

Möglichkeiten und Grenzen der Wachstumspolitik*

Von Bernd Rohwer, Düsseldorf

I. Einführung

Das wirtschaftliche Wachstum hat sich in der Bundesrepublik ähnlich wie in den meisten anderen Ländern während der letzten Jahrzehnte deutlich abgeschwächt. Die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des BSP, die in den 50er Jahren noch bei rd. 8 und in den 60er Jahren bei 4,5 v.H. gelegen hatte, sank in den 70er Jahren auf 2,7 und in den 80er Jahren auf 1,5 v.H. (1980 - 87). Nun kann man diese Abschwächung in historischer Perspektive – gemessen am säkularen Wachstumstrend von etwa 2 v.H. – zu einem guten Teil sicherlich als „Normalisierung“ betrachten: Die Sonderfaktoren, die nach Ende des Zweiten Weltkriegs zunächst für einen beispielelosen Rekonstruktionsschub gesorgt hatten (Nachholeffekte beim privaten Verbrauch, beim privaten und öffentlichen Kapitalstock, Öffnung der ausländischen Märkte für Handel und Technologietransfer), mußten in den 60er Jahren und 70er Jahren an Einfluß verlieren¹. Auch ist zu beachten, daß sich das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens wegen des seit einiger Zeit zu beobachtenden Bevölkerungsrückgangs in der Bundesrepublik etwas weniger stark abflachte als das Wachstum des BSP insgesamt².

Dennoch wird das gegenwärtige Wachstumstempo heute allgemein als unbefriedigend angesehen. Der Grund dafür dürfte weniger darin liegen, daß Realeinkommenszuwächse von 1 - 2 v.H. p.a. als unzureichend empfunden werden. Entscheidender dürfte sein, daß bei schwachem Wirtschafts-

* Überarbeitete Fassung der Antrittsvorlesung des Verfassers am 17. 5. 1988 an der Albert-Ludwig-Universität Freiburg. Das Manuskript wurde im Juli 1988 abgeschlossen. Zwischenzeitlich haben zusätzliche exogene Impulse – insbesondere der Investitionsschub im Vorfeld des EG-Binnenmarkts, der verstärkte Zustrom von Arbeitskräften aus Osteuropa sowie die Perspektive sich öffnender osteuropäischer Märkte – die Konjunkturdynamik und Wachstumserwartungen deutlich erhöht. Ob diese Einflüsse den im folgenden abgeleiteten, eher gedämpften Wachstumstrend nachhaltig nach oben verschieben, kann gegenwärtig nicht zuverlässig beurteilt werden.

¹ Vgl. dazu Rohwer (1988), S. 245 ff.

² Die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten des realen Bruttosozialprodukts je Einwohner beliefen sich 1950 - 60 auf 6,4 v.H., 1960 - 70 auf 3,5 v.H., 1970 - 80 auf 2,6 v.H. und 1980 - 87 auf 1,5 v.H.

wachstum die Erreichung wichtiger anderer Ziele – vor allem hoher Beschäftigungsstand, Sicherung der Altersversorgung, Begrenzung des regionalen Wohlstandsgefälles, Finanzierung des Umweltschutzes – zwar nicht unmöglich, aber doch wesentlich schwieriger wird. Die letzten Jahre haben dies besonders deutlich gezeigt.

Wenn hier als Ausgangspunkt der Überlegungen eine hohe gesellschaftliche und politische Priorität des Wachstumszieles unterstellt wird, so heißt dies natürlich nicht, daß es um die Maximierung von Produktions- und Einkommenszuwächsen geht. Da es Konflikte etwa zwischen dem Wachstumsziel einerseits und verteilungs-, sozial- oder umweltpolitischen Zielvorstellungen andererseits geben kann, steht die Ausgestaltung der Wachstumspolitik unter entsprechenden Nebenbedingungen. Ferner setzt die Erreichung eines die Wohlfahrt maximierenden Wachstumspfadcs selbstverständlich voraus, daß der Allokationsmechanismus intakt ist, daß insbesondere die externen Effekte der Produktion und Konsumtion in die Wirtschaftsrechnungen internalisiert werden. In diesem Sinne kann Wachstumspolitik definiert werden als jener Bereich der Wirtschaftspolitik, der unter Beachtung anderer gesellschaftlicher Zielstellungen und auf Basis eines umfassenden, auch externe Effekte und öffentliche Güter einbeziehenden Allokationssystems höchstmögliche gesamtwirtschaftliche Realeinkommenszuwächse zu erzielen versucht.

Im folgenden geht es um die Frage, welchen Handlungsspielraum eine derart abgegrenzte Wachstumspolitik heute besitzt. Dazu ist es notwendig, zunächst etwas näher auf die Ursachen der anhaltenden Wachstumsschwäche einzugehen (Abschnitt II). Sodann sollen einige grundsätzliche Folgerungen für eine wirksame Wachstumspolitik gezogen und für die einzelnen Politikbereiche nach den Möglichkeiten und Grenzen eines wirksamen Beitrags zur Wachstumsförderung gefragt werden (Abschnitt III). Allerdings kann von den vielfältigen Dimensionen und Aspekten dieser Fragen hier nur ein Ausschnitt aufgegriffen werden.

II. Ursachen der anhaltenden Wachstumsschwäche

Wer nach den konkreten Triebkräften des wirtschaftlichen Wachstums bzw. nach deren Beeinträchtigung in einer bestimmten Situation fragt, findet in der Wachstumstheorie nach wie vor nur wenig Hilfe. Zwar gibt es eine Reihe von Fortschritten, wenn wir an einige neuere angelsächsische Arbeiten zur empirischen Wachstums- (und insbesondere Investitions- und Innovations-)Forschung denken³ oder auch an die Weiterentwicklungen in der Makrotheorie (wo es vor allem um die Möglichkeiten länger andauernder

Ungleichgewichte und die Bedingungen ihrer Beseitigung geht)⁴. Eine hinreichend differenzierte und empirisch gesicherte Erklärung des Wachstumsprozesses ist jedoch auf der Basis unseres jetzigen Wissenstandes noch immer unmöglich. Zur Erklärung der gegenwärtigen Wachstumsschwäche ist man daher auf Hypothesen angewiesen – Hypothesen freilich, die theoretisch konsistent formuliert sein müssen und empirischen Tests standhalten.

Wie im folgenden noch näher dargelegt wird, ist die gegenwärtige Wachstumsschwäche das Ergebnis eines Zusammenwirkens verschiedener sowohl angebots- als auch nachfrageseitiger Veränderungen. Hinzu kommt, daß sich mit der Dauer der Wachstumsabschwächung die Wachstumshemmnisse verhärtet haben, daß die Trendschwäche also – ähnlich einer kumulativen Konjunkturbewegung – aus sich heraus zusätzliche dämpfende Effekte entfaltet hat. Die gelegentlich geäußerte These, daß die Wachstumsverlangsamung primär das (gewissermaßen „statistische“) Resultat zweier besonders tiefer Konjunkturreinbrüche (und damit der diese auslösenden Faktoren) war, scheint empirisch kaum haltbar. Bei näherer Betrachtung stellt man nämlich fest, daß sich das konjunkturelle Kernmuster (Dauer, Amplitude, lead-lag-Abfolge der relevanten Größen) bis 1982 nicht entscheidend verändert hat⁵. Die konjunkturelle Entwicklung nach 1982 verläuft zwar untypisch, läßt sich aber im Rahmen des konjunkturtheoretischen Standardmodells mit einer Kumulation verschiedener exogener Sondereffekte erklären⁶. Entsprechende Untersuchungen lassen ferner vermuten, daß Trend und Zyklus zwar keine gänzlich unabhängigen, aber in ihrem Kern doch weitgehend eigenständige Phänomene darstellen, so daß man zur Erklärung einer Trendschwäche nach strukturellen Veränderungen in den Produktions- und Konsumtionsbedingungen fragen muß⁷.

Auf der Angebotsseite sind fünf Entwicklungen hervorzuheben, welche die Investitions- und Wachstumsdynamik vermindert haben⁸. Da war

³ Siehe z.B. *Maddison* (1987), *Matthews* (ed., 1982) und die Hinweise bei *Bombach* (1985).

