

Winkler, Diana; Lefeldt, Mathias

Article — Digitized Version

Grundgedanken und wirtschaftspolitische Erfolgsaussichten: Lokomotiv-Theorem

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Winkler, Diana; Lefeldt, Mathias (1978) : Grundgedanken und wirtschaftspolitische Erfolgsaussichten: Lokomotiv-Theorem, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 4, pp. 187-190

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135179>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Grundgedanken und wirtschaftspolitische Erfolgsaussichten

Diana Winkler, Mathias Lefeldt, Hamburg

Die Diskussion um das Lokomotiv-Theorem dürfte beim Gipfeltreffen der wichtigsten Industrienationen im Juli in Bonn wieder aufleben. Welche Grundgedanken stecken hinter diesem Theorem? Wie sind seine wirtschaftspolitischen Erfolgsaussichten?

Obwohl der Tiefpunkt der größten weltweiten Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg überwunden ist, kommt der Aufschwung nicht recht in Gang. Immer noch ist die wirtschaftliche Lage der westlichen Industrienationen durch hohe Arbeitslosenzahlen, eine geringe Investitionstätigkeit, unbefriedigende Inflationsraten sowie durch Zahlungsbilanzdefizite und damit verbundene Währungsprobleme gekennzeichnet. Bei der Bewältigung dieser Probleme bestehen zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede.

Die USA und Japan zeigen befriedigende Ergebnisse bei der Erzielung höherer Wachstumsraten, die Bundesrepublik kann Erfolge bei der Eindämmung der Inflation und beim Abbau ihres hohen Zahlungsbilanzsaldos vorweisen. Gegen Zahlungsbilanzdefizite haben dagegen neben Frankreich, Italien und Großbritannien auch die Vereinigten Staaten zu kämpfen. Allen Ländern gemeinsam ist die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die unbefriedigende Investitionstätigkeit. Staatliche Ankurbelungsprogramme haben bisher noch nicht zu einem sich selbst tragenden und durch zunehmende Investitionsneigung gekennzeichneten Aufschwung geführt. Um das gegenwärtig vorrangige wirtschaftspolitische Ziel – den Abbau der weltweiten Arbeitslosigkeit – zu erreichen, sind deshalb seit geraumer Zeit Strategien in der Diskussion, die die Lösungsansätze weniger im nationalen als im internationalen Rahmen sehen.

Bereits auf dem Wirtschaftsgipfel 1977 in London ist über die starke Konjunkturabhängigkeit der westlichen Industrieländer voneinander diskutiert worden, die durch die zunehmende außenwirtschaftliche Verflechtung bedingt ist. Dieser inter-

nationale Gleichlauf der Konjunkturen ist ein neues Phänomen, das erst seit Anfang der 70er Jahre beobachtet wird. Es bildet den Ausgangspunkt für eine seit kurzem diskutierte wirtschaftspolitische These, nach der Konjunkturankurbelungsmaßnahmen in den drei bedeutendsten westlichen Volkswirtschaften – den USA, der Bundesrepublik und Japan – Initialzündung für einen weltweiten Aufschwung sein könnten. Das ökonomische Potential dieser Länder habe ein so starkes Gewicht, daß ihre Wachstumsanstöße entsprechende Reaktionen in den mit ihnen über außenwirtschaftliche Beziehungen verbundenen Ländern auslösen könnten. Vor allem für die westeuropäischen Partnerländer der Bundesrepublik verspricht man sich Erfolge, die über eine rein ökonomische Wirkung hinaus auch politische Stabilisierungseffekte zeigen sollen.

