NORBERT ANDEL
HEINZ HALLER

Handbuch der Finanzwissenschaft

Band III

Herausgegeben von
FRITZ NEUMARK

Mohr Siebeck

Handbuch der Finanzwissenschaft

III

Handbuch der Finanzwissenschaft

Dritte, gänzlich neubearbeitete Auflage
unter Mitwirkung von

Norbert Andel und Heinz Haller

herausgegeben von

Fritz Neumark



1981

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Handbuch der Finanzwissenschaft

Band III

Die Lehre von der öffentlichen Verschuldung · Finanzpolitik als Mittel zur Verwirklichung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele

bearbeitet von

Wilhelmine Dreißig · Otto Gandenberger · Heinz Haller · Gerold Krause-Junk · Jürgen Pahlke · Herbert Timm



1 9 8 1

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Handbuch der Finanzwissenschaft / unter Mitw. von Norbert Andel u. Heinz Haller hrsg. von Fritz Neumark. – Tübingen : Mohr.

NE: Neumark, Fritz [Hrsg.]

Bd. 3. Die Lehre von der öffentlichen Verschuldung; Finanzpolitik als Mittel zur Verwirklichung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele / bearb. von Wilhelmine Dreissig . . . – 3., gänzl. neubearb. Aufl. – 1981.

ISBN 3-16-342952-1
ISBN 3-16-342965-3 / eISBN 978-3-16-168139-4 unveränderte eBook-Ausgabe 2025

NE: Dreissig, Wilhelmine [Mitverf.]

© J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1981.
Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

Printed in Germany. Satz und Druck: Laupp & Göbel, Tübingen. Einband: Großbuchbinderei Heinr. Koch, Tübingen

Vorwort zum dritten Band

Wie die vorhergehenden Bände des „Handbuchs", erscheint leider auch der vorliegende, dritte mit einer gewissen Verspätung, die sich aus den Schwierigkeiten erklärt, mit denen jede Kollektivarbeit zu kämpfen hat, die einen hohen Grad an Perfektion anstrebt. Wir hoffen, daß die vereinten Mühen von Verfassern, Herausgebern und Verlag ein Ergebnis gezeitigt haben, das die bedauerliche Verzögerung des Bandes wenigstens teilweise kompensiert.

Dieser Band enthält zunächst, gleich seinem Vorgänger in der zweiten Auflage des „Handbuchs" von 1958, Abhandlungen zur Lehre von der öffentlichen Verschuldung. Auf den Wiederabdruck des ursprünglich in der ersten Auflage erschienenen, immer noch als Standardarbeit geltenden Aufsatzes von J. Landmann ist diesmal verzichtet worden, doch seien interessierte Leser ausdrücklich auf ihn hingewiesen. Abgesehen davon, daß der vorliegende Band nunmehr einen neuen Beitrag von J. Pahlke über „Staatliche Geldschöpfung als Einnahmequelle" umfaßt, sind die Beiträge über die Theorie und die Technik der öffentlichen Verschuldung – von anderen Autoren als denen, die diese Probleme in der zweiten Auflage behandelt hatten – nach Form und Inhalt völlig neugestaltet und entsprechend dem wachsenden Interesse, die Fragen der staatlichen Kreditnahme neuerdings seitens der Theoretiker wie der Praktiker gefunden haben, erheblich erweitert worden. In der Tat: Läßt man die Abhandlung über die Geschichte des öffentlichen Kredits beiseite, so stehen den der Theorie und der Technik in der zweiten Auflage gewidmeten rund 100 Seiten nunmehr 130 Seiten gegenüber, was schon rein äußerlich die gewachsene Bedeutung dieser Fragenkomplexe widerspiegelt.

Reichlich zwei Drittel des neuen Bandes aber entfallen auf Beiträge, deren Gegenstand in der letzten Auflage überhaupt noch keine systematische Behandlung erfahren hatte: die Finanzpolitik als Mittel zur Verwirklichung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele. Hier werden, in Anlehnung an die bekannte, auf Musgrave zurückgehende Dreiteilung der öffentlichen Finanzpolitik, die finanzwirtschaftliche Allokations-, die Verteilungs- und die Stabilisierungspolitik in theoretischer wie empirischer Sicht eingehend untersucht. Diese Abhandlungen bilden den Schwerpunkt des vorliegenden Bandes, der, im Gegensatz zu den früheren Auflagen des „Handbuchs", nicht auch Darstellungen der „Finanz- und Steuersysteme der wichtigsten Länder der Erde" enthält. Eine solche Analyse wird vielmehr erst im vierten Bande der Neuauflage ihren Platz finden, der überdies eine Behandlung der Finanzausgleichsprobleme und der internationalen Finanz-, speziell Steuerfragen bringen wird.

Die Herausgeber haben wiederum vielen für ihre Mitarbeit und Mühewaltung zu danken – an erster Stelle den Autoren, sodann dem Verlag und schließlich ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern und Sekretärinnen: den Damen und Herren lic. oec. publ. lic. phil. Jean Louis Arni, lic. oec. publ. Silvio Graf, lic. oec. publ.

Cäcilia Klostermann, Dr. Reiner Kraus, Helga Pfeiffer, Dipl.-Ökonom Gerd Spangenberg, lic. oec. publ. Christian Thöny, Renée Walter und Jutta Weißflog.

Da ein großer Teil der Beiträge für den vierten und letzten Band des Werkes bereits bei uns eingegangen und überwiegend auch schon gesetzt ist, hoffen wir, daß dieser Band noch vor Ende des Jahres 1981 erscheinen wird.

Februar 1981 Norbert Andel, Heinz Haller, Fritz Neumark

Inhaltsübersicht des dritten Bandes

I. Die Lehre von der öffentlichen Verschuldung

1. Theorie der öffentlichen Verschuldung

von Otto Gandenberger

A. Grundlagen 6

§ 1. Einleitender Überblick 6

1. Vorbetrachtung 6
2. Differentialwirkungen und Budgetwirkungen 6
3. Vorbemerkungen über konjunkturelle und nichtkonjunkturelle Wirkungen der öffentlichen Verschuldung 7

§ 2. Die öffentliche Verschuldung als finanzpolitisches Instrument 8

1. Öffentliche Verschuldung und Budgetdefizit 8
2. Öffentliche (Kreditmarkt-)Verschuldung und Geldschöpfungsfinanzierung 9
3. Öffentliche Verschuldung und Steuer 11

§ 3. Interne und externe Staatsverschuldung 12

1. Definition 12
2. Induzierte private Auslandsverschuldung 13
3. Indirekte Auslandsverschuldung 13

§ 4. Zur faktischen Entwicklung 14

B. Konjunkturelle Wirkungen der öffentlichen Verschuldung 16

§ 1. Nachfragewirkungen der öffentlichen Verschuldung 16

1. Verwendungs- und Aufbringungswirkungen 16
2. Kreditnachfrage- und Kreditangebotsfunktion 17
3. Verstärkte Staatsverschuldung in der Rezession 19
4. Reduzierte Staatsverschuldung in der Hochkonjunktur 20
5. Asymmetrie der Wirkungen in Rezession und Hochkonjunktur 21
6. Nachfrageeffekte der Kreditaufnahme bei international verflochtenen Kreditmärkten 22
7. Kreditfinanzierung und privater Konsum 23

