

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 181

Tendenzen, Gründe und Grenzen der Staats- verschuldung

von Hans Tietmeyer

J.P. Bachem Verlag

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Staatsverschuldung ist ein Thema, das gerade bei uns Deutschen auf einen sensiblen Nerv trifft. Ausufernde Kreditfinanzierung von Staatsausgaben hat in diesem Jahrhundert gleich zweimal zu einem Zusammenbruch unserer Währung geführt.

Daher ist es nicht verwunderlich, daß man hierzulande besonders sensibel auf eine ungewöhnlich starke Zunahme der Neuverschuldung oder des Schuldenstandes der staatlichen Stellen reagiert. Nachdem es bereits in den 60er Jahren erstmals in der Bundesrepublik zu einer von großen Besorgnissen getragenen öffentlichen Diskussion über die wachsende Staatsverschuldung gekommen war, erreichte die öffentliche Auseinandersetzung über dieses Thema Anfang der 80er Jahre einen besonderen Höhepunkt. Die Tatsache, daß die Zins- und Schuldenquote der öffentlichen Haushalte binnen eines Jahrzehntes sich mehr als verdoppelt hatten und daß ohne grundlegende Kursänderung ein weiterer kräftiger Anstieg unvermeidlich zu sein schien, führte damals zu heftigen Kontroversen, in denen vielfach sogar das Schreckensbild eines Staatsbankrottes beschworen wurde.

Nicht zuletzt dank einer zwischenzeitlich sehr hartnäckigen Konsolidierungspolitik, besonders auf der Bundesebene, konnte die damals beschworene Schreckensvision vermieden werden. Die wirtschafts- und finanzpolitische Ausgangslage ist heute trotz der auch in den 80er Jahren ständig weitergewachsenen Staatsverschuldung insgesamt zweifellos besser als damals. Dennoch erleben wir gegenwärtig – vor allem im Zusammenhang mit den gewaltigen neuen Finanzierungslasten aus dem innerdeutschen Einigungsprozeß, der Entwicklung in Osteuropa und den finanziellen Folgen des Golfkrieges – eine Neuauflage dieser Diskussion. Es ist unverkennbar, daß der rapide Zuwachs der öffentlichen Verschuldung in der Bundesrepublik im Laufe des letzten Jahres und die finanzpolitischen Perspektiven für die nächsten Jahre viele Beobachter und auch viele politische Entscheidungsträger zu Recht mit erheblichen Sorgen erfüllen, obgleich neben der Ausgangslage auch die Aufgabenstellung heute nicht einfach mit der Lage Anfang der 80er Jahre vergleichbar ist. Ging es damals vor allem um die Korrektur des zu üppig gewordenen Wohlfahrtsstaates, so geht es heute insbesondere um die Vermeidung von dauerhaften übermäßigen Defiziten bei der tatsächlichen Verwirklichung der deutschen Einheit.

Ethik und Staatsverschuldung

In der äußerst heftig und engagiert geführten Diskussion der frühen 80er Jahre haben sich mit gutem Grund auch die offiziellen Vertreter der Kirche zu Wort gemeldet. In dem viel diskutierten Aufruf der deutschen Bischöfe,

der 1980 anlässlich der Bundestagswahl von den Kanzeln verlesen wurde, hieß es:

„Notwendig ist auch eine Politik, die das Gemeinwohl gegen ausufernde Privat- und Gruppeninteressen durchsetzt und zugleich die Grenzen der Zuständigkeit des Staates achtet. Seit Jahren stehen wir in der Bundesrepublik Deutschland in Gefahr, über unsere Verhältnisse zu leben und damit die Lebenschancen unserer Kinder zu belasten. Die Ausweitung der Staatstätigkeit, die damit verbundene Bürokratisierung und die gefährlich hohe Staatsverschuldung müssen jetzt korrigiert werden.“

Mit einer ausufernden Staatsverschuldung werden zentrale sozialetische Fragen aufgeworfen werden, da die Verschuldung der öffentlichen Haushalte die Entwicklung der Gesamtwirtschaft – sowohl hinsichtlich des Entstehens des Sozialproduktes als auch seiner Verteilung – und damit das Gemeinwohl erheblich beeinflussen kann. Der Weg von der Formulierung der sozialetischen Norm zur tagespolitischen Aussage ist allerdings gerade im Bereich der Finanzpolitik alles andere als einfach. Ethik und Moral erfordern immer auch sach- und fachgerechtes Handeln. Ethische Normen können daher nicht als etwas von den Gesetzmäßigkeiten der Ökonomie Losgelöstes betrachtet werden. Dies betont Oswald von Nell-Breuning in der inzwischen schon klassisch gewordenen Formulierung:

