

Böttger, Geert; Gretschmann, Klaus; Huppertz, Paul-Helmut

**Article — Digitized Version**

## Kompensatorische Finanzpolitik als Vollbeschäftigungsstrategie

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Böttger, Geert; Gretschmann, Klaus; Huppertz, Paul-Helmut (1981) :  
Kompensatorische Finanzpolitik als Vollbeschäftigungsstrategie, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275,  
Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 3, pp. 151-156

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135541>

**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.*

## Kompensatorische Finanzpolitik als Vollbeschäftigungsstrategie

Geert Böttger, Klaus Gretschmann, Paul-Helmut Huppertz, Köln\*

**Die hohe und zunehmende Arbeitslosigkeit einerseits und das steigende Niveau der öffentlichen Verschuldung andererseits bilden die Ecksteine des Spannungsfeldes, in dem sich die finanzpolitische Diskussion seit geraumer Zeit bewegt. Bei aller Unterschiedlichkeit der Positionen läßt sich in der äußerst kontrovers geführten wirtschaftspolitischen und -theoretischen Auseinandersetzung dennoch eine Gemeinsamkeit ausmachen, die so etwas wie den Minimalkonsensus der politischen Akteure darstellt: Sowohl die Opposition als auch die Regierung halten prinzipiell am Leitgedanken eines materiell ausgeglichenen Staatshaushalts fest. Ist das Konzept des Budgetausgleichs in der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Situation die richtige finanzpolitische Strategie?**

Der Grundsatz eines *jährlichen* Budgetausgleichs, d. h. das klassisch-orthodoxe Postulat einer weitgehend schuldenfreien Staatswirtschaft, wurde bis in die jüngste Vergangenheit kaum noch erhoben<sup>1</sup>. Zu eindeutig haben die Funktionsanforderungen einer entwickelten kapitalistischen Industriegesellschaft inzwischen die Unhaltbarkeit einer Norm aufgezeigt, nach der die öffentliche Finanzwirtschaft entsprechend den Regeln eines privaten Haushalts geführt werden müßte<sup>2</sup>. Nicht fallengelassen wird dagegen bislang eine moderne Version dieses alten Haushaltsgrundsatzes, die Variante eines *zyklischen* Budgetausgleichs. Nach dieser Version wechseln Haushaltsdefizite in der Rezession und Budgetüberschüsse im Boom derart miteinander ab, daß für den gesamten Zyklus eine Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen erfolgt, der Staat kann also seiner stabilisierungspolitischen Aufgabenstellung nachkommen, ohne dem Ausgleichsgedanken prinzipiell untreu zu werden<sup>3</sup>.

Diese Politik des zyklischen Budgetausgleichs ist jedoch nur dann gesamtwirtschaftlich angemessen,

\* Der vorliegende Beitrag stellt die Zwischenergebnisse eines Forschungsprojektes dar, das die Autoren am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Köln zur Zeit durchführen. Detailliertere Aussagen zu theoretisch vertieften Teilaspekten werden voraussichtlich noch in diesem Jahr in der Zeitschrift „Kredit und Kapital“ unter dem Titel „Finanzierungspotentiale eines kompensatorischen Staatsbudgets“ veröffentlicht.

Geert Böttger, 27, Dipl.-Volkswirt, Dr. Klaus Gretschmann, 32, und Dr. Paul-Helmut Huppertz, 34, sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln.

wenn sich im Verlauf eines Zyklus die rezessiven Abschnitte und die Boomphasen in der Länge wie in der Intensität annähernd entsprechen. Folgt dagegen einem heftigen Konjunkturereinbruch ein nur kurzzeitiger, mäßiger Aufschwung und mündet dieser Aufschwung schließlich in eine Periode relativ niedriger Wachstumsraten und hoher Arbeitslosigkeit, dann ist dem Ausgleichsgedanken die ökonomische Basis entzogen: In den nicht-rezessiven Phasen des Zyklus können dann nämlich – wenn überhaupt – nicht genügend Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden, wie es zur Rückführung der rezessionsbedingten Neuverschuldung erforderlich wäre.

<sup>1</sup> Erst in den letzten Jahren treten die Vertreter einer „sound finance“ mit der Forderung nach einem „annual balanced budget“ wieder verstärkt in Erscheinung, so etwa J. Buchanan und R. Wagner (Democracy in Deficit, London 1977). Anklänge finden sich u. a. auch bei K. Richebacher, der selbst ein kurzfristiges „deficit spending“ zur Vermeidung einer Rezession in Frage stellt und die Erhöhung der öffentlichen Schuld generell als „Droge“ bezeichnet (Im Teufelskreis der Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1980, S. 289 f.). Nicht ganz so weit, aber in die gleiche Richtung gehen auch K. H. Biedenkopf und M. Meigel (Die programmierte Krise, Stuttgart 1979). Aus dem angelsächsischen Schrifttum siehe dazu vor allem R. Rose und G. Peters, die das öffentliche Haushaltsdefizit in Analogie zu einer berühmten Romanfigur in Charles Dickens „David Copperfield“, einem hemmungslosen Schuldenmacher, als „Mr. Micawber's Policy“ brandmarkten (Can Government Go Bankrupt?, London-Basingstoke 1979, S. 176-178).

