

aus politik und zeit geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Thilo Sarrazin

Das Lächeln der Sphinx –
oder: Die Staatsverschuldung
und die Krise der Globalsteuerung

Dieter Mertens

Haushaltsprobleme
und Arbeitsmarktpolitik

Fritz W. Scharpf

Chancen einer aktiven
Arbeitsmarktpolitik

Hinweise aus einem Sonderprogramm
der Bundesanstalt für Arbeit

ISSN 0479-611 X

B 38/81

19. September 1981

Thilo Sarrazin, Dr. rer. pol., geb. 1945, Studium der Volkswirtschaft an der Universität Bonn, seit 1975 in wechselnden Funktionen. Tätigkeit im Bundesarbeitsministerium und Bundesfinanzministerium.

Veröffentlichungen auf dem Gebiet der Wissenschaftstheorie, der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik.

Dieter Mertens, Dr. rer. pol., geboren 1931 in Krefeld; seit 1967 Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit; stellvertretender Vorsitzender der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1970—1974); Honorarprofessor an der Gesamthochschule Kassel; Lehrbeauftragter an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Fritz W. Scharpf, Dr. jur., geb. 1935; Studium der Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft in Tübingen, Freiburg und an der Yale University; 1968 Berufung auf einen Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz; 1973 Berufung zum Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin; 1979 Wiederberufung als Leiter des Forschungsschwerpunkts IIMV/Arbeitsmarktpolitik. 1970—1972 Mitglied der Sachverständigenkommission zur Neugliederung des Bundesgebietes; 1973—1976 Mitglied der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages für Fragen der Verfassungsreform; seit 1979 Mitglied des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen.

Veröffentlichungen u. a.: Planung als politischer Prozeß, Frankfurt 1973; (zus. m. B. Reißert, F. Schnabel) Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976; Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, Kronberg 1977; (zus. m. K. Hanf) Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control, London 1978; Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem. Zwischen Krise und Neuorientierung, in: Carl Christian von Weizsäcker (Hrsg.), Staat und Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 102, Berlin 1979; (zus. m. D. Garlich, F. Maier, H. Maier) Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt 1981 (im Erscheinen).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Das Lächeln der Sphinx — oder: Die Staatsverschuldung und die Krise der Globalsteuerung

Mit dem manchmal notwendigen Mut zu einem ungerechten Urteil läßt sich der gegenwärtige Erkenntnisstand in der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik wie folgt zusammenfassen: Monetaristen und Keynesianer sind weltweit frustriert ob der mangelnden empirischen Bewährung ihrer Theorien; die Ratlosigkeit der empirischen Wirtschaftsforscher wächst mit dem Quadrat der Zahl der Gleichungen ihrer gesamtwirtschaftlichen Modelle; und die Praktiker der Wirtschaftspolitik klammern sich an die Bruchstücke ihrer Schulbuchweisheiten wie der Schiffbrüchige an die rettende Planke — wenn sie es nicht vorziehen, verwirrt und verärgert über die Irrwege des theoretischen und empirischen Meinungsstreits, Opportunität und „gesunden Menschenverstand“ zur einzigen Richtschnur ihres Handelns zu machen.

Vor dem Hintergrund der Stabilitäts- und beschäftigungspolitischen Mißerfolge des letzten Jahrzehnts hat sich die Konjunkturpolitik in den meisten westlichen Industrieländern einer Kompromißlinie angenähert: Einerseits bleibt der Fiskalpolitik die Aufgabe zugewiesen, durch die Ausgaben- und Schuldenpolitik größeren Nachfrageausfällen entgegenzuwirken. Der Versuch zu einem wirklich antizyklischen Verhalten insbesondere im Abschwung wurde jedoch weitgehend aufgegeben, um Stabilisierungserfolge nicht zu gefährden und die Staatsverschuldung zu begrenzen¹⁾. Anderer-

seits hat die Geldpolitik eine Renaissance erfahren. Zahlreiche Notenbanken bemühen sich heute mit mehr oder weniger Erfolg um ein verstetigtes Geldmengenwachstum entsprechend der Entwicklung der Produktionsmöglichkeiten. Milton Friedman hat die geldpolitische Praxis vielfach auch dort geprägt, wo die Verantwortlichen der Geldpolitik solch eine Verwandtschaft gar nicht so gern zugeben. Jedoch wird auch eine am Verstetigungsziel orientierte Geldmengenpolitik fast nirgendwo wirklich konsequent betrieben. Gesichtspunkte der Kurspflege des Außenwerts der jeweiligen Landeswährung, der Wunsch nach niedrigeren Zinsen, Uneinigkeit über das richtige Geldkonzept und in manchen Ländern auch das schiere Unvermögen zur Kontrolle der Geldbasis verwasern sowohl die Zielsetzungen der Verantwortlichen als auch ihr praktisches Handeln.

Im Ergebnis scheitert die praktische Wirtschaftspolitik aus der Sicht beider Orthodoxien, der keynesianischen wie der monetaristischen, an ihrem Mangel an Konsequenz: Die einen meinen, die öffentliche Hand entfalte nur unzureichende Nachfragewirkungen und verursache auf diese Weise leichtfertig Beschäftigungs- und Wachstumsverluste²⁾, die anderen vermissen Konsequenz bei der Verfolgung des Geldmengenziels und machen Verdrängungseffekte der Staatsverschuldung für unzureichende private Nachfrage mitverantwortlich³⁾. Tatsächlich ist der Vorwurf bei-

¹⁾ Tatsächlich hat sich bei vielen für die praktische Finanzpolitik Verantwortlichen eine tiefe Skepsis gegenüber den Möglichkeiten antizyklischen Gegensteuerns ausgebreitet. Es ist bemerkenswert, wenn der ehemalige Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Manfred Lahnstein, öffentlich erklärt, „das Finanzministerium (sei) in bezug auf die Antizyklik möglicherweise etwas zu gutgläubig gewesen. Denn über die Wirkung der Multiplikatoren und Akzeleratoren im Zusammenhang mit öffentlichen Ausgaben zur Konjunkturankurbelung sei man sich immer noch nicht ganz im klaren“ (Handelsblatt vom 4. 11. 1980). „Das Programm für Zukunftsinvestitionen im Volumen von 16 Mrd. DM hätte bewiesen, daß die Feinsteuerung der Konjunktur sich in gegenseitigen Interessen totlaufe. Die auf dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel 1978 versprochenen zusätzlichen Ausgaben seien überflüssig gewesen, hätten lediglich dafür gesorgt, daß im Jahr der Hochkonjunktur 1979 der Preisauftrieb verstärkt worden sei“ (Süddeutsche Zeitung vom 4. 11. 1980).

²⁾ So etwa die Position des DIW (vgl. auch Fußnote 6). So aber auch weitgehend die Position der Gewerkschaften. Vgl. den Sammelband von C. Schäfer/H. Tofaute (Hrsg.), Beschäftigungssichernde Finanzpolitik. Eine Chance für Vollbeschäftigung, Frankfurt 1981. Dort insbesondere den Einführungsaufsatz gleichen Titels von Claus Schäfer, wo es frohgemut und ohne theoretische Bauchschmerzen heißt: „Mit beschäftigungssichernder Finanzpolitik liegt nun bereits seit einigen Jahren eine ausformulierte Strategie gegen Arbeitslosigkeit vor. Sie kann für sich in Anspruch nehmen, die einzige geschlossene und empirisch fundierte wirtschaftspolitische Konzeption zur Krisenbekämpfung auf mittlere Sicht zu sein, die — neben der Konzeption der Arbeitszeitverkürzung — bisher für die bundesrepublikanischen Verhältnisse vorliegt“ (S. 13).

³⁾ Vgl. etwa M. Willms, Volkswirtschaftliche Wirkungen einer zunehmenden Staatsverschuldung, in: Wirtschaftsdienst, 58. Jg. (1978), S. 441.

der Seiten, nicht die Mängel ihrer gegensätzlichen Rezepturen, sondern die mangelhafte Konsequenz bei ihrer Befolgung seien schuld an den enttäuschenden praktischen Resultaten, empirisch streng nur schwer zu widerlegen. Man müßte zwei weitestgehend vergleichbare Volkswirtschaften auswählen (die es nicht gibt) und dann für einen mindestens zehnjährigen Zeitraum die eine nach streng keynesianischen und die andere nach monetaristischen Gesichtspunkten steuern⁴⁾.

Dies ist unrealistisch, und so wird die Diskussion andauern und sich dabei weiter auf das Thema Staatsverschuldung konzentrieren. Es handelt sich dabei um ein Reizthema, bei dem es nicht nur um das Abwägen wissenschaftlicher Erkenntnisse geht. Vielmehr schwingen hier bei allen Beteiligten „volkswissenschaftliche“ Leitbilder von der Rolle des Staates mit. Auch kreuzen sich im Teilaspekt Staatsverschuldung zahlreiche Diskussionslinien — theoretische, fiskalische und ordnungspolitische:

In *keynesianischer* Denktradition ist allein über die Anpassungskräfte des Marktes via Preismechanismus aus einer Unterbeschäftigungssituation die Rückkehr zur Vollbeschäftigung

⁴⁾ Eine kurze Zeit sah es so aus, als würde England das monetaristische Versuchskaninchen, und J. K. Galbraith meinte nicht ohne Ironie, man müsse England dankbar sein, daß es dieses einmalige Experiment auf sich nehme. Leider nur ist es so, daß mit der konservativen Regierungsübernahme in England zwar eine Hochzinspolitik, aber wegen der unzureichenden Kontrolle der Geldbasis keine Politik des verstätigten Geldmengenwachstums betrieben wurde, so daß sich selbst Friedman zur Kritik an seiner treuesten Schülerin veranlaßt sah.

⁵⁾ Beide Begriffe, obwohl nicht identisch, können in diesem Zusammenhang synonym gebraucht werden, denn für unser Thema ergeben sich aus der produktionstheoretischen neoklassischen Sicht ähnliche Folgerungen wie aus der geldtheoretischen-monetaristischen.

⁶⁾ Die Jahresgutachten des Sachverständigenrates sind schon seit geraumer Zeit von einer Position des einerseits-andererseits geprägt. Während in den Gutachten Jahr für Jahr, wenn auch ohne rechte Überzeugung, anhand des Konzepts des konjunkturneutralen Haushalts die Wirkungen der öffentlichen Haushalte auf die Konjunktur diskutiert wurden, rückten bei den Schwerpunktsetzungen die Skepsis gegen nachfrageorientierte Globalsteuerung, die Furcht vor den Verdrängungswirkungen der öffentlichen Kreditaufnahme und die Sympa-

Es soll im folgenden versucht werden, dieses Geflecht der unterschiedlichen Diskussionsfäden ein wenig zu ordnen, zu zeigen, daß die verschiedenen Elemente auf ganz wenige Grundsatzfragen zurückgeführt werden können, daß aber zuverlässige Antworten auf diese Grundsatzfragen nur schwer möglich sind. Das liegt an der Natur der Fragen und ebenso an den geringen Möglichkeiten der empirischen Kontrolle. Es wird dann erklärlich, weshalb ordnungspolitische Wertvorstellungen die Diskussion um die Staatsverschuldung stärker beeinflussen, als mit dem Selbstverständnis einer ökonomischen *Wissenschaft* vereinbar scheint.

Vor diesem Hintergrund war die zögernde Kompromißlinie in der Finanzpolitik der letzten Jahre, die aus keynesianischer Sicht nicht genug und aus neoklassisch-monetaristischer Sicht⁵⁾ immer noch viel zu viel Staatsverschuldung mit sich brachte, vielleicht das geringste Übel, wenn schon nicht der große Wurf. Auch die empirische Wirtschaftsforschung folgt heute zumeist dieser Kompromißlinie⁶⁾.

Theoretische Grundsatzpositionen

tigung nicht oder nur in einem unzumutbar langen Zeitraum möglich,

— weil Preise und Löhne nach unten gar nicht oder jedenfalls nicht in dem Maße flexibel

thie für eine „angebotsorientierte“ Strategie der Kostenentlastung und eine potentialorientierte Geldmengensteuerung mehr und mehr in den Mittelpunkt.

Auch das traditionell „keynesianische“ DIW, daß im Frühling 1978 nach einem öffentlichen 80-Milliarden-Programm zur Sicherung der Vollbeschäftigung rief (vgl. Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, Bearb.: DIW-Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 15/1978, S. 147 ff.) und die Finanzpolitik für ihre „resignierende Haltung gegenüber dem Beschäftigungsproblem“ tadelte (D. Vesper, Mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften 1978 bis 1982: Kein Beitrag zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenbericht Nr. 48/1978, S. 456) hat seine eindeutige Linie gemildert: es schreibt als Mitautor im Herbstgutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Institute: „... auch eine kurzfristige Nachfrigestimulierung würde nach den Erfahrungen der letzten Jahre nicht zu einem nachhaltigen Beschäftigungsanstieg führen. Vielmehr wäre dann die Fortsetzung der Preisniveauausstabilisierung gefährdet und damit letztlich auch die Besserung der Beschäftigung.“ (Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1980, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 44/45/1980, S. 467.)

sind, wie im klassischen Marktmodell unterstellt,

— weil bei zinsunelastischer Investitionsnachfrage selbst sinkende Preise und Löhne und damit sinkende Zinsen (Keynes-Effekt) sich nur unzureichend auf die Investitionsnachfrage auswirken,

— weil Zinssenkungstendenzen durch verstärkte Kassenhaltung der Wirtschaftssubjekte (in keynesianischer Terminologie mehr Spekulationskasse) aufgefangen werden können, ehe sie die Investitionsneigung beeinflussen (Liquiditätsfalle).

Daraus ergibt sich die Forderung, durch öffentliche Nachfrage für eine stetigere Entwicklung der Gesamtnachfrage zu sorgen und so die in den unzureichenden Anpassungsmechanismen liegenden Instabilitäten des privaten Sektors auszugleichen⁷⁾.

Nach keynesianischer Auffassung führen die Instabilitäten des privaten Sektors aus den oben genannten Gründen immer wieder zu Unterbeschäftigungsgleichgewichten. Arbeitslosigkeit und Investitionsschwäche werden in erster Linie als Ergebnis globaler Unternachfrage verstanden. Der Staat hat die Möglichkeit — und aus diesem Grunde auch die moralische Pflicht —, diese Unternachfrage durch staatliche Mehrnachfrage zu beseitigen bzw. durch geschicktes Gegensteuern gar nicht erst entstehen zu lassen.

Diesen hohen Anspruch hat der nach keynesianischen Maßstäben steuernde Staat bisher nirgendwo über längere Zeit eingelöst. Die hierdurch hervorgerufene Enttäuschung — teils mit den theoretischen Grundlagen, teils mit der Praxis der Politik — führte schon in den fünfziger Jahren zu Gegenkonzepten, und es „mangelt seitdem nicht an Versuchen, die sogenannte Globalsteuerung schlechthin als

Illusion zu ‚enttarnen‘ bzw. ihre Unwirksamkeit empirisch zu belegen“⁸⁾.

Nach *neoklassischer* bzw. *monetaristischer* Auffassung ist der private Sektor grundsätzlich stabil⁹⁾. Das heißt: Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität führen in angemessener Frist zu einem neuen Gleichgewicht zurück, dieses allerdings schließt eine „natürliche“ Unterbeschäftigungsrate der Produktionsfaktoren mit ein.

Wenn, wie die Monetaristen meinen, die Wirtschaftssubjekte ihr Ausgabeverhalten eher an ihren mittelfristigen Einkommenserwartungen orientieren als an ihren aktuellen Einkommen (Dauereinkommenshypothese), dann sind die Einkommenswirkungen zusätzlicher Staatsausgaben kleiner als nach keynesschen Multiplikatormodellen zu erwarten.

Erläuterung: Der Staat erhöht in einer Situation in der Unterbeschäftigung seine Nachfrage. Dadurch haben Unternehmen und private Haushalte mehr Einkommen. Nun kommt es darauf an, wie die Reaktion auf dieses Mehreinkommen ist. Falls alle Mehreinkommensbezieher dieses (abzüglich ihrer üblichen Sparquote) auch ihrerseits wieder ausgeben, dann schaffen sie Mehreinkommen bei Dritten. Und wenn diese sich genauso verhalten, dann pflanzt sich dieser Prozeß im ganzen volkswirtschaftlichen Kreislauf fort. Die vorhandenen Produktionsmöglichkeiten werden besser genutzt. Das Sozialprodukt hat sich erhöht und vielleicht den Anstoß zu einem dauerhaften Wachstumsschub erhalten.

Wenn jedoch die Unternehmen und privaten Haushalte ihre mittelfristigen Absatz- und Einkommenserwartungen nicht korrigieren, dann kann es sein, daß die vermehrte Staatsnachfrage nicht in vollem Umfang zu dem erhofften Investitions-, Restruktions- und Einkommensschub führt; ein Teil der erhofften Wirkungen wäre verpufft.

Wenn die Wirtschaftssubjekte außerdem in ihren Erwartungen und darauf basierenden wirtschaftlichen Entscheidungen Preissteigerungen antizipieren, dann besteht die Gefahr,

⁷⁾ Vgl. die zusammenfassende Darstellung bei O. Landmann, Keynes in der heutigen Wirtschaftstheorie, in: Gottfried Bombach u. a. (Hrsg.), Der Keynesianismus I. Theorie und Praxis keynesianischer Wirtschaftspolitik, Entwicklung und Stand der Diskussion, Berlin/Heidelberg/New York 1976, S. 133 ff. Besonders informativ dort die Darstellung des Beitrags der Neuen Mikroökonomie zur theoretisch befriedigenden Erklärung der mangelhaften Anpassungsleistungen des Preismechanismus, wonach die hemmenden Wirkungen unrealisierter Angebotspläne die in den Preisen enthaltenen Handlungsanreize überlagern oder sogar aufheben können. „Die zweiseitige Struktur der Entscheidungsabläufe führt dazu, daß dem einzelnen die Ausdehnung seiner Nachfrage ungerechtfertigt scheint, obwohl sie sich selbst rechtfertigen würden, wenn ‚die anderen auch mitmachten‘“ (S. 172).

⁸⁾ R. Lenk, Konjunkturelle Wirkungen der Staatsverschuldung. Theoretische Aspekte und eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Ifo-Studien, 26. Jg. (1980), S. 219; Lenk zeigt auch, daß der Widerspruch zwischen einer engen fiskalischen Betrachtungsweise und der Forderung, über die Staatsverschuldung antizyklisch gegenzusteuern, sich schon seit dem 18. Jahrhundert durch die wissenschaftliche Literatur zieht.

⁹⁾ Vgl. zur knappen Gegenüberstellung der beiden Gegenpositionen: W. Leibfritz, Maßnahmen zur Überwindung der Wachstumsschwäche und ihre Grenzen — der Beitrag der Fiskalpolitik, in: Ifo-Schnelldienst, 32. Jg. (1979), H. 8, S. 6f.

daß die fortgesetzten fiskal- und/oder geldpolitischen Anreize die realen Größen immer weniger beeinflussen und sich immer mehr lediglich preissteigernd auswirken.

Erläuterung: Jeder Nachfrageschub erleichtert die Durchsetzung von Preis- und Lohnerhöhungen. Ein bestimmter Nachfrageimpuls bewirkt darum immer nur zu einem Teil reale Steigerungen von Produktion und Einkommen, der andere schlägt sich in höheren Preisen und nur nominal — nicht nach der Kaufkraft — höheren Löhnen nieder. Unternehmen und Private haben aber das natürliche Bestreben, ihre reale Position zu halten und zu verbessern. Sie versuchen also immer, mindestens die erwartete Preissteigerungsrate bei ihren Lohn- und Preisforderungen durchzusetzen. Vor allem bei geringen Wachstumsmöglichkeiten kann dies dann zu einem Prozeß führen, bei dem sich Löhne und Preise mehr und mehr gegeneinander aufschaukeln.

Die herkömmliche, aber sehr teure Kur auch für dieses Leiden war die Wirtschaftskrise. Wenn aber keynesianische Wirtschaftspolitik alles daran setzt, durch mehr Staatsnachfrage Wirtschaftskrisen zu verhindern oder abzumildern, denn wird die Inflation auch nie völlig beseitigt. Die Inflationsrate schwankt zwar zyklisch mit der Konjunktur, aber mit jedem Konjunkturzyklus auf einem höheren Niveau, weil die Preissteigerungserwartungen nie auf das Ausgangsniveau zurückgeführt werden.

Genau dies war die Erfahrung der westlichen Industriestaaten mit 30 Jahren keynesianischer Politik. Die vielfach unerträglich hohen Inflationsraten seit Anfang der siebziger Jahre machten dann doch scharfe Bremsmanöver mit entsprechend krisenhaften Folgen unvermeidlich (die Ölkrise 1973 war hier eher Auslöser als Ursache). Die Inflation wurde hierdurch zwar vorübergehend gedämpft, nicht aber entscheidend gesenkt.

Die staatliche Nachfragestimulierung macht vor diesem Hintergrund immer größere Kosten in Form steigender Preise, der gleiche reale Nachfrageimpuls erfordert mehr staatliche Mittel.

Wenn schließlich die antizyklische Globalsteuerung aufgrund von Prognoseunsicherheiten und wegen der Natur politischer Entscheidungsabläufe ihre Nachfragesignale zum falschen Zeitpunkt und/oder in falscher Dosierung setzt, dann kann in Grenzfällen keynesianische Politik das Stagnationsübel nicht nur nicht heilen, sondern noch verschlimmern.

Die Hypothese, daß die Wirtschaftssubjekte ihr Ausgabeverhalten eher an ihren mittelfristigen Erwartungen orientieren (in monetaristischer Terminologie die Theorie des permanenten Einkommens), macht die Nachfrage

unabhängiger von aktuellen Einkommensschwankungen, als es keynesianischer Analyse entspricht. Gleichzeitig reagiert nach der gleichen Theorie das kurzfristige Ausgabeverhalten stärker auf Geldmengenänderungen, als es keynesianischer Analyse entspricht¹⁰⁾. Das permanente Einkommen wird ja definiert als der erwartete Ertragswert des individuellen Gesamtvermögens (zu dem nicht nur klassische Vermögenswerte, sondern z. B. auch der Vermögenswert der eigenen Arbeitsleistung gezählt werden). Weil Geld ein Bestandteil dieses Gesamtvermögens ist, beeinflussen Geldmengenänderungen den Ertragswert des Gesamtvermögens bzw. das permanente Einkommen und damit das Ausgabeverhalten unmittelbar¹¹⁾. Dies hat jedoch nur kurzfristigen Einfluß auf die realen Größen: Führen Geldmengenveränderungen zu Preissteigerungen und werden diese in den wirtschaftlichen Dispositionen mitberücksichtigt, dann sind immer stärkere geldpolitische Anstöße zur Erzielung eines gleichen realen Effektes notwendig.

Die fehlenden langfristigen und die übergroßen kurzfristigen Einflüsse geldpolitischer Kursänderungen auf die realen Größen liefert zusammen mit der unsicheren und variablen Zeitverzögerung der Wirkung einzelner geldpolitischer Maßnahmen die Begründung für die monetaristische Forderung nach konjunkturpolitischer Enthaltensamkeit der Geldpolitik.

Die im Lichte der Theorie des permanenten Einkommens zu grobe Beschreibung des privaten Ausgabeverhaltens liefert die Begründung für die skeptische Haltung der Monetaristen gegenüber der Fiskalpolitik.

Die Monetaristen glauben also *nicht*, mit Hilfe der Geldpolitik die wirtschaftlichen Abläufe steuern zu können, sie meinen vielmehr, daß ein solcher Versuch *fehlschlagen* muß. Sie glauben allerdings, daß eine *stetige* Entwicklung der Geldbasis *auf die Dauer* auch auf die *Erwartungen* und das *Marktverhalten* der Wirtschaftssubjekte verstetigend wirkt.

Die beiden Grundsatzpositionen — die keynesianische und die neoklassische/monetaristische — führen in ihrer reinen Form *auch zu gegensätzlichen* Therapien:

¹⁰⁾ Vgl. M. Friedman, The Demand for Money. Some Theoretical and Empirical Results, in: NBER [Amtliche Abkürzung für: National Bureau of Economic Research], Occ. Paper 68, New York 1959, S. 25.

¹¹⁾ Vgl. auch hier die Darstellung bei O. Landman Keynes ..., a. a. O., S. 185.

Der Keynesianer ist a priori geneigt, Arbeitslosigkeit und Investitionsschwäche auf einen Mangel an Gesamtnachfrage zurückzuführen. Therapie: Mehr Staatsnachfrage.

Der Neoklassiker/Monetarist interpretiert Arbeitslosigkeit und Investitionsschwäche je nach Einzelfall:

— als strukturbedingten Mangel an rentablen Produktionsmöglichkeiten infolge einer zu weit getriebenen Umverteilung, administrativer Hemmnisse, politischer und sozialer Instabilitäten etc.,

— als kurzfristig unvermeidliche Stabilisierungskrise, wenn keynesianische Vollbeschäftigungspolitik an die Grenze der politisch tolerierten Inflationsrate geführt hat,

— als Resultat einer falschen, das Geldmengenwachstum übermäßig begrenzenden Geldpolitik.

Therapie: kurzfristig keine; mittel- und langfristig verstetigtes Geldmengenwachstum, stabile institutionelle Rahmenbedingungen, Zurückhaltung bei der Umverteilung, Abbau administrativer Hemmnisse.

Die keynesianische Diagnose führt zu der Forderung nach kreditfinanzierten Staatsausgaben in einer solchen Höhe, daß zusammen mit den Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen eine Gesamtnachfrage in Höhe des Vollbeschäftigungsgleichgewichts möglich wird.

