

Berg, Günter

Article — Digitized Version

Grenzen der öffentlichen Verschuldung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Berg, Günter (1975) : Grenzen der öffentlichen Verschuldung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 11, pp. 569-575

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134883>

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.

Grenzen der öffentlichen Verschuldung

Günter Berg, Düsseldorf

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Allein in diesem Jahr kam es zu einer Nettoneuverschuldung von 70 Mrd. DM. Sind die rechtlichen, ökonomischen, finanzwirtschaftlichen und kapitalmarktmäßigen Grenzen der öffentlichen Verschuldung bereits erreicht oder gar schon überschritten?

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden hat in den aktuellen wirtschafts- und finanzpolitischen Beratungen, Diskussionen und Entscheidungen eine dominierende Stellung eingenommen. Die Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten sind in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Die Nettoneuverschuldung mußte von rund 8 Mrd. DM in 1970 auf rund 70 Mrd. DM in 1975 erhöht werden. Auch für 1976 zeichnen sich Kreditaufnahmen in dieser Größenordnung ab. Damit werden sich die Gebietskörperschaften in zwei Jahren um rund 140 Mrd. DM neu verschulden müssen — ein Betrag, der dem gesamten Schuldenstand der Gebietskörperschaften aus Kreditmarktmitteln Ende des Jahres 1973 entspricht. Angesichts einer solchen Entwicklung stellt sich immer dringlicher die Frage nach den Grenzen der öffentlichen Verschuldung.

Vorschriften des Grundgesetzes

Gemäß Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Mit der Neufassung des Artikels 115 GG ist die bis 1969 verfassungsmäßig statuierte objektbezogene Grenze der Verschuldung, wonach Kredite nur bei außerordentlichem Bedarf und nur zu werbenden Zwecken aufgenommen werden durften, aufgehoben worden. Dennoch hat sich der Gesetzgeber von der verwendungsorientierten Begrenzung der öffentlichen Schuldaufnahmen nicht gänzlich gelöst. Anstelle der mikroökonomischen Betrachtung der öffentlichen Schuldaufnahmen ist eine mehr ma-

kroökonomische Beurteilung getreten. Zielte die ehemalige verfassungsrechtliche Limitierung der Schuldaufnahmen darauf ab, die durch die Aufnahme von Schulden aufgebrauchten Mittel zur Deckung bestimmter „rentabler“ oder „self-liquidating“ Einzelprojekte zu verwenden, so bindet die jetzige gesetzliche Kreditlimitierung die öffentliche Schuldaufnahme an den sogenannten produktiven Teil der öffentlichen Staatsausgaben. Dies sind die öffentlichen Investitionsausgaben, die in makroökonomischer Hinsicht die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern.

Die Bindung der Kreditaufnahmen an die Investitionsausgaben basiert in ökonomischer Hinsicht auf dem Kapazitätseffekt der Kapitalgüter. Die Kapitalgüter ermöglichen in späteren Jahren eine Zunahme des Bruttosozialprodukts. Da hieraus auch ein Anstieg des Gesamteinkommens resultiert, kann aus diesem Zuwachs wiederum der höhere Schuldendienst getragen werden.

Die durch Art. 115 GG gezogene absolute Verschuldungsgrenze ist allerdings nicht so klar, wie der Gesetzeswortlaut scheint. Die gesetzliche Grenze ist je nachdem enger oder weiter, ob die Einnahmen aus Krediten im Haushaltsplan brutto, d. h. ohne Vorwegabzug der Ausgaben zur Schuldentilgung, oder netto, d. h. unter Vorwegabzug der Ausgaben zur Schuldentilgung, veranschlagt werden.

In Höhe der Tilgungsausgaben werden dem Kapitalmarkt liquide Mittel zugeleitet, und in Höhe der Tilgungsausgaben kann folglich — ohne zusätzliche Überforderung des Kapitalmarkts — eine Kreditaufnahme und Kapitalbildung erfolgen. Deshalb ist es in ökonomischer Hinsicht sinnvoll, nicht allein die Summe der Investitionsausgaben für die obere Grenze der jährlichen Kreditaufnahmen festzulegen, sondern auch die im Haushaltsjahr zu leistenden Tilgungsausgaben der Höhe der Bemessungsgrenze hinzuzurechnen.

Dr. Günter Berg, 33, ist im Referat „Finanzplanung, Steuerschätzung, allgemeine volkswirtschaftliche Fragen“ beim Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf tätig.

Auch in haushaltsrechtlicher Hinsicht wird diese Interpretation gedeckt. Aufgrund von Art. 115 Absatz 1 Satz 3 GG sowie § 12 Abs. 1 HGrG ist eine Nettoveranschlagung der Krediteinnahmen möglich¹⁾. Wenn es aber gesetzlich zulässig ist, Tilgungsausgaben im Vorwege von Krediteinnahmen abzuziehen, so kommt damit zum Ausdruck, daß Krediteinnahmen als Deckungsmittel für Tilgungen dienen können. Die haushaltsrechtliche Grenze der Kreditaufnahme ist also im Falle einer Bruttoveranschlagung die Höhe der Investitions- und Tilgungsausgaben oder – was zum gleichen Ergebnis führt – im Falle einer Nettoveranschlagung lediglich die Höhe der Investitionsausgaben.