§ 2. Liquiditätswirkungen der öffentlichen Verschuldung 24

§ 3. Zum Verhältnis von Staatsverschuldung und Geldpolitik 24

1. Der Zusammenhang zwischen Geldmengen- und Nachfragewirkungen . 24
2. „Does Fiscal Policy Matter?" – Haushaltspolitik und Notenbankpolitik 25
3. Exkurs: Zur Liquiditätswirkung der Schuldpapiere 26

C. Nichtkonjunkturelle Wirkungen der öffentlichen Verschuldung 27

§ 1. Lastverschiebung durch öffentliche Verschuldung: Wirkungen auf die zeitliche Verteilung und das wirtschaftliche Wachstum 28
1. Fragestellung 28
2. Last als Ressourcenentzug: der Ausgangspunkt der „Lastverschiebungskontroverse" 29
3. Last als Nutzeneinbuße: der Nutzenansatz 30
4. Last als Wachstumseinbuße: der Wachstumsansatz 31
5. Lastverschiebung und Bevölkerungsfluktuation 32
6. Die öffentliche Verschuldung als Instrument der zeitlichen Verteilung . 33

§ 2. Staatsverschuldung und Konsumverhalten: Staatsschuldillusion, divergierende Zeitpräferenzen und Bevölkerungsfluktuation 34
1. Staatsschuldillusion und unvollkommene Information 34
2. Divergierende Zeitpräferenzen 36
3. Lebensdauer, Bevölkerungszahl 37
4. Ergebnis 38

§ 3. Wirkungen der öffentlichen Verschuldung auf die Einkommensverteilung . 38
1. Der Transferansatz: Darstellung und Kritik 38
2. Kreditnachfrage, Kreditmarktzins und personelle Einkommensverteilung 39
3. Einfluß der öffentlichen Verschuldung auf die Einkommensverteilung zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern 41

§ 4. Die Überbrückungsfunktion der öffentlichen Verschuldung 43
1. Die Überbrückung von (nichtkonjunkturellen) Trendabweichungen . . . 44
2. Die Überbrückung von Kassenschwankungen 45

D. Konsequenzen fortgesetzter Neuverschuldung für den Schuldenstand 45

§ 1. Modellrechnung ohne Geldentwertung 45

§ 2. Modellrechnung mit Geldentwertung 47

E. Ergebnis: Funktionen der öffentlichen Verschuldung 48

1. Stabilisierungsfunktion 48
2. Lastverschiebungsfunktion 48
3. Überbrückungsfunktion 49

2. Die Technik der Staatsverschuldung

von Wilhelmine Dreißig

§ 1. Einleitung: Zur Abgrenzung des Themas 54

§ 2. Haushaltsrechtliche Grenzen 57
1. Gesetzliche Ermächtigung zur Kreditaufnahme 58
2. Zweck der Verschuldung 59
3. Andere Arten von Verschuldungsgrenzen 62

§ 3. Schuldformen 65
1. Schuldformen nach dem Haushaltsrecht 65
2. Die tatsächlichen Schuldformen 66
§ 4. Techniken der Begebung 78
1. Versuch einer Klassifizierung 79
2. Laufende Kreditaufnahme 80
3. Einmalemissionen 83
§ 5. Konditionen 91
1. Der Ertrag aus der Kreditgewährung 92
2. Steuerliche Behandlung 97
3. Wertsicherung von Staatsschulden 101
§ 6. Tilgung und Umschuldung 107
1. Einleitung 108
2. Gesamtfällige Schulden versus allmähliche Tilgung 109
3. Schuldnerkündigungsrecht und Konversionen 111
4. Gläubigerkündigungsrechte 114

3. Staatliche Geldschöpfung als Einnahmequelle

von Jürgen Pahlke

§ 1. Überblick 117
§ 2. Staatsgeldarten – Formen und Institutionen staatlicher Geldschöpfung . . 118
§ 3. Staatliche Geldschöpfung – Quelle von Einnahmen und Ursache von Inflationen 120
§ 4. Die Rolle der staatlichen Geldschöpfung in der Bundesrepublik Deutschland 122
§ 5. Kann die staatliche Geldschöpfung als Einnahmequelle stärker genutzt werden? – Der 100 %-Reserve-Plan 125
§ 6. Das Problem der „optimalen Inflationsrate“ 130

II. Finanzpolitik als Mittel zur Verwirklichung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele

1. Finanzwirtschaftliche Allokationspolitik

von Herbert Timm

A. Abgrenzungsfragen, Bedeutung und Schwerpunkte 135
§ 1. Abgrenzungsfragen 135
§ 2. Bedeutung und Schwerpunkte 138

B. Motive für staatliche Allokationspolitik, Vorbemerkungen 142

§ 1. Unverzichtbare leistungsspezifische Allokationspolitik 143
§ 2. Erwünschte leistungsspezifische Allokationsaktivität 147
1. Externalitäten aus dem Konsum 147
2. Besondere Akzente: Meritorische Bedürfnisse 152
3. Komplexe Motivationen – Ein Beispiel 156
§ 3. Situationsspezifische Allokationsaktivität (Allokationspolitik i. e. S.) . . . 157
1. Unteroptimale Ressourcenallokation durch Monopolisierung 159
2. Wachstumsdefizit in alter und neuer Sicht, Umweltschäden und wachstumsbedingte Strukturänderungen 159

C. Instrumente der finanzwirtschaftlichen Allokationspolitik, Vorbemerkungen . . 169

§ 1. Finanzwirtschaftliche Instrumente der leistungsspezifischen Allokationsaktivität 170
1. Staatliche Produktion, Käufe von Unternehmen, Subventionen 170
2. Einschränkung von Produktion und Konsum von herkömmlichen „demerit goods“ 180
3. Instrumente der Staatsausgabenfinanzierung 181
§ 2. Finanzwirtschaftliche Instrumente der situationsspezifischen Allokationsaktivität (Allokationspolitik i. e. S.) 207
1. Finanzwirtschaftliche Instrumente der staatlichen Antimonopol-Politik . 207
2. Finanzwirtschaftliche Instrumente der Wachstumspolitik 213
3. Finanzwirtschaftliche Strukturpolitik 237
4. Abschließende Bemerkungen über Finanzhilfen und Steuervergünstigungen als finanzwirtschaftliche Instrumente der staatlichen Allokationspolitik 253

2. Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik

von Gerold Krause-Junk

A. Einführung 257

§ 1. Fragestellungen und Probleme 258
§ 2. Der Verteilungsgegenstand 260
§ 3. Die Verteilungssubjekte 264
§ 4. Die finanzpolitischen Instrumente der Verteilungspolitik 268
§ 5. Die Verteilungswirkung 270