<sup>2</sup> Ähnlich wie das der klassisch-liberalen Währungstheorie entsprungene Prinzip der Banknotendeckung durch Gold und Handelswechsel den Erfordernissen einer modernen Geld- und Kreditwirtschaft nicht standhalten konnte.

<sup>3</sup> Vgl. F. Neumark: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: W. Gerloff, F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1952, S. 637. Von der außerkonjunkturellen Kreditaufnahme soll hier abgesehen werden.

Eine solche Konstellation kennzeichnet nun aber in etwa die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den meisten westlichen Industriestaaten<sup>4</sup> seit Mitte der siebziger Jahre, auch die in der Bundesrepublik Deutschland. Sie mutet an wie ein Ausschnitt aus einem etwas verstaubten Szenario, in dem Alvin Hansen 1939 die konjunkturelle Entwicklung hochentwickelter Volkswirtschaften charakterisierte als „schwache Aufschwünge, die schon in ihrem ersten Stadium dahinsterven, und Depressionen, die sich aus sich selbst nähren und einen schweren und anscheinend nicht zu beseitigenden Bodensatz von Arbeitslosigkeit hinterlassen“<sup>5</sup>.

Es hat vor und nach Hansen mannigfache Ansätze gegeben, im kapitalistischen Wirtschaftssystem stagnative Tendenzen dieser Fassung zu orten und zu erklären<sup>6</sup>. Da unser Anliegen weniger in der Analyse der Wirtschaftsentwicklung als in der Theorie der Budgetpolitik angesiedelt ist, soll hier darauf verzichtet werden, die Stagnationstheorien mit ihren zum Teil widersprechenden Aussagen anzuführen oder ihnen gar eine neue Variante hinzuzufügen. Zu prüfen wäre allerdings, ob sich in der Bundesrepublik zum heutigen Zeitpunkt empirisch stagnative Tendenzen aufzeigen lassen und ob nicht von daher das herrschende Konzept des Budgetausgleichs in seinem Kern als fragwürdig gelten muß.

### Längerfristige Wachstumsschwäche

In der Tat gibt es eine Reihe von Anzeichen, die darauf schließen lassen, daß die heutige relative Wachstumsschwäche der bundesdeutschen Volkswirtschaft längerfristig angelegt ist, wenn sie auch erst seit Mitte der siebziger Jahre so richtig greifbar gemacht werden kann:

□ Der überzyklische Trend der Wachstumsraten des realen Sozialprodukts ist nach dem Abschluß der nachkriegsbedingten Rekonstruktionsperiode eindeutig abwärts gerichtet<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Siehe hierzu den internationalen Vergleich bei E. F. Denison: Accounting for Slower Economic Growth, Washington D. C. 1979, S. 146.

<sup>5</sup> Alvin Hansen: Economic Progress and Declining Population Growth, in: American Economic Review, Vol. 29 (1939), S. 4 (Übersetzung von W. Hofmann: Die Lehre von der Mature Economy, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 115 (1959), S. 25).

<sup>6</sup> Vgl. hierzu W. Hofmann, a. a. O., S. 24-39; sowie in neuerer Zeit K. Novy: Spielräume bedarfswirtschaftlich orientierter Reformen in der Krise, in: B. Biervert u. a. (Hrsg.): Institutionelle Reformen in der Krise, Frankfurt, New York 1979, S. 374 ff.; und J. Steindl: Stagnation Theory and Stagnation Policy, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 3, 1979, S. 1-14.

<sup>7</sup> So hat sich das Brutto sozialprodukt der Bundesrepublik 1960/64 noch jährlich real um 5,6 %, 1965/69 um 4,5 %, 1970/74 um 3,6 % und 1975/79 nur mehr um 2,6 % erhöht.

□ Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote geht nicht erst während oder im Vorfeld der 1975er Rezession, sondern bereits seit 1970 zurück<sup>8</sup>.

□ Besonders wichtig ist die mittelfristige Gewichtsverschiebung von den Erweiterungsinvestitionen zu den Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen. Besonders drastisch zeigt sich dies in der verarbeitenden Industrie: Dort sind trotz des Anstiegs der Bruttoinvestitionen die kapitalwirksamen Anlageinvestitionen schon seit 1960 im Jahresdurchschnitt um fast 4 % zurückgegangen<sup>9</sup>.

