

Besters, Hans; Rürup, Bert; Walter, Norbert

Article — Digitized Version

Staatliche Verschuldung: Gründe, Risiken, Abbaumöglichkeiten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Besters, Hans; Rürup, Bert; Walter, Norbert (1980) : Staatliche Verschuldung: Gründe, Risiken, Abbaumöglichkeiten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 9, pp. 419-432

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135476>

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.

Staatliche Verschuldung

Gründe, Risiken, Abbaumöglichkeiten

Die hohe Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland ist eines der zentralen Wahlkampfthemen. Rund drei Viertel der staatlichen Schulden wurden in den letzten zehn Jahren gemacht. Welches waren die Gründe, welches sind die Risiken, welche Abbaumöglichkeiten gibt es?

Hans Besters

Wie kam es zur hohen Staatsverschuldung?

Im letzten Jahrzehnt von 1969 bis 1979 hat sich die bundesdeutsche Wirtschaftslandschaft völlig gewandelt. Statt Preisniveaustabilität dominiert die Inflation, statt Vollbeschäftigung herrscht Arbeitslosigkeit, statt Leistungsbilanzüberschüssen breiten sich Leistungsbilanzdefizite aus.

Wenn der öffentliche Schuldenstand von 415 Mrd. DM Ende 1979 allein während der zurückliegenden zehn Jahre um 300 Mrd. DM zugenommen hat, kommt man kaum an der Feststellung vorbei, daß es sich dabei um einen dauerhaften Trend mit erheblichen Zuwachsraten handelt, dessen Fortsetzung in den kommenden Jahren bereits programmiert und dessen Ende nicht abzusehen ist. Nach der mittelfristigen Finanzplanung werden nämlich schon bis 1983 die öffentlichen Schulden um weitere 141 Mrd. DM gegenüber 1979 zunehmen. Und bereits „1982 wird

die geplante Netto-Kreditaufnahme voraussichtlich . . . nicht mehr ausreichen, um die dann fälligen 36 Mrd. DM Zinsen zu zahlen“¹, von den Tilgungsverpflichtungen ganz zu schweigen. Wie konnte es zu dieser Entwicklung kommen?

Ausgangspunkt ist das Leitbild einer modernen *Wohlfahrtsgesellschaft*, das zu einer steigenden Abgabenbelastung der Wirtschaft und zu einer nivellierenden Einkommenspolitik geführt hat.

□ Einerseits handelt es sich um den Ausbau der Sozialgesetzgebung, die eine wachsende Kostenbelastung und eine abnehmende Anpassungsflexibilität der Unternehmungen bewirkt hat. Allein die Personalnebenkosten in der verarbeitenden Industrie sind zwischen 1969 und 1979 von 46,2 % auf 69,7 % des Arbeitsentgeltes ge-

¹ D. Cassel: Wachsende Staatsverschuldung – Wohltat oder Plage?, in: List Forum, Bd. 10, 1979/80, S. 267.

stiegen; dieser Anstieg war damit wesentlich stärker als der des Arbeitsentgeltes selbst. Der Schutz der Arbeitnehmer vor unbilligen Härten wie Kündigung und Rationalisierung hat die Unternehmungen im Wege von Sozialplänen und Rationalisierungsabkommen nicht nur zusätzlich belastet, sondern vor allem auch ihre Anpassungsflexibilität vermindert.

□ Andererseits hat der Trend zur Nivellierung der Einkommen, die immer weniger knappheitsbestimmt und damit marktwidrig sind, zugenommen. Im Interesse der sozialen Ausgewogenheit ist die sogenannte Lohnhierarchie zwischen den Wirtschaftszweigen zusammengedrückt worden; innerhalb der einzelnen Wirtschaftszweige ist die Lohnskala durch Streichung von unteren Lohngruppen oder deren Begünstigung durch Mindest- oder Sockelbeträge reduziert worden.

Der verhängnisvolle Irrtum der Umverteilungsstrategien sowohl des Staates als auch der Gewerkschaften liegt darin, ständig „sozial Gutes auf Kosten anderer“ durchsetzen zu wollen, ohne die Reaktion derjenigen in Rechnung zu stellen, die zur Kasse gebeten werden. So führt die Berücksichtigung der „sozialen Komponente“ sowohl im Wege einer zunehmenden Abgabenbelastung als auch in Form einer übermäßigen Verteuerung mancher Lohngruppen zur dauerhaften Verminderung der Erträge: Die mangelnde Rentabilität drückt die Investitionsneigung, und mit der Wachstumsschwäche breitet sich die Arbeitslosigkeit aus, die wir sonst nicht hätten. Wie die letzten beiden Jahre zeigen, wird dann selbst nach einer konjunkturellen Erholung die Vollbeschäftigung nicht wieder erreicht. Je stärker das Umverteilungsziel dominiert, um so weniger schafft die Wirtschaft den Durchbruch nach oben; fortan gibt es nur unterschiedliche Grade der Unterauslastung des Produktionsapparates mit einer entsprechenden Arbeitslosigkeit.

Fragwürdige Strukturpolitik

Je stärker der ständige Kostendruck die Wirtschaft belastet, um so mehr gerät die Bundesrepublik als Industriestandort in Gefahr und um so mehr Rezepte einer *aktiven Strukturpolitik* werden erfunden und angeboten.

□ Die Kostenbelastung zeigt sowohl Auswirkungen auf die Investitionsentscheidungen ausländischer Unternehmungen in der Bundesrepublik als auch deutscher Unternehmungen in Drittländern. Wenngleich die Motive deutscher Investoren im Ausland differieren, ist doch unverkennbar, daß neben der Absatzsicherung durch größere Marktnähe und der Umgehung von Importrestriktionen der Abnahme-

länder auch die hiesige Personalstruktur und selbst der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften eine entscheidende Rolle spielen. Manche Anzeichen sprechen dafür, daß sich die Bundesrepublik unter diesen Voraussetzungen nach dem Vorbild der *Schweiz* zunehmend zu einer riesigen Montageunternehmung entwickeln wird, die dann nur zusammenbaut, was ihr an Teilerzeugnissen von außerhalb geliefert wird.

□ Über die „klassischen“ Subventionsempfänger hinaus sind in den zurückliegenden Jahren die öffentlichen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen auch verstärkt zur Bewältigung des Strukturwandels eingesetzt worden, und zwar um einerseits soziale Härten für betroffene Arbeitnehmer zu mindern und um andererseits die Anpassung bedrängter Unternehmungen zu erleichtern. Obwohl im Bericht der Bundesregierung für 1980 nur mit 43 Mrd. DM ausgewiesen (worin weder die 14-Mrd.-DM-Zuweisung an die Bundesbahn aufgeführt,

noch die umfangreichen Finanzhilfen der Länder und Gemeinden enthalten sowie die Risiken der auf über 200 Mrd. DM aufgelaufenen Bürgerschafts- und Garantieverpflichtungen veranschlagt sind), dürfte das gesamte Subventionswesen inzwischen die stolze Summe von jährlich mindestens 65 Mrd. DM erreicht haben. Das bedeutet, daß es sich seit 1970 mehr als verdoppelt hat.

Offensichtlich steht die aktive Strukturpolitik jedoch erst am Anfang. Das Bundesforschungsministerium will sich der „Lähmung“ der deutschen Wirtschaft annehmen, indem es die Innovationsfähigkeit und Innovationswilligkeit der Unternehmungen zu beflügeln sucht. Ist dieses Unterfangen allein schon problematisch genug, so sind die offiziellen Investitionsprogramme, die ein angemessenes Wirtschaftswachstum mit dem Ziel der Vollbeschäftigung sichern sollen, exorbitant kostspielig und schwanken je nach Prognosezeitraum und Aktivitätsumfang zwischen 110 und 130 Mrd. DM².

Die Autoren
unseres

Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Hans Besters, 57, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Seminars für Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie des Instituts für Unternehmensführung und Unternehmensforschung der Ruhr-Universität Bochum.

Prof. Dr. Bert Rürup, 36, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Technischen Hochschule Darmstadt.

