

Albers, Willi

**Article — Digitized Version**

## Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Albers, Willi (1983) : Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 4, pp. 170-177

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135787>

**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.*

### Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Willi Albers, Kiel\*

**Die Zahl der Arbeitslosen wird sich im Jahresdurchschnitt um 2,3 Mill. bewegen. Professor Willi Albers analysiert die Ursachen und macht Vorschläge zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.**

Vor der Therapie ist die Diagnose zu stellen. Das ist in der Ökonomie nicht anders als in der Medizin. Auch die Schwierigkeiten von Diagnose und Prognose sind nicht geringer. Die Suche nach den Ursachen der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit, der höchsten in der Nachkriegszeit, bezieht deshalb die Angebots- (Kosten-) und die Nachfrageseite, monetäre und güterwirtschaftliche Faktoren, inländische und ausländische Einflußgrößen, kurzfristig und längerfristig wirkende Tatbestände, vom privaten und vom öffentlichen Bereich ausgehende Wirkungen, ökonomische und psychologisch-politische Größen mit ein.

Die Politiker sind bestrebt, Faktoren für die Entwicklung verantwortlich zu machen, auf die sie keinen Einfluß haben. Ein solcher Faktor ist z. B. der „Ölpreisschock“, der zu einer defizitären Leistungsbilanz geführt hat. Sie wirkte ihrerseits kontraktiv, weil mehr Güter im Inland zur Verfügung standen, als aus dem vorhandenen Einkommen nachgefragt wurden. Die durch die Energievertéuerung verursachten Preissteigerungen wurden noch durch die Abwertung der DM gegenüber dem Dollar, die durch das Leistungsbilanzdefizit bewirkt wurde, verstärkt. Sie haben die Bundesbank entsprechend ihrem Auftrag, für Preisstabilität zu sorgen, veranlaßt, das Geldangebot zu verknappen und die Kredite zu verteuern. Die Zinsen erreichten trotz der inzwischen deutlich gestiegenen Arbeitslosigkeit den höchsten Stand der Nachkriegszeit. Das wiederum traf die privaten Investitionen.

---

\* Gekürzte Fassung der Abschiedsvorlesung, die am 15. 2. 1983 vor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel gehalten wurde.

---

*Prof. Dr. Willi Albers, 65, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und ehemaliger Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Kiel.*

Das auf eine Wiederherstellung der Geldwertstabilität abgestellte Geldmengenziel der Bundesbank hat die Kreditversorgung der privaten Unternehmen um so stärker getroffen, als die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand in den letzten Jahren einen Umfang hatte, der bei der bestehenden Wirtschaftslage nicht zu rechtfertigen war. Die öffentliche Hand brauchte aufgrund der größeren Zinsrobustheit ihrer Kreditnachfrage die Investitionsausgaben nicht einzuschränken. Neben der Verdrängung privater Kreditnehmer vom Kapitalmarkt hat der hohe Staatsanteil auf die Privatinitiative lähmend gewirkt und zu illegalen Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen (zunehmende Schattenwirtschaft und Ohne-Rechnung-Geschäfte) geführt.

Die hohe Abgabenbelastung und das schnelle Wachstum der Unternehmen haben eine ständige Verringerung des Eigenkapitalanteils und damit eine erhöhte Krisenanfälligkeit der Unternehmen mitbewirkt. Ein nicht unerheblicher Teil der Zunahme der Arbeitslosigkeit im Jahre 1982 ist auf den Verlust von Arbeitsplätzen als Folge von Konkursen und Vergleichen zurückzuführen. Zudem sind die international weit über dem Durchschnitt liegenden ertragsunabhängigen Steuern – zu ihnen gehören neben den an das Vermögen anknüpfenden Steuern auch Teile der Gewerbeertragsteuer (z. B. zum Gewinn hinzugerechnete Fremdkapitalzinsen) – innovationsfeindlich, da sie einseitig den Produktionsfaktor Kapital belasten.

Der Expansionsdrang der Bürokratie hat im übrigen eine Flut von perfektionistischen Normen und Kontrollbestimmungen zur Folge gehabt, durch die private Investitionen verzögert, verteuert oder sogar verhindert wurden. Fälle, in denen mittelständische Unternehmen zusätzliche Auflagen nicht erfüllen konnten und deshalb die Produktion aufgegeben haben, sind keine Seltenheit. Der Staat hat sich auf diese Weise als Vernichter von Arbeitsplätzen und Förderer der Konzentration betätigt, die er sonst zu bekämpfen bemüht ist. Denn die

großen Unternehmen waren in der Regel finanzstark genug, um die Auflagen zu erfüllen.

Auch beim Umweltschutz können, so wichtig er grundsätzlich ist, durch überzogene Anforderungen Fehlentwicklungen ausgelöst werden. Im übrigen ist ein Investitionsstau als Folge der Auflagen und der Verzögerung von Genehmigungen entstanden, durch den ein Investitionsvolumen in der Größenordnung von zweistelligen Milliardenbeträgen blockiert worden ist. Und die verschärften Normen im sozialen Wohnungsbau haben zu erhöhten Baukosten beigetragen. Insgesamt sind die Kosten so gestiegen, daß entweder die Mieter die Kostenmiete nicht mehr hätten aufbringen können – es ergeben sich kostendeckende Mieten von über 25 DM je qm – oder der Staat durch zu hohe Subventionen überfordert worden wäre. Das Ergebnis war ein Zusammenbruch des sozialen Wohnungsbaus. Denn was bedeuten schon 50 000 neue Sozialwohnungen in einem Jahr?

