

Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik

Herausgegeben von
Alfred E. Ott, Tübingen
Heinrich Strecker, Tübingen
Heinz Lampert, Augsburg
Alois Oberhauser, Freiburg
Adolf Wagner, Tübingen



Zur Abgrenzung und finanzpolitischen Bedeutung verschiedener Arten der Staatsverschuldung

Public Debt: Different Types and their Policy Implications

Von Wolfgang Scherf, Freiburg

Der Umfang der staatlichen Netto-Neuverschuldung steht immer wieder im Zentrum finanzpolitischer Auseinandersetzungen. Während angebotstheoretisch orientierte Ökonomen für eine Verminderung des gesamten oder wenigstens des strukturellen Defizits plädieren, weisen Vertreter der Fiscal Policy dies aus konjunkturpolitischen Gründen zurück und fordern den Einsatz einer antizyklischen Staatsverschuldung zur Überwindung der Beschäftigungskrise. „Diese Widersprüche liegen zunächst und wohl vor allem an unterschiedlichen theoretischen Positionen“¹⁾. Es fällt jedoch auf, daß Anhänger und Gegner einer möglichst raschen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unterschiedliche Arten der Staatsverschuldung in den Vordergrund ihrer Überlegungen stellen. Eine problemgerechte Abgrenzung der Defizitkomponenten kann daher zur Klärung der Differenzen beitragen. Mit diesem Ziel wird im folgenden ein kreislauftheoretischer Ansatz zur Zerlegung der gesamten Netto-Neuverschuldung in ihre finanzpolitisch relevanten Bestandteile präsentiert.

Arten der Staatsverschuldung

In der Literatur finden sich unterschiedliche Konzepte zur Aufteilung des staatlichen Finanzierungssaldos, die hier nicht im einzelnen vorgestellt werden können²⁾. Allen gemeinsam ist die Differenzierung nach konjunkturellen und strukturellen Ursachen der Staatsverschuldung. Abweichungen ergeben sich einerseits bei der konkreten Zuordnung verschiedener Budgetpositionen, zum anderen infolge der Berücksichtigung weiterer Defizitkomponenten. In der finanzpolitischen Diskussion spielen vor allem folgende Begriffe eine Rolle:

¹⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 34, Bonn 1984, S. 2.

²⁾ Vgl. z.B. W. Ehrlicher, Grenzen der Staatsverschuldung, in: P. Bohley/G. Tolkemitt (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Tübingen 1979, S. 27ff. B. Rohwer, Strukturelles Defizit und Konsolidierungsbedarf, in: Ifo-Studien, H. 4, 1983, S. 299ff. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1981/82, Z. 244ff. und Z. 371ff. A. Oberhauser, Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, 1985, S. 333ff.

- Das konjunkturbedingte oder auch konjunkturelle Defizit umfaßt die aus einer unterdurchschnittlichen Auslastung des Produktionspotentials automatisch resultierenden Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Staates (unter Einschluß der Sozialversicherungen)³⁾. Es handelt sich auf der Einnahmenseite um Steuer- und Beitragsausfälle, die bei gegebenen Steuertarifen und Beitragssätzen allein durch einen Rückgang der Bemessungsgrundlage (relativ zum Produktionspotential) zustande kommen. Auf der Ausgabenseite schlagen dementsprechend nur die ohne aktives Handeln des Staates anfallenden Mehrbelastungen, insbesondere die Transferzahlungen an (konjunkturell) Arbeitslose zu Buche. Meist wird die Auffassung vertreten, der konjunkturbedingte Teil der Staatsverschuldung verschwinde mit zunehmender Annäherung an die Normalauslastung von selbst.
- Haushaltsfehlbeträge, die sich aus der Kreditfinanzierung diskretionärer stabilitätspolitischer Maßnahmen des Staates ergeben und über das konjunkturbedingte Defizit hinausgehen, werden als antizyklisches Defizit bezeichnet⁴⁾. Auch von dieser Komponente der öffentlichen Verschuldung erwartet man in der Regel, daß ihre Notwendigkeit bei normaler Auslastung der Produktionskapazitäten automatisch entfällt. Ehrlicher rechnet das antizyklische zum konjunkturellen Defizit im weiteren Sinne⁵⁾. Im Gegensatz zum konjunkturbedingten Defizit (in der hier verwendeten Abgrenzung), das lediglich dazu dient, die staatliche Nachfrage in Relation zur Vollbeschäftigung⁶⁾ aufrechtzuerhalten sowie ein weiteres Absinken der privaten Nachfrage zu verhindern, läuft die antizyklische Verschuldung auf eine Erhöhung der staatlichen und/oder eine Anregung der privaten Nachfrage hinaus. Außerdem kommt sie bei Unterauslastung des Produktionspotentials nicht automatisch zustande, sondern muß durch aktives Handeln herbeigeführt werden. Aufgrund dieser Unterschiede ist es angebracht, konjunkturbedingte und antizyklische Defizite getrennt auszuweisen.
- Das strukturelle Defizit entspricht, wenn keine weitere Differenzierung vorgenommen wird, dem Teil der Staatsverschuldung, „... der bei gegebener längerfristiger Ausgabenplanung einerseits und konstanter Steuerstruktur andererseits vorläge, wenn Vollbeschäftigung herrschen und ... ein konjunkturelles Defizit sowohl im engeren als auch im weiteren Sinne (d.h. unter Einschluß des antizyklischen Defizits; d.V.) nicht vorliegen würde“⁷⁾. In der Regel geht man davon aus, daß die Gesamtverschuldung bei Normalauslastung mit dem strukturellen Defizit gleichzusetzen ist.

³⁾ Die Berücksichtigung des sozialen Sicherungssystems bietet sich an, weil dort die gleichen Probleme auftreten wie bei den Gebietskörperschaften. Wenn Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen aus stabilitätspolitischen Gründen unterbleiben sollen, müssen konjunkturbedingte Finanzierungslücken (eventuell nach der Auflösung von Rücklagen) durch eine zusätzliche Kreditnahme gedeckt werden. Dabei spielt es keine wesentliche Rolle, ob sich die Sozialversicherungen selbst verschulden oder ob der Bund auf Kredite zurückgreift und die Mittel in Form von Zuschüssen an die Sozialversicherungen weiterleitet.

⁴⁾ Vgl. A. Oberhauser, *Das Schuldenparadox*, a.a.O., S. 333ff.

⁵⁾ Vgl. W. Ehrlicher, *Grenzen der Staatsverschuldung*, a.a.O., S. 31.

⁶⁾ Die Begriffe Vollbeschäftigung und Normalauslastung werden im folgenden synonym verwendet.

⁷⁾ W. Ehrlicher, *Grenzen der Staatsverschuldung*, a.a.O., S. 32/33. Der Sachverständigenrat hat ein spezifisches Konzept zur Berechnung des strukturellen Defizits entwickelt. Vgl. dazu G. Krause-Junk, *Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls. Zu einigen Begriffen des Sachverständigenrats*, in: *Finanzarchiv*, N.F. Bd. 40, 1982, S. 1ff.

– Der Sachverständigenrat unterscheidet neben dem strukturellen und konjunkturellen Defizit noch die sogenannte Normalverschuldung, eine mittelfristig konstante, potentialorientierte Kreditfinanzierungsquote, an die sich die Wirtschaft angeblich gewöhnt hat⁸⁾. Die Normalverschuldung würde sich nur in einer entsprechenden Verminderung des strukturellen Defizits (in der genannten Abgrenzung) niederschlagen. Eine gesonderte Berücksichtigung erscheint daher nicht erforderlich.

