

Bohnet, Armin

Article — Digitized Version

Konzepte und Chancen staatlicher Investitionsförderung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bohnet, Armin (1981) : Konzepte und Chancen staatlicher Investitionsförderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 12, pp. 597-603

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135628>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Konzepte und Chancen staatlicher Investitionsförderung

Armin Bohnet, Gießen

Die unternehmerische Investitionsaktivität erwies sich in den letzten Jahren für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entgegen früheren Erfahrungen als stabilisierendes Element. Daten für das erste Halbjahr 1981 sowie Resultate darüber hinausgehender Unternehmensbefragungen lassen jedoch eine Trendwende im Investitionsbereich nicht mehr ausschließen¹. Gibt es erfolgversprechende Gegenmaßnahmen?

Im ersten Halbjahr 1981 haben die Anlageinvestitionen der Unternehmen ohne die Wohnungswirtschaft *nominell* gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres um 3½ % zugenommen. Gleichzeitig sind aber die Vorratsinvestitionen stark gesunken, so daß insgesamt ein Rückgang der Investitionstätigkeit zu konstatieren ist. *Real* sind auch die Anlageinvestitionen im Vorjahresvergleich gesunken. Ähnliches läßt sich für den Wohnungsbau feststellen. Für die zweite Jahreshälfte 1981 und die erste Jahreshälfte 1982 haben nun die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Herbstgutachten einen weiteren Rückgang der Investitionsaktivitäten prognostiziert². Die gegebenen Umstände scheinen diese Prognose zu rechtfertigen:

- Die Hochzinsphase ist bis zur Gegenwart ungebrochen. Derzeit noch zunehmende Preisanstiegsraten³ und ein hohes Zinsniveau im Ausland lassen einen stärkeren Rückgang der *Marktzinssätze* auch in der nahen Zukunft unwahrscheinlich werden. Damit bleibt die von einer Reihe von Großunternehmen praktizierte Anlage liquider Mittel in Finanzinvestitionen weiterhin interessant.
- Die *inländische Nachfrage* der privaten Haushalte nach Konsumgütern und die Staatsausgaben dürften sich kurzfristig bestenfalls auf dem derzeitigen *realen* Niveau stabilisieren. Wahrscheinlicher aber dürfte ein

weiterer leichter Rückgang sein, der erst 1982 durch eine gegenläufige Entwicklung abgelöst werden wird.

- Die im Oktober 1981 erfolgte Wechselkursanpassung innerhalb des europäischen Währungsverbundes mit einem deutlichen Kursanstieg für die DM hat einen Teil der abwertungsbedingten Besserstellung der deutschen *Exportwirtschaft* kompensiert. Dies wird die Exportaussichten beeinträchtigen und die Wettbewerbssituation ausländischer Importeure am Binnenmarkt stärken.
- Die Produktionskosten sind im Durchschnitt rascher gestiegen als die Unternehmen die dadurch bedingten zusätzlichen Lasten via Preiserhöhungen auf den Endproduktmärkten weitergeben konnten. Dadurch hat sich die *Ertragslage* der Unternehmen wesentlich verschlechtert⁴.
- Die steigende Fremdfinanzierung der Investitionen hat in Verbindung mit dem hohen Marktzinsniveau die *Liquiditätssituation* der Unternehmen in den letzten an-

¹ Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Heft 10, 1981, S. 18 f., sowie das Herbstgutachten der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V., insb. das Minderheitenvotum des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, in: DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 43-44/81, S. 501 f.

² Das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel prognostiziert sogar einen stärkeren und bis Ende 1982 reichenden Investitionsrückgang; vgl. ebenda.

³ Im Monat Oktober 1981 lag der Anstieg des Lebenshaltungskostenindex mit 6,7 % im Vergleich zum Vorjahr deutlich über den Preissteigerungen der Vormonate.

⁴ Nach Berechnungen der Bundesbank lag das Bruttoeinkommen der Privaten aus Unternehmertätigkeit im 1. Halbjahr 1981 um rund 15 % niedriger als im vergleichbaren Zeitraum des Vorjahres, während die Bruttoeinkommen aus selbständiger Arbeit immerhin um rund 5½ % wuchsen. Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Heft 10, 1981, S. 19.

Prof. Dr. Armin Bohnet, 45, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre IV, Finanzwissenschaft und Theorie der Wirtschaftssysteme, an der Universität Gießen.

derhalb Jahren drastisch verschlechtert. Diese Entwicklung wurde wegen der Erwartung sinkender Zinssätze zugleich von einer Verlagerung der Kreditaktivität hin zu kurzfristigen Krediten begleitet⁵. Erhöhte Liquiditätsrisiken sind eine weitere unmittelbare Folge.