⁴ Vgl. etwa *Gerfin* (1987) und *Bruno* (1985).

⁵ Siehe *Rohwer* (1988).

⁶ In den ersten Aufschwungjahren 1983 - 85 wirkte zunächst die Finanzpolitik bremsend. Danach verhinderten verstärkte expansive Impulse der Finanzpolitik zusammen mit den kostendämpfenden Effekten der Ölpreissenkungen, der Aufwertung und der anhaltend gemäßigten Lohnpolitik ein „Abkippen“ der Konjunktur.

⁷ Vgl. *Rohwer* (1988), S. 213 ff.

⁸ Auf die Bedeutung der Investitionen für das Wirtschaftswachstum soll hier nicht näher eingegangen werden. Entgegen der neoklassischen Extremposition haben empirische Untersuchungen gezeigt, daß höhere Investitionen wenn nicht die Voraussetzung, so doch zumindest eine wichtige Triebkraft für einen höheren Wachstumspfad sind. Vgl. hierzu die Hinweise bei *Bombach* (1985), S. 74 ff.

zunächst in den 70er Jahren der sich zeitweise kumulierende Kostenschub von Seiten der Löhne und der Ölpreise. Bei überwiegend restriktiver Geldpolitik kam es zu Gewinn- und Produktionseinbußen oder, soweit eine Teilüberwälzung der Kosten gelang, zu Preiserhöhungen und entsprechenden Nachfrageeinschränkungen. Inzwischen haben sich die realen Lohnstück- und Energiekosten wieder auf deutlich niedrigerem Niveau stabilisiert⁹. Die Kosten sind heute daher sicherlich keine dominierende Ursache der Wachstumsschwäche. Immerhin deuten aber verschiedene empirische Studien darauf hin, daß auch heute noch ein Teil (allerdings der geringere Teil) der Arbeitslosigkeit aus überhöhten Reallöhnen resultiert¹⁰; wenngleich Beschäftigungsverluste nicht mit Wachstumsverlusten gleichzusetzen sind, ist doch davon auszugehen, daß das hohe Lohnkostenniveau in Teilbereichen (wie z.B. in bestimmten arbeitsintensiven Tertiärbereichen) noch immer wachstumsdämpfend wirkt.

Zum zweiten hat sich – gemessen an einer Reihe von unterschiedlichen Indikatoren – seit den 70er Jahren das Tempo des technischen Fortschritts und das Ausmaß der mit zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtung ergebenden Produktivitätsgewinne abgeschwächt¹¹. Allerdings war die Verlangsamung der Innovationsdynamik wohl nur zum Teil autonomer Natur; insoweit sich nämlich das nach dem Kriege zunächst immense Potential aus dem Ausland, insbesondere den USA, übernehmbarer Technologien allmählich verringerte. Hinzu kam unter anderem, daß die einmal eingetretene Wachstumsabschwächung wegen der dann niedrigeren Investitionstätigkeit zu einer Verlangsamung des kapitalgebundenen technischen Fortschritts führte.

Eine dritte angebotsseitige Ursache der Wachstumsabschwächung ist darin zu sehen, daß die Allokation auf den Güter-, vor allem aber den Faktormärkten heute weniger flexibel erfolgt als in früheren Jahren. Dies wiederum bremst den Strukturwandel und wirkt wachstumsdämpfend – insbesondere auch dort, wo die noch zu skizzierenden Veränderungen auf der Nachfrageseite mehr Anpassungsflexibilität erfordern würden. Allerdings muß die These insbesondere der unzureichenden Flexibilität des Arbeitsmarktes differenziert werden: Zum einen ist zu berücksichtigen, daß Preis- und Mengenrigiditäten in begrenztem Maße auch positive Allokationsfunktionen wahrnehmen können¹². Desweiteren resultiert die statistisch fest-

⁹ Vgl. *HWWA* Institut für Wirtschaftsforschung (1987), S. 45.

¹⁰ Vgl. *Bruno* (1985), *Horn / Möller* (1985) und *Franz* (1986), S. 33 ff.

¹¹ Die Zuwachsraten der totalen Faktorproduktivität verringerten sich von 3,8 v.H. (1960 - 70) auf 2,1 v.H. (1970 - 80) und 0,7 v.H. (1980 - 85); vgl. *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung* (1988), Bd. 6, S. 186.

stellbare Verlangsamung des Strukturwandels – die häufig als Indiz für Arbeitsmarkttrigiditäten herangezogen wird – zu einem Teil auch aus der Abschwächung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, weil die Finanzierungsspielräume für Strukturanpassungen enger und die Allokationssignale von Kapazitäts- und Arbeitskräfteengpässen schwächer werden oder auch weil bei geringeren Nachfrage- und Einkommenszuwächsen Preis- und Lohndifferenzierungen schwieriger durchsetzbar sind. Schließlich ist zu beachten, daß eine Nivellierung der Effektivlohnstruktur in den vergangenen Jahren nur in Teilbereichen stattfand, in anderen Bereichen hingegen sogar eine Differenzierung zu beobachten war¹³. Gleichwohl muß nach den vorliegenden Befunden aus wachstumspolitischer Sicht von einem Mangel an Flexibilität ausgegangen werden¹⁴. Anpassungshemmnisse bestehen nicht nur auf Seiten der Arbeitnehmer (in Form ausgebauter Schutzregeln, Mindestsicherungen und Arbeitszeitregulierungen sowie einer gesunkenen regionalen Mobilität¹⁵), sondern auch auf Seiten der Unternehmen (etwa in Gestalt von Wettbewerbsbeschränkungen und Subventionen¹⁶. Manches deutet darüber hinaus darauf hin, daß mit dem gestiegenen Wohlstandsniveau auch die generelle Neigung zu unternehmerischem Risiko, also der *Schumpetersche* Pioniergeist, schwächer geworden ist; das „Sicherheitsdenken“ hat – sicherlich auch wegen der unsicherer gewordenen Rahmenbedingungen – an Bedeutung gewonnen.

Ein viertes Hemmnis betrifft die Entwicklung des Realzinses, der sich in den 80er Jahren deutlich erhöht hat und heute um etwa 1 ½ Punkte über dem langjährigen Durchschnitt liegt. Dieser Anstieg hat die Realkapitalbildung in doppelter Weise beeinträchtigt, indem er einerseits die Kapitalnutzungskosten erhöht, andererseits die Vorteilhaftigkeit von Sach- gegenüber Finanzinvestitionen (also die Differenz zwischen Kapitalrendite und Realzins) vermindert hat. Zwar ist der Realzins langfristig im wesentlichen realwirtschaftlich bestimmt¹⁷; kurz- und mittelfristig – und dies gilt ganz besonders für die letzten Jahre – spielen jedoch auch monetäre Einflüsse eine erhebliche Rolle: Während die Liquiditätsneigung aus vielfältigen Gründen (Anstieg der frei disponiblen Einkommenskomponente, Aufblähung des finanziellen Sektors, niedrigere Nominalzinsen usw.) gestiegen ist und ein höherer Anteil der Weltersparnisse durch die amerikanischen Bud-

¹² Siehe z. B. *Gerfin* (1986) und *Franz* (1986).

¹³ Vgl. *Hardes* (1988), S. 61 ff., *Franz* (1987), S. 7 ff.

¹⁴ Für den Arbeitsmarkt vgl. z. B. *Bombach* (1986), *HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung* (1988), S. 56 f.

¹⁵ Vgl. *Donges et al.* (1988), S. 75 ff. und *Franz* (1987), S. 17 f.

¹⁶ Vgl. *Donges et al.* (1988), S. 86 ff. und 145 ff.

¹⁷ Vgl. *Ehrlicher* (1980).

getdefizite absorbiert wurde, haben viele Notenbanken (insbesondere die der USA und Großbritanniens) einen eher restriktiven Kurs verfolgt.

