

Oberhauser, Alois

Article — Digitized Version

Mehr Arbeitslosigkeit durch Parallelpolitik: Eine Folge einzelwirtschaftlichen Denkens

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Oberhauser, Alois (1996) : Mehr Arbeitslosigkeit durch Parallelpolitik: Eine Folge einzelwirtschaftlichen Denkens, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 11, pp. 566-573

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137405>

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.

Alois Oberhauser

Mehr Arbeitslosigkeit durch Parallelpolitik: eine Folge einzelwirtschaftlichen Denkens

Gegenwärtig wird – auch vor dem Hintergrund der strikten Einhaltung der Maastricht-Kriterien zur Staatsverschuldung – eine Politik der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte betrieben. Verschärft der Staat damit das Problem der Arbeitslosigkeit?

In fast allen westeuropäischen Ländern wird zur Zeit staatlicherseits eine Parallelpolitik betrieben, das heißt, Minderungen der Steuereinnahmen werden durch Einschränkungen der Ausgaben, zum Teil auch durch Steuererhöhungen auszugleichen versucht. Einige Länder sind sogar bemüht, die Nettoneuverschuldung absolut zu reduzieren. Durch die Maastricht-Kriterien ist die Nettoneuverschuldung auf maximal 3% des BIP festgelegt; der Schuldenstand des Staates soll 60% des BIP nicht überschreiten. Beide Kriterien werden nur noch von Luxemburg erfüllt. Die meisten Länder können das Schuldenstandskriterium höchstens dann erreichen, wenn ihre Neuverschuldung über Jahre und Jahrzehnte unter 3% des BIP bleibt – unabhängig von der Beschäftigungssituation.

Die sich aus einer solchen Parallelpolitik ergebende Steigerung der Arbeitslosigkeit soll am Beispiel der Konsolidierungsbemühungen für die öffentlichen Haushalte in Deutschland gezeigt werden. Die Sparprogramme zur Haushaltskonsolidierung überschlagen sich. Bund, Länder und Gemeinden sind mit allen Mitteln bestrebt, die Defizite in ihren Haushalten zu vermindern. Überrascht müssen sie feststellen, daß sich von Steuerschätzung zu Steuerschätzung neue Einnahmelücken auftun. Silberstreifen am konjunkturellen Horizont werden beschworen, doch verlagern sie sich immer wieder in die Zukunft. Die Angst greift um sich, daß der Musterschüler Deutschland die Maastricht-Kriterien zur Staatsverschuldung nicht

rechtzeitig erfüllen können. Das wird zum Anlaß genommen, die Konsolidierungsbemühungen nochmals zu verstärken.

Diese Konsolidierungspolitik wird von vielen, auch von vielen Ökonomen, bejaht und gefordert. Eine höhere Neuverschuldung müsse um jeden Preis vermieden werden. Nur so könne die Basis für einen neuen Aufschwung geschaffen werden; nur so lasse sich erreichen, daß die zukünftigen Generationen nicht noch stärker belastet würden.

Diejenigen Politiker, die die Sparmaßnahmen ganz oder zum Teil ablehnen, argumentieren überwiegend mit sozialpolitischen Begründungen. Sie schwächen damit ihre Überzeugungskraft. Sozial ist vieles erwünscht, was wir uns aufgrund der realwirtschaftlichen Gegebenheiten nicht leisten können. Weit stärker fällt eigentlich ins Gewicht, daß es ökonomisch falsch ist, bei hoher Arbeitslosigkeit und rückläufigen Wachstumsraten des Sozialproduktes fiskalisch eine Parallelpolitik zu betreiben. Sie verschärft die konjunkturelle Situation und reißt ständig erneut die Löcher auf, die durch die Sparmaßnahmen eigentlich geschlossen werden sollen. Eine antizyklische Politik, wozu sich der Staat durch das Stabilitätsgesetz verpflichtet hat, wird mit fraglichen Argumenten abgelehnt. Als psychologischer Trick kann dabei angesehen werden, daß der Begriff der Stabilitätspolitik uminterpretiert wird. Nicht mehr die Stabilisierung von Beschäftigung und Wachstum wird darunter verstanden, sondern die Stabilisierung des Staatshaushaltes in Form eines angestrebten Abbaus der Neuverschuldung.

Warum ist es zu dieser Parallelpolitik gekommen? Die Einhaltung der Maastricht-Kriterien zur Staatsverschuldung, die ohne überzeugende theoretische Begründung in einer relativ guten Konjunkturlage festge-

Prof. Dr. Alois Oberhauser, 66, ist emeritierter Ordinarius für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

legt wurden', kann höchstens vordergründig als Erklärung dienen. Vielmehr dürfte entscheidend sein, daß das Denken in gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen in den Hintergrund getreten ist. Weitgehend unzulängliche einzelwirtschaftliche Argumente bestimmen das finanzpolitische Handeln sowie die wirtschaftstheoretische Diskussion.

Diese ist dadurch gekennzeichnet, daß nicht nur die Politiker mit einzelwirtschaftlichen Begründungen ihre fraglichen Konsolidierungsbemühungen zu rechtfertigen versuchen. Auch die Fachwissenschaftler bedienen sich überwiegend einzelwirtschaftlicher, angebotstheoretischer Ratschläge. Daß dabei die gesamtwirtschaftliche Saldenmechanik nicht stimmt, daß Widersprüche auftreten, wird meist übersehen.

