

Verteilungswirkungen öffentlicher Verschuldung

Dr. Rudi Kurz, geb. 1952 in Stuttgart, Studium der Volkswirtschaftslehre in Tübingen, Wissenschaftlicher Referent im Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen.

Dr. Lothar Rall, geb. 1931 in Tübingen, Studium der Volks- und Betriebswirtschaftslehre in Tübingen und München, Wissenschaftlicher Referent im Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen.

Fragen der Haushaltskonsolidierung sind immer auch Verteilungsfragen. So mußte sich die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung im Zusammenhang mit ihren Einsparbemühungen den Vorwurf einer Umverteilung von unten nach oben gefallen lassen. Sie hat versucht, diesen Vorwurf dadurch zu kontern, daß

sie auf „das Unsoziale an den Schulden“ (Häfele) hinwies. Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welcher Art die Verteilungswirkungen sind, die eine staatliche Kreditaufnahme auslöst. Damit wird zugleich Antwort auf die Frage gegeben, ob sich aus dem Verteilungsaspekt ein selbständiges Argument für eine verstärkte Haushaltskonsolidierung ableiten läßt.

Die Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung werden in der Diskussion vor allem unter zwei Aspekten behandelt:

- Macht Staatsverschuldung die Reichen reicher bzw. (allgemein) welche Einkommenschichten begünstigt die Staatsverschuldung?
- Belastet Staatsverschuldung zukünftige Generationen? Wird das Holz der Enkel verfeuert? Allgemein: Wie beeinflußt Staatsverschuldung die Lastverteilung zwischen den Generationen?

Beide Fragen werden im allgemeinen ziemlich einhellig und oft mit großem Nachdruck bejaht. Es wird zu prüfen sein, ob diese herrschende Meinung so vorbehaltlos vertreten werden kann bzw. unter welchen Bedingungen sie definitiv unhaltbar ist.¹

Macht Staatsverschuldung die Reichen reicher?²

Im Jahre 1982 (auf das sich unsere empirischen Untersuchungsergebnisse beziehen) mußten die öffentlichen Haushalte (Bund, Länder und Gemeinden) für die Verzinsung des aufgetürmten Schuldenbergs ca. 45 Mrd. DM aufbringen. Stellt man diesem Betrag die vergleichsweise bescheidenen Ausgaben des Bundes für eine verteilungspolitische Maßnahme wie die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand (624-DM bzw. 936-DM-Gesetz) von rund 3 Mrd. DM pro Jahr gegenüber, so wird die Bedeutung der Frage nach den Wirkungen der Staatsverschuldung auf die personelle Einkommensverteilung deutlich.

Der Transferansatz als Antwort

Die Vorstellung, Staatsverschuldung mache die Reichen reicher, fördere also die Einkommens- und Vermögenskonzentration, beruht auf dem sogenannten „Transferansatz“: Die Armen (vielfach gleichgesetzt mit Arbeitnehmern, Nichterwerbstätigen) bringen mit ihren Steuern die Gelder auf, die der

¹ Wir stützen uns dabei auf die Ergebnisse eines im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft erstellten Gutachtens: Rudi Kurz/Lothar Rall: Interpersonelle und intertemporale Verteilungswirkungen öffentlicher Verschuldung, mit ökonomischen Simulationsanalysen von Joachim Fronia. Forschungsberichte aus dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Serie A, Nr. 38, Tübingen 1983.

² Vgl. zu dieser Fragestellung auch Rudi Kurz: Staatsverschuldung und Einkommensverteilung. Einige kritische Anmerkungen zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen, erscheint demnächst in der Zeitschrift Konjunkturpolitik.

Staat als Zinszahlungen auf die Staatsschuld an die Reichen weitergibt. Die Staatsverschuldung bewirkt also einen Umverteilungsvorgang (Transfervorgang) zwischen den Steuerzahlern und den Staatsgläubigern, den Reichen also, von denen sich der Staat das Geld leiht. Das Ausmaß der (unsozialen) Umverteilung hängt demnach davon ab,

- in welchem Ausmaß gerade die unteren und mittleren Einkommensschichten zum Steueraufkommen (aus dem die Zinszahlungen finanziert werden) beitragen;
- in welchem Ausmaß die Staatsschuldentitel und damit (unter der vereinfachenden Annahme einheitlicher Verzinsung) die staatlichen Zinszahlungen bei den Beziehern hoher Einkommen konzentriert sind.

