

Ehrlicher, Werner

Article — Digitized Version

Grenzen der öffentlichen Verschuldung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ehrlicher, Werner (1979) : Grenzen der öffentlichen Verschuldung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 8, pp. 393-400

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135349>

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

Werner Ehrlicher, Freiburg i. Br.

Mit der keynesianischen Neuorientierung der Finanzwissenschaft trat die klassische Frage nach den Grenzen des öffentlichen Kredits in den Hintergrund und wurde zunehmend durch die Frage nach der Höhe der notwendigen oder wünschenswerten öffentlichen Verschuldung ersetzt. Erst in jüngerer Zeit wird die traditionelle Frage nach den Grenzen der öffentlichen Verschuldung wieder aufgenommen. Dabei hat sich aus stabilitäts-, verteilungs- und allokatonspolitischer Sicht eine Reihe neuer Aspekte ergeben.

In der Bundesrepublik enthält das Grundgesetz Bestimmungen über die Zulässigkeit der öffentlichen Kreditaufnahme. Die ursprüngliche Fassung wurde im Zusammenhang mit dem Erlaß des Stabilitätsgesetzes entscheidend verändert. Heute wird erneut die Frage gestellt, inwieweit die einschlägigen Bestimmungen dem Stand der Einsicht in die relevanten Zusammenhänge noch entsprechen. Der vorliegende Beitrag setzt bei der Diskussion dieser durch das Grundgesetz vorgeschriebenen Grenzen der öffentlichen Kreditnahme an und gibt sodann einen Überblick über die in jüngerer Zeit aus ökonomischer Sicht diskutierten Argumente.

Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 waren die zulässigen Grenzen der öffentlichen Kreditnahme im Sinne der objektbezogenen Deckungsgrundsätze, wie sie die klassische Finanzwissenschaft entwickelt hatte, geregelt. Art. 115 GG schrieb vor: „Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken und nur aufgrund eines Bundesgesetzes beschafft werden“.

Diese objektbezogenen Deckungsgrundsätze wurden mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und

des Wachstums der Wirtschaft vom 18. 6. 1967 – insbesondere durch die Vorschrift des § 6 über den anti-zyklischen Haushaltsvollzug und die dafür vorgesehenen Kreditermächtigungen – verlassen. Art. 115 GG wurde zunächst allerdings noch nicht geändert, sondern lediglich ein neuer Absatz 2 in Art. 109 GG eingefügt: „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“. Art. 115 GG wurde erst im Zusammenhang mit der Haushaltsreform durch die Grundgesetzänderung vom 12. 5. 1969 wie folgt geändert: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“.

Grenzen nach dem Grundgesetz

Der erste Teil dieser Bestimmung, der offenbar auf wirtschaftliche „Normalsituationen“ abstellt, begrenzt die Kreditnahme weiterhin – objektorientiert – durch Bezug auf bestimmte Ausgabenarten, während der zweite Teil der Bestimmung – als Ausnahmeregelung für eine Situation unzulänglicher Gesamtnachfrage – den Einsatz des öffentlichen Kredits als wirtschaftspolitisches Instrument erlaubt.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hat schon in seiner Stellungnahme zur Haushaltsrechtsreform vom 25. 1. 1969 diesen Versuch einer neuerlichen Präzisierung von Deckungsgrundsätzen im Grundgesetz als unzumutbar bezeichnet und festgestellt, daß der oben erwähnte neue Absatz

Prof. Dr. Werner Ehrlicher, 59, ist Ordinarius für Finanzwissenschaft und Direktor des Instituts für das Spar-, Giro- und Kreditwesen an der Universität Freiburg.

2, Art. 109 GG „alle aus ökonomischen Gründen für notwendig gehaltenen Kreditaufnahmen abdeckt“; es wäre daher zureichend, die alte Fassung des Art. 115 GG, die auf außerordentlichen Bedarf und werbende Ausgaben abstellt, durch eine Bezugnahme auf Art. 109 GG, Absatz 2 zu ersetzen.

Die neue Fassung des Art. 115 GG unterscheidet sich von der alten nicht nur dadurch, daß auf andere Ausgabenarten Bezug genommen wird – Investitionsausgaben heute, außerordentlicher Bedarf und werbende Zwecke früher –, sondern daß diese Bezugnahme jetzt als Kreditbegrenzungsregel formuliert ist, während sie früher als Deckungsregel einzustufen war: Nach der alten Fassung konnte die Kreditaufnahme als die normale Finanzierungsform des außerordentlichen Bedarfs angesehen werden, während die neue Fassung die Summe der Investitionsausgaben als die äußerste Grenze der Kreditaufnahme kennzeichnet. Es ist zu prüfen, ob die Kreditbegrenzungsregel mit dem Bezug auf die Investitionsausgaben zum einen hinreichend klar, zum anderen ökonomisch sinnvoll formuliert ist. Beide Fragen sind – wie im folgenden gezeigt wird – zu verneinen.

Wenn man zur Abgrenzung des Begriffs der Investitionsausgaben auf die in der Privatwirtschaft verwendeten Definitionen zurückgreift, so findet man eine Mehrzahl von Kriterien; gemeinsam ist dabei allen im einzelnen divergierenden Definitionen, daß Investitionen als Aufwendungen in der Gegenwart aufgefaßt werden, die zu einem späteren Zeitpunkt noch Leistungen abgeben sollen. Gerade dieses Kriterium ist aber für die Abgrenzung öffentlicher Investitionen besonders ungeeignet, wenn damit eine Kreditbegrenzungsregel formuliert werden soll: Der überwiegende Teil der öffentlichen Ausgaben – und zwar sowohl der Personalausgaben wie der Sachausgaben – weist recht eindeutige Zukunftsbezüge auf, da ein wesentlicher Teil der staatlichen Aktivität darin begründet ist, die Existenzmöglichkeiten des einzelnen und der Gesellschaft in der Zukunft zu sichern. Bei einer derartig weiten Abgrenzung des Investitionsbegriffs würde der Zweck einer Kreditbegrenzungsregel aber verfehlt.