Aus neoklassischer/monetaristischer Sicht kann dagegen (nicht muß) Staatsverschuldung erfolgreiche Erholung der Wirtschaft geradezu verhindern, weil sie nicht nur nicht an den Ursachen ansetzt, sondern auch jene Zins- und Preissenkungen (bzw. Verlangsamung des Preisanstiegs) verhindern kann, die zu einer

Wiederbelebung der privaten Nachfrage (insbesondere Investitionsnachfrage) führen würden (Verdrängung der privaten durch die staatliche Kreditnachfrage, in der Literatur „crowding out“ genannt.)

Nach überwiegender Auffassung in Wissenschaft und Praxis beschreiben beide Positionen Teilwahrheiten mit je nach Realität wechselnder Gewichtung¹²⁾. Dies macht die Haltung zur Staatsverschuldung schwankend: Während Nachfragebelebung durch Staatsverschuldung einerseits nicht schlecht, in gewissem Umfang sogar notwendig ist, ist sie andererseits auch nicht gut, vielleicht sogar gefährlich für eine dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung.

Auch die empirische Wirtschaftsforschung hatte bisher Schwierigkeiten, *zuverlässige Antworten* zu finden, aus denen sich bei gegebenen Präferenzen *eindeutige Handlungsanweisungen* für die wirtschaftspolitische Praxis ergeben.

Die Bewertung der Staatsverschuldung im konkreten Fall hängt also u. a. davon ab, inwieweit, bzw. ob überhaupt, *zuverlässige Antworten* auf die im folgenden behandelten drei Fragenkomplexe möglich sind:

— Welches sind die identifizierbaren Determinanten des Ausgabeverhaltens der Unternehmen und Verbraucher und des Angebotsverhaltens der Unternehmen und Arbeitnehmer (dazu zählt auch die Preispolitik)?

— Gibt es aussagefähige Meßkonzepte der Wirkungen und Erfolgskontrollen der antizyklischen Fiskalpolitik?

— Gibt es objektive und/oder psychologische Grenzen der Staatsverschuldung, und wo sind diese anzusetzen?

Determinanten des Ausgabe- und Angebotsverhaltens

Fiskalpolitische Maßnahmen sind um so erfolgversprechender

— je mehr die Konsumausgaben und Investitionsentscheidungen von den aktuellen Einkommen und Gewinnen abhängen,

— je mehr die Nachfrageimpulse der Fiskalpolitik auf den Arbeits- und Gütermärkten zu Mengenreaktionen und je weniger sie ledig-

lich zu höheren Preis- und Lohnforderungen führen,

— je geringer die Tendenz der Anbieter auf den Güter- und Arbeitsmärkten ist, erwartete Preissteigerungen in ihren Lohn- und Preisforderungen zu antizipieren.

Durch alle wirtschaftlichen Schwankungen hindurch war in den letzten anderthalb Jahrzehnten in der Bundesrepublik die Entwicklung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte, der Sparquote und des *privaten*

¹²⁾ Zu den unterschiedlichen Folgerungen bei unterschiedlicher Analyse vgl. W. Leibfritz, Ist die finanzpolitische Konjunktursteigerung am Ende?, in: Ifo-Schnelldienst, 31. Jg. (1978), H. 12, S. 3f.

Tabelle 1

Die Entwicklung des Sozialprodukts und wichtiger Nachfragekomponenten 1965–1980 *)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	Reale Veränderung in %															
Bruttosozialprodukt	5,5	2,5	-0,1	6,5	7,9	5,9	3,3	3,6	4,9	0,4	-1,8	5,3	2,8	3,6	4,5	1,8
Letzte Verwendung von Gütern (Privater Verbrauch, Staatsverbrauch, Bruttoinvestitionen und Ausfuhr)	6,7	2,6	-0,3	7,3	9,1	7,4	4,3	4,2	4,6	0,9	-0,7	6,4	3,2	4,0	5,9	2,7
Verfügbares Einkommen der Haushalte (ohne nichtentnommene Gewinne)	8,0	2,3	0,6	5,9	10,2	6,6	5,0	5,3	1,8	1,4	3,5	1,3	2,4	3,7	3,9	1,8
	in % des verfügbaren Einkommens															
Sparquote (ohne nichtentnommene Gewinne)	12,2	11,6	11,3	12,5	13,4	13,7	13,5	14,6	14,0	14,9	15,3	13,5	12,6	12,5	13,1	13,4
Privater Verbrauch	6,9	2,9	1,0	4,5	7,9	7,3	5,2	4,0	2,5	0,3	3,1	3,4	3,5	4,0	3,3	1,5
Staatsverbrauch	5,1	2,4	3,6	0,1	5,1	4,6	6,3	4,6	5,5	4,3	4,5	2,0	0,5	4,2	3,3	2,4
Staatliche Anlageinvestitionen	1,1	0,7	-8,5	6,3	8,9	11,7	0,1	-1,7	-0,5	7,4	-2,7	-3,0	-4,8	5,0	6,1	3,7
Anlageinvestitionen der Unternehmen	5,7	1,3	-6,4	3,5	10,9	10,6	7,8	4,5	0,3	-13,2	-4,5	6,5	5,7	5,1	8,8	3,7
Nettorealeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	6,4	-1,2	-1,2	15,8	3,4	9,7	0,4	2,2	-3,6	-6,2	1,9	6,4	-2,2	4,7	7,4	-1,6
	absolut in %															
Auslastungsgrad der verarbeitenden Industrie **)	91,0 86,4 85,2 87,1 82,0 75,2 80,7 80,2 81,3 84,7 80,6															
	Veränderungen in Prozentpunkten der Vollauslastung															
	-4,6 0,8 1,9 -5,1 -6,8 5,5 -0,5 1,1 3,4 -4,1															
Umlaufrenditen festverzinslicher Wertpapiere ***)	6,8	7,8	7,0	6,7	7,0	8,2	8,2	8,2	9,5	10,6	8,7	8,0	6,4	6,1	7,6	8,6

*) Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1, Konten und Standardtabellen 1980, und eigene Berechnungen.

**) Grad der Kapazitätsausnutzung in % der betriebsüblichen Vollausnutzung, Saisonbereinigte Zahlen des Monats Juli (ab 1978 Juni), Ifo-Schnelldienst, 34. Jg. (1981), H. 4 und eigene Berechnungen

***) Monatsbericht der Deutschen Bundesbank

Verbrauchs von einer hohen *Stetigkeit* gekennzeichnet (Tabelle 1). Bis in die Mitte der siebziger Jahre stieg die Sparquote immer dann leicht an, wenn sich der Anstieg der verfügbaren Einkommen beschleunigte, und sank leicht, wenn er sich verlangsamte, entsprechend der Dauereinkommenshypothese. Lediglich der Anstieg der Sparquote von 14 % 1973 auf 15,3 % in 1975 kann so nicht erklärt werden. Nach 1975 sank die Sparquote schnell ab (auf 12,5 % in 1978), um dann bis 1980 auf 13,5 % wieder anzusteigen.

Die Entwicklung der Konsumausgaben wird also fast ausschließlich von der Entwicklung der verfügbaren Einkommen bestimmt. Dabei zeigen die eher antizyklischen Schwankungen der Sparquote (mit Ausnahme der Krise 1974/75), daß neben den aktuellen Einnahmen auch die Ausgabegewohnheiten der Vergangenheit das Konsumverhalten bestimmen. Weder eine Beschleunigung noch eine Verlangsamung des Anstiegs der realen verfügbaren Einkommen schlägt sofort voll auf den privaten Verbrauch durch. Änderungen im Wachstumstempo der realen verfügbaren Einkommen wirken sich vielmehr zunächst immer unterproportional aus.

Während der siebziger Jahre waren in der Bundesrepublik die Schwankungen in der Entwicklung des privaten Verbrauchs durchweg kleiner als die Schwankungen des Sozialprodukts und aller anderen Nachfragekomponenten. Dies und die mittelfristig recht konstante Sparquote lassen alle Spielarten von Unterkonsumtionstheorien als Erklärung für unbefriedigende Resultate bei Wachstum und Beschäftigung wenig plausibel erscheinen¹³⁾.

Dagegen hatten der Staatsverbrauch und die Staatsinvestitionen in den letzten anderthalb Jahrzehnten wesentlich stärkere und durchweg prozyklische Schwankungen aufzuweisen. Der wichtigste — wenn nicht einzige — Beitrag des Staates zur Konjunkturverstärkung bestand in der antizyklischen Wirkung des großen Blocks der Transfereinkommen¹⁴⁾.

¹³⁾ Solange die Verschuldung des Staates und der Unternehmen zur Absorption des Sparaufkommens ausreicht, kann es zu Stagnation wegen Mangels an privater Binnennachfrage nicht kommen. Dies ist die Achillesferse aller Hypothesen und Projektionen, die davon ausgehen, daß die Angebotsmöglichkeiten mittelfristig stärker wachsen als die Nachfrage — mit der Folge von Unterbeschäftigung.

¹⁴⁾ Von den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte entfielen 1979 nur 50,3 % auf die Nettolohn- und Gehaltssumme, dagegen 27,4 % auf entnommene Gewinne und Vermögenseinkommen

Die staatlichen Anlageinvestitionen wiesen in den letzten anderthalb Jahrzehnten noch stärkere Schwankungen auf als die Anlageinvestitionen der Unternehmen.

Ein Vergleich der Zeitreihen der realen Veränderungsraten der Unternehmensinvestitionen, der letzten Verwendung von Gütern (privater Verbrauch, Staatsverbrauch, Bruttoinvestitionen und Ausfuhr), der Nettorealeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen und des Auslastungsgrades (vgl. Tabelle 1) legt die Vermutung nahe, daß die aktuelle Entwicklung der Nachfrage oder des Auslastungsgrades *allein* zur Erklärung der Schwankungen der Investitionstätigkeit unzureichend ist; dagegen folgen auf stärkere Veränderungen des Nettorealeinkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen mit etwa einjährigem Abstand entsprechende Veränderungen der Investitionstätigkeit¹⁵⁾. Dieser Zusammenhang konstituiert natürlich noch keine kausale Beziehung. Es könnte sein, daß dritte Faktoren sowohl Gewinne als auch Investitionen beeinflussen. Die empirische Evidenz gibt sowohl jenen, die meinen, Investitionen hingen vor allem von der Nachfrage ab, wie auch jenen, die Rentabilitätskriterien (und andere Angebotsbedingungen) als entscheidender ansehen, gleichermaßen genügend Interpretationsspielräume zur Erklärung der Investitionstätigkeit.

Neue Unternehmensbefragungen zeigen, daß neben der Auslastung auch das mittelfristig erwartete Marktwachstum sowie psychologische Faktoren („Investitionsklima“) Einfluß auf

und 26,6 % auf empfangene laufende Übertragungen (im wesentlichen staatliche Transfereinkommen). Welch erheblichen Beitrag zur Verstärkung die Transfereinkommen leisten, wurde 1974/75 besonders deutlich. Von dem Zuwachs der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte von rd. 61 Mrd. in 1975 entfielen nur 20,7 % auf den Zuwachs der Nettolohn- und Gehaltssumme (trotz der Entlastungswirkung der Steuerreform), rd. 25,3 % auf die Zunahme der entnommenen Gewinne und Vermögenseinkommen, dagegen 55 % auf die Zunahme der laufenden Übertragungen. Die konjunkturstützende Entwicklung des privaten Verbrauchs 1975 und 1976 ist nur durch die Transfereinkommen ermöglicht worden.

¹⁵⁾ Es ist auffällig, daß 1972/73 die Zuwachsraten der Investitionstätigkeit trotz anhaltend hoher Auslastung, allerdings bei schlechter Gewinnentwicklung, stark absanken; seit 1976 dagegen ist eine fortlaufende starke Zunahme der Investitionstätigkeit bei zunächst anhaltend schlechter Auslastung zu beobachten, bei seit 1975 wieder deutlich und zuletzt stark ansteigenden Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen.

die Investitionsentscheidungen haben¹⁶⁾. Jede kurzfristige Kausalkette „mehr Staatsnachfrage — mehr Gesamtnachfrage — mehr Unternehmensinvestitionen“ ist offenbar als Erklärungsansatz unzureichend¹⁷⁾. Die Einschätzung der mittel- und längerfristigen Erwartungen scheint die Investitionsentscheidungen stark zu bestimmen. Die aktuelle Situation scheint in dem Maße Bedeutung für die Investitionsentscheidungen zu gewinnen, in dem sie die Erwartungen beeinflusst¹⁸⁾.

Konjunkturtheoretische Modelle kommen bekanntlich zu dem Ergebnis, daß Investitionen um so stärker zu den Konjunkturschwankungen beitragen, je stärker die Investitionen selber mit dem Auslastungsgrad der Unternehmen schwanken. Zinsabhängige Investitionen dämpfen dagegen „bei kontinuierlich steigender Geldmenge und zinselastischer Geldnachfrage die zyklischen Schwankungen“¹⁹⁾.

Bei kontinuierlich steigender Geldmenge und zinselastischer Geldnachfrage sind die Zinsen in einer Situation der allgemeinen Übernachfrage hoch und niedrig bei Nachfragemangel. Wenn nun niedrige Zinsen die Investitionen anreizen und hohe Zinsen die Investitionsnei-

gung dämpfen, dann verstetigt ein verstetigtes Geldmengenwachstum über den Zinsmechanismus auch die Investitionen.

Ein verstetigtes Geldmengenwachstum wirkt demnach verstetigend auf konjunkturelle Schwankungen, wenn und insoweit die Investitionen zinsabhängig sind²⁰⁾. Auch hierüber ist ein eindeutiges empirisches Urteil nicht möglich. Die zyklische Gleichläufigkeit von sinkenden Kapitalmarktzinsen und steigenden Investitionen und umgekehrt während der letzten anderthalb Jahrzehnte (vgl. Tabelle 1) läßt jedoch den Schluß zu, daß unter den Investitionsmotiven auch die Verzinsung alternativer Geldanlagen eine Rolle spielt. Damit würde ein verstetigtes Geldmengenwachstum grundsätzlich einen eigenständigen positiven Einfluß auf die konjunkturelle Verstetigung ausüben. Gleichgültig, wie groß man die Zinsabhängigkeit der Investitionen einschätzt, in jedem Falle scheinen jene nicht folgerichtig zu argumentieren, die einerseits der Zinsentwicklung einen Einfluß auf die Investitionstätigkeit zusprechen, andererseits aber nicht glauben, daß ein verstetigtes Geldmengenwachstum einen Beitrag zur Konjunkturverstetigung leisten könne.

Die Determinanten der Konsumausgaben und des Investitionsverhaltens sind also vielfältig. Das aktuelle Einkommen und die aktuelle Nachfrage spielen eine wichtige, aber nicht die einzige Rolle.

Weitgehende Unsicherheit herrscht über das Verhältnis von Preis- und Mengenreaktionen bei Nachfrageänderungen. Ökonometrische Modelle unterstellen zumeist Mengenanpassung, aber es gibt keine theoretisch fundierte Aufgliederung der Anpassungsreaktionen auf Nachfrageänderungen in Preis- und Mengenanpassung²¹⁾. Das erschwert im konkreten Fall die Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen fiskalischer Impulse erheblich. Das Verhältnis zwischen Preis- und Mengenreaktion auf einen gegebenen Impuls ist zudem keines-

¹⁶⁾ Dagegen haben Steuerrechtsänderungen zumindest kurzfristig offenbar nicht den ihnen von interessierter Seite zugesprochenen Einfluß auf die Investitionsentscheidungen; vgl. H. G. Jatzik/W. Leibfritz/H. Ludwig, Steuerliche Einflüsse auf die Investitionstätigkeit. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, in: Ifo-Schnelldienst, 33. Jg. (1980), H. 30, S. 5 ff.

¹⁷⁾ Leibfritz folgert aus den Erfahrungen der siebziger Jahre: „Ein mittelfristiger Anstieg der Investitionstätigkeit wird daher ohne Verbesserung der Rentabilität nicht möglich sein. Ein kurzfristiges staatliches ‚deficit spending‘, das diesen Aspekt vernachlässigt, wird die Investitionsneigung nicht entscheidend verbessern können.“ In: W. Leibfritz, Ist die finanzpolitische Konjunktursteigerung am Ende?, a. a. O., S. 5.

¹⁸⁾ So könnte auch die aus der Kapazitätsauslastung und den Finanzierungsmöglichkeiten allein nicht zu erklärende Investitionszurückhaltung Anfang der siebziger Jahre zu erklären sein. Den Einfluß mittel- und längerfristiger Faktoren auf das Investitionsverhalten betont auch die Bundesbank, wenn sie zur Investitionsentwicklung des Jahres 1980 feststellt: „Wenn trotz der im ganzen verschlechterten Ertragsverhältnisse die Investitionsbereitschaft der Unternehmen, wie erwähnt, hoch blieb, so deutet dies darauf hin, daß die Unternehmen bei ihren Investitionsentscheidungen — im Gegensatz zu früheren Verhaltensmustern — verschiedentlich nicht mehr so sehr die aktuelle Ertragslage und die kurzfristigen Ertragsaussichten im Blickfeld haben als vielmehr die Sicherung ihrer Wettbewerbsposition auf etwas längere Sicht.“ In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Oktober 1980, S. 13 f.

¹⁹⁾ J. Kromphardt, Über den heutigen Stand der Konjunkturtheorie, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 193 (1978), S. 100.

²⁰⁾ Kromphardt weist darauf hin, daß man zu diesem Resultat anhand des eher keynesianischen Modells von A. Phillips kommt, aber auch dann; wenn man wie H. Loef, die Gütermarktanalyse von Phillips mit monetaristischen Elementen bei der Geldmarktanalyse verknüpft; vgl. J. Kromphardt, a. a. O., S. 103 ff., sowie A. Phillips, A Simple Model of Employment, Money and Prices in a Growing Economy, in: *Economica*, Vol 28 (1968); weiterhin H. Loef, Ein monetäres Modell zyklischen Wachstums, Berlin 1976. Vor diesem Hintergrund soll auch ein Keynesianer guten Gewissens für ein Konzept verstetigten Geldmengenwachstums eintreten können.

²¹⁾ Vgl. J. Kromphardt, Über den heutigen Stand der Konjunkturtheorie, a. a. O., S. 109 f.

wegs stabil, sondern schwankt je nach Situation und von Land zu Land.

Während einst die auf vielen Märkten zu beobachtende *Preisträgheit*, wenn es um die Anpassung an sinkende Nachfrage ging, eine Ursache für das Versagen klassischer Rezepturen und den Erfolg keynesianischer Therapien war, ist heute die *Mengenträgheit* bei der Reaktion auf fiskalische Nachfrageimpulse eine Ursache für die gewachsene Skepsis gegenüber keynesianischer Therapien. Beides läßt sich jedenfalls *teilweise* erklären mit *unrealistischen wirtschaftlichen Erwartungen*. Im Falle sinkender Nachfrage erscheint eine Mengenanpassung bei starren Preisen oft einzelwirtschaftlich sinnvoller, solange Ursachen, Dauer und Ausmaß des Nachfragerückgangs nicht voll überschaubar sind²²⁾. Im Falle steigender Nachfrage können Preis- (oder Lohn-) mehrforderungen anstelle von Mengenanpassungen dann einzelwirtschaftlich sinnvoll erscheinen, wenn man den Nachfrageanstieg als vorübergehend ansieht (so daß Kapazitätserweiterung nicht lohnt) und/oder wenn man (weiter) steigende Preise erwartet und sich um Absicherung der eigenen Realposition bemüht.

Je größer der Einfluß der mittel- und langfristigen *Erwartungen* auf das Ausgabeverhalten und insbesondere je ausgeprägter dabei das Bemühen ist, die Reaktion auf künftige Preissteigerungen schon heute vorwegzunehmen, desto weniger erfolgversprechend kann eine Fiskal- und Wachstumspolitik sein, die vor allem auf eine Erhöhung der nominalen Nachfrage setzt — vor allem aber, desto weniger ist Stabilisierung ohne Stabilisierungskrise und vorübergehende Unterbeschäftigung möglich²³⁾.

²²⁾ Hier setzt bekanntlich die Neue Mikroökonomie an: „Starre Preise, ungeräumte Märkte und damit auch ungenutzte Ressourcen lassen sich also erklären, sobald in Rechnung gestellt wird, daß die Wirtschaftssubjekte ihr Verhalten aufgrund lückenhafter Informationen bestimmen müssen und deshalb jedes Gleichgewicht nur mit Verzögerung erreicht werden kann.“ In: O. Landmann, Keynes ..., a. a. O., S. 167; dieses „false trading“ führt dann zu einer Kettenreaktion, in der Budget- und Nachfragepläne über den Haufen geworfen werden. Der negative Keynesische Multiplikator ist eine Beschreibung der Folgen solch einer Kettenreaktion.

²³⁾ Die unterschiedlichen Erscheinungsformen von Stagflation haben letztlich alle ihre Erklärung in dem mehr oder weniger erfolgreichen Bemühen der Wirtschaftssubjekte, sich gegen Verluste ihrer Realposition vorausschauend abzusichern. Das gilt für den makroökonomisch-keynesianischen Ansatz, der den Kostendruck in den Mittelpunkt stellt, für preistheoretische Ansätze (administrierte Preise, Preisstarrheit wegen unvollkommener Information),

Die Wirtschaftssubjekte bleiben nämlich in diesem Fall von kurzfristigen Datenänderungen ziemlich unbeeindruckt. Sie ändern ihr Verhalten erst dann grundlegend, wenn die Datenänderungen so gravierend sind, daß sie die Überzeugung gewinnen, hier kündige sich eine mittel- und langfristig neue Entwicklung an. Das bekannteste Beispiel ist die sogenannte Inflationsmentalität: Wenn die Beteiligten hartnäckig glauben, auch künftig werde es Inflationsraten in einer bestimmten Höhe geben und hierauf ihre Preis- und Lohnforderungen abstimmen, dann wird es bei einer scharfen Inflationsbekämpfung so lange zu Arbeitslosigkeit und Wachstumsverlusten kommen, bis die Beteiligten verstanden haben, daß ihre Lohn- und Preisforderungen zu hoch waren.

Seit den späten sechziger Jahren hat in allen westlichen Industriestaaten vor allem der Anstieg der Inflationserwartungen mit immer schnellerer Vorwegnahme künftig erwarteter Inflationsraten in heutigen Preis- und Lohnforderungen eine nachfrageorientierte Vollbeschäftigungspolitik ständig unwirksamer gemacht²⁴⁾. Wo diese inflationstreibende Erwartungsdynamik gebrochen oder mit mehr oder weniger Erfolg gebremst wurde, geschah dies ausnahmslos durch eine Stabilisierungskrise mit zunächst weiter steigenden Preisen und sinkender Beschäftigung.

für den Sonderfall des Kostendrucks am Arbeitsmarkt wegen entsprechenden Gewerkschaftsverhaltens wie auch aus monetaristischer Sicht. Die monetaristische Argumentationskette ist dabei bekanntlich: Steigende Geldmenge und sinkende Zinsen, bewirkt durch expansive Politik, wirken zunächst lehrbuchmäßig in Richtung höherer Ausgaben. Wenn dann die Preise nachfragebedingt schneller steigen als die Reallöhne, führt dies zu steigenden Nominallohnforderungen und damit zu einem (beschäftigungsbremsenden) Reallohnanstieg. Sobald alle Erwartungen an bestimmte nominale Zuwächse angepaßt sind, kann eine neue Beschäftigungssteigerung nur durch eine nochmalige Steigerung des Nominallohnzuwachses erfolgen. Die an dieser Gedankenkette geübte Kritik, die Monetaristen mäßen der Marktmacht zu geringe Bedeutung zu und unterstellten einfach Wettbewerbsmärkte, übergeht den impliziten Kern monetaristischer Argumentation, daß die wichtigste Quelle von Marktmacht das Fehlen eines Sanktionsmechanismus bei einer sich an alle Nominalzuwächse anpassenden Geldpolitik sei.

Vgl. zur Darstellung der Stagflationsprobleme und seiner theoretischen Erklärungen K. Keinath, Theoretische Aspekte der Stagflationserklärung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 193 (1978), S. 193 ff.

²⁴⁾ Die Anpassung der Erwartungshaltungen führt bekanntlich zu einer Rechtsverschiebung der Phillips-Kurve und macht den trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit zu einem kurzfristigen

Diese historische Erfahrung, für die es plausible theoretische Erklärungen gibt²⁵⁾, legt die Schlußfolgerung nahe, daß Nachfragestimulierung als Dauertherapie von Konjunktur- und Wachstumsschmerzen dazu tendiert, sich abzunutzen. Ihr Nutzen als zeitlich begrenzte Überbrückungshilfe kann nur anhand des konkreten Falles beurteilt werden; er hängt ab von den spezifischen Preis- und Mengenelektizitäten in bezug auf einen spezifischen Nachfrageimpuls.

An dieser Stelle löst sich der theoretische Streit zwischen den scheinbar unvereinbaren Grundsatzpositionen von Keynesianern und Monetaristen auf in „einen theoretisch banalen, nur empirisch entscheidbaren Streit über die Größenordnung von Elastizitäten“²⁶⁾. Für die Dauerhaftigkeit dieses Streits scheint gesorgt, denn mit den zugrunde liegenden konjunkturellen Faktoren ändern sich auch ständig die Preis- und Mengenelektizitäten. Der Prinzipienstreit zwischen Keynesianern und Neoklassikern/Monetaristen ist also prinzipiell kaum entscheidbar, denn die gegensätzlichen wirtschaftlichen Verhaltensweisen, auf die sich die Kontrahenten berufen, sind allesamt gleichzeitig in der Realität zu beobachten: Orientierung der Investitionen an der kurzfristigen Nachfrage und den längerfristigen Absatz- und Gewinnerwartungen, kurzfristiger Glaube an die Stabilität des Geldwertes (Geldillusion) in mehr oder minder starkem Umfang, gleichzeitig Vorwegnahme erwarteter

Scheinzusammenhang; vgl. K. W. Rothschild, Die Phillips-Kurven-Diskussion, in: E. Nowotny (Hrsg.), Löhne, Preise, Beschäftigung, Frankfurt 1974, S. 39 ff.

