

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Alois Oberhauser

Geknebelte Beschäftigungspolitik –
eine Folge der Maastricht-Kriterien

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 „Schwerpunkt-heft“, 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>

Geknebelte Beschäftigungspolitik – eine Folge der Maastricht-Kriterien

Alois Oberhauser, Gundelfingen*

Die derzeitige Beschäftigungs- und Konsolidierungspolitik vernachlässigt fast vollständig die Nachfrage. Es wird weitgehend übersehen, daß der Versuch, die Maastricht-Kriterien einzuhalten, immer neue Löcher reißt; die Arbeitslosigkeit steigt und die fiskalische Situation des Staates verschlechtert sich. Die überzogenen Sparbemühungen der Gebietskörperschaften laufen auf eine Brüning'sche Parallelpolitik hinaus. Die Maastricht-Kriterien zur Staatsverschuldung erweisen sich als fatale Knebelung einer rationalen Beschäftigungspolitik. Sie müßten um eine konjunkturelle Komponente erweitert werden.

Angebracht wäre eine Nachfragepolitik, die nicht nur konjunkturbedingte Defizite akzeptiert, sondern darüber hinausgehende antizyklische Kredite bewußt einsetzt. Für letztere gilt weitgehend ein Schuldenparadox, sofern einige Voraussetzungen geschaffen werden können. Dazu gehören ein abgestimmtes Nachfrageverhalten der verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften, eine an der Entwicklung des Konsumgütervolumens orientierte Lohnpolitik und eine Unterstützung durch die Geldpolitik. Angebotsorientierte Maßnahmen sollten darin eingelagert werden. Eine allgemeine Förderung des Investitionsklimas durch Senkungen der Spitzensteuersätze oder der Lohnnebenkosten sowie durch Zinssenkungen reicht nicht, da die Investitionen hauptsächlich von der Nachfrage nach den mit ihnen erzeugten Gütern abhängen.

Gliederung

- 1 Weitgehende Vernachlässigung der Nachfrage
- 2 Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in der Rezession?
- 3 Expansive Nachfragepolitik als Alternativkonzept
- 4 Föderativer Staatsaufbau und Nachfragepolitik
- 5 Fragliche Argumente gegen eine antizyklische Nachfragepolitik
- 6 Umriss eines Beschäftigungspaktes
- 7 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Beschäftigungssituation in Deutschland ist alarmierend. Sie verschlechtert sich zusehends. Seit der Weltwirtschaftskrise hat es keine so hohe offene und verdeckte Arbeitslosigkeit gegeben. Diese hat damals den Weg bereitet für das Vordringen des Nationalsozialismus. Die sozialen Lasten der Unterbeschäftigung sind aufgrund der verbesserten Absicherung der Arbeitslosen in der heutigen Zeit nicht mehr so gravierend, doch wäre es völlig verfehlt, sie zu vernachlässigen. Die wirtschaftlichen Lasten zeigen sich in einer Unterauslastung des Produktionspotentials und einem geringeren Sozialprodukt; die fiskalischen Lasten in verminderten Einnahmen des Staates und erhöhten Ausgaben für die Arbeitslosen. Nicht zuletzt wird durch die hohe Arbeitslosigkeit auch das Zusammenwachsen Europas in einer Wirtschafts- und Währungsunion in Frage gestellt.

Umso fataler ist es, daß die derzeitige Wirtschafts- und Finanzpolitik – trotz einiger positiver Maßnahmen – per saldo zu einer Verschärfung der konjunkturellen Situation beiträgt. Die Beschäftigungspolitik hat sich durch die Maastricht-Kriterien selbst geknebelt. Es wird ein finanzwirtschaftliches Handeln des Staates befürwortet und erzwungen, das nicht nur wie unter Brüning auf eine Parallelpolitik hinausläuft,

sondern sogar noch zu einer darüber hinausgehenden Verschärfung beiträgt.

Dieses soll im folgenden gezeigt werden. Ausschlaggebend ist letztlich, daß die politisch Verantwortlichen und auch ein großer Teil der Wirtschaftswissenschaftler in einem einzelwirtschaftlichen angebotstheoretischen Denken verhaftet sind. Grundlegende gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge werden einfach negiert. Man geht von der Voraussetzung aus, daß durch eine rigorose Sparpolitik eine Konsolidierung des Staatshaushalts zustande komme und daß sich dies positiv auf die private Investitionsbereitschaft auswirke. Vor negativen Rückwirkungen einer solchen Politik auf den wirtschaftlichen Kreislauf werden die Augen verschlossen.

1 Weitgehende Vernachlässigung der Nachfrage

Keynes und die Keynesianer haben bereits in den 30er Jahren gezeigt, daß Produktion und Beschäftigung in einer modernen Wirtschaft hauptsächlich von der (realen) Nachfrage abhängen. Der Preismechanismus war schon damals bei wesentlich kleinerem Staatsanteil und geringerer Verfestigung der Nominallöhne nicht in der Lage, annähernd Vollbeschäftigung zu erhalten und herbeizuführen. Er genügt heutzutage nicht mehr, um eine Markträumung auf den Güter- und Arbeitsmärkten zu bewirken. Das mag in einer Agrarwirtschaft anders sein. Landwirte müssen säen, müssen Produktionsentscheidungen treffen, ohne zu wissen, welche Preise sie bei der Ernte erzielen werden.

Für entwickelte Industriegesellschaften trifft dies nicht zu. Mehr als die Hälfte der Produktion wird nur durchgeführt, wenn bereits Nachfrage vorliegt. Dies gilt beispielsweise für fast die gesamte Investitionsgüterindustrie, für den Bausektor und große Teile des Handwerks, aber auch für weite Bereiche der Konsumgüterproduktion. Autos werden selten auf Lager produziert, sondern meist erst dann, wenn konkrete Aufträge für Fahrzeuge mit einer jeweils speziellen Ausstattung vorliegen. Aber auch die übrigen Bereiche der Wirtschaft passen ihre Produktion sehr rasch an die Entwicklung der Nachfrage an. Unfreiwillige Lagerbestände und Fertigerwaren kommen nur selten und mehr begrenzt zustande. Mit anderen Worten: Produktion und Beschäftigung werden in einer Industriegesellschaft fast vollständig durch die Nachfrage bestimmt. Die Anbieter können durch ihre Preisgestaltung

* Der Verfasser ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen. In dem Aufsatz bringt er seine Auffassung über die relevanten wirtschaftlichen Zusammenhänge und die ihm erforderlich erscheinenden finanzpolitischen Maßnahmen zum Ausdruck.

nur in einem begrenztem Umfang Nachfrage anlocken. Der Preismechanismus modifiziert, kann aber nicht eine Vollausslastung des Produktionspotentials und der Arbeitskräfte innerhalb einer sozial akzeptablen Zeitspanne sichern.

Dieses Keynesianische Denken in gesamtwirtschaftlichen Nachfrageaggregaten herrschte bis zum Beginn der 70er Jahre vor. Seither ist es stark zurückgedrängt worden, allerdings nicht völlig verschwunden. Es wird jedoch nur einseitig eingesetzt. Symptomatisch dafür sind die neueren Gutachten des Sachverständigenrates. Bei der Diagnose und Prognose wird allen Verästelungen der Nachfrageentwicklung nachgegangen. Bei den anschließenden Überlegungen zu den wirtschaftspolitischen Gestaltungserfordernissen kommt das Wort Nachfrage (nach produzierten Gütern) nicht mehr vor. Die diskutierten Maßnahmen werden nicht daraufhin überprüft, inwieweit sie überhaupt Nachfragewirkungen haben. Ähnliches gilt für den Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung, in dem 50 Maßnahmen zur Förderung von Produktion und Wachstum vorgeschlagen werden, ohne daß überhaupt problematisiert wird, ob damit eine Erhöhung der Beschäftigungsnachfrage verbunden ist¹.

