

Staatsverschuldung, Belastung der zukünftigen Generation?

Gliederung:

- 1. Einführung**
- 2. Vergleich mit Privathaushalten**
- 3. Soziale Umverteilung unerwünscht?**
- 4. Bedeutung der Verwendung der Kredite**
- 5. Berücksichtigung von Nebenwirkungen**
- 6. Die Position der Keynes-Schule**
- 7. Kritik an der Keynes-Schule**
- 8. Argumente gegen eine prozyklische Politik**
- 9. Schlussfolgerungen**

1. Einführung

Fast in allen größeren Parteien der BRD, aber auch der meisten europäischen Länder wird von der wie selbstverständlichen These ausgegangen, dass eine Staatsverschuldung die zukünftigen Generationen belastet und dass es deshalb zu den wichtigsten Zielen der Finanzpolitik zähle, die Staatsverschuldung abzubauen. In der BRD wurde aus diesen Gründen die Begrenzung der Staatsverschuldung in das Grundgesetz aufgenommen. Die deutsche Regierung wirbt darum, dass eine solche Regelung in allen anderen der Europäischen Union angehörenden Staaten ebenfalls in deren Verfassung verankert wird.

Ich möchte in diesem Artikel aufzeigen, dass die Staatsverschuldung ein sehr komplexes, vielschichtiges Problem darstellt, das eine Vielzahl von Zielen tangiert und deshalb nicht einfach damit begründet oder auch abgelehnt werden kann, dass man allein auf die Belastung der zukünftigen Generation hinweist. Auf die Vielfalt der mit einer Staatsverschuldung verbundenen Problematik habe ich bereits im Januar 2008 in meinem im Internet veröffentlichten Artikel (siehe Archiv Nr. 025) ‚Staatsverschuldung, Segen oder Fluch?‘ aufmerksam gemacht. Diese Überlegungen sollen in diesem Artikel aufgegriffen werden und es soll vor allem die Frage vertieft werden, wovon es denn abhängt, ob und in welchem Maße eine Staatsverschuldung zu einer Belastung der zukünftigen Generationen führen wird.

Ich möchte zeigen, dass es nämlich von den näheren Umständen abhängt, ob und in welchem Umfang durch eine Staatsverschuldung tatsächlich die zukünftige Generation belastet wird. Nicht von jeder Erhöhung der Staatsverschuldung gehen unerwünschte Wirkungen auf die zukünftigen Generationen aus.

Die links ausgerichteten Parteien (vor allem die Sozialdemokraten und Sozialisten) waren in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg lange Zeit ‚stramme‘ Anhänger der Lehre von John Maynard Keynes. Keynes hatte bekanntlich die Meinung vertreten, dass Depressionen und Rezessionen – und damit auch Massenarbeitslosigkeit während des Konjunkturabschwungs – dadurch verursacht werden, dass die Nachfrage nach Gütern zu gering sei, um alle Arbeitnehmer zu beschäftigen. Arbeitslosigkeit könne deshalb nur dadurch abgebaut werden, dass der Staat die fehlende Nachfrage der privaten Haushalte und Unternehmungen durch eigene Nachfrage ersetze. Der Staat müsse also seine Ausgaben erhöhen. Diese Staatsausgabenerhöhung führe jedoch nur dann zu der notwendigen Steigerung der Güternachfrage, wenn die Staatsausgaben defizitär (also durch ein Defizit im Staatsbudget) finanziert werden. Würden nämlich diese zusätzlichen Staatsausgaben über Steuereinnahmen finanziert, würde die private Nachfrage im selben Umfang zurückgehen wie die Ausgaben des Staates ansteigen.

Die Bereitschaft, der Keynes’schen Botschaft zu folgen, war bei den Sozialisten und Sozialdemokraten sogar so groß, dass

sie es in Kauf nahmen, dass diese von Keynes empfohlene expansive Fiskalpolitik zu einem Anstieg in den Unternehmensgewinnen und damit zu einer Veränderung der Einkommensverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer führt. Diese Verteilungseffekte wurden als notwendiger Preis dafür angesehen, auf diesem Wege Vollbeschäftigung zu erreichen.

In der Bewertung einer Staatsverschuldung vollzogen die linken Parteien vor einigen Jahren eine totale Kehrtwendung. Wurde lange Zeit in der Staatsverschuldung ein Segen gesehen, so galt jetzt die Staatsverschuldung als Fluch, da auf diese Weise die zukünftigen Generationen belastet würden. Aber wie bereits gesagt, wird diese Auffassung neuerdings von nahezu allen größeren Parteien vertreten.

2. Vergleich mit Privathaushalten

Die These, dass eine Staatsverschuldung per se die zukünftigen Generationen belastet, entstammt aus einem Trugschluss. Man geht von der Situation eines privaten Haushaltes aus, zeigt auf, dass ein Haushalt, der sich heute verschuldet, die Kinder und Kindeskiner belastet und überträgt diese Erkenntnis ohne weiteres wie selbstverständlich auch auf die öffentlichen Haushalte. Aber gerade dieser Schluss ist keinesfalls berechtigt.

Dass ein sich verschuldender Privathaushalt die Kinder und Kindeskiner belastet, dürfte in der Tat in der Regel der Wirklichkeit entsprechen. Verschulden sich die Eltern und zahlen diese Schulden nicht mehr zu ihren Lebzeiten zurück, so vererben die Kinder (und die anderen Erbberechtigten) auch diese Schuldtitel, so dass sie in der Tat in finanzieller Hinsicht belastet werden.

Auch hier muss man allerdings in einer etwas vertieften Sichtweise berücksichtigen, dass unter Umständen gerade aufgrund der Verschuldung der Eltern auch das an die Kinder vererbte Realvermögen angestiegen ist, sodass das Wohlfahrtsniveau der Kinder durchaus auch gerade wegen der Verschuldung der Eltern in der Vergangenheit sogar angestiegen ist. Nehmen wir als Beispiel, dass sich die Eltern verschuldeten, den aufgenommenen Kredit jedoch dafür verwandten, ihren Kindern eine bessere Ausbildung zu ermögli-

chen. Der Belastung durch die vererbten Schuldtitel entspricht die Zunahme des human Capital und nur der Saldo zwischen Anstieg im realen Kapital und den vererbten Schuldtiteln kann darüber entscheiden, ob die Verschuldung der Eltern in der Vergangenheit zu einer Wohlfahrtsminderung oder sogar zu einer Wohlfahrtsseigerung der Kinder geführt hat.