„Die Forderungen der Wirtschaftsethik stellen sich niemals gegen die seinschaften Wirtschaftsgesetze, sondern verlangen gerade im Gegenteil immer ein Handeln unter genauer Berücksichtigung der in diesen sog. Wirtschaftsgesetzen niedergelegten Einsichten in die Zusammenhänge. Unkenntnis der Wirtschaftsgesetze ist die erste, Handeln unter bewußter Außerachtlassung der Wirtschaftsgesetze die größte Versündigung gegen die Wirtschaftsethik“.¹⁾ Die folgende Betrachtung diskutiert die ökonomischen Argumente für und wider eine Staatsverschuldung. Sie beschränkt sich hierbei auf die Analyse gesamt- und finanzwirtschaftlicher Zusammenhänge; mit der Staatsverschuldung verbundene Rückwirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung werden nicht behandelt, weil damit der vorgegebene Rahmen gesprengt würde. Zu Beginn der Analyse sollen jedoch einige generelle Tendenzen der Verschuldung in Industriegesellschaften angesprochen werden.

Generelle Tendenz zur höheren Verschuldung?

Nicht nur im öffentlichen Sektor, sondern auch im privaten Bereich gibt es gegenwärtig eine Tendenz zur höheren Verschuldung. Ein internationaler Vergleich der Verschuldung einzelner Sektoren zeigt, daß die Bruttoverschuldung der privaten Haushalte in Relation zum Bruttosozialprodukt in

den vergangenen zwei Jahrzehnten in den wichtigsten Industrieländern um ein Drittel bis zwei Drittel gestiegen ist. Ähnliche Tendenzen gibt es bei den Unternehmen, insbesondere in anglo-amerikanischen Ländern. Gleichzeitig gehen die Sparquoten der privaten Haushalte seit Mitte der 70er Jahre in den meisten Industrieländern deutlich zurück.

Bei der Beurteilung dieser Tendenzen spielen viele Einflüsse eine Rolle. So sind in mehreren Ländern geburtenstarke Jahrgänge ins Erwerbsleben getreten, die erfahrungsgemäß größere Teile des Einkommens ausgeben und relativ wenig sparen. Darüber hinaus hat die Lockerung von Vorschriften für die Finanzmärkte, die sog. Deregulierung, in anglo-amerikanischen Ländern manche früheren Barrieren für die Gewährung und Vergabe von Krediten abgebaut. Ein wichtiger Faktor für das Konsumentenverhalten scheint auch der starke Anreiz zum Gegenwartskonsum zu sein. Eine aggressive Werbung lockt heute beständig zum Konsum. Gleichzeitig erweckt die Kreditwerbung den Eindruck zusätzlicher Ausgabenspielräume. Dieser Eindruck wird unterstützt durch die zunehmende Verbreitung bargeldloser Zahlungssysteme, welche den Zugang zu Krediten erleichtert und erweitert haben. Auch der Handel setzt mehr und mehr auf Teilzahlung als Mittel der Verkaufsförderung. Allerdings hat auch die Wirtschafts- und Sozialpolitik zum Abbau der Sparquote beigetragen. Der Ausbau der staatlichen Sozialversicherungssysteme hat z. B. den Bedarf für private Alters- und Notlagevorsorge verringert. Zudem dürfte der von der Politik zeitweilig vermittelte Eindruck einer Beschäftigungsgarantie – verbunden mit dem Versprechen dauerhaft hohen Einkommenswachstums – ebenfalls nicht ohne Wirkung auf die Verschuldungsbereitschaft geblieben sein.

Demokratie und Staatsverschuldung

In der Demokratie stehen auch Regierungen oft unter Zwängen, welche sie zur Kreditfinanzierung von Staatsausgaben verleiten. Der Zeithorizont eines demokratisch und für eine begrenzte Zeit gewählten Politiklers ist z. B. vor allem auf die Wahlperiode konzentriert. Er neigt dazu, längerfristige Risiken zu unterschätzen oder sie zu verdrängen.

Im Finanzierungsbereich wird dieses Verhalten tendenziell meist vom Wähler – jedenfalls soweit er Steuerzahler ist – unterstützt. Für ihn sind Kredit- und Steuerfinanzierung nicht unbedingt gleichwertige Alternativen. Es fehlt zumeist an ausreichenden Informationen, um die längerfristigen Wirkungen der Kreditfinanzierung auf das individuelle Einkommen in der Zukunft sachgerecht zu beurteilen. Zum einen hängt die spätere Belastungswirkung von zukünftigem Wachstum und den Zinskosten ab; beides kann nicht verlässlich

prognostiziert werden. Zum anderen ist ungewiß, wie die künftige Belastungsverteilung ausfallen wird. So erscheint für den steuerzahlenden Wähler leicht die Kreditfinanzierung als das geringere Übel im Vergleich zur sofortigen Steueranhebung.

Hinzu kommt, daß im parlamentarisch-demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß Partikularinteressen oft eine bei Gemeinwohlbeachtung nicht gerechtfertigte Rolle spielen. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung werden häufig mit Hilfe einseitiger Informationen und durch das Risiko koordinierten Wählerverhaltens unter Druck gesetzt. Sind spezifische Hilfen und Subventionen einmal durchgesetzt, so entstehen nur schwer änderbare Besitzstandsverhaltensweisen, welche die Finanzpolitik dazu verleiten, bei neuen Aufgaben anstelle nötiger Ausgabenkürzungen weitere Kredite aufzunehmen.

