

Zur Verschuldensgrenze öffentlicher Haushalte in Zeiten der Geldentwertung

Autor(en): **Frank-Steiner, Vincent C.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **50 (1970-1971)**

Heft 10: **"Leben mit der Inflation?"**

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162525>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

die Tendenz abgelöst worden, die Kundenbedürfnisse zu manipulieren. Verschiedentlich wurden Kundendienst einschränkungen längere Zeit «versuchsweise» in Kraft gesetzt, um nach abgeklungener Kritik dann als definitiv erklärt zu werden. Heute scheint nun der Grundsatz vorzuherrschen, dass sich der *Kunde* den Möglichkeiten des Postbetriebes *anzupassen* habe.

2. Sobald der Abbau öffentlicher Dienste gewisse Schwellenwerte überschreitet, *verliert die Dienstleistung ihren Gebrauchswert* und zwingt zur *Selbsthilfe*. Dies bedeutet anders gesagt in einer arbeitsteiligen Wirtschaft das Umschalten auf den Rückwärtsgang. Statt dass der eigens geschaffene und bestingerichtete öffentliche Dienst die Leistung erbringt, wird sie in viel unrationellerer, arbeitskraftvergeudender Weise durch eine Vielzahl von Einzelleistungen abgelöst.

3. Man hat den PTT-Betrieben durch ein Organisationsstatut mit einem Verwaltungsrat vermehrte Selbständigkeit und Entscheidungsfreiheit eingeräumt, lässt ihm aber auf einem der wichtigsten Teilgebiete, der Besoldungspolitik, die Hände gebunden. Wer schon auf dem Einnahmensektor nicht selber Herr und Meister ist, bedarf wenigstens beim wichtigsten Aufwandsposten, den Personalkosten, der Bewegungs- und Anpassungsfreiheit. Die Notwendigkeit zur *Herauslösung der PTT-Betriebe* – wie auch der SBB – *in besoldungsmässiger Hinsicht* aus dem übrigen Bundespersonal ist heute offenkundig.

Die PTT-Betriebe in ihrer Dreiecksinteressenlage Betrieb – Kunde – Personal stehen heute vor der *schwierigen Entscheidung*, ein Betriebskonzept zu finden, der allen Bedürfnissen einigermaßen Rechnung trägt.

Zur Verschuldensgrenze öffentlicher Haushalte in Zeiten der Geldentwertung

VINCENT C. FRANK-STEINER

Wer immer eine Grenze für die Staatsverschuldung aufstellte, sah sich, sobald diese Grenze dann doch überschritten werden musste, desavouiert. Wie immer die Grenze vorher begründet und als wie gross die Gefahren, über diese Grenze zu gehen, gesehen wurden – nachträglich musste eingestanden werden, dass die gesetzte Grenze straflos überschritten wurde. Die

von Parlamenten geforderten Beschlüsse, die die Regierung ermächtigen, die Staatsschuld zu erhöhen, sind somit rein formalen Charakters. Jeder Versuch, eine *absolute Grenze für die Staatsverschuldung* zu ermitteln, scheint also zum Scheitern verurteilt. Es lässt sich keine Zahl ausrechnen und es gibt keine Verhältniszahl, die in dieser Beziehung als Richtschnur genommen werden kann.

Dessen ungeachtet sind einige Überlegungen am Platz, die den Politikern und insbesondere jenen, die in Kategorien der Finanzplanung denken, helfen könnten, die Bedeutung der Schulden besser zu beurteilen.

Die Höhe von Staatsschuld und Neuverschuldung

Jede Analyse hat zu unterscheiden zwischen der absoluten Höhe der Staatsverschuldung und der Jahr für Jahr allenfalls notwendig werdenden Neuverschuldung. Der Stand der Staatsverschuldung erreicht je nach Haushalt vielleicht die Grösse des jährlichen Budgets oder ein Mehrfaches davon. Dabei kann man sich darüber streiten, was genau unter «Staatsschulden» zu verstehen ist, wie neben den ausstehenden Staatsanleihen auch sonstige Schuldverpflichtungen kurzfristiger Natur oder Schulden gegenüber eigenen Fonds usw. zu berücksichtigen, ob allenfalls Aktiven leicht realisierbaren Charakters von den Schulden abzuziehen und ob beispielsweise der ausserordentliche Haushalt und separate Rechnungen ebenfalls einzubeziehen sind. Wir halten solche Überlegungen von sekundärer Bedeutung und sind der Meinung, dass nur die *laufenden Fiskaleinnahmen* eine gewisse Vergleichbarkeit zulassen. Wichtig scheint uns die klare Unterscheidung zwischen dem heute bestehenden Schuldenberg und den Erhöhungen, die dieser pro Jahr erfährt. Mit anderen Worten, es ist wichtig, zu wissen, ob sich die Staatsschuld um 0,3, 10 oder 20 Prozent pro Jahr erhöht.

