

Ehrenberg, Herbert; Neumark, Fritz; Oberhauser, Alois; Müller-Hermann, Ernst

Article — Digitized Version

Teure Reformen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ehrenberg, Herbert; Neumark, Fritz; Oberhauser, Alois; Müller-Hermann, Ernst (1970) : Teure Reformen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 12, pp. 695-710

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134202>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Teure Reformen

Innere Reformen sind notwendig. Sie sind aber auch teuer. Wie sollen sie finanziert werden? Unsere Beiträge behandeln dieses Problem unter verschiedenen Aspekten.

Langfristiges Infrastrukturkonzept notwendig

Dr. Herbert Ehrenberg, Bonn

Die Lösung der ineinandergreifenden Problemkreise: Erarbeitung und Durchführung eines langfristigen Infrastrukturkonzepts und seine Finanzierung ist eine breite und intensive Diskussion wert, nicht mehr die Frage des Ob und Wann. Hier hat sich in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre ein grundlegender Wandel vollzogen. Während noch 1961 die sozialdemokratische Forderung nach „blauem Himmel über der Ruhr“ weitgehend verlacht wurde, waren 1965 bei SPD und CDU die Gemeinschaftsaufgaben zum Schwerpunkt der Diskussion um die Wahlprogramme geworden. Und von den eindeutigen Aussagen über die Notwendigkeit gezielter Infrastrukturpolitik zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben in den sozialdemokratischen Perspek-

tiven für die siebziger Jahre und die im Regierungsprogramm 1969 von der SPD erhobene Forderung nach einem Bundesentwicklungsplan, der für „Teilräume der Bundesrepublik langfristige Entwicklungsziele“ angeben soll, führt eine konsequente Linie zu der 1970 von Bundeskanzler Brandt auf dem Parteitag der SPD in Saarbrücken angekündigten Erarbeitung eines quantifizierten und qualifizierten gesellschaftspolitischen Langzeitprogramms als Grundlage der politischen Richtlinie für die siebziger Jahre¹⁾.

Dieser Meinungswandel in der öffentlichen Diskussion, der allmählich deutlich gemacht hat, daß die in den fünfziger Jahren proklamierte Maxime des „Wohl-

stand für alle“ den öffentlichen Wohlstand nicht einschloß, sollte dazu führen können, die ernst zu nehmende Diskussion auf die Notwendigkeit langfristiger Strategien (selbstverständlich einschließlich der Finanzierungsprobleme) zu lenken. Die unzulängliche Infrastrukturausstattung schreit nach Reformen – und da „Infrastruktur“ inzwischen fast zu einem Modewort geworden und dementsprechend jeder „dafür“ ist, liegt in der baldigen Realisierung die große politische Chance. Diese Chance darf nicht mit einer isolierten Diskussion der Finanzierungsprobleme vertan werden.

Die obige Forderung enthält keine Unterschätzung der Finanzierungsprobleme. Diese sind groß – in ihren absoluten Dimensionen wahrscheinlich grö-

¹⁾ SPD-Bundesparteitag, korrigiertes Protokoll vom 13. Mai 1970, S. 6 ff.

ber, als wir heute abschätzen können – aber lösbar. Und die Lösbarkeit wird wahrscheinlicher und einsichtiger, je schneller und besser es gelingt, die Finanzierung der Infrastrukturaufgaben in ein umfassendes langfristiges Konzept einzubetten und die Wirkungen und Rückwirkungen öffentlicher Investitionen transparent zu machen.

Wenn Bundeskanzler Brandt in Saarbrücken bei seinen Ausführungen über Notwendigkeiten und Möglichkeiten innerer Reformen u. a. gesagt hat: „Ohne wirtschaftliches Wachstum – keine inneren Reformen, und andererseits: ohne inneren Reformen – langfristig kein wirtschaftliches Wachstum²⁾“, so hat er mit dieser Gegenüberstellung die Nahtstelle zwischen öffentlichen Investitionen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angesprochen. Jede isolierte Finanzierungsrechnung muß eine Art „Gruselliste“ bleiben; erst ihre Einbettung in ein langfristiges wachstumspolitisches Konzept zeigt die konkreten Risiken und Möglichkeiten.

Vernachlässigte Infrastruktur

Jeder Ausbau der öffentlichen Leistungen erfordert Vergrößerung der Finanzierungsspielräume für öffentliche Investitionen. Die Erhöhung des Anteils der öffentlichen Investitionen am Bruttosozialprodukt ist aber politisch um so leichter durchsetzbar, je größer das allgemeine wirtschaftliche Wachstum ist. Je höher der Industrialisierungsgrad einer Volkswirtschaft, um so abhängiger wird wiederum der Wachstumsspielraum von einer zureichenden Infrastruktur. Im Vorwort der Ende 1969 fertiggestellten Prognos-Studie über „Gesellschaftspolitische Grundlagen der längerfristigen Sicher-

²⁾ A. a. O., S. 13.

³⁾ Studie der Prognos AG im Auftrage des Bundeskanzleramts von Dieter Schröder, Konrad Rössler und Gotthold Zubeil unter Mitarbeit von Edgar Dammroff, Basel, Ende 1969, Band I und II.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Ministerialdirektor Herbert Ehrenberg, 43, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, leitet die Abteilung Wirtschafts-, Finanz-, Landwirtschafts- und Sozialpolitik im Bundeskanzleramt, Bonn.

Fritz Neumark, 70, Prof. Dr. rer. pol., Dr. h. c. mult., lehrte von 1933–1951 an der Universität Istanbul und ist seit 1952 Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft an der Universität Frankfurt. Er ist u. a. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium.

Alois Oberhauser, 40, Prof. Dr. rer. pol., ist Direktor des Volkswirtschaftlichen Seminars und des Instituts für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg. Er ist u. a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium.

Ernst Müller-Hermann, 55, Dr. rer. pol., ist u. a. Mitglied des Wirtschafts- sowie des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages, war einige Zeit stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und ist Vorsitzender ihres Arbeitskreises für Wirtschaft und Ernährung.

„Stellung des Wirtschaftswachstums“ stellt Bombach zu Recht fest, daß hier von der Erkenntnis ausgegangen wird, daß „insbesondere in hochentwickelten Volkswirtschaften der Schlüssel für eine Stabilisierung der Wachstumsrate auf hohem Niveau nicht nur und gar nicht mehr in erster Linie in einer hohen Investitionsquote liegt“. Und entsprechend wird in dieser Studie in der Vernachlässigung der Infrastruktur der Grund dafür gesehen, daß die Bundesrepublik, die in der Periode von 1950 bis 1960 unter den OECD-Ländern (ohne Japan) die höchsten Wachstumsraten aufwies, in der Periode von 1960 bis 1966 auf den siebzehnten Platz (von zwanzig) zurückgefallen ist⁴⁾. Dieses Ergebnis wird vor allem damit erklärt, daß die Bundesrepublik heute gegenüber vergleichbaren Ländern einen Bildungsrückstand aufweist, dessen negative Auswirkungen auf die Produktivitätsentwicklung noch zunehmen werden. Im Zeitraum von 1950 bis 1962 zeigt die Bundesrepublik im internationalen Vergleich (neun Industrieländer) zwei Extremwerte: „Die höchste Wachstumsrate der Kapitalintensivierung“. Hieraus ergibt sich ein Zurückbleiben der Arbeitsproduktivität hinter der Kapitalintensität, deren Folgen für den Zeitraum von 1964 bis 1968 als eine „durch wachstumspolitische Versäumnisse bedingte Wachstumslücke von etwa durchschnittlich jährlich 3 Prozent beziffert werden⁵⁾“.

Engpaßprobleme

Auch durch das „Produktivitätswunder“ der Jahre 1968/69

⁴⁾ Vgl. Studie der Prognos AG, Band I, a. a. O., S. 14. Durch den gleichen Tatbestand kommen Kahn und Wiener bei ihren Projektionen bis zum Jahr 2000 zu dem Ergebnis, daß die Bundesrepublik in der Entwicklung des Sozialprodukts je Einwohner bis zu diesem Zeitpunkt sowohl von Japan als auch von der DDR überholt werden wird. Vgl. H. Kahn und A. J. Wiener: *The Year 2000*, New York 1967, S. 163 ff.

⁵⁾ Vgl. Studie der Prognos AG, Band I, S. 65 ff.

wird diese Interpretation der Entwicklung in den sechziger Jahren nicht widerlegt. Die hohe Elastizität der Produktion in den letzten drei Jahren und die kräftige Produktivitätssteigerung sind in erster Linie Ergebnis der „Verbesserung der Altersstruktur unseres Kapitalstocks⁶⁾“, dürfen aber nicht dazu verführen, die Rückwirkungen der Infrastruktur auf das langfristige Wachstum weiterhin zu übersehen.

