

Beschäftigungspolitik auf dem Rückzug

Prof. Dr. Karl Georg Zinn, geboren 1939 in Kassel, studierte Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Freiburg und Mainz, Promotion zum Dr. rer. pol. in Mainz, 1969 Habilitation in Volkswirtschaftslehre, ist Professor an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.

Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) hat im Juli 1981 von seinem Recht Gebrauch gemacht, auf eigene Initiative ein Sondergutachten vorzulegen.¹ Anlaß der Stellungnahme des SVR ist die gestiegene Staatsverschuldung. Mit der auf öffentlichen Beifall erpichten Einleitungsformel: „Der schlechte Zustand der Staatsfinanzen beunruhigt die Bürger“ konstatiert der Rat eine Situation, die er selbst mit herbeigeführt hat; nämlich die Bürger mit Schreckensvisionen über die Folgen hoher Staatsverschuldung zu füttern. Obgleich allen Fachleuten bekannt ist, daß die Verschuldung der öffentlichen Hände in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich keineswegs besonders hervorsteicht, und es auch keine eindeutigen theoretischen Begründungen für die Begrenzung der Staatsverschuldung gibt,² werden diese für eine Relativierung der öffentlichen Verschuldung wichtigen Sachverhalte im Sondergutachten des Rates nicht einmal erwähnt. Dies erscheint insofern besonders bedauerlich, als der Rat selbst zugesteht, daß der gegenwärtige rezessive Konjunkturverlauf eher eine expansive Ausgabenpolitik erfordern würde: „Nun muß sich der Staat der Konsolidierungsaufgabe zu einem Zeitpunkt stellen, zu dem das wirtschaftspolitische Lehrbuch Maßnahmen in Richtung Defizitabbau eigentlich keineswegs vorsieht.“

Bei der Kritik des Rates an der öffentlichen Verschuldung sind zwei miteinander verbundene Argumentationslinien zu unterscheiden. Erstens die grundsätzlichen Bedenken gegen den wachsenden wirtschaftspolitischen Interventionismus, dem zumindest eine Teilschuld an der Krise zugeschoben wird; etwa wenn die Steuerlast- und Abgabenquoten als leistungs- und investitionshemmend eingestuft werden oder wenn grundsätzliche Zweifel daran auftreten, „ob erhöhte Staatsausgaben noch günstige konjunkturelle Gesamtwirkungen haben oder nicht vielmehr negative“ (Ziff. 14). Zweitens erscheint dem Rat unter kürzerfristigen, aktuellen Gesichtspunkten eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dringlich, um auf diesem

1 Sondergutachten: Vor Kurskorrekturen. Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981, Bundestagsdrucksache 9/641 vom 7. Juli 1981.

2 Vgl. u.a. Rürup, Bert, Begrenzungskriterien der staatlichen Kreditaufnahme, Arbeitspapier Nr. 7 zum Otobereiner Seminar 1981.

Wege das Deutsche Währungssystem vom Abwertungsdruck und der Zinslast zu befreien.

Den Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung, Außenwert der Deutschen Mark und Wechselkursentwicklung sieht der Rat folgendermaßen: Hohe öffentliche Schuldaufnahme - im Inland oder Ausland - verhindert Zinssenkungen; zugleich bewirke die Staatsverschuldung eine Vertrauenskrise der Kreditgeber¹ in die Währung, so daß der Außenwert der Mark nach unten tendiere. Die Abwertung verschärfe jedoch den Inflationsimport, woraus wiederum eine Begrenzung der Binnennachfrage resultiere (Ziff. 7), so daß die expansiven Wirkungen der Abwertungen auf den Export durch Behinderung der Nachfrage auf dem Binnenmarkt kompensiert oder gar überkompensiert werden könnten.

Entsprechend der Priorität von Konsolidierung und Preisniveaustabilisierung plädiert der Rat denn auch eindeutig für eine harte Geldpolitik der Bundesbank und läßt sogar vorsichtigen Tadel einfließen, wenn der Zentralbank vorgeworfen wird, im Frühjahr 1981 dem Abwertungsprozeß der Mark nicht entschieden genug entgegen getreten zu sein.⁴ Insgesamt wird der Kurs der Hochzinspolitik gut geheißsen und als Konsequenz defizitärer Fiskalpolitik und überhöhter, preisniveautreibender Löhne interpretiert.