□ In einigen Bereichen wirken sich administrative Hemmnisse und ordnungspolitische Regelungen auch weiterhin eher investitionshemmend aus. Dies gilt etwa für den Kernenergiebereich, die Kommunikationstechnik und den Wohnungsbau⁶.

Die insgesamt pessimistische Status-quo-Prognose wirft die Frage nach erfolgversprechenden Gegenmaßnahmen auf. Kann vor allem der Staat durch Aktionsprogramme oder das Setzen adäquater Rahmendaten der Privatwirtschaft ausreichende Impulse für eine Beschleunigung der Investitionsaktivitäten geben? Die aktuelle, recht heftig geführte Diskussion gibt hierauf keine

klare Antwort. Sie offenbart im Gegenteil recht eindrucksvoll, wie kontrovers die verschiedenen Positionen einander bis heute gegenüberstehen.

Vielfalt der Programme

Während die Gewerkschaften und einige ihr nahestehende Wissenschaftler vor allem eine beschäftigungssichernde Finanzpolitik durch nachfrageorientierte Investitionsprogramme fordern, verlangen der Sachverständigenrat sowie die Mehrheit der Wirtschaftsforschungsinstitute ein tendenzielles Abrücken von einer nachfragesteuernden Finanzpolitik zugunsten einer angebotsorientierten Prozeßpolitik sowie des Setzens investitionsfördernder Rahmenbedingungen. Das Berliner DIW nimmt demgegenüber eine Mittelposition ein, wenn es in einem Minderheitsvotum darauf besteht, das Augenmerk gleichwertig auf Nachfrage- und Angebotswirkungen zu richten. Am weitesten entfernt von keynesianischer Denkweise ist die Position des Instituts der Deutschen Wirtschaft, des Bundesverbandes deutscher Arbeitgeberverbände sowie solcher Wirtschaftswissenschaftler und -praktiker einzuordnen, die neoli-

⁵ Vgl. K. Hauptfleisch: Investitionsfinanzierung bei Hochzinspolitik, in: Die Bank, Nr. 10, Oktober 1981, S. 511 f.

⁶ Vgl. O. Esser: Lähmender Investitionsstau, in: Der Arbeitgeber, Nr. 3/33, 1981, S. 104.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Klaus Bolz, Petra Pissulla

DIE ERFAHRUNGEN DEUTSCHER UNTERNEHMEN AUS DER KOOPERATION MIT POLNISCHEN WIRTSCHAFTSORGANISATIONEN

In der vorliegenden Studie werden die Erfahrungen deutscher Unternehmen aus der Kooperation mit polnischen Wirtschaftsorganisationen detailliert untersucht, indem die Betroffenen selbst zu Wort kommen. Denn die für diese Arbeit notwendigen Informationen waren allein auf dem Wege der direkten Befragung von Firmen zu beschaffen, und nur durch ihre Unterstützung konnte eine sorgfältige Analyse des gegenwärtigen Standes und der Perspektiven der deutsch-polnischen industriellen Kooperation vorgenommen werden.

Großoktav, 174 Seiten, 1981, Preis brosch. DM 39,—

ISBN 3-87895-211-2

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

beralem Gedankengut nahestehen. Sie fordern vor allem ein Überdenken der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund⁷ schlägt im Rahmen eines ganzen Bündels von Maßnahmen u. a. die Einführung einer 6 %igen Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ab zu versteuernden Einkommen von 60 000 bzw. 120 000 DM sowie eines Arbeitsmarktbeitrages für alle am Erwerbsleben Beteiligten – insbesondere also die Beamten und Selbständigen – vor. Die daraus resultierenden Mehreinnahmen wären eine „maßgeschneiderte“ Finanzierungsquelle für ein *mittelfristiges Investitionsprogramm*. Darüber hinaus empfiehlt der DGB „selektive Investitionsförderungsmaßnahmen“. Insgesamt werden 26 Investitionsbereiche für eine Förderung vorgeschlagen, darunter der soziale Mietwohnungs-Neubau vor allem in Ballungsgebieten, energiesparende Maßnahmen sowie Forschungs- und Technologieentwicklungsprogramme.

Das DIW⁸ hält eine ausschließlich „angebotsorientierte Politik“ ebenfalls nicht für ausreichend, um die Wirtschaft genügend Vertrauen in die zukünftige Entwicklung fassen zu lassen. Verbesserungen der mittelfristigen Erwartungen bedürften vielmehr auch der Ermutigung dadurch, daß der Staat seiner kurzfristigen Stabilisierungsaufgabe gerecht wird. Konkret wird gefordert, in einer Phase wirtschaftlicher Schwäche, wie sie derzeit besteht, keine gravierende Kürzung der Ausgaben vorzunehmen und Steuern nicht zu erhöhen. Statt dessen wiederholt das DIW seine Forderung nach *Realisierung eines Mittelfristprogramms*, das seinen Finanzbedarf durch erhöhten Steuerfluß als Folge eines Rückgangs der Arbeitslosigkeit und einer zunehmenden wirtschaftlichen Aktivität selbst zu decken vermag⁹.