Vernachlässigung der Nachfrage

Symptomatisch sind zwei Beispiele, die durch viele andere ergänzt werden könnten. So sieht die Bundesbank in ihrem letzten Konjunkturbericht eine Verbesserung der konjunkturellen Situation aufgrund einer Zunahme der Auslandsnachfrage und der Nachfrage nach Konsumgütern². Zwei Seiten weiter behauptet sie dann, daß die Ursachen für die Arbeitslosigkeit nicht bei der Nachfrage, sondern bei den Lohnkosten zu suchen seien. Es bleibt unergründlich, warum eine Zunahme der Auslandsnachfrage positive konjunkturelle und damit expansive Beschäftigungseffekte haben soll, während eine staatliche Nachfragepolitik abgelehnt und eine Einschränkung der Staatsnachfrage durch Haushaltskonsolidierung gefordert wird. Wieso konsumanregende Steuersenkungen die gesamtwirtschaftliche Situation verbessern sollen, wenn gleichzeitig die Staatsnachfrage um mehr als diesen Betrag eingeschränkt wird, läßt sich schwer einsehen.

Ähnliches gilt für die Argumentation des Sachverständigenrates. Im letzten Jahresgutachten werden auf 170 Seiten bei der Diagnose und der Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung alle Verästelungen und Veränderungen der Nachfrage analysiert. Im wirtschaftspolitischen Teil des Gutachtens, der 74 Seiten umfaßt, werden die Nachfragewirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht einmal erwähnt³. In ähnlicher Weise wird im Jahreswirtschaftsbericht und in vielen anderen Publikationen verfahren. Die Bewußt-

seinspaltung ist perfekt. Bei der Diagnose und bei der Therapie wird jeweils völlig unterschiedlich argumentiert, ohne daß sich die Verfasser darüber im klaren zu sein scheinen.

Wenn die Nachfrage die Bedeutung hat, die man ihr bei der Diagnose einräumt, müssen die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen auch daraufhin überprüft und gestaltet werden, inwieweit sie die Nachfrage beeinflussen. Daraus ergibt sich kein Gegensatz zu einer angebotsorientierten Politik; deren Maßnahmen können in die nachfrageorientierte Politik durchaus eingelagert werden. Nur ist es unzulänglich, die Nachfrageaspekte bei den angebotspolitischen Maßnahmen zu vernachlässigen, wie dies überwiegend geschieht.

Es entspricht den Erfahrungen entwickelter Volkswirtschaften, daß Produktion und Beschäftigung vornehmlich durch die Entwicklung der Nachfrage nach den in den Unternehmen erzeugten Produkten bestimmt werden. Produktionsanpassungen an Nachfrageveränderungen erfolgen im allgemeinen sehr rasch. Preisveränderungen als Anpassungsmechanismus modifizieren lediglich innerhalb dieses Prozesses. Andernfalls wäre nachfragebedingte Unterbeschäftigung – zum Teil sogar bei steigenden Preisen – nicht erklärbar.

Derartige Zusammenhänge zeigen sich zum Beispiel auch bei der Bedeutung der Auslandsnachfrage für die konjunkturelle Entwicklung. Eine Zunahme der Auslandsnachfrage – exakter des realen Leistungsbilanzsaldos – hat in Deutschland wiederholt zur Überwindung von wirtschaftlichen Rückschlägen und zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen. Insbesondere war dies in den 80er Jahren der Fall, in denen der Anstieg des Leistungsbilanzüberschusses 5% des Sozialproduktes betrug. Die inländische Konsumgüter- und Investitionsgüternachfrage wurde dadurch angeregt. Die Beschäftigung nahm in Westdeutschland um über 2 Millionen, das heißt um rund 10% zu.

Es besteht auch kein Zweifel, daß die Zunahme der Auslandsnachfrage derzeit eine wichtige Stütze der konjunkturellen Entwicklung ist. Quantitativ dürfte ihre Ausweitung jedoch kaum so groß werden wie in den 80er Jahren, da die wichtigsten Handelspartner Deutschlands, nämlich die Länder der Europäischen Union, eine ähnlich restriktive Haushaltskonsolidierungspolitik wie die Bundesrepublik betreiben, um die Maastricht-Kriterien (vermeintlich) zu erfüllen. Die expansiven Nachfrageeffekte, die von der Importnach-

¹ Vgl. W. Filc: Konvergenztest für die Währungsunion, Trier 1994, S. 13.

² Vgl. Deutsche Bundesbank: Die Wirtschaftslage in Deutschland im Frühjahr 1996, Monatsbericht, Juni 1996, S. 7.

³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1995/96.

frage der USA, Japans und der asiatischen Schwellenländer ausgehen, werden durch die Einschränkung der Staatsnachfrage wenigstens zum großen Teil kompensiert. Die Gesamtnachfrage steigt nicht genügend, um die Unterbeschäftigung spürbar abzubauen. Ein beliebtes Scheinargument lautet, die Arbeitslosigkeit sei strukturell bedingt oder sogar freiwillig. Indirekt möchte man damit die Verantwortung für eine adäquate Nachfragepolitik von vornherein von sich weisen. Wäre dieses letzte Argument richtig, würde auch jede Mehrnachfrage aus dem Ausland irrelevant sein und lediglich zu Preissteigerungen führen.

