

RAINER VOLKMANN

## Warum eigentlich nicht Beschäftigungspolitik?

*»Beschäftigungspolitik ist kurzatmig und bringt nichts.«*

In der Erklärung der deutschen Bundesregierung zum Thema »Vorschau auf die Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigung in Luxemburg am 20./21. November 1997« durch den Bundeskanzler wurden Erfordernisse für eine Beschäftigungspolitik – mithin die Position der Bundesregierung für diese Tagung – formuliert<sup>1</sup>. Gleich als erstes »Erfordernis« wurde »Preisstabilität und Haushaltsdisziplin ... (als) zentrale Voraussetzung für dauerhaftes Wachstum und mehr Arbeitsplätze« genannt; dem schloß sich eine Mahnung an die Tarifpartner zu einer »beschäftigungsfördernden Lohnpolitik« und im weiteren das Bekenntnis zu niedrigeren Steuersätzen, mehr Qualifizierung, Erleichterung von Existenzgründungen etc. an und vor allem die Entscheidung, »Beschäftigungspolitik« ausschließlich als nationale Aufgabe (die dann auch dort zu lösen sei) zu verstehen. Dem ging u.a. auch der Streit mit der französischen Regierung um den Inhalt der »Entscheidung für Wachstum und Beschäftigung« auf dem Amsterdamer Gipfeltreffen im Juni 1997 voraus, als sich die Bundesregierung vehement gegen eine europäisch orientierte Beschäftigungspolitik – also mit zusätzlichen Kompetenzen der EU und zusätzlicher finanzieller Ausstattung – aussprach und sich schließlich durchsetzte: als »Gegenleistung« wurde dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit »höchste Priorität« eingeräumt.<sup>2</sup>

Bekanntlich hat dieser »Beschäftigungsgipfel« in Luxemburg nur weiterhin das »Klein-klein der Arbeitspolitik« (Frankfurter Rundschau vom 22. November 1997) bestätigt und damit auch eine Abkehr von gegebenenfalls gemeinschaftlich durchzuführenden Maßnahmen bestätigt. Man wird also abwarten müssen, was die neugewählten Regierungen in Frankreich und Großbritannien tatsächlich an Politik gegen (nationale) Arbeitslosigkeit umsetzen werden; eines ist ihnen sicherlich zu verdanken: die Diskussion um »Beschäftigungspolitik« hat in der Europäischen Union jene eindimensionale neoklassische Fehlinterpretation verlassen, wonach die »Angebotspolitik die beste Nachfragepolitik« sei (Waigel in der Süddeutschen Zeitung vom 1. April 1997), mithin es weiterhin nur darum gehe, die Produktionsbedingungen durch Steuer- und Lohnkostensenkungen zu verbessern.

Schon auf den Treffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1996 in Dublin und im Juni 1997 in Amsterdam und nun auch auf dem sogenannten Beschäftigungsgipfel im November

Rainer Volkmann – Jg 1947; Dr., Studium der Volkswirtschaftslehre in Hamburg, Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg seit 1972, Veröffentlichungen zu Unternehmenskonzentration und Konjunktur, Regionalpolitik, Konjunkturtheorie, Beschäftigungstheorie und -politik. Schwerpunkt der Lehr- und Forschungstätigkeit: Beschäftigungstheorie sowie makroökonomische Theorie der Konjunktur und Beschäftigung; Regionalpolitik, in Vorbereitung sind zwei Monographien zu Beschäftigungspolitik unter den Bedingungen der Währungsunion sowie Gewerkschaftliche Tariflohnpolitik und Währungsunion (erscheinen im Herbst 1998).

1 Vgl. Bulletin Nr. 91 des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 17. November 1997.

2 Vgl. »Kompromiß im deutsch-französischen Streit über Beschäftigung und Währungsstabilität«, in: FAZ vom 17. Juni 1997.

3 Zur Klarstellung: Beschäftigungspolitik beinhaltet die Schaffung ausreichender Nachfrage im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik. Hintergrund ist die von J.M. Keynes begründete Erwartung, daß eine Volkswirtschaft das wachsende Einkommen nicht zur Gänze nachfragewirksam verwendet, mithin diesen Ersparnissen in realwirtschaftlicher Betrachtung nicht abgesetzte Güter gegenüberstehen, so daß folglich die Unternehmen für die Zukunft von vornherein Produktion und Beschäftigung beschränken. Was sich so als rationale Handlung darstellt, gerät volkswirtschaftlich zum Dilemma: Angenommen, die Vollbeschäftigung wäre aber erst bei der vorherigen hohen Produktion gegeben, in der sich aber Ersparnisse (nicht abgesetzte Güter) ergeben, auf die folglich mit Produktionseinschränkung reagiert wird, erreicht diese Volkswirtschaft nie Vollbeschäftigung, sondern nur »Gleichgewichte bei Unterbeschäftigung«. Hier kann nur staatlich initiierte Ausgabentätigkeit als zusätzliche Nachfrage helfen. Arbeitsmarktpolitik dagegen will die Angebotsseite des Arbeitsmarktes unmittelbar beeinflussen, indem die Arbeitskräfte zu höherer oder anderer Qualifikation – hier ist der gesamte Bereich der Umschulung und Fortbildung einzuordnen – und Mobilität sowie mit zusätzlichen Beratungen und mit Angeboten zum Lohnverzicht (ABM) sich attraktiv erweisen für die unterneh-

