

Molitor, Bruno

Article — Digitized Version

Unsoziale Staatsverschuldung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Molitor, Bruno (1971) : Unsoziale Staatsverschuldung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 51, Iss. 1, pp. 23-28

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134213>

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.

Unsoziale Staatsverschuldung?

Prof. Dr. Bruno Molitor, Würzburg

Es gibt, mit Ausnahme der Außenwirtschaft, kaum einen ökonomischen Bereich, über den in der Bevölkerung und nicht zuletzt bei Geschäftsleuten so desolante Vorstellungen herrschen wie über die Staatsverschuldung. Besteht dort die Neigung, Exporte und Devisenüberschüsse schlechtweg als gesamtwirtschaftlich vorteilhaft anzusehen, gilt hier umgekehrt die Bedenklichkeit, um nicht zu sagen Gefährlichkeit, als ausgemacht. Das hat seine Gründe. Zum Teil wirkt noch die Erfahrung mit dem unsoliden Finanzgebaren feudalistischer Fürsten nach, das den liberalen Vätern der Nationalökonomie als Anschauungsmaterial diente und dessen Erinnerung in ihren kritischen Stellungnahmen zur Staatsverschuldung aufbewahrt ist.

Fiskalischer Leichtsin?

Dieser Aspekt der Angelegenheit erscheint heute subtiler als Gefahr einer „übermäßigen Ausweitung“ der öffentlichen Ausgaben, da die Kreditaufnahme im Vergleich zur Steuererhöhung aus psychologischen Gründen einen bequemeren Finanzierungsweg abgibt¹⁾ und so den Staat eher in die Versuchung führen kann, über seine Verhältnisse zu leben. Er läßt die Frage nach einer objektiv zu ermittelnden „Grenze“ der Staatsverschuldung nicht zur Ruhe kommen. Indes, was immer die Wissenschaft hier als Richtmaße zu bieten vermochte²⁾, die Staaten haben sich in Aufrüstung und Kriegen darüber hinweggesetzt. Für moderne Zeiten ist es in praktisch allen Fällen die mit solchen Zwecken verbundene Strapazierung der Produktivkräfte und nicht die besondere Finanzierungsweise, der ein wirtschaftlicher Ruin zur Last gelegt werden muß. Und es

¹⁾ Vgl. Robert Nöll von der Nahmer: Finanzwissenschaft, Bd. 1, Köln, Opladen 1964, S. 310.

²⁾ Günter Schmölbers: Finanzpolitik, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1965, S. 415: „fertige Rezepte dafür kann sie (die Finanzpolitik) von der Wissenschaft nicht erwarten“.

bleibt ein Jammer, daß ein Teil der heutigen Entwicklungsländer gleichwohl in dieselben Fußtapfen zu treten scheint.

Ähnlich steht es um die Inflationsgefahr, die die öffentliche Meinung hartnäckig mit der Staatsverschuldung in Zusammenhang bringt. Offenbar wird hier eine Teilmöglichkeit, nämlich die Kreditaufnahme der Regierung bei der Notenbank, mit der Sache als Ganzes gleichgesetzt und überdies nicht nach der konjunkturellen Ausgangslage unterschieden; denn die dem Zentralbankkredit korrespondierende Geldschöpfung hat in der Depression ihre segensreichen beschäftigungspolitischen Folgen. Aber wenn sich der Fiskus bei Privaten verschuldet und dafür Sorge getragen ist, daß je nach der aktuellen Situation der möglicherweise unerwünschte mittelbare Einfluß auf die Bankenliquidität geldpolitisch neutralisiert wird³⁾, kann von einem Inflationseffekt nicht die Rede sein. Man müßte denn Ursache und Wirkung verwechseln. Dafür ist das uns nächstliegende Demonstrationsobjekt, die „gelenkte“ Wirtschaft des Nationalsozialismus, aufschlußreich: Wenn bereits Inflation herrscht, und sei es in ihrer „zurückgestauten“ Form, darf man nicht erwarten, daß die Staatsschuldtitel noch viel wert sind, die Private mangels anderer Möglichkeiten der Einkommensverwendung freiwillig oder direkt und (über Sparinstitute) indirekt gezwungenermaßen übernehmen. Aber selbst in diesem Fall hätte das Wenige bewahrt werden können, wenn nachher die Wäh-

³⁾ Vgl. Willi Albers: Staatsverschuldung und Geld- und Kreditpolitik. In: Finanzarchiv, N.F. Bd. 21 (1961), S. 36 ff.