□ Der rückläufigen Investitionstendenz steht eine im Verhältnis zur Entwicklung des Volkseinkommens dauerhafte Zunahme der Spartätigkeit und Geldvermögensbildung gegenüber<sup>10</sup>.

Diese längerfristig angelegten Tendenzen haben sich seit etwa Mitte der siebziger Jahre, eingeleitet von der weltwirtschaftlichen Rezession, in einer chronischen Kreditdeflation und strukturellen Verbesserung der Liquiditätsposition im Unternehmenssektor niedergeschlagen. Wenn die Deutsche Bundesbank in ihren Monatsberichten auf die „schwache Kreditnachfrage der Wirtschaft“ verweist<sup>11</sup> und erwähnt, daß „der Unternehmensbereich im weitesten Sinne anteilmäßig mehr Ersparnisse bilden konnte“ als private und öffentliche Haushalte<sup>12</sup>, dann zeigt dies offenkundig die nicht mehr nur rezessionsbedingten Funktionsverluste der Privatwirtschaft als Transformator von Finanzanlagen in Realkapital. In diesen Indizien spiegelt sich deutlich die seit geraumer Zeit bestehende und zur Zeit anhaltende Schwäche der zentral-strategischen Steuerungsvariablen kapitalistischer Wirtschaftssysteme, der privaten Investitionen, wider, die seit Jahren kein Vollbeschäftigungsgleichgewicht mehr ermöglichen.

<sup>8</sup> Der Investitionsanteil am BSP erreichte 1970 mit 27,8 % seinen höchsten Stand seit 1964 und fiel seitdem bis 1975 auf 20,6 % zurück; die sich anschließende leichte Erholungstendenz läßt mit einem Peak von 24,7 % im „Boomjahr“ 1979 einen Niveaushöhenverschiebungseffekt erkennen, der bei der Anlageinvestitionsquote noch deutlicher ausfällt.

<sup>9</sup> Siehe hierzu die Ergebnisse der jüngsten Vermögens- und Potentialrechnung des DIW, veröffentlicht im DIW-Wochenbericht 25/1980 v. 19. 6. 1980, S. 276-281.

<sup>10</sup> Die gesamtwirtschaftliche Sparquote ist zwischen 1960 und 1975 fast kontinuierlich von 8,5 auf 15,3 % gestiegen. Der kurzfristige Rückgang (bei gleichzeitigem Anstieg der Investitionsquote) in den letzten Jahren dürfte – ebenso wie die vorübergehende Trendwende im Zuge der 1966/67er Rezession – zyklusbedingt sein und den mittelfristigen Trend nicht verändern. Hierauf weisen auch die neueren Informationen aus dem Bankensektor über die „Normalisierung“ der privaten Ersparnisbildung im Laufe des vergangenen Jahres hin. (Siehe hierzu u. a. „Die Sparneigung ist wieder größer geworden“, FAZ v. 12. 8. 1980, S. 9.)

<sup>11</sup> Monatsbericht 4/1980, S. 15.

<sup>12</sup> Monatsbericht 5/1980, S. 15.

Nun kann man sicherlich aus der Vergangenheitsbetrachtung nicht einfach die Voraussage ableiten, daß Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit das Erscheinungsbild unserer Volkswirtschaft noch auf lange Sicht prägen werden. Es liegen jedoch einige zusätzliche Indizien vor, die eine vorsichtige Prognose zumindest für die nächsten fünf bis zehn Jahre ermöglichen:

□ Hierzu gehört vor allem die zur Zeit besonders ungünstig wirkende Bevölkerungsentwicklung. Die seit Mitte der sechziger Jahre stark abgesunkene Reproduktionsrate läßt auf der einen Seite für die Ertragslage der Unternehmen von der Konsumseite her mittelfristig kaum optimistische Einschätzungen zu. Auf der anderen Seite geht von den geburtenstarken Jahrgängen, die ins erwerbsfähige Alter kommen, auch während der achtziger Jahre ein unvermindert starker Druck auf den Arbeitsmarkt aus.

□ Zum zweiten gibt es nach wie vor relativ wenig Branchen, die in großem Umfang Erweiterungsinvestitionen vornehmen werden<sup>13</sup>, so daß auf absehbare Zeit nicht mit einer stärkeren Anpassung des Produktionspotentialwachstums an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes zu rechnen ist. Durch das weiterhin hohe Niveau der Rationalisierungsinvestitionen beschleunigt sich der technologische Wandel. Selbst wenn dies auf lange Sicht wachstumsfördernde Wirkungen haben sollte, stocken die begleitenden Freisetzungseffekte zunächst einmal den Arbeitslosensockel auf.