1997 in Luxemburg stand die Diskussion um gesamteuropäische oder nationale Beschäftigungspolitik zunehmend im Vordergrund. Dem steht die geradezu eiserne Haltung der Bundesrepublik entgegen, jene Ausprägung von Beschäftigungspolitik abzulehnen, die die Instrumentierung makroökonomischer Aggregate zur Anhebung des Beschäftigungsniveaus vorsieht<sup>3</sup>. Statt dessen bleibt es nationalstaatlich und im Rahmen der EU beim Propagieren einer mikroökonomisch ausformulierten Arbeitsmarktpolitik, wie sie im wesentlichen im AFG und AFRG vorgegeben ist.<sup>4</sup>

Die Ablehnung von Beschäftigungspolitik ordnet sich bekanntlich in die spätestens mit dem Amtsantritt der Regierung Kohl vollzogene neoliberale und neoklassische Wende ein. Neoliberal meint ordnungspolitisch die Durchdringung möglichst vieler Gesellschaftsbereiche mit einem privatwirtschaftlichen Rationalitätskalkül; neoklassisch meint hingegen die prozeßökonomische notwendige Gewährleistung der Flexibilität von Preisen, Zinsen und Löhnen, wodurch das Versprechen eines Marktgleichgewichts eingelöst werden soll.

Widerstand gegen Beschäftigungspolitik ist in der Bundesrepublik allerdings weit verbreitet – auch bei Teilen der gegenwärtigen parlamentarischen Opposition und Gewerkschaften und ihnen nahestehenden Wissenschaftlern – und kennt vor allem ein Argument: Wenn man unter Beschäftigungspolitik die Anwendung staatlicher Ausgaben bzw. steuerpolitischer Instrumente – hier wäre der Maßnahmenkatalog des Gesetzes zur Förderung von Wachstum und Stabilität der Bundesrepublik von 1967 zu nennen – zum Zwecke der Beeinflussung der Konjunktur, genauer: der Beschäftigung versteht, dann hat es in den siebziger Jahren der BRD eine solche Politik sicherlich gegeben, als im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise 1974/75 die Massenarbeitslosigkeit dramatische Zustände erreichte.<sup>5</sup> Aber trotz verschiedener Beschäftigungsprogramme, also staatlicher Ausgabenprogramme in Infrastruktur sowie Wohnungs- und Tiefbau, Verkehr und Versorgung war das Ergebnis zum Ende des Jahrzehnts höhere Arbeitslosigkeit und höhere Staatsverschuldung.<sup>6</sup> Folglich wäre dem Jahreswirtschaftsbericht von 1983 zuzustimmen: »Mit kurzatmigen staatlichen Ausgabenprogrammen können ... weder die Beschäftigungs- noch die Anpassungsprobleme nachhaltig gelöst werden«<sup>7</sup>. Man könnte noch ergänzen, daß auch die französische Politik unter Mitterrand zwischen 1981 und 1983 mit dem letzten Versuch in Westeuropa, eine staatlich organisierte Beschäftigungspolitik zu installieren, scheiterte.<sup>8</sup> Gleichwohl basiert diese Aussage und damit auch die unbegründete Zustimmung zur Abkehr von einer Beschäftigungspolitik auf Fehlern im damaligen Politikkonzept – insgesamt ist wohl eher das Gegenteil richtig: Beschäftigungsprogramme hat es in der Bundesrepublik zwar gegeben, nie aber Beschäftigungspolitik.

#### *Das »Programm für Zukunftsinvestitionen«*

Als sich die Bundesregierung Mitte der siebziger Jahre mit der bis dahin schwersten Konjunkturkrise konfrontiert sah, in der die Zahl der Arbeitslosen 1975 zum ersten Male die Millionengrenze überschritt (gegenüber 582 000 Arbeitslosen 1974) und auf diesem

hohen Niveau verharnte, beschloß sie das »Programm für Zukunftsinvestitionen« (ZIP) mit den vier Schwerpunkten: (A) Verbesserung im Verkehrssystem (3,7 Mrd. DM), (B) rationelle und umweltfreundliche Energieverwendung (1,3 Mrd. DM), (C) wasserwirtschaftliche Zukunftsvorsorge (4 Mrd. DM), (D) Verbesserung der Wohnumwelt sowie dem Sonderpunkt Berufsbildung (4 Mrd. DM).<sup>9</sup>

Dieses Programm sah Investitionsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von 13,7 Mrd. DM vor, hinzu kamen Mittelleistungen Dritter in Höhe von 2,2 Mrd. DM, also insgesamt ca. 16 Mrd. DM; wobei die Bundesausgaben 8,2 Mrd. DM betragen. Damit war deutlich: Das politische Ziel war die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, indem zusätzliche staatliche Ausgaben getätigt wurden, die bei den Begünstigten (z.B. Baufirmen) als zusätzliche Nachfrage nach ihren Leistungen auftrat (z.B. Kläranlagen, Deichbauten). Für diese so initiierte zusätzliche Produktion mußten zusätzliche Arbeitskräfte beschäftigt werden – was letztlich beabsichtigt war. Die Finanzierung sollte über Kreditaufnahme erfolgen. Insbesondere durch den hohen Stellenwert von staatlichen Investitionsausgaben für die Bauwirtschaft, auf die etwa 80 Prozent der Ausgaben entfielen, wurden nennenswerte Beschäftigungseffekte erwartet, weil die Bauwirtschaft als sehr arbeitsintensiv gilt. Auch sind die Rahmenüberlegungen dieses Programms hervorzuheben:

- »Das angestrebte Ziel des Programms wird am nachhaltigsten durch Konzentration auf konkrete Projekte erreicht....

