

Staatsverschuldung ohne Ende?*

Von Wilhelm Nölling, Hamburg

I.

Vor drei Jahren hat Alex Möller in einer kleinen Schrift zur Frage der öffentlichen Verschuldung Stellung genommen¹. Leider haben seine Argumente nicht immer die ihnen gebührende Beachtung gefunden, denn trotz überzeugender sachlicher Argumente für die Notwendigkeit der staatlichen Kreditaufnahme wird die Situation der öffentlichen Haushalte immer noch mit Ausdrücken wie „zerrüttete Staatsfinanzen“, „finanzielles Chaos“ oder „faule Schuldenpolitik“ umschrieben. Vielfach wird nicht einmal davor zurückgeschreckt, Erinnerungen an leidvolle Erfahrungen nach den beiden Weltkriegen heraufzubeschwören.

Alex Möller ist 1976 aus damaliger Sicht zu dem Ergebnis gekommen, das hohe Maß an staatlicher Kreditaufnahme sei angesichts der konjunkturellen Lage zu vertreten und zugleich geboten. Er hat aber auch darauf hingewiesen, daß eine Fortsetzung des seinerzeit notwendigerweise hohen Niveaus der staatlichen Neuverschuldung früher oder später zu einer veränderten Beurteilung zwingen würde².

Wie wir heute feststellen müssen, hat sich in der Zwischenzeit das hohe Niveau der staatlichen Neuverschuldung keineswegs zurückgebildet. Die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften erreichte im Jahre 1975 den bisherigen Höchstwert von rd. 54 Mrd. DM, sank dann um 40 % auf gut 32 Mrd. DM im Jahre 1977, zeigt jedoch seitdem wieder eine kräftig steigende Tendenz. Dies steht im Gegensatz zu den Erwartungen, wie sie sich 1976 in der Mittelfristigen Finanzplanung für den Bund niederschlugen: Danach rechnete man für 1979 mit einem Nettokreditbedarf von etwa 11 Mrd. DM. Statt dessen sieht der Haushaltsplan für das

* Überarbeitete und erheblich erweiterte Fassung eines Vortrags, den der Verfasser auf einer Veranstaltung des Übersee-Clubs e. V. und des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung am 3. April 1979 in Hamburg gehalten hat.

¹ A. Möller, Die Schulden der öffentlichen Hand, 2. Aufl., Bonn 1976.

² Ebenda, S. 19.

laufende Jahr eine Neuverschuldung in Höhe von 31 Mrd. DM vor, noch gut eine Milliarde mehr als 1975. Der Nettokreditbedarf der Länder für 1979 wird vom Bundesfinanzministerium — wegen der anstehenden Verhandlungen über den Verteilungsschlüssel für das Umsatzsteueraufkommen bewußt zurückhaltend — auf etwa 17,5 Mrd. DM veranschlagt. Das ist ebenfalls mehr als vor vier Jahren. Deutlich abweichend verlief demgegenüber die Entwicklung bei den Gemeinden. Deren Neuverschuldung wird wie bereits 1978 voraussichtlich auch in diesem Jahr mit nur 2,5 Mrd. DM weniger als 40 % der im Jahresdurchschnitt 1971 bis 1975 erreichten Höhe ausmachen und nur geringfügig über dem Niveau von 1969 liegen. Damals verschuldete sich der Bund überhaupt nicht weiter, und die Länder hatten gar ihren Schuldenstand um eine Drittel-Milliarde DM abbauen können.

II.

Was die Gemeinden angeht, so sei zunächst dahingestellt, ob der Rückgang ihrer Kreditaufnahme wirklich als erfreulicher Konsolidierungserfolg zu begrüßen ist oder ob er nicht eher als Zeichen eines ausgeprägt prozyklischen Verhaltens bedauert werden sollte. Bund und Länder steuern jedenfalls seit Jahren einen Kurs, der auf eine immer höhere Staatsverschuldung hinausläuft. Wirken hier Zwangsläufigkeiten, denen sich die Verantwortlichen nicht entziehen können oder vielleicht nicht entziehen wollen, weil sich auf diese Weise einfacher regieren läßt? Steht uns möglicherweise eine Staatsverschuldung ohne Ende bevor?

Solche Fragen, die für die Zukunft unseres Gemeinwesens von größter Bedeutung sind, können nur angemessen beantwortet werden, wenn sowohl die Ursachen der ungewöhnlich hohen öffentlichen Neuverschuldung als auch deren haushalts- und gesamtwirtschaftliche Wirkungen analysiert werden. Dabei ist insbesondere zu klären, ob und inwieweit die seit 1974 unablässig wiederholten Warnungen vor nachteiligen Folgen für die Preisentwicklung und die Verhältnisse auf den Kreditmärkten sich bislang als begründet erwiesen haben, vor allem aber, mit welchen Entwicklungen beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt, beim Sozialprodukt und bei den privaten Einkommen zu rechnen gewesen wäre, wenn sich der Staat anders verhalten hätte, und schließlich, ob es denn überhaupt eine vertretbare Alternative zur Haushaltspolitik der letzten Jahre gegeben hat.

Um das Ergebnis meiner Analyse vorwegzunehmen: Ich sehe eine solche Alternative, die uns die erreichte Höhe der Staatsschuld im wesentlichen hätte ersparen können, nicht. Das schließt jedoch nicht aus,

daß möglicherweise für die Zukunft andere Maßstäbe anzulegen sind. Auf jeden Fall haben wir nach einigen Jahren äußerst hoher staatlicher Kreditaufnahme ein Stadium erreicht, in dem die Finanzpolitiker glaubwürdig aufzeigen müssen, ob und wie sie ansetzen wollen, um den nahezu verlorengegangenen Handlungsspielraum der öffentlichen Hände zurückzugewinnen. Selbst wenn der zeitliche Rahmen mit Rücksicht auf die konjunkturelle Lage noch nicht eindeutig bestimmbar sein sollte, muß doch über die inhaltliche Perspektive Klarheit geschaffen werden.

III.

Um die jüngste Entwicklung der öffentlichen Schulden zu umreißen und deren haushaltspolitischen wie auch gesamtwirtschaftlichen Stellenwert zu verdeutlichen, seien weitere Zahlen angeführt. Im Zeitraum von 1974 bis 1978 haben Bund, Länder und Gemeinden Kredite in Höhe von annähernd 200 Mrd. DM aufgenommen und dadurch ihren Schuldenstand von 160 Mrd. DM auf mehr als 360 Mrd. DM vergrößert. Am Gesamtbetrag dieser Nettoneuverschuldung aus Kreditmarktmitteln waren der Bund zu 58 %, die Länder zu 30 % und die Gemeinden zu 12 % beteiligt.

Zusammengenommen haben die öffentlichen Haushalte während dieser fünf Jahre gut 10,5 % ihrer Gesamtausgaben mit Krediten finanziert, wobei jedoch die Anteile für die einzelnen Gebietskörperschaften deutlich voneinander abwichen. So betrugen, wieder über die Gesamtperiode gesehen, die Kreditfinanzierungsquoten beim Bund 13,7 %, bei den Ländern 7,8 % und bei den Gemeinden lediglich 4,4 %. Dabei ragte das Depressionsjahr 1975 besonders heraus, in dem die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte zusammen mehr als 15 % ihrer Ausgaben ausmachte, nämlich 18,9 % beim Bund, 11,6 % bei den Ländern und 6,6 % bei den Gemeinden.

Um das Bild abzurunden, sollten noch zwei Maßzahlen dafür angeführt werden, wie sich das relative Gewicht der öffentlichen Schuld im betrachteten Zeitraum verändert hat. Gemessen an der Höhe des Brutto-sozialprodukts ist der Schuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden von 17,5 % im Jahre 1973 bis Ende 1978 auf etwas mehr als 28 % angestiegen, und das Größenverhältnis zu den Steuereinnahmen erhöhte sich während der gleichen Zeitspanne von etwa 75 % auf 115 %.

Das alles sind beeindruckende und für viele besorgniserregende Beträge, Anteilswerte und Zuwachsraten, für die es unter vergleichbaren wirt-

schaftlichen und politischen Bedingungen bislang keine Parallele gibt. Sie können und dürfen jedoch nicht als eigenständige Erscheinungen gewertet werden. Vielmehr spiegeln sie im wesentlichen die haushaltswirtschaftlichen Konsequenzen einer Finanzpolitik wider, die im Zeichen einer völlig neuen, tiefgreifenden Beschäftigungs- und Wachstumskrise darauf ausgerichtet war, dieser Herausforderung aus gesamtwirtschaftlicher Verantwortung erfolgreich zu begegnen.

IV.

Es würde zu weit führen und scheint mir auch an dieser Stelle nicht erforderlich, den Konjunkturverlauf der letzten fünf Jahre eingehend nachzuzeichnen. Einige Hinweise könnten jedoch von Nutzen sein.

Wir haben erlebt³, daß sich die Zuwachsrate des realen Sozialprodukts — jeweils gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum — von nahezu + 5 % im Jahre 1973 auf — 3,5 % im ersten Halbjahr 1975 stark ins Negative verkehrte. Nachdem dann im ersten Halbjahr 1976 eine kräftige Tendenzwende auf fast + 6 % zu verzeichnen war, schwächte sich die Expansion sehr bald erneut deutlich ab auf nur noch + 2,4 % im zweiten Halbjahr 1977. In den letzten beiden Quartalen 1978 schließlich trat wieder eine Belebung auf leicht über + 4 % ein. Mit einer Zuwachsrate dieser Höhe, so gegenwärtig die überwiegende Erwartung, könne auch für das laufende Jahr gerechnet werden.

Nun sind Zuwachsraten ein zwar wichtiger, aber für sich allein keineswegs ausreichender Indikator der konjunkturellen Lage, kommt es doch wesentlich darauf an, welche Niveaugrößen ihnen zugrunde liegen. So stand im Depressionsjahr 1975 dem damals tatsächlich erzielten Sozialprodukt ein beträchtlich größeres Produktionspotential gegenüber. Bezogen auf die im längerfristigen Durchschnitt erreichte sogenannte Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten, die 1970 um fast 3 % überschritten worden war, hatte sich 1975 eine ungenutzte Lücke von reichlich 7 % ausgebildet⁴. Diese Lücke ist inzwischen keineswegs abgebaut, denn auch das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential wächst ja weiter, wenn auch wegen der schwachen Investitionsneigung merklich langsamer als in früheren Jahren. Die ungenutzten Produk-

³ Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4, Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Tab. 2.

⁴ Berechnet nach den Angaben in den Jahresgutachten des Sachverständigenrates (SVR, JG).

tionsmöglichkeiten machten 1978 noch fast 4,5 % des tatsächlichen Sozialprodukts aus, das entspricht einem absoluten Wert von nahezu 60 Mrd. DM. Für die Fünfjahres-Periode von 1974 bis 1978 ist der entsprechend ermittelte Gesamtumfang an nicht realisierter Produktion und damit an Einkommensausfall — bewertet zu jeweiligen Preisen — auf rd. 280 Mrd. DM zu veranschlagen.

