

## **Beschäftigungssichernde Finanzpolitik: Konzept und Probleme**

---

*Dr. Wilfried Höhnen, geboren 1934 in Düsseldorf, studierte Volkswirtschaft an der Universität Köln. Er ist Abteilungssekretär bei der Abteilung Wirtschaftspolitik im DGB-Bundesvorstand.*

### *Ausgangssituation: öffentliche Haushalte auf Sparkurs*

Im Krisenjahr 1975 stieg der Schuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden von 187 auf 252 Milliarden DM und erhöhte sich damit innerhalb eines einzigen Jahres um ein Drittel. Dies war die Folge eines konjunktur- und beschäftigungspolitisch zwingend notwendigen „Deficit spending“; denn wollte der Staat nicht in die Fehler der ersten Weltwirtschaftskrise verfallen, so mußte er trotz krisenbedingt stagnierender Steuereinnahmen die öffentlichen Ausgaben kräftig erhöhen. Zufällig trat im gleichen Jahr die Steuer- und Kindergeldreform in Kraft, die damit als Kaufkraftverstärkung konjunkturell genau zum richtigen Zeitpunkt kam, zugleich aber eine zusätzliche Haushaltslücke von 15 Milliarden DM verursachte.

Als dann im Herbst 1975 der lang erwartete Aufschwung in Sicht kam, ging die Bundesregierung auf Gegenkurs: Sie verabschiedete ein Spar- und Steuererhöhungsprogramm von 106 Milliarden DM, mit dem in der Finanzplanungsperiode 1975/79 der Haushalt wieder konsolidiert, d. h. das Rekorddefizit von 1975 drastisch abgebaut werden sollte. Dieser von den Ländern und Gemeinden unterstützte Konsolidierungskurs lief fast auf ein reales mittelfristiges Nullwachstum der öffentlichen Ausgaben hinaus (nominale Erhöhung der Staatsausgaben minus Inflationsrate) und wurde in den Jahren 1976/77 ziemlich konsequent durchgehalten. Bei einem unerwartet kräftigen Wiederanstieg der Steuereinnahmen schrumpften dadurch die

jährlichen Defizite noch viel rascher, als in dem Spar- und Steuererhöhungsprogramm vorgesehen war, obwohl die für 1977 geplante Mehrwertsteuererhöhung sogar verschoben wurde.

Wegen des explosiven Anstiegs der Staatsverschuldung hatte der DGB einen gewissen Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte zwar prinzipiell anerkannt, zugleich aber den überzogenen Sparkurs abgelehnt und vor allem erklärt, die Beschäftigungssicherung müsse für die Finanzpolitik absoluten Vorrang haben. Als sich die Befürchtungen bestätigten, daß der Konjunkturaufschwung zum nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit so gut wie nichts beitrug, übten die Gewerkschaften zunehmend Kritik am Spareifer der öffentlichen Hände. Besorgniserregend war vor allem die Entwicklung der beschäftigungspolitisch besonders wichtigen öffentlichen Personalverstärkungs- und Investitionsausgaben, bei denen die Finanzplanungen eine Fortsetzung des Einstellungsstopps sowie eine bestenfalls stagnierende reale Investitionstätigkeit erkennen ließen.

Anzeichen einer Wende in der Finanzpolitik war zuerst das von Bundeskanzler Schmidt in seiner Regierungserklärung Ende 1976 angekündigte „mehrjährige öffentliche Investitionsprogramm zur wachstumspolitischen Vorsorge“. Der DGB forderte, ein solches Programm mit mindestens 20 Milliarden DM auszustatten, und zwar zusätzlich zu den ohnehin geplanten Investitionsausgaben. Die Bundesregierung kam dieser Forderung mit einem 16-Milliarden-Programm zwar sehr entgegen (ursprünglich war nur an die Hälfte gedacht), doch wurde die restriktive Grundtendenz der Finanzpolitik auf allen staatlichen Ebenen beibehalten.

Erst mit der Vorlage des Bundeshaushaltsentwurfs 1978 gab die Bundesregierung endlich grünes Licht für einen finanzpolitischen Kurswechsel. Die Ausgaben des Bundes sollen im nächsten Jahr mit einer Zuwachsrate von rund 10 Prozent kräftig steigen. Länder und Gemeinden sind aufgefordert, diesem Beispiel zu folgen. Gleichzeitig soll die private Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern mit zusätzlichen Steuerentlastungen von über 10 Milliarden DM angekurbelt werden.

