

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 96

Warum Geldwertstabilität?

von Otto Barbarino

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten 200 Jahre hat zwar eine gewaltige Produktionssteigerung mit sich gebracht, war aber keineswegs ein kontinuierlicher Prozeß, sondern häufig von krisenhaften Rückschlägen unterbrochen. Diese Wirtschaftskrisen hatten zum Teil reale Ursachen, zu einem andern Teil haben auch monetäre Vorgänge eine gewichtige Rolle gespielt*).

Inflation und Deflation im Spiegel der Konjunkturgeschichte und im Wandel der Lehrmeinungen

Dabei wollen wir unterscheiden zwischen den historisch besonders in Erscheinung getretenen Inflations- oder Deflationsprozessen von längerer Dauer und stärkerem Ausmaß und jenen kurzfristigen Schwankungen des Geldwerts, die während des 19. und noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit einer gewissen Regelmäßigkeit aufgetreten sind. Die jeweils kurze Dauer und der regelmäßige Wechsel dieser Phasen ließen die Begriffe von Inflation und Deflation gar nicht ins Bewußtsein treten.

Diese kurzfristigen Veränderungen des Geldwerts in beiden Richtungen waren typische Merkmale jenes Regelablaufs der Konjunktur im 19. und noch im beginnenden 20. Jahrhundert, den wir als klassischen Konjunkturzyklus bezeichnen wollen. Kennzeichnend für ihn war, daß im konjunkturellen Aufschwung nicht nur Produktion und Beschäftigung, sondern mit ihnen auch Preise und Löhne gestiegen sind, während in der Krise der Rückschlag von Produktion und Beschäftigung mit einem allgemeinen Preisrückgang, mit sinkenden oder stagnierenden Löhnen einherging. In den Phasen aufsteigender Konjunktur ist das Kreditvolumen jeweils ausgeweitet, in den Phasen des Konjunkturrückgangs dagegen eingeschränkt worden. Diese kurzfristigen Schwankungen des Geldwerts in damaliger Zeit – der ganze Konjunkturzyklus dauerte in der Regel nur 5 bis 10 Jahre – blieben jeweils in einem Ausmaß, das die Währungsparitäten der am Welt-handel maßgeblich beteiligten Länder nicht berühren durfte. Bevor sie ihnen gefährlich wurden, erzwang nämlich die internationale Goldwährung, mit der diese Schwankungen des Preisniveaus aufs engste zusammenhingen, den Phasenwechsel.

Vor der allgemeinen Preissteigerung in der Aufschwungphase des klassischen Konjunkturzyklus unterscheidet sich Inflation als fortschreitende Verschlechterung des Geldwertes dadurch, daß sie kein Signal beachtet, das dazu auffordert, eine allgemeine Preissteigerung zu beenden. Ein verhängnisvoller Irrtum wäre es aber zu glauben, daß sie damit zum Instrument krisenfreier Entwicklung wird. Bleibt sie auf einen bestimmten Währungsbe-reich oder auf wenige Länder beschränkt, während deren Umwelt um Sta-

*) Da eine intensive Auseinandersetzung mit allen Aspekten der in diesem Beitrag behandelten Problematik hier nicht möglich ist, sei auf eine größere Veröffentlichung des Verfassers hingewiesen: „Geldwertstabilität, Konjunktur und öffentlicher Haushalt“, Deutscher Taschenbuchverlag, München 1981.

bilität bemüht ist, so kommt zur allgemeinen Preissteigerung, mit welcher der innere Wert der Währung schwindet, ein alsbald einsetzender Rückgang der Wechselkurse, mit dem auch ihr äußerer Wert verfällt. Beide Vorgänge tragen wechselseitig zur Beschleunigung des Inflationsprozesses bei. Inflation in diesem Sinn gibt es seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert. Jedenfalls ist sie in der Zeit der Französischen Revolution und der napoleonischen Kriege in mehreren Ländern und in Erscheinungsformen aufgetreten, die trotz mancher zeitbedingter Unterschiede das geläufige Bild eines heutigen Inflationsprozesses schon erkennen ließen. Dagegen sind in der Zeit von 1815 bis 1914 – also ein volles Jahrhundert – die meisten am Welthandel beteiligten Länder – unbeschadet dessen, daß sie den kurzfristigen Schwankungen des Geldwerts im Konjunkturverlauf ausgesetzt waren – von Inflation im eigentlichen Sinn verschont geblieben.

Im 20. Jahrhundert jedoch traten für alle hochentwickelten Industriestaaten Inflation und Währungsverfall als ständige, ernst zu nehmende Gefahr auf. Nach dem zweiten Weltkrieg kam eine nun schon Jahrzehnte dauernde, alle westlichen Länder und im letzten Jahrzehnt auch Ostblockstaaten erfassende Inflation, eine Verfallserscheinung in Gang, wie sie bislang noch nicht in der Konjunkturgeschichte zu verzeichnen war. Sie stellt die weltwirtschaftlichen Beziehungen der von ihr betroffenen Länder, mit dem Verfall ihres Geldwesens aber auch die Funktionsfähigkeit ihrer Marktwirtschaft in Frage. Der Slogan der Kritiker der Marktwirtschaft, der Spätkapitalismus sei nur noch mit Inflation am Leben zu erhalten, kann freilich weder überzeugen noch darüber hinwegtäuschen, daß die Marktwirtschaft trotz mancher Mängel jeder sozialistischen Planwirtschaft überlegen ist und dem Bedürfnis der Menschen nach Freiheit und Selbstbestimmung ungleich besser entspricht. Daß gegen die Stabilität des Geldwerts, eine der wichtigsten marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, seit Jahrzehnten verstoßen wird, liegt nicht an der marktwirtschaftlichen Ordnung selbst, sondern allein am Fehlverhalten der öffentlichen Hände, die durch Irrlehren moderner Kredittheorie dazu angeregt wurden.