Keinath zeigt empirisch für die Bundesrepublik, wie sich in der ersten Hälfte der siebziger Jahre der Zusammenhang zwischen Preisentwicklung und Arbeitslosigkeit veränderte; vgl. Keinath, Theoretische Aspekte ... a. a. O., S. 217 ff.

²⁵⁾ Gärtner zeigt, daß ein ehrgeiziges angekündigtes Beschäftigungsziel, das von den Akteuren als Prioritätsaussage der Regierung verstanden wird, zu einer Verschiebung der Phillips-Kurve führt, dergestalt, daß gleiche Beschäftigung mit zunehmender Inflation bzw. ein bestimmtes Inflationsniveau mit mehr Arbeitslosigkeit erkaufte werden muß. Dieses Ergebnis folgt rein logisch aus vernünftigen Annahmen über den Einfluß eines als „Vollbeschäftigungsgarantie“ verstandenen Vollbeschäftigungszieles auf die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte. Auf anderem Wege kommt Gärtner also zu ähnlichen Schlußfolgerungen wie die Monetaristen, nur daß der Transmissionsmechanismus ein anderer ist; vgl. M. Gärtner, Phillips-Kurve und staatliches Beschäftigungsziel im Zeitalter der Globalsteuerung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 192 (1977/78), S. 481 ff.

²⁶⁾ G. Bombach u. a. (Hrsg.), Der Keynesianismus I, Berlin—Heidelberg—New York 1976, Einleitung der Herausgeber, S. 5.

ter Preissteigerungen in heutigen Angebotsentscheidungen, Preis- und Lohnforderungen.

Die Diskussion müßte also gehen um die in einer spezifischen Situation dominanten und weniger dominanten Einflußfaktoren — und dies ist mit Schwierigkeiten verbunden: Auf schwankendem theoretischen Fundament können ökonometrische Modelle zwar viele nützliche Informationen, aber keine eindeutigen Kausalitätszuweisungen liefern. Die in der empirischen Forschung bestätigte Konkurrenz einer Vielfalt von Einflußfaktoren überläßt allen theoretischen Glaubensrichtungen und fast jedem Vorurteil den zum Überleben notwendigen Entfaltungsspielraum. Eine empirisch gehaltvolle allgemeine Theorie des Ausgabe- und Angebotsverhaltens im Konjunkturverlauf, die zuverlässige Prognosen der Wirkungen staatlicher Maßnahmen gestatten würde, gibt es bislang nicht²⁷⁾; also sind auch zuverlässige Aussagen über die Wirkungen einer bestimmten Staatsverschuldung über qualitative Richtungsangaben hinaus nicht möglich²⁸⁾.

²⁷⁾ „Keiner der ... Versuche der Monetaristen, ihre Theorie als die in der empirischen Bewährung überlegene zu bestätigen, hat eine allseits akzeptierte Entscheidung zwischen den getesteten Antithesen herbeigeführt. Denn das statistische Bild volkswirtschaftlicher Entwicklungen läßt immer wieder gegensätzliche theoretische Interpretationen zu, besonders wenn Faktoren, die ein Phänomen alternativ erklären könnten, gemeinsam auftreten.“ In: O. Landmann, Keynes ... a. a. O., S. 191.

²⁸⁾ Kennzeichnend dafür die Instabilität der Multiplikatoren in empirischen Tests der Wirkungen finanzpolitischer Maßnahmen. Welch gänzlich vermutete Zusammenhänge zwischen Finanzpolitik und wirtschaftlicher Entwicklung sich ergeben können, zeigt ein schönes Beispiel von Krelle. Nach der Darstellung verschiedener Prognoserechnungen mit dem Bonner Prognosemodell stellt Krelle fest: „Erstaunlich ist, daß die Zahl der Arbeitslosen schon bei relativ mäßiger Vergrößerung des Staatshaushaltsdefizits wesentlich reduziert werden kann, allerdings auf Kosten höherer Preissteigerungsraten. Diese kommen im wesentlichen dadurch zustande, daß die höheren Staatsausgaben sofort zu höheren Lohnsteigerungen führen: Die Gewerkschaften leisten die zusätzliche Kaufkraft im wesentlichen in die Taschen der Arbeiter. Natürlich hat dies eine relative Abwertung der DM zur Folge, und diese Abwertung ist es, die auf dem Weg über den Außenhandel den positiven realen Effekt zu dieser Größenordnung anhebt.“ (!) In: W. Krelle, Die Wachstumsmöglichkeiten der Bundesrepublik in den achtziger Jahren, in: D. Duwendag und H. Siebert (Hrsg.), Politik und Markt: Wirtschaftspolitische Probleme der achtziger Jahre (Hans Karl Schneider zum 60. Geburtstag gewidmet), Berlin 1980, S. 18. Hier entfaltet sich also die beschäftigungssteigernde Wirkung des Staatsdefizits an allen Keynesianischen Zusammenhängen vorbei durch die Hintertür der DM-Abwertung.

Zur Praxis der antizyklischen Finanzpolitik

Die Schwierigkeiten in der Praxis der antizyklischen Politik beginnen in der Theorie, nämlich mit der Frage nach dem richtigen Meßkonzept der antizyklischen Wirkungen. Überschüsse und Defizite der öffentlichen Haushalte als solche sagen über Konjunkturlagen noch nicht viel aus²⁹⁾. Es gibt zur Messung dieser Konjunkturlagenwirkungen eine Menge unterschiedlicher Konzepte³⁰⁾.

Einige dieser Budgetkonzepte, wie das des Sachverständigenrates, stellen ab auf den Vergleich mit einer Basisperiode, in der die Finanzpolitik konjunkturalneutral war, andere bevorzugen den Vorjahresvergleich³¹⁾. Übereinstimmung besteht darin, daß Konjunkturalneutralität dann gegeben sei, wenn der Staat für sich genommen den Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials

²⁹⁾ Vgl. H. S. Spahn, Keynes in der heutigen Wirtschaftspolitik, in: G. Bombach u. a., Der Keynesianismus I, Berlin—Heidelberg—New York 1976, S. 249 ff.

³⁰⁾ Vgl. R. Lenk, Konjunkturpolitische Wirkungen ..., a. a. O., S. 221 ff.

³¹⁾ Der Sachverständigenrat stellt als Regel zur konjunkturalneutralen Staatsverschuldung auf: „Konjunkturalneutral ... ist eine längerfristige Kreditaufnahme der öffentlichen Hand, die von einer konjunkturalneutralen Basis aus mit der gleichen Rate wächst wie das Sozialprodukt.“ In: Jahresgutachten 1970/71, Tz. 3463. Die Konjunkturalneutralität wird weiter definiert durch eine Ausgaben-, eine Steuereinnahmen- und eine Reihe von Nebenregeln; vgl. die Darstellung im Anhang des Jahresgutachtens und die zusammenfassende Analyse bei Th. Thormählen, Der konjunkturalneutrale Haushalt — Tautologie ohne empirischen Aussagegehalt, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 56 (1976), S. 370 ff. Abweichungen von der „normalen“ Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch den Staat hält der Sachverständigenrat dann für konjunkturalneutral, wenn analoge Änderungen auf der Einnahmenseite (ohne Kreditaufnahme) stattfinden. Das Konzept umfaßt nur Primärwirkungen. Struktureffekte werden nicht berücksichtigt. Insbesondere die Vernachlässigung von Struktureffekten zeigt die Keynesische Ahnenschaft dieses Konzepts. Vgl. Jahresgutachten 1979/80, Bundestagsdrucksache 8/3420, S. 216 ff. Das Problem ist beim Konzept des Sachverständigenrates die Wahl eines überzeugenden Basisjahres (vgl. auch Fußnote 32). Für kurzfristige Analysen ist in jedem Falle ein Vorjahresvergleich geeigneter, dem etwa Lenk bevorzugt; vgl. R. Lenk, Konjunkturpolitische Wirkungen ..., a. a. O., S. 22. Auch die vom DIW als Indikator benutzten „Nachfrageimpulse“ (definiert als absolute Differenz zwischen den staatlichen Käufen und dem Übertragungssaldo im Vergleich zum Vorjahr) stellen auf die Impulsveränderung gegenüber dem Vorjahr ab; vgl. D. Teichmann/D. Vesper, Öffentliche Haushalte 1980/81. Gratwanderung zwischen Konsolidierung und Absicherung der Beschäftigung, in: DIW-Wochenbericht, Jg. 47 (1980), S. 385.

nicht verändert. Je nach gewähltem Konzept werden unterschiedliche konjunkturelle Impulse der Staatstätigkeit ausgewiesen, ja selbst die Umstellung des Konzepts des konjunkturalneutralen Haushalts des Sachverständigenrats auf eine neue Basisperiode brachte, bezogen auf die einzelnen Haushaltsjahre, eine erhebliche Veränderung der ausgewiesenen konjunkturellen Impulse³²⁾. Thormählen grundsätzliche methodische Kritik am Konzept des konjunkturalneutralen Haushalts des Sachverständigenrates gilt letztlich für alle Budgetkonzepte, die es unternehmen, den konjunkturellen Impuls des Staates isoliert anhand einer Saldogröße zu messen: „Weder der einfache Budgetsaldo noch der konjunkturalbereinigte Budgetsaldo des Sachverständigenrates stellen einen aussagefähigen Maßstab für die Wirkungen der Finanzpolitik oder eine sinnvolle Leitlinie für eine auf Verstärkung der wirtschaftlichen Entwicklung ausgerichtete Budgetpolitik dar. Salden sind in ihrer Aussagefähigkeit begrenzt, weil sie letztlich das Ergebnis des Zusammenwirkens von privaten und staatlichen Entscheidungsträgern sind, weil sie Erwartungsparameter und keine Handlungsparameter darstellen und weil sie sich aus verschiedenen Komponenten mit verschiedenen Nachfrage- und Wachstumseffekten zusammensetzen.“³³⁾

Budgetkonzepte können also nur grobe Richtwerte liefern; zur „Feineinstellung“ einer antizyklischen Politik und insbesondere einer konjunkturalgerechten Verschuldung taugen sie nicht. Je nach Budgetkonzept kann vielmehr häufig ein- und derselbe öffentliche Haushalt als konjunktural expansiv, neutral

³²⁾ Im Jahresgutachten 1979/80 hat der Sachverständigenrat ein Konzept des konjunkturalneutralen Haushalts fortgeschrieben. Gründe waren der Übergang zu neuen Berechnungen des Produktionspotentials, eine geänderte Berücksichtigung sonstiger Einnahmen, der Übergang von der Finanzstatistik zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Rechnungsgrundlage und der Übergang zu einem neuen Basiszeitraum (statt des Jahres 1966 der Durchschnitt der tatsächlichen Strukturquoten der Jahre 1966—1977). Ohne den gleichzeitigen Übergang zu einem neuen Produktionspotential hätten die Revisionen eine erhebliche Änderung der ausgewiesenen Impulse ergeben. Nur durch eine glückliche Hand bei der Abstimmung der verschiedenen Revisionskomponenten ist es dem Rat offenbar gelungen, Verschiebungen bei ausgewiesenen konjunkturellen Impulsen in Grenzen zu halten; vgl. Jahresgutachten 1978/79, a. a. O., S. 218 ff.

³³⁾ Th. Thormählen, Der konjunkturalneutrale Haushalt ..., a. a. O., S. 376.

oder kontraktiv dargestellt werden³⁴). Immerhin kommen auch die unterschiedlichen Konzepte bei der Beurteilung der Finanzpolitik der siebziger Jahre in einem wichtigen Punkt zu einem übereinstimmenden Ergebnis (vgl. Tabelle 2):

Während der gesamten siebziger Jahre, mit Ausnahme der Jahre 1974 und 1975, waren die Wirkungen der Finanzpolitik prozyklisch. Trotz Vollbeschäftigung wirkte die Finanzpolitik der Jahre 1970 bis 1973 expansiv, 1977 bei schwachem Wirtschaftswachstum kontraktiv, 1978 und 1979 bei einer voll in Gang befindlichen wirtschaftlichen Belegung wiederum expansiv. Von der Finanzpolitik der siebziger Jahre gingen also ebenso häufig destabilisierende wie stabilisierende Wirkungen aus. Sie hat zwar 1974/75 den Konjunkturreinbruch

³⁴) Vgl. ders., Ein Saldo ist ein Saldo, in: Kredit und Kapital, 5. Jg. (1980), S. 128.

entscheidend abgemildert, aber durch ihr prozyklisches Verhalten zu Beginn der siebziger Jahre wahrscheinlich zur Schärfe der Stabilisierungskrise beigetragen. 1976/77 hat sie die Entfaltung eines selbsttragenden Aufschwungs verhindert, 1978/79 die im Aufschwung liegende Chance zur deutlichen Rückführung der Staatsverschuldung nicht genutzt. Diese Kritik gilt dann, wenn man sich auf den Boden einer keynesianischen Argumentationsweise stellt. Sie läßt weitergehend prinzipielle Zweifel der Angebotstheoretiker außer acht.

Diese praktischen Fehlleistungen wären *dan* kein Grund zur Entmutigung, wenn sie das Ergebnis *eindeutiger und künftig vermeidbarer* Fehlentscheidungen wären. Wie aber, wenn solche Fehlentscheidungen wegen der konjunkturellen Diagnose- und Prognoseunsicherheiten, wegen der föderativen Finanzver-

Tabelle 2

Die Impulse der Finanzpolitik für die Konjunktur in Mrd. DM

Jahr	Konjunktureller Impuls (SVR) ^{a)}	Nachfrageimpulse (DIW) ^{b)}	Konjunkturelle Effekte (Ifo) ^{c)}	Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften gemäß volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung ^{d)}	Veränderung des Finanzierungssaldos ^{e)}
1967	- 3,6		+ 4,3	- 6,0	- 1,7
1968	- 1,7		+ 0,7	- 4,1	+ 1,9
1969	- 4,2		- 9,1	+ 5,2	+ 9,3
1970	+13,6		+ 8,1	- 5,0	-10,2
1971	+18,3		+ 9,3	- 8,6	- 3,6
1972	+ 9,8		+ 3,2	-13,7	- 5,1
1973	+ 7,3		- 7,4	- 3,5	+10,2
1974	+14,6	+17	+23,6	-18,5	-15,0
1975	+35,9	+38	+37,3	-57,1	-38,6
1976	+12,5	-13	-11,1	-41,2	+15,9
1977	- 1,2	-13	-18,6	-25,5	+15,7
1978	+16,2	+10	+ 1,5	-32,1	- 6,6
1979	+22,8	+ 6	+ 5,4	-39,7	- 7,6
1980	+45,6	+ 5	+ 0,3	-55,1	-15,4

^{a)} Errechnet aus der Abweichung der finanzwirtschaftlichen Strukturquoten von den Basisquoten, die für die Jahre bis 1966 aus dem Jahre 1966, seit 1974 als Durchschnittswerte eines zwölfjährigen Vergangenheitszeitraumes errechnet werden. Vgl. im übrigen die Erläuterungen auf S. 216ff. des Jahresgutachtens 1978/79 des Sachverständigenrates, a. a. O.

^{b)} Differenz zwischen staatlichen Käufen und Übertragungssaldo im Vergleich zum Vorjahr. Vgl. D. Teichmann und D. Vesper, a. a. O., S. 386

^{c)} Wirkungen der Haushalte der Periode plus Folgewirkungen der Haushalte und Periode t-1 im Vergleich zum Vorjahr. Vgl. R. Lenk, Konjunkturelle Wirkungen . . . , a. a. O. S. 227

^{d)} Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

^{e)} Positives Vorzeichen bedeutet sinkende Nettokreditaufnahme

fassung, wegen der Irrationalität politischer Entscheidungsprozesse und der Umsetzungsdauer solcher Entscheidungen unvermeidlich wären? Dann könnte es sein, daß die Finanzpolitik ihre Verstetigungsaufgabe durch ein trendorientiertes Wachstum der Staatsausgaben unter Verzicht auf antizyklische Einzelmaßnahmen besser erfüllen würde. Die Frage ist also, ob eine antizyklisch wirkende Politik im normalen Auf und Ab der Konjunktur überhaupt möglich ist, weniger dagegen ob sie, wenn sie möglich wäre, auch wirksam wäre.

Die hier allein mögliche empirische Entscheidung³⁵⁾ ist schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Die Unterschiede von Land zu Land erschweren die für ein begründetes Urteil notwendige Vergleichbarkeit³⁶⁾, und kaum je wird sich der Einwand entkräften lassen, daß ja alles besser wäre, wenn nur die Prognostiker, Beamten, Politiker besser wären.

Besonders folgende Einzelprobleme der antizyklischen Finanzpolitik haben sich bisher als ungelöst erwiesen:

— Unvermeidbare Wirkungsverzögerungen bewirken häufig, daß besonders aufgelegte Konjunkturprogramme (die allerdings nur einen Teil der konjunkturellen Gesamtwirkun-

gen der Finanzpolitik ausmachen) nicht, wie beabsichtigt, antizyklisch, sondern prozyklisch wirken³⁷⁾.

— Beschäftigungsprobleme, die sich aus einem erhöhten Strukturanpassungsbedarf ergeben, können mit antizyklischer Nachfragesteuerung zwar kurzfristig überdeckt, aber nicht gelöst werden³⁸⁾.

— Die Hoffnung, es sei ein zyklischer Ausgleich einer konjunkturbedingten Verschuldung durch ebenfalls konjunkturbedingte Überschüsse möglich, hat sich als Illusion erwiesen. Vielmehr hat die (durch die Erfahrung 1976/77 bestätigte) Scheu vor den rezessiven Wirkungen eines schnellen Abbaus der Neuverschuldung³⁹⁾ zum sogenannten „Sperrklineneffekt“ geführt: Es geht mit der Verschuldung immer nur hoch; nicht einmal ein deutlicher Abbau der Neuverschuldung im Konjunkturaufschwung scheint möglich.

— Nur ein kleinerer Teil der gegenwärtigen Neuverschuldung läßt sich noch durch eine der Unterauslastung des Produktionspotentials entsprechende Antizyklik erklären. Die Neuverschuldung von 39,7 Mrd. DM im Jahre 1979 fand statt bei einer weitgehend wieder erreichten Normalauslastung des Produktionspotentials⁴⁰⁾. Ihr Anstieg auf 55,1 Mrd. DM im Jahr 1980 war durch den beginnenden Konjunkturrückgang nicht gerechtfertigt. Es gab nämlich 1980 keine Nachfragerlücke bei den Privaten. Im Gegenteil: Die Nettoneuverschuldung von Staat und Unternehmen überstieg die Nettosparleistung der privaten Haushalte erheblich (vgl. Tabelle 3). Die jährliche Neuverschuldung, einst geplant als Instrument der Antizyklik, ist weitgehend zur Dau-

³⁵⁾ Kromphardt schreibt: „Die wirtschaftspolitisch entscheidende Frage, ob antizyklische Finanzpolitik (im Sinne der Konjunkturpolitik mit beabsichtigter antizyklischer Wirkung) oder eine trendorientierte Verstetigung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen die konjunkturelle Entwicklung eher stabilisiert, kann nur empirisch unterschieden werden ... Im Verlauf der langanhaltenden Diskussion zu dieser Frage konnte immerhin in dem Punkt Einigung erzielt werden, daß auch überzeugte Monetaristen als die heftigsten Kritiker der antizyklischen Konjunkturpolitik inzwischen klargestellt haben, daß eine tatsächlich antizyklisch wirkende Politik einer verstetigten Politik überlegen ist.“ In: J. Kromphardt, Über den heutigen Stand ..., a. a. O., S. 111 f. M. Neumann gibt aus monetaristischer Sicht zu, daß gegenwärtig nur eine Relativierung, aber keine empirische Entscheidung über die Wirksamkeit der Fiskalpolitik möglich ist. In einer empirischen Untersuchung kommt Naumann zum Ergebnis, daß private und öffentliche Investitionen einen Multiplikatoreffekt von 2 haben, dagegen setzt er den expansiven Effekt von staatlichem Konsum oder Transferzahlungen nur mit 1 an; vgl. M. Neumann, Privates Sparen und die Wirksamkeit der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in: Finanzarchiv, Bd. 36 (1977/78), S. 249 ff.

³⁶⁾ In einem internationalen Vergleich kommt Leibfritz zu dem Ergebnis, in der Kombination von Staatsverschuldung und wichtigen gesamtwirtschaftlichen Indikatoren weise jedes Land sein eigenes Profil auf. „Es ist daher nicht einfach, zu übergreifenden, allgemeinen Aussagen zu gelangen.“ In: W. Leibfritz, Staatsverschuldung — Aspekte der internationalen Problematik, in: Ifo-Studien, 26 Jg. (1980), S. 195 ff.

³⁷⁾ So etwa das 1977 aufgelegte Zukunftsinvestitionsprogramm, daß im wesentlichen erst 1978 und 1979 nachfragewirksam wurde und dann zu den Überhitzungserscheinungen in der Bauwirtschaft beitrug; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1978/79, Tz. 215 ff.

³⁸⁾ Vgl. H. P. Spahn, Keynes in der heutigen Wirtschaftspolitik ..., a. a. O., S. 273.

³⁹⁾ Vgl. O. Ganderberger, Grenzen der Staatsverschuldung. Theoretische Erkenntnisse und Anwendung auf die Bundesrepublik Deutschland, in: Beihfte zur Konjunkturpolitik, Nr. 27/1980.

⁴⁰⁾ Mit 96,5 % war die Normalauslastung des Produktionspotentials 1979 fast schon wieder erreicht. Von einer klassischen keynesschen Unterbeschäftigungssituation konnte also nicht mehr gesprochen werden. „Das bedeutet auch: Das Defizit der öffentlichen Haushalte kann dauerhaft nicht mehr dadurch kleiner werden, daß sich der Auslastungsgrad des derzeitigen Produktionspotentials erhöht.“ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1978/79, Tz. 113 und 231.

Tabelle 3

Nettoveränderung der Forderungen bzw. Verbindlichkeiten der nichtfinanziellen Sektoren 1970-1980

Jahr	Produktions- unternehmen (ohne Finanzierung von Wohnbauten)		Finanzierung von Wohnbauten		Staat (Gebietskörper- schaften und Soz. Versicherung)		Private Haushalte		Nichtfinanzielle Sektoren (ohne übrige W...)	
	Mrd. DM	% des BSP	Mrd. DM	% des BSP	Mrd. DM	% des BSP	Mrd. DM	% des BSP	Mrd. DM	% des BSP
1970	-35,1	5,2	-20,8	3,1	2,2	0,3	53,9	7,9	0,2	0
1971	-36,1	4,8	-23,8	3,1	- 1,1	0,1	59,7	7,9	- 1,3	0,2
1972	-32,3	3,9	-34,6	4,2	- 4,1	0,5	70,1	8,5	- 0,8	0,1
1973	-34,7	3,8	-41,5	4,5	10,5	1,1	72,6	7,9	6,9	0,7
1974	-27,4	2,8	-26,1	2,6	-13,6	1,4	84,9	8,6	17,8	1,8
1975	-12,2	1,2	-23,4	2,3	-59,8	5,8	96,4	9,3	1,0	1,0
1976	-20,3	1,8	-27,3	2,4	-40,7	3,6	87,4	7,8	- 0,8	0,7
1977	-20,5	1,7	-35,2	2,9	-29,7	2,5	85,0	7,1	- 0,4	0
1978	- 0	0	-47,0	3,6	-35,3	2,7	88,4	6,8	6,0	0,5
1979	-29,8	2,1	-57,8	4,1	-39,8	2,8	101,1	7,2	-26,4	1,8
1980	-43,2	2,9	-59,0	3,9	-50,9	3,4	109,3	7,3	-43,8	2,9

Quelle: Monatsberichte der deutschen Bundesbank und eigene Berechnungen

erfinanzierungsquelle normaler staatlicher Aufgaben geworden.

— Die meisten staatlichen Aktivitäten, auch die Bautätigkeit, sind, wenn sie Sinn haben sollen, auf Stetigkeit und Dauerhaftigkeit angelegt und darum zum antizyklischen Einsatz völlig ungeeignet, wenn man Wechselbäder von unvernünftiger Sparsamkeit und forciert Verschwendung vermeiden will⁴¹⁾.

Solange eine Lösung dieser Probleme nicht in Sicht ist, scheint die Forderung des Sachverständigenrates beherzighenswert, daß „die Rolle

der Finanzpolitik im Konzept der Globalsteuerung weniger anspruchsvoll formuliert werden sollte, diese Rolle dann aber konsequent als bisher auszufüllen wäre“⁴²⁾. Dies alles erlaubt kein abschließendes Urteil über die Sinn und die Möglichkeiten einer antizyklischen Finanzpolitik, aber „das grenzenlose Vertrauen in die Möglichkeiten der Nachgefeinsteuern“, das Landmann als „Quintessenz einer sehr überspitzten Form des Keynesianismus“ bezeichnet⁴³⁾, scheint denfalls durch die Erfahrungen der siebziger Jahre widerlegt.

Grenzen der Staatsverschuldung?

Bisher war von den theoretischen und praktischen Fundamenten der Staatsverschuldung als einem Instrument der Wirtschaftslenkung die Rede. Es hat sich dabei gezeigt:

— daß eine eindeutige Entscheidung zwischen keynesianischen und neoklassischen/monetaristischen Lenkungs Konzepten weder theoretisch noch (bislang) empirisch möglich ist,

— daß vielmehr die Bestimmungsgründe des Ausgabe- und Angebotsverhaltens der Wirt-

schaftssubjekte vielschichtig und in ihrer Gewichtung schwer bestimmbar bleiben,

— daß jedoch eine Abnutzung keynesianischer Rezepturen bei fortgesetzter Anwendung unverkennbar ist⁴⁴⁾,

— daß die praktische Bewährung der antizyklischen Finanzpolitik mangelhaft war

⁴²⁾ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1974/75.

