

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Hans-Jürgen Krupp, Dietmar Edler

Fehleinschätzungen und Vorurteile blockieren die
Beschäftigungspolitik

15. Jg./1982

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Fehleinschätzungen und Vorurteile blockieren die Beschäftigungspolitik

Hans-Jürgen Krupp, Dietmar Edler*)

In der Bundesrepublik Deutschland ist eine Blockade der Beschäftigungspolitik zu beobachten, die angesichts der weiteren Verschärfung der Beschäftigungskrise beängstigend ist. Diese Blockade beruht sicher weitgehend auf den Instabilitäten des derzeitigen politischen Prozesses in der Bundesrepublik Deutschland. Sie wird durch zahlreiche Vorurteile gespeist, die weitgehend auf Fehleinschätzungen tatsächlicher Zusammenhänge beruhen. Einige dieser Vorurteile und Fehleinschätzungen werden diskutiert.

So hat der Anteil des Staates am Brutto sozialprodukt in den klassischen Staatsfunktionen mit Ausnahme der Bereiche „Bildung und Wissenschaft“ und erheblich schwächer „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ kaum zugenommen. Auch im internationalen Vergleich des Staatsverbrauchs westlicher Industriegesellschaften nimmt die Bundesrepublik Deutschland eine mittlere Position ein. Die wesentliche Zunahme in den 70er Jahren betrifft den Sozialhaushalt, für den mittelfristig Lösungen gesucht werden müssen.

Ausmaß und Wirkungen der Staatsverschuldung werden häufig überschätzt. Bei Unterauslastung der Kapazitäten kann der Staat die Privaten höchstens in einigen Teilbereichen am Markt verdrängen. Dementsprechend hat in den letzten Jahren ein nennenswertes Crowding-out nicht stattgefunden. Im übrigen zeigt auch der internationale Vergleich, daß die Bundesrepublik Deutschland in bezug auf die Staatsverschuldung einen mittleren Rang einnimmt.

Die Erfahrungen der Jahre 1978/79 zeigen, daß eine beschäftigungswirksame Finanzpolitik durchaus möglich ist. Allerdings müssen „Beschäftigungsprogramme“, die nicht einmal die Kürzung in den Kernhaushalten kompensieren, wirkungslos bleiben. Im übrigen ist die Wirksamkeit einer klassischen antizyklischen Politik durch Änderungen der Verhaltensweisen beeinträchtigt. Um so mehr ist eine Verstärkung der Finanzpolitik notwendig.

Diese ist allerdings nur möglich, wenn sie von der Geldpolitik nicht konterkariert wird. Die Zinshöhe hängt in jedem Falle primär von der Geldpolitik und nicht von der staatlichen Kreditaufnahme ab. Im übrigen ist der Zinseffekt zusätzlicher staatlicher Kreditaufnahme selbst bei einer engen Geldpolitik relativ klein. Generell ist zu überlegen, die Geldpolitik so umzugestalten, daß Marktprozesse sich ungestört entfalten können. Sachlich nicht begründete Zinsschwankungen sollten vermieden werden, um dem Zinssatz wieder die Rolle eines unverfälschten Marktsignals zukommen zu lassen.

Die Möglichkeiten einer reinen Angebotspolitik im Unternehmenssektor werden in der Regel überschätzt. Auf die Brauchbarkeit des Say'schen Theorems, daß jedes Angebot sich seine Nachfrage schaffe, kann in der wirtschaftspolitischen Realität nicht gesetzt werden. Der Gewinn des Unternehmens hängt nicht nur von den Kosten, sondern auch vom Umsatz ab. Angebotspolitik, Verbesserung der Rahmenbedingungen, die sicher notwendig sind, bedürfen daher der Ergänzung durch eine Nachfragepolitik.

Konzepte für eine gemischte Strategie, die Elemente der Angebots-, Nachfrage- und Arbeitszeitpolitik enthält, liegen seit langem vor. Es gibt auch noch genügend Engpaßbereiche, in denen zusätzliche private und öffentliche Nachfrage sinnvoll ist. Es ist zu hoffen, daß der Nachweis, daß die Blockade der Beschäftigungspolitik weitgehend auf Fehleinschätzungen und Vorurteilen beruht, zu ihrer Überwindung beiträgt.

Gliederung

1. Beschäftigungskrise und Blockade der Beschäftigungspolitik
2. Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten
 - 2.1 Das Ausmaß der Staatstätigkeit – klassische Staatstätigkeit und Sozialhaushalt
 - 2.2 Die angeblichen Folgen der staatlichen Kreditaufnahme und der Staatsverschuldung
 - 2.3 Die Beschäftigungswirksamkeit der Finanzpolitik
3. Geldpolitik, Staatsverschuldung und Zinsniveau
4. Möglichkeiten und Grenzen unternehmerischer Aktivitäten bei der Überwindung der Beschäftigungskrise
5. Perspektiven der Beschäftigungspolitik

*) Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dietmar Edler ist Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin. Der Beitrag liegt in alleiniger Verantwortung der Autoren.

¹⁾ Vgl. dazu z. B. die neuen Modellrechnungen des IAB: Klauder W., P. Schnur, M. Thon, Wachstum und Arbeitsmarkt, Perspektiven 1980 – 2000. Neue Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung, 2. Nachtrag zu

1. Beschäftigungskrise und Blockade der Beschäftigungspolitik

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich in der schwierigsten Beschäftigungskrise seit ihrem Bestehen. Für das Jahr 1982 muß mit jahresdurchschnittlich 1,8 Millionen Arbeitslosen gerechnet werden, für das Jahr 1983 kann diese Zahl die 2-Millionen-Grenze überschreiten. Die saisonale Spitze dürfte dann zu Beginn des Jahres 1983 bei 2,2 Millionen Arbeitslosen liegen.

Prognosen für den Rest der 80er Jahre zeigen, daß mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit gerechnet werden muß¹⁾. Angesichts der Erfahrungen, die mit den bisherigen Prognosen auf diesem Gebiet gemacht worden sind – immerhin ist die bisherige Entwicklung sehr genau prognostiziert worden –, besteht kein Anlaß, an der Zuverlässigkeit dieser Prognosen zu zweifeln²⁾.

In dieser Situation muß es überraschen, daß Beschäftigungspolitik in nennenswertem Umfang nicht festzustellen ist. Marginale Aktivitäten dienen eher der Beruhigung des dann ja doch noch vorhandenen beschäftigungspolitischen Gewissens, als daß sie eine geschlossene beschäftigungspolitische

Konzeption darstellen. Die Lösung des Problems ist freilich von diesen partiellen Maßnahmen nicht zu erwarten, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß allein die Sparpolitik der öffentlichen Haushalte weit mehr zur Verschärfung der beschäftigungspolitischen Situation beiträgt, als diese marginalen Aktivitäten eine Entlastung bewirken können³⁾.