Ebenso aussagekräftig wie die jährliche Neuverschuldung ist die Veränderung der Last, die für die Verzinsung der Staatsschuld insgesamt durch die jährliche Neuverschuldung entsteht. Ein taugliches Mass für Vergleiche ist also beispielsweise das Verhältnis von Schuldzinsen zu laufenden normalen Einnahmen (Fiskaleinnahmen) oder die *Wachstumsrate* der Schuldzinsen im Vergleich zu jener der Fiskaleinnahmen. Man kann also für einen öffentlichen Haushalt ausrechnen, wie viele Prozente der hoheitlich erhobenen Einnahmen für den Schuldendienst (ohne Amortisation) benötigt werden und wie sich dieser Prozentsatz infolge der Neuverschuldung ändert.

Wächst die Schuldenlast im gleichen Ausmass wie die hoheitlichen Staatseinnahmen, so wird ein gleichbleibender Anteil der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel für den Schuldendienst beansprucht.

Steigen die Zinssätze, wie dies in den letzten Jahren der Fall war, so steigt selbst bei gleichbleibender Staatsverschuldung die Last der Staatsschuld in

dieser Betrachtungsweise. Bei sonst gleichbleibendem Aufgabenvolumen steigt dann der Anteil des Staates am Sozialprodukt.

Die Nuancierung kann noch etwas weiter getrieben werden. Die Staatseinnahmen steigen einmal infolge des Inflationsprozesses rein nominell. Zum zweiten steigen sie real dadurch, dass die gesetzliche Basis für die Staatseinnahmen geändert wird, das heisst die Steuern erhöht werden. Soweit Steuern progressiv erhoben werden, führt der Inflationsprozess jedoch bekanntlich auch dazu, dass nur nominell steigende Einkommen mit höheren Steuersätzen belastet werden. Diese Mehrbelastung der nominell erhöhten Einkommen bezeichnet man bekanntlich mit dem Schlagwort «kalte Progression». Wenn also in einem gegebenen Steuersystem vom Jahr 1 zum Jahr 2 die Steuererträge um zum Beispiel 10 Prozent steigen, so kann sich diese Steigerung etwa wie folgt zusammensetzen.

	<i>Inflations- rate 3 %</i>	<i>Inflations- rate 5 %</i>
A nominelle Steigerung des Steuerertrages	10 %	10 %
– B Inflation	3 %	5 %
= C reale Steigerung des Steuerertrages	7 %	5 %
– D «Kalte Progression» bei progressiven Steuern, abhängig von der Progression und dem Ausmass der Inflation	ca. 2–3 %	3–5 %
= E reale Steigerung der Steuersubstanz (Einkommen, Vermögen, Erträge)	ca. 5–4 %	2–0 %

Soweit die Staatsverschuldung respektive die Zinsenlast der Staatsverschuldung nur im Ausmass der Inflation (B) steigt, ist die reale Belastung durch die Schuld *in absoluter Grösse* gleichbleibend. Die Mehreinnahmen infolge «kalter Progression» (D) dürfen in dieser Betrachtung nicht mit einbezogen werden, weil über die Jahre hinweg die «kalte Progression» dadurch auszugleichen ist, dass die Progressionskurve verschoben wird. Sonst würde die «kalte Progression» zu einer relativ erhöhten Steuerbelastung einzelner Gruppen und mit der Zeit der meisten Steuerpflichtigen führen. Steigt die Schuldenlast jedoch im Ausmass von Inflation (B) plus reale Steigerung der Steuersubstanz (E), dann wird ein gleichbleibender Anteil der Staatseinnahmen für den Schuldendienst beansprucht. In diesem Falle wird also eine Neuverschuldung in Kauf genommen in dem Ausmass (B+E), dass die reale Belastung der Verschuldung einen *gleichen Anteil am Steueraufkommen* beansprucht. Steigt die Staatsverschuldung bzw. die Zinsenlast um mehr als Inflation plus reale Steigerung der Steuersubstanz (mehr als B+E), dann beansprucht sie real einen *wachsenden Anteil* der Staatseinnahmen. Würde sich diese Entwicklung ad infinitum fortsetzen, so würden schliesslich sämtliche Einnahmen zur Verzinsung der Staatsausgaben beansprucht, bzw. müssten die Steuern entsprechend erhöht werden.