B. Formale Inzidenz 276

§ 1. Die unmittelbaren finanzpolitischen Beziehungen zwischen dem Staat und den privaten Haushalten 276
1. Der Staat als Umverteiler 276
2. Der Staat als Produzent von Gütern und Diensten 279
3. Der Staat als Teilnehmer am Kreditmarkt 282

§ 2. Die mittelbaren finanzpolitischen Beziehungen zwischen dem Staat und den privaten Haushalten 284
1. Der Staat als Umverteiler 284
2. Der Staat als Produzent von Gütern und Diensten 286
3. Der Staat als Teilnehmer am Kreditmarkt 287
§ 3. Formale Inzidenz in der Bundesrepublik Deutschland 287
1. Erforschtes und Unerforschtes 288
2. Zur formalen Inzidenz des Steuer- und Transfersystems in der Bundesrepublik Deutschland 291
§ 4. Formale Inzidenz versus „wahre" Steuerbelastung 300
1. Das Konzept der „wahren" Steuerbelastung 300
2. Spezifische Verbrauchsteuern 301
3. Allgemeine Verbrauchsteuer und proportionale Einkommensteuer . . 303
§ 5. Formale versus materielle Inzidenz 306

C. Materielle Inzidenz 310
§ 1. Verteilungswirkungen im Kaldor-Modell 312
1. Das Grundmodell 312
2. Einführung finanzpolitischer Parameter 313
3. Funktionale Interpretation der Kaldor-Gleichung 321
4. Abschließende Kritik 322
§ 2. Verteilungswirkungen im neoklassischen Modell 323
1. Ein einsektorales Modell 323
2. Ein zweisektorales Modell 327
3. Ein Wachstumsmodell 334
4. Abschließende Kritik 340

D. Inzidenz und finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik 341
§ 1. Die Schwierigkeiten einer inzidenztheoretischen Fundierung der Verteilungspolitik 342
§ 2. Die Probleme einer konkreten Bestimmung der Verteilungsziele 343
§ 3. Verteilungspolitische Konzepte 346
1. Pragmatische Konzepte trotz theoretischer und empirischer Unsicherheiten? 346
2. Verteilung versus Umverteilung 346
3. Das Umverteilungskonzept 347
4. Das Verteilungskonzept 350
§ 4. Finanzpolitische Reformen und Verteilungspolitik 357

3. Finanzwirtschaftliche Stabilisierungspolitik

von Heinz Haller

Einleitung 359
A. Theoretische Grundlagen der finanzwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik . . . 366
§ 1. Der beschäftigungstheoretische Rahmen 367
1. Das Versagen der „klassischen" Selbstregulierung 367
2. Neue, realistischere Annahmen 372
3. Modellmäßige Darstellung der Beschäftigungstheorie 377

§ 2. Die Wirkungen finanzwirtschaftlicher Aktivitäten auf die Gesamtnachfrage 384
1. Wirkungen reiner Ausgabenänderungen 384
2. Isolierte Wirkungen einer Steuererhebung 384
3. Kombinierte Steuer- und Ausgabenwirkungen (ausgeglichener Haushalt) 389
4. Wirkungen bei differenzierteren Annahmen 392
5. Berücksichtigung von Transferzahlungen 398
6. Berücksichtigung von indirekten Steuern und Subventionen 400
7. Abschließende Bemerkungen 401

§ 3. Stabilitätspolitische Folgerungen 402

B. Aspekte und Probleme angewandter Stabilisierungspolitik 406

§ 1. Zielprobleme und Rahmenbedingungen 407
1. Zielprobleme 408
2. Politische Rahmenbedingungen 411
3. Psychologische Rahmenbedingungen 418
4. Technische Rahmenbedingungen 421

§ 2. Beurteilung der einzelnen Methoden und Instrumente 425
1. Die automatische Stabilisierung und ihre Grenzen 425
2. Die Problematik der „Formula Flexibility“ 434
3. Methoden diskretionärer Stabilisierungspolitik und ihre Beurteilung . . 438

§ 3. Grenzen der finanzwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik in besonderen Lagen 466
1. Strukturelle Änderungen 467
2. Stagflationserscheinungen 471

§ 4. Weitere Aspekte finanzwirtschaftlicher Stabilisierungspolitik 479
1. Monetäre Aspekte 479
2. Wachstumspolitische Aspekte 482

§ 5. Praktische Erfahrungen – Probleme der Erfolgsmessung 485
1. Zu den praktischen Erfahrungen 486
2. Probleme der Erfolgsmessung 496

Abschließende Bemerkungen 512

Personenregister 515

Sachregister 521

Abkürzungsverzeichnis

Allg Stat Arch	Allgemeines Statistisches Archiv
Am Ec Rev	American Economic Review
Am Ec Rev, Pap Proc	American Economic Review, Papers and Proceedings
Appl Ec	Applied Economics
BGBl	Bundesgesetzblatt
BT-Drs	Bundestags-Drucksache
Bull Press Info	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
Can J Ec	Canadian Journal of Economics
Ec J	Economic Journal
Eca	Economica
Etra	Econometrica
FA	Finanzarchiv
Finber	Finanzbericht
Finnach	Finanznachrichten
Geschber Buba	Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank
Hamb Jb	Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
Hwb Betrwi	Handwörterbuch der Betriebswirtschaft
Hwb Sozw	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
Hwb Wiw	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft
IMF Staff Pap	International Monetary Fund, Staff Papers
Ind Ec J	Indian Economic Journal (Bombay)
Inst F St	(Schriftenreihe) „Institut Finanzen und Steuern“
Jb N Stat	Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
Jb Sozw	Jahrbuch für Sozialwissenschaft
J Ec Lit	Journal of Economic Literature
J Ec Th	Journal of Economic Theory
J Fin	Journal of Finance
J Law Ec	Journal of Law and Economics
J Mon Cred Bank	Journal of Money, Credit and Banking
J Pol Ec	Journal of Political Economy
J Publ Ec	Journal of Public Economics
Konjpol	Konjunkturpolitik
Kred Kap	Kredit und Kapital
Ky	Kyklos
Monber Buba	Monatsberichte der Deutschen Bundesbank
NTJ	National Tax Journal
Ordo	Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
Oxf Ec Pap	Oxford Economic Papers
Publ Fin	Public Finance
Publ Fin Quart	Public Finance Quarterly
Quart J Ec	Quarterly Journal of Economics
Quart Rev Banc Naz Lav	Quarterly Review Banca Nazionale del Lavoro

Rev Ec Pol	Revue d'Economique Politique
Rev Ec Stat	Review of Economics and Statistics
Rev Ec Stud	Review of Economic Studies
Rev Fed Res Bank St. Louis	Review of the Federal Reserve Bank of St Louis
Riv Dir Fin	Rivista di Diritto e Scienza delle Finanze
Schr Komm wi soz Wandel	Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel
Schr Ver Socpol	Schriften des Vereins für Socialpolitik
Schrr BMin Fin	Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen
Schw Z Vowi Stat	Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik
South Ec J	Southern Economic Journal
Stat Jb BRD	Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland
Weltwi	Die Weltwirtschaft
Weltwi Arch	Weltwirtschaftliches Archiv
Widi	Wirtschaftsdienst
Wistud	Das Wirtschaftsstudium
Wiw Stud	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
Z f g Kred	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
Z f g Staatsw	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
Z f Wi Sozw	Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