Der wichtigste Grund für diesen beschäftigungspolitischen Attentismus ist in der zur Zeit vorhandenen Instabilität des politischen Prozesses in der Bundesrepublik Deutschland zu sehen. Er wird aber auch von dem in weiten Kreisen der Öffentlichkeit verbreiteten Vorurteil gespeist, daß staatliche Beschäftigungspolitik ohnehin zur Wirkungslosigkeit verurteilt war und ist – ein Vorurteil, das freilich weitgehend auf Fehleinschätzungen beruht.

Auf der anderen Seite gibt es keinen Hinweis darauf, daß die Arbeitslosigkeit ohne Beschäftigungspolitik mit Erfolg bekämpft werden kann. Die Erfahrungen Großbritanniens und der Vereinigten Staaten zeigen dies überdeutlich. Eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit kann aber unser Gesellschaftssystem nachhaltig beeinträchtigen. Inzwischen gibt es so viele Parallelen zu den Verhältnissen in den 30er Jahren, daß ein Hinweis auf die möglichen katastrophalen politischen Konsequenzen einer derartigen Entwicklung angezeigt ist. Erschwerend kommt für die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland hinzu, daß wir es zunehmend mit Jugendarbeitslosigkeit zu tun haben; ein Trend, der sich aufgrund der demographischen Entwicklung eher noch verstärken wird.

Es ist daher eine Überlebensfrage für unsere Gesellschaft, ob es gelingt, die Blockade der Beschäftigungspolitik aufzuhe-

ben. Dies kann nur gelingen, wenn durch sachliche Information und Diskussion Fehleinschätzungen beseitigt – und darauf aufbauend – Vorurteile in Frage gestellt werden.

Der Kern des Streites, der die Beschäftigungspolitik blockiert, ist nicht neu. Rolle und Funktion des Staates sind immer Gegenstand von Kontroversen und Vorurteilen gewesen⁴⁾. Auf diesem Gebiet hat es auch immer ideologische Grundpositionen gegeben. Darüber hinaus hat es auch immer Überzeichnungen der Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten – und zwar nach beiden Seiten – gegeben. Um so wichtiger ist gerade an dieser Stelle eine nüchterne Bestandsaufnahme, die zu einer realistischen Einschätzung der Möglichkeiten einer Beschäftigungspolitik führt.

Die Unterschätzung der Wirkungsmöglichkeit staatlicher Aktivitäten geht einher mit einer Überschätzung der Möglichkeiten privatwirtschaftlicher Betätigung. Auch hier kann eine Analyse der tatsächlichen Einflußmöglichkeiten weiterhelfen.

Aber auch die Geldpolitik kann in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben. Ist sie doch im letzten Jahrzehnt zunehmend davon ausgegangen, daß ihre Aufgabe allein in der Inflationsbekämpfung mittels einer stetigen Geldversorgung liege und daß sie sich aus allen anderen Problemen herauszuhalten habe. Auch hier zeigt die inzwischen beobachtbare Entwicklung, daß die Grundannahmen dieses Ansatzes durch die empirische Entwicklung nicht bestätigt worden sind.

2 Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten

2.1 Das Ausmaß der Staatstätigkeit – klassische Staatstätigkeit und Sozialhaushalt

In der öffentlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland wird oft der Eindruck erweckt, daß der Staat seinen Anteil am Sozialprodukt über Gebühr ausgedehnt habe und damit alle privaten Tätigkeiten im Keim erstickte. Gerade die Vertreter naiver angebotsorientierter Patentrezepte sehen im vermeintlichen Vordringen des Staates den eigentlichen Grund unserer wirtschaftlichen Probleme, genauso wie sie sich von einem Zurückdrängen des Staates die Lösung all dieser Probleme erhoffen. In dieser Diskussion besteht so gut wie keine Bereitschaft, die Fakten zur Kenntnis zu nehmen und insbesondere die notwendigen Differenzierungen vorzunehmen, welche die Voraussetzung für die Diagnose und die daraus zu entwickelnden Strategien zur Bekämpfung der anstehenden Probleme sind.

Zunächst kann kein Zweifel daran bestehen, daß der Anteil des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) am Bruttosozialprodukt zu Beginn der 70er Jahre wesentlich gestiegen ist. Diese Grundtendenz wird aber im Jahre 1975 gebrochen, seitdem hat der Staat seinen Anteil in etwa konstant gehalten. Diese Aussage wird auch nicht wesentlich modifiziert, wenn man als Bezugsgröße das Produktionspotential verwendet.

Bei der Bewertung dieses Tatbestandes ist es wichtig, zwischen Sozialhaushalt und klassischem Staatshaushalt zu trennen. Analysen, die dieses versucht haben⁵⁾, zeigen, daß der klassische Staatshaushalt auch in diesen Jahren kaum ausgedehnt worden ist, die Expansion hat im wesentlichen im Sozialhaushalt stattgefunden. Im klassischen Staatshaushalt hat es eigentlich nur in zwei Bereichen eine nennenswerte Expansion gegeben, nämlich die Ausdehnung staatlicher Aktivitäten im Bereich „Bildung und Wissenschaft“ und –

den Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Quint-AB) I, Nürnberg 1982. Auch die Wirtschaftsforschungsinstitute haben schon frühzeitig auf die Beschäftigungsprobleme in den 80er Jahren hingewiesen.

Vgl. dazu z. B. Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: Wochenbericht des DIW Nr. 15/78. Die Prognosen zur langfristigen Entwicklung der Gesamtwirtschaft, darunter auch des Arbeitsmarktes, sind ständig aktualisiert und erweitert worden, vgl. dazu z. B. Birg H., u. a., Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Struktur und Niveau der Gesamtnachfrage, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin 1981 und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Der Energieverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland und seine Deckung bis zum Jahre 1995, Essen 1981. Hier stellt Variante C eine aktualisierte Prognose des DIW dar. Projektgemeinschaft Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Infratest Wirtschaftsforschung, Technischer Fortschritt – Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, München 1979.

Projektgemeinschaft Prognos AG, Mackintosh Consultants Company, Ltd., Technischer Fortschritt – Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Basel/Luton 1979.

Böckes L., (Hrsg.), Beschäftigungspolitik für die achtziger Jahre, Sozialwissenschaftliche Reihe des Battelle-Instituts, Bd. 3, München 1980.

³⁾ Vgl., zur Zuverlässigkeit von Arbeitsmarktprojektionen für die siebziger Jahre Kühlewind G., Rückblick auf Arbeitsmarktprojektionen für die siebziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB 3/1980, S. 322 ff.

⁴⁾ Darüber hinaus ist zu bedenken, daß die Kürzungen in den Kernhaushalten in der Regel schneller nachfragewirksam werden als die durch Programmaktivitäten angeregte Nachfrage, so daß die entstehende Nachfragerücke die Beschäftigungsschwierigkeiten zumindest zwischenzeitlich noch verschärfen kann.