Fünftens schließlich hat sich seit Anfang der 70er Jahre die Unsicherheit hinsichtlich der weltwirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Rahmen-daten wesentlich erhöht. Addiert man beispielsweise die jährlichen Schwankungen verschiedener Indikatoren der Rahmendaten (Ölpreise; Außenwert, Zinsen, Geldmenge, Welthandel, Exportvolumen und konjunkturelle Impulse der öffentlichen Haushalte) zu einem Gesamt-Schwan-kungsmaß, so zeigt diese Größe für den Zeitraum 1973 - 85 gegenüber den 60er Jahren eine annähernde Verdopplung der Ausschläge. Andere Indika-toren – wie das Ifo-Geschäftsklima, die Differenz zwischen Beurteilung der Auftragslage und tatsächlichem Auftragsbestand oder die Differenz zwi-schen Nettoinvestitionsrate und relativem Kapitalertragswert – deuten dar-auf hin, daß derartige Risiken von den Unternehmen seit einiger Zeit auch sehr viel intensiver wahrgenommen werden als etwa in den 60er Jahren.

Aber nicht nur auf der Angebots-, sondern auch auf der Nachfrageseite wurde die Wachstumsdynamik in den 70er und 80er Jahren gedämpft. Der „Rekonstruktionsschub“, der nach dem Kriege zunächst für einen kräftigen Nachfragesog geführt hatte, lief in den 60er Jahren aus. Insbesondere der Wohnungsbau wandelte sich von einem wichtigen Wachstumsträger zu einem dämpfenden Faktor: Schon ohne Multiplikatoreffekte verringerte die unterproportionale Entwicklung des Wohnungsbaus das BSP-Wachstum 1973 - 86 um etwa 0,3 Prozentpunkte pro Jahr. Hinzu kam in den 80er Jah-ren der Rückgang der öffentlichen Investitionen, der rechnerisch nochmals zu einem jährlichen Wachstumsverlust von fast 0,2 Prozentpunkten führte. Rechnet man die im Bausektor besonders hohen Multiplikatoreffekte hinzu, so könnte man unter sonst gleichen Bedingungen nahezu 1 v.H. des BSP-Wachstumsrückgangs auf die Entwicklung dieser Aggregate zurückführen.

Hinzu kam, daß die aus anderen Gründen durchaus angezeigte Rückfüh-rung der Staatsdefizite seit 1981/82 auch die staatliche Konsumnachfrage dämpfte. Für die nächsten Jahre ist – nicht zuletzt wegen der geplanten Steuerreform – mit einer weiteren Reduzierung der staatlichen Realausga-benquote zu rechnen.

Beim privaten Verbrauch kann von einer generellen Sättigung sicherlich keine Rede sein. Auch hier gibt es aber eine Reihe dämpfender Einflüsse, wie die rückläufige Bevölkerung, die Unsicherheit über die Beschäftigungsent-wicklung und das seit 1982 zu beobachtende Zurückbleiben der Arbeitneh-mereinkommen hinter der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwick-lung. Vor allem sind die Unsicherheiten über die weitere Konsumentwick-

lung gestiegen, weil der Anteil des disponiblen Einkommens größer geworden ist, die Ersatzbeschaffung an Bedeutung gewonnen hat und die Altersstruktur der Bevölkerung vor gravierenden Umschichtungen steht.

Kontraktive Nachfragewirkungen gehen schließlich seit einiger Zeit auch vom Außenhandel aus. Die augenblickliche Belebung der Auslandsnachfrage sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß die internationalen Handelsungleichgewichte noch erhebliche Anpassungen verlangen. Da aus bundesdeutscher Sicht die Anpassung über eine hinreichende Belebung der Binnennachfrage kaum gelingen dürfte, ist wohl eher mit weiteren Wechselkurskorrekturen und/oder, bei forcierter Haushaltskonsolidierung nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen, einer deutlichen Konjunkturabschwächung in den USA zu rechnen. In beiden Fällen würde das Wachstum in der Bundesrepublik auch weiterhin vom Außenhandel her gedämpft.

Natürlich führen all diese Entwicklungen nicht notwendigerweise zu einem gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangel. Bei hinreichender Flexibilität der nominellen Güter- und Faktorpreise könnte sich über Preis- und parallele Lohnsenkungen der Absatz grundsätzlich wieder beleben. Diese Flexibilität ist aber weder gegeben noch in der Praxis erreichbar. Mindestens ebenso bedeutsam ist zudem etwas anderes: Selbst bei derartig flexiblen Preisen würden Absatzschränken bestehen bleiben. Denn zum einen haben sich die Unsicherheiten und damit die Investitionsrisiken aus den genannten Gründen strukturell erhöht, und zum zweiten hat sich mit der Dauer der Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit, wie schon angedeutet, die Wachstumsschwäche auch „verhärtet“. Unternehmer und Haushalte haben ihre Erwartungen nach unten angepaßt, die hohe Dauerarbeitslosigkeit hat bei Teilen der Betroffenen zu Dequalifizierung und Demotivierung geführt¹⁸. Ferner hat die Wachstumsschwäche den Strukturwandel und den investitionsgebundenen technischen Fortschritt verlangsamt, so daß auch von hierher die Wachstumsschwäche nochmals verfestigt wird.

Diese Andeutungen – obwohl alles andere als vollständig – sollten deutlich gemacht haben, daß die gegenwärtige Wachstumsschwäche vielfältige angebots- wie nachfrageseitige, nationale wie weltweite, primäre und induzierte Ursachen hat. Bezogen auf das für das Wachstum so entscheidende Investitionskalkül haben die skizzierten Veränderungen bewirkt, daß die relative Rentabilität von Sachinvestitionen trotz der Verbesserung nach 1982 noch immer unter dem längerfristigen Durchschnitt liegt¹⁹; zugleich

¹⁸ Vgl. Gerfin (1987), S. 743 f.

¹⁹ Vgl. z.B. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1987), Bd. 6, S. 158.

haben sie die Investitionsrisiken – und damit die geforderte Risikoprämie – erhöht. Dies gilt offenbar nicht nur im intertemporalen, sondern auch im internationalen Vergleich. Denn daß die Bundesrepublik als Zielland ausländischer Direktinvestitionen in den letzten Jahren so ungünstig abschnitt²⁰, ist nicht nur Folge veränderter Wechselkursrelationen, sondern auch einer ungünstigeren Einschätzung der Investitionsbedingungen in der Bundesrepublik. Dabei spielen, wie aus entsprechenden Befragungen hervorgeht, wiederum sowohl angebotsseitige Faktoren (wie höhere Lohnstückkosten und Unternehmenssteuern sowie eine höhere Regulierungsdichte) als auch nachfrageseitige Faktoren (nämlich Skepsis hinsichtlich der zukünftigen Absatzmöglichkeiten in der Bundesrepublik) eine Rolle²¹.

III. Folgerungen für die Wachstumspolitik

Welche Konsequenzen ergeben sich nun aus dieser Diagnose der anhaltenden Wachstumsschwäche für deren wirtschaftspolitische Therapie? Als Leitgedanken einer wirksamen Politik der Wachstumsförderung lassen sich aus dem Obigen zunächst folgende Grundsätze ableiten:

- Die Wachstumspolitik muß gleichermaßen den angebots- wie nachfrageseitigen Hemmnissen Rechnung tragen²². Eine ausschließlich angebotsorientierte Politik wäre von begrenzter Wirksamkeit, da die entsprechenden Maßnahmen Zeit benötigen und häufig erst längerfristig greifen²³. Insbesondere unter den gegenwärtigen Bedingungen, wo sich die Wachstumsschwäche auch nachfrageseitig – über bereits wirksame und für die Zukunft erwartete Nachfragebegrenzungen – „verhärtet“ hat, empfiehlt sich daher eine Flankierung angebotsseitiger Maßnahmen durch eine globale Politik der Nachfragestützung. Umgekehrt würde eine allein auf Nachfragestimulierung setzende Politik rasch an Inflationsgrenzen stoßen.
- Die Politik muß auf die Reduzierung globaler, nicht-unternehmens- und marktspezifischer Investitionsrisiken abzielen. Dazu gehört vor allem, daß sie langfristig angelegt und damit für die Privaten kalkulierbar und verlässlich ist²⁴. Dies bedeutet beispielsweise für die Finanzpolitik, daß

²⁰ Gemessen an den von Ausländern im Inland getätigten Direktinvestitionen pro Kopf der Bevölkerung lag die Bundesrepublik 1980 - 85 unter den westlichen Industrieländern erst an neunter Stelle.

²¹ Vgl. z.B. *Industriemagazin* (1987).

