

Bolle, Michael

Article — Digitized Version

Neue Wege in der Wirtschaftspolitik - ein internationaler Vergleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bolle, Michael (1982) : Neue Wege in der Wirtschaftspolitik - ein internationaler Vergleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 7, pp. 333-338

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135698>

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.

Neue Wege in der Wirtschaftspolitik – ein internationaler Vergleich

Michael Bolle, Berlin*

Die Regierungschefs der auf dem Wirtschaftsgipfel in Versailles Anfang Juni 1982 vertretenen Länder waren sich nur in der Bewertung der empirischen Tatbestände einig: Die wirtschaftliche Entwicklung in den westlichen Industrieländern ist mehr als besorgniserregend. Der Wirtschaftspolitik stellen sich Probleme, die kaum noch bewältigbar erscheinen. Wie versuchen die anderen Staaten, diese Probleme zu lösen? Welche Erfahrungen wurden dabei gemacht? Welche Lehren sind daraus zu ziehen?

Mit Ausnahme von Japan sinkt in den sechs wichtigsten westlichen Industrieländern (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan und USA) zu Beginn der 80er Jahre der Beschäftigungsgrad (vgl. Tabelle 1). Großbritannien und die USA erfahren die Auswirkungen eines stagnierenden oder sinkenden realen Sozialproduktes, und in allen sechs Ländern steigen die Arbeitslosenzahlen. Bis auf Japan haben alle Länder, vor allem Frankreich, Großbritannien und Italien, mit einem auch aufgrund der demographischen Entwicklung bedingten überdurchschnittlichen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit zu kämpfen. Gleichzeitig sind immer noch ungelöste oder sich verschärfende Inflationsprobleme zu bewältigen. Italien und Frankreich verzeichnen Inflationsraten von über 10 %, Großbritannien und die USA einen Preisniveaustieg knapp unter dieser Größenordnung, und lediglich die Bundesrepublik Deutschland und Japan haben deutlich niedrigere Inflationsraten. Schließlich kämpfen bei ungebrochener Stagflation alle sechs Industrieländer mit der Notwendigkeit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

Angesichts dieser Probleme scheint die Wirtschaftspolitik in allen Ländern überfordert. Auf der einen Seite steht die Notwendigkeit zur Konsolidierung der Haus-

* Überarbeitete Fassung eines Vortrages gehalten vor der Evangelischen Akademie Loccum am 7. Juni 1982 zum Tagungsthema „Arbeitslosigkeit: Welche Maßnahmen helfen wirklich?“.

Prof. Dr. Michael Bolle, 40, lehrt Wirtschaftspolitik und ist Leiter der Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit an der Freien Universität Berlin.

halte und zur Bekämpfung der Inflation, auf der anderen Seite die von Maßnahmen zur Förderung der Wachstumsdynamik und einer nachhaltigen Erhöhung des Beschäftigungsgrades. Hiermit werden an die traditionelle Wirtschaftspolitik Ansprüche gestellt, die widerspruchsfrei – Expansion und Restriktion – nicht erfüllbar scheinen.

Neue Philosophien

Es ist daher wenig verwunderlich, daß sich zu Beginn der 80er Jahre die kritischen Stimmen gegenüber den traditionellen wirtschaftspolitischen Maßnahmen mehren. Der noch in den 70er Jahren ungebrochene Optimismus über die Stabilisierbarkeit der wichtigsten ökonomischen Größen mittels keynesianisch orientierter Nachfragepolitik, über die Möglichkeit der Steuerung der Wirtschaft zwischen der Skylla Inflation und der Charybdis Arbeitslosigkeit, findet sich zu Beginn der 80er Jahre weder in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion noch in der politischen Praxis. Die Suche nach neuen Wegen, nach Alternativen zu den bekannten und für viele Ökonomen ausgefahrenen Gleisen ist sicher auch verführerischer als das Beharren auf Bekanntem, das sich gemessen an der wirtschaftlichen Entwicklung der Industrieländer für viele als Unbewährtes darstellt.