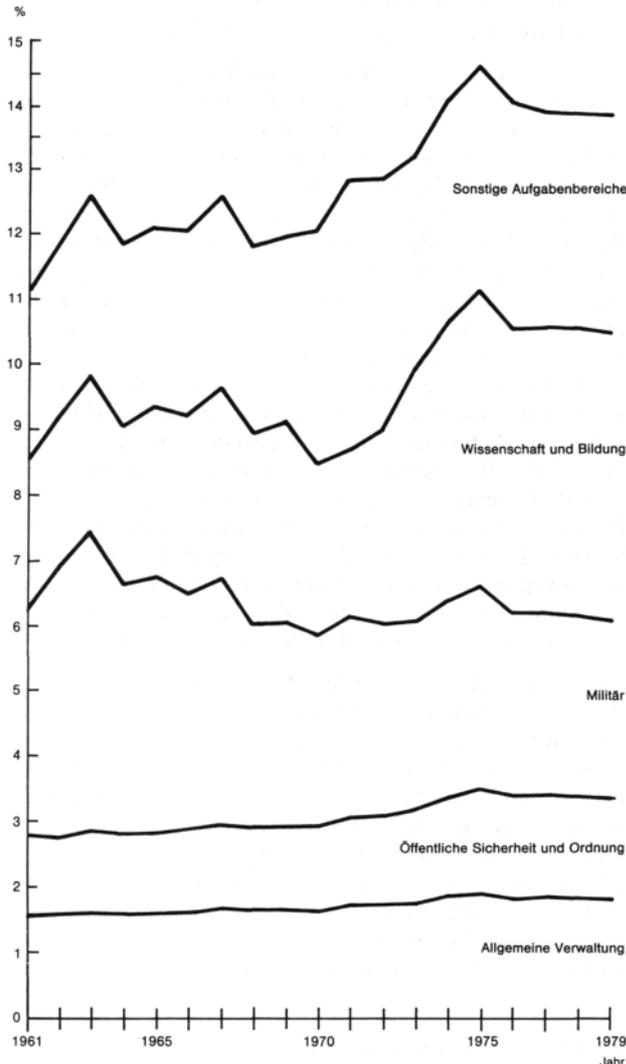
⁵⁾ Vgl. dazu Krupp H.-J., Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, in: Bombach G., B. Gahlen, A. E. Ott (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit. Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Otto-beuren, Bd. 11, Tübingen 1982. Der gesamte Band veranschaulicht die Diskussion in hervorragender Weise.

⁶⁾ Vgl. dazu Vesper D., Die Entwicklung und Struktur des Staatsverbrauchs von 1961 bis 1974, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 1977, S. 33 ff. und ders., Einige quantitative Aspekte der Staatstätigkeit: Verkaufsmuster und Perspektiven, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 1981, S. 299 ff. Krüger-Hemmer C., Gesetzliche Krankenversicherung: zunehmende Beanspruchung des Sozialprodukts, in: RWI-Mitteilungen, 1979 (30. Jg.), S. 277 ff.

wenn auch in weit geringerem Umfang – im Bereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“.

Dies bestätigt noch einmal Abbildung 1, in dem der Staatsverbrauch der Gebietskörperschaften, gegliedert nach Aufgabenbereichen, in Relation zum Bruttosozialprodukt ausgewiesen wird.

Abbildung 1: Staatsverbrauch der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen, in % des Bruttosozialprodukts



Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW

Nun gibt es natürlich kein Gesetz, daß bei steigendem Sozialprodukt der Anteil des Staates konstant bleiben soll.

⁶⁾ Vgl. Krupp H.-J., Möglichkeiten und Grenzen . . . , a.a.O., insbesondere Tabelle 7.

⁷⁾ Vgl. hierzu Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1981. Besonders aktuell ist diese Frage zur Zeit für das Alterssicherungssystem. Hiermit hat sich der Sozialbeirat und eine vom Sozialbeirat eingesetzte Wissenschaftlergruppe auseinandergesetzt. Das Gutachten des Sozialbeirates und das der Wissenschaftlergruppe über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland ist in der Drucksache 9/632 des Deutschen Bundestages wiedergegeben. Zur Vorbereitung des Gutachtens wurde ein Einzelgutachten erstellt, das noch nicht publiziert ist: Krupp H.-J., Grundlagen einer zielorientierten und integrierten Alterssicherungspolitik. Eine konkrete Anwendung auf die Probleme der Rentenreform 1984 ist dargestellt in dem Band Krupp H.-J., H. P. Galler, H. Grohmann, R. Häuser, G. Wagner (Hrsg.), Alternativen der Rentenreform '84, Schriftenreihe des Sonderforschungsbereiches 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“, Frankfurt/New York 1981.

⁸⁾ Vgl. dazu Seidel B., Die öffentlichen Haushalte im internationalen Vergleich, in: Wochenbericht des DIW Nr. 3/82 und 6/82.

Es spricht hingegen vieles für die Vermutung, daß in immer komplexer werdenden modernen Industriegesellschaften eine Reduzierung der staatlichen Aktivität eher schädlich ist. Für den Bereich der nicht ausreichend gewarteten Infrastruktur der Vereinigten Staaten wird dieses Problem zur Zeit gerade diskutiert.

Diese Entwicklung der klassischen Staatsausgaben findet ihre Entsprechung auf der Einnahmeseite in der konstanten Steuerquote. Mit kleinen Abweichungen ist die Steuerquote in der Bundesrepublik Deutschland konstant etwa 24 %. Auch hier hat also keine nennenswerte Steigerung stattgefunden. Was sich verändert hat, sind die Anteile der verschiedenen Steuern. Besonders ins Gewicht fallen der Rückgang der indirekten Steuern und die Zunahme der direkten, hier insbesondere der Lohnsteuern. Auch der Unternehmenssektor ist im übrigen nicht zusätzlich steuerlich belastet worden. Berücksichtigt man die in den Unternehmenssektor geflossenen Subventionen, was aber sicher angesichts ihrer sehr ungleichmäßigen Verteilung auf die Unternehmen nur bedingt richtig ist, ergibt sich sogar eine Entlastung⁶⁾.

Das erste festzuhaltende Ergebnis ist also, daß der Anteil der Ausgaben des Staates für klassische Staatsfunktionen und der Anteil der Steuern am Bruttosozialprodukt nicht in nennenswertem Umfang gestiegen sind. Die Expansion des Staatshaushaltes hat im Sozialbereich stattgefunden, was sich sowohl in höheren Sozialbeiträgen als auch in höheren Sozialausgaben widerspiegelt. Eine Politik, die diesen Sachverhalt nicht zur Kenntnis nimmt und sich global um Staatsausgabenkürzung bemüht, läuft Gefahr, dort Reduzierungen vorzunehmen, wo diese weder sachlich vertretbar sind, noch durch eine vorausgehende Ausdehnung begründet werden können. Der seit längerer Zeit zu konstatierende Rückgang der öffentlichen Investitionen ist eine schon heute zu beobachtende Konsequenz dieser verfehlten Politik.