Die Bundesrepublik, aber auch Japan widersetzen sich bislang der Forderung nach Ankurbelungsmaßnahmen unter Hinweis auf die Gefahr einer Wiederbelebung bzw. Verschärfung der Inflation. Es ist nämlich nicht auszuschließen, daß gerade die Inflation eine der Ursachen der Unterbeschäftigung ist. Die Befürworter des Lokomotiv-Theorems sind neben den USA vor allem Italien, Großbritannien und Frankreich. Ihre Forderung nach Konjunkturankurbelungsaktivitäten richtet sich in erster Linie an die Bundesrepublik und Japan, da allein sie für eine Initialzündung prädestiniert seien. Das Theorem stützt sich auf die im Zuge einer Konjunkturankurbelung zu erwartenden Passivierungstendenzen der Zahlungsbilanz, da eine Erhöhung der Endnachfrage zunächst lediglich Importsteigerungen hervorruft. Zuzumuten ist dies aber nur Ländern mit deutlichen Zahlungsbilanzüberschüssen – eben der Bundesrepublik und Japan. Des weiteren wird darauf hingewiesen, daß in bezug auf die Inflationsgefahren besonders die Bundesrepublik über genügend Spielraum verfüge, um einige Prozentpunkte Preissteigerungen hinnehmen zu können.

Inzwischen haben sich die EG-Finanzminister und der wirtschaftspolitische Ausschuß der OECD

Diana Winkler, Dipl.-Volkswirtin, ist Referentin in der Abteilung Außenwirtschaft und Integrationspolitik des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Mathias Lefeldt, 32, Dipl.-Volkswirt, war bis vor kurzem ebenfalls Referent dieser Abteilung und ist jetzt beim Deutschen Mineralölwirtschaftsverband, Hamburg, tätig.

gegen eine Lokomotiv-Strategie ausgesprochen, die lediglich Ankurbelungsmaßnahmen eines oder zweier Länder zugrunde legt, und Maßnahmen von allen Ländern verlangt, deren wirtschaftliche Kräfte es erlauben. Die erneute Forderung des britischen Schatzkanzlers nach Konjunkturspritzen in der Bundesrepublik zeigt jedoch, daß die Diskussion keineswegs zu einem endgültigen Abschluß gekommen ist. Mit einem erneuten Aufleben dieser Frage ist deshalb bei dem im Juli in Bonn stattfindenden Gipfeltreffen der wichtigsten Industrienationen zu rechnen.

Wirtschaftstheoretische Grundvorstellungen

Die wirtschaftstheoretische Argumentation, die hinter dem Lokomotiv-Theorem steht, ist zumindest auf den ersten Blick kaum von der Hand zu weisen. Nach der von Keynes entwickelten Multiplikatortheorie muß im ersten Schritt einer Ankurbelung die Initialzündung vom Staat ausgehen. Die mittels zusätzlicher Staatsausgaben anzustrebende Steigerung der Inlandsnachfrage müßte dabei über eine Defizitfinanzierung erfolgen, d. h. zusätzliche Ausgaben dürften nicht durch Steuererhöhungen finanziert und Steuersenkungen nicht durch Ausgabeneinsparungen kompensiert werden. Erforderlich wäre darüber hinaus, daß der Kreditmarkt durch das „deficit spending“ nicht in der Weise überlastet wird, daß geplante private Ausgaben, z. B. Investitionen, behindert würden.

Entscheidend ist hierbei, daß zum einen ein Multiplikatorprozeß ausgelöst wird, der eine vielfache Steigerung des Anstoßes nach sich zieht, und zum anderen, daß sich ein nennenswerter Effekt für die Importentwicklung des Landes, z. B. der Bundesrepublik, ergibt. Unter der Annahme einer konstanten marginalen Importneigung könnte dann eine Einfuhrsteigerung erwartet werden, die den ursprünglichen Konjunkturanstoß übertrifft. Für die „Waggons“ des Konjunkturzuges, z. B. die westeuropäischen Länder, ist lediglich dieser Importeffekt von Bedeutung, da er für sie Exportsteigerungen – entsprechend ihren Marktanteilen – bedeutet. Diese Ausfuhrzunahmen der Handelspartner der Bundesrepublik können doppelte Bedeutung haben:

- Die Exportsteigerung in diesen Ländern führt ebenfalls zu einem Multiplikatorprozeß, der unter Umständen eine Wachstumsentwicklung zur Folge hat, die die eigentliche Exportsteigerung um ein Vielfaches übertrifft.
- Die Exportsteigerung bewirkt a priori eine Verbesserung der Zahlungsbilanzsituation dieser Länder, die letztlich nicht vollständig von der im Zuge der Nachfragesteigerung zu erwartenden Importzunahme kompensiert wird. Hierdurch könnte der Handelspartner der Bundesrepublik währungspolitische Spielräume für eigene konjunkturbelebende

wirtschaftspolitische Maßnahmen gewinnen. Dieser Aspekt ist vor allem für devisenarme Länder wie z. B. Großbritannien und Italien, aber auch für Frankreich von Bedeutung.

Mit den Primäreffekten für die Wirtschaft der Bundesrepublik und ihrer wichtigsten Handelspartner erschöpft sich der Gesamteffekt jedoch nicht unbedingt. Berücksichtigt werden müssen noch die sich anschließenden feed-back-Effekte. Diese resultieren aus den Reaktionen auf die Importsteigerungen, die sich in den Partnerländern via Multiplikator und wirtschaftspolitischer Eigeninitiative ergeben. Entsprechend den Marktanteilen, die z. B. die Bundesrepublik und die anderen Länder an diesen Importen aufzuweisen haben, ergeben sich Exportsteigerungen, die wiederum Multiplikatorprozesse in Gang setzen können. Der so ausgelöste *internationale* Multiplikator kann die ursprünglichen nationalen erheblich verstärken.

Zweifel an der Effektivität des Lokomotiv-Theorems kommen allerdings bei der Prüfung der empirischen Relevanz. Die empirische Erfassung und Berechnung solcher Effekte ist äußerst schwierig und allenfalls durch sehr komplexe und umfangreiche Modelle annäherungsweise möglich¹⁾. Die bisherigen Berechnungen zu diesem Problem, wie sie z. B. von der New Yorker Citibank oder vom US-Finanzministerium durchgeführt worden sind, vernachlässigen die feed-back-Effekte größtenteils. Sie errechneten – ausgehend von einer 1%igen Sozialproduktsteigerung der Bundesrepublik – z. B. einen Wachstumseffekt für Frankreich von 0,07 % bzw. 0,08 %²⁾. Aber auch wenn hiermit die Effekte tendenziell unterschätzt werden, dürfte der maximal erreichbare Gesamteffekt nicht wesentlich darüber liegen.

Damit wird deutlich, daß die Wirkungen einer Initialzündung *eines* Landes im weltwirtschaftlichen Rahmen nur marginaler Natur sein können. Quantitativ von Bedeutung wäre somit nur ein konzertiertes Vorgehen mehrerer Länder. Das weltwirtschaftliche Gewicht eines Landes wie der Bundesrepublik oder Japans – ja, selbst der USA³⁾ – reicht hierfür allein bei weitem nicht aus.

Hohe Staatsverschuldung

Unabhängig von den relativ geringen Wirkungen, die von einer Konjunkturankurbelung z. B. der Bundesrepublik auf die Weltwirtschaft ausgingen, ist der Spielraum der Bundesrepublik für eine zusätzliche Erhöhung der Staatsausgaben – wie sie von den Vertretern des Lokomotiv-Theorems gefordert wird – nicht allzu groß. In den letzten vier

¹⁾ Vgl. M. Lefeldt: Grundmodelle der Außenhandelsprognose, HWWA-Report Nr. 30, Hamburg 1975, S. 105 ff.

²⁾ Vgl. Jes Rau: Streit der Lok-Führer, in: Die Zeit vom 10. 2. 1978.

³⁾ Dies beruht allerdings nicht zuletzt auf der relativ geringen außenwirtschaftlichen Verflechtung der USA.