#### **Grenzen staatlicher Umverteilungspolitik**

Der negative Einfluß des Staates auf den Wohnungsbau zeigt sich auch noch in einer anderen Hinsicht. Kapital fließt dorthin, wo es unter Berücksichtigung der Sicherheit eine ausreichende Rendite abwirft. Diese Rendite ist im Wohnungsbau als Folge der staatlichen Preisregulierungen verlorengegangen, so daß privates Kapital nicht mehr in diesen Bereich fließt. Das Bauherrenmodell bestätigt diese These; denn die aufgrund der Ausnutzung steuerlicher Möglichkeiten in den ersten Jahren nach Fertigstellung wiedergewonnene „Rentabilität“ (ob echt oder nur scheinbar wird sich erst später herausstellen) hat so viel Kapital angelockt, daß in den letzten Jahren etwa 50 % der freifinanzierten Wohnungen über das Bauherrenmodell entstanden sind. Dabei kommt es zu einer Fehlallokation von Ressourcen, weil die erhöhten Kosten durch die Zwischenschaltung von Bauträger- und Baubetreuungsgesellschaften eine Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen darstellen.

Das Beispiel zeigt aber deutlich, daß der Versuch des Staates, durch Eingriffe in den Wohnungsmarkt mit dem Ziel, eine Umverteilung zugunsten der Mieter herbeizuführen, keinen Erfolg hat, wenn dabei die Rentabilität in der Wohnungswirtschaft verlorengeht. Denn die durch den Ausfall an Neubauten bewirkte Verknappung des Wohnungsangebots wird in erster Linie zu Lasten der einkommensschwachen Haushalte gehen, um derentwillen man versucht hat, die Mieten künstlich niedrig zu halten. Am Beispiel des Wohnungsmarktes werden die Grenzen einer staatlichen Umverteilungspolitik sichtbar.

Wenn das Stichwort Umverteilung fällt, wird in erster Linie an die Lohnpolitik gedacht, und in der Tat wird ihr – wenn auch mit unterschiedlicher Begründung – eine große Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung generell und für die gegenwärtige Krise speziell zugeschrieben. Es stehen sich das in erster Linie von den Gewerkschaften vorgebrachte Kaufkraftargument und das von Unternehmerseite vertretene Wettbewerbsargument gegenüber.

Das Kaufkraftargument stellt auf eine ausreichende Nachfrage als Voraussetzung für eine erhöhte Produktion ab. Dabei werden mindestens Lohnsteigerungen in Höhe der Inflationsrate für notwendig gehalten. Die Arbeitgeber weisen demgegenüber auf die Bedeutung der Löhne als Kostenfaktor und auf ihre geschrumpften Gewinne hin, wofür neben der Absatzeinbuße auch die lohnbedingte Verringerung des Stückgewinns verantwortlich gewesen sei. Hier liege der Grund für die Investitionsschwäche der Unternehmen, die ein wichtiger Faktor für die Arbeitslosigkeit sei. Die Löhne als Kostenfaktor hätten also die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt, zumal die restriktive Geld- und Kreditpolitik der Notenbank eine Überwälzung auf die Preise verhindert habe.

#### **Die These zu hoher Reallohne**

Die „bereinigte“ Lohnquote hat sich von 62 bis 63 % im Durchschnitt der 60er Jahre nur auf 64 bis 65 % in der Gegenwart erhöht. Zwar macht eine Änderung der Lohnquote um 1 % schon eine Mehrausgabe der Arbeitgeber von etwa 10 Mrd. DM aus, so daß die zweiprozentige Erhöhung sich ceteris paribus auf einen Anteil von etwa 10 % der Unternehmensgewinne beläuft. Es ist jedoch schwer zu beurteilen, ob davon gravierende Wirkungen auf die Wettbewerbslage der Unternehmen ausgegangen sind. Quantitativ erheblich stärker ist jedenfalls die Beeinträchtigung des finanziellen Spielraums der Unternehmen durch die erhöhte Staatsquote und in den letzten Jahren durch die restriktive Geld- und Kreditpolitik der Notenbank gewesen. Allerdings ist die erhöhte Lohnquote ein Grund für das verstärkte Gewicht der Fremd- im Verhältnis zur Eigenfinanzierung.

Gegen die These, ein zu hohes Reallohniveau habe die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beeinträchtigt, spricht auch, daß die Bundesrepublik Deutschland sich im internationalen Handel als durchweg wettbewerbsfähig erwiesen hat. Das durch die Ölpreiserhöhungen entstandene Defizit in der Leistungsbilanz ist relativ schnell wieder beseitigt worden, und die Auslandsnachfrage hat sich 1980 und 1981 als die wichtigste Konjunkturstütze erwiesen. Das spricht nicht

dafür, daß zu hohe Reallöhne die hohe Arbeitslosigkeit erklären können. Viel wichtiger scheint mir zu sein, daß trotz der stark gestiegenen Auslandsnachfrage Ende der 70er Jahre die Binnenkonjunktur im Gegensatz zu früheren Erfahrungen nicht angesprungen ist. Das deutet darauf hin, daß sich im Inland früher nicht vorhandene Friktionen eingestellt haben müssen.

