

Finanzpolitische Überreaktionen gefährden Wachstum und Beschäftigung	341
Hat der frei floatende Yen-Kurs den wirtschaftspolitischen Alleingang Japans erleichtert?	349

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 30/81

Berlin

16. Juli 1981

48. Jahrgang

Finanzpolitische Überreaktionen gefährden Wachstum und Beschäftigung

Die finanzpolitischen Aktivitäten drohen in krassem Widerspruch zum Konjunkturverlauf und zur Lage auf dem Arbeitsmarkt zu geraten. Obwohl nach wie vor keine Anzeichen für eine konjunkturelle Wende erkennbar sind, im Jahresdurchschnitt über 1,2 Millionen Arbeitslose offiziell registriert sein werden und nach wie vor nicht mit einer konjunkturgerechten Geldpolitik gerechnet werden kann, konzentrieren sich die finanzpolitischen Bemühungen darauf, die ohnedies schon merklich gedrosselten Ausgabenzuwächse in den öffentlichen Haushalten weiter zu beschneiden. Das voraussichtliche Defizit von fast 70 Mrd. DM gilt als unerträglich hoch; es müsse – koste es, was es wolle – zurückgeschraubt werden. In gefährlicher Weise wird das Niveau der Neuverschuldung aus dem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang gerissen. Das Defizit wird nur als absoluter Betrag gesehen und isoliert als Ergebnis überhöhter Staatsausgaben interpretiert. Besorgniserregend an dieser Diskussion ist die Einseitigkeit der Argumentation:

- Bei der Bewertung des Defizits, insbesondere aber bei den Therapievorschlügen, wird in der Regel übersehen, daß ein Teil (schätzungsweise 20 Mrd. DM) konjunkturell verursacht ist und ohne weitreichende Schäden für die Volkswirtschaft nicht vermeidbar gewesen wäre.
- Völlig außer Acht gelassen wird der Kreislaufaspekt, daß Kürzung von Staatsausgaben auch Nachfrageentzug bedeutet, Produktion, Beschäftigung und Einkommen mindert und zu weiteren Steuerausfällen führt.

- Die Konsolidierungsdiskussion beschränkt sich einseitig auf die Ausgabenseite, obwohl die Schwierigkeiten der öffentlichen Haushalte seit 1975 vornehmlich durch das Zurückbleiben der Einnahmen verursacht worden sind.
- Bei der Umschichtungsdiskussion wird der zeitliche Aspekt vernachlässigt und übersehen, daß die durch Ausgabekürzungen bewirkten Nachfrageausfälle nicht gleichzeitig durch die beabsichtigten Ausgabenerhöhungen bei wachstumsfördernden Ausgabearten ausgeglichen werden. Eine zwischenzeitlich entstehende Nachfragerücke würde die Beschäftigungsschwierigkeiten verschärfen.

Entgegen den Erfahrungen in der jüngeren Vergangenheit scheint sich nun aber auch im politischen Raum die These durchgesetzt zu haben, staatliche Nachfragepolitik würde die gesamtwirtschaftliche Entwicklung mehr hemmen als stimulieren. Jedenfalls deuten die Zielprojektionen der Bundesregierung¹, aber auch die jüngsten Verlautbarungen des Finanzplanungsrats darauf hin, daß unter den gegebenen Bedingungen die Erfolgsaussichten einer beschäftigungssichernden Finanzpolitik als gering und ihre Kosten als zu hoch eingestuft werden.

Freilich gibt es keine eindeutigen Lösungen im Konflikt zwischen Sicherung der Beschäftigung und

¹ Vgl. Mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften 1980 bis 1984 – Konsolidierung auf Kosten der Investitionstätigkeit. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 18/1981, S. 207 ff.

Begrenzung der Staatsverschuldung. Unbestritten ist, daß das bisherige Tempo der Neuverschuldung nicht durchgehalten werden kann. Ebenso sollte aber außer Zweifel stehen, daß es sich bei der erreichten Verschuldung nicht um eine wirtschafts- und finanzpolitisch kaum noch zu bewältigende Last handelt. Absolute Bestandszahlen allein reichen nicht zur Beurteilung der Verschuldungssituation; erst in der Zusammenschau von Entwicklung des Bruttosozialprodukts, der Investitionen, der Spartätigkeit und der Zinssätze ergeben sich fundierte Anhaltspunkte. Sie besagen: Auf längere Frist — aber nicht überstürzt im konjunkturellen Tief — müssen die öffentlichen Haushalte eine Stabilisierung der Schuldenquote erreichen. Zu den objektiven Kriterien kommen aber psychologische hinzu, und diese haben zur Zeit das Übergewicht: Hohe Defizite führen zu Vertrauenskrisen und zu Überreaktionen der Bundesbank.

Bei einer richtig verstandenen Konsolidierung, d. h. einer Stabilisierung der Schuldenquote auf mittlere Sicht, dürfte im Aufschwung die Verschuldung merklich geringer, im Abschwung dagegen stärker als das Bruttosozialprodukt zunehmen. Die Finanzpolitik hätte dann mehr Handlungsspielraum, Überreaktionen könnten vermieden werden und der wirtschaftlichen Entwicklung blieben hektische Ausschläge erspart; auch wäre der soziale Konsens weniger gefährdet. Sachlich und zeitlich ausgewogene Haushaltsumschichtungen, d. h. Ausgabekürzungen und Einnahmeverbesserungen zugunsten jener Ausgaben, die den wachstums- und beschäftigungspolitischen Erfordernissen in stärkerem Maße entsprechen, ergänzen diese Art von Konsolidierung.

Lage und Perspektiven der Staatsfinanzen

Nachdem von den öffentlichen Haushalten bis in das Jahr 1980 hinein noch fühlbar expansive Impulse ausgegangen sind, zeichnete sich schon im Sommer letzten Jahres ein Kurswechsel ab. Nach den bisher vorliegenden Informationen ist damit zu rechnen, daß die Eckdaten der Haushaltspläne von Bund, Ländern und Gemeinden (Ausgabenanstieg von 4 bis 5 vH) auch weitgehend eingehalten werden. Dies gilt ebenfalls für den Bund, wenn man die „Sonderfaktoren“ im Bundeshaushalt eliminiert: Von den Bundesausgaben im ersten Halbjahr 1981 (Zunahme: 9 vH bzw. 11 Mrd. DM) gingen über 6 Mrd. DM je zur Hälfte auf das Konto der militärischen Beschaffungen (Zuwachs 30 vH) und der Bundesanstalt für Arbeit. Weitere markante Posten waren höhere Zinsausgaben (2,5 Mrd. DM) und mehr Kindergeld (0,7 Mrd. DM). Dagegen sind die Sachinvestitionen um 5 vH hinter dem entsprechenden Vorjahresergebnis zurückgeblieben. Für das gesamte Jahr ist jetzt nach der Verabschiedung des Nach-

tragshaushalts ein Anstieg der Bundesausgaben um 7 vH geplant; er reduziert sich auf die Hälfte, wenn man die Mehrausgaben für militärische Beschaffungen und die Bundesanstalt für Arbeit ausklammert. Drastische Einschränkungen sind bei den vermögenswirksamen Ausgaben, vor allem bei den Sachinvestitionen (– 10 vH), zu erwarten.

Die Haushalte der Länder expandierten im ersten Halbjahr mit 5 vH, wobei die investiven Ausgaben stagnierten. Ein ähnliches Bild zeichnet sich für die Gemeinden ab. Die Entwicklung der Personalausgaben von Ländern und Gemeinden deutet darauf hin, daß es noch nicht zu einer Verminderung der Stellenbesetzung gekommen ist. Bei den Sachinvestitionen ist für den weiteren Jahresverlauf mit einem deutlicheren Rückgang zu rechnen, als dies im ersten Halbjahr zum Ausdruck kam. Die gesamten Ausgaben der Gebietskörperschaften dürften, trotz der erwähnten Sonderfaktoren, nach unseren Berechnungen 1981 nur um gut 5 vH über dem Niveau des Vorjahres liegen.

Dem Ausgabenanstieg stehen in diesem Jahr Mehreinnahmen von 3 vH gegenüber, so daß sich für die Gebietskörperschaften insgesamt ein Fehlbetrag in Höhe von 67 Mrd. DM (in Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung)² ergibt. In dem nur mäßigen Einnahmезuwachs schlagen sich die in diesem Jahr in Kraft getretenen Steuerrechtsänderungen nieder (Abnahme per Saldo 7 Mrd. DM); vor allem aber werden die Folgen der Rezession sichtbar: Gemessen an einem zufriedenstellenden (hypothetischen) Wirtschaftswachstum von 3 vH (in konstanten Preisen) errechnen sich allein Steuerausfälle in einer Größenordnung von 15 Mrd. DM.