Das Spiegelbild zu den nicht genutzten Produktionsmöglichkeiten geben, wenn auch nur grob angenähert, die Arbeitslosenzahlen ab. Erinnert sei an die Ergebnisse einer breit angelegten Unternehmensbefragung im verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft, die im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit 1976/77 durchgeführt und 1977/78 wiederholt wurde⁵. Danach wären für beide Zeitpunkte kurzfristig 700 000 bis 900 000 zusätzliche Arbeitskräfte benötigt worden, wenn die vorhandenen Produktionskapazitäten hätten voll ausgeschöpft werden können. Allerdings werden sich die verfügbaren Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen der mangels ausreichender Nachfrage ungenutzten Kapazitäten im Zeitablauf verringern, da die Arbeitsproduktivität zunimmt. Ein nur allmählicher Anstieg im Auslastungsgrad des Produktionspotentials geht also nicht mit entsprechend höherem Arbeitskräftebedarf einher.

Von 1974 bis 1978 wuchs das reale Sozialprodukt um 10 %, die Produktionsleistung je Erwerbstätigen aber um 15 %. Entsprechend lag Ende 1978 die Zahl der Beschäftigten um 4,5 % niedriger als Anfang 1974. Seit 1976 haben sich reales Sozialprodukt und Arbeitsproduktivität um jeweils 6,5 % erhöht. Die Beschäftigtenzahl blieb so gut wie unverändert. Diese Angaben zeigen, daß die gegenwärtige Zuwachsrates des Sozialprodukts, so günstig sie auch gegenüber denen der jüngsten Vergangenheit dasteht, auf absehbare Zeit nicht ausreichen kann, die aufgestauten Beschäftigungsprobleme zu lösen.

V.

Produktionseinbußen, Einkommensausfälle und hohe Arbeitslosigkeit schlagen zwangsläufig auf die öffentlichen Haushalte durch, haben automatisch Mindereinnahmen und, vor allem im Bereich der sozialen Sicherung, Mehrausgaben zur Folge. Den seit 1974 zu verzeichnenden Produktionsausfällen im Wert von rd. 280 Mrd. DM entsprechen, legt man die tatsächlichen Steuerquoten der einzelnen Jahre zugrunde, konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen in Höhe von fast 70 Mrd. DM, davon

⁵ Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 61.

15 Mrd. DM 1978⁶. Weit schwerer sind die konjunkturbedingten Mehrausgaben abzuschätzen, die zudem nur zum geringeren Teil bei den Haushalten der Gebietskörperschaften anfallen. Beispielsweise erreichten bei der ganz besonders betroffenen Bundesanstalt für Arbeit die Gesamtausgaben in den Jahren 1974 bis 1978 eine Höhe von 75 Mrd. DM, rund 50 Mrd. DM mehr als im vorangegangenen Fünfjahres-Zeitraum. Ihnen standen allerdings nach Erhöhung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung ab 1976 auch beträchtliche Mehreinnahmen gegenüber. Doch hat hier der Bundeshaushalt 1975 und auch noch 1976 Liquiditätshilfen von zusammen mehr als 10 Mrd. DM leisten müssen.

Insgesamt ist es sicher nicht übertrieben, die konjunkturbedingten, d. h. automatisch eintretenden Mehrbelastungen in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden für den betrachteten Zeitraum auf eine Größenordnung um 100 Mrd. DM zu veranschlagen. Von diesem Betrag gingen zwar keine expansiven Impulse aus, wurden keine aktiven Anstöße vermittelt; indem aber der Staat darauf verzichtete, Ausgabenpositionen zu kürzen oder die vorhandenen Einnahmequellen durch Steuererhöhungen stärker auszuschöpfen, sondern statt dessen die hohen Finanzierungsdefizite durch Kredite abdeckte, wurden sozusagen automatisch wesentliche Stabilisierungseffekte erzielt. Durch ihre Bereitschaft, sich in starkem Maße zu verschulden, haben die öffentlichen Haushalte sichergestellt, daß der von den Marktkräften ausgehende Kontraktionsprozeß nicht noch weiter verstärkt wurde, haben sie jedenfalls vermieden, sich konjunkturwidrig zu verhalten. Es gehört nicht viel Vorstellungskraft dazu, sich auszumalen, welche Folgen eingetreten wären, wenn der Staat nicht wenigstens diese selbstverständlichste Grundregel einer den gesamtwirtschaftlichen Zielen verpflichteten Finanzpolitik eingehalten hätte. Produktionsausfälle und Arbeitslosigkeit wären in Dimensionen hineingewachsen, die leicht das Doppelte der uns bekannten Zahlen hätten erreichen können.

Allerdings ist es nicht bei den automatischen Stabilisierungseffekten geblieben. Hinzu traten bewußt antizyklisch ausgerichtete Maßnahmen in Form umfangreicher Ausgabenprogramme und vor allem steuerlicher Entlastungen der privaten Haushalte und Unternehmen. Daß dabei im steuerlichen Bereich auch andere als konjunkturelle Motive eine wichtige Rolle gespielt haben, tut den konjunkturellen Wirkungen nicht den geringsten Abbruch.

⁶ SVR, JG 1978, Tab. 26.

Insgesamt ist nach den Schätzungen des *Sachverständigenrats* den finanzpolitischen Maßnahmen während der letzten fünf Jahre ein expansiver Nettoeffekt im Umfang von nahezu 85 Mrd. DM zuzurechnen⁷. Danach lag der Schwerpunkt mit einem Betrag von 37 Mrd. DM im Jahre 1975, wurde der konjunkturelle Impuls bis 1977 auf nahezu Null abgebaut und erreichte 1978 erneut gut 17 Mrd. DM. Wenn auch die von den *Sachverständigen* verwendeten Konzepte und Methoden in der Finanzwissenschaft höchst umstritten sind und daher die angegebenen Zahlenwerte erheblichen Vorbehalten unterliegen, dürfte doch an der Grundaussage nicht zu zweifeln sein: Die öffentlichen Haushalte haben nicht nur unter Inkaufnahme sehr hoher konjunkturbedingter Defizite einem weiteren Abgleiten von Produktion und Beschäftigung entgegengewirkt. Sie haben vielmehr darüber hinaus durch eigene Mehrausgaben und über nachhaltige Anstöße für die private Nachfrage kontraktive Einflüsse aus anderen Bereichen ausgeglichen und wirksam dazu beigetragen, daß der Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials schrittweise wieder anstieg. Die außergewöhnlich starke Zunahme der öffentlichen Schulden war der unvermeidliche Preis, um einer bedrohlichen Wachstums- und Beschäftigungskrise entgegenzuwirken und sie nach Möglichkeit auf Dauer zu überwinden.

VI.

Der von der Finanzpolitik in den letzten Jahren verfolgte expansive Kurs hat keineswegs nur Zustimmung gefunden. Vielmehr wurden unablässig vor allem zwei Einwände ins Feld geführt, die darauf gerichtet waren, den konjunkturpolitischen Effekt der hohen öffentlichen Defizite in Frage zu stellen. Die staatliche Kreditaufnahme, so hieß es und heißt es weiterhin, wirke zum einen früher oder später preistreibend, fördere also letztlich nur die Inflation, und sie führe zum anderen dazu, daß auf den Kreditmärkten private Nachfrager verdrängt würden, daß also der Staat die private Nachfrageschwäche, deren Ausgleich und Überwindung er sich zum Ziel gesetzt habe, zumindest zum Teil durch sein eigenes Verhalten mitverursache, verlängere oder gar intensiviere.

Unter Hinweis auch auf diese Einwände, allerdings ohne sie sich ausdrücklich zu eigen zu machen, hat insbesondere der *Sachverständigenrat* die Wirksamkeit der finanzpolitischen Maßnahmen in Zweifel gezogen⁸.

⁷ Ebenda.

⁸ SVR, JG 1975, Ziff. 228, 381 f., 423; siehe auch JG 1976, Ziff. 448; JG 1977, Ziff. 319; JG 1978, Ziff. 308.

In seinem Gutachten für das Jahr 1975 stellte der Rat erstmals die seitdem wiederholte These auf, die stark gestiegenen öffentlichen Defizite hätten die Privaten verunsichert und sich auf deren Ausgaben lähmend ausgewirkt. Früher, so die *Sachverständigen*, habe eine auf Konjunktur-anregung abzielende massiv expansive Finanzpolitik darauf rechnen können, daß sie die allgemeinen Geschäfts- und Einkommenserwartungen günstig beeinflusse. Dadurch seien ihre direkten Nachfragewirkungen unterstützt worden. Heute dagegen erzeuge eine solche Finanzpolitik Furcht, die, wie es heißt, riesigen Staatsdefizite könnten die Inflation abermals beschleunigen und dann wiederum eine Stabilisierungskrise notwendig machen. Hinzu käme, daß die Privaten die kurzfristige Ausweitung der staatlichen Ansprüche auch für die mittlere Frist zugrunde legten und damit den Spielraum für die Realisierung eigener Ansprüche zu eng sähen. Das alles und zusätzlich die Erwartung höherer Zinsen habe zur Folge, daß eine stark expansiv angelegte Finanzpolitik unwirksam werden oder gar kontraproduktiv wirken könne.

Auffällig und, wie ich meine, recht enttäuschend an dieser Argumentation ist zunächst, daß die *Sachverständigen* ihre Aussagen über die vermeintliche Wirkungslosigkeit der Finanzpolitik im Jahre 1975 auf angeblich vom Staat selbst hervorgerufene pessimistische Erwartungen der Privaten stützen, ohne auch nur ein Wort darüber zu verlieren, ob ihnen diese Erwartungen unter den gegebenen Umständen begründet erschienen. Angenommen, der Rat habe das Verhalten der Privaten richtig analysiert, wäre es nicht seine Pflicht gewesen, hier aufklärend zu wirken, seinen Sachverstand und sein Ansehen dafür einzusetzen, unge-rechtfertigten Befürchtungen entgegenzuwirken? Oder teilten die *Sachverständigen* diese Befürchtungen? Dann hätten sie mit ihrem Hinweis, die öffentlichen Defizite könnten eine erneute Stabilisierungskrise erforderlich machen, zugleich angedeutet, daß die letzte Krise nicht unwesentlich einer verfehlten Finanzpolitik zuzuschreiben sei. Dieses dem Rat zu unterstellen ginge sicherlich zu weit, wäre aber angesichts der von ihm gewählten Formulierungen auch nicht gerade abwegig. Wenn schließlich darauf aufmerksam gemacht wird, daß die Möglichkeit, staatliche Defizite könnten das private Ausgabeverhalten auch negativ beeinflussen, bereits von *Keynes* selbst gesehen wurde⁹, so sollte allerdings nicht verschwiegen werden, daß gerade *Keynes* hier von einer leider oft anzutreffenden „confused psychology“ spricht¹⁰.