Das Sondergutachten widmet sich zwar in erster Linie der Haushaltskonsolidierung und den zugehörigen währungspolitischen Maßnahmen, aber es fehlen nicht die beim Sachverständigenrat üblichen Rügen an die Adresse der „Tarifpartner“ (sprich: Gewerkschaften). Der 5prozentigen Tarifrunde wird im Hinblick auf die DM-Abwertung zwar attestiert, daß sie das „Verhältnis von Kosten und Erlösen ...nicht weiter verschlechtern“ wird, aber: „Zur Lösung der Aufgabe, mehr Produktion und Beschäftigung bei stabileren Preisen rentabel zu halten und rentabel zu machen, hat die Lohnpolitik jedoch nicht beigetragen.“ (Ziff. 5). Wie auch aus anderen Passagen ergibt sich hieraus deutlich die Ratsthese, daß die Beschäftigungshöhe von den Löhnen bestimmt werde, und zwar in dem Sinn, daß niedrigere Reallöhne höhere Beschäftigung bewirkten.

Empfehlungen zum Konsolidierungskurs

Bei der quantitativen Bestimmung des Konsolidierungsbedarfs geht der Rat von einem sogenannten „konjunkturneutralen Haushalt“ aus, d.h. einer Finanzierungs-konzeption, bei der die aus Krediten finanzierten Staatsausgaben keine konjunkturrelle Wirkung haben. Entsprechend wird die jährliche Gesamtneverschuldung in

3 „Die gegenwärtige Haushaltsgebarung des Staates und die Defizite die sich für die nächsten Jahre abzeichnen, haben vielmehr eine Vertrauenskrise entstehen lassen, die dem Ansehen der deutschen Währung schadet“. Siehe Ziff. 12.

4 „...zögerte die Bundesbank jedoch, dem spektakulären Kursverfall der D-Mark entgegenzutreten. Sie nahm in Kauf, daß der Eindruck entstehen konnte, sie habe sich zu einem unerklärten Kurswechsel entschlossen, die Bereitschaft zu weiteren Zinssteigerungen sei erschöpft.“ (Ziff. 35).

drei Kategorien geteilt: erstens die „Normalverschuldung“, die etwa 1 vH des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials (z.Z. wären das 16,5 Mrd. DM) betragen dürfte; zweitens eine Verschuldungskomponente, die sich aus konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben (z.B. für Arbeitslose) ergibt; und drittens das sogenannte „strukturelle Defizit“, das nach Ratsmeinung seit 1978 festzustellen ist und seitdem anstieg. Das strukturelle Defizit wird für 1981 auf 35 bis 40 Mrd. DM beziffert; für 1982 auf 40 Mrd. sofern keine Konsolidierung erfolgt. Einsparungsmaßnahmen richten sich auf den Abbau jenes strukturellen Defizits. Der Rat plädiert zwar für eine allmähliche Rückführung in den Jahren bis 1985, was jedoch nichts daran ändert, daß insgesamt für eine prozyklische Politik plädiert wird, also rezessionsverschärfend wirkende Fiskalpolitik im Interesse des Schuldenabbaus hingenommen wird.

Im einzelnen möchte bzw. kann der Rat zwar zu den Kürzungen keine Konkretisierungen geben, jedoch wird eine unmißverständliche Richtungsangabe gemacht: Eingriff in Leistungsgesetze und vor allem Abkoppelung der Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit vom Bund. Hierzu entwirft der Rat eine äußerst bedenkliche Konzeption: Die Zuschüsse des Bundes an die Arbeitslosenversicherung sollen auf einen absoluten Höchstbetrag begrenzt werden; im übrigen müßte die Bundesanstalt für Arbeit über Beitragserhöhungen und/oder Kreditaufnahme die Ausgaben finanzieren. Die (un)moralische Begründung für diesen Vorschlag bedient sich einer Argumentation, die zwar ganz der Logik der Rats Theorie entspricht, aber einen sozialpolitischen Rückfall ins 19. Jahrhundert bedeutet. Da nach Ratsmeinung Arbeitslosigkeit durch ein Fehlverhalten der Tarifparteien (sprich: Gewerkschaften) verursacht ist, (Ziff. 26) müßten die Kosten auch den Verursachern aufgebürdet werden, d.h. der Staat als gesamtgesellschaftliche Institution soll von den Kosten der Arbeitslosigkeit entlastet werden⁵. Versteht man den Staat als Repräsentanten aller Bürger, so bedeutet die Entbindung des Staates von der Verpflichtung, sich an den (steigenden) Kosten der Arbeitslosigkeit mehr oder weniger zu beteiligen, daß die gesellschaftliche Solidarität in einem zentralen Punkt aufgegeben wird. Denn wenn der Rat von „dem Steuerzahler“ spricht, der nicht für Arbeitslosigkeit aufkommen solle, die er nicht zu verantworten habe, so impliziert dies, daß die Versicherungspflichtigen Erwerbstätigen allen anderen (Freiberuflern, Beamten etc.) *gegenüber* gestellt werden; also zwei Klassen von Steuerzahlern, und zwar zwei Klassen, die „zufällig“ auch nach dem Kriterium geschieden werden können, wer ein Arbeitsplatzrisiko trägt und wer nicht. Wenn auch nicht auf den ersten Blick sichtbar, so kommt im Ratsvorschlag doch wieder die orthodox-kapitalistische Meinung zum Vorschein, daß Arbeitslosigkeit gar kein gesellschaftliches