Die Aussage des Transferansatzes ist nur dann haltbar, wenn die gewählte Betrachtungsperspektive (theoretisch) zulässig ist und sich die Vermutungen über die Verteilung von Steuerlast und Zinszahlungen empirisch belegen lassen.

Empirische Überprüfung

Folgt man zunächst der Betrachtungsperspektive des Transferansatzes, so ist zu fragen, ob sich aus dem verfügbaren empirischen Datenmaterial für die Bundesrepublik ein Beleg für die vermuteten Verteilungseffekte ergibt.

In einem ersten Analyseschritt ist zu klären, wem (genauer: welchen Einkommensschichten) die staatlichen Zinszahlungen zufließen. Gliedert man die Staatsgläubiger nach großen Gläubigergruppen, so ergibt sich für 1982 folgendes Bild: Größter und typischer Gläubiger des Staates sind zunächst einmal nicht „die Reichen“ (private Haushalte mit hohem Einkommen), sondern ist das Bankensystem. Rund zwei Drittel der gegenwärtig bestehenden Staatsschuld ist bei Kreditinstituten aufgenommen worden. Die privaten Haushalte sind dagegen (mit einem Anteil von ca. 8 Prozent) - noch hinter dem Ausland (13 Prozent) - ein eher unbedeutender Gläubiger. Daraus folgt: Die staatlichen Zinszahlungen fließen nur zu einem ganz geringen Teil (maximal 10 Prozent) - den Vorstellungen des Transferansatzes entsprechend - *direkt* den privaten Haushalten zu. Eine dem Transferansatz folgende Verteilungsanalyse wird damit in ungewohnte Bahnen gelenkt: Es ist nur von untergeordneter Bedeutung, ob die reichen Haushalte tatsächlich so viel mehr Staatspapiere halten als die einkommensschwachen Haushalte; viel entscheidender sind die von der Bankenverschuldung ausgehenden Verteilungswirkungen.

Diese Tatsache erschwert Aussagen über die Verteilung aller, d. h. der direkt und der indirekt (über das Bankensystem) den privaten Haushalten

zufließenden Einkommen aus staatlichen Zinszahlungen. Probleme bereitet es der Wissenschaft nach wie vor auch, die Verteilung der Steuerlast, die einzelnen Einkommensschichten durch das Steuersystem auferlegt wird, empirisch zu bestimmen. In beiden Fällen stellen unsere - im wesentlichen auf die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichproben des Statistischen Bundesamts gestützten - Ergebnisse grobe Näherungslösungen dar.³ Unter Berücksichtigung dieser Vorbehalte ist die folgende Tabelle zu interpretieren:

Verteilung der Privathaushalte zufließenden Einkommen aus staatlichen Zinszahlungen und der Steuerlast nach Einkommensschichten

DM	Haushalte	Staatliche Zinszahlungen	Steuerlast
unter 1600	25	13	7
1600- 4000	57	57	53
4000-20000	18	30	40

Jeweils Anteile in Prozent. Ohne Haushalte von Ausländern, ohne Privathaushalte in Anstalten sowie ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 20000 DM und mehr.

Die unteren Einkommensschichten (denen rund ein Viertel aller Haushalte angehört) tragen weniger als 10 Prozent der Steuerlast, während sie an dem aus staatlichen Zinszahlungen fließenden Einkommen mit mehr als 10 Prozent beteiligt sein dürften. Die mittleren Einkommensschichten partizipieren sowohl an den staatlichen Zinszahlungen als auch an der Steuerlast ihrem Anteil an der Gesamtzahl der privaten Haushalte entsprechend. Bei den Haushalten der oberen Einkommensschichten liegt der Anteil an der Steuerlast höher als der Anteil an den staatlichen Zinszahlungen.