Mit dem strukturellen, konjunkturbedingten und antizyklischen Defizit sind die relevanten Komponenten der Staatsverschuldung umrissen. Im folgenden wird es darum gehen, ob sich die herkömmlichen Definitionen aus kreislauftheoretischer Sicht als zweckmäßig erweisen.

Das Ausgangsmodell

Die Multiplikatoranalyse ist ein wesentlicher Bestandteil kreislauftheoretischer Ansätze zur Erklärung des Volkseinkommens und seiner Veränderungen. Ein einfaches Multiplikatormodell bildet daher den Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen. Das (Netto-)Sozialprodukt (Y) entspricht stets der Summe aus dem privaten Konsum (C), den privaten (Netto-)Investitionen (I), den staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen (G) und dem Saldo der Leistungsbilanz ($X - M$):

$$Y = C + I + G + (X - M) . \quad (1)$$

Für eine multiplikatortheoretische Ableitung des Sozialprodukts sind die verschiedenen Nachfrageaggregate in autonome und einkommensabhängige Komponenten zu zerlegen. Das Gesamteinkommen kann dann als Produkt aus dem Multiplikator und der autonomen Nachfrage dargestellt werden. Akzeleratoreffekte lassen sich in der Höhe des Multiplikators berücksichtigen.

Konsum, Investitionen und Leistungsbilanzsaldo bilden zusammen die private Nachfrage (N_{pr}). Ein Teil davon wird als autonom angesehen (N^a). Der Rest sei vom verfügbaren Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte abhängig. Dieses ergibt sich aus dem Gesamteinkommen nach Abzug der Steuern und Sozialabgaben sowie Hinzurechnung der Transferzahlungen. Letztere bleiben im folgenden der Einfachheit halber außer Betracht⁹⁾. Dann gilt für die private Nachfrage:

$$N_{pr} = N^a + b(1 - t)Y \quad (2)$$

mit b für die marginale Ausgabenquote und t für den durchschnittlichen Abgabensatz. Betrachtet man die staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen als autonom (G^a), so folgt für das Sozialprodukt:

$$Y = \frac{1}{1 - b(1 - t)} (N^a + G^a) . \quad (3)$$

⁸⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1981/82, Z. 372 und Jahresgutachten 1976/77, Z. 221.

⁹⁾ Vgl. zur Berücksichtigung autonomer sowie konjunkturabhängiger Transferzahlungen (Arbeitslosenunterstützung) im Multiplikatormodell W. Scherf, Budgetmultiplikatoren. Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, 1985, S. 351ff.

Das staatliche Budgetdefizit (D) ergibt sich unter den getroffenen Annahmen als Differenz zwischen autonomen Staatsausgaben und einkommensproportionalen Staatseinnahmen:

$$D = G^a - tY = G^a - \frac{t}{1 - b(1 - t)} (N^a + G^a) . \quad (4)$$

Über die Festlegung von Ausgabenniveau und Abgabenquote kann der Staat seinen Finanzierungssaldo selbst beeinflussen. Dieser wird aber auch durch die marginale Ausgabenquote und die autonome Nachfrage der privaten Wirtschaftssubjekte determiniert.

Das vorliegende Modell kann gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge nur in sehr elementarer Form vermitteln. Realitätsnähere Ansätze zur Erklärung des Gesamteinkommens berücksichtigen eine Vielzahl zusätzlicher Determinanten des Nachfrageverhaltens und arbeiten dementsprechend mit wesentlich komplizierteren Multiplikatoren¹⁰). Hier geht es jedoch nicht um eine möglichst genaue Erfassung der makroökonomischen Beziehungen, sondern um die grundlegende Bedeutung von Multiplikatoreffekten für die Abgrenzung der verschiedenen Komponenten der Staatsverschuldung. Auf die Entwicklung eines komplizierteren Modellrahmens soll daher verzichtet werden.

Konjunkturbedingte Defizite

Als konjunkturbedingte Verschuldung wird in der Regel die Kreditnahme des Staates bezeichnet, die erforderlich ist, um Mindereinnahmen und Mehrausgaben infolge eines Zurückbleibens des tatsächlichen hinter dem Sozialprodukt bei Vollbeschäftigung zu kompensieren. Grundsätzlich sollten in diesem Zusammenhang alle konjunkturabhängigen Einnahmen und Ausgaben des Staates – unter Einfluß der Sozialversicherungen – berücksichtigt werden, insbesondere auch die Sozialabgaben und die konjunkturbedingten Transferzahlungen an Arbeitslose. Häufig konzentriert man sich jedoch auf die Haushalte der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und beschränkt damit die Überlegungen zum konjunkturbedingten Defizit auf Steuermindereinnahmen und zusätzliche Zahlungen an die Arbeitslosenversicherung¹¹).

Die Entstehung eines konjunkturbedingten Defizits läßt sich am besten ausgehend von einer vollbeschäftigten Wirtschaft verdeutlichen. Für das Sozialprodukt bei Normalauslastung (Y_n) muß dann analog zu Gl. (3) gelten:

$$Y_n = Y_0 = \frac{1}{1 - b(1 - t)} (N_0^a + G_0^a) = m(N_0^a + G_0^a) \quad (5)$$

mit m für den aus b und t resultierenden Multiplikator. Der Index 0 kennzeichnet die Ausgangswerte der jeweiligen Größen. Aus Vereinfachungsgründen bietet es sich an, die marginale Ausgabenneigung und die durchschnittliche Abgabenquote als konstant

¹⁰) Vgl. z.B. H. Hesse, Theoretische Grundlagen der „Fiscal Policy“, München 1983.

¹¹) Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1981/82, Z. 249. W. Ehrlicher, Grenzen der Staatsverschuldung, a.a.O., S. 30. B. Rohwer, Strukturelles Defizit und Konsolidierungsbedarf, a.a.O., S. 301.

zu betrachten, so daß hier eine Unterscheidung zwischen ursprünglichen und aktuellen Werten entfällt ($b = b_0$ und $t = t_0$). Auf Modifikationen, die sich bei einer Aufhebung dieser Annahme ergeben, wird jedoch im Anschluß an die modelltheoretischen Überlegungen eingegangen.

Das ursprüngliche Budgetdefizit (D_0) erhält man durch Einsetzen der Ausgangswerte in Gl. (4):

$$D_0 = G_0^a - tY_0 = G_0^a - tm(N_0^a + G_0^a) = D_s . \quad (6)$$

Nach der herkömmlichen Interpretation hätte die Gesamtverschuldung bei Normalauslastung (eventuell nach Abzug eines Normaldefizits) strukturellen Charakter ($D_0 = D_s$). Auf die Problematik dieser Abgrenzung wird noch zurückzukommen sein. Vorläufig mag es genügen, die Kreditnahme des Staates, die bereits zu Beginn eines konjunkturellen Rückschlags bestand und seither andauert, mit dem Begriff des strukturellen Defizits zu belegen¹²).