Damit stellt sich die Frage, warum der Staat in Deutschland und ähnlich auch in den meisten anderen westeuropäischen Ländern eine Parallelpolitik betreibt. Warum verschärft er den wirtschaftlichen Rückschlag? Warum werden die Verpflichtungen des Stabilitätsgesetzes, dem alle öffentlichen Gebietskörperschaften eigentlich unterworfen sind, stillschweigend negiert? Warum wird vom Bundesfinanzminister jede antizyklische Finanzpolitik abgelehnt?

Keine staatliche Entscheidungseinheit

Ein wesentlicher Grund liegt zunächst darin, daß es den Staat als Entscheidungseinheit nicht gibt. Mehr als 16000 Gebietskörperschaften und sonstige staatliche Institutionen handeln fiskalisch mehr oder weniger unabhängig voneinander. Sie richten ihre finanzwirtschaftlichen Entscheidungen weitgehend an ihrer individuellen Situation aus. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des eigenen Verhaltens werden nicht beachtet oder sind den Entscheidungsträgern nicht bekannt. Es wird so getan, als seien diese Wirkungen irrelevant. Negative Effekte, die gesamtwirt-

schaftlich aufgrund des Nachfragerückgangs bei Sparbemühungen entstehen, bleiben unberücksichtigt, da die eigenen Einnahmen nur wenig berührt werden. Selbst für den Bund gilt, daß die Rückwirkungen einer Haushaltskonsolidierungspolitik auf die eigenen Einnahmen nur einen Teil, und zwar weniger als die Hälfte derjenigen Effekte ausmachen, die den Staatssektor insgesamt betreffen. Infolgedessen scheint ein Gegensatz zwischen den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen bei den Sparmaßnahmen der einzelnen staatlichen Institutionen und den fiskalischen Interessen zu bestehen.

Das Verhalten nahezu aller Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik ist dadurch gekennzeichnet, daß einzelwirtschaftliche Überlegungen im Vordergrund stehen. Ähnlich wie die privaten Wirtschaftssubjekte versuchen die staatlichen Instanzen, den rezessionsbedingten Rückgang ihrer Einnahmen durch immer neue Sparmaßnahmen zu kompensieren oder zusätzliche Abgaben zu erheben. Daß der Staatshaushalt letztlich nur durch eine Expansion des Sozialproduktes und die dadurch bedingten zusätzlichen Einnahmen saniert werden kann, ist aus dem Blickfeld geraten. Ohne Wachstum wird es keine echte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geben. Allerdings ist es dann erforderlich, daß die Mehreinnahmen für die Verminderung der Neuverschuldung verwandt werden und daß den ständig vorhandenen Wünschen nach zusätzlichen Staatsleistungen nicht nachgegeben wird.

⁴ Vgl. Theo Waigel: *Gesundung der Staatsfinanzen: zwischen ordnungspolitischen Prioritäten und politischen Realitäten*, in: *Gesundung der Staatsfinanzen – Wege aus der blockierten Gesellschaft*, Köln 1995, S. 23; Bundesministerium der Finanzen: *Finanzpolitik 2000*, Schriftenreihe, H. 58, Bonn 1996, S. 39 ff.

Wettbewerbspolitik als Herausforderung und Aufgabe

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Gitter, Dekan der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth

Akademische Feierstunde zu Ehren von Prof. Dr. Helmut Gröner aus Anlaß seines 65. Geburtstages am 13. Oktober 1995 in Bayreuth

Dokumentation der akademischen Feierstunde mit wissenschaftlichen Beiträgen von Erich Hoppmann, Wernhard Möschel und Manfred E. Streit.

1996, 61 S., Rückendrahtheftung, 24,- DM, 175,- öS, 22,- sFr; ISBN 3-7890-4324-9

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Der Staat schädigt sich selbst

Der Nachteil der staatlichen Sparmaßnahmen in der Rezession besteht mithin darin, daß diese die wirtschaftliche Situation wesentlich verschärfen. Nach dem Keynes'schen Konzept einer antizyklischen Finanzpolitik sollte der Staat statt dessen einerseits die Steuermindereinnahmen und die Mehrausgaben für die Arbeitslosen durch die Hinnahme konjunkturbedingter Defizite auffangen und andererseits mit Hilfe zusätzlicher antizyklischer Kredite die im privaten Sektor fehlende Nachfrage wenigstens teilweise kompensieren. Schränkt der Staat jedoch seine Ausgaben im Umfang der Steuermindereinnahmen ein, wie es in etwa den Sparprogrammen entspricht, so fällt Nachfrage auch beim Staat aus. Dadurch gehen die Einkommen der Privaten zusätzlich zurück, ihre Konsumgüternachfrage sinkt und die Investitionsbereitschaft der Unternehmen wird ebenfalls reduziert. Die Ökonomen sprechen von negativen Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen. Bei einem Staatsanteil von knapp 50% fällt die Verminderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage rund doppelt so hoch aus wie bei der Bereitschaft zu konjunkturbedingten Defiziten. Wen wundert es, daß sich die Arbeitslosigkeit ständig erhöht, obwohl von der Auslandsnachfrage expansive Effekte ausgehen, die bislang allerdings nur zu einer Teilkompensation ausreichen.