Insgesamt ist daher festzuhalten: Das für die Bundesrepublik verfügbare empirische Datenmaterial läßt keinen Unterschied zwischen der Steuerlastverteilung und der Verteilung der staatlichen Zinszahlungen erkennen. Zwar fließen den Beziehern hoher Einkommen (verglichen mit den Haushalten der unteren Einkommensschichten) mehr staatliche Zinsen zu - sie tragen aber auch einen größeren Anteil an der Steuerlast. Die Vermutung, staatliche Zinszahlungen würden in stärkerem Maße an die Reichen fließen als diese (über Steuern) zu deren Finanzierung beitragen, findet also keine empirische Stütze. Hinter die Antwort des Transferansatzes muß daher ein deutliches empirisches Fragezeichen gesetzt werden.

³ Zur Ableitung der Ergebnisse vgl. im einzelnen Rudi Kurz/Lothar Rall: Interpersonelle ..., a. a. O., S. 38 ff.

Theoretische Kritik

Noch gravierender als die aufgedeckten empirischen Bedenken sind aber die theoretischen Einwände gegen die Begründung der These von den unsozialen Verteilungswirkungen. Vereinfacht gesagt: Die mit dem Transferansatz gewählte Betrachtungsperspektive ist verfehlt. Wie sich die Staatsverschuldung auf die Einkommensverteilung auswirkt, kann nicht allein danach beurteilt werden, an welche Einkommensschichten der Staat Zinsen zahlt und wer dafür durch Steuerzahlungen aufkommt.

Selbst wenn der Staat (nur) bei den Reichen Kredite aufnimmt, verändert dies die Einkommensverteilung nicht zu deren Gunsten - sofern das Zinsniveau unverändert bleibt. Daß die Reichen hohe Zinseinkommen beziehen, ist nicht durch die Tatsache bedingt, daß (neben vielen anderen) auch der Staat als Kreditnachfrager auftritt, sondern durch deren großes Vermögen.⁴ Beeinflusst staatliche Kreditaufnahme dagegen die Zinsentwicklung nach oben, so begünstigt dies nicht nur die Reichen, sondern erhöht die Zinseinkommen in allen Einkommensschichten. Das Zinseinkommen hat aber einen Anteil von kaum zwei Prozent am Bruttoeinkommen der privaten Haushalte - und dies relativ gleichmäßig in allen Einkommensschichten und sozialen Gruppen. Wegen der geringen und nahezu identischen Anteilssätze hat eine Erhöhung des Zinsniveaus faktisch keinerlei direkten Einfluß auf die Einkommensverteilung.

Die zentrale Frage ist dann nicht so sehr, in welchem Ausmaß die Reichen in den Genuß der (hohen) staatlichen Zinsen gelangen (und daraus negative Verteilungseffekte entstehen), sondern die, ob es gelingt, die vom Staat aufgenommenen Gelder in der Weise effektiv einzusetzen, daß vor allem die wirtschaftliche Lage der unteren Einkommensschichten (nicht nur vorübergehend) verbessert wird (positive Verteilungseffekte). Hier zeigt sich, daß die Frage nach den Wirkungen der Staatsverschuldung auf die Einkommensverteilung letztlich ein Nebenkriegsschauplatz ist. Entscheidend ist die Frage der Konjunktur-, Wachstums- und Beschäftigungseffekte verschiedener Verschuldungsstrategien. Gelingt es, eine im Hinblick auf diese Ziele effiziente Mittelverwendung zu erreichen, so stellen sich auch positive Verteilungseffekte ein. Eine Analyse der Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung darf also nicht auf die Betrachtung der Zinseffekte beschränkt bleiben. Sie muß vielmehr vor allem die durch die Verwendung der Kreditmittel (zu Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen) ausgelösten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen (z. B.