Wodurch kann es nun zu einer konjunkturbedingten Verschuldung kommen? Wenn man darunter die ohne aktives Handeln des Staates eintretenden (zusätzlichen) Haushaltsfehlbeträge versteht, kommen als Ursache nur Veränderungen der privaten Bestimmungsfaktoren des Budgetdefizits in Betracht, in unserem Modell also Abweichungen der marginalen Ausgabenneigung oder der autonomen Privatnachfrage von ihren Ausgangswerten. Die grundlegenden Zusammenhänge sollen am Beispiel einer Verminderung der autonomen Privatnachfrage von N_0^a auf N_1^a aufgezeigt werden. Wenn der Staat auf antizyklische Gegenmaßnahmen verzichtet, stellt sich nach Ablauf der Multiplikatorprozesse das Sozialprodukt Y_k ein, das konjunkturbedingt geringer als Y_n ausfällt:

$$Y_k = m(N_1^a + G_0^a) = Y_n - m(N_0^a - N_1^a) . \quad (7)$$

Aus der Differenz zwischen Y_n und Y_k resultieren Mindereinnahmen, die ein konjunkturbedingtes Defizit (D_k) verursachen:

$$D_k = t(Y_n - Y_k) = tm(N_0^a - N_1^a)^{13} . \quad (8)$$

Abbildung 1 verdeutlicht diese Wirkungen einer Verminderung der autonomen Privatnachfrage. Im oberen Teil ist die Beziehung zwischen autonomer Nachfrage, Multiplikator und Sozialprodukt, im unteren Teil der Zusammenhang zwischen Sozialprodukt und Staatsverschuldung dargestellt. In der Ausgangslage herrscht annahmegemäß Vollbeschäftigung (Y_n) und es liegt ein strukturelles Defizit (D_s) vor. Wenn die autonome Privatnachfrage sinkt, kommt es zu einem multiplikativen Rückgang des Sozialprodukts auf Y_k . Aufgrund der geringeren Staatseinnahmen stellt sich bei gegebenen Ausgaben eine höhere Gesamtverschuldung ein, das heißt bei Y_k liegt sowohl ein strukturelles, als auch ein konjunkturbedingtes Defizit vor ($D = D_s + D_k$). Die konjunkturbedingte Verschuldung resultiert formal aus einer Bewegung entlang der Defizitfunktion von A nach B.

¹² Vgl. A. Oberhauser, Das Schuldenparadox, a.a.O., S. 342.

¹³ Das Produkt aus Abgabenquote und Einkommensmultiplikator ist der Budgetmultiplikator einer Änderung der autonomen Privatnachfrage. Vgl. W. Scherf, Budgetmultiplikatoren, a.a.O., S. 355 ff.

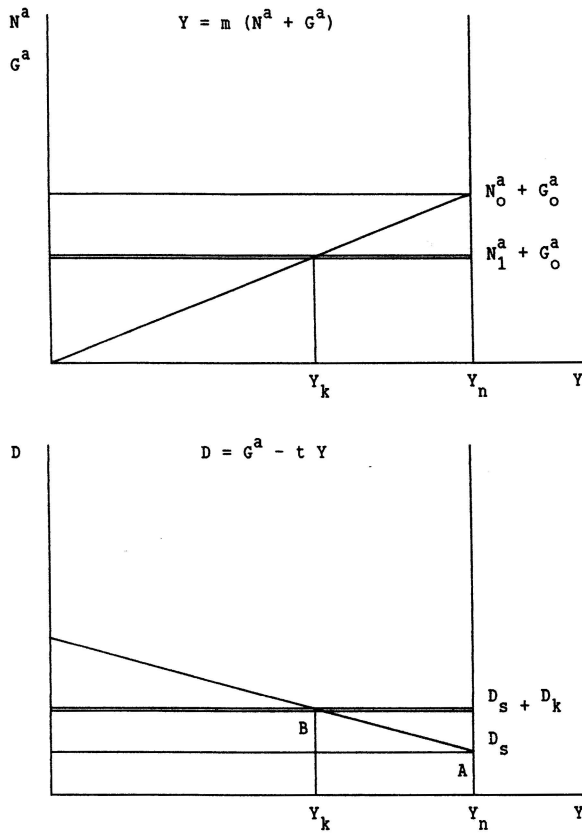


Abb. 1

Wie Gl. (8) zeigt, verschwindet das konjunkturbedingte Defizit von selbst, wenn sich die autonome Privatnachfrage wieder ihrem Ausgangswert nähert und es infolgedessen zu einer besseren Auslastung des Produktionspotentials kommt. Denkbar wäre auch ein Anstieg der marginalen Ausgabenneigung, der den Rückgang der autonomen Privatnachfrage über eine Erhöhung des Multiplikators kompensiert. In jedem Fall kommt es nur dann zu einer passiven Konsolidierung der konjunkturbedingten Verschuldung, wenn die konjunkturelle Erholung auf (erneute) Veränderungen im privaten Nachfrageverhalten zurückgeht. Diese Eigenschaft kann also ein Bestandteil einer allgemeingültigen Definition des konjunkturbedingten Defizits sein. Basiert nämlich die Annäherung an den normalen Auslastungsgrad des Produktionspotentials allein auf antizyklischen Maßnahmen des Staates, so sind die damit verbundenen Änderungen des Budgetsaldos nicht mehr als konjunkturbedingt anzusehen.

Bislang wurden die Budgeteffekte einer Verminderung der autonomen Privatnachfrage unter der Annahme einer konstanten Abgabenquote diskutiert. Infolge der Steuerprogression ist die Abgabenquote jedoch eine variable Größe, die mit der Bemessungsgrundlage abnimmt. Würde das Sozialprodukt in einer Rezession absolut sinken,

so hätte die bei progressivem Tarifverlauf relativ höhere Aufkommenselastizität einerseits eine zusätzliche Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, andererseits eine Erhöhung des konjunkturbedingten Defizits zur Folge. In der Realität läßt sich aber nur selten ein absoluter Rückgang der nominellen Bemessungsgrundlage beobachten. Konjunkturelle Rückschläge äußern sich meist in unterdurchschnittlichen Wachstumsraten des Sozialprodukts. Darüber hinaus sind kosten-, insbesondere lohnkostenbedingte Preissteigerungen auch bei Unterbeschäftigung eher die Regel als die Ausnahme, so daß das nominelle selbst bei einem Rückgang des realen Sozialprodukts steigt. Beides läuft darauf hinaus, daß die automatische Stabilisierungswirkung der Steuerprogression nur begrenzt zum Tragen kommt.

Im Vergleich zu den Veränderungen der Abgabenquote dürften die im Modell ebenfalls vernachlässigten konjunkturbedingten Mehrausgaben zur Unterstützung der Arbeitslosen einen größeren Beitrag zur Begrenzung von Einkommens- und Beschäftigungsverlusten leisten. Aufgrund der Dynamisierung dieser Transferzahlungen wird ihre Stabilisierungsfunktion von Wachstums- und Inflationsprozessen kaum beeinträchtigt. Nimmt man die Elastizität des öffentlichen Einnahmen- und Ausgabensystems zusammen, so ist gegenüber dem einfachen Multiplikatormodell durchaus mit einer stärkeren Dämpfung der Konjunkturschwankungen, aber auch mit entsprechend höheren konjunkturbedingten Defiziten zu rechnen. Derartige Zusatzeffekte sind jedoch strikt zu unterscheiden von Veränderungen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben, die erst durch eine diskretionäre Finanzpolitik zustande kommen. Daraus resultierende Budgetwirkungen können nicht mehr dem konjunkturbedingten, sondern müssen dem antizyklischen Defizit zugerechnet werden.