I

DIE LEHRE VON DER ÖFFENTLICHEN VERSCHULDUNG

1

Theorie der öffentlichen Verschuldung

Otto Gandenberger

Literatur:

Zur *Einführung* sind die folgenden relativ kurzen Arbeiten besonders geeignet:

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Fragen der Staatsverschuldung, in: Ders.: Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Göttingen 1973, S. 519 ff. – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt, Schrr BMin Fin, H. 20, Bonn 1972, insbes. Abschn. IV: Zur Finanzierung einer höheren Staatsausgabenquote durch Kredite, S. 25 ff., wiederabgedruckt in: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Entschließungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949–1973, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Tübingen 1974, S. 535 ff. – N. Andel: Kredit- versus Steuerfinanzierung, in: G. Bruns und K. Häuser (Hrsg.): Öffentliche Verschuldung und Kapitalmarkt, Frankfurt a. M. 1976, S. 7 ff.

Allgemeine weiterführende Literatur:

Aus der Fülle der Lehrbuchliteratur seien genannt:

H. Haller: Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme (1957), Tübingen 1972[5], S. 197 ff. – R. A. Musgrave: The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, New York – Toronto – London 1959, S. 556 ff.; ins Deutsche übertragen von L. Kullmer unter Mitarbeit von H. Fecher: Finanztheorie (1966), Tübingen 1969[2], S. 495 ff. – A. R. Prest: Public Finance in Theory and Practice (1960), London 1975[5], S. 222 ff. – E. R. Rolph und G. F. Break: Public Finance, New York 1961. – K. H. Hansmeyer: Der öffentliche Kredit. Grundzüge der Schuldenpolitik (1965), Frankfurt 1970[2]. – J. M. Buchanan: Public Finance in Democratic Process, Chapel Hill 1967. – C. S. Shoup: Public Finance, Chicago 1969, S. 440 ff.

Einen Überblick geben die Sammelbände:

W. Dreissig u. a.: Probleme der Staatsverschuldung, Schr Ver Socpol, N. F. Bd. LXI, hrsg. von H. Haller und W. Albers, Berlin 1972. – Girozentrale und Bank der Österreichischen Sparkassen Aktiengesellschaft, Quartalshefte, Jg. XI, Nr. IV, 1976 (Vorträge von Barth, Gandenberger, Henke, Matzner, Blaas, Nowotny). – E. Nowotny (Hrsg.): Öffentliche Verschuldung, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Bd. 8, hrsg. v. G. Kirsch und W. Wittmann, Stuttgart – New York 1979 (mit Beiträgen von Barth, Dieckheuer, Domar, Dornbusch, Gandenberger, Gantner, Henke, Lerner, Milbradt, Nowotny, Walther, Wittmann).

Aus der großen Fülle der Veröffentlichungen zu Einzelfragen der Theorie des öffentlichen Kredits seien erwähnt:

1. Zu Nachfrage- und Liquiditätseffekten des öffentlichen Kredits:

D. J. Ott und A. F. Ott: Budget Balance and Equilibrium Income, in: J Fin, Vol. XX, 1965, S. 71 ff. – C. F. Christ: A Short-Run Aggregate-Demand Model of the Interdependence and Effects of Monetary and Fiscal Policies with Keynesian and Classical Interest Elasticities, in: Am Ec Rev, Pap Proc, Vol. LVII, 1967, S. 434 ff. – A. Ando und E. C. Brown: Personal Income Taxes and Consumption Following the 1964 Tax Reduction, in: A. Ando, E. C. Brown und A. F. Friedlaender (Eds.): Studies in Economic Stabilization, Washington 1968, S. 117 ff. – M. Keran: Monetary and

Fiscal Influences on Economic Activity, in: Rev Fed Res Bank St. Louis, Vol. LI, 1969, S. 5 ff. – D. I. Fand: Some Issues in Monetary Economics, in: Rev Fed Res Bank St. Louis, Vol. LII, 1970, S. 10 ff. – W. L. Silber: Fiscal Policy in IS-LM-Analysis: A Correction, in: J Mon Cred Bank, Vol. II, 1970, S. 461 ff. – Ders.: Fiscal Policy, Tax Structure and the Permanent-Income Hypothesis, in: Ky, Vol. XXIV, 1971, S. 90 ff. – K. Brunner und A. H. Meltzer: Money, Debt, and Economic Activity, in: J Pol Ec, Vol. LXXX, 1972, S. 951 ff. – A. S. Blinder und R. M. Solow: Does Fiscal Policy Matter?, in: J Publ Ec, Vol. II, 1973, S. 319 ff. – B. Hansen: On the Effects of Fiscal and Monetary Policy: A Taxonomic Discussion, in: Am Ec Rev, Vol. LXIII, 1973, S. 546 ff. – H. J. Monissen: Including a Government Budget Restraint in Standard Macroeconomic Analysis: Some Fiscal and Monetary Policy Implications, in: FA, N. F. Bd. XXXI, 1973, S. 193 ff. – R. J. Barro: Are Government Bonds Net Wealth?, in: J Pol Ec, Vol. LXXXII, 1974, S. 1095 ff. – L. Kochin: Are Future Taxes Anticipated by Consumers, in: J Mon Cred Bank, Vol. VI, 1974, S. 385 ff. – J. Siebke und W. Willms: Theorie der Geldpolitik, Berlin–Heidelberg–New York 1974. – H. Cavaco-Silva: Long-Run Effects of Debt versus Tax Financing, in: Publ Fin Quart, Vol. III, 1975, S. 346 ff. – G. Dieckheuer: Eine dynamische Analyse des „Crowding-out"-Effekts zusätzlicher Staatsausgaben, in: FA, N. F. Bd. XXXIII, 1975, S. 387 ff. – M. Neldner: Die Bestimmungsgründe des volkswirtschaftlichen Geldangebots, Berlin 1976. – H. Cavaco-Silva: Economic Effects of Public Debt, London 1977. – G. Dieckheuer: Staatsverschuldung, Zahlungsbilanz und Policy Mix, in: Z f g Staatsw, Bd. CXXXIII, 1977, S. 440 ff. – D. Pohmer: Wirkungen finanzpolitischer Instrumente, in: HdF, Bd. I, Tübingen 1977³, S. 193 ff. – G. Dieckheuer: Staatsverschuldung und wirtschaftliche Stabilisierung, Baden-Baden 1978.