Haushaltsrechtliche Regelung

Eine weitere Zweifelsfrage der Kreditgrenze ist, ob die Summe aller veranschlagten Investitionen maßgebend ist oder nur der Teil, der nicht schon aus speziellen Einnahmen finanziert wird. Besonders in den Länder- und Gemeindehaushalten spielen die Zuweisungen für Investitionen von Gebietskörperschaften eine erhebliche Rolle. Würde man diese Einnahmen bei der Bemessung der zulässigen Kreditfinanzierung außer Ansatz lassen, so ergäbe sich eine Überdeckung der Investitionsausgaben, die dann zur Deckung laufender Ausgaben dienen würde. Da in Höhe dieses „überschießenden Teils“ der Kreditaufnahmen keine Kapitalbildung erfolgt, ist eine solche Ausweitung in ökonomischer Hinsicht nicht vertretbar. Auch rechtlich ist diese Verschiebung der Verschuldungsgrenze nicht gewollt. Denn wenn die Höhe des Kreditvolumens von der Höhe der Tilgungsausgaben und der Investitionsausgaben bestimmt wird, so kann dies nur bedeuten, daß die Kredite auch zur Deckung *dieser* Ausgaben erforderlich sind.

In der Bundesrepublik Deutschland sind die von den Gebietskörperschaften getätigten Kreditaufnahmen bis einschließlich 1974 immer deutlich unter der rechtlich zulässigen Höchstgrenze geblieben. Von 1970 bis 1974 wurden im Jahresdurchschnitt beispielsweise nur 26 % der (Netto) Investitionen (Gesamtinvestitionsausgaben ohne Zuweisung Dritter) durch Kredite finanziert. In 1975 wird allerdings die rechtlich vorgesehene Höchstgrenze nahezu erreicht. Den Investitionsausgaben in Höhe von rund 77 Mrd. DM stehen Nettokreditaufnahmen in Höhe von 70 Mrd. DM gegenüber (vgl. Tabelle 1). Eine Überschreitung der Investitionsausgaben wäre allerdings 1975 gesetzlich zulässig, da gemäß Art. 115 GG die Einnahmen aus Krediten die Investitionsausgaben zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaft-

lichen Gleichgewichts übersteigen dürfen. Auch 1976 und in den folgenden Jahren werden die Kreditaufnahmen für den öffentlichen Gesamthaushalt die durch die Höhe der Investitionsausgaben gesetzten Grenzen im Falle einer gleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung nicht übersteigen.

Ökonomische Beurteilung

Die gesetzlich vorgesehene Verschuldungshöchstgrenze muß als außerordentlich weit angesehen werden. Sie kann nicht regelmäßig ausgeschöpft werden, weil durch eine solche Verschuldungspolitik gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, wie vor allem angemessenes Wirtschaftswachstum und Preisstabilität, gefährdet werden. Außerdem würden durch die zusätzlichen Schuldendienstbelastungen die künftigen haushaltsmäßigen Dispositionsmöglichkeiten eingeengt werden. Hier zeigen sich sowohl ökonomisch als auch finanzwirtschaftlich motivierte engere Grenzen der Verschuldung.

Bereits Stuart hat in seinem Werk „Principles of Political Economy“ den konjunkturpolitisch gesteuerten Einsatz der Staatsschuld gefordert: „Der Staat soll nicht borgen, solange der Kreislauf voll im Gange ist“; aber wenn die Volkswirtschaft stagniert, Arbeitslosigkeit und Absatzmangel herrschen, soll der Staat durch Aufnahme von Schulden den Überschuß an stilliegendem Geld abschöpfen und „in neue Kanäle leiten“²⁾. In diesem spämerkantilistischen Rezept ist bereits die ganze moderne „Fiscal Policy“ enthalten.

Die Forderung nach einer ausschließlich an ökonomischen Zielen orientierten staatlichen Ausgaben- und Verschuldungspolitik akzentuierte sich am stärksten in der funktionellen Finanzpolitik, wie sie beispielsweise von Lerner vertreten wird. Wichtigste Aufgabe des Staates ist danach die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung. Zur Erreichung dieses Ziels müssen Volumen und Struktur der öffentlichen Ausgaben so bemessen werden, daß die Gesamtnachfrage den Produktionsmöglichkeiten entspricht. Die zur Finanzierung der Ausgaben notwendigen Mittel werden durch Steuern und/oder Kreditaufnahmen aufgebracht. Eine Grenze der staatlichen Schuldaufnahme gibt es bei Lerner nicht³⁾.

Die in der Bundesrepublik gewonnenen jüngsten Erfahrungen haben jedoch die Zweifel an die Steuerbarkeit der Konjunktur verstärkt. In einer

¹⁾ Während gemäß § 15 Abs. 1 BHO der Bund von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, ist in den Landeshaushaltsordnungen eine Nettoveranschlagung durchweg nicht vorgesehen.

²⁾ J. Stuart: Principles of Political Economy, London 1767, Vol. II, S. 449; zitiert nach G. Schmolders: Geldpolitik, 2. Aufl., Tübingen, Zürich 1968, S. 349.

³⁾ So bestreitet Lerner z. B., daß eine Staatsschuld überhaupt auf irgendeine Weise eine Belastung für das betreffende Land sein könne, da dies ja eine Schuld des Landes an sich selbst sei. Vgl. A. P. Lerner: Functional Finance and the Federal Debt, in: Readings in Fiscal Policy, London, 1955, S. 468-478.