#### *„Beschäftigungssichernde Finanzpolitik“ im Vollbeschäftigungsprogramm des DGB*

Auf dem Hintergrund dieser finanzpolitischen Situation veröffentlichte der DGB seine „Vorschläge zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung“<sup>1</sup>. Sie umreißen das Konzept einer autonomen Beschäftigungspolitik, die auf einer Beschleunigung des qualitativen Wachstums, einer sozialen Beherrschung der Produktivitätsentwicklung und einer Verkürzung der Arbeitszeit beruht. Dabei wird im Rahmen eines beschleunigten qualitativen Wachstums, das gleichermaßen auf Wiederherstellung der Vollbeschäftigung und Verbesserung der Lebensqualität ausgerichtet

---

<sup>1</sup> DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, Düsseldorf 1977 (im folgenden „DGB-Beschäftigungsprogramm“ genannt).

ist, einer beschäftigungssichernden Finanzpolitik eine wichtige Rolle zugewiesen. Der DGB geht davon aus, daß das Wirtschaftswachstum des privaten Sektors in Zukunft vermutlich allein nicht ausreicht, um den durch steigende Arbeitsproduktivität bedingten Abbau von Arbeitsplätzen in der Industrie und im Bereich der privaten Dienstleistungen zu kompensieren. Deshalb erlangt der öffentliche Sektor verstärkte beschäftigungspolitische Bedeutung. Insbesondere durch einen Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und der sozialen Dienstleistungen können noch viele Arbeitsplätze geschaffen werden, die zugleich die Lebensqualität verbessern helfen. Reform- und Beschäftigungspolitik sollen damit in sinnvoller Weise miteinander verbunden werden.

Von den gelegentlich behaupteten Sättigungserscheinungen, die einem weiteren Ausbau der Infrastruktur im Investitions- und Dienstleistungsbereich Grenzen setzen, kann nämlich keine Rede sein, wie aus folgenden Zahlen hervorgeht: Nach Ansicht der Prognos-AG besteht ein Infrastrukturdefizit, dessen Schließung 1,2 Millionen neue Arbeitsplätze erfordert. Auch das DIW hat einen Fehlbestand ausgewählter Infrastruktureinrichtungen in den Bereichen Wohnungsbau und -modernisierung, Gesundheitswesen, Jugend- und Altenhilfe, Bildungswesen, Kultur, Sportstätten sowie Ver- und Entsorgung errechnet, für den 245 Milliarden DM bereitgestellt werden könnten. Schätzungen des öffentlichen Personalbedarfs in ausgewählten Aufgabefeldern ergeben schließlich nach Berechnungen des WSI eine Gesamtsumme von 660 000 Arbeitsplätzen<sup>2</sup>. Eine expansive, beschäftigungssichernde Finanzpolitik kann sich damit auf einen Fundus an gesellschaftspolischem Bedarf stützen. Durch eine mittelfristig strukturelle Orientierung unterscheidet sie sich von der herkömmlichen „Fiscal Policy“, die lediglich kurzfristig konjunkturpolitische Impulse geben will. Das vierjährige 16-Milliarden-Programm der Bundesregierung für Zukunftsinvestitionen entspricht im Ansatz diesem neuen Konzept und wurde vom DGB daher auch lebhaft begrüßt<sup>3</sup>.

Zusammenfassend kommt es in Zukunft bei der beschäftigungssichernden Finanzpolitik darauf an,

- den öffentlichen Sektor durch Bereitstellung entsprechender Personalvermittlungsmittel wieder für den Arbeitsmarkt zu öffnen,
- die öffentliche Investitionstätigkeit ohne restriktives „Folgekostendenken“ nachhaltig wieder zu beleben und
- die infrastrukturpolitisch orientierte private Investitionstätigkeit (z. B. in den Be-

---

2 Vgl. Schäfer, C, und Tofaute, H., Zur Problematisierung der aktuellen und zukünftigen Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen Nr. 4/1976, S. 184ff., sowie Schäfer, C, Mögliche und tatsächliche Beschäftigungseffekte der öffentlichen Ausgabenpolitik, in: WSI-Mitteilungen Nr. 6/1977, S. 350ff.