Die Aufnahme bereits etablierter wirtschaftswissenschaftlicher Doktrinen wie die des Monetarismus und die Umsetzung herausfordernder Gedankenskizzen wie die der Supply-Side-Economics in konkrete Politiken erfolgte zuerst in Großbritannien 1979 mit dem Wahlsieg der Konservativen und in den USA mit dem

Tabelle 1
Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung
 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)

		Reales BIP	Zahl der Erwerbstätigen	Arbeitslosenquote	Arbeitslosenquote der Jugendlichen ¹	Verbraucherpreise
Bundesrepublik	1980	1,8	0,9	3,4	4,3	5,5
	1981	-0,5	-1,0	5,4	7,0	6,1
	1982	1,0	-1,0	7,5	9,0	4,5
Frankreich	1980	1,3	0,2	6,4	15,0	13,6
	1981	0,5	-1,0	7,8	17,0	13,9
	1982	2,5	-0,5	8,8	20,5	13,5
Großbritannien	1980	-1,8	-2,3	6,9	15,1	18,0
	1981	-2,0	-4,8	10,2	19,6	11,3
	1982	0,0	-2,0	11,7	20,5	10,0
Italien	1980	4,0	1,5	8,0	25,0	21,2
	1981	0,0	0,3	8,6	27,0	18,6
	1982	1,0	-0,5	10,3	29,5	17,0
Japan	1980	4,2	1,0	2,0	3,6	8,0
	1981	3,8	0,8	2,2	4,2	4,3
	1982	4,0	1,0	2,4	4,2	4,5
USA	1980	-0,2	0,3	7,1	13,2	13,5
	1981	1,8	1,0	7,3	14,0	10,9
	1982	-0,5	-0,5	9,6	16,2	8,5

¹ Jugendliche im Alter von 16-24 Jahren.

Quelle: OECD-Länderberichte, verschiedene Ausgaben; OECD Economic Outlook, Dez. 1981.

Wahlsieg von Ronald Reagan 1980. Es war weniger die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion als das politische Klima, das die drastische Kehrtwendung in den Wirtschaftspolitiken dieser Länder begünstigte.

Beide Konzepte haben einige Gemeinsamkeiten, dennoch sind die Unterschiede unverkennbar. Die Gemeinsamkeiten bestehen in drei zentralen Elementen: Eine strikte Geldmengensteuerung soll die Preiserwartungen und damit die Inflationsraten brechen, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte soll Belastungen von der privaten Wirtschaft nehmen, und eine angebotsorientierte Fiskalpolitik soll die Wachstumsdynamik des privaten Bereiches über steigende Investitionen fördern, den Beschäftigungsgrad erhöhen und die Arbeitslosenquoten senken. Die Unterschiede in beiden Konzeptionen liegen in dem Weg, auf dem die Haushaltskonsolidierung erreicht werden soll. Die amerikanische Wirtschaftspolitik sucht eine Konsolidierung der Haushalte über eine langfristige Erhöhung des Steueraufkommens bei sinkenden Steuersätzen und Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben zugunsten öffentlicher Investitionen, die Ausweitung des Verteidigungsetats, Kürzungen im konsumtiven Bereich und bei den

Einkommensübertragungen an die privaten Haushalte. Die an monetaristischen Überlegungen orientierte Politik Großbritanniens setzt auf eine aufkommensneutrale Umstrukturierung auf der Einnahmeseite des Budgets bei Senkung der öffentlichen Ausgaben.

Bemerkenswerte Konsequenz

Beide Politiken wurden jedenfalls zu Beginn mit bemerkenswerter Konsequenz eingesetzt. In Großbritannien wurde der Geldmengenanstieg mittelfristig an einer Zielgröße zwischen 7 und 11 % orientiert, die Ausgaben senkungen zielten auf den öffentlichen Dienst, die Aufgabe einiger Subventionierungsprogramme und die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik ab. Die Umstrukturierung der Einnahmeseite betraf die Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Mineralölsteuer und der Mehrwertsteuersätze. Insgesamt erhoffte sich die Regierung Thatcher damit eine Rückführung der Staatsausgabenquote und bei aufkommensneutraler Umstrukturierung der Steuereinnahmen eine Rückführung des Nettokreditbedarfs des öffentlichen Haushaltes.