Anfälligkeit der öffentlichen Hand für eine Politik der Verschuldung und Inflation

Es ist eine wiederkehrende Erfahrung, daß Geldwertschwund bzw. Inflation in der Regel von hoher und weiter wachsender öffentlicher Verschuldung, von einer defizitären Entwicklung im öffentlichen Haushalt ausgeht. Werden in einem solchen Fall nicht die öffentlichen Ausgaben radikal gekürzt und die Steuern rigoros erhöht, so wird die öffentliche Verschuldung zur schwebenden Schuld, die weder aus laufenden Einnahmen getilgt, noch in langfristigen Anleihen konsolidiert werden kann, sondern revolvierend erneuert, wenn nicht noch ausgeweitet werden muß. Mit ihr setzt sich die Inflation zwangsläufig und mit gefährlicher Beschleunigung fort. Bei dem Verzicht der öffentlichen Hände auf die Inanspruchnahme von Krediten, ohne den die Inflation nicht zu beenden ist, spielt es keine Rolle, ob die Kreditmittel der

Finanzierung konsumtiver oder investiver Ausgaben entzogen wird. Das wird andernorts noch näher zu begründen sein.

Warum aber übt die Zentralbankpolitik auf die öffentlichen Hände keine Wirkung aus? Wenn die Instrumente der Bundesbank im privatwirtschaftlichen Sektor durchaus die gewünschte Wirkung erzielen, so liegt dies daran, daß Zinsen für die Privatwirtschaft Kosten sind, die sie sorgfältig kalkulieren muß. Die öffentlichen Hände sind dagegen zinsunempfindlich. Sie können ihre Zinslast auf die Steuerzahler und, falls ihre Finanzpolitik zur Inflation beiträgt, auch auf Sparer, Inhaber von Geldvermögen und Bezieher von festen Geldeinkommen umlegen.

Der Verfasser hat bereits 1960 auf die Notwendigkeit hingewiesen, die öffentlichen Hände einer Mindestreservepflicht zu unterwerfen, vergleichbar jener, die die Bundesbank den Kreditinstituten auferlegt. Weil sich die öffentlichen Hände von der Zinshöhe nicht beeindrucken lassen, sollte es sich um direkte Eingriffe in ihre Haushalte handeln. Damals war schon längst Vollbeschäftigung erreicht. Wollte man verhindern, daß sie überschäumte, d. h. zur Überbeschäftigung mit unvermeidbaren inflatorischen Folgen entartete, so mußte man vor allem bei den öffentlichen Händen Kaufkraft abschöpfen. Sie hatte sich bei ihnen allein schon aus dem Grund angehäuft, weil das Steueraufkommen stärker angestiegen war als das Volkseinkommen. Das ging nicht zuletzt auf den progressiven Tarif der Einkommensteuer zurück, der steigende Einkommen in eine höhere steuerliche Belastung hineinwachsen ließ. Diese Automatik führte und führt zu einer Erhöhung der steuerlichen Belastung bei steigenden, freilich auch zu ihrer Ermäßigung bei sinkenden Geldeinkommen.

Die nach dem zweiten Weltkrieg vom progressiven Tarif bewirkte steuerliche Mehrbelastung der Einkommen hat sich nicht auf die Jahre guter Konjunktur beschränkt, sondern nach 1973 auch in den Jahren fortgesetzt, in denen die Realeinkommen zurückgegangen, die Geldeinkommen aber infolge der Inflation noch gestiegen sind.

Die Entwicklung des Steueraufkommens ist jedoch nicht allen Haushaltsebenen gleichermaßen zugute gekommen, denn die Gemeinden waren bis 1969 an der Einkommensteuer nicht beteiligt. Zur Finanzierung ihrer wachsenden Haushalte haben sie die Realsteuern erhöht und sich schon frühzeitig verschuldet. Aus mehr als einem Grund hat sich also bei den öffentlichen Händen Kaufkraft – auch überschüssige Kaufkraft – konzentriert, deren Verausgabung zur allgemeinen Preissteigerung beitragen mußte. Der Gedanke, sie abzuschöpfen, wurde mit einer Verzögerung um einige, freilich entscheidende Jahre in dem 1967 erlassenen Stabilitätsgesetz zwar unter dem Begriff der Konkurrentenausgleichsrücklage zu realisieren versucht, jedoch ließ die getroffene Regelung vom Sinn und Zweck einer „Mindestreservepflicht der öffentlichen Hände“ kaum etwas übrig.

Man hat ein Instrument geschaffen, das speziell auf die öffentlichen Haushalte Einfluß nehmen sollte, aber die Folgerung, daß es als geldpolitisches Instrument in die Hand der Bundesbank gehört, mit der Begründung abgelehnt, daß dies mit der haushaltspolitischen Souveränität demokratisch gewählter Parlamente nicht vereinbar sei. – Die Bundesbank, das sei hier

nachgetragen, hat den rechtlich gesicherten Status der Unabhängigkeit und ist in ihrer in erster Linie der Geldwertstabilität verpflichteten Politik nicht an Weisungen der Regierung gebunden. – Die Bundesregierung entscheidet mit Zustimmung des die Länder vertretenden Bundesrates im Verordnungsweg über die Abführungen an die Konjunkturausgleichsrücklage. Ob Bund und Länder zu solchen stabilitätsorientierten Selbstbeschneidungen jederzeit bereit sind und ob ihre getroffenen oder unterlassenen Entscheidungen jeweils mit den Intentionen der Bundesbank übereinstimmen, sind offene Fragen.

Das Stabilitätsgesetz hat den öffentlichen Händen freilich noch eine andere Möglichkeit erschlossen, die es ihnen zwar erleichtert hat, die Ausgleichsrücklage zu bedienen, die aber gerade damit die Absicht, die öffentlichen Hände zu stabilitätsbewußter Haushaltspolitik zu zwingen, durchkreuzt hat. Das Gesetz hat nämlich die Bundesregierung ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrats im Verordnungsweg die Einkommensteuer je nach Konjunkturlage durch Zu- oder Abschläge zu verändern. Daß der Zuschlag zur Einkommensteuer das gleiche bezweckt wie die Bedienung der Ausgleichsrücklage, nämlich überschüssige Kaufkraft abzuschöpfen, mußte die öffentlichen Hände dazu verführen, beide Instrumente kombiniert anzuwenden, d. h. die Mittel, die sie der Ausgleichsrücklage zuführen, durch die gleichzeitige Erhebung des Konkunturzuschlags wieder hereinzuholen. Tatsächlich haben sie von dieser Möglichkeit, wenn auch abweichend vom Stabilitätsgesetz, mehrmals Gebrauch gemacht und sich damit der Konsequenz entzogen, ihre Ausgaben in etwa gleichem Umfang einschränken zu müssen, in dem sie zugunsten der Rücklage auf Deckungsmittel verzichtet haben. Dagegen wurde der Privatwirtschaft, die schon die volle Last der zinspolitischen Restriktionsmaßnahmen der Bundesbank zu bewältigen hatte, noch die zusätzliche Last eines Konkunturzuschlags zur Einkommensteuer aufgebürdet.