⁹ G. Dieckheuer, Möglichkeiten und Risiken einer kreditfinanzierten Stabilisierungspolitik, in: Wirtschaftsdienst 11/1977, S. 556 f.

Wichtiger jedoch als die Verwunderung darüber, weshalb nicht die *Sachverständigen* dieser „confused psychology“ mit gebührendem Nachdruck entgegengetreten sind, dürfte die Frage sein, ob die Finanzpolitik bei den Privaten wirklich die behaupteten Erwartungen und Effekte ausgelöst hat.

Aussagen, die das Verhalten von Konsumenten und Investoren auf bestimmte Erwartungen zurückführen, sind nur sehr schwer zu überprüfen, da sich Erwartungen nicht unmittelbar beobachten und registrieren lassen. Über Umfrageergebnisse, wonach speziell die finanzpolitischen Maßnahmen negativ aufgenommen worden seien und die Privaten zu weiterer Zurückhaltung veranlaßt haben könnten, ist nichts bekannt. So stützt denn der *Sachverständigenrat* sein Urteil, diese Maßnahmen seien wirkungslos und möglicherweise gar kontraproduktiv gewesen, lediglich auf die Beobachtung, „daß so massive Impulse, wie sie die Finanzpolitik 1975 ausgestrahlt hat, gegen den scharf kontraktiven Impuls aus dem Ausland zunächst so wenig ausgerichtet haben“, wobei sogar einschränkend hinzugefügt wird, daß dieser ohnehin nicht ganz hätte abgefangen werden können¹¹.

Daraus nun zu folgern, die Finanzpolitik sei letztlich nicht wirksam gewesen und habe sich im Ergebnis möglicherweise selbst neutralisiert, erscheint — vorsichtig ausgedrückt — als äußerst gewagt. Weit näher hätten Erklärungen gelegen wie: Die Maßnahmen wurden zu spät eingeleitet, sie waren nicht ausreichend dosiert oder sie seien noch nicht voll zur Wirkung gekommen. Derartige Erklärungen werden nicht einmal als Möglichkeit erwogen. Selbst wenn zum Jahresende 1975 ein insgesamt eher pessimistisches Urteil angemessen schien, so hätte doch die 1976 einsetzende Wiederbelebung Anlaß geben sollen, die ursprünglichen Aussagen kritisch zu überprüfen. Das ist jedoch unterblieben. Ganz im Gegenteil, die vermeintlichen „Erfahrungen des Jahres 1975“¹² werden in der Folgezeit immer wieder angeführt, um eine höchst zwiespältige Argumentation zu stützen.

Unter Hinweis auf diese Erfahrungen nämlich hatte sich der *Sachverständigenrat* Ende 1975 dafür eingesetzt, endlich wirksame Konsolidierungsschritte einzuleiten und im Jahr darauf keinen Grund gesehen, „in den Konsolidierungsbemühungen nachzulassen“¹³, im Gegenteil: Wenn

¹⁰ J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York 1936, S. 120.

¹¹ SVR, JG 1975, Ziff. 328.

¹² SVR, JG 1978, Ziff. 310.

¹³ SVR, JG 1976, Ziff. 448.

es 1977 nicht gelänge, mit der Konsolidierung weiter voranzukommen, drohe das gerade geschaffene Vertrauen wieder teilweise verloren zu gehen. Zum Jahresende 1977 stand dann der Vorwurf an, der Staat habe durch eine restriktive Finanzpolitik die erneute konjunkturelle Schwäche mitverursacht und so die Beschäftigungsprobleme verschärft. Ohne — was auch wohl schwer gefallen wäre — diesem Vorwurf entgegenzutreten, rechtfertigte der *Rat* gleichwohl die ganz in seinem Sinne betriebene Politik weiterhin mit der Notwendigkeit, die Erwartungen der Privaten zu stabilisieren.

Im Jahresgutachten 1977 heißt es dazu¹⁴, eine Politik der schnellen Konsolidierung habe auf starke Selbstheilungskräfte des Marktes setzen müssen. „Für die Chance, die mittelfristig erforderliche Konsolidierung in einem Kraftakt zu bewältigen, mußte sie das Risiko eingehen, die Aufschwungskräfte zu wenig zu stärken und damit den Fortgang des Aufschwungs zu verzögern.“ Die Finanzpolitik der Jahre 1976 und 1977 sei dieses Risiko eingegangen. Im Nachhinein habe sich gezeigt, daß das Maß an Konsolidierung für einen so moderaten Aufschwung zu groß gewesen sei. Mittelfristig aber, und das dürfe nicht übersehen werden, sei die Sorge der Privaten gemildert worden, der Staat könne ihren Aktivitäten im Wege stehen, wenn sich die wirtschaftliche Lage wieder normalisierte.

Nur schwer einzusehen ist letztlich bei dieser Argumentation, wie denn eigentlich erreicht werden soll, daß sich die wirtschaftliche Lage wieder normalisiert. Für mich steht außer Frage, daß, rückwirkend gesehen, Fehler gemacht wurden, die wir nicht wiederholen dürfen. Daß — wie die jüngsten Erfahrungen zeigen — durch solche Fehler auch die Lasten für die öffentlichen Haushalte im Endeffekt nicht vermindert werden, hat der *Sachverständigenrat* bereits in seinem Jahresgutachten 1967 hervorgehoben¹⁵. Dort heißt es nämlich, mit Blick auf die damalige Politik, die Furcht vor einer hohen Verschuldung, deretwegen anfänglich Ausgabenansätze in erheblichem Umfang gekürzt worden seien, habe letzten Endes nicht vor einer hohen Verschuldung bewahren können.

Vielleicht bin ich den von mir in Frage gestellten Argumenten der *Sachverständigen* nicht vollständig gerecht geworden. So fällt es einem Gremium, das sich in der Regel nur einmal im Jahr ausführlich zu Wort meldet, sicher nicht leicht, möglichen Fehldeutungen ausreichend vorzubeugen. Zu begrüßen ist jedenfalls, daß sich der *Rat* für das laufende

¹⁴ SVR, JG 1977, Ziff. 321.

¹⁵ SVR, JG 1967, Ziff. 143.

Jahr 1979 schließlich doch erfreulich eindeutig geäußert hat, indem er feststellt, gegenwärtig stünden einer vergleichsweise hohen Kreditaufnahme des Staates wenig Bedenken entgegen¹⁶.

VII.

Auch wer die umstrittene These der *Sachverständigen* für nicht ganz unbegründet halten sollte, die hohen staatlichen Defizite hätten zunächst ungünstige Preis- und Zinserwartungen ausgelöst und unter anderem dadurch das Ausgabeverhalten der Privaten negativ beeinflußt, wird aus heutiger Sicht zugeben müssen: Die tatsächliche Entwicklung hat bestätigt, daß unter den gegebenen Verhältnissen Befürchtungen dieser Art nicht gerechtfertigt waren. Gleichwohl wird in der politischen Auseinandersetzung über die für das laufende Jahr veranschlagte Kreditaufnahme weiterhin behauptet, der nächste Inflationsschub sei vorprogrammiert, denn zu hohe Schulden hätten noch immer in die Inflation geführt¹⁷. So werden leichtfertig oder gar wider besseres Wissen offenkundige Tatsachen und die Ergebnisse nüchterner Analysen in den Hintergrund gedrängt.

Die Steigerungsrate der Verbraucherpreise gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum ist von über 7 % zur Jahresmitte 1974 bis Ende 1978 auf weniger als 2,5 % zurückgegangen. Bei den industriellen Erzeugerpreisen, die sich 1974 um 13,4 % erhöht hatten, wurde für das Jahr 1978 nur noch ein Anstieg um 1,2 % verzeichnet. Angesichts dieser Entwicklung sollte nicht länger die Rede davon sein können, die hohe Zunahme der Staatsschuld habe der Inflation neue Impulse gegeben. Hinweise auf historische Erfahrungen sind völlig unangemessen. Aus der Krise des Jahres 1975 ist die Wirtschaft mit so hohen Kapazitätsreserven hervorgegangen, daß es geradezu als widersinnig erscheinen mußte, den finanzpolitischen Maßnahmen zur Unterstützung und nachhaltigen Wiederbelebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage inflatorische Konsequenzen zuschreiben zu wollen. Am Beispiel der letzten Jahre hat sich nicht nur erwiesen, daß diese Furcht vor einem erneuten Preisauftrieb unbegründet war. Vielmehr ist zugleich deutlich geworden, daß eine aus Beschäftigungs- und Wachstumsgründen expansiv ausgerichtete Finanzpolitik keineswegs dem gleichzeitigen Abbau bedrohlich hoher Inflationsraten entgegenstehen muß.

¹⁶ SVR, JG 1978, Ziff. 310.

¹⁷ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 8/133, S. 10528, S. 10545.

Für das laufende Jahr wird zwar durchweg davon ausgegangen, daß sich der Preisanstieg wieder etwas beschleunigt, und der Bundesbankpräsident warnt gar vor der Möglichkeit eines gefährlichen Inflationsschubs. Bisher hat es jedoch den Anschein, daß dabei den konjunkturellen Auftriebskräften nur ein vergleichsweise geringes Gewicht zukommt. So führt das *Ifo-Institut* den voraussichtlich leicht steileren Preistrend zu einem beträchtlichen Teil auf Sondereinflüsse zurück¹⁸. Wie die Bundesbank in ihrem Februar-Bericht mitteilt, beschränken sich die jüngsten Preiserhöhungen vorwiegend auf Mineralölzeugnisse und saisonabhängige Nahrungsmittel. Daneben wirkten sich einige administrative Preisanhebungen aus (Rundfunk, Post, Kfz-Versicherungen). Bei den mehr konjunkturabhängigen Preisen dagegen hielt sich der Anstieg weiterhin in Grenzen. Eine wichtige Ausnahme bildeten allerdings die Baupreise. Auf dem Bausektor habe sich jedoch bei kräftiger Zunahme der privaten Aufträge die öffentliche Nachfrage deutlich zurückgehalten und an den enger gewordenen Kapazitätsspielraum angepaßt.

Vorausgesetzt, daß die staatliche Bautätigkeit auch weiterhin mit der gebotenen Rücksicht auf Kapazitätsbedingungen und Preissituation in diesem Bereich betrieben wird, so steht derzeit nicht zu befürchten, daß in absehbarer Zukunft von der Kreditaufnahme des Staates nachteilige Effekte auf das Preisniveau ausgehen könnten. Dieses Urteil wird auch aus streng monetaristischer Sicht bestätigt. Danach ist für die anstehende Preisentwicklung nicht in erster Linie die Tatsache von Belang, daß der expandierenden Gesamtnachfrage immer noch beträchtliche Produktionsreserven gegenüberstehen. Als entscheidend wird vielmehr letztlich die Zunahme der Geldmenge angesehen. Nun haben aber für die Ausdehnung der Geldmenge in der Bundesrepublik die Staatsschulden auch in den letzten Jahren keine nennenswerte Rolle gespielt. Die öffentlichen Defizite sind nur in bescheidenem Maße durch die Bundesbank finanziert worden und auch das per saldo vor allem durch den Abbau von Guthaben, die bis 1974 aus stillgelegten Steuermitteln gebildet worden waren. Daraus folgt aber für Vertreter der monetaristischen Theorie: „Von seiten der Staatsschuld sind . . . keine inflatorischen Impulse ausgelöst worden“¹⁹.