5 „Ein Problem grundsätzlicher Art ist die unbeschränkte Defizithaftung des Bundes gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit. Der Steuerzahler muß dabei nicht nur für die Kosten kurzfristig unvermeidbarer Arbeitslosigkeit aufkommen, sondern auch für die Kosten der Arbeitslosigkeit, die durch ein Fehlverhalten der Tarifparteien verursacht ist. Da die Kosten nicht denen angelastet werden, die sie verursachen, wird die Gefahr eines Fehlverhaltens von daher nicht begrenzt.“ Ziff. 26.

Problem darstellt, sondern ein individuell, allenfalls von einer einzelnen Gruppe zu verantwortendes und deshalb auch von ihr allein zu tragendes Lebensrisiko darstellt. Der Ratsvorschlag bedeutet auch, daß der Zwiespalt zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen vergrößert wird; denn ohne staatliche Beteiligung an den Kosten der Arbeitslosigkeit nimmt die von den abhängig Beschäftigten zu tragende finanzielle Bürde zu und damit werden auch ihre Abwehrreaktionen heftiger. Andererseits ist der einzelne Arbeitslose, der ohnehin keinen Einfluß auf die beschäftigungsrelevanten Entscheidungen hat, gegen Lohnforderungen motivierbar, wenn ihm der neoklassische Glaube, daß Arbeitslosigkeit von zu hohen Löhnen komme, lang und intensiv genug gepredigt wird.

Die Konsolidierungsempfehlungen des Rates enthalten einige Punkte, denen breite Zustimmung auch bei jenen sicher sein dürfte, die vom Gesamtkonzept des Rates nur Übles zu erwarten haben. Hierzu gehören die Forderung nach Beseitigung von „Wildwuchs und Mißbrauch bei der Gewährung und Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen“ (Ziff. 23). Der Rat bezieht hierbei auch Subventionen ein, versäumt allerdings nicht, doch zur Behutsamkeit zu mahnen — sozusagen im Zweifel für den Subventionsempfänger: „Ausgaben, die Wachstum und Strukturwandel fördern, sind ebenfalls auf Wildwuchs und Mißbrauch hin zu überprüfen, müssen im Grunde genommen aber geschont werden. Die ungelösten Anpassungsprobleme der deutschen Wirtschaft lassen in den achtziger Jahren sogar ein Mehr an solchen Ausgaben dringlich erscheinen, ebenso wie eine angebotsfreundlichere Ausrichtung des Steuersystems.“ „Darunter versteht der Rat, „daß das Steuersystem in den achtziger Jahren viel stärker als bisher in den Dienst der allgemeinen Investitionsförderung gestellt werden muß“ (Ziff. 32).

Investitionsförderung ist ein Anliegen, dem sich kaum jemand versagen wird. Die Frage ist allerdings, ob die Investitionstätigkeit wirklich so unbefriedigend verlief, wie allenthalben behauptet wird. Wie noch erläutert werden soll, beruht(e) die Investitionsschwäche — wenn man so etwas konstatieren kann — nicht auf einem Mangel an Rationalisierungs- und anderen innovativen Investitionen, sondern es fehlt(e) an arbeitsplatzschaffenden (Erweiterungs-) Investitionen; und diese sind in allererster Linie von der Nachfrage abhängig, also vom privaten und öffentlichen Verbrauch, vom Export — und natürlich von der Investitionstätigkeit des Staates und des Privatsektors selbst. Auch wird man dem Rat zustimmen können, daß die Wirtschaft „Anpassungsbedarf“ aufweist, also sich strukturellen Veränderungen unterwerfen muß; welches Wirtschaftssystem sah und sieht sich solchen Anpassungserfordernissen nicht ausgesetzt? Der Strukturwandel in den sechziger Jahren war nicht von geringerer Dimension als der gegenwärtige und künftige; allerdings ließ er sich geschmeidiger vollziehen, weil die Wirtschaft insgesamt kräftig wuchs und sich die Gesamtnachfrage dynamisch entwickelte.