Auch fiskalisch schneidet sich der Staat mit der Parallelpolitik ins eigene Fleisch. Die durch sein Ausgabeverhalten bedingte Minderung der Nachfrage bedeutet bei gesamtwirtschaftlichen Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen von etwa 2, das heißt einer relativen Einschränkung des Sozialproduktes von etwa dem Doppelten der Minderung der Staatsausgaben, daß die Einnahmen des Staates insgesamt durch die Sparmaßnahmen um näherungsweise den gleichen Betrag reduziert werden. Das ist der Grund dafür, daß immer wieder neue Sparprogramme aufgelegt werden müssen und per saldo Konsolidierungseffekte kaum auftreten. Dem Staat fehlt offensichtlich ein Einblick in die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge. Er verhält sich wie private Wirtschaftssubjekte, für die die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ihres Handelns irrelevant sind.

Angebotstheoretische Schützenhilfe

Dieses einzelwirtschaftliche Denken bei den Entscheidungsträgern des Staates wird durch das einzelwirtschaftliche, angebotstheoretische Denken in der neueren fachwissenschaftlichen Literatur unterstützt. Ohne diese wirtschaftstheoretische Schützenhilfe wä-

re die weitgehende Abwendung von gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen kaum erklärbar. Innerhalb von zwei Jahrzehnten hat sich die Mehrheit der Ökonomen wieder auf das Argumentieren in rein mikroökonomischen Kategorien zurückgezogen, wie es bis zur Ausbreitung der Keynes'schen Nachfragetheorie ab Mitte der 30er Jahre vorherrschend war.

Begründet wird dieses Umdenken mit dem scheinbaren Versagen der nachfrageorientierten Politik. Die Augen werden vor den nicht wenigen Beispielen erfolgreicher Nachfragepolitik verschlossen. Es gibt zwar auch Beispiele für deren Versagen, aber statt zu fragen, welches die Ursachen von Erfolg oder Versagen der Nachfragepolitik waren und welche Voraussetzungen geschaffen werden müßten, um deren Wirksamkeit zu erreichen, wird gleich die gesamte Nachfragepolitik verdammt.

Dabei wird übersehen, daß dem angebotstheoretischen Denken und Handeln wenigstens gleich große Schwächen anhaften, die vor allem in wirklichkeitsfremden Voraussetzungen und einer Vernachlässigung gesamtwirtschaftlicher Saldenmechanik liegen. Auf einige wesentliche Aspekte soll im folgenden eingegangen werden.

Mißverstandene Lohnkosten- und Steuerbelastungen

Im Vordergrund stehen Aussagen zu der Höhe der Lohnkosten – einschließlich der Lohnnebenkosten. Die Reallöhne seien zu hoch; die Löhne oder zumindest die Lohnnebenkosten müßten gesenkt werden. Als Beleg wird die Kurve der abnehmenden Grenzerträge der Arbeit mit den Reallöhnen konfrontiert (vgl. Schaubild 1)⁵. Unter den Voraussetzungen dieses Modells würde eine Lohnsenkung zu einer erhöhten Arbeitsnachfrage führen. Unberücksichtigt bleibt jedoch, daß die Grenzerträge nicht als reale Größen interpretiert werden dürfen, sondern Wertgrößen sind, die durch jede Änderung der Nachfrage und der Preise beeinflusst werden. Lohnsenkungen vermindern jedoch die Nachfrage und damit den Wert der Grenzerträge. Es ist daher keineswegs sicher, daß bei Lohnsenkungen die Beschäftigung überhaupt steigt.

Schaubild 2 illustriert, wie eine Senkung der Grenzerträge als Folge von Nachfrage- und Preisänderungen zu einer Einschränkung der Arbeitsnachfrage (In-

⁵ Das Schaubild läßt sich nicht nur auf die Reallöhne, sondern in gleicher Weise auf die Investitionsnachfrage in Abhängigkeit vom Zins anwenden.

vestitionen) führen kann. Im Punkt $w_1, i_1/A_2, i_2$ auf der neuen Grenzertragskurve E'_2 kommt es bei der Lohnsenkung (Zinssenkung) zu einer niedrigeren Arbeitsnachfrage (niedrigeren Investitionen) als in der Ausgangslage ohne Lohnsenkung (Zinssenkung).

Des weiteren wird bei derartigen lohntheoretischen Aussagen unterstellt, daß die Tarifpartner über die Höhe der Reallöhne befinden. Dieses ist jedoch ein Irrtum. Sie entscheiden lediglich über die Höhe der Nominallöhne. Welche Reallöhne sich ergeben, ist letztlich vom Markt und den dort eintretenden Preisniveauperänderungen abhängig. Diese können über die Lohnkostenänderungen hinausgehen oder hinter ihnen zurückbleiben. Alle mikroökonomischen Modelle, die mit gegebenen Reallöhnen arbeiten, gehen an der Realität vorbei.

Höchstens für Einzelmärkte und unter Ceteris-paribus-Bedingungen können daher derartige Modelle etwas aussagen. Gesamtwirtschaftlich wird das reale Lohnniveau jedoch durch die Höhe des Sozialproduktes pro Kopf der Beschäftigten und seine Verwendungsstruktur und nicht durch die gewerkschaftliche Lohnpolitik bestimmt. Daß die Gewerkschaften dieses bisher nicht erkannt haben und fast nur eine reine Nominallohnpolitik betreiben, beweist lediglich, wie sehr sie im einzelwirtschaftlichen Denken verfangen sind. Sie könnten hohe Milliardenbeträge an Realeinkommen für die Arbeitnehmer gewinnen, würden sie ihre Politik an den gesamtwirtschaftlichen Verteilungszusammenhängen ausrichten.