Im Gegensatz zu den Gebietskörperschaften schließen die Sozialversicherungen 1981 mit einem ausgeglichenen Haushalt ab; dies allerdings nur, weil der Bund die Defizite der Bundesanstalt für Arbeit deckt. Mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit haben sich die Ausgaben der Bundesanstalt drastisch erhöht. Nach 21,7 Mrd. DM im Jahre 1980 werden sie in diesem Jahr auf knapp 27 Mrd. DM und 1982 auf über 30 Mrd. DM steigen. Die Einnahmen können bei den geltenden Beitragssätzen mit dieser Steigerung nicht schritthalten. Noch 1979 wurde das Defizit (2,2 Mrd. DM) aus den Rücklagen gedeckt, 1980 mußte der Bund aber schon Zuschüsse in Höhe von 1,6 Mrd. DM leisten. In diesem Jahr werden aus dem Bundeshaushalt etwa 8 Mrd. DM und 1982 mindestens 11 Mrd. DM an die Bundesanstalt überwiesen werden müssen.

² In finanzstatistischer Abgrenzung dürfte das Defizit der Gebietskörperschaften eine Größenordnung von 70 Mrd. DM erreichen.

Unter den gegebenen Bedingungen — spärlich fließende Steuereinnahmen, steigende Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit und einer auf den Außenwert der D-Mark gerichteten restriktiven Geldpolitik — ist der finanzielle Spielraum der Gebietskörperschaften ohne Zweifel eng. Vor allem deshalb sind die finanzpolitischen Entscheidungsträger offensichtlich nicht bereit, die konjunkturbedingte Erhöhung der staatlichen Defizite hinzunehmen; der Finanzplanungsrat hat jüngst empfohlen, die Neuverschuldung 1982 durch strikte Begrenzung des Ausgabenanstiegs auf das Niveau von 1980 zu senken. Die damit implizierte Begrenzung der Zunahme auf 3 vH geht wohl über das „Machbare“ hinaus. Insbesondere bei den Sachinvestitionen müßten weitere Kürzungen vorgenommen werden, und dies auch dann, wenn die Transferausgaben nahezu stagnieren, die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst deutlich unter denen in der Gesamtwirtschaft liegen und in gewissem Umfang freiwerdende Stellen nicht wieder besetzt würden. Die Vorschläge des Finanzplanungsrates gehen über die vor kurzem veröffentlichten Vorstellungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hinaus; diese orientieren sich im Gesamtergebnis an den Ausgabenansätzen der mittelfristigen Finanzplanung der Gebietskörperschaften und sehen für 1982 unter Einschluß der konjunkturbedingten Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit eine Steigerung um 4,5 vH vor. 1983 könnte die Expansion auf 3,5 vH reduziert werden, wenn der in der Zielprojektion der Bundesregierung unterstellte moderate Aufschwung auch stattfindet und sich rezessionsbedingte Mehrausgaben erübrigen³.

Wie drastisch die Eingriffe sein müßten — sollte die Ausgabenpolitik diesen Vorstellungen folgen —, zeigt sich daran, daß unter Annahme des Status quo (kein Einschnitt in die Leistungsgesetze) selbst bei sehr sparsamer Haushaltsführung im nächsten Jahr das Defizit gegenüber 1981 nicht nennenswert verringert werden kann. Dabei ist unterstellt, daß die nominalen Sachinvestitionen geringfügig zunehmen, die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt nicht wesentlich unterschreiten, zumindest die freiwerdenden Stellen wieder besetzt werden und auch weiterhin überdurchschnittliche Aufwendungen für die Rüstung erforderlich sind. Dies bedeutet einen Ausgabenzuwachs von etwa 5,5 vH, dem vermutlich Mehreinnahmen von 6,5 vH gegenüberstehen werden. Die Spanne zwischen Einnahmen- und Ausgabenzuwachs müßte nicht einen, sondern vier Prozentpunkte betragen, wenn schon 1982 das Defizit auf das Niveau von 1980 zurückgeführt werden soll.

Zur Diskussion um den Abbau staatlicher Leistungen

In der gegenwärtigen Lage sind ausgewogene Haushaltsumschichtungen notwendig und zu begrüßen, sofern diese Mittel „produktiveren“ Verwendungszwecken zugeführt werden. Freilich ist auch hierbei darauf zu achten, daß keine zwischenzeitlichen Nachfragerücken entstehen, wenn die Ausgaben gekürzt werden, bevor die Nachfrage in den neuen Verwendungszwecken wirksam wird.

Aus der Sicht eines Forschungsinstitutes ist es schwierig, konkrete Vorschläge zur Haushaltsumschichtung zu machen. Die Effizienz bestimmter Maßnahmen ist häufig unbekannt, die haushaltstechnischen Schwierigkeiten sind nicht abzusehen, die politische Durchsetzbarkeit mit all ihren Konsequenzen kann außerhalb des politischen Raums kaum beurteilt werden. Die zu treffenden Prioritätsentscheidungen müssen politisch verantwortet werden.

Es sollte alles vermieden werden, in dieser schwierigen Situation den sozialen Konsensus zu gefährden. Das heißt einerseits, daß die höheren Einkommensschichten und der Unternehmensbereich von Kürzungen nicht verschont werden sollten, andererseits aber auch, daß bei Kürzungen, die die Wirtschaft betreffen, die Beschäftigungswirkungen berücksichtigt werden müssen. Gerade kurzfristig kommt diesen Priorität zu.

Ein Studium des Subventionsberichts läßt freilich auch unter Berücksichtigung der Beschäftigungswirkungen die Frage aufkommen, ob von den rund 240 dort aufgeführten Positionen mit einem Gesamtvolumen von etwa 45 Mrd. DM⁴ nicht etliche auf inzwischen überholten Voraussetzungen oder ungerechtfertigten Privilegien beruhen. Auch Mitnahmeeffekte spielen dabei eine große Rolle.

So werden noch immer Stilllegungsprämien und Zuschüsse zu den Schrumpflasten des Steinkohlenbergbaus gezahlt (90 Mill. DM), obwohl sich die energiepolitischen Verhältnisse wesentlich geändert haben. Die Förderung der Luftfahrttechnik (410 Mill. DM), die ursprünglich mit dem Kursverlust des Dollars begründet worden war, wird immer noch aufrechterhalten, obwohl sich der Dollar-Kurs inzwischen nachhaltig geändert hat. Die Ernährungsindustrie wird in vielfältiger Weise, natürlich auch als indirekte Begünstigung der Landwirtschaft, gefördert (120 Mill. DM). Wenig einzusehen ist auch, warum Technologien, die inzwischen eingeführt sind und als wirtschaftlich gelten, nach wie vor weit höhere Förderungsbeträge in Anspruch nehmen als die für die Zukunft weit wichtigeren Technologien. Offensichtlich wird der Zweck staatlicher Förderung, nämlich

³ Vgl. Sondergutachten des SVR vom 4. 7. 1981.

⁴ Siebenter Subventionsbericht, 1980.

Entwicklungs- und Einführungshilfen, nicht aber eine laufende Subventionierung zu geben verkannt. Immerhin werden für die Förderung der Kernenergie und der Reaktorentwicklung zusammen 790 Mill. DM aufgebracht, während für die Förderung der Mikroelektronik und der technischen Kommunikation nur 145 Mill. DM ausgewiesen sind.

Prüfenswert ist ferner, inwieweit die zahlreichen Privilegien des öffentlichen Dienstes noch in die Landschaft passen. Auch wenn in der jetzigen Konjunkturlage Subventionskürzungen, die direkt oder indirekt den Wohnungsbau betreffen, nicht angemessen sind, erscheinen die für die Wohnungsversorgung von Bundesbediensteten bereitgestellten 70 Mill. DM doch als problematisch. Einsparungen wären sicher auch bei den Beihilfen im öffentlichen Dienst, für die jährlich etwa 3 Mrd. DM aufgewendet werden, zu erzielen; u. a. werden häufig immer noch höhere Beträge erstattet, als Kosten entstanden sind.

Betrachtet man schließlich die Steuervergünstigungen, findet man größere Positionen, bei denen mit Sicherheit Einsparungen möglich sind. Es sei an die vielfältigen Vergünstigungen der Landwirtschaft erinnert oder die Begünstigung des Kapitalexports in Entwicklungsländer; ja selbst die Unternehmensinvestitionen im Ausland werden noch steuerlich gefördert. Nach wie vor gibt es energiepolitisch fragwürdige Begünstigungen des Mineralölverbrauchs. So entfallen allein 70 Mill. DM auf die Mineralölsteuerbefreiung der Betriebe der Mineralölherzeugung. Für die Begünstigung der Betriebsstoffe der Schifffahrt werden 450 Mill. DM in Rechnung gestellt.