3 Vgl. Die DGB-Forderung nach einem 20-Milliarden-Programm, in: Wirtschaftspolitische Informationen der Abteilung Wirtschaftspolitik des DGB-Bundesvorstandes Nr. 1/1977 vom 1. Februar 1977, S. 13 ff.

reichen Wohnungsbau und -modernisierung, Umweltschutz und rationelle Energieverwendung) verstärkt zu fördern.

### *Beschäftigungssichernde Finanzpolitik begrenzt Steuerentlastungsmöglichkeiten*

Bedenkt man die Größenordnungen, um die es bei der erforderlichen Aufstockung der personellen und investiven Staatsausgaben geht, so stellt sich natürlich sofort die Frage nach der Realisierbarkeit und Durchsetzbarkeit einer beschäftigungssichernden Finanzpolitik. Hier gilt zunächst stets die Feststellung, daß die Gesellschaft sich vor den sozialen Kosten der Beschäftigungskrise ohnehin nicht drücken kann. Ein Arbeitsloser hat für den Staatshaushalt bekanntlich einschließlich aller Steuer- und Beitragsausfälle „Verluste“ von rund 18 000 DM jährlich zur Folge. Eine wirksame Beschäftigungspolitik entlastet daher den Staatshaushalt immer von alternativen Entzugseffekten der Arbeitslosigkeit. Allerdings muß man sich vor Trugschlüssen hüten: Nur beim Abbau *vorhandener* Arbeitslosigkeit entstehen echte Einsparungen durch den Wegfall solcher Entzugseffekte. *Zusätzliche* Arbeitslosigkeit kann dagegen nur entweder durch zusätzliche Entzugseffekte alimentiert oder durch zusätzliche beschäftigungspolitische Ausgaben verhindert werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß bislang nur von zusätzlichen Investitions- und Personalverstärkungsausgaben im Rahmen einer Förderung des qualitativen Wachstums die Rede war. Darüber hinaus fordert der DGB weitere ausgabenwirksame Maßnahmen, vor allem die Einführung eines 10. Hauptschuljahres und eines schulischen Berufsgrundbildungsjahres, mehr Geld für Umschulung und Weiterbildung sowie die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze. Man darf sich nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich alle diese Aufgaben nur mit großem finanziellen Mehraufwand bewältigen lassen. Dadurch gerät eine beschäftigungssichernde Finanzpolitik in einen unübersehbaren Zielkonflikt mit weiteren Steuersenkungsforderungen. Schon 1977 wurden in nahezu pausenloser Folge Steuerentlastungsgesetze - darunter zwei große „Steuerpakete“ - beschlossen. Sie verursachen jährliche Einnahmeausfälle, die in der Finanzplanungsperiode 1978-81 von 11 auf rund 16 Milliarden DM ansteigen, und zwar trotz gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer.

Mit ihrer Steuerentlastungspolitik reagiert die Bundesregierung auf einen politischen Druck, der aus unterschiedlichen Richtungen kommt. Da ist erstens der berechtigte Unmut der Arbeitnehmer über die einseitig wachsende Lohnsteuerbelastung bei gleichzeitigen Steuergeschenken für Kapitaleigner und Unternehmer. Der zweite Faktor ist die Sorge über die konjunkturelle Abkühlung bei unverändert hohen Arbeitslosenzahlen und die Hoffnung, mit globalen Steuerentlastungen der Konjunktur wieder Auftrieb zu geben. Drittens schließlich haben die Unternehmer mit der Unterstützung eines breiten Spektrums liberal-konservativer bis reaktionärer politischer Kräfte einen Großangriff auf das angeblich leistungs- und investitionsfeindliche Steuersystem eröffnet, der über die FDP und den Bundesrat – ohne