Auch die praktizierte amerikanische Wirtschaftspolitik hielt sich zu Beginn überraschend eng an den geplanten Weg. Für die Budgets 1980/81 und 1981/82 wurden lineare Kürzungen mit Ausnahme des Verteidigungsetats für alle Haushaltsbereiche durchgesetzt, Transferzahlungen und Subventionierungsprogramme gekürzt und die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des CETA (Comprehensive Employment and Training Act) erheblich zurückgenommen. Die entscheidenden Impulse für die Verbesserung der konjunkturellen Situation sollten von den steuerlichen Entlastungen kommen. Die Einkommensteuer wurde am 1. Oktober 1981 um 5 % gesenkt, und mit Wirkung vom 1. Juli 1982 und 1. Juli 1983 soll sie um jeweils weitere 10 % gesenkt werden. Der Versuch einer so angesetzten angebotsorientierten Wirtschaftspolitik ist bemerkenswert. Auf der einen Seite mit einer Politik des knappen Geldes der Ansatz zu einer restriktiven Politik, auf der anderen Seite die Expansionsorientierung über die steuerliche Entlastung des privaten Bereiches.

Der entscheidende Punkt der Konzeption ist dabei zweifellos die Expansionsorientierung über Steuerentlastungen, die allerdings in der praktizierten Wirtschaftspolitik nur teilweise den Ideen der angebotsorientierten ökonomischen Doktrinen entspricht. Zwar setzt die Laffer-Kurve auf den Zusammenhang zwischen sinkenden Steuersätzen und mittelfristigem Anstieg des Steueraufkommens über die Wachstumsdynamik des privaten Sektors, sucht aber vor allem eine

Entlastung der hohen Einkommen zur Stimulierung der Kapitalbildung. Mit den linearen Steuersenkungen der Reagan-Administration wird eher keynesianisch orientiert auch der private Konsum betroffen. Insgesamt bleibt aber offen, ob sich die USA auf dem aufsteigenden oder dem abfallenden Ast der Laffer-Kurve befinden. Die offizielle Wirtschaftspolitik scheint darauf zu setzen, daß es der abfallende Ast ist.

Erfolge und Mißerfolge

Vieles spricht inzwischen dafür, daß diese Vermutung unbegründet ist. Es scheint auch, daß die sowohl von der angebotsorientierten als auch von der monetaristischen wirtschaftspolitischen Konzeption vermutete Effizienz des privaten Bereiches, also die Entstehung einer tragfähigen Wachstumsdynamik durch die Mechanismen der unsichtbaren Hand des Marktes, allenfalls Hoffnung bleibt.

In den USA und in Großbritannien blieb die unsichtbare Hand des Marktes bisher eher eine eiserne Faust. Bis heute ist es nicht gelungen, die Erwartungen der Investoren so zu stabilisieren, daß über entsprechend hohe private Investitionen eine tragfähige Wachstumsdynamik eingeleitet werden konnte. Das Gegenteil ist der Fall. Die britische Wirtschaft schrumpfte 1981 um etwa 2 %, und die Wachstumsaussichten sind ungünstig. Die amerikanische Wirtschaft wuchs 1981 mit knapp 2 %, und die Aussichten für 1982 deuten auf ein Null-Wachstum. In beiden Ländern stieg die Arbeitslosenquote erheblich an. Die Arbeitslosenquote beträgt im April 1982 in den USA 9,4 % und in Großbritannien im Mai 1982 12,4 %.

Sicher gibt es in beiden Ländern auch Erfolge: Die Inflationsrate ist in beiden Staaten gesunken. In den USA ging sie von rd. 13,5 % im Jahre 1980 auf 10,9 % im Jahre 1981 zurück, und für 1982 wird eine Inflationsrate von 8 % erwartet. Großbritannien ist es gelungen, von zweistelligen Inflationsraten im Jahre 1980 und 1981 mit rd. 18 % und rd. 11 % auf eine Inflationsrate zu kommen, die im Mai 1982 bei lediglich 9,4 % lag.