### Fragwürdiger Budgetausgleich

Aufgrund dieser Indizien läßt sich sicherlich keine Aussage über die Gefahr einer *säkularen* Stagnation machen, wohl aber die Möglichkeit *überzyklischer, mittelfristiger* Stagnationstendenzen für die achtziger Jahre erhärten. Soll die seitens des privaten Sektors bislang nicht überwindbare Schwäche der autonomen privatwirtschaftlichen Investitionen bei gleichzeitig hohen Beständen verfügbaren Finanzkapitals nicht einfach hingenommen werden, so ist die Staatswirtschaft gefordert, die brachliegenden Reserven zu aktivieren und damit der ökonomischen Entwicklung die nötigen Impulse zu vermitteln<sup>14</sup>.

Insofern ist das derzeitige Bemühen der Bundesregierung um Haushaltskonsolidierung alles andere als

<sup>13</sup> Siehe hierzu die Ergebnisse der Ifo-Investitionserhebung, veröffentlicht in: Ifo-Schnelldienst 31/1980, S. 8 f.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu die Ergebnisse einer empirischen Analyse von E. Neuhäuser, der in der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung der staatlichen Kreditfinanzierung seit 1974/75 zu dem Schluß gelangt, daß selbst die (viel zu schwach ausgefallene, d. V.) „Umkehr und Festigung der privaten Investitionsneigung erst über eine höhere staatliche Kreditfinanzierung zustande kommen konnte“ (Auswirkungen der staatlichen Kreditfinanzierung, in: Ifo-Studien, 4/1980, S. 271).

die in der Öffentlichkeit gern als „solide“ propagierte Finanzpolitik. Würde dieses Vorhaben wahrgemacht und die Ausgabenzuwächse der nächsten Jahre entsprechend beschnitten, dann wären zusätzliche Wachstumsverluste und steigende Arbeitslosigkeit die Folge<sup>15</sup> – eine angesichts des bereits heute erreichten Niveaus nicht nur ökonomisch, sondern auch gesellschaftspolitisch prekäre Entwicklung.

### Die kompensatorische Finanzpolitik

Ein wesentliches Problem für eine budgetpolitische Neuorientierung wird in der finanzpolitischen Diskussion jedoch darin gesehen, daß es zwar nicht an konkreten Wachstums- und Beschäftigungsprogrammen mangelt, ein wohlbegründetes budgetpolitisches Konzept, das vor allem die Finanzierungsmöglichkeiten einer fiskalischen Vollbeschäftigungsstrategie zu klären vermag, aber zu fehlen scheint. Nun verfügt die Finanzwissenschaft mit dem „compensatory budgeting“ jedoch über ein der gegenwärtigen Situation möglicherweise angemessenes fiskalisches Konzept. Dieser Ansatz ist in den vierziger Jahren vor dem Hintergrund der damaligen Stagnationsdiskussion in den USA entstanden, angesichts der wirtschaftlichen Blüte während der nachkriegsbedingten Rekonstruktionsperiode aber weitgehend in Vergessenheit geraten.

Nach dem Konzept kompensatorischer Finanzpolitik hat der Staat nicht mehr nur in der Rezession, sondern, solange die stagnative Tendenz anhält, *ständig* mit öffentlichen Investitionen die Lücke zu schließen, die zwischen dem tatsächlichen privatwirtschaftlichen Investitionsvolumen und der zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlichen Vollbeschäftigungsgleichgewichts erforderlichen Investitionshöhe klafft<sup>16</sup>.

Es ist unmittelbar einleuchtend, daß in einem derartigen Konzept einem wie auch immer ausgestalteten Grundsatz des Haushaltsausgleichs keinerlei politikleitende Funktion mehr zukommen kann. Entsprechend basiert die kompensatorische Finanzpolitik im wesentlichen auf der Lernerischen Idee einer „functional finance“. Nach dieser Lehre sind Budgetvariationen nicht unter fiskalischem Aspekt, sondern primär nach ihren gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zu beur-

<sup>15</sup> Vgl. hierzu etwa die Simulationsergebnisse des im DIW weiterentwickelten „Bonner Modells“ für 1985, die sich mit den Resultaten anderer mittelfristiger Prognosen decken. Das Modell zeigt, daß für den Fall einer Realisierung der im mehrjährigen Finanzplan vorgesehenen Zurückhaltung auf der Ausgabenseite „keinesfalls damit zu rechnen ist, daß autonome Investitionen der Unternehmer diese Nachfragerlücke füllen“ (DIW-Wochenbericht 1-2/1980, S. 2).