¹⁸ „Ifo sieht Aufschwung in Gefahr“, in: Handelsblatt vom 1. März 1979.

¹⁹ M. Willms, Volkswirtschaftliche Wirkungen einer zunehmenden Staatsverschuldung, in: Wirtschaftsdienst 9/1978, S. 443.

VIII.

Bleibt der Vorwurf, die starke Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte habe dazu geführt, daß die Kreditnachfrage der Unternehmen nicht im gewünschten Maße zum Zuge kommen konnte, daß also private Kreditnehmer zurückgedrängt wurden. Die marktwirtschaftlichen Selbstheilungskräfte, so wird behauptet, hätten sich nicht zuletzt deshalb als so schwach erwiesen, weil sie durch derartige „Crowding-out“-Effekte in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt wurden. Der Beitrag der Finanzpolitik zur Nachfragebelebung müsse folglich — möglicherweise deutlich — niedriger veranschlagt werden, als die öffentlichen Defizite auf den ersten Blick vermuten ließen.

Auch diese Argumentation wird den gesamtwirtschaftlichen Verhältnissen der letzten Jahre in keiner Weise gerecht. Tatsache ist, daß die private Verschuldungsbereitschaft außergewöhnlich stark zurückgegangen ist und sich nur sehr zögernd wiederbelebte. So verringerte sich das Finanzierungsdefizit der Unternehmen, die Differenz zwischen deren Kreditaufnahme einerseits und Geldvermögensbildung andererseits, von 77 Mrd. DM im Jahre 1973 auf weniger als die Hälfte, nämlich nur 35 Mrd. DM im Jahre 1975, und lag auch 1977 mit 57 Mrd. DM noch erheblich niedriger als vor der Krise. Die Kreditaufnahme als solche ging gegenüber gut 100 Mrd. DM 1973 bis 1975 um über ein Drittel zurück. Sie erholte sich zwar bis 1977 annähernd wieder auf das Ausgangsniveau, beanspruchte damit aber nur noch zwei Drittel der gesamten inländischen Geldvermögensbildung gegenüber vier Fünftel im Jahre 1973²⁰.

Niemand hat bisher ernstlich bezweifelt, daß wir es hier mit einer unmittelbaren Reaktion der Wirtschaft auf die konjunkturell verschlechterten Absatzbedingungen und Renditeaussichten zu tun haben. Dafür spricht — abgesehen von theoretischen Überlegungen — zum einen, daß die Geldvermögensbildung der Unternehmen kräftig zugenommen hat. Gegenüber 24 Mrd. DM im Jahre 1973 stieg sie bis 1977 auf 43 Mrd. DM an²¹. Viele Unternehmen haben also angesichts unausgelasteter Kapazitäten und ungünstiger Absatzaussichten darauf verzichtet, ihre verfügbaren Eigenmittel für Investitionen in das Realkapital zu verwenden. Statt dessen haben sie es vorgezogen, festverzinsliche Wertpapiere zu

²⁰ Zahlenübersichten und methodische Erläuterungen zur gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank 1960 – 1977, 3. Aufl., Frankfurt 1978; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Oktober 1978.

²¹ Ebenda.

kaufen, höhere Termineinlagen zu unterhalten und ganz besonders ihre Vermögensanlagen im Ausland kräftig aufzustocken.

Der wichtigere und letztlich entscheidende Anhaltspunkt für die tatsächlichen Verhältnisse auf den Kreditmärkten ist jedoch die Zinsentwicklung. Gemessen an der Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere sank der Kapitalmarktzins von 10,9 % zur Jahresmitte 1974 bis März/April 1978 auf fast die Hälfte, nämlich nur noch 5,6 %. Die staatliche Neuverschuldung hat also während dieser Zeit keineswegs zu einer Übernachfrage nach Krediten geführt, sondern im äußersten Fall nur die große Lücke aus dem konjunkturbedingten Rückgang der privaten Kreditaufnahme ausgeglichen — sehr zur Freude übrigens der Kapitalammel- und -verteilungsstellen.

Wer vor diesem Hintergrund dennoch an der Verdrängungshypothese festhält, muß schon zu recht gewagten theoretischen Spekulationen greifen. Dafür ein bezeichnendes Beispiel²²: „Ohne die öffentliche Neuverschuldung“, so ist argumentiert worden, „wäre der Kreditzins auf ein Niveau abgesunken, wie es in der Geschichte der Bundesrepublik einmalig gewesen wäre.“ Und weiter: „Ein starker Anreiz auf die private Investitionstätigkeit hätte dann nicht ausbleiben können.“ Daraus wird gefolgert, daß die starke Zunahme der öffentlichen Schulden trotz kräftig gesunkener Zinsen sicherlich auch „Crowding-out“-Effekte ausgelöst habe.

Es mag dahingestellt bleiben, wie weit ohne die staatliche Kreditaufnahme der Zins abgesunken wäre und ob oder wie stark dadurch irgendwann einmal die privaten Investitionen hätten angereizt werden können — aus theoretischer Sicht ließe sich dazu einiges an Vorbehalten anmerken. Hier geht es um den wirtschaftspolitischen Aspekt, um die unmittelbaren Konsequenzen der angedeuteten Roßkur für Sozialprodukt und Einkommen, Beschäftigung, Kapazitätsauslastung und Unternehmensgewinne. Was wäre denn zunächst geschehen, wenn sich die öffentlichen Haushalte wirklich zurückgehalten hätten, wenn sie die Kreditmärkte „geschont“ hätten? Noch ausgeprägtere Auftragsrückgänge und Produktionseinschränkungen, höhere Einkommensausfälle und Arbeitslosenzahlen, weiter verschlechterte Absatzaussichten und Renditeerwartungen — Folgen also, die es wirtschaftspolitisch zu verhindern galt und die nur verhindert werden konnten, weil die Gebietskörperschaften eine expansiv angelegte Haushaltspolitik mit hoher Kreditaufnahme be-

²² M. Willms, a.a.O., S. 441.

trieben haben und dabei durch die Geldpolitik der Bundesbank wirksam unterstützt wurden. Daß sich daraus für die privaten Investitionen im Ergebnis nachteilige Effekte ergeben haben sollten, erscheint als höchst zweifelhaft — weit eher ist das Gegenteil richtig.

Wenn der Staat Kreditmittel in Anspruch nimmt, so wird üblicherweise unterstellt, daß sich der Finanzierungsspielraum für die Privaten, vor allem für die Unternehmen, im gleichen Maße verengt. Dabei bleibt jedoch völlig unberücksichtigt, daß Bund, Länder und Gemeinden diese Mittel ja nicht stilllegen und somit dem Kreislauf entziehen, sondern sie in vielfältiger Form wieder zurückfließen lassen. Soweit der Privatwirtschaft Darlehen und Zuschüsse gewährt werden oder soweit Gewinne anfallen, weil der Staat direkt oder indirekt für Aufträge gesorgt hat, verbessert sich unmittelbar die Finanzlage der Unternehmen. Aus den Einkommen, die den privaten Haushalten über staatliche Ausgaben direkt oder indirekt zufließen, wird gespart und Geldvermögen gebildet, entsteht neues Kreditangebot. Indem also der Staat Geldkapital in Anspruch nimmt, trägt er dazu bei, daß wieder Geldkapital geschaffen wird²³.

Im übrigen darf über dem Finanzierungsaspekt die güterliche Seite nicht aus dem Blick geraten. Gesamtwirtschaftlich bilden nicht die Kreditmärkte, sondern die realen Ressourcen die Grenze für die zulässige und angemessene Höhe der öffentlichen und privaten Gesamtverschuldung. In der Bundesrepublik ist dieser Spielraum noch keineswegs wieder ausgeschöpft. Während der letzten Jahre war die Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs zwischen öffentlicher und privater Kreditnachfrage nicht aktuell. Seit Jahresmitte 1978 hat aber das Zinsniveau wieder fühlbar angezogen. Im Grunde ist dies als normaler konjunktureller Vorgang zu werten, der anzeigt, daß der Aufschwung an Kraft gewinnt. Andererseits liegt jedoch dabei die Frage auf der Hand, ob nicht die staatliche Kreditaufnahme möglicherweise schon in naher Zukunft zusätzlichen privaten Kreditwünschen im Wege stehen könnte.

Noch erscheinen durchaus Zweifel angebracht, ob bei den Zinsen wirklich bereits ein neuer Aufwärtstrend ins Haus steht. Immerhin hat die Markttendenz seit Sommer 1978 mehrfach gewechselt. Der Verband der privaten Hypothekenbanken vertritt die Ansicht²⁴, der Kapital-

²³ Vgl. dazu SVR, JG 1967, Ziff. 521; W. Stützel, Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Kredit und Kapital, 1978, S. 445 f.

²⁴ „Zins kann sich bei gut 7 Prozent stabilisieren“, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. März 1979.

marktzins könne sich für absehbare Zeit auf einem Niveau von gut 7 % stabilisieren. Voraussetzung dafür sei allerdings eine stärkere Zuversicht besonders der institutionellen Anleger, damit die außerordentlich hohen Beträge, die derzeit gleichsam in den Vorhöfen der Börse verharren, an den Markt herangeführt würden. Eine zinstreibende Kumulation von öffentlicher und privater Kapitalnachfrage jedenfalls ist nach Auffassung des Verbandes für das laufende Jahr nicht zu befürchten. Keinen Anlaß zur Besorgnis sieht auch der Börsenchef der Deutschen Bank in Düsseldorf, denn, so sein Urteil: „Das Zahlenbild stimmt... und spricht nicht für steigende Zinsen²⁵.“ Die Bundesbank schließlich rechnet damit, daß sich der gegenwärtige Anlagestau zurückbildet und daß zusätzliche Mittel wieder den Weg in die mittel- oder langfristige Anlage finden²⁶. Insgesamt sei davon auszugehen, so kürzlich noch der Bundesbankpräsident, daß sich die staatliche Kreditaufnahme und auch die Zinsentwicklung 1979 durchaus im Rahmen des Tragbaren hielten²⁷.

IX.

Als Ergebnis meiner Ausführungen und als Zwischenbilanz stelle ich fest: Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die öffentliche Schuldenpolitik der letzten Jahre im Grundsatz eindeutig positiv zu bewerten.