Die finanzpolitische Bedeutung des konjunkturbedingten Defizits liegt in der Begrenzung der negativen Einkommens- und Beschäftigungswirkungen eines Nachfragerückgangs im privaten Sektor. Diese positiven Wirkungen ergeben sich, weil der Staat nicht durch eine Parallelpolitik zur Unterauslastung des Produktionspotentials beiträgt, indem er zum Beispiel seine Ausgaben an den rückläufigen bzw. nur verzögert steigenden Einnahmen orientiert. Da in der Regel, wenn auch unzutreffenderweise, von einem automatischen Abbau der konjunkturbedingten Verschuldung im Aufschwung ausgegangen wird, herrscht im Prinzip Einigkeit darüber, daß sie nicht (aktiv) konsolidiert werden muß¹⁴⁾.

Antizyklische Defizite

Antizyklische Defizite gehen auf aktive stabilitätspolitische Maßnahmen des Staates zurück. Diese Komponente der öffentlichen Verschuldung haben die Anhänger der Fiscal Policy im Auge, wenn sie einen expansiven Kurs der Finanzpolitik in der Rezession fordern. Dabei übersehen oder verschweigen sie häufig, daß zuvor die konjunkturbedingte und meist auch eine strukturelle Verschuldung hingenommen werden muß¹⁵⁾. Angebots-theoretiker sprechen sich allerdings nicht aus diesem Grund gegen eine antizyklische Politik aus. Sie befürchten vielmehr, daß eine Zunahme der öffentlichen Verschuldung mehr oder weniger zwangsläufig zu einer Verdrängung der privaten Nachfrage, insbesondere der privaten Investitionen führen müsse.

Derartige crowding-out-Effekte lassen sich jedoch unter bestimmten geld- und lohnpolitischen Voraussetzungen weitgehend vermeiden. Wenn die Zentralbank ein Geld-

¹⁴⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1981/82, Z. 372.

¹⁵⁾ Vgl. A. Oberhauser, Das Schuldenparadox, a.a.O., S. 343.

mengenwachstum zuläßt, das die Finanzierung des im Aufschwung steigenden Transaktionsvolumens ohne Zinserhöhungen ermöglicht, entfällt der wesentliche Grund für einen Rückgang der privaten Investitionen. Solange keine spürbaren Inflationstendenzen auftreten, dürfte die Zentralbank zu einer solchen Politik bereit sein. Daher müssen die Gewerkschaften auf Lohnerhöhungen über den Produktivitätsfortschritt hinaus verzichten, weil diese kosteninduzierte Preissteigerungen hervorrufen und damit eine restriktive Geldpolitik provozieren. Die Wirkungen der Fiscal Policy werden im folgenden unter der Annahme entsprechender lohn- und geldpolitischer Rahmenbedingungen diskutiert.

Ausgangspunkt der Analyse ist eine unterbeschäftigte Wirtschaft, in der bereits konjunkturbedingte und strukturelle Defizite existieren. Der Staat versucht nun, negative Multiplikatorprozesse aufzufangen und umzukehren, indem er zusätzlich diskretionäre Ausgaben- und Einnahmenvariationen – beispielsweise eine kreditfinanzierte Erhöhung der staatlichen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen – vornimmt. Aus Vereinfachungsgründen bleiben auch hier Veränderungen der marginalen Ausgaben- und der durchschnittlichen Abgabenquote außer Betracht, so daß weiterhin mit einem konstanten Multiplikator argumentiert werden kann.

Wenn die Ausgangslage durch eine zu geringe autonome Privatnachfrage gekennzeichnet ist, würde sich ohne antizyklische Maßnahmen das Sozialprodukt Y_k entsprechend der Gl. (7) einstellen, wobei der Staat neben dem strukturellen schon ein konjunkturbedingtes Defizit entsprechend der Gl. (8) hinnehmen müßte. Kommt nun eine diskretionäre Ausgabenerhöhung hinzu, so folgt für das tatsächliche Sozialprodukt nach Ablauf der Multiplikatorprozesse:

$$Y = m(N_1^a + G_1^a) = Y_k + m(G_1^a - G_0^a). \quad (9)$$

Das antizyklische Defizit (D_z) entspricht im vorliegenden Fall zunächst der wegen der Anhebung des Ausgabenniveaus erforderlichen zusätzlichen Kreditnahme ($G_1^a - G_0^a$). Im Multiplikatorprozeß kommt es aber zu Mehreinnahmen (und Ausgabensparnissen) des Staates. Diese errechnen sich als Produkt aus der Abgabenquote (t) und der Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem konjunkturbedingten Sozialprodukt ($Y - Y_k$). Insgesamt gilt daher für das antizyklische Defizit:

$$D_z = (G_1^a - G_0^a) - t(Y - Y_k) = (1 - tm)(G_1^a - G_0^a)^{16}. \quad (10)$$

Abbildung 2, die analog zu Abb. 1 aufgebaut ist, verdeutlicht die Budgeteffekte einer Erhöhung der Staatsausgaben von G_0^a auf G_1^a . Es wird angenommen, daß der Staat den Rückgang der autonomen Privatnachfrage, der die Rezession ausgelöst und zu weiteren multiplikativen Nachfrageverlusten geführt hat, voll kompensiert. Nach Abschluß der nun in umgekehrter Richtung verlaufenden Multiplikatorprozesse stellt sich daher wiederum das Sozialprodukt Y_n ein. Infolge der kreditfinanzierten Mehrausgaben nimmt aber nicht nur die Gesamtnachfrage zu, sondern es kommt auch zu einer Verschiebung der Defizitfunktion. Die Staatsverschuldung steigt zunächst um die Differenz zwischen G_1^a und G_0^a , das heißt es erfolgt eine Bewegung von A auf der alten nach B auf der neuen Defizitfunktion. Im Zuge des finanzpolitisch bedingten Aufschwungs sinkt die Verschuldung dann entlang der neuen Funktion von B auf C, weil dem Staat

¹⁶ Der auf den Budgetsaldo bezogene Budgetmultiplikator einer Änderung der autonomen Staatsausgaben ist daher $(tm - 1)$. Vgl. W. Scherf, Budgetmultiplikatoren, a.a.O., S. 356ff.

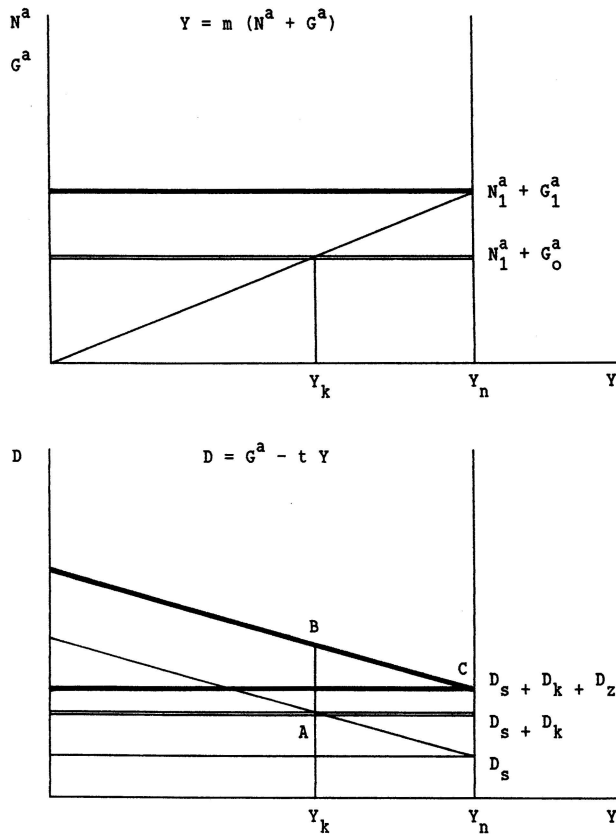


Abb. 2

Mehreinnahmen zufließen, die zur Rückführung des Budgetdefizits verwendet werden können.