⁴³⁾ O. Landmann, Keynes, a. a. O., S. 181.

⁴⁴⁾ Verschiebung bzw. Auflösung der Phillipskurve Stagflation.

⁴¹⁾ Für dieses Wechselbad bietet das Finanzgebahren 1980/81 ein bereites Beispiel.

— und daß diese Mängel — zumindest teilweise — prinzipieller Natur sind.

All dies stellt den *Sinn* einer forcierten Staatsverschuldung im Dienste der Nachfragestützung in Frage, ohne zu klaren Antworten zu führen. Damit ist noch nichts gesagt, ob und unter welchen Bedingungen die Staatsverschuldung als solche spezifische eigenständige *Gefährdungen* der wirtschaftlichen Entwicklung mit sich bringt. Auf diese Frage konzentriert sich zunehmend die öffentliche Diskussion, und ihr ist der folgende Abschnitt gewidmet⁴⁵⁾.

Das ökonomische Kernproblem ist die Frage, ob nicht der Staat einen übermäßig hohen Teil der Geldkapitalbildung beanspruche und dadurch indirekt — durch die Beeinflussung des Anlageverhaltens, durch zinssteigernde Effekte und im Extremfall auch durch preissteigernde Effekte — private Aktivitäten zurückdrängt (*crowding out*) und hierdurch letztlich selbst den konjunktur- und beschäftigungspolitischen Handlungsbedarf erzeugt, den er doch durch kreditfinanzierte Staatsausgaben gerade beseitigen möchte.

Solche Befürchtungen gründen, implizit oder explizit, auf der Quellen- oder Kreditfondstheorie des Kapitalmarktes, die davon ausgeht, daß das volkswirtschaftliche Kapitalaufkommen im wesentlichen eine vorgegebene Größe sei, so daß jede Kreditmark, die der Staat ausbebe, ganz unvermeidlich einer alternativen privaten Verwendung entzogen sei⁴⁶⁾.

⁴⁵⁾ In der öffentlichen Diskussion des Jahres 1980 stand zumeist ein Vulgär-Keynesianismus gegen einen Vulgär-Fiskalismus. Dabei sind die eher schlichten Argumente, die im Bundestagswahlkampf die Diskussion über die Staatsverschuldung bestimmt haben, mehr von politologischem und psychologischem als von ökonomischem Interesse; sie seien hier außer acht gelassen.

⁴⁶⁾ Profilierte Vertreter der Kreditfonds- oder Quellentheorie sind — bei aller Vorsicht der Ausdrucksweise — der Sachverständigenrat und die Bundesbank; vgl. Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, Jahresgutachten 1977/78, Tz. 160, 321, 383; Deutsche Bundesbank, Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, S. 21. Es heißt dort: „Auf den Kreditmärkten treffen damit stark steigende private Nachfrage und noch zunehmender staatlicher Fremdmittelbedarf zusammen, was bereits zu einem deutlichen Zinsauftrieb geführt hat... Eine anhaltend starke staatliche Neuverschuldung würde vermutlich zu Lasten der weniger zinsrobusten Unternehmen und der privaten Banken gehen und damit die private Investitionstätigkeit dämpfen.“ Auch das Institut für Weltwirtschaft, das RWI und Ifo teilen die Befürchtung eines *crowding out* durch Staatsverschuldung.

Gegen die Quellentheorie des Kapitalmarkts sind eine Reihe grundsätzlicher Einwände geltend gemacht worden, die die Elastizität des Geldsystems und des Bankenapparates betonen und darauf hinweisen, daß die Staatsverschuldung dem Kapitalmarkt ja keinerlei Mittel dauerhaft entziehe⁴⁷⁾. Diese Argumentationslinie gipfelt in Stützels *Fontänen*theorie, wonach der Kapitalmarkt einer Fontäne vergleichbar sei, der durch den Rückfluß eben jener Mittel immer wieder neu gespeist werde, die ihm durch die Kreditaufnahme entzogen würden⁴⁸⁾. Nach der Fontänentheorie wirkt die Staatsverschuldung nicht kapitalverknappend und also auch nicht zinssteigernd. Ein Finanzierungstechnisches *crowding out* privater Aktivitäten kann es praktisch nicht geben, lediglich ein volkswirtschaftliches *crowding out*, wenn der Staat bei Vollbeschäftigung mit den Privaten um knappe Ressourcen konkurriert.

Der empirische Befund stützt weder Quellen- noch Fontänentheorie in ihrer extremen Form⁴⁹⁾: *Einerseits* vernachlässigt eine Argumentation, die in der Quellentheorie das Kapitalaufkommen als vorgegebene Größe ansieht, über dessen Aufteilung auf verschiedene Schuldner in einer Art „Nullsummenspiel“ entschieden werde, die vielfältigen Interaktionen zwischen Kapitalaufkommen und Kapitalverwendung. Es kann grundsätzlich nicht bestritten werden, daß ein Teil der Kreditmittel im volkswirtschaftlichen Kreislauf wieder auf den Kapitalmarkt zurückfließt und dort erneut zur Verfügung steht. Das Fontänenbild stimmt sicherlich teilweise. *Andererseits* beweist die Tatsache, daß Finanzierungslücken am Kapitalmarkt *definitiv* geschlossen werden (es gibt keinen Schuldner ohne Gläubiger), überhaupt nichts zur Frage der Verdrängung privater Kreditnehmer durch den Staat. Wenn Verdrängung stattfindet, dann durch die Konkurrenz bei den Kreditkonditionen. Selbst eine scheinbar problemlose, inflationsfreie Finanzierung der Staatsdefizite kann — logisch gesehen — mit einem *crowding out* vereinbar sein, solange nicht genau festgestellt ist, wie sich die staatliche Kreditaufnahme auf die ge-

⁴⁷⁾ Vgl. B. Rürup, Staatsverschuldung: Kein Anlaß zur Besorgnis, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 60 (1980), S. 424 ff.

⁴⁸⁾ Vgl. W. Stützel, Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Kredit und Kapital, 3. Jg. (1978), S. 429 ff.; zur Fontänentheorie insb. S. 445 ff.

⁴⁹⁾ Vgl. D. Duwendag, Monetäre Grenzen der Staatsverschuldung, in: D. Duwendag und H. Siebert (Hrsg.), Politik und Markt: Wirtschaftspolitische Probleme der achtziger Jahre, S. 75 ff.

plante Neuverschuldung und sonstige wirtschaftliche Aktivitäten ausgewirkt hat⁵⁰).

Stützel untermauert die Notwendigkeit einer Staatsverschuldung in der Bundesrepublik mit dem Hinweis, daß sonst bei gleichem Sparaufkommen der privaten Haushalte die Unternehmensverschuldung hätte höher sein müssen — mit der Folge einer Verstärkung von Konjunkturschwankungen⁵¹). Ehrlicher wendet sich gegen das damit implizierte Argument der „Verschuldungslücke“, in die der Staat zur Vermeidung von Nachfrageausfällen einspringen müsse: Es erscheine wenig überzeugend, daß die „Geldvermögensbildung tendenziell über die Nachfrage der privaten Wirtschaftseinheiten nach Geldkapital hinausgeht und der Staat deshalb in wachsendem Umfang Kredite aufnehmen kann ... Auch wenn man eine Zinsabhängigkeit der realen Investitionstätigkeit in gewissem Umfang in Frage stellt, funktioniert die Zinsmechanik in der Steuerung der Kreditmärkte soweit, daß jedes Kapitalangebot absorbiert wird“⁵²).

Eine Analyse der Finanzierungssalden von Staat, Unternehmen und privaten Haushalten (vgl. Tabelle 3) kann zwar keine Aufschlüsse über kausale Zusammenhänge bringen, weil sie ja unvermeidlich eine Ex-post-Betrachtung ist. Aber sie liefert doch einige Hinweise, die nicht eben die Fontänentheorie stützen: Es ist zum Beispiel nicht so, daß die Notwendigkeit höherer Staatsverschuldung in der notwendigen Absorption einer erhöhten Spartätigkeit der privaten Haushalte begründet läge: Vielmehr ist der Finanzierungsüberschuß der privaten Haushalte, der zu Beginn der siebziger Jahre bei rund 8 % des BSP lag, nach einem kurzfristigen Anstieg auf über 9 % 1975 in den letzten Jahren auf rund 7 % abgesunken.

Die seit 1974 durchgehend hohe Nettokreditaufnahme des Staates hat also nicht die private Netto-Geldkapitalbildung angeregt, wie es der Fontänentheorie entspricht. Nur im

⁵⁰) Vgl. M. Willms, Volkswirtschaftliche Wirkungen, a. a. O., S. 442.

⁵¹) Stärkere Unternehmensverschuldung bedeutet niedrigeren Eigenkapitalanteil. Da Fremdkapital auch bei schwankender Geschäftslage immer gleichmäßig bedient werden muß, wirken sich wirtschaftliche Schwankungen überproportional auf die Gewinnlage aus. Dieser Effekt (der Leverageeffekt) verstärkt die Auswirkungen von Konjunkturschwankungen auf die Geschäftslage der Unternehmen um so mehr, je höher der Fremdkapitalanteil am Unternehmen ist; vgl. W. Stützel, Ober- und Untergrenzen ... a. a. O., S. 437f.

⁵²) W. Ehrlicher, Grenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 59 (1979), S. 397.

Jahre 1974 war der Finanzierungsüberschuß (oder das Netto-Sparen) der privaten Haushalte wesentlich höher als die Finanzierungsdefizite (oder die Netto-Verschuldung) von Staat und Unternehmen zusammen. Aber dies dürfte vor allem durch die exorbitant hohen Zinsen des Jahres 1974 (die zu einem Zusammenbruch der Kreditnachfrage im Wohnungsbau führten) und mit dem Beginn des Angsparens zu erklären sein. Eine echte „Verschuldungslücke“ war dies nicht.

Während sich in den Folgejahren der Finanzierungsüberschuß der privaten Haushalte und Finanzierungsdefizite von Staat und Unternehmen ungefähr entsprachen, war 1979 die Neuverschuldung des Staates und der Unternehmen erstmals wesentlich höher als die Netto-Geldkapitalbildung der privaten Haushalte. Dieser Prozeß hat sich 1980 verschärft fortgesetzt. Ein erheblicher Zinsanstieg war die bei einem am Wachstum des Produktionspotentials orientierten Geldmengenwachstum unvermeidliche Begleiterscheinung. Dieser Befund entspricht der Quellentheorie eher als der Fontänentheorie. Ganz offenbar haben die privaten Haushalte ihre Geldkapitalbildung nicht in dem Maße gesteigert, in dem die Verschuldung des Staates und der Unternehmen zunahm. Dazu paßt die Feststellung von Duwendag, daß nur etwa 40 % aus den laufenden Rückflüssen von verausgabten Staatskrediten als Wiederanlagepotential zur Verfügung stehen. Um im Bild der Fontäne zu bleiben: Durch natürliche Verdunstung und Versickerung sinkt der Wasservorrat und damit auch die Fontänenleistung⁵³).

Seit 1972 ist übrigens im Unternehmenssektor die Neuverschuldung zur Finanzierung von Wohnbauten wesentlich höher als die Nettokreditaufnahme aller übrigen Produktionsunternehmen. 1978 entfiel das gesamte und 1979 zwei Drittel des Finanzierungsdefizits des Unternehmenssektors auf die Finanzierung von Wohnbauten. Die in den letzten Jahren relativ niedrige Nettokreditaufnahme der übrigen Produktionsunternehmen ohne Wohnungsbau läßt Befürchtungen vor einer Verstärkung des Leverage-Effektes (Fußnote 48) bei niedrigerer Staatsverschuldung als wenig begründet erscheinen. Dagegen erscheint die Befürchtung begründet, daß der Wohnungsbau das Hauptopfer der Konkurrenz von Staat und Unternehmen um knappe Finanzierungsmittel ist.

⁵³) Vgl. D. Duwendag, Monetäre Grenzen ... a. a. O., S. 75.

Wenn mögliche Veränderungswirkungen privater Aktivitäten durch die Staatsverschuldung nicht ausgeschlossen werden können, gewinnt die Diskussion um *Art und Umfang möglicher crowding-out-Effekte* an Bedeutung. Solange Staatsdefizite nicht durch Geldschöpfung finanziert werden, ist es wenig sinnvoll, Zinswirkungen von Staatsdefiziten generell zu bestreiten. Solche Zinswirkungen ergeben sich auch im Rahmen einer streng keynesianischen Analyse⁵⁴). Mackscheidt weist darauf hin, daß in den Analysen der frühen Keynesianer die Wirkungen der Fiskalpolitik nie isoliert untersucht wurden: „Die Frage nach der Leistungsfähigkeit der Fiskalpolitik war ... identisch mit der Überprüfung einer Effizienz bestimmter Kombinationen von budget- und geldpolitischen Effekten.“⁵⁵)

Auch heute ist weniger die Tatsache von Zinswirkungen der Staatsverschuldung als solche als vielmehr ihr Umfang und ihr Einfluß umstritten: So gibt auch das Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Institut des DGB (WSI) zu, daß die Zinsen ohne Staatsverschuldung in den letzten Jahren niedriger gewesen wären, es bezweifelt jedoch, daß niedrigere Zinsen einen der Staatsverschuldung vergleichbaren

Stimulationseffekt gehabt hätten⁵⁶). Die Gegenposition beschreibt Willms wie folgt: „Ohne die öffentliche Neuverschuldung wäre der Kreditzins auf ein Niveau abgesunken, wie es in der Geschichte der Bundesrepublik einmalig gewesen wäre. Mit größter Wahrscheinlichkeit wäre sogar der langfristige Realzins, das heißt der um die Inflationserwartung bereinigte Zins, für langfristige Kredite negativ geworden. Ein starker Anreiz auf die private Investitionstätigkeit hätte nicht ausbleiben können.“⁵⁷)

Neben den Zinswirkungen ist auch eine Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivität durch *Vermögenseffekte* denkbar, indem die Wirtschaftssubjekte auf die höheren relativen Erträge ihrer monetären Aktiva (da ja der Geldzins aufgrund der staatlichen Neuverschuldung gestiegen ist) mit einer Einschränkung ihrer Ausgaben für Güter und Dienstleistungen reagieren. Auf diese Weise wird nach Meinung von Trapp durch einen kreditfinanzierten Nachfrageschub die nachfolgende Nachfrageschwäche geradezu vorprogrammiert. Das deficit spending produziere auf diese Weise den Handlungsbedarf, den es doch bekämpfen solle⁵⁸). Wenn und soweit das deficit spending sparunabhängig durch echte Geldschöpfung geschieht, können zusätzliche Verdrängungswirkungen durch preissteigernde Effekte der Staatstätigkeit ausgelöst werden⁵⁹).

Da man ja nie weiß, welche privaten Investitionen durch eine bestimmte Staatsverschuldung verdrängt werden (gerade die verdrängten Investitionen können die besonders risikoreichen, aber auch zukunftssträchtigen sein), ist auch die pauschale Hoffnung nicht gerechtfertigt.

⁵⁴) Mehrnachfrage durch Fiskalpolitik bedeutet einen höheren Bedarf an Transaktionskasse, und dies hat bei unveränderter LM-Kurve einen erhöhten Zinssatz zur Folge. Hierdurch wird die Investitionsnachfrage reduziert und so ein Teil der Multiplikatorwirkung expansiver Fiskalpolitik aufgezehrt; vgl. O. Landmann, Keynes ... a. a. O., S. 150f.

⁵⁵) K. Mackscheidt, Crowding-out als Maßstab für die Effizienz der fiscal policy?, in: D. Duwendag und H. Siebert (Hrsg.), Politik und Markt: Wirtschaftspolitische Probleme der achtziger Jahre, S. 54; dort auch ein Zitat von A. Hansen, in dem dieser Nestor der Fiskalpolitik die grundsätzliche Möglichkeit eines totalen crowding out zugibt: „Thus the income-generating expenditures of the Government, unaccompanied by an increase in the quantity of money, would be self-defeating, since they would induce, under the conditions here assumed, corresponding reductions in private expenditures.“ Originell ist die Auffassung Stützel's: „Da der Staat sehr viel weniger als die Unternehmen unter dem Zwang steht, seine Defizite langfristig zu finanzieren ... nimmt bei unveränderter Anlageneigung der privaten Haushalte der Zins für langfristige Schuldversprechen ab.“ In: W. Stützel, Ober- und Untergrenzen ... a. a. O., S. 447. Stützel meint, Theorien, deren Zinsprognosen auf Mengeneffekten beruhen, seien der Realität nicht mehr angemessen. Zwar sei Stützel zugestanden, daß die Realität komplizierter ist als jede Theorie. Aber dies entkräftet noch nicht die Vermutung, daß ceteris paribus eine höhere Staatsverschuldung mehr Kapitalbedarf und damit höhere Zinsen an den Kreditmärkten bedeutet.

⁵⁶) Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut des DGB, Argumentationspapier zur Staatsverschuldung, als Manuskript vervielfältigt, August 1980, S. 7.

⁵⁷) M. Willms, Volkswirtschaftliche Wirkungen ... a. a. O., S. 441.

⁵⁸) Vgl. P. Trapp, Die Wirkungen der Staatsverschuldung bei quantitativen Zielen der Geldpolitik, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Nr. 27/1978; sowie R. Pohl, Die Auswirkungen der Staatsverschuldung auf die Finanzmärkte, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Nr. 27/1980.

⁵⁹) Das ist bei einer „Finanzierung durch die Notenpresse“ offenkundig. Irmeler meint, daß selbst die gegenwärtige Staatsverschuldung teilweise sparunabhängig durch Geldschöpfung finanziert werde, weil die staatlichen Neukredite zu einem großen Teil (1978: 74 %, 1979: 85 %) als Schuldscheindarlehen der Banken aufgenommen werden; vgl. H. Irmeler, Staatsverschuldung aus der Sicht der geldpolitischen Praxis, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Nr. 27 (1980).

tigt, die durch die Staatsverschuldung finanzierten öffentlichen Investitionen seien in jedem Falle produktiver als die verdrängten privaten Investitionen⁶⁰).

Die empirische Überprüfung von crowding-out-Effekten bereitet große Schwierigkeiten⁶¹). Auch überzeugte Monetaristen geben zu: „Wie stark der crowding-out-Effekt letztlich ist, läßt sich empirisch kaum ermitteln. Es kann lediglich postuliert werden, daß er um so intensiver ausfällt, je kürzer der Erwartungshorizont der Wirtschaftseinheiten ist und je schneller sie auf die staatliche Wirtschaftspolitik mit Lohn-, Zins- und Preissteigerungen reagieren“⁶²) (und auf diese Weise die Finanzierung andernfalls möglicher privatwirtschaftlicher Aktivitäten erschweren). Mackscheidt weist darauf hin, daß es selbst dann, wenn die Staatsausgaben stärker als das Volkseinkommen wachsen, keineswegs zwingend ist, auf eine Verdrängung privater Wirtschaftsaktivitäten zu schließen. „Genausogut könnte interpretiert werden, daß der Staat immer stärker in das Preis-Mengen-Gerüst einer Volkswirtschaft eingreifen muß (drawing-in-Effekt), damit das Wachstum des Volkseinkommens nicht noch weiter abnimmt.“⁶³)

Solche gegensätzlichen Interpretationen gleicher Fakten sind nach wie vor kennzeichnend für die konjunkturpolitische Diskussion⁶⁴).

⁶⁰) Vgl. St. Ziffzer, Grenzen der Staatsverschuldung, in: Ifo-Studien, 26. Jg. (1980), S. 187.

⁶¹) Vgl. hierzu den umfassenden Übersichtsaufsatz von G. Dieckheuer, Der Crowding-Out-Effekt. Zum gegenwärtigen Stand von Theorie und Empirie, in: DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, H. 2 (1980), S. 126 ff.

⁶²) M. Willms, Volkswirtschaftliche Wirkungen ... a. a. O., S. 441.

⁶³) K. Mackscheidt: Crowding Out ... a. a. O., S. 60.

⁶⁴) Typisch dafür die gegensätzlichen Positionen der wirtschaftswissenschaftlichen Institute: Während das DIW immer wieder (in der letzten Zeit allerdings leiser) eine aktive Finanzpolitik fordert und Steuerentlastungen als Mittel der Konjunkturpolitik ablehnt, weil ihre Nachfragewirkungen zu klein seien (vgl. D. Teichmann/D. Vesper, Öffentliche Haushalte 1980/81, a. a. O., S. 391f.), meint das Institut für Weltwirtschaft zur Forderung nach stärkerer Verschuldung für nachfragestützende Programme: „Die Erfahrung hat ... gezeigt, daß die expansiven Wirkungen solcher Programme nicht lange vorhalten, vielmehr kommt es auf mittlere Sicht zu einer nachhaltigen Erholung der öffentlichen Defizite und einer Verdrängung der privaten Kreditnachfrage.“ Die Finanzpolitik könne weder durch einen forcierten Defizitabbau noch durch zusätzliche Nachfrageprogramme die wirtschaftliche Entwicklung letztlich fördern. Ziel müsse ein mittelfristiger Abbau der Steuerbelastung sein. E. A. Boss u. a., Bundesrepublik Deutschland: Vor einem ausgeprägten Abschwung, in: Die Weltwirtschaft, 1980, Heft 1, S. 37f.

Auch hier scheint man bislang an eine Grenze der empirischen Überprüfbarkeit ökonomischer Theorien zu stoßen. Generalisierungen in die eine oder andere Richtung erscheinen jedenfalls unangebracht⁶⁵). Sicher ist nur, daß es bei dem gegenwärtigen Erkenntnisstand sachlich verfehlt wäre, die Möglichkeit einer ernsthaften Beeinträchtigung fiskalpolitischer Impulse durch crowding-out-Effekte bei der Beurteilung der Staatsverschuldung einfach auszuklammern.

Diese Effekte bilden, wenn und wo sie gegeben sind, nicht nur eine Grenze der Staatsverschuldung, sie stellen vielmehr, falls sie in größerem Umfang auftreten, ihren Sinn überhaupt in Frage.

Grenzen der Staatsverschuldung ergeben sich auch aus den Möglichkeiten einer sinnvollen Kreditverwendung: So ist die Möglichkeit des Ausgleichs anderweitiger Nachfrageausfälle mittels mehr Staatsausgaben durch Unterschiede zwischen staatlicher und privater Nachfragestruktur und die Unmöglichkeit eines schnellen Herauf- und Herunterfahrens öffentlicher Haushalte begrenzt⁶⁶).

⁶⁵) So macht es sich Lenk sicherlich zu einfach, wenn er schreibt: „Alles in allem dürften von der Finanzierung zusätzlicher staatlicher Ausgaben durch Kreditaufnahme nachfragezurückdrängende Wirkungen (Crowding-out-Effekte) bei weitem nicht in jenem Umfang ausgehen, wie von einer steuerlichen Ausgabendeckung zu erwarten wäre.“ (R. Lenk, Konjunkturelle Wirkungen ... a. a. O., S. 225), denn damit stellt er eine für konjunkturpolitische Fragestellungen falsche Alternative auf. Die richtige Alternative wäre die Untersuchung der Wirkungen privater Mittelverwendung bei staatlicher Verschuldungszurückhaltung.

Noch einseitiger auf ungesicherter Basis urteilen Koch/Lang mit ihrer Behauptung: „Ein finanzielles crowding-out infolge der Finanzierung eines Budgetdefizits am Kapitalmarkt ... ist unwahrscheinlich“ (W. A. S. Koch/E. Lang, Crowding-out und debt management, in: WSI-Mitteilungen, 1981, H. 1, S. 57). Wäre die Äußerung in dieser generellen Form richtig, dann würde damit eine ins Gewicht fallende Zinsabhängigkeit privater Investitionen generell bestritten. Damit waren nicht nur der Neoklassik sondern auch dem Keynesianismus, ja überhaupt jeder ökonomischen Theorie, die von einer Gewinnorientierung privaten ökonomischen Verhalten ausgeht, der Boden entzogen. Das lag sicherlich nicht in der Absicht der Verfasser.

Auf die Unmöglichkeit von Generalisierungen deuten auch die Schwankungen von Zinselastizitäten in ökonomischen Konjunkturmodellen mit erheblichen Rückwirkungen auf die Vorausschätzungen hin; vgl. T. Tewes, Ökonometrische Prognose der Konjunkturerwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bei unterschiedlichen Annahmen über Zinselastizitäten und autonome Investitionen, in: Die Weltwirtschaft, 1980, Heft 1, S. 41 ff.

⁶⁶) Vgl. St. Ziffzer, Grenzen der Staatsverschuldung ... a. a. O., S. 189. Die meisten öffentlichen

Dagegen sind die finanzwirtschaftlichen Grenzen der Staatsverschuldung, die im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehen, gegenwärtig noch von untergeordneter Bedeutung. Schwierigkeiten, sich Kreditmittel in Konkurrenz zu anderen Kreditnehmern zu beschaffen, hätte der zinsrobuste Staat erst dann, wenn das aufgrund der Staatsverschuldung sinkende Vertrauen in die eigene Währung zu unerträglich hohen Devisenabflüssen führen würde⁶⁷⁾. In die Nähe einer solchen Situation könnte die Bundesrepublik erst dann kommen, wenn das Leistungsbilanzdefizit und die Nettokreditaufnahme gleichzeitig auf dem gegenwärtigen hohen Niveau verharren würden.

Die Grenze einer finanzwirtschaftlich sinnvollen Staatsverschuldung ist dann erreicht, wenn die gesamtwirtschaftlich vertretbare Kreditquote (Neuverschuldung in % des BSP) nicht mehr höher ist als die Zinsbelastungsquote (Zinsbelastung in % des BSP), denn dann hat die Staatsverschuldung aufgehört, Einnahmequelle zu sein. Nach Überschreiten der gesamtwirtschaftlich vertretbaren Kreditquote wird eine absolute Grenze der Staatsverschuldung dann erreicht, wenn die Absorption des gesamten Sparaufkommens durch den Staat nur zur Deckung der Zinsverpflichtungen ausreicht⁶⁸⁾.