Bruno Molitor, 43, Dr. rer. pol., ist ordentlicher Professor an der Universität Würzburg. Er leitet das Institut für Verteilungs- und Sozialpolitik.

rungsreform mit einer allgemeinen Vermögensabgabe gekoppelt und nicht einseitig zu Lasten der Geldvermögensbesitzer vollzogen worden wäre.

Vom breiteren Publikum kaum realisiert, aber darum nicht weniger bedeutsam ist ein verteilungspolitisches Bedenken, das gegen die Staatsverschuldung vorgebracht wird. Im Vergleich zur Steuerfinanzierung der entsprechenden Staatsausgaben begünstige sie die oberen Klassen der Einkommenspyramide, weil sich aufgrund der höheren Sparquote dort der Besitz an öffentlichen Titeln konzentriert, für den Schuldendienst aber alle Steuerzahler herangezogen werden. So bewirke der Staat durch seine Finanzierungsentscheidung eine „Umverteilung“, aber nicht im Sinn der Einkommensnivellierung, sondern in entgegengesetzter Richtung: „diese Konsequenz spricht gegen die Kreditfinanzierung nicht rentabler Investitionen“⁴⁾. Die These mag auf den ersten Blick einleuchten. In der Tat läge hier ein entscheidender Einwand gegen eine fortgesetzte Staatsverschuldung vor. Aber erzählt die Argumentation die ganze Wahrheit?

Nutznieser der öffentlichen Investitionen

Sie tut es nicht. Denn einmal zielt sie zu kurz, weil nicht danach gefragt wird, wem die zusätzlichen Staatsausgaben letztlich dienen. Für diesen Zusammenhang gewinnt die alte „objektbezogene“ Differenzierung an Bedeutung, freilich in einem abgewandelten Sinn. Natürlich ist es unzumutbar, laufende Staatsausgaben, wie etwa die Beamtengehälter, über Kredite zu finanzieren. Es muß sich schon um längerfristige Anlagen handeln. Aber auch für sie stellt die kommerzielle Rentabilität kein adäquates Auswahlkriterium dar. Denn abgesehen davon, daß immer noch zu prüfen wäre, welche Bevölkerungskreise solchen Anlagen schwergewichtig zu den Gelderträgen verhelfen, gibt es „unrentierliche“ Investitionen des Staates, die in ihrer gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswirkung einer gleichgroßen Ausgabe durch private Unternehmer überlegen sind, selbst wenn diese keine negativen Externeffekte nach sich zieht. Verteilungspolitisch kommt es indessen darauf an, wer sich als Nutznießer der öffentlichen Anlage herausstellt. Und da macht es einen großen Unterschied aus, ob es sich, um eine aktuelle Alternative herauszugreifen, um Investitionen im Wohnungs-, Bildungs- und Gesundheitswesen oder um Unternehmenssubventionen handelt, mögen sie auch unter dem wohlklingenden Namen einer sektoralen oder regionalen Strukturpolitik laufen. Man darf annehmen, daß von der Slumsanierung, dem Schul- oder Krankenhausbau vergleichsweise mehr die niedri-

geren Einkommensklassen profitieren – begüterte Bürger hatten kaum je über mangelnde Wohnungs-, Bildungs- und Gesundheitschancen zu klagen. Und der Effekt träte noch stärker hervor, wenn unsere Politik nicht einer sonderbaren Nivellierungsvorstellung huldigte und dahin tendierte, bei öffentlichen Einrichtungen den Segen der Kostenlosigkeit in gleicher Weise über Arme und Reiche auszuschütten⁵⁾.

Warum nicht in privater Regie?