Pragmatische Überlegungen

Wählt man im Sinne der herrschenden Interpretation des Art. 115 GG mit der Beschränkung auf Sachinvestitionen unter Ausschluß der investiven Ausgaben für Verteidigungszwecke eine engere Interpretation, so läßt sich diese kaum noch mit ökonomischen Argumenten, sondern nur von dem angestrebten Zweck – nämlich eine relativ enge Begrenzung der Kreditnahme vorzuschreiben – vertreten. Man kann sie dann

nur mit der pragmatischen Überlegung rechtfertigen, daß öffentliche Investitionen in diesem engen Sinne im allgemeinen einen relativ begrenzten Teil der Gesamtausgaben ausmachen und daß diese Ausgaben, wenn Schwierigkeiten in der Beschaffung ausreichender ordentlicher Deckungsmittel bestehen und deshalb der Wunsch nach erhöhter Kreditaufnahme auftritt, als erste gekürzt werden, so daß die Begrenzung auf die Höhe dieser Ausgaben eine relativ beschränkte Kreditnahme sichert.

So gesehen hat der Bezug auf die öffentlichen Investitionen aber nicht mehr ökonomischen Gehalt als die Begrenzung etwa auf einen bestimmten Prozentsatz des Haushaltsvolumens. Gleichwohl mag im politischen Bereich für einen solchen Maßstab – angesichts des für die Privatwirtschaft einsichtigen Zusammenhangs zwischen Sachinvestitionen und Kreditfinanzierung – mehr sprechen als für eine numerische Begrenzung im erwähnten Sinne.

Aus ökonomischer Sicht lassen sich weder für eine Unterbeschäftigungs- noch für eine Vollbeschäftigungssituation durch Bezugnahme auf bestimmte Ausgabenarten Ober- oder Untergrenzen für die zulässige oder wünschenswerte Kreditnahme der öffentlichen Hand formulieren. Sie können nur aus der gesamtwirtschaftlichen Konstellation einerseits und der Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen Zielstellungen andererseits abgeleitet werden. In diesem Sinne sind in den letzten Jahrzehnten aus konjunkturpolitischer Sicht die einfachen Saldenkonzepte über das „full-employment-Konzept“ und den „konjunkturneutralen Haushalt“ weiterentwickelt worden; aus allokatons- und verteilungstheoretischer Fragestellung wurden neue Erkenntnisse über die Wirkungen des Staatskredits auf das Wirtschaftswachstum sowie die interpersonelle und die intertemporale Verteilung gewonnen.

Stabilitätspolitische Grenzen

Schon die traditionellen in den 30er und 40er Jahren entwickelten Budgetkonzepte haben neben den kurzfristig-konjunkturellen auch längerfristig-beschäftigungspolitische Aspekte der öffentlichen Kreditnahme berücksichtigt. So sollten zum Ausgleich kurzfristiger Störungen durch den „stabilisierenden Haushalt“ die prozyklischen Wirkungen einer Anspannung der öffentlichen Ausgaben und die Schwankungen der Steuereinnahmen ausgeschlossen werden, und durch den „antizyklischen Haushalt“ sollten darüber hinausgehend die konjunkturellen Schwankungen der privaten Nachfrage aufgefangen werden. Demgegenüber zielte das „kompensatorische Budget“ darauf, durch

permanente Kreditfinanzierung eines Teils der öffentlichen Ausgaben die dauerhafte – unabhängig von den konjunkturellen Bewegungen bestehende – Lücke der privaten Nachfrage, wie sie für „reife“ Volkswirtschaften unterstellt wurde, zu schließen¹.

In neueren Überlegungen wurden die damit angesprochenen Probleme in modifizierter Form wieder aufgenommen und führten zur Konzeption des Begriffs des konjunkturellen und strukturellen Defizits. Der Begriff des konjunkturellen Defizits kann in einem engen und weiteren Sinne gebraucht werden: Im engeren Sinne bezeichnet er – in Anlehnung an den „stabilisierenden Haushalt“ – jene Deckungslücke der öffentlichen Haushalte, die darauf zurückgeht, daß bei konjunkturell unterausgelasteten Produktionskapazitäten das Steueraufkommen hinter der Größenordnung zurückbleibt, die sich bei Vollbeschäftigung ergeben würde; im weiteren Sinne bezieht er darüber hinaus – in Anlehnung an das „stabilisierende Budget“ – auch jene Haushaltsfehlbeträge ein, die aus der kreditären Finanzierung aktiver antizyklischer Budgetmaßnahmen resultieren. Der Begriff des strukturellen Defizits schließt in gewisser Weise an das „kompensatorische Budget“ an; er kennzeichnet jenen dauerhaften – unabhängig vom konjunkturellen Defizit im engeren wie im weiteren Sinne vorliegenden – Finanzierungssaldo, der aus der längerfristigen Ausgabenplanung einerseits und der gegebenen Steuerstruktur andererseits resultiert².