Wirtschaft mit hohem außenwirtschaftlichen Verflechtungsgrad reichen die finanzpolitischen Steuerungsinstrumente zur Initiierung eines konjunkturellen Aufschwungs in einer vornehmlich auslandsbedingten Rezession nicht aus. Hinzu kommt, daß die staatliche zusätzliche Nachfrage nicht überwiegend dort anfällt, wo sie ausgefallen ist. Die Gefahr, daß durch Konjunkturprogramme falsche Signale gesetzt werden, hat vor allem dort Bedeutung, wo strukturelle Anpassungsprozesse notwendig sind.

Ursachen der Verschuldung

Die sich in der Bundesrepublik für 1975 abzeichnenden Finanzierungsdefizite sind nicht nur das Ergebnis eines gezielten „deficit spending“ zur Wiederankurbelung der Konjunktur, sondern auch zwangsläufige Folge der Staatsausgabenpolitik der letzten Jahre. Bei der ökonomischen Beurteilung der Schuldaufnahmen ist zwischen den strukturell und den konjunkturell bedingten Nettokreditaufnahmen zu unterscheiden. Die konjunkturellen Defizite sind vorübergehender Art und nehmen im Zuge des Konjunkturaufschwungs wieder ab. Im Gegensatz dazu erfordern zu hohe strukturelle Defizite gegebenenfalls drastische Maßnahmen auf der Einnahmen- und/oder Ausgaben-seite der öffentlichen Haushalte.

Nur zum geringen Teil – zu etwa 25 Mrd. DM – ist das Defizit in 1975 konjunkturell bedingt, zum größten Teil – zu etwa 45 Mrd. DM ⁴⁾ – ist es strukturell verursacht. Von den konjunkturell bedingten Schuldaufnahmen werden 8 Mrd. DM zur Deckung zusätzlicher beschäftigungspolitischer Maßnahmen (Finanzhilfen an die Bundesanstalt für Arbeit) und 2 Mrd. DM zur Deckung der Konjunkturprogramme des Vorjahres benötigt. 15 Mrd. DM dienen dem Ausgleich konjunkturell bedingter Steuermindereinnahmen. Diese 15 Mrd. DM haben keinen *zusätzlichen* expansiven Effekt. Sie verhindern nur eine ansonsten notwendige Einschränkung öffentlicher Staatsausgaben.

Das strukturelle Defizit resultiert zu 16 Mrd. DM aus den Auswirkungen der Steuer- und Kindergeldreform. Der Schwerpunkt des strukturellen Defizits ist jedoch in dem überproportionalen Anstieg der öffentlichen Ausgaben begründet. In den letzten fünf Jahren betrug die jahresdurchschnittliche Zunahme des Bruttosozialprodukts 10,5%, die der Steuereinnahmen 10,6%, die der öffentlichen Ausgaben dagegen 12,6%.

⁴⁾ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) beziffert in seinem Sondergutachten vom August d. J. das strukturelle Defizit mit 30 Mrd. DM. Der Unterschied zu dem hier genannten Wert liegt darin, daß der Sachverständigenrat eine Normalverschuldung von 16 Mrd. DM nicht in die Höhe des strukturellen Defizits einbezieht.

Tabelle 1
Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte 1965 bis 1980 ¹⁾

Jahr	Ausgaben ²⁾						Einnahmen ²⁾					
	Insgesamt ³⁾		Investitionsausgaben ⁴⁾		Zinsausgaben ⁵⁾		Steuern ⁶⁾		Nettokreditaufnahmen ⁷⁾		Sonstige Einnahmen ⁸⁾	
	Mrd. DM	Veränd. g. Vorj. in %	Mrd. DM	Veränd. g. Vorj. in %	Mill. DM	Veränd. g. Vorj. in %	Mrd. DM	Veränd. g. Vorj. in %	Mrd. DM	Anteil an Sp. 1 in %	Mrd. DM	Veränd. g. Vorj. in %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1965	139,2	+ 9,4	41,0	+ 10,7	3 371	.	105,5	+ 6,1	9,2	6,6	23	+ 9,5
1966	145,1	+ 4,2	39,3	— 4,2	4 229	+ 25,5	112,5	+ 6,6	9,6	6,6	24	+ 4,3
1967	153,8	+ 6,0	40,2	+ 2,3	5 289	+ 25,0	114,6	+ 1,9	16,0	10,4	26	+ 8,3
1968	158,8	+ 3,2	38,4	— 4,5	5 453	+ 3,1	121,8	+ 6,3	10,6	6,7	28	+ 7,7
1969	174,3	+ 9,8	43,2	+ 12,5	6 053	+ 11,0	145,3	+ 19,3	— 2,0	.	30	+ 7,1
1970	196,3	+ 12,6	49,9	+ 15,4	6 926	+ 14,4	154,1	+ 6,1	7,5	3,8	34	+ 13,3
1971	226,8	+ 15,5	58,0	+ 16,2	7 712	+ 11,3	172,4	+ 11,9	14,7	6,5	39	+ 14,7
1972	252,1	+ 11,1	60,3	+ 3,9	9 134	+ 18,4	197,0	+ 14,3	18,0	7,1	42	+ 7,7
1973	280,1	+ 11,2	64,2	+ 6,5	10 306	+ 12,8	224,8	+ 14,1	12,1	4,3	46	+ 9,5
1974	315,0	+ 12,4	70,0	+ 9,0	11 930	+ 15,8	239,5	+ 6,5	22,2	7,0	50	+ 8,7
1975	363 ⁹⁾	+ 15,2 ⁹⁾	77	+ 10,0	14 905	+ 24,9	238	— 0,6	70	19,3	55	+ 10,0
1976	388	+ 7,0	82	+ 7,0	21 075	+ 41,4	256	+ 7,3	71	18,3	61	+ 10,0
1977	415	+ 7,0	88	+ 7,0	27 240	+ 29,3	282	+ 10,3	66	15,9	67	+ 10,0
1978	444	+ 7,0	94	+ 7,0	33 135	+ 21,6	312	+ 10,7	58	13,1	74	+ 10,0
1979	475	+ 7,0	101	+ 7,0	38 265	+ 15,5	345	+ 10,5	49	10,3	81	+ 10,0
1980	508	+ 7,0	108	+ 7,0	42 180	+ 10,2	381	+ 10,0	38	7,5	89	+ 10,0