Da es an einer entsprechenden Lobby für die „Interessen der Gesamtheit“ fehlt, sind unabhängige Institutionen (wie Sachverständigenrat, Beiräte und die Bundesbank), die ein kompetentes Urteil abgeben können, als eine Art Gegengewicht für einen funktionierenden demokratischen Willensbildungsprozeß sehr wichtig. Vorteilhaft ist darüber hinaus, daß es in der Bundesrepublik auch das sog. Zustimmungserfordernis des Bundesfinanzministers bei finanzwirksamen Kabinettsbeschlüssen sowie bei den Finanzentscheidungen des Parlamentes die Möglichkeit der Intervention der Bundesregierung nach Art. 113 GG gibt.

Trotz der demokratieimmanenten Tendenz zur Defizitfinanzierung sollte man jedoch nicht in einen Systempessimismus verfallen. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß Demokratien sehr wohl die Fähigkeit zur Korrektur von Fehlentwicklungen aufbringen können. Ein Beispiel ist die finanzpolitische Wende in der Bundesrepublik Anfang der 80er Jahre, der andere Industrieländer gefolgt sind und noch folgen. Die Erfahrung zeigt aber leider auch, daß oft erst ein Schaden entstehen muß, bevor in einer Demokratie die politische Kraft zu seiner Beseitigung aufgebracht wird.

Staatsverschuldung zur Investitionsfinanzierung

Wie ist nun die Staatsverschuldung aus volkswirtschaftlicher Sicht zu werten? Nach traditionellen Haushaltsgrundsätzen soll ein Budget stets so aufgestellt werden, „daß die für das betreffende Budgetjahr bewilligten, zur Durchführung der staatlichen Aufgaben erforderlichen laufenden Ausgaben in vollem Umfang durch die für dieses Jahr zu erwartenden regulären Einnahmen aus Steuern und sonstigen Abgaben sowie aus Vermögenserträgen gedeckt sind.“²⁾ Nach der heute vorherrschenden wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen Auffassung kann es jedoch zumindest zwei gewichtige Gründe geben,

von diesem Grundsatz des Budgetausgleichs abzuweichen. Der erste Grund betrifft die Finanzierung von *investiven* Ausgaben. In diesem Fall kann die Kreditfinanzierung mit dem Hinweis gerechtfertigt werden, daß künftigen Belastungen entsprechende künftige Erträge gegenüber stehen.

Schwierig zu beantworten ist allerdings die Frage, welche Ausgaben investiv sind und welche nicht. Das privatwirtschaftliche Investitionskalkül ist als Kriterium kaum anwendbar, da die Erträge öffentlicher Investitionen ihrem Träger nur selten unmittelbar zufließen oder zugerechnet werden können, sondern zum größten Teil bei den privaten Wirtschaftseinheiten anfallen. Der Versuch einer Zuordnung der nicht unmittelbar zufließenden Erträge zu den öffentlichen Investitionen wäre wohl nur mit fragwürdigen Konstruktionen möglich. Eine Bestimmung der Erträge investiver Ausgaben kann somit wohl nur aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erfolgen, d. h. im Hinblick auf ihre Wirkung auf das Produktionspotential.

Allgemein können nicht nur Sachinvestitionen im Rahmen der öffentlichen Infrastruktur, sondern z. B. auch Investitionen in Bildung und Forschung potentialstärkende öffentliche Ausgaben sein. Auch budgetwirksame Maßnahmen zur Erhaltung der Umwelt können sich – zumindest längerfristig – positiv auf die Leistungskraft einer Volkswirtschaft auswirken. Und natürlich können auch Umstrukturierungshilfen einschließlich Umschulungsmaßnahmen – eine derzeit in den neuen Bundesländern besonders aktuelle Ausgabenkategorie – gesamtwirtschaftlich investiven Charakter haben.

Eine Kreditfinanzierung dieser Ausgaben im vollen Umfang kann jedoch nicht gerechtfertigt sein. Soweit nämlich Aufwendungen nur zur Aufrechterhaltung des bestehenden Produktionspotentials dienen, müssen sie wohl eher zum laufenden Verbrauch gerechnet werden. Der Umfang der eigentlich potentialerhöhenden Staatsausgaben ist damit niedriger, als wenn man einfach alle Ausgaben mit positivem Potentialeffekt zusammenrechnet.

Das Deutsche Haushaltsrecht faßt jedoch unter Investitionen nur Sachinvestitionen (Ausgaben für die Beschaffung von nicht-militärischen Anlagen und langlebigen Gütern). Diese gelten als Obergrenze der laufenden Neuverschuldung nach Art. 115 GG, von der nur im Falle von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes abgewichen werden kann.

Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff, der schon bei der Definition der Sachinvestitionen fragwürdige Zuordnungen beinhaltet, ist jedoch sehr unbefriedigend, da er nur in beschränktem Umfang Beziehungen zwischen zukunfts wirksamen Leistungen und Gegenwartsbelastungen herstellt. Auch behandelt er Erhaltungsinvestitionen und Neuinvestitionen gleich. Schließlich läßt er das Problem der Folgekosten gänzlich außer acht.

Die Vergangenheit hat gezeigt, daß der haushalts- und verfassungsrechtliche Investitionsbegriff allein noch keine Gewähr für eine wirksame Begrenzung

der Staatsverschuldung bietet. Zwar sorgt die bloße Existenz einer Obergrenze bereits für eine Beschränkung der Neuverschuldung. Doch zum einen kann die Höhe der Grenze beeinflusst werden, zum anderen bietet die Generalklausel „gesamtwirtschaftliche Störungen“ im Art. 115 GG ein Schlupfloch, das zumindest vorübergehend genutzt werden kann.

Staatsverschuldung zur Konjunkturstabilisierung

Bei den „*Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes*“ sind zwei Fälle zu unterscheiden: Zunächst führen konjunkturelle Bewegungen auch ohne diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen zu Änderungen des Budgetsaldos. In rezessiven Phasen steigen z. B. Unterstützungszahlungen für höhere Erwerbslosigkeit an, während die staatlichen Steuer- und Beitragseinnahmen zurückgehen oder nur unterproportional steigen. Wenn der Staat mit Ausgabeineinschränkungen oder Steuererhöhungen reagieren würde, um eine korrespondierende Ausweitung des Defizits zu verhindern, so könnte dies die konjunkturelle Abschwächung weiter vertiefen. Umgekehrtes gilt für Boomphasen, wenn der Haushalt zum Überschuß tendiert. Konjunkturell bedingte Budgetsalden und ihre Finanzierung durch Kredite können daher ein das konjunkturelle Gleichgewicht förderndes Instrument sein (sog. „eingebaute Stabilisatoren“). Das Hinnehmen solcher Salden ist im übrigen zumeist auch haushaltspolitisch gerechtfertigt, da Defizite der rezessiven Phasen durch Überschüsse in den Boomphasen ausgeglichen werden, jedenfalls solange es sich um zyklische Schwankungen handelt. Allerdings ist die genaue Abgrenzung zwischen zyklisch-bedingten und strukturellen Defiziten oft schwierig.

Davon zu unterscheiden ist eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik, wie sie bei uns z. B. in den 70er Jahren betrieben wurde. Gerade auf Grund der damaligen Erfahrungen wird heutzutage eine solche antizyklische Finanzpolitik international sehr kritisch beurteilt. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, von denen nur die drei wichtigsten herausgegriffen werden sollen:

Erstens können die Sanktionskräfte des Marktes durch eine ambitiöse antizyklische Politik außer Kraft gesetzt werden. Das Ziel einer „Verstetigung der Konjunkturentwicklung auf hohem Niveau“ nimmt der Wirtschaft und insbesondere den Tarifpartnern weitgehend die Eigenverantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung ab. Ein solches staatlich programmiertes Ziel wird leicht als ein Versprechen im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Absatz- und Beschäftigungsgarantie verstanden, das zu wirtschaftlichem Fehlverhalten geradezu einlädt – in erster Linie zu Lasten der Geldwertstabilität.

Zweitens tendiert die antizyklische Finanzpolitik bei der Anwendung zur Asymmetrie. Maßnahmen zur Bekämpfung rezessiver Tendenzen bereiten politisch kaum Realisierungsschwierigkeiten. Umgekehrt ist es jedoch politisch meist außerordentlich schwierig, stimulierende Maßnahmen später wieder rückgängig zu machen oder sie in einer Boomphase gar durch entgegengerichtete Eingriffe zu kompensieren. Dieses strukturelle Ungleichgewicht in der politischen Gewinn- und Verlustrechnung verführt dazu, daß das Instrumentarium der antizyklischen Finanzpolitik mißbraucht wird. Damit wird jedoch die antizyklische Finanzpolitik selbst zum wachstumspolitischen Problem.

Drittens ist die Effizienz der kurzfristig orientierten Globalsteuerung selbst dann fraglich, wenn sie politisch optimal eingesetzt werden könnte. Erkenntnis-, Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen machen eine zeitlich richtige und vor allem richtig dimensionierte Gegensteuerung außerordentlich schwierig. Zwar können manche Wirkungen durch einen Ankündigungseffekt schon früher eintreten, doch bleibt insgesamt die Erfahrung, daß die auftretenden Verzögerungen in aller Regel viel zu lang sind, um den Eintritt der beabsichtigten Wirkung halbwegs sicherzustellen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß antizyklisch motivierte Politik nicht selten eine prozyklische Wirkung hatte.