Einsparungen sind schließlich auch bei der Förderung des Wohnens möglich, wohnungspolitisch wären sie sogar in manchen Fällen wünschenswert. Gegenwärtig beträgt das Fördervolumen je nach Abgrenzung 15 bis 20 Mrd. DM. Die Begünstigung unechter Zweifamilienhäuser und die Zielverfehlungen, die inzwischen mit den 7b-Regelungen verbunden sind, sind Beispiele für erhebliche Einsparmöglichkeiten. Die Einkommensgrenzen für den sozialen Wohnungsbau sind nach wie vor zu hoch, dessen ungeachtet besteht keine Bereitschaft, eine Fehlbelegungsabgabe zu erheben, die an der Mietdifferenz zwischen freiem und gefördertem Wohnungsbau orientiert ist. Die jetzt geplante Fehlbelegungsabgabe ist in ihrer Höhe bestenfalls ein Alibi für die Fortsetzung des wohnungspolitischen Nichtstuns. Sicher ist es richtig, daß in Ballungsgebieten eine Fortsetzung des sozialen Wohnungsbaus sinnvoll wäre; dies erfordert aber eine Umschichtung von Fördermitteln und einen effizienteren Mitteleinsatz.

Die mangelnde Bereitschaft der Politiker, althergebrachte Privilegien in Frage zu stellen, zeigt sich auch an der Steuerbegünstigung für gemeinnützige Wohnungsgesellschaften (200 Mill. DM) und dem Freibetrag für Freie Berufe (120 Mill. DM), der einen Ausgleich dafür bringen soll, „daß die Freien Berufe wegen ihrer qualifizierten Ausbildung erst spät ins Berufsleben eintreten und wegen ihres in der Regel sofort einsetzenden höheren Einkommens von der Progression des Tarifs stärker belastet werden als Personen, die erst allmählich in die Steuerprogression hineinwachsen“⁵.

Ein Fortfall bzw. eine Begrenzung derartiger Maßnahmen könnte die Haushalte der Gebietskörperschaften, insbesondere den des Bundes, um einiges entlasten (Größenordnung 5 bis 7 Mrd. DM). Allerdings dürfte selbst eine mutige Durchforstung der Förderungstatbestände den öffentlichen Kassen kurzfristig nur wenig mehr Handlungsspielraum verschaffen und auch nur von flankierender Art sein. Politische Entscheidungen müssen hier die längere Frist und die Zielkonformität im Auge haben. So kann z. B. das gravierende Problem der Agrarpolitik, nämlich die Kompensation der von ihr selbst produzierten Fehlentwicklungen, nicht binnen kurzem gelöst werden.

Der Ausgleich des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit durch den Bund ist sinnvoll als zusätzlicher Stabilisator im Konjunkturverlauf, nicht aber für den jetzigen Zustand hoher Dauerarbeitslosigkeit. Die Kosten der Arbeitslosigkeit sollten nicht durch Steuerfinanzierung verschleiert werden, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß bei der heutigen Steuerstruktur im Falle einer alternativen Steuererhöhung ohnehin wieder vornehmlich die Lohnsteuerzahler belastet würden.

Die Eingrenzung des finanziellen Spielraums des Bundes, aber auch Gründe der Transparenz und der Reversibilität sprechen dafür, die für die Arbeitslosenunterstützung erforderlichen Gelder durch Erhöhung der eigenen Einnahmen der Bundesanstalt für Arbeit aufzubringen. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung sollte deshalb angehoben werden.

Darüber hinaus sollten auch die Erwerbstätigen herangezogen werden, die bisher beitragsfrei sind; dies sind die Beamten und Selbständigen. Bei Selbständigen wäre allerdings ein geringerer Beitragssatz angebracht, um zum Ausdruck zu bringen, daß sie nur an der Finanzierung der Leistungen beteiligt werden, die neben dem Arbeitslosengeld erbracht werden (Umschulung, Fortbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etc.). Die Selbständigen sollten auch weiterhin vom Bezug des Arbeitslosengeldes ausgeschlossen bleiben.

⁵ Siebenter Subventionsbericht, 1980, S. 260 f.

Eine Anhebung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt würde 1982 Mehreinnahmen in Höhe von reichlich 6 Mrd. DM bringen. Bei gleichem Beitragssatz für Beamte kämen knapp 3 Mrd. DM dazu, von denen allerdings der Staat als Arbeitgeber die Hälfte tragen müßte. Insgesamt könnten so der Bundesanstalt 1982 Mehreinnahmen in Höhe von 9 Mrd. DM zur Verfügung stehen, der Bundeshaushalt würde um mindestens 7,5 Mrd. DM entlastet.

Die Einnahmeerhöhung sollte ergänzt werden durch Einsparungen in Einzelbereichen. Hier ist besonders an eine Überarbeitung der Bestimmungen zur vorzeitigen Verrentung von 60-jährigen Arbeitslosen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren, zu denken. Zu beachten ist freilich, daß diese Regelung, die die Rentenversicherung in höherem Maße als die Arbeitslosenversicherung trifft, bisher einen Beitrag dazu geleistet hat, daß die Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik vergleichsweise niedrig ist. Es muß daher vermieden werden, daß eine Änderung dieser Regelungen zu einer höheren Jugendarbeitslosigkeit führt. Nicht einzusehen ist aber, warum 59-jährige Arbeitnehmer, die aufgrund erworbener Rechtsansprüche unkündbar sind, sich diese Unkündbarkeit durch Abfindung abkaufen lassen, um zunächst der Arbeitslosenversicherung und dann der Rentenversicherung zur Last zu fallen. Auch im Bereich der Kurzarbeit wären die Bestimmungen so umzugestalten, daß in Unternehmen nicht Überstunden und Kurzarbeit abwechseln.

Von verschiedenen Seiten ist in letzter Zeit die Reduzierung der Höhe des Arbeitslosengeldes als Strategie zur Verringerung des Defizits der Bundesanstalt in die Diskussion eingebracht worden. Empfohlen wird eine Kürzung des Arbeitslosengeldes von bisher 68 vH auf 60 vH des letzten Nettoentgelts. Hierzu ist zweierlei zu bemerken:

- Der Anteil des Arbeitslosengeldes dürfte in diesem Jahr 28 vH der Gesamtausgaben der Bundesanstalt betragen. Eine Herabsetzung in dem angegebenen Maß würde nur zu einer Einsparung von 1 Mrd. DM führen.
- Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld ist das letzte Nettoentgelt. Da Sonderzuwendungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld, aber auch erhöhte Werbungskosten und Sonderausgaben in der Regel bei der pauschalierten Festlegung des Nettoentgelts nicht berücksichtigt werden, beträgt die Einkommenseinbuße, bezogen auf das Jahresnettoeinkommen, bei längerer Arbeitslosigkeit knapp 40 vH. Eine Senkung des zur Berechnung des Arbeitslosengeldes festgelegten Prozentsatzes auf 60 vH des letzten Nettoentgelts hätte zur Folge, daß das Arbeitslosengeld nur etwa 55 vH des tatsächlichen Nettoarbeitsentgelts betragen

würde. So stellt sich die Frage, warum die Empfänger von Arbeitslosengeld, deren Arbeitslosigkeit in der Regel nicht individuell verschuldet ist, derart starke Einbußen hinnehmen sollen, während die Personen, die einen Arbeitsplatz haben, durch die schlechte wirtschaftliche Situation kaum belastet werden.

Als eine weitere Maßnahme zur Reduzierung der Ausgaben des Bundes ist der Wegfall des Kindergeldes für das erste Kind im Gespräch. Offensichtlich reizt die Höhe des Betrages, denn mit einem Schlag könnten 5 Mrd. DM pro Jahr eingespart werden. Davor ist jedoch dringend zu warnen, denn eine derartige Maßnahme bringt den Staat in den Verruf der Kinderfeindlichkeit und trifft gerade die jungen Familien, die in diesem Stadium ihres Lebens über ein relativ niedriges Einkommen verfügen und darüber hinaus durch die erheblichen Ausgaben für die Haushaltsgründung ohnehin überproportional belastet sind.