Eine späte Nachwirkung der festen Wechselkurse dürfte allerdings ebenfalls noch vorhanden sein. Die bei den meisten Handelspartnern stärkere schleichende Inflation und die damit verbundene Unterbewertung der DM haben dazu geführt, daß der Zwang zur Anpassung erheblich abgeschwächt wurde. Als dann nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen die DM stark – zum Teil spekulativ übersteigert – aufgewertet wurde, wurde die durch die festen Wechselkurse überdeckte Strukturschwäche in wichtigen Wirtschaftsbereichen offenbar. Wettbewerbsnachteile sind in hochentwickelten Industrieländern insbesondere bei solchen Produkten vorhanden, bei denen nur geringe Unterschiede im Know-how bestehen, und treten dann vor allem gegenüber solchen Ländern auf, in denen das Lohnniveau noch niedrig ist. Strukturanpassungen, die teilweise zur vollständigen Aufgabe der Produktion der betreffenden Güter führen können, werden zwar immer eintreten. Sie werden sich dann jedoch kontinuierlich vollziehen und nicht so plötzlich notwendig sein und nicht in einem solchen Umfang von Freisetzungen von Arbeitskräften begleitet sein wie bei der Beseitigung des aufgestauten Anpassungsbedarfs durch die Freigabe der Wechselkurse.

### **Die These der technologischen Arbeitslosigkeit**

Auch die Art des technischen Fortschritts spielt für strukturelle Anpassungen und damit verbundene Freisetzungen von Arbeitskräften eine Rolle. Technischer Fortschritt ist mit der Substitution von Arbeit durch Kapital verbunden, weil der Faktor Kapital im Verhältnis zum Faktor Arbeit im Zeitablauf billiger wird. Dabei werden zur Herstellung der zusätzlichen Kapitalgüter mehr Arbeitskräfte gebraucht, so daß per saldo keine Arbeitskräfte freigesetzt zu werden brauchen. Ein solcher in der Nachkriegszeit zu beobachtender Ausgleich zwischen den im Zuge des technischen Fortschritts freigesetzten und zusätzlich nachgefragten Arbeitskräften ist allerdings nicht automatisch gewährleistet.

Vollzieht sich der technische Fortschritt gegenwärtig in einer Form, daß besonders viele Arbeitskräfte freigesetzt werden und hierin eine Ursache für eine technologische Arbeitslosigkeit gesehen werden kann? Es gibt bisher kaum Beweise dafür, daß wir uns in einer beson-

ders intensiven, Arbeitskräfte freisetzenden Phase des technischen Fortschritts befinden. Eine solche Phase ist vielleicht zu erwarten, wenn es gelingt, in dem bisher relativ rationalisierungsfeindlichen Dienstleistungsbe- reich auch einen arbeitssparenden technischen Fortschritt durchzusetzen. Im Rahmen des Einsatzes neuer Medien zeichnet sich im Büro- und Verwaltungsbereich eine solche Entwicklung ab.

Für die Investitionsentscheidungen der Unternehmungen spielen die nicht zuletzt von der Bevölkerungsentwicklung bestimmten Absatzerwartungen eine wichtige Rolle. Die Bedeutung der Bevölkerungsentwicklung für die Wachstumsschwäche der Volkswirtschaften scheint mir bisher stark unterschätzt worden zu sein. In der Bundesrepublik Deutschland ist dieses Ergebnis angesichts des an den Hochschulen kaum vertretenen Faches Bevölkerungswissenschaft kaum erstaunlich.

Theoretisch unterscheiden wir bei den Investitionen zwar zwischen Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen, aber in der Praxis sind mit jeder neuen Investition – auch wenn sie primär der Rationalisierung dienen soll – Kapazitätseffekte verbunden. Bisher stand bei den Unternehmen der Erweiterungseffekt vielfach im Vordergrund, wobei man Rentabilitätserhöhende Rationalisierungswirkungen natürlich gern mitnahm. Es erscheint mir aber zweifelhaft, ob auch nach einer Phase des Umdenkens bei ganz überwiegend an dem Ziel der Rationalisierung orientierten Investitionen eine gleich hohe Investitionsquote wie in der Vergangenheit zu erwarten ist. Das bedeutet aber bei unveränderter Sparquote eine kontraktive Tendenz.

### **Die Sättigungsthese**

Ein weiterer Versuch, die Arbeitslosigkeit zu erklären, ist das Argument, daß eine Sättigung des Bedarfs angesichts des hohen Wohlstandsniveaus vielfach erreicht sei. Dies habe zur Folge, daß Einkommenszuwächse zu einem großen Teil gespart würden, ohne daß die Investitionen wegen der Nachfrageschwäche entsprechend erhöht würden. Wir hätten also den Zustand einer „mature economy“ mit einer Tendenz zur säkularen Stagnation erreicht. Das ist im Grunde keine andere Situation, als sie Keynes schon mit seinem „Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung“ beschrieben hat, nur mit dem Unterschied, daß wir eine solche Situation als Dauerzustand zu erwarten hätten.

Beweis oder Gegenbeweis für die Richtigkeit oder Unrichtigkeit dieser These sind kaum zu erbringen. Ich habe den Eindruck, daß die Vertreter dieser These zu den wohlhabenden Schichten gehören, die keine Vorstellung davon haben, daß eine Arbeiterfamilie mit meh-

rerer Kindern auch heute noch sehr sparsam wirtschaften muß, wenn sie mit ihrem Einkommen auskommen will und leicht und gern einen viel höheren Betrag ausgeben könnte und möchte. Bisher sind jedenfalls mit dem technischen Fortschritt immer neue Güter in den Begehrskreis der Haushalte gerückt, so daß sich trotz steigender Einkommen die gesamtwirtschaftliche Sparquote nur wenig erhöht hat. Im übrigen kann die um 1 bis 2 Prozentpunkte gegenüber dem längerfristigen Durchschnitt erhöhte Sparquote keine Bestätigung für die Richtigkeit der These von der „reifen Volkswirtschaft“ sein. Denn eine solche Erhöhung können wir regelmäßig in Zeiten einer schlechten wirtschaftlichen Entwicklung beobachten, weil die Haushalte dann eine höhere Risikovorsorge für wichtig halten. Natürlich ist diese erhöhte Sparquote ein die Rezession verstärkendes Element.