Die Verfasser der Prognose-Studie erwarten für die Zukunft Gefährdungen der langfristigen Wachstumssicherung von insgesamt 12 Engpaßproblemen. Neben zwei außenwirtschaftlichen und vier strukturpolitischen werden fünf infrastrukturelle Engpässe genannt⁷⁾:

- Bildung
- Informationswesen
- Forschung
- Gesundheitsvorsorge
- öffentlicher Nahverkehr

Die Überwindung dieser Engpaßprobleme erfordert den Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel; ihre erfolgreiche Überwindung trägt aber – „List der Idee“ – wesentlich zur Forcierung des Wachstumstempos und Erhöhung der Wachstumsraten bei und steigert damit die öffentlichen Einnahmen.

Konflikt zwischen Idee und Realität

Die Bundesregierung stand im Oktober 1969 vor der Schwierigkeit, ihre Leitidee der inneren Reformen zu konkretisieren und gleichzeitig das stabilitätspolitische Erbe, das sie von der Großen Koalition übernommen hatte, zu liquidieren. So fand der Ausbau der öffentlichen Investitionen in der Haushaltsgestaltung des Jahres 1970 kaum

⁶⁾ Jahresgutachten 1969/70, Ziffer 54.

⁷⁾ Vgl. Studie der Prognos AG, Band I, S. 72 f.

Ausdruck. Zählt man die Jahre 1969 und 1970 zusammen, so zeigt sich das aus stabilitätspolitischen Gründen notwendige Zurückbleiben der öffentlichen Ausgaben ganz deutlich. In diesem Zeitraum stiegen das nominale Bruttosozialprodukt um mehr als 24%, der Gesamthaushalt aller öffentlichen Hände um rd. 20%, der Bundeshaushalt um lediglich gut 18%.

Diese Ausgangsbasis mußte für den Haushalt 1971 und die Finanzplanung bis 1974 berücksichtigt werden. Es galt, eine vernünftige Synthese zwischen wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten und dem Auftrag zur Durchführung der inneren Reformen mit dem entsprechenden Ausbau der Infrastruktur zu finden. Die vorgesehene Steigerung des Bundeshaushalts um 12,1% im Jahre 1971 und die in der Finanzplanung eingesetzten Steigerungsraten von 8,5 bis 8% von 1972 bis 1974 entsprechen dieser Forderung mit den Schwerpunkten der Zuwachsraten im Haushalt 1971 bei

- Bildung und Wissenschaft (+42,8%),
- Städtebau und Wohnungswesen (+35%),
- Verkehr (14%).

Diese drei Schwerpunkte deuten die Orientierung der mittelfristigen Finanzplanung an. Sie konkretisieren den Ernst, mit dem die Bundesregierung die Aufgabe der inneren Reformen anpackt. Reformvorhaben sind allerdings ihrer Natur nach langfristiger Art. Der mittelfristige Planungshorizont ist hierfür nicht ausreichend. Das 1967 erfolgreich eingeführte Instrumentarium der mittelfristigen Zielprojektion und der mehrjährigen Finanzplanung ist entsprechend zu erweitern. Der Versuch einer Frühkoordinierung der Aufgabenplanung in der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes stellt hier einen ersten Ansatz

dar⁸⁾. Die Finanzplanung von der Aufgabenplanung her zu betreiben und gleichzeitig bei der Erarbeitung der Zielprojektion mehr als bisher die wachstumspolitischen Bedingungen im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts zu beachten, erweitert den Finanzierungsspielraum für öffentliche Investitionen bzw. schafft bessere Voraussetzungen und erhöht die Transparenz für langfristige Prioritätenentscheidungen. Die Finanzplanung von der Aufgabenplanung her anzupacken, gibt gleichzeitig die Chance der permanenten Überprüfung der laufenden Ausgaben. Hier liegt eine Fülle von Einsparungsmöglichkeiten durch gezieltes Auslaufenlassen nicht mehr akuter Aufgaben.

Steigender Staatsanteil notwendig

Der Ausbau des mittelfristigen Instrumentariums zur langfristigen Aufgabenplanung befreit freilich nicht von dem simplen Faktum, daß das Sozialprodukt eines jeden Jahres stets nur 100% beträgt. Nur im Rahmen dieser 100% können auf der Verwendungsseite des Sozialprodukts Veränderungen stattfinden, ein langfristiges Instrumentarium schützt hier vor Illusionen und macht – bei entsprechendem Ausbau im Rahmen eines flexiblen Systems – die Rück- und Nebenwirkungen deutlich.

Wenn über zwei Jahrzehnte hinweg der Ausbau der Infrastruktur mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht Schritt gehalten hat, so bedarf es keiner großen Phantasie, um sich vorstellen zu können, daß im nächsten Jahrzehnt der Anteil der für Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung stehenden Ressourcen relativ zunehmen

⁸⁾ Vgl. R. Joehimsen: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 97 vom 16. Juli 1970.

muß. Um dies deutlich zu machen, ist es freilich notwendig, in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und bei der Finanzplanung auf die ominöse Unterscheidung von Staatsverbrauch und öffentlichen Investitionen zu verzichten. Durch die konventionelle Abgrenzung und die vorhandene Tendenz in der öffentlichen Meinung, öffentliche Investitionen gerade noch gutzuheißen, den Staatsverbrauch aber zu verdammen, wird folgendes makabre Ergebnis angesteuert: Die Bereitstellung der Mittel für öffentliche Investitionen führt z. B. zum Bau neuer Krankenhäuser. Diese Krankenhäuser können aber nicht in Betrieb genommen werden, weil der Staatsverbrauch nicht steigen soll, die Gehälter der Ärzte und Krankenschwestern aber „Staatsverbrauch“ darstellen. Um diesen offensichtlichen Unsinn, der an die Diskussion über „produktive und unproduktive Leistungen“ aus der Frühzeit der nationalökonomischen Wissenschaft erinnert, endlich zu überwinden, sind neue Abgrenzungen der öffentlichen Leistungen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und daraus folgend in der Finanzplanung notwendig.

Kreditfinanzierung gebührt Vorzug

Hat man über die Notwendigkeit des steigenden Anteils der öffentlichen Ausgaben Einigkeit erzielt⁹⁾, so spielt die Frage der Finanzierungsmethoden eine zwar wichtige, aber nicht die entscheidende Rolle. Für die Erfüllung der Aufgaben ist es relativ gleichgültig, ob steigende Steuereinnahmen oder eine Aus-

⁹⁾ Selbst in dem neuen Programmtext der CDU (Köppler/Kohl-Entwurf) heißt es dazu: „Soweit die wachsenden Einnahmen des Staates nicht für die Finanzierung unserer vorrangigen Reformvorhaben ausreichen, ist ein steigender Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt in einem sozial und gesamtwirtschaftlich vertretbaren Ausmaß notwendig.“ An der oben zitierten „lautstarken Kritik“ war die parlamentarische Opposition freilich trotzdem heftig beteiligt.

weitung der öffentlichen Kreditfinanzierung die Finanzierungsbasis sichern. Nach zwei Jahrzehnten Selbstfinanzierung der öffentlichen Aufgaben bei gleichzeitig zunehmender Einseitigkeit der Vermögensbildung bei den konventionellen Kapitalbesitzern verdient freilich allein aus wirtschaftspolitischen Gründen eine Erweiterung der Kreditfinanzierung den Vorzug. Für diesen Fall hat Wilhelm Hankel auf der diesjährigen Tagung des Vereins für Socialpolitik¹⁰⁾ das Modell eines langfristigen Infrastrukturbudgets „in Gestalt eines Entwicklungsbudgets“ vorgelegt, das vor allem den Bedürfnissen eines föderativen Staatsaufbaus entgegenkommt: dezentrale und projektorientierte Mittelbeschaffung als eine vom Verfassungsauftrag der Gemeinschaftsaufgaben und von der ökonomischen Zweckmäßigkeit her sinnvolle Lösung bei gleichzeitiger Gewährleistung der Prioritätenabstimmung durch die zentrale Zusammenfassung des Budgets.

Die Bemühungen der Bundesregierung um eine verstärkte Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand könnten wenigstens partiell den hierfür notwendigen volkswirtschaftlichen Gegenposten durch eine Erhöhung der Sparquote sicherstellen helfen.