Fragt man, worauf diese in sich widersprüchliche Argumentation zurückzuführen ist, so dürfte der Grund hauptsächlich in der einseitigen Überschätzung mikroökonomischer Angebotsaspekte zu suchen sein. Es erscheint daher notwendig, sich (wieder) auf die beschäftigungstheoretischen Grundlagen des Wirtschaftens in einer Marktwirtschaft zu besinnen. Welche Beschäftigungs-, welche Finanzpolitik ist angebracht, um die derzeitige Arbeitslosigkeit wenigstens teilweise abzubauen? Die Überlegungen konzentrieren sich darauf, wie die Nachfrage nach Arbeit erhöht werden kann. Maßnahmen, die lediglich dazu dienen, den Mangel an Arbeit gleichmäßiger zu verteilen, werden nicht behandelt, obwohl sie natürlich durchaus ihre Berechtigung haben. Sie lösen jedoch nicht das Grundproblem.

2 Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in der Rezession?

Die Neuverschuldung des Staates ging im Jahre 1995 über 3 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) hinaus; der Schuldenbestand beträgt rd. 60 % des BIP. Die beiden auf die Staatsverschuldung bezogenen Maastricht-Kriterien sind also erreicht und überschritten. Ein Spielraum für eine kreditfinanzierte Nachfragepolitik ist also – gemessen an diesen Kriterien – nicht mehr gegeben. Zugleich herrscht die Auffassung vor, daß eine Verminderung der Neuverschuldung des Staates Voraussetzung für eine wirksame Wachstumspolitik sei. Man befürchtet, daß jede Erhöhung der Neuverschuldung und des Schuldenbestandes wegen der Zins- und Tilgungsverpflichtungen in der Zukunft kontraproduktiv wirke. Zudem wird ein Vertrauensschwund ausgemacht. Daß im internationalen Vergleich Deutschland noch relativ gut dasteht, wird höchstens als schwacher Trost angesehen.

Eine solche isolierte Betrachtung der Staatsverschuldung ist jedoch verfehlt. Maßstab für die staatliche Neuverschuldung darf nicht sein, daß irgendwelche Relationen eingehalten werden. Ob eine Erhöhung oder eine Verminderung der staatlichen Kreditnahme erwünscht ist, muß vielmehr davon abhängig gemacht werden, welche Effekte mit ihr in der jeweiligen konjunkturellen Situation verbunden sind. Dabei geht

es einmal um die Auswirkungen auf die zukünftige Einnahme- und Ausgabeentwicklung des Staates selbst, vor allem aber um die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung. Man darf den Staat nicht nach einzelwirtschaftlichen Kriterien beurteilen – schon deswegen nicht, weil von seinen finanzwirtschaftlichen Entscheidungen der gesamte Wirtschaftsprozeß maßgeblich beeinflusst wird.

Niemand hat etwas dagegen, daß sich Unternehmen dann verschulden, wenn die Ausgaben, die mit den Kreditbeträgen finanziert werden, zu Mehreinnahmen in der Zukunft führen, die wenigstens gleich den Zinsverpflichtungen und den Abschreibungen sind. Ähnliches muß auch für den Staat gelten, selbst wenn dieser keine unmittelbaren Mehreinnahmen aus den mit Krediten finanzierten Ausgaben zum Beispiel für die Infrastruktur erzielt. Indirekt werden seine Einnahmen jedoch dann steigen, wenn das Sozialprodukt durch die zusätzlichen Staatsausgaben höher ausfällt als ohne diese. Von jedem zusätzlichen Einkommen fließen nämlich etwa 45 % in staatliche Kassen; bei jeder Einkommensminderung bleiben die staatlichen Einnahmen entsprechend zurück.

Entscheidend muß daher sein, wie eine erhöhte oder verminderte Neuverschuldung einerseits auf die Gesamtwirtschaft, andererseits auf den Staatshaushalt wirkt. Dazu sei zunächst gefragt, welche Effekte eine Konsolidierung des Staatshaushaltes, das heißt eine angestrebte Verminderung der Nettoverschuldung, in der heutigen konjunkturellen Situation hat. Eine solche Konsolidierung wird derzeit von allen Gebietskörperschaften angestrebt; sie wird dem Staat auch von vielen Seiten empfohlen.

Die Konsolidierungserfordernisse werden mit dem erneuten Zurückbleiben der Steuereinnahmen, der schon bisher erheblichen Neuverschuldung und dem hohen Schuldenbestand begründet. Besteht nicht eine absolute Notwendigkeit zur Konsolidierung – auch unabhängig davon, daß bereits jetzt die Grenzen der Maastricht-Kriterien erreicht und schon überschritten sind? Eine Antwort auf diese Frage kann jedoch nicht gegeben werden, ohne die Rückwirkungen der Konsolidierungsbemühungen auf die Höhe von Produktion und Beschäftigung zu berücksichtigen; denn nahezu alle Einnahmen des Staates sind davon abhängig, wie sich das Sozialprodukt entwickelt.

Hätten wir annähernd Vollbeschäftigung, wäre das Sozialprodukt um mindestens 200 Mrd. DM höher. Davon würde der Staat etwa 90 Mrd. DM an zusätzlichen Einnahmen erhalten; zugleich gingen die Ausgaben für die Arbeitslosen wesentlich zurück. Die Staatsquote läge bei gegebenen Staatsausgaben um ca. 3 % niedriger. Das staatliche Defizit wäre fast verschwunden.

Die Vorschläge zur Gestaltung der finanz- und sozialpolitischen Maßnahmen konzentrieren sich jedoch nicht darauf, wie diese Produktionsreserven aktiviert werden könnten, sondern wie man den Mangel besser verteilt. Die Sparvorschläge überschlagen sich. Wie wirkt ein solches Sparen, eine Haushaltskonsolidierung, in der derzeitige Situation? Im folgenden wird zunächst in Anlehnung an die Realität angenommen, daß das Aufkommen aus Steuern und Sozialabgaben aufgrund der Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation um ca. 40 Mrd. DM, das heißt um rd. 1 % des Sozialproduktes hinter den Schätzungen zurückbleibt. Möchte der Staat in dieser Situation seine Verschuldung gegenüber der Vorperiode nicht erhöhen, muß er die geplanten Staatsausgaben um diesen Betrag einschränken oder die Steuersätze anheben. Was passiert, wenn er sich in dieser Weise verhält?

¹ Eine Ausnahme von dieser Einseitigkeit des Denkens findet sich in den Gutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute.

Betrachtet man zunächst die Auswirkungen des staatlichen Handelns isoliert, so läuft bereits die Ausgabeneinschränkung in Höhe der Steuermindereinnahmen darauf hinaus, daß die Staatsnachfrage um 1 % des Sozialproduktes sinkt - unter der Annahme, daß es sich um die Einschränkung nachfragewirksamer Staatsausgaben handelt². Jede Nachfragesenkung löst aber mehr oder weniger starke einschränkende Wirkungen auf Einkommen, Konsum und Investitionen aus. Diese werden als multiplikative und akzelerative Folgewirkungen bezeichnet. Nimmt man für die Gesamtheit der Wirkungen einen Faktor von 2 an, sinkt in dem gewählten Beispiel die Gesamtnachfrage tendenziell um 2 % des Sozialproduktes. Immer noch isoliert betrachtet ergibt sich daraus eine Erhöhung der Zahl der Arbeitslosen um 2 % der Beschäftigten, das heißt um 500 000 bis 600 000.

Dieses ist in etwa die Wirkung einer Parallelpolitik, bei der in dem Umfang die Staatsausgaben reduziert werden, in dem die Steuereinnahmen sinken. So hat sich die Regierung Brüning verhalten. In der Bundesrepublik möchte man derzeit aber noch viel weiter gehen; denn es werden nicht nur die Steuermindereinnahmen nicht durch eine zusätzliche Staatsverschuldung ausgeglichen. Vielmehr soll die Neuverschuldung im Verhältnis zur Vorperiode absolut abgebaut werden. Der Staatshaushalt soll, wie man sagt, konsolidiert werden.

