



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 110 · 1989

Rudolf Zwiener

**Die Einkommensverteilungseffekte
der Staatsverschuldung in einer
unterbeschäftigten Wirtschaft**

Analyse anhand eines ökonometrischen Konjunkturmodells für
die Bundesrepublik Deutschland

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 110 · 1989

Rudolf Zwiener

**Die Einkommensverteilungseffekte
der Staatsverschuldung in einer
unterbeschäftigten Wirtschaft**

**Analyse anhand eines ökonometrischen Konjunkturmodells
für die Bundesrepublik Deutschland**



DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

BTX-Systemnummer * 2 99 11 #

Schriftleitung: Dr. Reinhard Pohl

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Alle Rechte vorbehalten.

Druck: 1989 bei ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Printed in Germany.

ISBN 3-428-06713-4

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Verzeichnis der Tabellen	4
Verzeichnis der Schaubilder	8
1 Einleitung	10
Die Unzulänglichkeit der Verteilungstheorie in einer Situation der Unterbeschäftigung	
2 Grundlage der Arbeit	14
2.1 Ziel, Methode und Instrument der Analyse	
2.1.1 Analyseziel:	
Die funktionelle und institutionelle Einkommensverteilung	
2.1.2 Analyseverfahren:	18
Inzidenzanalyse und ökonometrische Simulationstechnik	
2.1.3 Analyseinstrument:	25
Das ökonometrische Modell der Wirtschaftsforschungsinstitute	
2.2 Notwendige Modellmodifikationen	35
2.2.1 Vorbemerkung	
2.2.2 Die disaggregierte Behandlung der Einkommensverteilung als Submodell	36
2.2.3 Vollständig endogenisierter Staatssektor	53
2.2.4 Berücksichtigung von Kapazitätseffekten	57
3 Einkommensverteilungseffekte in der Phase der Schuldaufnahme	59
3.1 Die theoretischen Erklärungsansätze	
3.1.1 Vorbemerkung	
3.1.2 Die Kreislauftheorie der Verteilung	60
3.1.3 Der neoklassische Ansatz	62
3.2 Die Einbeziehung von Geld- und Kapitalmärkten	65
3.2.1 Die theoretische Erörterung	
3.2.2 Die Crowding-out-Diskussion	70
3.2.3 Ökonometrische Ergebnisse zur Crowding-out-Hypothese	72
3.3 Konjunkturelle Effekte der Finanzpolitik 1974 bis 1983	80

	Seite	
4	Einkommensverteilungseffekte in der Phase des erhöhten Schuldenstandes	86
4.1	Die theoretischen Erklärungsansätze	
4.1.1	Vorbemerkung	
4.1.2	Die Kreislauftheorie der Verteilung	86
4.1.3	Der Transferansatz	90
4.2	Sekundärwirkungen	93
4.2.1	Lohnhöhe und Beschäftigung	
4.2.2	Preiseffekte	97
4.2.3	Gesamtwirkungen	99
4.3	Exkurs: Intertemporale Einkommensverteilungseffekte	101
4.3.1	Vorbemerkung	
4.3.2	Die theoretischen Ansätze	102
4.3.3	Kritik und Anwendung auf eine Situation der Unterbeschäftigung	103
5	Ergebnisse des ökonometrischen Modells zur Differentialinzidenz	105
5.1	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung einer Lohnsteuersenkung	
5.1.1	Annahmen	
5.1.2	Phase der Schuldaufnahme	106
5.1.3	Phase des Schuldenstandes	113
5.2	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung einer Gewinnsteuersenkung	115
5.2.1	Annahmen	
5.2.2	Phase der Schuldaufnahme	118
5.2.3	Phase des Schuldenstandes	118
5.3	Finanzierung der öffentlichen Zinszahlungen durch eine Lohnsteuererhöhung	121