2. Zu Wachstums- und zeitlichen Verteilungswirkungen:

D. Ricardo: Essay on the Funding System, in: Works, London 1852. – F. Gehrels: Government Debt as a Generator of Economic Growth, in: Rev Ec Stat, Vol. XXXIX, 1957, S. 183 ff. – J. M. Buchanan: Public Principles of Public Debt, Homewood 1958. – R. A. Musgrave: Theorie der öffentlichen Schuld, in: HdF, Bd. III, Tübingen 1958², S. 68 ff. – A. T. Peacock: The Rehabilitation of Classical Debt Theory, in: Eca, Vol. XXVI, 1959, S. 161 ff. – W. Vickrey: The Burden of the Public Debt: Comment, in: Am Ec Rev, Vol. LI, 1961, S. 132 ff., wiederabgedruckt in: J. M. Ferguson (Ed.): Public Debt and Future Generations, Chapel Hill 1964, S. 74 ff. – C. S. Shoup: Debt Financing and Future Generations, in: Ec J, Vol. LXXII, 1962, S. 887 ff., wiederabgedruckt in: J. M. Ferguson (Ed.): Public Debt and Future Generations, aaO., S. 204 ff. – J. M. Ferguson (Ed.): Public Debt and Future Generations, aaO. – P. A. Diamond: National Debt in a Neoclassical Growth Model, in: Am Ec Rev, Vol. LV, 1965, S. 1126 ff. – J. Tobin: The Burden of the Public Debt: A Review Article, in: J Fin, Vol. XX, 1965, S. 679 ff. – U. Schmah: Der Einkommensredistributionseffekt der Anleihefinanzierung bei unterschiedlichen Zeitpräferenzen, in: FA, N. F. Bd. XXVI, 1967, S. 232 ff. – A. A. Walters: How to Make a Benefit of the Burden of National Debt, in: NTJ, Vol. XX, 1967, S. 316 ff. – G. G. Daly: The Burden of the Debt and Future Generations in Local Finance, in: South Ec J, Vol. XXXVI, 1969, S. 44 ff. – E. S. Phelps und K. Shell: Public Debt, Taxation and Capital Intensiveness, in: J Ec Th, Vol. I, 1969, S. 330 ff. – D. K. Foley und M. Sidrauski: Monetary and Fiscal Policy in a Growing Economy, London 1971. – O. Gandenberger: Intertemporale Verteilungseffekte der Staatsverschuldung, in: W. Dreissig u. a.: Probleme der Staatsverschuldung, aaO., S. 189. ff. – O. Gandenberger: Zur Rationalität der öffentlichen Kreditnahme. Verhaltenshypothesen und normative Konsequenzen, in: FA, N. F. Bd. XXX, 1972, S. 369 ff. – C. Ch. v. Weizsäcker: Intergenerationelle Einkommensverteilung: Einfache Beispiele für Wirkungen steuerlicher Maßnahmen und für die optimale Steuerstruktur, in: G. Bombach, B. S. Frey und B. Gahlen (Hrsg.): Neue Aspekte der Verteilungstheorie, Tübingen 1974, S. 211 ff. – G. Tolkemitt: Zur Theorie der langfristigen Wirkungen öffentlicher Verschuldung, Tübingen 1975.

3. Zu den Wirkungen auf die Einkommensverteilung:

N. Andel: Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden, in: Publ Fin, Vol. XXIV, 1969, S. 69 ff. – O. Gandenberger: Öffentlicher Kredit und Einkommensverteilung, in: FA, N. F. Bd. XXIX, 1970, S. 1 ff. – A. Oberhauser: Gewinnorientierte Einkommenspolitik und Staatsverschuldung, in: H. Haller, L. Kullmer, C. S. Shoup und H. Timm (Hrsg.): Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 529 ff. – K.-D. Henke: Savings-Bonds als Instrument der Finanzpolitik. Die Ausgabe nichtmarktfähiger Schuldtitel an private Haushalte dargestellt am amerikanischen Savings-Bond-Programm, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N. F. H. 34, Berlin 1971, S. 111 ff. – O. Pfleiderer: Indexklauseln im langfristigen Kapitalverkehr, in: W. Ehrlicher (Hrsg.): Probleme

der Indexbindung, Beihefte zu Kred Kap, H. II, 1974, S. 41 ff. – K.-D. Henke: Die Gültigkeit des Transferansatzes in der Rezession. Eine Anmerkung zur Ermittelbarkeit der Verteilungswirkungen öffentlicher Schuld in: FA, N. F. Bd. XXXVI, 1978, S. 440 ff. – U. Schaa: Die Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine theoretische Untersuchung anhand nachfrageorientierter Verteilungsmodelle, Diss. Göttingen 1978 (zur Veröffentlichung vorgesehen 1979). – H. J. Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 11, hrsg. v. W. Albers u. a., Frankfurt/M. – Bern – Las Vegas 1979.

4. Sonstige Arbeiten:

G. Schanz: Öffentliches Schuldenwesen, in: Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert. Gustav Schmoller zur siebzigsten Wiederkehr seines Geburtstages, 2. Teil, Leipzig 1908, S. XXXX, 1 ff. – E. D. Domar: The „Burden of the Debt" and the National Income, in: Am Ec Rev, Vol. XXXIV, 1944, S. 798 ff. – H. Haller: Neue Motivation der Staatsverschuldung?, in: H. Haller und H. C. Recktenwald (Hrsg.): Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Mainz 1969, S. 301 ff. – J. Tobin: Eine Abhandlung zur Theorie der Schuldenpolitik, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.): Finanztheorie, Köln – Berlin 1969, S. 472 ff. – Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1975, Tz. 230 ff. – A. Nussbaumer: Die Grenzen der Staatsverschuldung, in: Quartalshefte der Girozentrale und Bank der Österreichischen Sparkassen Aktiengesellschaft, Jg. XI, Nr. IX, 1976, S. 13 ff. – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, in: Bull Press Info, 1976, S. 849 ff. – O. Gandenberger: Ziele und Strategien der staatlichen Schuldenpolitik, in: FA, N. F. Bd. XXXVI, 1977/78, S. 162 ff. – S. Ziffzer: Ökonomische Grenzen der Staatsverschuldung, Diss. Mainz 1979.

Symbolverzeichnis

B	Schuldenstand
$\Delta B, \dot{B}$	(Netto-)Neuverschuldung während einer Periode
b	Barwert einer erhöhten Steuerbelastung in der Zukunft
C_U	Konsum der Gewinneinkommensbezieher
D_{st}	staatliches Finanzierungsdefizit
G	staatliche Transformationsausgaben
g	Relation der Neuverschuldung zum Sozialprodukt
i	(Nominal-)Zinssatz
I_{pr}	private Investition
KA	Kreditangebotsfunktion
KN	Kreditnachfragefunktion
n	Laufzeit einer Anleihe
p	Inflationsrate
r	(Real-)Zinssatz; Zeitpräferenzrate
S_A	Sparen der Empfänger von kontraktbestimmten Einkommen
S_U	Sparen der Empfänger von Gewinneinkommen
s	marginale Sparquote
t	Zeit
w	Wachstumsrate des (realen) Sozialprodukts
V	Nettoneuverschuldung während einer Periode
$(X-M)$	Leistungsbilanzsaldo
y	Sozialprodukt
Y_U	Gewinneinkommen
Z	Gesamtmenge an Zentralbankgeld
$\Delta Z_{st}, \dot{Z}_{st}$	Umfang der Notenbankfinanzierung von Budgetdefiziten
z	Relation der Zinsverpflichtungen zum Sozialprodukt

A. Grundlagen

§ 1. Einleitender Überblick

1. Vorbetrachtung

Sollen öffentliche Ausgaben in stärkerem Umfange als bisher durch Steuern statt durch öffentlichen Kredit oder umgekehrt: durch öffentlichen Kredit statt durch Steuern finanziert werden? Diese Frage steht in fast jedem Land im Brennpunkt der finanzpolitischen Diskussion, und zwar nicht nur vorübergehend, sondern ständig. Wer sie beantworten will, muß eine Vorstellung von den Wirkungen des öffentlichen Kredits haben. Denn nur wer die Folgen überblickt, kann beurteilen, in welcher Lage und zu welchen Zwecken das Instrument des öffentlichen Kredits zweckmäßigerweise angewandt werden kann.