Wie immer es also um den distributiven Charakter der Kreditfinanzierung stehen mag, auf der Ausgabenseite bietet sich dem Staat eine verteilungspolitische Chance, die im gegebenen Entwicklungsstadium unserer Wirtschaft im Vergleich zu anderen Sozialmaßnahmen besondere Wirksamkeit verspricht. Hier liegt denn auch der Grund, warum die Übernahme der einschlägigen Investitionen in private Regie die mit Abstand ungünstigste Alternative wäre. Paul Samuelson wurde einmal in einer Studentendiskussion gefragt: „Why is it that business can make profits putting flowers on toilet paper rather than devote its creative energies to reviving our decaying cities?“ Seine Antwort: „It is the business of the citizenry, and not of business, to make it profitable for resources to go into urban redevelopment“⁶⁾. Das ist eine salomonische Auskunft. Aber angenommen, es gelänge, die erforderlichen privaten Investoren anzulocken: so wie bei der Staatsverschuldung alle Steuerzahler, wäre jetzt die Allgemeinheit über die Güterpreise (einschließlich der Zinszahlungen an die privaten Gläubiger) belastet; nur kommt der verteilungspolitische Nachteil hinzu, daß von der Nutzung ausgeschlossen ist, wer den Marktpreis nicht zu entrichten vermag. Mithin ergäbe sich eine potenzierte negative Distributionswirkung.

Die Alternative der Steuerfinanzierung

Gehen wir aber von sachlich ebenso dringlichen wie verteilungspolitisch günstigen Staatsinvestitionen aus – und um sie dreht sich praktisch die Diskussion –, wie steht es um die alternativen Finanzierungsmethoden? Natürlich wäre es theoretisch denkbar, sie aus den laufenden öffentlichen Budgets⁷⁾ zu bestreiten. Für eine wirklich-

⁵⁾ Offenbar setzt das Heinz Haller (Finanzpolitik, a. a. O., S. 198) als selbstverständlich voraus, wenn er betont, daß sich die Anleihegläubiger selbst bei Verteilungsneutralität des Zinsendienstes besser ständen, weil sie im Unterschied zur Steuerfinanzierung immer noch die Nutzungen der Staatsinvestitionen gratis hätten. Überdies würde die Steueralternative für die schlechter gestellten Bürger bedeuten, daß sie für die gleichen Nutzungen mehr aufbringen müssen, wenn man mit den anteiligen Zinssteuern im Kreditfinanzierungsfall vergleicht.

⁶⁾ Paul A. Samuelson: Galbraith. In: Newsweek v. 3. 7. 1967, S. 53.

⁷⁾ Wir vernachlässigen für unseren Zusammenhang die Besonderheiten einer föderalistischen Finanzstruktur, insbesondere das Problem der nicht synchronisierten Verteilung von öffentlichen Aufgaben und Steuerquellen unter den Gebietskörperschaften.

⁴⁾ Heinz Haller: Finanzpolitik, 4. Aufl., Tübingen, Zürich 1968, S. 198.

keitsorientierte Analyse drängt sich jedoch die Frage auf, warum das nicht längst hinreichend geschehen ist und auch heute nur unzureichend geschieht. Die Antwort lautet, daß andere Forderungen an die Staatstätigkeit mit Erfolg um die stets knappen Haushaltsmittel konkurrieren und daß sich Blöcke von der Größenordnung etwa der Verteidigungsausgaben und der erforderlichen Sanierungs- und Bildungsinvestitionen aus dem gegebenen Budget eben nicht gleichzeitig bedienen lassen.

In der Tat wäre es bei den einmal eingefahrenen Gleisen wenig realistisch, auf eine massive absolute Senkung anderer Ausgabearten zu hoffen, so sehr sich gerade ein Subventionsabbau und Rüstungseinschränkungen verteilungspolitisch günstig auswirkten. Viel ist schon erreicht, wenn sich ihr Anteil am Steueraufkommen, das im Wirtschaftswachstum automatisch und je nach dem Progressionsgrad der direkten Steuern überproportional zunimmt, zurückdrängen läßt. Bedenkt man jedoch, welcher Teil der Mehreinnahmen bei der vordringenden „Ausgabendynamisierung“ bereits gesetzlich vorweg mit Beschlag belegt wird, sind die Erwartungen selbst in diesem

Fall nicht hoch zu spannen. Dafür ist der Nachholbedarf an Infrastrukturinvestitionen zu groß. Und die erforderlichen Zusatzausgaben nach alter Übung über Dezennien zu verteilen, hieße hinter einem fahrenden Zug herlaufen: Die neuen öffentlichen Anlagen sind noch nicht fertig, aber schon hat der wachsende Bedarf die Planungen überholt.