⁴ Die Vermögenskonzentration verstärkt sich ständig dadurch, daß die Vermögenszuwächse (Ersparnisse) einen extrem hohen Konzentrationsgrad aufweisen. Dies liegt daran, daß die Reichen nicht nur ein höheres Einkommen, sondern auch eine wesentlich höhere Sparquote haben. So sparen z. B. die Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 1200 DM im Monat 17 DM; in der Einkommensschicht von 5000 bis 20000 DM werden dagegen fast 1800 DM monatlich gespart.

auf Gewinne, Preisniveau, Beschäftigung) untersuchen. Wenn es gelingt, durch schuldenfinanzierte Staatsausgaben die Arbeitslosigkeit nachhaltig abzubauen, so werden dadurch vor allem die Bezieher niedriger Einkommen begünstigt. Umgekehrt gilt: Nichts ist unsozialer als solche schuldenfinanzierte Wachstums- und Beschäftigungsprogramme, die zwar die Gewinne (die primär den Beziehern hoher Einkommen zufließen) erhöhen, aber beschäftigungspolitisch unwirksam bleiben. Gerade die jüngste Vergangenheit ist reich an Beispielen für erfolglose (und damit unsoziale) Verschuldungsstrategien - vom deficit spending keynesianischer Prägung bis zur Laffer-Illusion in den USA.⁵

Wird das Holz der Enkel verfeuert?

Die Belastung zukünftiger Generationen durch kreditfinanzierte Staatsausgaben ist in theoretischer Hinsicht keineswegs unstrittig, weil einmal verschiedene Erklärungsansätze mit unterschiedlichen Lastbegriffen entwickelt wurden und zum anderen die Modelle spezielle Bedingungen (z. B. Vollbeschäftigung) unterstellen.

Die Argumentation nach dem Wachstumsansatz

Eine der theoretischen Grundlagen für die Befürchtung, mit der Staatsverschuldung sei eine Belastung zukünftiger Generationen verbunden, liefert der „Wachstumsansatz“. Als Last wird dabei die Wachstumseinbuße in der Zukunft begriffen, die damit verbunden ist, daß Staatsausgaben in der Gegenwart anstatt durch Steuern durch aufgenommene Kredite finanziert werden. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, wird eine vollbeschäftigte Wirtschaft unterstellt und von einer außenwirtschaftlichen Verflechtung abgesehen. Steuern werden überwiegend durch Konsumverzicht der Privaten aufgebracht. Die staatliche Kreditaufnahme verdrängt (unter diesen Annahmen) private Investitionen, da sie private Ersparnisse beansprucht. Deshalb ist bei staatlicher Kreditfinanzierung die private Investition kleiner als bei Steuerfinanzierung. Weil die Höhe und Struktur der Staatsausgaben als konstant angenommen werden, führt die staatliche Entscheidung für die Kredit- anstelle der Steuerfinanzierung auch zu einer Verringerung des Wachstums des Produktionspotentials und damit zu einer Reduzierung des zukünftigen (potentiellen) Realeinkommens. In diesem (potentiellen) Einkommensausfall ist die volkswirtschaftliche Einbuße zu sehen, die in Zukunft zu tragen ist.

⁵ Mit deficit spending wird eine keynesianische Politik bezeichnet, die durch kreditfinanzierte Staatsausgaben dauerhaft Vollbeschäftigung sichern will. A. B. Laffer, einer der Hauptvertreter der supply-side economics, empfiehlt massive (kreditfinanzierte) Steuersenkungen (insbes. des Grenzsteuersatzes der Einkommensteuer) als Mittel zur Stimulierung von Wachstum und Beschäftigung.

Eine solche Lastverschiebung auf zukünftige Generationen tritt bei einer vollbeschäftigten Wirtschaft und bei staatlicher Kreditaufnahme im Inland dann auf, wenn

- private Investitionen durch die staatliche Kreditaufnahme verdrängt („crowding out“) werden,
- und die Wachstumseinbuße wird zudem verstärkt, wenn
- zusätzliche staatliche Investitionen eine geringere Produktivität haben als die verdrängten privaten.

Empirische Überprüfung

Inwieweit unter den Bedingungen einer *unterbeschäftigten* Wirtschaft durch staatliche Kreditaufnahme (und dadurch ausgelöste Zinswirkungen) private Investitionen verdrängt werden, läßt sich nicht theoretisch entscheiden. Dies ist genauso eine Tatsachenfrage wie jene, ob die Produktivität staatlicher Investitionen geringer ist als die der privaten Investitionen.