Hier wird freilich die letzte Problematik sichtbar, die jedem Versuch anhaftet, den öffentlichen Haushalten Deckungsmittel zu entziehen, um damit überschüssige Kaufkraft abzuschöpfen und Ausgaben einzuschränken. Gleichen sie den Mittelentzug durch Steuererhöhung oder Kreditfinanzierung aus, so ist es besser, auf Abschöpfung zu verzichten. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß heute wahrscheinlich mehr als 80% der Ausgaben des Bundes und der Länder gesetzliche und vertragliche Pflichtleistungen sind. Die öffentlichen Haushalte sind jedenfalls dann, wenn ihr Volumen eingeschränkt werden soll, nahezu manövrierunfähig geworden. Ihre Manövrierfähigkeit beschränkt sich auf fortgesetzte Ausweitung, die unter heutigen Umständen weitere Kreditfinanzierung erfordert und weitere Inflation mit sich bringt. Mit voller Berechtigung greifen wir daher die Frage auf, ob die Souveränität ausgabefreudiger Parlamente wirklich unbegrenzt sein soll, also auch dann nicht eingeschränkt werden darf, wenn ihre Haushaltspolitik zweifelsfrei zur Inflation beiträgt.

Gefahren durch Bagatellisierung inflationärer Entwicklungen

Das Ausmaß der Inflation war von Anfang an und ist bis heute von Land zu Land verschieden. Dieser differenzierte Inflationsprozeß hat zur Verwirrung der Geister insofern beigetragen, als Länder mit vergleichsweise mäßiger Inflation zu Unrecht zu Horten der Stabilität hochstilisiert wurden. Wenn die Bundesrepublik zur wiederholten Aufwertung ihrer Währung veranlaßt war, so lag das allein daran, daß die Inflation außerhalb ihres Währungsbereichs den Kaufkraftverfall im eigenen Land noch übertroffen hat. Damit versagte das Barometer, das bei stabiler Umwelt im Rückgang der Wechselkurse das Ansteigen eigener Inflation anzeigt. Es wurde aber auch nicht erkannt, daß seit der Preisgabe der Goldwährung der klassische Konjunkturzyklus der Vergangenheit angehört. Man ging davon aus, daß die allgemeine Preissteigerung ein unvermeidliches, wenn nicht sogar wesentliches Merkmal konjunkturellen Aufschwungs sei. Es wäre traurig, wenn der Unternehmergewinn nur aus allgemeinen Preissteigerungen zu erklären wäre. Echte Unternehmerleistung bedarf ihrer zum Erfolg nicht und kann dort, wo sie technische oder andere Neuerungen kostensparend auswertet, auch Preissenkungen ermöglichen.

Wer von Staat und Zentralbank erwartet, daß sie beim Beschäftigungsrückgang keine Senkung des Preisniveaus durch Kreditrestriktion erzwingen, also eine Deflationskrise nicht zulassen, muß von ihnen auch verlangen, daß sie im Aufschwung allgemeine Preissteigerung verhindern. Das muß vom ersten Tag eines konjunkturellen Aufschwungs an verfolgt werden und dämpft natürlich sein Tempo. Dafür wächst die Wahrscheinlichkeit seiner längeren Dauer, mit der die Konjunkturwende vermieden oder wenigstens hinausgeschoben wird. Versagt bleibt den Bemühungen um nationale Preisstabilität der Erfolg nur, wenn eine weltwirtschaftliche Verknappung wichtiger Rohstoffe – wie des Energierohstoffs Erdöl – zu einer an nationalen Grenzen nicht haltmachenden Steigerung ihrer Preise führt. Aber das tritt meist erst ein, wenn in den führenden Industrieländern die Konjunktur bereits längere Zeit überhitzt war. An der Vorsorge, solche Konjunkturüberhitzung zu verhindern, hat es auch in der Bundesrepublik, in der schon 1960 Vollbeschäftigung erreicht war, gefehlt. Bereits vor und vor allem nach der mäßigen, im wesentlichen auf Westdeutschland beschränkt gebliebenen Rezession, die von Mitte 1966 bis Ende 1967 sowohl die Überbeschäftigung wie die allgemeine Preissteigerung nur kurz unterbrochen, aber nicht beendet hat, war zu erkennen, daß die Hochkonjunktur längst in Inflation übergegangen war; 1973 ging die Beschäftigung sogar bei fortdauernder Inflation zurück.

Auch in den anderen westlichen Ländern war die Inflation mit dem von der Ölkrise ausgelösten Konjunkturrückschlag nicht zu Ende und in Ostblockstaaten setzte sie erst stärker ein. Zwar stößt sie in den angelsächsischen Ländern auf zunehmende Gegenwehr, dauert aber auch dort bei hoher und weiter steigender Arbeitslosigkeit vorerst noch an. Damit ist bewiesen, daß eine Wirtschaftskrise nicht nur mit Deflation, sondern auch mit Inflation auftreten kann. In welchem Maß eine Inflation von längerer Dauer Kapital

vernichtet und Arbeitskräfte freisetzt, hätte man freilich nach den Erfahrungen von 1923 wenigstens in Deutschland wissen müssen.