Die Erfahrungen mit den neuen Wirtschaftspolitiken in den USA und Großbritannien sind denn auch wenig überraschend. Die Restriktionswirkungen sind mit Blick auf die Inflationsraten eingetreten. Offen bleibt allerdings, inwieweit die Hoffnung auf die Dynamik des privaten Sektors gerechtfertigt ist oder nicht. Dem offiziellen Anspruch der angebotenen Doktrinen folgend, müßten sich die Wachstumsaussichten aufgrund sinkender Inflationserwartungen (monetaristische Version) bei unterstützender angebotsorientierter Politik (angebotsorientierte Version) verbessern. Der Anspruch scheint

allerdings eher unabgeleitet zu sein oder die lange Frist bemühen zu müssen. Aus der neueren Diskussion um die dritte Generation der Makroökonomie wissen wir, daß Kostenentlastungen oder auch korrekte, also inflatorisch nicht verzerrte Preissignale dann nicht zu ansteigender Wachstumsdynamik führen, wenn Nachfrageimpulse ausbleiben. Aber eben diese Nachfrageimpulse fehlen bei monetaristischer Politik und bei strikter Anwendung der angebotsorientierten Politik. Als Ausweg bleibt dann die Stimulierung der Nachfrage über eine Verbesserung der eigenen Konkurrenzbedingungen im Rahmen der Weltwirtschaft, eine Politik des Beggarmy-neighbour, die in der heutigen Weltwährungsordnung Westeuropas und einem flexiblen Wechselkurssystem gegenüber dem Dollar nicht gangbar erscheint.

Es bleibt also das Zeitargument. Unglücklicherweise liegen keine präzisen wirtschaftstheoretischen Überlegungen vor, die eine empirische Bestimmung des Zeitraumes zwischen Stabilisierungskrise und erfolgter Anpassung an das neue Gleichgewicht der Volkswirtschaft bei höherem Beschäftigungsgrad erlauben. Das Prinzip Hoffnung ersetzt die Analyse und ihre empirische Fundierung. Der bekannte Satz von Keynes kann auch so formuliert werden: How long is the long run and are we dead then?

Selbsterstörerische Effekte

Bleibt die Wachstumsdynamik wie in Großbritannien und in den USA aus, erweist sich Hoffnung also als Illusion, sind selbsterstörerische Effekte ebenso wahrscheinlich wie widersprüchliches Handeln. Die selbsterstörerischen Effekte sind für Großbritannien und die USA inzwischen ableitbar. Das Ausbleiben der Wachstumsdynamik führte zu geringeren Steuereinnahmen, gleichzeitig wachsen Ausgabenposten im öffentlichen Budget bei hohen Zinssätzen und steigender Arbeitslosigkeit. Das Haushaltsdefizit wird dann nicht sinken, sondern steigen, die Politik der Konsolidierung erweist sich ökonomisch als selbsterstörerisch und ist politisch auch nicht durchhaltbar.

In Großbritannien haben die Lohnverhandlungen im öffentlichen Dienst mit Lohnerhöhungen um 20 % im Jahre 1981 die öffentliche Hand erheblich belastet und für die Lohnverhandlungen im privaten Bereich Signale gesetzt. Die britische Regierung hat die Subventionen für Unternehmungen nicht im angekündigten Ausmaß streichen können, und zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei dramatisch steigender Jugendarbeitslosigkeit wurde die Arbeitsmarktpolitik jedenfalls in Teilbereichen expansiver angelegt. In den USA werden deutliche Abstriche im Verteidigungsetat und die Verschiebung der Steuersenkungen gefordert.

Bei steigenden Defiziten wird praktische Wirtschaftspolitik auch bei strikten Philosophien widersprüchlich: Die Hoffnung auf die lange Frist ist politisch bei kurzfristig orientierten Anforderungen an die Wirtschaftspolitik nicht durchhaltbar. Steuererhöhungen mit fatalen Folgen für die Nachfrageseite oder Kürzungen im investiven Bereich des öffentlichen Haushaltes mit ebenso fatalen Folgen für die Kapitalbildung sind dann nicht nur wahrscheinliche Reaktionen, sondern, wie am Beispiel der USA und Großbritanniens sichtbar wird, die in dieser Situation noch möglichen Maßnahmen. Auf die politischen Bedingungen, unter denen kurzfristig angesetzte Restriktionspolitiken durchhaltbar sind, wird allerdings von den Ökonomen der angebotsorientierten und der monetaristischen Richtung ungern eingegangen.