²² *Blanchard* u. a. (1986) sprechen hier vom „two-handed approach“.

²³ Siehe auch *Landmann* (1987), S. 14 f.

²⁴ Diese These ist durchaus mit der Existenz rationaler oder „semirationaler“ Erwartungen vereinbar. Vgl. hierzu auch *Fuhrmann* (1988).

eine konsistente längerfristige Konzeption für den Staatsanteil, die Budgetstruktur und die Kreditfinanzierungsquote vorgelegt und diese dann auch eingehalten wird. Eine derartige Konzeption, die auf Stetigkeit im Trend abzielt, läßt durchaus Raum für diskretionäre konjunkturpolitische Maßnahmen; damit diese wirklich stabilisierend auf die privaten Erwartungen wirken, sollten sie freilich auf gravierende Störungen des Konjunkturverlaufs beschränkt bleiben und den Anforderungen an eine effiziente Ausgestaltung Rechnung tragen²⁵. Zu einer Politik der Erwartungsstabilisierung und Risikobegrenzung gehört aber beispielsweise auch, daß die Unternehmensbesteuerung in allokatonspolitisch vertretbarem Umfang zur Verringerung der Investitionsrisiken beiträgt. Wichtiges Element einer solchen Politik muß schließlich das Bemühen um den sozialen Konsens sein, der Arbeits- und Verteilungskämpfe in Grenzen hält und Voraussetzung einer verlässlichen Unternehmens- und Investitionsplanung ist.

- Da im Rahmen einer wirksamen Wachstumspolitik verschiedene Politikbereiche – vor allem die Geld-, Finanz-, Lohn-, Arbeitszeit- und Sozialpolitik – ineinandergreifen müssen, bedarf es der Abstimmung dieser Bereiche²⁶. So würde insbesondere eine Lohnpolitik, die auf annähernde Kostenniveauekonstanz abzielt oder sogar durch Ertragsbeteiligungskomponenten gewinnstabilisierend wirkt, den Spielraum für eine nachfragestützende Geld- und Fiskalpolitik wesentlich verbreitern. Darüber hinaus würden im Rahmen einer kooperativen Lösung die Chancen dafür erhöht, daß Einzelgruppen auf effizienzmindernde Privilegien (wie Wettbewerbsbeschränkungen, Ausnahmeregelungen, Subventionen usw.) verzichten.

Ähnliches gilt auf internationaler Ebene: Hier besteht der Abstimmungsbedarf letztlich darin, daß die einzelnen (und vor allem die großen) Länder Strategien verfolgen, die größere Leistungs- und Kapitalbilanzungleichgewichte gar nicht entstehen oder aber zu deren „geordnetem“ Abbau beitragen.

Welche konkreten Folgerungen ergeben sich nun aus diesen allgemeinen „Leitsätzen“ für die einzelnen Träger der Wachstumspolitik? Bieten die verfügbaren Handlungsspielräume Chancen, die Wachstumsschwäche bald zu überwinden, oder überwiegen die Beschränkungen?

Bevor konkreter auf die Handlungsmöglichkeiten der Politikbereiche und die dort bestehenden politischen Hemmnisse eingegangen wird, ist jedoch auf zwei grundsätzlichere Restriktionen einer wirksamen Wachs-

²⁵ Vgl. dazu im einzelnen *Leibinger* (1985), S. 74 ff.

²⁶ Vgl. *Nowotny* (1986).

tumspolitik hinzuweisen. Zum einen sind einige der oben beschriebenen wachstumsdämpfenden Entwicklungen das Ergebnis veränderter „exogener“ Bedingungen, die sich einer politischen Beeinflussung in starkem Maße entziehen. Hierzu zählen insbesondere das Auslaufen der erwähnten Rekonstruktionsimpulse, die „autonome“ Komponente in der Abschwächung des technischen Fortschritts und der Rückgang der Bevölkerung. Vielleicht noch wichtiger aber sind jene Veränderungen, die aus dem wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß heraus, insbesondere aus dem Anstieg des Einkommens- und Versorgungsniveaus, resultieren. Die zunehmende Sättigung im Bereich des Wohnungsbaus oder das gestiegene Gewicht des frei disponiblen Einkommens mit der Folge konjunkturelastischerer Konsumausgaben gehören dazu. Aber auch die skizzierten „Verkrustungen“ auf den Güter- und Faktormärkten – also die gesunkene Flexibilität der Güter- und Faktorpreise und die vermehrte Regulierung unternehmerischer Entscheidungsprozesse – resultieren ja zumindest teilweise aus Veränderungen in den sozialen Zielhierarchien: Mit zunehmendem Wohlstand gewinnen Bedürfnisse wie soziale Gerechtigkeit, Absicherung gegen soziale Notlagen, Mitbestimmung am Arbeitsplatz, Begrenzung der Arbeitszeiten usw. an Gewicht. Die wirtschaftspolitische Einflußnahme auf derartige Präferenzveränderungen ist nicht nur schwierig, sondern aus wohlfahrtstheoretischer Sicht auch nur begrenzt legitimierbar.

Nach dieser generellen Vorbemerkung nun zunächst zur Geldpolitik: Ihre wachstumspolitische Aufgabe besteht – knapp formuliert – darin, die Zinsen zurückzuführen, ohne höhere Inflationserwartungen zu erzeugen (denn nur so kann sie den Realzins senken). Wesentlichen Spielraum hat sie hierbei gegenwärtig allerdings nicht. Eine weitere Senkung der Notenbankzinsen würde die Kapitalmarktzinsen vermutlich, wenn überhaupt, nur wenig drücken. An den Märkten würde ein expansiverer Kurs der Geldpolitik gerade gegenwärtig, wo die Inflationsängste weltweit wieder zunehmen, als Signal zu erwartender Preissteigerungen interpretiert. Dies und die bei höherer Inflation entstehende Abwertungstendenz würde Anleger dazu bewegen, sich noch verstärkt ausländischen Märkten zuzuwenden, so daß der Kapitalmarktzins sogar steigen könnte. Die Bundesbank ist daher gut beraten, wenn sie ihre mittlere Linie – Befriedigung der gestiegenen Liquiditätspräferenz bei allmählicher Rückführung der Geldmengenexpansion an den Potentialpfad – fortsetzt. Wenig erfolgversprechend erscheint auch der Versuch der deutschen und anderen Notenbanken, den Dollarkurs mehr als nur sehr kurzfristig zu stabilisieren. Da die Marktteilnehmer wissen, daß eine derartige Stabilisierung bei anhaltend hohen Handelsungleichgewichten ohnehin nur begrenzt möglich ist, leistet eine solche Strategie keinen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Erwartungen. Wenn aber – und

dies hängt auch wesentlich vom wirtschaftspolitischen Kurs der großen Industrieländer ab – weitere Wechselkursanpassungen auf Sicht unvermeidlich sein sollten, wäre es für die notwendige mittelfristige Stabilisierung der Erwartungen vermutlich hilfreicher, wenn der Dollarkurs schon jetzt, und möglicherweise unter kurzfristigem overshooting, den Marktkräften überlassen würde²⁷.

Dies bedeutet, daß von der Geldpolitik gegenwärtig kein wesentlicher zusätzlicher Wachstumsbeitrag erwartet werden kann. Immerhin kann sie allerdings stabilisierend auf die Erwartungen wirken, indem sie abrupte Restriktionsmaßnahmen zur Begrenzung der Geldmengenexpansion vermeidet.

Die Finanzpolitik steht angesichts der beschriebenen Wachstumshemmnisse vor einer doppelten Aufgabe: Sie muß zum einen wegen des anhaltenden außenwirtschaftlichen Anpassungsdrucks und der nur mäßigen Dynamik der Binnennachfrage expansive Nachfrageimpulse auslösen, und sie muß zum zweiten durch Umschichtungen innerhalb des Budgets angebotsseitige Anreize zu rascherem Strukturwandel und höherer Investitionstätigkeit schaffen. Aber auch hier ist der Spielraum begrenzt.