Steuererhöhungen nicht auszuschließen

So weit dieser „Gegenposten“ nicht groß genug ist bzw. das von Hankel angestrebte Zurückdrängen privater Kapitalwünsche nicht gelingt — hier liegen reale Produktionsreserven vor allem in einer Reduzierung der Kapitalexporte und der Ausführüberschüsse der Bundesrepublik —, sind Einnahmenverbesserungen über Steuererhöhungen

¹⁰⁾ Wilhelm Hankel: Probleme der Finanzierung von langfristigen staatlichen Infrastrukturinvestitionsprogrammen. Referat auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik), Innsbruck 1970.

nicht auszuschließen. Das Wachstumspotential der Bundesrepublik ist groß genug, um trotz einer allmählichen Erweiterung des Anteils der öffentlichen Ausgaben eine *laufende* Zunahme des privaten Konsums und der privaten Investitionen zu ermöglichen — nur gegenüber der Steigerung der öffentlichen Investitionen mit etwas verlangsamtem Tempo. Über längere Sicht hin wird aber nur diese notwendige Umschichtung dafür sorgen, daß das wirtschaftliche Leistungspotential groß genug bleibt. Die Lösung der heutigen Finanzierungsprobleme der Infrastruktur entscheidet gleichzeitig über die wirtschaftlichen Möglichkeiten von morgen.

Facit: Um die Jahreswende 1970/71 heißt die entscheidende Frage nicht „Sind die Reformen noch bezahlbar?“, sondern die Fragestellung ist dahingehend zu erweitern, ob die Bundesrepublik in 30 Jahren noch einen angemessenen Platz unter den Industrienationen der Welt haben wird. Legen wir Wert darauf, daß das der Fall ist, so muß der mit dem Reformprogramm der Bundesregierung eingeleitete Prozeß fortgesetzt werden. Die Einbettung der Reformprogramme und ihrer Finanzierung in ein umfassendes Konzept langfristiger Infrastrukturprogramme ist dazu notwendig: ein Konzept, das nicht nur deutlich macht, was die einzelnen Reformen kosten, sondern auch ausweist, welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen eintreten, wenn die notwendigen Reformen *nicht* durchgeführt werden. Ein langfristiges Programm dieser Art, das größtmögliche Flexibilität offen läßt, erleichtert die Entscheidungen über die zeitliche und räumliche Rangfolge und die Dimensionen der einzelnen Reformvorhaben. Im Rahmen eines solchen Programms sind die heute eingeleiteten Reformen alle finanzierbar; wahrscheinlich einige mehr.

Problematik der Steuerfinanzierung

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Fritz Neumark, Frankfurt/M.

Die Frage, ob und wie die für die nächsten vier Jahre geplanten öffentlichen Investitionen, insbesondere Investitionen in die Infrastruktur, finanziert werden können, zerfällt in eine Reihe von Unterfragen.

Wahl unter Alternativen

Eine erste dieser Teilfragen bezieht sich darauf, ob den Infrastrukturinvestitionen eine absolute Priorität in dem Sinne gegeben werden soll, daß sie in der geplanten Höhe vorgenommen werden, ohne Rücksicht auf das gegenwärtig als erwünscht und realisierbar angesehene Gesamtvolumen öffentlicher Ausgaben. Eine Bejahung dieser Frage würde bedeuten, daß ceteris paribus Ausgaben, die sich im Laufe der nächsten Jahre nach Art und/oder Maß als vordringlich erweisen, ohne in den vorliegenden Planungen entsprechend berücksichtigt worden zu sein, entweder zu einer überplanmäßigen Ausdehnung des öffentlichen Sektors oder zu einer Einschränkung solcher Ausgaben führen müßten, die zwar „an sich“ geplant, nunmehr aber für weniger wichtig oder dringlich gehalten werden.

Die zweite Alternative gilt allerdings nur für den Fall, daß der heute vorgesehene Finanzierungsrahmen aufrechterhalten werden soll. Es ist aber natürlich auch denkbar, daß man beim Auftreten neuen dringlichen Bedarfs (und: unter der Hypothese der absoluten Starrheit der Infrastrukturinvestitio-

nen) keine Kürzung von Ausgaben vornimmt, sondern sich um zusätzliche Finanzierungsmittel bemüht. Diese können ihrerseits in der Hauptsache entweder steuerlicher oder kreditärer Natur sein.

Beachtung von constraints

Nun stellt sich aber – gerade auch in bezug auf die Wahl zwischen den letztgenannten Alternativen – die weitere Teilfrage, ob man die Verwirklichung der Investitionsprojekte unter allen Umständen will oder nur unter gewissen einschränkenden Bedingungen („constraints“), wie namentlich der Aufrechterhaltung eines hohen, möglichst wenig schwankenden Beschäftigungsgrades einerseits und einer als ausreichend angesehenen Geldwertstabilität andererseits. Bedingungen, deren Beachtung bekanntlich in § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft der Regierung zwingend vorgeschrieben sind und zu denen man eine von der Masse der Bevölkerung als gerecht angesehene Verteilung der öffentlichen Gesamtleistungen und der daraus resultierenden Finanzierungslasten unter die Individuen bzw. Bevölkerungsgruppen noch hinzurechnen kann.

Die vorhergehenden Andeutungen scheinen mir deshalb geboten zu sein, weil in der Diskussion vielfach übersehen wird, daß die Antwort auf unsere Ausgangsfrage schon deshalb nicht

ein simples „Ja“ oder „Nein“ sein kann, weil sie mehrere Wahlen zwischen Alternativen impliziert. Gewiß wäre es auch denkbar, daß man Investitionspläne aufstellt, die eine derartige Größenordnung haben, daß man ihre Durchführung als absolut unmöglich bezeichnen müßte, weil sie jene Grenzen verletzen würden, die durch eine Marktwirtschaftsordnung und das Produktionspotential der Bundesrepublik gezogen sind. Dieser Fall dürfte aber für die Programme der gegenwärtigen Regierung kaum gegeben sein, obwohl es schwer ist, ein endgültiges Urteil abzugeben, da m. W. (politisch) verbindliche mehrjährige Planungen für den Gesamtbereich der öffentlichen Hände nicht vorliegen.

Stelgerung des Staatsanteils ...

Wer die bekanntgewordenen Ausgabenziele auch nur des Bundes ins Auge faßt, mag freilich auf den ersten Blick vielleicht wegen der geplanten Milliardenbeträge zusätzlicher Aufwendungen erschrecken (allein für Bildung, Wissenschaft und Forschung ein Mehr 1974 gegen 1970 von rd. 7 Mrd. DM, im „Sozialen Bereich“ von 9 Mrd. DM). Dieses Erschrecken ist zumindest dann nicht ganz unberechtigt, wenn man auch die von der Regierung (noch) nicht gebilligten Mehranforderungen an den Staat berücksichtigt, die von allen Seiten erhoben werden und zweifellos infektiösen Charakters sind.

Sieht man aber von diesem Faktor ab, so muß bedacht werden, daß nicht nur die öffentlichen Ausgabenbudgets stark gestiegen sind und weiter steigen sollen, sondern daß das auch für die Einnahmenseite, insbesondere die Steuern, gilt, was seinerseits einen Reflex des Wachstums unseres Sozialprodukts darstellt. Letzteres hat sich zwischen 1960 und 1969 um rd. 300 Mrd. DM (d. h. um etwa 100 %) erhöht, und es ist anzunehmen, daß bis 1974 eine abermalige Steigerung um etwa 300 Mrd. DM erfolgen wird. Es sollte nicht unmöglich sein, aus der letztgenannten Summe etwa 30 % für die öffentlichen Gebietskörperschaften abzuweigen, insbesondere dann, wenn dieser Betrag großenteils Verbesserungen der Infrastrukturdient, die weitgehend eine der Voraussetzungen dafür sind, daß das Sozialprodukt in dem geplanten Maß zunimmt.

Wahrscheinlich würde dann allerdings der Anteil der öffentlichen Haushalte (hier wie auch im folgenden wird von den Sozialversicherungen abgesehen) am Sozialprodukt um ein paar Prozentpunkte steigen — aber kaum so stark, daß er die Quote von 31,2 % übersteige oder auch nur erreichte, die sich für 1967 errechnete. Überdies erklärte sich jene vergleichsweise hohe Quote nicht aus einer übermäßigen Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben, sondern aus der rezessionsbedingten Stagnation der Wirtschaftstätigkeit, während eine eventuelle Ausgabenquotensteigerung in den nächsten Jahren Konsequenz einer bei befriedigendem Wirtschaftswachstum erfolgenden überproportionalen Erhöhung der öffentlichen Ausgaben wäre.

... ist ökonomisch möglich

Läßt man das Jahr 1967 beiseite, so hat die öffentliche Ausgabenquote im letzten Jahrzehnt

zwischen 28 und 30 % des Sozialprodukts geschwankt. Ähnlich bescheiden waren die Fluktuationen der volkswirtschaftlichen Steuerquote (22,5–24 %). Man muß sich im übrigen darüber im klaren sein, daß diese Anteile zwar mehr als doppelt so hoch sind wie vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges, daß aber entgegen den Behauptungen vieler Paläoliberaler der materielle Wohlstand, d. h. das reale Verfügungseinkommen je Kopf der Bevölkerung, nicht trotz, sondern vielmehr wegen dieser Ausdehnung des öffentlichen Sektors stark gestiegen ist und daß die Frage, ob eine weitere Ausdehnung etwa der Ausgabenquote auf — sagen wir — 32 % des Sozialprodukts „tragbar“ wäre, weniger eine Frage des ökonomisch Möglichen als des politisch Gewollten ist.