Zurück zur Nachfragepolitik

Nicht das Vertrauen in die lange Frist, sondern die Notwendigkeit einer auch kurzfristig orientierten Wirtschaftspolitik macht das Denkmuster der französischen Beschäftigungspolitik aus. Der mit dem Kurswechsel von Mitterrand vollzogene Wechsel der Wirtschaftspolitik zielt auf das Primat der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch staatliche Defizitpolitik. Im Budget 1982 liegt mit etwa 120 Mrd. FF das Schwergewicht deutlich auf der Beschäftigungsförderung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die drei zentralen Elemente der politischen Anstrengungen sind: Beschäftigungsförderung im öffentlichen und privaten Sektor, Arbeitszeitpolitik und Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Die Beschäftigungsförderung zielt ab auf die Schaffung von 61 000 Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst, auf beschäftigungserhaltende und -fördernde Maßnahmen im privaten Sektor durch steuerliche Erleichterungen für Investitionen über eine Steuersenkung von 15 % und auf die Erhöhung der Mittel für Kurzarbeit, für selektive Investitionshilfen und für die Förderung des Technologietransfers für kleine und mittlere Unternehmen. Die Arbeitszeitpolitik setzt auf die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 40 auf 35 Stunden bis 1985, auf die Beschränkung von Überstunden, auf die Verlängerung des Jahresurlaubs und selektive Arbeitszeitverkürzungen für jene Arbeitskräfte, die unter erschwerten Bedingungen arbeiten. 148 000 neue Arbeitsplätze sollen so entstehen. Gleichzeitig werden eine Senkung des Rentenalters ebenso anvisiert wie Maßnahmen zur Förderung der Arbeitszeitflexibilität in Form von Teilzeitarbeit und Job-Sharing im öffentlichen Dienst ergriffen. Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit übernimmt der Staat Sozialabgaben für jugendliche Beschäftigte und zahlt Einstellungsprämien an Handwerksbetriebe. Die Übernahme von Ausbildungskosten für Lehrlinge soll die Berufsausbildung erweitern. Schließlich ergänzen

Subventionen an Unternehmungen für Berufs- und berufsvorbereitende Praktika den Maßnahmenkatalog. Mittelfristig wird das Beschäftigungspaket durch den französischen Weg der selektiven Investitionslenkung über die Verstaatlichung großer Industrieunternehmen und privater Banken unterstützt.

Erfolge und Mißerfolge

Der französische Versuch ist ein großer Wurf, dessen Erfolge bisher nur in Teilen abzuschätzen sind. Auf der Positivseite der wirtschaftspolitischen Bilanz stehen die Wachstumsaussichten der französischen Wirtschaft, die für 1982 auf 2,5 % geschätzt werden und die in den 80er Jahren für Frankreich besser sein sollen als für die meisten westeuropäischen Länder. Die Arbeitslosenquote ist bisher allerdings nicht gesunken, sondern hat sich gegenüber 1981 von 7,8 auf 8,8 % erhöht. Die Inflationsrate konnte auch nicht eingedämmt werden und bewegt sich ebenso wie 1980 zwischen 13 und 14 %. Entsprechend groß sind die außenwirtschaftlichen Probleme. Das erwartete Leistungsbilanzdefizit für 1982 von 50 Mrd. FF ist um 20 Mrd. FF größer als 1981, und die erwartete Abwertung des französischen Franc ist inzwischen vollzogen worden. Außerdem muß gesehen werden, daß in Frankreich die finanzpolitischen Voraussetzungen für eine expansive Wirtschaftspolitik ungleich besser waren als in den meisten Industrieländern der westlichen Welt: Die durchschnittliche jährliche Neuverschuldung Frankreichs war in den 70er Jahren mit 1,3 % des Bruttoinlandsproduktes deutlich niedriger als in den übrigen westlichen Industrieländern. Auch die Staatsverschuldung beim privaten Sektor in Höhe von 7,1 % des Bruttoinlandsproduktes im Jahre 1980 war weitaus niedriger als in den Vereinigten Staaten, Japan, der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien. Diese im internationalen Vergleich günstigen finanzpolitischen Bedingungen für eine expansive Beschäftigungspolitik erlauben es nicht, das Modell Frankreich ohne weiteres auf die anderen Länder zu übertragen.