Umbau des Steuersystems

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierungen setzt der Rat vor allem auf Ausgabeneinschränkungen. Er geht davon aus, daß „das Prinzip der sozialen Ausgewogenheit nur schwer eingehalten werden“ kann (Ziff. 23). Analog plädiert er im steuerpolitischen Bereich für Umstrukturierungen, die ebenfalls die soziale Ausgewogenheit verletzen müssen: Verminderung der direkten Steuern und Erhöhung indirekter Steuern. Im einzelnen sind hierbei erwägenswerte Überlegungen vorhanden, etwa die stärkere Belastung des Mineralölverbrauchs aus energiepolitischen Gründen sowie generell eine Belastung von Verbrauchsausgaben, die aus umweltpolitischen oder ähnlichen Gründen zurückgedrängt werden sollten. Der Rat hat jedoch bei der Umstellung des Steuersystems weniger solche Aspekte der Lebens- und Umweltqualität im Auge, als vielmehr eine Förderung der Unternehmereinkommen zulasten von Staat und Arbeitnehmern.

Die „Umverteilungskomponente“ der steuerpolitischen Vorstellungen des Rates zielen eindeutig auf Stärkung der Besitzeinkommen gemäß der Ratsmeinung, daß hohen Gewinnen auch hohe Investitionen folgen. Konsequenter wird dann auch dieser Gesichtspunkt für öffentliche Tarife (Bahn, Post, Nahverkehr u.a.) geltend gemacht; der Kostendeckungsgrad soll in diesen Bereichen durch Tarifierhebungen verbessert werden (Ziff. 31). Nun mag man durchaus zugestehen, daß bei vielen öffentlichen Tarifen die sozialen bzw. verteilungspolitischen Motive heute nicht mehr so bedeutsam sind, so daß sich Tarifierhebungen im Sinne kostengerechter Entgelte vertreten lassen. Jedoch steht zumindest bei den Verkehrstarifen eine solche Politik in krassem Gegensatz zu den energie- und verkehrspolitischen Erfordernissen. Zudem bedeuten natürlich höhere Verkehrstarife bei *gleichzeitiger* Anhebung der Mineralölsteuern eine doppelte Belastung vieler Haushalte.

Es versteht sich von selbst, daß der Rat eine Erhöhung der Steuerlastquote als Möglichkeit zur Konsolidierung ausschließt. Symptomatisch ist, daß er sich mit Fragen der Ergänzungsabgabe auch gar nicht beschäftigt. Das alte Hauptargument gegen die Steuerlast basiert auf der These, daß die Grenzen der Belastbarkeit erreicht seien und daß die Steuern bereits heute Leistungsverweigerung provozierten oder verstärkt zur Steuerhinterziehung animierten. Nun lassen sich solche Vermutungen stets mit empirischen Beispielen belegen - eine publikumswirksame „Beweisführung“ stützt sich etwa auf die „Schwarzarbeit“ —, aber daß die Steuerquote generell an ihre Grenze gestoßen ist, läßt sich kaum belegen. Vielmehr wird hier nur eine nach Steuern differenzierende Betrachtung zu verlässlicheren Erkenntnissen führen.⁶

⁶ Vgl. etwa auch die Ausführungen von Fritz Neumark, der sich zwar skeptisch über die Chancen einer Konsolidierung durch Steuererhöhungen äußert, aber doch feststellt, daß „die Steuergrenzen... nicht so sehr im globalen Sinn als vielmehr in bezug auf gewisse Einzelsteuern erreicht sind“. Siehe Neumark, Fritz, Steuerenkungen oder Steuererhöhungen, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 61, August 1981, S. 382-388 (hier: S. 388).