den in der Steuerpolitik nichts geht - in konkrete Erfolge umgesetzt wird. Einschlägige „Vorschläge“ des Instituts der Deutschen Wirtschaft laufen auf einen jährlichen Steuerausfall von rund 51 Milliarden DM hinaus<sup>4</sup>. Mit der Empfehlung einer globalen Senkung der Lohn- und Einkommensteuer spielte man sich dabei zugleich als steuerpolitischer Anwalt der Arbeitnehmer auf. In Wirklichkeit verspricht man sich aber davon eine steuerliche Entlastung in den Tarifverhandlungen. Von globalen Steuersenkungen sind jedoch weder nachhaltige Beschäftigungswirkungen zu erwarten, noch kann die Steuerpolitik als Instrument zur Sicherung einer ausreichenden Massenkraft die Lohn- und Tarifpolitik der Gewerkschaften ersetzen. Das Zusammenwirken von strukturellen Wachstumsschwächen und technologischem Abbau von Arbeitsplätzen als Hauptursache der Arbeitslosigkeit kann durch kurzfristig wirksame steuerliche Kreislaufspritzen nicht aus der Welt geschafft werden. Dieser Sachverhalt wird von all denen nicht deutlich gesehen, die -besten Willens - mit massiven Steuersenkungen die Wirtschaft wieder auf den alten Wachstumspfad bringen wollen und sich davon zugleich erhebliche beschäftigungspolitische Erfolge versprechen. Man muß bedenken, daß jede Steuersenkung zum Teil in der Sparquote versickert oder, soweit sie Unternehmen zugute kommt, für Zwecke verwendet wird, die keine Arbeitsplätze schaffen oder eher gefährden (Entschuldung, Rationalisierungs- und Auslandsinvestitionen). Dagegen könnten entsprechende öffentliche Mehrausgaben beschäftigungspolitisch gezielt eingesetzt werden.

Ständig wiederholt, würden globale Steuersenkungen auf der beschäftigungspolitisch ausschlaggebenden Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte sogar über kurz oder lang die Rückkehr zu einem verhängnisvollen neuen Konsolidierungskurs vorprogrammieren, da die Staatsverschuldung nicht uferlos wachsen kann. Steuerentlastungen in gewerkschaftlichem Interesse können daher nur arbeitnehmer- und einkommensspezifische Korrekturen einer ungerechten Steuerverteilung sein und keine Milliardengeschenke, die mit der Gießkanne über arm und reich ausgeschüttet werden. Vor allem gestattet der enorme Finanzbedarf einer beschäftigungssichernden Finanzpolitik keine weiteren Steuergeschenke für Unternehmer und Kapitaleigner, die seit Anfang 1975 durch Steuerreform, Investitionszulagen, Verlustrücktrag, Körperschaftsteuerreform, Vermögen- und Gewerbesteuer senkung sowie verbesserte steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten rund 15 Milliarden DM an Steuerentlastungen kassiert haben, Vielmehr, sagt das DGB-Beschäftigungsprogramm, „müssen die Unternehmergewinne und Spitzeneinkommen zur Finanzierung einer beschäftigungspolitisch orientierten expansiven Finanzpolitik verstärkt mit herangezogen werden“. Beispielhaft nennt das Programm die Anwendung des Verursacherprinzips zur Entlastung der öffentlichen Haushalte von sozialen Kosten, die durch Unternehmen verursacht werden, sowie die Finanzierung von Subventionen im Wege eines Umlageverfahrens „aus dem Unternehmenssektor für den Un-

---

<sup>4</sup> Vgl. die Zusammenstellung, in: Wirtschaftspolitische Informationen der Abteilung Wirtschaftspolitik des DGB-Bundesvorstandes Nr. 6/1977 vom 4. Oktober 1977, Anlage 5.

ternehmenssektor", etwa nach dem Vorbild der Abwasserabgabe, und schließlich „verschärfte Maßnahmen zur Hebung der unternehmerischen Steuermoral" (energischere Beitreibung sowie Verzinsung von Steuerrückständen, Beschleunigung des Veranlagungsverfahrens, Anpassung von Gewinnsteuervorauszahlungen an gestiegene Gewinne, Ausbau der Betriebsprüfung und Steuerfahndung, Bekämpfung von Subventionskriminalität und Steuerflucht).