	Seite
6	Ergebnisse des ökonomischen Modells zur Budgetinzidenz 128
6.1	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Bauinvestitionen
6.1.1	Annahmen
6.1.2	Phase der Schuldaufnahme 129
6.1.3	Phase des Schuldenstandes 131
6.2	Modifikation der Geld- und Lohnpolitik 136
6.2.1	Annahmen
6.2.2	Phase der Schuldaufnahme 136
6.2.3	Phase des Schuldenstandes 138
7	Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen; auch bezüglich der Steuerreform von 1990 143
8	Literaturverzeichnis 155
9	Anhang: Modelldokumentation 167

Verzeichnis der Tabellen

	Seite	
1	Komponenten der verfügbaren Einkommen der Selbständigen- und der übrigen Haushalte	40
2	Ergebnisse von ex-post-Prognosen - dynamische Simulationen von 1974/1 bis 1983/4 -	47
3	Real Dynamic GNP-multipliers in Structural Models for the Federal Republic of Germany	74
4	Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Erhöhung der staatlichen Investitionen ab 1.1.1977 um 4 Mrd. DM pro Jahr	79
5	Nachfrageimpulse des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) - gemessen an den Abweichungen der Finanzpolitik von der konjunkturneutralen Entwicklung -	82
6	Auswirkungen der Finanzpolitik auf die gesamtwirt- schaftliche Entwicklung - gemessen an den Abweichungen der Finanzpolitik von der konjunkturneutralen Entwicklung -	83
7	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung einer Lohnsteuersenkung - Verwendung des Sozialprodukts und Beschäftigung -	107
8	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung einer Lohnsteuersenkung - Einkommensverteilung -	109
9	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung einer Lohnsteuersenkung - Monetärer Sektor -	111
4		

		Seite
10	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung einer Lohnsteuersenkung - Staatssektor -	112
11	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung einer Gewinnsteuersenkung - Verwendung des Sozialprodukts und Beschäftigung -	116
12	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung einer Gewinnsteuersenkung - Einkommensverteilung -	117
13	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung einer Gewinnsteuersenkung - Monetärer Sektor -	119
14	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung einer Gewinnsteuersenkung - Staatssektor -	120
15	Finanzierung der öffentlichen Zinszahlungen durch eine Lohnsteuererhöhung - Verwendung des Sozialprodukts und Beschäftigung -	123
16	Finanzierung der öffentlichen Zinszahlungen durch eine Lohnsteuererhöhung - Einkommensverteilung -	124
17	Finanzierung der öffentlichen Zinszahlungen durch eine Lohnsteuererhöhung - Monetärer Sektor -	126
18	Finanzierung der öffentlichen Zinszahlungen durch eine Lohnsteuererhöhung - Staatssektor -	127

	Seite	
19	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Bauinvestitionen - Verwendung des Sozialprodukts und Beschäftigung -	130
20	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Bauinvestitionen - Einkommensverteilung -	132
21	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Bauinvestitionen - Monetärer Sektor -	133
22	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Bauinvestitionen - Staatssektor -	135
23	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Bauinvestitionen bei einer modifizierten Geld- und Lohnpolitik - Verwendung des Sozialprodukts und Beschäftigung -	137
24	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Bauinvestitionen bei einer modifizierten Geld- und Lohnpolitik - Einkommensverteilung -	139
25	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Bauinvestitionen bei einer modifizierten Geld- und Lohnpolitik - Monetärer Sektor -	141
26	Einmalige Erhöhung der öffentlichen Nettokreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Bauinvestitionen bei einer modifizierten Geld- und Lohnpolitik - Staatssektor -	142
6		

		Seite
27	Vorgaben zu den Simulationen der geplanten Steuerreform in zwei Varianten	153
28	Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der geplanten Steuerreform von 1990	154