Bis vor wenigen Jahren war es selbstverständlich, daß bei wirtschaftlichen Rückschlägen eine zusätzliche Staatsverschuldung im Umfang der Rückgänge des Aufkommens an Steuern und Sozialabgaben und des Anstiegs der Ausgaben für die Arbeitslosen allgemein bejaht wurde. Eine derartige konjunktur- bzw. rezessionsbedingte Zunahme der Verschuldung wurde als vorteilhafte eingebaute Flexibilität angesehen. Der Staat sollte nicht durch sein finanzwirtschaftliches Verhalten die anderweitig bedingten rezessiven Vorgänge verstärken. Eine Parallelpolitik sollte vermieden werden. Die Ansichten gingen lediglich darüber auseinander, ob über die konjunkturbedingten Kredite hinaus noch zusätzlich eine antizyklische Staatsverschuldung eingegangen werden sollte, um im privaten Sektor ausfallende bzw. fehlende Nachfrage – unter Berücksichtigung der Multiplikatorwirkungen – wenigstens teilweise zu kompensieren.

Inzwischen werden selbst konjunkturbedingte Defizite nur noch von wenigen akzeptiert. Die Forderung und das Bemühen um Konsolidierung mitten in der Rezession laufen faktisch auf eine Parallelpolitik hinaus, auch wenn dies mit einem Scheinargument verschleiert wird. So sprechen sich der Sachverständigenrat und einige andere zwar für eine konjunkturbedingte Verschuldung in dem obengenannten Wortsinne aus, verlangen aber gleichzeitig einen Abbau der sogenannten strukturellen Verschuldung. Darin liegt indes ein logischer Widerspruch³; denn für die Nachfrage- und Beschäftigungswirkungen der Veränderungen der Staatsverschuldung ist nicht entscheidend, in welche Teile man sie zerlegt, sondern ob die Gesamtnachfrage des Staates selbst bzw. die

durch ihn initiierte private Nachfrage zurückgeht oder steigt. Ein Abbau der strukturellen Verschuldung hat daher in der Rezession genau dieselben Wirkungen wie eine Unterlassung konjunkturbedingter Defizite. Entscheidend für die Nachfrage- und Beschäftigungseffekte ist die Veränderung der Staatsverschuldung insgesamt und nicht wie man deren Teile bezeichnet.

Selbst unter rein fiskalischen Aspekten ist eine Parallelpolitik kontraproduktiv. Kommt es nämlich zu den negativen Multiplikator- und Akzeleratoreffekten der Parallelpolitik oder wird sogar eine darüber hinausgehende Haushaltskonsolidierung angestrebt, sinken die Einnahmen des Staates und die Ausgaben für die (zusätzlichen) Arbeitslosen steigen. Es entstehen also immer wieder neue Löcher im Staatshaushalt, gegen die dann erneut angespart werden muß. Liegt die Summe der negativen Einkommens- und Ausgabeneffekte bei zwei, entspricht die offene Lücke im Staatshaushalt, die sich ständig neu aufbaut, den ursprünglich angestrebten Konsolidierungen. Es entsteht ein negatives Schuldenparadox⁴. Die Finanzpolitik verwickelt sich in einen Teufelskreis. Von Steuerschätzung zu Steuerschätzung bleiben die öffentlichen Einnahmen immer wieder erneut zurück; ein Sparprogramm folgt dem anderen. Die Steigerungsraten des Sozialproduktes sinken weiter. Die Erfahrungen der letzten zwei Jahre sind ein Beleg dafür. Der Staat schafft die Löcher selbst, in die er mit seiner Finanzpolitik hineinfällt.

Gegen die isolierte Betrachtung der negativen Nachfragewirkungen, die von der Einschränkung der Staatsausgaben ausgehen, wird vor allem eingewandt, daß das Bemühen um Haushaltskonsolidierung expansiv auf die private Nachfrage wirke, und zwar in doppelter Weise: Das Vertrauen in die Finanzpolitik werde gestärkt und die verminderte Staatsverschuldung führe über Zinssenkungen zu einer Ausdehnung der privaten Investitionen. Beides ist indes äußerst unwahrscheinlich. Wenn aufgrund des negativen Schuldenparadox die Konsolidierungsanstrengungen aufgrund des Zurückbleibens des Sozialproduktes zu immer neuen Löchern im Staatshaushalt führen, wie soll dann das Vertrauen der privaten Wirtschaftssubjekte steigen? Das Bemühen des Staates um Haushaltskonsolidierung mag zwar bei einigen Wirtschaftssubjekten partiell vertrauensbildend wirken. Viel entscheidender für die Investitionsbereitschaft der Unternehmen ist jedoch, wie sich die Nachfrage nach den von ihnen hergestellten Produkten entwickelt und wie sich die wirtschaftliche Gesamtsituation ändert.

Auch das Zinsargument ist nicht überzeugend. Selbst wenn es dem Staat durch rigorose Sparpolitik gelänge, die Nettokreditnahme zu senken, und wenn dadurch das Zinsniveau zurückginge, bedeutet dies noch lange nicht, daß die privaten Unternehmen mehr investieren. Wie noch zu zeigen sein wird, sind die Zinsen nur ein und nicht einmal der wichtigste Bestimmungsfaktor der privaten Investitionen.

Es geht kein Weg an der Erkenntnis vorbei, daß jede Konsolidierungspolitik in der Rezession auf eine Verschärfung der Beschäftigungssituation hinausläuft. Diesen Vorwurf müssen sich die Befürworter eines Abbaus der Staatsverschuldung in einer Periode rückläufiger Beschäftigung gefallen lassen. Das heißt keineswegs, daß nicht mittelfristig eine (relative) Verminderung der öffentlichen Ausgaben mit einem entsprechenden Abbau der staatlichen Defizite unbedingt erforderlich ist. Dieses könnte und müßte dadurch geschehen, daß die Mehreinnahmen im Aufschwung (überwiegend) nicht für zusätzliche Ausgaben, sondern zur Verminderung der staatlichen Neuverschuldung verwandt werden. Es wäre durchaus

² Nicht alle Staatsausgaben sind wirksam, bezogen auf die inländische Güternachfrage. So beeinflussen beispielsweise Grundstückskäufe die Nachfrage unmittelbar überhaupt nicht. Eine Erhöhung der Beamtgehälter dürfte nur zum Teil für eine Nachfragesenkung verwandt werden.

³ Vgl. A. Oberhauser: Zurück in die 30er Jahre? In: Wirtschaftsdienst 1994, S. 101 ff. und S. 206 f.

⁴ Vgl. O. Gandenberger: Thesen zur Staatsverschuldung, in: Staatsfinanzierungen im Wandel, Berlin 1983, S. 848.
A. Oberhauser: Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200, 1985, S. 333 ff.
W. Scherf: Budgetmultiplikatoren, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200, 1985, S. 349 ff.

sinnvoll, dem Staat in der Vollbeschäftigung jegliche Neuverschuldung zu untersagen und ihn möglichst auf eine Nettoschuldentilgung zu verpflichten.

Pervers ist es jedoch, die Konsolidierung mitten in der Rezession zu versuchen, statt mit nachfrageorientierten Maßnahmen auf einen Aufschwung zu setzen. Von jedem zusätzlichen Einkommen enthält der Staat wie gesagt rd. 45 %. Diese Einnahmen können die Basis für die Konsolidierung sein. Derzeit verhält sich der Staat – nicht nur bei uns – genau entgegengesetzt. Eine Erklärung dafür ergibt sich aus der ökonomischen Theorie der Politik. Parlamente und Regierungen finden meist nur unter dem Zwang leerer Kassen die Kraft, Einschnitte bei den Ausgaben vorzunehmen. Da die Wünsche nach zusätzlichen Staatsleistungen unbegrenzt sind, da zugleich die Steuerbelastung nach allgemeiner Auffassung abgebaut werden soll, werden Steuermehreinnahmen im Aufschwung nur begrenzt zur Verminderung der Neuverschuldung verwandt.