Die übrigen Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute¹⁰ sehen die Aufgabe der Wirtschaftspolitik vor allem darin, die erforderlichen *Bedingungen für eine nachhaltige Investitionsbelebung* von der Angebotsseite her zu schaffen¹¹. Dazu bedürfe es u. a. eines Übergangs zu einer potentialorientierten Geldpolitik und einer wach-

tumsfördernden Finanzpolitik. Letztere sollte ihre Aufgabe nicht mehr vorwiegend in der Nachfragesteuerung, sondern in der Setzung von leistungsfördernden Rahmendaten sehen. Dazu rechnen die Wirtschaftsforschungsinstitute vor allem Maßnahmen, die zu einer Straffung des Systems sozialer Leistungen führen. Übergangslösungen wie das bloße Umlenken von Einnahmen aus der Renten- in die Arbeitslosenversicherung sollten durch dauerhafte Lösungen ersetzt werden. Auch wenn sich nach den traditionellen (keynesianischen) Maßstäben für die Ermittlung der Beschäftigungswirkungen ein restriktiver Gesamteffekt errechne, könne durch solche Maßnahmen ein derartiger Gewinn an Vertrauen erzielt werden, daß die Nachteile teilweise oder auch ganz aufgewogen würden.

Der Sachverständigenrat weicht in seinen Grundpositionen von denen der Wirtschaftsforschungsinstitute nur in Nuancen ab. In seinem neuesten Jahresgutachten schlägt er allerdings ziemlich konkret ein *Bündel von Maßnahmen vor, die von der Angebotsseite her die Bedingungen für eine Belebung der Investitionstätigkeit verbessern* können. Das Schwergewicht liegt dabei auf steuerlichen Anreizen¹².

Eine letzte Gruppe, zu der ich das Institut der deutschen Wirtschaft, den Bundesverband deutscher Arbeitgeberverbände sowie Anhänger neoliberalen Gedankengütes rechne¹³, hält weder Globalmaßnahmen noch selektive oder strukturorientierte Maßnahmen zur Nachfrageausweitung für geeignet, die unternehmerische Investitionsaktivität anzuregen. Statt dessen fordert man die *Schaffung eines „verbesserten“ ordnungspolitischen Rahmens, der Marktwirtschaft, Risikobereitschaft und Wettbewerb begünstigt*. Das verlange unter anderem:

- eine möglichst geringe Aushöhlung der unternehmerischen Produktionsrechte durch Investitionsge- oder -verbote, durch administrative Hemmnisse und durch Einengung der Preissetzungsautonomie;
- ein Zurückdrängen der Aneignungsrechte, die dem Staat durch ständige Erhöhung der Zwangsabgaben in immer größerem Umfang zugewachsen seien. Nur so würde die Belastung für die Unternehmen mit Steuern tragbarer gemacht;

⁷ Vgl. A. Pfeiffer, G. Muhr: Gewerkschaftliche Grundpositionen in der gegenwärtigen Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 10/81, S. 577 ff., sowie H.-O. Vetter: Alternativen der Wirtschaftspolitik, in: ebenda, S. 626 f.

⁸ Vgl. DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung): Wochenbericht, Nr. 30/81 vom 16. 7. 81 sowie 43/44 vom 29. 10. 81.

⁹ Eine nähere Kennzeichnung des DIW-Vorschlages findet sich im Wochenbericht des DIW, Nr. 15/78 und 13/79.

¹⁰ HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg, IFO-Institut für Wirtschaftsforschung – München, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung–Essen.

¹¹ DIW: Wochenbericht, Nr. 43-44/81 vom 29. 10. 81, S. 502.

¹² Die wichtigsten sind: Sofortabschreibung, Steuerstundung, vermögensteuerliche Sonderbehandlung von Neuinvestitionen sowie eine großzügigere Gestaltung des Verlustausgleichs. Als nicht realisierbar wird der Vorschlag einer Abschreibung zu Wiederbeschaffungskosten bezeichnet. Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1981/82: Investitionen für mehr Beschäftigung, Stuttgart, Mainz 1981.

¹³ Vgl. beispielsweise O. Esser: Lähmender Investitionsstau, a. a. O., sowie E. Dürr und Ch. Watrin in: Der Weg aus der Krise, Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung, München 1978.