Wenn wir nun diese Betrachtung auf die Verschuldung eines öffentlichen Haushaltes übertragen, gelten diese Schlussfolgerungen zunächst nur für eine staatliche Verschuldung gegenüber ausländischen Staaten. Hier können in der Tat die für private Haushalte festgestellten Schlussfolgerungen auch auf eine staatliche Verschuldung übertragen werden.

Wenn wir allerdings von einer Staatsverschuldung sprechen, denken wir in der Regel daran, dass der Staat an seine eigenen Bürger Staatsverschuldungen verkauft. Der Staat als Sachverwalter seiner Bürger verschuldet sich hier also bei eben diesen Bürgern, wenn man also so will bei sich selbst. In diesem Falle zieht jedoch nicht mehr der Vergleich mit den privaten Haushalten. Wenn sich nämlich der Staat bei seinen eigenen Bürgern verschuldet, verschlechtert sich die Gesamtbilanz der zukünftigen Generationen zunächst und unmittelbar überhaupt nicht. Erhebt der Staat in Zukunft zusätzliche Steuern und belastet er dadurch die Steuerzahler, so werden diese Geldbeträge in ihrer Gesamtheit an die Besitzer der Staatspapiere ausgezahlt entweder in Form von Zinszahlungen oder durch Amortisationen. Die zukünftige Generation insgesamt wird also durch diese Transaktionen zunächst und durch die Verschuldung als solche weder belastet noch begünstigt.

3. Soziale Umverteilung unerwünscht?

Nun könnte man einwenden, dass zwar die gesamte zukünftige Generation ex definitione durch eine Staatsverschuldung nicht belastet werde, dass hier aber eine Einkommensumverteilung von Arm zu Reich statffinde und dass sich deshalb die sozialen Verhältnisse der zukünftigen Generation aufgrund der heute eingegangenen Staatsverschuldung verschlechterten.

Aber auch diese Schlussfolgerung erweist sich bei näherer Untersuchung als falsch. Teilen wir hierzu die zukünftige Bevölkerung nach ihrer Einkommenshöhe in drei Einkommensklassen ein: in die untere, in die mittlere und in die höhere Einkommensgruppe. Fragen wir uns als erstes, wie diese drei Einkommensgruppen von den Zahlungen des Staates an die Besitzer von Staatspapieren unterschiedlich begünstigt werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass ein immer größer werdender Anteil der Arbeitnehmer aufgrund gestiegenen Einkommens Ersparnisse anlegt und mit diesen Geldern Wertpapiere kauft.

Allerdings zeigen sich im Sparverhalten der drei Einkommensgruppen beachtliche Unterschiede. Die unterste Einkommensgruppe legt ihre Ersparnisse – sofern sie überhaupt Ersparnisse bilden können – in Sparbüchern an. Sie erhalten hier zwar nur einen geringen Zins, gehen aber nahezu kein Risiko ein, da diese Spargelder relativ schnell wiederum abgehoben werden können und da der Staat die Sicherheit dieser Gelder über die Verpflichtung der Banken zu Reservefonds garantiert.

Die mittlere Einkommensgruppe, zu denen kleinere Selbständige, Angestellte, Beamte und Facharbeitskräfte zählen, legen ihre Ersparnisse langfristig in festverzinslichen Wertpapieren an, zu denen vor allem auch die Staatsanleihen zählen. Diese Wertpapiere zeichnen sich dadurch aus, dass der Zinssatz in etwa der langfristigen Inflationsrate entspricht, dass aber auch hier das eingegangene Risiko gering ist. Die eingezahlte Geldsumme wird nach Ablauf einiger Jahre wiederum zum Nennwert zurückgezahlt, ein kleines Risiko besteht nur soweit, als der Eigentümer diese Papiere vielleicht vorzeitig verkaufen muss in einer Zeit, in welcher der augenblickliche Kurs unterhalb des Nennwertes dieser Anleihe liegt.

Die oberste Einkommensgruppe legt ihre Ersparnisse in erster Linie in Aktien und in Aktienfonds an, mit denen stets ein mehr oder weniger großes Risiko verbunden ist, die aber auch einen bedeutend höheren Zinssatz garantieren. Diese Einkommensgruppe kann ihre Ersparnisse in risikobehafteten Wertpapieren anlegen, da sie über ein ausreichendes Vermögenspolster verfügt und deshalb bei Kursverlusten

nicht bereits Gefahr läuft, Konkurs zu gehen oder in Armut zu fallen.

Fragen wir uns nun an zweiter Stelle, wie sich denn die Steuerzahlungen, welche der zukünftige Staat erheben muss, um Zinsen und Amortisation zu bezahlen, auf die einzelnen Einkommensgruppen aufteilen. Aus empirischen Untersuchungen wissen wir, dass das unterste Drittel der Einkommensempfänger nahezu keine Einkommenssteuer zu entrichten hat. Bekanntlich beginnt die Einkommenssteuerpflicht erst ab einem bestimmten Mindesteinkommen. Zwar kann man davon sprechen, dass diese Einkommenschicht am Aufkommen der indirekten Steuern, also vor allem der Umsatzsteuer beteiligt wird, da ja hier die Steuer im Güterpreis enthalten ist. Da allerdings die Nominaleinkommen vor allem der Transfereinkommensempfänger so berechnet werden, dass sie ein reales Existenzminimum erhalten und da deshalb eine Erhöhung der Umsatzsteuer zumeist zu einer Anpassung der Transfereinkommen führt, wollen wir die indirekten Steuern aus unserer Betrachtung ausschließen.

Weiterhin zeigen die empirischen Untersuchungen, dass etwa $\frac{2}{3}$ des Einkommensteueraufkommens von dem oberen Drittel der Einkommensbezieher aufgebracht wird. Der Löwenanteil der zusätzlichen Steuerbelastung wird also gerade von den Reicheren bestritten.