Man muß eben wählen — hier zwischen der Beibehaltung oder Zunahme der täglich sich stärker bemerkbar machenden Unzuträglichkeiten und Gefahren, die aus dem Mangel an quantitativ hinlänglichen Bildungsmöglichkeiten, Krankenhauseinrichtungen, Altersheimen, erschwerten Wohnungen, Straßen usw. resultieren, einerseits und einer Erhöhung der öffentlichen Finanzansprüche und damit im Zweifel einer potentiellen Verringerung des autonom disponiblen Einkommens andererseits. Ich spreche von einer (bloß) „potentiellen“ Verringerung, weil ja unter den hier realistischerweise angenommenen Bedingungen eine Steigerung der Steuerforderungen des Staates nicht die gegenwärtige Höhe des verfügbaren realen Pro-Kopf-Einkommens, sondern lediglich dessen Steigerungsraten (vorübergehend) ermäßigen würde. Wäre es anders, so ließe sich nicht verstehen, warum z. B. Schweden mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 3230 Dollar (zum Vergleich: Einkom-

men der BRD 2200 Dollar je Kopf) hinter den USA den zweiten Platz in der Welt einnimmt, obwohl es in bezug auf seine sog. Steuerbelastung (einschl. Sozialversicherungsbeiträge) mit 46,6 % des Sozialprodukts (zum Vergleich: USA 30,8 %, BRD 40,9 %) mit Abstand an erster Stelle steht.

Besteuerungsniveau nicht überhöht

Geht man nun — als Arbeitshypothese — zunächst einmal davon aus, daß die Kosten der als unerläßlich betrachteten „inneren Reformen“ zu einem erheblichen Teil aus Steuermitteln finanziert werden müssen — sofern unerwünschte Nebenwirkungen vermieden werden sollen —, und bedenkt man, daß bereits ein einziger zusätzlicher Prozentpunkt für die Steuerquote innerhalb des kommenden Jahresvierts bei unserem gegenwärtigen Steuersystem einerseits und der vom Bund projektierten durchschnittlichen Sozialproduktwachstumsrate von nominal rd. 7 % andererseits zusätzliche Steuererträge von etwa 32 Mrd. DM bedeutet, so dürfte evident sein, daß hier kein unlösbares Problem vorliegt. Allerdings: Auch wenn man sich politisch über das Quantum der erforderlichen Steuermehreinnahmen geeinigt hat, verbleibt die fast ebenso bedeutsame weitere Teilfrage, aus welchen Quellen man die zusätzlichen Einnahmen gewinnen will.

In dieser Beziehung ist zunächst zu betonen, daß nicht nur eine absolute, sondern darüber hinaus sogar eine relative Steigerung des Steueraufkommens — also eine solche, die über das simultane Wachstum des Sozialprodukts hinausgeht — angesichts der unserem Steuersystem inhärenten Flexibilität („built-in flexibility“) schon dann in einem gewissen Umfang zu erwarten ist, wenn steuerrecht-

lich nichts geschehen, konkret: man lediglich auf Nettoerleichterungen der sog. Steuerlasten verzichten würde. Ein solcher Verzicht würde natürlich Steuerreformen, die zu Umlagerungen führen, keineswegs im Wege stehen, obwohl es denkbar und vielleicht auch sozial wünschenswert wäre, Umgestaltungen der Steuersystemstruktur vorzunehmen, die die „built-in flexibility“ etwas verringern würden. Worauf damit abgezielt ist, wird sogleich näher darzulegen sein.

Zuvor sei jedoch bemerkt, daß angesichts der zahlreichen Versäumnisse in der jüngeren Vergangenheit m. E. die Entscheidung zwischen den Alternativen „schnelle Beseitigung (insbesondere) des kultur-, struktur-, und sozialpolitischen Nachholbedarfs“ einerseits und „Senkung der Gesamtsteuerlasten“ andererseits zugunsten des ersten Wegs fallen sollte. Denn offensichtlich kann das deutsche Besteuerungsniveau auch nach internationalen Maßstäben kaum als „überhöht“, d. h. die Wirtschaftsordnung gefährdend, unsere Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigend usw. bezeichnet werden, und es hat auch ein kräftiges Wirtschaftswachstum nicht ausgeschlossen.

Automatisches Steuermehraufkommen

Nun kann man die Frage aufwerfen, ob das kraft „built-in flexibility“ sich quasi automatisch ergebende Mehraufkommen an Steuern zur Finanzierung des öffentlichen Mehrbedarfs, soweit dieser nicht anderweitig zu decken ist, ausreicht, und wenn nicht, ob dann eine zusätzliche (diskretionäre) Nettosteigerung der Steueranforderungen zu rechtfertigen wäre, sowie auf welche Abgaben sie sich beziehen sollte.

Ich möchte die erste Frage prinzipiell bejahen — allerdings nur für den Fall, daß — wie mir

dringend geboten erscheint — die Regierung es ceteris paribus bei den im jüngsten Finanzplan vorgesehenen Ausgabesteigerungen bewenden läßt oder doch noch nicht berücksichtigte Mehranforderungen von Interessengruppen nur in dem Maße akzeptiert, wie das zu Lasten anderer geplanter Aufwendungen für nicht investive Zwecke geschehen kann. Damit ist jedoch, wie schon angedeutet, keineswegs die Notwendigkeit oder auch nur Erwünschtheit der Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Gesamtsteuersystems postuliert. Vielmehr soll hier lediglich von der Annahme ausgegangen werden, daß die Steuern aller Ebenen, insbesondere aber die des Bundes, während des ganzen Planungszeitraums unter den für das Wirtschaftswachstum aufgestellten Hypothesen insgesamt dieselben „automatisch“ anfallenden Mehrerträge liefern wie unter dem geltenden Steuerrecht.

Anforderungen an die Steuerreform

Da nach dem Bericht des Bundesfinanzministers über den Stand der Steuerreform (BT-Drucks. VI/1152) diese am 1. 1. 1974 in Kraft treten soll, muß demnach bei den Reformvorschlägen darauf geachtet werden, daß auf die Dauer dieselbe Flexibilität wie bei den gegenwärtigen Steuern gesichert ist. Ein solches Ziel ist jedoch, da es neben anderen steht, nicht leicht zu realisieren.

Aus Gründen, die im letzten Finanzbericht (1971) des Bundes, im Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 44/70 sowie mehreren Veröffentlichungen des IFO-Instituts dargelegt sind, die sich auf J. Körners einschlägige Studie stützen, ist die Lohnsteuer die mit Abstand flexibelste Steuer. Tatsächlich ist ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen von 8,6% im Jahre 1950

auf etwa 23% im Jahre 1970 gestiegen, und die durchschnittliche Lohnsteuerbelastungsquote wuchs in dieser Zeit von 4% auf etwa 11%.

Bedenkt man, daß noch 1960 die Lohnsteuer mit reichlich 8 Mrd. DM weniger als die sog. veranlagte Einkommensteuer (9 Mrd. DM) erbrachte, 1971 aber vermutlich mit 43 Mrd. DM weit mehr als die sonstige Einkommen- und die Körperschaftsteuer zusammen, ja erstmals sogar mehr als die Mehrwertsteuer liefern wird, so dürfte evident sein, daß die geplante Steuerreform hier um Herstellung einer gewissen „sozialen Symmetrie“ bemüht sein muß, auch wenn die Lohnsteuerentwicklung vielschichtige Gründe hat und unsere Steuerstatistiken die Quelle von Trugschlüssen sind.

Steuerlastverschiebungen

Verringert man aber das relative Gewicht der Lohnsteuer, so sieht man sich einem Dilemma gegenüber: Einmal nämlich würde eine solche Maßnahme die eingebaute Flexibilität des Gesamtsteuersystems reduzieren, also eine der Voraussetzungen für eine reibungslose Finanzierung rasch wachsender öffentlicher Ausgaben, nicht zuletzt auch der für Infrastrukturinvestitionen, erschüttern. Zum andern wäre ein Ausgleich von Mindereinnahmen aus der Lohnsteuer etwa durch eine Heraufsetzung der Mehrwertsteuer (die eine Aufkommenselastizität von nur etwa 1 hat gegenüber reichlich 1,7 der Lohnsteuer) sowohl aus dem eben erwähnten Grunde als namentlich auch deshalb widersinnig, weil ja die Mehrwertsteuer noch weit „unsozialer“ wirkt als die Lohnsteuer.