Eine Lösung dieses Dilemmas könnte in der Weise erfolgen, daß in der derzeitigen Lage Staatsleistungen eingeschränkt oder abgebaut werden, die auf Dauerverpflichtungen hinauslaufen, zugleich aber die Ausgaben ausgedehnt werden, die nicht mit kontinuierlichen Haushaltsbelastungen verbunden sind. Konkret heißt dies: Unter dem Druck der leeren Kassen können zum Beispiel die Zahlungen an Staatsbedienstete begrenzt, bestimmte Subventionen eingeschränkt, eine Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung durchgeführt und verzichtbare Sozialleistungen abgebaut werden. Auf der anderen Seite können und sollten Einmaleistungen wie die öffentlichen Investitionen oder Subventionen zur Anregung der privaten (Investitions-)Nachfrage erhöht werden. Dabei müßte auf Maßnahmen mit hohem primären Nachfrageeffekt Wert gelegt werden. So hat das Berliner Institut für Wirtschaftsforschung in einer neuen Untersuchung gezeigt, daß zum Beispiel die Zuschüsse zur Stadtsanierung einen sechsfachen Nachfrageeffekt haben.⁵ Die Begrenzung der Leistungen an Staatsbedienstete ist dagegen mit Primäreffekten verbunden, die erheblich unter 1 liegen. Expansive Nachfragepolitik in der Rezession und Maßnahmen zur mittelfristigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte schließen sich daher keineswegs gegenseitig aus.

3 Expansive Nachfragepolitik als Alternativkonzept

Würde der Staat die konjunkturbedingten Defizite akzeptieren, das heißt die Steuermindereinnahmen und die Mehrausgaben für die Arbeitslosen durch zusätzliche Verschuldung ausgleichen, würden die negativen Wirkungen der Parallelpolitik unterbleiben, eine antizyklische Nachfragepolitik wäre damit allerdings noch nicht gegeben. Der Staat würde zwar nicht mehr durch seine krampfhaften Sparbemühungen zur Verschärfung der Beschäftigungssituation beitragen, zur Verminderung des privaten Nachfragedefizits käme es jedoch noch nicht. Mit aktiver Beschäftigungspolitik hat eine solche Konzeption also nichts zu tun. Es werden lediglich passiv die Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung auf die öffentlichen Einnahmen durch eine konjunkturbedingte Mehrverschuldung ausgeglichen.

Schon eine derartige Konzeption gerät in Konflikt mit den Maastricht-Kriterien. Sind in der Ausgangssituation die von den Kriterien gesetzten Grenzen bereits erreicht oder ge-

schiebt dies im Laufe des Abschwungprozesses, sind konjunkturbedingte Defizite nicht mehr gestattet. Wie bereits erwähnt, erzwingen die Maastricht-Kriterien in diesem Fall eine Parallelpolitik – ja sogar deren Verschärfung – mit all ihren Nachteilen.

Noch viel stärker machen sich die Grenzen der Maastricht-Kriterien bemerkbar, wenn eine Keynesianische antizyklische Nachfragepolitik betrieben werden soll. Ein antizyklisches Deficit-spending baut – was in den Modellüberlegungen in der Literatur meist nicht problematisiert wird – auf den konjunkturbedingten Defiziten auf. Der Grundgedanke einer solchen Politik besteht darin, daß die im privaten Sektor fehlende Nachfrage durch kreditfinanzierte staatliche Maßnahmen – unter Berücksichtigung der eintretenden Multiplikator- und Akzeleratorprozesse – wenigstens teilweise ausgeglichen werden soll. Dazu muß nicht der Staat selbst zusätzliche Nachfrage entfalten. Er kann auch mit einnahme- und ausgabepolitischen Maßnahmen versuchen, die private Nachfrage anzuregen. Die Maßnahmen, die für eine solche antizyklische Politik in Betracht kommen, sind in der Literatur hinlänglich diskutiert worden. Es soll hier nicht näher darauf eingegangen werden.

Um eine reale Mehrnachfrage durch eine antizyklische Politik zu erreichen, müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein. Die Finanzierung muß so erfolgen, daß die private Nachfrage nicht oder wenigstens nicht erheblich eingeschränkt wird. Eine Steuer- oder Abgabenfinanzierung scheidet daher aus. Das heißt: Steuerfinanzierte Beschäftigungsprogramme, wie sie manchmal von Politikern vorgeschlagen werden, sind ein Widerspruch in sich.

In Betracht kommt daher nur eine anfängliche Kreditfinanzierung, die über die konjunkturbedingten und die strukturellen Defizite hinausgehen muß. Gelingt es dabei, eine Verdrängung privater Kreditnachfrage zu vermeiden, kommt es zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, der Produktion und der Beschäftigung. Von diesem Einkommensanstieg erhält der Staat etwa die Hälfte. Außerdem gehen mit jeder Verbesserung der konjunkturellen Situation, wie bereits erwähnt, seine Ausgaben für die Arbeitslosen zurück. Infolgedessen wird die anfängliche Kreditfinanzierung in mehr oder weniger großem Umfang durch die Mehreinnahmen und die Minderausgaben kompensiert. Diese Wirkungen können als positives Schuldenparadox bezeichnet werden⁶. Es hängt von dem Umfang der Folgewirkungen ab, ob es zu einer vollen Kompensation, nur zu einer Teilkompensation oder sogar zu einer Überkompensation der ursprünglich eingegangenen Verschuldung kommt.

Ob allerdings die Verbesserung der staatlichen Haushaltssituation zur Zurückführung der Neuverschuldung genutzt wird, ist von den Entscheidungen der Regierungen und Parlamente abhängig. Wie die empirischen Erfahrungen zeigen, neigen diese dazu, die Mehreinnahmen für zusätzliche Staatsausgaben oder Steuersenkungen zu verwenden. Die mittelfristig erforderliche Haushaltskonsolidierung wird verfehlt. Dennoch bleibt es bei der Verbesserung der Haushaltslage des Staates.

Schon fiskalisch müßte es daher eigentlich im Interesse des Staates liegen, eine solche Politik zu betreiben, sofern die Voraussetzungen erfüllt werden können. Noch mehr gilt dies unter wachstums- und beschäftigungspolitischen Aspekten, denn das Sozialprodukt steigt und Arbeitslosigkeit wird abgebaut. Im Stabilitätsgesetz hat sich der Staat zu einer solchen antizyklischen Politik verpflichtet. Inzwischen hält sich kein

⁵ DIW-Wochenbericht 16/96, Berlin 1996, S. 253 ff.

⁶ Siehe die Literaturangaben in Anmerkung 4.

Politiker mehr daran. Es wird genau die entgegengesetzte Politik betrieben. Die Verpflichtung wird auch nicht eingefordert. Ein Lippenbekenntnis für den Abbau der Arbeitslosigkeit (bis zum Jahr 2000) und Programme für mehr Wachstum und Beschäftigung mit weitgehend unzulänglichen Maßnahmen, bei denen die Nachfragewirkungen nicht einmal erwähnt werden, sind an die Stelle der Verpflichtungen des Stabilitätsgesetzes getreten.

Dieses wird auch in der veränderten Verwendung des Wortes Stabilitätspolitik deutlich. Der Stabilitätsbegriff hat erhebliche Inhaltsveränderungen erfahren. Früher wurde darunter – etwa im Stabilitätsgesetz – die Politik zur Stabilisierung der Beschäftigung verstanden. Heute wird er meist auf eine Stabilisierung des Preisniveaus bezogen. Zum Teil wird aber auch nur der Abbau der Defizite der öffentlichen Haushalte darunter verstanden.