Prof. Dr. Norbert Walter, 35, ist Leiter der Abteilung Konjunktur im Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Kostspieliges Europa

Das, was sich auf der nationalen Ebene abzeichnet, scheint sich auf der europäischen Ebene fortzusetzen. So hat sich der EG-Haushalt zwischen 1972 und 1979 auf das Dreifache ausgeweitet, nämlich von 11,3 Mrd. auf 34 Mrd. DM. Als besonders kostspielig erweist sich die EG-Agrarpolitik, die 70 % des jährlichen EG-Haushalts verschlingt. Neuerdings hat die Charakterisierung der Bundesrepublik als „Zahlmeister Europas“ (Apel) durch die deutschen Entlastungszahlungen zugunsten Großbritanniens neue Nahrung erhalten. Nach Berechnungen des Bundesfi-

² Näheres über die mittelfristigen Wirtschaftsprognosen findet sich in der Wirtschaftswoche vom 29. 8. 80, S. 46 ff.

nanzministeriums waren bereits 1979 8 % des Aufkommens der deutschen Umsatzsteuer (einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) an die EG abzuführen, was den dem Bund zustehenden Umsatzsteueranteil von 67,5 auf etwa 59,5 % reduziert hat.

Alein zwischen 1975 und 1979 ist der deutsche Anteil an der EG-Finanzierung auf das Doppelte gestiegen, nämlich von 6 Mrd. auf 12 Mrd. DM; 1983 wird er 16,4 Mrd. DM betragen. Darin sind nicht einmal jene Sonderzahlungen enthalten, die zwangsläufig aus der EG-Mitgliedschaft erwachsen (wie der Kostenanteil am regionalen Entwicklungsfonds und der Kapitalanteil an der Europäischen Investitionsbank), aber nicht über den EG-Haushalt laufen.

Falsche Konjunkturpolitik

Das fehlende *Kostenbewußtsein* in der modernen Wohlfahrtsgesellschaft hat zur Folge, daß der Auslastungsgrad der Wirtschaft ständig unter das Vollbeschäftigungsniveau gedrückt wird. Wenngleich damit keineswegs die Diagnose von Keynes – immanente Instabilität des privaten Sektors als Ursache der Arbeitslosigkeit – bestätigt wird, so aber doch zumindest vordergründig seine Therapie, nämlich die Finanzpolitik ständig zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einzusetzen. Da der vollbeschäftigungskonforme Auslastungsgrad der Wirtschaft höchstens noch vorübergehend erreicht wird, schwindet auch die Hoffnung für einen Belastungsausgleich über den Gesamtzyklus: Bei fehlender Prosperität entfällt zwangsläufig die Aufstockung der Konjunkturkasse, die in der Rezession aufgelöst werden könnte. Die staatlichen Vollbeschäftigungsaktivitäten werden so zur Dauerbelastung der öffentlichen Haushalte.

Aber schon in der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß diese Praxis einerseits die Inflation genährt hat, weil sich staatliche Vollbeschäftigungsaktivitäten als Lohnsteigerungs- und Überwälzungsgarantie in einem erweisen, und andererseits gerade auch die Arbeitslosigkeit verursacht hat, weil der Inflationsprozeß irgendwann gestoppt werden muß, und dies zwar eine Drosselung der Nachfrage, keinesfalls aber eine Reduktion des Kostenniveaus nach sich zieht, so daß die gedrückten Erträge der Unternehmen die Arbeitslosigkeit wieder erhöhen. Die übliche Keynes-Rezeptur ist also keineswegs eine Therapie, die bei den Ursachen ansetzt.

Und sie wird auch nicht dadurch besser, daß man auf den folgenden kreislauftheoretischen Zusammenhang zurückgreift: Nach dem „Stop“ veranlaßt die sich bei rückläufigen Inflationsraten ausbreitende Arbeitslosigkeit die Unternehmen und Haushalte, sich in ihrem Ausgabegebaren zurückzuhalten. Die Investitionsprogramme werden gekürzt, und die Anschaffungen werden zurückgestellt. Dementsprechend nehmen die Ersparnisse zu, die eine ertragsorientierte Anlage suchen, die wegen der allgemeinen Unsicherheit jedoch möglichst risikolos und kurzfristig sein soll. Wenn dann der Staat an den Kapitalmarkt herantritt und seine Nachfrage im Hinblick auf den Zinssatz und die Fristigkeit attraktiv gestaltet, kann er die aufgelaufenen Ersparnisse ohne Schwierigkeit in Anspruch nehmen. Selbst dann begrenzt er aber nur die weitere Kumulation in die Unterbeschäftigung; ein dauerhafter *positiver* Beschäftigungseffekt ist damit nicht verbunden. Das hängt mit der weiterhin abwartenden Haltung von Unternehmungen und Haushalten zusammen, die

fortfahren, aus dem Vorsichtsmotiv heraus zusätzlich zu sparen bzw. Liquidität zu halten, der Staat also ständig mehr von diesen Mitteln absorbieren muß, so daß sich private Geldvermögensbildung und Staatsverschuldung gegenseitig hochschaukeln.

Dieser Zusammenhang veranlaßt z. B. Wolfgang Stützel zu der Aussage, daß die wachsende Staatsverschuldung keineswegs von Übel, sondern sogar notwendig sei³. Er geht von den steigenden Ersparnissen der privaten Haushalte mit ihrer Präferenz für Sparguthaben, festverzinsliche Staatspapiere und andere Gläubigertitel aus. Dieser wachsenden Gläubigerposition hätte saldenmechanisch eine entsprechende Schuldnerposition in anderen Sektoren der Volkswirtschaft gegenüberstehen müssen. Der Unternehmenssektor sei aber nicht in der Lage gewesen, die schuldnerische Gegenposition auszufüllen; folglich hätte der Staat einspringen müssen, um die Lücke zu schließen.

Hemmender Verdrängungseffekt

Dieser kreislauftheoretische Zusammenhang dient dem Bundesfinanzminister als Verteidigungsargument für die Staatsverschuldung. Dabei übersieht er nicht nur, daß die Normalisierung der Konjunktur in den letzten beiden Jahren die weitere Staatsverschuldung hätte vermindern, wenn nicht gar überflüssig machen müssen; vor allem aber sagt diese definitorische *ex post-Betrachtung* nichts darüber aus, *warum* es zur ständigen

³ W. Stützel: Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Kredit und Kapital, 11. Jg., 1978, S. 429 ff. (wiederabgedruckt in: H. Markmann, D. B. Simmert (Hrsg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 267 ff.).

Expansion der Ersparnisse und zur schrumpfenden Investitionsneigung der Unternehmungen überhaupt gekommen und *wodurch* die Konjunkturschwäche überhaupt entstanden ist. Die aber ist dem „Stop“ nach dem vorangegangenen „Go“ anzulasten, also der Antizyklus, die nicht zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht führt, sondern es geradezu verhindert.

Aller Erfahrung nach ist die öffentliche Nachfrage zinsrobuster als die private Nachfrage. Falls der Staat dann seine Nachfrage am Kapitalmarkt ausweitet, hält er das Zinsniveau höher als es sein dürfte und verdrängt damit potentielle private Investoren. Diese können sich teure Investitionen bei der allgemeinen Ertragsschwäche nicht mehr leisten, weil sie im Unterschied zur öffentlichen Hand auch die Kapitalkosten – wie alle anderen Kosten auch – verdienen müssen. Wenn aber gerade von den Investitionen, an denen der Anteil des Staates trotz eines ausgeweiteten Begriffs von öffentlichen Investitionen⁴ unverändert gering ist, die zukünftige Beschäftigungslage abhängt, wird dieser Verdrängungseffekt (*crowding out*) ein Hemmnis für die Verbesserung des Beschäftigungsniveaus sein.

Zwangsläufige Entwicklung

Bei der skizzierten Sachlage muß es über kurz oder lang unweigerlich zur Finanzierungsklemme kommen.

□ Der legitime Weg wäre, die ständig steigenden Ausgaben mit einer entsprechenden *Erhöhung der Einnahmen* zu finanzieren. Damit würde allen Bürgern deutlich werden, was der sogenannte Wohlfahrtsstaat tatsächlich an Mit-

teln verschlingt. Die letzten Jahre zeigen jedoch, daß der Widerstand der Bürger erheblich gewachsen ist, so daß Steuererhöhungen offensichtlich nicht mehr durchsetzbar sind, der Regierung sogar Steuersenkungen abverlangt werden.

□ Der versteckte Weg einer steigenden Ausgabenfinanzierung liegt in der *Inflation*. Die Inflation ist seit altersher die ungerechteste aller Steuern, deren Grenzen allerdings dort, wo die Notenbank Autonomie genießt, bald erreicht werden, selbst wenn die Regierung den Unmut der Bevölkerung über ständig steigende Preise noch eine Zeitlang hinzunehmen bereit wäre.