Das verbleibende mittlere Drittel wird zwar auch durch zusätzliche Steuersätze belastet, diese Belastung entspricht jedoch einer durchschnittlichen Belastung, weil hier ein Drittel der Einkommensbezieher auch ein Drittel der Steuerlast zu tragen hat.

Ziehen wir nun Bilanz. Die unterste Einkommensgruppe wird am zusätzlichen Steueraufkommen nicht beteiligt, erhält aber auch keine Zins- und Amortisationszahlungen vom Staat, da sie ja auch über keine Staatspapiere verfügt. Die unterste Einkommensgruppe wird also von den angeblichen Belastungen aufgrund heute eingegangener Staatsverschuldung überhaupt nicht berührt.

Die oberste Einkommensgruppe zeichnet sich dadurch aus, dass sie – wie gezeigt – überproportional am Steueraufkommen beteiligt wird, sie trägt etwa $\frac{2}{3}$ der Steuerlast, obwohl

sie nur 1/3 der Steuerzahler ausmacht. Sie ist jedoch auf der andern Seite zumeist auch nicht Nutznießer der Zinszahlungen des Staates, da diese Gruppe ihre Ersparnisse vorwiegend in Aktien und nicht in Staatspapieren anlegt.

Die verbleibende mittlere Einkommensschicht kommt in den Genuss fast aller Zinszahlungen des Staates an die Besitzer der Staatsanleihen und wird andererseits entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtheit der Bürger am Steueraufkommen beteiligt. Für diese Einkommensgruppe gilt also, dass sie per Saldo weder Wohlfahrtsgewinne noch Wohlfahrtsverluste aus der Staatsverschuldung in der Vergangenheit zieht.

Es ist deshalb auch falsch, davon zu sprechen, dass die heutige Staatsverschuldung zu einer inversen sozialen Umverteilung in der Zukunft führen wird. Eher das Gegenteil ist der Fall. Die ärmste Einkommensschicht, welcher ein sozialer Rechtsstaat verpflichtet ist, wird aufgrund der vergangenen Staatsverschuldung überhaupt nicht berührt. Die reichste Einkommensgruppe wird – wie immer wieder gefordert – auch überproportional zu den Steuerlasten herangezogen. Also auch in sozialer Hinsicht führt die heutige Verschuldung in Zukunft nicht zu einer Schieflage, die es zu vermeiden gilt.

4. Bedeutung der Verwendung der Kredite

Diese Überlegungen besagen nicht, dass von einer Staatsverschuldung in keinem Falle eine Belastung der zukünftigen Generationen ausgehen kann. Wir sprachen lediglich davon, dass die Verschuldung als solche zunächst keine negativen Auswirkungen auf die zukünftige Generation nimmt. Es kommt vielmehr entscheidend darauf an, wie die auf dem Verschuldungswege vom Staat eingenommenen zusätzlichen Einnahmen verwendet werden. Wir werden sehen, dass es Verwendungsarten der Kreditsumme gibt, welche die zukünftigen Generationen in starkem Maße belasten, dass es aber auch andere Verwendungsarten gibt, bei denen die zukünftige Wohlfahrt sogar aufgrund der staatlichen Verschuldung ansteigt. Deshalb kann auch nicht gesagt werden, dass die zukünftige Belastung umso stärker ausfällt, je grö-

ßer die Staatsschuld ausfällt. Es kommt vielmehr darauf an, wie der Staat die zusätzlichen Steuereinnahmen verausgabt.

Es ist deshalb auch nicht hilfreich, wenn man die durch Staatsverschuldung verursachte Wohlfahrtsänderung anhand des Umfangs der Staatsverschuldung misst. Einziger brauchbarer Maßstab der Belastung zukünftiger Generationen ist das zu erwartende Wohlfahrtsniveau und damit das Bruttoinlandsprodukt der zukünftigen Generation und dieses Wohlfahrtsniveau wird durch das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Produktivität bestimmt. Es ist also zu klären, ob die Ausgaben, welche der Staat mit Hilfe der zusätzlichen Kredite tätigt, die gesamtwirtschaftliche Produktivität erhöhen oder vermindern.

Wovon hängt es nun ab, ob die defizitär finanzierten Ausgaben die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigern oder vermindern? In erster Linie hängt das Produktivitätsniveau davon ab, ob die zusätzlichen Staatsausgaben konsumtiv oder investiv verwendet werden. Wir können davon ausgehen, dass Ersparnisse, welche auf dem Kapitalmarkt angelegt werden, in erster Linie für investive Ausgaben verwandt werden. Wenn die Anleger private Wertpapiere nachfragen, so handelt es sich in aller Regel um Aktien, Aktienfonds oder auch festverzinsliche Anleihen von Unternehmungen.

Stets werden diese von privaten Unternehmungen aufgenommenen Kredite für investive Zwecke eingesetzt. Sofern also diese Gelder nun zum Ankauf von Staatspapieren dienen, und der Staat diese Gelder vor allem für konsumtive Zwecke verwendet, muss befürchtet werden, dass die gesamtwirtschaftliche Produktivität sinkt. Konsumtive Verwendungen liegen vor allem dann vor, wenn der Staat aus sozialen Gründen Subventionen an private Haushalte, vorwiegend der unteren Einkommensschicht gewährt, also z. B. das Arbeitslosengeld oder die Alters- und Unfallrenten erhöht. Wir wollen festhalten, dass bei konsumtiver Verwendung der Staatsausgaben im Zusammenhang mit der Verschuldung auf jeden Fall mit produktivitätsmindernden Effekten in der Zukunft zu rechnen ist.

Aber auch dann, wenn der Staat die mittels Kredite finanzierten zusätzlichen Ausgaben investiv anlegt, können durchaus produktivitätsmindernde und deshalb die Zukunft

belastenden Wirkungen eintreten. Bei investiver Verwendung kann der Staat erstens selbst Investitionen, also sogenannte Infrastrukturinvestitionen durchführen. Ausbau der Verkehrswege, aber auch der Bildungsstätten stellen solche Infrastrukturinvestitionen dar. Diese können, aber müssen nicht die Produktivität der Volkswirtschaft steigern.