Die Grenze des Interventionismus

Es dürfte kaum einem Zweifel unterliegen, daß bei der gegenwärtigen rezessiven Situation eine starke Ausweitung der staatlichen Ausgaben im Sinn antizyklischer Beschäftigungspolitik vorgenommen würde, *wenn* die staatliche Verschuldung niedriger liegen würde oder andere politische Mehrheitsverhältnisse bestünden. Diese triviale Feststellung verweist auf das zentrale Problem des beschäftigungspolitischen Interventionismus der kapitalistischen Systeme. Dem Interventionismus kann nämlich weder prinzipielles Versagen vorgeworfen werden⁷, noch weist er ein konzeptionelles Defizit auf. Vielmehr stößt er an systembedingte — politische — Grenzen. Der Verzicht auf die Fortführung staatlicher Beschäftigungspolitik im Keynes'schen Sinn und der tendenzielle Übergang zur prozyklischen, also krisenverschärfenden Fiskalpolitik wird in der Regel ja auch nicht mit prinzipiellen Fehlern dieses Ansatzes begründet, sondern mit dem Verweis auf die leeren Staatskassen und vor allem auf die „drohende“ Entwicklung in der Zukunft. Ökonomische Kampfvokabeln wie „Währungsreform“ und „Staatsbankrott“ sollen in der Bevölkerung Ängste hervorrufen, die dann den Boden für konservative bis reaktionäre „Lösungen“ bereiten. Der Sachverständigenrat distanzierte sich von jener groben Stimmungsmache, wiegt aber doch sehr bedenklich das Haupt und hat sicher nichts dagegen, wenn seine rügende Geste von den meisten Massenmedien zum Faustschlag gegen den Staatsinterventionismus verstärkt wird. Ist es doch auch kein Zufall, daß sich der quasi-wissenschaftliche Begriff des „strukturellen Haushaltsdefizits“⁸ zu einem Kampfslogan gegen die beschäftigungsorientierte Fiskalpolitik gemausert hat, was ja wohl nur mit augenzwinkernder Zustimmung seiner Erfinder gelingen konnte.

Wenn ein „strukturelles Defizit“ vorliegen sollte, so läßt sich fragen, ob es nicht ein notwendiges Resultat „struktureller“ Fehlentwicklungen im privatwirtschaftlichen Bereich darstellt, die durch die Fiskalpolitik gemindert, wenn auch nicht beseitigt wurden. Die Wirtschaftskrise der kapitalistischen Länder brachte eine dauerhafte Wachstumsverlangsamung. Der Wachstumsrückgang bedeutet - bei anhaltender Steigerung der Arbeitsproduktivität und Zunahme der Erwerbspersonenzahl - eine Stabilisierung, wenn nicht weitere Erhöhung der Arbeitslosigkeit. Die hohe öffentliche Verschuldung ist politisches Ergebnis dieser Entwicklung; weil in der Vergangenheit aus beschäftigungspolitischen Gründen Haushaltsdefizite entstanden, summierten sich auch die Schulden des Staates. Wenn auf staatliche Beschäftigungspolitik nicht verzichtet werden soll, so müßte sich diese Entwicklung fortsetzen. Betrachtet man das Schuldenproblem ohne hausväterliche Aufgeregt-

7 Man stelle sich vor, die westlichen Länder hätten in der weltwirtschaftlichen Krise der siebziger Jahre darauf verzichtet, ihre Ausgaben aus beschäftigungspolitischen Gründen mehr oder weniger zu steigern und wären von Anfang an den konservativen Empfehlungen gefolgt, ja keine Haushaltsdefizite zuzulassen. Eine Wirtschaftskatastrophe im Ausmaß der dreißiger Jahre wäre die Folge gewesen, sozusagen die weltwirtschaftliche Multiplikation der Wirtschaftsentwicklung Großbritanniens seit dem Amtsantritt der Regierung von Frau Thatcher.

8 Vgl. hierzu Thormählen, Thies, Kritische Anmerkungen zur Berechnung des strukturellen Defizits, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 61, August 1981, S. 389-396.

heit, so reduziert es sich auf die Zinsbelastung. Denn nicht die Höhe der öffentlichen Schulden ist begrenzt, sondern die durch Zinszahlungen bewirkte Verminderung des Dispositionsspielraums in den Haushalten. Zudem läßt sich kaum plausibel machen, warum der Staat in Form von Zinsen hohe Besitzeinkommen ausschütten soll, obgleich die öffentliche Kreditaufnahme im allgemeinen Interesse der Beschäftigungs- und Wachstumssicherung liegt. Die Zinsen werden aber maßgeblich von der Zentralbank bestimmt.