Ein Überblick über die Wirkungen des öffentlichen Kredits ist um so wichtiger, als beim Staatskredit vielleicht noch weniger als bei anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten Verlaß darauf ist, daß im politischen Prozeß rationale Entscheidungen zustande kommen. Dies liegt unter anderem daran, daß sich die Folgen staatlicher Kreditaufnahme nicht in vollem Umfange sofort, sondern großenteils erst in Zukunft bemerkbar machen; nicht zuletzt aus diesem Grunde sind sie für die Staatsbürger wie auch für die politischen Akteure schwerer durchschaubar als die anderer finanzpolitischer Instrumente.

Schon für den privaten Kredit gilt im übrigen, daß er einerseits ein unentbehrliches Finanzierungsinstrument für Unternehmen und Haushalte ist, andererseits aber auch gewissen menschlichen Schwächen auf vertrackte Weise entgegenkommt.

2. Differentialwirkungen und Budgetwirkungen

Bei der Analyse finanzpolitischer Instrumente ist es notwendig, stets sorgfältig zwischen Differential- und Budgetwirkungen zu unterscheiden.

- Nach *Differentialwirkungen* wird gefragt, wenn Kredit- oder Steuerfinanzierung als Alternativen betrachtet werden. Die Staatsausgaben (außer für den Schuldendienst) werden dabei nach Art, Umfang und insbesondere auch nach ihrer zeitlichen Entwicklung als gegeben angenommen; für die Zwecke der Analyse wird somit unterstellt, daß die Höhe der Staatsausgaben von der Art ihrer Finanzierung unabhängig ist. Im Einzelfalle sind präzisierende Annahmen über die Art und Inzidenz des durch die Kreditfinanzierung ersetzten Steueraufkommens erforderlich.
- Nach *Budgetwirkungen* wird gefragt, wenn unterstellt wird, daß eine veränderte Höhe der Staatsverschuldung mit einer gleich großen Variation der Staatsausgaben – der staatlichen Transformationsausgaben oder der Transferzahlungen – verbunden ist. Die Höhe des Steueraufkommens wird dabei als gegeben unterstellt.

Insbesondere für die Analyse von Konjunkturwirkungen empfiehlt es sich, davon sorgfältig den Fall gegebenen Steuerrechts abzuheben. Hierbei werden die konjunkturell wichtigen Rückwirkungen einer gleichzeitigen Variation von Kreditaufnahme und Staatsausgaben auf die Höhe des Steueraufkommens bei gegebenem Steuerrecht in die Analyse einbezogen; das Steueraufkommen ist in diesem Fall nicht bestimmt, es variiert gemäß der automatischen Flexibilität („built-in flexibility") des Steuersystems.

Für den Kern der Analyse ist es unwesentlich, von welchem Wirkungstyp man ausgeht, d. h. vor dem Hintergrund welcher Alternative man die Wirkungen des

öffentlichen Kredits diskutiert. Notwendig im Interesse der Klarheit ist nur, daß man jeweils sagt, wozu die zusätzlich aufgenommenen Kreditmittel verwendet werden sollen bzw. wie der Spielraum für eine verringerte Kreditaufnahme gewonnen werden soll. Im Falle der Betrachtung von Differentialwirkungen sind im Einzelfalle präzisierende Annahmen über die Art und Inzidenz des durch die Staatsverschuldung ersetzten Steueraufkommens, im Falle der Budgetwirkungen entsprechende Annahmen über die Art der zusätzlich vorgenommenen Staatsausgaben zu machen.

In dieser Abhandlung werden zumeist *Differentialwirkungen* der Kredit- im Vergleich zur Steuerfinanzierung betrachtet. Dies empfiehlt sich schon wegen der Nähe dieses Ansatzes zur finanzpolitischen Tagesdiskussion, in der es typischerweise um die Frage „Steuer oder Kredit?" geht; dieser Ansatz entspricht auch der theoriegeschichtlichen Tradition: Mindestens seit Ricardo werden in der Literatur in erster Linie Differentialwirkungen der Staatsverschuldung erörtert. Dieser Zuschnitt ist freilich nicht ohne Nachteile, weil Wechselwirkungen zwischen der Art der Finanzierung und der Höhe der Ausgaben vernachlässigt werden (ähnlich wie bei der Analyse von Budgetwirkungen etwaige Interdependenzen zwischen veränderter Kreditaufnahme und Entscheidungen über die Höhe und Struktur der Besteuerung untergehen).

Zu den in dieser Abhandlung vernachlässigten Wechselwirkungen zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets gehört beispielsweise die Möglichkeit, daß ein erhöhter Finanzierungsspielraum, der durch zusätzliche Verschuldung gewonnen wird, im politischen Prozeß die Ursache für steigende Ausgaben sein kann; er kann darüber hinaus Einfluß auf die Ausgaben*struktur* haben. Diesen Zusammenhängen nachzugehen wäre die Aufgabe einer „politischen" Theorie des öffentlichen Kredits, die sich einstweilen noch in den Anfangsgründen befindet[1].

Zumindest *ein* Zusammenhang zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite darf allerdings auch bei der Analyse von Differentialwirkungen nicht ausgeschlossen werden, wenn nicht der gesamten Fragestellung Gewalt angetan werden soll: Höhere Staatsverschuldung in der Gegenwart führt zu höheren Staatsausgaben in Gestalt von Zinsaufwendungen in der Zukunft[2].

3. Vorbemerkungen über konjunkturelle und nichtkonjunkturelle Wirkungen der öffentlichen Verschuldung

In der öffentlichen Diskussion stehen die konjunkturellen Wirkungen der Staatsverschuldung im Vordergrund. Ein Blick auf die Finanzstatistik zeigt indessen, daß Staatskredit jedenfalls faktisch in erheblichem Ausmaß auch aus außer- und über-

---

[1] Literaturangaben dazu siehe unten, S. 36, Fußnote 38.