¹⁾ Bund, Länder, Gemeinden (GV), LAF, Offa, ERP-Sondervermögen, EG-Anteile. ²⁾ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge. ³⁾ Quelle: 1965-1974: Finanzbericht 1975; bis 1980: eigene Fortschreibung. ⁴⁾ Quelle: 1965-1974: Finanzberichte 1970, 1972, 1975; 1975-1980: eigene Fortschreibung. ⁵⁾ Einschl. für Ausgleichsforderungen; Quelle: 1965-1974 Statistisches Bundesamt: Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden: II Jahresabschlüsse, ab 1972 I Haushaltspläne; 1975-1980 eigene Berechnung entsprechend Nettokreditaufnahmen der Spalte 9 — unterstellter Zinssatz 1975: 8,5%, ab 1976: 9%. ⁶⁾ Quelle: 1965-1974: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Juli 1975; 1975 bis 1979: Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ vom 14.-16. 8. 1975; 1980 eigene Schätzung. ⁷⁾ Kreditmarktmittel und öffentliche Sondermittel; Quelle: 1965-1973: Statistisches Bundesamt — Schulden und Vermögen von Bund, Ländern und Gemeinden; 1974: Vierteljahreszahlen zur Finanzwirtschaft, Reihe 1; 1975-1980: Resultate zwischen Sp. 1 sowie Sp. 7 und 11. ⁸⁾ Quelle: 1965-1975: Finanzberichte 1970, 1972, 1975; 1976-1980: eigene Fortschreibung. ⁹⁾ Einschließlich Neuregelung des Familienlastenausgleichs.

Selbst wenn das konjunkturelle Defizit im Zuge eines Konjunkturaufschwungs allmählich abgebaut werden kann, werden alle haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen darauf konzentriert werden müssen, das strukturelle Defizit im Zuge des Konjunkturaufschwungs wesentlich zu reduzieren. Andernfalls drohen der Wirtschaftsentwicklung von zwei Seiten Gefahren:

Im Falle einer stabilitätsorientierten Geldpolitik, die die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen einengt, führen der steigende Kreditbedarf der Wirtschaft und das hohe Finanzierungsdefizit des Staates zu einer Überforderung des Kapitalmarktes mit den unausweichlichen Folgen eines Zinsanstiegs. Eine solche Entwicklung wird die Investitionsbereitschaft der Unternehmen hemmen und den Aufschwung bereits in seinen ersten Phasen wieder gefährden.

Im Falle einer expansiven Geldpolitik besteht die Gefahr, daß die monetäre Gesamtnachfrage stärker als die reale Produktionszunahme ansteigt. Die Folge wäre eine weitere Zunahme der Inflationsraten. Wie die Erfahrungen in nahezu allen westlichen Industrieländern gezeigt haben, muß eine solche Politik in mittelfristiger Sicht zu

noch schwereren beschäftigungs- und wachstumspolitischen Problemen führen.

Als Richtschnur für die ökonomisch vertretbare Höhe der Staatsverschuldung mag in mittelfristiger Sicht und im Falle einer gleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung der durchschnittliche Anteil der Nettoneuverschuldung an den Gesamtausgaben der Jahre 1970 bis 1974 dienen. In diesem Zeitraum wurden im Jahresdurchschnitt 6% der Gesamtausgaben durch Nettokreditaufnahmen finanziert. Im Vergleich dazu liegt der Anteilsatz in 1975 bei knapp 20%. Als Ausdruck einer kompensatorischen Finanzpolitik sind jedoch die Kreditaufnahmen in 1975 – so beklagenswert sie in finanzwirtschaftlicher Hinsicht sein mögen – konjunkturpolitisch gerechtfertigt und geboten.

In 1976 und in den folgenden Jahren werden aber die Zuwachsraten der öffentlichen Haushalte zur Verringerung der strukturellen Defizite wesentlich reduziert werden müssen. Selbst die Ausweitung der öffentlichen Haushalte um nur jährlich 7% im Zeitraum 1976 bis 1980 – ein Wert, der deutlich unter den voraussichtlichen Zuwachsraten des Bruttosozialprodukts liegt – wird nicht als stabilitätsorientierte Handlungsmaxime der zukünftigen Haushalte dienen können. Eine gewisse Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wäre bei einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate von 7% erst im Jahre 1980 erreicht. Der Anteil der Nettokreditaufnahmen (38 Mrd. DM) an den Gesamtausgaben (508 Mrd. DM) beträgt dann noch immer 7,5% (vgl. Tabelle 1).