□ die Schaffung bzw. Erhaltung stabiler Umweltbedingungen für die Unternehmen. Soweit der Staat durch seine Steuer-, Ausgaben- und Ordnungspolitik Einfluß auf die Investitionsdeterminanten nehmen, sollten die Konsequenzen dieser Maßnahmen für den Investor erkennbar und auch mittelfristig einplanbar sein.

Aussagen der Theorie

Eine derartige Vielfalt der Programme wird den unvoreingenommenen Beobachter überraschen. Wie ist es möglich, daß bei dem gegebenen hohen Wissensstand über Zusammenhänge und Bestimmungsfaktoren wirtschaftlicher Prozesse die Vorschläge für eine staatlich initiierte Ankurbelung der privaten Investitionen so unterschiedlich ausfallen, ja, sich zum Teil widersprechen?

Zwei Antworten bieten sich an: Die erste besagt, daß unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, welche Dringlichkeit die gesamtwirtschaftlichen Ziele hohes Beschäftigungsniveau, Preisniveaustabilität und Einkommensverteilung haben und welche wirtschaftspolitische Konzeption *langfristig* als die effizientere zu betrachten ist. Dementsprechend fallen auch die Vorschläge verschieden aus.

Die zweite Antwort lautet, daß es der Wissenschaft bis heute nicht gelungen ist, Art und relative Bedeutung der Investitionsbestimmungsfaktoren so herauszuarbeiten, daß darauf eindeutige oder gar gleichlautende Vorschläge für eine staatliche Politik der Investitionsbeeinflussung aufgebaut werden könnten.

Beide Antworten bergen ein Korn Wahrheit in sich. Der Verfasser ist dennoch der Ansicht, daß die vorliegenden Ergebnisse investitionstheoretischer Untersuchungen einige Schlußfolgerungen zulassen, die für die hier anstehende Frage der staatlichen Investitionsbeeinflussung ganz wesentlich sind:

□ Eine bedeutsame Bestimmungskomponente privatwirtschaftlicher Investitionen waren in den 60er und 70er Jahren die *Erweiterungsinvestitionen*. Ihr Gewicht hat aber im Zeitablauf abgenommen. Ursächlich dafür war, daß die realen Wachstumsraten des Sozialprodukts der deutschen Wirtschaft in der Tendenz gesunken sind. Welche Konsequenz eine solche Entwicklung für die Investitionsaktivität hat, soll an einem einfachen Zahlenbeispiel verdeutlicht werden: In diesem wird zunächst postuliert, daß sich das Gesamtvolumen der Investitionen bei einem 6 %igen Wachstum des Sozialprodukts zu gleichen Teilen aus Ersatz- und aus Erweiterungsinvestitionen zusammensetzt¹⁴. Ab einem gegebenen Zeitpunkt soll nun die Wachstumsrate des Sozialprodukts auf 3 % per annum zurückgehen und auf

diesem niedrigeren Niveau verharren. Die Auswirkungen, die sich dadurch auf die Erweiterungsinvestitionen einstellen, sind beträchtlich: Diese werden nämlich auf etwa die Hälfte ihres bisherigen Volumens und ihr Anteil an den Gesamtinvestitionen auf ein Drittel zurückgehen.

Mit anderen Worten: abnehmende, aber noch immer positive Wachstumsraten des Sozialprodukts bedingen einen absoluten Rückgang der Erweiterungsinvestitionen.

In der Realität ist dieser Prozeß nicht abrupt verlaufen. Die Wachstumsraten des Sozialprodukts sind nur allmählich zurückgegangen; die Investitionsgüter produzierenden Unternehmen mußten ihre Kapazität deshalb nicht plötzlich nach unten anpassen. Dennoch hat die relative Bedeutung der Erweiterungsinvestitionen als Nachfragekomponente in der Bundesrepublik deutlich abgenommen. Hier zu versuchen, die Investitionen trotz geringeren Wachstums der Wirtschaft auf dem bisherigen Niveau zu halten, wäre eine unter Effizienzgesichtspunkten unsinnige Wirtschaftspolitik.

□ Eine *verschlechterte Ertragslage* der Unternehmen führt nicht unbedingt zu einem Rückgang der Investitionen. Insbesondere dann, wenn die Ursache für geringe Erträge in unbeeinflussbaren außenwirtschaftlichen Wandlungen oder in einer zu geringen *allgemeinen* Nachfrage liegt, werden die Unternehmen verstärkte Anstrengungen machen (müssen), um ihre Ertrags- und damit Wettbewerbsposition über Kostensenkungen zu verbessern. Dies vermag auch zu erklären, warum die Investitionstätigkeit der bundesdeutschen Unternehmen in 1980 und der 1. Hälfte 1981 zunächst noch zugenommen hat und auch in den letzten Monaten nur wenig gesunken ist. Mit derselben Reaktion ist allerdings nicht zu rechnen, wenn Ertragsrückgänge aus „hausgemachten“ Kostenschüben resultieren.