In Frage käme allenfalls der Fortfall des Erstkindergeldes für Eltern mit hohem Einkommen. Eine Abgrenzung auf monatliche Bruttoeinkommen von z. B. 6 500 DM würde nur noch einen Einspareffekt von einer Mrd. DM haben, bei einer Einkommensgrenze von 5 500 DM wären es 1,5 Mrd. DM; dagegen aufzurechnen wäre allerdings der hohe zusätzliche Verwaltungsaufwand. Natürlich wäre eine derartige Lösung nur sinnvoll, wenn sichergestellt werden kann, daß sie nicht durch eine erneute steuerliche Begünstigung von Kindern kompensiert wird.

Wirkungen finanzpolitischer Alternativen

Finanzpolitische Maßnahmen haben noch Jahre nach ihrem Inkrafttreten gesamtwirtschaftliche Effekte. Will man die anstehenden Beschlüsse für die öffentlichen Haushalte von 1982 in ihren Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung beurteilen — dies geschieht mit der DIW-Version des ökonomischen Konjunkturmodells der Forschungsinstitute —, so muß man die Jahre 1983 und 1984 in die Analysen mit einbeziehen. Da eine Prognose für 1984 auf Basis eines Kurzfristmodells mit zu großen Unsicherheiten behaftet wäre, wird in den Simulationsrechnungen auf dieses Jahr verzichtet. Deshalb wird mit dem Einsatz finanzpolitischer Alternativen fiktiv schon in der zweiten Jahreshälfte 1981 begonnen, um so wenigstens einen Zeithorizont von 2 1/2 Jahren abzubilden. Unterstellt man, was realistisch ist, daß die jeweiligen Maßnahmen erst im Verlauf des Jahres 1982 eingesetzt werden, sind die Simulationsergebnisse um den entsprechenden Zeitraum in die Zukunft zu verschieben.

Simulationen finanzpolitischer Alternativen¹⁾

	Alternative 1			Alternative 2			Alternative 3			Alternative 4		
	A ₁			A ₂			A ₃			A ₄		
Jahre	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH											
Instrumentvariable (zu jeweiligen Preisen)												
Staatseinnahmen	5,2	6,2	7,2	3,9	4,4	6,1	5,1	5,7	6,2	3,3	3,2	5,2
dar.: Steuern	3,2	5,7	9,6	2,1	4,0	8,4	3,0	5,0	8,4	1,7	2,8	7,4
Sozialversicherungsbeiträge	8,5	5,7	5,7	6,5	3,5	4,8	8,4	5,3	5,0	6,2	2,6	4,1
Staatsausgaben	6,4	6,6	6,5	4,6	4,6	4,5	5,7	5,7	4,7	3,5	3,4	3,5
dar.: Staatsverbrauch	6,7	6,0	6,4	4,6	3,8	4,3	5,9	5,3	4,3	3,9	3,2	3,2
Öffentliche Investitionen	1,6	6,8	7,8	1,6	6,8	7,8	1,6	6,8	7,8	-6,9	-3,9	2,4
Transferzahlungen	5,9	6,1	6,1	3,8	3,6	3,5	5,2	4,8	3,9	3,8	3,4	3,3
Simulationsergebnisse												
Bruttoinlandsprodukt (zu Preisen von 1970)	-0,9	1,9	3,6	-1,3	1,4	3,0	-1,1	1,6	3,0	-1,7	0,8	2,6
Anlageinvestitionen (zu Preisen von 1970)	-4,2	-0,9	10,2	-4,2	-1,2	9,0	-4,2	-1,5	9,2	-5,6	-3,8	7,9
Privater Verbrauch (zu Preisen von 1970)	-0,4	0,7	1,0	-0,6	-0,2	0,1	-0,5	0,1	0,1	-0,7	-0,6	-0,4
Preisindex des BSP (1970 = 100)	4,8	3,8	3,1	4,8	3,7	2,7	4,8	3,8	2,8	5,2	3,5	2,4
nachrichtlich:												
Arbeitslose (Zunahme in 1 000 gegenüber Vorjahr)	+310	+270	-90	+340	+350	0	+330	+340	-30	+360	+450	+70
Finanzierungssaldo (in Mrd. DM)	-60,8	-67,3	-66,8	-57,3	-61,2	-52,8	-57,2	-60,9	-52,5	-53,4	-56,5	-46,8
<p>1) Der Prognosezeitraum erstreckt sich vom 1. Quartal 1981 bis zum 4. Quartal 1983. Der Einsatz alternativer finanzpolitischer Maßnahmen reicht immer vom 3. Quartal 1981 bis zum 4. Quartal 1983. Unterstellt man, was sicher realistisch ist, daß diese Maßnahmen erst im Verlauf des Jahres 1982 eingesetzt werden, sind die Ergebnisse um den entsprechenden Zeitraum in die Zukunft zu verschieben.</p> <p>A₁ Diese Alternative versucht, eine konjunkturgerechte Finanzpolitik abzubilden. Der jährliche Ausgabenanstieg beträgt etwa 6,5 vH. Zur Erhöhung der Einnahmen wurde ein Wegfall von Steuervergünstigungen von etwa 5,2 Mrd. DM jährlich, Subventionskürzungen in Höhe von 2,8 Mrd. DM jährlich und eine Anhebung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt unterstellt.</p> <p>A₂ Diese Alternative ist in Anlehnung an die Mehrheit des Sachverständigenrats konzipiert. Der Ausgabenanstieg ist auf etwa 4,5 vH begrenzt. Es werden keine Maßnahmen zur Einnahmenerhöhung unterstellt.</p> <p>A₃ Diese Alternative geht von demselben Finanzierungsdefizit wie Alternative 2 aus. Sie enthält jedoch einen höheren Ausgabenanstieg, der dadurch finanziert wird, daß die gleichen Einnahmeerhöhungen wie in Alternative 1 zugrunde gelegt werden.</p> <p>A₄ Diese letzte Alternative wäre die Konsequenz aus den Empfehlungen des Finanzplanungsrats, der einen Ausgabenanstieg von etwa 3,5 vH vorschlägt. Es werden keine Maßnahmen zur Einnahmenerhöhung unterstellt.</p>												
Quelle: Eigene Berechnungen mit der DIW-Version des ökonomischen Konjunkturmodells der Forschungsinstitute.												

Für die Prognose der konjunkturellen Entwicklung und für die verschiedenen Simulationsrechnungen wird angenommen, daß es nach einem Rückgang des Volumens des Welthandels in diesem Jahr (um etwa 2 vH) in den nächsten beiden Jahren wieder zu einem Wachstum um 4 vH kommen wird. Im Zuge einer erwarteten Aufwertung der D-Mark im nächsten Jahr gehen die Preissteigerungsraten für importierte Güter stark zurück, und die Bundesbank gewinnt ausreichend Spielraum, um eine Senkung

der Kapitalmarktzinsen auf ein Niveau von 8 % bzw. 7 % zu ermöglichen.

Wäre die Finanzpolitik konjunkturgerecht, dann müßte sie einen stetigen Ausgabenanstieg durchführen. Orientiert man sich an der Wachstumsrate des Produktionspotentials und bezieht man eine für unvermeidlich gehaltene Preissteigerungsrate mit ein, so ist für die nächsten zwei Jahre eine Zuwachsrates der Ausgaben von 6,5 vH (Gebietskörperschaf-

ten und Sozialversicherung)⁶ erforderlich; schon diese Rate liegt erheblich niedriger als die Ausgabenzuwächse in der Vergangenheit. Diese Reduzierung der Ausgaben kann teilweise durch eine Kürzung der Subventionen erreicht werden.

Der Forderung nach einer Reduzierung der Haushaltsdefizite soll, so weit es die vor uns liegende konjunkturelle Situation erlaubt, Rechnung getragen werden. Ansatzpunkte hierfür liefern die in diesem Bericht gezeigten Möglichkeiten für Mehreinnahmen, insbesondere Streichung von Steuervergünstigungen und Beitragserhöhung der Arbeitslosenversicherung. In der Tabelle werden die Ergebnisse dieser Politik unter Alternative 1 ausgewiesen.

Von der angestrebten Verbesserung des Finanzierungssaldos in Höhe von 15 Mrd. DM jährlich kann nur etwa der halbe Betrag erreicht werden. Die andere Hälfte geht in erster Linie durch Steuermindereinnahmen verloren, die durch die kontraktiven Wirkungen der Einnahmenerhöhung hervorgerufen werden. Das Finanzierungsdefizit kann in einer Größenordnung von 65 Mrd. DM gehalten werden.