□ Sobald aber die Steuererhöhungen wie auch die Inflationsfinanzierung ausgereizt sind, bleibt nur der Ausweg über die wachsende *Staatsverschuldung*. Diese Situation ist in den 70er Jahren eingetreten und wird sich in den 80er Jahren fortsetzen. Sie läuft darauf hinaus, daß die gegenwärtige Generation gegen die an und für sich notwendige Abgabenerhöhung erfolgreich Widerstand leistet, ohne vermeintliche oder tatsächliche Vorteile des Wohlfahrtsstaates preisgeben zu wollen, dafür aber die zukünftige Generation schon erheblich vorbelastet, die die Zins- und Amortisationsleistungen der wachsenden Staatsverschuldung zu tragen hat⁵. Die zukünftige Generation kann bei dem bescheidenen Anteil der Investitionen an den öffentlichen Ausgaben auch kaum auf eine bessere Versorgung wenigstens mit öffentlichen Gütern

rechnen. Im Ausmaß der Staatsverschuldung lebt insofern die gegenwärtige Generation auf Kosten der nachfolgenden, die von ihrem (Un-)Glück noch gar nichts weiß und deren Belastung auch nicht annähernd vorauszusehen ist.

Negative

Zahlungsbilanzentwicklung

Inzwischen hat auch die Bundesrepublik lernen müssen, mit dem Konflikt zwischen inländischer Konjunkturschwäche, die eine *expansive* Politik nahelegt, und einer defizitären Zahlungsbilanz, die eine *kontraktive* Politik erfordert, zu leben. Oft genug hat die Bundesregierung in der Vergangenheit anderen Nationen, die chronisch unter diesem Konflikt leiden, empfohlen, ihr Zinsniveau zum Zwecke des Zahlungsbilanzausgleichs hoch zu halten. Nun muß sie sich anhören, wie ihr die Partner mit einer gewissen Schadenfreude dasselbe nahelegen.

Daß sich die bundesdeutsche Wirtschaftslandschaft grundlegend gewandelt hat, kommt u. a. darin zum Ausdruck, daß die deutsche Leistungsbilanz ein erhebliches *Defizit* verzeichnet, das, für 1979 mit 10 Mrd. DM ausgewiesen, für 1980 auf 25 Mrd. DM geschätzt wird. Bei relativ hohen Währungsreserven muß das nicht unmittelbar Anlaß zur Besorgnis geben; mittelfristig muß das Defizit aber entweder durch höhere Exportleistungen (was nach den bisherigen Überlegungen wenig realistisch ist) oder durch entsprechende *Kapitalimporte* zum Ausgleich gebracht werden. Kapitalimporte sind jedoch nur bei einem hohen Zinsniveau zu erwarten, das aber die Nachfrage der Unternehmungen und Haushalte, die zur Belebung der Binnenkonjunktur steigen müßte, weiter schrumpfen läßt. Wird andererseits zur Verbesserung der Wirtschafts-

⁴ Vgl. dazu das Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesfinanzministerium vom 20. 5. 1980.

⁵ Zu den Schwächen der von den Keynesianern entwickelten sogenannten „New Orthodoxy“, die dieses Ergebnis verwirft, vgl. O. G a n d e n b e r g e r: Ist es möglich, durch die Aufnahme von öffentlichem Kredit die Last einer öffentlichen Ausgabe in die Zukunft zu verschieben?, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 21, 1970, S. 87 ff., der sich die Position von J. M. B u c h a n a n zu eigen macht.

lage das Zinsniveau dem ausländischen angepaßt oder gar unter dieses gesenkt, so ist damit zu rechnen, daß nicht nur ausländische Anleger ihr Geld aus der Bundesrepublik abziehen, sondern daß auch deutsche Anleger ihre Ersparnisse ins Ausland transferieren, so daß die Lücke in der Leistungsbilanz nicht kompensiert wird, sondern durch die Verlagerung der Geldvermögensbildung ins Ausland noch eine weitere Lücke in der *Kapitalbilanz* hinzutritt. Das ist die Situation in den ersten vier Monaten dieses Jahres gewesen, wo statt des erforderlichen Kapitalimports ein Kapitalexport von fast 20 Mrd. DM stattgefunden hat, der das Loch in der Zahlungsbilanz noch *über* das Defizit in der Leistungsbilanz vergrößert hat. Wenngleich in den folgenden vier Monaten der Kapitalabfluß wieder einem gewissen Kapitalrückfluß Platz gemacht hat, dürfte doch der Kapitalnettoexport auf das ganze Jahr gerechnet 10 Mrd. DM ausmachen, so daß sich für 1980 das Zahlungsbilanzdefizit auf etwa 35 Mrd. DM summieren wird.

„Die Grenze (für die öffentliche Verschuldung) wird . . . ausschließlich markiert durch die Entwicklung der äußeren Zahlungsbilanz“, d. h.

⁶ W. Stützel: Ober- und Untergrenzen . . ., a.a.O., S. 447.

durch deren Defizite (falls diese aufgrund eines sich ausbreitenden Mißtrauens hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und der Bonität unserer Volkswirtschaft entstehen, wird man wohl hinzufügen müssen), so „daß die Empfänger der vom Fiskus defizitär verausgabten Mittel . . . nicht mehr die Anlage im Inland als die relativ beste ansehen“⁶. Aber auch dem möchte der Bundesforschungsminister vorbeugen, indem er beispielsweise das Geld für die vorgesehenen Investitionsprogramme bei den ölexportierenden Ländern beschaffen will. Doch auch das dürfte nur bei gesicherter Bonität und einer Zubilligung der geforderten Konditionen gelingen, was – angesichts von ertragreicheren Alternativen für die Geldgeber – die Verschuldung eher teurer als billiger machen wird.

Leitbild-Revision

Es wäre gefährlich, gegenüber der bereits eingetretenen und zukünftig fortbestehenden Finanzmisere mit ihren Folgen für die Zahlungsbilanz die Augen verschließen zu wollen, wie es offenbar bei den Regierungsparteien und den Gewerkschaften üblich ist.

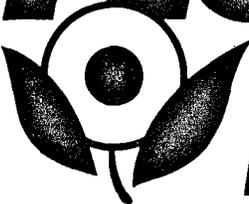
Für keinen der vorgestellten Verschuldungstatbestände, die für die Haushaltsbelastung natürlich zu-

sammen gesehen werden müssen, gibt es einen begründeten Anlaß (die europäischen Integrationsbestrebungen mit hohem politischen Stellenwert für die Bundesrepublik vielleicht ausgenommen), ihn aufrechtzuerhalten. Vielmehr beruhen die Verschuldungstatbestände auf fragwürdigen Entwicklungen, die als Fortschritte moderner Wohlfahrtsgesellschaft gepriesen werden.

Will man der Finanzmisere ernsthaft begegnen, führt kein Weg daran vorbei, die vermeintlichen wohlfahrts- und versorgungsstaatlichen Aufgaben zu durchforsten und abzubauen, was allerdings angesichts des weiterhin gültigen Leitbildes kaum realistisch sein dürfte. Denn dazu wäre erforderlich:

- Die Entlastung des Staates von Aufgaben, die ihn zu einem sich ständig abrackernden Sozialarbeiter machen⁷, was zu einem Transfer-Dschungel geführt hat, dessen kleinste Recheneinheit inzwischen die Milliarde geworden ist;
- die Revision der marktwidrigen Einkommensnivellierung durch eine Entzerrung der Lohnrelationen,

⁷ Vgl. W. Hennis: Vom gewaltenteilenden Rechtsstaat zum teleokratischen Programmstaat, in: P. Haungs (Hrsg.): *Res Publica – Studien zum Verfassungswesen*, Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag, München 1977, S. 185.

FLORA

SOFT
 Die Margarine
 für Aktive

damit ein Incentive für höhere Qualifikation geboten wird und ein Disincentive für fehlende Qualifikation entsteht;

□ die Vermeidung von Inflation sowie die Abkehr von der kostspieligen, aber dennoch erfolglosen antizyklischen Nachfragesteuerung und ein Übergang zu einer nachhaltigen Sicherung der Preisniveaustabilität, die noch am ehesten in der Lage ist, ein vollbeschäftigungskonformes Gleichgewicht auf Dauer zu gewährleisten;

□ die Durchforstung der Staats- und Planungsbürokratie sowie die ersatzlose Auflösung aller mit

Strukturlenkung befaßten Instanzen, sofern es sich nicht um gesetzliche Ausnahmereiche vom Wettbewerb handelt, die der staatlichen Lenkung und Kontrolle vorbehalten sind;

□ der Abbau des Subventionsunwesens (ohne Ausklammerung der Ausnahmereiche vom Wettbewerb), das nur vordergründig der Erhaltung von Arbeitsplätzen dient, keineswegs aber auf Dauer die notwendigen Arbeitsplätze zu sichern vermag.