Eine bessere Gewähr für eine gewisse Verstetigung des konjunkturellen Prozesses dürfte eine mittelfristige Orientierung der Finanzpolitik leisten. Eine solche Finanzpolitik beschränkt sich darauf, mittelfristig möglichst verlässliche Rahmendaten zu setzen. Sie verzichtet auf aktives konjunkturelles Gegensteuern, erlaubt jedoch den erwähnten „eingebauten Stabilisatoren“, ihre guten Dienste zu leisten, jedenfalls solange sich die strukturellen Defizite in einem einigermaßen vertretbaren Rahmen halten. Die enorme Beruhigung, welche der konjunkturelle Prozeß in den 80er Jahren bei dieser Politik erfahren hat, scheint diese Einschätzung alles in allem zu bestätigen.

Gesamtwirtschaftliche Grenzen der Staatsverschuldung

Den beiden Gründen für öffentliche Kreditaufnahme stehen allerdings vielfache gesamtwirtschaftliche und haushaltspolitische Implikationen gegenüber, die eher gegen eine Staatsverschuldung sprechen und die im konkreten Fall sehr sorgfältig abgewogen werden müssen.

In einer vollbeschäftigten Wirtschaft konkurrieren kreditfinanzierte öffentliche Zusatzausgaben mit beabsichtigten privaten Investitionen um die vorhandene gesamtwirtschaftliche Ersparnis. Bei mittelfristig orientierter Geldpolitik führt dies in der Regel zu einer Erhöhung des Zinsniveaus. Das bedeu-

tet, daß der tendenziell zinsunempfindliche staatliche Investor zinsempfindlichere private Investitionen verdrängt. Durch eine Steuerfinanzierung könnte dieser Effekt vermieden oder zumindest wesentlich abgeschwächt werden, so daß die Kreditfinanzierung wesentlich stärker als jede andere Finanzierungsform das Wachstumspotential der Volkswirtschaft schwächen kann.

Ob die Kreditfinanzierung sinnvoll ist, hängt von der gesamtwirtschaftlichen Kapitalproduktivität der öffentlichen Investitionen im Vergleich zu den verdrängten privaten Investitionen ab. Ein präzises Urteil ist freilich nur schwer möglich, da die Produktivitätswirkung öffentlicher Investitionen im Einzelfall kaum quantifizierbar ist. Immerhin könnte man Kriterien heranziehen, welche die Entscheidung erleichtern: So ist in der wirtschaftlichen Aufbauphase eines Landes mit einem geringen öffentlichen Leistungsangebot der gesamtwirtschaftliche Effekt der öffentlichen Investitionen vermutlich sehr hoch. Aktuelle Beispiele liefern insbesondere die Verhältnisse in den neuen Bundesländern, wo private Investitionstätigkeit vielfach vor allem durch fehlende öffentliche Einrichtungen und Mängel in der öffentlichen Infrastruktur – z. B. die bekannten Kapazitätsengpässe im Bereich des Verkehrs oder der Telekommunikation –, aber auch durch Defizite in der Effizienz der Verwaltung gehemmt oder gar lahmgelegt wird. Umgekehrtes gilt für reife, entwickelte Volkswirtschaften. Hier dürfte die relative Produktivität öffentlicher Investitionen eher geringer sein.

Vieles spricht dafür, daß man im Hinblick auf den Verdrängungseffekt für private Investitionen die Grenze für öffentliche Investitionen eher niedrig ansetzen sollte. Private Investitionen müssen im Wettbewerb um knappes Kapital und Rentierlichkeit bestehen, so daß sie einem strengeren Selektionsprozeß unterworfen sind. Hinzu kommt, daß private Investitionsvorhaben in aller Regel effizienter realisiert werden, wie die Alltagserfahrung immer wieder bestätigt. Im Zweifelsfall sollten daher private Investitionen „den Vortritt haben“, wobei auch für sog. öffentliche Aufgaben privatwirtschaftliche Lösungen oft die effizientere Alternative sind.

Öffentliche Haushaltsdefizite können jedoch nicht nur private Investitionen im Inland verdrängen. Sie verengen auch den Spielraum für den Export von Ersparnissen bzw. vergrößern den Importbedarf an Kapital. Dementsprechend wird bei steigenden Haushaltsdefiziten – über Wechselkurs-, Preis- und Einkommensanpassungen – der Leistungsbilanzüberschuß tendenziell kleiner oder ein entsprechendes Defizit größer. Hieraus folgt jedoch nicht, daß öffentliche Haushalte sich an der außenwirtschaftlichen Lage orientieren sollten. Entscheidend für öffentliche Investitionen ist allein ihre Produktivität. Wenn öffentliche Investitionen produktiv genug sind, wird sich die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes und damit auch die Leistungsbilanz langfristig wieder verbessern.

Eine wichtige Rahmenbedingung für die Finanzpolitik ist auch die geldpolitische Lage. In einer Phase, in der die Notenbank sich gegen eine massive Gefährdung der Preisstabilität wehren muß oder gar um die Rückgewinnung der inneren Preisstabilität kämpft, benötigt die Geldpolitik die Unterstützung der Finanzpolitik. Ohne eine solche Abstimmung kann es leicht zu einer Überforderung der Geldpolitik mit erheblichen Verzerrungs- und übermäßigen Bremseffekten kommen.