Es bleibt nur der Ausweg, die Steuersätze entsprechend zu erhöhen, so sich keine neuen Steuerarten mehr finden lassen. Aber das ist für die in Frage stehenden Ausgabenzwecke leichter gesagt als getan. Am ehesten wäre noch mit einer Heraufsetzung der „unmerklichen“ indirekten Steuern zu rechnen. Indessen kann deren Regressionswirkung schwerlich als soziale Empfehlung gelten⁸⁾, und die Steuerfinanzierung soll doch gerade distributiv einer Kreditaufnahme überlegen sein. Günstiger erscheint da schon eine lineare Anhebung der direkten Steuern. Aber deren Verteilungswirkung bedarf selbst dringend

⁸⁾ Immerhin plädiert John Kenneth Galbraith (The Affluent Society, Boston, London 1958, deutsch: Gesellschaft im Überfluß, München, Zürich 1959, S. 332 ff.) für diesen Weg, um der politischen Pattstellung bei der Einkommensteuer zu entgehen, und weil die so finanzierten Zusatzausgaben schwergewichtig den unteren Einkommensklassen zugute kämen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

**DIE EINFUHR GEWERBLICHER ROHSTOFFE UND
IHRE ABHÄNGIGKEIT VON DER WIRTSCHAFTLICHEN
ENTWICKLUNG DER BUNDESREPUBLIK 1958—1967**

von Wolfgang Bredner

Von dem allgemein angenommenen Gleichverlauf zwischen Industrieproduktion und Rohstoffeinfuhr kann generell nicht gesprochen werden. Vielmehr haben, wie die vorliegende Studie deutlich zeigt, Strukturwandlungen in der Industrie, Substitution und technischer Fortschritt die industrielle Rohstoffimportquote laufend verändert. Dennoch wird deutlich, wie im Rahmen zahlreicher, immer wieder zu analysierender Veränderungen ökonomischer Daten dem Rohstoffimport eine Hilfs- oder Barometerfunktion für Konjunkturprognosen zugeschrieben werden kann.

Oktav, 262 Seiten, 1969, brosch. DM 34,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

der Auffrischung. Und zwar darum, weil mit dem steigenden allgemeinen Einkommensniveau bei nominal fixierten Steuerklassen immer mehr Lohnneinkommensbezieher in den Progressionsbereich hineingeraten, der für sie angesichts ihrer Stellung innerhalb der Einkommenspyramide gar nicht gedacht war. So käme nur eine entsprechend stärkere Belastung der höheren Einkommensstufen in Betracht. Sie hat jedoch in besonderer Weise mit „Steuerfraktionen“ zu rechnen; die zahlreichen Abzugsmöglichkeiten setzen der Durchschlagkraft Grenzen; auch läßt sich nicht schlechtweg eine Abwälzung auf die Güterpreise ausschließen. Und wenn dann noch das Bedenken berücksichtigt wird, daß eine „allzu starke“ Progression die unternehmerische Investitionslust in Mitleidenschaft ziehen könnte⁹⁾, muß man sich fragen, inwieweit die Finanzierung über die erforderlichen Zusatzsteuern, welche relativen Vorzüge sie auch sonst bieten mag¹⁰⁾, überhaupt eine realistische Alternative darstellt: Entweder sie verliert an sozialem Charakter oder das durchsetzbare Mittelaufkommen reicht nicht hin. So wie die Dinge liegen, ist zu befürchten, daß für Sozialinvestitionen des gehörigen Ausmaßes die Wahl nurmehr auf überwiegende Kreditfinanzierung oder aufschiebende Unterlassung lautet. Jedenfalls spricht hier die bisherige Erfahrung eine deutliche Sprache.

Zinsendienst für die Staatsschuld

Eine Staatsverschuldung hat in praxi gegenüber der Steueralternative unbestreitbar Vorteile: Ihr stehen keine vergleichbaren politischen Widerstände entgegen; die Sozialinvestitionen lassen sich, unbeschadet der Größenordnung der Erst-

beträge, sachlich reibungslos in angemessener Frist durchführen¹¹⁾, und die Finanzierung erfolgt, was nicht vernachlässigt werden sollte, in freier Entscheidung der Anleihezeichner¹²⁾. Blicke die Verteilungswirkung des Schuldendienstes: Muß sie tatsächlich so ungünstig ausfallen, wie behauptet wird?