Mit jeder dieser Empfehlungen wäre der weiteren Zunahme der Staatsverschuldung Einhalt geboten,

mit bestimmten Maßnahmen zugleich auch der angebotsorientierten Entlastung und damit der *Wachstumspolitik* gedient, die gerade unter der beschäftigungspolitischen Zielsetzung vonnöten ist. Offenbar ist aber die Zeit noch nicht reif, das Leitbild einer auf *Egalität* ausgerichteten, der *Geldillusion* entwachsenen, aber dennoch ihr allgemeines *Recht auf Arbeit* verfechtenden Wohlfahrts-gesellschaft durch bewährte Rahmenbedingungen zu ersetzen, die das Investitions- und Innovationsklima verbessern und damit das Beschäftigungsproblem auf Dauer lösen können.

Bert Rürup

Staatsverschuldung: Kein Anlaß zur Besorgnis

Die gegenwärtige Staatsverschuldung in Höhe von ca. 450 Mrd. DM ist – gemessen an allen gängigen Indikatoren – nicht bedrohlich und kaum in der Lage, einen kurz bevorstehenden Staatsbankrott oder eine drohende Währungsreform zu signalisieren. In der „guten alten Zeit“ waren die Staatsschulden höher (vgl. Tab. 1), und in vergleichbaren Staaten, die kaum alle im Odium einer finanzwirtschaftlichen Unseriosität stehen dürften, sind weder die Staatsschulden (vgl. Tab. 2) noch die daraus erwachsenden haushaltswirtschaftlichen Zinsbelastungen (vgl. Tab. 3) geringer.

Es ist richtig, daß in den letzten zehn Jahren das Bruttosozialprodukt „lediglich“ um 118 %, die Staatsverschuldung aber um 287 % gestiegen ist. Nur besagt

dieser Vergleich sehr wenig, da hierbei nicht berücksichtigt wird, daß – durch die Währungsreformen nach den beiden Weltkriegen bedingt – das Ausgangsniveau unserer Staatsschulden äußerst gering war. Bezieht man – was nicht nur aus diesem Grunde sinnvoll ist – die jährliche Nettoneuverschuldung nicht auf den Schuldenstand des Vorjahres, sondern auf das jeweilige Bruttosozialprodukt bzw. auf dessen Veränderungen, relativieren sich die „atemberaubenden“ Zuwachsraten, und es zeigt sich, daß die Entwicklung der Staatsverschuldung auch während dieser Dekade noch als moderat bezeichnet werden kann (vgl. Tab. 4).

Das gängige – und nur auf den ersten Blick plausible – Argument zur Demonstration eines kurz bevorstehenden haushaltswirtschaft-

lichen Kollapses, daß nämlich nach der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes ab 1982 die geplante staatliche Kreditaufnahme nicht mehr ausreicht, um auch nur die Zinsen für die bis dahin aufgenommenen Schulden zu bezahlen, entpuppt sich bei näherem Hinsehen – abgewogen formuliert – als eine schuldenpolitische „Milchmädchenrechnung“. Denn abgesehen davon, daß auch in den Jahren 1962, 1964, 1965 und 1966 die Zinsen für die „Altschulden“ die Nettokreditaufnahmen überstiegen – im übrigen trifft dies auch für 1980 für alle CDU-regierten Bundesländer zu –, belegt eine solche Konstellation das Gegenteil einer ausufernden Staatsverschuldung. Denn je stärker die Kreditaufnahme zurückgeführt wird, desto eher und schneller wird ein solcher Zustand erreicht.

Auf welche Basis man auch immer die öffentliche Verschuldung bzw. deren Veränderungen bezieht, aus der Sicht einer Finanzpolitik, die gemäß Artikel 109 GG und § 1 StWG der Vollbeschäftigung und dem Wirtschaftswachstum verpflichtet ist, gab es, sieht man einmal von dem Jahr 1978/79 ab, wo die konjunkturelle Situation unter Umständen eine gewisse Reduktion der Nettokreditaufnahme erlaubt hätte, keine realistische Alternative zu diesem „atemberaubenden“ Schuldenwachstum, präziser: „deficit spending“, zur – im internationalen Vergleich gut gelungenen – Bewältigung des auch weltwirtschaftlich schwersten Konjunktureinbruchs seit dreißig Jahren.

Man mag und kann darüber streiten, ob durch die schuldenfinanzierten Konjunkturprogramme 800 000 oder 1,2 Mill. Arbeitsplätze erhalten und/oder geschaffen wurden. Daß durch die staatliche Schuldenpolitik der Arbeitslosigkeit wirksam begegnet wurde, wird niemand bestreiten können. Bedenkt man ferner, daß jeder Arbeitslose den Staat zur Zeit jährlich mit ca. 22 500 DM fiskalisch belastet, dann kann man sich sehr leicht ausmalen, daß es auch hauswirtschaftlich nicht unbedingt „billiger“ gewesen wäre, wenn der Staat seiner beschäftigungspolitischen Verpflichtung nicht nachgekommen wäre, von den wichtigsten Konsequenzen einer derartigen „fiscal perversity“ auf das soziale und politische Klima in unserem Lande ganz zu schweigen.

Durch die expansive Haushaltspolitik in den letzten fünf Jahren wurden Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum stimuliert. Dies ist unstrittig; Biedenkopf und Miegel z. B. sprechen von real

2,5 %. Allerdings wird auch behauptet, dieses Wirtschaftswachstum sei „künstlich“ bzw. „unnatürlich“ und läge unter dem Wachstum, das zu erwarten gewesen wäre, wenn man auf die antizyklische Schuldenpolitik verzichtet hätte. Denn – so wird argumentiert – im Zuge einer (wachsenden) Staatsverschuldung würde und werde die private Kreditaufnahme und damit private Investitionen zurückgedrängt („crowding out“). Diese gängige Argumentation basiert auf der sogenannten „Quellentheorie“ des Kapitalmarktes, nach der die jährliche Geldvermögensbildung der Nichtbankensektoren, aus der

der volkswirtschaftliche Kreditbedarf befriedigt wird, wie die jährliche Ergiebigkeit einer Quelle begrenzt sei. Diese Hypothese ist aber falsch. Denn sie negiert die unzweifelhaft vorhandene sehr hohe Elastizität unseres Bank- und Geldsystems.

Der Realität erheblich näher dürfte die „Fontänentheorie“ (beide Begriffe wurden von Wolfgang Stützel geprägt) kommen, die vom Bild eines Springbrunnens in der Mitte eines Pools mit gegebenem Wasservorrat ausgeht. Wie das durch die Fontäne hochgeschleuderte Wasser – im Idealfall ohne

Tabelle 1

Staatsverschuldung in Deutschland

in % des BSP		in % der Staatsausgaben	
1913 ¹	62,1	1913 ¹	453,6
1932	42,9	1932	164,9
1955	21,9	1955	80,9
1975	24,5	1975	70,2
1979	29,4	1979	88,3

¹NSP.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Tabelle 2

Staatsverschuldung im internationalen Vergleich

	in % des BSP (1978) ¹	in DM pro Kopf der Bevölkerung
Bundesrepublik Deutschland	28	5900
Schweiz	30	8300
Japan	33	5600
Niederlande	39	6900
Schweden	44	8800
Norwegen	47	8900
USA	52	9400
Belgien	57	11100
Großbritannien	61	6600
Italien	66	5600

¹ Letztes Jahr mit vergleichbaren Zahlen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Tabelle 3

Zinsausgaben in Prozent der gesamten Staatsausgaben (1978)

USA	14,2	Österreich	6,5
Großbritannien	11,4	Norwegen	5,8
Belgien	7,9	Schweden	5,8
Japan	7,8	Niederlande	5,2
Italien	7,2	Bundesrepublik Deutschland	5,0
		Schweiz	4,8

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Verluste – wieder ins Becken zurückfällt, nimmt der Staat Kredite auf, um sie via Staatsausgaben in den Wirtschaftskreislauf zurückzupumpen und damit das private Kreditvergabepotential wieder aufzufüllen: ein finanzierungstechnisches „crowding out“ kann es mithin nicht geben. Wenngleich es in der Realität eine Reihe von – um beim Bild zu bleiben – Versickerungen und Verdunstungen sowie in dieser saldenmechanischen Betrachtungsweise nicht hinreichend berücksichtigte relevante Verhaltensweisen von privaten Kreditanbietern und -nachfragern gibt, dürfte dieser Ansatz – zumindest in den letzten fünf Jahren – weit relevanter als die „Quellentheorie“ sein. Faktum ist zudem, daß in diesen Jahren die Kreditnachfrage des Unternehmenssektors regelmäßig unter der gesamtwirtschaftlichen Geldvermögensbildung lag.