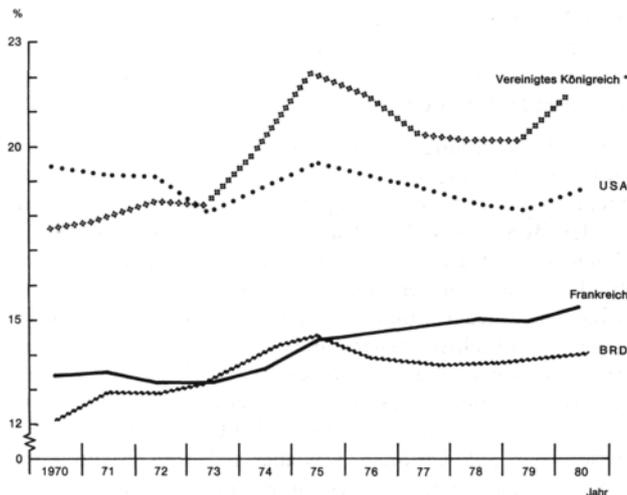
Problemlösungen sind also in erster Linie für das soziale Sicherungssystem notwendig. Hier muß es einerseits darum gehen, nicht ohne Not das Vertrauen in die Stabilität des sozialen Sicherungssystems zu gefährden, andererseits aber die Dynamik der Ausgabenentwicklung angesichts geänderter Wachstumsbedingungen in den Griff zu bekommen. An dieser Stelle können die Probleme des sozialen Sicherungssystems nicht im einzelnen diskutiert werden. Es gibt aber in diesem Bereich eine ganze Anzahl sinnvoller Lösungsansätze⁷⁾. Auch hier ist freilich die globale Kürzung das ungeeignetste Instrument.

Vergleicht man die Bundesrepublik Deutschland mit anderen westlichen Industrieländern, zeigt sich im übrigen ein ähnliches Ergebnis, insbesondere wenn man auch hier zwischen klassischen Staatsfunktionen und Sozialhaushalt trennt⁸⁾.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Staatsverbrauchs für einige westliche Industrieländer. Auffällig ist hierbei insbesondere, daß der Staatsverbrauch in den Vereinigten Staaten und Großbritannien höher ist als in der Bundesrepublik Deutschland. Dieses Ergebnis bleibt im übrigen auch erhalten, wenn man die unterschiedlich hohen Militärausgaben berücksichtigt.

Etwas anders sieht die Situation aus, wenn man die gesamten Staatsausgaben, also einschließlich der Sozialausgaben, vergleicht. Hier nimmt die Bundesrepublik Deutschland eine Mittellage ein. Insbesondere die USA haben dann eine weit niedrigere Staatsquote, ein Hinweis auf die niedrigeren Sozialleistungen in den USA.

Abbildung 2: Staatsverbrauch im internationalen Vergleich, in % des Bruttoinlandsprodukts



* Einschließlich sozialer Sachleistungen

Quelle: Seidel, B. (Bearb.), Die öffentlichen Haushalte im internationalen Vergleich – Relativ niedrige Staatsquote in der Bundesrepublik, in: Wochenberichte des DIW 3/82 und 6/82.

2.2 Die angeblichen Folgen der staatlichen Kreditaufnahme und der Staatsverschuldung

Die These von der Verdrängung privater Wirtschaftsaktivitäten durch den Staat hat im Zeichen monetaristischer Ansätze auch in der Crowding-out-Debatte eine große Rolle gespielt. So wurde behauptet, daß kreditfinanzierte Staatsausgaben generell zu einer Verdrängung privater Aktivitäten, insbesondere privater Investitionen, führen. Sie seien beschäftigungspolitisch also zumindest wirkungslos, wenn nicht auf mittlere Frist sogar schädlich. Nun ist in der wissenschaftlichen Diskussion inzwischen soweit eine Klärung eingetreten, daß die Bedingungen, unter denen es zu einem Crowding-out kommen kann, offengelegt worden sind⁹⁾. Ob und in welchem Ausmaß es zu Crowding-out-Effekten kommt, hängt vor allem von der jeweiligen Kapazi-

⁹⁾ Für einen Überblick über theoretische und empirische Aspekte der Crowding-out-Debatte vgl. u. a. Dieckheuer G., Der Crowding-out-Effekt. Zum gegenwärtigen Stand von Theorie und Empirie, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 1980, S. 126 ff. Ehrlicher W., (Hrsg.), Geldpolitik, Zins und Staatsverschuldung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 111, Berlin 1981. Pohl R., Staatsdefizite, Kreditmärkte und Investitionen, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 1981, S. 273 ff.

¹⁰⁾ Einen guten Überblick über die aktuelle Diskussion vermittelt der Sammelband Simmert D. B., K.-D. Wagner (Hrsg.), Staatsverschuldung kontrovers, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln 1981 (auch erschienen in: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 174, Bonn 1981). Daß das Problem der Staatsverschuldung in der Nationalökonomie schon immer kontrovers beurteilt wurde, belegt das jetzt wieder neu aufgelegte Buch von Diehl K., P. Mombert (Hrsg.), Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie. Das Staatsschuldenproblem. Mit einer Einführung von Rudolf Hickel. Frankfurt, Berlin, Wien 1980.

¹¹⁾ Vgl. dazu Krupp H.-J., Staatsverschuldung – Mittel oder Hemmschuh der zukünftigen Wachstums- und Beschäftigungspolitik?, in: Probleme der Staatsverschuldung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 27. Berlin 1980, S. 141 ff.

¹²⁾ Vgl. dazu Leibfritz W., Die Staatsverschuldung im internationalen Vergleich – einige Aspekte der empirischen Entwicklung, in: Probleme der Staatsverschuldung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 27. Berlin 1980, S. 69 ff. und ganz aktuell das „Bild der Woche“ im Ifo-Schnelldienst Nr. 22, 1982, das belegt, daß die Bundesrepublik Deutschland selbst bei der Steigerung der Staatsverschuldung im Zeitraum 1975 bis 1980 im internationalen Vergleich günstig dasteht.

¹³⁾ Vgl. dazu Krupp H.-J., Staatsverschuldung – Mittel oder Hemmschuh ..., a.a.O.

¹⁴⁾ Vgl. Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, Welchen Beitrag hat die Finanzpolitik zum Aufschwung 1978 und 1979 geleistet?, in: Wochenbericht des DIW Nr. 11/80. Die hier gemachten Aussagen lassen sich auf die Zeit bis Mitte 1980 übertragen.

tätsauslastung und Beschäftigungslage sowie von der Geldversorgung in der Volkswirtschaft ab. Auf das Verhältnis von Finanzpolitik und Geldpolitik wird in Abschnitt 3 noch näher einzugehen sein. Auch wenn die Crowding-out-Hypothese empirisch nur schwer zu überprüfen ist, sprechen in der Bundesrepublik Deutschland viele Anzeichen dafür, daß es in der Vergangenheit durch die staatliche Kreditaufnahme zu keinen nennenswerten Verdrängungseffekten gekommen ist. Aus der Crowding-out-Debatte läßt sich jedenfalls die Wirkungslosigkeit einer finanzpolitisch orientierten Beschäftigungspolitik nicht ableiten.