Das wirtschaftspolitische Instrument der Staatsverschuldung mußte eingesetzt werden, um einer bedrohlichen Wachstums- und Beschäftigungskrise zu begegnen. Vor dem Hintergrund dieser gewaltigen Herausforderung mutet es schon verwunderlich an, daß in der öffentlichen Diskussion vorrangig die vermeintlichen Gefahren dieses Instruments herausgestellt wurden, Gefahren nämlich, die nur bei völlig anderer gesamtwirtschaftlicher Datenkonstellation Bedeutung gewinnen. Die Warnungen und Vorwürfe, das außergewöhnlich starke Anwachsen der Staatsschuld könnte der Inflation neue Impulse geben und teilweise zu Lasten der privaten Kreditnachfrage gehen, stehen bisher in offenkundigem Gegensatz zu den Tatsachen und erscheinen auch für die absehbare Zukunft als wenig begründet.

Angesichts scharf kontraktiv wirkender Marktkräfte waren die öffentlichen Haushalte seit Mitte 1974, vor allem aber im Jahre 1975 wirt-

²⁵ W. Schwilling, Attraktiver Kapitalmarktzins, in: *Industriemagazin* 1/1979, S. 30.

²⁶ Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Februar 1979, S. 15.

²⁷ Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 10 vom 31. Januar 1979, S. 2.

schaftspolitisch verpflichtet, progressiv wachsende Defizite in Kauf zu nehmen. Trotz hoher Steuerausfälle mußten Bund, Länder und Gemeinden an ihren Ausgabenplänen festhalten und diese noch beträchtlich aufstocken, um zunächst einem weiteren Niedergang entgegenzuwirken und nach Möglichkeit schnell einen Wiederanstieg einzuleiten. Die dabei erzielten Erfolge werden nur allzu leicht unterschätzt. Übersehen wird außerdem, daß in fünf Jahren intensiver Verschuldungspolitik allein durch öffentliche Sachinvestitionen Werte geschaffen wurden, die sich auf fast 200 Mrd. DM belaufen.

Wer einen Schlag abfängt, verhindert zugleich, daß dessen Wirkungen sichtbar zutage treten, kann also das Ergebnis nur durch Argumente, nicht aber durch handfeste Tatsachen belegen. Drohende Produktionseinbußen, Einkommensausfälle und Verluste an Arbeitsplätzen, die dank einer verantwortungsbewußten Finanzpolitik vermieden werden können, die also nicht tatsächlich eintreten, schlagen sich nicht in Statistiken nieder, werden nicht konkret wahrgenommen. Das berechtigt jedoch nicht zu dem Schluß, die Politik sei wenig wirksam gewesen. Sicherlich ist der Erfolg der Wirtschaftspolitik in letzter Konsequenz daran zu messen, ob sie zur Vollbeschäftigung zurückführt. Wer aber die tatsächlichen Maßnahmen in Frage stellt, darf nicht einfach übergehen, was bei anderem Verhalten gedroht hätte, nämlich ein möglicher „Absturz in eine echte Weltkrise wie in den dreißiger Jahren“ (Karl Schiller)²⁸. Daß durchaus mehr erreicht wurde, beweist die in der zweiten Jahreshälfte 1975 eingetretene Trendwende.

Dennoch gehört es heute geradezu zum guten Ton, die globale Nachfragesteuerung als nurmehr wenig effizient einzustufen. Niemand wird bestreiten, daß wir den wirtschaftspolitischen Herausforderungen der Gegenwart auf diesem Wege allein nicht gewachsen sein werden. Zugleich aber steht für mich fest, daß sich andere Instrumente nur dann bewähren können, wenn auch die traditionellen Maßnahmen zur Sicherung einer ausreichenden Gesamtnachfrage konsequent eingesetzt werden.

Enttäuscht haben vor allem die mageren Produktionszuwächse im Jahre 1977 und im ersten Halbjahr 1978. Die erzielten Ergebnisse dürfen jedoch keineswegs als Anzeichen für die vermeintlich engen Wirkungsgrenzen der Finanzpolitik mißdeutet werden. Vielmehr wurden in den Jahren 1976 und ganz besonders 1977 die von den öffentlichen Haus-

²⁸ „Keynes kann sich nicht mehr wehren“, in: Die Zeit Nr. 52, 1978.

halten ausgehenden expansiven Impulse drastisch abgebaut, wurden beträchtliche Konsolidierungs-„Erfolge“ erzielt. Wenn überhaupt Vorwürfe gegen die staatliche Schuldenpolitik der letzten Jahre angebracht sind, so der, daß dieser Kurswechsel zu früh vorgenommen wurde. Die Annahme, daß die Auftriebskräfte im Jahre 1976 bereits wieder hinreichend erstarkt waren, erwies sich rückblickend als falsch. Die Gebietskörperschaften haben zu früh begonnen, ihre Kreditaufnahme bewußt auf ein geringeres Maß zurückzuführen. Der konjunkturelle Wiederanstieg wurde unter anderem auch durch die überzogene Konsolidierung der öffentlichen Finanzen unterbrochen.

Unstrittig ist schließlich, daß die jüngste Tendenzwende im Konjunkturverlauf entscheidend dem erneuten Umschalten auf eine starke expansive Haushaltspolitik seit dem Jahre 1978 zugeschrieben werden kann. Dieses Umschalten wurde zwar in der gegebenen Situation durch die vorhergegangene Konsolidierung erleichtert, war doch der finanzielle Bewegungsspielraum wieder größer geworden; andererseits hat aber gerade der Konsolidierungserfolg die Konjunkturschwäche mitverursacht. Somit ist letztlich auch nicht ausgemacht, daß die in den Jahren 1976 und 1977 betriebene Verringerung der Kreditaufnahme finanzwirtschaftlich auf längere Sicht tatsächlich entlastend gewirkt hat.

Im Grundsatz gab und gibt es zur staatlichen Schuldenpolitik der Jahre seit 1974 unter den herrschenden gesamtwirtschaftlichen Bedingungen keine Alternative. Anlaß zur Kritik könnte lediglich die Tatsache bieten, daß diese Politik nicht durchweg hinreichend konsequent verfolgt worden ist. Ob die öffentlichen Haushalte dadurch mögliche Chancen ausgelassen haben, ihren Beitrag zur Wiederannäherung an das Beschäftigungs- und Wachstumsziel noch wirksamer zu gestalten, mag umstritten sein. Meiner Ansicht nach hätten wir mehr erreichen können.

X.

Wie wird es weitergehen? Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist es derzeit noch nicht zu verantworten, den staatlichen Kreditbedarf durch drastische Ausgabenkürzungen oder gar durch Steuererhöhungen bewußt zu verringern.

Der *Sachverständigenrat* hat die Regel aufgestellt, die Konsolidierung sollte abgeschlossen sein, wenn die Wirtschaft zur Normalauslastung ihrer Produktionsmöglichkeiten zurückgekehrt ist²⁹. Dabei wird natür-

²⁹ SVR, JG 1977, Ziff. 142.

lich vorausgesetzt, daß dann die Marktkräfte wieder hinreichend erstarkt sind, diese Normalauslastung auch zu gewährleisten. Andererseits aber kann eben diese Rückkehr zur Normalauslastung in Frage gestellt oder zumindest erheblich verzögert werden, wenn bereits jetzt der finanzpolitische Kurs geändert würde. Hier müssen die Erfahrungen der Jahre 1976 und 1977 berücksichtigt werden.

Die Konsolidierungsaufgabe löst sich vergleichsweise leicht, soweit es um die im engeren Sinne konjunkturelle Komponente der öffentlichen Kreditaufnahme geht, um jenen Teil des staatlichen Finanzierungsdefizits, der auf konjunkturbedingte Mindereinnahmen oder Mehrausgaben zurückzuführen ist. In dem Maße, wie sich das aktuelle Sozialprodukt wieder an jenes Niveau annähert, das dem gesamtwirtschaftlichen Produktionspotential entspricht, und dabei auch eine Verbesserung im Beschäftigungsstand eintritt, werden sich diese Mindereinnahmen und Mehrausgaben wieder zurückbilden.

Die Erwartung eines insoweit automatischen Defizitabbaus setzt natürlich voraus, daß der mögliche Konsolidierungsgewinn nicht durch Mehrausgaben bzw. Einnahmekürzungen an anderer Stelle wieder vertan wird, sondern wirklich als Rückgang der laufenden Neuverschuldung zu Buche schlägt. Der finanzielle Druck auf die öffentlichen Haushalte und damit der haushaltswirtschaftliche Zwang zur Konsolidierung sind allerdings so groß, daß diese Voraussetzung durchaus realistisch sein dürfte. Dafür spricht nicht zuletzt auch die Tatsache, daß die für 1979 aus gegenwärtiger Sicht geplante öffentliche Neuverschuldung in Höhe von etwa 50 Mrd. DM bereits um ein erhebliches niedriger liegt als jene 60 Mrd. DM, die noch im Juli 1978 veranschlagt worden waren.

Sollte sich im weiteren Verlauf dieses Jahres herausstellen, daß die gesamtwirtschaftlichen Expansionskräfte doch stärker sind, als derzeit anzunehmen gerechtfertigt erscheint, so wird auch der Betrag von 50 Mrd. DM möglicherweise deutlich unterschritten werden.

XI.

Mit dem Hinweis auf automatische Konsolidierungsgewinne wäre jedoch, das muß klar gesehen werden, die Aufgabe noch keineswegs gelöst. Es bleibt jene Komponente der gegenwärtigen staatlichen Finanzierungsdefizite, die nicht Ausdruck automatischer Stabilisierungseffekte ist, sondern die auf steuer- und ausgabenpolitische Entscheidungen zurückgeht.

Zwar enthält auch dieser — häufig als strukturell bezeichnete — finanzpolitisch bedingte Kreditbedarf Elemente, die sich von selbst zurückbilden, so im Falle zeitlich begrenzter Sonderprogramme. Ihnen kommt jedoch gegenwärtig nur noch eine relativ geringe quantitative Bedeutung zu.

Weitaus stärker fallen dagegen jene Maßnahmen ins Gewicht, die in die allgemeine Haushalts- und Steuerpolitik eingebettet und grundsätzlich auf Dauer angelegt sind. So werden z. B. die Einnahmeausfälle aufgrund der Steuerentlastungsprogramme seit 1975 für das laufende Jahr 1979 auf rd. 35 Mrd. DM (ohne Kindergelderhöhungen) veranschlagt³⁰. Diesem Betrag stehen allerdings etwa zur Hälfte Mehreinnahmen vor allem bei der Umsatz-, der Tabak- und der Branntweinsteuer gegenüber.

Nun läßt sich der aus finanzpolitischen Entscheidungen der letzten Jahre erwachsene Kreditbedarf sicher nicht dadurch ermitteln, daß man die Maßnahmen auflistet und ihre finanziellen Auswirkungen gesondert abzuschätzen versucht. Bei einer derartigen Aufsplitterung der Haushaltsentwicklung in Einzelsvorgänge würden wichtige Wechselbeziehungen übersehen, die defizitmindernd gewirkt haben. Selbst konjunktur- und wachstumspolitisch motivierte Ausgaben-Sonderprogramme sind bei realistischer Betrachtung kaum in voller Höhe als zusätzlich gegenüber dem anzusetzen, was ohne sie an Ausgaben veranschlagt worden wäre. Vor allem aber kann sicher nicht unterstellt werden, daß Einnahmeausfälle aufgrund steuerpolitischer Maßnahmen völlig ohne Einfluß auf die Höhe der Ausgabenansätze geblieben sind.

