

Staatsverschuldung im Meinungsstreit*

Dr. Wilfried Höhnen, geb. 1934 in Düsseldorf, studierte Volkswirtschaft an der Universität Köln. Von 1961 bis 1972 war er im Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Gewerkschaften (WWI, heute WSI) vor allem für Vermögens- und Finanzpolitik zuständig, seitdem ist er Referatsleiter in der Abteilung Wirtschaftspolitik beim DGB-Bundesvorstand.

Ein alter Streit lebt wieder auf

Über alle politischen Grenzen hinweg sind sich Bundesregierung und Opposition in einem Punkt einig: Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte soll in den nächsten Jahren das wichtigste Ziel der Finanzpolitik sein, weil das Tempo der Staatsverschuldung unbedingt gedrosselt werden müsse. In der Tat ist die Verschuldung der öffentlichen Haushalte seit Beginn der Beschäftigungskrise - in der Bundesrepublik wie auch in anderen kapitalistischen Industrieländern — sprunghaft gestiegen. Seit 1973, dem Jahr vor Beginn der Krise, hat sich die Gesamtverschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden weit mehr als verdoppelt und wird 1979 die 400-Milliarden-Grenze überschreiten. Die Verschuldung des Bundes hat sich seither sogar mehr als verdreifacht. Darüber zeigt sich die veröffentlichte Meinung zunehmend beunruhigt, und mit einiger Sicherheit löst die Zunahme des staatlichen „Schuldenbergs“ auch in der Bevölkerung Befürchtungen aus. Steigende Staatsverschuldung wird in der Bundesrepublik allemal in Verbindung gebracht mit den Gefahren einer Stabilisierungskrise und weckt Ängste, die durch die erlebten oder überlieferten Erfahrungen mit zwei Inflationen und anschließenden Währungsreformen tief verwurzelt sind. Daraus läßt sich, zumal in einem Wahljahr, natürlich politisches Kapital schlagen. Die Polemik der CDU/CSU-Opposition gegen die Schuldenpolitik der sozialliberalen Koalition ist durch ein ungewöhnliches Maß an Aggressivität und Unsachlichkeit gekennzeichnet¹. Dies brauchte als schlechter Wahlkampfstil hier nicht weiter zu interessieren, wenn man nicht befürchten müßte, daß die systematische Weckung von Massenängsten vor steigender Staatsverschuldung die beschäftigungspolitische Handlungsfähigkeit beeinträchtigt. War doch die Aus-

* Der kundige Leser wird entdecken, daß dieser Aufsatz nicht alle Fragen der Staatsverschuldung abdeckt. Zum Beispiel bleiben die verteilungspolitischen und rechtlichen Aspekte unberücksichtigt. Dazu wäre eine längere Abhandlung notwendig. Diese konzentriert sich auf die wichtigsten Fragen, vor allem auf die Zusammenhänge zwischen Staatsverschuldung und Beschäftigungspolitik.

¹ So verstieg sich der finanzpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Häfele, in der Haushaltsdebatte im Zusammenhang mit seiner Kritik an einer — im übrigen zu hoch bezifferten — Staatsverschuldung von 420 Milliarden DM zu der Bemerkung: „Das war genau der Betrag, mit dem Adolf Hitler 1945 das deutsche Volk seinem Schicksal überlassen hat.“ (Protokoll der 169. Bundestagssitzung vom 13. September 1979, Seite 13430).

weitung der Staatsverschuldung unvermeidbar und notwendig, um katastrophale Auswirkungen der Beschäftigungskrise zu verhindern. (Das noch längst nicht genug getan wurde, steht auf einem anderen Blatt, hängt aber mit der Furcht vor „zu hoher“ Staatsverschuldung unmittelbar zusammen.) Deshalb ist die Aufklärung der Bevölkerung und insbesondere der Arbeitnehmer über die Aufgaben und die vertretbaren Dimensionen der Staatsverschuldung sehr wichtig zur Verbesserung der Durchsetzungsbedingungen für die Beschäftigungspolitik².

Gibt es „absolute“ Grenzen der Staatsverschuldung?