Bei der Beurteilung der sich kumulierenden Staatsschulden ist weiterhin zu berücksichtigen, daß die gegenwärtigen Bedingungen grundsätzlich anders aussehen, als vor der Wende der weltwirtschaftlichen Entwicklung in den siebziger Jahren. Solange konjunkturelle Aufschwungsphasen zur Vollbeschäftigung zurückführten und der Konjunkturaufschwung zu einem erheblichen Teil von der Privatwirtschaft getragen wurde, nachdem ein fiskalpolitischer Anstoß erfolgte, konnten die öffentlichen Hände ihre angelaufenen Schulden aus Steuermehreinnahmen wieder zurückführen. Dies geschah etwa noch im Aufschwung 1968/70. Wenn jedoch die zyklische Aufwärtsbewegung nur noch schwach ausfällt, weil eine langfristige Stagnationstendenz zu verzeichnen ist, so wird die staatliche Beschäftigungspolitik zu einer Daueraufgabe, d.h. aber, daß sie über die Konjunkturzyklen hinweg wirksam sein muß. Bei stagnativer Grundtendenz wird sich ohnehin nur noch dann ein merklicher Konjunkturaufschwung einstellen, wenn massive staatliche Impulse gesetzt werden; beispielsweise geschah dies mit dem Zukunfts-Investitions-Programm. Würde jedoch nach herkömmlichem Muster im Aufschwung eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte eingeleitet so bräche die Expansion rasch in sich zusammen.

Es läßt sich somit feststellen, daß die grundlegend veränderten weltwirtschaftlichen Verhältnisse nicht eine Reduzierung des beschäftigungspolitischen Interventionismus erfordern, sondern im Gegenteil einen konsequenten Ausbau. Dies bedeutet jedoch, daß sich Wirtschaft und Gesellschaft auf einen permanenten Anstieg der staatlichen Aktivitäten einstellen müßten; daß auch die Steuerlastquote steigen müßte, um einen größeren Teil der beschäftigungswirksamen Staatsausgaben von der Kreditfinanzierung fort und auf die Steuerfinanzierung hin zu verschieben⁹. Hohe oder niedrige Staatsquoten bzw. Steuerlast- und Abgabenquoten besagen noch nichts über die absolute Belastung der Steuerzahler: Wenn es gelingt, über staatliche Beschäftigungspolitik Vollbeschäftigung und Wachstum zu erreichen, so wird trotz höherer Belastungsquoten wegen des absolut höheren Einkommens für die privaten Haushalte mehr Einkommen verfügbar sein, als in einer Krisensituation mit niedrigen Belastungsquoten. Denn einerseits bedeuten Vollbeschäftigung und Wachstum, daß insgesamt mehr Güter verfügbar sind, also auch irgendwo in der

⁹ Vgl. das überzeugende Konzept von Böttger, Geert/Gretschmann, Klaus/Huppertz, Paul-Helmut, Kompensatorische Finanzpolitik als Vollbeschäftigungsstrategie, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 61, März 1981, S. 151-156.

Volkswirtschaft einkommenswirksam zufließen; andererseits gilt die simple Rechnung, daß 40% Steuer- und Abgabenbelastung auf einem Einkommen von 2000 Mark noch ein höheres Nettoeinkommen übrig lassen als 30% auf einem Einkommen von 1600 Mark — um ein fiktives Beispiel zu wählen. Allerdings wird man den Menschen deutlich machen müssen, daß ein enger Zusammenhang zwischen Abgabenlast, Staatsausgaben, Beschäftigung und *Nettoeinkommen* besteht!

Es bedarf hier keiner Wiederholung der von den Gewerkschaften, von der Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“ und von anderer Seite vertretenen Vorschläge, welche Möglichkeiten für eine sinnvolle Ausweitung öffentlicher Verbrauchs- und Investitionsausgaben (z.B. Wohnungsbau, Energie) bestehen. Eine grundsätzliche Gemeinsamkeit aller dieser grob als keynesianisch oder interventionistisch charakterisierbaren Vorstellungen liegt in folgenden Punkten:

- Beschäftigungspolitik hat eindeutigen Vorrang, so daß eventuelle negative Begleiterscheinungen einer expansiven Fiskalpolitik z.B. auf das Preisniveau eher hinzunehmen sind, als der weitere Anstieg der Arbeitslosigkeit;
- die Möglichkeiten zur Abgabenbelastung sowie auch der Verschuldung sind noch nicht erschöpft, sondern es gilt auch hier abzuwägen zwischen beschäftigungspolitischen Erfordernissen und negativen Nebenwirkungen;¹⁰
- die Bedeutung der Investitionstätigkeit wird ähnlich gesehen wie bei den Gegnern des beschäftigungspolitischen Interventionismus, nur mit dem Unterschied, daß Investitionsförderung nicht durch gewinnorientierte Umverteilung, sondern durch direkte Nachfragesicherung betrieben werden soll;
- schließlich liegt auch eine Gemeinsamkeit aller interventionistischen Strategien darin, daß sie unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht mehr als marginale Veränderungen des etablierten kapitalistischen Systems fortgeführt werden können, sondern an Systemgrenzen stoßen; deshalb haben sie — zur Zeit — auch keine politischen Durchsetzungschancen und treffen aufwachsende Aggressivität seitens jener Meinungsmacher, die sich mit frömmelnden Floskeln als Gralshüter „unserer sozialen Marktwirtschaft“ gefallen.