Wäre nicht ein Zwang zu einer gewissen Erhöhung der Mehrwertsteuer schon durch Harmonisierungsbestrebungen in

der EWG gegeben — wobei ich mich allerdings strikt dagegen aussprechen möchte, eine „Vorleistung“ in Gestalt eines 15 %-Satzes anzubieten, ehe man Garantien dafür hat, daß gewisse Mitgliedstaaten ihre direkte Besteuerung ähnlich effizient wie etwa Holland und die BRD gestalten —, so würde ich trotz aller Bedenken für die Alternative votieren, sich noch für längere Zeit mit einer mäßigen Herabsetzung der Belastung kleinerer Einkommen zu begnügen und den Einnahmefall durch eine leichte Verschärfung der Einkommensteuerprogression sowie eine gewisse Anhebung der Vermögensteuer oder/und der Erbschaftsteuer zu kompensieren. Angesichts des echten Zielkonflikts jedoch sehe auch ich kaum eine andere Möglichkeit, als eine ins Gewicht fallende Senkung der Einkommensteuer für untere und untere mittlere Einkommen aller Art mit einer nicht unerheblichen Erhöhung der Belastung von höheren mittleren und hohen Einkommen sowie von Körperschaftsgewinnen einerseits und einer Heraufsetzung der Mehrwertsteuer um — sagen wir — 2 Prozentpunkte andererseits zu kombinieren.

Ob daneben eine Erhöhung von Abgaben auf nicht lebensnotwendige Verbrauchsgüter, wie Bier, Branntwein und Tabak, in Betracht gezogen werden sollte, ist von sekundärer Bedeutung. Bei langfristiger Betrachtung ist diesbezüglich zu bedenken, daß solche Spezialakzisen mit wachsendem Volkseinkommen zumindest relativ abnehmende Erträge abwerfen (z. B. sank der Anteil der drei genannten Abgaben an den Gesamtsteuereinnahmen zwischen 1960 und 1969 von 7,7 % auf 6,6 %), aber auch bei proportionaler Aufkommensentwicklung nicht absolute Mehrerträge in annähernd der notwendigen Höhe erbringen könnten.

Probleme einer Kreditfinanzierung

Ich habe bislang nur von Steuern gesprochen, obwohl ich selbstverständlich nicht unterstelle, die erhebliche Infrastrukturinvestitionen einschließenden Ausgabenprogramme der öffentlichen Hände seien ausschließlich auf diesem Wege zu finanzieren. Strittig bleiben jedoch Art und Umfang der öffentlichen Anleihen, die neben Steuern in Anspruch genommen werden sollen bzw. — unter Beachtung der vorerwähnten „constraints“ — werden dürfen. Der Bund allein geht bei seiner Planung für die Jahre 1971—74 von einem Nettokreditbedarf von rd. 25 Mrd. DM aus. Für Länder und Gemeinden ist mit einem etwa ebenso großen Betrag zu rechnen. Ob das „viel“ oder „wenig“ ist, läßt sich gewiß nicht, wie das in offiziellen Reden geschehen ist, durch einen Vergleich mit dem Ausland oder gar durch Errechnung einer „Schuldenquote“ (Verhältnis des öffentlichen Schuldkapitals zum Sozialprodukt) feststellen.

In einem viel beachteten Referat auf der Innsbrucker Tagung des Vereins für Socialpolitik (siehe jetzt auch BMWI-Texte Nr. 112 v. 15. 10. 1970) hat Ministerialdirektor Dr. Hankel die These aufgestellt, für die Sicherung der langfristigen Finanzierung eines sog. Entwicklungsbudgets könne „im konkreten Fall der Bundesrepublik faktisch nur (sic!) der Weg einer zunehmenden direkten oder indirekten (!) öffentlichen Verschuldung gegangen werden“. Es ist diese Verabsolutierung der Kreditnahme, die u. a. keinerlei Rücksicht auf die voraussichtliche Entwicklung des Kapitalmarktes nimmt und, wie leider unsere ganze mehrjährige Finanzplanung bisher, ohne irgendwelche konjunkturellen Alternativen arbeitet, gegen die sich die Kritik richten muß. Daß darüber hinaus von dem Refe-

renten in mündlichen Ausführungen der Staatsverschuldung als „freiheitlicherem“ Weg gegenüber der „Zwangsmethode“ der Besteuerung der Vorzug gegeben wurde, ist wohl kaum eine weniger fragwürdige These.

Natürlich sind Steuern von (echten) Anleihen durch ihren obligatorischen Charakter unterschieden, aber einen solchen weist, nur mit noch bedenklieheren Begleitumständen, auch die Inflation auf, die sich bei einem Verzicht auf definitive Finanzierungsmethoden herausbilden bzw. verstärken kann. Ich sage „kann“, nicht „muß“. Daß man auf der einen Seite sich heute gern modern gebärdet und — mit Recht — die alte „klassische“ Kredittheorie über Bord wirft, die ja nur für „werbende Anlagen“ Anleihefinanzierung zuließ, auf der anderen Seite aber, entgegen allen Erkenntnissen der modernen Wirtschafts- und Finanztheorie, dann wieder eine objektbezogene, hier: durch den Charakter der für die „Entwicklung“ nötigen Infrastrukturinvestitionen angeblich legitimierte Kreditpolitik befürwortet, ohne deren mögliche Gefahren für Wachstum und Stabilität gebührend hervorzuheben, gehört zu den seltsamen Widersprüchen, an denen die ökonomischen Debatten unserer Zeit nicht arm sind.

Aufklärung der Bevölkerung

Ich schließe mit der nochmaligen Feststellung, daß man die „inneren Reformen“ der Regierung grundsätzlich in sozial und stabilisierungspolitisch unbedenklicher Weise finanzieren kann, dabei aber sorgfältig auf die Erfolgsbedingungen und die involvierten Zielkonflikte achten muß. Die Bevölkerung wahrheitsgemäß und in verständlicher Form über die Alternativen aufzuklären, zwischen denen es zu wählen gilt, gehört mit zu den Aufgaben einer inneren „Entwicklungspolitik“.

Staatsverschuldung negativ

Prof. Dr. Alois Oberhauser, Freiburg i. Br.

Der Fehler der Bundesregierung bei der geplanten Finanzierung der sogenannten inneren Reformen besteht darin, daß sie einige triviale wirtschaftliche Zusammenhänge übersieht: Gesamtwirtschaftlich ist der Wert des Sozialproduktes — nach Abzug der Abschreibungen — gleich der Summe der Einkommen. Das Einkommen ist mithin gerade in der Lage, das Sozialprodukt zu gegebenen Preisen zu kaufen. Wenn der Staat einen größeren Anteil am Sozialprodukt beanspruchen möchte — und darauf laufen die inneren Reformen hinaus —, so muß der private Anteil am Sozialprodukt, die private Güterverwendung für Konsum oder Investition, entsprechend zurückgehen, sofern Vollbeschäftigung gegeben ist. Auf die mögliche Verminderung der Leistungsbilanzüberschüsse wird erst später eingegangen. Die entscheidende Frage ist, auf welchem Weg die Einschränkung der privaten Güterverwendung erreicht wird — durch Steuern, durch eine Einschränkung der privaten Investitionen aufgrund von Zinssteigerungen oder durch Preiserhöhungen.

Gütermäßig realisierbar

Diese reale Betrachtung zeigt bereits, daß eine Zunahme des staatlichen Anteils am Gütervolumen durchaus möglich ist. Gütermäßig sind innere Reformen in dem angestrebten Umfang realisierbar. Da zudem in einer wachsenden Wirtschaft das Sozialprodukt laufend steigt, muß die Erhöhung des Staatsanteils nicht mit einer absoluten Einschränkung der privaten Güterverwendung einhergehen; sie

braucht nur relativ zum Sozialprodukt zurückzubleiben. Historisch zeigt sich, daß die erhebliche Zunahme des Staatsanteils an der volkswirtschaftlichen Güterverwendung seit der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg ausschließlich zu Lasten des privaten Konsums gegangen ist. Die private Investitionsquote ist eher gestiegen als gesunken.

Der einfachste und unproblematischste Weg, um die Verminderung des privaten Anteils zu erreichen, ist eine entsprechende Steuererhöhung. Auf diese Weise könnte der Staat ohne größere ökonomische Schwierigkeiten eine Erhöhung seines Anteils am Sozialprodukt um 1 bis 3% erreichen. Insofern wären die inneren Reformen auch bezahlbar.

Da aber die Bundesregierung in der Koalitionsabsprache die Steuerquote als sakrosankt erklärt hat und glaubt, den adäquaten Weg über Steuererhöhungen nicht gehen zu können, hat sie in der mittelfristigen Finanzplanung eine zusätzliche Staatsverschuldung (für Bund, Länder und Gemeinden insgesamt) in Höhe von 50 Mrd. DM in den nächsten drei Jahren vorgesehen. Im folgenden sollen die Wirkungen einer solchen Staatsverschuldung untersucht werden.