Auch das Ausmaß der Staatsverschuldung – des „öffentlichen Schuldenberges“ – hat in der wirtschaftspolitischen Diskussion zuletzt eine große Rolle gespielt¹⁰⁾. Gerade hier findet sich eine Reihe von Fehleinschätzungen und Vorurteilen, die eine sachgerechte Diskussion des Problems der Staatsverschuldung sehr erschweren. Um das Ausmaß des Problems darzustellen, werden oft leicht in die irreführende Aussagen getroffen, indem zum Beispiel der gesamte Bestand an Staatsschulden auf die Staatsausgaben eines Jahres oder auf das Bruttosozialprodukt bezogen werden. Es werden also eine Bestandsgröße und Stromgrößen in Beziehung zueinander gesetzt, obwohl es doch viel sinnvoller wäre, wenn die Staatsschulden etwa in einer Geld- und Vermögensrechnung dem Anlagevermögen des Staates gegenübergestellt würden¹¹⁾. Doch selbst, wenn man – bei aller Problematik – etwa das Verhältnis von Staatsverschuldung zum Bruttosozialprodukt betrachtet, zeigt ein internationaler Vergleich, daß die Bundesrepublik Deutschland keineswegs einen vorderen Platz in der internationalen Skala einnimmt¹²⁾. Auch in der guten alten Zeit war die Verschuldung gemessen am Sozialprodukt oft weit höher.

Dies ändert allerdings nichts daran, daß das Tempo der Neuverschuldung in den letzten Jahren beachtlich war und auf mittlere Sicht sicher ein Zwang zur Konsolidierung besteht. Bei den Konsolidierungsanstrengungen sollten jedoch die konjunktur- und beschäftigungspolitischen Notwendigkeiten, die sich nicht zuletzt aus dem gesamtwirtschaftlichen Kreislaufzusammenhang ergeben, beachtet werden. Es gilt unverändert, daß Abbau oder Zunahme der Staatsverschuldung kein Ziel an sich sind, sondern in ihrer Wirksamkeit als Instrumente zur Erreichung bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele gesehen werden sollten¹³⁾.

2.3 Die Beschäftigungswirksamkeit der Finanzpolitik

Eine Beschäftigungsorientierung der Finanzpolitik ist angesichts der finanziellen Schwierigkeiten der Staatshaushalte politisch nicht einfach durchzusetzen. Dies mag dazu beigetragen haben, daß manche Politiker das Argument, sie biete ohnehin keine Aussicht auf Erfolg, gerne aufgenommen haben. Empirisch ist dieses Argument allerdings nicht zu halten.

Die Entwicklung der Jahre 1978 bis 1980 bietet hierfür eine eindrucksvolle Bestätigung. Immerhin nahm die Beschäftigung von Mitte 1978 bis Mitte 1980 um knapp 900 000 Personen zu. Es ist schwer, an dieser Stelle die verschiedenen Einflußfaktoren, die zu dieser Entwicklung beigetragen haben, voneinander zu trennen, insbesondere da sie sich in einem derartigen Aufschwungsprozeß wechselseitig verstärken. Aber selbst eine vorsichtige Rechnung ergibt, daß man die Hälfte des Beschäftigungszuwachses in dieser Zeit der Finanzpolitik zurechnen kann¹⁴⁾. Es kann also gar keine Rede davon sein, daß Beschäftigungspolitik mit Hilfe der Finanzpolitik nicht möglich sei.

Die wirtschaftliche Entwicklung in dieser Periode zeigt im übrigen auch, daß eine beschäftigungsorientierte Finanzpolitik nicht auf sich allein gestellt bleibt. Mit ihrer Hilfe können Aufschwungskräfte angeregt und verstärkt werden, die dazu führen, daß die Finanzpolitik auf mittlere Sicht ihre Rolle wieder reduzieren kann. Der Bundesrepublik Deutschland wären viele Probleme erspart geblieben, wenn der finanzpolitische Kurs nicht Mitte 1980 – wohl auch veranlaßt durch die Wahlkampfdiskussion über Staatsverschuldung – geändert worden wäre. Der Kurswechsel bestätigte im übrigen – freilich jetzt mit umgekehrtem Vorzeichen – noch einmal den wesentlichen Einfluß, der von der Finanzpolitik auf die Beschäftigung ausgeht. Die beabsichtigte, wenn auch im Nachhinein wegen höherer Ausgaben für die Arbeitslosen nur teilweise realisierte Verminderung der Zunahme der Staatsausgaben zeigte eine unmittelbare Wirkung auf die Beschäftigung.

Dies Ergebnis bestätigen im übrigen auch Simulationsstudien mit Hilfe von ökonomischen Modellen, bei denen versucht wird, die unterschiedlichen Reaktionen auf staatliche Ausgabenströme möglichst genau zu erfassen¹⁵⁾. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist darauf hinzuweisen, daß es wesentlich sinnvoller gewesen wäre, wenn der Staat statt der erzwungenen Transferzahlungen für die Arbeitslosen von vornherein höhere Ausgaben in beschäftigungs- und wachstumspolitisch erfolgversprechenden Feldern getätigt hätte.

Dies alles heißt nun nicht, daß jedwede Art von Finanzpolitik beschäftigungswirksam ist. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß sich die Rahmenbedingungen gegenüber der Zeit, in der die keynesianische Konjunkturpolitik entwickelt wurde, geändert haben. Eine rein antizyklische Politik wird zumindest teilweise durch ein entsprechendes Verhalten der Wirtschaftssubjekte kompensiert. Ohne Zweifel haben hier Lernprozesse stattgefunden, die bei der Ausgestaltung einer erfolgsversprechenden Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus können die automatischen Stabilisatoren die Effizienz anderer antizyklischer Instrumente beeinträchtigen. Existiert zum Beispiel eine funktionsfähige Arbeitslosensicherung, setzt der Multiplikator für beschäftigungswirksame Ausgaben nur bei der Differenz zwischen Erwerbs- und Transfereinkommen an.