Nur für Zeiten der Vollbeschäftigung bzw. eines privaten Investi-

tionsbooms wird man wegen der diversen Verdunstungen usw. eine derartige Verdrängungsgefahr der privaten Kreditnachfrage durch die des Staates nicht gänzlich von der Hand weisen können. In Anbetracht des sich abzeichnenden Konjunkturabschwungs und der Weltoffenheit unserer Kapitalmärkte dürfte allerdings – so auch die fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute in ihrem jüngsten Gemeinschaftsgutachten – eine „finanzmittelbedingte“ Verhinderung von privaten Investitionen in der nächsten Zeit kaum zu den aktuellen Problemen unserer Wirtschafts- und Finanzpolitik zählen. Dies um so weniger, als kaum zu erwarten ist, daß die Inflation in unserem Lande ein solches Tempo erreicht, daß es insbesondere für die nach sicheren Kapitalanlage-möglichkeiten suchenden OPEC-Staaten uninteressant wird, sich auf unserem Kapitalmarkt zu engagieren.

Im Zuge der gegenwärtigen vehementen Diskussion von erreichten oder überschrittenen juristischen, fiskalischen und/oder ökonomischen Obergrenzen der Staatsverschuldung wird vielfach vernachlässigt, daß es auch eine – aus dem Sparverhalten der Bevölkerung resultierende – Untergrenze der Staatsverschuldung geben kann, eine Untergrenze, von der insbesondere Wolfgang Stützel glaubt, daß sie noch nicht erreicht sei.

Er argumentiert: In der Gesamtwirtschaft ist das Nettogeldvermögen Null; denn jedem Schuldner muß ein Gläubiger gegenüberstehen. Da in dem Maße, in dem Sparfähigkeit und Sparleistung in der Gesellschaft zunehmen und eine – nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland – offenkundige Präferenz weiter Kreise der Sparer für festverzinsliche Forderungen besteht, ist es gesamtwirtschaftlich geboten, daß der Staat quasi als

Tabelle 4
Entwicklung der Staatsverschuldung und des Bruttosozialprodukts

(in Mrd. DM)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Verschuldung										
Bund										
absolut	45,4	47,1	51,3	53,5	69,4	107,1	128,5	147,9	176,2	207,4
Zunahme absolut	-3,1	1,7	4,2	2,2	15,9	37,7	21,4	19,4	28,3	31,2
Zunahme in %	-6,4	3,7	8,9	4,3	29,7	54,3	19,9	15,1	19,1	17,7
Länder										
absolut	48,5	53,0	57,8	60,6	68,6	88,1	81,8	112,3	124,0	139,6
Zunahme absolut	1,4	4,5	4,8	2,8	8,0	19,5	-6,3	30,9	12,3	15,0
Zunahme in %	3,0	9,3	9,1	4,8	13,2	28,4	-7,2	37,3	11,0	17,0
Gemeinden										
absolut	45,6	53,2	61,4	68,5	67,3	74,8	74,3	83,7	83,9	87,9
Zunahme absolut	3,9	7,6	8,2	7,1	-1,2	7,5	-0,5	9,4	0,2	4,0
Zunahme in %	9,4	16,7	15,4	11,6	-1,8	11,1	-0,7	12,8	0,2	4,8
Summe										
absolut	139,5	153,3	170,5	182,6	205,3	270,0	284,6	343,9	384,7	434,9
Zunahme absolut	-3,2	13,8	17,2	12,1	22,7	64,7	14,6	59,4	40,8	50,2
Zunahme in %	-2,2	9,9	11,2	7,1	12,4	31,5	5,4	20,9	11,9	13,0
BSP zu Marktpreisen										
absolut	685,6	758,9	828,5	927,5	997,0	1042,5	1125,0	1197,2	1287,3	1385,0
Zunahme absolut	82,2	73,3	69,9	99,0	69,5	45,6	82,4	72,2	90,3	97,5
Zunahme in %	13,6	10,7	9,2	11,9	7,5	4,6	7,9	6,4	7,5	7,6
Nettoneuverschuldung in % des BSP										
Gesamtstaat	-	1,8	2,1	1,3	2,3	6,2	1,3	5,0	3,2	3,6
Bund	-	0,2	0,5	0,2	1,6	3,6	1,9	1,6	2,2	2,3

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Pendant zur wachsenden Gläubigerposition der privaten Haushalte eine (gegebenenfalls ebenfalls wachsende) Nettoschuldnerposition einnimmt. Denn nur so kann verhindert werden, daß die Nettoverschuldung des Unternehmenssektors überproportional wächst und sich damit – was wichtiger ist – Konjunkturschwankungen über den Leverage-Effekt der Gesamtkapitalstruktur des privaten Unternehmenssektors von Zyklus zu Zyklus verschärfen. (Mit steigenden festverzinsten Fremdkapitalanteilen nehmen bei konjunkturbedingten Schwankungen der Rentabilität des Gesamtkapitals die Schwankungen der Eigenkapitalverzinsung überproportional zu.)

Aus der Trivialität, daß jedem Gläubiger ein Schuldner gegenüberstehen muß, folgt im übrigen die ebenfalls triviale, gleichwohl jedoch vielfach übersehene Tatsache, daß die zukünftige Generation nicht nur die Verpflichtungen des Schuldendienstes erbt, sondern neben den Nutzungsmöglichkeiten der gestern und heute kreditfinanzierten Projekte auch die – aus interpersonellen Verteilungsaspekten allerdings nicht immer unproblematischen – Zins- und Tilgungsansprüche aus den heute gemachten Staatsschulden, sofern es sich, was wohl nach wie vor der Normalfall sein und bleiben dürfte, um eine interne Verschuldung handelt.

Unbegründete Dramatisierung

Bei einer *nüchternen Analyse der Fakten* wird man sich also dem jüngst vorgetragenen Befund des DIW-Präsidenten Hans-Jürgen Krupp nicht verschließen können, nach dem „die Staatsverschuldung ... noch nicht ein Ausmaß erreicht (hat), das unter objektiven Kriterien Anlaß zur Besorgnis gibt“,

und daß „es zur Zeit notwendig (ist), einer sachlich nicht gebotenen Dramatisierung der Staatsverschuldung entgegenzuwirken“.

Psychologische Verschuldungsgrenze

Wenn heute dennoch die Staatsverschuldung in den Mittelpunkt des finanzpolitischen Interesses gerückt ist – und auch dieses Zeitgespräch ist ein Indiz dafür –, dann dürfte dies weniger auf ihren Umfang zurückzuführen sein, als vielmehr auf die Veränderungsrate (bezogen auf den Schuldenstand) bzw. die Prolongation und/oder die unter Umständen ihr innewohnenden Beschleunigungstendenzen. Es ist verständlich, wenn sich angesichts der in der Tat „einmaligen“ Zuwächse der letzten Jahre ein gewisses Unbehagen breitmacht. Der Grund für dieses Unbehagen dürfte aber weniger in den realen Konsequenzen liegen, die mit dieser Entwicklung verbunden sind, als vielmehr darin, daß durch derartige Zuwächse ein wichtiger Faktor des staatsbürgerlichen Vertrauens bzw. Sicherheitsstrebens gestört wurde, nämlich eine gewisse Vergangenheits-Zukunftssymmetrie. Der Schuldenstand hat sich nach dem Gefühl breiter Bevölkerungskreise „zu schnell“ verändert, da man lange Zeit an einen weit niedrigeren „gewöhnlich“ war.