Das Verdrängungsargument

Im Fall einer unterbeschäftigten Wirtschaft ist die Verdrängung privater Investitionen durch staatliche Verschuldung weder theoretisch zwingend noch empirisch hinreichend nachzuweisen. Bislang sind von der Staatsverschuldung kaum spürbare Wirkungen auf das Nominalzinsniveau ausgegangen. Auch das hohe Zinsniveau der letzten Jahre war nicht (wesentlich) durch die Staatsverschuldung verursacht. Noch geringer sind (wegen des Gleichlaufs von Zins- und Preisniveaumentwicklung) die Effekte auf den Realzins. Dieser ist es aber, der bei der Anlageentscheidung (Geldvermögen oder Realvermögen, d. h. Investition) ins Kalkül gezogen wird. Die Finanzierungsseite der vom Staat seit 1974/75 betriebenen Verschuldungspolitik war jedenfalls nicht das entscheidende Hindernis, das einer Belebung der privatwirtschaftlichen Aktivität im Wege gestanden hat. Ebenso kann aus dem Kapitalmarktverhalten des Staates kaum ein zusätzlicher Verdrängungseffekt (über die reine Mengenwirkung hinaus) auf die private Kreditnachfrage abgeleitet werden.

Mit einiger Sicherheit - so kann man zusammenfassend sagen - scheidet *vollständiges* „crowding out“ für die Bundesrepublik Deutschland aus: Kreditfinanzierte Staatsausgaben haben also nicht in gleichem (oder größerem) Umfang private Investitionen verdrängt.⁶

⁶ Diese Aussagen beruhen sowohl auf mehr wirtschaftskundlichen Untersuchungen als auch auf Ergebnissen von Simulationsanalysen, wobei die folgenden ökonometrischen Modelle einbezogen wurden: F & T-Modell (Freiburg und Tübingen), IfW-Modell (Kiel), DIW-Modell (Berlin), RWI-Modell (Essen), Dieckheuer-Modell, Bundesbank-Modell.

Das Produktivitätsargument

Die empirische Beantwortung der Frage, ob und in welchem Ausmaß die Produktivität staatlicher Investitionen geringer ist als diejenige privater, stellt sich als ein unlösbares Problem heraus. Soweit sich die Diskussion - ausgehend vom Wachstumsansatz zur theoretischen Erklärung der Lastverschiebung durch Staatsverschuldung auf zukünftige Generationen - auf das Terrain begeben hat, mit der größeren Produktivität privater gegenüber derjenigen staatlicher Investitionen zu argumentieren, bewegt sie sich in einer „Sackgasse“, denn die Argumente sind empirisch kaum abzustützen.

Ein Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Investitionen zeigt sich im folgenden: Die Produktivitäten privater Investitionen können im nachhinein mit Hilfe marktbestimmter Produktionsergebnisse gemessen werden. Die Wirkungen öffentlicher Investitionen sind lediglich für Einzelfälle abzuschätzen, aber in aller Regel wegen fehlender marktbestimmter Bewertungsmöglichkeiten nicht exakt zu ermitteln.

Die indirekte Bestimmung eines wertmäßigen Ausdrucks für das staatliche Produktionsergebnis (Output) durch die Wertschöpfung über Ausgabengrößen (Input, z. B. Gehälter) ist - streng genommen - produktionstheoretisch widersinnig. Die Ermittlung von Arbeitsproduktivitäten des staatlichen Sektors auf dieser Grundlage sprengt die güterwirtschaftliche Konzeption der Produktivitätsmessung und führt letztlich zur Berechnung einer *Einkommensgröße* („Lohnsteigerungsbereinigtes Einkommen je Erwerbstätigen im Sektor Staat“). Diese Größe gibt keine Antwort auf die Frage, inwieweit der Staat Güter (Produktionsergebnis) bezogen auf den Mitteleinsatz (Faktoreinsatz) hervorbringt (Produktivität).

