
ÖFFENTLICHE VERSCHULDUNG

Rezension von: Ewald Nowotny
(Hrsg.), Öffentliche Verschuldung,
188 Seiten, Gustav-Fischer-Verlag,
Stuttgart 1979

Für David Ricardo war die Staatsverschuldung „die schrecklichste Geißel, die je zur Plage einer Nation erfunden worden ist.“ In dieser Ansicht spiegelte sich die klassische Einschätzung des Staates als unproduktiver Moloch, vor dem der Bürger sich und sein Vermögen zu schützen habe, wider.

Je positiver die Rolle des Staates wurde, umso freundlicher wurden auch die Kommentare zur Staatsverschuldung. So äußerte der deutsche Finanzwissenschaftler Lorenz von Stein in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts eine Ansicht, die der Ricardos völlig entgegengesetzt war. Er sagte: „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.“

Auf eine Kurzformel gebracht kann man daher sagen: je weniger der Staat als negativ und unproduktiv gesehen wird, desto positiver wird auch die Rolle der Staatsverschuldung gesehen. Seit den dreißiger Jahren entwickelte sich im Gefolge der keynesianischen Umwälzung aller (ökonomischen) Werte auch eine neue Sicht der Staatsverschuldung; lange Zeit galten die diesbezüglichen Aufsätze zwar als hochinteressant, aber als unaktuell. Denn der dreißigjährige Wirtschaftsaufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg ließ die Probleme der Staatsverschuldung in den Hintergrund treten.

Seit dem großen Sammelband über „Probleme der Staatsverschuldung“,

herausgegeben vom Verein für Socialpolitik im Jahre 1972, sind nicht nur einige Jahre vergangen; seither hat auch eine Explosion der Staatsverschuldung stattgefunden. Diese Tatsache rechtfertigt vollauf die Herausgabe eines neuen Readers „Öffentliche Verschuldung“ durch Ewald Nowotny, die laut Vorwort das Ziel hat, „als Unterlage für Lehrveranstaltungen zum Bereich der öffentlichen Verschuldung zu dienen. Dabei werden wichtige, früher erschienene Aufsätze dort ergänzt durch Originalbeiträge, wo dies nötig erscheint, um einen Überblick über den aktuellen wissenschaftlichen Diskussionsstand in einzelnen Problembereichen zu vermitteln.“

Die beiden wichtigsten hier neu abgedruckten Beiträge sind zweifellos die klassischen Aufsätze von Lerner und Domar. Der Rezensent kann nicht umhin, Lerner's Aufsatz „Funktionelle Finanzpolitik und Staatsschuld“ immer als erfrischende, und in ihrer Konzeption und Darstellung bestechend einfache Lektüre zu empfinden, wenngleich natürlich bewußt bleibt, daß die Dinge so einfach, weil so rational eben nicht sind.

Lerner's Grundprinzip ist es, daß die gesamte Politik einer Regierung – Ausgaben- und Einnahmenpolitik, Aufnahme und Tilgung von Anleihen, Ausgabe und Einziehen von Geld – allein nach den volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten auszurichten ist, ohne Rücksicht darauf, was sonst noch im Laufe der Zeit an Regeln aufgestellt worden ist. Liegt die Nachfrage unter dem Angebot, *muß* die Regierung die öffentlichen Ausgaben erhöhen oder die Steuern senken. Wird zuviel nachgefragt, *muß* sie restriktiv sein, indem sie die Staatsausgaben einschränkt oder Steuern erhöht. „Bei keinem der beiden Fälle sollte die Regierung glauben, daß dieses Resultat (Überschuß oder Defizit, E. H.) besonders gut oder schlecht sei. Sie sollte sich nur darauf konzentrieren, den Ausgabenrahmen weder zu groß noch