Ähnlich unzulänglich wird auch im Hinblick auf die Lohnnebenkosten argumentiert. Nahezu alle Politiker

und Parteien sind der Auffassung, daß eine Senkung der Lohnnebenkosten zu einer Kostenentlastung der Unternehmen und damit zu höheren Gewinnen und einer erhöhten Beschäftigung beitrage. Auch hier liegt eine Argumentationsschwäche vor. Zunächst muß berücksichtigt werden, was an die Stelle der gesenkten Lohnnebenkosten tritt. Werden beispielsweise die Sozialleistungen gesenkt oder werden die Arbeitnehmer zu zusätzlichen Aufwendungen gezwungen, ändert sich die Relation von Nachfrage zu Kosten bei den Unternehmen kaum. Ihre Gewinn- und Nachfragesituation verbessert sich im Durchschnitt nicht. Warum sollten sie dann mehr Arbeitskräfte einstellen?

Verkannt werden die Kreislaufzusammenhänge auch bei den immer wieder von Unternehmerseite und Finanzwissenschaftlern geforderten Senkungen der Gewinnsteuerbelastungen. Blicke alles andere gleich, könnte eine geringere Gewinnbesteuerung durchaus erhöhend auf die Investitionsbereitschaft und damit auch auf die Beschäftigung wirken. Werden die Gewinnsteuersenkungen jedoch durch eine Verminderung der Staatsausgaben oder eine Erhöhung der Lohnsteuern bzw. der indirekten Steuern kompensiert, müssen aufgrund der Nachfragewirkungen die Bruttogewinne der Unternehmen zurückgehen. Netto ist für sie kaum etwas gewonnen. Lediglich wenn die Gewinnsteuersenkungen durch eine erhöhte Staatsverschuldung ausgeglichen würden, käme es zu einem Anstieg der Nettounternehmergewinne. Aber diese Kompensation wird nicht in Erwägung gezogen. Es ist schon erstaunlich, wie blauäugig eine Senkung der Gewinnsteuersätze mit einer Erhöhung der Netto-

Schaubild 1
Arbeitsnachfrage (bzw. Investitionen)
in Abhängigkeit von Lohnhöhe (bzw. Zins)
bei abnehmenden Grenzerträgen (E')

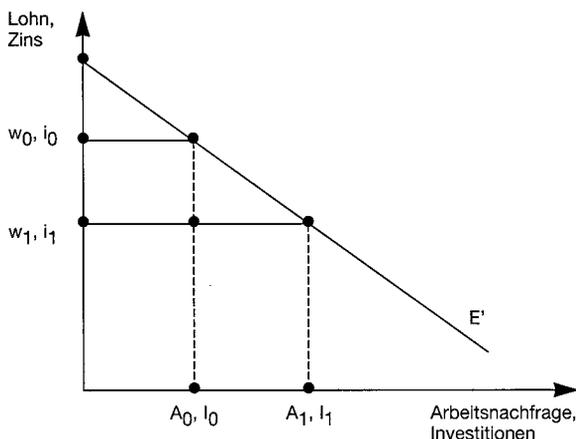
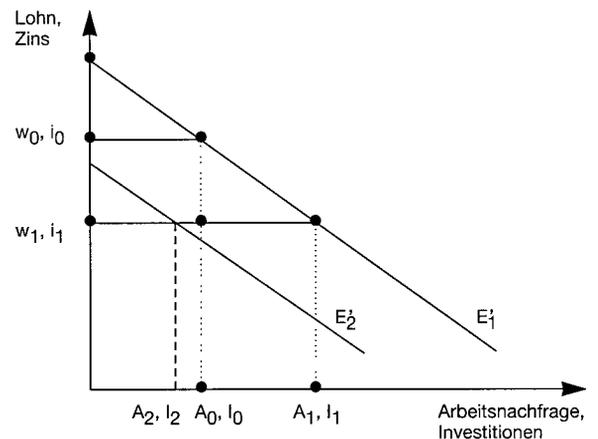


Schaubild 2
Arbeitsnachfrage (bzw. Investitionen)
bei Nachfrage- und Preisänderungen



gewinne gleichgesetzt wird. Es werden einfach gegebene Bruttogewinne unterstellt, ohne daß diese Annahme problematisiert wird.

Ähnlich unzulänglich ist die Argumentation, wenn die Senkung der Gewinnsteuer- bzw. der Einkommensteuersätze durch eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage ausgeglichen werden soll, worauf eine Reihe von Vorschlägen hinausläuft. Auf diese Weise sollen expansive Effekte entstehen. Langfristig spricht durchaus vieles dafür, auf diesem Wege eine gerechtere Besteuerung durch den Abbau von Vergünstigungen und eine generelle Senkung der Einkommensteuersätze herbeizuführen. In der gegenwärtigen konjunkturellen Situation ist ein derartiges Vorgehen jedoch kontraproduktiv. Senkungen der Gewinnsteuersätze dürften bei schlechter Konjunkturlage für die Unternehmen kaum Anlaß sein, mehr zu investieren. Die Verminderung der Steuerbelastung wird zu einer geringeren Kreditfinanzierung oder einem Abbau des Schuldenbestandes verwandt. Abschreibungsvergünstigungen und andere indirekte Subventionen, die derzeit die steuerliche Bemessungsgrundlage in einem erheblichen Umfang reduzieren, können jedoch nur dann steuermindernd ausgenutzt werden, wenn die begünstigten Investitionen getätigt werden. Eine Rezession ist daher der schlechteste Zeitpunkt, um eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage durch einen Abbau der Investitionsförderungsmaßnahmen mit dem Ziel vorzunehmen, die Einnahmeausfälle aus einer Senkung der Gewinnsteuern zu kompensieren.