Diese finanzwirtschaftlichen Grenzen der Staatsverschuldung haben für die finanzpolitische Realität der Bundesrepublik keine praktische Bedeutung. Jedoch ist die Furcht weit verbreitet, die öffentlichen Haushalte würden durch die wachsende Zinsbelastung mit der Zeit manövrierunfähig. Bünning hat demgegenüber in Modellrechnungen gezeigt, daß bei konstanter Steuerquote und beliebigen — gleichfalls konstanten — nominalen Wachstumsraten des BSP und konstanten Neuver-

gaben erfordern, wenn sie sinnvoll sein sollen, einen mehrjährigen Abwicklungszeitraum und ein Mindestmaß an Stetigkeit. Das gilt auch für die bei Konjunkturprogrammen immer im Mittelpunkt stehenden Baumaßnahmen. Die notwendige Stetigkeit steht in ständigem und prinzipiellem Widerspruch zur wünschenswerten Antizyklik.

⁶⁷⁾ Vgl. W. Stützel, Ober- und Untergrenzen ... a. a. O., S. 448.

⁶⁸⁾ Vgl. St. Ziffner, Grenzen der Staatsverschuldung ..., a. a. O., S. 191. Auch aus der ausgeprägten keynesianischen Sicht ist die Zinsquote wichtiger Maßstab für die Tragbarkeit der Staatsverschuldung. So heißt es in den „Argumenten zur Staatsverschuldung“ des DGB: „Deshalb kann die Zinsquote in der Tat als der wichtigste Maßstab für die sogenannten Grenzen der Staatsverschuldung gelten“. In: Wirtschaftspolitische Information des DGB 6/1980, S. 8.

schuldungsraten (in % des BSP) sich die Zinsbelastungsquote (Zinsausgaben in % der Steuereinnahmen) stets asymptotisch einem Grenzwert nähert. Nimmt man eine durchschnittliche nominale Wachstumsrate des BSP von 7 % und eine jährliche Nettokreditaufnahme in Höhe von 3 % des BSP an und legt man eine Verzinsung der Staatsschuld von 6 % zugrunde, so würde sich die Zinsbelastungsquote (gegenwärtig 7,5 %) langfristig einem Grenz- und Höchstwert von 13,5 % nähern⁶⁹⁾. Finanzwirtschaftlich würde also selbst eine zeitlich unbegrenzte Fortsetzung der Verschuldungspolitik der letzten fünf Jahre tragbar sein. (Die extrem hohen Zinssätze der jüngsten Vergangenheit bleiben hierbei ausgeklammert.) Dies verdeutlicht die argumentative Kurzatmigkeit eines Teils der gegenwärtigen Diskussion über finanzwirtschaftliche Grenzen der Staatsverschuldung.

Ernst zu nehmen ist dagegen ein anderer Aspekt: Auch Zinszahlungen auf die Staatsschuld müssen durch Steuern aufgebracht werden: „Den Privaten wird vom Fiskus Geld aus unsicher schwankenden Einkommen, Umsätzen und Vermögen genommen und dafür vom Fiskus Geld als sicherer fester Zinsbetrag auf die Staatsschuldtitel geliefert.“⁷⁰⁾

Eine ähnliche Transformation von unsicheren in sichere Einkommen vollzieht der Staat überall dort, wo staatliche Leistungen aus künftigen Steuereinnahmen heute schon in Art und Umfang rechtlich oder faktisch festgeschrieben sind. Diese Vorab-Festlegung des größten Teils der voraussichtlichen Abgaben auf unsichere, erst noch zu erwirtschaftende Einnahmen der Privaten ist die eigentlich riskante „Staatsverschuldung“. Die Zinsbelastung künftiger öffentlicher Haushalte ist hiervon nur ein Teilaspekt, der vorerst nicht einmal die Bedeutung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung erlangt hat⁷¹⁾.

Über die Risiken dieser Art von Staatsverschuldung in einer unsicheren, sich schnell ändernden Welt gilt es nachzudenken. Die Gefahr staatlicher Handlungsunfähigkeit durch gegenseitige Blockade der vielfältigen Rechtsansprüche an die öffentlichen Haushalte bei nur noch langsam wachsenden oder gar

⁶⁹⁾ Vgl. Th. Bünning, Hypothetische Überlegungen zur langfristigen Entwicklung der Staatsschuld, in: Die Sparkasse, 97. Jg. (1980), S. 325 ff.

⁷⁰⁾ W. Stützel, Ober- und Untergrenzen ..., a. a. O., S. 440.

⁷¹⁾ Der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung beträgt im Jahre 1980 32,3 Mrd. DM, die Zinsausgaben aller öffentlichen Haushalte erreichten 1980 etwa 27,5 Mrd. DM.

schrumpfenden Markteinkommen ist das eigentliche Zukunftsrisiko, auf das überzeugende und praktische Antworten bisher nicht gefunden wurden. In diesem Sinne geht es nicht um die Grenzen der Staatsverschuldung, sondern um die Grenzen der staatlichen Leistungsfähigkeit als gigantische Risikotransformations- und Umverteilungsmaschine in einer prinzipiell unsicheren Welt. Indem der Staat die Last zahlreicher Risiken von den Schultern der Privaten nahm, hat er sie nicht beseitigt, sondern zu kollektiven Risiken transformiert.

Dieser Prozeß ist für die meisten nicht durchschaubar, daher vielleicht das wachsende Gefühl von Abhängigkeit und diffuser Zukunftsangst, das sich dann in der Öffentlichkeit an einem Reizthema wie der staatlichen Kreditpolitik dankbar kristallisiert. Nicht weil die Belastung künftiger Staatshaushalte durch den Zinsendienst so ein besonderes, sondern weil sie ein so anschauliches und auch dem in Wirtschaftsdingen ungeschulten Hirn und Gemüt so eingängiges Risiko ist, hat die öffentliche Diskussion um die Staatsverschuldung so eine unerwartete Eigendynamik bekommen.

Andererseits geht man auch teilweise am Problem vorbei, wenn man einseitig auf die richtige Erkenntnis abstellt, daß — volkswirtschaftlich gesehen — bei interner Staatsverschuldung eine Verlagerung von Lasten in die Zukunft gar nicht stattfinden könne und von daher gesehen jede Kritik, die auf Zukunftsbelastungen durch die Staatsverschuldung abstelle, vom Ansatz her verfehlt sei⁷²): Staatsverschuldung im Ausland, wie 1980/81, macht darüber hinaus — im Unterschied zu interner Staatsverschuldung — für Zins und Tilgung zukünftige Übertragungen von *Realeinkommen* ans Ausland notwendig, und ist insofern eine tatsächliche Zukunftsbelastung der Volkswirtschaft. Aber weniger eine volkswirtschaftliche Belastung zukünftiger Generationen ist das Zukunftsrisiko, als die durch die Staatsschuld bewirkte Vorab-Bindung eines zusätzlichen Teils unsicherer künftiger Einnahmen.

Die Diskussion um die Grenzen der Staatsverschuldung mündet — so verstanden — in die *allgemeine* Frage, bis zu welchem Grade die *heutige Bindung künftiger Einkommen* für bestimmte Verwendungszwecke (ob es sich um Beamtengehälter, Zinsausgaben, Soziallei-

stungen oder anderes handelt) notwendig, sinnvoll und zu verantworten ist.

Die internationalen Beispiele mehren sich, in denen die allzu unbekümmerte Anhäufung öffentlicher Leistungsverpflichtungen und damit die Konzentration vielfältiger wirtschaftlicher und sozialer Risiken beim Staat auch einst solide und führende Volkswirtschaften an den Rand des Ruins bringt und neue gesellschaftliche Spannungen schafft, anstatt sie zu beseitigen⁷³).

Wer die mittel- und langfristigen Risiken in der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung der westlichen Industrienationen für gering oder beherrschbar hält, wer an die Stabilität staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen glaubt und die Problemlösungskapazität des politischen Entscheidungsapparates hoch ansetzt, kurz, wer ein optimistisches Gemüt und einen festen Glauben an die menschliche Vernunft hat (wer sich also durch Zukunftsprobleme in der Gegenwart wenig beschwert fühlt), der wird in der zunehmenden Unbeweglichkeit öffentlicher Haushalte durch die Vorab-Bindung künftiger Einnahmen kein ernst zu nehmendes Problem sehen.

Auch jene werden hierin kein Problem sehen, die dazu neigen, in den meisten Fragen von gesellschaftlicher Bedeutung dem Staat eine höhere Problemlösungskapazität als den Privaten zuzusprechen und die häufig die Steigerung der Staatsausgaben- oder Sozialleistungsquote als Maßziffer des gesellschaftlichen Fortschritts interpretieren.

Dagegen wird man die Tendenz zum „Hinwegversprechen“ immer größerer Teile künftiger Volkseinkommen um so skeptischer beurteilen, je stärker man daran zweifelt, daß sich die wirtschaftlichen Trends der letzten dreißig Jahre ohne weiteres auch für die kommenden dreißig Jahre zugrunde legen lassen, und je weniger man an die Fähigkeit und den Willen des politischen Entscheidungsapparates glaubt, notfalls auch Besitzstände einflußreicher Empfängergruppen staatlicher Leistungen abzubauen. Aus solch einer Sicht würde es zu einer risikogerechten staatlichen Zukunftsvorsorge auch gehören, durch Verzicht auf perfekte, aber teure Lösungen für allerlei Probleme „zweiter Ordnung“ heute die künftige Problemlösungskapazität des Staates und der Gesellschaft zu stärken — nicht im Sinne ei-

⁷²) Vgl. Th. Thormählen, Ist die Staatsverschuldung eine „Zeitmaschine“, in: Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, 26. Jg. (1980), S. 77 ff.

⁷³) Die eklatantesten Beispiele hierfür sind gegenwärtig Dänemark und Schweden, aber auch Belgien und — in geringerem Umfang — die Niederlande

nes volkswirtschaftlich unmöglichen „Anspans“ für die Zukunft, sondern in dem Sinne, daß die zukünftige Handlungs- und Reaktionsfähigkeit nicht durch die weitgehende Vorabbindung immer größerer Teile des Sozialprodukts gelähmt wird.

In diesem Rahmen auch sollte die zukünftige Rolle der Staatsverschuldung diskutiert werden — weniger als fragwürdiges Instrument zum antizyklischen Ausgleich eines jeden konjunkturpolitischen Wehwehchens, zur Finanzierung von Staatskonsum und von Sozialtransfers (dafür gibt es Steuern und Sozialabgaben), und stärker als Instrument, um die Volkswirtschaft risikofester zu machen durch mehr Investitionen für Energie- und Rohstoffeinsparung, für den Umweltschutz und für den technischen Fortschritt⁷⁴⁾. Hier und nicht in einer immer noch weitergehenden Entlastung von immer mehr Bürgern von immer mehr Risiken der unterschiedlichsten Art liegt die Antwort auf japanische und andere Herausforderungen.

Es ist im Verlauf dieses Aufsatzes deutlich geworden, daß die Möglichkeiten der Fiskalpolitik, durch gezielte Variation der Staatsverschuldung die Konjunktur zu verstetigen sowie Wachstum und Beschäftigung zu fördern sowohl von den theoretischen Grundlagen wie vom empirischen Befund des letzten Jahrzehnts her eher skeptisch beurteilt werden müssen. Dies verstärkt bei der Beurteilung der Staatsverschuldung das Gewicht möglicher negativer Rück- und Nebenwirkungen.

⁷⁴⁾ Insofern weisen alle Versuche, die die beschäftigungs- und wachstumspolitische Funktion der Fiskalpolitik vor allem durch mittel- und langfristige Ausgabenprogramme in bestimmten Mangelbereichen erfüllt sehen wollen, prinzipiell in die richtige Richtung.

Andererseits läßt sich nicht die Befürchtung von der Hand weisen, daß eine rigorose Begrenzung der Nettokreditaufnahme Wachstum und Beschäftigung noch stärker beeinträchtigt hätte. Mit dem vorhandenen theoretischen und empirischen Rüstzeug bleibt also bei der konkreten Beurteilung der Staatsverschuldung in einer bestimmten Situation ein erheblicher Unschärfbereich übrig, in dem eindeutige Aussagen nicht möglich sind.

Vor diesem Hintergrund wäre ein Kurs der Finanzpolitik diskussionswürdig, der sich darauf konzentriert, für ein verstetigtes Wachstum der Staatsausgaben entsprechend dem durchschnittlichen Zuwachs des Produktionspotentials und dem mittelfristig angestrebten Staatsanteil unter Verzicht auf betonte Antizyklus Sorge zu tragen. Der hierbei im Auf und Ab der Konjunktur entstehende Nettokreditbedarf wäre dann als unabweisbar zu finanzieren. Darüber hinaus gehende antizyklische Anstrengungen auf der Ausgabenseite sind dagegen — außer bei sehr schweren wirtschaftlichen Einbrüchen — wegen ihres ungewissen Erfolges eher skeptisch zu beurteilen. Wegen der weitgehend ungeklärten, aber jedenfalls nicht auszuschließenden anderweitigen Rückwirkungen und Entzugseffekte der Staatsverschuldung sollte darüber hinaus jede einzelne kreditfinanzierte Maßnahme einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen mit sich bringen, der sie auch unabhängig von konjunkturpolitischen Erwägungen rechtfertigt.

Wesentliches wäre erreicht, wenn die Diskussion um die Staatsverschuldung die Sensibilität für das viel allgemeinere Problem der wachsenden Belastung zukünftiger Staatshaushalte durch heute schon eingegangene Verpflichtungen stärken würde.

Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik

I. Vorbemerkung

Die Übersicht auf Seite 27 zeigt, daß ein enger Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung, Beitragszahlerzahl in der Bundesanstalt für Arbeit (BA), Arbeitslosigkeit, Leistungsempfängerzahl, Arbeitslosengeldempfängern, Ausgaben für Arbeitslosengeld und *damit* auch den Gesamtausgaben der BA, dem Haushaltsabschluß und dem Zuschußbedarf aus Steuermitteln besteht. Gegenüber diesem Zusammenhang zwischen — kurz gesagt — Unterbeschäftigung und Defizit verblissen alle anderen Komponenten, wie z. B. der Umfang und Ausbau anderer Aufgaben, aber auch Nebeneffekte bestehender Instrumente. Wenn man bedenkt, daß auch ein großer Teil der anderen Aufgaben der BA nur Aufwendungen für Arbeitslosengeld substituiert, wird die Dominanz dieses Zusammenhangs noch deutlicher, wie später zu zeigen sein wird.

Trotz dieser dominierenden Zusammenhänge hat sich das arbeitsmarktpolitische Bewußtsein vielerorts zunehmend auf die Frage möglicher Leistungseinsparungen bei gegebener Arbeitslosigkeitsentwicklung verengt.

Man kann davon sprechen, daß an die Stelle von Arbeitsmarktpolitik in wichtigen Teilen der politischen Öffentlichkeit die Debatte getreten ist, wie die Arbeitslosigkeit mit geringem Finanzaufwand verwaltet werden kann. Bei dieser an die Haushaltslage des Bundes und der BA anknüpfenden Diskussion besteht die Gefahr, daß Ursache und Wirkung verwechselt, Symptomkur statt Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik betrieben und Wichtiges von relativ Unwichtigerem verdrängt wird. Dies ist nicht nur generell im Hinblick auf die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Perspektiven, die mit wachsender Unterbeschäftigung verbunden sind, bedenklich, sondern auch unmittelbar finanzpolitisch irreführend. Auch die rigorosesten vorstellbaren rechtlichen Änderungen, die mit dem Ziel der Einsparung gegenwärtig erörtert werden, bringen die BA allein dauerhaft nicht aus dem

Defizit heraus. Die Masse des Zuschußbedarfs resultiert eindeutig aus nichts anderem als aus der Unterbeschäftigungslage der Volkswirtschaft und des Erwerbspersonenpotentials. Solange dieser Ursache nicht entgegengewirkt wird, ist das Defizit auf Dauer nicht zu vermeiden.

Zu erwähnen ist, daß die BA — wie einige andere Institutionen auch — seit Jahren auf die bedrohliche Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitslage, wie sie sich aufgrund der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung seit längerem abzeichnete und wie sie sich nun für die 80er Jahre angebahnt hat, und auch auf die damit verbundenen Kosten¹⁾ warnend hingewiesen hat, ohne daß dies zu entsprechenden mittelfristigen politischen Erörterungen geführt hätte. Die nun dominierenden Diskussionen um „unechte Arbeitslosigkeit“, Statistikbereinigung, „Mißbrauch“ und Mitnahme von Leistungen oder „Wildwuchs“ im sozialen Netz usw. sind ja, so notwendig sie in vielen Aspekten sein mögen, kein Ersatz für eine Strategie gegen die wachsende Massenarbeitslosigkeit. Dies weiß man in der Verwaltung und Selbstverwaltung der BA sehr wohl. Die Öffentlichkeit ist aber auf dem besten Wege, sie als einen solchen Ersatz anzusehen.

Gerade anlässlich der zu erwartenden Sparmaßnahmen ist auch eine simultane konstruktive Debatte und nach Möglichkeit ein simultanes konstruktives Maßnahmenbündel erforderlich, welches den politischen Willen nachweist, auch die Arbeitslosigkeit selbst energisch anzugehen. Die dabei in Betracht kommenden Strategievorstellungen müßten die instrumentellen Möglichkeiten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) selbstverständlich weit übersteigen. Aber auch innerhalb des BA-Instrumentariums ist sicher immer noch mit Erfolg nach Möglichkeiten zu suchen, wie man die Sparanweisungen mit konstruktiven arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten koppeln kann, da andernfalls, wenn die gesamte aktive

Es handelt sich um einen persönlichen, nur vom Autor zu verantwortenden Diskussionsbeitrag.

¹⁾ Vgl. z. B. Martin Koller, Die Kosten der Arbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1979.

Arbeitsmarktpolitik sozusagen abgeschrieben scheint, unter den arbeitsmarktpolitisch engagierten Mitarbeitern der Arbeitsämter, bei

den betroffenen Bürgern und in der Öffentlichkeit nur noch Frustrationen ausgelöst werden.

II. Zu den mittelfristigen Auswirkungen anhaltend schwachen Wachstums auf den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit

Es wird für eine Abschätzung der Haushaltswirkungen der schwachen Wirtschaftsentwicklung hier einmal von folgenden Annahmen ausgegangen²⁾:

1. Bis 1985 jährliches Wachstum des Bruttosozialprodukts um real 2 bis 3 %. Dies ist die zur Zeit vorherrschende, eher als optimistisch anzusetzende Annahme.
2. Produktivitätswachstum wieder entsprechend dem mittelfristig möglichen und erwartbaren Trend, d. h. um jährlich 3 bis 3,5 %.
3. Weiterhin schwache Arbeitszeitentwicklung, da wesentliche Eckdaten bis 1984 durch die meisten Rahmentarifverträge blockiert sind.
4. Zuwachs des Erwerbspersonenpotentials um jährlich 180 000 (1982) bis 120 000 (1985). Darin sind Ausländer mit jährlich plus 50 000 enthalten.
5. Jährliche Lohn- und Preissteigerungen um 5 %.
6. Unveränderter Aufgabenkatalog nach dem Arbeitsförderungsgesetz.
7. Unverändertes Leistungs- und Beitragsrecht; unveränderte sonstige Einnahmen.
8. Nur 1982 kommt die volle Auswirkung des Anstiegs der Arbeitslosengeldempfänger nicht zum Ausdruck, weil die Ansätze für Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld erheblich herabgesetzt wurden. Diese Gegenposten treten in den Folgejahren nicht mehr auf.

Bei den obigen Annahmen ist höchstens mit Stagnation der Beschäftigung und der Beitragszahlerzahl, aber auch mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit um jährlich etwa 100 000 Personen und der Arbeitslosengeldempfänger (Alg-Empfänger) um jährlich 70 000 (1983) bis 50 000 (1985) Personen zu rechnen.

Setzt man nun die Alg-Empfängerzahl entsprechend an (und ändert sonst nichts), so resultieren für den BA-Haushalt folgende Größenordnungen (Milliarden DM):

²⁾ Diese Annahmen stellen also weder Prognosen noch Zielgrößen dar, sondern dienen nur der Ermöglichung eines plausiblen Rechenmodells.

	eigene Einnahmen	Ausgaben	Saldo
1981	19,9	-28	~ 8
1982	20,9	30,9	~-10
1983	21,8	33,8	~-12
1984	22,7	36,7	~-14
1985	23,7	39,7	~-16

Wenn man nun — nur als mahndendes Gedankenexperiment³⁾ — den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit vollständig auf die klassischen Aufgaben der Arbeitslosenversicherung zurückfahren (also auf jegliche Aspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik verzichten) will, so verbleiben neben den Aufwendungen für die Arbeitsvermittlung und die Berufsberatung alle Leistungen, die auf Ansprüchen nach dem Arbeitslosenversicherungsprinzip beruhen. Diese Ausgaben sind dann als rein unterbeschäftigungsbedingt anzusehen.

Dazu zählen:

- die Leistungen für Arbeitslosengeld (Alg),
- das Schlechtwettergeld (SWG) (weil andernfalls im selben Umfang Alg-Ansprüche aufträten),
- Kurzarbeitergeld (Kug) (weil andernfalls entsprechende Ansprüche auf Alg entstünden),
- von den Unterhaltsgeld-(Uhg-)Leistungen (Vollzeitmaßnahmen der Fortbildung und Umschulung) ca. 50 % (weil ca. 55 % der Uhg-Empfänger mit etwas geringeren Leistungen Alg-Empfänger wären),
- von den Übergangsgeld-Leistungen (Rehabilitation) ca. 20 % (weil über ein Viertel der Betroffenen andernfalls mit entsprechend geringeren Leistungen Alg-Empfänger wären),
- Ausbildungsgeld (Rehabilitation bei Jugendlichen) — zum Teil,
- die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zu 55 %, weil nahezu 80 % der ABM-Teilnehmer andernfalls Alg-Empfänger wären (mit etwa 70 % der Kosten je Kopf).

— Hinzurechnen müßte man wohl 90 bis 95 %

³⁾ Und nicht etwa als Vorschlag oder Politikprognose!

der Ansätze für die Arbeitsämter, weil die Aufgaben der Arbeitsvermittlung, der Berufsberatung und die mit den Leistungen verbundenen Aufgaben und die Verwaltung erhalten blieben.

Diese Annahmen sind extrem vorsichtig, vor allem, weil für einen Teil der selbst nicht arbeitslosen Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen andernfalls andere Arbeitskräfte arbeitslos und leistungsberechtigt wären, die gegenwärtig nur deshalb Beschäftigung haben, weil ihre Kollegen diese beruflichen Bildungsmaßnahmen durchlaufen. Entsprechendes gilt für das eigene Personal der BA: Auch Reduktionen hier (z. B. bei Zusatzkräften) würden im Saldo an anderer Stelle (Leistungen) wieder Ausgaben in der BA hervorrufen.

Für den so beschriebenen, in den Aufgaben wohl nicht weiter reduzierbaren „Kernhaushalt“ (Leistungen wegen anhaltender Differenzen zwischen Angebot von und Nachfrage nach Arbeitskräften) ergäbe sich folgende Entwicklung:

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
1982	20,9	23,8	-2,9
1983	21,8	26,3	-4,5
1984	22,7	28,7	-6,0
1985	23,7	31,2	-7,5

Selbst wenn also die BA von *allen* Aufgaben, die nicht unmittelbar aus der Arbeitslosigkeit folgen, „befreit“ würde (außer Arbeitsvermittlung und Berufsberatung⁴⁾, würde mit hohen und wachsenden Defiziten zu rechnen sein. Dies zeigt, daß es richtig ist, die Haushaltsmiserere der BA ganz wesentlich auf die hohe Arbeitslosigkeit zurückzuführen und davon auszugehen, daß hier der Ansatzpunkt für eine dauerhafte Verbesserung liegen muß.

Auch alle zum Zwecke der Einsparung oder der „Wildwuchsbeschneidung“ gegenwärtig erörterten Vorschläge, die in das Leistungsrecht selbst massiv eingreifen würden, führen aus dem Dilemma nicht heraus. Alle zusätzlichen (also nicht schon oben berücksichtigten) Vorschläge des Bundesrechnungshofs hierzu

⁴⁾ Wenn also jegliche Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung sowie die Eingliederungszuschüsse, Rehabilitation, Förderung der Arbeitsaufnahme, Lohnkostenzuschüsse für Ältere, Produktive Winterbauförderung, Berufsausbildungsbeihilfe, institutionelle Förderung von Bildungsstätten, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Einarbeitung, vorberufliche Bildungsmaßnahmen, Eingliederungsmaßnahmen für Ausländer usw. vollständig eingestellt würden!