Diese Veränderung der Rahmenbedingungen zwingt zu einer stärkeren Verstetigung der Finanzpolitik, wie sie ja grundsätzlich im Zukunftsinvestitionsprogramm der Jahre nach 1978 angelegt war. Freilich kommt es gerade bei dieser verstetigten Finanzpolitik darauf an, daß das Ausgabenwachstum des Staates den beschäftigungspolitischen Gegebenheiten entspricht. Dabei muß insbesondere die voraussichtliche Entwicklung des Erwerbspotentials berücksichtigt werden, so wie dies im Grundansatz im Zukunftsinvestitionsprogramm geschah. Die Finanzpolitik der Jahre nach 1980 erfüllte weder die Bedingung der Stetigkeit noch die des ausreichenden Ausgabenwachstums. Die negativen Beschäftigungswirkungen sind dann auch deutlich abzugreifen. Auf der Grundlage von Simulationsstudien ergibt sich, daß die Zahl der Arbeitslosen um mehr als 200 000 Personen niedriger sein könnte, wenn der Staat sich seit 1980 mit seinem Ausgaben- und Einnahmenvolumen zumindest an der Wachstumsrate des Produktionspotentials orientiert hätte¹⁶⁾.

¹⁵⁾ Vgl. dazu Vesper D., R. Zwiener, Konjunkturelle Effekte der Finanzpolitik 1974 bis 1981, in: Wochenbericht des DIW Nr. 19/82.

¹⁶⁾ Vgl. dazu einen Beitrag von Vesper, D., Zwiener R., der in den WSI-Mitteilungen 10/82 erscheinen wird.

Angesichts des beachtlichen Anteils, den die Staatsausgaben einschließlich der Sozialversicherung am Bruttosozialprodukt haben, ist diese Aussage auch nicht weiter verwunderlich. Wenn dies in der öffentlichen Diskussion dessenungeachtet immer wieder in Frage gestellt wird, zeigt dies nur, daß es nach wie vor nicht gelungen ist, die einfachen Kreislaufzusammenhänge Politikern und veröffentlichter Meinung zu vermitteln.

3. Geldpolitik, Staatsverschuldung und Zinsniveau

Eine beschäftigungsorientierte Finanzpolitik wird häufig auch mit dem Argument abgelehnt, daß sie die Finanzschwierigkeiten der öffentlichen Hände vergrößere, eine zusätzliche Kreditaufnahme zur Folge haben müsse, die dann wiederum über erhöhte Zinssätze den beschäftigungspolitischen Effekt der Finanzpolitik konterkarriere. Diese Variante der Crowding-out-Theorie zwingt, sich mit dem Problem der Geldpolitik auseinanderzusetzen.

Nach wie vor herrscht in der öffentlichen Meinung die Vorstellung, daß der Zusammenhang zwischen Geldmenge und Inflationsrate so gesichert sei, daß eine Geldpolitik, die primär an der Geldmengensteuerung ansetze, das einzige und geeignete Instrument zur Inflationsbekämpfung sei. Die Deutsche Bundesbank hat diese Position zwar nie in reiner Form vertreten. Aus ihrem Handeln ist aber zumindest zu schließen, daß auch sie der Geldmenge den entscheidenden Einfluß einräumt.

Angesichts der Tatsache, daß eine solche Geldmengenpolitik nun seit langem betrieben wird, ist es möglich, sie in ihrer Auswirkung empirisch zu studieren. Das Ergebnis ist keineswegs überzeugend. Sicher kann ein Zusammenhang zwischen Geldmenge und Inflationsrate nicht geleugnet werden. Ganz offensichtlich spielen aber noch andere Gesichtspunkte eine Rolle. Insofern ist es an der Zeit, die Frage zu stellen, inwieweit nicht eine Politik, die auch den Zinssatz wieder in die Überlegungen einbezieht, eine sinnvolle Alternative ist. Dies könnte sowohl dadurch geschehen, daß man Nebenbedingungen für die Zinsentwicklung formuliert als auch, daß man Geldmenge und Zinssatz als Steuerungsinstrumente benutzt. Dies heißt dann zwar, daß von dem Ziel der Verstetigung der Geldmenge, das zumindest in der Bundesrepublik Deutschland ohnehin nur bedingt durchgesetzt worden ist, teilweise abgerückt werden muß zugunsten der Vermeidung der destabilisierenden Wirkungen von sehr großen Zinsschwankungen. Es darf auch nicht außer acht gelassen werden, daß die Zinsen im Marktprozeß wichtige Signale für eine effiziente Allokation der Ressourcen setzen und von daher erratische Schwankungen der Zinssätze zu bedeutsamen Wachstums- und Wohlfahrtsverlusten führen können. Angesichts des ohnehin unsicheren Einflusses der Geldmenge ist darum eine auch auf den Zinssatz abzielende Geldpolitik auf jeden Fall eine bedenkenswerte Alternative.

Auch die Frage der Zinswirkung staatlicher Kreditaufnahme kann ohnehin nur im Zusammenhang mit der Geldpolitik diskutiert werden. Die Aussage, daß einer bestimmten staatlichen Kreditaufnahme eine bestimmte Steigerung des Zinssatzes entspräche, ist schlicht und einfach Unsinn, wenn nicht dazu gesagt wird, unter welchen geldpolitischen Rahmenbedingungen dies gilt. Die Zinswirkung staatlicher Kreditaufnahme hängt primär von der Geldpolitik ab. Unterschreitet zum Beispiel die Geldversorgung selbst den von der Deutschen Bundesbank gesetzten Zielkorridor, ist es klar, daß auch marginale Belastungen des Geld- und Kapitalmarktes zu hohen Zinsschwankungen führen. Dies kann aber dann ursächlich nicht allein der zusätzlichen Kreditauf-

nahme, sondern muß auch der spezifischen Form der Geldpolitik zugerechnet werden.

Über diesen Zusammenhang kann die Geldpolitik die Beschäftigungswirkung finanzpolitischer Maßnahmen begrenzen oder außer Kraft setzen. Insofern ist es sicher richtig, den oben beklagten Kurswechsel in der Finanzpolitik des Jahres 1980 zumindest teilweise der Deutschen Bundesbank zuzurechnen, die in ihren Publikationen für diesen Kurswechsel eingetreten ist und mit ihrer Geldpolitik über das Instrumentarium verfügte, die Finanzpolitik zur Unwirksamkeit zu verurteilen.

Im übrigen zeigen Simulationsstudien, daß der Zinseinfluß zusätzlicher staatlicher Kreditaufnahmen selbst bei Berücksichtigung der Geldpolitik maßlos überschätzt wird. Selbst bei einer engen Geldpolitik dürfte die Zinssteigerung, die auf zusätzliche staatliche Kreditaufnahme zurückzuführen ist, sich nur in der Größenordnung von zehntel Prozentpunkten bewegen¹⁷⁾.

Besonders problematisch ist das oben beschriebene Verhalten der Geldpolitik dann, wenn auch jene Erhöhungen der Inflationsrate über Geldmengensteuerung verhindert werden sollen, die zum Ausgleich außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte notwendig sind. Die stark gestiegenen Ölpreise, die nach 1978 nicht mehr durch Veränderungen der Wechselkurse kompensiert werden konnten, machten einen Realtransfer von Einkommen ins Ausland notwendig. Der wirkungsvollste Weg, einen derartigen Realtransfer zu bewerkstelligen, ist nach wie vor ein zusätzlicher Anstieg des Preisniveaus, der freilich dann bei Verteilungsaueinandersetzungen nicht berücksichtigt werden kann. Eine Geldpolitik, die dies zu verhindern sucht, wirkt in zweifacher Hinsicht negativ: einmal behindert sie die schnelle Anpassung an die geänderte außenwirtschaftliche Situation, zum anderen legt sie der Binnenwirtschaft unnötige Restriktionen auf, welche die Beschäftigungsschwierigkeiten erhöhen und auch damit die Anpassung erschweren. Auch hier sollten marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse nicht unnötig behindert werden.