Das Beispiel der USA in der ersten Hälfte der 80er Jahre hat deutlich gemacht, welche negativen Wirkungen für die Binnenwirtschaft und für die Partnerländer zu erwarten sind, wenn die Finanzpolitik bei tendenziell restriktiver Geldpolitik einen expansiven Kurs mit steigenden öffentlichen Defiziten verfolgt. Die massive und eindeutig übersteigerte Dollar-Aufwertung in Verbindung mit einer finanzpolitisch gestützten Binnenkonjunktur hat damals ein hohes außenwirtschaftliches Ungleichgewicht der USA bewirkt, das sich bis heute als eine schwerwiegende Hypothek für die US-Wirtschaft und die Weltwirtschaft erwiesen hat. Auch die deutschen Erfahrungen Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre haben die gesamtwirtschaftlichen Gefahren einer falschen Kombination von Geld- und Fiskalpolitik deutlich gemacht, von der schon längere Zeit andauernden Fehlentwicklung in Italien ganz zu schweigen.

Neben der außenwirtschaftlichen und geldpolitischen Lage sollten auch mittel- und langfristige Veränderungen des Sparverhaltens und des nationalen oder internationalen Kapitalbedarfs bei der Festlegung des finanzpolitischen Kurses berücksichtigt werden. Allerdings wäre wegen des engen Zusammenhanges der internationalen Kapitalmärkte von isolierten Konsolidierungsmaßnahmen eines kleineren oder mittelgroßen Landes wenig Wirkung zu erwarten. Koordinierte Aktionen mehrerer Länder mit Haushaltsproblemen können aber zweifellos einen wirksamen Beitrag zur Entlastung der internationalen Kapitalmärkte leisten. Große Industrieländer haben hier eine besondere weltwirtschaftliche Verantwortung, da gerade Entwicklungsländer die Benachteiligten von überhöhten Zinsen sein können.

Eine andere Frage ist, ob die Finanzpolitik auch für zukünftige Umverteilungsbedürfnisse, die z. B. durch eine starke Verschlechterung der Altersproportion zu erwarten sind, vorsorgen soll. Japan ist gerade dabei, durch Überschüsse in der Sozialversicherung öffentliches Nettovermögen aufzubauen: Ein solches Verhalten kommt der privaten Investitionstätigkeit und der außenwirtschaftlichen Position zugute. Der erhöhte Umverteilungsbedarf kann dann in späteren Jahren durch das höhere Wachstumspotential und die Kapitalerträge aus dem Ausland leichter gedeckt werden. Zwar ist es in Deutschland möglich, daß Wanderungsbewegungen demographische Ein-

flüsse auch in Zukunft überlagern. Es wäre jedoch einiges gewonnen, wenn die deutsche Finanzpolitik solche Zukunftsrisiken zum Anlaß für eine noch vorsichtigeren Ausgabenpolitik nützen würde.

Finanzwirtschaftliche Grenzen der Staatsverschuldung

Außer den gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen müssen aber vor allem auch die *finanzwirtschaftlichen* Grenzen der Staatsverschuldung beachtet werden. Mit zunehmenden Defiziten steigt auch die Zinsbelastung. Das bedeutet, daß sich der finanzpolitische Handlungsspielraum für die laufenden Ausgaben durch die Staatsverschuldung deutlich verengt, ja im Extremfall zur Handlungsunfähigkeit führen kann.

Eine allgemeingültige Grenze für die Staatsverschuldung läßt sich aber auch aus finanzwirtschaftlicher Sicht nicht aufstellen. Sie hängt zum einen von der maximalen Zinslast ab, welche ein Land langfristig zu tragen bereit und in der Lage ist. Zum anderen wird sie aber auch von den jeweils gültigen mittelfristigen Wachstums- und Kapitalmarktbedingungen bestimmt. Je niedriger über längere Frist das Zinsniveau und je höher das Wirtschaftswachstum und damit die Steuereinnahmen sind, desto höher ist die haushaltspolitisch tragbare laufende Verschuldung.

Die laufende Neuverschuldung muß sich jedoch nicht nur den jeweils mittelfristig gültigen Rahmenbedingungen des Kapitalmarktes und des Wirtschaftswachstums anpassen, sondern auch die Möglichkeit einer gravierenden Verschlechterung dieser Bedingungen ins Kalkül einbeziehen. Dies nicht oder nicht ausreichend getan zu haben, war sicher auch einer der Hauptfehler der Finanzpolitik der 70er Jahre. Ende der 70er Jahre stieg das Zinsniveau kräftig an, während das Wachstum deutlich zurückging. Damit erhöhte sich die Zinsbelastung gravierend, so daß nur noch eine tiefgreifende Konsolidierungsstrategie die Auftürmung eines Schuldenberges zur Finanzierung der Zinslast verhindern konnte.