Zur Entwicklung von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit

Jahr	reales Wirtschaftswachstum in vH	Erwerbstätige ± vH	Beitragszahler zur BA ± vH	Arbeitslose (Tsd.)	Leistungsempfänger (Tsd.)	Arbeitslosengeldempfänger (Tsd.)	Ausgaben für Arbeitslosengeld Mrd. DM	Gesamtausgaben BA Mrd. DM	Haushaltsabschluß ± Mrd. DM	Arbeitslosenhilfe (Bundesmittel) Mrd. DM
1973	+4,9	+0,3	+1,6	273	176	154	1,4	6,8	+0,7	0,0
1974	+0,5	-1,9	-0,5	582	392	352	3,6	10,4	-2,4	0,1
1975	-1,8	-3,4	-3,1	1 074	817	707	7,8	17,8	-8,6	0,2
1976	+5,2	-0,9	-0,8	1 060	780	615	6,9	15,9	-1,9	0,4
1977	+3,0	-0,2	+0,5	1 030	721	557	6,3	15,1	+0,3	0,7
1978	+3,3	+0,8	+1,2	993	673	516	6,3	17,5	+0,2	0,9
1979	+4,5	+1,2	+2,5	876	582	448	7,5	19,7	-2,2	0,9
1980	+1,9	+0,6	+2,3	889	576	454	8,1	21,7	-2,6	1,2
1981 (p)	-1,0	-1,6	-0,2	1 200	830	670	13,0	~28	~-8	2,9

Wichtige Änderungen in diesem Zeitraum:

— Beitragserhöhung von 1,7 auf 2 % am 1. 1. 1975 und auf 3 % am 1. 1. 1976

— Anschluß-Arbeitslosenhilfe vom Bund übernommen ab 1. 1. 1981

— Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitslosengeldbezieher von der BA übernommen ab 1. 1. 1979

addieren sich nach Schätzung des Bundesrechnungshofs zu 1,1 Milliarden DM. Auch eine rigorose Herabsetzung der Leistungssätze, wie sie stellenweise schon erörtert wird, könnte für sich genommen das Defizit nicht beseitigen. Erst wenn *gleichzeitig alle arbeitsmarktpolitischen Aufgaben aus dem AFG gestrichen würden, sämtliche Vorschläge des Bundesrechnungshofs zur Leistungseinschränkung verwirklicht würden und die Leistungssätze im heute diskutierten Umfang herabgesetzt würden*⁵⁾, könnte der Haushalt für 1982 mit Mühe ausgeglichen werden — aber nur für dieses eine Jahr. Schon ab 1983 würden erneut arbeitslosigkeitsbedingte Defizite auflaufen. Dagegen könnte nur schon die Reduktion der Arbeitslosigkeit auf nicht viel weniger als das (auch schon hohe) Niveau von 1979 das Defizit weitgehend beseitigen.

Dies alles bedeutet, daß die BA allein die Leistungen wegen Arbeitslosigkeit in den kommenden Jahren nicht aus eigenen Mitteln finanzieren kann und wachsende Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt erhalten muß, wenn

— auf der Einnahmenseite keine Änderungen erfolgen und

— auf aktive Beschäftigungspolitik (Wachstumsstimulierung und/oder Arbeitsumverteilung) verzichtet wird.

Es wird daraus deutlich, daß alle bisher angelaufenen Diskussionen, seien es Statistik-Erörterungen oder Debatten um Mißbräuche und Mitnahmen, seien es Anregungen in Richtung von Änderungen bei den Leistungsvoraussetzungen und Leistungssätzen, den Kern des mittelfristigen Problems *auch* unter dem Aspekt der Haushaltslage der BA nicht treffen (unter sozialen und politischen Aspekten sowieso nicht). Da Einsparungen keine Arbeitsplätze schaffen, die gesamte Spardiskussion aber geeignet ist, den Blick für das eigentlich Notwendige (nämlich ausgreifende beschäftigungspolitische Strategien für die Periode, in

der die starken Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt drängen) zu verstellen, droht Jahr für Jahr bei Gelegenheit der jeweiligen Haushaltsvorbereitung eine erneute hektische Erörterung von immer weiteren Entscheidungen zur Verminderung des Leistungsaufwandes je Arbeitslosen und zur Beschneidung von Aufgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Beides aber bewirkt eine Verschärfung der Arbeitslosigkeitssituation selbst, was wiederum ungünstig auf die Haushaltslage der BA zurückschlägt. All dies wird unabhängig davon gesagt, daß eine Effizienzprüfung von Leistungs- und Maßnahmenkatalogen zweifelsfrei regelmäßig stattfinden muß.

Es ist aber nicht die BA alleine, deren Haushalt von dieser drohenden Entwicklung wie von einer nach unten weisenden Spirale negativ betroffen wird. Es ist ja darauf hinzuweisen, daß die ganze vorstehende Gedankenführung nur den BA-Haushalt beschreibt und damit noch in keiner Weise die Ingesamt-Belastung der öffentlichen Haushalte darstellt, wie sie aus der gegebenen Unterbeschäftigung folgt.

Schon die vom Bund finanzierte *Arbeitslosenhilfe*, für welche die Aufwendungen ebenfalls nach Lage der Dinge wachsen müßten, wäre ein gesamtökonomisches Kalkül einzubeziehen. Hinzu kommen die Steuer- und Beitragsausfälle, die aus wachsender Unterbeschäftigung resultieren; die kommunale Sozialhilfe usw. Definitorische „Lösungen“ verlagern ja nur die Kosten.

Es ist also notwendig, nicht nur, wie bisher schon, unter wirtschafts- und gesellschaftspolitischen, sondern auch zunehmend unter fiskalischen Aspekten auf die Illusionen und Gefahren hinzuweisen, die in der gegenwärtigen Verdrängung des Beschäftigungsproblems (und seiner Verlagerung auf „Nebenkriegsschauplätze“) liegen.

III. Ein Konstruktionsfehler

Die gegenwärtige Sackgassendiskussion legt einen prinzipiellen Konstruktionsfehler der BA offen: Die Selbstverwaltung der BA befin-

det sich in der Lage eines Vereinsvorstandes, der keine eigene Beitragshoheit hat (die Einnahmen des Vereins werden also von anderer Seite festgesetzt) und dem auch seine Ausgaben zum weit überwiegenden Teil vorgeschrieben werden, und der nun dem Dilemma ausgesetzt wird, bei unzureichenden Einnahmen wachsende Ausgaben, also ein zunehmendes Defizit vertreten zu müssen, wobei er

⁵⁾ Was übrigens zum Teil nur zur Erhöhung der Sozialausgaben der Kommunen führen würde. Diese Verlagerung ist auch bisher schon erkennbar. Die Sozialausgaben der Kommunen sind bereits von rund 4 Mrd. DM (1970) auf 17 Mrd. DM (1981) gestiegen!

definitionsgemäß auf die Einnahmen überhaupt keinen und auf die Ausgaben nur marginalen Einfluß hat. Zwar wird das Defizit von einem „Sponsor“ gedeckt, mit den entsprechenden Folgen für die Abhängigkeit des Vereins, aber der Vorstand hat keinen Einfluß auf das, was er nach außen zu verantworten hat, auf Tatsache und Umfang des Defizits und damit auch nicht auf Tatsache und Umfang der damit verbundenen Zuschüsse, sprich Abhängigkeiten. Unter diesen Umständen müßte man sich fragen, was in solch einer Lage „Selbstverwaltung“ noch bedeutet.

Tatsächlich gibt die im Arbeitsförderungs-gesetz verankerte Konstruktion der BA nur Sinn vor dem Hintergrund des kurz davor verabschiedeten Stabilitätsgesetzes und der darin enthaltenen Verpflichtung der Gesellschaft zur konsequenten Vollbeschäftigungspolitik. Bei konsequenter und erfolgreicher Vollbeschäftigungspolitik wären nämlich nur Friktions- und Saisonarbeitslosigkeit, aber keine nennenswerte Struktur- und Konjunktur-arbeitslosigkeit (oder letztere nur sehr vorübergehend) und schon gar nicht Arbeitslosigkeit aus Gründen starker Nachwuchsjahrgänge und aus Gründen eines anhaltenden Wachstumsdefizits von der BA zu verwalten und zu bekämpfen gewesen, so daß tatsächlich der größere Teil der Einnahmen für die Aufgaben einer „aktiven“ (vorsorgenden) Arbeitsmarkt-politik verwendet werden konnte. Wenn die Voraussetzung konsequenter und erfolgreicher Vollbeschäftigungspolitik entfällt, muß die Konstruktion versagen. (Insbesondere ist bei der Philosophie steuerbaren Wachstums, die sowohl dem Stabilitätsgesetz wie dem Arbeitsförderungs-gesetz zugrunde liegt, nicht an den Fall gedacht worden, daß das Ziel hoher Beschäftigung längere Zeit gegenüber konkurrierenden Zielen zurückstehen könnte.)

Angesichts der anhaltenden Haushaltsmisere, wie sie trotz aller Bereinigungsbemühungen bei den gegebenen Rahmenbedingungen als

vorläufig unausweichlich anzusehen ist, wäre es also erforderlich,

— entweder der Selbstverwaltung der BA auch die Beitragshoheit zu geben,

— und/oder der Arbeitsmarktpolitik wesentlich mehr Einfluß auf die unsere Beschäftigungslage bestimmende Wirtschaftspolitik einzuräumen,

— oder, da beides wohl recht unrealistische Überlegungen sind, die Zahlungsverpflichtung der BA für Arbeitslosengeld zu plafondieren (beispielsweise bis 300 000 Bezugsberechtigte). Darüber hinausgehende Arbeitslosigkeit hätte dann in jedem Fall der allgemeine Fiskus, der auch die unsere Beschäftigungslage bestimmende Wirtschaftspolitik trägt, zu finanzieren.

Diese letzte Lösung wäre auf jeden Fall weit besser als die allgemeine Zuschußverpflichtung zur Finanzierung der alljährlich fälligen Defizite der BA. Diese Defizitfinanzierung wird nämlich stets, wie die Erfahrung zeigt (und im Gegensatz zu § 5 AFG, wo der Vorrang der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Aufgabenkatalog der BA vor der Finanzierung der Arbeitslosigkeit postuliert wird), als eine Steuerfinanzierung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik definiert, so daß der Zuschußgeber vor allem in diesem Bereich Gestaltungsrechte beansprucht, die in die Durchführung hineinreichen und Einsparungen zum Ziele haben. Da aber der Grund für die Haushaltsdefizite in der hohen Arbeitslosigkeit liegt, da vor allem diese von der BA nicht gesteuert werden kann, und da sie den größten Unsicherheits-, Schwankungs- und Belastungsfaktor darstellt, sollten fällige Zuschüsse gedanklich auch vor allem diesem Aufgabenbereich zugeordnet werden. Nur bei einer solchen Plafondierung könnten wichtige Elemente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vor allem in ihren antizyklischen Aufgaben) und des Selbstverwaltungsprinzips über die schwierigen 80er Jahre hinweggerettet werden.

IV. Konstruktive Arbeitsmarktpolitik bei Haushaltsengpässen

Um auch unter erschwerten Bedingungen Elemente einer Arbeitsmarktpolitik zu entwerfen, die diesen Namen noch verdient, ist es nicht unnützlich, sich anzusehen, welche Instrumente sich in vergleichbaren Volkswirtschaften entwickelt haben, die schon länger unter ähnlichen Arbeitsmarkt- und Haushaltsproblemen zu operieren haben.

Interessant sind dabei die vielfältigen Formen, in denen ohne Verletzung der Tarifhoheit und der Kostenneutralität arbeitszeitpolitische Ideen Ausdruck gefunden haben. Abgesehen von staatlichen Appellen an die Tarifpartner zur Arbeitszeitverkürzung im arbeitsmarktpolitischen Interesse ist verschiedentlich auch der Staat unmittelbar in dieser Richtung aktiv

geworden. So werden in Belgien sowohl schon seit längerem vorzeitige Verrentungen als auch neuerdings wöchentliche Arbeitszeitverkürzungen (auf 38 Stunden) vom Fiskus mit Renten- bzw. Lohnsubventionen dann gefördert, wenn diese Arbeitszeitverkürzungen mit Neueinstellungen von Arbeitslosen oder Jugendlichen verbunden werden. Dies hat dazu geführt, daß jetzt schon zwei Drittel der Beschäftigten in Belgien die 38-Stunden-Woche haben. In den Niederlanden wurde in einigen Bereichen die Einführung des Fünf-Schichten-Systems vereinbart. Auch dies hat zum Ziel, unter Verzicht auf Lohnerhöhungen zusätzliche Arbeitszeitverkürzungen zur Beschäftigung von mehr Arbeitnehmern zu nutzen. Die französische Plankommission hat (schon lange vor dem Regierungswechsel) im VIII. Plan für die Periode 1981—1985 neben Maßnahmen zur Verstärkung des Wachstums Verringerungen der Arbeitszeit um jährlich zwischen einer halben und einer Wochenstunde vorgeschlagen, wobei auch hier die Beschäftigungswirkungen und die Kostenproblematik in die Überlegungen unmittelbar einbezogen sind. In Frankreich ist im übrigen bereits seit Jahren eine Art Übergangsrente für ältere Arbeitnehmer (ab 60 Jahren) eingerichtet worden, die in diesem Fall allein aus dem Arbeitslosenfonds finanziert wird. (In Belgien gilt eine Mischfinanzierung.) In Österreich wurde die „Frühverrentung“ (mit 57 Jahren) in Teilbereichen (Stahlindustrie) ermöglicht.

Eine wichtige Rolle spielt in vielen Ländern die Überlegung, daß verbesserte Bedingungen für Teilzeitarbeit und ein erhöhtes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen für die daran interessierten Vollzeit Arbeitnehmer Raum für Umverteilungseffekte zugunsten von Arbeitslosen schafft. Deshalb sind sowohl öffentliche Subventionsprogramme für die Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen (Niederlande) wie vor allem auch Verbesserungen der arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen der Teilzeitarbeit (Schweden, Belgien) eingeführt worden, die im Falle Belgiens kürzlich zu einem speziellen Teilzeitarbeitsgesetz führten.

Die Teilverrentung, wie sie bei uns nur aus Tarifvereinbarungen in der Genußmittelindustrie bekannt ist, existiert in verschiedenen Ländern in unterschiedlichen Formen. Die Finanzierung erfolgt teils durch die einzelnen Unternehmen (Großbritannien, Frankreich), teils durch einen unternehmensfinanzierten Branchenfonds (Niederlande) und in Schweden sogar aus einem gesamtwirtschaftlichen, durch Beiträge der Unternehmen finanzierten

Fonds. Nach dem schwedischen Teilrentengesetz haben alle Beschäftigten zwischen 60 und 65 Jahren Anspruch auf eine Teilrente und eine entsprechende Arbeitszeitverkürzung, wenn sie mindestens fünf der letzten zwölf Monate und mindestens zehn Jahre über das Alter von 45 Jahren hinaus erwerbstätig waren.

Der dänische Beschäftigungsplan von Anfang 1981 sieht eine Überstundenbeschränkung vor.

Andere neuere kostenneutrale, arbeitsmarktpolitische Instrumente liegen häufig im Kooperationsbereich zwischen Staat und Wirtschaft, so mit einem neuen Typ staatlich bezuschufter gemeinsamer Projekte (Dänemark) oder durch Arbeitsvermittlungsverträge zwischen Unternehmen und Arbeitsverwaltung, in denen insbesondere Regeln und Größenordnungen für die Unterbringung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen vereinbart werden (Schweden).

Überhaupt ist es bemerkenswert, daß in zahlreichen vergleichbaren Ländern neben der dort selbstverständlich auch gewichtigen Haushalts- und Einsparungsdiskussion simultan geschlossene arbeitsmarktpolitische Programme erörtert, verabschiedet und eingeleitet werden.

Auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat sich vor wenigen Wochen in einer Arbeitsunterlage mit den arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen unter neuen Rahmenbedingungen befaßt und eine breit angelegte mittelfristige Neuorientierung von Maßnahmen empfohlen, „damit sichergestellt wird, daß sich die Beschäftigungslage auch bei niedrigeren Wachstumsraten und veränderten sozialen Zielen erholt“. Neben der Erinnerung an die Leitlinien des Rates der EG von 1979 zur Verkürzung der Arbeitszeit wird darin eine Reihe von Fragen angesprochen, die der Festigung der sozialen Solidarität, der Verringerung der finanziellen Hemmnisse bei Einstellungen von Arbeitskräften, der Erschließung neuer Bereiche für Beschäftigungswachstum und Innovation, der Steigerung der Bereitschaft zur Initiative und Mobilität und der Analyse der Auswirkungen öffentlicher Haushaltsgebarung auf die Beschäftigung dienen sollen. Ähnlich lauten die Entschlüsse der Wirtschaftsministerkonferenz der OECD vom 22. Juni 1981.

Bei uns bieten vor allem nach wie vor die von der Bundesanstalt für Arbeit Ende der 70er Jahre erarbeiteten und vielverbreiteten „Über-

legungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik" eine Fülle von Anregungen zu einer instrumentell angereicherten und verfeinerten Arbeitsmarktpolitik. Insgesamt enthalten diese „Überlegungen“ über hundert solcher Anregungen, von denen bisher nur wenige öffentlich diskutiert oder gar realisiert wurden. Die Anregungen reichen von Koordinierungsmöglichkeiten der örtlichen Verwaltungsausschüsse (nach holländischem Muster), Vorsorgeprogrammen, Modellversuchen für Beschäftigungsprogramme mit neuer Trägerschaft, Maßnahmen auf dem Immobilienmarkt zur Förderung der regionalen Mobilität, Eigenregieförderung für bedrohte Betriebe, Prioritätsempfehlungen in der beruflichen Weiterbildung, Kombinationsmaßnahmen (Kurzarbeit mit Bildungsmaßnahmen, Teilzeitarbeit mit Weiterbildung), Modellversuchen der Teilarbeit, Empfehlungen zur Rotation (vermittlerische Begünstigung von Langzeitarbeitslosigkeit), präzisen Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Mobilität bis zu organisatorischen Vorschlägen, die ebenfalls auf Erfahrungen in anderen Ländern zurückgehen (Anpassungsgruppen, Programmstäbe, Frühwarnsysteme, arbeitsmarktpolitische Jahresbilanzen, Ideenbörsen, Betriebsberatung), und budgetpolitischen Gedanken. Auch zur Förderung der Teilzeitarbeit enthalten die „Überlegungen II“ ausführliche und detaillierte Konzepte.

Wenn sich also die öffentliche Debatte nicht durch Fragen, die aus der Not der Haushaltsentwicklung entspringen (Sparvorschläge, „Mißbrauch“, Vorschriften-Änderungen zum Zwecke der Einschränkung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums), blockieren läßt, sondern die Gelegenheit, ähnlich wie in anderen Ländern, nutzt, um simultan mit den haushaltsorientierten Vorstellungen — etwa in einer 7. Novelle zum AFG — auch Vorwärtsstrategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu entwickeln und zu gestalten, so liegen hierfür zahlreiche Vorleistungen auf dem Tisch, mit denen man eine solche Erörterung beginnen könnte. Ganz zweifellos wird aber, wenn eine solche konstruktive Debatte sich erst einmal entfaltet, auch aus vielen anderen Instanzen, angefangen bei den Dienststellen der BA selbst bis zu Verbänden, Parteien und Regierungen, neue arbeitsmarktpolitische Kreativität erwartet werden können. Besonders dazu berufen wären ihrer Konstruktion nach und auch nach ihrem neueren Anspruch die Verwaltungsausschüsse bei der Bundesanstalt.

Bemühungen dieser Art sind auch in dringendem haushaltspolitischen Interesse. Allein die Rückführung der Arbeitslosigkeit auf das Niveau der späten 70er Jahre würde, wie schon erwähnt, den Zuschußbedarf der BA fast vollständig beseitigen und durch entsprechende Steuereinnahmen, welche bei Mehrbeschäftigung (beispielsweise bei Umverteilungserfolgen) anfallen, auch auf andere Weise die Haushalte der Gebietskörperschaften entlasten. Es darf ja nicht übersehen werden, daß der Ersatz von Arbeitslosigkeit durch Arbeitsverhältnisse auf mehrfache Weise fiskalisch entlastend wirkt: Beispielsweise beziehen freiwillig verkürzt Arbeitende nicht nur keine Leistungen mehr, sondern sie zahlen auch ihre Beiträge an Kranken- und Rentenversicherungen (und sie zahlen Beiträge an die BA) aus eigenem Arbeitseinkommen, und sie zahlen (direkte und indirekte) Steuern an Bund, Länder und Gemeinden. Zahlreiche Kosten-Äquivalenzrechnungen der letzten Jahre haben gezeigt, daß Arbeitslosigkeit auch im Einzelfall oft fast ebenso teuer ist wie bessere Lösungen. Das einzige wirklich dauerhafte Mittel zur Verbesserung der Haushaltslage ist also eine kreative Politik zur Verbesserung der Beschäftigungslage.

Gerade haushaltspolitisch ist dagegen die Hinnahme der Massenarbeitslosigkeit und der Verzicht auf Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (in manchen Bereichen werden sogar Einschränkungen erörtert!) in dieser Situation von ausschlaggebender Fatalität.

Deshalb wird wohl — neben allen denkbaren neuartigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen — ohne eine größere beschäftigungspolitische Aktivität der Regierung(en) nicht auskommen sein — wobei ein Programm des „langen Atems“ kurzlebigen Sonderprogrammen vorzuziehen ist. Auch die der Bundesanstalt für Arbeit bereits nach dem AFG zur Verfügung stehenden Instrumente (vor allem der beruflichen Bildung und Arbeitsförderung) sollten in dieser Lage prinzipiell nicht eingeschränkt, sondern voll genutzt werden. Dies ist natürlich kein Votum gegen effizienzfördernde Änderungen. Die Frage muß aber nicht lauten: Wo kann überall gekürzt werden, um hohe Arbeitslosigkeit auf Dauer zu verwalten? Sondern: Bis zu welcher Höhe kann Arbeitslosigkeit über Jahre hinweg bei gegebenen Einnahmenbedingungen und unter Beachtung antizyklischer arbeitsmarktpolitischer Aufgaben versicherungsmäßig abgedeckt werden? Ab wann, bei welchem Schadensumfang, muß die Solidargemeinschaft aller Bürger als eine Art Rückversicherungsprinzip einsetzen?

Chancen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

Hinweise aus einem Sonderprogramm der Bundesanstalt für Arbeit

Das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Das Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) von 1969 sollte für die Bundesrepublik den Übergang zu einer „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ bringen. Es reagierte damit auf die Rezession von 1966/67 und die Beschäftigungskrise im Kohlenbergbau, die nach einer längeren Periode der Vollbeschäftigung und Überbeschäftigung seit dem Ende der fünfziger Jahre gezeigt hatten, daß allein die Wirtschaftspolitik Arbeitslosigkeit nicht mit Sicherheit verhindern konnte.

Damit wurde für die Bundesrepublik (wie für andere OECD-Länder) das „schwedische Modell“ interessant, dessen Konzeption Anfang der fünfziger Jahre von Rudolf Meidner und Gösta Rehn in der Forschungsabteilung des schwedischen Gewerkschaftsbundes entwickelt worden war. Es ging von der Prämisse aus, daß die kapitalistische Wirtschaftsentwicklung unvermeidlicherweise immer wieder konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit erzeugen werde. Auch die staatliche Wirtschaftspolitik sei grundsätzlich nicht in der Lage, eine „Vollbeschäftigung um jeden Preis“ zu garantieren, da eine forcierte globale Nachfrageausweitung inflationär wirken müßte, während durch Erhaltungssubventionen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der auf Export angewiesenen schwedischen Wirtschaft gefährdet würde. Wenn dennoch Arbeitslosigkeit nicht in Kauf genommen werden sollte, dann mußte also die Arbeitsmarktpolitik selbst einen aktiven Beitrag zu einer weder inflationssteigernden noch struktursenkenden Beschäftigungspolitik leisten.

Dieser Beitrag sollte nach dem Meidner/Rehn-Konzept (s. Literaturhinweis am Schluß des Aufsatzes) durch die Förderung der geographischen und der beruflichen Mobilität der Arbeitskräfte und vor allem durch eine am Arbeitskräftebedarf wachsender Unternehmen, Branchen und Regionen orientierte berufliche

Fortbildung und Umschulung geleistet werden, in zweiter Linie durch das Angebot von Ersatzbeschäftigungsmöglichkeiten für die auf dem Arbeitsmarkt vorübergehend nicht zu vermittelnden Arbeitssuchenden in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und subventionierten Beschäftigungsverhältnissen.

Das Arbeitsförderungs-gesetz entspricht in seinen Zielen und in seinen Instrumenten weitgehend der schwedischen Konzeption. Seine Maßnahmen sind darauf auszurichten, „daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird“ (§ 1 AFG); seine Maßnahmen sollen insbesondere dazu beitragen, daß „weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortauern ...“ werden und daß „die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert wird“ (§ 3 AFG).

Zu den Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik unter dem AFG gehört neben der Gewährung von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) und der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung auch ein eindrucksvolles Instrumentarium von „aktiven“, beschäftigungsfördernden oder beschäftigungserhaltenden Maßnahmen: Kurzarbeitergeld, Winteraufförderung und Schlechtwettergeld, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Rehabilitationsleistungen, Eingliederungsbeihilfen für schwervermittelbare Arbeitslose, Einarbeitungszuschüsse und Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung, Fortbildung und Umschulung. Im Prinzip jedenfalls gibt es für die meisten Instrumente der schwedischen aktiven Arbeitsmarktpolitik auch ein Äquivalent unter dem AFG.

Ein wesentlicher Unterschied besteht allerdings bei der Finanzierung. Während in

Schweden die aktive Arbeitsmarktpolitik ausschließlich aus Steuermitteln finanziert wird (und die Arbeitslosenversicherung nur für Lohnersatzleistungen aufzukommen hat), werden in der Bundesrepublik sowohl die Lohnersatzleistungen wie die Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich aus

dem Aufkommen der Arbeitslosenversicherung getragen. In der „Konkurrenz“ zwischen diesen beiden Ausgabenarten hat sich in der Praxis der Vorrang der Lohnersatzleistungen in den Rezessionsjahren seit 1974 eindeutig durchgesetzt (Tabelle 1).