4. Möglichkeiten und Grenzen unternehmerischer Aktivitäten bei der Überwindung der Beschäftigungskrise

Die Unterschätzung der Möglichkeiten von Geld- und Finanzpolitik zur Überwindung der Beschäftigungskrise entspricht einer Überschätzung der Möglichkeiten, die Beschäftigungsprobleme durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen der Unternehmen und der sich daraus ergebenden unternehmerischen Aktivitäten zu überwinden. Das Say'sche Theorem, nachdem sich jedes Angebot seine Nachfrage selber schafft, gewinnt wieder Anhänger. Nun ist dieses Theorem keine ganz neue Behauptung. Diese Grundproblematik hat die Geschichte der Nationalökonomie für lange Zeiten begleitet¹⁸⁾. Spätestens seit Keynes gab es aber

im Fach keinen Streit mehr darüber, daß man sich auf die Gültigkeit des Say'schen Theorems in der wirtschaftspolitischen Realität nicht verlassen könne. Es gibt im übrigen auch keine neuen theoretischen oder empirischen Erkenntnisse, die eine Revision dieser Position veranlassen könnten. Das Gegenteil ist der Fall. Lang andauernde Ungleichgewichte kennzeichnen einerseits die empirische Realität vieler industrialisierter Volkswirtschaften – von den Entwicklungsländern ganz zu schweigen –, Ungleichgewichte sind aber auch zunehmend Gegenstand moderner Wirtschaftstheorie¹⁹⁾. Dessenungeachtet sind es nicht nur marginale Außenseiter des Faches, die auf die Gültigkeit dieses Theorems hoffen. Selbst der Sachverständigenrat hat in seine Überlegungen das Say'sche Theorem einbezogen.

Die wirtschaftspolitische Brauchbarkeit dieser These ist ohnehin dadurch begrenzt, daß sie disaggregiert nicht gilt, was im übrigen auch gar nicht behauptet wird. Selbst wenn richtig wäre, daß die in der Produktion erzeugten Einkommensströme gesamtwirtschaftlich zu einer so hohen Nachfrage führen, daß das erstellte Angebot aufgenommen wird, gilt dies nicht für das einzelne Unternehmen oder auch nur für einzelne Wirtschaftszweige. Die Erstellung eines Angebotes in der Investitionsgüterindustrie schafft ein Einkommen, das sicher unmittelbar nicht zu einer Nachfrage nach den erzeugten Gütern führt. Soweit hier überhaupt mit einer zusätzlichen Nachfrage zu rechnen ist, ist dies über die Investitionsentscheidungen oder Ex- und Importvorgänge vermittelt.

An der elementaren ökonomischen Einsicht, daß man in der Regel Angebot und Nachfrage betrachten muß, um den Ausgang eines Marktprozesses zu bestimmen, führt also nichts vorbei. Auf die Wirtschaftspolitik angewendet heißt dies, daß eine reine Angebotspolitik, die die Nachfragebedingungen vernachlässigt, nicht ausreichend ist. Über den Erfolg eines Unternehmens, das heißt insbesondere über seinen Gewinn, entscheiden eben nicht nur die Kosten, sondern auch der erzielte Umsatz. Mit einer noch so gut gemeinten Kostenentlastung sind die Probleme, die sich aus ungenügender Nachfrage ergeben, nicht zu lösen. Wenn die Kapazitäten so wenig ausgelastet sind, wie dies zum Beispiel im Jahre 1982 der Fall ist, kann durch Kostenentlastung nur relativ wenig erreicht werden. Die Welle von Konkursen des Jahres 1982 veranschaulicht dies sehr nachdrücklich.

Ein besonderes Problem der aktuellen Beschäftigungskrise ist die zu niedrige Investitionstätigkeit. Die Anregung zusätzlicher Investitionen bei unterausgelasteten Kapazitäten und hohen Zinssätzen ist aber sehr schwierig. Die Liquiditätssituation ist ohnehin häufig so angespannt, daß von ihr aus das Überleben des Unternehmens in Frage gestellt ist. Ein Unternehmer würde schlechthin irrational handeln, wenn er bei unterausgelasteten Kapazitäten in dieser Situation andere als Rationalisierungsinvestitionen vornehmen würde. Ein weiteres Investitionshemmnis liegt schließlich bei der Attraktivität monetärer Anlagen, die durch das hohe Zinsniveau bedingt sind. Solange die Rendite monetärer Anlagen weit höher ist als die Rendite neuer Investitionen, ist es durchaus rational, Investitionen zurückzustellen und monetäre Anlagen zu suchen. Es gibt eine Anzahl empirischer Belege, die dafür sprechen, daß derartige Prozesse – insbesondere im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen – stattgefunden haben.

Für bestimmte Wirtschaftszweige ist darüber hinaus eine direkte Abhängigkeit der Auftragslage von der Finanzpolitik gegeben. Es sei hier nur an die Bauwirtschaft erinnert²⁰⁾. In all diesen Fällen ist es ohnehin so, daß eine Verbesserung der

¹⁷⁾ Vgl. dazu Vesper D., R. Zwiener, Konjunkturelle Effekte . . . , a. a. O. und auch Tewes T., Kreditfinanzierte Staatsausgaben und private wirtschaftliche Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Analyse mit Hilfe des ökonomischen Modells des IfW, in: Die Weltwirtschaft, 1982, Heft I, S. 38 ff.

¹⁸⁾ Vgl. dazu z. B. Flassbeck H., Was ist Angebotspolitik?, in: Konjunkturpolitik, 28. Jg. (1982), S. 75 ff.

¹⁹⁾ Vgl. z. B. Hagemann H., H. D. Kurz, W. Schäfer (Hrsg.), Die Neue Makroökonomie, Frankfurt 1981 und Rothschild K. W., Einführung in die Ungleichgewichtstheorie, Berlin 1981.

²⁰⁾ Vgl. dazu Vesper D., Staatliche Einflußnahme auf die Baunachfrage – Eine Analyse für die Jahre 1965 bis 1980. Beiträge zur Strukturforchung des DIW, Heft 69, Berlin 1981.

Angebotsbedingungen nicht eine ungenügende Nachfrage der öffentlichen Hand kompensieren kann.