- Das Programm soll auf mehrere Jahre angelegt sein, dennoch ist im Hinblick auf die Beschäftigungswirkung anhand der Planungsreife der Projekte auf hohe Auftragswirkung zu achten....

- Die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur soll mit geringen Folgekosten verbunden sein....

- Private Investitionen sollten nur da gefördert werden, wo die betreffenden Projekte eindeutig im öffentlichen Interesse liegen....

- Den regionalen Besonderheiten in der Bundesrepublik Deutschland ist Rechnung zu tragen.«<sup>10</sup>

Damit wurde ein Beschäftigungsprogramm konturiert, welches wichtigen Anforderungen entspricht:

*Erstens:* Die Finanzierung über Kredite umgeht die Finanzierung über kontraktiv wirkende Mittelkürzung in anderen Bereichen. Geht man zunächst davon aus, daß eine Wirtschaftskrise gerade durch eine »Investitionslücke« gekennzeichnet ist, kann staatliche Kreditaufnahme nicht Kredite für privaten Konsum bzw. Investition zurückdrängen, da reichlich Liquidität vorhanden ist, die nur unzureichend privat nachgefragt wird.

*Zweitens:* Wird auf staatlich verantwortete Ausgabentätigkeit gesetzt. Die Alternative wäre eine Politik der Steuersenkung, um die Privaten in die Lage zu versetzen, mehr Nachfrage, die zu mehr Produktion und Beschäftigung führen soll, auszuüben. Dagegen sprechen verschiedene Überlegungen: Einmal überlassen Steuersenkungen den privaten Begünstigten die Entscheidung, ob und in welcher Form diese zusätzliche Liquidität verwendet wird. Hier sei nur auf die Alternative Sparen oder Kapitalexport verwiesen, beides wäre keine beschäftigungswirksame Verwendungsform. Auch

merische Nachfrage nach Arbeitskräften, die ihrerseits nicht Gegenstand der wirtschaftspolitischen Beeinflussung ist.

4 Eine solche »Politik für Arbeitsplätze« enthält gerade nicht mehr irgend eine Konjunkturpolitik, sondern die einzelwirtschaftlich ausgerichtete Umsetzung des Arbeitsförderungsgesetzes. Dies ist bereits sehr breit ausgeführt im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1966, Ziffer 19f.

5 Vgl. zur Übersicht über die Beschäftigungsprogramme H.B. Leibinger, B. Rohwer: Die Fiskalpolitik in den Jahren 1974 bis 1979: Ineffiziente Instrumente oder unzulängliche Anwendung, in: Konjunkturpolitik, Heft 5, 1981, S. 268f.

6 So lag die ausgewiesene Zahl der Arbeitslosen in den Jahren 1975-77 anhaltend bei knapp über einer Million und erreichte mit 876 000 (1979) ihren niedrigsten Stand, um bis 1981 bereits 1,3 Millionen zu betragen.

7 Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1983, Ziff. 15.

8 Vgl. O. Demele, W. Schoeller: Nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik und außenwirtschaftliche Absicherung, in: Jahrbuch für Sozialökonomie und Gesellschaftstheorie. Staatliche Wirtschaftsregulierung in der Krise, Opladen 1986, S. 55ff.

9 Vgl. Bulletin der Bundesregierung, Nr. 33, vom 30. März 1977.

10 Ebenda, S.306.

sei erinnert, daß – wie im ZIP vorgesehen – sogenannte öffentliche Güter (etwa der Küstenschutz) sicherlich nicht privat initiiert worden wären, während das ZIP sehr wohl durch seine Ausgestaltung die Produktion von mehr öffentlichen Gütern favorisierte. Nur durch eine staatliche Auftragsvergabe – an Stelle der Überlassung von Liquidität an Private im Rahmen von Steuersenkung – kann auf den Gebrauchswertcharakter (und man kann hinzufügen: auf die Beschäftigungswirksamkeit) der im Beschäftigungsprogramm produzierten Güter Einfluß genommen werden. Eine ähnliche Option ergibt auch bei der Frage nach Rationalisierung und/oder Erweiterungsinvestitionen bei staatlicher Auftragsvergabe, wenn damit zumindest indirekt über die Produktionsweise entschieden wird.

*Drittens:* Die Entscheidung Staatsausgabenerhöhung versus Steuersenkung offenbart die dahinterstehende Krisentheorie: Können Ansätze zur Erhöhung der Staatsausgaben mit dem Ziel, makroökonomische Nachfragedefizite zu kompensieren, eher als keynesianisch begriffen werden, geht eine Steuersenkungspolitik davon aus, daß ausbleibende Nachfrage resp. Investitionen einem Liquiditätsmangel geschuldet ist. Folglich müssen die Unternehmen mit mehr Liquidität ausgestattet werden, um Investitionen finanzieren zu können. Aus dieser Überlegung gelangt man schnell zu einer Politik der Kostenentlastung, Gewinnsubvention und Umverteilung für Unternehmen und Unternehmerhaushalte. Dies entspricht bekanntlich der aktuellen Politik und scheitert daran, daß diese Umverteilung gleichzeitig die inländischen Nachfrage- und Absatzchancen reduziert. Demgegenüber – wie es auch die gegenwärtige Bundesregierung tut – auf die Auslandsnachfrage, genauer: den Außenbeitrag (also die Differenz zwischen Ex- und Import) zu setzen, ist schon von den Zahlendimensionen her abstrus: Die Verbrauchsnachfrage beläuft sich auf etwas mehr als zwei Billionen DM jährlich, während der Außenbeitrag mit etwa 122 Mrd. DM nur ein Sechzehntel dieser Größe ausmacht.