<sup>16</sup> Siehe hierzu im einzelnen C. Anderson: The Development of the Pump-Priming Theory, in: Journal of Political Economy, Vol. 52 (1944), S. 144 ff.; und K. Kurihara: Monetary Theory and Public Policy, London 1951, S. 261 ff.

teilen<sup>17</sup>. Zwar besteht prinzipiell durchaus die Möglichkeit, daß es in unregelmäßigen Intervallen – mehr oder minder vorübergehend – zu „balanced budgets“ kommt: In der Regel sind die öffentlichen Haushalte jedoch nicht nur kurzfristig, sondern – je nach den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen – auch längerfristig unausgeglichen<sup>18</sup>.

Von der herkömmlichen antizyklischen Konzeption unterscheidet sich die kompensatorische Finanzpolitik nicht allein durch die Überwindung der kurzfristigen Perspektive, sondern sie geht entsprechend der zugrunde gelegten Stagnationshypothese auch nicht mehr von der Vorstellung aus, einen sich selbst tragenden Wachstumsprozeß lediglich durch eine staatliche Initialzündung, das sogenannte „pump-priming“, erreichen zu können. Für das „compensatory budgeting“ ist vielmehr die Erwartung dominierend, daß der stagnative Trend zumindest mittelfristig nicht „überwunden“, sondern nur permanent durch den Staat „kompensiert“ werden kann<sup>19</sup>. Unter dieser Prämisse stellt sich selbst eine ständige Erhöhung der Budgetdefizite nicht mehr als finanziell und ökonomisch nachteilig dar; sie muß vielmehr geradezu als *Vorbedingung* für eine gleichmäßig fortschreitende Wirtschaftsentwicklung angesehen werden<sup>20</sup>.

### Verwendung der Finanzmittel

Das ursprüngliche Konzept des „compensatory budgeting“ läßt jedoch die Frage offen, in welcher Weise die über das erhöhte Budgetdefizit verfügbaren Finanzmittel verwendet werden sollen. Im traditionellen antizyklischen Konzept mag es vielleicht noch angängig gewesen sein, dieses Problem wegen der Kurzfristspektive zu vernachlässigen. Eine dauerhafte und massierte staatliche Vollbeschäftigungspolitik, wie sie das kompensatorische Budgetkonzept impliziert, macht jedoch die Beachtung allokativer Wirkungen ratsam, wenn es nicht sogar geradezu geboten ist, al-

lokative Zielsetzungen explizit in das Verwendungskalkül einzubeziehen.

Dabei gilt es nicht nur, die staatlicherseits zur Verfügung zu stellenden Ressourcen möglichst effektiv und effizient einzusetzen; vielmehr müssen allokativer Wirkungsfelder konkret benannt und jeweils mit einer Ziel-funktion versehen werden, die mit der beschäftigungspolitischen Primärintention des Konzepts vereinbar ist. Als solche Wirkungsfelder können angesehen werden:

- die Wachstumspolitik, d. h. die kompensatorische Finanzpolitik sollte auf qualitative wie quantitative Wachstumsimpulse abzielen<sup>21</sup>;
- die Strukturpolitik, d. h. der Ausgabengestaltung obliegt die Aufgabe, eine strukturell abgestimmte und friktionsvermeidende Entwicklung sicherzustellen;
- die Antiinflationpolitik, d. h. staatliche Ausgaben müssen preistreibende Effekte möglichst vermeiden, sie sollten also vornehmlich in Sektoren bzw. Branchen mit relativ niedrigem Auslastungsgrad fließen;
- die Versorgungspolitik, d. h. mittels staatlicher Ausgaben sollte den von der Privatökonomie nur unzureichend abgedeckten Sozialbedarfen<sup>22</sup> entsprochen werden.

Ein nicht zu unterschätzendes Problem dürfte jedoch darin liegen, daß bei kaum einer Ausgabenart alle vier Politikkomponenten vollständig miteinander kompatibel sind. Da sich dieses Dilemma durch ein gründliches Durchforsten der öffentlichen Subventions- und Investitionsprogramme nicht lösen, sondern nur abmildern läßt, entsteht hieraus für die mittelfristige Finanzplanung die Aufgabe, das kompensatorische Budget strukturell so zu proportionieren, daß sich unter den gegebenen Bedingungen ein Gesamtminimum an Zielverzichten bei allen vier Komponenten ergibt.

Selbst wenn diese Kostenminimierungsaufgabe befriedigend gelöst werden könnte, verbliebe freilich ein weiteres gravierendes Problem: Die konzeptionell erforderliche Expansion öffentlicher Ausgaben impliziert nämlich bei anhaltender Stagnation eine ständig stei-

<sup>21</sup> Eine Konkretisierung und Quantifizierung der Wachstumseffekte einer beschäftigungsorientierten Finanzpolitik nimmt beispielsweise das DIW-Programm zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung bis 1985 vor. Siehe im Überblick DIW-Wochenbericht 1-2/1980 v. 11. 1. 1980, S. 3; und J. Blazejcák, B. Görzig: Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 60. Jg. (1980), H. 6, S. 307 ff.