Sowohl die ursprüngliche Erhöhung, als auch die spätere Verminderung der Staatsverschuldung sind Folge der antizyklischen Finanzpolitik. Daher müssen beide Effekte dem antizyklischen Defizit zugerechnet werden. Man kann nicht so tun, als ob die Bewegung von A nach B aus einer antizyklischen Kreditnahme resultiere, die von B nach C aber den automatischen Rückgang des konjunkturbedingten Defizits zum Ausdruck bringe. Vielmehr liegt nun bei Vollbeschäftigung ein Gesamtdefizit vor, das sich aus der alten strukturellen Komponente, einem konjunkturbedingten Teil und einem antizyklischen Restdefizit zusammensetzt. Solange die autonome Privatnachfrage (oder die marginale Ausgabenneigung) auf ihrem konjunkturell niedrigen Niveau verharret, hat diese Situation Bestand.

Die in Abb. 2 dargestellte Konstellation ist allerdings nicht die einzig mögliche. Aus Gl. (10) geht hervor, daß sich im Multiplikatorprozeß wenigstens eine Teil-, unter günstigen Bedingungen aber auch eine Selbst- und Überkonsolidierung antizyklischer Defizite ergibt, nämlich wenn das Produkt aus Abgabenquote und Ausgabenneigung

den Wert 1 erreicht bzw. übersteigt. Die zusätzliche Kreditnahme in der Rezession kann dem Staat also über expansive Einkommens- und Beschäftigungseffekte Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse verschaffen, deren Umfang der ursprünglichen Verschuldung weitgehend entspricht oder sogar darüber hinausgeht. In diesen Fällen liegt ein sogenanntes Schuldenparadox vor¹⁷⁾.

Unabhängig davon, ob es zu einer Teil-, Selbst- oder Überkonsolidierung der antizyklischen Verschuldung kommt, die im Multiplikatorprozeß eintretenden Entlastungswirkungen dürfen nicht als Verminderung des konjunkturbedingten oder strukturellen Defizits interpretiert werden. Dies mag zumindest bezogen auf konjunkturbedingte Kredite überraschen. Kann man nicht wenigstens sagen, daß sie insoweit entfallen, wie die Multiplikatorwirkungen der antizyklischen Maßnahmen eine Überkonsolidierung herbeiführen¹⁸⁾? Immerhin sinkt in diesem Fall die Gesamtverschuldung relativ zur Ausgangslage.

Gegen die Zurechnung der Überkonsolidierungseffekte zum konjunkturbedingten Defizit spricht folgende Überlegung: Als konjunkturbedingt ist sinnvollerweise nur die Kreditnahme des Staates zu betrachten, die sich aus Abweichungen der Determinanten des privaten Nachfrageverhaltens von ihren Ausgangswerten bei Normalauslastung ergibt. Solange diese Ursachen fortbestehen, kann kein Abbau des konjunkturbedingten Defizits erfolgen. Über dessen Höhe entscheidet nämlich nicht das tatsächliche Sozialprodukt, sondern das Sozialprodukt Y_k , das sich bei einem Verzicht auf antizyklische Maßnahmen einstellen würde. Dieses aber ist unabhängig von den Wirkungen einer expansiven Finanzpolitik. Im übrigen wäre es ein Bruch in der Argumentation, wenn man die Konsolidierungseffekte im Multiplikatorprozeß bis zur 100-Prozentgrenze dem antizyklischen, die darüber hinausgehenden jedoch dem konjunkturbedingten Defizit zurechnen würde.

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Abgrenzung der Verschuldungskomponenten? Zunächst einmal läßt sich festhalten, daß konjunkturbedingte Defizite theoretisch auch bei Vollbeschäftigung bestehen können, sofern dieser Zustand nur durch eine expansive Finanzpolitik erreicht wurde. Im Abschwung automatisch eintretende Haushaltsfehlbeträge verschwinden also im Aufschwung nicht unbedingt von selbst. Sofern keine gravierenden crowding-out-Effekte eintreten, unterliegen antizyklische Defizite dagegen durchaus einem Konsolidierungsautomatismus. Allerdings entfallen sie mit der Annäherung an den normalen Auslastungsgrad möglicherweise nicht ganz. Antizyklische Restdefizite können auch bei Vollbeschäftigung vorliegen. Die Gesamtverschuldung geht dann über die konjunkturbedingte und strukturelle hinaus.

Wenn die Voraussetzungen für eine Überkonsolidierung antizyklischer Defizite gegeben sind, kommt es im Aufschwung zu einer Verminderung der Gesamtverschuldung. Sie ist dann letzten Endes kleiner als die Summe aus konjunkturbedingtem und strukturellem Defizit, weil die ursprüngliche antizyklische Kreditnahme für sich genommen zu einem Überschuß geführt und damit den öffentlichen Haushalt entlastet hat. Man beachte jedoch, daß diese Form der Haushaltskonsolidierung nur möglich ist, wenn der Staat seine antizyklischen Mehrausgaben (oder auch andere expansive Maßnahmen)

¹⁷⁾ Vgl. A. Oberhauser, Das Schuldenparadox, a.a.O., S. 333ff. Gandenberger spricht im vorliegenden Zusammenhang von einem Konsolidierungsparadox. Vgl. O. Gandenberger, Thesen zur Staatsverschuldung, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 848.

¹⁸⁾ Vgl. A. Oberhauser, Das Schuldenparadox, a.a.O., S. 341 und W. Scherf, Budgetmultiplikatoren, a.a.O., S. 359.

aufrechterhält und nur die daraus resultierenden Mehreinnahmen zur Rückführung des Defizits verwendet.

Dieser Punkt ist entscheidend für die Beurteilung der herkömmlichen Interpretation antizyklischer Defizite. Sie können zwar im Multiplikatorprozeß quasi-automatisch verschwinden. Die Notwendigkeit der antizyklischen Nachfrageerhöhung entfällt aber keineswegs mit wachsendem Auslastungsgrad. Die staatlichen Mehrausgaben können nur zunehmend aus steigenden Einnahmen finanziert werden. Eine Selbst- oder Überkonsolidierung antizyklischer Defizite ist also noch kein Indiz dafür, daß expansive Maßnahmen im Aufschwung an Bedeutung verlieren.