zu klein zu halten, um so Arbeitslosigkeit zu verhindern.“ (Seite 87) Für die Steuerpolitik hat diese Politik Konsequenzen. Eine Erhöhung der Steuern hätte nur zwei Effekte: die Steuerzahler können weniger ausgeben, die Regierung mehr. „Da der zweite Effekt viel leichter durch das Drucken von neuem Geld erreicht werden kann, ist nur der erste wichtig.“ (Seite 88) Weiters sollte sich nach Lerner die Regierung nur verschulden, um den privaten Besitz von Geld und Staatspapieren so zu steuern, daß über das gewünschte Zinsniveau die erwünschte Investitionsrate erzeugt wird. Und schließlich: Geld muß gedruckt, gehortet und vernichtet werden, je nachdem wie es die wirtschaftliche Lage erfordert.

Diese ketzerischen Ausführungen sind vor fast 40 Jahren niedergeschrieben worden; gewiß, in der Ausnahme-situation des Weltkrieges sieht vieles anders aus. Doch hätte Lerner diesen Aufsatz nicht auch heute schreiben können, da die Staatsverschuldung ähnliche Zuwachsraten hat als 1943? Natürlich hat Lerner's Aufsatz (auch) provozierenden Charakter, und so einfach hat er in der wirtschaftspolitischen Wirklichkeit die Dinge nicht gesehen, sonst hätte er nicht am Ende seiner Ausführungen versucht darzustellen, daß „die fortgesetzte Anwendung der Funktionalen Finanzpolitik zur Erhaltung der Vollbeschäftigung (nicht unbedingt) zu immer weiterer Staatsverschuldung führt.“ (Seite 93) Wären alle am Wirtschaftsprozeß Beteiligten „Lerner'schen Wesen“, so würde sicher dieses Konzept voll funktionieren. Auf eines der wichtigsten Hemmnisse geht Nowotny in der Einleitung ein: auf die aus politisch-institutionellen Gründen gegebene Unmöglichkeit der direkten Finanzierung staatlicher Defizite durch die Notenbank. (Seite 9f.) Ein zweiter Grund ist sicher der, daß die Wirtschaftssubjekte, vor allem die Unternehmer, infolge ihrer dezentral-einzelwirtschaftlichen Ausrichtung andere Orientie-

rungsgrößen, oft auch irrationale haben. Dies sind nur zwei Hinweise zu Lerner's Arbeit. Einem so epochenmachenden Aufsatz hätte man sicher Gutes getan, ihn nicht weitgehend unkommentiert in den Raum zu stellen, sondern die markantesten Reaktionen darauf ebenfalls abzudrucken.

Nicht weniger „klassisch“ ist Domars zwei Jahre später erschienener Aufsatz „Staatsschuldenbelastung und Volkseinkommen“. Domar zeigt, daß bei bestimmten Annahmen, durch die die Anfangs-Staatsschuld, der Zinssatz, die Sparneigung und der Anteil des Staates an der Kreditaufnahme festgelegt werden, die Steuerbelastungsquote und das Verhältnis Staatsschuld zu Volkseinkommen von der Entwicklung des Volkseinkommens abhängt. Dabei zeigt Domar, daß selbst im Extremfall einer langfristig nicht wachsenden Wirtschaft die Steuerbelastungsquote nach 300 Jahren noch nicht einmal bei 30 Prozent und die Staatsschuldenquote bei etwa 20 Prozent liegen.

Wächst das Volkseinkommen hingegen mit konstanter relativer Rate, so sind nach ebenfalls 300 Jahren Steuerbelastungsquote und Staatsschuldenquote mit 6 und 4 Prozent vernachlässigbare Größen, selbst wenn das Wachstum nur sehr niedrig ist. (Allerdings muß betont werden, daß Domar mit einem langfristigen Anleihezinssatz von 2 Prozent gerechnet hat.)