Jahren hat die Bundesrepublik ihre öffentlichen Haushalte bereits mit insgesamt über 100 Mrd. DM defizitfinanziert. Auf das BSP bezogen stieg die Gesamtverschuldung von 18 % 1973 auf 26 % 1976. Zwar liegt diese Quote in vielen Ländern – z. B. Italien, Großbritannien und USA – weitaus höher⁴⁾, doch wird bei einem internationalen Vergleich der öffentlichen Schuldenlast häufig vernachlässigt, daß – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – in der Bundesrepublik keine Alt-schulden (Vorkriegsschulden) bestehen. Außerdem besitzen Staatsschulden in der Bundesrepublik aufgrund der jüngeren Vergangenheit ein wesentlich stärkeres politisches Gewicht. Die öffentliche Schuldenpolitik wird immer noch mit dem Etikett der Unsolidität versehen.

Die Bereitschaft der Bundesregierung, erneute Schuldenaufnahmen durchzusetzen, dürfte auch deshalb nicht besonders groß sein, da aus den Erfahrungen der letzten Programme Skepsis über den Erfolg aufkommt. Keines der Programme hat den gewünschten konjunkturellen Durchbruch bewerkstelligen können; es wurde durch sie allenfalls ein weiteres Abgleiten der wirtschaftlichen Entwicklung verhindert. Der gewünschte interne Aufschwung, der Voraussetzung für eine Lokomotiv-Funktion wäre, blieb im wesentlichen aus.

Erfolgreiche Konjunkturprogramme

Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die eingeleiteten Maßnahmen – Investitionszulagen, Abschreibungsvergünstigungen, Steuererleichterungen für Haushalte und Unternehmen etc. – vornehmlich Programme zur Anregung der Privatinitiative waren. Die erwartete Wirkung muß dann ausbleiben, wenn die geschaffenen Möglichkeiten nicht in der vorgesehenen Form genutzt werden.

Die Hintergründe für dieses nicht erwartete Verhalten der privaten Unternehmen und Haushalte sind mannigfaltig. Der staatlichen Förderung von Investitionsvorhaben z. B. stehen Behinderungen in Form von Genehmigungsverfahren, Umweltschutzbestimmungen und Planungsfristen gegenüber, die verzögernd oder gar aufhebend wirken können. Zunehmende Bedeutung erlangen gerade in letzter Zeit die auf Antrag von Bürgerinitiativen durch Gerichtsentscheidung ausgesetzten Investitionsvorhaben. Nach einer noch nicht veröffentlichten Studie der Bundesregierung sollen zur Zeit Investitionen in Höhe von 26,6 Mrd. DM aufgrund der genannten administrativen und gerichtlichen Beschränkungen blockiert sein⁵⁾. Dadurch wird nicht nur die Mittelvergabe der öffentlichen Investitionsförderer, sondern in einem viel

stärkeren Maße die Investitionsbereitschaft der privaten Unternehmer beeinflußt, womit *Ablaufbedingungen* des Multiplikatorprozesses betroffen werden.

Hinzu kommt, daß es bereits seit längerem als zweifelhaft gilt, ob sich das Investitionsverhalten lediglich an der allgemeinen Einkommensentwicklung und am Zinssatz orientiert. Von zunehmender Bedeutung erweisen sich Gewinn- und Absatz-erwartungen, die jedoch nicht durch eine Investitionsförderung beeinflussbar sind. Vor allem gilt dies für Branchen, die in starkem Maße exportabhängig sind. Hier richten sich Investitionsentscheidungen überwiegend nach den zu erwartenden Absatzmöglichkeiten im Ausland. Generell ist es daher fraglich, ob z. B. eine Investitionsförderung als Ankurbelungsmaßnahme den gewünschten Effekt bewirken kann.

Ähnliche Ablaufhemmnisse für den Multiplikatorprozeß bestehen auf der Seite der privaten Haushalte. Steuersenkungen direkter und indirekter (z. B. über Kindergelderhöhungen) Art beeinflussen mehr die Spartätigkeit als die Konsumententwicklung, da nicht nur die Investoren, sondern auch die Konsumenten in einem zunehmenden Maße auf die künftig zu erwartende wirtschaftliche Konstellation reagieren, indem sie geplante Ausgaben nicht durchführen. So sind die hohen Sparguthaben, die sich seit 1973 angesammelt haben, u. a. auf die Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung und die Furcht vor einem Verlust des Arbeitsplatzes zurückzuführen.