Ökonomische Erfordernisse

Das Hauptproblem der öffentlichen Schuldenpolitik besteht darin, eine Reduzierung der Finanzierungsdefizite in der Frühphase des konjunkturellen Aufschwungs zu erreichen. Der Engpaß liegt dabei weniger im Jahre 1976 als vielmehr im Jahre 1977.

Im Jahre 1976 werden die von den öffentlichen Haushalten zu erwartenden expansiven Effekte nicht zu einer Überforderung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials führen. Die beschäftigungspolitischen Wirkungen der staatlichen Nachfrageausweitung sind aufgrund des für Anfang 1976 zu erwartenden hohen Bestands an Kurzarbeitern und Arbeitslosen zweifellos erwünscht. Auch die stabilitätspolitischen Ziele brauchen im Hinblick auf die unausgenutzten Produktionskapazitäten und die hohe Produktionselastizität nicht als gefährdet zu gelten. Die mit dem Konjunkturaufschwung erwartete Ausdehnung der Produktion wird zunächst im Zuge einer stärkeren Auslastung bestehender Produktionskapazitäten erfolgen und den Kostendruck verringern. Die Preissteigerungsrate kann sogar

Politische Ökonomie. Geschichte und Kritik

Die Handbücher zur Kritik der Politischen Ökonomie wenden sich an alle, die einen Zugang zum Verständnis der Entwicklungsbedingungen des Kapitalismus und zentraler Probleme der Kapitalismuskritik suchen. Zugleich wollen sie eine Bestandsaufnahme der gegenwärtig geführten wissenschaftlichen Diskussion sein und in diese vorwärtstreibend eingreifen.

Handbuch 1

Perspektiven des Kapitalismus

Beiträge von E. Altvater, A. Blechschmidt, Ch. Deutschmann, B. Heinrich, H. Magdoff, E. Mandel, P. Mattick, E. Piehl, U. Rödel, R. Schmiede, B. Tibi, D. Yaffe u. a.
Herausgegeben von Volkhard Brandes.

Mit einem Poster: Daten zur politischen und ökonomischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland.

Handbuch 2

Unterentwicklung

Originalbeiträge von A. Buro, A. G. Frank, G. Junne, C. Leggewie, O. Poppinga, W. Schoeller, E. Senghaas, D. Senghaas, R. Tetzlaff, K. Wohlmuth u. a.

Herausgegeben von Bassam Tibi und Volkhard Brandes.
Mit einem Poster „Daten zur Unterentwicklung“.

Handbuch 3

Inflation – Akkumulation – Krise

Originalbeiträge von G. Armanski, A. Blechschmidt, J. Brinch, J. L. Dallemagne, F. Gerlach, A. Glyn, W. Hanesch, A. Martinnelli, P. Mattick, T. Noguchi, U. Rödel u. a.

Herausgegeben von Elmar Altvater, Volkhard Brandes, Jochen Reiche.

Europäische Verlagsanstalt

5 Köln 21 · Postfach 21 01 40



abnehmen, wenn das, was je Arbeitnehmer mehr produziert wird, nicht voll für Lohnsteigerungen in Anspruch genommen wird.

Im Jahre 1977, wenn sich der Aufschwung stabilisiert hat, müssen die Zuwachsraten der öffentlichen Ausgaben und die Nettokreditaufnahmen gegenüber 1976 und 1975 deutlich reduziert werden. Andernfalls sind stabilitäts-, verteilungs- und beschäftigungspolitisch unerwünschte Wirkungen unvermeidbar. Bei einer Zuwachsrate der Staatsausgaben in Höhe von 7 % wären beispielsweise noch Nettokreditaufnahmen von 66 Mrd. DM erforderlich. Da die Investitions- und Kapitalnachfrage der Wirtschaft sowie die Verbrauchsnachfrage der Privaten ebenfalls zunehmen, bedeutet eine solche Entwicklung nicht nur eine Überforderung des Kapitalmarkts mit den unvermeidbaren Folgen eines Zinsanstiegs, sondern aufgrund der stärkeren Auslastung der Produktionsfaktoren auch eine Überforderung der Produktionsmöglichkeiten mit den zwangsläufigen Folgen einer Zunahme des Inflationsprozesses. Die ökonomisch vertretbare Grenze der staatlichen Verschuldung ist in diesem Fall zweifellos überschritten.

Tabelle 2

Nettoschuldaufnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts am Kreditmarkt bei unterschiedlicher Entwicklung der Gesamtausgaben 1975 bis 1980 ¹⁾

Jahr	Zunahme der Ausgaben in % — Alternativen —					Notwendige Kreditaufnahmen in Mrd. DM bei Alternative				
	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V
1975	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	70	70	70	70	70
1976	7,0	6,0	5,0	0	6,0	71	68	64	46	68
1977	7,0	6,0	5,0	5,0	0	66	59	51	32	36
1978	7,0	6,0	5,0	7,0	7,0	58	46	41	22	26
1979	7,0	6,0	5,0	9,0	9,0	49	32	34	19	23
1980	7,0	6,0	5,0	9,0	9,0	38	15	-7	15	19