Die meisten Kritiker der Staatsverschuldung sind in irgendeiner Weise von dem alten, liberal-konservativen Vorurteil geprägt, daß der Staat gesellschaftlich unproduktiv sei und deshalb bei jeder Inanspruchnahme der volkswirtschaftlichen Ressourcen allenfalls nachrangige Ansprüche habe. In ihrer plattesten Version wendet sich diese Ideologie gegen ein Anwachsen der Staatsschulden schlechthin; es wird als drohendes Anzeichen von Mißwirtschaft, Inflation und Staatsbankrott angeprangert. Eine möglichst geringe, am besten gar keine Staatsschuld gilt dann als Maßstab erfolgreicher Finanzpolitik. Zugleich werden häufig programmatische Forderungen erhoben, mit denen der Staat schrittweise aus seiner ökonomischen und gesellschaftlichen Verantwortung herausgedrängt werden soll (Abbau von Sozialleistungen, Privatisierung etc.).

Wer jedoch anderer Meinung ist und den öffentlichen Investitionen und Dienstleistungen eine gleichrangige oder gar höhere gesellschaftliche Nützlichkeit als privaten beimißt, kann nur bei mangelnder Kenntnis der Zusammenhänge im absoluten Anwachsen der Staatsschuld eine Gefahr erblicken. Denn sobald man es für legitim hält, daß der Staat — ebenso wie der Unternehmenssektor — immer einen Teil der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisbildung zur Finanzierung seiner Ausgaben beansprucht, leuchtet es unmittelbar ein, daß bei wachsenden Staatsausgaben in einer wachsenden Wirtschaft nicht nur der Schuldenstand der Unternehmen, sondern auch der des Staates ständig zunimmt. Beispielsweise hat die als Hort konservativer Tugenden geltende Schweiz ihre Staatsschuld von 1969 bis 1978 ungefähr verdoppelt, und es wird von den Kritikern der Staatsverschuldung bezeichnenderweise verschwiegen, daß die Verschuldung der Unternehmen mehr als doppelt so hoch ist wie die von Bund, Ländern und Gemeinden und von Jahr zu Jahr wächst. Im übrigen wird bei entsprechenden Zeitvergleichen fast immer nur die Zunahme der Staatsverschuldung ohne Berücksichtigung der gleichzeitigen Entwicklung bei den staatlichen Forderungen dargestellt. Das bedeutet: Die öffentlichen Haushalte sind nicht nur Schuldner, sondern auch Gläubiger. Der Summe der Verbindlichkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von 402 Milliarden DM stand Ende 1978 auch

² Vgl. dazu auch Wilfried Höhnen: Beschäftigungssichernde Finanzpolitik: Konzept und Probleme, in: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr. 1/1978, S. 25.

eine Geldvermögensbildung der Gebietskörperschaften in Höhe von 215 Milliarden DM gegenüber, so daß die Nettoverschuldung nur 187 Milliarden DM betrug³.

Manchmal muß man auch pure Gedankenlosigkeit dahinter vermuten, wenn Politiker und Journalisten vom angeblich notwendigen „Abbau des Schuldenbergs“ sprechen. Aus dem Zusammenhang ergibt sich nämlich häufig, daß gar nicht der „Schuldenberg“ und damit die seit Bestehen der Bundesrepublik aufgelaufene Gesamtverschuldung gemeint ist, sondern eine Reduzierung der Haushaltsdefizite, also der Neuverschuldung. Das würde aber nur heißen, daß sich die Zunahme der Gesamtverschuldung verlangsamen soll, während diese selbst immer noch anwachsen würde.

Ist die Staatsverschuldung „ökonomisch“ begrenzt?