Zunächst einige Bemerkungen zum erwünschten und möglichen Expansionsgrad der Finanzpolitik. Wichtig ist zunächst, daß die Aufgabe der Nachfragestützung momentan nicht darin besteht, einer kumulativen konjunkturellen Abwärtsbewegung entgegenzuwirken. Die Gefahr einer derartigen Rezession besteht nach Lage der Dinge kurzfristig nicht; für 1989/90 ist sie zwar nicht auszuschließen, durch die hier diskutierten Maßnahmen kann sie jedoch begrenzt werden. Denn das mittelfristige Rezessionsrisiko resultiert nicht aus der endogenen Konjunkturmechanik, sondern aus exogenen Störungen, insbesondere aus den anhaltenden Außenhandelsungleichgewichten und den damit verbundenen Gefahren für den deutschen Export, aber auch aus den erkennbaren Inkonsistenzen im mittelfristigen Kurs der Finanzpolitik und der Inflationsbeschleunigung in den USA mit der möglichen Folge geldpolitischer Restriktionsmaßnahmen.

Notwendig ist also ein auf mehrere Jahre angelegter expansiver finanzpolitischer Kurs zur Kräftigung der Binnennachfrage. Was die Höhe der Nachfrageimpulse (1986 - 90 kumuliert rd. 25 Mrd. DM²⁸) und der damit verbun-

²⁷ Die Produktions- und Investitionsplanung der Unternehmen wird ohnehin weniger von kurzfristigen Fluktuationen der Wechselkurse als mehr durch Unsicherheiten über die Dauer einer bestimmten Auf- oder Abwertungstendenz tangiert. Vgl. *Herrmann* (1988), S. 9f.

²⁸ Impulse ermittelt aus dem Vergleich der tatsächlichen Finanzierungssalden mit jenen Salden, die sich bei Fortschreibung der Ausgaben und Einnahmen des Vorjah-

denen Neuverschuldung angeht, schöpft die Bundesregierung ihren expansiven Handlungsspielraum bereits weitgehend aus. Zwar sind die Grenzen der öffentlichen Verschuldung nicht exakt bestimmbar; gewisse Hinweise auf kritische Größenordnungen der Defizite lassen sich gleichwohl geben. Selbst bei stabiler Konjunktur und Realisierung der geplanten Verbrauchsteuererhöhungen zeichnet sich bis 1990 ein Anstieg des Budgetdefizits auf mindestens 70 Mrd. DM ab. So erwünscht die entsprechenden Nachfrageimpulse unter den gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen sind, so ist doch zu bedenken, daß der überwiegende Teil dieses Defizits als dauerhaft angelegt, also strukturell bedingt anzusehen ist. Geht man entsprechend den vorliegenden Modellrechnungen davon aus, daß sich kaum mehr als ein Drittel bis maximal die Hälfte der steuerreformbedingten Defizite selbst finanzieren²⁹, würden sich bei realistischen Annahmen über die weitere Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in den Jahren 1991/92 strukturelle Defizite in Höhe von 55 - 60 Mrd. DM ergeben. Damit sind für die kommenden Jahre entweder kräftige Konsolidierungsmaßnahmen oder – wenn auf diese verzichtet wird – ein weiterer Anstieg der Zinsbelastung³⁰ und eine entsprechende Einengung des öffentlichen Ausgaben- und insbesondere Investitionsspielraums vorprogrammiert. Zugleich werden aber auch die Erwartungen der Privaten tangiert: Da hohe strukturelle Defizite den zukünftigen konjunkturpolitischen Handlungsspielraum des Staates verringern und den Kapitalmarkt für längere Zeit belasten, erhöhen sie tendenziell die Unsicherheit über die Konjunktur- und Zinsentwicklung. Verunsichernd wirkt auch, daß nicht nur über das Ob, sondern auch das Wann und Wie eines zukünftigen Defizitabbaus Unklarheit herrscht. Das klassische Äquivalenz-Argument, wonach die Individuen die zukünftigen Zins-, Tilgungs- oder Konsolidierungslasten vollständig antizipierten und die Kreditfinanzierung daher die gleichen Wirkungen wie eine Steuerfinanzierung hätte, ist ja gerade wegen der mangelnden Voraussicht über die Art und Weise der künftigen Lastverteilung unrealistisch³¹. Die Unsicherheit über diese Zukunftslasten kann daher zwar unter bestimmten Bedingungen die Vorteilhaftigkeit der Kredit- gegenüber der Steuerfinanzierung begründen; sie setzt der Verschuldungshöhe jedoch zugleich Grenzen, weil mit steigendem künftigen Schuldendienst- bzw. Konsolidierungsbedarf die Wahrscheinlichkeit schon bald eintretender und für den Einzelnen spürbarer

res entsprechend der Wachstumsrate des nominellen Produktionspotentials ergeben würden.

²⁹ Vgl. *Fritzsche* u. a. (1987), S. 236 f.

³⁰ Der Anteil der Zinszahlungen an den Ausgaben dürfte sich damit von heute rd. 9 auf über 10 v. H. Anfang der 90er Jahre erhöhen.

³¹ Vgl. dazu *Musgrave* (1985), S. 24 f. und *Feldstein* (1988).

Belastungen steigt. Gegenwärtig gibt es für ein solches erwartungsbedingtes Crowding-out am Kapitalmarkt zwar ebenso wenig Hinweise wie für ein zinsbedingtes Crowding-out. Die wachsende Nervosität, mit der die Anleger den Kurs der Finanzpolitik und die Anpassungen der mittelfristigen Defizitprojektionen verfolgen, sollte aber doch zur Vorsicht mahnen. Insofern scheint für eine weitere Aufstockung der öffentlichen Neuverschuldung in der Tat wohl nur wenig Spielraum zu bestehen.

Es spricht allerdings einiges dafür, daß die von der Bundesregierung anvisierten Nachfrageimpulse hätten effizienter ausgestaltet und „getimt“ werden können. Die Steuerreform bringt zwar steuersystematisch in weiten Teilen Verbesserungen. Aus wachstumspolitischer Sicht ist diese Reform indessen, gemessen am fiskalischen Aufwand, wenig effizient. Statt einer breit gestreuten Entlastung mittlerer und höherer Einkommen³² wären gezielte Entlastungen bei den Unternehmenssteuern (insbesondere bei den Investitionen) wirkungsvoller und fiskalisch billiger gewesen. Die erheblichen Steuerausfälle in den kommunalen Haushalten – bei gleichzeitig kräftig gestiegenen Sozialhilfeausgaben – führen zudem dazu, daß die öffentlichen Investitionen weiter reduziert und dadurch die Erholung der Bauwirtschaft gebremst wird. Überhaupt wäre es angesichts der oben skizzierten Ursachen der Wachstumsschwäche sinnvoller gewesen, nur einen Teil des Finanzierungsspielraums für Steuerentlastungen zu nutzen; eine kreditfinanzierte Aufstockung der öffentlichen Investitionen in Engpaßbereichen wie Umweltschutz und Verkehr³³ hätte angesichts der Auslastungsprobleme im Bausektor und der hier besonders hohen Multiplikatoreffekte vermutlich höhere Wachstumseffekte gehabt und sich damit zugleich in höherem Maße selbstfinanziert.

Als Handikap erweist sich darüber hinaus aber auch das Timing der Steuersenkungen: dies nicht nur wegen der stufenweisen und damit für die Einzelnen weniger transparenten, weniger spürbaren und somit wohl auch weniger wachstumswirksamen Entlastungen. Problematisch ist auch, daß die umfangreichste Reformstufe erst 1990 und nicht schon 1989 – also dem Jahr, in dem von der Außenwirtschaft verstärkt restriktive Impulse drohen – in Kraft tritt. Aus demselben Grund sollten auch die für 1989 angekündigten Verbrauchsteuer- und sonstigen Abgabenerhöhungen verschoben werden, bis sich der Wachstumspfad wieder gekräftigt hat. Bliebe es beim

³² Auf das obere Fünftel der Einkommensbezieher entfallen fast 60 v.H. der Einkommensteuersenkungen. Vgl. zu den Verteilungswirkungen der für 1990 geplanten Steuerrechtsänderungen *Vesper* (1988), S. 329.

³³ Vgl. *Deutsches Institut für Urbanistik* (Hrsg., 1987) und, speziell für den Bereich Umweltschutz, *Klemmer* (1987).

steuerpolitischen „Fahrplan“ der Bundesregierung, würden 1989 von den öffentlichen Haushalten restriktive Nachfrageimpulse in Höhe von über 15 Mrd. DM ausgehen.