¹⁾ Einnahmeverbesserungen durch Steuererhöhungen wurden in der Berechnung nicht berücksichtigt.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine Verringerung der Nettoneuverschuldung in 1977 wird nur möglich sein, wenn die öffentlichen Haushalte bereits in 1976 im Vergleich zum Brutto-sozialprodukt und zum Steueraufkommen stark unterproportional zunehmen und in 1977 quasi „eingefroren“ werden (vgl. Alternative V der Tabelle 2) und wenn die noch verbleibenden Defizite durch Steuererhöhungen abgesenkt werden. Diesen ökonomischen Erfordernissen entsprechen die von der Bundesregierung jüngst beschlossenen Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur und zur Verminderung des Kreditbedarfs. Allein die steuerpolitischen Maßnahmen werden 1977 zu Mehreinnahmen von rund 13 Mrd. DM führen, wodurch bei Alternative V sich der Kreditbedarf auf rund 23 Mrd. DM senken würde. Der Anteil der Nettokreditaufnahmen an den Gesamtausgaben

würde dann im Jahre 1977 die als ökonomisch vertretbar bezeichnete Marge von 6 % ausmachen. Ob es aber gelingt, das Ausgabevolumen in 1977 auf einem insgesamt konstanten Niveau zu halten, erscheint wegen der mangelnden Disponibilität der öffentlichen Ausgaben zweifelhaft.

In 1978 und in den folgenden Jahren kann der Ausgabenspielraum im Hinblick auf die ökonomisch vertretbare Verschuldungsgrenze wieder höher angesetzt werden (vgl. Alternative V der Tabelle 2). Die Zuwachsrate des Brutto-sozialprodukts dürfte aber auf jeden Fall bis einschließlich 1980 die Höchstgrenze für die Zunahme der öffentlichen Ausgaben sein.

Finanzwirtschaftlicher Verschuldungsspielraum

Bei der Bestimmung der finanzwirtschaftlichen Grenze der Verschuldung ist die Höhe der aus den Schuldaufnahmen resultierenden Zinsausgaben von entscheidender Bedeutung. Die Tragbarkeit der Schuld kann durch den sogenannten Schuldendienstkoeffizienten, der das Verhältnis von Zinszahlungen und Steueraufkommen ausdrückt, gemessen werden. Diese Relation gibt einen Anhaltspunkt dafür, in welchem Ausmaß der Umfang der öffentlichen Leistungserfüllung durch zusätzliche Zinszahlungen gebunden ist. Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem relativen Schuldendienstkoeffizienten, der die Veränderungs-raten zwischen den Zins- und Steuerzuwächsen in Beziehung setzt, und dem absoluten Schuldendienstkoeffizienten, der das Anteilsverhältnis der Veränderungs-beträge beider Größen mißt.

Der relative Schuldendienstkoeffizient kann als ein finanzwirtschaftlicher Frühindikator für die Bestimmung der haushaltswirtschaftlich vertretbaren Grenze der öffentlichen Schuldaufnahme angesehen werden. Er hat den Wert 1, wenn die Zuwachsraten der Zinsausgaben den Zuwachsraten der Steuereinnahmen entsprechen. In diesem Fall können alle öffentlichen Ausgaben prozentual weiter zunehmen; eine Reduzierung der Zuwachsraten von anderen Ausgaben ist trotz der wachsenden Zinsausgaben nicht notwendig. Wird der Koeffizient größer als 1, wachsen die Schuldendienstzuwachs-raten stärker als die Steuereinnahmen. Daher müssen die Zuwachsraten anderer Ausgaben reduziert werden, und eine nach Maßgabe der Steuerentwicklung dynamisierte Entwicklung ist für alle öffentlichen Ausgaben nicht mehr möglich. In finanzwirtschaftlicher Hinsicht ist also eine wachsende Schuldaufnahme der Gebietskörperschaften solange unbedenklich, wie die Steuerzuwachs-raten größer oder gleich den Schuldendienstzuwachs-raten sind. Als finanzwirtschaftliche Frühwarn-grenze ist demgegenüber ein Koeffizient mit einem Wert von über 1 anzusehen.

Hat der relative Schuldendienstkoeffizient einen Wert über 1, so gewinnt der absolute Schuldendienstkoeffizient an Bedeutung. Er zeigt, in welchem Ausmaß die Steuermehreinnahmen zur Deckung zusätzlicher Zinsausgaben benötigt werden. Bei einem Wert von 1 muß der gesamte absolute Steuerzuwachs zur Deckung des Schuldendienstzuwachses verwendet werden. Eine reale Zunahme des Niveaus der öffentlichen Leistungserfüllung ist in diesem Fall nicht mehr möglich. Bei steigenden Preisen ist sogar eine reale Einbuße bei den öffentlichen Leistungen die notwendige Folge. Die finanzwirtschaftliche Grenze der öffentlichen Verschuldung muß deshalb bereits dann als deutlich überschritten gelten, wenn der absolute Schuldendienstkoeffizient sich dem Wert 1 annähert.

Mittelfristige Betrachtungsweise

Die unter finanzwirtschaftlichen Aspekten abgeleiteten Verschuldungsgrenzen bedürfen jedoch in ökonomischer Hinsicht einer Modifizierung. Andernfalls können Zielkollisionen zwischen der finanzwirtschaftlich vertretbaren und der ökonomisch erwünschten Höhe der Verschuldung auftreten. Bei einer isolierten finanzwirtschaftlichen Betrachtungsweise schiebt sich die Verschuldungsgrenze um so weiter hinaus, je stärker das Brutto-sozialprodukt und die Steuereinnahmen zunehmen. Umgekehrt muß der finanzwirtschaftliche Verschuldungsspielraum um so enger angesetzt werden, je mehr die Steuerzuwächse abnehmen.