<sup>22</sup> Hierzu liegen konkrete Bedarfsschätzungen u. a. des Deutschen Städtetages, des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Battelle-Instituts vor. Siehe im einzelnen C. Schäfer: Der zukünftige Bedarf an staatlichen und privaten Investitionen in gesellschaftspolitisch wichtigen Bereichen, in: C. Schäfer, H. Tofaute (Hrsg.): Beschäftigungssichernde Finanzpolitik, Frankfurt, New York 1980, S. 162 ff.; und L. Böckels, S. Hübner: Zusätzliche Arbeitsplätze durch Verbesserung der sozialen Dienste, in: L. Böckels (Hrsg.): Beschäftigungspolitik für die achtziger Jahre, München 1980, S. 157 ff.

<sup>17</sup> Siehe A. P. Lerner: Functional Finance and the Federal Debt, in: Social Research, Vol. X (1943), S. 38 ff. (deutsche Übersetzung unter dem Titel „Funktionale Finanzpolitik und Staatsschuld“, in: E. Nowotny (Hrsg.): Öffentliche Verschuldung, Stuttgart, New York 1979, S. 87-94); und ders.: Economics of Employment, New York, Toronto, London 1951, S. 130 ff. Zur ideengeschichtlichen Entstehung dieser Lehre siehe F. K. Mann: Geschichte der angelsächsischen Finanzwissenschaft, in: W. Gerloff, F. Neumark, a. a. O., S. 488.

<sup>18</sup> Vgl. F. Neumark: Grundsätze . . . , a. a. O., S. 638.

<sup>19</sup> B. Higgins: Keynesian Economics and Public Investment Policy, in: S. E. Harris (ed.): The New Economics, New York 1950, S. 477.

<sup>20</sup> E. D. Domar weist darüber hinaus auf die langfristig wirkende self-liquidating-Funktion einer kompensatorischen Staatsverschuldung hin: „Es ist für viele erschreckend zuzusehen, wie die öffentliche Verschuldung beschleunigt zunimmt. Jedoch ist eine solche Zunahme das einzige, was vermeiden läßt, daß die öffentliche Schuld immer drückender wird.“ (Essays in the Theory of Economic Growth, New York 1957, S. 57, dt. Übersetzung von W. Hofmann).

gende Staatsquote und damit die Gefahr einer immer stärkeren staatlichen Überformung des gesamten sozio-ökonomischen Systems. Dieser Gefahr eines permanent wachsenden Leviathans kann allerdings dadurch entgegengesteuert werden, daß die zusätzlichen Finanzmittel nicht oder nur zum Teil in etatistische Versorgungsprogramme fließen. Sie müßten vielmehr auch und vor allem zur Förderung der subsidiären Initiative verwendet werden.

Dies gilt nicht zuletzt für kollektive Bedürfnisse des gesellschaftlichen Nahbereichs, die weder über den kapitalistischen Markt noch über den bürokratischen Staat – wenn überhaupt – optimal abgedeckt werden. Im übrigen wäre es der Schaffung und Erhaltung dezentral-gemeinschaftlicher Bedarfsdeckungsformen und damit der Eindämmung des staatsbürokratischen Zugriffs sehr förderlich, wenn die Vergabe der kompensatorischen Finanzmittel nicht durch zentralstaatliche Organe, sondern z. B. über autonome Parafisci und/oder die kommunale Selbstverwaltung erfolgen würde.

### Finanzierung der Budgetdefizite

Nun muß das „compensatory budgeting“ seine Leistungsfähigkeit nicht zuletzt daran beweisen, inwieweit die *Finanzierungsproblematik* permanenter Budgetdefizite bewältigt werden kann, ohne daß unvermeidbare ökonomische und politisch-gesellschaftliche Kosten entstehen. Hierbei läßt die dem Konzept zugrunde liegende Stagnationshypothese dauerhafte Finanzierungsquellen vermuten. Liegt nämlich – und davon geht die Theorie aus – der geplante private Investitionsaufwand z. B. wegen einer als unbefriedigend eingeschätzten marginalen Kapitalrentabilität unterhalb der des gesamtwirtschaftlichen Sparvolumens, dann entsteht ein Überschuß an nichtinvestierten, „brachliegenden“ Finanzreserven, der auf die Kapitalmärkte drängt. Dieses – zwar nicht unbedingt aus einzelwirtschaftlicher, wohl aber aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – brachliegende „Geld“ („idle money“) könnte der Staat dort „absorbieren“ und zur Finanzierung zusätzlicher öffentlicher Investitionen mobilisieren, ohne daß etwa in einer derartigen Situation Verdrängungseffekte zu befürchten wären<sup>23</sup>. Für den Fall, daß das überschüssige Finanzkapital, durch ein internationales Zinsgefälle induziert, ins Ausland abwandert, müßte der Staat zum Recycling des vagabundierenden „idle money“ sich verstärkt extern verschulden<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu auch die von W. Stützei vertretene, „crowding-out“ ausschließende „Fontänen-theorie“ sowie seine Vorstellung von der Staatsschuld als „Risiken-Transformations-Maschine“ (Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Kredit und Kapital, 11. Jg. (1978), S. 429 ff.).