#### Althergebrachte Erklärungsversuche

Das von mir erwähnte Spektrum von Faktoren, die zur Erklärung der derzeitigen Wachstumsschwäche mit Unterbeschäftigung herangezogen werden, ist nicht neu. Unter den zum großen Teil schon vor dem Ersten Weltkrieg vorgelegten Erklärungsversuchen finden sich exogene Ursachen, wie z. B. die Einflüsse von Wetter- und Ernteschwankungen. Zu dieser Gruppe von Ansätzen gehört auch der Ölpreisschock. Die Wirkungen von Maßnahmen der Bundesbank sind den monetären Konjunkturtheorien zuzurechnen. Die Schwankungen der Spar- und Investitionsquote sind mit den Unterkonsumtions- und – allerdings mit entgegengesetzten Vorzeichen – den Überinvestitionstheorien begründet worden. Der sich in Wellen (Schüben) vollziehende technische Fortschritt ist für so wichtig angesehen worden, daß danach in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts ganze Konjunkturzyklen (Dampfmaschinen-, Eisenbahn-, Elektrozyklus) benannt worden sind. Insgesamt kann man nicht behaupten, daß auf diesem Gebiet die Wirtschaftswissenschaften seitdem sehr kreativ gewesen sind. Manches ist klarer formuliert und stärker formalisiert worden, aber viel Neues ist nicht hinzugekommen.

Da zur Bekämpfung der Wachstumsschwäche, je nachdem welche Ursachen man für ausschlaggebend hält, ganz unterschiedliche Instrumente einzusetzen sind, das Gewicht der verschiedenen Einflußgrößen aber nicht exakt zu bestimmen ist, werden die Meinungen über geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auseinandergehen. Ich bin mir bewußt, daß die im folgenden vorgeschlagenen Maßnahmen zur Therapie auf meiner persönlichen Einschätzung der Lage beruhen.

#### Zwei notwendige Voraussetzungen

Entscheidend für die Wahl der zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eingesetzten Instrumente ist, ob ein unausgenutztes mobiles Arbeitskräftepotential in einem größeren Umfang vorhanden ist, so daß eine zusätzliche Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nicht sofort die Preise erhöht, wie dies in gewissen Bereichen der Phillips-Kurve der Fall ist. Als vor zwei bis drei Jahren die Arbeitslosenzahl 800 000 bis 900 000 betrug, schätzte die Arbeitsverwaltung den Anteil der unechten Arbeitslosen, d. h. derjenigen, die zwar arbeitslos gemeldet waren, aber aus welchen Gründen auch immer nicht an der Aufnahme einer Arbeit interessiert waren, auf 25 bis 40 %. Bei den 1 bis 1½ Millionen Arbeitslosen, die seitdem hinzugekommen sind, handelt es sich aber ganz überwiegend um echte Arbeitslose, so daß die Frage nach dem Vorhandensein eines größeren unausgenutzten Arbeitskräftepotentials heute positiv beantwortet werden kann. Ich nehme an, daß hierüber eine weitgehende Übereinstimmung besteht. Damit wäre dann auch geklärt, daß nachfragesteigernde Maßnahmen grundsätzlich in der Lage sein müßten, die Arbeitslosigkeit abzubauen.

Daneben ist zu prüfen, in welchem Umfang freie Kapazitäten in den Unternehmen vorhanden sind. Normalerweise ist davon auszugehen, daß mit der Freisetzung von Arbeitskräften auch unausgelastete Kapazitäten im Anlagevermögen entstehen. Nun wird aber behauptet, daß es sich dabei um veraltete Anlagen handele, die bei einer Zunahme der Nachfrage nicht wieder eingesetzt werden könnten. Hier wirkten sich die Folgen der „Reinigungskrise“ aus. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nimmt z. B. für 1982 einen Auslastungsgrad des Produktionspotentials von 94,5 %<sup>1</sup> an, während in den vorhergehenden schwächeren Rezessionen von 1967 und 1975 der Auslastungsgrad bis auf 93 bzw. 92 % abgesunken sein soll. Danach wäre der Spielraum sehr klein. Ich glaube, die ganz überwiegende Zahl der Unternehmer kann im Augenblick von einer Auslastung ihrer Anlagen von über 90 % nur träumen. Man mag noch so verfeinerte Berechnungsmethoden verwenden, wenn sie mit der Wirklichkeit nicht übereinstimmen, sind sie nichts wert. Natürlich ist mit jedem Konkurs auch ein Abgang im Produktionspotential verbunden, selbst wenn Maschinen teilweise weiter verwendet werden. Aber warum soll das nicht möglich sein, was nach drei- oder vierjähriger Dauer der Weltwirtschaftskrise möglich war? Es gibt keinen Anlaß anzunehmen, daß nach einer Phase der Unterauslastung die Unternehmer nicht in der La-

<sup>1</sup> Jahresgutachten 1982/83, BT-Drucksache 9/2118, S. 235.

ge sein sollten, kurzfristig die Produktion zu erhöhen. In der jetzigen Situation erscheint es deshalb unbedenklich, die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen zu erhöhen.