Eine positive Wirkung ist dann zu erwarten, wenn z. B. durch den Ausbau der Verkehrswege bisher vorhandene Engpässe abgebaut werden oder die Verkehrskosten reduziert werden können und wenn aus diesen Gründen die Produktion auch der zukünftigen Perioden erhöht werden kann. Auch beim Ausbau des Bildungswesens kann damit gerechnet werden, dass die Produktion und auch der technische Fortschritt in Zukunft erhöht werden kann, da in Zukunft besser ausgebildete Facharbeitskräfte zur Verfügung stehen.

Allerdings muss auch hier damit gerechnet werden, dass der Staat unter Umständen Fehlinvestitionen durchführt, also Ausgaben macht, welche zwar investiv angelegt werden, aber nicht in der Lage sind, die zukünftigen Produktionsmöglichkeiten zu verbessern. So könnten in der Verkehrspolitik z. B. Straßen angelegt werden, welche mangels Bedarfs gar nicht benutzt werden oder in der Bildungspolitik Studiengänge gefördert und verbessert worden sein, nach denen bei den Unternehmungen gar kein Bedarf besteht.

Selbst dann, wenn sich die investiven Ausgaben des Staates für Infrastrukturinvestitionen an und für sich produktivitätssteigernd auswirken, muss immer noch überprüft werden, ob diese Produktivitätssteigerung tatsächlich größer ausfällt als dann, wenn diese Ersparnisse nicht für den Ankauf von staatlichen Anleihen, sondern von privaten Wertpapieren verwandt worden wären. Nur dann, wenn die Produktivitätssteigerung aufgrund staatlicher Infrastrukturinvestitionen größer oder zumindest nicht geringer ausfällt als bei den sonst getätigten privaten Investitionen, bleibt eine Belastung der zukünftigen Generationen aus.

Die dritte mögliche investive Verwendung der Staatsausgaben liegt darin, dass der Staat Unternehmungen Subventionen gewährt, um diese zu veranlassen, ihr Investitionsvolumen zu vergrößern und auf diesem Wege das zukünftige Wachstum zu fördern. Hier muss erstens mit der Möglich-

keit gerechnet werden, dass sogenannte Mitnahmeeffekte auftreten. Wir sprechen immer dann von einem Mitnahmeeffekt, wenn Unternehmungen Subventionen für Investitionen oder auch für eine Produktionsausweitung kassieren, welche sie auch ohne diese staatlichen Subventionen durchgeführt hätten.

Diese Gefahr ist deshalb sehr groß, weil der Staat ja nicht erkennen kann, wie viel die Unternehmungen investiert hätten, wenn keine Subventionen gewährt worden wären. Der Staat kann nur feststellen, ob die Subventionsgelder zweckgebunden oder zweckentfremdend eingesetzt wurden und selbst bei der Überprüfung der Verwendung der Subventionen kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Unternehmungen diese Gelder zweckentfremdend einsetzen. So ist z. B. bekannt, dass bestimmte Waren nur deshalb ins Ausland ausgeführt wurden, um staatliche Prämien zu kassieren, diese Waren jedoch anschließend wiederum importiert wurden.

Zweitens muss bei einer staatlichen Subventionierung mit der Gefahr gerechnet werden, dass mit diesen Geldern Investitionen getätigt werden, welche sich im Nachhinein als Fehlinvestitionen erweisen oder zumindest nicht eine gleichgroße Rendite erwirtschaften als in anderen Verwendungsarten hätte erreicht werden können. Gerade dann, wenn aufgrund einer staatlichen Subventionierung private Investitionen angeregt werden, also dann, wenn keine Mitnahmeeffekte zu befürchten sind, besteht die Gefahr, dass durch die staatlichen Subventionen Investitionen angeregt werden, die ohne Subventionen nur deshalb nicht durchgeführt worden wären, weil es sich schlicht um unproduktive Investitionen handelt.

Ganz generell gehen wir davon aus, dass der Markt sehr viel sicherer dazu führt, dass die knappen Ressourcen nur in die produktivsten Verwendungen gelenkt werden und dass verlustreiche Investitionen eher vermieden werden als dann, wenn diese Investitionen vom Staat angeregt werden. Private Unternehmungen stehen in einer funktionierenden Marktwirtschaft unter einem doppelten produktivitätssteigernden Anreiz.

Auf der einen Seite locken für den Fall, dass produktivitätssteigernde Investitionen getätigt werden, hohe Gewinne, auf der anderen Seite erleiden Unternehmungen für den Fall, dass Fehlinvestitionen durchgeführt werden, hohe Verluste bis hin zum Konkurs. Gerade diese Anreize fehlen für die Politiker oder Beamten, welche staatlicherseits Investitionen durchführen bzw. veranlassen. Weder erhalten sie bei erfolgreicher Investition einen materiellen Gewinn noch haften sie mit ihrem Vermögen, wenn es sich herausstellt, dass Fehlinvestitionen durchgeführt wurden.

Zwar kann ein Politiker, der eine Volkswirtschaft auf dem Wege der Subventionierung aus einer Krise herausgeführt hat, dafür Ruhm erwerben. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass in aller Regel dieser Ruhm entweder ausbleibt und sich die Wiederwahlmöglichkeiten nicht verbessern, weil dieser Erfolg nicht eindeutig den Politiker zu gerechnet werden kann oder weil die Politiker aufgrund anderer Aktivitäten angegriffen werden oder schlichtweg deshalb, weil die Wähler sehr schnell vergessen und bei der nächsten Wahl nur die Ereignisse berücksichtigen, welche unmittelbar vor der Wahl eingetreten sind.

5. Berücksichtigung von Nebenwirkungen

Ich habe eingangs davon gesprochen, dass eine Staatsverschuldung eine Vielzahl von Wirkungen aufweist, so sind fast alle gesamtwirtschaftlichen Ziele hiervon betroffen, vor allem das Beschäftigungsziel, das Ziel der Geldwertstabilität, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes sowie der Einkommensverteilung sowohl in sozialer als auch intertemporärer Hinsicht. Angesichts dieses komplexen Charakters einer Staatsverschuldung kann man natürlich die Berechtigung einer staatlichen Defizitpolitik nicht einfach nur daran messen, ob und in welchem Umfang zukünftige Generationen belastet werden.