Diese Überlegungen gelten immer unter der Voraussetzung, daß die Determinanten des privaten Nachfrageverhaltens auf ihrem konjunkturell niedrigen Niveau verharren. Das Bild ändert sich wesentlich, wenn der Staat mittels antizyklischer Mehrausgaben in der Rezession einen sich selbst tragenden Aufschwung herbeiführen kann, wie es dem Konzept der Fiscal Policy entspricht. Dahinter steht die Vorstellung, daß die privaten Wirtschaftssubjekte auf die aus einem Deficit Spending resultierenden expansiven Wirkungen mit (erneuten) Änderungen ihres Nachfrageverhaltens reagieren, die die ursprünglichen, den Abschwung auslösenden Änderungen tendenziell kompensieren¹⁹). Dann könnten die Staatsausgaben mit zunehmender Kapazitätsauslastung schrittweise zurückgeführt werden und bei Vollbeschäftigung hätte der Budgetsaldo wiederum sein (strukturelles) Ausgangsniveau erreicht.

Unter diesen speziellen Bedingungen entfällt das antizyklische Defizit nicht nur dann automatisch, wenn es im Multiplikatorprozeß zu entsprechenden Mehreinnahmen und Ausgabensparnissen kommt. Unabhängig von den oben genannten Voraussetzungen für eine Selbstkonsolidierung verschwindet dieser Teil der Staatsverschuldung hier deshalb, weil die antizyklische Mehrnachfrage des Staates zunehmend durch private Mehrnachfrage ersetzt wird. Die Wiederbelebung der privaten Nachfrage entlastet den Staat sogar in doppelter Weise: Sie reduziert einerseits den erforderlichen Umfang der antizyklischen Maßnahmen und hat andererseits konjunkturbedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben, also einen automatischen Abbau des konjunkturbedingten Defizits zur Folge. Mithin treffen im Falle eines finanzpolitisch induzierten und sich dann selbst tragenden Aufschwungs die traditionellen Abgrenzungen der Verschuldungskomponenten zu: (1) Das strukturelle entspricht dem gesamten Defizit bei Vollbeschäftigung, (2) das konjunkturbedingte vermindert sich mit zunehmendem Auslastungsgrad von selbst und (3) das antizyklische ist nur vorübergehend notwendig, läßt sich also bei wieder anziehender Konjunktur (aktiv) konsolidieren.

Aber, dies muß ausdrücklich betont werden, es handelt sich eben um einen Spezialfall. Wenn der Anstieg der marginalen Ausgabenneigung oder der autonomen Privatnachfrage ausbleibt, kann es durchaus sein, daß die Wirtschaft über einen längeren Zeitraum hinweg auf eine expansive Finanzpolitik angewiesen ist, um Vollbeschäftigung zu erreichen und dann aufrechtzuerhalten. In einer solchen Situation würde nach Rückkehr zur Normalauslastung neben der strukturellen Ausgangsverschuldung ein konjunkturbedingtes und eventuell auch ein antizyklisches (Rest-)Defizit vorliegen.

¹⁹) Dies wäre genau die Reaktion, die der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen im umgekehrten Fall einer diskretionären Haushaltskonsolidierung in der Rezession für möglich hält: „Die privaten Konsumenten und wichtiger noch die privaten Investoren setzen auf den wirtschaftlichen Aufschwung und schaffen ihn damit auch.“ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, a.a.O., S. 30.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob Defizite, die auch bei Vollbeschäftigung zusätzlich zur alten strukturellen Verschuldung hingenommen werden müssen, um einen Rückfall in die Rezession zu verhindern, noch mit den Begriffen konjunkturbedingt bzw. antizyklisch belegt werden sollen. Dies erscheint nur dann gerechtfertigt, wenn mittelfristig doch noch mit einer Wiederbelebung der Privatnachfrage zu rechnen ist. Bei dauerhaften Veränderungen im privaten Nachfrageverhalten hätte dagegen die zur Stabilisierung einer normal ausgelasteten Wirtschaft erforderliche Verschuldung eher strukturellen Charakter. Auf die Problematik einer derartigen Kreditnahme wird im folgenden Abschnitt eingegangen. Vorläufig läßt sich festhalten, daß konjunkturbedingte und antizyklische Defizite auch bei Normalauslastung auftreten können. Infolgedessen treffen die traditionellen Abgrenzungen dieser Verschuldungskomponenten nicht generell zu.

Strukturelle Defizite

Das strukturelle Defizit (unter Einschluß der Normalverschuldung) wird im allgemeinen mit der gesamten Kreditnahme bei Normalauslastung gleichgesetzt. Dies ist, wie die bisherigen Überlegungen gezeigt haben, eine unbefriedigende Abgrenzung, denn auch konjunkturbedingte sowie antizyklische Defizite können in einer vollbeschäftigten Wirtschaft existieren. Infolgedessen darf nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß der zu Beginn eines konjunkturellen Rückschlags vorhandene Budgetsaldo immer struktureller Natur sein muß. Möglicherweise enthält er konjunkturbedingte und antizyklische Elemente, die den normalen Auslastungsgrad solange stabilisieren, wie es nicht zu weiteren Verschlechterungen der Nachfragebedingungen kommt.

Daraus folgt, daß die hier vorgetragene Argumentation hinsichtlich der konjunkturbedingten und antizyklischen Verschuldung strenggenommen nur für zusätzliche Kredite gilt. Dies mag in vielen Fällen ausreichen, denn immerhin lassen sich die Veränderungen gegenüber der Ausgangslage so zutreffend erfassen. Trotzdem muß man auch die Ausgangslage selbst und damit den Begriff des strukturellen Defizits problematisieren, wenn man an einer genaueren Unterscheidung der Verschuldungskomponenten interessiert ist.

Grundsätzlich sollten konjunkturelle und konjunkturpolitische Faktoren, die den Umfang der staatlichen Verschuldung vorübergehend beeinflussen, bei der Ermittlung des strukturellen Defizits herausgerechnet werden. Dies erfordert eine entsprechende Bereinigung der privaten und staatlichen Bestimmungsfaktoren des Budgetsaldos. Zu denken wäre etwa an die Verwendung längerfristiger Durchschnittsgrößen eines geeigneten Basiszeitraums.

Ein derartiger Ansatz läßt sich leicht mit den bislang angestellten Überlegungen verknüpfen. Die mit dem Index 0 gekennzeichneten Größen charakterisieren dann eben nicht die tatsächliche Ausgangslage, sondern eine Basisperiode, an der konjunkturbedingte sowie antizyklische Defizite zu messen sind. Unter Berücksichtigung dieser Modifikation kann das strukturelle Defizit zunächst einmal mit dem Teil der öffentlichen Verschuldung gleichgesetzt werden, der auch dann vorliegt, wenn die aktuellen Werte der Determinanten des Budgetsaldos mit denen des Basiszeitraums übereinstimmen und die Wirtschaft daher den durchschnittlichen und in diesem Sinne normalen Auslastungsgrad der Basisperiode tatsächlich erreicht.

In dieser Abgrenzung entspricht das strukturelle Defizit keineswegs immer der Gesamtverschuldung bei Normalauslastung. Es kann durchaus sein, daß Vollbeschäfti-

gung herrscht, obwohl Abweichungen zwischen den aktuellen und den durchschnittlichen Werten der privaten Bestimmungsfaktoren des Budgetsaldos existieren, die *ceteris paribus* den Auslastungsgrad des Produktionspotentials herabsetzen und damit ein konjunkturbedingtes Defizit verursachen würden. Diese Möglichkeit besteht, weil der Staat restriktive Einflüsse aus dem privaten Sektor durch entgegengerichtete Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den durchschnittlichen Werten seiner Aktionsparameter kompensieren kann, die für sich genommen den Auslastungsgrad des Produktionspotentials erhöhen und eventuell ein antizyklisches (Rest-)Defizit herbeiführen würden.