Alles kommt darauf an, was man hinsichtlich der Zinsenaufbringung, der Zusammensetzung des Zeichnerkreises und der Tilgungsmodalitäten als Datum annimmt und was nicht. Zunächst zum Zinsendienst. Rebus sic stantibus mögen sich in der Tat die Staatspapiere unter den privaten Bürgern (einschließlich der Geschäftsbanken) „progressiver“ verteilen als die Steuerlasten, so daß auch bei einem im Wirtschaftswachstum – und durch die öffentlichen Investitionen möglicherweise verstärkt – steigenden Budgetvolumen die Bezieher niedrigerer Einkommen immer anteilig die Zinsen für die besser situierten Staatsgläubiger mitfinanzieren. Indessen ist das alles andere als ein Naturgesetz. Auch ohne vom überkommenen Steuerprinzip der Nonaffektation abzugehen, bieten sich praktikable Wege, die dahin führen, die Schuidtitelinhaber ihre Zinsen gleichsam selbst aufbringen zu lassen. Praktikabel darum, weil es hier nicht mehr um den Block der öffentlichen Kapitalausgaben, sondern nur um den beschränkten periodischen Schuldendienst geht¹³⁾, so daß „differentielle“ Budgeteingriffe genügen können.

Zu denken ist an eine gezielte (relative oder absolute) Senkung von Staatsausgaben mit negativem Verteilungseffekt, an einen Abbau der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten, die faktisch die höheren

⁹⁾ Vgl. Heinz Haller: Finanzpolitik, a. a. O., S. 200.

¹⁰⁾ Heinz Haller (Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben. In: Finanzarchiv, N.F. Bd. 19 [1958/59], S. 78 f.) führt hier, etwas mißverständlich formuliert, eine geringere „Produktivitätseinbuße“ der Wirtschaft auf, weil die Steuerfinanzierung, soweit sie den Konsum reduziert, der privaten Investition mehr Chancen belasse, während eine staatliche Schuldenaufnahme zumindest bis zur Tilgung in voller Höhe private Investitionsmittel entziehe. Aber abgesehen davon, daß die Anleihezeichner, die ja freiwillig handeln, noch am ehesten wissen müssen, was sie tun, und die öffentliche Investition einen stärkeren, wenn auch indirekten Produktivitätseffekt haben kann – ist es nicht wahrscheinlich, daß die Zusatzbesteuerung weniger den Konsum als das Sparen der privaten Haushalte trifft? Für die hohen Gewinneinkommen, die wiederum aus Verteilungsgründen besonders herangezogen werden sollen, macht Haller diese Annahme selbst. Darüber hinaus ließe sich mit dem Beirat beim Wirtschaftsministerium (Kriterien und Konsequenzen der Staatsverschuldung. Abgedruckt in: Horst Claus Räcktenwald [Hrsg.]: Finanzpolitik, Köln, Berlin 1969, S. 433) umgekehrt zur Gunsten der Staatsverschuldung sagen, daß sie im Vergleich zur sonst eintretenden und sicherlich nicht voll abwälzbaren Zusatzbesteuerung auf jeden Fall die Nettogewinnerwartungen der privaten Investoren positiv beeinflusst.

Das Karl-Bräuer-Institut (Zur gegenwärtigen Problematik der Staatsverschuldung, Bonn 1968, S. 12 f.) sieht einen anderen Vorteil der Steuerfinanzierung in deren relativen Kostengünstigkeit. Soweit hier die Verwaltungskosten angesprochen sind, kann das nach allem, was wir über unseren Finanzapparat wissen, zumindest für eine Zusatzbesteuerung füglich bezweifelt werden. Andererseits stellen Zinsen für die Staatsanleihen nur unter fiskalischer Brille „Kosten“ dar. Gesamtwirtschaftlich handelt es sich um Transferzahlungen, die je nach der Zusammensetzung des Zeichnerkreises zudem verteilungspolitisch mehr oder minder günstig eingesetzt sein können.