Ein exakter empirischer *Nachweis* über Existenz und Höhe dieser „brachliegenden“ Finanzierungsreserven läßt sich nur schwer führen. Es liegen jedoch einige Indizien vor, die zumindest eine Tendenz zum Kapitalüberschuß erkennen lassen. Hierzu gehören

- der schon erwähnte langfristige gegenläufige Trend von gesamtwirtschaftlicher Spar- und Investitionsquote;
- die Stagnation der unternehmerischen Kreditaufnahme bei Geschäftsbanken und Kapitalsammelstellen wegen der seit 1975 „auch im weiteren Verlauf durchweg guten Liquiditätssituation der größeren Industriefirmen“<sup>25</sup>;
- die Veränderungen in der Vermögensstruktur des Unternehmenssektors, in dem sich seit geraumer Zeit, ja selbst 1979, einem Jahr mit konjunkturbedingtem Niveauanstieg der Anlageinvestitionen, die Gewichte „zu Lasten des Anlagenbestands und zugunsten des Forderungsvermögens“ immer mehr verschieben<sup>26</sup>;
- die „verblüffende Ergiebigkeit“ des Kapitalmarktes in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und die „Mühelosigkeit“, mit der die öffentliche Hand selbst nach dem Abklingen der mittelsiebziger Rezession ihren hohen Kreditbedarf decken konnte, ohne einen exzessiven Zinsanstieg auszulösen<sup>27</sup>.

### Politisch-institutionelle Barrieren

Freilich stehen einer verschuldungsfinanzierten Realisierung des kompensatorischen Staatsbudgets zur Beschäftigungssicherung per Absorption von „idle money“ eine Reihe von Problemen entgegen, die sich

<sup>24</sup> Zum Einsatz der Auslandsverschuldung als Finanzierungsinstrument siehe T. Thormählen: Kreditaufnahme des Staates im Ausland, in: WSI-Mitteilungen 1/1981, S. 34 ff.; und D. Dickertmann, L. Häberle: Finanzierung durch Auslandsverschuldung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 7, S. 336 ff. Der von Dickertmann und Häberle für den Fall chronischen Leistungsbilanzüberschusses unterstellte negative Zahlungsbilanzeffekt (S. 340) verkehrt sich in der heutigen Situation eines strukturellen Leistungsbilanzdefizits in sein Gegenteil.

<sup>25</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsberichte 4/1980, S. 15.

<sup>26</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsberichte 11/1980, S. 18. Nach Darstellung der Bundesbank „entsprachen die Sachanlagen 1979 nur noch etwa 30 1/2 % der Bilanzsumme gegenüber 32 % im Jahr 1978. In den frühen siebziger Jahren hatten die Unternehmen durchschnittlich 35 1/2 % und in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre sogar 38 % ihres gesamten Vermögens in Sachanlagen investiert“.

<sup>27</sup> H. Irmiler: Staatsverschuldung – Mittel oder Hemmschuh der zukünftigen Wachstums- und Beschäftigungspolitik – aus der Sicht der geldpolitischen Praxis, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 47 v. 23. 5. 1980, S. 4. Vgl. hierzu auch M. Williams: Volkswirtschaftliche Wirkungen einer zunehmenden Staatsverschuldung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 9, S. 441. Die Eignung des Zinssatzes als Indikator der Kapitalmarkteffekte öffentlicher Kreditaufnahme relativiert sich im übrigen, gerade im Hinblick auf das derzeitige Zinsniveau, durch die massive Beeinflussung seitens des Trägers der Geldpolitik in der Verfolgung binnen- wie außenwirtschaftlicher Zielsetzungen.

allerdings nicht aus den ökonomischen Restriktionen des Konzepts selbst ergeben, sondern vielmehr in politischen, juristisch-institutionellen, aber auch finanzpsychologischen Grenzen einer weiteren Ausdehnung der Staatsschuld manifestieren. Selbst wenn aufgezeigt werden könnte, daß die fiskalischen Grenzen öffentlicher Kreditaufnahme noch lange nicht erreicht sind<sup>28</sup> und den Verteilungseffekten der Staatsverschuldung die Distributionswirkungen eines höheren Beschäftigungsstandes gegenübergestellt werden müssen, dürften doch die politischen, institutionellen und psychologischen Barrieren so schwer wiegen, daß alternative Finanzierungsstrategien wie z. B. eine *steuerliche* Abschöpfung des „idle money“ in die Diskussion einbezogen werden sollten<sup>29</sup>.