Grenzen des konjunkturellen Defizits

Das *konjunkturelle Defizit im engeren Sinne* soll den Rückgang (oder das geringere Wachstum) der Steuereinnahmen in der Rezession ausgleichen – man könnte es deshalb auch als konjunkturbedingtes Defizit bezeichnen – und damit den prozyklischen Einfluß einer ansonsten notwendigen Anpassung der Ausgaben verhindern. Mit dem konjunkturbedingten Defizit korrespondieren in der Hochkonjunktur oder bei inflationärem Wachstum die inflationsbedingten Steuermehreinnahmen, in deren Höhe dementsprechend Haushaltsüberschüsse zu bilden wären.

Gegen eine Kreditaufnahme in Höhe des konjunkturbedingten Defizits bestehen nicht nur keine Beden-

ken, sondern sie ist sogar erwünscht, da durch die Kreditaufnahme keine zusätzliche Nachfrage geschaffen, sondern nur ein weiterer Rückgang verhindert wird. Es könnte allenfalls gefragt werden, ob durch die Inanspruchnahme von Krediten eine ansonsten auftretende stärkere Zinssenkung und die davon ausgehende Anregung der privaten Investitionstätigkeit verhindert wird. Dagegen ist zu sagen, daß die kontraktive Wirkung, die von einer Senkung der Ausgaben ausgehen würde, mit Sicherheit höher wäre als die unbestimmten expansiven Impulse auf die private Nachfrage, die eine mögliche weitere Zinssenkung auslösen könnte.

Bei der Frage nach den Grenzen des *konjunkturellen Defizits im weiteren Sinne* geht es um das wünschenswerte und zulässige Ausmaß der konjunkturpolitischen Aktivitäten des Staates. Aus kreislauftheoretischer Sicht wäre die äußerste Grenze der Kreditaufnahme durch den Nachfrageausfall gekennzeichnet, der den Konjunkturreinbruch verursacht hat. Die staatliche Kreditnahme hätte dabei der Höhe des Impulses zu entsprechen, der unter Berücksichtigung der davon ausgehenden Multiplikatorwirkung auf die private Nachfrage den Nachfrageausfall kompensieren würde. Diese Überlegungen liegen dem Konzept des „konjunkturgerechten Haushalts“ zugrunde, wie es vom Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel entwickelt wurde³.

Die so gekennzeichnete Höhe der Kreditnahme wäre jedoch nur zulässig, wenn der Konjunkturrückgang ausschließlich in einem Rückgang der monetären Nachfrage begründet ist. Wenn eine anhaltende Unterbeschäftigung mehr angebotsseitig bedingt ist – wie es nach verbreiteter Auffassung in der zurückliegenden Rezession der Fall war –, dann ist eine kreditfinanzierte Ausweitung der staatlichen Nachfrage nur bedingt die richtige Therapie. Nach mehreren Jahren unbefriedigender Wirtschaftsentwicklung besteht die Gefahr, daß die Erweiterung der monetären Gesamtnachfrage einen Inflationsprozeß einleitet, wobei ein solcher Prozeß – angesichts der freien Kapazitäten – dann nicht darin begründet ist, daß die zusätzliche Nachfrage über das mögliche Angebot hinausgeht. Es muß vielmehr damit gerechnet werden, daß die Nachfragesteigerung einerseits die Unternehmungen nach mehreren Jahren ungünstiger Entwicklungen zu Preis-

¹ Zur Unterscheidung der Budgetkonzepte in stabilisierende, antizyklische und kompensatorische Budgets vgl. F. Neumark: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1. Bd., hrsg. von W. Gerloff, F. Neumark, S. 637 ff. Eine differenziertere Unterscheidung von Budgetkonzeptionen findet sich bei B. Seidel: Finanzwirtschaft und Wirtschaftsordnung in der Finanzwirtschaftslehre und der Staatswirtschaftlichen Praxis in USA, in: Beiträge zur Finanzwirtschaft und zur Geldtheorie, Festschrift für Rudolf Stucken, hrsg. von F. Voigt, Göttingen 1953, S. 206 ff.

² Zum folgenden vgl. W. Ehrlicher: Grenzen der Staatsverschuldung, in: Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Festschrift f. H. Haller, hrsg. von P. Bohley, G. Tolke mit, Tübingen 1979, S. 27 ff.

³ Vgl. Dieter Biehl: Budgetkonzepte als Meß- und Planungskonzepte für die finanzpolitische Konjunktursteuerung: Der konjunkturneutrale und der konjunkturgerechte Haushalt, in: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Verhandlungen auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft – „Verein für Socialpolitik“ in Zürich, 2. Halbband, Berlin 1975, S. 853 ff.

anhebungen und andererseits die Gewerkschaften nach mehreren Jahren relativ geringer Lohnerhöhungen zu erhöhten Lohnforderungen anregt.

Die Grenze des zulässigen konjunkturellen Defizits läßt sich schwer quantifizieren. Es sind hier zu berücksichtigen die Ursachen und die bisherige Dauer der Rezession, die Höhe der Inflationsrate sowie das Maß der Inflationsgewöhnung der Wirtschaftssubjekte, die Stellung der Volkswirtschaft in der Welt und die Entwicklung der realen und monetären Bedingungen in den wichtigsten Partnerländern sowie schließlich die politischen und gesellschaftlichen Bedingungen im In- und Ausland, von denen die Durchsetzbarkeit wirtschafts- und finanzpolitischer Maßnahmen abhängt.