Auch dann, wenn man den Abbau der Staatsverschuldung allein damit rechtfertigt, dass die zukünftigen Generationen nicht belastet werden dürfen, muss eine verantwortungsvolle Politik stets überprüfen, mit welchen unerwünschten Nebenwirkungen auf andere Ziele der Wirtschaftspolitik zu rechnen ist. Der Einfachheit halber wollen wir uns hier al-

lerdings darauf beschränken, die Auswirkungen auf das Ziel der Vollbeschäftigung zu untersuchen. Im Hinblick auf die sonstigen möglichen Auswirkungen einer defizitären Fiskalpolitik sei nochmals auf den oben erwähnten Artikel über ‚Staatsverschuldung, Segen oder Fluch‘ hier im Archiv verwiesen.

6. Die Position der Keynes-Schule

Ich habe weiter oben bereits daraufhin gewiesen, dass sich John Maynard Keynes für eine Staatsverschuldung ausgesprochen hatte. Er begründete dieses Plädoyer für ein Budgetdefizit damit, dass der Konjunkturrückgang und damit auch die Massenarbeitslosigkeit in Zeiten der Depression und Rezession auf eine zu geringe private Güternachfrage zurückgeführt werden müsse. Der Staat habe deshalb die Aufgabe, über ein Defizit im Staatshaushalt die fehlende private Nachfrage zu ersetzen. Es genügt hier nicht, einfach die Staatsausgaben zu erhöhen. Werden diese mit zusätzlichen Steuereinnahmen finanziert, tritt die staatliche Nachfrage nur an die Stelle privater Nachfrage, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist jedoch in diesem Falle nicht angestiegen. Eine Nachfragesteigerung von Seiten des Staates kann nur erwartet werden, wenn die zusätzlichen Ausgaben des Staates defizitär (mit Krediten) finanziert werden. Also kommt nach Auffassung der Keynesianer der staatlichen Verschuldung durchaus eine positive, beschäftigungssteigernde Wirkung zu.

Wenn eine Staatsverschuldung jedoch die Beschäftigung und damit auch das Inlandsprodukt steigert, so kommt das selbst wiederum der zukünftigen Generation zugute. Erhalten nämlich die Arbeitnehmer aufgrund von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit ein geringeres privatverfügbares Einkommen, so schlägt sich dieser Verlust unter anderem auch darin nieder, dass diese Haushalte weniger sparen können und damit auch ihren Kindern weniger Vermögen vererben werden. Indem der Staat durch eine Staatsverschuldung dafür Sorge trägt, dass Vollbeschäftigung herrscht, trägt er indirekt auch dazu bei, dass die zukünftigen Generationen über ein größeres vererbtes Vermögen verfügen können.

7. Kritik an der Keynes-Schule

Nun sind und waren diese keynesianischen Vorschläge innerhalb der Wirtschaftswissenschaften schon immer äußerst umstritten. Es müssen nämlich sehr viele zusätzliche Bedingungen vorliegen, damit von einem Budgetdefizit des Staates auch wirklich diese positiven Beschäftigungseffekte ausgehen. Die Diskussion über die keynesianische Lehre hat gezeigt:

1. Nicht jede größere Arbeitslosigkeit lässt sich mit einer zu geringen Nachfrage nach Gütern erklären. Auch Angebotsfaktoren können sehr wohl Arbeitslosigkeit hervorrufen, so z. B., wenn Arbeitnehmer in den unteren Einkommensklassen deshalb keine Arbeit finden, weil ihre Ausbildung nicht ausreicht, um den Anforderungen in den Betrieben zu entsprechen. Auch kann ein Facharbeitermangel dazu beitragen, dass bestimmte Produktionen gar nicht durchgeführt werden können und dass aus diesen Gründen auch ein Teil der Arbeitnehmer im unteren Einkommensbereich keine Arbeit findet.

Vor allem gilt es zu berücksichtigen, dass die deutsche Volkswirtschaft über wichtige Rohstoffe wie vor allem die Energierohstoffe nicht in ausreichendem Maße verfügt, deshalb auf einen Import dieser Rohstoffe angewiesen ist. Findet hier eine Verknappung statt, so steigen die Rohstoffpreise und dieser Kostenanstieg kann zu einem Konjunkturéinbruch führen, wie die Erfahrungen mit den beiden Ölkrisen in den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts gezeigt haben. Die arabischen Öl-Staaten verhängten damals über die westlichen Staaten ein Öl-Boykott, da diese Staaten Israel in ihrem Kampf gegen die Palästinenser unterstützten. Dieser Boykott führte zu einem drastischen Konjunkturéinbruch.

2. Selbst dann, wenn aufgrund eines staatlichen Budgetdefizites die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in ausreichendem Maße ansteigt, ist keinesfalls gesichert, dass gerade die Nachfrage nach inländischen Arbeitskräften zunimmt. Es besteht die Möglichkeit, dass Unternehmer einen Teil der Produktion ins Ausland verlagern, da ihnen die inländischen Lohnkosten zu hoch erscheinen und da im Ausland diese

Produktionsteile mit niedrigeren Lohnkosten erstellt werden können.

3. Milton Friedman hat gezeigt, dass der positive Beschäftigungseffekt nur vorübergehend zu erwarten ist. Die anfängliche Produktionsausweitung aufgrund einer expansiven Fiskalpolitik des Staates finde nur statt, solange aufgrund der Nachfragesteigerung die Preise und mit ihnen die Gewinne ansteigen. Über kurz oder lang werden jedoch die Gewerkschaften in den anschließenden Tarifverhandlungen eine Lohnkompensation für die Preissteigerungen durchsetzen und in dem Maße, in dem dies den Gewerkschaften gelingt, sinken wiederum die Gewinne der Unternehmungen, es entfällt nun der Anreiz, die Mehrproduktion aufrechtzuerhalten, damit sinkt jedoch auch wiederum die Beschäftigung auf ihr bisheriges niedrigeres Niveau.