Nach den globalen Schätzungen des *Sachverständigenrats* erreicht der Konsolidierungsbedarf aufgrund von finanzpolitischen Entscheidungen der letzten Jahre für 1979 eine Größenordnung von gut 25 Mrd. DM³¹. Eine Reihe von Gründen spricht zwar dafür, daß dieser Wert beträchtlich überhöht ist. Doch selbst, wenn der eigentliche „harte Kern“ der öffentlichen Verschuldungsproblematik im laufenden Jahr eher um die 15 Mrd. DM ausmachen sollte, handelt es sich auch dabei noch um einen Betrag, den auszugleichen nicht leicht fallen wird.

Ich betone nochmals: Aus beschäftigungs- und wachstumspolitischer Sicht hielte ich es für leichtfertig und gefährlich, bereits jetzt einen einschneidenden Kurswechsel vorzunehmen. Andererseits aber muß Klar-

³⁰ „Öffentliche Haushalte 1978/79 — Handlungsspielraum nur unzureichend genutzt“, DIW-Wochenbericht 36/78, S. 356.

³¹ SVR, JG 1978, Tab. 34 und 35.

heit darüber geschaffen werden, wie bei fortschreitender Verstärkung der endogenen Wachstumskräfte erreicht werden kann und soll, daß parallel zum automatischen Rückgang des konjunkturbedingten Defizits auch jene zweite Komponente der gegenwärtigen Neuverschuldung wieder abgebaut wird.

XII.

Über den Ansatzpunkt der dazu erforderlichen Maßnahmen sollte weitgehend Einigkeit bestehen: Es muß darum gehen, das Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den laufenden Ausgaben zu verbessern, in der Terminologie des hamburgischen Haushaltsrechts: den Betriebshaushalt zunächst auszugleichen und nach Möglichkeit wieder Überschüsse zu erwirtschaften, um daraus Investitionen zu finanzieren.

Der Anteil der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften ist von deutlich über 16 % zu Beginn der siebziger Jahre bis 1974 auf knapp 15 % und dann in den Konsolidierungsjahren 1976 und 1977 besonders stark auf 12,1 % bzw. 11,6 % zurückgegangen. Damals hat also die Konsolidierung sehr stark gerade jene Ausgaben getroffen, denen für die Wirtschaftskraft und die Wachstumsbedingungen sowie für die unmittelbaren Lebensverhältnisse der Menschen besonders große Bedeutung zukommt, die zudem am ehesten eine Finanzierung über Kredite rechtfertigen, weil ihre Produktivitäts- und Versorgungseffekte weit in die Zukunft reichen. Zwar ist zu berücksichtigen, daß vor allem mit dem Programm für Zukunftsinvestitionen 1978 wieder eine merkbare Besserung eintrat, die sich auch 1979 fortsetzen wird. Gleichwohl wäre es mit Sicherheit verfehlt, den Rotstift künftig erneut bei den Investitionen anzusetzen — vielmehr sprechen wirtschaftliche und politische Überlegungen dafür, ihren Anteil weiter nachhaltig zu steigern.

Dieses Ziel verstärkt noch den Zwang, die Entwicklung der laufenden Ausgaben möglichst straff unter Kontrolle zu halten, und zwar hier ohne den Vorbehalt, geeignete Maßnahmen mit Rücksicht auf die immer noch nicht hinreichend gefestigten konjunkturellen Expansionskräfte zunächst hinauszuschieben. Die zu schaffenden finanziellen Freiräume können und sollen vielmehr für zusätzliche Investitionen genutzt werden. Insoweit würden also fühlbare Abstriche von den bisherigen Zuwächsen der laufenden Ausgaben nicht auch unmittelbar dazu führen, daß sich ohne Rücksicht auf die gesamtwirtschaftliche Situation die Finanzierungsdefizite der öffentlichen Haushalte verringern. Wohl aber könnte erreicht werden, daß die staatliche Kreditaufnahme, die gegenwärtig im wesentlichen als bloße Folge beunruhigender Zwänge erscheint, endlich wieder

stärker als Ausdruck haushaltspolitischer Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit empfunden wird. Darin sehe ich den entscheidenden Beitrag, der bereits jetzt zur Konsolidierung geleistet werden kann und muß.

Der Schlüssel für eine auf Dauer wirksame Kontrolle der laufenden Ausgaben liegt im Personalsektor. Die Zunahme der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und die immer wieder geforderten und durchgesetzten Stellenhebungen stellen uns vor eines der schwierigsten finanzwirtschaftlichen Probleme überhaupt. Die Erfahrungen haben gelehrt, daß der Personalmangel der Bürokratie mit normalen Mitteln nicht zu stillen ist. Ich bin sehr dafür, daß der öffentliche Dienst an den üblichen Einkommenssteigerungen teilnimmt, bin aber strikt gegen eine fortgesetzte Ausdehnung der Beschäftigtenzahlen. Stellenausweitungen lassen sich im Prinzip nur dann noch vertreten, wenn sie aus dringenden arbeitsmarktpolitischen Gründen geboten sind, so vor allem, um weiter zur Verbesserung der Ausbildungssituation beizutragen. Wo in Teilbereichen echter Mehrbedarf unvermeidbar ist, sollte er durch Umschichtungen, nicht durch Addition zum schon bestehenden Beschäftigtenstand befriedigt werden. Das setzt voraus, daß alle Staatsaufgaben immer wieder auf ihre Notwendigkeit und effiziente Erledigung hin überprüft werden. In Hamburg hat sich in den Jahren der strengen Personalbewirtschaftung von 1974 bis 1976 gezeigt, daß bei entsprechenden Vorgaben ein außerordentlich hohes Maß an Flexibilität und Aufgabenverlagerungen in den Verwaltungen zu erreichen ist.

Für die laufenden Ausgaben im allgemeinen ist allerdings zu beachten, daß sie in einem wichtigen Punkt mit der Entwicklung der Investitionen verknüpft bleiben. Soweit Einsparungen im laufenden Bereich dazu genutzt werden, zusätzliche Investitionsvorhaben in Angriff zu nehmen, sind selbstverständlich deren Folgekosten in Rechnung zu stellen. Zwar besteht durchaus die Möglichkeit, bei der Auswahl der Projekte auch auf die Höhe dieser Folgekosten abzustellen, doch kann hier auf die Dauer nicht nach dem Grundsatz verfahren werden, wie er z. B. beim Programm für Zukunftsinvestitionen vorgegeben war, durchgängig solchen Investitionsbereichen den Vorrang zu geben, die in der laufenden Rechnung künftiger Jahre möglichst wenig zu Buche schlagen. Unter dem Gesichtspunkt der haushaltswirtschaftlichen Beweglichkeit könnte es sich aber, soweit technisch durchführbar, im Einzelfall als vorteilhaft erweisen, auch unter Inkaufnahme höherer Gesamtausgaben solchen Varianten den Vorzug zu geben, die sich durch niedrigere jährliche Folgekosten auszeichnen.

XIII.

Ob es allein von der Ausgabenseite her gelingen kann, das Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den laufenden Ausgaben im erforderlichen Maße zu verbessern, oder ob dazu auch möglicherweise steuerliche Maßnahmen erwogen werden müßten, läßt sich aus gegenwärtiger Sicht nur schwer abschätzen. Zumindest aber erscheint es mir nicht zulässig, den steuerlichen Hebel als möglichen Ansatzpunkt für eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen von vornherein auszuschließen. Diese Feststellung mag manchen zum Widerspruch veranlassen, waren doch die steuerlichen Entlastungen der letzten Jahre durchaus nicht allein konjunkturpolitisch motiviert. Eine entscheidende Rolle spielte vielmehr gerade der Widerstand gegen zu hohe Abgaben. Dazu sind jedoch einige Bemerkungen erforderlich.

Wie der *Sachverständigenrat* in seinem letzten Jahresgutachten zu Recht herausstellt³², hat die Entwicklung der Abgabenlast ihren dramatischen Akzent nicht so sehr daraus erhalten, daß etwa die Steuerquote am Bruttosozialprodukt insgesamt fühlbar angestiegen ist. Gegenüber einem längerfristigen Durchschnitt von etwa 23,5 % hatte sie 1978 bei rd. 25 % gelegen, wobei allerdings berücksichtigt werden muß, daß die Quoten ab 1975 gegenüber denen früherer Jahre um mehr als einen Prozentsatz überhöht sind, da die einnahmen-mindernden Kinderfreibeträge durch das Kindergeld ersetzt wurden. Weit bedeutsamer ist die Tatsache, daß sich die Steuerlast sehr stark zu den einkommensabhängigen Steuern und hier fast ausschließlich zur Lohnsteuer hin verlagert hat. Der Anteil der Lohnsteuer am gesamten Steueraufkommen ist von 11,8 % im Jahre 1960 bis 1970 auf 22,8 % und bis 1977 weiter auf 30,3 % angewachsen. Nach 28,9 % im vergangenen Jahr wird für 1979 mit einem Anteil von etwa 28,3 % gerechnet.

Aus diesen Angaben wird hinreichend deutlich, daß erhebliche Verschiebungen in der Steuerbelastungsstruktur eingetreten sind. Die Ursachen sind bekannt. Aufgrund kräftiger Einkommenssteigerungen sind auch die Arbeitnehmer in wachsendem Maße der Steuerprogression unterworfen. Verschärfend hat dabei gewirkt, daß nicht nur die realen Einkommenszuwächse der Progression unterliegen, sondern auch solche, die lediglich Ausdruck des gestiegenen Preisniveaus sind.

Die Steuerpolitik hat dadurch reagiert, daß in immer kürzeren Abständen umfangreiche Entlastungen beschlossen wurden. In jüngster Zeit ist

³² SVR, JG 1978, Ziff. 320.

zunehmend Kritik am Verfahren laut geworden, wurde die mangelnde Rationalität der politischen Entscheidungen beklagt und ganz allgemein der Vorwurf erhoben, die jeweils unter dem Vorzeichen einer Reform angekündigten Maßnahmen hätten sich letztlich nur als Kurieren am Symptom erwiesen. Die Steuerpolitik droht, sich zum Dauerthema auszuwachsen. Wir werden erst dann wieder zu einer geordneten Diskussion zurückfinden, wenn es gelingt, zwei Aspekte klar zu trennen.

Da ist einmal die Frage nach der Ausgestaltung des Steuertarifs, nach der politisch gewollten Belastung unterschiedlich hoher Einkommen unter gegebenen Bedingungen und damit nach jenem Anteil der privaten Einkommen insgesamt, der dem Staat zufließen sollte. Hier liegt das eigentliche Feld für politische Auseinandersetzungen, hier kann sinnvoll von inhaltlichen Reformen gesprochen werden, hier geht es darum, eine Tarifform zu bestimmen, die den steuerpolitischen Kriterien und Grundsätzen am besten entspricht.