### *Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte*

Das DGB-Programm fordert, alle Möglichkeiten einer beschäftigungswirksamen Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte auszuschöpfen. Die in der reformpolitischen Diskussion seit Anfang der 70er Jahre immer wieder erhobene Forderung, Prioritäten zu setzen, wird also hier aus beschäftigungspolitischer Sicht wieder aufgegriffen, wobei durch die Verbindung mit dem Ziel qualitativen Wachstums an die Reformpolitik unmittelbar angeknüpft werden kann. Dies gilt aber noch in weiterer Hinsicht: Die Gewerkschaften haben immer wieder betont, daß die Vergrößerung des reformpolitischen Handlungsspielraums nicht nur eine Frage der Finanzierung, sondern auch von Planung und Lenkung sei<sup>5</sup>. Diese Erkenntnis hat übrigens sehr dazu beigetragen, daß seinerzeit die Diskussion um Langzeitprogramme - anfänglich primär finanzpolitisch orientiert - bald in die Investitionslenkungsdebatte einmündete<sup>6</sup>. Unter diesem Aspekt werden im DGB-Programm beschäftigungssichernde Finanzpolitik *und* vorausschauende Strukturpolitik als Instrumente zur Beschleunigung des qualitativen Wachstums im Rahmen einer autonomen Beschäftigungspolitik gefordert.

Vor allem in zwei Bereichen wird es darauf ankommen, durch fiskalische Sparsamkeit und strukturpolitisches Durchsetzungsvermögen den Finanzierungsspielraum für die Beschäftigungspolitik zu vergrößern. Gemeint sind die Rüstungsausgaben und die Subventionen. Mit einem Finanzvolumen von nahezu 100 Milliarden DM, nämlich 40 Milliarden DM für die Rüstung und 50 Milliarden DM für Subventionen (einschl. Steuervergünstigungen) beanspruchen diese beiden Bereiche mittlerweile etwa ein Fünftel des öffentlichen Gesamthaushalts<sup>7</sup>. Alle Versuche, diese Ausgabenlawinen zu stoppen, waren bisher ziemlich erfolglos. Der sogenannte Generationswechsel der meisten Waffensysteme, die jeweils ein Vielfaches ihrer Vorläufer kosten, gibt vielmehr den Rüstungskosten neuen Auftrieb. Dabei geht es um

---

5 Vgl. Loderer, E., Reformprogramme und Lebensqualität, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 10/1972, S. 610 ff.

6 Dies läßt sich vor allem an der Entstehungsgeschichte des „Orientierungsrahmens 85" der SPD nachweisen.

7 Verteidigungsausgaben nach sog. „NATO-Kriterien". Hierzu zählen außer dem Verteidigungshaushalt folgende Positionen: Militärpensionen, Kosten der Stationierungstreitkräfte, Verteidigungshilfe für andere Länder, Anteil am NATO-Zivilhaushalt, Devisenausgleich, ggf. Konjunkturprogramme außerhalb des Verteidigungshaushalts, Kosten des Wehrbeauftragten, Bundesgrenzschutz sowie die — hier nicht mitgerechneten — Berlinhilfeausgaben aus dem Bundeshaushalt in Höhe von über 10 Mrd. DM. Zu den Subventionen vgl. Höhnen, W., Das Subventionsvolumen in der Bundesrepublik, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 7/1976, S. 414 ff., sowie ders., Plädoyer für ein strukturpolitisches Konzept der Subventionskontrolle, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 6/1977, S. 369ff.

Riesenprojekte wie um das berühmt-berüchtigte Flugzeug MRCA, deren strategischer Wert mittlerweile mit guten Gründen in Frage gestellt wird, die aber faktisch nicht mehr zu stoppen sind, weil damit zugleich branchenstrukturpolitische Entscheidungen von größter Tragweite getroffen wurden. Selbst kritische Verteidigungsexperten wie der SPD-Abgeordnete *Karl-Heinz Hansen* schätzen die kurzfristigen Einsparungsmöglichkeiten nur auf eine viertel Milliarde DM<sup>8</sup>. Nationale rüstungswirtschaftliche Egoismen blockieren bislang weitgehend das einzige Konzept, das längerfristig eine spürbare Entlastung verspricht: eine systematisierte und verbindliche Standardisierung der Rüstung auf NATO-Ebene. Letztlich hängt jedoch alles davon ab, ob die Rüstungsspirale durch eine weltweite Abrüstung zum Stillstand gebracht werden kann. Derzeit droht eher die Gefahr, daß der vom Arbeitsmarkt ausgehende Problemdruck den Rüstungssektor weiter expandieren läßt, vor allem durch eine Lockerung der Exportbeschränkungen.