Daß man sich dieser Einsicht verschlossen und die Inflationsgefahr bagatelisiert hat, geht auf kredittheoretische Ansichten zurück, die spätestens seit der Jahrhundertwende aufkamen und schon vor dem ersten Weltkrieg die Konjunkturtheorie Schumpeters beeinflußt haben. Keynes hat sie in seiner Beschäftigungstheorie ausgewertet. Sie hat vor allem durch ihre Weiterentwicklung und mißbräuchliche Anwendung, die auch von Keynes selbst wohl kaum widerspruchslos hingenommen worden wäre, verhängnisvoll gewirkt. Gemeinsamer Ausgangspunkt war die gewiß richtige, damals als Entdeckung empfundene Beobachtung, daß bei einem ausreichend entwickelten Bankwesen Kreditschöpfung jederzeit möglich ist. Kredit, „Schöpfung“ erlaubt es den Kreditinstituten, über ein Vielfaches der bei ihnen unterhaltenen Einlagen hinaus Kredite zu vergeben und somit wirtschaftliche Potenzen zu aktivieren. Daß sie aber ohne inflatorische Folgen nur betrieben werden kann, wenn das Sozialprodukt real wächst und sie sich im bescheidenen Ausmaß dieses realen Wachstums hält, blieb unbeachtet, weil nach den damaligen Konjunkturerfahrungen eine zumindest zeitweise auftretende allgemeine Preissteigerung als üblich, wenn nicht als unvermeidlich galt. Schumpeter hat sie sogar für notwendig gehalten, weil nur so der aktive Unternehmer die für seine Innovationen erforderlichen Güter und Leistungen dem in gewohnten Bahnen bleibenden Produzenten preisüberbietend vor der Nase wegkaufen könne.

An der modernen Kredittheorie hat viele bestochen, daß die durch Kreditschöpfung bereitgestellten Mittel der Investitionsfinanzierung und damit der Bildung realen Kapitals zugeführt werden können. Das fordert freilich zum Einwand heraus, daß es sich dabei um kurzfristige Kredite handelt, die zur Finanzierung von Wirtschaftsgütern mit langer Nutzungsdauer nicht geeignet sind. Dem konnten die Befürworter moderner Kredittheorie nicht widersprechen, jedoch haben sie sich und andere damit beruhigt, die längerfristige Konsolidierung solcher Kredite könne getrost der Zukunft überlassen werden. Wir räumen ein, daß Sachkapital mit Hilfe von Kreditschöpfung tatsächlich beschafft, wenn auch nicht zeitgerecht finanziert werden kann. Ob seine kurzfristige Vorfinanzierung von nachfolgender Spartätigkeit abgedeckt wird, ist zwar niemals von vornherein gesichert, aber bis in das Stadium beginnender Inflation hinein jedenfalls nicht auszuschließen. Sicher ist dagegen, daß die Sparer um so weniger konsolidierungsbereit sind und die Neubildung von Sachkapital im Weg der Kreditschöpfung um so mehr hinter inflationsbedingter Kapitalvernichtung zurückbleibt, je länger die Inflation dauert. Bei dieser Kapitalvernichtung ist nicht nur an die fortschreitende Entwertung der Geldvermögen zu denken, sondern auch daran, daß das investierte Sachkapital nicht mehr voll amortisiert wird, wenn die einmal zutreffend kalkulierte Abschreibung infolge fortgesetzter Preissteigerung zur Ersatzbeschaffung abgenutzter Wirtschaftsgüter nicht mehr ausreicht. Vergleichbares trifft auf Warenlager zu.

Sozialethische und verfassungsrechtliche Beurteilung der Inflation

Zu den volkswirtschaftlichen Schäden einer Kreditschöpfung, die weder durch entsprechenden Produktionszuwachs gedeckt ist noch durch alsbald nachgeholte Spartätigkeit neutralisiert wird, kommt der schwerwiegende Mangel, daß Inflation sozialethisch wie verfassungspolitisch keinesfalls zu rechtfertigen ist. Inflatorische Kreditschöpfung erfordert ebenso Konsumverzichte wie echte Spartätigkeit, nur werden sie nicht von Personen erbracht, die dafür mit Zinsen entlohnt werden und mit dem Rückfluß ihres Kapitals rechnen können, sondern einem Kreis von Unbeteiligten auferlegt, deren Kaufkraft willkürlich geschmälert wird, während die Nutznießer dieser inflatorischen Kreditschöpfung einen unverdienten Mehrwert erzielen. Alle Bezieher fixer Geldeinkommen und alle Besitzer von Ersparnissen oder sonstigem Geldvermögen werden davon betroffen. Man erwartet von einem Rechtsstaat, daß er keine Steuer ohne Ermächtigung durch ein Gesetz erhebt. Aber keine Verfassung und kein Gesetz hat bis heute dem Staat untersagt, durch Inflation, die ungerechteste Form aller Besteuerung, entschädigungslos reale Kaufkraft zu entziehen. Wenn sich frühere Verfassungen darüber ausgesprochen haben, so deshalb, weil man in der Zeit der Goldwährung den Wert des Geldes durch seine Bindung an das Gold ausreichend gesichert glaubte, also keine Veranlassung sah, sich dazu zu äußern. Daß es seit 50 Jahren keine Goldwährung mehr gibt, daß damit die Sicherung eines stabilen Geldwerts, die ein zentrales Anliegen sowohl der Volkswirtschaft als auch des Rechtsstaates ist, regelungsbedürftig wurde, haben seither die Verfassungsgesetzgeber noch nicht zur Kenntnis genommen.

Einschränkend sei konzediert, daß es im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland immerhin einige Vorschriften gibt, die man wohlwollend als Schutzbestimmungen gegen Inflation deuten kann. Das gilt von Art. 109 GG, der Bund und Länder verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, es aber im konkreten Fall einem der Zustimmung des Bundesrates bedürftigen Bundesgesetz überläßt, zur Abwehr einer Störung dieses Gleichgewichts die Aufnahme von Krediten durch Bund und Länder zu begrenzen oder sie zur Bildung von Rücklagen zu verpflichten. Aber gerade im letzten Jahrzehnt, als die öffentliche Verschuldung in der Bundesrepublik progressiv anstieg, blieb die Möglichkeit solcher Regelung ungenutzt. Unmittelbar geltendes Recht ist dagegen die Vorschrift in Art. 115 GG, nach der im Haushaltsplan des Bundes die Einnahmen aus Krediten die Summe der für Investitionen veranschlagten Ausgaben nicht überschreiten dürfen. Abgesehen davon, daß man den Investitionsbegriff weit auszulegen pflegt, beispielsweise dadurch, daß ihm auch Investitionsförderung subsumiert wird, dürften in der Bundesrepublik zumindest in den letzten Jahren Kreditmittel auch der Finanzierung konsumtiver Ausgaben gedient haben. Zudem ist es ein Mangel dieser Vorschrift, daß sie den wesentlichen Unterschied zwischen den privatwirtschaftlichen Investitionen, die dem Rentabilitätsgesetz unterworfen sind, und jenen öffentlichen Investitionen vernachlässigt, die