Ein *Finanzpolitiker* wird nicht umhinkommen, in diesem Unbehagen bzw. der jeweils herrschenden Einstellung zur Staatsverschuldung eine ökonomisch rational kaum zu begründende, gleichwohl aber relevante *psychologische Grenze der Staatsverschuldung* zu sehen. Eine solche Grenze ist zwar – ähnlich der „Grenze der Besteuerung“ – in der historischen Entwicklung elastisch, kaum aber von heute auf morgen, sondern nur

über einen längeren Zeitraum. Eine solche psychologische Grenze dürfte zur Zeit sichtbar geworden und mithin *haushaltspolitisch* zu berücksichtigen sein.

Zunächst ist zu konstatieren, daß die öffentliche Verschuldung zu jedem Zeitpunkt politisch voll beherrscht und steuerbar sein muß und keinen unkontrollierten „Selbstbeschleunigungstendenzen“ unterworfen sein darf. Daß eine solche Gefahr bislang noch nicht besteht, wird durch die jüngsten Beschlüsse des Finanzplanungsrates, nach denen das Ausgabenwachstum auf 4 % pro Jahr beschränkt werden soll, ebenso belegt wie durch den Tatbestand, daß es möglich war, im Vollzug des Bundeshaushalts 1979 aufgrund wohl unerwarteter Steuermehreinnahmen die Nettokreditaufnahme von geplanten 35 Mrd. DM auf tatsächliche 25 Mrd. DM zu reduzieren. Das staatliche Finanzierungsdefizit (einschließlich Sozialversicherungen) sank im übrigen von gut 6 % des Sozialproduktes in 1975 auf ca. 2,5 % in diesem Jahr.

Schuldenpolitische Perspektiven

Die Strategie der nächsten Jahre wird – wie dies Karl Schiller in seiner bildhaften Sprache einmal formulierte – nur in einem „Säen“ und „Jäten“ der staatlichen Defizite, d. h. einer „Veredelung“ der staatlichen Schuldenpolitik bestehen können. Dieses „Säen“ und „Jäten“, d. h. die Aufnahme von Schulden und die Tilgung von Schulden, muß von den jeweiligen Erfordernissen der ökonomischen Situation bzw. Entwicklung geprägt sein. Alles andere wäre keine rationale Finanzpolitik.

Bei den schuldenpolitischen Perspektiven der 80er Jahre gilt es, folgendes zu beachten:

□ Wir befinden uns in einem konjunkturellen Abschwung; das Ifo-Institut rechnet – meines Erachtens optimistisch – 1981 mit 1,12 Mill. Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt. Unter diesem *kurzfristig-konjunkturellen* Aspekt sollte sich im nächsten Jahr eine absolute Reduzierung der Kreditaufnahme verbieten. Das gesamte Finanzierungsdefizit wird aus rein konjunkturellen Gründen im nächsten Jahr eher zunehmen müssen. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, daß sich Konsolidierungsbemühungen sinnvollerweise immer und nur auf ein konjunkturbereinigtes Defizit beziehen sollten.

□ Aus demographischen Gründen ist es erforderlich, in den nächsten zehn Jahren 1,7 Mill. *zusätzliche* Arbeitsplätze bereitzustellen, um den gegenwärtigen beschäftigungspolitischen Status quo zu bewahren. Aus dieser *mittelfristigen* Arbeitsmarktperspektive heraus erwächst dem Staat eine beschäftigungspolitische Verantwortung, die über die konjunkturelle hinausgeht. Dieser Aufgabe dürften die öffentlichen Hände kaum nachkommen können, wenn die Staatsverschuldung nachhaltig zurückgeführt würde.

Zukunftsorientierte Mittelverwendung

□ In dieser Dekade besteht (noch) die Möglichkeit, ja die Notwendigkeit, sich über den Ausbau der materiellen und immateriellen Infrastruktur, des Sozial- und Humankapitals und einer engagierten Modernisierung der Volkswirtschaft auf die ca. ab 1990 *langfristig* vorgeprogrammierte Knappheit der Erwerbsbevölkerung – Stichwort: Rentenberga – und die damit verbundenen, insbesondere sozialpolitischen Probleme vorzubereiten. Gerade die Verantwortung für die

kommende Generation verbietet dem Staat nicht nur einen Rückzug aus dem wachstumspolitischen Engagement, sondern erfordert vielmehr eine Forcierung dieser Bemühungen, um eben der kommenden Erwerbsgeneration, den heutigen Kindern, die Finanzierungslast der dann fälligen Renten über ein erhöhtes Niveau des Wachstumspfades und damit des Verteilungsspielraumes erträglich zu machen.

Vor dem Hintergrund dieser kurz-, mittel- und langfristigen Anforderungen und Chancen kann es realistischerweise in den nächsten Jahren kaum darum gehen, so sehr auch Spar- und Rationalisierungsanstrengungen immer zu begrüßen sind, den Schuldenstand, ja nicht einmal die Neuverschuldung deutlich abzubauen. Dies wäre ökonomisch nicht zu verantworten; und bei einer zukunftsorientierten Verwendung der aufgenommenen Mittel ist ein geringer Schuldenstand nicht unbedingt auch ein „guter“ Schuldenstand. Zudem darf bezweifelt werden, ob im Falle eines Rückzugs des Staates aus seinen beschäftigungs- und wachstumspolitischen Verpflichtungen angesichts der dann unvermeidlich auftretenden staatlichen Leistungsdefizite – auch an die Leistung des Staates haben sich die Bürger gewöhnt – ein derartiger „Kurswechsel“ nachhaltig das Vertrauen der Staatsbürger stärken würde.

Zur Zeit beträgt die Nettozinsbelastung z. B. des Bundeshaushaltes ca. 6 % der Gesamtausgaben bzw. ca. 8 % des Steueraufkommens. Diese Belastung kann man als noch durchaus tragbar ansehen, insbesondere dann, wenn man sie der Belastung von vergleichbaren Industriestaaten gegenüberstellt. Haushaltswirtschaftlich besteht also zur Zeit noch kein

zwingender Konsolidierungsbedarf. Und kurz-, mittel- und langfristig sollte sich aus finanzpolitischen Lenkungs- und Gestaltungsgründen eine kontraktiv wirkende Reduzierung der Verschuldung eher verbieten.

Dynamisches Optimierungsproblem

Staatliche Schuldenpolitik besteht zu jeder Zeit aus einem dynamischen Optimierungsproblem zwischen „fiskalischen Anforderungen“ (Erhaltung der hauswirtschaftlichen Manövrierfähigkeit, Gläubigerpflege, Förderung der Ergiebigkeit des Kapitalmarktes) und „finanzpolitischen Gestaltungsaufgaben“ (Beschäftigung, Wachstum, Modernisierung). Aus fiskalischen und gegebenenfalls allokativen Gründen wird man die Staatsverschuldung – ausgehend von einem Basisjahr – an der Entwicklung des Produktionspotentials bzw. des Sozialprodukts orientieren können oder, traditioneller, am Verhältnis von Zinsausgaben und Steueraufkommen.

Eine Konstanz dieser Quotienten bedingt

□ im ersten Fall eine potentialorientierte neutrale *Erhöhung* der Verschuldung und damit eine Vergrößerung der disponiblen Mittel,

□ im zweiten Fall eine (relativ) gleichbleibende Zinsbeanspruchung der laufenden Steuereinnahmen und damit keine Verdrängung anderer Ausgabenprogramme.

Aufgrund der übernommenen finanzpolitischen Lenkungsaufgaben wird man unter Beachtung der – allerdings interpretationsoffenen – Vorschriften des Artikels 115 GG situationsspezifisch von diesen fiskalischen Regeln nach beiden (!) Seiten abweichen (müssen).

Es wäre verfehlt, aus dem bisher Gesagten zu schließen, die Verschuldung unserer öffentlichen Hände berge keine Gefahren in sich und sei unproblematisch.

Das Gegenteil ist der Fall. Es wird eines immensen politischen Kraftaktes bedürfen, den hauswirtschaftlichen Anforderungen (Erhaltung einer freien Spitze, Abbau von Ausgabeakzelerationen etc.) bei gleichzeitiger Bewältigung der finanzpolitischen Lenkungser-

fordernisse Rechnung zu tragen, ohne über eine unkontrollierte und leichtfertige Überdosierung der „Medizin Staatsverschuldung“ diese Finanzierungsart zu einem haushaltswirtschaftlichen, aber auch gesamtgesellschaftlichen Gift werden zu lassen.