Verzeichnis der Schaubilder

	Seite
1	Grundstruktur des güterwirtschaftlichen Modells 29
2	Grundstruktur des monetären Modells 32
3	Sparquote nach sozialen Gruppen 39
4	Das Submodell zur Einkommensverteilung 45
5	Verknüpfung von Konjunktur- und Submodell 46
6	Multiplikatoreigenschaften - Exogene Erhöhung der nominalen Netto-Transferzahlungen des Staates an die privaten Haushalte um 1 Mrd. DM gegenüber den tatsächlichen Werten ab 1980/1 - 49
7	Multiplikatoreigenschaften - Exogene Erhöhung der Nettolohn- und -gehaltsumme der privaten Haushalte um 1 Mrd. DM gegenüber den tatsächlichen Werten ab 1980/1 - 51
8	Multiplikatoreigenschaften - Exogene Erhöhung der verteilten Gewinne der privaten Haushalte um 1 Mrd. DM gegenüber den tatsächlichen Werten ab 1980/1 - 52
9	Kreditangebot und -nachfrage - Normalreaktion - 64
10	Wirkungen der öffentlichen Investitionen auf monetäre Größen 77

	Seite
11	Wirkungen der Finanzpolitik auf das reale Brutto- sozialprodukt
	- gemessen an den Abweichungen von der konjunkturneutralen Entwicklung -
	85
12	Kreditangebot und -nachfrage
	- vollkommen zinselastisches Kreditangebot -
	92

1 Einleitung

Seit etlichen Jahren befindet sich das Thema der Rückführung der staatlichen Nettokreditaufnahme in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland.

Nachdem es gelungen war, die öffentliche Nettokreditaufnahme in erster Linie über Ausgabenkürzungen von Jahr zu Jahr zu reduzieren, sind 1987 und 1988 die jährlichen Defiziten wieder gestiegen. Im Jahr 1990 soll zusätzlich eine "große Steuerreform" zum Teil über eine höhere Nettokreditaufnahme finanziert werden. Damit ist der Streit über die Auswirkungen staatlicher Defizite neu entfacht, aber auch über die Verteilungswirkungen, die von der zum Teil kreditfinanzierten Steuerreform ausgehen werden.

In erster Linie wurden der hohen staatlichen Nettokreditaufnahme zinssteigernde Effekte und damit ein negativer Einfluß auf das Wirtschaftswachstum zugeschrieben. Darüber hinaus beeinträchtigen die in der Folgezeit zu leistenden hohen Zinsausgaben die jeweils notwendige haushaltspolitische Handlungsfähigkeit zu sehr. Diese Aussagen blieben zwar nicht unwidersprochen, dennoch wurden sie in der Öffentlichkeit im wesentlichen akzeptiert. Wenig Beachtung fand dagegen die Frage nach den Verteilungseffekten der staatlichen Schuldenaufnahme. Das hing sicherlich mit einer Art Prioritätenliste wirtschaftspolitischer Ziele bei Politikern und Wissenschaftlern zusammen. In einer lang anhaltenden Periode wirtschaftlicher Schwäche und immer gravierenderer Beschäftigungsprobleme erschien vielen das Ziel der "Verteilungsgerechtigkeit" als nachrangig, vielen auch als nicht im Einklang stehend mit dem Wachstumsziel. Im "Stabilitätsgesetz" ist der Verteilungsaspekt bereits vernachlässigt worden. Hohe Löhne und niedrige Gewinne wurden von vielen als eine entscheidende Ursache für Investitionsschwäche und Massenarbeitslosigkeit ausgemacht. In dem hohen Staatsanteil mit den "unproduktiven" Ausgaben, der hohen Steuerlast und der Belastung der Kapitalmärkte durch den Staat wurden weitere Ursachen für das schwache Wirtschaftswachstum seit Mitte der siebziger Jahre gesehen.