Tabelle 1: Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in v. H. der Gesamtausgaben der Bundesanstalt (Auswahl)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Fortbildung und Umschulung	20,0	31,2	30,8	26,6	20,3	15,9	13,5	9,5	8,8
Einarbeitungszuschüsse	3,2	2,5	2,0	2,1	1,2	1,0	1,7	2,4	3,3
Eingliederungsbeihilfen	1,7	2,8	3,4	4,7	3,8	2,4	2,8	3,0	3,0
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,8	1,8	6,4	7,5
Kurzarbeitergeld	0,3	2,1	4,8	1,1	6,5	12,2	6,1	3,8	3,2
Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe	18,4	19,0	24,0	22,5	37,6	49,9	53,5	51,8	44,4
Gesamtausgaben (Mio. DM)	3 927	4 952	5 826	6 848	10 444	18 053	16 295	15 780	18 374

Quelle: Johannesson/Schmid 1979, Tab. 10.

Dem dramatisch ansteigenden Anteil der Lohnersatzleistungen entspricht ein relativer Rückgang der beschäftigungserhaltenden und beschäftigungsfördernden Instrumente (mit Ausnahme der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) und ein nicht nur relativer, sondern abso-

luter Rückgang bei den Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen als dem Kernstück einer auf Beschäftigungsausweitung und Verbesserung der Beschäftigungsstruktur gerichteten aktiven Politik (Tabelle 2):

Tabelle 2: Eintritte in berufliche Bildungsmaßnahmen

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
288 390	260 285	226 942	232 597	270 853	151 527	135 926	175 227	209 429

Quelle: Garlichs 1981, Tabelle 1.

Arbeitsmarktpolitik in der Rezession

Insgesamt hat also die deutsche Arbeitsmarktpolitik während der letzten Rezession ihre vom Arbeitsförderungsgesetz postulierte „aktive“ Orientierung nicht durchhalten können.

Die Besonderheit der deutschen Entwicklung wird deutlich beim Vergleich mit dem schwedischen „Vorbild“ in der Arbeitsmarktpolitik (Tabelle 3):

Tabelle 3: Vergleich der Ausgaben und der Beschäftigungseffekte der Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik

Gesamtausgaben (einschl. Lohnersatzleistungen) in v. H. des BSP

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Schweden	2,4	2,6	1,8	1,9	2,7	3,0
Bundesrepublik	0,74	1,05	1,75	1,45	1,33	1,51

Beschäftigungs-Äquivalente „aktiver“ Maßnahmen (Fortbildung und Umschulung, Einarbeitungszuschüsse, Einarbeitungsbeihilfen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeitergeld) in v. H. der Erwerbstätigen

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Schweden	3,3	2,8	2,5	3,0	3,3	4,0
Bundesrepublik	0,8	1,0	1,6	1,3	1,2	1,3

Quellen: Johannesson/Schmid 1979; Johannesson/Schmid 1980, Table III.

Der Vergleich zeigt, daß in den Jahren von 1973 bis 1978 der Anteil der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik (also einschließlich Lohnersatzleistungen) am Bruttosozialprodukt in Schweden durchschnittlich doppelt so hoch lag wie in der Bundesrepublik. Schweden hat sich seine Arbeitsmarktpolitik also mehr kosten lassen. Gleichzeitig hat Schweden aber innerhalb seiner Arbeitsmarktpolitik ein erheblich höheres Gewicht auf beschäftigungserhaltende oder beschäftigungsausweitende „aktive“ Maßnahmen gelegt: Der (auf Mann/Jahre umgerechnete) Netto-Beschäftigungseffekt liegt in Schweden fast um das Dreifache höher als in der Bundesrepublik. Die höheren schwedischen Ausgaben kamen also im Vergleich zur Bundesrepublik in geringerem Maße den Lohnersatzleistungen und in höherem Maße der Beschäftigung oder der beruflichen Bildung zugute.

Im Durchschnitt hat während der Rezessionsperiode die schwedische Arbeitsmarktpolitik mehr als 3 Prozentpunkte potentieller Arbeitslosigkeit durch aktive Maßnahmen eliminiert, während die deutsche Arbeitsmarktpolitik nur 1,2 Prozentpunkte potentieller Arbeitslosigkeit beseitigen konnte. Dementsprechend lag die offene Arbeitslosigkeit in Schweden während der ganzen Rezessionsperiode am unteren Ende internationaler Vergleichsskalen; hätte sich die schwedische Arbeitsmarktpolitik jedoch bei den Gesamtaufwendungen und bei der Mittelverwendung nach deutschem Muster verhalten, dann hätte die Arbeitslosigkeit in Schweden in einigen Jahren sogar über der in der Bundesrepublik gelegen. Die geringe Arbeitslosigkeit in Schweden war also keineswegs das Ergebnis einer günstigeren Wirtschaftsentwicklung

oder einer besonders erfolgreichen Konjunktur- und Wachstumspolitik; sie war ausschließlich das Ergebnis einer konsequent verfolgten aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Dementsprechend könnte man in idealtypischer Vereinfachung dem „Modell Schweden“ ein „Modell Deutschland“ gegenüberstellen: In beiden Ländern haben während der Rezessionsjahre das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst nicht ausgereicht, um die bis dahin gewohnte Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten (wobei allerdings die Anforderungen in Schweden wegen der dort wesentlich höheren Frauenerwerbsquote auch schwerer zu erfüllen waren als in der Bundesrepublik). Während jedoch in Schweden die Arbeitsmarktpolitik alle Anstrengungen unternahm, um das entstandene Beschäftigungsdefizit durch Maßnahmen der beruflichen Bildung, durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und durch andere Formen subventionierter Beschäftigung auszugleichen, hat die Bundesrepublik das Beschäftigungsdefizit eher hingenommen und sich tendenziell damit begnügt, die entstehende Arbeitslosigkeit mit dem „sozialen Netz“ ihrer Lohnersatzleistungen aufzufangen.

Für die deutsche Arbeitsmarktpolitik lag faktisch — trotz der Zielformulierungen im Arbeitsförderungsgesetz — die Verantwortung für die Entstehung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit nach wie vor in der Zuständigkeit der Konjunktur- und Wachstumspolitik, während in Schweden die Wirtschaftspolitik sich eher auf die Arbeitsmarktpolitik verlassen hat — konsequenterweise, da diese ja gerade konzipiert worden war, um die Wirt-

schaftspolitik von dem inflationstreibenden Zwang einer Vollbeschäftigung um jeden Preis zu entlasten.

Freilich konnte auch die schwedische Arbeitsmarktpolitik in einer Rezessionsphase zum überwiegenden Teil nur „Beschäftigungersatz“ und nicht dauerhafte Mehrbeschäftigung bieten — obwohl man die volle Ausschöpfung der immer noch vorhandenen Nachfrage nach Arbeitskräften durch ein leistungsfähiges System der bedarfsorientierten Fortbildung und Umschulung keineswegs geringerschätzen sollte.

Im Vergleich zu der in der Bundesrepublik in Kauf genommenen offenen Arbeitslosigkeit haben jedoch auch die vielerlei Formen der Ersatzbeschäftigung einen hohen Wert: Sie vermindern jedenfalls die psychosoziale Schädigung der von Arbeitslosigkeit Betroffenen und die fortschreitende Beeinträchtigung ihrer Arbeitsfähigkeit. Die in der Bundesrepublik seit der Rezession zu beobachtende zunehmende „Strukturalisierung“ der Arbeitslosigkeit und die Herausbildung eines immer weiter anwachsenden Sockels von schwervermittelbaren (oder gar nicht mehr vermittelbaren) Arbeitslosen hätte bei einer am schwedischen Modell orientierten Politik nicht im gleichen Maße eintreten können.

Die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik zahlte also einen hohen Preis dafür, daß sie seit der Rezession den Lohnersatzleistungen faktischen Vorrang vor den „aktiven“ beschäftigungserhaltenden und beschäftigungserweiternden Maßnahmen eingeräumt hat. Gewiß gibt es dafür Erklärungen: Anders als in Schweden hatte die Arbeitsverwaltung in der Bundesrepublik nicht die Chance, das Instrumentarium einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in einer längeren Periode relativ „normaler“ Beschäftigungsschwankungen zu entwickeln und auszubauen; sie wurde schon wenige Jahre nach der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes und in unmittelbarem Anschluß an eine Periode der Vollbeschäftigung durch eine Massenarbeitslosigkeit in Millionenhöhe überrollt, die auf keinen Fall kurzfristig durch aktive Maßnahmen hätte beseitigt werden können.

Überdies war das Kernstück einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung, während der ersten Jahre unter dem AFG vor allem für die „Aufstiegs-Fortbildung“ von beruflich bereits qualifizierten Teilnehmern genutzt worden, und die mit den Haushaltskürzungen von

1975 verbundene Umorientierung auf arbeitslose Teilnehmer ohne beruflichen Abschluß traf zunächst weder auf ein ausreichendes Kursangebot bei den (von der Arbeitsverwaltung unabhängigen) Trägerorganisationen noch auf eine ausreichende Bildungsbereitschaft bei den Adressaten.

Der Wiederanstieg der Eintritte in berufliche Bildungsmaßnahmen seit 1978 und die starke Zunahme der Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen seit 1976 zeigen immerhin, daß die Arbeitsverwaltung nach den ersten Rezessionsjahren den Einsatz aktiver Maßnahmen verstärkt hat. Einem durchschlagenden Erfolg steht jedoch nunmehr die hohe Sockelarbeitslosigkeit entgegen, die — nachdem man ihre Entstehung nicht verhindern konnte — auch durch aktive Maßnahmen nur sehr schwer wieder abzubauen wäre, und die überdies — solange sie andauert — die begrenzten Mittel des Versicherungsfonds für Lohnersatzleistungen bindet. Hier zeigt sich inzwischen auch die grundsätzliche Problematik der Finanzierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik aus dem Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung.

Absoluten Vorrang sowohl in der juristischen Konstruktion wie im praktizierten Selbstverständnis der Bundesanstalt für Arbeit haben die Lohnersatzleistungen für die Versicherten, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Demgegenüber erscheinen die „diskretionären“ Förderungsinstrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik als zusätzliche Leistungen, die bei knappen Mitteln hinter der Erfüllung der Versicherungsansprüche zurücktreten müssen.

Diese Rangfolge gilt im Prinzip sogar für die im AFG vorgesehene Zuschußfinanzierung aus dem Bundeshaushalt, die sich auf den „Bedarf der Bundesanstalt“ und die „erforderlichen Zuschüsse“ beschränkt (§ 187 AFG). Auch hier wird, wie sich gerade aus der Diskussion über den Nachtragshaushalt der Bundesanstalt im Frühjahr 1981 erkennen ließ, nur der aus steigenden Arbeitslosenzahlen resultierende Mehrbedarf an Lohnersatzleistungen als rechtlich und politisch „unabweisbar“ anerkannt, während die Notwendigkeit und Nützlichkeit von Bundeszuschüssen zur Weiterfinanzierung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik immer bestritten werden kann. Aktive Maßnahmen sind deshalb bei uns der Teil der Arbeitsmarktpolitik, der gerade bei hoher Arbeitslosigkeit und knappen öffentlichen Mitteln von Kürzungen bedroht ist.

Solche Kürzungen lassen sich politisch auch deshalb vertreten, weil die für diskretionäre Maßnahmen verfügbaren Mittel in den vergangenen Jahren regelmäßig nicht voll ausgeschöpft wurden. Gewiß gab es auch dafür plausible Gründe: Sowohl der Ausbau der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ihre Ausweitung in den Bereich der sozialen Dienste hinein als auch die Umorientierung der beruflichen Fortbildung und Umschulung auf Maßnahmen für Arbeitslose ohne Berufsausbildung waren schwierig und zeitaufwendig. Planunterschreitungen waren also wahrscheinlich. Zugleich aber orientierte sich die Arbeitsverwaltung bei ihren Planungen selbst notwendigerweise an den verfügbaren Mitteln.

Der darüber hinausgehende Bedarf und das darüber hinausgehende Potential an möglichen und sinnvollen, aber eben nicht finanzierbaren Maßnahmen konnte also gar nicht sichtbar werden. Deshalb konnte auch außerhalb der Arbeitsverwaltung durchaus der Eindruck entstehen, die aktive Arbeitsmarktpoli-

tik habe in der Bundesrepublik die Grenzen ihrer Möglichkeit annähernd erreicht; eine stärkere Ausweitung sei also arbeitsmarktpolitisch kaum sinnvoll und gewisse Kürzungen möglicherweise sogar unschädlich.

Daß eine solche Einschätzung wissenschaftlich unhaltbar war (vgl. Schmid/Johannesson 1979, 1980), änderte nichts an ihrem politischen Stellenwert in der Konkurrenz der Ressorts um die knapper werdenden Finanzmittel. Wenn eine erhebliche Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sich politisch durchsetzen sollte, dann mußte zuvor schon die Realisierbarkeit zusätzlicher Maßnahmen und ihre arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit in der Praxis demonstriert worden sein. Dieser *circulus vitiosus* war allenfalls durch die arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme der Bundesregierung zu durchbrechen, die aus Gründen der „sozialen Symmetrie“ während der Rezession mehrfach mit anderen Maßnahmen zusammen in Konjunkturprogrammen enthalten waren, und die — weil aus dem Bundeshaushalt finanziert — auch über das Instrumentarium des AFG hinausgehen konnten.

Sonderprogramme der Bundesregierung

Allerdings war der Demonstrationseffekt des ersten derartigen Sonderprogramms für die aktive Arbeitsmarktpolitik eher negativ: Das Lohnkostenzuschußprogramm von 1974/75, das in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit einen „Vorzieh-Effekt“ für die im erhofften Konjunkturaufschwung zu erwartenden Einstellungen erreichen sollte, wurde nicht voll in Anspruch genommen. Überdies wurde seine arbeitsmarktpolitische Wirkung beeinträchtigt durch sehr hohe Mitnahmeeffekte in Regionen mit saisonal schwankender Beschäftigung (Schmid 1980).

Arbeitsmarktpolitisch wirksam war dagegen die im Sonderprogramm der Bundesregierung von 1977 initiierte Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf Aufgabenbereiche in den sozialen Diensten. Sie hat sich im ganzen — nach erheblichen Anlaufschwierigkeiten — bewährt und ist inzwischen in die regulären Förderungsmöglichkeiten des AFG integriert worden. Der politische Demonstrationseffekt dieser im ganzen positiven Entwicklung wurde allerdings beeinträchtigt durch die massive Kritik der Gewerkschaft ÖTV, die Beispiele für den Einsatz von ABM-Kräften bei kommunalen Pflichtaufgaben anprangerte

und ihre generelle Forderung nach einer Ausweitung der kommunalen Stellenpläne durch den Entlastungseffekt von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bedroht sah. Die Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich der sozialen Dienste blieb also kontrovers und konnte deshalb den politischen Stellenwert einer aktiven Arbeitsmarktpolitik noch nicht nachhaltig verbessern.

Der ambitionierteste Versuch, die potentielle Wirksamkeit einer offensiven Arbeitsmarktpolitik mit verbesserten Instrumenten praktisch zu demonstrieren, wurde schließlich im „Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ vom 16. Mai 1979 unternommen. Es war regional konzentriert auf jene 23 (von insgesamt 146) Arbeitsamtsbezirke in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Bayern, in denen die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit 1978 über 6% gelegen hatte. Hinter dieser für die Politik in der Bundesrepublik absolut ungewöhnlichen regionalen Konzentration des Programms (die nur erreicht werden konnte, weil das Bundesarbeitsministerium während der Programmentwicklung auf jede Abstimmung

mit den Bundesländern verzichtete) stand die Erkenntnis, daß die räumlichen Disparitäten des Arbeitsmarktes seit dem Höhepunkt der Rezession zugenommen hatten: Während die

Arbeitslosigkeit im übrigen Bundesgebiet seit 1976 kontinuierlich zurückgegangen war, hatte sie in jenen „Problemregionen“ bis 1978 kontinuierlich zugenommen (Tabelle 4).

Tabelle 4: Entwicklung der Arbeitslosigkeit (in %) in den Problemregionen und im übrigen Bundesgebiet

	1976	1977	1978	1979
Problemregionen	6,95	7,19	7,20	6,45
übriges Bundesgebiet	4,55	4,29	3,99	3,49
Differenz	2,40	2,90	3,21	2,94

Quelle: Peters/Schmid 1981, Tabelle 1—10

Während allerdings die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in den am Sonderprogramm beteiligten Problemregionen etwa auf der glei-

chen Höhe lag, unterschieden sich diese Regionen erheblich in ihrer Beschäftigungsentwicklung (Tabelle 5).

Tabelle 5: Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsentwicklung in den Problemregionen und im übrigen Bundesgebiet

	Arbeitslosigkeit 1978 in %	Beschäftigungsentwicklung 1977—1979 in %
Niedersachsen	7,26	+1,01
Nordrhein-Westfalen	6,67	-0,48
Saarland	7,67	+1,35
Bayern	7,65	+2,16
Problemregionen	7,20	+0,45
übriges Bundesgebiet	3,99	+2,06

Quelle: Peters/Schmid 1981, Tabelle 1—3.

Während die nordrhein-westfälischen Arbeitsamtsbezirke auch während des Wirtschaftsaufschwungs 1977/79 noch weiter an Beschäftigung verloren und die Beschäftigungsentwicklung in den niedersächsischen und saarländischen Bezirken jedenfalls hinter der Entwicklung im übrigen Bundesgebiet zurückblieb, übertraf der Beschäftigungszuwachs in den bayerischen Problemregionen sogar die Entwicklung im übrigen Bundesgebiet. Die hohe Arbeitslosigkeit in den bayerischen Regionen ist also offenbar eher das Ergebnis einer wachsenden Erwerbsbevölkerung, während die Arbeitslosigkeit im Ruhrgebiet eher als Folge einer besonders ungünstigen Wirtschaftsentwicklung interpretiert werden muß.

Das Sonderprogramm ging weiter davon aus, daß die zunehmenden regionalen Disparitäten der Arbeitslosigkeit nicht in ausreichendem Maße durch eine überproportionale Inan-

spruchnahme der beschäftigungssichernden und beschäftigungserweiternden Förderungsinstrumente des AFG kompensiert würden. Auch diese Vermutung erscheint zutreffend. Bezogen auf die Zahl der Erwerbspersonen haben die Arbeitsamtsbezirke in den Problemregionen zwar die Förderungsinstrumente des AFG überproportional in Anspruch genommen, aber dieser Vorsprung verschwindet, wenn man auch die höhere Arbeitslosenquote berücksichtigt.

Bemerkenswert an der bisherigen Nutzung der Förderungsinstrumente des AFG ist insbesondere die generell sehr hohe Inanspruchnahme im Saarland und die ungewöhnlich hohe Inanspruchnahme der bayerischen Arbeitsamtsbezirke bei den Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen und insbesondere bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Auffällig ist auch der Rückstand der nordrhein-westfäll-

schen Bezirke bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, der vielleicht durch die Struktur der Arbeitslosigkeit, möglicherweise auch

durch die in den nordrhein-westfälischen Großstädten besonders wirkungsvolle Kritik der Gewerkschaft ÖTV zu erklären ist.

Programmbedingungen

Das Sonderprogramm der Bundesregierung stellte für die Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen zusätzliche Mittel in Höhe von 500 Millionen DM bereit, die für drei Programmschwerpunkte mit zum Teil neuartigen Förderungsbedingungen eingesetzt werden sollten (BMA 1979):

— *Programmschwerpunkt 1* ermöglichte die (im AFG nicht generell vorgesehene) Förderung *innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen*. Dem lag die Vermutung zugrunde, daß die Unternehmen in den Problemregionen in besonderem Maße einem Zwang zur Strukturanpassung ausgesetzt seien, daß diese Strukturanpassung durch Qualifikationsdefizite der Beschäftigten behindert werde und daß die schlechte Ertragslage die Betriebe in den Problemregionen daran hindere, die notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen aus eigenen Kräften durchzuführen. Die im AFG vorgesehenen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen seien, so wurde vermutet, keine ausreichende Abhilfe, weil bei den Beschäftigten angesichts hoher Arbeitslosigkeit die Bereitschaft zur Teilnahme an außerbetrieblichen beruflichen Bildungsmaßnahmen gering sei, während (so muß man unterstellen) die außerbetriebliche Fortbildung oder Umschulung arbeitsloser Teilnehmer dem betrieblichen Fachkräftebedarf zu wenig entspreche.

Das Programm bot den Betrieben für die Qualifizierung von Mitarbeitern Lohnkostenerstattung für die notwendige Dauer der Qualifizierung in Höhe von 90% bei Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen mit anerkannten Abschlüssen und in Höhe von 80% bei sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen.

— *Programmschwerpunkt 2* förderte die *Wiedereingliederung* von ungelernten oder längerfristig Arbeitslosen durch eine „Einarbeitungshilfe“ in Höhe von 90% des Arbeitsentgelts und — für längerfristig Arbeitlose — durch eine anschließende „ergänzende Eingliederungshilfe“ in Höhe von 70 oder 80% der Lohnkosten. Die Gesamtdauer der Förderung war auf ein Jahr begrenzt. Von der „Eingliederungsbeihilfe“ des AFG unterschied sich Programmschwerpunkt 2 durch die Einbeziehung

von Arbeitslosen, die außer ihrer mangelnden Berufsausbildung keine weiteren Vermittlungshindernisse aufwiesen; im Vergleich zu den für „lediglich ungelernete“ Arbeitslose sonst verfügbaren „Einarbeitungszuschüssen“ des AFG waren die Förderungsbedingungen verbessert.

Gleichzeitig wurden jedoch die Anforderungen an die Dauerhaftigkeit der Beschäftigung gegenüber den Förderinstrumenten des AFG wesentlich erhöht. Der gesamte Förderungsbetrag war zurückzuzahlen, falls der Arbeitnehmer innerhalb von neun Monaten nach Ende des Förderungszeitraumes aus vom Betrieb zu vertretenden Gründen wieder entlassen wurde. Ziel von Programmschwerpunkt 2 war also offenbar in erster Linie die Verstärkung der Beschäftigungsverhältnisse von ungelerten Arbeitslosen, die in besonderem Maße von häufig wiederkehrender Arbeitslosigkeit bedroht sind.

— *Programmschwerpunkt 3* förderte *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* zur Verbesserung der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur. Von den Förderungsbedingungen des AFG unterschied sich das Sonderprogramm vor allem durch die wesentliche Verlängerung der Förderungs- und Zuweisungsdauer auf zwei Jahre bei Maßnahmen im Bereich der sozialen Dienste und auf bis zu 18 Monaten (bei längerfristig Arbeitslosen bis zu 24 Monaten) bei Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur.

Damit verband sich das „gesellschaftspolitische Anliegen“ eines dauerhaften Ausbaus der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur, der durch eine großzügige Anlauffinanzierung neuer Maßnahmen aus Mitteln des Sonderprogramms initiiert werden sollte. Das Land Nordrhein-Westfalen unterstützte diese Absicht durch das Angebot der Anschlußfinanzierung eines weiteren Jahres für alle im Sonderprogramm bewilligten Maßnahmen.

Die Mittel des Sonderprogramms wurden den beteiligten Arbeitsamtsbezirken nicht in vorab festgelegten Quoten zugeteilt; sie wurden vielmehr nach dem „Windhund-Verfahren“ für die aus allen Arbeitsamtsbezirken ein-

gehenden Anträge nach der Reihenfolge ihres Eingangs vergeben. Die Folge war eine starke Konkurrenz zwischen den Arbeitsämtern und dementsprechend eine außerordentliche Beschleunigung des Antragsverfahrens. Formell sollte die Antragsfrist im Sonderprogramm vom 1. August 1979 bis zum 31. Juli 1980 laufen; tatsächlich waren die für das Programm zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von DM 500 Millionen bereits durch die am 1. August 1979 vorliegenden Anträge um fast das Doppelte überzeichnet.

Allerdings gab es dabei erhebliche Unterschiede zwischen den Programmschwerpunkten: Bei Programmschwerpunkt 1 belief sich die Mittelbindung am 1. August 1979 auf DM 404 Millionen, bei Programmschwerpunkt 3 sogar auf DM 438 Millionen. Demgegenüber

blieb Programmschwerpunkt 2 (Wiedereingliederung von Arbeitslosen) mit einer Mittelbindung von nur DM 121 Millionen erheblich hinter den Erwartungen zurück.

Da die Bundesanstalt für Arbeit bereit und in der Lage war, die Finanzierung der eingegangenen Anträge zu Programmschwerpunkt 3 im Rahmen ihres regulären Haushaltes zu übernehmen, und da in bilateralen Verhandlungen mit dem Bundesarbeitsministerium eine Reihe sehr großer Anträge zu Programmschwerpunkt 1 ohne Verminderung der Teilnehmerzahl in ihrem finanziellen Volumen reduziert werden konnten, war es im übrigen möglich, alle am 1. August 1979 vorliegenden Anträge auch im Rahmen des Sonderprogramms zu finanzieren.

Unterschiede in der Inanspruchnahme

Während bei Programmschwerpunkt 1 und Programmschwerpunkt 3 die am 1. August 1979 gebundenen Mittel dann auch rasch abflossen, blieb bei Programmschwerpunkt 2 der Mittelabfluß zunächst noch erheblich hinter der ohnehin enttäuschenden Mittelbindung zurück. Offenbar war es für die Arbeitsämter außerordentlich schwierig, für die vorliegen-

den Anträge auch Arbeitslose zu vermitteln, die von den Betrieben akzeptiert wurden. Dies änderte sich erst, als im April 1980 die Förderungsbedingungen durch das Angebot einer einjährigen Anschlußförderung durch „Eingliederungsbeihilfe“ nach AFG verbessert wurden.

Tabelle 6: Inanspruchnahme des Sonderprogramms in den Problem-Regionen (Stand: April 1980)

	Gesamt-Förderfälle/ 1000 Beschäftigte	Förderfälle SP1/ 1000 Beschäftigte	Förderfälle SP2/ 1000 Arbeitslose	Förderfälle SP3/ 1000 Arbeitslose
Niedersachsen	6,13	5,03	7,3	18,2
Nordrhein-Westfalen	10,62	8,19	9,0	36,6
Saarland	16,68	15,83	6,9	23,8
Bayern	8,20	7,81	9,2	10,4
Problemregionen	10,22	8,59	8,5	28,0

Quelle: Peters/Schmid 1981, Tabelle 3—1.