In der zweiten Simulation wird versucht, etwa die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Politik zur Haushaltskonsolidierung abzubilden: Der Ausgabenanstieg der öffentlichen Hand soll auf jährlich 4,5 vH⁷ begrenzt werden. Dies wird durch entsprechende Kürzungen der Transferzahlungen und des Staatsverbrauchs bei einem gleichzeitigen Abbau von Subventionen angestrebt. Rein rechnerisch lassen sich auf der Ausgabenseite dadurch zwar erhebliche Mittel einsparen, dennoch kommt es nicht zu einem Defizitabbau in dem gewünschten Umfang, weil die gravierenden negativen Effekte auf Wachstum und Beschäftigung zu beträchtlichen Einnahmeausfällen führen. Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts, die in der Alternative 1 in den Jahren 1982 und 1983 1,9 bzw. 3,6 vH beträgt, würde um je 0,5 vH-Punkte niedriger liegen. Das Niveau der Arbeitslosigkeit wäre dabei 1983 um 200 000 Personen höher. Das Staatsdefizit liegt um 14 Mrd. DM unter dem der Alternative 1, doch steht dem eine Produktionseinbuße von über 35 Mrd. DM im gleichen Jahr gegenüber.

Versucht man dasselbe Defizit wie in Alternative 2 durch eine Kombination von Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen zu erreichen — das Minderheitsvotum im Sondergutachten des SVR enthält den Vorschlag, auch die Einnahmeseite bei der Konsolidierung zu berücksichtigen —, ergibt sich die Alternative 3. Es werden dieselben einnahmeerhöhenden Maßnahmen unterstellt wie in Alternative 1. Die Unterschiede zwischen Alternative 2 und 3 erscheinen auf den ersten Blick gering; sie resultieren in erster Linie aus den Differenzen von Aus-

gabe- und Einnahmemultiplikatoren, also aus der Tatsache, daß die kontraktiven Effekte der Ausgabekürzungen stärker sind als die Entzugseffekte der Einnahmeerhöhungen. Dennoch wird der Arbeitsmarkt 1983 um 50 000 Arbeitslose weniger belastet als in Alternative 2.

In der letzten Alternative werden die Konsequenzen der Empfehlungen des Finanzplanungsrats dargestellt, der einen Ausgabeanstieg von höchstens 3,5 vH vorschlägt. Eine solche Finanzpolitik kommt ohne eine massive Kürzung der öffentlichen Investitionen nicht aus. Gegenüber der Alternative 1 errechnet sich für 1983 ein um 20 Mrd. DM niedrigerer Finanzierungssaldo. Diese Konsolidierung wird am Ende des Jahres 1983 mit 400 000 zusätzlichen Arbeitslosen erkaufte.

Schlußfolgerungen

Das DIW hat wiederholt vor den negativen Folgen einer restriktiven Finanzpolitik für die Beschäftigung und das Wachstum gewarnt. Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen bestätigen diese Einschätzung. Unbestritten ist, daß die Finanzlage der öffentlichen Haushalte prekär ist und expansive Kraftakte zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch politisch wenig Erfolgsaussichten hätten. Eine Begrenzung der Staatsausgaben im nächsten Jahr auf eine Größenordnung von 3 bis 4 vH — in diesem Rahmen bewegen sich die Planungen — wäre das Gegenteil: ein Kraftakt in kontraktiver Richtung. So manches Argument in der Debatte um den Defizitabbau weckt Erwartungen, die sich kaum erfüllen lassen — es sei denn, im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verankerte Verpflichtungen werden fallen gelassen.

Basis aller hier vorgelegten finanzpolitischen Alternativen ist die für 1981 prognostizierte und auch eingetretene Rezession mit einem langsamen Wiederaufschwung im nächsten Jahr. Die vorgelegten Rechnungen zeigen jedoch deutlich, daß Stärke der Rezession und Intensität des Aufschwungs durch die Finanzpolitik maßgeblich beeinflußt werden. Selbst die potentialorientierte Alternative wird unter Berücksichtigung der demographisch verursachten Zunahme des Erwerbspersonenpotentials zu einer weiteren Verschärfung der Arbeitsmarktsituation führen. Gegenüber 1980 wird die Arbeitslosigkeit um ca. 1/2 Million zunehmen, d. h. selbst unter der opti-

⁶ In dem ökonomischen Modell wird der Staatssektor einschl. der Sozialversicherung erfaßt.

⁷ Die Vorstellungen des SVR beziehen sich nur auf die Haushalte der Gebietskörperschaften unter Einschluß der Zahlungen an die Sozialversicherung; da die Ausgaben der Sozialversicherung regelmäßig überproportional ansteigen, wurden die Gesamtausgaben des Staates für die SVR-Variante um einen halben Prozentpunkt angehoben.

mistischen Annahme, daß eine derartige Finanzpolitik schon 1981 einsetzt, ergibt sich für 1983 der immer noch sehr hohe Bestand von 1,4 Millionen Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt. Alle anderen betrachteten Alternativen führen zu weit höherer Arbeitslosigkeit. Folgt man den Ratschlägen des Sachverständigenrates, ist 1983 mit zusätzlichen 200 000 Arbeitslosen zu rechnen. Realisiert man gar die Vorstellungen des Finanzplanungsrats, wird die Zunahme der Arbeitslosigkeit verdoppelt, für den Jahresdurchschnitt 1983 sind dann 1,8 Millionen Arbeitslose zu erwarten. Eine derart hohe Arbeitslosigkeit führt nicht nur zu erheblichen Produktionsausfällen, sondern gefährdet auch den sozialen Frieden.

In dieser Situation wäre schon viel erreicht, wenn sich die Finanzpolitik in ihrer Ausgabengestaltung zumindest am Wachstum des Produktionspotentials (unter Einschluß der erwarteten Preissteigerungen) orientiert. Im Vergleich zu den letzten Jahren bedeutet eine derartige Politik eine deutliche Verminderung des Ausgabenzuwachses. Frei werdende Mit-

tel aus Haushaltsumschichtungen sollten vor allem dazu benutzt werden, die Aktivitäten in jenen Bereichen zu stimulieren, auf die der Staat rasch und gezielt Einfluß nehmen kann; dies ist vor allem und wieder einmal die Bauwirtschaft. Sollen gleichzeitig Akzente für den Defizitabbau gesetzt werden, die einer Vertrauenskrise entgegenwirken, ist eine Erhöhung staatlicher Einnahmen unvermeidbar. Vorgeschlagen werden der Abbau von Steuervergünstigungen und höhere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Davon ausgehende Beschäftigungseinbußen müssen in Kauf genommen werden.

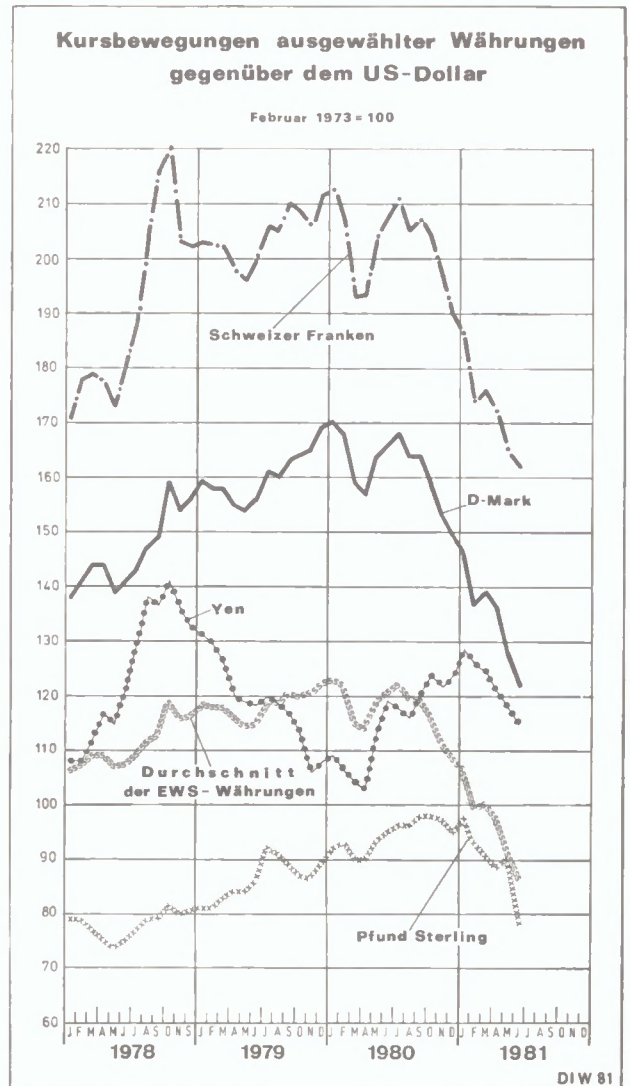
Die hier vorgelegten Alternativen zeigen, daß die Finanzpolitik mehr Spielraum für eine beschäftigungsorientierte Ausgestaltung hat, als ihr in der öffentlichen Diskussion in der Regel zugestanden wird. Finanzpolitische Maßnahmen allein bewirken allerdings noch keine Wende auf dem Arbeitsmarkt. Hierzu bedarf es eines ganzen Bündels beschäftigungspolitischer Maßnahmen, aber auch einer binenwirtschaftlich ausgerichteten Geldpolitik.