Freilich sind derartige Korrekturen am gegenwärtigen finanzpolitischen Kurs wohl kaum mehr möglich, wenn die Bundesregierung nicht ihre Glaubwürdigkeit verlieren will. Damit aber sind auch von der Finanzpolitik nur begrenzte (wenngleich per saldo sicherlich noch positive) globale Wachstumsimpulse zu erwarten. Unter diesen Bedingungen ist es daher um so wichtiger, den qualitativen Aspekten der Budgetpolitik, also der Gestaltung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur, verstärkte Bedeutung zuzumessen.

Auf Seiten der Ausgabenstruktur ist die wachstumspolitisch angezeigte Umstrukturierung von den (Erhaltungs-)Subventionen hin zu investiven Ausgaben im weitesten Sinne bisher kaum vorangekommen. Der Anteil der Subventionen am Budget stagniert (in der unvollständigen Abgrenzung der Subventionsberichte) bei gut 12 v.H. Er ist damit, wie auch der Anteil der Zinszahlungen (9 v.H.), inzwischen deutlich höher als die staatliche Investitionsquote (gut 7 v.H.). Vom gesamten Subventionsvolumen (in der Abgrenzung der Institute: 120 - 130 Mrd. DM) entfielen 1984 allein über 30 Mrd. DM auf Erhaltungssubventionen für strukturschwache Industriezweige, 18 Mrd. DM auf die Landwirtschaft und mindestens 15 Mrd. DM auf den Wohnungsbau³⁴. In all diesen Bereichen sind allmähliche, aber konsequente Kürzungen des Subventionsvolumens ohne Effizienzverluste, zum Teil sogar mit Effizienzgewinnen möglich; insbesondere ist hier auch an die Umstellung von Preissubventionen und Objektförderungen hin zu subjektbezogenen Einkommenstransfers zu denken. Die frei werdenden Mittel könnten für zusätzliche Investitionen etwa im Bereich der beruflichen Qualifizierung³⁵, der technischen Infrastruktur, des Umweltschutzes oder des Verkehrs genutzt werden. Auch beim Subventionsabbau liegen die Restriktionen freilich im politischen Entscheidungsprozeß. Immerhin zeigen die Erfahrungen anderer Länder aber, daß mehr Entschlossenheit auf diesem Gebiet per saldo keineswegs zum Verlust von Wählerstimmen führen muß.

Auf der Einnahmenseite ist vor allem an Umgestaltungen im Steuersystem zu denken. Wir wissen zwar aus verschiedenen Studien, daß die

³⁴ In einer umfassenderen Abgrenzung beliefen sich die Steuervergünstigungen für den Wohnungsbau 1984 auf 30 - 35 Mrd. DM. Vgl. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (1988), S. 23.

³⁵ Prüfenswert ist beispielsweise der Vorschlag *Mitschkes* (1988, S. 60), Bildungs- (und Weiterbildungs-) Investitionen von Arbeitnehmern in höherem Maße steuermindernd anzurechnen.

Besteuerung im Rahmen der Investitionsdeterminanten eher von nachrangiger Bedeutung ist³⁶. Gewisse Anreize für die private Investitionstätigkeit sind gleichwohl möglich. Drei Ansatzpunkte sind hier insbesondere zu nennen: erstens die weitere Reduktion der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, zweitens die Entlastung der Ersparnis und der Investitionstätigkeit durch eine Verlagerung des Steueraufkommens von den direkten zu den indirekten Steuern und drittens der Abbau speziell der ertragsunabhängigen Steuern. Die beiden erstgenannten Strategien wirken wachstumsfördernd, weil sie die mit einer progressiven Einkommensteuer verbundenen allokativen Verzerrungen (die sogenannte „tax burden“) vermindern. Einerseits würde die Ersparnis tendenziell steigen und damit der Zinssatz sinken, andererseits würde die niedrigere Grenzbelastung der Einkommen und Gewinne die Nettorendite erhöhen und in einigen Einkommensgruppen zu einer gewissen Ausweitung des Arbeitsangebots führen. Zumindest mit den ersten zwei Effekten würde ja zwei durchaus gewichtigen Ursachen der heutigen Wachstumsschwäche – dem hohen Realzins und der noch immer unzureichenden Rentabilität – Rechnung getragen. Zudem hat sich hier, angesichts der in fast allen westlichen Industriestaaten vorgenommenen Entlastungen bei den Unternehmenssteuern, für die Bundesrepublik ein gewisser Nachholbedarf aufgestaut. Denn der sogenannte „Wettbewerb der Steuersysteme“ (insbesondere der Wettbewerb der Unternehmenssteuersysteme) um die Ansiedlung internationaler Direktinvestitionen ist aufgrund enger verflochtener Märkte und zunehmender Weltmarktorientierung der Unternehmen zweifellos stärker geworden.

Aber auch bei derartigen steuerlichen Maßnahmen ergeben sich politische Restriktionen: Denn die skizzierten Maßnahmen werden in der politischen Diskussion häufig als Umverteilung zugunsten höherer Einkommen interpretiert. Was die Verlagerung zu den indirekten Steuern betrifft, ist dies sicherlich richtig, da deren regressive Verteilungswirkungen durch differenzierte Steuersätze kaum aufzufangen sind. Die anderen genannten Vorschläge sind hingegen annähernd verteilungsneutral realisierbar, wenn bei der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen Tatbestände wie Wertzuwächse, Sondervergünstigungen für bestimmte Wirtschaftszweige oder die vollständige Erfassung der Zinseinkünfte in den Vordergrund rücken und die ertragsunabhängige Gewerbekapital- und Betriebsvermögensteuer durch eine umfassendere kommunale Wertschöpfungsteuer ersetzt würden. In der Bundesrepublik haben derartige Steuerreformen allerdings – auch wenn sie steuersystematisch naheliegend und in ihren am Ende des Anpas-

³⁶ Vgl. z.B. *Leibfritz / Meurer* (1983), insbes. S. 17 und *Neumann* (1988), S. 27f.

sungsprozesses resultierenden Verteilungswirkungen annähernd neutral sind – besonders langwierige parteiinterne und parlamentarische Procedere zu absolvieren. Und nicht immer stehen am Ende der zahlreichen Ausschusssitzungen und Hearings vernünftige und konsistente Regelungen. Daß es auch anders geht, zeigt z. B. die Steuergesetzgebung in den USA oder Japan.

Zusammenfassend ergibt sich also für die Finanzpolitik das Fazit, daß der globale nachfragepolitische Spielraum aufgrund schuldenpolitischer Vorbelastungen und schon getroffener Entscheidungen weitgehend ausgeschöpft ist, so daß sich die Aktivitäten im wesentlichen auf „qualitative“ Anpassungen der skizzierten Art beschränken müssen. Hier bieten sich Ansatzpunkte, die in der Summe durchaus wachstumspolitische Impulse auslösen könnten, deren Verwirklichung im politischen Prozeß aber auf erhebliche Widerstände stößt und damit viel Zeit benötigt.

Nicht zuletzt auch um die Wirksamkeit der makroökonomischen Wachstumsimpulse zu erhöhen, kommt schließlich der Schaffung eines flexibleren und effizienter arbeitenden Allokationssystems sowohl auf den Güter- wie auf den Faktormärkten besondere Bedeutung zu. Hierbei sind sowohl die Tarifpartner als auch sämtliche staatlichen Träger der Wirtschaftspolitik gefordert.