Ganz anders stellt sich die zweite, bisher leider immer wieder mit der ersten zusammengeworfenen Frage dar. Ein progressiver Tarifverlauf bringt es zwangsläufig mit sich, daß bei steigendem Preisniveau, aber auch im Zuge des realen Wirtschaftswachstums die Durchschnittsbelastung aller Einkommen ansteigt. Hier regelmäßig einen Ausgleich zu schaffen, ist vorwiegend ein technisches Problem. Inflations- und wachstumsbedingte Tarifanpassungen sollten daher grundsätzlich nach Maßgabe im voraus festgelegter Regeln erfolgen.

Nur wenn sich diese Unterscheidung durchsetzt, wird es gelingen, endlich auf Dauer Ruhe in die Steuerpolitik zu bringen. Dann werden wir auch wieder in der Lage sein, sachgerecht über Steuererhöhungen zu sprechen, auch im Bereich der Einkommensteuer. Auf absehbare Zeit müßte jedoch, wenn sich höhere Steuern als unvermeidlich erweisen sollten, bei den indirekten Steuern angesetzt werden. Damit möglicherweise verbundene Regressionseffekte sind bei der gegenwärtigen Steuerstruktur nicht das Hauptproblem. Mit Blick auf die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen wird es darauf ankommen, ein vernünftiges, auch sozial vertretbares Mischungsverhältnis zu finden. Korrekturen über eine Erhöhung der Umsatzsteuersätze haben stattgefunden und sollten auch für die achtziger Jahre nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. In den Mittelpunkt künftiger Überlegungen müßten aber vorzugsweise spezielle Verbrauchsteuern wie z. B. die Tabak- und die Branntweinsteuer rücken.

XIV.

Die bisher von mir vorgetragenen Überlegungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mußten in einem wesentlichen Punkt unbestimmt bleiben. Solange nämlich vorausgesetzt wird, daß die erforderlichen Maßnahmen auf die Konjunkturlage abzustimmen sind, können Termine, bis zu denen die Aufgabe erfüllt sein sollte, nicht genannt werden. Niemand vermag derzeit zuverlässig auf die Frage zu antworten, wie rasch sich das konjunkturbedingte Defizit zurückbildet und wann die endogenen Wachstumskräfte wieder genügend erstarkt sein werden, daß auf ergänzende finanzpolitische Nachfragestützen ohne die Gefahr eines erneuten Rückschlags weitgehend verzichtet werden kann.

Vor einiger Zeit hat zum Beispiel *Neumark* recht entschieden gefordert³³, vom Haushaltsjahr 1980 ab müßte nun Schluß gemacht werden mit einer Politik progressiver Schuldenexpansion. Daran anschließend heißt es schon zurückhaltender, im nächsten Jahr sei eine Verringerung des sog. „strukturellen Defizits“ erwünscht, aber eben, so *Neumark* zu Recht, „immer unter der Voraussetzung, daß sich die konjunkturelle Entwicklung ungefähr so befriedigend vollzieht, wie das heute überwiegend angenommen wird“. Gerade das ist aber doch der Punkt. Ob nämlich die für 1980 geforderten Konsolidierungsschritte tatsächlich eingeleitet werden sollten, ist endgültig eben noch nicht ausgemacht, kann nicht fest zugesagt werden. Zumindest läßt sich die Möglichkeit nicht von der Hand weisen, daß ein bewußter Abbau der staatlichen Kreditaufnahme im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Datenkonstellation schließlich doch wieder hinausgeschoben werden muß.

Damit aber gewinnt zunehmend die Befürchtung an Gewicht, die öffentlichen Haushalte könnten in ihrem finanziellen Bewegungsspielraum am Ende soweit eingeschränkt werden, daß sie ungeachtet gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse und Rücksichten aus rein finanzwirtschaftlichen Gründen zum restriktiven Handeln gezwungen sind. Wird nicht möglicherweise der von Alex Möller angekündigte Vorbehalt aktuell, früher oder später könnte — unabhängig von konjunkturellen Überlegungen — eine veränderte Beurteilung der hohen staatlichen Kreditaufnahme geboten sein?

Aus der laufenden Kreditaufnahme erwachsen fortgesetzt höhere Vorbelastungen für künftige Haushalte in Form eines steigenden Gewichts

³³ F. *Neumark*, Gedanken zur Finanzpolitik 1980, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Februar 1979.

der Zinsausgaben. Hatten die Gebietskörperschaften 1973 etwas über 10 Mrd. DM für Zinsen aufzuwenden, so stieg dieser Betrag bis 1978 auf rd. 23 Mrd. DM, also auf mehr als das Doppelte an. Im laufenden Jahr macht der Zinsendienst voraussichtlich 25,5 Mrd. DM aus, das entspricht einem Anteil an den Gesamtausgaben von 5,5 % gegenüber 5,3 % im Vorjahr und 3,7 % 1973. Bei Zinsquoten dieser Höhe bereits davon zu sprechen, der finanzwirtschaftliche Verfügungsspielraum sei bedrohlich eingeengt, scheint mir nicht gerechtfertigt. Objektive Maßstäbe für ein solches Urteil gibt es jedoch nicht. Auch Vergleiche mit anderen Ländern sind nur von beschränktem Aussagewert. So machte z. B. im Jahre 1977 der Zinsendienst in Japan 5,4 %, in den USA 6,3 % und in der Schweiz 6,5 % der gesamten Staatsausgaben aus. Verglichen damit sind die Werte für die Bundesrepublik bislang noch nicht dramatisch hoch — aber ein weiterer Anstieg auf 7 % und darüber hinaus scheint bereits vorprogrammiert.

Sicher wäre es nicht angemessen, höhere Zinsquoten allein aus finanzwirtschaftlicher Sicht zu bewerten. Sie sind der Preis dafür, daß die öffentlichen Haushalte ihre wirtschaftspolitische Aufgabe erfüllen, indem sie trotz konjunkturbedingter Defizite an ihren Ausgabeplänen festhalten und über diese automatische Stabilisierung hinaus durch antizyklisch wirkende Maßnahmen zusätzlich expansive Impulse schaffen. Wenn trotz ungünstiger Ausgangsbedingungen das Wachstumsziel für 1978 noch verwirklicht werden konnte und die Aussichten für das laufende Jahr zum — wenngleich gemäßigten — Optimismus berechtigen, so ist das nach übereinstimmendem Urteil im wesentlichen als Erfolg dieser Politik zu werten.

Konjunkturelle Fortschritte wirken aber auch auf die öffentlichen Finanzen zurück, machen es leichter, die finanziellen Lasten höherer Zinsausgaben zu tragen. In jüngster Zeit wird zunehmend das Argument wiederholt, die Kreditaufnahme führe sich finanzwirtschaftlich selbst ad absurdum, da ihr Nettoeffekt wegen der steigenden Zinsausgaben immer geringer werde und z. B. für 1979 nur noch auf die Hälfte zu veranschlagen sei.

Das ist jedoch eine allzu enge und irreführende Sichtweise. Vergleicht man, wie es angemessener wäre, das Mehr an Zinsausgaben mit dem Zuwachs an Steuereinnahmen, so ergibt sich ein weitaus günstigeres Bild. Von 1973 bis 1978 erhöhten sich die laufenden Steuereinnahmen um 94 Mrd. DM. Ihnen standen zusätzliche Zinsausgaben von fast 13 Mrd. DM gegenüber, das entspricht einer marginalen Quote von 13,6 %. Für

die letzten Jahre fällt nach erheblich verstärkten finanzpolitischen Nachfrageimpulsen diese Relation sogar deutlich niedriger aus. So beliefen sich seit 1975 die zusätzlichen Zinsausgaben auf 11,3 % der Steuermehreinnahmen; auf die Dauer sicher immer noch ein unvertretbar hoher Wert, der jedoch unter den gegenwärtigen Verhältnissen noch nicht als finanzielles Krisenzeichen auszulegen ist.

Ich möchte nicht mißverstanden werden: Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht halte ich wirksame Maßnahmen zur Konsolidierung des strukturellen Defizits wenn nicht für unabweisbar, so doch für dringend geboten. Die Ansatzpunkte dafür habe ich aufgezeigt. Ob jedoch diese Maßnahmen in ihrem globalen Nettoeffekt so weit gehen dürfen, daß die laufende Kreditaufnahme — abgesehen von konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen — schon ab 1980 bewußt nachhaltig eingeschränkt wird, darüber bin ich aus wirtschaftspolitischen Gründen sehr im Zweifel. Zumindest müßte hier in Alternativen gedacht werden. Dabei sollte nicht zu leicht wiegen, daß ein erneuter konjunktureller Rückschlag den öffentlichen Finanzen Lasten aufbürden könnte, denen sie nicht mehr gewachsen sind.

XV.

Die Frage nach einem Ende der außergewöhnlich hohen staatlichen Neuverschuldung führt unvermeidlich immer wieder auf den einen Punkt: Solange nicht verlässliche Anzeichen dafür vorliegen, daß sich der wirtschaftliche Aufschwung dauerhaft selbst trägt, bleiben die öffentlichen Haushalte verpflichtet, weiterhin Finanzierungsdefizite in Kauf zu nehmen, um Produktion und Einkommen zu sichern, die Beschäftigungsbedingungen zu verbessern und die Leistungskraft der Wirtschaft zu steigern.

Noch sind die globalen Nachfrageeffekte der gegenwärtigen staatlichen Schuldenpolitik für den Fortgang des konjunkturellen Wiederanstiegs unabdingbar. Sie dienen dem Ziel, die bestehenden Kapazitäten besser auszulasten, und stärken dadurch die Bereitschaft der Unternehmen, wieder mehr Erweiterungsinvestitionen vorzunehmen. Außerdem werden durch günstigere gesamtwirtschaftliche Absatzverhältnisse die notwendigen privaten Initiativen zu strukturellen Umstellungsprozessen und Innovationen erleichtert.

Die Finanzpolitik setzt jedoch keineswegs nur auf diese mittelbaren, von der Gesamtnachfrage ausgehenden Wachstumsanstöße. Seit dem

Kurswechsel zu einer erneut expansiven Haushaltsführung wurde viel mehr besonderes Gewicht darauf gelegt, den Anteil der öffentlichen Investitionen zu erhöhen sowie die Ausgaben für gezielte investitions- und innovationsfördernde Maßnahmen beträchtlich aufzustocken, um das Wirtschaftswachstum direkt anzuregen und vor allem mittel- und langfristig zu stützen.

Auf diese Weise tragen die öffentlichen Haushalte nicht nur maßgeblich dazu bei, daß weitere konjunktur- und wachstumspolitische Fortschritte erzielt werden können. Indem sie die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das Wiedererstarken der Marktkräfte möglichst günstig gestalten, verbessern sie zugleich entscheidend die Erfolgsaussichten für die erforderliche Konsolidierung der Staatsfinanzen.