Investitionen vernichten Arbeitsplätze

Falsch ist auch das Argument, daß man die Investitionsneigung fördern müsse, weil Investitionen Arbeitsplätze schaffen. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die Durchführung der Investitionen in Form von Gebäuden und (maschinellem) Ausstattung ist in gleicher Weise wie die Nachfrage nach Konsumgütern produktions- und beschäftigungswirksam. Für die Nachfrage nach Grundstücken, die einzelwirtschaftlich meist zu den Investitionen gerechnet wird, gilt dies schon nicht; Grundstückskäufe stellen lediglich Vermögenstransaktionen dar. Ob die Verkäufer mit den Erlösen Nachfrage nach Gütern entfalten, ist ziemlich ungewiß.

Arbeitsplätze werden durch den erhöhten Kapitalbestand jedoch nur in beschränktem Umfang geschaffen. So erfolgt die Nutzung der Wohnungsbauinvestitionen, auf die rund die Hälfte der privaten

Investitionen entfällt, nahezu ohne Arbeitseinsatz. Die wenigen Hausmeister fallen für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung nicht ins Gewicht. Erhaltungsaufwendungen sind meist erst nach mehreren Jahren oder gar Jahrzehnten erforderlich. Ähnliches gilt für die staatlichen Investitionen in die Infrastruktur.

Bei den Investitionen der gewerblichen Wirtschaft kann man gedanklich zwischen Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen unterscheiden. Erweiterungsinvestitionen sind mit einer Zunahme der Arbeitsplätze verbunden. Sie werden im allgemeinen jedoch nur getätigt, wenn eine Mehrnachfrage vorliegt oder erwartet wird. Bei allgemeiner Unterauslastung der Produktionskapazitäten wie derzeit ist dies kaum der Fall.

Rationalisierungsinvestitionen, die mit einer Ausnutzung des technischen Fortschrittes verbunden sind, laufen sogar *ceteris paribus* auf eine Arbeitsplatzvernichtung hinaus. Sie bedeuten, daß die gleiche Menge an Gütern mit weniger Arbeitskräften oder daß mit den bisherigen Arbeitskräften eine größere Menge an Gütern erzeugt werden kann. Ohne eine entsprechende Ausweitung der Nachfrage sind daher Rationalisierungsinvestitionen mit Freisetzungseffekten verknüpft. Jeder Produktivitätsfortschritt bedeutet demnach zunächst einmal Freisetzungsarbeitslosigkeit. Lediglich wenn parallel dazu die Nachfrage steigt (oder die durchschnittliche Arbeitszeit vermindert wird), kann diese Arbeitslosigkeit vermieden werden. Bereits gegebene Arbeitslosigkeit kann nur abgebaut werden, wenn die Nachfrage darüber hinaus steigt. Hieran wird deutlich, wie einseitig eine Argumentation ist, bei der die Nachfrage unberücksichtigt bleibt. Die isolierte Behauptung, daß Investitionen Arbeitsplätze schaffen, ist jedenfalls falsch. Eher trifft das Gegenteil zu; das heißt „Investitionen vernichten Arbeitsplätze“, es sei denn, ihre Nutzung wird durch eine entsprechende Ausdehnung der Nachfrage unterstützt.

Hieraus ergeben sich einige Schlußfolgerungen für eine adäquate Investitionsförderungs politik. Investitionen sind in Verbindung mit dem technischen Fortschritt eine Voraussetzung für das mittelfristige Wachstum, die Erhöhung der Produktivität und damit für die Steigerung der Realeinkommen. Zur Überwindung bestehender Arbeitslosigkeit eignen sie sich jedoch nur dann, wenn zugleich eine adäquate Ausdehnung der Nachfrage erfolgt. Bei einem Verzicht auf Nachfragepolitik oder sogar bei einer Einschränkung der Nachfrage zur Konsolidierung des Staatshaushaltes führt eine Investitionsförderung statt dessen zu einer erhöhten Freisetzungsarbeitslosigkeit.

**Das private Sparen bestimmt
nicht die Investitionen**

Eine Förderung der privaten Investitionen wird auch darin gesehen, daß der Staat bei einer Haushaltskonsolidierungspolitik in einem geringeren Umfang als bisher auf private Ersparnisse zurückgreife und daß daher das Zinsniveau sinke. In derartigen Behauptungen, die sich tausendfach in der Literatur finden⁶, kommt der vielleicht gravierendste Fehler der mikroökonomischen Theorie zum Ausdruck⁷. Derartige Aussagen basieren auf der Vorstellung, daß das volkswirtschaftliche Kapitalangebot durch die Höhe der freiwilligen Ex-ante-Ersparnisse begrenzt werde. Man spricht von Kapitalmangel, der Abwanderung des Kapitals ins Ausland, der Notwendigkeit, das Sparen zu fördern und die steuerliche Belastung der Ersparnisse zu vermindern.