Der Erfolg der französischen Wirtschaftspolitik wird davon abhängen, ob es gelingt, die Inflationsraten zumindest zu stabilisieren und eine Beschleunigung zu vermeiden. Dem Zusammenspiel zwischen Beschäftigungspolitik und Einkommenspolitik kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Die offene einkommenspolitische Flanke ist allerdings abzusichern. Denn alle empirischen Beobachtungen für die hier behandelten sechs Industrieländer deuten darauf hin, daß die Reallohnposition in den letzten Jahren gesunken ist. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit ist es jedoch eher unwahrscheinlich, daß von der Einkommensseite ein besonderer Druck auf die Preise erfolgen wird.

Tabelle 2
Wichtige ökonomische Indikatoren
zu Beginn der 70er und der 80er Jahre

	70er Jahre			80er Jahre		
	Arbeitslosenquote ¹	Inflation ²	Wachstum ²	Arbeitslosenquote ¹	Inflation ²	Wachstum ²
Bundesrepublik	0,6	2,5	4,5	3,4	5,1	2,6
Frankreich	1,3	4,1	5,8	6,4	9,6	3,4
Großbritannien	2,5	4,1	3,1	6,9	13,7	2,0
Italien	4,4	4,0	5,3	8,0	13,8	2,7
Japan	1,1	5,1	11,0	2,0	5,7	4,8
USA	4,9	2,7	4,1	7,1	7,8	2,9

¹ 1970 bzw. 1980;

² Durchschnitt der 60er bzw. 70er Jahre.

Quelle: Eurostat-Revue 1981.

internationale Vergleiche sind sicher schwierig, da sich die sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Bedingungen in den einzelnen Ländern erheblich unterscheiden. Das einfache Rezept, das Modell eines Landes auf ein anderes zu übertragen, vergißt die nationalen Besonderheiten. Dennoch sind einige Lehren zu ziehen. Diese betreffen

- die Unverzichtbarkeit auf nationale Beschäftigungspolitiken, die in einem Zusammenspiel zwischen angebots- und nachfrageorientierten Maßnahmen anzulegen sind,
- die Notwendigkeit der internationalen Kooperation und
- eine stärker selektiv angesetzte Politik, die bisher zumindest bei den angebotsorientierten Maßnahmen nicht betrieben wurde.

Zu schnell ist aus der Entwicklung der 70er Jahre auf ein generelles Unvermögen der keynesianischen Nachfragepolitik zu einer makroökonomischen Stabilisierung geschlossen worden. Sicher waren, wie ein Vergleich der wirtschaftlichen Situation zu Beginn der 70er und der 80er Jahre zeigt (vgl. Tabelle 2), die Bedingungen für eine keynesianisch orientierte Fiskal- und Geldpolitik zu Beginn des vorigen Jahrzehnts ungleich günstiger als zu Beginn der 80er Jahre. Bei noch günstigen Wachstumsaussichten und eher niedrigen Arbeitslosenquoten und Inflationsraten konnte sich die Wirtschaftspolitik in den 70er Jahren auf einzelne Ziele konzentrieren und geriet nicht in den Widerspruch zwischen einer Haushaltskonsolidierung mit Restriktionswirkungen und der Notwendigkeit einer Orientierung in Richtung Expansion wie zu Beginn der 80er Jahre. Die wirtschaftspolitischen Reaktionen nach der ersten großen

Ölpreiserhöhung der Jahre 1973/74 und der Aufgabe des Bretton-Wood-Systems zugunsten flexibler Wechselkurse waren denn auch deutlich durch den Rückgriff auf das vertraute keynesianische Instrumentarium gekennzeichnet. Die Wirtschaftspolitik in den westlichen industrialisierten Ländern beruhte noch 1975 auf dem Vertrauen in die Effizienz einer antizyklischen Finanzpolitik. Die Haushaltsdefizite wurden durch Ausgabensteigerungen und teilweise Einnahmesenkungen ausgeweitet. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt stieg 1975 die Nettokreditaufnahme des Staates in allen westlichen Industrieländern und wurde über eine steigende Geldmenge finanziert.