### **Diskreditierte Finanzpolitik**

Neben einer Erhöhung der ausländischen Nachfrage, die im Zusammenhang mit der Geldpolitik zu behandeln ist, kommen dafür die Lohnpolitik und die Finanzpolitik in Frage. Höhere Löhne erhöhen zwar die Nachfrage, steigern aber gleichzeitig auch die Kosten. Was dabei per saldo an Wirtschaftsbelebung herauskommt, ist schwer abzuschätzen. In einer Zeit pessimistischer Erwartungen auf Seiten der Unternehmer ist die Gefahr groß, daß bei ihnen der negative Eindruck der Kostenerhöhung überwiegt und sie die Produktion nur vorsichtig ausdehnen. Dann tritt eine Wirkung ein, die der Keynes'schen Liquiditätsfalle entspricht, wenn sie auch auf einer anderen Konstellation beruht.

Die Finanzpolitik kann dagegen die Nachfrage ohne Kostenerhöhungen für die Unternehmen und ohne Nachfrageausfälle auf Seiten der privaten Haushalte erhöhen, wenn sie zusätzliche Ausgaben durch Kreditaufnahmen finanziert, die mit einer Geldschöpfung verbunden sind, d. h. keine Crowding-out-Effekte haben. Eine Nachfrageerhöhung ist auch über eine Steuersenkung möglich, bei der der Steuerausfall durch eine entsprechende zusätzliche Kreditaufnahme kompensiert wird. Insofern ist es nicht erstaunlich, daß man als Instrument der Nachfrageerhöhung die Finanzpolitik der Lohnpolitik vorzieht.

Trotzdem ist dieses Instrument in der Vergangenheit so diskreditiert worden, daß man – nicht zuletzt in den Vereinigten Staaten – die Lehren von Keynes nicht mehr glaubt anwenden zu können. Dabei entspricht die praktische Finanzpolitik in den Vereinigten Staaten allerdings kaum den grundsätzlichen Forderungen, mit denen die Regierung Reagan angetreten ist. Der Haushalt des Bundes weist ein Rekorddefizit auf, und was bei den Sozialausgaben eingespart wurde, wurde für die Rüstung zusätzlich ausgegeben, so daß der Staatsanteil auch nicht verkleinert wurde.

Die Lehren von Keynes sind von den Politikern gern aufgegriffen worden, weil sie durch die Berufung auf Keynes glaubten, eine hohe Schuldenaufnahme rechtfertigen und auf diese Weise den unbequemen Weg von Steuererhöhungen vermeiden zu können. Das hat aber dazu geführt, daß ein Deficit spending auch in Situationen durchgeführt wurde, in denen Keynes selbst es kaum für gerechtfertigt gehalten hätte. Ein großer Teil der Diskreditierung dieses Instruments geht hierauf zurück.

Es stellt sich freilich die Frage, ob es nicht angesichts einer zu hohen Staatsverschuldung absurd ist zu fordern, sie sollte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit noch weiter erhöht werden. Die Sünden der Vergangenheit lassen sich aber nicht rückgängig machen. Wir müssen damit leben, daß die Neuverschuldung der öffentlichen Hand im Jahre 1982 75 bis 80 Mrd. DM beträgt und sich die Volkswirtschaft an diesen Zustand „gewöhnt“ hat. Eine Verringerung der Nettokreditaufnahme im gegenwärtigen Zeitpunkt würde einer „Parallelpolitik“ gleichkommen. Mir scheint, daß infolge des zumindest bisher weitgehend nach außen erweckten Eindrucks, die Arbeitslosen hätten sich widerspruchslos mit ihrem Schicksal abgefunden, die Politiker die Gefahren eines hier liegenden Unruheherdes unterschätzen. Die Lehren aus der Weltwirtschaftskrise scheinen weitgehend vergessen zu sein. Ich sehe es deshalb als notwendig an, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einen Vorrang einzuräumen. Das macht es dann allerdings notwendig, die dringende Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – jedenfalls soweit sie den Abbau der Defizite betrifft – zurückzustellen.

Dagegen wird eingewendet, daß eine solche Konsolidierung politisch nur unter dem Zwang leerer Kassen durchzuführen sei, so daß, wenn sie jetzt nicht verwirklicht werde, dies mit einer Verschiebung ad calendas graecas gleichzusetzen sei. Diese Befürchtungen sind nicht aus der Luft gegriffen; unser politisches Steuerungssystem weist nun einmal erhebliche Mängel auf. Aus diesem Grunde halte ich eine kombinierte Strategie für erforderlich. Die Erhöhung des Defizits in einer Größenordnung von 10 bis 20 Mrd. DM sollte von einer Verringerung der permanenten Staatsausgaben und einer entsprechenden Senkung der Steuern begleitet werden. Damit wird eine potentielle Quelle für die Wachstumsschwäche, ein zu hoher Staatsanteil, beseitigt. Allerdings muß dafür ein negativer Haavelmo-Effekt hingenommen werden. Das halte ich für unbedenklich; ich habe zwar das Haavelmo-Theorem immer für eine beachtliche theoretische Leistung gehalten, aber seine quantitative Bedeutung als relativ gering angesehen.

### **Soziale Übersicherung**

Die Sozial- und Personalausgaben haben den größten Anteil an den Staatsausgaben. Die ersten haben die 50 Prozentmarke überschritten, die zweiten haben einen Anteil von mehr als 20 %, so daß allein auf diese beiden Ausgabenpositionen fast drei Viertel der gesamten Staatsausgaben entfallen. Man wird deshalb auch in erster Linie bei ihnen mit einer Kürzung ansetzen müssen.