Monetäre Aspekte

Aus monetärer Sicht können sich zusätzliche Aspekte ergeben, die die zulässige Grenze des konjunkturellen Defizits einengen oder besondere geld- und finanzpolitische Vorkehrungen erfordern. Grundsätzlich müßte ein Defizit bis zur Höhe des konjunkturgerechten Haushalts finanzierbar sein, da *ceteris paribus* in Höhe dieser Nachfrangelücke Kredite von Privaten nicht in Anspruch genommen werden oder Geldvermögen gebildet wird. Dieser Zusammenhang kann durch Kapitalexport und -import, durch Geldschöpfung und Geldvernichtung des Bankensystems und durch Divergenzen in der Fristigkeit der angebotenen und nachgefragten Mittel durchbrochen werden.

Da in der Rezession von sinkenden Zinssätzen ausgegangen werden kann, ist es möglich, daß – bei höheren Zinssätzen im Ausland – Kapital exportiert wird und das innere Angebot verknappt wird. Seitens der Geldpolitik kann im allgemeinen erwartet werden, daß sie bei rezessivem Wirtschaftsverlauf die Finanzpolitik unterstützt. Soweit jedoch in der Rezession die Inflationstendenz anhält, ist es denkbar, daß die Zentralbank im Interesse der weiteren Reduktion der Inflationsrate die Liquiditätsversorgung nicht so reichlich bemißt, wie es im Interesse der Vermeidung von Crowding-out-Effekten der staatlichen Kreditnachfrage erwünscht wäre. Besonders negative Wirkungen könnten sich nach den Erfahrungen der letzten Jahre aus den Veränderungen der Liquiditätspräferenzen und den daraus resultierenden Fristigkeitsstrukturen ergeben. Der Staat tendiert dazu, langfristige Mittel nachzufragen; denn die konjunkturellen Defizite bedingen eine dauerhafte Erhöhung der Staatsschuld, die sich nicht mit der Wiedererholung von selbst tilgt⁴. Umgekehrt kann schon die Ankündigung stärkerer Kreditauf-

⁴ Das ist nur dann nicht der Fall, wenn der Haushalt strukturell so konzipiert ist, daß im Wirtschaftsaufschwung ein Überschuß entsteht.

nahme des Staates – wie es in den letzten Jahren mehrfach der Fall war – nicht nur eine Zurückhaltung der Anbieter von neugebildetem Kapital von längerfristiger Bindung, sondern auch den Verkauf von längerfristigen festverzinslichen Wertpapieren anregen, weil eine Umkehr der Zinsbewegung erwartet wird.

Der Staat und die Notenbank könnten in dieser Situation den sich ankündigenden Veränderungen der Liquiditätsneigung, wie sie in der Verkürzung der Anlagefristen und dem Verkauf längerfristiger Papiere zum Ausdruck kommen, durch entsprechende Debt-Management-Operationen in Form der Finanzierung konjunktureller Defizite durch kurzfristige Kredite und nötigenfalls durch Zurücknahme längerfristiger Papiere aus dem Markt und Ausgabe kürzerfristiger Papiere entgegenkommen.

Grenzen des strukturellen Defizits

Die Forderung, einen bestimmten Teil der Staatsausgaben permanent durch Kredite zu finanzieren, wird von den Vertretern des „kompensatorischen Budgetkonzepts“ mit nachfragetheoretischen Argumenten begründet. In „reifen“ Volkswirtschaften bestünde aufgrund zu hoher Sparneigung und zu niedriger Investitionsneigung eine „säkulare Stagnationstendenz“, die durch ein ständiges deficit spending kompensiert werden müsse.

Die These, daß mit fortschreitendem Entwicklungs- und Wohlstandsgrad einer Volkswirtschaft eine zunehmende Investitionslücke entstehe, wurde mit einer Reihe von Argumenten begründet, die durchaus plausibel erscheinen. Sie mögen auch geeignet sein, die Entwicklung in einigen Ländern in den 30er und 40er Jahren, als diese Thesen aufgestellt wurden, befriedigend zu erklären; sie können aber nicht den Rang von Entwicklungsgesetzen in dem Sinne in Anspruch nehmen, daß in reifen Volkswirtschaften eine derartige Konstellation zwangsläufig auftreten müßte. Die Nachkriegsentwicklung – auch nach Beendigung der Wiederaufbauphase – spricht eindeutig gegen das zwangsläufige Auftreten einer Investitionslücke in reifen Volkswirtschaften; der tendenzielle Rückgang der Investitionstätigkeit in den 70er Jahren wird heute überwiegend angebotstheoretisch erklärt, während die Mehrzahl (nicht alle) Argumente der Kompensations-theoretiker an der Nachfrageseite anknüpfen.

Als strukturelles Defizit wäre nach der hier verwendeten Definition auch das „Normaldefizit“ einzustufen, das der deutsche Sachverständigenrat bei der Berechnung des „konjunkturalen Finanzierungssaldos“ verwendet. Er definiert diese Defizitkomponente als je-

ne mittelfristig konstante Kreditfinanzierungsquote der Staatsausgaben, die deshalb vertretbar erscheint, weil „der private Sektor darauf eingerichtet ist, daß der Staat einen bestimmten Teil des Produktionspotentials mit kreditfinanzierten Ausgaben in Anspruch nimmt“⁵.