*Viertens:* Auch die Konzentration auf das Baugewerbe reflektiert eine wesentliche Ausrichtungen von Beschäftigungsprogrammen: Etwa ein Drittel der Ausgaben von 13,7 Mrd. DM entfallen auf den Tiefbau. Dies sind Ausgaben, bei denen die Gebietskörperschaften regelmäßig Auftraggeber und Finanzier sind. Der private Auftragnehmer ist von den öffentlichen Ausgaben in Struktur und Volumen abhängig, so daß die staatlichen Handlungsträger finanziell und inhaltlich Quantität und Qualität des Programms prägen können. Diese Konstellation einer engen Nachfrager-Anbieter-Beziehung ist prinzipielle Voraussetzung dafür, daß die mit Beschäftigungsprogrammen gewünschten Arbeitsmarkteffekte überhaupt erreicht werden. Einmal wird im Tiefbau keine private Nachfrage durch staatliche Nachfrage verdrängt. Und Tiefbauaufträge stellen darüber hinaus komplementäre Vorleistungen und Voraussetzung für private Investitionen, also infrastrukturelle Vorleistungen für investitionsbereite Unternehmen dar. Zum anderen sind ökonomische Leistungen im Tiefbau (wie auch im Baugewerbe generell) durch eine vergleichsweise geringe Importquote der Vorleistungen gekennzeichnet, mit anderen Worten, staatliche Ausgaben für Tiefbau

weisen nur wenig sogenannte Sickerverluste durch Importe auf (unter Sickerverluste wird Verwendung von Programmmitteln zur Nachfrage bei Importen verstanden; diese führt dort via Multiplikatoreffekt zu zusätzlicher Produktion und Arbeit im Ausland, während im gleichen Maße im Inland Beschäftigungseffekte ausbleiben<sup>11</sup>; die mittelbaren Wirkungen, die durch die Verbesserung der Deviseneinnahmen des Auslandes eine positive Rückwirkung auf die inländische Exportwirtschaft erwarten lassen, sind hierbei nicht berücksichtigt und sind hinsichtlich Quantität und Zeitpunkt ihres Auftretens nicht erfaßbar). Somit wären mit Bauleistungen vergleichsweise hohe expansive Effekte erreichbar; in der formalen Analyse sind die Multiplikatoreffekte bekanntermaßen dann am höchsten, wenn die marginale Spar- und Importquote möglichst gering ist. Weiterhin hat das Baugewerbe hohe Arbeitsintensität.<sup>12</sup> Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW) und die Bundesregierung schätzen, daß durch das ZIP – auf das gesamte Programm bezogen – ca. 80 000 Arbeitsplätze geschaffen wurden.<sup>13</sup> Als Fazit ergibt sich, daß Ausmaß und Ausgestaltung des ZIP ein geeignetes und erfolgreiches Beispiel für ein Konzept von Beschäftigungspolitik waren.

#### *Die Demontage der Beschäftigungspolitik durch Sparpolitik*

Die empirische Überprüfung der Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik während des ZIP ergab, daß die Arbeitslosenzahl inklusive stiller Reserve von 1,64 Mio. (1977) auf 1,45 Mio. (1979) leicht zurück ging, die Zahl der Beschäftigten von 21,3 Mio. auf 21,9 Mio. stieg und das Erwerbersonenpotential zwischen 1976 und 1979 mit 26,6 bzw. 26,9 Mio. sich leicht erhöhte.<sup>14</sup>

Diese Ergebnisse könnten voreilig darauf schließen lassen, daß hier ein Beispiel von richtig konzipierter Beschäftigungspolitik vorlag, eine spektakuläre Besserung der Arbeitsmarktsituation aber nicht eintrat und folglich die Effizienz dieser Politik fraglich ist. Aber dieses (bescheidene) Ergebnis hat einen erklärbaren Hintergrund:

Vorangegangen waren im Verlauf der schweren Wirtschaftskrise 1974/75 eine expansive Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften, die schon für 1975 – also zwei Jahre vor dem ZIP – 12,5 Prozent höhere Ausgaben als für 1974 vorsah. Folglich wird im März 1975 ein Bundeshaushalt mit einer Nettokreditaufnahme von 22,8 Mrd. DM beschlossen. Und noch am 27. August 1975 wird zusätzlich das »Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen« mit einem Volumen von 5,7 Mrd. von der Bundesregierung aufgelegt (vgl. Bulletin Nr. 106 vom 02. September 1975), auch dies mit deutlichem Schwerpunkt auf die Bauwirtschaft. Am 10. September 1975 beschließt die Bundesregierung zusätzlich »Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur« (vgl. Bulletin Nr. 111 vom 12. September 1975).