Der Streit um die sogenannten ökonomischen Grenzen der Staatsverschuldung dreht sich um die Frage, wie sich die staatliche Kreditaufnahme mit Wachstums- und stabilitätspolitischen Grundzielen der Wirtschaftspolitik vereinbaren läßt. Dabei spielen grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zwischen konservativen Ökonomen (neoklassische bzw. monetaristische Orientierung) und Keynesianern eine maßgebliche Rolle. Die Lehre von Keynes, dessen Rezepte erstmals in der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre erfolgreich angewandt wurden, hat sich hier insofern durchgesetzt, als der Einsatz auch massiver staatlicher Kreditaufnahme zur Überwindung einer Wirtschaftskrise (deficit spending) im Prinzip kaum noch umstritten ist. Der Dissens kommt erst dann voll zum Tragen, wenn die konjunkturelle Talsohle durchschritten scheint und nun darüber entschieden werden muß, ob das deficit spending beendet und die Defizite wieder auf ihre früheren Größenordnungen zurückgeschraubt werden sollen (Konsolidierungspolitik) oder ob es notwendig wäre, Wachstum und Beschäftigung auch weiterhin und vielleicht sogar längerfristig mit vergleichsweise höheren Defiziten abzustützen. Dieser Streit ist zur Zeit in vollem Gange.

Die konservativen Ökonomen vertreten die These vom sogenannten „strukturellen Defizit“. Sie besagt, auf den einfachsten Nenner gebracht, folgendes: Die öffentlichen Hände sollen sich auf ein bestimmtes Defizit festlegen, das als normal gelten kann. Dieses Normaldefizit wird unterschiedlich gemessen. So meint die Bundesbank, daß eine staatliche Kreditaufnahme in Höhe von etwa 1 vH des nominalen Bruttosozialprodukts als normal gelten könne. Der Sachverständigenrat benutzt zur Bemessung des Normaldefizits das Konzept des sogenannten „konjunkturalneutralen Haushalts“, das wegen seiner Kompliziertheit hier nicht näher erläutert werden kann, jedoch äußerst umstritten ist. In jedem Fall wird behauptet, das Normaldefizit

³ Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Mai 1979, S. 57. Wenn eingangs festgestellt wurde, daß die Staatsverschuldung erst 1979 die 400-Milliarden-Grenze überschreiten werde, so liegt dieser Feststellung die Bundesbankstatistik über die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung zugrunde, die offenbar anders abgegrenzt ist als die Statistik der Geldvermögensbildung und Verpflichtungen nach Sektoren.

dürfe nur in einer Konjunkturkrise überschritten werden, wenn deficit spending erforderlich ist. Danach sei eine Rückkehr zum Normaldefizit erforderlich, weil sonst ein „strukturelles Defizit“ entstehe, mit dem der Staat den Kapitalmarkt zu stark beanspruche und die Zinsen in die Höhe treibe. Die Investitionsneigung der Unternehmen und damit Stabilität und Wachstum seien dadurch gefährdet.

Kritisch ist zunächst die verborgene Ideologie ins Licht zu rücken, die hinter dieser These steckt: Den privaten Investoren wird der Vorrang zur Beanspruchung des Kapitalmarktes eingeräumt, und der Staat soll sich mit einer relativ geringen festgelegten Verschuldungsquote bescheiden und im übrigen den Lückenbüßer spielen, wenn die Unternehmen in der Krise die Lust am Investieren verlieren. Im übrigen ist eine staatliche Kreditaufnahme in Höhe einer bestimmten Quote des Sozialprodukts keine eherne Gesetzmäßigkeit. Veränderte ökonomische Bedingungen können auch eine vergleichsweise höhere Staatsverschuldung als in der Vergangenheit notwendig machen. An erster Stelle sind die mittelfristig fortbestehenden Beschäftigungsrisiken zu nennen, die den Gewerkschaften Sorge bereiten und vor denen auch die Wirtschaftsforschungsinstitute warnen. Der Antrag 86 des 11. Ordentlichen DGB-Bundeskongresses greift diese Problematik auf und zieht daraus die notwendigen Konsequenzen: „Zur Zeit ist nicht erkennbar,“ heißt es, „daß im privaten Wirtschaftssektor die Produktion längerfristig im Verhältnis zur gleichzeitigen Steigerung der Arbeitsproduktivität so stark wachsen wird, daß ein weiterer Rückgang der Arbeitsplätze ausgeschlossen werden kann. Daher hat der öffentliche Sektor eine verstärkte beschäftigungspolitische Bedeutung bekommen. Der 11. Ordentliche DGB-Bundeskongreß fordert Bund, Länder und Gemeinden zu einer expansiven, beschäftigungssichernden Finanzpolitik auf. Dazu ist insbesondere die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen und eine Ankurbelung der öffentlichen Investitionen und Investitionshilfen zum Ausbau der Infrastruktur notwendig. Damit kann zugleich die Lebensqualität im Sinne eines qualitativen Wachstums verbessert werden.“ Dieser höheren beschäftigungspolitischen Verantwortung des Staates entspricht auch ein höherer Kreditbedarf. Der Antrag fordert deshalb ausdrücklich, zur Finanzierung der beschäftigungssichernden Finanzpolitik den Spielraum der Staatsverschuldung voll auszuschöpfen.