Jeder mag stichhaltige Beispiele für die geringe Effizienz, für Verschwendung und für Fehlinvestitionen im staatlichen Bereich anführen. Entscheidend für die Beurteilung ist aber, daß auf *vergleichbare* Sektoren der privaten Wirtschaft Bezug genommen wird, in denen ähnliche „Produktionsbedingungen“ wie im staatlichen Sektor gelten. (Der Bezug auf Wirtschaftsbereiche mit ganz anderen Produktionsbedingungen - z. B. Gewerbliche Wirtschaft oder gar Industrie - vermischt produktionstheoretisch Nichtvergleichbares und liefert allenfalls eine Trivialaussage.)

Eine Volkswirtschaft kann nicht nur Wirtschaftsbereiche mit hoher Produktivität umfassen, sondern setzt sich auch aus anderen Sektoren zusammen. Zwar kommt es (hinsichtlich der Wachstumswirkungen) auf Investitionen mit Beschäftigungs- und Kapazitätseffekten an, also auf die Schaffung von *Produktionspotentialen*, die in der Zukunft Einkommensmöglichkeiten bereitstellen.

len. Der empirische Befund zeigt jedoch, daß der Erhöhung des Anteils Produktionspotentiale schaffender Investitionen an den gesamtwirtschaftlichen Investitionen Grenzen gesetzt sind. Das wird daran deutlich, daß die Bauinvestitionen bisher (1960-1980) stets mehr als die Hälfte aller Anlageinvestitionen in der Bundesrepublik ausmachten, womit vorwiegend nicht Produktions- sondern *Konsumpotentiale* (z. B. für die Nutzung als Wohnraum) bereitgestellt wurden.

Verwendet der Staat die aufgenommenen Kredite nicht für Investitionen, sondern für *Konsum* in der Gegenwart, so werden erst gar keine (Produktions- oder Konsum-)Potentiale für die Zukunft bereitgestellt. Die nachfolgende Generation erleidet - isoliert betrachtet - eine Einbuße an Nutzungsmöglichkeiten, weil die aufgenommenen Mittel bereits in der Gegenwart „verkonsumiert“ werden.

Vermutete Belastungswirkungen und wirtschaftspolitische Schlüsse

In der Zukunft sind Auswirkungen der staatlichen Kreditfinanzierung auf die personelle Einkommensverteilung nicht auszuschließen. Gesamtwirtschaftlich gesehen bewirken die Steuern für die zukünftigen Zins- und Tilgungszahlungen nur Einkommensübertragungen (Transfers). Die Gesellschaft „zahlt an sich selbst“; als Steuerzahler wird man belastet, als Staatsgläubiger erzielt man Einnahmen. Wenn jedoch Einzelpersonen stärker durch diese Steuer belastet werden als sie durch solche Zahlungen erhalten, hat dies personelle Verteilungsänderungen zur Folge.

Die Funktion der Steuer für Zins- und Tilgungszahlungen als zukünftiger gesamtwirtschaftlicher Transfer ist nicht sogleich durchschaubar. Daß wegen der Staatsverschuldung in der Zukunft mehr Steuern bezahlt werden müssen, wird allerdings verbreitet als sicher angenommen. Die damit für den einzelnen verbundene Belastung ist jedoch von diesem nur schwer einzuschätzen. Kreditfinanzierte Staatsausgaben in dem in der jüngeren Vergangenheit vorgenommenen Ausmaß mögen die Befürchtung zukünftiger Steuererhöhungen geweckt haben. Ob dadurch eine Art von *psychologischem* „crowding out“ (Zurück- oder Verdrängen privater Investitionen, Stichwort: „Investitionslethargie“) ausgelöst wurde, konnte empirisch nicht überprüft werden.

Solche und andere möglicherweise psychologisch bedingten Wirkungen der Staatsverschuldung sind bislang so gut wie nicht erforscht. Man gewinnt überhaupt den Eindruck, daß die Gefahren staatlicher Schuldenpolitik für die Zukunft vorwiegend in Bereichen liegen, die sich bisher der Überprüfung entziehen.

So läßt sich das Ausmaß der *Folgekosten* staatlicher Investitionen für die Zukunft noch in etwa abschätzen, aber es ist nicht gesagt, ob die kommende Generation alles akzeptieren will, was sie von der vorherigen (einschließlich der Folgekosten) übertragen bekommt.