Die Eindämmung der Rüstungs- wie auch der Subventionslasten läßt sich nicht allein mit dem Rotstift von Sparkommissionen, sondern nur in Verbindung mit einer vorausschauenden Strukturpolitik erreichen, die z. B., wie kürzlich von der IG Metall gefordert, eine schrittweise Umstellung von militärischer auf zivile Produktion in die Wege leiten müßte.

Eine Erfolgskontrolle des Subventionswesens hat die doppelte Aufgabe, staatliche Finanzhilfen zu effizienten Instrumenten einer vorausschauenden Strukturpolitik zu machen und im Interesse einer Vergrößerung des Finanzierungsspielraums für die Beschäftigungspolitik zugleich einen möglichst sparsamen Mitteleinsatz zu gewährleisten. Vordringlich ist auch hier eine bessere Koordination und Kooperation zwischen den zuständigen Ressorts und staatlichen Ebenen. Wenn in der Technologiepolitik nicht über die Beschäftigungswirkungen geförderter Rationalisierungstechniken nachgedacht wird, während auf der anderen Seite die Arbeitsmarktpolitik Arbeitnehmer in Berufe umschult, die von der Rationalisierung bedroht sind, - so wird deutlich, was hier gemeint ist. Sektorale und regionale Finanzhilfen sollten nur im Rahmen von Strukturentwicklungsplänen vergeben und an Auflagen, vor allem zur Schaffung von Arbeitsplätzen, gebunden werden. Formal ist dies, z. B. in der Regionalpolitik, schon häufig der Fall. Es mangelt jedoch an faktischem Durchsetzungsvermögen für eine echte Erfolgskontrolle, die vielfach zugleich Machtkontrolle sein müßte<sup>9</sup>. Einige Fortschritte ließen sich schon mit der Beachtung subventionstechnischer Grundsätze erzielen, die eine bessere Erfolgskontrolle ermöglichen könnten (z. B. offene Subventionen anstelle von Steuervergünstigungen, Befristung von Subventionsgesetzen, Schwerpunktbildung statt Gießkannenprinzip, Rückzahlungsverpflichtungen und staatliche Erfolgsbeteiligungen). Wo eine Erfolgskontrolle von Subventionen prinzipiell versagt, muß über andere Methoden von Planung

---

<sup>8</sup> Vgl. Hansen, K. H., Aspekte des Verteidigungshaushalts in mittelfristiger Sicht, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 7/1977, S. 418.

<sup>9</sup> Vgl. die in Anmerkung 7 zitierten Aufsätze des Verfassers.

und Lenkung nachgedacht werden, so z. B. über die Anwendung des Verursacherprinzips, Verbote und staatliche Kapitalbeteiligungen, „mit denen sich die öffentliche Hand die Rechte eines Eigentümers zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Ziele in stark subventionierten Sektoren sichert“ (DGB-Beschäftigungsprogramm).

### *Möglichkeiten und Grenzen höherer Staatsverschuldung*

Immer wieder wird die Frage diskutiert, ob für beschäftigungswirksame Mehrausgaben noch ein nennenswerter Finanzierungsspielraum durch zusätzliche Staatsverschuldung besteht. Vorab sei auch in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß nichts mehr zur Vergrößerung der öffentlichen Defizite beiträgt als Stagnation und steigende Arbeitslosigkeit. Eine höhere jährliche Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften zur Finanzierung einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik dient also im Endeffekt einem Abbau von Defiziten. Die immer noch weitverbreitete Furcht vor inflationären Wirkungen höherer Staatsverschuldung ist unbegründet, da die volkswirtschaftlichen Kapazitäten nicht ausgelastet sind und zusätzliche kreditfinanzierte Staatsausgaben daher keine Preissteigerungen auslösen können, zumal wenn die Neuverschuldung nicht aus Geldschöpfung, sondern aus überreichlichen Ersparnissen der privaten Haushalte gespeist wird. Die zusätzliche Beanspruchung des Kapitalmarktes durch die öffentliche Hand bedeutet auch keine Gefährdung der privaten Investitionen, da der Kapitalmarkt ergiebig ist und die Unternehmen über ausreichende Eigenfinanzierungsmittel verfügen. Wenn sie nicht investieren, so liegt dies - wie von den Gewerkschaften bis zum Überdruß betont - nicht an mangelnder Liquidität, sondern an mangelnder Nachfrage. Schließlich muß nochmals erwähnt werden, daß Bund, Länder und Gemeinden in 1976/77 einen Abbau der Defizite erzielt haben, mit dem die Planziele der Konsolidierungspolitik bei weitem übererfüllt wurden.