Fehlende Förderungsobjekte

Wenn also ein Multiplikatorprozeß in der Bundesrepublik in Gang gesetzt werden soll, der die Lokomotiv-Funktion notwendige Wirkung zeigt, d. h. eine nennenswerte Importsteigerung hervorruft, so werden *direkt* wirkende Maßnahmen des Staates notwendig, die nicht bloß eine Nachfragesteigerung lediglich induzieren. Dabei wäre allerdings zu untersuchen, in welchem Bereich der Staat tätig werden kann. Bei einer konsumptiven Verwendung, z. B. Schaffung zusätzlicher Stellen im öffentlichen Dienst, sind die Folgekosten und der Bedarf zu berücksichtigen. Für Investitionsausgaben bleibt auf der anderen Seite wenig Raum. Die großen staatlichen Investitionsbereiche sind in den letzten Jahren z. B. durch den Bau von Krankenhäusern, Schulen und Universitäten bereits abgedeckt worden. Neben rein infrastrukturellen Maßnahmen bleiben nur noch Investitionen für Umweltschutz, Energiesicherung und die Förderung von Forschung und Technologie, vor allem für mittlere und kleinere Unterneh-

⁴⁾ 1976: Großbritannien 65 %, Italien 50 %, USA 53 %. Vgl. Finanzbericht 1976 und 1977, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn.

⁵⁾ Vgl. Dieter P i e l : Beklemmender Stau, in: Die Zeit vom 3. 3. 1978. Nach einer Umfrage des BDI unter seinen Mitgliedern soll der Stau gar eine Höhe von 54 Mrd. DM aufweisen. Vgl. o. V.: Investitionsstau noch höher, in: Frankfurter Rundschau vom 21. 3. 1978.

men. Das Ende 1977 verabschiedete Programm zur Förderung von Zukunftsinvestitionen, das bis 1981 mit Mitteln in Höhe von 16 Mrd. DM ausgestattet ist, sieht solch eine Förderung bereits vor, so daß hier nur über eine Erhöhung der Finanzierung diskutiert werden könnte. Dies wäre aber wiederum eine mehr indirekte Einflußnahme, die mit den oben beschriebenen Nachteilen behaftet ist.

Neben der Frage, auf welchen Wegen ein Anstoßeffekt, der letztlich Lokomotiv-Funktion für die westeuropäischen Volkswirtschaften haben könnte, zu erreichen ist, stellt sich das Problem, inwieweit – nicht nur in der Bundesrepublik – die gegenwärtige Situation konjunkturell bedingt ist und folglich überhaupt mit einer derartigen globalen Wirtschaftspolitik bewältigt werden kann. Für die Bundesrepublik muß berücksichtigt werden, daß die Art der wirtschaftlichen Probleme teilweise auf strukturell bedingte Ursachen schließen läßt.

Strukturelle Verzerrungen

Als eine der möglichen Ursachen der strukturellen Probleme in der Bundesrepublik wird die verspätete Aufwertung der D-Mark angesehen. Hierdurch wurden längst wettbewerbsunfähig gewordene Arbeitsplätze gesichert. Die Arbeitslosigkeit stieg deshalb nach der erfolgten Aufwertung rapide an. Daneben wurde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie durch das inzwischen erreichte Lohnniveau beeinträchtigt. Hinzu kamen noch weltwirtschaftliche Strukturumbrüche infolge der zunehmenden Bedeutung der Importkonkurrenz von Produkten aus Entwicklungs- bzw. Niedriglohnländern, die mittlerweile einen festen Platz in der internationalen Arbeitsteilung gefunden haben. Für die Bundesrepublik wie auch für andere westliche Industrieländer gewinnt außerdem die steigende Abhängigkeit von Rohstoffen nicht nur an politischer, sondern auch an wirtschaftlicher Bedeutung. Die Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ kündigt weitere weltweite Anpassungsprozesse an. Erforderlich sind daher Maßnahmen des Staates, die mittelfristig angelegt sein müssen und einen soweit wie möglich friktionslos ablaufenden Strukturwandel ermöglichen. Global wirkende konjunkturelle Ankurbelungsmaßnahmen können diese Probleme nicht lösen, sondern sie allenfalls nur vorübergehend verdecken.