Gewöhnungsargument

Der Sachverständigenrat hat dieses Gewöhnungsargument mehrfach vorgetragen, aber niemals näher interpretiert, wie man sich die Gewöhnung der privaten Wirtschaft an eine permanente Kreditaufnahme des Staates vorzustellen habe. Er vermeidet es auch, eine theoretische Begründung des Normaldefizits – etwa durch Rückgriff auf eine bestimmte Konstellation der makroökonomischen Nachfragedeterminanten – zu geben, sondern ermittelt es empirisch für ein Basisjahr, in dem annähernd Vollbeschäftigung und Preisstabilität herrschte, und schreibt es für die folgende Zeit der Wachstumsrate des Produktionspotentials fort. Da der Sachverständigenrat dieses Gewöhnungsargument auch in den Gutachten, in denen er sich dezidiert gegen eine nachfragetheoretische Erklärung der jüngeren Rezession ausspricht, wiederholt, kann man vermuten, daß er eine Argumentation im Sinne der Kompensationstheoretiker ablehnen würde.

Anstelle einer nachfragetheoretischen Begründung könnte man das Gewöhnungsargument aus monetärer Sicht noch dahin gehend interpretieren, daß die Geldvermögensbildung tendenziell über die Nachfrage der privaten Wirtschaftseinheiten nach Geldkapital hinausgeht und der Staat deshalb in entsprechendem Umfang Kredite aufnehmen kann. Diese Interpretation würde besagen, daß auf den Kreditmärkten im längerfristigen Trend ein Angebotsüberhang besteht, der durch die monetären Steuerungsmechanismen nicht ausgeglichen wird.

Die These erscheint wenig überzeugend. Auch wenn man eine Zinsabhängigkeit der realen Investitionstätigkeit und damit der privaten Kapitalnachfrage in gewissem Umfang in Frage stellt, funktioniert die Zinsmechanik in der Steuerung der Kreditmärkte – insbesondere, wenn die Geld- und Kapitalmärkte international stark integriert sind – soweit, daß jedes Kapitalangebot absorbiert wird. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das Geldkapitalangebot keine feste Größe, sondern in gewissen Grenzen eine Funktion der Geldschöpfung sowohl der Notenbank als auch der Kreditbanken ist. Es dürfte also im längerfristigen Trend (wiederum nicht kurzfristig) kein „überhöhtes“ Geld- und Kapitalangebot geben, das – wenn es nicht durch den Staat absorbiert würde – nicht „unterzubringen“ wäre.

Schließlich könnte man das Gewöhnungsargument noch in dem Sinne interpretieren, daß Angebot und Nachfrage auf dem Geld- und Kapitalmarkt nicht nur anonym über Zinsbewegungen gesteuert werden – womit eine „Gewöhnung“ eigentlich definitionsgemäß ausgeschaltet wäre –, sondern daß die Banken und sonstigen Kapitalsammelstellen, die gleichzeitig als Anbieter und Nachfrager auf den Märkten auftreten, sich sowohl in ihren angebots- als auch nachfrageseitigen Dispositionen auf eine bestimmte Beanspruchung des Kapitalmarktes durch den Staat einstellen und dadurch diese Normalbeanspruchung ohne Störung des Marktes ermöglichen.

Diese Argumentation erscheint zunächst plausibel; bei näherem Zusehen ist sie gleichwohl problematisch: Wenn der Staat neben dem Normaldefizit ein in der Höhe stark wechselndes konjunkturelles Defizit eingeht, „weiß“ der Markt oder „wissen“ im Sinne unserer Interpretation die relevanten Marktteilnehmer gar nicht, wie hoch das Normaldefizit ist, auf das er bzw. sie sich einstellen sollen. Man mag dennoch einräumen, daß ein so begründetes Normaldefizit zum Zwecke wirtschaftspolitischer Analysen – wenn es in relativ kurzen Abständen empirisch neu ermittelt wird – einen brauchbaren Anhalt gibt. Für die hier diskutierte theoretische Frage nach stabilitätspolitischen Grenzen eines strukturellen Defizits gibt das Argument wenig her, da sich die Wirtschaft in dem hier angesprochenen unbestimmten Sinne wohl auf recht beliebige Höhe zu der Normalverschuldung des Staates einstellen könnte; deshalb wäre es auch für die wirtschaftspolitische Analyse nötig, die Ermittlung in kurzen Abständen zu wiederholen.

Allokationspolitische Grenzen

Eine Erhöhung des strukturellen Defizits, d. h. also eine Steigerung des Anteils der permanent durch Kreditaufnahme finanzierten Staatsausgaben, kann eine Umschichtung in der Struktur des Faktoreinsatzes bewirken. Diese Veränderung der Allokation kann das unmittelbare Ziel der erhöhten Staatsverschuldung sein; umgekehrt können sich diese allokativen Wirkungen – wenn sie unbeabsichtigte oder unerwünschte Nebenwirkung einer aus anderen Gründen erhöhten Staatsverschuldung sind – als Grenzen der Staatsverschuldung darstellen. Dabei lassen sich aus allokativer Sicht keine absoluten Grenzen der Staatsverschuldung formulieren; die Begrenzung ergibt sich vielmehr dadurch, daß der angestrebte Hauptzweck – etwa die intertemporale Umverteilung – nicht mehr interessant erscheint, wenn sie mit bestimmten allokativen Wirkungen verbunden ist. Um die allokativen Effekte einer

⁵ Jahresgutachten 1976, Ziff. 221, S. 109.

zunehmenden Staatsverschuldung von den Beschäftigungswirkungen isolieren zu können, wird bei den folgenden Überlegungen Vollbeschäftigung unterstellt.