Ferner ist - (noch) nicht als Folge der gegebenen Situation aber grundsätzlich - denkbar, daß eine Staatsverschuldung, die ihre Grenzen mißachtet, letztlich die (demokratischen) Entscheidungsspielräume zukünftiger Generationen einengt.

Zwei wirtschaftspolitisch relevante Schlußfolgerungen seien noch herausgestellt:

- Ergebnisse von Modellrechnungen (Simulationsanalysen)⁷ sprechen aus drei Gründen dafür, *herkömmliche* kreditfinanzierte Beschäftigungsprogramme auf der Prioritätsskala wirtschaftspolitischer Maßnahmen nach hinten zu rücken: Solche Programme bewirken nur eine geringe zusätzliche Beschäftigung, lassen aber die Staatsverschuldung ständig ansteigen und verstärken die Konzentrationstendenzen zugunsten der Gewinneinkommen.
- Der Umweltschutz hat für die Lastverteilung zwischen den Generationen eine wichtige Mittlerfunktion. Es gibt Umweltschutzaufgaben, die heute mit einem geringeren Aufwand gelöst werden können als wenn man die nachfolgende Generation voll mit den Auswirkungen belastet, deren Beseitigung dann einen erheblich größeren finanziellen Aufwand bedingt. Dieses Beispiel steht für Fälle, in denen die Kreditfinanzierung staatlicher Investitionsausgaben zukünftige Generationen nicht belastet, sondern zu ihrer Entlastung beitragen kann.

Fazit

All das bedeutet nicht, daß das Bemühen um Haushaltskonsolidierung überflüssig ist.⁸ Es gibt gute Gründe, die für eine solche Politik sprechen - nur eben das Verteilungsargument nicht bzw. nicht generell. Ist aber die These, Staatsverschuldung sei *stets* unsozial, nicht haltbar, so ist Konsolidierungspolitik nicht automatisch eine soziale Tat. Vielmehr muß im Einzelfall sehr genau geprüft werden, welche gesamtwirtschaftlichen Effekte (die sich alle letztlich in der Verteilung niederschlagen) konkrete Konsolidierungsstrategien haben. Nicht alle dieser Effekte lassen sich in einer ökonomischen Analyse quantifi-

⁷ Simulationsanalysen mit dem F&T-Modell, Freiburger und Tübinger ökonometrisches Vierteljahresmodell. Version 81, durchgeführt von Joachim Fronia. Vgl. Rudi Kurz/Lothar Rall: Interpersonelle a. a. O., S. 193 ff. und S. 379ff. (Anhang I).

⁸ Im Verlauf dieses Jahres wird die Verschuldung des Staates auf einen Betrag von 700 Mrd. DM anwachsen. Daraus resultiert eine Belastung künftiger staatlicher Haushalte durch Zinszahlungen von mehr als 50 Mrd. DM pro Haushaltsjahr, die von vornherein der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entzogen sind.

zieren (z. B. psychologische Aspekte wie die Befürchtung zukünftiger Steuererhöhungen zur Finanzierung der Zinslasten oder gar die Angst vor einer Währungsreform, mit der sich der Staat seines Schuldenberges entledigen könnte). Daher bleibt die Bestimmung des „richtigen“ Umfangs der staatlichen Kreditaufnahme — jenseits aller ökonomischen Argumente — eine politische Entscheidung. Die intensive öffentliche Diskussion um Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung hat allerdings dazu beigetragen, daß die Kreditaufnahme für die politischen Entscheidungsträger kein „bequemes“ Instrument mehr darstellt. Die Chancen, daß die Forderung nach effizienter Mittelverwendung - sowohl im Hinblick auf die Auswahl (produktiver) staatlicher Ausgaben als auch auf deren Durchführung - Gehör findet, sind gestiegen. Das Problem liegt gegenwärtig vor allem darin, daß es an einer schlüssigen ökonomischen Konzeption fehlt, in deren Rahmen das Instrument „Staatsverschuldung“ sinnvoll eingesetzt werden könnte. Man sollte daher dieses finanzpolitische Instrument nicht generell verdammen oder tabuisieren - es könnten sehr bald Umstände eintreten, unter denen wir es brauchen werden.