Angebotsorientierte Faktoren

□ Untersuchungen des Verfassers haben ergeben, daß die Investitionsbestimmungsfaktoren in Phasen rascher Preisanstiege des Sozialprodukts nicht dieselben wie in Perioden unterdurchschnittlicher Preisniveaustiege sind. Für die Jahre mit einer überdurchschnittlichen Inflationsrate des Sozialprodukts (1961-62 sowie 1970-75) dominierten die *Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage als Investitionsbestimmungsfaktoren*: das Sozialprodukt, der Außenbeitrag

¹⁴ Dabei sollen die Ersatzinvestitionen linear vom Sozialprodukt abhängen, die Erweiterungsinvestitionen hingegen ein bestimmtes Mehrfaches der Zunahme des Sozialprodukts ausmachen (Akzeleratortheorie).

sowie die staatlichen Investitionen. Demgegenüber traten in den Jahren relativ geringer Preisanstiege neben das Sozialprodukt *angebotsorientierte Bestimmungsfaktoren* der unternehmerischen Investitionen in den Vordergrund: der Marktzins (Emissionsrendite festverzinslicher Wertpapiere) sowie das reale Lohn-Zinsverhältnis.

□ *Staatsausgabenwirksame Konjunkturprogramme* bringen wegen ihrer oft begrenzten quantitativen Bedeutung und der geringen Streubreite häufig nicht die über lange Zeit in der Literatur behaupteten Impulse für eine Ankurbelung der Investitionen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der zeitlich begrenzte Charakter der Maßnahmen für die Unternehmen erkennbar ist, die Maßnahmen zu früh gestartet werden und die Unternehmen deshalb ihre mittelfristigen Gewinnerwartungen nicht wesentlich modifizieren. Umgekehrt können konjunkturdämpfende Maßnahmen der Geld- und Finanzpolitik einen unerwünscht starken Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität auslösen, wenn sie zu spät ergriffen oder zu lange beibehalten werden (wie z. B. nach 1970).

□ Schließlich scheinen die unternehmerischen Investitionen nach wie vor empfindlich auf *Veränderungen der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen* zu reagieren. Dies dürfte angesichts der großen Außenhandelsabhängigkeit und der oft hohen Kapitalintensität wichtiger Branchen wenig überraschen. Zwei Wirkungszusammenhänge erscheinen als besonders bedeutsam: Treten Aufwertungen der DM zum Ausgleich unterschiedlicher nationaler Preisanstiegsraten verspätet ein, so werden die exportierenden Unternehmen zwischenzeitlich vom internationalen Wettbewerbsdruck entlastet. Der Zwang zu Kostensenkungen, und hier vor allem durch Rationalisierungsinvestitionen, entfällt oder wird zumindest abgeschwächt. Umgekehrt können abrupte und relativ gravierende Wechselkurserhöhungen eine so plötzliche Veränderung der internationalen Wettbewerbsposition bewirken, daß dadurch wichtige Weltmärkte auf längere Sicht verlorengehen können.

Konsequenzen für den Staat

Welche Konsequenzen lassen sich hieraus für die Möglichkeiten des Staates ableiten, die privaten Unternehmen zu vermehrtem Investieren zu veranlassen?

Erweiterungsinvestitionen können offensichtlich ihre alte Bedeutung nur dann wiedererlangen, wenn das So-

¹⁵ Dieser Zuwachs ist allerdings zum überwiegenden Teil auf überdurchschnittliche Preisanstiege der Güter und Leistungen zurückzuführen, die vom Staat in Anspruch genommen wurden.

¹⁶ Vgl. A. Bohnet, W. Mansfeld: Renaissance der Ordnungspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 61. Jg. (1981), H. 5, S. 223 ff.

zialprodukt mit ähnlich hohen Wachstumsraten wie in den 60er Jahren zunimmt. Die Voraussetzungen hierfür sind allerdings kaum gegeben.

□ Die *Nachfrage des Staates* erwies sich über den gesamten Zeitraum der letzten drei Jahrzehnte hinweg als überdurchschnittlich wirtschaftsbelebendes Element und hat dazu geführt, daß der Anteil der Ausgaben des Staates für Güter und Dienste am Bruttosozialprodukt von 16,7 % in 1960 auf 23,5 % in 1979 angestiegen ist¹⁵. Diese Tendenz dürfte sich in den nächsten Jahren allerdings nicht fortsetzen.