Ein Blick auf die Vorgänge in der Realität zeigt jedoch, daß solche Schlußfolgerungen auf einer unzutreffenden mikroökonomischen Spar- und Investitionstheorie basieren. Zwar gilt gesamtwirtschaftlich die Identität, daß das private Sparen (S_{pr}) stets gleich der Summe von privaten Nettoinvestitionen (I_{pr}^n), Staatsverschuldung (Kr_{St}) und Leistungsbilanzsaldo ($X-M$) ist:

$$S_{pr} = I_{pr}^n + Kr_{St} + (X-M)$$

Über kausale Zusammenhänge sagt diese Identität jedoch nichts. Der Zins ist nicht der Preis, der das Ex-ante-Sparen und die Nachfrage nach investierbaren Mitteln zum Ausgleich bringt. Vielmehr paßt sich das private Sparen in weit stärkerem Maße durch Änderungen in der Einkommensverteilung an die Nachfrage nach investierbaren Mitteln an. Zinsniveauveränderungen modifizieren lediglich. Diese Anpassungsvorgänge zeigen sich vor allem in Veränderungen der Höhe der Gewinne, insbesondere der nicht ausgeschütteten Gewinne⁸. Immer wenn die Preise schneller oder langsamer als die Kosten steigen, ist damit eine Anpassung des Sparens über Änderungen der Gewinnquote verbunden.

Derartige Vorgänge lassen sich in quantitativ bedeutsamem Umfang in allen Ländern beobachten – nicht nur in Deutschland. So hat zum Beispiel die erwähnte starke Zunahme der Leistungsbilanzüberschüsse in den 80er Jahren in Westdeutschland nicht zu einer Verdrängung privater Investitionen geführt, sondern diese sogar erheblich angeregt. Die Anpassungen des privaten Sparens erfolgten über einen Rückgang der Lohnquote um 5% und einen entsprechenden Anstieg der Gewinnquote. Gäbe es diese

Anpassungsvorgänge nicht, könnte eine Wirtschaft auch nicht durch erhöhte Leistungsbilanzüberschüsse oder zusätzliche Investitionen aus einer Wirtschaftskrise herausfinden.

Aufgrund dieser Anpassungsprozesse sind auch die meisten Aussagen zum Crowding-out der Staatsverschuldung unzutreffend. Zumindest in rezessiven Phasen und bei nicht restriktiver Geldpolitik verdrängt die Staatsverschuldung keineswegs private Investitionen. Infolgedessen vermag eine expansive kreditfinanzierte Nachfragepolitik des Staates zu einer besseren Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials und zu einem Abbau von Arbeitslosigkeit beizutragen. Die privaten Investitionen werden auf diese Weise sogar angeregt, während Parallelpolitik sie aus den erwähnten Gründen vermindert.

Auf die Einsatzmöglichkeiten einer solchen Nachfragepolitik, die adäquaten Mittel und die Voraussetzungen für ihren erfolgreichen Einsatz kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Durch das Unterlassen einer solchen Politik bewirkt der Staat jedoch, daß hohe Beträge potentiellen Sozialprodukts verschenkt werden, daß die Arbeitslosigkeit höher liegt, als es sein müßte, und daß die Chancen für eine Haushaltskonsolidierung vertan werden.

Verfehlte Verschuldungspolitik

Für die verfehlte Verschuldungspolitik des Staates sind also verschiedene Gründe verantwortlich. So wird, wie erwähnt, nicht mehr gefragt, wie eine erhöhte Neuverschuldung gesamtwirtschaftlich und fiskalisch (für den Gesamtsektor Staat) wirken würde. Vielmehr wird von der Situation der einzelnen Gebietskörperschaft ausgegangen und nicht zwischen den verschiedenen Arten der Staatsverschuldung unterschieden. Es wird in einer unlogischen Argumentation behauptet, man akzeptiere die konjunkturbedingte Verschuldung zum Ausgleich der Steuermindereinnahmen und der Mehrausgaben für die Arbeitslosen (konjunkturbedingte Defizite), wolle aber gleichzeitig

⁶ Ein aktuelles Beispiel ist die Studie der 10er-Gruppe (G7): Sparen, Investieren und Realzinsen, Schriftenreihe des BMF, H. 57.

⁷ Vgl. A. Oberhausen: Änderungen in der Einkommensverteilung und Zinsbildung, in: W. Filc, L. Hübl, R. Pohl (Hrsg.): Herausforderungen der Wirtschaftspolitik, Berlin 1988, S. 98 ff.; ders.: Die Bedeutung der Kreislauftheorie der Verteilung für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 215, 1996, S. 129 ff.

⁸ So läßt beispielsweise die Bundesbank in ihrer Untersuchung über „Die mittelfristige Entwicklung der Finanzierungsverhältnisse in den wichtigsten Industriestaaten“ die Anpassungsvorgänge beim Sparen völlig außer acht und interpretiert die Leistungsbilanzsalden als Ergebnis von Sparüberschüssen und Spardefiziten; vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, August 1996, S. 59 ff.

die aus den Vorperioden überkommene strukturelle Verschuldung einschränken. Für die wirtschaftlichen Wirkungen sind jedoch nicht die gedankliche Aufteilung der Verschuldung, sondern deren Nachfrageeffekte insgesamt ausschlaggebend. Auch wird nicht berücksichtigt, daß antizyklische Wirkungen erst dann erreicht werden, wenn die staatlicherseits initiierten Nachfrageeffekte über die der konjunkturbedingten Verschuldung hinausgehen. Für eine derartige antizyklische Verschuldung trifft dann ein weitgehendes Schuldenparadox zu.