Erwünschte Verschuldung in Rezessionen

Dabei ist zu beachten, daß die mittelfristige Finanzplanung auf ein Vollbeschäftigungsniveau abstellt — eine Voraussetzung, die im weiteren beibehalten wird. Eine Unterbeschäftigung würde

zu anderen Schlußfolgerungen führen, da aufgrund unausgenutzter Produktionskapazitäten gütermäßig ohne Belastung des privaten Bereichs ein Spielraum für die Durchführung der inneren Reformen bestände und daher eine Staatsverschuldung das geeignete konjunkturpolitische Mittel wäre. Allerdings muß beachtet werden, daß bei einer Unterbeschäftigung durch den (relativen) Rückgang der Steuereinnahmen die Kreditfinanzierung noch entsprechend höher sein müßte. Während demnach in Rezessionsphasen eine Staatsverschuldung erwünscht wäre, um die Vollbeschäftigung wieder herbeizuführen, muß sie bei Vollbeschäftigung in dem geplanten Umfang, wie zu zeigen sein wird, als äußerst negativ angesehen werden. Die Durchführung der inneren Reformen würde durch eine Rezession erleichtert, doch scheint es — gerade auch bei dem zu erwartenden wirtschaftspolitischen Verhalten der Bundesregierung — verfehlt, sie als Spielraum für das gewünschte Ausgabenvolumen des Staates mit einzukalkulieren.

Im wesentlichen sind es vier Nachteile, die mit einer Verschuldung des Staates in der Hochkonjunktur verbunden sind ¹⁾. Dem ersten Nachteil, der in der Zins- und eventuellen Tilgungsbelastung des öffentlichen Haushalts in späteren Jahren, der dazu erforderlichen höheren Besteuerung und der geringeren Elastizität der Haushaltsgebarung besteht, kommt

¹⁾ Daß darüber hinaus die vielfach angenommene Übertragung der Belastung auf zukünftige Generationen unter realistischen Annahmen nicht möglich ist, soll an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben.

dabei fast die geringste Bedeutung zu, obwohl er in den Diskussionen eine besondere Rolle spielt.

In der Regel preissteigernd

Schwerwiegender ist der preispolitische Aspekt. Wie sich bereits aus den einleitenden Bemerkungen ergibt, kann eine Staatsverschuldung, die zu zusätzlichen Ausgaben führt, nur dann preisneutral erfolgen, wenn die private Nachfrage entsprechend sinkt. Das heißt faktisch, die privaten Investitionen müßten in diesem Umfang zurückbleiben. Damit kann in der Realität nicht gerechnet werden. Wenn im politischen Bereich meist das Gegenteil behauptet wird, so steckt dahinter die längst widerlegte Vorstellung, als bestimme das Sparen die Höhe der privaten Investitionen und der öffentlichen Verschuldung (unter Berücksichtigung des Kapitalexports); die Anpassung der Summe der privaten Investitionen und der Staatsverschuldung an die Ersparnisse erfolge über Zinsvariationen.

In Wirklichkeit ist fast genau das Gegenteil der Fall. Die Investitionen erzwingen – hauptsächlich über Einkommensumschichtungen – die entsprechenden Ersparnisse. Reichen denn die derzeitigen Erfahrungen, daß trotz der restriktiven Geldpolitik der Bundesbank die Elastizität des Geld- und Kreditangebotes groß genug ist, um einen nochmaligen Anstieg der Investitionsquote und die massive Erhöhung des Preisniveaus zu finanzieren, nicht aus, um die weitgehende Unabhängigkeit der privaten Investitionen vom Sparen der privaten Haushalte zu belegen? Wenn der Staat in der Hochkonjunktur sich zusätzlich verschuldet, so kann – von Extremsituationen abgesehen – nicht erwartet werden, daß die privaten Investitionen sinken. Im Gegenteil: Sie werden durch die Mehrnachfrage des Staates noch

zusätzlich angeregt. Infolgedessen muß die Staatsverschuldung in der Regel preissteigernd wirken. Lediglich wenn zufällig aus konjunkturellen Gründen ein Überhang der Ersparnisse über die privaten Investitionen zu entstehen droht, kann durch eine Staatsverschuldung diese Lücke preisneutral ausgefüllt werden.

Geringe Wirkung auf Kapitalexporte

Es ist auch ein Irrtum, wenn angenommen wird, daß die Staatsverschuldung nur zu Lasten der Kapitalexporte gehe. Gütermäßig ist das nur möglich, wenn die Leistungsbilanzüberschüsse wegen der Staatsverschuldung sinken. In diesem Fall bliebe auch das Preisniveau stabil. Daß die Leistungsbilanzüberschüsse zurückgehen, nur weil sich der Staat verschuldet, kann bei gegebenen Preisen nicht begründet werden. Eine Rückwirkung auf die Leistungsbilanzüberschüsse tritt nur deshalb ein, weil die Staatsverschuldung zu Preissteigerungen führt. Der Preisanstieg wird dadurch allerdings im Vergleich zu einer geschlossenen Wirtschaft etwas abgebremst.

Der dritte Nachteil der Staatsverschuldung ist verteilungspolitischer Natur. Im Vergleich zur Steuerfinanzierung der inneren Reformen bedeutet eine Kreditfinanzierung, daß den privaten Wirtschaftssubjekten insgesamt ein höheres Nettoeinkommen verbleibt. Wem fällt dieses Einkommen zu? Es ist zu vordergründig, mit der traditionellen mikroökonomischen Inzidenzlehre anzunehmen, daß sich dieses „zusätzliche“ Nettoeinkommen entsprechend der unterbliebenen Steuererhöhung verteilt. Das wäre nur der Fall, wenn die Ersparnisse aus diesen Nettoeinkommen gerade der Staatsverschuldung abzüglich der Veränderung der privaten Investitionen und des Leistungsbilanzsaldos entsprächen. Unter reali-

stischen Annahmen über die marginale Sparquote müßten dazu die privaten Investitionen annähernd im Umfang der staatlichen Verschuldung zurückgehen.

Da dieses aus den erwähnten Gründen nicht zu erwarten ist, sind Einkommensumschichtungen notwendig, um das Sparen an die Summe der privaten Investitionen, der Staatsverschuldung und des Leistungsbilanzsaldos anzupassen. Wendet man die Ergebnisse der Kreislauftheorie der Verteilung auf die Staatsverschuldung an, so zeigt sich, daß die Einkommensumschichtungen zugunsten der Unternehmereinkommen (Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen) und zu Lasten der Arbeitnehmereinkommen erfolgen. Da die Zusammenhänge hier nicht im einzelnen abgeleitet werden können, sei als Anhaltspunkt nur auf die erweiterte Keynesche Verteilungsgleichung verwiesen:

Nettoeinkommen der Unternehmer

$$\begin{aligned}
 &= \text{private Investitionen} \\
 &+ \text{Verbrauch der Unternehmerhaushalte} \\
 &\times \text{Sparen der Arbeitnehmer} \\
 &+ \text{Verschuldung des Staates (abzüglich der staatlichen Kreditgewährung für private Investitionen)} \\
 &+ \text{Saldo der Leistungsbilanz}
 \end{aligned}$$

Diese Gleichung, die als Identität ohne Ausnahme gilt, die allerdings die Umschichtungs Vorgänge wegen der fehlenden Verhaltensdeterminanten im einzelnen nicht erkennen läßt, zeigt, daß die Nettoeinkommen der Unternehmer durch drei Verwendungsgrößen des Sozialproduktes und durch zwei Spargrößen, das Sparen der Arbeitnehmer und das negative Sparen des Staates in Form der Verschuldung, bestimmt sind. Wenn durch die Staatsverschuldung, wie gezeigt, die privaten Investitionen nicht oder zumin-

dest nicht wesentlich sinken und wenn der Leistungsbilanzsaldo nicht entsprechend zurückgeht, so muß sich die zusätzliche private Vermögensbildung einkommensmäßig als Nettoeinkommen der Unternehmer niederschlagen. Der erwähnte Preisanstieg bedeutet unter Verteilungsaspekten nichts anderes als die erforderliche Anpassung der Verteilungsrelationen, die gesamtwirtschaftlich zur Erreichung der notwendigen Ersparnisse erfolgen muß²⁾. Die Preiserhöhungen verhindern auch, daß das Arbeitnehmersparen aus der unterbliebenen Steuererhöhung in spürbarem Umfang abschwächend wirkt. Zugleich lassen diese verteilungstheoretischen Zusammenhänge erkennen, daß nicht, wie meist behauptet wird,

²⁾ Derartige Preis- und Einkommenseffekte treten nicht jede Periode erneut auf, sondern immer nur dann, wenn die staatliche Neuverschuldung gegenüber der Vorperiode wächst und eine Anpassung der Ersparnisse herbeigeführt werden muß.

die späteren Zinszahlungen für die Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung bestimmend sind, sondern die Neuverschuldung selbst.