An die Stelle der Verpflichtungen des Stabilitätsgesetzes ist die Einhaltung der Maastricht-Kriterien getreten; an die Stelle der vier Zielsetzungen dieses Gesetzes, das heißt vor allem des Abbaus von Arbeitslosigkeit bei möglichst großer Preisstabilität, eine Stabilitätspolitik, die lediglich im Sinne der Preisniveaustabilität interpretiert wird. Deren Erfolge werden gefeiert; denn die Preisniveaustabilität ist weitgehend erreicht. Allerdings ist der Preis, den wir dafür zahlen, hoch: eine seit der Weltwirtschaftskrise nicht mehr gekannte Arbeitslosenquote und eine entsprechende Unterauslastung des Produktionspotentials. Es wird übersehen, daß diese Art der Preisniveaustabilität nicht das Ergebnis guter Wirtschafts- und insbesondere erfolgreicher Geldpolitik ist, sondern daß die geringen Lohnsteigerungsraten aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit zwangsläufig auf relativ stabile Preise hinauslaufen. Nicht die Geldpolitik, sondern die Lohnsteigerungen bestimmen primär die Preisniveauentwicklung. In den Fällen, in denen in der Vergangenheit eine expansive Nachfragepolitik gescheitert ist, waren fast immer die zu starken Lohnsteigerungen die Ursache. Es wird meist übersehen, daß wirksame Nachfragepolitik einer Absicherung durch die Lohnpolitik bedarf; andernfalls wird zumindest ein Teil der Nachfrageausweitung zur Überwälzung der (Lohn-)Kostensteigerungen in Preiserhöhungen weitergegeben. Auch auf diese Aspekte wird nicht näher eingegangen⁷.

4 Föderativer Staatsaufbau und Nachfragepolitik

Eines der Hauptprobleme einer rationalen Nachfragepolitik besteht darin, daß es den Staat – verstanden als Entscheidungseinheit – aufgrund unserer föderativen Verfassung in der Bundesrepublik nicht gibt. Der Staat besteht aus mehr als 16 000 in ihren finanzwirtschaftlichen Entscheidungen weitgehend unabhängigen Gebietskörperschaften. Ein übergeordnetes gesamtwirtschaftliches Handeln liegt ihnen ziemlich fern. Am ehesten wird noch über die Steuer- und Abgabenbelastungen zentral durch ein Zusammenwirken von Bund und Ländern befunden. Für die Höhe der Staatsverschuldung trifft das nicht zu. Rückwirkungen aus der Staatsverschuldung werden höchstens im Hinblick auf den eigenen Haushalt, jedoch kaum auf die öffentlichen Haushalte insgesamt zur Entscheidungsgrundlage.

⁷ Vgl. dazu A. Oberhauser: Globalsteuerung erfordert lohnpolitische Absicherung, in: H. Körner/Ch. Uhlig (Hrsg.): Die Zukunft der Globalsteuerung, Berlin 1986, S. 149 ff.

⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern. Schriftenreihe des BMF, Heft 54, 1994, S. 23 ff.

Hieran wird erkennbar, warum alle öffentlichen Gebietskörperschaften, auch der Bund, zunächst einmal ihre eigene Haushaltssituation im Auge haben. Jede von ihnen versucht derzeit, den eigenen Haushalt zu konsolidieren. Ein abgestimmtes Ausgabe- und Verschuldungsverhalten gibt es kaum. Ein solches ist aber erforderlich, wenn die Maastricht-Kriterien eingehalten werden sollen, insbesondere wenn die Verschuldungsgrenzen bereits erreicht sind⁸. In gleicher Weise ist es notwendig, wenn eine adäquate Nachfragepolitik in der Rezession sowie in der Hochkonjunktur betrieben werden soll. Das Problem der Abstimmung des Finanzverhaltens der verschiedenen Gebietskörperschaften ist bislang nicht gelöst.

Infolgedessen ist es nicht überraschend, daß sich die einzelnen Gebietskörperschaften einzelwirtschaftlich verhalten und die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Finanzwirtschaft fast keine Beachtung finden. Selbst fiskalische Überlegungen, wie sie im Hinblick auf das Schuldenparadox angedeutet wurden, gelten nur für den Staat insgesamt, jedoch nicht für die einzelnen Gebietskörperschaften, nicht einmal für den Bund. Selbst wenn man die Auswirkungen auf die Einnahmen der Sozialversicherungen, die indirekt den Bundeshaushalt beeinflussen, mit einbezieht, entfällt auf den Bund kaum mehr als die Hälfte der Einnahmeveränderungen. Bei den übrigen Gebietskörperschaften sind die Rückwirkungen auf die eigenen Einnahmen, die von kreditfinanzierten Ausgabevariationen ausgehen, so gering, daß für sie eine einzelwirtschaftliche Orientierung im Verschuldungsverhalten naheliegt. Infolgedessen glauben derzeit nahezu alle Entscheidungsträger auf den verschiedenen staatlichen Ebenen, sie müßten ihre Haushalte konsolidieren. Daß sie dadurch, wie gezeigt, die konjunkturelle Situation verschärfen und zu erhöhter Arbeitslosigkeit beitragen, entzieht sich ihren Vorstellungen über wirtschaftliche Zusammenhänge.

Statt eine gemeinsame Nachfragepolitik zu betreiben, wird das Problem in einen Streit zwischen Bund und Ländern über die Verteilung des reduzierten Einnahmeverolumens und über die erforderlichen steuerlichen Maßnahmen verlagert. Es kommt zu einem erbitterten Kampf um den reduzierten Steuerertrag. Versuche, die Last auf die jeweils anderen Gebietskörperschaften abzuschieben, bestimmen das Verhalten. Mit gegenseitigen Vorwürfen und Drohungen wird nicht gespart. Wie sich daraus ein vertrauensbildendes staatliches Handeln ergibt, mögen diejenigen belegen, die es behaupten.

5 Fragliche Argumente gegen eine antizyklische Nachfragepolitik

Eine antizyklische Nachfragepolitik wird von vielen mit Argumenten abgelehnt, die wenig überzeugen. Ein erstes Argument läuft darauf hinaus, daß man das Problem einer Beschäftigungskrise einfach leugnet. Wir befänden uns gar nicht in einer Rezession, da die Wirtschaft noch wachse. Außerdem sei die Arbeitslosigkeit strukturell bedingt. Infolgedessen könne durch nachfragepolitische Maßnahmen kein Abbau der Arbeitslosigkeit herbeigeführt werden. Nach Auffassung einiger ist Arbeitslosigkeit sogar stets freiwillig. Sie könne daher nur durch eine Reduzierung der erhöhten Arbeitslosenunterstützung und Lohnsenkungen abgebaut werden.

Auf diese Weise wird das Problem der Arbeitslosigkeit wegdefiniert. Es ist schon erstaunlich, wie man die sozialen und wirtschaftlichen Probleme mit derartigen Scheinargumenten übergeht – von den gesellschaftlichen und politischen Folgewirkungen, die mit einer hohen und steigenden Arbeitslosigkeit verbunden sind, ganz zu schweigen. Niemand wird bestreiten, daß ein Teil der Arbeitslosigkeit strukturell bedingt

ist und nur durch spezielle Maßnahmen angegangen werden kann. Ebenso wenig dürfte aber auch bestreitbar sein, daß ein erheblicher Teil der heutigen Arbeitslosigkeit konjunkturbedingt ist, das heißt auf mangelnde Nachfrage zurückgeführt werden muß. Das wird auch bei denen deutlich, die eine staatliche Nachfragepolitik ablehnen, aber auf eine Mehrnachfrage aus dem Ausland oder durch die Investoren hoffen und dafür die Grundlage zu schaffen versuchen. Es ist einfach unlogisch, daß private Mehrnachfrage beschäftigungssteigernd wirke, staatliche oder staatlich initiierte Mehrnachfrage dagegen zu Preissteigerungen führe.