[2] Neben dieser offenkundigen ökonomischen Wechselwirkung von Einnahmen- und Ausgabenseite gibt es andere, zum Beispiel die folgende: Wenn einerseits die Entscheidung zwischen Kreditaufnahme und erhöhter Besteuerung den Kapitalzins beeinflußt und andererseits die bei der Ausgabenentscheidung über öffentliche Investitionen verwendete soziale Zeitpräferenzrate eine Funktion des gegenwärtigen Kapitalzinses ist, so sind rationale Entscheidungen über die „Länge" des Budgets einerseits und Differentialentscheidungen über die Finanzierung des Budgets andererseits insoweit interdependent (vgl. O. Gandenberger: Intertemporale Verteilungseffekte der Staatsverschuldung, in: W. Dreissig u. a.: Probleme der Staatsverschuldung, Schr Ver Socpol, N. F. Bd. LXI, hrsg. von H. Haller und W. Albers, Berlin 1972, S. 195); die folgenden Überlegungen gehen davon aus, daß diesem Zusammenhang innerhalb realistischer Größenordnungen einer Variation der Verschuldung kein fühlbares Gewicht zukommt.

konjunkturellen Gründen in Anspruch genommen wird. Die Statistiken zeigen für fast alle marktwirtschaftlichen Länder, daß nicht nur in Rezessionszeiten, sondern auch in Jahren mit ausgeglichener Konjunktur eine Neuverschuldung stattfindet; ja sogar im Boom pflegen die Staaten – wenn auch in der Regel in unterdurchschnittlichem Ausmaß – neuen Kredit aufzunehmen[3]. Ein weiteres Indiz für die nichtkonjunkturelle Bedeutung des öffentlichen Kredits sind die mittel- und langfristigen Finanzplanungen der Bundesrepublik Deutschland und anderer Staaten; hier ist regelmäßig eine Verschuldung auch für solche Perioden vorgesehen, die weit jenseits des konjunkturpolitischen Horizonts liegen; für eine derartige Kreditaufnahme können offenkundig keine konjunkturpolitischen Erwägungen maßgebend sein.

Schon aus diesen Gründen empfiehlt es sich, der Analyse auch der nichtkonjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Kredits erhebliches Gewicht einzuräumen. Im folgenden sollen – nach einem einleitenden Überblick über die wichtigsten Charakteristika des Instruments der Staatsverschuldung – im Abschnitt B die konjunkturellen und in den Abschnitten C und D die nichtkonjunkturellen bzw. überkonjunkturellen Wirkungen der Staatsverschuldung erörtert werden.

§ 2. Die öffentliche Verschuldung als finanzpolitisches Instrument

1. Öffentliche Verschuldung und Budgetdefizit

Die Aufnahme von Kredit an den Kreditmärkten ermöglicht es einer öffentlichen Gebietskörperschaft, ein Budgetdefizit, d. h. einen Überschuß der Ausgaben über die (laufenden) Einnahmen, zu finanzieren. Als weitere Möglichkeit der Defizitfinanzierung kommt – wenn auch in der Regel nur in gesetzlich streng begrenztem Umfang – die Finanzierung von Staatsausgaben durch neu in Umlauf gebrachtes Zentralbankgeld in Betracht, also die Geldschöpfungsfinanzierung; eine solche liegt faktisch auch dann vor, wenn „Rücklagen" öffentlicher Stellen bei der Notenbank, z. B. Konjunkturausgleichsrücklagen, aufgelöst werden (Geldvernichtung ist umgekehrt gegeben, wenn Zentralbank„rücklagen" gebildet werden). Insgesamt also gilt die folgende Beziehung, die sich auch als staatliche Bilanzgleichung bezeichnen läßt:

$$D_{st} = G - T = \Delta B + \Delta Z_{st}.$$

Im folgenden soll für die staatliche Neuverschuldung (ΔB bzw. $\dot{B}$) durchweg das Symbol V verwendet werden:

$$D_{st} = G - T = V + \Delta Z_{st}.$$

D_{st} = staatliches Finanzierungsdefizit (mit negativem Vorzeichen: Finanzierungsüberschuß); G = staatliche Transformationsausgaben und Transferzahlungen; T = Steuern einschließlich sonstiger (laufender) Einnahmen, z. B. Gebühren, Beiträge, Gewinnabführungen öffentlicher Unternehmen; B = staatlicher Schuldenstand, ΔB bzw. $\dot{B}$ = mithin die (Netto-)Neuverschuldung während einer Periode; Z = Gesamtmenge an Zentralbankgeld (Geldbasis), ΔZ_{st} bzw. $\dot{Z}_{st}$ = Umfang der Notenbankfinanzierung von Budgetdefiziten.

---

[3] Die einzige Ausnahme in der Bundesrepublik bildet das Jahr 1969, das mit einem geringfügigen Abbau des Schuldenstandes des öffentlichen Gesamthaushalts, also mit einer Netto-Schuldentilgung, abschloß.

Wir bezeichnen den Saldo $G-T$ als *Verwendungsseite*, die Summe $V + \Delta Z_{st}$ als *Aufbringungsseite* des Budgetdefizits. Beide auf der Aufbringungsseite erscheinenden Posten sind als Veränderung von Bestandsgrößen definiert (wie ja für jede Bilanzgleichung kennzeichnend ist, daß sie Bestands- und Stromgrößen miteinander verbindet): Die (Neu-)Verschuldung einer Periode stellt den Zuwachs des Schuldenstandes gegenüber Privaten dar; die Zentralbankfinanzierung eines Budgetdefizits bedeutet eine Vergrößerung der Zentralbankgeldmenge, die oft auch als Geldbasis bezeichnet wird. Der Index „*st*" bei Z soll zum Ausdruck bringen, daß es sich hier um eine „partielle" Änderung handelt, denn der Bestand an Zentralbankgeld kann auch auf andere Weise – durch Wechselrediskontierung, durch Lombardierung von Wertpapieren, durch Devisenkäufe der Zentralbank – verändert werden.

Im Interesse der klaren Verständigung muß zwischen Bewegungsgrößen und Bestandsgrößen stets sorgfältig unterschieden werden. Der Sprachgebrauch im Falle des öffentlichen Kredits bietet hierzu jedoch nicht eben eine starke Hilfe, denn unter „öffentlichem Kredit" und „Staatsverschuldung" wird nicht nur die staatliche Neuverschuldung *(V)* während einer Periode, sondern zuweilen auch der Schuldenstand, die „ausstehende Staatsschuld" *(B)*, verstanden. Daher ist es notwendig zu betonen: In dieser Abhandlung werden die Worte öffentlicher Kredit und Staatsverschuldung stets nur im Sinne von (Netto-)*Neu*verschuldung, also der Stromgröße *V*, gebraucht.

Bei der Verwendung von statistischen Zahlen über staatliche Finanzierungssalden ist zu beachten, daß in der Bundesrepublik Deutschland ähnlich wie in anderen Ländern die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung von der Finanzstatistik abweicht. In der Finanzstatistik geht in den Finanzierungssaldo lediglich die Aufnahme von öffentlichem (Passiv-)Kredit ein; in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird der öffentliche Kredit mit der (Netto-)Darlehensgewährung der öffentlichen Hand zusammengefaßt. Die Folge ist, daß die staatlichen Finanzierungsdefizite nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in den meisten Jahren wesentlich niedriger erscheinen als nach der Finanzstatistik.