heute fast ausnahmslos unrentabel sind, von denen man aber einen Beitrag zur volkswirtschaftlichen Produktivität erwartet. Es gibt weder einen Maßstab, um den Produktivitätsbeitrag öffentlicher Investitionen zuverlässig zu messen, noch bildet die Zinshöhe ein ernsthaftes Hindernis, öffentliche Investitionen im Kreditweg zu finanzieren. Privatwirtschaftliche Investitionen, die wegen ihres Produktivitäts- und Beschäftigungsbeitrags äußerst erwünscht wären, aber bei hohen Zinssätzen nicht mehr rentabel erscheinen, werden von öffentlichen Investitionen verdrängt, die trotz zweifelhafter Bedürftigkeit durchgeführt werden. Gleiches gilt von öffentlicher Investitionsförderung, die mit bürokratischem Aufwand die von hohen Zinssätzen behinderte Rentabilitätsrechnung durch Subventionen zu korrigieren sucht. Daher ist es sinnlos, in einer Zeit hoher Zinssätze Arbeitslosigkeit mit öffentlicher Arbeitsbeschaffung zu bekämpfen, und aus dem gleichen Grund können die investiven öffentlichen Ausgaben keinen Anspruch erheben, in jedem Fall geschont zu werden, wenn die Inflationsbekämpfung eine Verkürzung der Haushalte erfordert. Eindeutig ist jedenfalls, daß die Bestimmung in Art. 115 GG als Schutz gegen Inflation nicht ausreicht.

Öffentlicher Infrastrukturbedarf und Beschäftigungspolitik

Selbstverständlich kann man auf öffentliche Investitionstätigkeit nicht verzichten, denn die Privatwirtschaft kann sich nur erfolgreich betätigen, wenn die öffentlichen Hände dafür bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dieser Gemeinschaftsbedarf an volkswirtschaftlicher Ausstattung – auch als Infrastruktur bezeichnet – kann enger oder weiter bemessen sein und sich auf die verschiedensten Aufgabenbereiche erstrecken – Rechtsicherheit und soziale Befriedung, Verkehr und Nachrichtendienste, Gesundheitswesen, Wasser- und Stromversorgung, Bildung und berufliche Ausbildung –, sicher ist jedenfalls, daß er die Tendenz zeigt, mit der Industrialisierung und Verdichtung eines Landes meist sogar progressiv zu wachsen. Das hat nach dem zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik die Grenzen sichtbar werden lassen, die der weiteren Entwicklung eines schon hochverdichteten Industrielandes und der Finanzierbarkeit seiner Ausstattung gesetzt sind. Die erheblich verschärfte, den Inflationsprozeß fördernde Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Investitionen wäre nur zu mildern gewesen, wenn die öffentlichen Hände auf Kreditfinanzierung verzichten, ihre Investitionen also nur aus allgemeinen Deckungsmitteln des Haushalts geleistet hätten. Das war um so weniger der Fall, je mehr zugunsten öffentlicher Investitionstätigkeit noch ein anderes Motiv vorgebracht wurde. Angeregt von der Keynes'schen Beschäftigungstheorie lautete die Forderung, sie als Instrument zu nutzen, um bei unzureichender Beschäftigung fehlende private Investitionsbereitschaft durch gesteigerte Aktivität der öffentlichen Investoren zu ersetzen. Der Beschäftigungseffekt öffentlicher Investitionstätigkeit interessierte zeitweise mehr als ihr eigentlicher Zweck, die volkswirtschaftliche Ausstattung zu verbessern.

Keynes hat seine Beschäftigungstheorie unter dem starken Eindruck der

großen Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 konzipiert, zweifellos der schwersten Deflationskrise der bekannten Konjunkturgeschichte. Man kann ihm in seinem Gedankengang bis zur Feststellung folgen, daß eine kreditfinanzierte Investitionstätigkeit öffentlicher Hände ohne inflatorische Folgen, aber mit Beschäftigungserfolg ausgeweitet werden kann, solange ein Deflationsprozeß andauert. Dann lassen sich nämlich unbeschäftigte Arbeitskräfte, brachliegende Produktionsanlagen und ungenutzte Rohstoffvorräte tatsächlich ohne Inflationseffekt mit zusätzlich geschöpfter Kaufkraft mobilisieren, freilich nur solange, bis der allgemeine Preisverfall beendet ist und in allgemeine Preissteigerung umzuschlagen droht. Was Keynes nicht erkannt hat, war die Tatsache, daß die damalige Deflationskrise nach ihren Ursachen, dem Ausmaß ihrer verheerenden Folgen und ihrer demgemäß abschreckenden Wirkung einmalig war. Der hoffnungslose Versuch, an einer Goldwährung festzuhalten, die weder zu halten war noch wert war, gehalten zu werden, konnte sich in einer goldwährungsfreien Welt nicht wiederholen. Daß dieser Versuch aber mit zahllosen und vielfach schweren Zusammenbrüchen, bis dahin unbekannt hoher Massenarbeitslosigkeit und dem Verlust weltwirtschaftlicher Beziehungen erkaufte werden mußte, daß dieser allzu hohe Preis zum Mißlingen des Versuchs in krassem Widerspruch stand, war jedenfalls in unserem Jahrhundert nicht mehr aus der Erinnerung zu tilgen und hat in der öffentlichen Meinung zu der Forderung geführt, nie wieder Deflation zuzulassen. Diese Forderung zu erheben wäre freilich kaum notwendig gewesen, denn die Deflationskrise war eine Phase im Ablauf jenes klassischen Konjunkturzyklus, der aufs engste mit der Goldwährung zusammenhing und seit ihrer Preisgabe der Vergangenheit angehört. Unbegründete Angst vor einer Wiederholung der Deflationskatastrophe hat die Welt dazu verleitet, die Inflationsgefahr zu unterschätzen. War das konjunkturpolitische Rezept von Keynes schon vor dem zweiten Weltkrieg allzu kritiklos aufgenommen worden, so wurde es in der Nachkriegszeit bei jedem Beschäftigungsrückgang sofort und ohne ausreichende Prüfung, ob es sich mit den gerade vorherrschenden Markt- und Preistendenzen verträgt, angewendet. Die Folge war allgemeine Preissteigerung, die schon deswegen in permanente Inflation übergehen mußte, weil die Rückbildung eines angestiegenen Preisspiegels nicht mehr zugelassen wurde. In irreführender Erinnerung an frühere Konjunkturzyklen nahm man diese Preissteigerung als angeblich unvermeidliche Begleiterscheinung konjunkturellen Aufschwungs hin, bis sich herausstellte, daß sie mit dem üblichen Instrumentarium einer Zentralbank auch bei rückläufiger Produktion und zunehmender Arbeitslosigkeit nicht mehr zu bremsen ist. Aber selbst dann suchte man sich noch der Einsicht zu entziehen, daß die progressiv fortschreitende öffentliche Verschuldung die Quelle der Inflation und diese somit nur mit jener zu beenden ist.