¹¹⁾ Natürlich fehlt es nicht an Warnungen vor einer Oberbeanspruchung des Kapitalmarktes zu Lasten der privaten Unternehmen. Indessen ist an unseren hohen Kapitalexport zu erinnern, der z. B. 1969 nicht weniger als 40 % der gesamten längerfristigen Geldvermögensbildung aus inländischen Quellen beanspruchte. Außerdem fällt dem Zentralen Kapitalmarktausschuß eine wichtige Funktion in der Korrektur der Mittelaufteilung zwischen privatem und staatlichem Bereich zu.

Freilich ist ein Zinsanstieg nicht auszuschließen. Aber wegen dieser möglichen und jedenfalls beschränkten Sekundärwirkung der Staatsverschuldung zu einem Problem primär der funktionalen Einkommensverteilung zu erklären (Otto G a n d e n b e r g e r: Öffentlicher Kredit und Einkommensverteilung. In: Finanzarchiv, N.F. Bd. 29 [1970], S. 1 ff.), schießt weit über das Ziel hinaus. Im übrigen: wenn die Anleihebegebung über die Kapitalnachfrage einen Zinseffekt zeitigt, gilt für die progressive Zusatzbesteuerung ein gleiches, nur diesmal über eine Beschneidung des Angebotes.

¹²⁾ Unter diesem Aspekt muß eine Zwangsanleihe als dritte Finanzierungsmöglichkeit ausscheiden. Wenn Heinz Haller (Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben, a. a. O., S. 79 f.), der ihre sonstigen Vorteile gegenüber der Steuerfinanzierung wie der Begebung freiwilliger Anleihen betont, schließlich zu dem Ergebnis kommt, daß man mangels eines distributiven Effektes auf eine Verzinsung der Papiere auch ganz verzichten kann und so bei einer „Steuer mit Rückerstattungsanspruch“ landet, ist überdies zweifelhaft, ob es sich überhaupt um eine vollwertige Alternative handelt.

Eher ließe sich umgekehrt erwägen, eine temporäre Steuererhöhung, die, wie der westdeutsche Konjunkturausgleichszuschlag, rückzahlungspflichtig ist, alternativ durch das Angebot einer verzinslichen Anleihe abzugelten.

¹³⁾ Die Abschreibungsbeträge müssen in gleicher Weise bei der Kredit- und Steuerfinanzierung aufgebracht werden.

Einkommensstufen begünstigen, und, falls die Kreditfinanzierung vor dem Hintergrund der absehbaren Einnahmeentwicklung Variationen des Steuerniveaus erlaubt oder erfordert, daran, die regressiven Verbrauchsteuern zu entlasten bzw. verstärkt die progressiven direkten Steuern heranzuziehen, was beides zu kombinieren wäre, wenn sich der Ausgleich bei gegebenem Niveau allein über eine Änderung der Steuerstruktur zu vollziehen hat¹⁴⁾. Erfolgen solche Korrekturen gleichzeitig mit der Schuldenaufnahme, kann die Verteilungswirkung der Zinszahlungen zumindest neutralisiert werden.

Zusammensetzung des Zeichnerkreises

Das ist jedoch nicht alles. Neben der Aufbringung der Zinsen bleibt die Zusammensetzung des Empfängerkreises zu prüfen. Läßt sich die Verteilung der Steuerlast nicht progressiv genug ge-

¹⁴⁾ Hier liegt auf seiten der Zinsaufbringung das Äquivalent zu der „besonders spürbaren Verringerung“ der hohen Einkommen, die Heinz Haller (Finanzpolitik, a. a. O., S. 198) für die Steueralternative reklamiert, so daß die Möglichkeit, „durch Kreditgewährung an Private Zinsen zu erhalten“, bei beiden Finanzierungsmethoden entsprechend beschnitten wäre. Zudem macht Norbert Andel (Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden. In: Public Finance, Bd. 24 [1969], S. 74) mit Recht für den Vergleich geltend, daß im Steuerfinanzierungsfall eine „besonders spürbare“ Einkommensreduktion auch die Bezieher kleiner Einkommen treffen kann.

stalten oder soll sozialpolitisch mehr erreicht werden, gilt es, entsprechend den Ungleichheitsgrad in der Verteilung der Schuldtitle zu senken. Dem kommt ohnehin die im internationalen Vergleich beachtliche durchschnittliche Sparquote unserer privaten Haushalte und die reichhaltige staatliche Sparförderung entgegen. Auch zeigt die breite Resonanz auf die inzwischen aufgelegten Bundesanleihen, daß die fatale psychologische Hypothek aus der Erfahrung mit der Behandlung der Staatsgläubiger nach 1945 überwunden sein dürfte. Soweit im übrigen Sozialversicherungsträger Schuldtitle übernehmen, profitieren die Masseneinkommensbezieher über geringere Pflichtbeiträge bzw. höhere Leistungen auf jeden Fall indirekt von den Zinserträgen.