Ernster sind andere Argumente zu nehmen. So wird gegen den Einsatz der Staatsverschuldung zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage vorgebracht, die Kreditnahme des Staates verdränge private Nachfrage; kreditfinanzierte expansive Nachfragepolitik sei daher wirkungslos. Dieses Crowding-Out-Argument, das in der Literatur in verschiedenen Facetten dargeboten wird, basiert vor allem auf der Vorstellung, daß das private Sparen über die Höhe der privaten Investitionen und der Staatsverschuldung bestimme – unter Berücksichtigung des Leistungsbilanzsaldos. Da der Staat bei jeder Verschuldung auf private Ersparnisse zurückgreife, würden über Zinssteigerungen die privaten Investitionen eingeschränkt.

In diesem Punkt liegt wahrscheinlich der Hauptfehler der derzeit herrschenden Theorie. Empirisch läßt sich feststellen, daß sich das private Sparen über Änderungen der Einkommensverteilung und der Höhe des Sozialproduktes an die Summe von privaten Investitionen, Staatsverschuldung und Leistungsbilanzsaldo anpaßt. Zinsänderungen modifizieren lediglich. Andernfalls wäre es nicht möglich, daß eine Volkswirtschaft überhaupt aus einer Wirtschaftskrise herausfindet; andernfalls wäre nicht verständlich, warum bei wirtschaftlichen Rückschlägen die Summe der drei Größen sinkt, obwohl die Sparneigung der privaten Haushalte eher steigt. Die Anpassungsvorgänge erfolgen vor allem über Änderungen in der Höhe der nicht-ausgeschütteten Gewinne der Unternehmen⁹.

Das Crowding-Out-Argument stimmt daher mit den Vorgängen in der Realität nicht überein. Träfe es zu, würde es auch für die Privatisierung staatlichen Vermögens gelten; denn dabei wird in gleicher Weise wie bei der Kreditnahme des Staates auf private Ersparnisse zurückgegriffen.

Genauso fragwürdig ist es, wenn die Verdrängung privater Nachfrage mit Hinweisen auf das schwindende Vertrauen der Wirtschaftssubjekte aufgrund einer erhöhten Staatsverschuldung und des wachsenden Schuldenbestandes begründet wird. Es dürfte kaum private Wirtschaftssubjekte und auch nur wenige Unternehmen geben, die konkrete Vorstellungen über die Höhe der Staatsverschuldung und deren relativen Bedeutung haben. In weitaus stärkerem Maße werden Vertrauen und Erwartungen durch die konkrete Nachfrage nach eigenen Produkten, das heißt durch die Absatzlage bestimmt. Andernfalls würde es in Ländern mit Staatsschuldenquoten, die weit über der in der Bundesrepublik liegen, niemals zu einem wirtschaftlichen Aufschwung kommen können. Die relative Bedeutung der Staatsverschuldung für

die Erwartungsbildung wird offensichtlich weitgehend verkannt.

Eine verfehlt einseitige Verzerrung liegt auch bei der sogenannten Theorie der rationalen Erwartungen vor. Zunächst einmal handelt es sich überhaupt nicht um eine eigenständige Theorie, sondern um eine Verhaltensannahme, die durchaus mit einander entgegengesetzten Theorien verbunden werden kann. Verknüpft man rationale Erwartungen beispielsweise mit Keynesianischen Modellen, führt dies zu einer Verstärkung der bereits genannten expansiven Nachfragewirkungen. In Verbindung mit Angebotsmodellen ergibt sich genau das Gegenteil. Entscheidender dürfte jedoch sein, daß in unserer Welt der Unsicherheiten die Voraussetzungen der rationalen Erwartungen nicht realistisch sind¹⁰.

Die sogenannten Programme für mehr Wachstum und Beschäftigung, durch die Bundesregierung und Koalitionsparteien, aber auch – in etwas anderer Form – die Opposition die Arbeitslosigkeit abbauen wollen, sind nicht direkt nachfrageorientiert. Sie negieren sogar meist diesen Aspekt. Im Vordergrund steht häufig die Förderung der privaten Investitionen. Dabei wird weniger an spezielle Investitionsvergünstigungen, sondern an eine allgemeine Verbesserung des Investitionsklimas durch Senkungen der Unternehmenssteuern und einen Abbau der Lohnnebenkosten gedacht. „Investitionen schaffen Arbeitsplätze“, so wird behauptet – fälschlicherweise.

Die Nachfrage nach Investitionen in Form von Gebäuden und (maschinellem) Ausstattung ist in gleicher Weise wie die Nachfrage nach Konsumgütern produktions- und beschäftigungswirksam. Für die Nachfrage nach Grundstücken, die einzelwirtschaftlich meist zu den Investitionen gerechnet wird, gilt dies jedoch nicht. Grundstückskäufe stellen lediglich Vermögenstransaktionen dar. Ob die Verkäufer mit den Erlösen Nachfrage nach Gütern entfalten, ist ziemlich ungewiß.

Arbeitsplätze werden durch den späteren Einsatz der Investitionen, das heißt des Kapitals, jedoch nur in beschränktem Umfang geschaffen. So erfolgt die Nutzung der Wohnungsbauinvestitionen, auf die rund die Hälfte der privaten Investitionen entfällt, nahezu ohne Arbeitseinsatz. Die wenigen Hausmeister fallen für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung kaum ins Gewicht. Erhaltungsaufwendungen erfolgen meist erst nach mehreren Jahren oder gar Jahrzehnten. Ähnliches gilt für die staatlichen Investitionen in die Infrastruktur.

Bei den Investitionen der gewerblichen Wirtschaft kann man gedanklich zwischen Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen unterscheiden. Erweiterungsinvestitionen sind mit einer Zunahme der Arbeitsplätze verbunden; sie werden im allgemeinen jedoch nur getätigt, wenn eine Mehrnachfrage vorliegt oder erwartet wird. Bei allgemeiner Unterauslastung der Produktionskapazitäten wie derzeit ist dies jedoch kaum der Fall.

Rationalisierungsinvestitionen, die mit einer Ausnutzung des technischen Fortschrittes verbunden sind, laufen sogar ceteris paribus auf eine Arbeitsplatzvernichtung hinaus. Sie bedeuten, daß die gleiche Menge an Gütern mit weniger Arbeitskräften oder daß mit den bisherigen Arbeitskräften eine größere Menge an Gütern erzeugt werden kann. Ohne eine entsprechende Ausweitung der Nachfrage sind daher Rationalisierungsinvestitionen mit Freisetzungseffekten verknüpft. Jeder Produktivitätsfortschritt bedeutet demnach zunächst einmal Freisetzungsarbeitslosigkeit. Lediglich wenn parallel dazu die Nachfrage steigt (oder die durchschnittliche

⁹ Vgl. W. Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung, Frankfurt 1994.

A. Oberhauser: Die Bedeutung der Kreislauftheorie der Verteilung für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 215, S. 131 ff.

¹⁰ Vgl. G. Tichy: Konjunkturpolitik, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg 1995, S. 254 ff.

Arbeitszeit vermindert wird), kann diese Arbeitslosigkeit vermieden werden. Bereits gegebene Arbeitslosigkeit kann nur abgebaut werden, wenn die Nachfrage darüber hinaus steigt. Hieran wird deutlich, wie einseitig eine Argumentation ist, bei der die Nachfrage unberücksichtigt bleibt. Die isolierte Behauptung, daß Investitionen Arbeitsplätze schaffen, ist jedenfalls falsch. Eher trifft das Gegenteil zu; das heißt „Investitionen vernichten Arbeitsplätze“, es sei denn, ihre Nutzung wird durch eine entsprechende Ausdehnung der Nachfrage unterstützt.

Hieraus ergeben sich einige Schlußfolgerungen für eine adäquate Investitionsförderungs politik. Investitionen sind in Verbindung mit dem technischen Fortschritt eine Voraussetzung für das mittelfristige Wachstum, die Erhöhung der Produktivität und damit für die Steigerung der Realeinkommen. Zur Überwindung bestehender Arbeitslosigkeit eignen sie sich jedoch nur dann, wenn zugleich eine adäquate Ausdehnung der Nachfrage erfolgt. Bei einem Verzicht auf Nachfragepolitik oder sogar bei einer Einschränkung der Nachfrage zur Konsolidierung des Staatshaushaltes führt eine Investitionsförderung statt dessen zu einer erhöhten Freisetzungsarbeitslosigkeit.