Schließlich werden die Unternehmer auf die gesteigerte Nachfrage gar nicht mehr reagieren, da sie in der Zwischenzeit gelernt haben, dass die Preissteigerung nur vorübergehender Natur ist. Sie verzichten dann auf die Mehrproduktion, da der Gewinn nur vorübergehend anfällt und da sie dann, wenn sie einmal mehr Arbeitskräfte beschäftigt haben, sich wegen einer rigorosen Kündigungsgesetzgebung nicht mehr so schnell von den neu eingestellten Arbeitskräften trennen können, wenn der Bedarf an Arbeitskräften wieder zurückgeht.

Man kann auch davon sprechen, dass der Erfolg der expansiven Fiskalpolitik nur solange anhält, als die Mehrnachfrage des Staates unerwartet eintritt und als sich die Marktpartner (Gewerkschaften und Unternehmer) noch nicht an die veränderte Situation angepasst haben. Diese Schlussfolgerungen erklären auch, dass Karl Schiller in den 60er Jahren als Wirtschafts- Finanzminister bei seinem Versuch mit einer staatlichen Defizitpolitik die Konjunktur zu beleben, durchaus Erfolg hatte. Es handelte sich um eine neuartige Politik, sie kam für Unternehmer und Gewerkschaften überraschend, sie hatten noch keine Möglichkeit, sich an die veränderte Situation anzupassen.

4. William D. Nordhaus hat darauf aufmerksam gemacht, dass der Prozess der repräsentativen Demokratie im Zusammenhang mit der staatlichen Fiskalpolitik sogar zu einer

Verschärfung der Konjunkturausschläge führt. Um wiedergewählt zu werden verstärkt die Regierung unmittelbar vor Wahlen ihre Ausgaben. Diese bewirken unmittelbar danach noch vor den Wahlen eine Erhöhung der Einkommen und der Beschäftigung. Die Preissteigerungen, welche aufgrund der Zunahme der umlaufenden Geldmenge in diesem Zusammenhang eintreten, treten allerdings erst sehr viel später, das heißt nach den Wahlen auf.

Da die Wähler ihre Wahlentscheidungen von den Ereignissen abhängig machen, welche unmittelbar vor der Wahl eingetreten sind und in diesem Sinne vergesslich sind, bewirkt diese expansive Fiskalpolitik, dass die Wähler bevorzugt die Regierungsparteien wählen. Ist die Regierung nach den Wahlen wiederum im Amt, sieht sie sich allerdings gezwungen, kontraktive Maßnahmen einzuleiten, um die mit der Zunahme der umlaufenden Geldmenge ausgelöste Inflation zu stoppen. Aufgrund der hohen Vergesslichkeit der Wähler dürften sich jedoch diese Maßnahmen bei der nächsten Wahl in vier bis fünf Jahren nicht negativ auswirken, obwohl sie natürlich wiederum zu einer Reduzierung der Einkommen führen werden.

5. Es ist fraglich, ob die privaten Investitionen tatsächlich aufgrund der Konjunkturspritzen des Staates nachhaltig ansteigen, da die permanenten konjunkturpolitisch bedingten Änderungen in den Staatsausgaben und Steuersätzen das mit fast jeder Investition verbundene Risiko ansteigen lassen und deshalb gerade aus diesen Gründen die Investitionsbereitschaft der Unternehmungen eher lähmen als anregen.

6. Auch haben die Gegner einer keynesianischen Fiskalpolitik darauf aufmerksam gemacht, dass zwischen dem Auftreten des Konjunkturabschwungs, der dadurch eingeleiteten expansiven Maßnahmen des Staates und der Ausweitung der Produktion eine sehr große, etwa 1 1/2 Jahre dauernde Verzögerung (time lags) festzustellen ist. Eine rationale Fiskalpolitik müsste diesen time lag mitberücksichtigen und die expansiven Maßnahmen bereits in einer Zeit einleiten, in der die Konjunktur noch boomt. Umgekehrt müssten die kontraktiven Maßnahmen ebenfalls zu einer Zeit begonnen werden, in der noch Massenarbeitslosigkeit herrscht. Es kann nicht erwartet werden, dass Politiker, welche in periodischen Abständen Wahlen gewinnen müssen, zu einer solchen weit-

sichtigen Politik bereit sind, da vordergründig für die Masse der Wähler gerade das Gegenteil getan wird als das, was scheinbar – aus der Sicht eines Laien – notwendig wäre, also expansive Maßnahmen solange durchzuführen als noch Arbeitslosigkeit besteht.

7. Selbst die These von Keynes, dass in Zeiten des Konjunkturabschwungs die Unternehmungen auch bei noch so starken Zinssenkungen nicht bereit seien, in ausreichendem Maße zu investieren, da sie ja aufgrund des Absatzrückganges überschüssige Kapazitäten aufweisen, muss modifiziert werden. Diese These gilt nur für die sogenannten Erweiterungsinvestitionen. In der Tat kann nicht erwartet werden, dass die Unternehmer ihre Produktionskapazitäten in einer Zeit ausweiten, in welcher wegen Absatzrückganges überschüssige Kapazitäten bestehen. Neben Erweiterungsinvestitionen unterscheiden wir jedoch zusätzlich Rationalisierungsinvestitionen, die dazu dienen, die Produktivität der Produktion zu erhöhen. Gerade in Zeiten des Konjunkturabschwunges sehen sich die Unternehmungen gezwungen, zu rationalisieren, um auf diese Weise den Absatzrückgang zu bremsen. Die These von der Zinsunelastizität der Investitionen gilt also nur für die Erweiterungsinvestitionen, nicht aber für die Rationalisierungsinvestitionen, die gerade in der Rezession ansteigen werden.

Nun gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass mit Rationalisierungsinvestitionen in aller Regel technischer Fortschritt verbunden ist und dass es von der Art des technischen Fortschritts abhängt, wie sich die Beschäftigungslage verändert. Wir unterscheiden zwischen arbeitssparenden, kapitalsparenden und sogenannten neutralen Fortschritt. Kommt arbeitssparender Fortschritt zum Zuge, so kann unter Umständen in der Tat Arbeitslosigkeit entstehen. Man sollte jedoch diese Gefahr auch nicht überschätzen.