Zu diesem Aufsatz Domars gibt es allerdings in dem Sammelband insoweit eine Antwort, als Manfred Gantner in einem seiner Beiträge („Zur Frage nach den Grenzen der öffentlichen Verschuldung“) auf Domar eingeht. Er betont vor allem, daß bei sinkenden Wachstumsraten und bei stagnierender Wirtschaft die Steuerlastquote wachsen muß, ebenso wenn der jährliche Verschuldungsanteil des Staates am Volkseinkommen zunimmt oder die Verzinsung der Anleihen höher ist als die Wachstumsrate. Steuerbegünstigungen beim Kauf von Anleihen lassen ebenfalls, da sie fak-

tisch eine Erhöhung der Anleiheverzinsung bedeuten, die Steuerquote steigen. Schließlich weist Gantner darauf hin, daß die „im Rahmen einer wachsenden Wirtschaft auf einen Endwert zustrebende Steuerfinanzierungsquote . . . nicht ohne Rückwirkungen auf das Wachstum selbst bleiben (kann), da Änderungen der Steuerbelastung Auswirkungen auf die Gewinn- und Lohnquote, die Investitionsrate und den Kapitalkoeffizienten haben werden . . .“ (Seite 152)

In der Folge zeichnet Gantner von den konjunkturellen, verteilungspolitischen, kapitalmarkt- und haushaltspolitischen Grenzen der Staatsverschuldung ein sehr differenziertes Bild.

Von Otto Gandenberger werden zwei Aufsätze in diesem Band abgedruckt. Im ersten befaßt er sich unter dem Titel „Der öffentliche Kredit in außerkonjunktureller Betrachtung“ mit den zeitlichen Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Dabei geht er von der These aus, daß mittel- und längerfristige Defizite nicht nur konjunkturell sondern auch in ihren sonstigen Wirkungen beurteilt werden müssen. Daher untersucht er die Frage, ob durch öffentliche Kreditaufnahmen überhaupt die Last in die Zukunft verlagert werden könne. Zwei Ansätze behandelt er ausführlich: Buchanans Ansicht, daß durch Besteuerung in der Gegenwart Nutzenbußen auftreten, weil das verfügbare Einkommen der Steuerzahler dadurch zwangsweise reduziert wird, während bei der Kreditfinanzierung die Anleihezeichner keinen Wohlfahrtsverlust erlitten haben, da sie freiwillig Anteile gekauft haben. In der Zukunft entsteht allerdings eine Wohlfahrtseinbuße, weil das verfügbare Einkommen der Zinssteuerzahler vermindert wird. Dagegen tritt durch die Kreditfinanzierung kein Wohlfahrtsgewinn der Kreditgeber auf, weil diese im Falle der Steuerfinanzierung der öffentlichen Ausgaben ihr Geld in anderen Papieren angelgt und so ebenfalls

Zinseinkommen erworben hätten.

Dem Buchananschen Ansatz, dem Gandenberger zwar theoretische Richtigkeit, aber mangelnde operationale Formulierung bescheinigt, wird im weiteren das Konzept des Aggregierte Investment Approach gegenübergestellt, dessen Hauptvertreter Musgrave und Modigliani waren. Sie gehen davon aus, daß eine Steuerfinanzierung eher den privaten Konsum und eine Kreditfinanzierung eher die privaten Investitionen eingeschränkt und bei letzterer daher ein kleiner Kapitalstock, also ein geringeres Real-einkommen in die Zukunft weitergegeben wird.

Während sich die Frage, ob der öffentliche Kredit zeitliche Verteilungswirkungen nach sich zieht, positiv beantwortet werden kann, stellt Gandenberger am Schluß fest: „Daß auch nur einigermaßen klare Vorstellungen über eine angemessene zeitliche Verteilung von Ausgabenlasten in der Öffentlichkeit vorhanden wären, davon kann freilich keine Rede sein.“ (Seite 123) Das Ausmaß der Kreditfinanzierung muß nach wie vor politisch entschieden werden, und wenn die Fragen der zeitlichen Lastverteilung ins Bewußtsein gerückt werden, könne dies die Diskussion durchaus versachlichen.