Unser soziales Sicherungssystem ist partiell überzogen, was nicht ausschließt, daß immer noch – allerdings kleinere – Sicherungslücken bestehen. Wenn die „arbeitslosen“ Sozialeinkommen höher oder ebenso hoch wie die nur mit eigenen Anstrengungen zu erzielenden Leistungseinkommen sind, ist die Gefahr einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme zu groß. Zudem gibt es Übersicherungen u. a. bei der Alterssicherung für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst, aber auch bei der 100prozentigen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Allein durch eine Beseitigung der Rentenkumulation – und zwar nur in den Fällen, in denen sie zu einer relativen Übersicherung führt – ließen sich jährlich (Stand 1978) mindestens 7 Mrd. DM einsparen. Im übrigen ist es auch für die Bereitschaft, eine Arbeit aufzunehmen, und die Möglichkeit, das unter den Arbeitslosen, aber auch den Frührentnern vorhandene Arbeitskräftepotential zu mobilisieren, wichtig, die absolute und relative „Übersicherung“ im sozialen Bereich abzubauen.

### **Beschränkung der Aufgaben**

Bei den Ländern und den Gemeinden entfallen bis oder sogar über 50 % der Ausgaben auf Personalausgaben. Eine entscheidende Verkleinerung des Personalbestands läßt sich nur durch eine Beschränkung der Aufgaben erreichen. Die Ausuferungen der Bürokratie sind schwer zu beseitigen. Ich möchte dazu einen radikalen Vorschlag machen. Bei Ländern und Gemeinden wird für einen Fünfjahreszeitraum ein Abbau des Personalbestands z. B. um 20 % vorgeschrieben. Gleichzeitig wird eine Liste von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsanordnungen aufgeführt, bei deren verwaltungsmäßiger Durchführung die betroffenen Gebietskörperschaften ermächtigt werden, auf vorgeschriebene Verwaltungsakte, Kontrollen usw. nach eigenem Ermessen zu verzichten. Das Bauordnungsrecht wird dabei sicher eine wichtige Rolle spielen. Auf diese Weise erhält der Gesetzgeber Hinweise, wo in der Praxis welche bürokratischen Eingriffe in die Wirtschaft und die privaten Haushalte als entbehrlich angesehen werden. In diesem Rahmen könnten und sollten auch die Möglichkeiten getestet werden, gewisse öffentliche Aufgaben zu privatisieren. Aufgrund der im Fünf-Jahreszeitraum gewonnenen Erfahrungen sollte der Gesetzgeber dann durch eine Änderung der Rechtsvorschriften verbindlich und definitiv entscheiden, welche staatlichen Eingriffe beseitigt werden sollen.

### **Reversible Nachfragerhöhung**

Die Nachfragerücke ist durch eine Einschränkung der privaten Nachfrage entstanden, wie die real rückläufigen Einzelhandelsumsätze zeigen. Die Nachfrage soll-

te deshalb auch im privaten Bereich erhöht werden. Dazu kämen Steuersenkungen und durch Einkommensübertragungen erhöhte verfügbare Einkommen der privaten Haushalte in Frage. Mit einer solchen Konzeption ist die zum 1. 7. 1983 vorgesehene Mehrwertsteuererhöhung nicht zu vereinbaren.

Nachfragerhöhungen, die über Steuersenkungen erreicht werden sollen, sind mit relativ großen Sickerfeffekten verbunden, weil ein Teil der erhöhten verfügbaren Einkommen gespart wird. Man sollte deshalb anstreben, die Nachfrage der privaten Haushalte gezielt zu erhöhen. Solche Maßnahmen müßten nachfragewirksam und reversibel sein. Die Nachfragewirksamkeit ist um so größer, je stärker die Bezieher kleiner Einkommen begünstigt werden. Die niedrigste Sparquote weisen nach wie vor die Rentner mit 9,2 % ihres Nettoeinkommens auf, während sie im Durchschnitt aller Haushalte 13,5 % betrug. Ich halte deshalb einen einmaligen Konjunkturzuschlag zu den Renten in Höhe einer halben Monatsrente für ein geeignetes Mittel, um die private Nachfrage zu erhöhen.

Kritik an einer solchen Maßnahme wird insbesondere von denjenigen erhoben werden, die eine Stärkung der privaten Investitionen für vordringlich halten. Unmittelbare Hilfen zur Erhöhung der privaten Investitionen können nur für nicht nachfrageabhängige Investitionen wirksam sein, d. h. in erster Linie für Rationalisierungsinvestitionen. Ich glaube nicht, daß das auf diesem Wege zu mobilisierende Investitionsvolumen ausreichen würde. Man sollte sich an alte Lehren der Nationalökonomie erinnern, daß die Investitionsgüternachfrage eine abgeleitete Nachfrage ist, abgeleitet aus dem zur Befriedigung der Nachfrage von den Unternehmen für notwendig gehaltenen Produktionspotential. Ich halte es für illusorisch anzunehmen, daß ein Unternehmer durch finanzielle Anreize (Prämien, Steuererleichterungen) in einem für die Überwindung der Wachstumskrise notwendigen Umfang zu zusätzlichen Investitionen angeregt werden kann, wenn seine Produktionskapazität z. B. nur zu 75 % ausgelastet ist.

Die Investitionsneigung hängt in der derzeitigen Wirtschaftslage weitgehend von den Absatzerwartungen ab. Insofern ist die Erhöhung der Nachfrage das wirksamere Instrument im Vergleich zu direkten investitionsfördernden Maßnahmen. Die Unternehmer werden wieder investieren, wenn sie erwarten, daß ihre Produktionskapazitäten ausreichend ausgelastet sein werden. Das macht allerdings Maßnahmen, die die finanziellen Bedingungen für Investitionen verbessern, nicht überflüssig. Dabei ist in erster Linie die Bundesbank angesprochen.