Kurzfristig setzt die äußerst schwierige aktuelle Finanzsituation den staatlichen Organen enge Grenzen für eine Ausweitung der Nachfrage. Der starke politische Druck vor allem auf den Bund, die Nettokreditaufnahme einzuschränken, läßt weder größere zeitlich befristete Konjunkturprogramme noch eine mittelfristige Nachfrageausweitung des Staates mit den erforderlichen Impulsen für die Investitionsaktivität der Unternehmen erwarten.

Langfristig setzen die wachsenden Zweifel an der Wirksamkeit extensiver prozeßpolitischer Steuerung von Konjunktur und Wachstum durch den Staat ebenfalls Grenzen¹⁶. Die Tatsache, daß die wirtschaftspolitischen Akteure trotz einer Reihe von Konjunkturprogrammen den wachsenden Berg hoher Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht abtragen konnten, muß nachdenklich stimmen. Hatte man über längere Zeit hinweg die Erklärung für die Fehlentwicklung noch darin gesehen, daß der an sich ausreichende Instrumentenkasten lediglich falsch eingesetzt worden sei, so haben in jüngster Zeit die Stimmen an Gewicht gewonnen, die kurzzeitige prozeßpolitische Maßnahmen ablehnen und ein Zurückdrängen des Staatseinflusses über eine Senkung der Steuern und der Ausgaben fordern.

Private Nachfrage ohne Schwung

□ Die *private Nachfrage*, mit ca. 55 % die wichtigste Komponente der gesamtwirtschaftlichen Endnachfrage, hat an Schwungkraft ebenfalls eher verloren. Erhebliche Preisverteuerungen bei einer Reihe von Konsumgütern sowie die Erwartung stagnierender oder gar sinkender Individualeinkommen in der nahen Zukunft lassen eine reale Zunahme des Privatkonsums nicht sehr wahrscheinlich sein. Zwar werden unterlassene Ersatzbeschaffungen für Gebrauchsgüter in nächster Zeit eine gewisse Belebung der Nachfrage in diesen Bereichen begünstigen, doch dürfte der Realeffekt nicht sehr groß sein.

□ Damit bleibt als einzige Komponente, die optimistisch stimmen kann, die *Nachfrage des Auslandes*.

Hier kann damit gerechnet werden, daß Wechselkurs und im internationalen Vergleich relativ niedere Preisanstiegsraten bis über das Jahr 1982 hinaus günstige Exportbedingungen schaffen. Allerdings dürften die daraus resultierenden Impulse für Erweiterungsinvestitionen begrenzt sein.

Insgesamt sollte davon ausgegangen werden, daß Erweiterungsinvestitionen in Zukunft in geringerem Umfang als im Durchschnitt der 60er und 70er Jahre zu dem Gesamtinvestitionsvolumen beitragen werden. Dies wird auch ein Umdenken in der Beschäftigungspolitik unabdingbar machen.

Rationalisierungsinvestitionen als Motor?

Damit kommt den Re- und Rationalisierungsinvestitionen in Zukunft vermehrte Bedeutung zu. Hier dürfte in der Tat ein beträchtliches Nachfragepotential liegen, das allerdings nur allzu leicht verschüttet werden kann.

Wie Strukturuntersuchungen der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute¹⁷ deutlich machen, hat sich die Altersstruktur der Produktionsanlagen in den letzten Jahren merklich verschlechtert. Soll die deutsche Industrie auch langfristig Exportzuwächse erzielen, muß der seit 1980 erkennbare Prozeß hin zu verstärkten Rationalisierungsinvestitionen unbedingt fortgesetzt werden. Dies gilt vor allem für solche Branchen, die traditionell exportorientiert sind (z. B. der Maschinenbau, die Autoindustrie, die elektrotechnische und elektronische Industrie). Rationalisierungsinvestitionen lassen sich nun aber nicht durch staatliches Dekret erzwingen. Allerdings kann der Staat Rahmenbedingungen schaffen, die den Unternehmen ausreichende Anreize zu Rationalisierungsmaßnahmen bieten.

Solche Rahmenbedingungen können u. a. sein: Förderung eines funktionierenden internationalen Wettbewerbs durch eine stetige und im Trend „richtige“ Wechselkursgestaltung gegenüber den wichtigsten westlichen Handelspartnern; Abbau leistungshemmender und kostentreibender Regelungen im Sozialbereich¹⁸; Stabilisierung der Steuerlasten auf dem derzeit beachtlichen Niveau¹⁹; mittelfristige staatliche Förderung von Investitionen der Forschung und solcher Branchen, an deren Entwicklung ein gesamtwirtschaftliches Interesse

besteht, durch Steuervergünstigungen, Investitionszulagen, Bürgschaften u. ä. bei gleichzeitigem Abbau von Erhaltungssubventionen; Verstetigung der Ausgaben-gestaltung des Staates auf der Basis eines mittelfristigen Programms.