Beschäftigung, Wachstum und Nachfrage

Die weltwirtschaftliche Krise dauert bald ein Jahrzehnt. Die Arbeitslosigkeit ist tendenziell in allen westlichen Industrieländern angestiegen. Die Zukunftsperspektiven sprechen für eine Fortsetzung dieses Trends, wenn nicht grundlegende Veränderungen eingeleitet werden, wie sie sich etwa in unserem Nachbarland Frankreich abzeichnen. Es läßt sich also auch über aktuelle, kurzfristige Fragen - wie sie mit der Haushaltskonsolidierung aufgeworfen werden — nicht ohne eine Auswei-

¹⁰ In diesem Sinn äußerte das inzwischen zurückgetretene Sachverständigenratsmitglied Werner Glastetter im zitierten Sondervotum seine Minderheitsmeinung dahingehend, daß der Konsolidierungskurs nicht nur die Ausgaben- und Einnahmenseite der Haushalte verändern darf, sondern daß auch „die Hinnahme einer höheren Steuerquote“ erforderlich erscheint (Ziff. 43).

tung des Blickfeldes auf die längerfristige Gesamtsituation angemessen reden. Es sei deshalb ohne hier eine tiefergehende Krisenanalyse zu wiederholen doch auf einen zentralen Punkt eingegangen, nämlich auf die Investitionstätigkeit und ihre Abhängigkeit von der Nachfrage.

Bei der längerfristigen Betrachtung fällt auf, daß sich seit den fünfziger Jahren die Wachstumsraten von Bruttosozialprodukt und Investitionen durchschnittlich vermindert haben¹¹.

Gesamtinvestitionen (Preise von 1962) jährliche Veränderung in vH				
1950-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74
+9,3	+7,1	+6,4	+3,0	+0,3

Parallel zu dieser Entwicklung zeigte sich eine Nachfrageabschwächung beim privaten Verbrauch. Bemerkenswert ist hierbei der Anstieg der Sparquote der Haushalte von 3,2 vH im Jahr 1950 über 8,3 im Jahr 1960 auf Werte zwischen 12,6 bis 15 vH in den siebziger Jahren.¹²

Die Ursachen der als unzureichend empfundenen Investitionstätigkeit sind vielfältig. Dennoch läßt sich als Kernpunkt herauschälen, daß - ganz im Keyneschen Sinn - für die typischen beschäftigungsschaffenden Investitionen, nämlich Erweiterungsprojekte mit neuen Arbeitsplätzen, die Nachfrage ausschlaggebend ist. Und hier mangelt es. Bezeichnend für die Situation im Investitionsbereich ist die Tatsache, daß Rationalisierungsinvestitionen sowie Einsparungs- und Substitutionsinvestitionen im Energiebereich, die allenfalls indirekt nachfrageabhängig sind, während der vergangenen Krisenjahre keine Einbuße erlitten haben; im Gegenteil. Jene „nachfrageunabhängigen“ Investitionen sorgten dafür, daß trotz langfristiger Stagnationstendenzen leichte Aufwärtsbewegungen zustande kamen. Vom Ifo-Institut wird so beispielsweise darauf hingewiesen, daß der Investitionsaufschwung 1976 - 79 vorwiegend von Rationalisierungs- und anderen Investitionsarten mit innovativem Charakter getragen wurde, aber die kapazitäts- und arbeitsplatzschaffenden Investitionen relativ schwach blieben.¹³ Selbstverständlich sind Rationalisierungsinvestitionen und dergleichen erforderlich und tragen durch Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auch zur Arbeitsplatzsicherung bei, aber es wäre illusionär, den Mangel an nachfrageabhängigen Erweiterungsinvestitionen durch eine entsprechende Ausweitung von Rationalisierungs- und Innovationsprojekten kompensieren zu wollen.