Man könnte in diesem Zusammenhang die Frage stellen, ob es nicht ohnehin angebracht wäre, unter dem Titel öffentlicher Kredit auch die staatliche Darlehensgewährung abzuhandeln, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel im Wohnungsbau, in der Berlinhilfe, bei Regionalförderungsmaßnahmen und – nicht zuletzt – in der Entwicklungshilfe üblich ist. Eine solche Zusammenfassung des öffentlichen „Passiv"- und „Aktiv"-Kredits wäre zwar formal korrekt, aber materiell unzweckmäßig, denn die staatliche Darlehensvergabe dient völlig anderen Zwecken als die Staatsverschuldung. Das zeigt sich schon daran, daß der öffentliche (Passiv-)Kredit – in der Regel jedenfalls – zu Marktbedingungen aufgenommen wird, während eine staatliche Darlehensvergabe nur dann überhaupt von Interesse ist, wenn von den Marktbedingungen abgewichen wird, d. h. den Schuldnern – aus welchen Gründen auch immer – günstigere Konditionen als diejenigen des Kreditmarkts eingeräumt werden[4]. Der staatlichen Derlehensvergabe ist ein gesonderter Aufsatz in Band I dieses Handbuchs gewidmet [5].

2. Öffentliche (Kreditmarkt-)Verschuldung und Geldschöpfungsfinanzierung

Gegenstand der vorliegenden Abhandlung ist der öffentliche Kredit im engeren Sinne, d. h. die Kreditmarktverschuldung der öffentlichen Hand. Auf das zweite Instrument der Finanzierung von Defiziten, die staatliche Geldschöpfungsfinanzierung, sollen nur einige vergleichende Seitenblicke geworfen werden. Es wird in einem anderen Beitrag in diesem Band behandelt [5a].

---

[4] Dementsprechend enthält die staatliche Darlehensvergabe regelmäßig ein Schenkungsäquivalent – oder wie es im Sprachgebrauch der Entwicklungshilfebehörden heißt: ein rechnerisches Zuschußelement –, das als Differenz zwischen dem Schuldbetrag und dem zum Marktzins abdiskontierten Barwert der tatsächlich vereinbarten Zins- und Tilgungsverpflichtungen bestimmt werden kann.

[5] Vgl. G. Zeitel: Theoretische und technische Aspekte öffentlicher Darlehen und Gewährleistungen, Bd. I, S. 997 ff.

[5a] Vgl. unten J. Pahlke: Staatliche Geldschöpfung als Einnahmequelle, S. 117 ff.

Um Verwirrungen und Mißverständnisse zu vermeiden, ist es notwendig, zwischen öffentlichem Kredit (im engeren Sinne) und Geldschöpfungsfinanzierung sachlich und auch terminologisch stets genau zu unterscheiden. Dazu besteht um so mehr Anlaß, als zwischen beiden Formen der Defizitfinanzierung formelle und insbesondere buchungstechnische Ähnlichkeiten bestehen, durch welche die grundlegenden ökonomischen Unterschiede leicht verdeckt werden. Rein buchungstechnisch betrachtet präsentiert sich die Geldschöpfungsfinanzierung ebenso wie die Kreditmarktfinanzierung als eine Verschuldungstransaktion, als die Aufnahme von „Kredit" durch die Finanzbehörde (als Schuldnerin) bei der Notenbank (als Gläubigerin). Die äußere Form täuscht indessen, denn diese „Kreditaufnahme" stellt – solange die Mittel nicht verausgabt werden (s. u.) – lediglich eine interne Transaktion innerhalb des staatlichen Sektors dar. Am klarsten wird dies, wenn der *Bund* als zentrale Gebietskörperschaft bei der Notenbank „Kredit" aufnimmt. Der Bund ist „Schuldner" dieses „Kredits", aber er ist zugleich auch „Gläubiger", denn die Notenbank ist eine – wenn auch aus guten Gründen organisatorisch verselbständigte – Bundesbehörde; de facto liegt also für den Bund eine „Verschuldung an sich selbst" vor, die dessen konsolidierte Vermögensbilanz überhaupt nicht berührt. Erst wenn der Bund die ihm von der Notenbank eingeräumten Mittel verausgabt, entsteht für ihn eine Passivposition – aber nicht gegenüber der Notenbank, sondern gegenüber dem privaten Sektor, der das Notenbankgeld als Zahlungsmittel akzeptiert. Allenfalls hier, im Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Sektor, besteht im Falle der Geldschöpfungsfinanzierung eine Analogie zu einer Kredittransaktion: Die Notenbanktitel (Noten oder Guthaben bei den Zentralbanken), die in private Kassen wandern, lassen sich in gewisser Hinsicht als „Schuldtitel gegenüber dem Staat mit Laufzeit Null" auffassen[6].

Auch ein etwaiges Versprechen des Bundes, „Zins"zahlungen an die Notenbank zu leisten, darf nicht über den grundlegenden Unterschied zwischen der Aufnahme von Zentralbank„kredit" und der Kreditmarktfinanzierung hinwegtäuschen: Materiell liegt keine Zinsverbindlichkeit vor, denn der Gegenwert der gezahlten Zinsen geht in die Gewinnrechnung der Notenbank ein und kommt im Ergebnis über einen vergrößerten Notenbankgewinn bzw. verringerten Notenbankverlust dem Bundesvermögen zugute.

Die Möglichkeit der Defizitfinanzierung durch neugeschaffenes Geld beruht somit ökonomisch nicht auf einer Kreditgewährung im Sinne der Überlassung von Geldkapital, sondern allein auf der staatlichen Geldschöpfungsmacht. Wegen der mit dieser Form staatlicher Geldschöpfungsfinanzierung verbundenen inflationären Versuchungen ist die „Defizitfinanzierung durch die Notenpresse" allerdings in den meisten Ländern durch gesetzliche Vorkehrungen streng begrenzt. So gibt es in der Bundesrepublik Deutschland neben dem Fall der Auflösung von Konjunkturausgleichsrücklagen bei einer kontraktiven Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts lediglich die Möglichkeit der Aufnahme von Kassenverstärkungs„krediten" innerhalb bestimmter Höchstgrenzen.

Natürlich kann andererseits auch die Kreditmarktfinanzierung mit Geldmengeneffekten verbunden sein; diese Effekte sind sogar von grundlegender Bedeutung für deren konjunkturelle Wirksamkeit (darauf wird noch genauer einzugehen sein: siehe Abschnitt B, insbesondere § 2). Die Verschiedenheit liegt darin, daß im Falle

---

[6] Siehe hierzu auch O. Gandenberger: Ziele und Strategien der staatlichen Schuldenpolitik, in: FA, N. F. Bd. XXXVI, 1977/78, S. 167.