Die Bundesbank hat seit Herbst 1981 die bis dahin extrem hohen Zinsen mehrfach gesenkt. Allerdings ist das Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt angesichts der derzeitigen Wirtschaftslage immer noch um 2 bis 3 Prozentpunkte zu hoch. Die Politik der Bundesbank ist in zweierlei Hinsicht zu kritisieren:

- Sie orientiert sich bei ihren Maßnahmen an Spät- und nicht an Frühindikatoren.
- Sie gewichtet die Ziele, auf die sie ihre Maßnahmen abstellt, einseitig.

### **Kritik an der Bundesbank**

Die Bundesbank orientiert sich entsprechend ihrem Auftrag an der Preisstabilität. Aber wirtschaftliche Fehlentwicklungen deuten sich z. B. zuerst an Auftragseingängen an, mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung folgen die Löhne (Lohn-lag), und erst dann, wenn die höheren Löhne eine zusätzliche Nachfrage auslösen, reagieren die Preise. Das heißt, die Bundesbank reagiert in Zeiten einer sich abzeichnenden Krise zu spät und, was meistens damit verbunden ist, mit „Trippelschritten“. Und wenn das Zinsniveau 12 % beträgt, der Wirtschaftslage aber ein Zins von 6 % angemessen wäre, ist auch eine Zinssenkung von „einem ganzen Prozentpunkt“ ein Trippelschritt.

Der Bundesbank ist vorzuwerfen, daß sie durch ihre Hochzinspolitik einseitig das Ziel der Geldwertstabilität verfolgt hat. Dabei hat man den Eindruck, als würde auch die Erhaltung des äußeren Geldwerts für sie ein selbständiges Ziel sein. Was würde denn passieren, wenn die Zinsdifferenz zum Ausland als Folge einer auf Expansion ausgerichteten Geldpolitik größer würde? Der Wechselkurs der DM würde fallen. Ich würde das als keinen großen volkswirtschaftlichen Schaden ansehen. Man verweist zusätzlich auf den Vertrauensschwund, den die DM erleiden würde. Damit würde unsere Währung hoffentlich endgültig aus der Funktion einer zweiten Leitwährung neben dem Dollar herausfallen, für die ihr Volumen viel zu klein ist. England hat leidvolle Erfahrungen mit dem Versuch machen müssen, eine solche Rolle für das Pfund zu erhalten. Prestigeüberlegungen sollten in diesem Zusammenhang keine Rolle spielen.

Es bleibt der Nachteil, daß die Preissteigerungstendenzen im Inland durch die Verteuerung der Importe verstärkt werden. Dem stehen aber die verbesserten Absatzmöglichkeiten im Ausland gegenüber, so daß die expansiven Kräfte nicht allein von der Inlandsnachfrage zu tragen sind. Die Realloohnerhöhung der Arbeitnehmer ist als Folge der Verteuerung der Importe also klei-

ner. Mit diesem „Opfer“ finanzieren die Arbeitnehmer die durch die zusätzliche Auslandsnachfrage erhöhte Beschäftigung.

### **Nachteile konkurrierender Vorschläge**

Konkurrierende Vorschläge, die in diese Richtung gehen, besitzen alle mehr Nachteile. Die Lohnpause ist weder ökonomisch sinnvoll (Nachfrageausfall) noch politisch durchsetzbar. Die Arbeitszeitverkürzungen schaffen nicht mehr Arbeitsplätze, sondern verteilen nur zu wenig Arbeit gleichmäßiger. Wählt man die Verkürzung der Lebensarbeitszeit als Form der Arbeitszeitverkürzung, verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Alten zusätzlich, wodurch die sowieso nur schwer zu bewältigenden Finanzprobleme der Alterssicherung in Zukunft noch schwieriger werden. Verkürzt man die Wochenarbeitszeit, steht man vor dem Problem des Lohnausgleichs; denn eine kostenneutrale Arbeitszeitverkürzung von 40 auf 35 Arbeitsstunden würde für die Arbeitnehmer eine Verminderung der Löhne um 12,5 % bedeuten. Eine solche Maßnahme dürfte illusorisch sein. Die Alternative, Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich, hemmt einen Aufschwung wegen der mit ihr verbundenen Kostenerhöhung. Außerdem führt keine der beiden Maßnahmen zu einer besseren Auslastung des Produktionspotentials.

Ein – wenn er zuträfe – schwerwiegender Einwand gegen eine Politik, die den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit über nachfragestimulierende Maßnahmen anstrebt, besteht in der These, daß damit die für das längerfristige Wachstum notwendige Beseitigung von Strukturschwächen gefährdet würde, weil der Zwang zur Rationalisierung beeinträchtigt würde. Zwar ist auch nach meiner Meinung ein Nachholbedarf an struktureller Anpassung gegeben und der Anteil der strukturellen Arbeitslosigkeit größer als bei früheren Rezessionen. Aber eine Gefährdung von Rationalisierungsinvestitionen kann ich in einer Nachfragebelebung nicht erblicken. Sie würde Erweiterungsinvestitionen auslösen. Ich verstehe nicht, warum die Unternehmer dabei nicht bemüht sein sollten, den technischen Fortschritt auszunutzen und zu rationalisieren.

Der entscheidende Nachteil einer schwerpunktmäßig auf Strukturverbesserung setzenden Wirtschaftspolitik besteht jedoch darin, daß von ihr keine ausreichenden Anreize für eine Nachfragebelebung ausgehen. Das wird indirekt auch durch die Anhänger einer angebotsorientierten Politik bestätigt, die bis in die 90er Jahre mit einer Arbeitslosenzahl von 2 Mill., teilweise bis 3 Mill. rechnen. Das ist kein annehmbares Ergebnis für eine

Wirtschaftspolitik, zumal wenn man die Situation mit den sehr viel größeren Schwierigkeiten vergleicht, mit denen die Überwindung der – und zwar überwiegend strukturellen – Arbeitslosigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik verbunden war. Die Empfehlung einer solchen Politik käme auch einer Bankrotterklärung der Wirtschaftswissenschaft gleich, die ich nicht zu akzeptieren bereit bin.