Aber natürlich können besondere Anreize für kleine Anleger hinzutreten. Das beginnt psychologisch bei der Deklaration der Anleihen für bestimmte sozialinvestorische Zwecke. Sodann ist die Stückelung, die bevorzugte Bedienung der unteren Einkommensgruppen bei Überzeichnung und gegebenenfalls eine Kontingentierung der Zuteilung („Strohmannkäufe“) von Bedeutung. Endlich lassen sich die Anleihen als „Wachstumspapiere“ ausstatten, indem die Zinsen, statt laufend ausgezahlt zu werden, im Rücknahmepreis

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

BESTIMMUNGSGRÜNDE DER PREISENTWICKLUNG AUF DEM WELTKAUTSCHUKMARKT

von Wolfgang Voss

Schwankungen der Weltmarktpreise für Rohstoffe sind sowohl für Rohstoffexportländer als auch für ihre Abnehmer ein gewichtiges Element der Unsicherheit. Ausgehend von den oft unzulänglichen Versuchen der Nachkriegszeit, hektische Veränderungen der Rohstoffpreise durch ein System von Eingriffen in die Märkte zu verhindern, gibt die vorliegende Studie eine systematische und umfassende Analyse der Preisbestimmungsgründe eines einzelnen Rohstoffes und stellt Kriterien für Stabilisierungsabkommen fest. Besondere Beachtung findet dabei der Substitutionswettbewerb zwischen Natur- und Synthetikgummi.

Oktav, 361 Seiten, 1970, brosch. DM 34,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

enthalten sind und der Wert der Anlage mit ihrer Dauer progressiv zunimmt.

Denn daß sich die Papiere nicht nur beim Erwerb, sondern längerfristig gleichmäßiger verteilen, entscheidet schließlich über den angestrebten Sozialeffekt. So würde z. B. schon die Wanderung eines gegebenen Schuldtitelbetrages von höheren zu niederen Einkommensgruppen unter sonst gleichen Bedingungen die Situation verbessern¹⁵⁾. Praktisch ist natürlich der umgekehrte Prozeß zu befürchten. Alles hängt davon ab, daß die kleineren Zeichner ihr Engagement durchschnittlich als Daueranlage betrachten. Ohnehin wird die Vermögensverteilung erst berührt, wenn zur Anleihezeichnung nicht nur habituelle Sparbeträge umdisponiert werden, sondern die Sparquote der betreffenden Haushalte im Einkommenswachstum zunimmt.

Die Tilgungsfrage

Das führt uns zum Problem der Schuldentilgung. Noch bevor etwas darüber ausgemacht werden muß, inwieweit die Rückzahlung die Konsumausgaben der Zeichner erhöht oder nicht insgesamt einen kontraktiven Effekt hat, bleibt zu fragen, ob eine Tilgung überhaupt geboten erscheint. Denn „ein Papier, das eine ‚ewige‘ Forderung enthält, ist ebenso wertvoll – und daher auch im Bedarfsfall verkäuflich – wie eine Aktie, die ja auch nicht amortisiert wird¹⁶⁾“.

Gleichwohl wird man aus psychologischen Gründen gerade mit Rücksicht auf die kleineren Anleger nicht so weit gehen wollen. Mit der Rückzahlung der einzelnen Anleihe braucht aber nicht auch das Niveau der Staatsschulden abzunehmen. Dazu besteht keinerlei Erfordernis. Zur Kompensation wären neue Anleihen aufzulegen. Und das inzwischen gestiegene Einkommen, die absolute Höhe der Tilgungsbeträge und die Renditerfahrung lassen erwarten, daß die Zusammensetzung des neuen Zeichnerkreises verteilungspolitisch zumindest nicht ungünstiger ausfällt.