Im letzten Abschnitt wurde allerdings darauf hingewiesen, daß die zur Stabilisierung einer normal ausgelasteten Wirtschaft erforderliche Kreditnahme nur dann als konjunkturbedingt bzw. antizyklisch gelten kann, wenn sie auf vorübergehende Störungen zurückgeht. Wie aber lassen sich dauerhafte Änderungen im privaten und staatlichen Nachfrageverhalten einordnen? Angenommen die autonome Privatnachfrage oder die marginale Ausgabenneigung sinkt langfristig unter ihr Basisniveau. Dies führt *ceteris paribus* zu einem trendmäßigen Rückgang des Sozialprodukts. Das daraus resultierende (zusätzliche) Defizit wäre demnach nicht mehr als konjunkturbedingt, sondern als stagnationsbedingt anzusehen²⁰).

Diese Bezeichnung knüpft an die Stagnationstheorie an, die aufgrund einer trendmäßig zunehmenden Spar- und abnehmenden Investitionsneigung eine Tendenz zur Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums mit der Folge langfristig zunehmender Beschäftigungsprobleme für möglich hält. Auf die Problematik dieser Theorie soll hier nicht näher eingegangen werden. Es geht vielmehr nur um die Konsequenzen für die Abgrenzung und stabilitätspolitische Bedeutung struktureller Defizite, die sich ergeben, wenn man Stagnationserscheinungen nicht von vornherein ausschließen will.

Nach dem Konzept der kompensatorischen Finanzpolitik sollte der Staat versuchen, derartigen Wachstumsstörungen durch längerfristig angelegte expansive Maßnahmen entgegenzuwirken²¹). Die damit verbundene Kreditnahme hätte dann auch keinen antizyklischen, sondern kompensatorischen Charakter, das heißt sie wäre erforderlich, um den Nachfrageausfall im privaten Sektor auf Dauer auszugleichen. Im Gegensatz zur Fiscal Policy, die letztlich doch auf einen sich selbst tragenden Aufschwung setzt, der es erlauben würde, die expansiven Maßnahmen wieder zurückzunehmen, hätte der Staat also in einer stagnierenden Wirtschaft auch längerfristig Stabilisierungsaufgaben zu erfüllen.

Stagnationsbedingte und kompensatorische Defizite stehen in einem ähnlichen Verhältnis zueinander wie konjunkturbedingte und antizyklische. Die aus anhaltenden Änderungen im privaten Nachfrageverhalten automatisch resultierende stagnationsbedingte Verschuldung bleibt bestehen, auch wenn der Staat kompensatorische Gegenmaßnahmen ergreift, die wieder zur Vollbeschäftigung führen. Kompensatorische Defizite können sich unter den gleichen Voraussetzungen wie antizyklische teil-, selbst- oder überkonsolidieren.

²⁰) Auch Rohwer berücksichtigt ein stagnationsbedingtes Defizit als besondere Komponente der Staatsverschuldung. Vgl. B. Rohwer, Strukturelles Defizit und Konsolidierungsbedarf, a.a.O., S. 303ff.

²¹) Vgl. B. Böttger, K. Gretschmann, P.-H. Huppertz, Kompensatorische Finanzpolitik als Vollbeschäftigungsstrategie, in: Wirtschaftsdienst 1981/III, S. 151ff.

Dementsprechend hat der Staat wiederum die Wahl zwischen einer passiven und einer aktiven Finanzpolitik. Er kann die stagnationsbedingte Verschuldung hinnehmen, muß dann aber auch dauerhafte Produktions- und Beschäftigungsverluste akzeptieren. Greift er dagegen zu kompensatorischen Maßnahmen, so kann er die Produktions- und Beschäftigungsverluste begrenzen, im Idealfall sogar vermeiden. Eventuell besteht der Preis dafür in einer vergleichsweise höheren Gesamtverschuldung aufgrund kompensatorischer (Rest-)Defizite. Unter günstigen Bedingungen kann aber auch eine Überkonsolidierung kompensatorischer Defizite und damit ein Abbau der Staatsverschuldung im Multiplikatorprozeß zustande kommen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen sind die bislang herausgearbeiteten Abgrenzungen der verschiedenen Komponenten der Staatsverschuldung zu modifizieren. Das konjunkturbedingte Defizit umfaßt nicht alle, sondern nur die aus vorübergehenden Änderungen im privaten Nachfrageverhalten resultierenden Mindereinnahmen und Mehrausgaben. Analog dazu ist von den Haushaltsfehlbeträgen, die auf diskretionären Maßnahmen des Staates beruhen, der auf längere Sicht verbleibende kompensatorische Teil abzusetzen, wenn man das antizyklische Defizit korrekt ermitteln will.

Der wesentliche Unterschied zwischen konjunkturbedingten bzw. antizyklischen und stagnationsbedingten bzw. kompensatorischen Defiziten besteht darin, daß letztere auf jeden Fall ein dauerhaftes und insofern strukturelles Phänomen darstellen. Nun herrscht jedoch im Hinblick auf das strukturelle Defizit die Auffassung vor, es sei zumindest grundsätzlich konsolidierungsbedürftig. Dem stimmen sogar Anhänger der Fiscal Policy zu, wenn sie auch dafür plädieren, den Einsatz von Konsolidierungsmaßnahmen solange zu vertragen, bis die Wirtschaft nicht mehr mit Rezessionstendenzen zu kämpfen hat. Würde die strukturelle Verschuldung nur aus stagnationsbedingten und kompensatorischen Defiziten bestehen, so könnte sie jedoch zu keinem Zeitpunkt produktions- und beschäftigungsunschädlich abgebaut werden. Offenbar liegt den meisten Äußerungen zum strukturellen Defizit eine Vorstellung über seine Ursachen und Eigenschaften zugrunde, die von der stagnationstheoretischen Sicht abweicht.

Stagnationsbedingte und kompensatorische Defizite haben eine langfristige stabilisierungspolitische Funktion. Wenn es eine dritte Art der strukturellen Verschuldung gibt, muß sie sich wohl dadurch von den beiden anderen abheben, daß sie den Auslastungsgrad des Produktionspotentials im wesentlichen nicht berührt und infolgedessen auch ohne negative Rückwirkungen auf Produktion und Beschäftigung reduziert werden kann. In Ermangelung eines besseren Ausdrucks soll diese Art der strukturellen Kreditnahme als strukturelles Defizit im engeren Sinne bezeichnet werden.

Am Beispiel einer Verminderung der Staatsausgaben läßt sich zeigen, unter welchen Voraussetzungen ein beschäftigungsneutraler Abbau struktureller Defizite möglich ist. Die Ausgabensenkung bedeutet zunächst einmal einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Dessen restriktive Wirkungen können theoretisch durch einen entsprechenden Nachfrageanstieg im privaten Sektor kompensiert werden. So hat die geringere Kreditnahme des Staates tendenziell Zinssenkungen zur Folge, die ceteris paribus anregend auf die Investitionen wirken. Der Zinsmechanismus reicht allerdings kaum aus, den Rückgang der Staatsnachfrage zu neutralisieren, denn dieser läuft auf eine Schwächung der Investitionsneigung hinaus. Daher kann allenfalls mit einem Teilausgleich gerechnet werden.