Allerdings gilt dies nur für den Staat insgesamt, nicht für die einzelnen Gebietskörperschaften, die diese Verschuldung eingehen⁹. Das Schuldenparadox kommt dadurch zustande, daß aus dem multiplikativ erhöhten Einkommen dem Staat zusätzliche Einnahmen etwa in dem Umfang zufließen, in dem er sich zusätzlich verschuldet¹⁰. Außerdem gehen seine Ausgaben für die Arbeitslosen zurück. Einzelwirtschaftliches Handeln der Gebietskörperschaften negiert diese Zusammenhänge.

Mitverantwortlich für die Ablehnung antizyklischer Finanzpolitik ist auch die Vorstellung, durch die Staatsverschuldung würden zukünftige Generationen belastet. Real ist dies – zumindest bei einer Inlandsverschuldung und wenn es nicht zum Crowding-out kommt – nicht der Fall. Zins- und eventuelle Tilgungszahlungen, die aus dem Steueraufkommen in den späteren Jahren finanziert werden, entziehen dem privaten Sektor keine Güter, sondern laufen lediglich auf Änderungen in der Einkommensverteilung hinaus. Negative Wirkungen gehen von der Staatsverschuldung also vor allem im Hinblick auf ihre Verteilungseffekte aus¹¹. Kommt es jedoch in einer Unterbeschäftigung durch die Kreditnahme des Staates zu einer relativen Erhöhung des Sozialproduktes, werden dadurch alle Sektoren der Wirtschaft bessergestellt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Staatsverschuldung ist daher vor allem für eine vollbeschäftigte Wirtschaft abzulehnen. In diese Phase müßten die Konsolidierungsbemühungen gelegt werden.

Dem steht allerdings entgegen, daß Regierungen und Parlamente nach den vorliegenden Erfahrungen

meist nur in Rezessionen unter dem Zwang leerer Kassen die Kraft finden, die Ausdehnung der Staatsausgaben wirksam zu begrenzen. Aber selbst wenn die Entscheidungen darüber in diese Konjunkturphase gelegt werden, bedeutet dies noch lange nicht, daß auf eine antizyklische Politik verzichtet oder sogar eine prozyklische Parallelpolitik betrieben werden müßte. Nachfragepolitik sollte vor allem mit Maßnahmen erfolgen, die nicht zu langfristigen Ausgaben führen. Auf eine Konsolidierungspolitik im Aufschwung darf nicht verzichtet werden.

Zusammenfassende Thesen

1. Der Versuch von Bund, Ländern und Gemeinden, trotz steigender Arbeitslosigkeit und Rezession ihre Haushalte durch immer neue Sparprogramme zu konsolidieren, bewirkt eine Erhöhung der Unterbeschäftigung und eine Verschärfung der Krise. Es gibt weder eine Bereitschaft zur Aufrechterhaltung der Staatsausgaben durch die Hinnahme konjunkturbedingter Defizite, noch wird eine antizyklische Verschuldung in Erwägung gezogen. Ähnlich wie in der Weltwirtschaftskrise wird eine Parallelpolitik betrieben.

2. Während bei der Diagnose und Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung die Nachfrageveränderungen im Vordergrund stehen, bleibt bei den wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Nachfrage weitgehend unberücksichtigt. Bei der Haushaltskonsolidierung wird sie völlig ausgeblendet. Ein einzelwirtschaftliches Denken verschleiert den Blick für die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge.

3. Es ist nicht nur das Versagen der Politiker, woraus sich die Parallelpolitik und dadurch bedingt die Verschlechterung der Beschäftigungssituation erklärt. Sie können sich auch auf die Mehrheit der fachwissenschaftlichen Ökonomen berufen, die ihnen mit ihren mikroökonomischen, angebotstheoretischen Modellen die Rechtfertigung zu liefern scheinen. Die Annahme zu hoher Reallöhne und eines gegebenen Kapitalangebotes sind dabei die wichtigsten Unzulänglichkeiten.

4. Die Maastricht-Kriterien zur Staatsverschuldung sind ein Ausfluß dieses Denkens. Zwar läßt der Vertragstext eine beschränkte Elastizität in der Anwendung der Kriterien zu, doch fehlt eine ausdrückliche konjunkturelle Komponente. Ohne eine solche Komponente ist eine rationale Beschäftigungs- und Wachstumspolitik nicht möglich. Der Versuch, die Maastricht-Kriterien ohne Rücksicht auf die konjunkturelle Entwicklung strikt zu befolgen, setzt den europäischen Einigungsprozeß aufs Spiel.

⁹ Vgl. A. Oberhauser: Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, S. 333 ff.; W. Scherf: Budgetmultiplikatoren, in: ebenda, S. 349 ff.

¹⁰ Vgl. W. Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung, Frankfurt am Main 1994, S. 143 ff.

¹¹ Vgl. A. Oberhauser: Die Last der Staatsverschuldung, in: Kredit und Kapital, 28. Jg., 1995, S. 346 ff.