Die Erhöhung des strukturellen Defizits kann entweder dazu dienen, die Staatsquote (Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt) bei gleichbleibender Steuerquote (Anteil der Steuereinnahmen am Bruttosozialprodukt) zu erhöhen oder die Steuerquote bei gleichbleibender Staatsausgabenquote zu verringern. Im ersteren Falle disponiert der Staat über einen höheren Anteil des Sozialprodukts und muß dazu private Nachfrage zurückdrängen; es ändert sich das Verhältnis der Bereitstellung öffentlicher und privater Güter. Im zweiten Falle bleibt dieses Verhältnis gleich; durch die geringere Steuerbelastung ist das Verfügungseinkommen der Privaten höher, dagegen wird der Kapitalmarkt vom Staat in stärkerem Umfang in Anspruch genommen. Dadurch ist eine Umschichtung in der Struktur der privaten Ausgaben zu erwarten.

Man könnte in Frage stellen, ob die Veränderungen in der Bereitstellung öffentlicher und privater Güter als allokativer Effekt der Kreditaufnahme des Staates anzusehen sind, da die Steigerung der Staatsquote und das erhöhte Angebot öffentlicher Güter auch über andere Einnahmen finanziert werden könnten. Soweit dies uneingeschränkt der Fall ist, kann man in der Tat keine spezifische Wirkung der Kreditaufnahme konstatieren. Es liegt jedoch häufig die Konstellation vor, daß die erhöhte Bereitstellung öffentlicher Konsumgüter anerkanntes politisches Ziel oder der Ausbau der Infrastruktur Vorbedingung für weiteres Wirtschaftswachstum ist, daß aber gleichwohl eine Steuererhöhung zur Finanzierung dieser Ausgaben nicht durchsetzbar ist. In diesen Fällen kann die angestrebte Änderung des Faktoreinsatzes nur über erhöhte Staatsverschuldung erreicht werden und ist ihr als allokativer Effekt zuzurechnen.

Verdrängung privater Nachfrage

Der erhöhte Einsatz von Produktionsfaktoren für die Bereitstellung öffentlicher Güter erfordert bei Vollbeschäftigung die Verdrängung privater Nachfrage; dabei ist aus allokativer Sicht weiter interessant, ob private Konsumgüter- oder Investitionsgüternachfrage zurückgedrängt wird. Dies hängt zum einen davon ab, wie hoch die Zinselastizität der Konsum- und der Investitionsgüternachfrage ist und in welchem Umfang die jeweilige Nachfrage aus Krediten finanziert wird. Zum anderen ist von Bedeutung, inwieweit die Umschichtung ausschließlich durch Zinsveränderung oder auch in gewissem Umfang durch Preissteigerungen erzwingen wird.

Im allgemeinen ist der Investitionskredit zinselastischer als der Konsumentenkredit, vor allem jedoch spielt der letztere vom Volumen her eine sehr viel geringere Rolle, so daß insoweit die erhöhte kreditfinanzierte Staatsnachfrage vorwiegend Investitionsgüternachfrage verdrängt. Ob durch den Rückgang der privaten Investitionstätigkeit Wachstumsverluste eintreten, hängt davon ab, für welche Zwecke der Staat die aufgenommenen Kredite verwendet und inwieweit er dadurch direkt oder indirekt Wachstumsimpulse auslöst.

Unterstellt man realistisch, daß die Geldversorgung nicht starr ist und daß es im Zuge der erhöhten Kreditnachfrage des Staates zu zusätzlicher Geld- und Kreditschöpfung kommt, dann ist mit Preissteigerungen zu rechnen. Dies hat zur Konsequenz, daß der Staat mit der gegebenen Kreditsumme weniger Faktoren in Anspruch nehmen kann, so daß die allokativen Umschichtung zwischen privatem und öffentlichem Güterangebot geringer bleiben wird. Ob durch die Preissteigerungen verstärkte Investitions- oder Konsumgüternachfrage verdrängt wird, hängt davon ab, in welchen Bereichen der Staat vorwiegend Güter und Leistungen nachfragt und welche Faktorpreise dementsprechend stärker steigen; allgemeine Aussagen lassen sich dazu kaum treffen.

Im oben unterschiedenen zweiten Fall, der erhöhten Kreditaufnahme des Staates zugunsten einer Steuersenkung bei gleichbleibender Staatsquote, gelten für die Staatsverschuldung die soeben abgeleiteten Verdrängungseffekte in gleicher Weise. Daneben ist zu fragen, welche allokativen Wirkungen die Steuersenkung hat. Das hängt in erster Linie davon ab, wie hoch die marginale Konsumquote der Einkommensbezieher ist, die durch die Steuersenkung entlastet werden. Werden Gewinnsteuern oder die obere Progressionsstufe der Einkommensteuer gesenkt, dann kann damit gerechnet werden, daß die Steuersenkung überwiegend zu verstärkter Spartätigkeit führt. In diesem Falle werden dem Staat in etwa die gleichen Beträge, die er bisher im Steuerwege an sich gezogen hat, als Kredit zur Verfügung gestellt. Es treten keine Umschichtungen in der Nachfrage und damit keine allokativen Effekte auf.

Senkt der Staat die Steuer auf Einkommen mit hoher marginaler Konsumquote, dann steigt der Konsum, während durch die verstärkte Beanspruchung des Kapitalmarktes die Zinsen steigen und die Investitionsgüternachfrage zurückgedrängt wird. Das Ergebnis kann – ähnlich wie oben dargestellt – etwas zu Lasten der Konsumgüternachfrage korrigiert werden, wenn es zu zusätzlicher Kreditgewährung und zu Preissteigerungen

gen kommt; in diesem Falle wird die Investitionsgüter-nachfrage in etwas geringerem Maße zurückgedrängt.