Verstoß gegen Verteilungsziele

Die genannten Verteilungseffekte, die in der Diskussion um die Staatsverschuldung fast völlig unberücksichtigt bleiben oder weitgehend verkannt werden, zeigen, daß die Bundesregierung mit der geplanten Kreditnahme gegen ihre verteilungspolitischen Zielsetzungen gravierend verstößt. Die Nivellierungswirkungen, die durch die vermögenspolitischen Sparförderungsmaßnahmen erreicht werden, sind quantitativ im Vergleich zu diesen Effekten gering. Berücksichtigt man darüber hinaus, daß die Bundesregierung aus wachstumspolitischen Gründen die privaten Investitionen in starkem Maße fördert, so zeigt sich ins-

gesamt, daß sie in einem Umfang die Unternehmergewinne begünstigt, wie es in der Bundesrepublik selbst in den Wiederaufbaujahren nicht geschehen ist. Allerdings – das mag man ihr zugute halten – ist sie sich über die Verteilungseffekte nicht im klaren, wie viele Äußerungen ihrer Repräsentanten zeigen.

Beeinträchtigung der Geldpolitik

Noch ein weiterer Nachteil der Staatsverschuldung sei kurz erwähnt. Je höher sie ist, um so stärker ist die Geldpolitik in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt. Das hängt damit zusammen, daß fast stets ein Teil der Staatsverschuldung in kurzfristigen Papieren erfolgt. Diese stellen für die Banken Sekundärliquidität dar, die sie jederzeit bei der Bundesbank in Zentralbankgeld umtauschen können. Infolgedessen sind sie, wie insbesondere die

nn Sie an Geldanlage denken:

Dresdner Bank- Sparbrief

- 6 Jahre Laufzeit
- steigende Verzinsung, von 4% im ersten bis 10% im sechsten Jahr
- sicher und ohne Kursrisiko
- jederzeit einlösbar
- kostenfrei

ner Bank-Sparbriefe erhalten Sie für 1000,- und 10000,- DM. Wir senden Ihnen gern ausführliches Informationsmaterial und stehen zu einem persönlichen Gespräch zu Ihrer Verfügung.

Dresdner Bank

Erfahrungen des Jahres 1969 zeigen, so lange von den restriktiven Maßnahmen der Bundesbank unabhängig, wie sie über genügend hohe Bestände an derartigen Papieren verfügen.

Aber auch wenn sich der Staat auf eine mittel- und langfristige Verschuldung beschränkt, wird dadurch der Liquiditätsspielraum der Privatwirtschaft ausgeweitet, selbst wenn man von einer Kursstabilisierungspolitik absieht. Da laufend Teile der Staatsschuld zur Tilgung an-

stehen, können die Wirtschaftssubjekte und vor allem die Banken bei restriktiver Politik der Bundesbank darauf verzichten, neue Staatstitel zu übernehmen. In den angelsächsischen Ländern lassen sich deutlich solche Reaktionen des privaten Sektors feststellen.

Zusammenfassend kann somit gesagt werden, daß bei Vollbeschäftigung eine kreditäre Finanzierung der inneren Reformen mit erheblichen negativen Nebenwirkungen verbunden ist,

die den wirtschafts- und verteilungspolitischen Zielsetzungen extrem zuwiderlaufen. Das heißt nicht, daß die inneren Reformen nicht durchgeführt werden können. Nur sollte — von Rezessionsphasen abgesehen — zur Finanzierung auf die Besteuerung zurückgegriffen werden. Wenn man die Milliardenausgaben für die inneren Reformen will — und weite Teile der Bevölkerung bejahen sie —, dann sollte man auch die Notwendigkeit einer zieladäquaten Finanzierung nicht verschweigen.

Inflation gefährdet Reformen

Dr. Ernst Müller-Hermann, Bonn

Die Bundesregierung hat ein Reformprogramm vorgelegt, in dem mit Milliarden nicht geizt wird. Gleichzeitig verbreitet sie mit der Vorlage die Behauptung, 20 Jahre CDU/CSU-Regierung hätten große Versäumnisse auf dem Gebiet der Infrastruktur auftreten lassen. Der Arbeitskreis Wirtschaft und Ernährung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat in einer Dokumentation nachgewiesen, daß dies einfach nicht stimmt.

Milliarden für Reformen

Einerseits hat die Bundesrepublik auf dem Gebiet der Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen der sozialen Sicherung, des Wohnungsbaus und der Verkehrspolitik, in den vergangenen 20 Jahren eine führende Stellung in der Welt erreicht. Aber auch auf den Sektoren Bildung, Wissenschaft und Forschung ist die Stellung der BRD nicht so schlecht, wie sie allgemein dargestellt wird. Diese Leistungen wiegen um so mehr, wenn man die Erblast berücksichtigt, die die deutsche Bevölkerung und die CDU/CSU

als Regierungsparteien 1949 zu bewältigen hatten. Zum anderen hat die CDU/CSU nie behauptet, in den vergangenen 20 Jahren Leistungen erbracht zu haben, die für die Zukunft Nichtstun erlauben. Selbst wenn die Reformpläne der jetzigen Bundesregierung jemals verwirklicht werden sollten, wäre damit gewiß nicht die Zeit des Schlaffenlandes angebrochen.

Allein für den Sektor Bildung und Wissenschaft schätzt die Bundesregierung die notwendigen Beträge auf 100 Mrd. DM bis zum Jahre 1980. Für die Bewältigung unserer Umweltprobleme, für den weiteren Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, für das Gesundheitswesen und für andere Bereiche werden ähnlich hohe Summen genannt. Hier taucht nun mit Recht die Frage auf, wer das bezahlen und wie das finanziert werden soll.

Man braucht kein Fachmann zu sein, um sich ausrechnen zu können, daß diese Milliardenbeträge nicht gleichzeitig aufgebracht werden können. Es klingt etwas sehr nach Propaganda-

politik, wenn man dem deutschen Volk einreden will, die anstehenden Probleme würden von der Regierung alle auf einmal gelöst werden können, und noch dazu unter der Bedingung, die Steuern nicht zu erhöhen. Etwas mehr Bescheidenheit wäre von Vorteil — die Enttäuschungen wären dann später nicht so groß. Es erscheint daher dringend notwendig, eine *Prioritätskala* aufzustellen.

Voraussetzungen der Staatsverschuldung

Ganz sicher kommen wir bei nüchterner Betrachtungsweise nicht an der Tatsache vorbei, daß für unsere Zukunftssicherung erhebliche Mittel aufgebracht werden müssen. Da die amtliche Regierungspolitik eine Erhöhung der Steuerlastquote ausschließt, bleibt nur eine vermehrte Verschuldung des Staates, um die notwendigen Mittel aufbringen zu können. Dies ist auch der Weg der jetzigen Bundesregierung, wenn man den Äußerungen maßgeblicher Vertreter glauben darf. Es stellt sich

hierbei die Frage, ob diese Finanzierungsart ausreichend ist und unter welchen Voraussetzungen sie angewendet werden kann.

Der von der Bundesregierung eingeschlagene Weg der Mittelbeschaffung setzt einen funktionierenden Kapitalmarkt voraus. Die Privaten müssen also einen großen Teil ihres Einkommens dem Kapitalmarkt zu Verfügung stellen. Auf lange Sicht ist es sogar unumgänglich, die Sparquote zu erhöhen.

Sparen ist aber in erster Linie eine Sache des Vertrauens in die Politik der Regierung, insbesondere in ihre Wirtschaftspolitik. Inflationsraten, wie wir sie heute erleben, sind für den Sparer mit Sicherheit kein Balsam. Im Gegenteil: Inflation und Flucht in die Sachwerte stehen in einem Zusammenhang, der von niemandem geleugnet werden kann. Die Bundesregierung wird also, wenn sie fortfährt, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die nicht als oberstes Ziel die Stabilität ins Auge faßt, keinen derart ergiebigen Kapitalmarkt vorfinden, der es erlaubt, die für die Reformen notwendigen Mittel aufzubringen.

Folgen der Baupreissteigerungen

Eine unsolide Wirtschaftspolitik wird auch von einer anderen Seite das Reformprogramm der

Bundesregierung schwer beeinträchtigen: Die Realisierung der Zukunftsaufgaben durch die öffentlichen Hände steht und fällt mit der Preisentwicklung auf dem Baumarkt. Denn fast alle Vorhaben zur Lösung unserer Zukunftsprobleme sind direkt oder indirekt mit dem Baumarkt verbunden. Gelingt es in absehbarer Zeit nicht, die Inflation in der Bundesrepublik zu stoppen, geraten wir in eine Situation, in der die Zuwachsraten, die in den öffentlichen Haushalten für investive Ausgaben vorgesehen sind, durch die tatsächlichen Inflationsraten aufgezehrt oder gar überkompensiert werden.