Selbst wer eine „Reinigungskrise“ für heilsam hält, sollte bei einer Arbeitslosenzahl von 2,5 Millionen zu dem Ergebnis kommen, daß nunmehr genug gereinigt ist. Denn daran, daß man sich zu Tode reinigt, kann doch wohl niemand ein Interesse haben.

### **Politisch-psychologische Faktoren**

Bisher waren, abgesehen von dem Hinweis auf die Abhängigkeit der Investitionen von der Investitionsneigung der Unternehmer, meine Überlegungen nur auf ökonomische Kriterien abgestellt. Ich möchte nun auf die politischen und psychologischen Faktoren eingehen.

Die geplante Mehrwertsteuererhöhung habe ich als ökonomisch nicht zu rechtfertigen bezeichnet. Zu der ab Anfang 1983 erhobenen Zwangsanleihe bzw. Ergänzungsabgabe habe ich nicht Stellung genommen. Unter ausschließlich ökonomischen Gesichtspunkten hätte ich das gleiche Urteil über sie fällen müssen. Politisch ist sie dagegen anders zu beurteilen. Als erste Maßnahme zur Konsolidierung der Staatsfinanzen wurden einige Sozialleistungen gekürzt; überwiegend wurden davon Bezieher kleinerer Einkommen getroffen. Will man die Zustimmung breiter Kreise für eine Konsolidierungspolitik gewinnen, wird man alle Bevölkerungskreise an den dafür notwendigen Opfern beteiligen müssen.

Wenn man einer Regierung nicht mehr zutraut, eine verantwortungsbewußte Schulden- und Finanzpolitik zu betreiben, wird ein höheres Defizit zur Nachfragebelebung nicht als notwendiges Übel, sondern als verhängnisvoll angesehen. Das Risiko neuer Investitionen wird als zu groß eingeschätzt. Hier liegt eindeutig ein Vorteil der neuen Regierung, der man keine Verantwortung für in der Vergangenheit getroffene Fehlentscheidungen anlastet, obwohl die CDU z. B. bei der Rentenreform von 1972 und den damals beschlossenen und heute nicht mehr zu finanzierenden Leistungen kräftig mitgewirkt hat. Ein solcher Vertrauensbonus kann für den Erfolg ebenso wichtig sein wie die getroffenen Maßnahmen selbst. Die unter Papen ergriffenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einschließlich der Steuergutscheine unterschieden sich nicht allzu sehr von den nach 1933 angewendeten Maßnahmen. Ihnen blieb

aber der Erfolg versagt, weil das Vertrauen fehlte. Doch auch wenn die neue Regierung demnach eine bessere Position besitzt, dürfte es keineswegs sicher sein, daß sie sie auch nutzt. Sie hat der alten Regierung vorgeworfen, zu viel Schulden zu machen. Jetzt müßte sie sich noch stärker verschulden und dabei der Bevölkerung klar machen, daß, wenn zwei das gleiche tun, dies nicht dasselbe ist – eine nicht ganz einfache Aufgabe.

Dieser Hinweis darauf, wie wichtig es ist, die im politisch-psychologischen Bereich liegenden Faktoren für eine Wirkungsanalyse mit zu berücksichtigen, ist selbstverständlich keine Absage an die Verwendung mathematischer Methoden in den Wirtschaftswissenschaften. Was sich quantitativ erfassen läßt, sollte auch mit mathematischen Methoden analysiert werden. Ich habe jedoch den Eindruck, daß das Pendel zu stark in diese Richtung ausgeschlagen ist und man die Bedeutung politischer und psychologischer Faktoren unterschätzt.

### **Fazit**

Die Stabilisierungspolitik wird immer eine Wanderung auf einem schmalen Grat bleiben, bei der die Gefahr eines Absturzes in eine Rezession mit Arbeitslosigkeit auf der einen Seite und in eine Inflation mit Preissteigerungen auf der anderen Seite besteht.

Zu der Kontroverse über den einzuschlagenden Weg möchte ich wie folgt Stellung nehmen: Die Monetaristen haben nur partiell recht. Gefährlich wird es, wenn sie daraus allgemeingültige Wahrheiten mit Ausschließlichkeitsanspruch ableiten. Die von Keynes vorgeschlagenen Methoden zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit können auch heute noch angewendet werden, wenn eine Nachfragerücke besteht und sie an die inzwischen eingetretenen Änderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepaßt werden. Dazu gehört nicht zuletzt der hohe Staatsanteil, verbunden mit teilweise überzogenen sozialen Ansprüchen gegen den Staat. Ich habe deshalb kein großes staatliches Aufgabenprogramm zur Krisenbekämpfung vorgesehen und mich dafür ausgesprochen, mit der Konsolidierungspolitik – zwar nicht durch einen Abbau des Defizits, wohl aber durch eine Verminderung des Staatsanteils – schon heute zu beginnen, indem dauernde Ausgaben durch einmalige, d. h. reversible ersetzt werden.

Wenn man meine Vorschläge in die Krisenbekämpfungskonzepte einordnen will, würde ich mich als einen „geläuterten Keynesianer“ bezeichnen. Keynesianer, weil ich ein Ansetzen auch bei der Nachfrage für notwendig halte; geläutert, weil ich die damit verbundenen Nachteile und Gefahren zu vermeiden versucht habe.