Verteilungspolitische Grenzen

Die Kreditaufnahme des Staates hat Wirkungen auf die interpersonelle und die intertemporale Einkommensverteilung. Die Veränderungen der personellen Einkommensverteilung, die aus Kreditaufnahme und Zinszahlung resultieren, sind zwar wichtige Nebenwirkungen der Staatsverschuldung; sie dürften jedoch im allgemeinen nicht so weitreichend sein, daß sich aus dieser Sicht Grenzen für den Umfang der aus anderen Gründen angestrebten öffentlichen Kreditnahme ergeben. Dagegen können die intertemporalen Wirkungen bei einem höheren strukturellen Defizit durchaus so gewichtig sein, daß sie sich als Grenzen für die Schuldaufnahme erweisen. In jüngeren theoretischen Untersuchungen wurden neue Aspekte für beide Wirkungszusammenhänge aufgezeigt⁶.

Die traditionelle Vorstellung ging dahin, daß die interpersonellen Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung im Transfer des Zinsendienstes an die Anleihegläubiger begründet sind und sich in der Umverteilung zwischen jenen Wirtschaftssubjekten, aus deren Steuerzahlungen die Zinsen aufgebracht werden, und den Empfängern der Zinszahlungen niederschlagen. Richtung und Ausmaß der Umverteilung sind davon abhängig, welchen Gruppen die Anleihezeichner einerseits und (Zins-)Steuerzahler andererseits angehören bzw. inwieweit sie der gleichen Gruppe zuzurechnen sind. Im allgemeinen wird unterstellt, daß die Anleihegläubiger der Gruppe der Bezieher höherer Einkommen angehören. Hinsichtlich der Aufbringung der Steuermittel für die Zinszahlung wird vielfach argumentiert, daß diese aus dem allgemeinen Steueraufkommen erfolgte und deshalb die Last keiner bestimmten Einkommensgruppe zugeordnet werden könne. Danach wäre der Aufbringungseffekt als neutral anzusehen, und es verbliebe nur der Umverteilungseffekt der Zinszahlung zugunsten höherer Einkommensbezieher.

Interpersonelle Verteilungswirkungen

Diese Argumentation ist nicht zwingend. Geht man davon aus, daß die Zinszahlung eine Steigerung der Staatsausgaben bedeutet und diese nur durch Steuererhöhung finanziert werden kann, dann kann man sehr wohl fragen, ob Steuern erhöht werden, die überwie-

⁶ Zum folgenden vgl. O. G a n d e n b e r g e r: Intertemporale Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung, in: H. H a l l e r, W. A l b e r s (Hrsg.): Probleme der Staatsverschuldung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 61, Berlin 1972, S. 189 ff. Dort weitere Literaturangaben über die jüngere Diskussion.

gend die Bezieher höherer oder stärker die Bezieher niedrigerer und unterer Einkommen treffen. Im ersten Fall ergäbe sich keine interpersonelle Verteilungswirkung, im letzteren Falle eine Umverteilung zugunsten der Bezieher höherer Einkommen.

Gegen diese Erklärung der interpersonellen Verteilungswirkungen wurde eingewandt, daß sich Zinszahlungen zwar aus fiskalischer Sicht als Transferzahlungen darstellen, bei einer gesamtwirtschaftlichen Analyse jedoch aus kapitaltheoretischer Perspektive interpretiert werden müßten. Aus dieser Sicht ist die Zinszahlung kein Vorgang der (sekundären) Einkommensumverteilung, sondern als Entlohnung des Faktors Kapital der primären Einkommensverteilung zuzurechnen. Die Verteilungswirkungen werden dementsprechend aus der Reaktion des Kreditmarktes auf die öffentliche Kreditnahme abgeleitet.

Durch die öffentliche Kreditnahme steigt die Nachfrage nach Kapital; gegenüber der alternativen Steuerfinanzierung nimmt gleichzeitig – da das private Verfügungseinkommen höher ist – das Kapitalangebot zu, wenn auch in der Regel nicht im Umfang der Kapitalnachfrage. Der Zins steigt, so daß die Kapitalanbieter und – soweit sie ihre Ersparnisse nicht zu festen Zinssätzen ausgeliehen haben – auch die Kapitalbesitzer erhöhte Zinseinkommen erhalten. Gleichzeitig erleiden sie jedoch über die bei steigenden Zinsen zurückgehenden Kapitalwerte Verluste. Die Umverteilung vollzieht sich nach dieser Theorie nicht nur zwischen den Gläubigern der neuen Staatskredite und den Schuldern der erhöhten Steuerbelastung. Es ist vielmehr die Gesamtheit der Geld- und Sachvermögensbesitzer betroffen.

Darüber hinaus sind schließlich noch die Entlastungs- (oder alternativen Belastungs-)wirkungen zu berücksichtigen, die aus der Steuersenkung (bzw. der Vermeidung einer Steuererhöhung) in der Periode der Schuldaufnahme resultieren⁷. Man kann diese zusätzliche Verteilungswirkung ausklammern, indem man als alternative Finanzierungsart eine Steuer unterstellt, die alle Steuerpflichtigen proportional zu ihrem Einkommen trifft. Dies ließe sich mit dem Argument rechtfertigen, daß diese Wirkungen der Steuerpolitik und nicht der Schuldaufnahme zuzurechnen seien. Dagegen ist jedoch – ähnlich wie bei der Erörterung der allokativen Wirkungen zusätzlicher Ausgaben – zu sagen, daß der Spielraum der Steuerpolitik durch die alternative Kreditaufnahme gerade in verteilungspolitischer Hinsicht erweitert wird und insoweit beispielsweise eine

⁷ Vgl. N. A n d e l: Zur Theorie von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden, in: Public Finance, Bd. XXIV (1969), S. 69 ff.

durch erhöhte Kreditaufnahme mögliche steuerliche Entlastung der Bezieher niedrigerer Einkommen der Schuldaufnahme zuzurechnen ist.