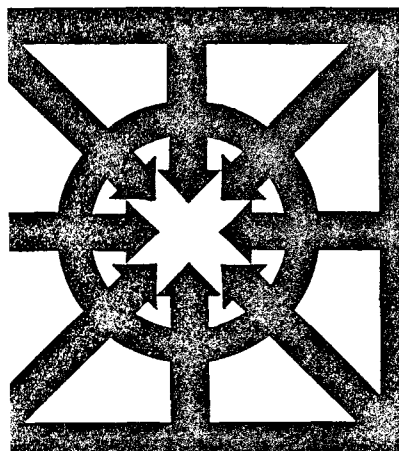
Diese erschreckende Tatsache läßt sich an Beispielen belegen. Hinter dem Nebel eines zunächst imponierenden „Geldschleiers“ werden bereits heute die Realitäten schrumpfender realer Zuwachsraten bei den öffentlichen Investitionen sichtbar: 1969 gab die öffentliche Hand für den Ausbau von Schulen und Hochschulen insgesamt 4,5 Mrd. DM aus. 1970 sind Ausgaben in Höhe von ca. 5,4 Mrd. DM zu erwarten, also eine Ausgabensteigerung von 20%. Die Preise von Bauleistungen für Bürogebäude steigen gegenwärtig mit einer jährlichen Inflationsrate von 20%. Das führt aber im Endeffekt bei diesem Teilstück innerer Reformen dazu, daß das reale Leistungsvolumen gegen-

über 1969 höchstens aufrechterhalten werden kann. Einem erheblichen Ausgabenzuwachs stehen nicht erhöhte reale Investitionen Ende 1970 gegenüber, sondern wahrscheinlich verringerte.

Der Bildungs- und Wissenschaftsrat unterstellt bei der Ermittlung des Finanzbedarfs für Schulen und Hochschulen bis zum Jahre 1980 eine jährliche Steigerung der Baukosten um 3%. Diese Annahme ist im Bildungsbericht der Bundesregierung übernommen worden. Baupreissteigerungen von voraussichtlich mehr als 20% im Jahre 1970 führen aber dazu, daß der Endpunkt einer prognostizierten Preisentwicklung über 10 Jahre bereits in einem einzigen Jahr zum größten Teil vorweggenommen wird. In Geldgrößen ausgedrückte Bedarfspläne verlieren bei derartigen Inflationsraten jeglichen Aussagegehalt.

Straßenbau

Selbst im Bereich des Straßenbaus, in dem von 1965 bis August 1969 der Preisindex für spezielle Straßenbauleistungen unter demjenigen von 1962 lag, nimmt die Entwicklung einen für die weitere Gestaltung der öffentlichen Investitionen bedenklichen Verlauf. Nach den neuesten Zahlen des Statistischen Bundesamtes haben die Preissteigerungen im Straßen-



Aufgeschlossenheit für die Probleme des Kunden ist das A und O jedes Geschäfts. Diesem Grundsatz verdanken die Unternehmer ihre Absatzerfolge und wir die Zufriedenheit eines ständig wachsenden Kundenstamms. Unsere kontaktfreudigen Mitarbeiter bemühen sich um jeden einzelnen von ihnen. Besonders alle Finanzierungsprobleme sind bei uns in den besten Händen. Diesen Vorteil sollten Sie nutzen.



COMMERZBANK
... eine Bank, die Ihre Kunden kennt

bau bereits eine Jahresrate von 16 % und bei Brücken im Straßenbau von 23,5 % erreicht. Die negativen Auswirkungen der bedenklich hohen Preissteigerungen im Brückenbau auf das reale Volumen des gesamten Straßenbaus dürfen nicht unterschätzt werden, da der Anteil des Brückenbaus am gesamten Straßenbau (einschließlich Erdarbeiten) gegenwärtig 20–25 % ausmacht.

Der Haushaltsentwurf des Bundes für 1971 stellt diesen Preissteigerungen eine Erhöhung des gesamten Verkehrs-etats von lediglich 14 % gegenüber. Daher werden die effektiven Bauleistungen 1971 erheblich hinter dem Stand von 1970 zurückbleiben. Auch hier kann es dieser Bundesregierung nicht gelingen, die inflationäre Entwicklung mit imponierenden Steigerungsraten im Haushalt einzuholen.

Wohnungsbau

Bundeswohnungsbauminister Lauritzen verweist stolz darauf, daß der „Gesamtplafond“ an Mitteln des Bundes für den Wohnungs- und Städtebau in den Jahren 1970 bis 1974 von 1,9 Mrd. DM auf 3,7 Mrd. DM, also um rd. 92 %, steigen wird. Hinter diesen Geldgrößen soll für den Sozialen Wohnungsbau ein Programm stehen, das jährlich zusätzlich 100 000 Wohnungen vorsieht.

Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus: Der Rheinische Verband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmer hat in einer Repräsentativumfrage für Nordrhein-Westfalen festgestellt, daß infolge der Baukostensteigerung für eine 75 qm große Sozialwohnung ein zusätzlicher Bedarf an zinslosen öffentlichen Mitteln von 23 000 DM erforderlich ist. In Rheinland-Pfalz liegt – bei niedrigeren Mietobergrenzen und ohne Aufwendungsbeihilfe – der vergleichbare zusätzliche Finanzbedarf nach der Mittel-

lung des Rheinischen Verbandes erheblich darüber.

Selbst wenn man für den Bundesdurchschnitt die unterste Grenze des zusätzlichen Bedarfs an öffentlichen Mitteln, der durch die Baukostensteigerung verursacht ist, wählt und mit 20 000 DM festlegt, so müßten bereits in diesem Jahre 3,3 Mrd. DM zu den bisher bereitgestellten öffentlichen Mitteln zusätzlich aufgebracht werden, wenn der Soziale Wohnungsbau und seine Mieten auf dem Niveau von 1969 gehalten werden sollen. Diese Entwicklung wird es Minister Lauritzen mit Sicherheit unmöglich machen, sein Programm von 100 000 zusätzlichen Wohnungen pro Jahr zu verwirklichen.

Mittelbeschaffung zu jedem Zins?

Maßgebliche Vertreter der Regierung sind der Auffassung, daß der Staat seine Zinsrobustheit einsetzen kann, um sich die für seine Infrastrukturprogramme benötigten Mittel planungssicher zu beschaffen. Dies scheint mir eine gefährliche Überlegung zu sein.

Denn je stärker der Staat gegenüber den privaten in- und ausländischen Investoren seine aufgrund der Steuerhoheit gewonnene Zinsrobustheit ausnutzt, um so stärker tendiert das Kapitalzinsniveau nach oben. Steigende Kapitalzinsen bedeuten aber steigende Kosten. Und hier sind zwei Folgen denkbar:

Entweder überwälzen die Privaten die hohen Kreditkosten und sorgen damit für Preissteigerungen,

oder aber die Kostensteigerungen zwingen die Privaten zur Verminderung ihrer Wirtschaftstätigkeit – insbesondere beim Mittelstand – und führen damit zu verminderten Steuereinnahmen.

Beide Möglichkeiten sind für die Finanzierung eines Reform-

programms ebenfalls sehr folgenreich. Bei der ersten Variante eilen die tatsächlichen Kosten der geplanten Maßnahmen ihren Schätzungen voraus. Bei der zweiten Möglichkeit bleibt das Steueraufkommen hinter den Erwartungen zurück, und eine weitere Staatsverschuldung wird notwendig. Hier liegt die Gefahr eines Teufelkreises, aus dem es kaum ein Entrinnen mehr gibt.

Eine solide, an der Geldwertstabilität orientierte Wirtschaftspolitik ist daher – neben einem markt- und zinsbewußten Verhalten der öffentlichen Hand – die Voraussetzung für die Finanzierung eines kostenintensiven Programms. Die Frage, ob die Reformen der Bundesregierung noch bezahlbar sind, muß im Hinblick auf die praktizierte Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und unter Berücksichtigung des oben Gesagten also verneint werden.

Vorstellungen der Opposition

Es bleibt leider kein Raum mehr, die Gegenvorstellungen der CDU/CSU zu umreißen. Einige sollen hier aber angedeutet werden:

Nicht alle Reformen kosten Geld; man sollte mit ihnen beginnen.

Nicht alle Reformen müssen durch den Staat finanziert werden: Auf dem Gebiet des Umweltschutzes beispielsweise läßt sich ein großer Teil der Aufgaben privatwirtschaftlich besser, schneller und billiger lösen.

Nicht alle Reformen können auf einmal bewältigt werden: Es müssen Prioritäten mit besonderer Betonung des Bildungswesens, der Forschung, der Vermögensbildung und der Sparförderung gesetzt werden.

Alle Reformen sind nur bezahlbar, wenn eine Wirtschaftspolitik betrieben wird, die sich durch Solidität, Stabilität und Nüchternheit auszeichnet.