Man darf sich aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß es mittel- bis langfristig Grenzen der Staatsverschuldung gibt. Würde die jährliche Kreditaufnahme permanent stärker steigen als die Ausgaben, so ergäben sich in nicht allzu ferner Zukunft ernsthafte Probleme aus der sprunghaft wachsenden Zinsbelastung. Die Zinsausgaben des Staates richten sich ja nicht nur nach der jährlichen Neuverschuldung, sondern nach dem kumulativ wachsenden Schuldenstand. Wie sich dies in Zeiten rasch steigender Staatsverschuldung auswirkt, zeigt eine Verdoppelung der Zinsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden von 10 Milliarden DM im Vorkrisenjahr 1973 auf schätzungsweise 21 Milliarden DM im laufenden Jahr. Dies bedeutet einen Anstieg des Zinsanteils an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften von 3,8 Prozent auf 5,4 Prozent. Fazit: Es bestehen zwar noch beachtliche Spielräume der Staatsverschuldung, sie kann aber nicht im Sinne der Anwendung eines Patentrezepts langfristig ständig überproportional zu den Ausgaben steigen.



*„Kooperativer Föderalismus“ als Grundvoraussetzung einer wirksamen beschäftigungssichernden Finanzpolitik*

Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche beschäftigungssichernde Finanzpolitik ist eine erheblich verbesserte Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen. Das föderalistische Prinzip ist in unserer Verfassung so stark und starr verankert, daß wir auf einen funktionierenden „kooperativen Föderalismus“ unabdingbar angewiesen sind, zumal die beschäftigungspolitisch ausschlaggebenden Personal- und Investitionsausgaben überwiegend nicht vom Bund, sondern von den Ländern und Gemeinden bestritten werden. Letztere tätigen allein zwei Drittel der gesamten Investitionsausgaben. Das DGB-Beschäftigungsprogramm spricht mit Recht von einem „geradezu erschreckenden Mangel an staatlicher Planungsfähigkeit und Bereitschaft bzw. Fähigkeit zur Koordination und Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“. Folgende Zahlen sprechen für sich selbst: Im Krisenjahr 1975 stiegen die Ausgaben des Bundes um 18,6 Prozent, die der Länder mit +8,8 Prozent aber noch nicht einmal halb so stark und die der Gemeinden sogar nur um 6,2 Prozent. Die Last der Krisenbekämpfung lag also völlig einseitig beim Bund. Noch eindrucksvoller sind die entsprechenden Diskrepanzen bei den Ausgaben für Sachinvestitionen 1975: Bund + 9,9 Prozent, Länder - 0,8 Prozent, Gemeinden - 2,2 Prozent. Zu solchen Koordinationsmängeln gesellen sich Planungsmängel, bürokratische Schwerfälligkeit und eine irrationale Sparmentalität, die sich besonders in den Kommunen breitmacht. Im Zusammenhang mit den verschiedenen Konjunktur- und Beschäftigungsprogrammen mußte immer wieder folgendes beklagt werden:

- Es mangelt an einer planvollen Vorbereitung vergabereifer „Schubladenprojekte“.
- Die Projekte werden primär unter dem Gesichtspunkt möglichst geringer sogenannter „Folgekosten“ ausgesucht, womit vor allem der mit manchen öffentlichen Investitionen zwangsläufig verbundene Personalbedarf gemeint ist (z. B. Schule/Lehrer). Dieses Auswahlprinzip bedingt Verzögerungen, zu kleine Programme und minimale unmittelbare Arbeitsplatzeffekte im öffentlichen Sektor.
- Länder und Gemeinden nehmen Investitionszuschüsse des Bundes für Projekte in Anspruch, die andernfalls aus den Normalhaushalten finanziert worden wären, so daß die notwendige Zusätzlichkeit derartiger Programme immer fraglich ist.
- Vor Verabschiedung der Programme gibt es regelmäßig einen längeren Streit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden um Beteiligungsquoten, Kompetenzen und „regionale Ausgewogenheit“.
- Schließlich wird die Vergabe und Abwicklung der Projekte noch durch vielfältige bürokratische und sonstige Hemmnisse verzögert und behindert.