Die Ansichten über die geeigneten Maßnahmen zur Investitionsförderung gehen außerdem auseinander. Es wird zu wenig beachtet, daß das Urteil darüber abhängig ist von der konjunkturellen Situation. In einer weitgehend vollbeschäftigten Wirtschaft kann es durchaus sinnvoll sein, die Investitionsneigung durch niedrige Grenzsteuersätze, das heißt durch eine entsprechende Gestaltung der Unternehmenssteuern, zu begünstigen, wie dies beispielsweise durch die Freistellung der gewerblichen Investitionen von der Umsatzsteuer geschieht. In einer unterbeschäftigten Wirtschaft ist es dagegen mehr als fraglich, ob die derzeit angestrebte Senkung der Unternehmenssteuern bei gleichzeitigem Abbau spezieller Investitionsförderungsmaßnahmen zum Erfolg führt. Investitionsprämien und Abschreibungen können von den Unternehmen nur ausgenutzt werden, wenn sie effektiv investieren. Bei den meisten steuerlichen Maßnahmen sind die Subventionsvorteile für die Investoren zudem um so höher, je höher die Grenzsteuersätze der Unternehmenssteuern sind.

Dagegen ist zu befürchten, daß in der derzeitigen Situation eine allgemeine Senkung der Unternehmenssteuern oder ein Abbau der Lohnnebenkosten keineswegs in besonderer Weise die Investitionen anregt; denn warum sollten die Unternehmen mehr investieren, wenn ihre Kapazitäten nicht voll ausgelastet sind und damit ihre Investitionsneigung gering ist. Sie werden sich höchstens für Rationalisierungsinvestitionen entscheiden, bzw. die steuerlichen Entlastungen zur Schuldentilgung oder zur geringeren Kreditnahme verwenden.

Es ist daher jetzt der falsche Zeitpunkt, um den langfristig vielleicht sinnvollen Abbau der speziellen Maßnahmen bei gleichzeitiger Senkung der Unternehmenssteuersätze vorzunehmen. Das gilt in besonderer Weise, wenn die Steuersenkungen noch mit einer gleichzeitigen Verminderung der Staatsausgaben verknüpft werden. Die vielfältigen Vorschläge für solche Steuersenkungen, die derzeit überall auftauchen, sind durch ein punktuell Denken gekennzeichnet. Meist bleiben die zu erwartenden Nachfragewirkungen unberücksichtigt.

Eine unzulängliche Behauptung in der Diskussion um die Eignung einer Nachfragepolitik ist das Strohoferargument. Es wird eingewandt, daß eine staatlicherseits initiierte Nachfrageexpansion wieder in sich zusammenfalle, wenn die Maß-

nahmen auslaufen oder wenn im Zeitablauf die Multiplikatorwirkungen gegen Null tendieren.

Eine solche Begründung verkennt die allgemeine Abfolge von Nachfrage und Produktion, von Einkommensentstehung und Einkommensverwendung. Führt Nachfrage zur Produktion, entsteht Einkommen in entsprechender Höhe. Soweit dieses konsumiert wird, entsteht neues Einkommen. Werden die Ersparnisse und Abschreibungsbeträge für Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen verwandt, ergibt sich ein konstanter kontinuierlicher Einkommensstrom.

Jede einzelne Nachfrage innerhalb dieses Stromes ist im Prinzip einmalig. Das gilt nicht nur für alle Investitionen und Exporte, sondern auch für die nachgefragten Konsumgüter. Dieser Nachfragestrom kann durch verschiedene Einflüsse durchbrochen werden, woraus sich wirtschaftliche Einbrüche ergeben können. Insbesondere weisen die privaten Investitionen (v.a. auch die Lagerinvestitionen) erhebliche Schwankungen auf. Es ist jedoch unlogisch anzunehmen, daß staatliche Mehrnachfrage oder staatlich initiierte private Mehrnachfrage nicht in einen weitgehend kontinuierlichen Strom münden. Auf diesen Zusammenhängen basiert das Konzept einer Initialzündung staatlicher Nachfragepolitik.

Aus den dargelegten Zusammenhängen folgt insgesamt, daß auf eine Nachfragepolitik nicht verzichtet werden darf, wenn die Arbeitslosigkeit wirksam und rasch bekämpft werden soll. Eine Angebotspolitik allein reicht nicht. In die Nachfragepolitik können und sollten angebotsorientierte Maßnahmen eingelagert werden. Abschließend soll versucht werden, ein Konzept für eine adäquate Nachfragepolitik zu umreißen.

Natürlich kann man auch den Kopf in den Sand stecken und hoffen, daß die Wirtschaft allein wieder aus Rezession und Arbeitslosigkeit herausfindet. Das tun auch diejenigen, die lediglich konjunkturbedingte Defizite befürworten. In der Vergangenheit hat uns die Expansion der Exportnachfrage wiederholt bei wirtschaftlichen Rückschlägen geholfen und manche Erwartungen zur Begründung einer Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung im Lauf dieses Jahres gründen auf derartigen Annahmen. Rational ist ein solches Verhalten nicht. Der Staat verkennt seine Aufgabe. Noch weniger rational ist es allerdings, wenn der Staat durch sein finanzwirtschaftliches Handeln die konjunkturellen Rückschläge verschärft.

6 Umriss eines Beschäftigungspaktes

Da Produktion und Beschäftigung im wesentlichen von der (realen) Nachfrage abhängig sind, kann die Arbeitslosigkeit letztlich nur abgebaut werden, wenn die Nachfrage steigt. Zwar kann man auch durch spezielle Maßnahmen den Mangel an Arbeitsnachfrage gleichmäßiger verteilen, und viele der derzeit diskutierten Maßnahmen laufen darauf hinaus. Das letztlich jedoch entscheidende Defizit der Nachfrage nach Arbeit läßt sich auf diese Weise nicht beseitigen.

Geld- und Lohnpolitik allein sind meist nicht in der Lage, eine starke Verminderung der Arbeitslosigkeit herbeizuführen. Sie können jedoch die Voraussetzungen für eine wirksame Nachfragepolitik schaffen. Der Nachteil der Geldpolitik besteht darin, daß sie zwar die Zinsen senken kann, im Gegensatz zur Finanzpolitik ist sie jedoch nicht in der Lage, unmittelbar Nachfrage zu entfalten. Da, wie erwähnt, die Investitionen stärker von der Nachfrage nach den mit ihnen erzeugten Gütern als von den Zinsen abhängen, reicht das geldpolitische Instrumentarium zur Überwindung der Beschäftigungskrise

nicht aus. Dies zeigen auch die Erfahrungen Japans, wo der Diskontsatz auf 0,5 % gesenkt wurde.

Der Beitrag der Lohnpolitik zur Beschäftigungspolitik müßte darin bestehen, daß die Lohnsteigerungen an der Zunahme des Konsumgütervolumens orientiert werden – unter Berücksichtigung von Änderungen im Sparverhalten zum Beispiel aufgrund von Investivlöhnen oder investiver Gewinnbeteiligung. Es ist erforderlich, daß auf jeden sogenannten Inflationsausgleich verzichtet wird. Wer einen (zusätzlichen) Inflationsausgleich fordert, zeigt damit, daß er die güterwirtschaftlichen Zusammenhänge verkennt. Da für einen Inflationsausgleich keine Güter zur Verfügung stehen, führt er nur zu immer neuen Preissteigerungen. Weil darauf die Geldpolitik mit restriktiven Maßnahmen antwortet, kommt es in der Regel zu einem (relativen) Rückgang des Sozialproduktes und erhöhter Arbeitslosigkeit. Letztlich läuft der Inflationsausgleich darauf hinaus, daß die Arbeitnehmer als Gruppe geschädigt werden. Es ist bedauerlich, daß bei den Tarifpartnern ein Denken in diesen güterwirtschaftlichen Zusammenhängen fast völlig fehlt. Die Arbeitnehmer (und die Unternehmer) könnten erhebliche Steigerungen ihrer Realeinkommen erzielen, wenn es gelänge, das durch die Arbeitslosigkeit brachliegende Produktionspotential für eine erhöhte Produktion und damit für zusätzliche Realeinkommen zu nutzen. Darauf müßte eine rationale, an den Interessen der Arbeitnehmer orientierte Lohnpolitik gerichtet sein.