Der öffentliche Haushalt einer geschlossenen Volkswirtschaft

Die theoretische Nationalökonomie hat nachgewiesen, dass in einer *geschlossenen* Volkswirtschaft keinerlei Verschuldensgrenze besteht. Dieser Nachweis wurde in extremis von Professor A. P. Lerner geführt, um zu beweisen, dass in Zeiten von Arbeitslosigkeit eine Fiscal Policy (zum Beispiel Arbeitsbeschaffung durch Deficit Spending) ohne Rücksicht auf die Staatsverschuldung geführt werden kann. Wenn es also darum geht, die vorhandenen Produktionsmittel auszunützen, dann kann sich der Staat in einer geschlossenen Volkswirtschaft in beliebigem Ausmass verschulden. Wir haben hier nicht dieses theoretische Modell zu kritisieren, sondern nur festzustellen, dass dessen Randbedingungen für keinen Staat der Welt gelten und dass insbesondere für einen Gliedstaat oder eine Gemeinde die Bedingungen einer geschlossenen Volkswirtschaft nicht bestehen.

Die festgestellten Grundsätze für eine geschlossene Volkswirtschaft gelten für einen in die Weltwirtschaft eingebetteten Staat unter der einschränkenden Bedingung, dass die Verschuldung eine *reine Binnenverschuldung* bleibt. Dann kann sich ein Staat im Interesse der Erhaltung des konjunkturpolitischen Gleichgewichts und bis zur Ausnützung der sonst nicht genützten Produktionsmittel theoretisch beliebig verschulden. Gemäss den Definitionen, die die nationalökonomische Theorie hier verwendet, soll eine Vollaussnützung der vorhandenen Produktionsmittel gleichbedeutend sein mit einem Zustand frei von Inflation.

Man hat verschiedentlich versucht, die Verschuldenskriterien, die für eine Volkswirtschaft gelten, auch auf Gliedstaaten oder Gemeinden anzuwenden. Aber hier sind andere Kriterien anzuwenden, die eher jenen der Privatwirtschaft angenähert sind. *Rechtlich* ist es zwar so, dass ein Kanton bzw. eine Stadt oder Gemeinde ebenso wie ein Staat gegenüber seinen Bürgern nicht in Konkurs gehen kann. Der übergeordnete öffentliche Haushalt haftet für die Verbindlichkeiten des untergeordneten Haushaltes, das heisst der Kanton für seine Gemeinden und der Bund für die Kantone. In rechtlicher Hinsicht also gilt das Nichtbestehen von irgendwelchen Verschuldensgrenzen für alle öffentlichen Haushalte.

Die Verschiebung von Lasten auf künftige Generationen

Es seien an dieser Stelle noch einige Ausführungen zum in politischen Gremien jeweils geltendgemachten Argument des Verschiebens von Lasten auf künftige Generationen gemacht. Was vorhin in bezug auf die Verschuldensgrenze ausgeführt wurde, gilt in analoger Weise in bezug auf diese These. In einer geschlossenen Volkswirtschaft könnten auch durch beliebi-

ges Schuldenmachen keinerlei Lasten auf künftige Generationen verschoben werden. Die Gesellschaft kann insgesamt nur das konsumieren und investieren, was sie insgesamt produziert. Schuldenmachen ist ein rein geldwirtschaftlicher Prozess, der sich güterwirtschaftlich nicht in einem insgesamt grösseren oder kleineren Angebot von Waren und Leistungen niederschlägt (immer unter der Voraussetzung, dass die Wirtschaftspolitik nicht zum Brachliegen von Produktionsfaktoren führt, wozu nun allerdings die Geldwirtschaft einen Beitrag leisten kann). Haben wir es nun mit einer offenen Volkswirtschaft zu tun, so können auch dann Lasten nicht auf künftige Generationen verschoben werden, wenn man sich an die einschränkende Bedingung hält, die Schulden nur im Inland zu tätigen. Ein Verschieben von Lasten auf künftige Generationen ist nur in dem Ausmass möglich, als eine Verschuldung gegenüber anderen Volkswirtschaften eingegangen wird.