Hat der frei floatende Yen-Kurs den wirtschaftspolitischen Alleingang Japans erleichtert?

In der jüngsten Phase konjunktureller Schrumpfung gelang es Japan, sich — anders als während der weltweiten Rezession in den Jahren 1974 und 1975 — von der allgemeinen Entwicklung deutlich abzukoppeln. Zwar schwächte sich auch in Japan während des Jahres 1980 die Konjunktur ab; doch war diese Abschwächung geringer als in anderen — insbesondere den westeuropäischen — Ländern. Im Unterschied zu den im Europäischen Währungssystem zusammengeschlossenen Volkswirtschaften ist Japan ein Land mit frei floatender Währung. Es fragt sich daher, ob diese Rahmenbedingung mit dafür verantwortlich ist, daß Japan nicht der allgemeinen Konjunkturerentwicklung gefolgt ist.

Bei der Beantwortung dieser Frage muß beachtet werden, daß sich die Weltwirtschaft 1974/75 ebenfalls weitgehend im Gleichschritt zurückbildete, obwohl damals die Wechselkurse auch innerhalb Westeuropas flexibler waren. Diesmal war die Ausgangskonstellation jedoch anders als vor der Rezession 1974/75. Nach der ersten starken Ölpreiserhöhung im Jahre 1973 wurden vor allem die Leistungsbilanzen derjenigen Länder beträchtlich defizitär, in denen die Preise am kräftigsten stiegen. Zu ihnen gehörten insbesondere Frankreich, Großbritannien und Italien. Hohe Leistungsbilanzdefizite und starke Preissteigerungen führten zu einer erheblichen Abwertung der Währungen dieser Länder. Beschleunigt steigende Importpreise verstärkten daraufhin den Preis- und schließlich auch den Lohnauftrieb. Dies verhinderte, daß sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Volkswirtschaften fühlbar verbesserte. Ihre Leistungsbilanzdefizite nahmen zunächst sogar noch zu. In dieser Konstellation konnten die abwertenden Länder aus der Wechselkursentwicklung keinen Vorteil ziehen und sich von dem allgemeinen Konjunkturrückgang nicht absetzen. Der Wechselkursverfall war auch Ausdruck dafür, daß sie von der Verschlechterung der Weltkonjunktur am stärksten getroffen wurden. Der stark beschleunigten Inflation und dem kräftig gestiegenen Leistungsbilanzdefizit konnten sie nur mit einer Restriktionspolitik entgegentreten.

Nach der zweiten starken Ölpreiserhöhung im Jahre 1979 passivierten sich dagegen die Leistungsbilanzen gerade derjenigen Länder am stärksten, die wie Japan und die Bundesrepublik Deutschland die geringsten Preissteigerungen aufwiesen. Beide Länder hatten mehr als die übrigen Volkswirtschaften expandiert und damit die immer wieder von ihnen geforderte Rolle eines Wachstumsvorreiters gespielt. Sowohl der Yen als auch die D-Mark gerieten dar-



aufhin unter Abwertungsdruck. Während diese Abwertungstendenz in der Bundesrepublik wegen der Bindung der D-Mark an das EWS, aber auch aus Furcht vor Inflationsimport, aufzuhalten versucht wurde, stemmte man sich ihr in Japan nicht entgegen. Der Yen-Kurs sank gegenüber dem Dollar zwischen Anfang 1979 und Mitte 1980 um rd. 35 vH. Zwar erhöhten sich zugleich die Importpreise kräftig, so daß sich die Inflation in Japan merklich verstärkte. Sie beschleunigte sich aber nicht so sehr wie Mitte der siebziger Jahre in den damaligen Defizitländern. Durch die Yen-Abwertung verbesserte sich die japanische Wettbewerbsposition erheblich.

Die Grundsituation ist in Japan genauso wie in der Bundesrepublik Deutschland anders als in den damaligen Problemländern. Im internationalen Ver-

Entwicklung des japanischen Bruttosozialprodukts und seiner Komponenten

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ¹⁾
	Reale Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH zu Preisen von 1970								
Bruttosozialprodukt	9,8	-0,3	1,4	5,3	5,3	5,1	5,6	4,2	3,5
Privater Verbrauch	9,5	0,8	4,2	3,4	3,8	4,7	6,2	1,3	2,5
Öffentlicher Verbrauch	5,3	3,3	6,3	4,1	3,9	5,1	4,0	2,0	3
Bruttoanlageinvestitionen	15,3	-9,4	-2,1	3,0	4,8	9,4	6,6	0	3,5
der Privaten	18,0	-7,8	-4,5	3,1	2,2	6,6	8,2	2,0	4
Wohnungsbauinvestitionen	16,3	-12,7	2,4	8,8	1,7	6,6	-1,0	-9,1	-4,5
Sonstige Investitionen	18,6	-6,1	-6,9	0,7	2,5	6,6	12,5	6,4	7
des Staates	8,3	-13,8	5,2	2,6	11,6	16,1	3,0	-4,5	3
Ausfuhr von Gütern und Diensten	7,6	22,7	4,2	17,5	11,4	0,2	6,6	19,2	6
Einfuhr von Gütern und Diensten	25,3	8,0	-8,2	5,5	4,1	6,5	14,7	-3,9	2
	Anteile am Bruttosozialprodukt nominal in vH								
Bruttosozialprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Privater Verbrauch	53,5	54,5	57,5	57,4	57,4	57,2	58,1	58,6	58,0
Öffentlicher Verbrauch	8,2	9,0	10,0	9,9	9,9	9,7	9,8	10,0	9,9
Bruttoanlageinvestitionen	36,5	34,8	32,2	31,3	30,5	30,8	32,0	31,7	31,9
der Privaten	27,0	25,8	23,2	22,5	21,3	20,9	22,0	22,2	22,3
Wohnungsbauinvestitionen	8,2	7,4	7,0	7,3	7,0	6,9	7,0	6,5	6,2
Sonstige Investitionen	18,8	18,4	16,2	15,2	14,3	14,0	15,0	15,7	16,1
des Staates	9,5	9,0	9,0	8,8	9,2	9,9	10,0	9,5	9,6
Lagerinvestitionen	1,7	2,6	0,4	0,7	0,6	0,5	0,9	0,7	0,6
Ausfuhr von Gütern und Diensten	10,7	14,4	13,6	14,4	13,9	11,9	12,7	15,1	14,8
Einfuhr von Gütern und Diensten	10,6	15,3	13,7	13,7	12,3	10,1	13,5	16,1	15,2
1) Geschätzt.									
Quellen: OECD, National Accounts, Paris 1980; Japan Statistical Yearbook 1980; Japanese Economic Indicators, Mai 1981.									

gleich geringe Preissteigerungen sind nicht zuletzt Ausdruck dafür, daß sich die Verteilungskonflikte in Grenzen halten. Je weniger konfliktbeladen jedoch die Beziehung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen ist, um so eher ist eine Importverteuerung zu verkraften. Ist dagegen das Inflationsklima ohnehin schon überhitzt, so sind von außen kommende Inflationsanstöße meist der Auslöser für eine weitere Eskalation im Preis-Lohn-Auftrieb.

In Japan kam nach der Yen-Abwertung keine Preis-Lohn-Spirale in Gang. Die japanischen Arbeitnehmer versuchten nicht, sich einen Lohnausgleich für die Verstärkung des Preisanstiegs zu erkämpfen, der durch die Importpreiserhöhungen ausgelöst wurde; sie nahmen sogar Realeinkommenseinbußen

hin. Zwar wurde der positive Wettbewerbseffekt der Yen-Abwertung durch Inflationsbeschleunigung im Inland wieder etwas verringert; er blieb jedoch groß genug, um den Export kräftig anzuregen. Eine exorbitante Exportsteigerung war die Folge. Sie verhinderte, daß sich die Wirtschaftsentwicklung in Japan so stark wie in den übrigen Industrieländern abschwächte und die Arbeitslosigkeit fühlbar zunahm. Allerdings wäre auch in Japan die Arbeitslosigkeit stärker gestiegen, wenn die japanischen Unternehmen nicht Arbeitskräfte gehortet und damit eine Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts in Kauf genommen hätten. Die Lohnzurückhaltung zahlte sich somit für die japanischen Arbeitnehmer in einer für sie günstigen Beschäftigungssituation aus.