11 Vgl. zu detaillierten Informationen Glastetter, Werner, Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1950 bis 1975. Befunde und Aspekte, Berlin - Heidelberg - New York 1977, S. 121.

12 Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft, Leistung in Zahlen, Ausgaben 1968 und 1980.

13 Vgl. Gerstenberger, Wolfgang, Trotz Produktionsrückgang verhältnismäßig stabile Investitionsneigung, in: Ifo-Schnelldienst, Jg. 34,3/81, vom 26. Jan. 1981, S. 5-11."... so liegt die Schlußfolgerung nahe, daß es sich bei dem zurückliegenden Investitionsaufschwung um den ersten Aufschwung der Bundesrepublik handelt, der maßgeblich technologieinduziert war." Siehe ibidem S. 5.

Die Entwicklung in der Bundesrepublik zeigte im Vergleich zu anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft entgegen der im Lande selbst verbreiteten Stimmung ein hervorragendes Ergebnis in der Investitionsentwicklung — wohl wegen der relativ deutlichen Staatsausgabensteigerungen während der vergangenen Jahre.¹⁴ Insgesamt erhöhte sich der Anteil der Investitionen der Bundesrepublik an den Gesamtinvestitionen der Europäischen Gemeinschaft von 34% im Jahr 1970 auf 35,8 % im vergangenen Jahr; dies impliziert, daß die durchschnittlichen Wachstumsraten der bundesdeutschen Investitionen im vergangenen Jahrzehnt in jedem Jahr über dem Gesamtdurchschnitt der Europäischen Gemeinschaft lagen. Eine bedauerliche, weil vermeidbare Ausnahme bildet das Jahr 1973, als eine massive fiskalpolitische Investitionsdämpfung (Investitionssteuer u. a.) vorgenommen wurde.

Der internationale Vergleich zeigt weiterhin, daß ein überproportionales Wachstum der Investitionen auf den Dienstleistungssektor entfiel, also ein Bereich mit starken Impulsen aus der mikroelektronischen Technik (Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte). Selbst in Großbritannien, das insgesamt mit Abstand das schlechteste Ergebnis der Investitionsentwicklung im europäischen Vergleich bietet, zeigte der Dienstleistungssektor ein relativ hohes Investitionsniveau.

Die international vergleichende Betrachtung sei hier abgebrochen; es kam nur darauf an zu verdeutlichen, daß trotz Krise gewisse Investitionen expandierten. Es handelte sich aber vorwiegend um Bereiche, die trotz mäßiger Entwicklung privaten Verbrauchs aus technologischen Entwicklungen Impulse erhielten. Für eine Annäherung an die Vollbeschäftigung reichte das hingegen nirgends.

Die hervorragende Bedeutung der Endnachfrage für Investitionstätigkeit und Beschäftigung läßt sich nun allerdings nicht kurzschlüssig dahingehend deuten, daß es nur darauf ankäme, wieder kräftig zu konsumieren. Dem stehen deutliche relative Sättigungen entgegen sowie Überlegungen zum relativen Gewicht des privaten und öffentlichen Bedarfs in einer hoch entwickelten Industriegesellschaft. Wenn die öffentlichen Leistungen und die soziale Sicherung in der Bundesrepublik nur von wenigen anderen Industrieländern übertroffen, von den meisten weit unterschritten werden, so hängt dies auch mit den relativen Anteilen von privatem und öffentlichem Verbrauch zusammen: Der Anteil des öffentlichen Verbrauchs bewegt sich seit langem in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich im oberen Bereich; hingegen liegt die Bundesrepublik mit einem Anteil von ca. 55 % des privaten Verbrauchs am realen Bruttoinlandsprodukt relativ niedrig (USA ca. 64 %).¹⁵ Die Tatsache, daß die Bundesrepublik mit dieser Struktur in der Vergangenheit relativ gute Erfahrungen machen konnte, spricht dafür, diesen Weg auch künftig fortzusetzen. Radikale Kürzungen der öffentlichen Ausgaben weisen in die falsche Richtung.

14 Neuman, F., Energieeinsparung stimuliert Investitionen in Europa, in: Ifo-Schnelldienst, Jg. 33, 5/80, S. 3-11; derselbe, 1981: Investitionsrückgang in Europa, in: Ifo-Schnelldienst, Jg. 34, 6/81, vom 27. Feb. 1981, S. 3-12.

15 Vgl. u. a. Internationale Wirtschaftszahlen 1980, hrsg. vom Institut der Deutschen Wirtschaft, S. 12 f.