Daher fordert der DGB die Aufstellung eines gesamtstaatlichen, langfristigen, koordinierten Infrastrukturprogramms bzw. eines Bundesentwicklungsplans. Er schließt sich damit einer Forderung an, die auch im Orientierungsrahmen 85 der SPD eine zentrale Rolle spielt und die für eine effiziente vorausschauende Strukturpolitik wie für eine beschäftigungssichernde Finanzpolitik gleichermaßen wichtig ist. Der DGB-Bundesvorstand hat in einer Erklärung zur Steuer- und finanzpolitischen Diskussion vom 6. September 1977 Länder und Gemeinden darauf hingewiesen, daß nach dem Grundgesetz und nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz die Verantwortung für eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung nicht allein beim Bund, sondern auch bei ihnen liegt. Sie seien also nach Verfassung und Gesetz verpflichtet, bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit dem Bund an einem Strang zu ziehen<sup>10</sup>.

#### *Investitionshemmnisse: Differenzierte Beurteilung notwendig*

Dem Vorwurf, die Staatsausgaben würden nicht ausreichend zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eingesetzt, begegnet die Bundesregierung in letzter Zeit verstärkt mit dem Hinweis auf die sogenannten „Investitionshemmnisse“: Sie weist darauf hin, daß in zunehmendem Maße öffentliche und private Investitionsvorhaben durch außerökonomische Einflüsse wie Umweltschutzaufgaben, erschwerte Genehmigungsverfahren, Einsprüche von Bürgerinitiativen usw. behindert würden. Im Energiesektor (Kohle- und Kernkraftwerke) und Verkehrssektor seien dadurch zur Zeit Aufträge in der Größenordnung von 25 Milliarden DM blockiert. Diese Probleme werden derzeit von einer gemischten Arbeitsgruppe im Auftrag des Bundeskanzlers untersucht. Die Regierung nimmt sich damit in gewisser Weise ein Beispiel am DGB, dessen Landesbezirke und Kreise vom Geschäftsführenden Bundesvorstand aufgefordert worden waren, über Hemmnisse bei der Abwicklung des 16-Milliarden-Programms der Bundesregierung Ermittlungen anzustellen und darüber zu berichten. (Die Antworten werden derzeit vom WSI ausgewertet.) Es ist zu hoffen, daß die Ergebnisse solcher Untersuchungen zur Versachlichung der Diskussion um die Investitionshemmnisse beitragen, die emotional aufgeladen ist, weil eine verständliche Angst um die Arbeitsplätze den Unmut gegen alles schürt, was öffentlichen und privaten Investitionsvorhaben im Wege steht. Es wäre indessen erforderlich, die Probleme nüchtern zu analysieren und differenziert zu betrachten. Gruppenegoismen der „feinen Leute“, die den Massen verkehr von ihren Villenvierteln fernhalten wollen, sollten nicht in einen Topf geworfen werden mit Aktivitäten von Bürgern - Arbeitnehmern zumeist -, die sich z. B. gegen fragwürdige Investitionsprojekte richten, welche die Zerstörung unserer Innenstädte weitertreiben müßten. Vor allem sollten die politisch Verantwortlichen nicht der Versuchung erliegen, solche Investitionshemmnisse zum Sündenbock eigener Fehler und Versäumnisse zu

---

<sup>10</sup> Vgl. DGB-Nachrichten-Dienst vom 6. September 1977.

machen. Wenn die öffentlichen Hände genügend investieren, so sind Einsprüche gegen Bauvorhaben beschäftigungspolitisch natürlich eher zu verkraften, als wenn man am falschen Ende spart. Darüber hinaus wird man aber die Augen nicht davor verschließen können, daß qualitatives Wachstum - also ein Wachstum ohne Ressourcenverschwendung und Umweltzerstörung -, das überwiegend große Chancen zur Schaffung von Arbeitsplätzen birgt, manchmal auch beschäftigungspolitisch unbequem sein kann. Die Kernenergie Diskussion und die Investitionshemmnisse haben in dieser Hinsicht Zielkonflikte sichtbar werden lassen, die auch im DGB offen weiterdiskutiert werden müssen.