Momentan ist für die gesamte Bundesrepublik eine substantielle Besserung der Zins-/Wachstumsrelation kaum zu erwarten. Das überhöhte internationale Zinsniveau der 80er Jahre war eine Folge der hohen Schulden, die in den 70er Jahren in vielen Industrieländern angehäuft wurden. Durch die im Laufe der 80er Jahre auf breiter Front einsetzende Konsolidierungspolitik in vielen Industrieländern hat sich die Situation zwar gebessert, aber nicht grundlegend korrigiert. Hinzu kommt, daß einerseits die private Sparquote in vielen Ländern nach wie vor niedrig oder gar rückläufig ist, während der Kapitalbedarf in Mittel- und Osteuropa eher zu- als abnimmt. Von daher deutet alles darauf hin, daß wir in den 90er Jahren mit vergleichsweise hohen internationalen Zinsen leben müssen.

Das gilt insbesondere dann, wenn die großen Industrieländer wie z. B. die USA, Kanada und Italien und auch die Bundesrepublik in den nächsten Jahren ihre Haushaltsdefizite nicht nachhaltig reduzieren. Sie tragen damit eine weit über die eigenen Grenzen hinausreichende Verantwortung – z. B. gerade auch gegenüber den hochverschuldeten Entwicklungsländern, die von dieser Zinslast hart betroffen würden. Anders als die anderen großen Industrieländer hat die Bundesrepublik dabei jedoch eine besondere Belastung durch die Integration der früheren DDR zu tragen.

Staatsverschuldung im wiedervereinigten Deutschland

In der um die neuen Bundesländer vergrößerten Bundesrepublik erleben wir gegenwärtig eine neue Diskussion um die Staatsverschuldung. Anlaß dieser Diskussion ist die drastische Zunahme der öffentlichen Nettoneuverschuldung seit Mitte letzten Jahres. Der Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte, einschließlich der neuen Bundesländer, wird nach den amtlichen Haushaltsansätzen 1991 bei einem Defizit von über 5 Prozent des Bruttosozialproduktes (BSP) liegen, nachdem noch 1989 in der alten Bundesrepublik ein ausgeglichener Haushalt erwirtschaftet wurde. In der Nachkriegsgeschichte gab es nur einmal (1975) ein Defizit in dieser Größenordnung.

Die aktuelle Haushaltslage in der Bundesrepublik ist mit der zu Beginn der 80er Jahre jedoch kaum vergleichbar. Die aktuelle Ausweitung der Staatsverschuldung hängt trotz aller sonstigen Belastungen vor allem mit Mehrausgaben zusammen, die im Zusammenhang mit dem Beitritt der neuen Bundesländer für den Gesamtstaat entstanden sind. Ein großer Teil dieser Ausgaben sind Komplementärinvestitionen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes und besitzen damit einen erheblichen Potentialeffekt. Insofern ist ihre Kreditfinanzierung im Rahmen der haushaltspolitischen Möglichkeiten grundsätzlich durchaus gerechtfertigt. Eine Schuldenausweitung zur Finanzierung von Einkommens- und Sozialtransfers und auch der Beiträge, die durch globale Verpflichtungen gegenüber dem Ausland entstehen, erscheint dagegen sehr bedenklich. Solche Ausgaben haben keinen oder allenfalls einen sehr vagen investiven Charakter.

Die Verwendungsstruktur der Kreditaufnahme steht gegenwärtig im deutlichen Kontrast zur Finanzpolitik der 70er Jahre. Die Haushaltsdefizite damals waren wachstumspolitisch deutlich weniger gerechtfertigt. Zwar wurden mit den Krediten zumeist Sachinvestitionen gefördert. Diese hatten jedoch oft nur eine geringe oder gar keine Potentialwirkung, sondern waren eher dem konsumtiven Bereich zuzuordnen und zum Teil mit erheblichen Folgekosten

verbunden. Hinzu kam, daß die Kreditfinanzierungsquote dauerhaft hoch blieb. Sie bewegte sich in den Jahren 1975 bis 1984 zwischen 2 Prozent und 5 Prozent des BSP. Diese Größenordnung lag deutlich über der mittelfristigen Höchstgrenze, die z. B. von der Bundesbank damals mit ca. 1½ Prozent bis höchstens 2 Prozent des BSP angegeben wurde.