Die vor- und nachstehenden Überlegungen zur Verschuldensgrenze gelten also entsprechend auch für die zeitliche Verschiebung der Lasten. Dieses Argument ist also nicht geeignet, eine Antwort auf die Frage der Verschuldensgrenze zu geben.

Der öffentliche Haushalt eines Gliedstaates oder einer Gemeinde

Es seien nun einige Aspekte näher beleuchtet, die die Behörden eines Gliedstaates beachten sollten, wenn sie darüber befinden wollen, in welchem Ausmass zur Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben Schulden eingegangen werden sollen.

1. Ein Gliedstaat wird sich natürlicherweise in seinem finanzpolitischen Gebaren am Verhalten der Gliedstaaten des gleichen Staatswesens, das heisst der gleichen Volkswirtschaft orientieren. In Anbetracht der hohen, wachsenden *Mobilität der Steuersubjekte* (natürliche und juristische Personen) – güterwirtschaftlich gesprochen: der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital – tut ein einzelner Gliedstaat gut daran, sich in seinem finanzpolitischen Verhalten nicht allzu weit von den übrigen Gliedstaaten zu entfernen.

2. Das übergeordnete Staatswesen kann den Kapitalmarkt seines Landes beliebig organisieren und sich einen beliebig grossen Anteil für eigene Zwecke reservieren. Die Geld- und Kapitalmarktpolitik der Kriegsjahre beweist dies. Ein Gliedstaat oder eine Gemeinde ist in dieser Beziehung wesentlich eingeengt. In der Schweiz besteht bekanntlich eine *Plafonierung des Zugangs zum Kapitalmarkt*, in der Weise, dass die Banken unter der Ägide der Nationalbank die angemeldeten Anleihenswünsche unter Berücksichtigung diverser Gesichtspunkte verteilen. Das Gesamtvolumen richtet sich nach der momentanen «Tragfähigkeit» des Kapitalmarktes, die grossen

Schwankungen ausgesetzt ist. Die «Tragfähigkeit» wird durch geldpolitische und andere Zielsetzungen der zuständigen Behörden bestimmt. Die Zuteilung der Anleihensquoten ist überwiegend traditionell bedingt.

Für einen Kanton oder eine Gemeinde liegt damit in dem ihm durch die Handhabung der Plafonierung zugeteilten Anteil am Kapitalmarkt eine echte, *nicht übersteigbare Grenze*. Diese Grenze kann temporär begrenzt überschritten werden durch kurzfristige Geldaufnahmen, die Ausnützung interner Verschuldensmöglichkeiten usw. Längerfristig aber stellt für einen Kanton oder eine Gemeinde der Zugang zum Kapitalmarkt die äusserste obere Grenze dar.

3. Der Zugang zum Kapitalmarkt wurde bisher noch nicht unter *konjunkturpolitischen Gesichtspunkten*, das heisst im Hinblick auf das konjunkturgerechte Verhalten des betreffenden öffentlichen Haushaltes begrenzt. Da die Verantwortung für die Konjunkturpolitik bei dem die Volkswirtschaft umfassenden Staatswesen liegt, fühlen sich Kantone und Gemeinden nicht verantwortlich, ihre Finanzpolitik nach konjunkturpolitischen Erfordernissen auszurichten. Mehr oder weniger freiwillig sind sie gelegentlich bereit, an gesamtwirtschaftlichen konjunkturpolitischen Massnahmen mitzuwirken.

*

Für einen Kanton oder eine Gemeinde ergibt sich also folgendes Rezept zur Ermittlung der Höhe der einzugehenden Verschuldung: Zuerst ist – unter Berücksichtigung aller Unsicherheiten – die *maximal mögliche Neuverschuldung* einzugrenzen. Diese obere Grenze ergibt sich aus der Quote, mit der im bestehenden Plafonierungssystem gerechnet werden kann, Zugang zum Anleihensmarkt zu erhalten. Dann ist politisch zu entscheiden, ob diese maximale Verschuldensmöglichkeit voll ausgenutzt werden soll. Dazu sind Vergleichsrechnungen zu ändern, ähnlich gelagerten öffentlichen Körperschaften der gleichen Volkswirtschaft anzustellen. Ferner sind jene Überlegungen und Berechnungen, die vorstehend im Abschnitt über die Höhe von Staatsschuld und Neuverschuldung skizziert sind, sicherlich von Nutzen. Sie sind geeignet, der politischen Willensbildung sachliche Anhaltspunkte zu geben, damit der Entscheid über die Höhe der einzugehenden Neuverschuldung den politischen Absichten entspricht.