Man darf also nicht einwenden, daß der Vorteil der Kreditfinanzierung, bei der Beschaffung der Investitionsbeträge den Staatshaushalt zu schonen, nur temporär ist, da die Tilgungssummen später, wenn auch aus einem gestiegenen Einnahmenvolumen, doch wieder steuerlich abzudecken wären. Dazu müßte man schon der Entschuldung der öffentlichen Hand als einem dominierenden Ziel anhängen. Tatsächlich stellt sie aber alles andere als ein Ideal dar. Und das bereits darum, weil eine Nettotilgung, wie natürlich erst recht die anfängliche Steuerfinanzierung, den Staat mit den wachsenden Sozialinvestitionen zu einem immer gewichtigeren Eigentümer macht: Die Vermögensverteilung würde sich zuungunsten

des privaten Sektors verschieben. Dem entgegenzuwirken, ist nicht zuletzt der Vorzug einer zunehmenden Anleihebegebung. Es hat seinen gesamtwirtschaftlich guten Grund, für sozial vordringliche Staatsaufgaben dem privaten Kapitalmarkt Mittel zu entziehen; aber das bedeutet keineswegs, daß im Ausmaß der getätigten Investitionen schließlich auch das Staatsvermögen zunehmen müßte. Im Gegenteil, eine steigende öffentliche Verschuldung kann den Radius der Anlagemöglichkeiten für Private erweitern, was auch und gerade im Hinblick auf eine verstärkte Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand unumgänglich erscheint¹⁷⁾.

Ergebnis

Nimmt man alles zusammen, so muß die These vom unsozialen Charakter der öffentlichen Verschuldung de facto als trügerisch gelten, und zwar auch im Vergleich zur Steuerfinanzierung. Eher läßt sich umgekehrt behaupten, daß sich hier dem Staat eine wirkungsvolle verteilungspolitische Chance eröffnet. Man denke an die Kombination: Sozialinvestition – differentielle Steuerkorrektur zur Zinsaufbringung – Anreiz zur langfristigen Sparanlage für Masseneinkommensbezieher. Dem stehen auf seiten der Steuerfinanzierung als Passivposten nicht nur der Zwangscharakter und eine Verlagerung der Vermögensverteilung zugunsten des öffentlichen Sektors gegenüber, die marktwirtschaftlich kaum wünschenswert sein dürfte. Es ist auch mehr als zweifelhaft, daß sich die Anschaffungsbeträge für die erforderlichen Neuinvestitionen in der gehörigen Frist aufbringen lassen, es sei denn im Wege einer handfesten allgemeinen Zusatzbesteuerung, die sich in den praktisch absehbaren Fällen aber wieder verteilungspolitisch ungünstig auswirken würde. Immerhin kann man der Steuerlösung einen zweitbesten Charakter attestieren. Denn mit der Alternative vergleichen, daß die Sozialinvestitionen ganz unterbleiben und die rentierlich investierenden Kapitalbesitzer von Privaten ihre Zinsen erhalten, kommt wenigstens einiges in Gang und wird anteilig auch das verfügbare Einkommen der besser gestellten Bürger beschnitten.

¹⁵⁾ Wieso Norbert Andel (Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden, a. a. O., S. 74) hier von einem „absurden Ergebnis“ spricht, leuchtet sachlich nicht ein. Daß es unwahrscheinlich ist, steht auf einem anderen Blatt.

¹⁶⁾ Erich Preiser: Die Sanierung des Geldwesens und der Finanzen in Deutschland. In: Ders.: Bildung und Verteilung des Volkseinkommens, 2. Aufl., Göttingen 1961, S. 419.

¹⁷⁾ Vgl. Carl Föhl: Möglichkeiten einer zukünftigen Fiskalpolitik. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 79 (1957), S. 38 ff. Das Argument gilt natürlich verstärkt, wenn man den Spätkapitalismus einer „säkularen Stagnation“ ausgesetzt sieht, weil die privaten Investitionen hinter der im Wirtschaftswachstum zunehmenden Ersparnis der privaten Haushalte zurückzubleiben tendieren. Zur Kritik vgl. Heinz Haller: Neue Motivation der Staatsverschuldung? In: Heinz Haller, Horst Claus Recktenwald (Hrsg.): Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Mainz 1969, S. 301 ff.