Ineffiziente Beschäftigungsprogramme

Zieht man ein Fazit aus der bisherigen Wirkungsanalyse und den daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen, so wird dieses auf einen pessimistischen Grundton kaum verzichten können. Zumindest kurzfristig, wahrscheinlich auch über das Jahr 1982 hinaus, ist mit einem merklichen Rückgang der nationalen Arbeitslosenquote nicht zu rechnen. Bedenkt man weiter, daß gerade Rationalisierungsinvestitionen oft mit einer Freisetzung von Arbeitskräften oder mit Neuanforderungen an die Qualifikation der Arbeit verbunden sind, dann liegt der Schluß nahe, daß sich die kritische Arbeitsmarktlage noch verschärfen wird.

Damit stellt sich die Frage, ob es nicht doch angebracht wäre, ein staatliches Beschäftigungsprogramm zu starten, um so wenigstens ein noch weiteres Abgleiten in eine Situation hoher Arbeitslosigkeit zu verhindern. So einleuchtend ein solches Vorgehen zunächst erscheint, so problematisch ist es bei näherer Betrachtung. Dagegen spricht einmal, daß ein solches Beschäftigungsprogramm, selbst wenn es zusätzliche Staatsnachfrage in Milliarden-Höhe auslöste, kaum mehr als ein paar Tropfen Wasser auf einen heißen Stein darstellte. Wesentlicher ist, daß staatliche Ausgabenprogramme in der Regel nur recht schwerfällig anlaufen und daß positive Beschäftigungswirkungen der zusätzlichen Staatsnachfrage mittelfristig durch ähnlich hohe oder noch höhere gegenläufige Effekte kompensiert werden dürften. Dies gilt vor allem dann, wenn die Finanzierung des Programms durch höhere Abgaben der Unternehmen oder der privaten Haushalte erfolgt. Aber auch ein schuldenfinanziertes Beschäftigungsprogramm ist angesichts der hohen Zinssätze und der bereits vorliegenden starken Inanspruchnahme des Kapitalmarktes durch den Staat derzeit problematisch. Um Mißverständnissen von vornherein zu begegnen: Damit soll nicht einer Reduzierung der geplanten Staatsausgaben um die in den letzten Wochen erkennbaren konjunkturell bedingten Mindereinnahmen das Wort geredet werden. Dies würde dem Prinzip einer Verstetigung der staatlichen Ausgabenentwicklung genauso widersprechen wie kurzfristige Beschäftigungsprogramme.

Die Erfahrungen der 60er und 70er Jahre haben gezeigt, daß rezessive Phasen, wie die von 1966/67 oder die von 1974/75, vor allem dadurch überwunden werden konnten, daß die Privatwirtschaft Eigeninitiativen

¹⁷ Vgl. DIW: Abschwächung der Wachstumsimpulse, in: Beiträge zur Strukturforchung, Heft 61, Berlin 1981.

¹⁸ Dabei sollte allerdings das eng geknüppte Netz von Sicherungen gegen unverschuldete individuelle Notlagen nicht zerrissen werden.

¹⁹ Dies dürfte allein deshalb nicht ganz einfach sein, weil bei überdurchschnittlich steigenden Preisen für die vom Staat in Anspruch genommenen Güter und Dienste ein Rückgang im realen Umfang der staatlichen Leistungen nur durch erhebliche Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor verhindert werden kann. Daß hier noch erhebliche Reserven liegen, ist, obwohl kaum zu beweisen, wenig umstritten.

entwickelte, ihre Exportanstrengungen steigerte und Anpassungsprozesse an veränderte Umweltbedingungen (Erdölschock) in Gang setzte. Es sind keine Gründe erkennbar, daß dies inzwischen anders sein könnte.

Damit sind dem Staat im wesentlichen die Wege vorgezeichnet, mit denen er zu einer Stärkung der Investitionstätigkeiten der Privatwirtschaft beitragen kann: Schaffung eines Systems von Anreizen, das die Fähigkeit und den Willen der Unternehmen zu Rationalisierungsinvestitionen vor allem von der Angebotsseite her steigert. Dieses System kann bis zu einem gewissen Grade und nach sorgfältiger Prüfung auch zeitlich begrenzte (insbesondere steuerliche) Regelungen umfassen; im Vordergrund sollten allerdings längerfristig wirksame Anreize stehen, die durch eine Umgestaltung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen zu schaffen sind. Eine verbesserte Wettbewerbssituation am Weltmarkt und steigende Exporte könnten dann in einer zweiten Phase die Grundlage für eine Intensivierung auch der Erweiterungsinvestitionen schaffen. Beschäftigungsprogramme, die zusätzliche Staatsausgaben bedingen, sind demgegenüber wenig effizient; sie bergen zudem die Gefahr einer weiteren Erhöhung der Staatsquote und damit des Abbaus von Leistungsanreizen für die Privatwirtschaft in sich.