Erstens werden bei Rationalisierungsinvestitionen immer zwei sich kompensierende Effekte ausgelöst. Auf der einen Seite wird Arbeit durch Kapital substituiert, dieser Effekt führt partiell zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit. Auf der anderen Seite steigt jedoch mit der Investition die Nachfrage und dieser Effekt (der sogenannte Kompensationseffekt) führt partiell zu einer Zunahme der Beschäftigung. Es kann somit in der Regel damit gerechnet werden, dass sich auch

bei arbeitssparendem technischen Fortschritt die Zunahme der Arbeitslosigkeit per Saldo zumindest in Grenzen hält.

Zweitens hatte Erich Streißler in einer empirischen Untersuchung nachgewiesen, dass im Verlaufe der letzten Hundert-fünfzig Jahre der technische Fortschritt im Durchschnitt kapitalsparend war, der sich vor allem durch die Möglichkeit eines Abbaus von kostspieligen Lägern ergab. Historisch gesehen führten somit Rationalisierungsinvestitionen im Durchschnitt nicht zu Arbeitslosigkeit.

Drittens schließlich hängt die Frage, welche Art von technischem Fortschritt überwiegt entscheidend vom Verhältnis der Faktorpreise (vom Lohnzinsverhältnis) ab. Es gibt immer ein Lohn-Zinsverhältnis, das den Knappheitsverhältnissen entspricht und das gerade deshalb keine Arbeitslosigkeit auslöst. Die Schwierigkeit liegt nun darin, dass gerade durch die keynesianische Beschäftigungspolitik tendenziell das Lohn-Zinsverhältnis zu hoch ausfällt. Auf der einen Seite versucht der Staat das Zinsniveau niedrig zu halten, nicht etwa deshalb, weil dadurch Investitionen angeregt werden sollen – bekanntlich unterstellt ja Keynes, dass die Investitionen nur in sehr geringem Maße auf Zinssenkungen reagieren –, sondern allein deshalb, um auf diese Weise die auf den Staat entfallende Zinslast zu reduzieren.

Auf der anderen Seite wird im Rahmen der Kaufkrafttheorie die These vertreten, dass es in Zeiten des Konjunkturab-schwungs einer expansiven Lohnpolitik bedürfe, um die Konsumnachfrage zu erhöhen. Ich habe an anderer Stelle nachgewiesen, dass sich die Kaufkrafttheorie zu Unrecht auf Keynes beruht. Denn im keynesianischen System führen nur Veränderungen in der autonomen Nachfrage (also z. B. in der Konsumneigung) zu Beschäftigungssteigerungen, nicht aber induzierte Nachfragesteigerungen, welche allein aufgrund einer Einkommenssteigerung erwartet werden.

Also müssen wir davon ausgehen, dass gerade im Zuge der Realisierung keynesianischer Beschäftigungspolitik Wirkungen ausgelöst werden, welche einen arbeitssparenden Fortschritt begünstigen und damit unter Umständen die Arbeitslosigkeit erzeugen, welche diese Politik angeblich reduzieren möchte.

8. Argumente gegen eine prozyklische Politik

Es gibt also mit anderen Worten eine Vielzahl von Gründen, weshalb bezweifelt werden muss, ob mit Hilfe einer Staatsverschuldung – und damit einer antizyklischen Fiskalpolitik – tatsächlich wie von Keynes behauptet die Arbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden kann. Aus diesen Überlegungen darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass deshalb eine prozyklische Fiskalpolitik erwünscht sei. Von einer prozyklischen Fiskalpolitik sprechen wir immer dann, wenn bei einem Konjunkturabschwung die Steuersätze erhöht und die Staatsausgaben gesenkt werden bzw. bei einem Konjunkturaufschwung die Steuersätze verringert und die Staatsausgaben erhöht werden.

Trotz dem Umstand, dass sich die Nachfragetheoretiker (die Keynesianer) und die Angebotstheoretiker (Neoklassiker) uneinig sind, auf welchem Wege denn Arbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden kann, in einem Punkt sind sich beide Schulen einig: Eine prozyklische Politik ist in jedem Falle unerwünscht, da sie dazu beiträgt, dass die Konjunkturschwankungen und damit auch die Arbeitslosigkeit in Zeiten der Rezession noch verstärkt werden. Wenn der Staat in Zeiten des Konjunkturabschwungs die Staatsausgaben kürzt und/oder die Steuersätze erhöht, so verringert er damit die Gesamtnachfrage auf zweierlei Weise und zwar dadurch, dass auf der einen Seite die staatliche Nachfrage zurückgeht und auf der anderen Seite gleichzeitig die private Nachfrage ebenfalls gedrosselt wird, da mit einer Erhöhung der Steuersätze das privatverfügbare Einkommen der privaten Haushalte ex definitione zurückgeht.

Der Unterschied zwischen beiden Schulen besteht also nicht darin, dass die einen eine antizyklische, die anderen eine prozyklische Fiskalpolitik fordern, sondern dass die Keynesianer über ein ‚go and stop‘ (über Gasgeben und Bremsen) Arbeitslosigkeit zu bekämpfen versuchen und die Gegner der Keyneschule eine langfristig orientierte Fiskalpolitik fordern, welche über einen Konjunkturzyklus hinweg eine von der Konjunkturlage unabhängige Ausgabenpolitik durchführt. Nur auf diesem Wege und nicht durch permanente Änderungen der wirtschaftlichen Daten (Zinssätze und Staatsausgaben) könne nach Meinung der Angebotstheoretiker

ker die Sicherheit erreicht werden, welche die Unternehmungen für ihre langfristigen Investitionen benötigen.

Entscheidend ist nun: Die Forderung, der Staat solle daraufhin arbeiten, dass keine zusätzliche staatliche Verschuldung eintritt, dass also mit anderen Worten das laufende Staatsbudget stets ausgeglichen ist, zwingt die Regierungen zu einer prozyklischen Fiskalpolitik. In Zeiten des Konjunkturabschwungs sinken die Steuereinnahmen, sie sinken sogar wegen der progressiven Einkommenssteuer überproportional und die Staatsausgaben steigen bei konstant bleibenden Ausgabensätzen an. So hat z. B. die gesetzliche Arbeitslosenversicherung wegen der Zunahme der Arbeitslosigkeit eine steigende Summe an Arbeitslosengeld auszusahlen. Es entstehen also in Zeiten des Konjunkturabschwungs automatisch Budgetdefizite, die nur dann vermieden werden können, wenn der Staat die Steuersätze erhöht und/oder die Ausgabensätze reduziert, mit anderen Worten prozyklisch handelt und damit zu einer Verschärfung der Konjunkturlage beiträgt.