Die Regierung, aber auch die Opposition wird nicht umhinkönnen, sich in einem harten Dialog zu einer innovationsorientierten beschäftigungs- und wachstums-

stimulierenden Umstrukturierung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben durchzuringen. Und dies bei einer gleichzeitigen „zukunftsorientierten Veredelung“ der öffentlichen Kreditaufnahme, und nicht bei einer pauschalen Kürzung. Solch ein „Durchforsten der Staatsfinanzen“ wird durch eine Dämonisierung und apokalyptische Überzeichnung unserer gegenwärtigen Verschuldungssituation nicht gefördert.

Norbert Walter

Zunehmende Staatsverschuldung – Ansporn zur Neuorientierung der Finanzpolitik

Über ein so ernstes Thema wie die Staatsverschuldung kann man in der gegenwärtigen Vorwahlzeit leider nicht so debattieren, wie es der Sache angemessen wäre: leidenschaftslos und gründlich. Jede These, jede Überlegung wird eingeordnet in die emotionsbeladene, parteiische Konfrontation. Diesem Schicksal wird auch dieser Beitrag nicht entgehen. Wo immer möglich, soll freilich Kontroverses ausgeleuchtet werden, und wo das nicht ausreichend erscheint, ein „Autoritätsbeweis“ mitgeliefert werden.

Die Debatte um die Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland wird oftmals mit Zahlen statt mit zu Ende formulierten Analysen geführt. Dies liegt sicher daran, daß ersteres einfach und einprägsam ist, letzteres aber kompliziert und oft zu nicht eindeutigen Schlüssen führt. Um der Debatte mit Zahlen ein paar „Bereicherungen“ zu geben, seien einige Schlüsselzahlen zur finanziellen

Struktur in unserem Land hinzugefügt:

Ende 1979 betrug die Staatsverschuldung pro Kopf unserer Bevölkerung 7000 DM. Die Schulden der Unternehmen pro Kopf der Bevölkerung beliefen sich auf 25 000 DM. Allein 9000 DM Schulden pro Kopf sind durch die Erstellung von Wohnraum entstanden. Alle diese Schulden steigen ständig an. So stiegen 1979 die Staatsschulden pro Kopf um 750 DM, die Schulden der Unternehmen um 2200 DM. Allein für den Wohnungsbau stiegen die Pro-Kopf-Schulden um 1000 DM. Liest man aus dem Niveau der Verschuldung der Unternehmen oder der „Häuslebauer“ oder dem Anstieg der Verschuldung ab, daß unsolide finanziert wird, daß der Bankrott droht oder daß auf Kosten der Zukunft gelebt wird? Ist der Nachbar, der den höchsten Kredit aufgenommen hat, schon jener, der als am wenigsten solide zu gelten hat, d. h. derjenige, der sich um

seine Zukunft und die seiner Kinder am wenigsten sorgt?

„Relativierung“ der Staatsverschuldung

Es ist offensichtlich, daß die Betrachtung des Schuldenstandes für ein solches Urteil nicht ausreicht. Zuerst einmal ist zu sehen, welche Geldvermögen die jeweiligen „Schuldenmacher“ besitzen. Der Staat hatte Ende 1979 rd. 450 Mrd. DM Schulden. Gleichzeitig besaß er aber 280 Mrd. DM Geldvermögen. Der größte Teil dieser Geldvermögen hat freilich nicht den Charakter jederzeit liquidisierbarer Forderungen, sondern besteht aus schwer mobilisierbaren Forderungen an Unternehmen und private Haushalte, oft im Zusammenhang mit Unternehmensinvestitionen oder Wohnbauten. Damit hat der Staat nur noch „Nettoschulden“ in Höhe von rd. 150 Mrd. DM. Der entsprechende Betrag für die Unternehmensschulden beträgt rd. 1000 Mrd. DM.

Aber auch die Information über Nettoschulden läßt noch kaum Aussagen über die wirkliche Lage eines Staates, eines Unternehmens oder einer Privatperson zu. Dies ist erst möglich, wenn man den Nettoschulden die erworbene Sach- und Humankapitalbildung gegenüberstellt. Die Ermittlung und Bewertung solcher Vermögen aber ist äußerst schwierig und, Statistiken darüber sind äußerst mangelhaft. Aber selbst wenn man lediglich jene staatlichen Sachvermögensteile, die als solche erfaßt sind, und diese auch wiederum nur zu Anschaffungspreisen bewertet, heranzieht, ist das staatliche Sachvermögen deutlich höher als die Nettoverschuldung. Es belief sich Ende 1979 auf rd. 180 Mrd. DM. (Dies ist der Wert nach Abschreibung; das Sachvermögen in Form von Straßen etc. und das Vorratsvermögen sind nicht eingeschlossen.) Ganz unberücksichtigt ist dabei, daß die Deutschen bei ihrer Zentralbank einen weiteren, nicht unbeträchtlichen Vermögensbestand in Form von Gold- und Dollarreserven besitzen; der Wert schwankte im Verlauf der letzten Jahre um 90 Mrd. DM.

¹ Vgl. Dr. Wilfried Guth: Die Staatsverschuldung muß geringer werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. 8. 1980, S. 13.

Ist also die Staatsverschuldung gar kein Problem, ist sie gar nicht Ausdruck eines Über-die-Verhältnisse-Lebens der Deutschen, ist sie gar nicht Ausdruck einer verfehlten Finanzpolitik? Die Antwort auf diese Frage lautet, daß der Stand der Staatsverschuldung und der jährliche Zuwachs ungeeignete Maßstäbe für die Beurteilung der Qualität der Finanzpolitik waren und sind.

Finanzpolitik muß daran gemessen werden, ob die Ausgaben- und die Einnahmenpolitik den gesamtwirtschaftlichen Zielen, d. h. letztlich der Wohlfahrtssteigerung, dient. Ob ein Staat finanzpolitisch gut geführt ist oder nicht, läßt sich nicht an der Entwicklung des Schuldenstandes ablesen. Nur eine sorgfältige Analyse der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik im Kontext internationaler und nationaler (auch konjunktureller) Entwicklungen läßt solche Schlüsse zu.

Wer aus den obigen „Relativierungen“ der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland abliest, es gäbe keinen Anlaß, die Finanzpolitik neu zu orientieren, liegt falsch. Eine Reihe von Weichenstellungen und Konzepten bedürfen der Überprüfung und Revision, sollen die Herausforderungen

der achtziger Jahre gemeistert werden. Das Unwohlsein der Öffentlichkeit über die Staatsverschuldung sollte als Katalysator für eine Neuorientierung der Finanzpolitik eingesetzt werden.

Die Wirtschaftspolitik muß aus den Erfahrungen des vergangenen Jahrzehnts lernen: Antizyklische Konjunktursteuerung mit der Absicht, die Vollbeschäftigung zu sichern, das Knüpfen eines sehr engmaschigen sozialen Netzes und die Strukturkonservierung unrentabler Wirtschaftssektoren übersteigen ihre Kräfte und die der Gesamtgesellschaft. Sie muß erkennen, daß Steuer- und Kapitalmarktbelastungen, die aus der Gesamtheit dieser Aktivitäten resultieren, das Leistungsstreben und damit die Grundlage eines höheren Wachstums und höherer Reallöhne zerstören¹. Dies ist um so wichtiger, als die Herausforderungen der achtziger Jahre größer sind als die der Jahre zuvor. Als Stichworte mögen das Energieproblem, die Beschäftigungssorgen aufgrund der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials, die Strukturanpassung als Folge der Integration der Entwicklungsländer in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung, aber auch die vermehrten militärischen Anstrengungen als Antwort auf die

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Christian Wilhelms

MARKT UND MARKETING IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND - Exportleitfaden für Entwicklungsländer -

Großoktav, 203 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 42,-

ISBN 3-87895-186-8

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

internationale Neueinschätzung der Entspannungspolitik genügen.

All diesen Herausforderungen kann nur begegnet werden, wenn die Wirtschaftspolitik der Absicherung und der Befriedigung von Ansprüchen von Individuen Aufmerksamkeit entzieht und sich einer Politik der Förderung der Motivation der einzelnen zuwendet. Eine solche Politik zwingt dazu, Gruppeninteressen zu enttäuschen. Sie impliziert eine Politik der Konflikte. Wie eine solche Politik in einer Demokratie mit Volksparteien, die nur mit knappen Mehrheiten der jeweils Regierenden ausgestattet sind, realisiert werden kann, ist bislang nicht auszumachen. Ob die bisherige Unzufriedenheit mit dem Konjunktursteuerer Staat², dem Sozialstaat und dem Strukturkonservator Staat ausreicht, um Härte gegen viele Gruppen gesellschaftspolitisch erträglich zu machen, bleibt trotz engagierter Reden gegen die hohe Staatsverschuldung abzuwarten.