Um diese Produktionsreserven zu aktivieren, bedarf es einer Ausdehnung der realen Nachfrage. Sie muß nicht notwendigerweise vom Staat kommen oder von ihm initiiert sein. Der Aufschwung der 80er Jahre wurde beispielsweise fast völlig von einer Zunahme der Leistungsbilanzüberschüsse um rd. 5 % des Sozialproduktes getragen. Unter Berücksichtigung der damit verbundenen multiplikativen und akzelerativen Folgewirkungen läßt sich nahezu die gesamte Zunahme der Beschäftigung in Westdeutschland um über 2 Mio. in der damaligen Zeit erklären. Nach der Wiedervereinigung hat die Ausdehnung der privaten Inlandsnachfrage ebenfalls expansiv gewirkt.

Zugleich ist die Wiedervereinigung aber auch ein Beispiel dafür, wie kreditfinanzierte Mehrausgaben des Staates - zum Teil in Form von Transfers – einen erheblichen Aufschwung und zusätzliche Beschäftigung bewirken können. Ähnliches geschah in der Ära Reagan in den USA. Auf die Wirkungszusammenhänge einer solchen kreditfinanzierten Nachfragepolitik wurde bereits eingegangen. Sie liegt erst dann vor, wenn über die strukturellen und konjunkturbedingten Defizite hinaus die Bereitschaft zu antizyklischen Defiziten besteht. Bei hoher Arbeitslosigkeit kann man kaum etwas falsch machen; denn bevor die strukturellen Grenzen erreicht sind, ist ein langer Weg. Es wäre wirtschafts- und sozialpolitisch viel gewonnen, wenn wenigstens die Hälfte der Arbeitslosigkeit abgebaut würde.

Allerdings bedarf es dazu der Erfüllung der bereits erwähnten Voraussetzungen. Man sollte versuchen, sie in einem Beschäftigungspakt zu verwirklichen. Dieser Beschäftigungspakt könnte auch als eine spezielle Form des „Bündnis für Wachstum und Beschäftigung“ angesehen werden. Ein solcher Pakt müßte aus vier bzw. fünf Teilelementen bestehen:

– Unter der Voraussetzung einer Absicherung von der Lohnseite sollte sich der Staat verpflichten, expansiv auf die Nachfrage einzuwirken. Dabei muß er über die konjunkturbedingten Kredite hinaus antizyklische Defizite eingehen. Die Mehreinnahmen aufgrund des Schuldenparadox werden zur Verminderung der Neuverschuldung verwandt. Nach Erreichen

einer weitgehenden Vollbeschäftigung wäre jegliche Neuverschuldung des Staates zu untersagen. Voraussetzung für eine solche Politik ist allerdings, daß die Maastricht-Kriterien zur Staatsverschuldung durch eine konjunkturelle Komponente modifiziert werden.

– Die Tarifpartner begnügen sich im Interesse der Arbeitslosen und im eigenen Interesse nicht nur vorübergehend mit Lohnsteigerungen, die an den Wachstumsraten des Konsumgütervolumens bzw. – als Hilfsgröße – am Produktivitätsfortschritt orientiert sind. Auf jeglichen (zusätzlichen) Inflationsausgleich wird jetzt und auch in Zukunft verzichtet, weil er letztlich die Arbeitnehmer schädigt.

– Unter dieser Voraussetzung kann die Bundesbank eine expansive Geldpolitik betreiben, ohne inflationäre Tendenzen befürchten zu müssen.

– Das Ausgabe- und Verschuldungsverhalten der einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften muß aufeinander abgestimmt werden, da dieses im allseitigen, auch fiskalischen Interessens liegt und die Wirkungen des Schuldenparadox nur für den Staat insgesamt und nicht für die einzelnen Gebietskörperschaften erwartet werden können. Die Schaffung eines Schuldenfonds, über den die Neuverschuldung des Staates abgewickelt wird, kann dabei dienlich sein.

Um die verteilungspolitischen Gegensätze zu mildern und zu einer gleichmäßigen Vermögensverteilung beizutragen, wäre es zusätzlich erwünscht, wenn auch nicht unbedingt erforderlich, daß die Arbeitnehmer durch Regelungen einer investiven Gewinnbeteiligung an der zusätzlichen privaten Vermögensbildung beteiligt werden. Eine Ausweitung der Vermögensbildung – diese entspricht der Summe der privaten Nettoinvestitionen, der staatlichen Neuverschuldung und dem Leistungsbilanzsaldo – ist mit jedem wirtschaftlichen Aufschwung verbunden.

7 Zusammenfassung der Ergebnisse

Eine effektive Verminderung der Arbeitslosigkeit – und nicht nur eine gleichmäßige Verteilung des Mangels an Arbeit – ist ohne eine Zunahme der realen Nachfrage nicht denkbar. Es ist daher fatal, daß in der neueren beschäftigungspolitischen Diskussion und bei den ergriffenen und vorgeschlagenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen die Nachfrageaspekte kaum noch eine Rolle spielen. Der Grund dafür ist letztlich in einem einseitigen, einzelwirtschaftlichen, angebotstheoretischen Denken zu suchen. Die politisch Verantwortlichen und auch viele Wirtschaftswissenschaftler unterliegen einem Verschuldenstrauma. Es wird nicht gefragt, welche Voraussetzungen für eine wirksame Nachfragepolitik geschaffen werden müssen; Nachfragepolitik wird generell abgelehnt - mit der fraglichen Behauptung, sie habe in der Vergangenheit versagt, obwohl es wenigstens genauso viele Beispiele für eine erfolgreiche Politik dieser Art gibt.

Statt dessen wird vom Sachverständigenrat und vielen anderen mitten in der Rezession eine Konsolidierungspolitik für den Staatshaushalt gefordert und von fast allen Gebietskörperschaften zu verwirklichen versucht. Daß eine solche Politik auf eine Brünningsche Parallelpolitik hinausläuft, wird trotz der ständig sich weiter verschlechternden Beschäftigungssituation und zunehmender Steuermindereinnahmen ausgeblendet. Versuchte Haushaltskonsolidierungen reißen nämlich über einen Rückgang der Wachstumsraten des Sozialproduktes immer wieder neue Löcher in die Einnahmen des Staates, die dann Anlaß für eine Forcierung der Sparbemühungen sind.

Zu dieser verfehlten Politik haben wesentlich die Maastricht-Kriterien beigetragen. Länder, die die Grenzen dieser Kriterien erreicht haben – das trifft außer für die Bundesrepublik auf nahezu alle Mitglieder der Europäischen Union zu –, besitzen keinerlei Spielraum mehr für eine Nachfragepolitik. Sie können nicht einmal eine konjunkturbedingte Neuverschuldung eingehen, von antizyklischen Defiziten ganz zu schweigen. Mit anderen Worten: Sie sind zu einer Finanzpo-

litik verdammt, die über die Brüningssche Parallelpolitik noch hinausgeht. Die Konjunktur- und Beschäftigungswirkungen sind verheerend. Die Beschäftigungspolitik ist geknebelt. Nur wenn die Verschuldungskriterien nach dem Maastricht-Vertrag durch eine konjunkturelle Komponente modifiziert werden, kann überhaupt wieder eine beschäftigungspolitisch orientierte Nachfragepolitik betrieben werden.