Zwingend erschien der christlich-liberalen Bundesregierung - und erscheint ihr auch heute noch - die Verwirklichung zweier Hauptziele der Finanzpolitik. Auf der einen Seite ist es die Steuerentlastung zur Steigerung der Leistungsbereitschaft und -fähigkeit. Auf der anderen Seite ist es die Reduzierung der Zuwächse bei den Ausgaben und der Kreditaufnahme und damit die Rückführung des Staatsanteils. Durch die Nichtbeachtung der Verteilungseffekte, die sich bei dieser Politik einstellen mußten, wurde jedoch ein gravierender Fehler begangen. Man übersah für das angestrebte Wirtschaftswachstum wichtige Wirkungsketten. Erstens gleichen sich Steuerentlastungen der Unternehmen und gleichzeitige Reduktionen der Staatsausgaben im Wirtschaftskreislauf in ihrer Gesamtwirkung auf die Nettogewinne weitgehend aus. Zweitens reduzieren Ausgabenkürzungen des Staates in der Regel sowohl die Beschäftigung als auch das Einkommen der abhängig Beschäftigten. Die sich hieraus ergebenden gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen sind wiederum negativ. In der zweiten Runde kommt es neben einem weiteren Rückgang der Lohneinkom-

men auch zu einer Gewinnreduktion; die Gewinnsteuersenkung kann die aufgrund der nachlassenden gesamtwirtschaftlichen Aktivität sinkenden Bruttogewinne nicht mehr ausgleichen. Als Gesamtergebnis kann zwar die Gewinnquote immer noch steigen, doch ist dies nur dann der Fall, wenn die Gewinne bei niedrigerem gesamtwirtschaftlichem Niveau weniger stark zurückfallen als die Lohn- und Transfereinkommen. Möglicherweise werden die Gewinne jedoch stärker gedrückt. Die Nichtbeachtung der Verteilungseffekte der Nettokreditaufnahme und der damit verbundenen Veränderung der Einnahmen und Ausgaben des Staates hat bei der Fehleinschätzung der Wirkungen staatlicher Aktivitäten entscheidenden Anteil.

Inwieweit helfen nun verteilungstheoretische Ansätze für die Ermittlung der Verteilungseffekte der Staatsverschuldung weiter? Hier ist Skepsis angebracht. Einmal widersprechen sich etliche dieser Ansätze in ihren Aussagen. Auch stellt die Vollbeschäftigungsannahme die Grundlage fast all dieser Ansätze dar, und zwar aus mehreren Gründen. Der erste, mehr formale Gesichtspunkt ist der, daß es die Aufgabe anderer Zweige der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie sei, sich mit dem Ziel der Erreichung von Vollbeschäftigung zu befassen. Insbesondere seien hier konjunktur-, wachstums- und beschäftigungstheoretische Erklärungen gefordert. Daher sei es auch nicht Aufgabe der Verteilungstheorie die Höhe der Einkommen, sondern nur die Einkommensquoten zu bestimmen. Der zweite, wohl wichtigere Grund für die Selbstbeschränkung der Verteilungstheorie ist der der Operationalität. Auf der Grundlage der Vollbeschäftigungsannahme lassen sich mit relativ einfachen theoretischen Modellen Aussagen über die Verteilungseffekte bestimmter Maßnahmen gewinnen. Beschäftigung und reale Güterproduktion werden durch die Maßnahmen nicht berührt, der Preismechanismus sorgt für die notwendigen Anpassungen. Mit der Aufgabe der Vollbeschäftigungsannahme kommen neue Wirkungsmechanismen in die Analyse hinein. So müssen jetzt sowohl die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Maßnahme als auch die Sekundärwirkungen, die von der Verteilung der Einkommen ausgehen, berücksichtigt werden. Die theoretischen Modelle werden komplex. Ohne Kenntnis der Parameter lassen sich keine Aussagen mehr zur Einkommensverteilung ableiten. Unter der Vollbeschäftigungsannahme bewirken kreditfinanzierte öffentliche Ausgaben automatisch ein reales Crowding-out der privaten Nachfrage, da sich die Gütermenge nicht erhöhen läßt. Außerdem - das gilt auch ohne die Vollbeschäftigungsannahme - müssen monetäre Prozesse beachtet werden. Neben Reaktionen auf dem Güter- und Arbeitsmarkt spielen nun auch solche auf dem Geld- und Kapitalmarkt eine Rolle. Von Bedeutung für die Vollbeschäftigungsannahme war sicherlich auch die wirtschaftliche Situation, in der die wesentlichen verteilungstheoretischen Ansätze entwickelt wurden. Zwei für den deutschen Sprachraum wichtige wissenschaftliche Arbeiten von Andel und Gandenberger¹, die die Gültigkeit des Transferansatzes widerlegten, erschienen in den Jahren 1969 und 1970. Empirische Arbeiten sind meist auch für eine Zeit durchgeführt worden, in der die Vollbeschäftigungsannahme realitätsnah war.² In der Folgezeit erschienen