Eine expansive Staatsnachfrage, die erst durch ein historisch höheres Niveau der staatlichen Neuverschuldung möglich wird, verbessert natürlich auch Ertragslage und Kapazitätsauslastung der Unternehmen und wirkt dadurch belebend auf die private Investitionstätigkeit. Dies haben die letzten Jahre deutlich gezeigt. Wenn nun die Verfechter der These vom strukturellen Defizit behaupten, höhere Staatsverschuldung treibe die Zinsen in die Höhe und beeinträchtige damit die Investitionsneigung der Unternehmen, so müssen sie Belege dafür beibringen, daß diese Negativwirkung größer ist als die positiven staatlichen Nachfrageimpulse oder - anders herum - daß die positive Wirkung eventuell niedrigerer Zinsen größer ist als die ne-

gative Wirkung einer geringeren Staatsnachfrage. Ein Indiz, das dagegen spricht, ist z. B. die außerordentlich hohe Selbstfinanzierungsquote der Unternehmen. Nach der Statistik der Bundesbank hat der Unternehmenssektor (ohne Wohnungswirtschaft) in den letzten Jahren nicht weniger als durchschnittlich 90 % seiner Investitionen aus eigenen Mitteln finanzieren können. Angesichts dieser Tatsache muß man einmal die Frage stellen, wie zinsempfindlich die Unternehmen eigentlich sind (mit Ausnahme der in der Tat recht zinsempfindlichen, andererseits aber auch von der öffentlichen Nachfrage sehr abhängigen Bau- und Wohnungswirtschaft). Zum anderen muß man fragen, ob der Unternehmenssektor überhaupt in der Lage wäre, bei einem Rückgang der öffentlichen Kreditnachfrage die privaten Ersparnisse wieder als Nachfrage in den Wirtschaftskreislauf zurückzupumpen, die derzeit bei einem Volumen von mehr als 100 Milliarden DM zu etwa 40 % von der staatlichen Neuverschuldung absorbiert werden. (Der Rest entfällt bei der geringen Kreditaufnahme der Unternehmen hauptsächlich auf Auslandsverschuldung und Wohnungsbau.)

Schließlich hängt die Höhe des Zinses auch nicht nur von der Nachfrage nach Krediten ab, sondern darüber hinaus von der Politik der Bundesbank und von den Wettbewerbsverhältnissen im Bankensektor. Wenn also wirklich eine höhere staatliche Kreditnachfrage zinstreibend wirkt, so könnte eine am Vollbeschäftigungsziel orientierte Bundesbank durch zinsverbilligende Maßnahmen gegensteuern, und es hinge vom Wettbewerb der Banken ab, ob geldpolitische Zinserleichterungen auch genügend auf den Markt durchschlagen. Wird dagegen ein marktbedingter Zinsauftrieb durch kreditverteuernde Maßnahmen der Bundesbank und durch Marktmacht im Bankensektor noch verstärkt, so werden auch die Probleme relevanter, die die konservative Ökonomie einseitig für ausschlaggebend hält. Insgesamt befindet sie sich aber in einer schwachen Position.

Neben den Zusammenhängen zwischen Staatsverschuldung, Wachstum und Beschäftigung werden auch die Zielkonflikte zwischen Staatsverschuldung und Geldwertstabilität diskutiert. Dazu kann aus Raumgründen und mangelnder aktueller Bedeutung hier nur so viel gesagt werden, daß Inflationsgefahren zu befürchten sind, wenn sich der Staat in einer Vollbeschäftigungssituation durch Geldschöpfung verschuldet, d. h. bei ausgelasteten volkswirtschaftlichen Kapazitäten zusätzliche Nachfrage durch Bedienen der Notenpresse produziert. Zur Zeit haben wir andere Sorgen.