Unberechtigter Vorwurf

Diese Politik war nicht erfolglos. In allen Ländern konnte die antizyklische Finanzpolitik einen Beitrag zur Sicherung der Beschäftigungsentwicklung leisten. Eines konnte nicht geleistet werden: Die konjunkturellen Ankurbelungsmaßnahmen leiteten ein selbstgetragenes Wachstum nicht dauerhaft ein, die Stabilisierungseffekte führten nicht auf den Vollbeschäftigungspfad zurück. Dies als Versagen der antizyklischen Finanzpolitik auszulegen, ist unberechtigt.

Die demographische Entwicklung in Westeuropa führte gegen Ende der 70er Jahre zu einem Anstieg der Erwerbspersonenzahl, die erneute große Ölpreiserhöhung von 1979/80 bei erheblicher Kaufkraftübertragung von den nicht-ölproduzierenden Ländern zu den OPEC-Staaten, die technologischen Veränderungen durch die Entwicklung der Mikroelektronik, die Verluste von Arbeitsplätzen zugunsten von Arbeitsplatzgewinnen bei standardisierbaren Massenproduktionen in den Schwellenländern, die Synchronität der rezessiven Tendenzen in den westlichen Industrieländern und damit das Fehlen außenwirtschaftlicher Impulse für die Volkswirtschaften mußten die nationalen Politiken überfordern. Bei zunehmender Staatsverschuldung engten sich die Spielräume für eine weitere Verschuldungspolitik ein, wenn auch unterschiedlich: Die vom privaten Sektor gehaltene staatliche Verschuldung, gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt, bewegte sich in den entwickelten westlichen Industrieländern 1980 um 30 % für die Bundesrepublik und Großbritannien, um 20 % für Japan und die USA und um bemerkenswert niedrige 7 % in Frankreich.

Bei unterschiedlichen Handlungsspielräumen für eine expansive Haushaltspolitik dürften einzelne Länder in der Funktion als nationale Lokomotive zur Ankurbelung der internationalen Weltwirtschaft überfordert sein. Nur bei internationaler Kooperation und dem Grundkon-

sens, Spielräume für expansive Haushaltspolitik zu nutzen, ist mit einer beschleunigten Expansion der Weltwirtschaft zu rechnen. Allerdings fällt auf, daß Länder mit einer eher niedrigen Staatsausgabenquote und unterdurchschnittlicher Verschuldung wie etwa die USA überdurchschnittliche Anstrengungen unternehmen, Restriktionspolitiken (hohe Zinsen) mit expansiven Elementen (Steuersenkungen) zu verbinden. Wie schädlich die Wirkungen eines anhaltend hohen Realzinsniveaus in den USA für die Weltwirtschaft sind, wird inzwischen anerkannt. Das Beispiel Japan, das mit einer Entkopplung vom hohen amerikanischen Zinsniveau und einer vorsichtigen Expansionspolitik der öffentlichen Haushalte versucht, die nationale Nachfrage zu stimulieren, sollte ermutigen.

Gelingt es, über die Nutzung nationaler Handlungsspielräume für eine staatliche Verschuldung bei internationaler Kooperation das wirtschaftliche Wachstum zu forcieren, werden die Arbeitsmarktentlastungswirkungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich sein. Hohe Beschäftigungselastizitäten lassen sich für die Bundesrepublik, Großbritannien und die USA nachweisen, einen mittleren Rang nimmt Frankreich ein, und die Beschäftigungselastizitäten für Italien und Japan sind niedrig. Dies gilt auch für die Arbeitsmarktentlastungswirkungen. Es kann also nicht lediglich um eine kurzfristig angelegte Expansionsorientierung gehen, der Expansionskurs vielmehr ist auch einzuhalten. Stop-and-go-Politiken, die auch kleine Abweichungen vom Pfad der Tugend zu korrigieren suchen, schaffen mehr Unsicherheit über die weitere Entwicklung und sind für die Stabilisierung von Erwartungen schädlicher als eine mittelfristig orientierte, expansive Finanzpolitik.