¹Vgl. Gandenberger (1970a), Andel (1969).

²Vgl. Dieckheuer (1978), S. 1.

nur wenige theoretische Arbeiten, die die Vollbeschäftigungsannahme explizit in Frage stellen.³ Eine neuere empirische Arbeit von Kurz/Rall ist in Teilen unbefriedigend⁴.

Die angeführten theoretischen und empirischen Untersuchungen beschäftigen sich explizit mit den Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Im folgenden bleibt die Vielzahl theoretischer Ansätze, die zwar verteilungsrelevante Zusammenhänge aufgreifen, sich aber nicht direkt mit den Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung auseinandersetzen, unberücksichtigt. Hier seien nur beispielhaft die Arbeiten von Kaldor⁵, Kalecki⁶, Pasinetti⁷ herausgegriffen. Diese Ansätze erlauben keine direkten Aussagen zu den Verteilungseffekten der Staatsverschuldung.

Die Beschränkung auf einige wenige theoretische Ansätze ist bei dem in dieser Arbeit gewählten Schwerpunkt auf der empirischen Analyse unumgänglich. Die theoretische Diskussion dieser Arbeit besteht dann darin, deutlich zu machen, in welchem Umfang die einzelnen theoretischen Erklärungsansätze, die sich mit den Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung direkt auseinandersetzen, auf die Annahme der Vollbeschäftigung angewiesen sind bzw. inwieweit die Aussagen für eine unterbeschäftigte Wirtschaft modifiziert werden müssen.

Maßstab für die Beurteilung der aus theoretischen Modellen gewonnenen Aussagen können empirische Ergebnisse bilden, die mit einer modifizierten Version des ökonometrischen Konjunkturmodells der Wirtschaftsforschungsinstitute für eine Phase der Unterbeschäftigung ermittelt werden. Dieses Modell wird von den Wirtschaftsforschungsinstituten seit gut einem Jahrzehnt für eine Vielzahl von Analysen und Prognosen eingesetzt; seine Charakteristica sind weitgehend erforscht. Insgesamt handelt es sich um ein

³Vgl. Henke (1978), Dieckheuer (1979).

⁴Bei der Analyse von Kurz, R. und Rall, L. handelt es sich um ein umfangreiches (540 S.) Gutachten des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen zu den interpersonellen und intertemporalen Verteilungswirkungen öffentlicher Verschuldung. Gegenüber einer guten und kritischen Analyse der theoretischen Ansätze zur Erklärung der Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung und einer ausführlichen Auseinandersetzung mit den Produktivitätseffekten öffentlicher Investitionen fallen die ökonometrischen Analysen mit den F&T-Modell eher ab. Sie beschränken sich auf die empirische Schätzung der Multiplikatoren von kreditfinanzierten versus steuerfinanzierten Staatsausgaben. Dabei werden noch nicht einmal die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung ausgewiesen. Lediglich die Entwicklung der Bruttogewinne der Unternehmen dient als Indikator für die sich einstellenden Verteilungseffekte. Unklarheit besteht auch darüber, inwieweit sich das Modell ohne Modifikationen überhaupt zur Analyse interpersoneller und intertemporaler Verteilungswirkungen eignet. Vgl. Kurz/Rall (1983).

⁵Siehe Kaldor (1955/56).

⁶Siehe Kalecki (1961).

⁷Siehe Pasinetti (1961/62).