XVI.

Aus alledem folgt, daß bei weiterbestehendem Konsens über die Zielsetzungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik keinem verantwortlich handelnden Politiker etwas anderes übrig bleibt, als unter vergleichbaren Bedingungen im Prinzip auch wieder so zu handeln, wie es in der Vergangenheit geschah. Meines Erachtens müssen jedoch folgende Erfahrungen ausgewertet werden:

- Das Zusammenspiel zwischen der Bundesbank als Träger der Geldpolitik und den Trägern der Finanzpolitik war in diesen Jahren gut und einvernehmlich. Muß es aber auch in Zukunft wie bisher ausgeschlossen bleiben, daß die Bundesbank direkt zur Staatsfinanzierung beiträgt, indem sie im Rahmen ihres Geldmengenziels Papiere beispielsweise des Bundes dauerhaft unter ihre Aktiva aufnimmt³⁴?
- Beim Einsatz der finanzpolitischen Maßnahmen wurde nicht immer schnell genug und in ausreichender Dosierung gehandelt. Ich halte es keineswegs für ausgeschlossen, daß die Staatsverschuldung dadurch schließlich höher ausfiel als unbedingt nötig war, um das gegebene Aktivitätsniveau unserer Volkswirtschaft zu erreichen. Um für die Zukunft die Rationalität der Finanzpolitik zu steigern, setze ich mich zum einen dafür ein, daß früher entwickelte Vorstellungen für ein indikatives Nationalbudget (Orientierungsbudget) als Entscheidungshilfe oder Grundlage für die Wirtschaftspolitik aktiviert werden.

³⁴ Vgl. dazu auch: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates vom 28. 9. 1978, vervielfältigtes Manuskript, S. 200 f., S. 204 ff.

- Zum anderen ist die Zusammenarbeit und Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften zu verbessern. Es geht meines Erachtens nicht an, daß sich die Gemeinden als wichtigste Träger der staatlichen Infrastrukturmaßnahmen mehr oder weniger unauffällig aus der gemeinsamen finanzpolitischen Verantwortung verabschieden. Daraus folgt, daß die Kompetenzen des Finanzplanungsrats nachhaltig gestärkt werden müßten, um mehr gleichgerichtetes und gleichzeitig einsetzendes Verhalten aller Beteiligten zu erreichen.
- Wir dürfen auch bei weiter anziehender Konjunktur und bei Rückbildung der staatlichen Kreditaufnahme nicht vergessen, daß im Vollzug der zusätzlichen Ausgabenprogramme schwerwiegende bürokratische Schwächen deutlich wurden, die wir — unabhängig vom Konjunkturverlauf — beseitigen oder verringern sollten.

Die vor uns liegenden 80er Jahre werden im Interesse der Aufrechterhaltung unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung einen aktiven Staat erfordern. Daß dabei die öffentlichen Haushalte ihre Ausgaben nach wie vor auch über Kredite finanzieren, dürfte selbstverständlich sein. Etwa ein Ende staatlicher Neuverschuldung überhaupt anzustreben, hielte ich für abwegig. Hingegen muß die Höhe der Kreditaufnahme wieder stärker, als es aus wirtschaftspolitischen Gründen zur Zeit der Fall sein kann, auf die haushaltswirtschaftlichen Erfordernisse und Möglichkeiten ausgerichtet werden. Entscheidende Voraussetzung dafür ist aber eine befriedigende Lage und Entwicklung unserer Volkswirtschaft. Je besser die Produktionskräfte ausgelastet sind, um so mehr verliert der Staat das Recht — zugleich aber auch die Verpflichtung — über vorhandene Ressourcen durch Schuldenaufnahme zu verfügen, in um so stärkerem Umfang müssen die öffentlichen Leistungen wieder über Steuereinnahmen finanziert werden.

Zusammenfassung

Staatsverschuldung ohne Ende?

Die außergewöhnlich hohe staatliche Neuverschuldung der letzten Jahre spiegelt im wesentlichen die haushaltswirtschaftlichen Konsequenzen einer Finanzpolitik wider, die im Zeichen einer völlig neuen, tiefgreifenden Wachstums- und Beschäftigungskrise darauf ausgerichtet sein mußte, dieser Herausforderung erfolgreich zu begegnen. Unter den gegebenen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen mutet es daher verwunderlich an, daß in der öffentlichen Diskussion vorrangig die vermeintlichen Gefahren und nicht in erster Linie die greifbaren Erfolge dieser Kreditaufnahme herausgestellt wurden.

Die verbreiteten Vorwürfe und Befürchtungen, das rasche Anwachsen der Staatsschuld werde der Inflation neue Impulse geben und führe zu einer Verdrängung privater Kreditnachfrager, stehen in offenkundigem Gegensatz zu den Tatsachen. Als höchst fragwürdig erscheint ferner die vom Sachverständigenrat unablässig verfochtene These, die stark gestiegenen öffentlichen Defizite hätten die private Ausgabenbereitschaft gelähmt und somit den Erfolg der expansiv angelegten Finanzpolitik zumindest beeinträchtigt, wenn nicht gar kontraproduktiv gewirkt.

Anlaß zur Kritik könnte allenfalls die Tatsache bieten, daß diese Politik nicht hinreichend konsequent verfolgt wurde. Im Grundsatz ist jedoch die seit 1974 betriebene Schuldenpolitik aus wirtschaftspolitischer Sicht eindeutig positiv zu werten — eine Alternative hat es nicht gegeben. Dies zeigen alle Indikatoren über die Entwicklung des Sozialprodukts, der Beschäftigung und der Einnahmen der öffentlichen Hand.

Soweit die staatlichen Finanzierungsdefizite Ausdruck automatischer Stabilisierungseffekte sind, werden sie sich mit weiter ansteigender Auslastung des Produktionspotentials von selbst zurückbilden. Die Zeichen dafür stehen derzeit relativ günstig. Zur Konsolidierung der strukturellen, aus antizyklischen steuer- und ausgabenpolitischen Entscheidungen erwachsenen Defizite hingegen bedarf es besonderer Anstrengungen. Zum einen muß die Entwicklung der laufenden und hier ganz besonders der Personalausgaben möglichst straff unter Kontrolle gehalten werden. Zum anderen aber darf auf mittlere Sicht — sollen die staatlichen Ausgaben weiter steigen — auch der steuerliche Hebel als Ansatzpunkt nicht ausgeschlossen werden.

In welchem Maße letztlich die Staatsschuldenaufnahme verringert werden kann, hängt allein von Lage und Entwicklung unserer Volkswirtschaft ab. Je besser die Produktivkräfte ausgelastet sind, um so mehr verliert der Staat das Recht, zugleich aber auch die Verpflichtung, über vorhandene Ressourcen qua Schuldenaufnahme zu verfügen.

Summary

Unending Public Debt?

The extraordinarily high, new public borrowing in recent years essentially reflects the budgetary consequences of a public finance policy which, under the gathering clouds of a completely new, deep-rooted growth and employment crisis, had to be framed to meet that challenge successfully. Under the given macroeconomic conditions, it therefore seems remarkable that in the public debate stress was laid primarily on the supposed risks and not first and foremost on the tangible successes of that borrowing.

The widespread reproaches and fears that rapid growth of public indebtedness would impart new impetus to inflation and result in the crowding out of private borrowers are in manifest contradiction to the facts. Moreover, the thesis unrelentingly championed by the Council of Experts that the greatly increased public deficits had lamed private willingness to spend and thus at

least impaired the success of expansion-oriented public finance policy, if not had a counterproductive effect, seems extremely questionable.

Grounds for criticism might be found at best in the fact that that policy was not pursued sufficiently consequentially. In principle, however, the debt policy pursued since 1974 must be rated unequivocally as positive from the standpoint of economic policy. There was no alternative. This is demonstrated by all indicators relating to the development of the national product, employment and the revenue of public authorities.

Insofar as public financing deficits are the expression of automatic stabilizations effects, they will diminish of their own accord as utilization of the production potential increases still further. The indications in this direction are relatively favourable at present. However, special efforts are needed to consolidate the deficits deriving from anticyclical, tax and expenditure policy decisions. On the one hand, the trend of current, and in particular of personnel expenditures must be kept under as rigid control as possible. On the other hand, however, in the medium run — if public expenditures are to increase further — application of the taxation lever must not be precluded either.

In the final analysis, the extent to which public borrowing can be reduced depends solely on the situation and development of our national economy. The better the productive forces are utilized, the more the government loses the right, but also simultaneously the obligation, to take command of available resources by borrowing.

Résumé

Dette publique sans fin?

Le nouvel endettement public extraordinairement élevé des dernières années reflète pour l'essentiel les conséquences économico-budgétaires d'une politique financière qui, sous le signe d'une profonde crise sans précédent de l'expansion et de l'emploi, devrait s'efforcer de relever pareil défi. Dans les conditions économiques données, l'on est en droit de s'étonner que les débats publics donnent la priorité aux dangers supposés de cet endettement plutôt qu'à ses succès tangibles.

Les reproches et les appréhensions de voir l'expansion accélérée de la dette publique donner de nouvelles impulsions à l'inflation et conduire à l'évincement des demandeurs privés de crédit ne trouvent aucune confirmation dans les faits. Extrêmement problématique paraît également la thèse perpétuellement défendue par le „Conseil d'experts“ selon laquelle les déficits publics fortement enflés ont freiné la consommation privée et ont au moins réduit, voire contrecarré la réussite d'une politique financière expansive.

Le fait que cette politique n'ait pas été pratiquée avec suffisamment de suite dans les idées pourrait de toute manière prêter le flanc à la critique. Mais en principe, la politique d'endettement poursuivie depuis 1974 est à juger positivement du point de vue de la politique économique — il n'y a d'ailleurs

pas eu d'alternative. Tous les indicateurs le prouvent, ceux de l'évolution du PNB, de l'emploi et des recettes des pouvoirs publics.

Dans la mesure où les déficits publics de financement sont l'expression d'effets automatiques de stabilisation ils se reconstitueront d'eux-mêmes par l'utilisation croissante du potentiel de production. Les symptômes à cet effet sont pour l'instant relativement favorables. Des efforts particuliers doivent par contre être consentis en vue de consolider les déficits structurels résultant de décisions de politiques d'imposition et de dépenses anticycliques. D'une part, il y lieu de contrôler rigoureusement les dépenses courantes et tout particulièrement celles de personnel. D'autre part, si les dépenses publiques devaient poursuivre leur ascension, l'on ne pourrait exclure à moyen terme un recours au levier fiscal.

La mesure de la réduction de la dette publique dépend tout compte fait exclusivement de la situation et du développement de notre économie. Plus l'exploitation des forces de production approche de la saturation, plus l'Etat perd-il le droit, mais aussi l'obligation, de disposer des ressources existantes par l'emprunt.