Um eine prozyklische Finanzpolitik zu vermeiden, empfiehlt es sich, die Betrachtung auf einen mittelfristigen Zeitraum auszudehnen. Im Falle eines Konjunkturzyklus würde der Zeitraum von Beginn der Abschwächung bis zum Beginn des Aufschwungs bemessen werden müssen. Bei einer gleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung könnte sich die Zeitspanne auf 5 Jahre erstrecken — ein Zeitraum, wie er auch der mittelfristigen Finanzplanung zugrunde liegt.

Im Konjunkturverlauf von 1967 bis Anfang 1974 stiegen in der Bundesrepublik die Zinsausgaben der Gebietskörperschaften im Jahresdurchschnitt um 13,7 %, während die Steuereinnahmen durchschnittlich um 10,6 % zunahmen (vgl. Tabelle 1). Der relative Schuldendienstkoeffizient dieses Zeitraums hatte mit einem Wert von 1,3 bereits die Frühwarngrenze von 1 überschritten. Infolge des relativ niedrigen Schuldenstandes blieb jedoch der absolute Schuldendienstkoeffizient noch deutlich unter der kritischen Grenze.

Für den Zeitraum 1974 bis 1980 ist bei einer jährlichen 7%igen Ausgabenzunahme mit einem durchschnittlichen relativen Schuldendienstkoeffizienten

von 2,9 zu rechnen. Die Entwicklung der absoluten Schuldendienstkoeffizienten zeigt zwar, daß 1975 die finanzwirtschaftlich vertretbare — aber ökonomisch notwendige — Höhe der Verschuldung überschritten wird; in den Folgejahren wird aber eine deutliche Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eingeleitet. Der Anteilswert der Zinsmehrausgaben zu den Steuermehreinnahmen fällt dann von 0,3 im Jahre 1976 auf 0,1 im Jahre 1980.

Belastbarkeit des Kapitalmarkts

Bei der Frage nach der kapitalmarktmäßigen Grenze der öffentlichen Verschuldung ist zwischen der Aufnahmefähigkeit und der Aufnahmebereitschaft des Kapitalmarkts zu unterscheiden. Was die Aufnahmefähigkeit des Kapitalmarkts anbelangt, so könnte der Schluß naheliegen, die theoretische Höchstgrenze der Kreditaufnahmen in einer Zeitperiode mit dem Volumen der Ersparnisse in dem betreffenden Zeitraum gleichzusetzen. Das Ausmaß der Kreditgewährung ist jedoch durch die Giralgeldschöpfungsmöglichkeit des Bankensystems nicht nur von der Höhe des Spareinlagenzuflusses, sondern primär von dem Liquiditätsstatus der Banken abhängig.

Aufgrund dieses Sachverhaltes kann der Staat auch in einer vollbeschäftigten Wirtschaft, in der die Ersparnisbildung in vollem Umfang zur Finanzierung der in dieser Zeitperiode geplanten Investitionen verwendet wird, seine zusätzliche Kreditnachfrage am Geld- und/oder Kapitalmarkt realisieren. Die Folge der Kaufkraftschöpfung ist im Falle einer unveränderten privaten Konsum- und Investitionsnachfrage ein Anstieg des allgemeinen Preisniveaus. Die Konsolidierung der staatlichen Kreditfinanzierung erfolgt durch ein Zwangssparen, d. h. durch den Konsumverzicht der Bezieher fester Einkommen⁵⁾. Hier zeigen sich sowohl stabilitätspolitische wie auch redistributionspolitische Grenzen der staatlichen Verschuldung. Um solche unerwünschten Wirkungen zu vermeiden, wird die Aufnahmefähigkeit bzw. ökonomisch vertretbare Belastbarkeit des Kapitalmarkts in einer Wirtschaftsperiode von der Höhe der im gleichen Zeitraum stattfindenden Geldvermögensbildung bestimmt werden müssen.

Die sich für 1975 in der Bundesrepublik Deutschland abzeichnenden staatlichen Finanzierungsdefizite werden — was die Aufnahmefähigkeit des Kapitalmarkts betrifft — ohne Schwierigkeiten finanzierbar sein. Die gesamte Geldvermögensbildung kann für dieses Jahr auf ein Volumen von 100 bis 110 Mrd. DM geschätzt werden. Da die

⁵⁾ Den Sachverhalt, daß — in kreislauftheoretischer Hinsicht — die Höhe der staatlichen Verschuldung nicht an die Höhe der geplanten Ersparnisbildung der Privaten gebunden ist, hat Kalecki durch den Satz formuliert: Ein Staatsdefizit finanziert sich selbst.

Unternehmen als Kapitalnachfrager weitgehend ausfallen, der Kreditbedarf der Wohnungswirtschaft aufgrund der verringerten Bautätigkeit auf rund 20 Mrd. DM begrenzt werden kann und der Saldo der Kapitalbewegungen mit dem Ausland aufgrund der bisherigen Entwicklung das Vorjahresergebnis (25 Mrd. DM) kaum erreichen wird, überschreitet der Nettokreditbedarf des Staates in Höhe von rund 70 Mrd. DM die Aufnahmefähigkeit des Kapitalmarkts nicht.