Was nun folgt, kompensiert, ja deformiert alle beschriebenen expansiven Aktivitäten. Es werden zur Rückführung der Haushaltsverschuldung des Bundes umfangreiche Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen um 13,0 Mrd. DM (1976), 26,9 Mrd. DM (1977), 33,9 Mrd. DM (1978) und 23,5 Mrd. DM (1979) geplant. Allein ohne Steuererhöhungen werden Einsparungen wie folgt vorgesehen:

11 Man kann diese Überlegungen regionalpolitisch nutzen: So ist das Bemühen um Attraktivität und »Lebensqualität« von Regionen oder Großstädten auch ein Konzept, die Verwendung der innerhalb der Region oder Großstadt erzielten Einkommen auf das örtlich »attraktiver« gemachte Angebot zu lenken, also einen geschlossenen Kreislauf von Einkommensentstehung und -verwendung anzustreben, also »Sickerverluste« zu vermeiden. Vgl. dazu die Analyse der Hamburger Standortpolitik in: R. Volkmann: Ein Standort wird durch Cats erst schön, Hamburg 1993.

12 Die durchschnittliche Kapitalintensität (der reziproke Wert der Arbeitsintensität) des Baugewerbes (Bauhaupt- und Ausbaugewerbe) betrug 1982 mit 29 200 DM nur 32 Prozent der Kapitalintensität des verarbeitenden Gewerbes (91 100 DM). Vgl. Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel. Strukturberichterstattung, in: DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 79, 1983, S. 151. Zu den Multiplikatoreffekten von Bauprogrammen vgl. Multiplikatorwirkungen des Konjunkturprogramms von 1975, in: DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 45, 1975.

13 BFM: Programm für Zukunftsinvestitionen – Bilanz nach einem Jahr, in: BMF-Dokumentation 1978. Eine andere Untersuchung für das Jahr 1978 überprüft die Beschäftigungseffekte der gesamten Wirtschaftspolitik einschließlich des ZIP und kommt auf 144 000 bis 199 000 zusätzliche Beschäftigte; vgl. DIW-Wochenbericht, 2/1978.

14 Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1980/81, Ziff. 104.		1976	1977	1978	1979
	Kürzungen zum geltenden Haushaltsplan (in Mrd. DM)	5,1	6,6	11,4	–
	Einsparungen	7,9	12,2	11,4	12,5
	Steuererhöhungen	–	8,2	10,0	10,9
	[gesamt]	13,0	27,0	32,8	23,4

Quelle: Bulletin Nr. 111 vom 12. September 1975.

15 Im Volumen von 5,75 Mrd. DM waren u.a. bundeseigene Investitionen (1,2 Mrd. DM); Verbesserung der kommunalen Infrastruktur und Stadtsanierung (2,45 Mrd. DM) und Zuschüsse zur Wohnungsmodernisierung enthalten.

Eine Gegenüberstellung des ZIP sowie des »Programms zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen«<sup>15</sup> (im folgenden: »Bauprogramm«) mit dem Haushaltsstrukturgesetz zeigt in der folgenden Übersicht, daß den Ausgaben des »Bauprogramms« und des ZIP als expansiven Beschäftigungsprogrammen (der Einfachheit halber werden die Ausgaben des ZIP von ca. 20 Mrd. DM auf die drei Jahre gleich verteilt) eine weit größere kontraktiv ausgerichtete Gesamtpolitik gegenüberstand (Angaben in Mrd. DM):

	1977	1978	1979
Ausgaben nach ZIP und »Bauprogramm«	7	7	7
geplante Minderung des Haushaltsdefizits	26,9	32,9	23,5

Dazu sind einige kritische Anmerkungen erforderlich:

*Erstens:* Auch das ZIP mußte natürlich finanziert werden – d.h. es entstehen Opportunitätskosten, die unter anderem dadurch auftreten, daß ein Teil der Liquidität, die über staatliche Kreditaufnahme absorbiert wird, der privaten Verwendung vorenthalten bleibt, wobei durch eine nichtadäquate Verwendung dieser Liquidität durch die Gebietskörperschaften möglicherweise weniger Beschäftigungseffekte entstehen, als dies durch eine privatwirtschaftliche Investition dieser Mittel eingetreten wäre. Doch diese »Kosten« dürften gering sein; denn das ZIP ist durch seine starke Ausrichtung auf die arbeitsintensive Bauwirtschaft mit geringem Durchschnittseinkommen und folglich hoher Konsumquote sowie geringer Importquote dieses Wirtschaftszweiges denkbar expansiv ausgerichtet gewesen,

*Zweitens:* Die staatlichen Einsparungen und Steuererhöhungen führen insgesamt zu einer Verringerung der Nettokreditaufnahme. Da die privaten Nichtbanken (ohne Ausland) etwa für ein Fünftel der öffentlichen Verschuldung den Gläubiger stellen, erhöht sich deren Liquidität,<sup>16</sup> von dadurch wachsendem Konsum dieser Geldbesitzer könnten zwar expansive Effekte ausgehen, da aber hier überdurchschnittlich hohe Einkommen mit folglich hoher Sparquote in Betracht kommen, werden diese expansiven Effekte eher gering ausfallen.

16 Vgl. zur gegenwärtigen Gläubigerstruktur: Deutsche Bundesbank: Monatsbericht 9/1997, statistischer Anhang unter VII. Entwicklung der öffentlichen Verschuldung, S. 58.