Geht man davon aus, daß ähnlich gelagerte Probleme auch in anderen Industrieländern – z. B. Großbritannien – vorhanden sind, so besteht die Gefahr, daß der internationale Multiplikator nicht in vollem Ausmaß zustande kommt. Denkbar wäre ferner, daß über die Intensivierung der Außenhandelsströme lediglich Branchen begünstigt werden, deren wirtschaftliche Lage bereits vorher keinen

Anlaß zur Klage gab. Damit könnte bewirkt werden, daß strukturelle Ungleichgewichte – nicht nur in der Bundesrepublik – eher verstärkt als abgebaut werden. Wahrscheinlich ist deshalb, daß selbst wenn es zu Aufschwungstendenzen kommen sollte, sich diese relativ schnell wieder abschwächen werden, da die entscheidenden sekundären Effekte ausbleiben.

Daneben sind noch weitere – mehr internationale – Aspekte für einen reibungslosen Ablauf des Multiplikators zu beachten. So bestehen im währungspolitischen Bereich Unsicherheiten, die in erheblichem Maße Störungen verursachen können. Abschätzbar sind die quantitativen Auswirkungen einer für die Lokomotiv-Funktion notwendigen Initialzündung eigentlich nur unter den Annahmen fester Wechselkurse, konstanter Preise und ausgeglichener Zahlungsbilanzen. Alle drei Voraussetzungen sind in der Realität nicht erfüllt. Nicht voraussehbar ist z. B., wie sich die Dollarschwäche auswirken wird bzw. ob von einer deutschen Konjunkturspritze Effekte auf die weitere Währungsentwicklung ausgehen könnten.

Bei einer Gesamtbeurteilung der möglichen Effekte einer Lokomotiv-Strategie der deutschen Wirtschaftspolitik müssen daher generell drei Aspekte berücksichtigt werden:

Das quantitative Ausmaß der Transmissions-effekte einer deutschen Konjunkturankurbelung darf selbst unter der Annahme störungsfreier Ablaufbedingungen für die Multiplikatorprozesse nicht überschätzt werden.

Daneben ist zu vermuten, daß die Bedingungen sowohl für die Initialzündung als auch für die sekundären Effekte (Multiplikator) kaum dergestalt sind, daß ein störungsfreier Ablauf erwartet werden kann. Vielmehr muß befürchtet werden, daß, selbst wenn der Anstoß gelingt, der Gesamteffekt nicht zustande kommt, weil der Multiplikator unterbrochen wird. Die Ursachen hierfür sind darin zu suchen, daß die gegenwärtigen Probleme mehr struktureller als konjunktureller Natur sind.

Die Risiken solch einer Politik, die in der Bundesrepublik vornehmlich bei der Geldwertstabilität, mittelfristig unter Umständen aber auch bei der Arbeitsmarktsituation auftreten könnten, müssen als schwerwiegender erachtet werden als die möglichen Chancen eines internationalen Konjunkturaufschwunges.

Aus diesen Gründen muß das diskutierte Lokomotiv-Konzept als gegenwärtig wenig aussichtsreich angesehen werden. Vielmehr sollte – nicht nur von der Bundesrepublik, sondern von allen westlichen Industrieländern – eine mittelfristig angelegte Wachstumspolitik verfolgt werden, die insbesondere strukturelle Problembereiche berücksichtigt.