„Operation 82“ der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat im September dieses Jahres im Rahmen ihres sogenannten Sparprogramms ein Bündel „beschäftigungspolitischer Sondermaßnahmen“ beschlossen, von denen ein großer Teil darauf ausgerichtet ist, die privaten Investitionen zu beeinflussen. Die wichtigsten von ihnen sind kurz zu nennen und zu bewerten:

□ Für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens wird rückwirkend zum 30. 7. 1981 die *degressive Abschreibung* nach § 7 Abs. 2 EStG von 25 auf 30 % angehoben. Diese Maßnahme führt zu einer Verschiebung des steuerlichen Gewinns in spätere Perioden, verschafft den Unternehmen dadurch eine höhere Liquidität und bewirkt wegen des damit verbundenen zinslosen Kredits eine Verbesserung der unternehmerischen Ertragssituation. Damit wird zumindest die *Investitionsfähigkeit* der Unternehmen gesteigert. Weniger beeinflußt werden dürfte die *Investitionswilligkeit*. Die Maßnahme ist in der gegenwärtigen Situation positiv zu bewerten.

□ Die Möglichkeiten der *mittelständischen Unternehmen*, bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau Kredite aufzunehmen, sollen durch eine Aufstockung des Kapitals dieser Anstalt vergrößert werden. Auch diese Maßnah-

me ist positiv zu bewerten, da der Mangel an Liquidität im Mittelstandsbereich dessen Investitionsfähigkeit in den letzten Jahren doch merklich eingeengt hat. Allerdings dürfte das quantitative Gewicht dieser Regelung relativ gering sein.

□ Neben diesen global wirkenden Maßnahmen wurden *Sonderregelungen für ausgewählte Sektoren* getroffen. Begünstigt werden vor allem der Stahlbereich²⁰, der Bau- und Energiebereich²¹ sowie die Mikroelektronik und die Nachrichtentechnik²². Während die Maßnahmen für den Baubereich vor allem eine allgemeine Belebung im Wohnungsbau bewirken sollen, zielen die Vergünstigungen in den übrigen Bereichen eher auf eine Beschleunigung von Umstrukturierungsprozessen und technischem Fortschritt ab. Inwieweit allerdings die erhofften Umstrukturierungsprozesse und die erwartete Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Branchen eintreten, hängt auch vom Management der betroffenen Unternehmen, insbesondere von der gewählten Produktions- und Marketingstrategie ab.

Insgesamt dürfte von den aufgezählten Maßnahmen ein anregender Effekt auf die Investitionsaktivität der betroffenen Sektoren ausgehen. Allerdings ist dem nach keynesianischer Betrachtungsweise der gegenläufige Effekt gegenüberzustellen, der in den nächsten Jahren aus dem Abbau staatlicher Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen (in 1982 allein ca. 13 Mrd. DM) auftreten wird. Würde man bei der Bewertung beider Effekte die absoluten Milliardenbeträge zugrunde legen, die nachfrageausweitend bzw. -dämpfend wirken, so überwäge deutlich der kontraktive Effekt des Sparprogramms.

Eine solche Rechnung erscheint allerdings zu simpel. Einmal kann zumindest in einigen Fällen davon ausgegangen werden, daß die gezielten investitionsfördernden Maßnahmen das Vielfache dessen an zusätzlichen Investitionen auslösen werden, was der Staat an Steuerergünstigungen und Zuschüssen beisteuert. Zum anderen kann man sich wenigstens von einem Teil der Sparmaßnahmen indirekte, über das Angebot wirkende positive Effekte auf die Wirtschaftssituation im allgemeinen und die Investitionstätigkeit der Unternehmen im besonderen versprechen.

²⁰ Durch Investitionszulagen für die Stahlindustrie und den sie beliefernden Steinkohlenbergbau sowie durch die Finanzierung der Erschöpfung von Modernisierungs- und Strukturierungsmaßnahmen.

²¹ Bemerkenswert sind insbesondere die erweiterten Möglichkeiten der erhöhten Abschreibung im Rahmen der degressiven Abschreibungsregelung und der Bestimmungen des § 7b EStG. Die Abschaffung der Umsatzsteueroption bei der Vermietung von Wohnraum an Unternehmen nach § 9 UStG zum 1. 1. 1984 dürfte kurzfristig anregend, langfristig allerdings dämpfend auf den freifinanzierten Wohnungsbau wirken.

²² Hier steht die Förderung von Modernisierungs- und Entwicklungsinvestitionen eindeutig im Vordergrund.