Nichts ist „teurer“ als Arbeitslosigkeit

Häufig wird behauptet, die Staatsverschuldung finde bald ihre Grenzen in der finanziellen Belastbarkeit der öffentlichen Haushalte mit dem Schuldendienst. Dabei werden gelegentlich falsche Bezugsgrößen ins Spiel gebracht, auf die hier im einzel-

nen nicht näher eingegangen werden kann⁴. Wirklich ernst zu nehmen ist nur die Entwicklung der sogenannten Zins-Steuer-Quote oder Zins-Einnahmen-Quote, die angibt, welcher Anteil der Steuereinnahmen bzw. Staatseinnahmen insgesamt (ohne Einnahmen aus Krediten) für den Zinsendienst aufgebracht werden muß⁵. Die Zins-Einnahmen-Quote hat in der Bundesrepublik mit rund 6 % zwar noch keine bedrohlichen Ausmaße erreicht, aber eine rasch steigende Tendenz, die Probleme signalisiert, wenn sie sich langfristig fortsetzt. Denn irgendwann müßten ja dann einmal die Steuern erhöht werden, um die Zinsen zahlen zu können, womit offensichtlich die fiskalischen Grenzen der Staatsverschuldung erreicht wären. Daraus aber die Empfehlung einer drastischen Konsolidierungspolitik abzuleiten, wäre beschäftigungs- wie finanzpolitisch gleichermaßen falsch: denn wenn der Staat nicht genug zur Abstützung der Beschäftigung und des qualitativen Wachstums tut, so verursacht er damit selbst die von ihm zu tragenden Kosten der Arbeitslosigkeit und krisenbedingte Ausfälle bei den Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat diesen Sachverhalt mit einer mittelfristigen Modellrechnung quantitativ belegt: Ein mittelfristiges Vollbeschäftigungsprogramm, für das von 1980 bis 1985 zusätzlich 256 Milliarden DM bereitgestellt werden müßten, würde dieser Rechnung zufolge gleichermaßen zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung wie zur Reduzierung der andernfalls zu erwartenden Defizite führen. Der Grund: Das Programm und seine zusätzlichen Multiplikatorwirkungen von 315 Milliarden DM würde die Kosten der Arbeitslosigkeit drastisch senken, einen kräftigen Anstieg der Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen bewirken und sich somit letztlich selbst finanzieren⁶. Zusätzliche Kredite, die zunächst aufgenommen werden müßten, wären somit nur eine Art „Vorfinanzierung“. Sie hätten zwar, wie man der Rechnung entnehmen kann, im Vergleich zu einem Verzicht auf das Programm einen ganz geringfügigen Anstieg der Zinsbelastung zur Folge, doch könnte dies unbesehen in Kauf genommen werden, wenn man die Alternative bedenkt. Eine beschäftigungspolitische Abstinenz der öffentlichen Hände würde nämlich die Arbeitslosenzahl bis 1985 auf 2 Millionen hochschnellen lassen. Für den DGB ist es keine Frage, wo hier die Prioritäten zu setzen sind.

4 In den Debatten zum Bundeshaushalt werden z. B. von der Opposition regelmäßig die Tilgungslasten ins Spiel gebracht, obwohl es sich dabei nicht um haushaltswirksame Zahlungsvorgänge handelt, da die Tilgungsverpflichtungen bei der Bruttokreditaufnahme berücksichtigt werden. (Bruttokreditaufnahme — Tilgungsverpflichtungen = haushaltswirksame Nettokreditaufnahme.)

5 Manchmal wird auch der Anteil der Zinsausgaben an den *gesamten* Ausgaben als entsprechende Meßgröße verwendet. (So auch vom Verfasser in dem in Fußnote 1 zitierten Aufsatz.) Die Zins-Einnahmen-Quote ist aber aussagefähiger.

6 Vgl. DIW-Wochenberichte Nr. 15/78 und 13/79, kurz zusammengefaßt auch Görgens: Das rettende Ufer ist in Sicht, in: Welt der Arbeit Nr. 15 vom 12. April 1979.