Es bleibt festzuhalten: Das bis dato vom Umfang größte Beschäftigungsprogramm wird begleitet von einem der umfassendsten

Programme zur Ausgabenkürzung und Steuererhöhung («Sparprogramm»). Die Steuererhöhungen gegenüber der ursprünglichen Finanzplanung betragen 1977 bis 1979 ca. 29 Mrd. DM; damit werden doppelt so viele Mittel abgeschöpft, wie im Konjunkturprogramm mit 13,7 Mrd. DM durch Bund, Länder und Gemeinden ausgegeben wurden. Und die gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung insgesamt für die Jahre 1977 bis 1978 angestrebten Kürzungen von 17,6 Mrd. DM konterkarierten das gesamte Zukunftsinvestitionsprogramm. Es bleibt festzuhalten, daß vor dem Hintergrund des Anstiegens der Arbeitslosigkeit auch nach der schweren Wirtschaftskrise 1975/76 vor allem der Bund kontraktiv gehandelt hat: Es gab ein Beschäftigungsprogramm, aber keine Beschäftigungspolitik.

### *Ein Exkurs*

Auf die Frage des ARD-Wirtschaftsmagazins »Plus-Minus« am 4. September 1976, wie sich einerseits Steuererhöhungen andererseits zusätzliche Ausgaben erklären, antwortete der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt: Um Konjunkturprogramme zu finanzieren, müssen andere (konsumtive) Ausgaben gekürzt werden, eine zusätzliche Kreditaufnahme wird abgelehnt, »denn sonst bleibt ja nicht genug Kreditmenge übrig für die Wirtschaft, die bei den Banken auch Kredit braucht«. Und :»Wir sparen 1975, wir sparen 1976, wir sparen 1977...« (Bulletin Nr. 110 vom 9. September 1975). In einem Interview mit der Bildzeitung vom 5. September 1975 ergänzte er: »Für den Durchschnitt dieser vier Jahre (1976 bis 1979 - RV) kann man sagen: Im Vergleich zu einer Mark Steuererhöhung haben wir mehr als zwei DM Ausgaben gestrichen«. Es wird – in der Krise! – von einer gewissen Knappheit an Geldkapital ausgegangen und von den Buchgeldschöpfungsmöglichkeiten des Bankensystems völlig abstrahiert.

Das DIW mißt die Wirkungen der Staatstätigkeit (Gebietskörperschaften ohne Sozialversicherung) mit einem sogenannten Impulskonzept. Steuern mit ihren Entzugseffekten und Ausgaben mit ihren Expansionseffekten werden saldiert (nur Primäripulse); wächst der Saldo mit dem nominalen Produktionspotential, ist die Finanzpolitik neutral bzw. nicht neutral bei gleichem – bzw. über- oder unterproportionalen Wachstum des Saldos.<sup>17</sup> Danach waren die Nachfrageimpulse der Gebietskörperschaften von 1976 bis 1979 – also während der Durchsetzung des ZIP – insgesamt kontraktiv. Nicht überraschend ist folglich, daß auch wegen des Verzichts auf Beschäftigungspolitik die hohe Arbeitslosigkeit seit 1975 sich um die eine Million bewegte.

Das am 28. Juli 1978 beschlossene Programm »Beschlüsse zur Stärkung der Nachfrage und zur Verbesserung des Wirtschaftswachstums« wurde erst 1979 und 1980 wirksam.<sup>18</sup> Dieses Programm stand bereits im Gegensatz zum Konzept des ZIP, es enthielt keine direkten Staatsausgaben mehr, sondern wollte nur noch steuerliche Anreize für erhoffte Aktivitäten der Privatwirtschaft bieten. Es verabschiedete sich damit von der eigenen Mitgestaltung der ökonomischen Prozesse. Auch der Sachverständigenrat konnte hinter den vielfältigen Einzelmaßnahmen von konsumtiven bis in-

17 Vgl. dazu Defizitabbau behält Vorrang, in: DIW-Wochenbericht 39/84; sowie Konjunkturelle Effekte der Finanzpolitik 1974 bis 1981, in: DIW-Wochenbericht 19/82.

18 Vgl. Übersicht in: Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1978/79, S. 97.

19 Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1978/79, Ziff. 176.

20 Vgl. ebenda, Ziff. 197.

21 BMW: Jahreswirtschaftsbericht 1981, Ziff. 11.

22 Ebenda.

23 Ebenda, Ziff. 14. Hier wird fälschlicherweise der sogenannte Crowding-out-effect verwendet: Danach sorgt die staatliche Kreditnachfrage für Zinssteigerungen, die wiederum private Kreditnachfrage verdrängt, letztere also nur substituiert wird. Dies ist falsch, da gerade die Wirtschaftskrise mit unzureichender Investitions- bzw. Kreditnachfrage keine Geldkapitalknappheit auf dem Kreditmarkt kennt und in der Buchgeldschöpfung solche Knappheiten ohnehin nicht existieren.

24 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin, Nr. 6, vom 27. Januar 1981.