Die Zahlungsbilanz Japans
in Mrd. US-\$ zu jeweiligen Wechselkursen

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ¹⁾
Leistungsbilanz	- 0,1	- 4,7	- 0,8	+ 3,7	+10,8	+17,8	- 8,7	-10,8	0
Handelsbilanz	+ 3,7	+ 1,4	+ 4,9	+ 9,8	+17,1	+25,3	+ 1,8	+ 2,1	+14,0
Dienstleistungsbilanz	- 3,5	- 5,8	- 5,3	- 5,7	- 5,9	- 7,0	- 9,4	-11,4	-12,0
Obertragungsbilanz	- 0,3	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,7	- 1,1	- 1,5	- 2,0
Kapitalbilanz ²⁾	- 6,0	+ 5,9	+ 0,2	+ 0,1	- 4,1	- 7,3	- 4,2	+16,0	.
Langfristiger Kapitalverkehr	- 8,4	- 3,6	- 0,1	- 0,8	- 3,2	-13,5	-12,6	+ 1,7	.
Kursfristiger Kapitalverkehr ³⁾	+ 2,4	+ 9,5	+ 0,3	+ 0,9	- 0,9	+ 6,2	+ 8,4	+14,3	.
Devisenbilanz ⁴⁾	+ 6,1	- 1,2	+ 0,6	- 3,8	- 6,7	-10,3	+12,9	- 5,2	.
Goldhaltung der Währungsbehörden	- 0,1	-	-	-	- 0,1	- 0,2	-	-	.
Devisenhaltung der Währungsbehörden	+ 6,3	- 1,1	+ 0,7	- 3,3	- 6,2	- 8,8	+12,5	- 5,2	.
Position beim Weltwährungsfonds ⁵⁾	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,5	- 0,4	- 1,3	+ 0,4	-	.

1) Geschätzt.- 2) Nettokapitalexport (-), -import (+).- 3) Einschl. statistischer Diskrepanz.- 4) Bestandszunahme (-), -abnahme (+).- 5) Einschl. Sonderziehungsrechte.
Quellen: International Financial Statistics; Geschätzte und prognostizierte Werte gerundet.

stitutionen zurück. Auch die Zunahme des öffentlichen Verbrauchs verlangsamte sich. Die Ausgabenzurückhaltung bewahrte die öffentliche Hand allerdings nicht vor einem weiteren Anstieg ihres Haushaltsdefizits, das seit Mitte der siebziger Jahre von Jahr zu Jahr zunimmt, ohne daß die japanische Öffentlichkeit hierauf ähnlich heftig wie in der Bundesrepublik Deutschland reagiert und den Staat zu einer für die wirtschaftliche Entwicklung äußerst bedenklichen Sparpolitik drängt. Indem die öffentliche Hand ein erhöhtes Haushaltsdefizit (in der Größenordnung von 5 vH des nominalen Brutto-sozialprodukts) und damit einen wichtigen Gegenposten zum gestiegenen Passivsaldo der japanischen Leistungsbilanz hinnahm, entlastete sie die japanischen Unternehmen, deren Verschuldungssituation sich weniger verschlechterte als bei rigoroserem Staatsverhalten. Die Investitionsneigung der Unternehmen blieb auch aus diesem Grunde relativ hoch.

Zusammen mit der Yen-Abwertung bewirkte die alles in allem restriktive Finanzpolitik, daß sich im Laufe des Jahres 1980 der hohe Passivsaldo der japanischen Leistungsbilanz allmählich zurückbildete. Einmal wurden die Unternehmen zu verstärkten Bemühungen um Exportsteigerungen angeregt. Zum anderen ging der reale — wenn auch nicht der nominale — Import von Gütern und Diensten bei kräftig gestiegenen Importgüterpreisen zurück. Die japanische Leistungsbilanz wies daraufhin in den letzten

Monaten des vergangenen Jahres bereits wieder einen geringen Überschuß auf. Auch in der Preisentwicklung zeichnete sich eine Wende ab, denn die restriktive Geldpolitik wirkte inflationsdämpfend.

Damit entfielen für die japanische Regierung die Gründe, in diesem Jahr den wirtschaftspolitischen Restriktionskurs fortzusetzen, zumal die Inlandsnachfrage auch noch am Jahresbeginn zur Schwäche neigte und die vom Export ausgehenden Auftriebskräfte nachließen. Die Leistungsbilanzverbesserung und die Verlangsamung des Inflationstempos hatten nämlich zur Folge, daß der Yen-Kurs im zweiten Halbjahr 1980 nicht mehr fiel, sondern stieg. Aber nicht nur die dadurch bedingte Verschlechterung der japanischen Wettbewerbsposition dämpfte die Expansion der Exporte. Die anderen Länder, in denen wirtschaftliche Flaute herrschte, suchten zudem immer mehr in protektionistischen Maßnahmen Zuflucht, um sich vor der Flut aus Japan importierter Güter zu schützen.

Zur Belebung der Inlandsnachfrage wurde sowohl der geldpolitische als auch der finanzpolitische Kurs geändert. Zwar wurde die Geldmengenpolitik nur sehr vorsichtig gelockert; jedoch gelang es, eine beachtliche Zinssenkung durchzusetzen und damit ein wichtiges Investitionshemmnis zu verkleinern. Die Zinssenkung trug mit dazu bei, daß sich die Tendenz zur Yen-Aufwertung fortsetzte. Auch der Yen wertete

sich im Zuge der Dollar-Hausse im bisherigen Verlauf dieses Jahres gegenüber der amerikanischen Währung ab, so daß Japan eine weitere Verschlechterung seiner internationalen Konkurrenzposition erspart blieb. Die Finanzpolitik wirkt nun ebenfalls wieder expansiv. Nicht nur nehmen die öffentlichen Investitionen erneut zu, auch der öffentliche Verbrauch wird stärker ausgedehnt. Zwar werden bisher öffentliche Ausgaben nur vorgezogen. Es ist jedoch kaum zu erwarten, daß ihre Zunahme im späteren Verlauf des Jahres wieder verlangsamt wird.

Infolge des flexiblen wirtschaftspolitischen Vorgehens, bei dem die japanische Regierung die Vorteile frei beweglicher Wechselkurse geradezu lehrbuchmäßig genutzt hat und Nachteile, unter denen Frankreich, Großbritannien und Italien so stark zu leiden hatten, vermeiden konnte, befindet sich Japan nun in einer günstigen Lage. Anders als die westeuropäischen Länder kann es zunächst frei von Zahlungsbilanzsorgen eine Anregungspolitik betreiben und den Expansionsprozeß in Gang halten. Diesem wirtschaftspolitischen Alleingang stehen allerdings auf längere Sicht erhebliche Hindernisse entgegen, da sich Japan als außenhandelsabhängiges Land nicht auf Dauer vom Geschehen in den übrigen Ländern abkoppeln kann. Eine stärkere Expansion ist auch in Japan längerfristig ohne wachstumsgefährdende Reibungsschwierigkeiten nur möglich, wenn die Exporte wieder schneller zunehmen.

Zwar würde sich bei einem erneuten Wirtschaftsaufschwung die Zunahme des privaten Verbrauchs ebenfalls weiter verstärken. Der japanische Markt ist jedoch zu eng für eine auf weltweite Arbeitsteilung ausgerichtete Produktion, bei der sich Japan in wichtigen, technologisch hoch entwickelten Bereichen eine Spitzenposition erobert hat. Japan ist überdies längerfristig auf zunehmende Devisenerlöse aus steigenden Exporten angewiesen, weil es insbesondere bei den Rohstoffen stark importabhängig ist und bei einem Wirtschaftsaufschwung trotz der Bemühungen um Energieeinsparung und -substitution Importsteigerungen nicht umgehen kann.

Solange die gegenwärtigen protektionistischen Tendenzen anhalten, die sich als Folge der allgemeinen konjunkturellen Schwäche, aber auch der restriktiven Einfuhrpolitik in Japan selbst in letzter Zeit verstärkt haben, ist eine erneute Beschleunigung der japanischen Exporte schwer vorstellbar. Sie wird erst dann wieder möglich sein, wenn eine Expansion auf weltweiter Basis einsetzt. Hierzu kann es aber erst kommen, wenn auch in den anderen Ländern der restriktive wirtschaftspolitische Kurs verlassen wird und Anregungsmaßnahmen ergriffen werden.