Die Behauptung, daß Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben zu Lasten des Kapitalstocks gehe, bedeutet implizit die Annahme eines „crowding-out-Effektes“. Eine negative Beeinflussung der privaten Investitionen wird jedoch, wie Herbert Walther in seinem Beitrag „Öffentliche Verschuldung und ‚crowding-out‘-Effekte“ überzeugend darstellt, nicht besonders häufig sein. Als mögliche negative Auswirkung auf den privaten Sektor bezeichnet er die Verstärkung von Engpaßsituationen durch die zusätzliche staatliche Nachfrage, eine Verdrängung privater Investoren über Zinseffekte auf den Finanzmärkten, und eine eventuelle negative Beeinflussung der Erwartungen. (Seite 66)

Walther kommt zu dem Ergebnis, „daß die vorgebrachte Kritik der ‚Crowding-out‘-Verfechter – für den Fall der Rezession – einer überzeugenden theoretischen und empirischen Fundierung entbehrt“ (Seite 73), daß aber trotzdem die aufgeworfenen Fragen nicht ignoriert werden dürfen, sondern daß „eine staatliche, diskretionäre Fiskalpolitik . . . in viel stärkerem Maß als bisher ihre geldpolitischen Implikationen berücksichtigen (muß).“ (Seite 72) Bogen auf den „Aggregate Investment Approach“ heißt das, daß es nur in Perioden starker konjunktureller Erhitzung zu einem Hochtreiben der Zinsen kommt. Aber gerade in dieser Zeit sind die Investitionen nicht sehr zinselastisch. Die gestiegenen Zinsen werden eher auf die Preise überwältigt. Für den Fall, daß die öffentlichen Kredite entweder in Rezessionen oder in Zeiten labiler Konjunktur aufgenommen werden, wo die private Kreditnachfrage bei weitem nicht das Kreditangebot ausschöpft, gilt eher umgekehrt, daß durch die infolge der kompensatorischen Ausgaben die Auslastung der Kapazitäten höher ist, die privaten Investoren nicht so entmutigt sind und durch Investitionen den Kapitalstock vergrößern.

Es ist hier nicht möglich, alle fünfzehn Beiträge des Buches zu besprechen. Auch konnten nur einige Fragen aufgeworfen, einige Thesen erörtert werden. Die Gesamtbeurteilung eines

Readers ist immer sehr schwierig. Ein gewisses Unbehagen erzeugt die Auswahl der Beiträge. Fast zwei Drittel sind Wiederveröffentlichungen, noch dazu von Beiträgen, die fast alle leicht verfügbar und vor nicht allzu langer Zeit erschienen sind. Auch stehen sie, wie schon am Beispiel der Arbeit Lerner gezeigt wurde, oft allzu beziehungslos nebeneinander. Eine ausführlichere Auseinandersetzung der wichtigsten hätte man sich mehr gewünscht als die allzu detaillierte Darstellung oft nicht so wichtiger Detailprobleme.

Nowotny hat die Einleitung des Buches, zum Teil unter Zitierung einer Arbeit Föhls, mit den Sätzen abgeschlossen: „Insgesamt kann erwartet werden, daß die erhebliche Zunahme des Umfanges der öffentlichen Verschuldung in den letzten Jahren auch zu einer verstärkten wissenschaftlichen Beschäftigung mit Fragen der öffentlichen Verschuldung führen wird. Denn neben den quantitativen Voraussetzungen ist auch erhebliche weitere wissenschaftliche Grundlagenarbeit erforderlich, wenn erreicht werden soll, die Staatsverschuldung nicht nur als ein bequemes Mittel zur Überbrückung eines Haushaltsdefizites zu betrachten, sondern als ein brauchbares Steigerungselement des wirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Dieser Ansicht ist unbedingt zuzustimmen.

Erich Haas