Zurückhaltung der Anleger

Die gegenwärtigen Spannungen auf dem Kapitalmarkt resultieren deshalb nicht aus einer unzureichenden Aufnahmefähigkeit des Marktes, sondern sind vielmehr Ausdruck einer mangelnden Aufnahmebereitschaft. Die Kapitalanleger sind nur bedingt bereit, ihre Spargelder längerfristig zur Verfügung zu stellen. Die Motive für die abwartende Haltung der Anleger sind dabei unterschiedlicher Art. Sie brauchen nicht nur auf Spekulationsüberlegungen (steigende Zinsen) zu beruhen, sondern können auch aus einer stärkeren Liquiditätspräferenz herrühren oder gar in einem mangelnden Vertrauen in die staatliche Wirtschaftspolitik begründet sein. Um die Zurückhaltung der Anleger zu überwinden, werden an die staatliche Schuldenpolitik hohe Anforderungen zu richten sein. Mehr denn je müssen Form und Placierung der öffentlichen Schuldaufnahmen den Portfoliopräferenzen der Anleger entsprechen.

Zur Finanzierung des noch bestehenden Kreditbedarfs müssen Bund, Länder und Gemeinden zunehmend den Geldmarkt in Anspruch nehmen. Das zur Verfügung stehende Instrumentarium der Kreditbeschaffung, das beispielsweise von den kurzfristigen Finanzierungsschätzen (Bund) über die mittelfristigen Kassenobligationen bis zu den mit allen Laufzeiten möglichen Schuldscheindarlehen reicht, ermöglicht den öffentlichen Haushalten eine flexible Verschuldungspolitik, die durch eine entsprechende Gestaltung der Konditionen einen genügend großen Teil der Geldvermögensbildung aktivieren kann. Bisher haben die öffentlichen Hände ihre Kreditbedürfnisse ohne große Schwierigkeiten am Geld- und Kapitalmarkt realisieren können. Bund und Länder haben beispielsweise bis Ende August rund 60 % ihres Kreditbedarfs decken können.

Bei einem Wiederanstieg der Konjunktur wird der Kapitalmarkt durch zwei Entwicklungen eingeengt: Einmal durch eine verringerte und wieder normalisierte Sparrate von vielleicht 13 bis 15 % gegenüber einer Sparquote von gegenwärtig 17 %, zum anderen durch ein Ansteigen der Kapitalnachfrage der privaten Wirtschaftsunternehmen.

Für 1976 sind die ökonomischen Bedingungen dafür, daß der Staat seinen Kreditbedarf in Höhe von abermals rund 70 Mrd. DM ohne eine weitere Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts realisieren kann, noch als relativ günstig zu bezeichnen. Eine verstärkte Kreditnachfrage der privaten Wirtschaft ist in 1976 auch bei dem angestrebten Wirtschaftsaufschwung noch nicht zu erwarten. Die Unternehmen werden zunächst ihre ungenutzten Produktionskapazitäten stärker auslasten. Die dadurch bedingte Verringerung der Stückkosten erhöht zugleich ihre Selbstfinanzierungsmöglichkeiten. Auch die Inanspruchnahme des Kapitalmarkts durch die Wohnungswirtschaft wird aufgrund des Rückgangs der Baugenehmigungen noch nicht bedeutend sein. In 1976 werden Bund, Länder und Gemeinden allerdings noch mehr als in 1975 darum bemüht sein müssen, den Kapitalmarkt kontinuierlich in Anspruch zu nehmen, um eine Überforderung des Kapitalmarktes, d. h. einen Anstau des Kreditbedarfs, der zu einem unerwünschten Rückschlag in der Zinsentwicklung führen würde, zu vermeiden.

Belastungsprobe 1977

Der stärksten Belastungsprobe wird der Kapitalmarkt voraussichtlich im Jahre 1977 ausgesetzt sein. Wenn der konjunkturelle Aufschwung Anfang 1976 einsetzt und sich im Laufe des Jahres verstärkt, kann die wirtschaftliche Entwicklung in 1977 in eine Phase der Vollbeschäftigung mit ausgelasteten Produktionskapazitäten eintreten. Den Geldbedarf der einzelnen Sektoren für ein solches Vollbeschäftigungsjahr beziffert Ehrlicher⁴⁾ folgendermaßen:

Private Haushalte	10 Mrd. DM
Unternehmungen	40 bis 50 Mrd. DM
Wohnungswirtschaft	30 bis 35 Mrd. DM
Ausland	20 Mrd. DM
Summe	100 bis 115 Mrd. DM

Hinzu kommt der staatliche Kreditbedarf, der selbst bei einer Einbeziehung der von der Bundesregierung beschlossenen Steuererhöhungen und bei einem stark unterproportionalen Anstieg der Gesamtausgaben auf ein Volumen von 30 bis 40 Mrd. DM geschätzt werden kann. Ob die aus dem Anstieg der Einkommen resultierende Zunahme der Geldvermögensbildung ausreichen wird, den staatlichen und privaten Geldkapitalbedarf ohne Beschleunigung des Inflationsprozesses zu decken, erscheint zweifelhaft. Im Jahre 1977 muß daher die kapitalmarktmäßige Grenze der öffentlichen Verschuldung aufgrund der möglichen kapitalmarktmäßigen Konstellation, wie sie sich aus heutiger Sicht abzeichnet, als überschritten angesehen werden.

⁴⁾ W. Ehrlicher: Das strukturelle Defizit; in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 9, S. 452.