Verbleibt per saldo doch ein Nachfrageausfall, so lassen sich Produktions- und Beschäftigungsverluste nur vermeiden, wenn die Unternehmen ihre Preise relativ senken. In diesem Fall geht die Gewinnquote zurück, das heißt, es kommt bei gegebenem realen Sozialprodukt zu einer Anpassung der Wirtschaft an eine verminderte Staatsver-

schuldung über Verteilungsänderungen zu Lasten der Unternehmer. Auch dieser Verteilungsmechanismus²²⁾ hat seine Grenzen. Wohl kann in einer vollbeschäftigten Wirtschaft mit relativ hoher Gewinnquote davon ausgegangen werden, daß nicht jede Nachfragesenkung zu Mengenreaktionen führt. Bei Unterbeschäftigung dürften diese aber gegenüber den Preiseffekten dominieren, so daß hauptsächlich die geschilderten Multiplikatorprozesse ablaufen.

Strukturelle Defizite im engeren Sinne können also nur in dem Maße vorliegen, in dem eine normal ausgelastete Wirtschaft staatliche Konsolidierungsmaßnahmen verkraften kann, ohne in die Rezession zu verfallen. Diese Art der strukturellen Verschuldung ist nicht leicht zu quantifizieren. Aus kreislauftheoretischer Sicht läßt sich jedoch festhalten, daß eine aktive Konsolidierung nicht schon in der Rezession, sondern erst nach Rückkehr zur Vollbeschäftigung erfolgen sollte.

Wenn Angebotstheoretiker auch bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit einen Abbau des strukturellen Defizits fordern, gleichzeitig aber die konjunkturbedingte Verschuldung akzeptieren wollen, so übersehen sie, daß beides nicht miteinander zu vereinbaren ist. Die stabilitätspolitische Bedeutung konjunkturbedingter Defizite liegt ja gerade darin, daß der Staat nicht selbst zur Unterauslastung des Produktionspotentials beiträgt, indem er eine Parallelpolitik betreibt und zum Beispiel seine Ausgaben an den rückläufigen bzw. nur verzögert steigenden Einnahmen orientiert. Eine aktive Konsolidierung struktureller Defizite über Ausgabenkürzungen hätte aber genau die gleichen Konsequenzen. Man kann also logischerweise nicht aus stabilitätspolitischen Gründen für die Hinnahme konjunkturbedingter Defizite, also gegen eine Parallelpolitik eintreten, zugleich aber unter dem Schlagwort „Konsolidierung des strukturellen Defizits“ genau das Gegenteil fordern. Hierin liegt ein schwerwiegender Mangel der angebotstheoretischen Argumentation.

Die Defizitkomponenten im Überblick

Aus kreislauftheoretischer Sicht erweisen sich die herkömmlichen Interpretationen der verschiedenen Arten der Staatsverschuldung als problematisch. Die wesentlichen Einwände und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Abgrenzung der Defizitkomponenten sollen abschließend im Überblick dargestellt werden.

Das konjunkturbedingte Defizit umfaßt nicht alle aus einer unterdurchschnittlichen Auslastung des Produktionspotentials automatisch resultierenden Mindereinnahmen und Mehrausgaben. Davon sind vielmehr Änderungen des Budgetsaldos abzusetzen, die (1) auf multiplikative Folgewirkungen antizyklischer bzw. kompensatorischer Maßnahmen des Staates oder (2) auf langfristig-strukturelle Änderungen im privaten Nachfrageverhalten zurückgehen. Das konjunkturbedingte Defizit zeichnet sich auch nicht dadurch aus, daß es mit zunehmender Annäherung an die Normalauslastung von selbst verschwindet. Nur wenn der Aufschwung auf einer Wiederbelebung der privaten Nachfrage beruht, kann dem konjunkturbedingten Defizit diese Eigenschaft zugesprochen werden.

Diskretionäre Änderungen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben können ein antizyklisches Defizit begründen. Entscheidend für dessen Ausmaß ist der Gesamtef-

²²⁾ Vgl. zum Verteilungsmechanismus A. Oberhauser, Die Bedeutung der Verteilungszusammenhänge für Geldtheorie und Geldpolitik. Dargestellt am Beispiel der Staatsverschuldung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 198, 1983, S. 3ff.

fekt aktiver konjunkturpolitischer Maßnahmen, also die ursprüngliche (Zusatz-) Verschuldung abzüglich der im Multiplikatorprozeß eintretenden Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse. Die Notwendigkeit antizyklischer Maßnahmen entfällt im Zuge eines konjunkturellen Aufschwungs nur insoweit, als dieser auf eine Ausweitung der privaten Nachfrage zurückgeht. Allerdings ist eine Selbst-, eventuell sogar eine Überkonsolidierung antizyklischer Defizite durchaus möglich, nämlich wenn ihre multiplikativen Budgeteffekte der ursprünglichen Verschuldung entsprechen oder darüber hinausgehen. Auch unter weniger günstigen Bedingungen kann zumindest mit einer Teilkonsolidierung gerechnet werden.

Das strukturelle Defizit ist nicht mit dem Teil der Gesamtverschuldung gleichzusetzen, der auch bei Normalauslastung bestehen würde. Diese Abgrenzung übersieht, daß in einer vollbeschäftigten Wirtschaft vorübergehend auch konjunkturbedingte und antizyklische Defizite vorliegen können. Darüber hinaus ist es erforderlich, das strukturelle Defizit weiter zu untergliedern. Es umfaßt möglicherweise stagnationsbedingte und kompensatorische Elemente, die eine längerfristige Stabilisierungsfunktion haben und daher nicht ohne weiteres zu konsolidieren sind. Davon müssen strukturelle Defizite im engeren Sinne unterschieden werden. Sie lassen sich zwar nicht in der Rezession, wohl aber bei Normalauslastung abbauen, ohne Produktion und Beschäftigung zu beeinträchtigen.

Zusammenfassung

Die Auffassungen über den erwünschten Umfang der staatlichen Netto-Neuverschuldung gehen weit auseinander. Dies ist wenigstens zum Teil darauf zurückzuführen, daß sich Anhänger und Gegner einer möglichst raschen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf unterschiedliche Arten der Staatsverschuldung beziehen. Eine problemgerechte Abgrenzung der Defizitkomponenten kann daher zur Klärung der Differenzen beitragen. Mit diesem Ziel wird in der vorliegenden Arbeit ein kreislauftheoretischer Ansatz zur Zerlegung der gesamten Netto-Neuverschuldung in konjunkturbedingte, antizyklische und strukturelle Defizite vorgestellt.

Summary

Opinions regarding the desirable quantity of new net public debt differ widely. This, at least partly, stems from the fact that opponents and supporters of rapid budget balancing refer to different types of public debt. An adequate definition of and distinction between the various components of public debt may help to reduce these differences. That is the aim of this paper. On the basis of macroeconomic circulation theory it presents a concept of distinguishing between cyclical, anti-cyclical and structural components of net public debt.

Dr. Wolfgang Scherf, Institut für Finanzwissenschaft, Lehrstuhl Prof. Dr. A. Oberhauser, Universität Freiburg, Europaplatz 1, 7800 Freiburg.