Es stellt sich dabei die Frage, inwieweit das japanische Vorgehen für andere Volkswirtschaften richtungweisend sein kann. Es liegt auf der Hand, daß nicht alle Defizitländer durch stärkere Abwertung ihrer Währungen den Passivsaldo ihrer Leistungsbilanz abbauen können, solange die Erdöländer einen hohen Überschuß erzielen, weil sie ihre Importe nicht so stark erhöhen, wie ihre Öleinnahmen gestiegen sind. Zweifellos hat Japan davon profitiert, daß es als erstes Land einen Weg beschritten hat, den andere Länder wegen der schlechten Erfahrungen Mitte der siebziger Jahre zunächst nicht begehen wollten. Versuchten alle Länder dem Beispiel Japans zu folgen, so führte das bestenfalls zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Leistungsbilanzdefizite auf die einzelnen Länder und beschwörte zudem die Gefahr eines Abwertungswettlaufs herauf. Denn mit einem deutlichen Abbau des Überschusses der Erdöländer ist vorläufig nicht zu rechnen, und er würde auch durch diese Wechselkursstrategie kaum beschleunigt werden.

Als Folge der gegenwärtigen Wechselkursentwicklung, bei der die Währungen aller nicht-amerikanischen Industrieländer gegenüber dem Dollar stark an Wert verloren haben, dürften die USA, die gegenwärtig einen Leistungsbilanzüberschuß erzielen, allmählich wieder in eine Defizitposition gedrängt und die Passivsaldo der westeuropäischen Länder entsprechend verringert werden. Wollten nun aber die westeuropäischen Länder — dem Beispiel Japans folgend — erst nach einem vollständigen Abbau ihrer Leistungsbilanzdefizite wirtschaftspolitische Anregungsmaßnahmen ergreifen, so würde das die weitere Weltwirtschaftsentwicklung erheblich lähmen. Da ein weltweiter Wirtschaftsaufschwung dann noch längere Zeit auf sich warten ließe, wäre es zudem für Japan schwierig, seinen wirtschaftspolitischen Alleingang durchzuhalten. Je weniger rigoros jedoch die westeuropäischen Regierungen das Zahlungsbilanzziel verfolgten und je mehr sie die Binnenwirtschaftsziele wieder in den Vordergrund rückten, umso unwahrscheinlicher wäre eine solche unbefriedigende Entwicklung. Da eine solche Politik bisher noch nicht zu erkennen ist, haben sich die Konjunkturaussichten in der westlichen Welt noch immer nicht erhellt. Für Japan ist deshalb trotz der in diesem Land verfolgten Expansionspolitik vorerst nicht mit einem stark aufwärtsgerichteten Konjunkturverlauf zu rechnen, bei dem sowohl die Investitionen als auch die Exporte wieder kräftig steigen. Gleichwohl ist Japan bisher das einzige größere Industrieland, in dem der Wachstumsprozeß wenigstens so stark ist, daß die Arbeitslosigkeit nicht in einem bedenklichen Maße steigt.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- Heft 46 Zur Bedeutung der Staatsausgaben für die Beschäftigung.** Input-Output-Studie der Beschäftigungswirkungen von Ausgabenkürzungen. Von Jochen Schmidt. 113 S. 1977. DM 46,60.
- Heft 47 Entwicklungshilfe und internationale Arbeitsteilung** — Ableitung sektoraler Schwerpunkte mit Hilfe der linearen Programmierung am Beispiel der Republik Korea. Von Dieter Schumacher unter Mitarbeit von Helmut Stütz. 96 S. 1977. DM 39,80.
- Heft 48 Dienstleistungen in der Gesamtwirtschaft.** Von Charlotte Otto-Arnold unter Mitarbeit von Ulrich Burschat. 172 S. 1978. DM 82,—.
- Heft 49 Einkommens- und Verbrauchsschichtung für die größeren Verwendungsbereiche des privaten Verbrauchs und die privaten Ersparnisse in der Bundesrepublik Deutschland 1955 bis 1974.** Von Gerhard Göseke und Klaus-Dietrich Bedau. 215 S. 1978. DM 89,60.
- Heft 50 Die Osteinfuhrstruktur der Bundesrepublik Deutschland und anderer westlicher Länder — Eine vergleichende Darstellung.** Von Jochen Bethkenhagen, Hans Martin Duseberg, Maria Lodahl. 139 S. 1978. DM 64,—.
- Heft 51 Produktions- und Beschäftigungseffekte Im Innerdeutschen Handel.** Von Horst Lambrecht und Hans Wessels. 54 S. 1978. DM 29,60.
- Heft 52 Untersuchungen zu Fragen regional unterschiedlicher Energiepreise in der Bundesrepublik Deutschland.** Darstellung — Begründung und Auswirkungen am Beispiel ausgewählter Bundesländer. Von Urs Dolinski. 217 S. 1979. DM 116,—.
- Heft 53 Das Arbeitsplatzpotential, die Besetzung mit Arbeitskräften und deren Anspannung im Konjunkturverlauf.** Eine Analyse der vierteljährlichen Entwicklung von 1960 bis 1976 für die Hauptgruppen der verarbeitenden Industrie in der Bundesrepublik Deutschland. Von Arthur Boneß. 100 S. 1979. DM 48,—.
- Heft 54 Jährliche nominale Input-Output-Tabellen, Importmatrizen und Investitionsmatrizen für die Bundesrepublik Deutschland 1960 bis 1974.** Von Egon R. Baumgart, Reiner Stäglich, Jörg-Peter Weiß, Hans Wessels und Mitarbeiter. 128 S. 1979. DM 48,60.
- Heft 55 Vergleich von Präferenzsystem und Präferenzvolumen im Land Berlin und in den übrigen Bundesländern.** Von Kurt Geppert und Kurt Hornschild unter Mitarbeit von Walter Schöning. Betriebliche Fallstudien der Treuarbeit AG, Berlin. 147 S. 1979. DM 89,60.
- Heft 56 Möglichkeiten und Grenzen der Messung von Einflüssen der Umsatzkonzentration auf industrielle Kennziffern.** Eine empirische Analyse anhand ausgewählter Industriezweige der Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1962 bis 1974. Von Rainer Pischner. 80 S. 1979. DM 39,80.
- Heft 57 Ursachen für die Unterschiede in der Höhe der Versichertenrenten an Frauen und an Männer in der gesetzlichen Rentenversicherung.** Von Ellen Kirner. 135 S. 1980. DM 89,60.
- Heft 58 Analyse und Prognose der Wohnungsnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Bernd Bartholmai unter Mitarbeit von Klaus-Dietrich Bedau und Rudi Ulbrich. 161 S. 1980. DM 98,—.
- Heft 59 Anlagevermögen, Produktion und Beschäftigung der Industrie im Gebiet der DDR von 1936 bis 1978 sowie Schätzung des künftigen Angebotspotentials.** Von Manfred Melzer. 250 S. 1980. DM 124,—.
- Heft 60 Die Bedeutung des strukturellen Wandels für die Beschäftigung.** Input-Output-Analysen der Beschäftigungswirkungen von Strukturveränderungen der Nachfrage 1962 bis 1976. Von Jochen Schmidt, Reiner Stäglich, Jörg-Peter Weiß und Hans Wessels. 69 S. 1980. DM 36,80.
- Heft 61 Abschwächung der Wachstumsimpulse.** Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1980. 288 S. 1981. DM 58,—.
- Heft 62 Berechnung des Industriellen Brutto-Anlagevermögens in den EG-Ländern unter Anwendung einheitlicher Definitionen, Abgrenzungen und Verfahren.** Von Bernhard Seidel unter Mitarbeit von Inge Schweiger. 363 S. 1981. DM 156,80.
- Heft 63 Triangulation und Blocktriangulation von Input-Output-Tabellen und ihre Bedeutung.** Von Hans Wessels. 124 S. 1981. DM 86,—.
- Heft 64 Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der sektoralen Strukturberichterstattung.** Von Bernd Bartholmai, Herwig Birg, Wolfgang Erfeld, Nikolai Lutzky, Horst Mentrup, Friedhelm Plogmann, Hans Joachim Schalk. Koordination: Wolfgang Kirner und Rainer Thoss. 84 S. 1981. DM 44,60.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (030) 8 29 11

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chèvalerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Jürgen Müller (kommissarisch), Dr. Reinhard Pohl,
Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, Dieter Teichmann

Finanzpolitische Überreaktionen gefährden Wachstum und Beschäftigung. Bearbeitet von den Abteilungen
Öffentliche Finanzen und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. —

Hat der frei floatende Yen-Kurs den wirtschaftspolitischen Alleingang Japans erleichtert? Bearbeitet von Manfred Teschner. —

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit
Quellenangabe zulässig. Druck: Zippel-Druck in Firma Büro-Technik Berlin, Muskauer Str. 43, D-1000 Berlin 36.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 100,—, vierteljährlich DM 30,—, Einzelnummer DM 4,—.