Mit all diesen Ausführungen soll nicht bezweifelt werden, daß es sinnvoll ist, die Angebotsbedingungen der Unternehmen zu verbessern und auch Entlastungen auf der Kosten- seite vorzunehmen. Bezweifelt wird hier nur, daß derartige Maßnahmen allein ausreichen. Die Erwartungen, die in eine derartige Politik gesetzt werden, werden sich nicht bewahr- heiten. Eine Politik, die auf der Überschätzung der Einfluß- möglichkeiten der Rahmenbedingungen beruht, wird daher dazu führen, daß die Beschäftigungskrise sich weiter ver- schärft. Die Erfahrungen, die die Vereinigten Staaten und Großbritannien mit dieser Politik gemacht haben, belegen dies in eindrucksvoller Weise.

Dazu kommt, daß auch in diesem Bereich nur Menschen agieren. Verkrustungen und Bürokratie gibt es nicht nur beim Staat, wo dies heute in aller Munde ist, sondern genauso bei den Unternehmen. Generalisierungen sind hier übrigens genauso falsch wie beim Staat. Zum Beispiel kann der Zusammenbruch eines Großkonzerns wie der AEG nicht mit den besonderen Unbilden der Branchen, in denen dieser Konzern tätig war, begründet werden. Verkrustung, Bürokratisierung, unangemessene Zentralisierung und man- gelnde Flexibilität haben sicher auch zum Schicksal der AEG beigetragen. Auch im Bereich mittlerer Unternehmen kennt die Anpassungsfähigkeit durchaus Grenzen. Es hilft also nicht weiter, die Verhältnisse im Unternehmenssektor zu idealisieren und beim Staat schwarz in schwarz zu malen. Mehr Flexibilität ist in vielen Bereichen notwendig.

5. Perspektiven der Beschäftigungspolitik

Eine Beschäftigungspolitik, die zumindest teilweise zur Ver- minderung der Arbeitslosigkeit beitragen kann, ist geboten aber auch möglich. Es geht hierbei auch nicht um völlig neue Ansätze, die Grundlagen einer gemischten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, welche angebots- politische, nachfragepolitische und arbeitszeitpolitische Ele- mente enthält, liegen seit langem vor²¹⁾. Das Problem ist, daß derartige Ansätze etwa seit Mitte 1980 blockiert sind, weil die zugrunde liegenden Zusammenhänge in der öffent- lichen Diskussion nur einseitig dargestellt werden. Besonders problematisch sind dabei die in diesem Beitrag dargestellten Fehleinschätzungen und Vorurteile. Es bleibt nach wie vor richtig, daß eine Finanzpolitik, die auf die Schaffung zusätz- licher Nachfrage im privaten und öffentlichen Bereich setzt, notwendig ist. Es gibt genügend Engpaßbereiche, in denen

hierfür auch eine gesellschaftliche Notwendigkeit nachge- wiesen werden kann. Beispielfhaft seien erwähnt:

- Investitionen zur Substitution oder Einsparung von Ener- gie, insbesondere im Bereich der Fernwärmeversorgung; trotz aller bisherigen Erfolge sind auf diesem Gebiet weiter- hin große Anstrengungen notwendig.
- Förderung der Weiterentwicklung und verstärkten Anwendung der Mikroelektronik, die als Schlüsseltechnolo- gie unsere zukünftige Wettbewerbsfähigkeit auf den Welt- märkten entscheidend mitbeeinflussen wird.
- Ausbau der Lebensqualität unserer Städte, d. h. insbeson- dere Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und Moderni- sierung des Wohnungsbestandes.
- Wiedergewinnung und Verbesserung der Umweltqualität, wozu auch neue Technologien zur Einsparung und Substitu- tion von knappen Rohstoffen beitragen.
- Ausbau beruflicher Qualifikationsmöglichkeiten, z. B. durch die Intensivierung von Umschulungs- und Fortbil- dungsmaßnahmen.
- Integration und bessere Versorgung benachteiligter Grup- pen unserer Gesellschaft.

Dieses wird aber nur realisierbar sein, wenn der Umfang der Staatstätigkeit und die finanzielle Situation des Staates vor- urteilsfreier betrachtet werden, als dies zur Zeit der Fall ist. Kurzfristig besteht sicher noch ein gewisser Spielraum für zusätzliche Staatsverschuldung. Die wichtigste Grenze ist an dieser Stelle ohnehin die mangelnde Akzeptanz. Daneben zeigt eine nüchterne Analyse der Belastungssituation des Bürgers, daß auch eine weitere Erhöhung der Staatseinnah- men vertretbar ist. Beides ist allerdings nur möglich, wenn die Geldpolitik darauf verzichtet, eine finanzpolitische Stra- tegie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung zu behin- dern. Entscheidungsspielraum und Verantwortung der Geldpolitik müssen an dieser Stelle deutlicher als bisher gemacht werden.

Daneben ist auch die Verbesserung der Angebotsbedingun- gen notwendig. Hier kann erneut die Geldpolitik mit einer auf niedrigere Zinsen setzenden Politik wesentliche Beiträge leisten. Insgesamt ist aber auf diesem Sektor in den vergan- genen Jahren schon relativ viel getan worden, so daß zu klären wäre, welche marginalen Erträge von weiteren Ver- besserungen auf diesem Gebiet zu erwarten sind.

Schließlich muß auch die Frage der Arbeitszeit wieder entta- buisiert werden. Freilich ist es insbesondere hier notwendig, mit Vorurteilen auf beiden Seiten aufzuräumen²²⁾. Die Politik flexibler Arbeitszeitgestaltung ist weder ein Allheilmittel noch muß sie die Kostensituation verschlechtern.

Die weitere Entwicklung unserer Gesellschaft wird davon abhängen, inwieweit es uns gelingt, die Blockade der Beschäftigungspolitik aufzuheben. Deswegen ist es sinnvoll und notwendig, sich mit den Vorurteilen und Fehleinschät- zungen auseinanderzusetzen, die hierzu beigetragen haben. Eine Analyse, wie wir sie hier durchgeführt haben, zeigt, daß sie sachlich nicht begründbar ist. Eine Aufklärung über die tatsächlichen Gegebenheiten kann damit auch einen Bei- trag zur Überwindung der Blockade der Beschäftigungspoli- tik leisten.

²¹⁾ Hier sei beispielhaft auf das DIW-Programm zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung verwiesen. Vgl. hierzu Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, Eine mittelfristige Strategie . . . , a. a. O., und ders., Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 13/79. Im Dezember 1979 veranstaltete das DIW ein Symposium zum Thema „Strategien zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung“, auf dem auch die Kritiker der DIW-Vorschläge zu Wort kamen. Die auf dem Symposium gehaltenen Referate und eine Zusammenfassung der Diskussion sind veröffentlicht in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1, 1980. Für einen Überblick über den Verlauf der Tagung vgl. auch den Wochenbericht des DIW Nr. 1-2/80.

²²⁾ Für die hier nur kurz angesprochene Arbeitszeitpolitik vgl. ausführlicher das Schwerpunktheft zum Thema „Arbeitszeit“ der MittAB 3/1979.