Geringschätzung der Spartätigkeit

Diese einsichtslose Haltung läßt sich mit der Bewußtseinsänderung erklären, die sich mit der weltweiten Verbreitung der Keynes'schen Gedanken

durchgesetzt hatte. Der Glaube, in der Kreditschöpfung der Banken das Instrument gefunden zu haben, das den mühsamen Sparprozeß mehr oder weniger entbehrlich macht, und dazu noch der Mangel, daß es keine sozialpsychologisch voll befriedigende Erklärung des Kapitalzinses gibt, haben dahin zusammengewirkt, daß Spartätigkeit zunehmend mißachtet wurde. Schon Böhm-Bawerk, der im Zins das Entgelt für die Konsumverzichte sah, die den Umweg über leistungssteigernde Investitionen erst ermöglichen, war dem Einwand begegnet, daß das Opfer dieser Verzichte bei vergleichbarem Spareffekt für Personen mit geringem Einkommen um ein Vielfaches größer sei als für jene mit hohem Einkommen. Das ist natürlich richtig, aber sozialpolitisch damit zu heilen, daß man die individuelle Spartätigkeit der einkommenschwächeren Bevölkerung durch ein zu ihren Gunsten durchgeführtes kollektives Sparen ergänzt oder ersetzt. Aber daran hat es aus Gründen, die wiederum nur in der erwähnten Bewußtseinsänderung zu suchen sind, in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg gefehlt, jedenfalls in der Sozialversicherung, wo dies am wirksamsten hätte geschehen können. Man sah in ihrem Vermögen nicht mehr das sichere Fundament, in seiner Mehrung nicht mehr den erwünschten Beitrag zur volkswirtschaftlichen Kapitalbildung und in seinen Erträgen nicht mehr die beste Voraussetzung für höhere Leistung, sondern nur noch den Reservefonds zum Ausgleich von Schwankungen im Beitragsaufkommen und im Leistungsaufwand, der notfalls auch einmal aufgezehrt werden darf. Man vertraute einseitig auf den Generationenvertrag, der den jeweils Erwerbstätigen auferlegt, mit ihren Beiträgen die Altersversorgung der ehemals Erwerbstätigen zu sichern, obwohl sich schon bald gezeigt hatte, daß die Rechnung mit der fortschreitenden Überalterung der Bevölkerung nicht mehr deckungsgleich aufgeht.

Die Geringschätzung der Spartätigkeit hat nicht nur die Hemmungen dahinschwinden lassen, die früher ein bedrohliches Ansteigen der öffentlichen Verschuldung behindert haben, sondern sich sogar zur Befürchtung gesteigert, es könne zuviel gespart und damit der Konsum zu Lasten von Produktion und Beschäftigung im Übermaß beschnitten werden. Dies verrät eine erschreckende Unkenntnis der Ursachen, auf welche die in weltweite Inflation gekleidete Wirtschaftskrise zurückzuführen ist. Nicht ein Mangel an Konsum in den hochentwickelten Industrieländern, sondern ein Mangel an Kapital in der ganzen Welt hat den Konjunkturrückschlag verursacht. Er ist im wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen:

1. Die hemmungslose Verschuldung der öffentlichen Hände dient keineswegs nur produktiven Investitionen. Sie verdrängt die konkurrierende Kreditnachfrage der zu sorgfältigster Kalkulation gezwungenen Privatwirtschaft vom Markt. Damit unterbleiben deren Investitionen, die als Beiträge zur Steigerung von Produktion und Beschäftigung höchst erwünscht wären. Die öffentlichen Hände, die jede Zinslast auf die Steuerzahler umlegen können, entziehen das disponible Kapital aber nicht nur der Privatwirtschaft des eigenen Landes, sondern auch dem Kapitalexport in entwicklungsbedürftige Länder.

2. Als schwebende Schuld, die ohne den radikalen Ausgleich der öffentlichen Haushalte nicht mehr wegzufertigen ist, setzt sich die öffentliche Verschuldung zwangsläufig in Inflation um, die ihrerseits den realen Wert des Geldkapitals mindert, aber auch keine ausreichende Reproduktion des investierten Sachkapitals zuläßt. Sie zehrt um so mehr Kapital auf, je länger sie dauert und je höher die Inflationsraten sind. Kreditschöpfung kann diese Kapitalverluste nicht ausgleichen, sondern führt zu weiterer Inflation und damit auch zu weiterem Kapitalverzehr.
3. Daß Inflation alle geldwerten Vermögen und Forderungen entwertet, muß auf die Dauer die Spartätigkeit erheblich beeinträchtigen. Aber auch dort, wo noch gespart wird, verweigern die Sparer die längerfristige Anlage ihrer Mittel, um sich vor Entwertung zu schützen. Durch diesen Sparerstreik wird der Kapitalmarkt zum bloßen Anhängsel des Geldmarkts, was zur Folge hat, daß Wirtschaftsgüter mit langer Nutzungsdauer nicht mehr finanzierbar sind.