25 Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1982/83, Ziff. 14 (in der Kurzfassung).

vestiven Anreizen kein ganzheitliches Konzept mehr erkennen – »Hinter diesem globalen Effekt verbirgt sich indes eine Fülle unterschiedlicher Maßnahmen, die zudem zeitlich versetzt in Kraft treten sollen...«.<sup>19</sup> 1978 wurde zudem die Mehrwertsteuer erhöht und dadurch etwa ca. 5,5 Mrd. DM potentieller Nachfrage abgeschöpft ( vgl. Jahresgutachten 1978/79, Ziff. 192). Zusätzlich erhöhen die Länder und Gemeinden ihre Ausgaben weniger als geplant!<sup>20</sup>

#### *Von makroökonomischer Beschäftigungspolitik zur Vorbereitung der »Angebotspolitik«*

Die letzten drei Jahre der sozialliberalen Koalition waren von einem Anstieg der Arbeitslosigkeit begleitet, von knapp 900 000 (1980) bis auf 1,8 Mio (1982). Die Wirtschaftsentwicklung zeigte seit dem Frühjahr 1980 rezessive Tendenzen. Dieser »Wachstumsschwäche« (vgl. Monatsbericht des Bundesministeriums der Wirtschaft im Januar 1981), die zwar auf binnen- und außenwirtschaftliche Nachfragerückgänge (als Ursache wurde insbesondere die Erdölpreisentwicklung gesehen - RV) zurückgeführt wurde, versuchte die Bundesregierung begegnete in ihrem nun nicht mehr mit der Absicht zu begegnen, Nachfragedefizite durch nachfragestützende Beschäftigungsprogramme zu kompensieren (vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1981). Sie setzte nunmehr insbesondere darauf, »Rahmenbedingungen zu gewährleisten, die es der privaten Wirtschaft (ermöglichen), Investitionen zur Erneuerung des Produktionsapparates und zur Erweiterung der Beschäftigung ... in Gang zu setzen«<sup>21</sup>. »Wichtiger als kurzfristige Reaktionen und Erleichterungen sind für den Wachstumsprozeß verlässliche langfristige Grundlinien der Wirtschaftspolitik. Deswegen ist auf mittelfristige Verstetigung angelegte Politik notwendig.«<sup>22</sup> Und – so könnte man fortfahren – eben nicht mehr »kurzzeitige Beschäftigungsprogramme« (Jahreswirtschaftsbericht 1983). Folglich wurde für die Haushaltspolitik festgelegt: »Besondere konjunkturanregende Ausgabenprogramme sollten aus derzeitiger Sicht nicht in Betracht gezogen werden, weil sie nur durch eine höhere Inanspruchnahme des Kapitalmarktes finanziert werden könnten und die Lage der Öffentlichen Haushalte erschweren würden.«<sup>23</sup> Als der Haushalt 1981 beschlossen wurde, mußte sich der Finanzminister Matthöfer in der Rede zum Haushaltsentwurf 1981 am 23. Januar 1981 schon gegen Vorwürfe rechtfertigen, daß der Bundeshaushalt in dieser deutlichen Rezessionsphase prozyklisch wirkt.<sup>24</sup> Die Folge: »In der Bundesrepublik hat sich die Wirtschaft auch 1982 nicht aus der hartnäckigen Stockung lösen können, in der sie sich seit 1980 befindet.«<sup>25</sup> Am 3. Februar 1982 wurde eine »Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität« beschlossen. Sie enthielt u.a.:

- die Einführung einer zeitlich befristeten Investitionszulage in Höhe von 10 Prozent für bewegliche Wirtschaftsgüter des betrieblichen Anlagevermögens und für Betriebsgebäude;
- die vorgezogene Neubewertung der unbebauten, baureifen Grundstücke;
- die Aufstockung der Kreditprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Kreditprogramme des ERP-Sondervermögens um ca. fünf Mrd. DM;

- Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation;
- die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze am 1. Juni 1983 von 13 Prozent auf 14 Prozent bzw. 6,5 Prozent auf 7 Prozent;
- eine Entlastung bei der Lohn- und Einkommenssteuer vom 1. Januar 1984 an;
- die Beteiligung der Rentner an den Beiträgen zur Krankenversicherung vom 1. Januar 1984 an;
- eine Änderung des Mietrechts zur Anregung privater Investitionen im Wohnungsbau.<sup>26</sup>

Der Titel »Beschäftigungsprogramm« in unserem Sinne ist hier bereits unzutreffend, da es nur noch aus indirekt wirkenden Steuerrechtsänderungen, Zuschüssen und Zulagen für private Aktivitäten besteht, während als staatliche direkte Ausgaben nur noch 800 Mio. (das entspricht 3 Prozent des gesamten Programmolumens) vorgesehen sind. Die Wirtschaftspolitik hat sich mithin von der ursprünglich mit Beschäftigungsprogrammen intendierten aktiven und somit ökonomisch direkt beeinflussenden Ausgabenpolitik hin zum allenfalls noch Anreize schaffenden, auf private Aktivität hoffenden Staat gewandelt, der Produktion und Reproduktion in dieser Gesellschaft ausschließlich den Privaten überläßt und diesen – im Falle von Investitionen – als »Beschäftigungsprogramm« betitelte Liquiditätszuschüsse gewährt. Da es mit Ausnahme eines Jahres (1975) in der Bundesrepublik also keine entschieden vorangetragene, also nicht durch »Sparpolitik« konterkarierte Beschäftigungspolitik gegeben hat, könnte sie somit auch nicht diskreditiert worden sein. Die desolaten Arbeitsmarktergebnisse haben so eher mit der bewußten kontraktiven Steuerung der öffentlichen Haushalte zu tun, gegen deren rezessive Ausrichtung allein die Volumina der Beschäftigungsprogramme nichts ausrichten konnten.