9. Schlussfolgerungen

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen Überlegungen für den Versuch ziehen, die staatliche Neuverschuldung drastisch zu reduzieren? Im Jahre 2009 hatte das Parlament beschlossen, eine Schuldenbremse im Grundgesetz zu verankern. Danach darf die jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes maximal 0,35% des Bruttoinlandsproduktes betragen, für die Länder wurde die Nettokreditaufnahme ganz untersagt. Allerdings gilt diese Begrenzung nur für das strukturelle, also nicht konjunkturbedingte Budgetdefizit, auch werden Ausnahmen bei Naturkatastrophen und schweren Rezessionen erlaubt. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass diese Schuldenbremse europaweit eingeführt wird.

Diese Regelung scheint mir aus mehreren Gründen nicht zweckdienlich zu sein. Erstens sind die Formulierungen sehr vage. Die Regierung kann diese Schuldenbremse sehr ernst nehmen, sie wird dann in große Schwierigkeiten geraten. Die Bestimmung lässt jedoch genügend Hintertürchen offen, um sich bei Bedarf in großem Umfang weiterhin zu verschulden

und die Regierungen werden diese Verschuldung eben damit begründen, dass diese konjunkturell und nicht strukturell bedingt sei.

Es sind meines Erachtens vor allem zwei Punkte zu kritisieren. Es wird erstens so getan, als wäre eine Neuverschuldung als solche unerwünscht (und zwar zukunftsbelastend), obwohl wir oben gezeigt haben, dass nicht so sehr der absolute Umfang, sondern die Verwendung der aufgenommenen Kredite darüber entscheidet, ob das Wohlfahrtsniveau der zukünftigen Generationen auf diesem Wege vermindert oder aber auch vermehrt wird.

Zweitens beziehen sich die Regelungen der Schuldenbremse auf die kurzfristig, jedes Jahr anfallende Neuverschuldung; wir haben oben gesehen, dass in diesem Falle den Regierungen gar nichts anderes übrig bleibt, als eine prozyklische Fiskalpolitik zu treiben, also in Zeiten der Rezession und Depression die Steuersätze zu erhöhen und die Staatsausgaben zu drosseln. Dies führt jedoch notwendiger Weise zu einer Verschärfung der Konjunkturausschläge. Diese Politik ist somit so angelegt, dass sie genau die Ausnahmebedingungen herbeiführt oder zumindest verstärkt, welche dann doch – zumindest dem Bund – ein defizitäres Budget erlauben. Da die Länder überhaupt kein Defizit mehr machen dürfen, bedeutet dies gleichzeitig, dass der Bund in immer stärkerem Maße den in Not geratenen Ländern finanziell helfen muss, mit dem Ergebnis, dass eine Tendenz zum Zentralismus ausgelöst wird, das Gegenteil dessen, was eigentlich unsere Verfassung vorsieht.

Im Hinblick auf die Verwendung eines staatlichen Budgetdefizites gilt es daran zu erinnern, dass das Grundgesetz auch schon bisher nur eine staatliche Nettokreditaufnahme gestattet, welche durch staatliche Infrastrukturmaßnahmen gedeckt werden. Diese Bestimmung geht sehr viel besser auf die Frage ein, inwieweit ein Budgetdefizit zukunftsbelastend und deshalb unerwünscht ist.

Desweiteren lässt sich das Ziel, dass vom Staat aus zumindest die Konjunkturausschläge nicht noch vergrößert werden, nur dadurch erreichen, dass man das Defizitverbot auf den gesamten Konjunkturzyklus und nicht auf das einzelne Jahr bezieht. Nur auf diese Weise lässt sich eine prozyklische

Fiskalpolitik vermeiden und nur so gehen von der staatlichen Aktivität keine konjunkturverschärfenden Wirkungen aus.

Wenn wir berücksichtigen, dass über eine Staatsverschuldung nicht nur möglicherweise eine Belastung der zukünftigen Generation zu befürchten ist, sondern dass weitere Ziele wie etwa das Ziel der Geldwertstabilität sowie des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts gefährdet werden, so gilt es in der Tat dafür Sorge zu tragen, dass über einen Konjunkturzyklus hinweg kein staatliches Budgetdefizit realisiert wird. Vor allem ist zu berücksichtigen, dass wie ich in meinem Artikel ‚Staatsverschuldung, Segen oder Fluch‘ gezeigt habe, eine demokratische Kontrolle der Politiker durch die Wähler nur möglich ist, wenn die konsumtiven Staatsausgaben langfristig durch Steuereinnahmen gedeckt werden. Nur in diesem Falle kann der Wähler in seiner Mehrheit frei entscheiden, ob eine Ausweitung der Staatsausgaben und damit gleichzeitig eine Reduzierung der privaten Verwendung der wirtschaftlichen Ressourcen erwünscht ist.

Allerdings ergeben sich bei dem Versuch, diese Verpflichtung zu einem über den ganzen Konjunkturzyklus geltenden Gebot zum ausgeglichenen Budget, gesetzlich zu verankern, Schwierigkeiten, da eine Legislaturperiode nicht mit der Länge eines Konjunkturzyklus zusammenfällt und da darüber hinaus auch die konkreten Konjunkturzyklen eine recht unterschiedliche Zeitspanne umfassen.

Man kann der Forderung nach einem langfristigen Budgetausgleich nur dadurch gerecht werden, dass man die Regierungen verpflichtet, jeweils in Zeiten des Konjunkturaufschwungs, in dem Umfang, in dem die Steuereinnahmen steigen und ein Teil der Staatsausgaben wie etwa die Zuschüsse zur Arbeitslosenversicherung konjunkturbedingt zurückgehen, zunächst Schulden abzutragen, bevor neue, nicht vertraglich festgelegte Ausgabensteigerungen beschlossen werden.