Aber auch die aktuelle Nettoneuverschuldung ist nicht unproblematisch. Je länger der Prozeß der wirtschaftlichen Umstrukturierung in den neuen Bundesländern dauert, desto größer ist die Gefahr, daß ein immer größerer Teil der Ausgaben konsumtiven Charakter im Sinne von Erhaltungssubventionen oder Sozialtransfers annimmt. Schon jetzt wird ein erheblicher Teil der Mittel eingesetzt, um überhöhte Lohnsteigerungen und Sozialmaßnahmen zu finanzieren. In einer kurzen Übergangszeit mag das gerechtfertigt sein. Umschulungsmaßnahmen verpuffen aber, wenn die zugehörigen Arbeitsplätze auf Dauer ausbleiben. Arbeitslosenunterstützung kann potentialfördernd sein, wenn sie zur sozialen Abfederung temporärer Arbeitslosigkeit beiträgt, sie wird aber konsumtiv, wenn sie in die Finanzierung von Dauerarbeitslosigkeit umschlägt. Personalausgaben zum Ingangsetzen eines Minimums an Verwaltung, welches überhaupt erst die Durchführung von Investitionen ermöglicht, können zunächst durchaus investiv sein. Nach einer Übergangsfrist müssen die Kosten der Verwaltung jedoch aus laufenden Einnahmen gedeckt werden.

Wichtig ist in der gegenwärtigen Lage, daß die Neuverschuldung von dem derzeit hohen Niveau bald wieder auf ein Maß zurückgeführt wird, das auch mittel- und längerfristig verkraftbar ist. Auch wachstumsfördernde Ausgaben können nicht immer voll durch Kredite finanziert werden, wenn es die haushaltspolitische Lage nicht erlaubt. Die Bundesrepublik ist nicht mehr in der glücklichen Lage der Nachkriegszeit, als sie mit einem Schuldenstand von Null starten konnte.

Neukredite größeren Ausmaßes erhöhen die bereits beträchtliche Ausgangsverschuldung des Bundes und der alten Länder. Zwar sind die neuen Bundesländer weitgehend ohne finanzielle Altschulden gestartet, aber auch sie müssen ihre Verschuldung angesichts der vorerst noch geringen Steuerkraft in Grenzen halten. Je länger der hohe Finanzbedarf in den neuen Bundesländern anhält, desto mehr muß nach Einsparmöglichkeiten gesucht werden, um die hohe Kreditaufnahme durch laufende Einnahmen zu ersetzen. Denn auch der zu erwartende Wachstumseffekt könnte sonst den Zuwachs der Zinsbelastung rasch übersteigen.

Alle Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen in Ost und West werden deshalb weiterhin eine Überprüfung ihrer Ausgabenstruktur vornehmen müssen. Hier wie dort muß man erkennen, daß die Opportunitätskosten staatlicher Ausgaben mit dem Beitritt drastisch gestiegen sind, da die Haus-

halte der verschiedenen Ebenen in West und Ost durch den Verfassungsauftrag des Grundgesetzes zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse de facto wechselseitig miteinander verbunden wurden. Öffentliche Ausgaben in westlichen Bundesländern müssen nunmehr auch unter dem Aspekt betrachtet werden, daß ihr Einsatz in den östlichen Ländern möglicherweise einen ungleich höheren volkswirtschaftlichen Nutzen aufweisen könnte. Ebenso muß man sich auch in den neuen Bundesländern fragen, ob liebgewordene öffentliche Leistungen aus der sozialistischen Ära angesichts der Mittelknappheit weiter erbracht werden können und ob die Arbeitsproduktivität auch in den öffentlichen Verwaltungen nicht rascher angepaßt werden kann.

Ausblick

Finanzpolitisch steht die Bundesrepublik in den nächsten Jahren zweifellos vor einer großen Herausforderung. Aufgrund der relativ guten ökonomischen und auch finanzpolitischen Ausgangslage kann dieses Land damit fertig werden, ohne seine Zukunft allzu sehr zu belasten und ohne die Stabilität seiner Währung zu gefährden. Dies erfordert zunächst eine Geldpolitik, die die Geldmenge knapp hält, für die Kapitalbildung hinreichende Anreize gibt und genügend Attraktivität für die internationalen Kapitalströme bietet. Wichtig ist aber vor allem auch eine staatliche Finanzpolitik, die dafür sorgt, daß die Staatsverschuldung ihre Grenzen beachtet und dazu beiträgt, das Wachstumspotential der Zukunft zu stärken.

Werden diese beiden Bedingungen beachtet, dann ist eine Staatsverschuldung nicht nur gerechtfertigt, ja dann kann sie sogar im Hinblick auf die dauerhafte Sicherung des Gemeinwohls geboten sein. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß nicht die Einhaltung der Untergrenze, sondern der Obergrenze das Problem und damit die schwere Aufgabe der Politik ist.

Anmerkungen

Der Beitrag ist die gekürzte und überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Verfasser am 1. Mai 1991 im Rahmen der Sozialethikertagung (der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle) in Bad Honnef hielt. Der Originalvortrag ist veröffentlicht worden in: „Auszüge aus Presseartikeln“ (Nr. 35, 1991), Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

- 1) Oswald von Nell-Breuning, Zur Wirtschaftsordnung, Freiburg 1949, S. 274.
- 2) Heinz Haller, Finanzpolitik, 4. Auflage, Tübingen 1968, S. 151.

Zur Person des Verfassers

Dr. Hans Tietmeyer, Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main; zuvor Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Bonn.