Zur Steigerung der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt besteht in dreierlei Hinsicht besonderer Handlungsbedarf. Erstens gewinnt wegen der gestiegenen Kapitalintensität und der entsprechenden höheren Kapitalkosten die Verlängerung der Maschinenlaufzeiten zunehmend an Bedeutung: Verstärkte Schritte zur Flexibilisierung der Arbeitszeit können daher zur Senkung der Betriebskosten beitragen. Würde die Kapitalnutzungszeit heute wieder auf das Niveau des Jahres 1960 angehoben, wären nach Berechnungen von *Gundlach* und *Schmidt* rein rechnerisch 1,5 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze ohne vermehrten Investitionsaufwand verfügbar³⁷. Die Mehrzahl der Arbeitnehmer würde, wie wir aus Befragungen wissen, eine „geregelte“ (tariflich abgesicherte und sich innerhalb bestimmter Rahmenvorgaben haltende) Flexibilisierung begrüßen. Dennoch tun sich die Gewerkschaften in dieser Frage schwer – schwerer auch als die Arbeitnehmervertretungen in anderen Ländern³⁸. Zweitens sollte auf eine stärkere unternehmens- und ertragsbezogene Differenzierung der Löhne hingewirkt werden: Wegen der dadurch in Teilbereichen möglichen positiven Beschäftigungseffekte kann dabei im Ergebnis die gesamtwirtschaftliche Lohnquote

³⁷ Vgl. *Handelsblatt* v. 14. 6. 88.

³⁸ Siehe zuletzt beispielsweise die Tarifrunde im Textilgewerbe, wo in anderen Ländern bereits weiterreichende Flexibilisierungen vereinbart sind. Vgl. *Handelsblatt* vom 21. 6. 88, S. 1 und 4.

durchaus steigen. In Frage kommen insbesondere Tariföffnungsklauseln, die unter bestimmten Bedingungen betriebliche Lohn- und Arbeitszeitvereinbarungen zulassen, sowie der Ausbau von Gewinnbeteiligungssystemen etwa nach japanischem Vorbild³⁹. Ein dritter Schwerpunkt sollte auf der verstärkten Qualifizierung der Arbeitnehmer liegen. Insbesondere verlangen die Verschiebungen in der Altersstruktur der Erwerbstätigen mehr als bisher Anstrengungen zur beruflichen Fortbildung und in manchen Fällen auch zur Umschulung. Die erwähnten steuerlichen Anreize könnten hier durchaus einen wirksamen Beitrag leisten. Den Gewerkschaften könnte die Zustimmung zu derartigen Arbeitszeit- und Tarifreformen sicherlich erleichtert werden, wenn sich andere Politikbereiche – insbesondere die Geld- und Finanzpolitik – im Rahmen einer wiederbelebten „konzertierten Aktion“ flankierend zu einer Ausschöpfung ihres nachfragepolitischen Handlungsspielraums bereiterklären. Ermutigen sollte, daß Teile der Gewerkschaften einer begrenzten Flexibilisierung des Arbeitsmarktes heute offener als noch vor einigen Jahren gegenüberstehen. Gleichwohl sind hinsichtlich der kurz- und mittelfristigen Realisierungschancen solcher Reformen sicherlich keine allzu hohen Erwartungen angebracht.

Auf den Gütermärkten ist, wie oben angedeutet, zunächst dafür zu sorgen, daß externe Effekte (insbesondere im Bereich der Umweltbelastung) stärker in den marktlichen Allokationsmechanismus internalisiert werden, sei es (etwa in Ballungsräumen) über Zertifikatslösungen oder über Emissionssteuern. Desweiteren lassen sich, wie auch die jüngsten Strukturberichte der Institute wieder gezeigt haben, in vielen Bereichen durch Deregulierungen Effizienz- und Wachstumsgewinne erzielen. Hierbei geht es nicht nur um den erwähnten Abbau von Erhaltungssubventionen, sondern auch um die Überprüfung von Marktzugangsbeschränkungen (etwa in den Sektoren Verkehr/Nachrichten, Energie/Bergbau, Gesundheitswesen), von staatlichen Preisregulierungen und bürokratischen Hemmnissen. Ungeachtet der Notwendigkeit eines bestimmten Maßes an staatlichen Vorschriften und Genehmigungsverfahren ist z.B. kaum einzusehen, daß die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Behördenanträgen bei bestimmten Investitionsprojekten in der Bundesrepublik nicht selten ein Vielfaches der in anderen Ländern üblichen Fristen beträgt. Im Hinblick auf die Deregulierung werden hohe Erwartungen in die Verwirklichung des EG-Binnenmarkts Ende 1992 gesetzt: Tatsächlich deuten die vorliegenden Marktstudien darauf hin, daß der Abbau von Grenzformalitäten und die Liberalisierung des öffentlichen Auftrags- und Beschaffungswesens sowie der Finanzmärkte zu gewissen Effizienz- und Wachstumsgewinnen auch in der Bundesrepublik führen

³⁹ Vgl. z.B. *Hardes* (1988), S. 71f.

dürften⁴⁰. Fraglich erscheint aber auch hier, ob sich die einzelnen Staaten bereits innerhalb des gesetzten Zeitraums auf entscheidende Fortschritte einigen können.

IV. Folgerungen

Die hier vorgetragenen Überlegungen lassen uns zu einem eher ernüchternden Fazit kommen: Die Spielräume der Wachstumspolitik sind heute infolge vielfältiger Veränderungen enger geworden. Das Auslaufen des Rekonstruktionsschubs, die veränderten Einstellungen und Verhaltensweisen der Marktteilnehmer, die aktuellen wie aus früheren Phasen nachwirkenden Unzulänglichkeiten der nationalen wie internationalen Wirtschaftspolitik, die zunehmende Verhärtung der Wachstumsschwäche – all dies macht rasche Erfolge bei der Wiedergewinnung einer anhaltend höheren Wachstumsdynamik unmöglich. Die Geld- und Finanzpolitik hat nur noch geringen expansiven Handlungsspielraum, so daß sich die Wachstumspolitik verstärkt den allokatonspolitischen Aufgaben zuwenden muß. Aber obgleich es hier eine Reihe von sinnvollen Ansatzpunkten gibt, sind doch die politischen und verständlicherweise in Teilbereichen auch die gesellschaftlichen Widerstände gerade hier besonders stark. Auch sind bei derartigen Veränderungen der allokativen Rahmenbedingungen die Wirkungsverzögerungen im Wirtschaftsablauf relativ groß, so daß es eines besonders langen politischen Atems bedarf.

Damit ist die Wachstumspolitik keinesfalls ihrer Verantwortung entbunden. Im Gegenteil: Verstärkte Anstrengungen auf allen genannten Gebieten sind erforderlich. Daß sie uns in absehbarer Zeit aus dem säkularen Wachstumsband von 1 ½ bis 2 ½ % wieder herausführen, scheint indessen unwahrscheinlich. Um so mehr müssen sich die übrigen Politikbereiche – allen voran die Beschäftigungs- und Sozialpolitik – zugleich auf Lösungen verständigen, die auch bei gedämpftem wirtschaftlichen Wachstum gesellschaftlich akzeptable Ergebnisse ermöglichen. Daß derartige, auch ökonomisch effiziente Lösungen existieren, hat nicht nur die Wirtschaftstheorie, sondern längst auch die wirtschaftspolitische Praxis gezeigt.

Literatur

Blanchard, O. / Dornbusch, R. / Layard, R. (eds.): *Restoring Europe's Prosperity*, Cambridge. – Bombach, G. (1985): *Post-War Economic Growth Revisited*, Amsterdam, New York, Oxford. – Bombach, G. (1986): *Lohnniveau, Lohnstrukturen und*

⁴⁰ Siehe z.B. Cecchini (1988).