Dieses zusammengefaßte Ergebnis bisheriger Untersuchung bedarf noch einiger erläuternder Bemerkungen. Die erste gilt der dosierten Inflation, die von vielen bagatellisiert, von manchen durch Vergleich mit dem stärkeren Inflationsprozeß in anderen Ländern sogar zum Verdienst erhoben wird. Wo Inflation dosiert bleibt, ist dies aber kaum der politischen Führung, sondern nur der tapferen Gegenwehr der Zentralbank zuzuschreiben, die dabei vom Staat im Stich gelassen, wenn nicht sogar behindert wird. Sonst hätten wir Stabilität und nicht dosierte Inflation. Das beste Beispiel dafür war – jedenfalls bis zum Herbst 1982 – die Bundesrepublik Deutschland. Diese ausschließlich mit den Instrumenten einer Zentralbank geleistete Gegenwehr führt zu häufigen und oft langdauernden Hochzinsperioden, bringt also im hohen Zinsniveau den Kapitalmangel unverfälscht zum Ausdruck, während diese Signalfunktion des Zinses um so mehr verfälscht wird, je mehr man der Inflation den Lauf läßt. Zwischen der zinstreibenden Wirkung öffentlicher Verschuldung und dem Ausmaß der Inflation besteht also eine Wechselwirkung.

Hohe Zinssätze behindern nicht zuletzt den Kapitalexport. Diese Aussage gilt zwar in erster Linie vom kommerziellen Kapitalexport, aber auch die Mittel für Entwicklungshilfe sind nicht durch Kreditschöpfung herbeizuzaubern. Nur die Entwicklungshilfe der Kirchen beruht auf echten, durch Konsumverzicht erkaufen Ersparnissen. Dagegen war es ein Selbstbetrug, jahrelang im Bundeshaushalt hohe Summen für Entwicklungshilfe bereitzustellen, sie aber durch eine längst nicht mehr von Ersparnissen gedeckte Kreditverschuldung zu finanzieren, bis die fortschreitende Inflation Ausgabenkürzungen in den öffentlichen Haushalten erzwingt. Wenn davon zwangsläufig auch die Entwicklungshilfe betroffen wird, so ist das deshalb höchst bedenklich, weil ohne Kapitalausstattung unterentwickelter Länder nicht mit einem fundierten und dauerhaften Aufschwung der weltwirtschaftlichen Konjunktur zu rechnen ist.

Die Grenzen des allzuständigen Staates

Die Aufgabe, die Keynes dem Staat übertragen hat, für dauerhafte Vollbeschäftigung zu sorgen und zu diesem Zweck mindestens zeitweise im Weg der Kreditfinanzierung beschaffte zusätzliche Mittel aufzuwenden, traf auf eine Entwicklung, die schon seit Jahrzehnten eine Ausweitung des öffentlichen Aufwands in einem das volkswirtschaftliche Wachstum erheblich übersteigenden Ausmaß erkennen ließ. Haben im ehemaligen Deutschen Reich die öffentlichen Hände – Gesamtstaat, Gliedstaaten, Kommunen und Sozialversicherungsträger – das Sozialprodukt 1913 mit knapp 16% beansprucht und ist dieser Anteil im 19. Jahrhundert sicher noch niedriger gewesen, so hat er sich in der Bundesrepublik – vergleichbar mit der Entwicklung in anderen Industrieländern – in den letzten Jahren auf annähernd 50% erhöht. Daß in Deutschland diese Steigerungswelle schon mit der in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts eingeleiteten Sozialpolitik in Gang gekommen ist, verführt dazu, in ihr nur die Wandlung vom liberalen Rechtsstaat zum Wohlfahrtsstaat zu sehen. Aber diese terminologische Abgrenzung ist zu eng. Zur Haushaltsexplosion trägt seit Jahren nicht minder der hohe Rüstungsaufwand bei, der längst nicht mehr an den Zahlen der Soldaten zu messen ist, sondern von einer enorm teuren Kriegstechnik bestimmt wird. Der Gegensatz zwischen den Gesellschaftssystemen in Ost und West, hat zu einem Wettrüsten geführt, das den Weltfrieden, wenn nicht sogar das Fortleben der Menschheit in Frage stellt, jedenfalls aber schon heute auf beiden Seiten – im Osten freilich drückender als im Westen – den Lebensstandard erheblich belastet. Daß dieser Rüstungsaufwand auch zur Inflation beiträgt, erweist das Beispiel der USA, welche als führende Wirtschaftsmacht zuerst durch Inflation, dann durch deren Bekämpfung im Weg ungewöhnlich hoher Zinssätze krisenverschärfend auf die anderen westlichen Länder eingewirkt haben. Sicher kann sich der Westen damit entschuldigen, daß dieses Wettrüsten von der Sowjetunion ausgeht.

Daß nach zwei verlorenen Kriegen das deutsche Volk auf einen zunehmend engeren Raum zusammengedrängt wurde, hat im westlichen Deutschland mit einem Höchstmaß an Industrialisierung zu einer Verdichtung des Raums gezwungen, die einerseits immer mehr nach investiver Grundausstattung und dem weiteren Ausbau der Energiewirtschaft, andererseits nach Umweltschutz und gesetzlicher Regelung nahezu aller Lebensbereiche verlangt. Das verleitet dazu, allzu viele Maßnahmen zu ergreifen und Regelungen zu treffen, die sich widersprechen und in ihrer Wirkung kompensieren, aber hohen bürokratischen Aufwand erfordern. Der Anteil der Personalausgaben am öffentlichen Gesamtaufwand ist in bedenklichem Maße gestiegen, der der investiven Ausgaben hingegen zurückgegangen. Dazu hat u. a. die Hektik des parlamentarischen Betriebs beigetragen; sie läßt Gesetze nicht ausreifen und zwingt zu häufigen Novellierungen. Das erschwert den Vollzug, erfordert weiteres Personal und verbreitet trotzdem Rechtsunsicherheit.