Die intertemporalen Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung wurden in jüngerer Zeit unter dem Begriff der Lastverschiebung diskutiert. Dabei steht zunächst die Erörterung der theoretischen Wirkungszusammenhänge im Vordergrund, darüber hinaus wird aber – in Fortführung der traditionellen Lehre von den Deckungsgrundsätzen – nach neuen normativen Regeln für die öffentliche Kreditnahme gefragt.

Unter den neueren Deckungsgrundsätzen wurde besonders das pay-as-you-use-Prinzip bekannt. Es formuliert das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit dahin gehend, daß öffentliche Ausgaben in dem Umfang mit Krediten finanziert werden dürfen, in dem sie Leistungen in späteren Perioden abgeben, und daß sich Laufzeit und Kapitaldienst am Rhythmus der späteren Leistungsabgabe orientieren sollen.

Über die theoretischen Zusammenhänge der intertemporalen Lastverteilung werden divergierende Thesen vertreten. Sieht man von den stabilitätspolitisch orientierten Theorien, die von Unterbeschäftigung ausgehen, ab und betrachtet nur jene Theorien, die auf die Wirkungen bei Vollbeschäftigung abstellen, dann sind die unterschiedlichen Auffassungen zum einen in verschiedenen Interpretationen des Lastbegriffs, zum anderen – wie auch bei den bisher erörterten Zusammenhängen – in unterschiedlichen Annahmen über die diskutierten Alternativen begründet.

Der Begriff der Last kann zum einen gesamtwirtschaftlich als Reallast im Sinne der Inanspruchnahme von Produktionsfaktoren durch den Staat, zum anderen einzelwirtschaftlich als Nominallast im Sinne der Auferlegung von Zwangsabgaben interpretiert werden.

Unterschiedliche Aussagen

Geht man davon aus, daß durch die Kreditaufnahme eine Ausweitung der Staatsquote finanziert werden soll und betrachtet man die Reallast im genannten Sinne, dann erscheint eine Verschiebung dieser Last auf die Zukunft nicht möglich, da der privaten Wirtschaft in der Periode der Kreditnahme entsprechend weniger Ressourcen zur Verfügung stehen und die damit notwendige Einschränkung des privaten Güterangebots nicht auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden kann.

Betrachtet man die Nominallast, dann kommt man zu einer diametral entgegengesetzten Aussage: Bei Finanzierung einer steigenden Staatsquote durch Kreditaufnahme kommt es zu keiner monetären Belastung

der privaten Wirtschaftssubjekte in der Gegenwart, da die Anleihen von den Privaten freiwillig gezeichnet werden; bei gleichbleibender Staatsquote und Finanzierung eines erhöhten Anteils durch zusätzliche Kreditaufnahme tritt eine Entlastung der Privaten durch die ermöglichte Steuersenkung ein.

Die in späteren Perioden auftretenden Wirkungen können wiederum aus gesamtwirtschaftlicher oder aus einzelwirtschaftlicher Perspektive betrachtet werden. Im ersteren Falle wird nach der Veränderung des realen Sozialprodukts in der Zukunft gefragt. Die intertemporalen Verteilungswirkungen fallen aus dieser Sicht mit den oben erörterten allokativen Wirkungen zusammen: Führt die Kreditnahme des Staates – was in der Regel der Fall sein wird – im Vergleich zur alternativen Finanzierung aus Steuern zu einer geringeren Einschränkung des Konsums und zu einer entsprechend stärkeren Reduktion der Investition, dann stellt sich die intertemporale Verteilungswirkung als Minderung der künftigen Realeinkommen bzw. der realen Wachstumsrate dar.

Aus einzelwirtschaftlicher Sicht wird gefragt, welche zusätzlichen steuerlichen Belastungen sich für die einzelnen Wirtschaftssubjekte in der Zukunft ergeben. Die intertemporale Lastverschiebung schlägt sich aus dieser Sicht in der Notwendigkeit der Erhebung von zusätzlichen Steuern für den Kapitaldienst in der Zukunft nieder.

Zusammenfassung

In der Theorie des öffentlichen Kredits waren auf der Grundlage der klassischen Nationalökonomie die objektbezogenen Deckungsgrundsätze entwickelt worden. Im Gefolge der Keyneschen Neuorientierung wurden über einige Jahrzehnte primär die beschäftigungspolitischen Wirkungen des öffentlichen Kredits diskutiert. Die in der Nachkriegszeit auftretenden Inflationstendenzen führten dazu, daß die Wirkungen der öffentlichen Kreditnahme auf die Geldwertentwicklung verstärkt berücksichtigt wurden. Im Gefolge einer gewissen Renaissance der klassischen Fragestellung wie auch der Weiterentwicklung der klassischen Lösungsansätze wurden in jüngerer Zeit auch die allokativen- und verteilungspolitischen Fragestellungen wieder einbezogen. So kann man zusammenfassend feststellen, daß die Staatsverschuldung heute im Spannungsfeld von stabilitäts-, allokativen- und verteilungstheoretischen Zusammenhängen gesehen wird. Dieser komplexe Problembereich läßt sich schon theoretisch nicht mehr auf wenige leicht übersichtliche Zusammenhänge reduzieren, geschweige denn in einfache Verfahrensregeln ausformulieren.