Eine Finanzpolitik, die diesen hohen Ansprüchen gerecht werden will, muß auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ansetzen. In der Steuerpolitik muß systematisch jede Höherbelastung von Einkommen vermieden werden. Dazu ist es angesichts der wohl auch weiterhin stattfindenden Inflation erforderlich, den progressiven Tarif bei der Lohn- und Einkommensteuer regelmäßig anzupassen. Die Förderung der immer risikoreicheren Investitionen sollte mit Abschreibungserleichterungen erfolgen. Die Doppelbelastung von Einkommen durch die Gewerbeertragsteuer sollte schrittweise abgebaut werden. Nur auf diese Weise bleibt der Standort Bundesrepublik für Unternehmer attraktiv, und nur so bleibt

² Siehe dazu Deutsche Bundesbank: Geschäftsbericht für das Jahr 1979, S. 12 f., speziell die Aussage zu öffentlichen Bauvorhaben.

der Anreiz, in der arbeitsteiligen Wirtschaft (und nicht auf dem Schwarzmarkt) Arbeitsleistungen anzubieten.

Rigoreose oder gar blinde Ausgabenbeschneidung ist keinesfalls der sicherste Weg zur Wohlfahrtsförderung. Ein wichtiges Element vernünftiger Ausgabenpolitik ist ihre Stetigkeit. Abrupte Änderungen sind deshalb für sich genommen bereits mit hohen Risiken verbunden.

Wichtiger als die Reduktion des Anstiegs der gesamten Staatsausgaben ist die Veränderung ihrer Struktur. Es ist leichter, Bereiche zu bestimmen, wo Staatsausgaben gestrichen werden sollen, weil sie die Entwicklung hemmen, als solche zu identifizieren, wo mehr Staatsausgaben nützlich sind, weil sie wachstumsfördernd wirken.

Einsparungsmöglichkeiten

Einsparungen sind bei folgenden Staatsausgaben angezeigt:

□ der Gewährung von Spar- und Wohnungsbauprämien: Diese Subvention erfüllt nach einer Reihe von Untersuchungen kaum den ursprünglichen Zweck, nämlich privates Sparen anzuregen bzw. den Eigenheimbau zu fördern. Statt dessen fördert diese Subvention in weiten Teilen eine unproduktive Umverteilung zwischen ein und demselben Personenkreis mit Hilfe einer staatlichen und privaten Bürokratie, ohne daß die resultierenden Vermögen der Privaten davon wesentlich beeinflußt würden;

□ der Subventionierung wichtiger Teile des Agrarbereichs: Durch die Preisgarantien bei einer Vielzahl von Produkten wird eine Überproduktion bewirkt, die zu einer Reihe von Folgekosten führt. Das Einsparpotential bei diesem Ausgabe-posten ist erheblich, selbst wenn

man den Landwirten zum Ausgleich einen großzügigen Einkommenstransfer einräumt;

□ der Subventionierung der Altersversicherung: Der Generationenvertrag sollte stärker auf dem Versicherungsprinzip aufbauen. Entscheidend ist dabei auch, die Rentenanpassung so zu gestalten, daß sich die Nettoeinkommen der Aktiven nicht ungünstiger entwickeln als diejenigen der Rentner. Dazu erscheint die Besteuerung der Renten die angemessene Lösung³;

□ der Subventionierung strukturschwacher Wirtschaftsbereiche: Solche Hilfen, da oftmals als Dauereinrichtung betrachtet, führen zu mangelnder Anpassungsbereitschaft. Dies gilt für die Zuschüsse an die Bundesbahn ebenso wie für die Wertindustrie oder die Vielzahl anderer Bereiche⁴;

□ der Ausbildungsförderung: Um die Eigenverantwortung zu stärken, sollten die Mittel zur Ausbildungsförderung nicht als verlorene Zuschüsse gewährt werden, sondern – wenigstens zu einem Teil – als Darlehen. Dies würde mehr Sorgfalt und Verantwortlichkeit bei der Berufswahl und der Gestaltung der Ausbildung zur Folge haben⁵;

□ den Tariflöhnen im öffentlichen Dienst: Da wegen der wohl länger andauernden Arbeitslosigkeit die besondere Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst einen besonderen Wert besitzt, sollten die Lohnverbesserungen in diesem Bereich für einige Zeit unterhalb der Anhebungen im gewerblichen Bereich liegen.

³ Vgl. Norbert Andel: Artikel: Einkommensteuer, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Bd. 2, Tübingen 1980.

⁴ Vgl. K.-H. Jüttemeier, K. Lammer: Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel 1979.

⁵ Vgl. Milton Friedman: Kapitalismus und Freiheit, München 1978, S. 139 f.

Mehr Anstrengungen auch auf der Seite des Staates sind nötig, um die berufsbezogene Ausbildung zu verbessern, vor allem im Bereich der Erwachsenenbildung, da bei dem heutigen Tempo des technischen Wandels nur noch in wenigen Fällen eine einmalige Ausbildung zu Beginn des Erwerbslebens ausreichend erscheint.

Die hier skizzierte Umorientierung der staatlichen Finanzpolitik ist außerordentlich anspruchsvoll. Es fordert Einsicht der Begünstigten und/oder außergewöhnlichen Mut der Politiker bzw. massiven Druck der letztlich unter der Subventionierung einzelner Sektoren und Gruppen leidenden Mehrheit. Es ist ein Programm nicht für Jahre, sondern vielleicht für ein Jahr-

zehnt. Selbst wenn es sofort mit vollem Ernst in Angriff genommen würde, wäre auf kurze Sicht eine Verringerung des Staatsdefizits nicht zu erreichen. Die sich weltweit ausbreitende Rezession wird dazu führen, daß die Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurückbleiben und, die rezessionsbedingten Staatsausgaben für Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe steigen.

Dies ist unerfreulich, aber wohl kaum abwendbar; es ist die Konsequenz der Fehler der Vergangenheit. In einer solchen Situation den Anstieg des Haushaltsdefizits zu vermeiden, hieße, den Teufel der Defiziterhöhung mit dem Beelzebub der Wachstumsbehinderung auszutreiben. Denn schon immer fielen solche Ausgaben der Spar-

politik zum Opfer, die am nötigsten für das Wachstum gebraucht werden: die Investitionsausgaben.

Wird die oben skizzierte Neuorientierung der Finanzpolitik eingeleitet, so dürfte auch ein zeitweise noch, steigendes Defizit kein Hindernis dafür sein, sicher aus der Rezession und einer Beschäftigungskrise herauszukommen, den Herausforderungen zum Trotz. Die Finanzierungsmittel dazu sind in einer Welt mit so enormen OPEC-Überschüssen für ein kreditwürdiges Land wie die Bundesrepublik Deutschland allemal verfügbar. Und Investieren in Sach- und Humankapital mit geborgtem Geld heißt, nicht zu Lasten künftiger Generationen zu handeln. Es schafft und sichert vielmehr die Grundlagen für zukünftigen Wohlstand.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Schriftenreihe zur Bankbetriebslehre und Finanzierung

Herausgegeben von Otfried Fischer und Johannes Feske

NEUERSCHEINUNG

Band 9 Rainer Peters

MINDESTRESERVEPOLITIK UND BANKBETRIEBLICHE LIQUIDITÄTSDISPOSITIONEN

Einflüsse einer verschärften Bundesbankpolitik

Über eine Reform des bundesbankpolitischen Instrumentariums ist in der Vergangenheit viel diskutiert worden. Im Mittelpunkt der Kritik stand dabei die Effizienz einer restriktiven Mindestreservepolitik. Über die Wirkungsweise der gegenwärtig gültigen Mindestreserveregelung besteht jedoch keine einhellige Meinung. Insbesondere fehlt es an Untersuchungen, die das Problem aus bankbetrieblicher Sicht erörtern. Mit der vorliegenden Studie, die die primären Wirkungen untersucht, die auf Grund einer restriktiven Mindestreservepolitik im Bereich der bankbetrieblichen Liquiditätsdispositionen auftreten, wird diese Lücke geschlossen.

Großoktav, 266 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 43,—

ISBN 3-87895-195-7

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G