Noch gefährlicher wirkt die Nachgiebigkeit der „Gefälligkeitsdemokratie“, die Neigung der Parlamentarier, möglichst alle an sie herangetragenen

Wünsche zu erfüllen, um sich die Gunst der Wähler zu erhalten. Die Parlamente, welche die Kontrollfunktion sparsamer Haushaltswirtschaft voll erfüllt haben, solange sie einem ausgabefreudigen monarchischen Souverän gegenüberstanden, sind als Repräsentanten der Volkssouveränität selbst ausgabefreudig geworden. Man kann nur hoffen, daß sie diese Schwäche überwinden. Wenn nämlich die parlamentarische Demokratie, die besser als jede andere Regierungsform die Menschenrechte und die persönliche Freiheit zu sichern vermag, an dieser Bewährungsprobe scheitern würde, wären die Folgen nicht auszudenken. Sie muß den Ausweg aus der Krise finden und mit Geduld bis zum Ende durchhalten, denn es ist der Ausweg aus einer Sackgasse, die zur Umkehr zwingt. Er erfordert drastische Ausgabenkürzungen, aber auch Steuererhöhungen, um die öffentlichen Haushalte unter Verzicht auf Kreditfinanzierung auszugleichen, und läßt keinen Rückfall in Keynes'sche Konjunkturpolitik zu. Jeder Versuch eines Kompromisses mit ihr würde die Inflation und Beschäftigungskrise nur verlängern. Man kann nicht von einem Rückfall in Deflationspolitik sprechen, solange die Inflation nicht beendet ist.

Man kann von einer Sanierung der öffentlichen Haushalte nicht erwarten, daß sie die Sozialleistungen verschont. Die Eingriffe sollten aber nur die Krise bis zu einer sozialpolitischen Neuordnung, die keine Ziele preisgibt, aber neue Wege einschlägt, überbrücken. Daß der hochverschuldete Staat Inflation verursacht und damit den Anspruch verwirkt, ein Sozialstaat zu sein, auch wenn er soziale Leistungen im Weg der Umverteilung erbringt, muß dazu veranlassen, den Weg in anderer Richtung einzuschlagen. Er muß gewährleisten, daß das Volksvermögen durch kollektive Sparakte gemehrt wird, zwar in erster Linie durch Abtragung der öffentlichen Schuldenlast und den Verzicht des Staates auf neuerliche Verschuldung, aber auch durch Ansammlung eines größeren Vermögens der Sozialversicherung, dessen Erträge das Beitragsaufkommen wirksam ergänzen und höhere Leistungen ermöglichen. Wir sehen darin auch einen notwendigen Beitrag zur Überwindung des weltweiten Kapitalmangels, der einen nachhaltigen Aufschwung in der Weltwirtschaft blockiert. Daß trotz der bereits erfolgten Zinssenkungen das Zinsniveau national wie international nach wie vor zu hoch ist und daß die Weigerung der Sparer, ihre Mittel langfristig zur Verfügung zu stellen, unvermindert anhält, sind keine Anzeichen, die bereits eine Gesundung des Kapitalmarkts erwarten lassen. Wer in solcher Situation glaubt, davor warnen zu müssen, man könne sich auch kaputtsparen, ist nicht ernst zu nehmen.

Durch kollektives Sparen wird abstraktes Geldkapital bereitgestellt, das nicht wieder von Inflation aufgezehrt werden darf. Diese Form des Sparens setzt aber nicht nur Geldwertstabilität voraus, sondern unterbaut sie auch. Sie ist in der heutigen Situation zur Ergänzung individueller Spartätigkeit gar nicht zu entbehren. Die Befürchtung, daß sie diese verdrängen könnte, ist bis auf weiteres ebenso unbegründet wie die Sorge, sie könnte zur Vorstufe einer Sozialisierung werden. Dagegen muß wieder ins Bewußtsein gehoben werden, welcher hohen Wert die Bildung abstrakten Geldkapitals für eine Volkswirtschaft hat, ob sie nun auf individuellen oder auf kollektiven

Sparakten beruht. Es waren vor allem Gewerkschaftskreise, die dazu beigetragen haben, daß man Kapitalbildung durch Konsumverzichte gering geachtet, wenn nicht sogar für entbehrlich gehalten hat. Zudem haben die gleichen Kreise im Bestreben, auf das Produktivvermögen mehr und mehr Einfluß auszuüben, immer nur das haftende Eigenkapital, seine Organe und Repräsentanten vor Augen, wodurch sie ebenfalls dazu beigetragen haben, daß der Kapitalbegriff unzulässig eingeeengt wurde. Dabei ist am gesamten Produktivvermögen der Finanzierungsanteil des Fremdkapitals, das nur in der Form abstrakten Geldvermögens in Erscheinung tritt, in der Regel ungleich höher als der des haftenden Eigenkapitals. Ohne die Konsumverzichte von Generationen und ohne die Bereitstellung der ersparten Mittel in den Formen abstrakten Geldvermögens wäre die heutige Ausstattung einer hochentwickelten Volkswirtschaft nicht zustande gekommen. Selbstverständlich gehört dazu auch der notwendige Grundausstattungsbeitrag öffentlicher Investitionstätigkeit. Die öffentlichen Investitionen mehren jedoch nur dann das Volksvermögen und setzen sich nur dann nicht dem Vorwurf aus, höherwertige Investitionen der Privatwirtschaft zu verdrängen, wenn sie nicht kreditfinanziert, sondern aus laufenden Einnahmen geleistet werden. Das setzt eine noch härtere Sparsamkeit bei allen öffentlichen Ausgaben voraus. Die Entwicklung zum allzuständigen Staat und mit ihr die Expansion der öffentlichen Ausgaben, die über progressiv fortschreitende Verschuldung mit der Folge von Inflation und weltweitem Kapitalmangel finanziert wurden und heute die Hälfte des Bruttosozialprodukts beanspruchen, muß nicht nur beendet, sondern zu maßvoller Umkehr gezwungen werden. Sonst haben marktwirtschaftliche Ordnung und weltwirtschaftliche Konjunktur keine Zukunft.

Zur Person des Verfassers

Dr. oec. publ. Otto Barbarino, Honorarprofessor an der Universität München für Finanzwissenschaft; Ministerialdirektor a. D.