26 Vgl. ebenda, S. 99, Tabelle 23.

### *Konsequenzen zur heutigen Diskussion*

Die einfache Vorstellung, daß eine (keynesianische) expansive Wirtschaftspolitik wegen ihrer antizyklischen Handlungsweise defizitäre Haushalte in Kauf nehmen muß, ist weit verbreitet und hält sich hartnäckig. Folgt man nur diesem Argument, wäre die Politik der sozialliberalen Koalition in den siebziger Jahren eine expansive, keynesianische gewesen – und erst recht würde dieses Urteil für die konservativ-liberale Koalition gegenwärtig gelten müssen. Und jeweils wären dies Belege dafür, daß eine sogenannte keynesianische Politik allenfalls die Staatsverschuldung erhöht, aber nicht der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dient. Soweit zur empirischen Beweislage.

Sie ist jedoch unredlich. Die Finanzierungsdefizite – und damit die Staatsverschuldung, weil Defizite bekanntlich finanziert werden müssen – sind dadurch entstanden, daß eine kontraktiv wirkende Politik negative Multiplikatoreffekte zeitigte. Das damit gedämpfte oder sinkende Wachstum sorgt für Steuerausfälle. Da gesetzlich verankerte Ausgaben nicht kurzfristig reduziert werden können, gleichzeitig krisenbedingt Ausgaben der Sozialpolitik (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld und -hilfe, etc.) steigen, sind diese Defizite hier schlicht Ausdruck prozyklischer Politik. Verstärkt werden diese Defizite, wenn aus konservativen ordnungs- und pro-

27 Vgl. H.B. Leibinger, B. Rower: Die Fiskalpolitik in den Jahren..., a.a.O., S. 261ff.

zeßpolitischen Überlegungen heraus Steuererleichterungen (Steuerausfälle) für die konservative Klientel zusätzlich beschlossen werden (z.B. durch Abschaffung der Vermögenssteuer zum 1. Januar 1997, Diskussionen zur Senkung der Steuerbelastung hoher Einkommen etc). Beschäftigungsprogramme haben somit nicht zur Verschuldung und ansteigender Massenarbeitslosigkeit geführt; was den zeitlich parallelen und im Vergleich zu den Beschäftigungsprogrammen überdimensionierten Steuererhöhungen und Ausgabenreduzierungen mit längerfristiger Dauer zu verdanken ist<sup>27</sup>. Nur wird dies in der öffentlichen Diskussion bzw. Reflexion über Beschäftigungspolitik nicht offengelegt. Aber die in Zeiten der Beschäftigungsprogramme durch die Haushaltsstrukturgesetze etc. verursachten rezessiven Arbeitsmarktentwicklungen bereiteten letztlich zwei Entwicklungen vor: Einmal wurde auch dadurch die vermeintliche Ineffizienz von staatlicher Prozeßpolitik vorgeführt, so daß über die »Theorie der rationalen Erwartungen« bis zur konservativen Deregulierungspolitik hin staatliches Handeln prinzipiell in Frage gestellt werden kann. Für unseren Zusammenhang aber ist die zweite Folge wichtiger: Die Ablehnung von »Beschäftigungspolitik« kann mit vergleichsweise einfachen empirischen Verweisen auf damalige »Realität« begründet werden, so daß sich weitere Begründungen erübrigen. Diese dürften dann nicht mehr so einfach sein, wenn Klarheit darüber herrscht, daß es in dieser Republik zwar Beschäftigungsprogramme gegeben hat, nie aber Beschäftigungspolitik.

28 Das sogenannte Beschäftigungswunder in den USA ist so nur vor dem Hintergrund von einem Wachstum der Arbeitsproduktivität von durchschnittlich ca. einem Prozent zwischen 1981 und 1992 zu erklären; vgl. Finanzierung und Entwicklung: Vierteljahresheft des IWF, Weltbank und HWWA, Heft 12, 1997.

Es ist falsch, diesen Komplex als »Ladenhüter«, »verstaubt« oder »überholt« zu diffamieren – allenfalls könnte dies die (unwahrscheinliche) Intention gewesen sein, als Beschäftigungspolitik kontraproduktiv mit Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen begleitet wurde. So könnte diese Diskussion sowohl notwendig als eben auch aktuell sein – gerade auch, weil historisch das Wachstum der Arbeitsproduktivität (sowohl Erwerbstätigen- als auch Stundenproduktivität) noch nie so niedrig war wie in diesen Jahren (ca. zwei Prozent bzw. drei Prozent), also zusätzliche Nachfrage »schneller« mit zusätzlicher Beschäftigung beantwortet werden muß, sofern nicht – leider der herrschende Trend – die Arbeitszeit tendenziell ausgeweitet wird<sup>28</sup>. Sicherlich müßte unter den Bedingungen der künftigen Währungsunion mit einer expansiven Fiskalpolitik auch eine sorgfältige Überprüfung der Ausgabevolumina erfolgen – allerdings hat der Abbau von Arbeitslosigkeit auch Selbstfinanzierungseffekte. Aber die Behinderung dieser Diskussion darf nicht mit dem Verweis auf Erfahrungen mit angeblicher Ineffizienz von nachfrageorientierter Beschäftigungspolitik begründet werden.