In konzeptioneller Hinsicht muß außerdem auf die Koordinationsprobleme mit dem in der Bundesrepublik autonom agierenden Träger der Geldpolitik hingewiesen werden, da kompensatorische Finanzpolitik, wenn schon nicht eine Integration des geld- und fiskalpolitischen Instrumentariums, so doch zumindest eine geldpolitische Absicherung erfordert. Des weiteren ist zu beachten, daß sich in Anbetracht der großen außenwirtschaftlichen Verflechtung eine umfassende und wirkungsvolle kompensatorische Vollbeschäftigungsstrategie nur realisieren läßt, wenn nicht die wesentlichen Handelspartner gleichzeitig eine aktive Austeritätspolitik betreiben: In diesem Falle droht nämlich ein konzeptinduziertes außenwirtschaftliches Ungleichge-

wicht schon deshalb, weil das über ein kompensatorisches Staatsbudget „erzielte Einkommens- und Nachfrageniveau zu einem Importsog führen (wird), dem keine entsprechenden Exportmöglichkeiten gegenüberstehen“<sup>30</sup>.

### Stabilisierungspolitischer Flankenschutz

Ohne diese Probleme hier weiter ausloten zu können, bleibt festzuhalten: Innerhalb der gegebenen Ordnungsstrukturen stellt das Konzept der kompensatorischen Finanzpolitik eine Strategie bereit, welche *uno actu* eine Politik der Vollbeschäftigung und deren fiskalische Absicherung beinhaltet. Dies steht im Gegensatz zu der traditionellen stabilisierungspolitischen Sichtweise, bei der man auf die Beschäftigungswirkung öffentlicher Ausgaben setzt, die Finanzierungsproblematik aber entweder vernachlässigt (cyclical budgeting) oder abgelöst vom Gesamtzusammenhang diskutiert. Demgegenüber werden im Konzept des „compensatory budgeting“ expansive Ausgabenprogramme und öffentliche Verschuldung als durchaus miteinander vereinbar, ja notwendigerweise komplementär angesehen, denn der Kern der „Botschaft“ liegt darin, daß die stagnativen Entwicklungstendenzen der Wirtschaft selbst die finanziellen Spielräume schaffen, die eine budgetpolitische Kompensation erfordert.

Gleichwohl bleibt zu beachten, daß auch die kompensatorische Finanzpolitik im Rahmen der makroökonomischen Globalsteuerung verbleibt und damit nicht auf die primär im unternehmerischen Kapitalanlagekalkül angelegten Ursachen gesamtwirtschaftlicher Stabilisierungsprobleme abstellt. Sie sollte von daher keineswegs als *ultima ratio* angesehen werden, wohl aber als stabilisierungspolitischer Flankenschutz in einer Zeit tiefgreifender sozio-ökonomischer Wandlungsprozesse.

<sup>30</sup> E. Nowotny: Funktionale Finanzpolitik und öffentliche Verschuldung, in: WSI-Mitteilungen 1/1981, S. 18.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu u. a. M. Piel, D. B. Simmert: Staatsverschuldung – Ein Problemaufriß, in: D. B. Simmert (Hrsg.): Wirtschaftspolitik – kontrovers, Köln 1979, S. 343 f.

<sup>29</sup> Eine Diskussion steuerlicher Abschöpfungsmöglichkeiten hat – freilich unter völlig anderen institutionellen Gegebenheiten – in den dreißiger Jahren um die Einführung einer sogenannten „hoarding tax“ stattgefunden. (Siehe hierzu A. Dahlberg: *When Capital Goes on Strike – How to Speed Up Spending*, New York, London 1938.) Die heutige Debatte um den Einsatz steuerlicher Instrumente zur Stabilisierungspolitik bewegt sich nach Ansicht der Verfasser zu sehr in den engen, vom „Stabilitätsgesetz-Keynesianismus“ vorgezeichneten Grenzen steuerlicher *Erleichterungen* im Unternehmensbereich als Investitionsanreiz, anstatt auch Lenkungseffekte via Zusatzabgaben, z. B. auf nicht-reinvestierte Gewinnanteile, einzubeziehen.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Armin Gutowski, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

#### REDAKTION:

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

#### VERTRIEB:

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 10 60, 2000 Hamburg 11, Tel.: (0 40) 30 07 624

**Bezugspreise:** Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement DM 80,- (Studenten: 40,-)

#### HERSTELLUNG:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (0 40) 35 62 500

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 13 vom 1. 7. 1974

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Buch- und Offsetdruckerei Wunsch, 8430 Neumarkt/Opf.