Beschäftigung, in: List Forum, Bd. 13, Heft 5, S. 287 - 318. – Bruno, M. (1986): Aggregate Supply and Demand Factors in OECD Employment: An Update, in: *Economica*, Vol. 53, Supplement, pp. S35 - S52. – Cecchini, P. (1988): Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden. – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 1987): Kommunalen Investitionsbedarf in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Sonderband. – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1988): Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum, in: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Bonn, S. 1 - 38. – Donges, J. B. et al. (1988): Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung, Tübingen. – Ehrlicher, W. (1980): Bestimmungsgründe des Kapitalzinses, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 25. Jahr, S. 95 - 110. – Feldstein, M. (1988): The Effects of Fiscal Policies When Incomes are Uncertain: A Contradiction to Ricardian Equivalence, in: *American Economic Review*, Vol. 78, No. 1, pp. 14 - 23. – Franz, W. (1986): Arbeitslosigkeit und ihre Ursachen in der Arbeitsmarkttheorie der achtziger Jahre: Einige mikro- und makroökonomische Aspekte, in: H. J. Krupp u.a. (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg, S. 32 - 49. – Franz, W. (1987): Beschäftigungsprobleme auf Grund von Inflexibilitäten auf Arbeitsmärkten, Discussion Paper No. 340-87 des Instituts für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim. – Fritzsche, B. / Heilemann, U. / von Loeffelholz, H. D. (1987): Was bringen die Vereinbarungen zur „Großen Steuerreform“, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5, S. 230 - 239. – Fuhrmann, W. (1988): Die Theorie rationaler Erwartungen: Das Ende der Konjunkturpolitik?, in: Kredit und Kapital, Heft 1, S. 67 - 91. – Gerfin, H. (1986): Theoretische Erklärungsversuche länger anhaltender Beschäftigungsprobleme, in: H.-J. Krupp u.a. (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg, S. 12 - 31. – Gerfin, H. (1987): Die Bundesrepublik Deutschland in und nach der weltweiten Stagnationsperiode, in: Technologie, Wachstum und Beschäftigung. Festschrift für L. Späth, hrsg. v. R. Henn, Berlin usw., S. 737 - 756. – Harges, H.-D. (1988): Vorschläge zur Differenzierung und Flexibilisierung der Löhne, in: MittAB, Heft 1, S. 52 - 73. – Herrmann, A. (1988): Wechselkursrisiko und Unternehmensverhalten, in: Ifo-Schnelldienst, Heft 12, S. 7 - 19. – Horn, G. / Möller, J. (1985): Keynesianische oder klassische Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland?, in: Ifo-Studien, Heft 3. – HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (1988): Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Zusammenfassung, in: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Analysen der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Bonn. – Industriemagazin (1987): Wenn das Klima stimmt. Investieren im Ausland, in: Industriemagazin, Nr. 7, S. 135 - 139. – Klemmer, P. (1987): Umweltschutz und Bautätigkeit – Erste Erfahrungen und Zukunftsperspektiven, in: Ifo-Schnelldienst, Heft 20, S. 21 - 27. – Landmann, O. (1987): Institutionelle Innovationen zur Beschäftigungssteigerung, Beitrag zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1987 („Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften“). – Leibfritz, W. / Meurer, C. (1983): Internationaler Vergleich der steuerlichen Investitionsförderung: Bundesrepublik Deutschland liegt ungünstig, in: Ifo-Schnelldienst, Heft 22, S. 3 - 23. – Leibinger, H.-B. (1985): Fiskalpolitik unter veränderten Rahmenbedingungen, Berlin. – Maddison, A. (1987): Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXV, June, pp. 649 - 698. – Matthews, R. C. O. (ed., 1982): Slower Growth in the Western World, London. – Mitschke, J. (1988): Steuerkraft im Konsum, in: Wirtschaftswoche, Nr. 7, S. 68 - 72. – Musgrave, R. A. (1985): The Changing Image of Fiscal Policy, in: W.

Gebauer (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und monetäre Ökonomie, Festschrift für Karl Häuser, Frankfurt, S. 19 - 28. – Neumann, F. (1988): Einflußfaktoren für die Investitionstätigkeit 1987/88, in: Ifo-Schnelldienst, Heft 8, S. 27f. – Nowotny, E. (1986): Möglichkeiten einer effizienteren Abstimmung zwischen Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik, in: H.-J. Krupp u.a. (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg, S. 218 - 234. – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1988): Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Bd. 1 - 6, Essen. – Rohwer, B. (1988): Konjunktur und Wachstum. Theorie und Empirie der Produktionsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1950, Berlin. – Vesper, D. (1988): Die Steuerreform wirft ihre Schatten voraus. Perspektiven der Finanzpolitik bis 1990, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 25, S. 321 - 330.

Zusammenfassung

Möglichkeiten und Grenzen der Wachstumspolitik

Die Spielräume der Wachstumspolitik sind heute infolge vielfältiger Veränderungen enger geworden. Die Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik Deutschland ist zu einem Teil das Ergebnis veränderter „exogener“ Bedingungen, die sich einer politischen Beeinflussung in starkem Maße entziehen. Desweiteren resultieren wachstumsdämpfende Effekte auch aus Verschiebungen in den gesellschaftlichen Präferenzstrukturen, deren wirtschaftspolitische Beeinflussung nicht nur schwierig, sondern aus wohlfahrtstheoretischer Sicht auch nur sehr bedingt legitimierbar ist. Aber auch dort, wo die Wachstumspolitik grundsätzlich über wirksame Instrumente verfügt, ist der Handlungsspielraum begrenzt: Geld- und Finanzpolitik haben – im Falle der Finanzpolitik infolge selbstverschuldeter Fehlsteuerungen – nur noch geringen expansiven Handlungsspielraum. Gefordert ist damit vor allem die Allokationspolitik. Hier bietet sich zwar mit der Umschichtung der staatlichen Ausgaben von den Subventionen hin zu öffentlichen Investitionen in Engpaßbereichen, der Reform der Unternehmensbesteuerung und der Flexibilisierung der Güter- und Arbeitsmärkte eine ganze Reihe von sinnvollen Ansatzpunkten. Gerade hier sind jedoch die politischen und verständlicherweise in Teilbereichen auch die gesellschaftlichen Widerstände besonders stark. Zudem sind bei derartigen Veränderungen der allokativen Rahmenbedingungen die Wirkungsverzögerungen im Wirtschaftsablauf relativ groß, so daß es eines besonders langen politischen Atems bedarf. Insgesamt sind daher die Chancen, daß die Wachstumspolitik zu einer deutlichen und anhaltenden Beschleunigung des Wachstumstempos in der Bundesrepublik beitragen könnte, als recht begrenzt einzuschätzen.

Summary

Growth Policy Opportunities and Limits

The scope for growth policy action has contracted to date as a result of a variety of changes. The growth weakness in the Federal Republic of Germany is to be explained, in part, by changes "exogenous" conditions that are, to a large extent, not subject to political influence. Another source of growth-dampening effects are change in the

structure of social preferences that are not only difficult to influence by economic policy instruments, but are, moreover, justifiable in welfare theory terms to a very limited extent only. However, even where growth policy is, as a matter of principle, in a position to avail itself of effective instruments, the scope for action is limited: in monetary and financial policies, the scope for expansionary action has narrowed as a result of mismanagement by financial policy-makers. Consequently, there is a demand mainly for allocation policy. Although this offers a variety of meaningful policy options as a result of shifts in government spending away from subsidies toward public investment in areas suffering from bottlenecks, of reforming corporate taxation and of increasing the flexibility of goods markets and the labour market, these are precisely the fields in which the political and – understandably in some subareas – the social resistance is especially strong. Moreover, such changes in allocative framework conditions mean delays in the economic process that are relatively long so that policy-makers must be particularly long-winded. Overall, the chances that growth policy is in a position to contribute to a noticeable acceleration of the pace of growth in the Federal Republic of Germany must be considered to be fairly limited.

Résumé

Possibilités et limites de la politique de croissance

Les marges de la politique de croissance sont aujourd'hui plus étroites à cause de multiples changements. Les faiblesses de la croissance en République fédérale d'Allemagne résultent d'une part de conditions „exogènes“ modifiées qui se soustraient largement à une influence politique. D'autre part, la croissance est ralentie suite à des déplacements dans les structures sociales des préférences, dont l'influence politique économique est difficile et, au surplus, très peu légitimable d'un point de vue théorique social. Mais, même là où la politique de croissance dispose en principe d'instruments efficaces, la marge d'action est limitée: les politiques monétaire et financière – dans le cas de la politique financière, suite à sa mauvaise gestion dont elle est seule responsable – n'ont plus qu'une faible marge d'action expansive. C'est donc avant tout à la politique d'allocation d'agir. Une série de mesures utiles s'offrent certes ici: restructuration des dépenses publiques sous forme de subventions en investissements publics dans des domaines problématiques, réforme de l'imposition des entreprises et flexibilisation des marchés des biens et du travail. Ici précisément, les oppositions politiques et – ce qui est compréhensible, dans des domaines partiels, aussi sociales sont particulièrement fortes. Au surplus, sous de pareilles modifications des conditions-cadre d'allocation, les retards dans le développement économique sont relativement importants; la politique doit donc surmonter ces difficultés à long terme. Il faut donc estimer comme assez limitées les chances que la politique de croissance puisse accroître fortement la vitesse de croissance.