Bei der Inanspruchnahme zeigen sich auch erhebliche Unterschiede zwischen den teilnehmenden Regionen (Tabelle 6). Bei der Gesamt-Inanspruchnahme lag das Saarland eindeutig an der Spitze, gefolgt von Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen. Der saarländische Vorsprung ergab sich in erster Linie aus der sehr hohen Inanspruchnahme bei Programmschwerpunkt 1, wo die saarländischen Arbeitsämter bei der normalisierten Inan-

spruchnahme im Durchschnitt fast doppelt so viele Qualifizierungsmaßnahmen bewilligen konnten wie die nächstfolgenden nordrhein-westfälischen Arbeitsämter. Bei Programmschwerpunkt 2 dagegen lag das Saarland am Ende der Rangfolge, die hier von Bayern und Nordrhein-Westfalen angeführt wurde. Bei Programmschwerpunkt 3 schließlich lagen die nordrhein-westfälischen Arbeitsamtsbezirke im Durchschnitt weit an der Spitze, während

die bayerischen Bezirke im Durchschnitt weniger als ein Drittel der nordrhein-westfälischen Teilnehmerzahlen erreichten. Hier wirkte sich offenbar die Zusatzförderung des Landes Nordrhein-Westfalen positiv auf die Inanspruchnahme aus, während die bayerischen Arbeitsämter mit ihrer sehr hohen Inanspruchnahme im Standard-ABM-Programm möglicherweise an Sättigungsgrenzen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gestoßen sind.

Die erheblichen Unterschiede zwischen den einzelnen Arbeitsamtsbezirken in der Inanspruchnahme des Sonderprogramms lassen sich etwa zur Hälfte aus „objektiven“ Faktoren der Wirtschaftsstruktur, der Gemeindestruktur, der Struktur der Arbeitslosigkeit und aus der bisherigen Inanspruchnahme von AFG-Mitteln erklären (Peters/Schmid 1981). Ein wesentlicher Erklärungsfaktor liegt jedoch auch in der unterschiedlichen Reaktion der Landesregierungen und Landesarbeitsämter in den beteiligten Regionen auf das Sonderprogramm. Während in Saarland und in Nordrhein-Westfalen auf Landesebene eine veritable „Kampagnen-Stimmung“ für das Sonderprogramm erzeugt wurde, die sowohl die Betriebe und Trägerorganisationen als auch die Arbeitsämter zur äußersten Beschleunigung ihrer Bemühungen anspornte, fand das Programm in den beiden anderen Ländern weniger Interesse und weniger politische Unterstützung.

Der durch das Windhund-Verfahren bewirkte (und beabsichtigte) Wettbewerb zwischen den Arbeitsämtern um eine möglichst rasche und möglichst große Inanspruchnahme des Sonderprogramms führte generell dazu, daß die leichter zu akquirierenden Anträge überproportional zum Zuge kamen (Stand Dezember 1980):

— Bei Programmschwerpunkt 1 waren dies die Anträge aus Großbetrieben mit mehr als 1 000 Beschäftigten, die 55% der Förderfälle in Anspruch nahmen, während die Kleinbetriebe mit weniger als 100 Beschäftigten nur einen Anteil von 15,4% der Förderfälle erreichten. Überdies beschränkte sich die weit überwiegende Zahl der Anträge auf die „sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen“ (25 706 Förderfälle), während die aufwendigeren Umschulungsmaßnahmen (1 067 Förderfälle) und Fortbildungsmaßnahmen (3 298 Förderfälle) sehr viel weniger Interesse fanden.

— Bei Programmschwerpunkt 2 blieb auch nach der Verbesserung der Förderungsbedingungen die Zahl der vermittelten Arbeitslosen (4 528) weit hinter dem Vermittlungserfolg von

Programmschwerpunkt 3 (9 739) zurück. Programmschwerpunkt 2 erwies sich also gegenüber den beiden anderen Programmschwerpunkten als deutlich weniger attraktiv. Überdies kam der Programmschwerpunkt erwartungsgemäß vor allem den „lediglich ungelerten“ Arbeitslosen zugute, während die „ergänzende Eingliederungshilfe“ für längerfristig Arbeitslose nur in 814 Fällen in Anspruch genommen wurde.

— Bei Programmschwerpunkt 3 überwogen die Anträge von Trägerorganisationen, die bereits in der Vergangenheit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt hatten und im Sonderprogramm die willkommene Gelegenheit sahen, ihre bereits geplanten Maßnahmen mit günstigeren Förderkonditionen fortzusetzen oder zu erweitern. Die vom Programm eigentlich angestrebte Inangriffnahme ganz neuer Aufgaben, die zu einer dauerhaften Ausweitung der sozialen Dienstleistungen führen sollten, war deshalb eher die Ausnahme, während die Substitution von Maßnahmen, die andernfalls im regulären ABM-Programm gefördert worden wären, relativ hoch zu liegen scheint.

Zur arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit des Sonderprogramms im Ganzen können beim gegenwärtigen Stand der Begleitforschung nur vorläufige Aussagen gemacht werden. Immerhin zeigt die rasche Überzeichnung des Programms, daß es im Gegensatz zu einigen früheren Sonderprogrammen von den Adressaten „angenommen“ wurde, und die hohe Zahl und regionale Konzentration der Förderfälle eröffnete jedenfalls die Möglichkeit einer spürbaren Beeinflussung der regionalen Arbeitsmarktentwicklung.

Darüber hinaus zeigt auch die amtliche Statistik, daß die Schere zwischen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Problemregionen und im übrigen Bundesgebiet, die sich bis zum Frühjahr 1979 immer weiter öffnete, sich seitdem wieder etwas geschlossen hat. Dabei mögen auch andere Einflußfaktoren als das Sonderprogramm mitgewirkt haben. Aber auch die ersten Versuche einer quantitativen Abschätzung der Beschäftigungswirkung des Sonderprogramms deuten darauf hin, daß in den Problemregionen ein Netto-Beschäftigungseffekt in der Größepordnung von bis zu einem Prozentpunkt potentieller Arbeitslosigkeit erzielt wurde. Dies sind vorläufige Ergebnisse, die bei verfeinerter Analyse möglicherweise noch korrigiert werden müssen. Immerhin deuten sie darauf hin, daß das Sonderprogramm im ganzen entsprechend seiner offen-

siven Zielsetzung tatsächlich dazu beigetragen hat, „daß die Problemregionen nicht weiter abgleiten, sondern möglichst bald wieder Anschluß an die allgemeine Entwicklungstendenz des Arbeitsmarktes gewinnen“ (BMA 1979).

Dieser quantitative Erfolg ist gerade auch auf die neuartige und umstrittene Förderung innerbetrieblicher Qualifikationsmaßnahmen zurückzuführen. Bei unseren Erhebungen hat sich gezeigt, daß die innerbetriebliche Weiterbildung von den Betrieben in der Vergangenheit vernachlässigt worden ist — insbesondere die Weiterbildung von Mitarbeitern im gewerblichen Bereich und unterhalb der Facharbeiterebene. Für die Vernachlässigung der innerbetrieblichen Qualifizierung, die auch von den Betrieben selbst als Nachteil erkannt wird, lassen sich eine Reihe von Gründen angeben (Garlichs 1981):

— *Unüblichkeit*: Im Gegensatz zu ausländischen Unternehmen, die Facharbeiter überwiegend durch „on-the-job-Training“ heranbilden müssen, haben sich die deutschen Unternehmen auf ein leistungsfähiges System der beruflichen Bildung eingerichtet. Auch wenn die eigene Lehrlingsausbildung und der externe Arbeitsmarkt die benötigten Fachkräfte nicht in ausreichender Zahl und Qualifikation liefern, denken deutsche Unternehmen nicht ohne weiteres daran, ihren Fachkräftebedarf durch die innerbetriebliche Qualifizierung vorhandener Mitarbeiter zu decken.

— *Finanzierungsprobleme*: Anders als Sachkapitalinvestitionen können Humankapitalinvestitionen in die Qualifikation vorhandener Mitarbeiter weder in der Unternehmensbilanz aktiviert noch über Kredit finanziert werden. Bei Unternehmen mit Liquiditätsproblemen können deshalb auch betriebswirtschaftlich rentable Qualifizierungsmaßnahmen an Finanzierungsproblemen scheitern.

— *Abwerbungsfahr*: Insbesondere die kleineren Unternehmen scheuen auch bei guter Ertragslage die Aufwendungen für innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen, da sie die Abwanderung ihrer besser qualifizierten Mitarbeiter zu den auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor besonders attraktiven Großunternehmen befürchten müssen. Die Großbetriebe ihrerseits verzichten häufig auf betriebswirtschaftlich nützliche Qualifizierungsmaßnah-

men, weil sie sich darauf verlassen, bei Bedarf die erforderlichen Fachkräfte von anderen Arbeitgebern abwerben zu können.

— *Innerbetriebliche Durchsetzungsprobleme*: Auch wenn der Qualifizierungsbedarf von den Personalabteilungen deutlich erkannt wird, scheitern innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen oft an der Durchsetzungsschwäche der Personalabteilungen und an einem innerbetrieblichen Rechnungswesen, das nur die Kosten, nicht aber den potentiellen Ertrag von Qualifizierungsmaßnahmen ausweist.

Zusammengenommen reichen die angeführten Gründe aus, um das von den Arbeitgebern und den Arbeitsämtern gleichermaßen behauptete Fachkräftedefizit zu erklären, wenn man zusätzlich unterstellt, daß die Facharbeiteraus- und Weiterbildung während der letzten anderthalb Jahrzehnte quantitativ hinter dem Bedarf zurückblieb und qualitativ dem rasch wechselnden Bedarf nicht flexibel genug folgen konnte. Die Folge davon ist trotz hoher Arbeitslosigkeit ein zunehmend spürbares Qualifikationsdefizit in den Betrieben, das gerade bei den besonders expansionsfähigen kleinen und mittleren Betrieben zu einem Wachstumsengpaß geworden ist.

Programmschwerpunkt 1 des Sonderprogramms hat zahlreiche Betriebe dazu veranlaßt, akute Qualifikationsdefizite durch die innerbetriebliche Weiterbildung vorhandener Mitarbeiter auszugleichen. Im Erfolgsfall werden solche Betriebe stärker expandieren (oder weniger stark schrumpfen), als dies ohne eine Verbesserung ihrer Humankapitalausstattung möglich gewesen wäre. In vielen Fällen hat das Sonderprogramm Betriebe überhaupt erst veranlaßt, sich ernsthaft mit der Möglichkeit zu befassen, daß sie ihren Fachkräftemangel durch innerbetriebliche Bemühungen decken könnten, oder es hat mit seinen attraktiven Förderkonditionen die innerbetrieblichen Durchsetzungschancen von Personalabteilungen erhöht, die sich seit langem für Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt hatten. In beiden Fällen ist durch das Programm die Quantität von Qualifizierungsmaßnahmen gesteigert worden; in beiden Fällen sind darum durch eine Verbesserung der Humankapitalausstattung der Betriebe auch die Wachstumschancen in den Problemregionen verbessert worden.

Selbstverständlich hatte das Sonderprogramm sowohl in der Konzeption wie in der Durchführung auch erhebliche Schwächen, die teilweise bei gründlicherer Vorbereitung hätten vorhergesehen und vermieden werden können, die zum Teil aber auch erst in der tatsächlichen Durchführung erkannt werden konnten. Insbesondere hat der Konkurrenzdruck des Windhund-Verfahrens die Arbeitsämter dazu veranlaßt, sich vor allem um die Steigerung des quantitativen Antragsvolumens zu bemühen. Dabei wurden in vielen Fällen qualitative Kriterien vernachlässigt, so daß insgesamt der arbeitsmarktpolitische Effekt des Sonderprogramms geringer war, als er bei gleichem Aufwand und optimalem Mitteleinsatz hätte sein können.

Insbesondere waren die Arbeitsämter in den meisten Fällen nicht in der Lage, die tatsächliche Qualität der innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen zu überprüfen, so daß gerade hier mit einer erheblichen „Überfinanzierung“ zu rechnen ist — weniger jedoch mit „Mitnahmeeffekten“ im strikten Sinne, da die überwiegende Mehrzahl der Qualifizierungsmaßnahmen von den Betrieben ohne das Sonderprogramm kaum durchgeführt worden wäre.

Im ganzen jedoch hat das Sonderprogramm von 1979 zwei Fragen geklärt:

— Selbst in den Problemregionen, in denen die diskretionären Förderinstrumente des AFG schon vorher überproportional in Anspruch genommen worden waren, hat die aktive Arbeitsmarktpolitik noch keineswegs die Grenzen ihrer Möglichkeiten erreicht. Bei verbesserten Förderkonditionen und vermehrten Anstrengungen der Arbeitsverwaltung konnten selbst mit den konventionellen Förderinstrumenten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüssen in erheblichem Maße zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse für Arbeitslose geschaffen werden. Auch in den Problemregionen braucht Arbeitslosigkeit also nicht als unvermeidliches Schicksal hingenommen zu werden.

— Mit der Förderung von innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen ist ein neues Instrument eingeführt und erprobt worden, das — notwendige Verbesserungen vorausgesetzt — zu einem wichtigen Bestandteil des regulären Instrumentariums einer aktiven Arbeitsmarktpolitik werden könnte. Unter bestimmten Voraussetzungen scheint es eher als die

traditionellen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in der Lage, akute Qualifikationsengpässe der Betriebe zu beseitigen und dadurch die Humankapitalausstattung von Problemregionen bedarfsorientiert zu erweitern. Im Erfolgsfalle wird dadurch auch die Gesamtbeschäftigung erhöht, so daß ein nicht bei den Arbeitslosen, sondern bei den bereits Beschäftigten ansetzendes Förderinstrument im Ergebnis durchaus auch die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen erhöhen kann.

Angesichts des erheblichen betrieblichen Eigeninteresses an Qualifizierungsmaßnahmen, die unmittelbar auf den betrieblichen Bedarf ausgerichtet sind, würden jedoch vermutlich auch erheblich niedrigere Fördersätze als im Sonderprogramm geboten ausreichen. Wichtig wäre bei einer dauerhaften Einführung von Qualifizierungszuschüssen vor allem eine bessere Kontrolle der Qualität von Qualifizierungsmaßnahmen und die stärkere Einbeziehung von außerbetrieblichen Ausbildungsabschnitten in die Förderung.

Darüber hinaus könnten die Erfahrungen des Sonderprogramms Anlaß für grundsätzlichere Überlegungen zur künftigen Funktion der Arbeitsämter bieten. Das Sonderprogramm hat gezeigt, daß eine (mit hohem Streß erkaufte) Steigerung des Aktivitätsniveaus der Arbeitsämter noch erhebliche Beschäftigungseffekte erzielen kann. Dies spricht dafür, daß auch die Ausschöpfung der Standardförderinstrumente des AFG sogar in den Problemregionen noch gesteigert werden könnte. Gleichzeitig hat das Sonderprogramm gezeigt, daß die Arbeitsämter die gebotenen zusätzlichen Förderungsmöglichkeiten auf höchst unterschiedliche Weise benutzt haben, und es spricht vieles für die Vermutung, daß die unterschiedliche Nutzung arbeitsmarktpolitisch wirksamer war, als es eine einheitliche Vorgehensweise hätte sein können.

Aufgrund unserer Untersuchung der Implementation des Sonderprogramms in den Arbeitsamtsbezirken haben wir sogar Anlaß zu der Vermutung, daß ohne den Zeitdruck des Windhund-Verfahrens die Vorgehensweise der Arbeitsämter nicht einheitlicher, sondern eher noch differenzierter gewesen wäre und sich dadurch noch besser den konkreten Bedingungen der lokalen Arbeitsmärkte angepaßt hätte.

Wenn diese Vermutungen sich bei vertiefenden Untersuchungen bestätigen sollten, dann wäre eine Weiterentwicklung des Instrumentariums der Arbeitsmarktpolitik in Betracht zu ziehen, die die Handlungsspielräume der Arbeitsverwaltung auf der lokalen Ebene erweitert und dadurch in noch stärkerem Maße von der lokalen Problemerkennung und von dem arbeitsmarktpolitischen Engagement der Arbeitsämter profitiert. Dem entsprechen gegenwärtig Überlegungen in der Bundesanstalt zu einer stärkeren Aktivierung der Selbstverwaltungsorgane auf den unteren Ebenen.

Darüber hinausgehend sprechen die Erfahrungen des Sonderprogramms dafür, auch die Möglichkeiten einer stärkeren Regionalisierung der für die aktive Arbeitsmarktpolitik verfügbaren Mittel zu prüfen. Dies könnte beispielsweise durch bedarfsorientierte Globalzuweisungen an die einzelnen Arbeitsämter bewirkt werden, die diesen (nach Beratung in ihren Verwaltungsausschüssen) die Freiheit lassen, die Verteilung der zugewiesenen Mittel auf die einzelnen Förderinstrumente des AFG selbst zu bestimmen. Die Arbeitsmarkt-

politik wäre dann in der Lage, auf Änderungen der regionalen Problemlage durch Änderung der Schlüsselzuweisungen schnell und gezielt zu reagieren.

Das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm der Bundesregierung von 1979 hat gezeigt, daß die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik die Grenzen ihrer Wirksamkeit noch keineswegs erreicht hat. Auch die deutsche Arbeitsverwaltung ist in der Lage, wenn geeignete Förderungsinstrumente und die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden, die Arbeitslosigkeit erheblich zu reduzieren und dabei Wachstumsengpässe der Wirtschaft zu beseitigen und neue Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der sozialen Dienste zu eröffnen.

Angesichts der menschlichen, sozialen, wirtschaftlichen und fiskalischen Schäden einer fortdauernden hohen Arbeitslosigkeit sollte dieser Demonstrationseffekt des Sonderprogramms von 1979 politisch genutzt werden: Eine offensive Arbeitsmarktpolitik kann und muß in höherem Maße als bisher die Verantwortung für die Beseitigung von Arbeitslosigkeit übernehmen.

Literaturhinweise:

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn 1979;

Garlichs, D., Programmschwerpunkt 1: Berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmer in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen, in: Scharpf/Garlichs/F. Maier/H. Maier, Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1981;

Johannesson, J./G. Schmid, Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik Deutschland: Konkurrierende oder konvergierende Modelle zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit? IIM paper IIM/79-6, Berlin 1979;

Johannesson, J./G. Schmid, The Development of Labor Market Policy in Sweden and in Germany: Competing or Convergent Models to Combat Unemployment, in: European Journal of Political Research 8 (1980) 387-406;

Maier, F., Bilanzierung von betrieblichem Humankapital, IIM discussion paper dp 80-68, Berlin 1980;

Meidner, R., Begriff, Ziel und Rahmenbedingungen des schwedischen Modells einer selektiven Arbeitsmarktpolitik, IIM paper IIM/80-4, Berlin 1980;

Peters, A./G. Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Vorläufiger Zwischenbericht, MS IIMV, Berlin 1981;

Scharpf, F. W., Das Sonderprogramm im Überblick, in: Scharpf/Garlichs/Maier, F./Maier, H., a.a.O.;

Schmid, G., Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein/Ts. 1980.

Thilo Sarrazin: Das Lächeln der Sphinx — oder: Die Staatsverschuldung und die Krise der Globalsteuerung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/81, S. 3—23

Das an Keynes orientierte Konzept der antizyklischen Globalsteuerung der Volkswirtschaft durch Variationen der Staatsausgaben, insbesondere der staatlichen Kreditaufnahme, ist in den letzten Jahren ins Zwielicht geraten. Nirgendwo hat sich die Hoffnung erfüllt, es könne auf diese Weise gelingen, stetiges Wirtschaftswachstum, eine zumindest relative Preisstabilität und einen hohen Beschäftigungsstand dauerhaft zu verwirklichen.

Aber auch die Theorien der Monetaristen, die auf staatliche Enthaltensamkeit bei der Konjunktursteuerung setzen und statt dessen die stabilisierende Wirkung einer stetigen kontrollierten Geldmengenentwicklung hervorheben, haben ihre Bewährungsprobe bislang nicht bestanden.

In den Mittelpunkt der Kritik an keynesianischen Konzepten ist der mit dem Versuch fortgesetzter antizyklischer Gegensteuerung verbundene starke Anstieg der Staatsverschuldung getreten, dem eigenständige, von den Keynesianern unterschätzte Risiken zugeschrieben werden.

Der vorliegende Beitrag zeigt, daß Keynesianer und Monetaristen beide auf recht schwankendem theoretischen Fundament stehen und daß die Unterschiede ihrer Theorien auf unterschiedlichen, empirisch kaum nachprüfbaren Grundannahmen beruhen. Aus diesem Grund sind zuverlässige Aussagen über die Wirkungen einer bestimmten Staatsverschuldung über qualitative Richtungsangaben hinaus nicht möglich. Darüber hinaus ist die erfolgreiche Durchführung einer antizyklischen Finanzpolitik mit großen praktischen Problemen von grundsätzlicher Bedeutung konfrontiert, wie die widersprüchlichen Erfahrungen der siebziger Jahre in der Bundesrepublik zeigen.

Bei den „Grenzen der Staatsverschuldung“, die in der politischen Diskussion eine große und zunehmende Rolle spielen, sind weniger die finanzwirtschaftlichen Grenzen besorgniserregend, als die allgemein wachsende Vorabbindung unsicherer künftiger Einnahmen durch heutige Verpflichtungen. Die künftigen Zins- und Tilgungsverpflichtungen des Staates sind nur ein Teilaspekt dieses allgemeineren Problems.

Dieter Mertens: Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/81, S. 25—31

Obwohl die Arbeitslosigkeit gegenwärtig so hoch ist, wie sie seit Anfang der fünfziger Jahre nicht mehr war, und ein weiterer Anstieg unvermeidbar erscheint, findet im politischen Raum kaum eine nennenswerte arbeitsmarktpolitische Debatte statt. Diese ist vielmehr durch ausufernde Erörterungen über eine genauere statistische Beschreibung, eine ökonomischere Verwaltung der Arbeitslosigkeit und eine Bereinigung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums verdrängt worden. Eine solche Verlagerung der Debatte in Detailfragen scheint durch die wachsenden Budget-Defizite der Bundesanstalt für Arbeit, welche auch den Bundeshaushalt zunehmend belasten, erzwungen. Fiskalische Notwendigkeiten scheinen mit arbeitsmarktpolitischen Wünschbarkeiten im Konflikt zu liegen.

Gerade unter budgetären Aspekten sollte aber das Hauptaugenmerk bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit selbst liegen; denn die Unterbeschäftigung ist es, welche ganz überwiegend die defizitäre Finanzlage verschuldet. Alle populären (und notwendigen) Erörterungen über „Mitnahme“ und „Mißbrauch“ von Leistungen nach dem Arbeitsförderungs-gesetz oder auch von Möglichkeiten der Leistungseinschränkung dürfen nicht die Illusion erwecken, als ob die Unterdeckung des Haushalts der Bundesanstalt hiermit wesentlich und dauerhaft behoben werden könnte.

Es ist auch nicht richtig, daß schon alle kostenneutralen arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten so ausgeschöpft und genügend durchdacht wären, um auf diesem Gebiet Resignation zu rechtfertigen. Zahlreiche Beispiele aus dem Ausland wie auch hiesige Ideenkataloge warten noch auf ihre politische Erörterung und Anwendung.

Das fiskalische Dilemma offenbart im übrigen ein grundsätzliches Problem bei der Rechtskonstruktion der deutschen Arbeitsverwaltung: Der weitaus größte Teil ihrer Ausgaben ist „fremdbestimmt“, sei es durch die Wirtschaftslage, sei es durch die Wirtschaftspolitik, sei es durch den Gesetzgeber. Auch die Einnahmenseite unterliegt nicht der Selbstbestimmung der Bundesanstalt für Arbeit (keine Beitragshoheit). Durch anstaltsinterne Bemühungen ist infolgedessen so gut wie kein Einfluß darauf zu nehmen, ob Überschüsse oder Defizite entstehen oder ob der Haushalt ausgeglichen ist.

Fritz W. Scharpf: Chancen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Hinweise aus einem Sonderprogramm der Bundesanstalt für Arbeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/81, S. 33—45

In der politischen Diskussion der Bundesrepublik wird üblicherweise unterstellt, daß bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik weitgehend ausgeschöpft seien. Der Vergleich mit Schweden, wo während der Rezessionsjahre durchschnittlich mehr als drei Prozentpunkte potentieller Arbeitslosigkeit durch aktive beschäftigungsschaffende oder -erhaltende Maßnahmen beseitigt werden konnten (gegenüber durchschnittlich nur 1,2 Prozentpunkten in der Bundesrepublik Deutschland), spricht gegen die Plausibilität so skeptischer Vermutungen.

Daß die Grenzen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik auch in der Bundesrepublik noch erheblich hinausgeschoben werden können, demonstriert das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen von 1979. Durch eine sehr starke regionale Konzentration seiner Mittel und neuartiger Förderungsinstrumente hat es die Arbeitslosigkeit in den Problemregionen des Bundesgebiets spürbar reduzieren können. Zwar sind bei der Konzeption und bei der Durchführung des Programms Schwächen festzustellen, die gegenwärtig in mehreren Projekten der „Begleitforschung“ untersucht werden. Im ganzen erscheint das Sonderprogramm von 1979 jedoch als ein vielversprechender Ansatz zur Intensivierung einer auf Abbau der Arbeitslosigkeit gerichteten offensiven Arbeitsmarktpolitik, der durchaus weiterentwickelt werden könnte und sollte.