Die oft geäußerte Befürchtung, daß bei einer expansiven Politik hohe Inflationsraten die erreichten Beschäftigungserfolge mittel- und langfristig wieder aufheben, ist empirisch nicht zu bestätigen. Ein internationaler Vergleich für die 70er Jahre zeigt, daß die Beschäftigungsentwicklung nicht systematisch mit der Inflationsrate variiert (vgl. Tabelle 3). Die Beschäftigung stieg in Ländern mit hoher Inflationsrate (Italien), aber auch in Staaten mit niedriger Inflationsrate (Japan). In den USA mit einer mittleren Inflationsrate war die Beschäftigungsentwicklung außerordentlich positiv, in der Bundesrepublik mit einer niedrigen Inflationsrate außerordentlich schlecht. Das Bündel an Faktoren, das die Beschäftigungsentwicklung bestimmt, ist außerordentlich komplex. Die Hoffnung, die Beschäftigungsentwicklung allein durch die Brechung von Preiserwartungen und sinkende Inflationsraten zu stabilisieren, erweist sich bei einer Konfrontation mit den empirischen Tatbeständen als nicht ausreichend tragfähig.

Tabelle 3

Inflation und Beschäftigung in den 70er Jahren

	Beschäftigungsindex ¹	Inflationsraten ²
Bundesrepublik	97	5,1
Frankreich	104	9,6
Großbritannien	101	13,7
Italien	106	13,8
Japan	108	5,7
USA	123	7,8

¹ 1970 = 100; Zeitraum 1970-79.

² Durchschnittlicher Anstieg der Verbraucherpreise in %.

Quelle: Eurostat-Revue 1981.

Eine nachfrageorientierte, expansive Haushaltspolitik ist in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation unabdingbar und bei internationaler Kooperation auch erfolgreich. Sie bedarf allerdings der Kombination mit angebotsorientierten Maßnahmen und einer selektiven Investitionsförderung. Das Beispiel Japan ist hierbei ermutigend: Bei einem vergleichsweise schmalen öffentlichen Sektor ist das Ausmaß der Eingriffe des japanischen Staates in die ökonomischen Prozesse umfangreich. Die Förderung von Industrien mit geringem Ölverbrauch und die schwerpunktmäßige Förderung von Schlüssel- und technologischen Wachstumsindustrien sind die Schwerpunkte der Tätigkeit. Und auch die Frage nach den Trägern der Beschäftigungs- und Wachstumsdynamik ist angesichts der internationalen Erfahrungen beantwortbar. Zwischen 1970 und 1980 verzeichneten die USA eine ausgezeichnete Beschäftigungsbilanz. Der Nettoanstieg der Arbeitsplätze in diesem Zeitraum lag in der Größenordnung um 19 Mill. (24 %) gegenüber 1970, verglichen mit 2 Mill. zusätzlichen Arbeitsplätzen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, was einem Anstieg von 2 % gegenüber 1970 entspricht. Vier Fünftel der neuen Arbeitsplätze wurden von Unternehmungen mit weniger als 100 Beschäftigten geschaffen. Und zwei Drittel der Arbeitsplätze entstanden in Unternehmungen mit weniger als 20 Beschäftigten. Auch das Beispiel Italien mit einer sich entwickelnden Schattenwirtschaft, die die Beschäftigungs- und Wachstumsentwicklung in Italien maßgeblich beeinflusste, bestätigt die Bedeutung der kleinen und mittleren Unternehmungen. Die angebotsorientierten Maßnahmen der Wirtschaftspolitik sollten entsprechend diesen Erfahrungen ausgerichtet werden.

Eine angemessene Beschäftigungspolitik ist möglich. Angesichts der Selektivität der staatlichen Politiken, der Rigidität der wirtschaftspolitischen Philosophien und des erkennbaren Rückgriffs einzelner Länder auf protektionistische Maßnahmen ist Optimismus allerdings kaum angebracht.