

Tendenzwende: Ökonomische Aspekte

Prof. Dr. Werner Meißner, geboren 1937 in Velbert, studierte Wirtschaftswissenschaften in Köln, Berlin, Stanford (USA) und Uppsala (Schweden). Von 1964 bis 1965 war er Referent im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin. Seit 1970 lehrt er an der Universität Frankfurt/M.; er ist Direktor des Seminars für Volkswirtschaftslehre.

Johann Welsch, geboren 1947 in Mühlheim/Main, studierte Volkswirtschaftslehre in Frankfurt/M. Seit Frühjahr 1976 ist er Assistent am Seminar für Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt/M.

Tendenzwende?

Die Veränderungen in den ökonomischen Wachstumsbedingungen der Bundesrepublik Deutschland mag man eine „Tendenzwende“ nennen. Für den Rückgriff auf Erklärungsmuster und wirtschaftspolitische Rezepte aus den fünfziger Jahren ist diese Bezeichnung unangemessen; dabei haben wir es eher mit einer nicht ungefährlichen Reaktion zu tun. Ein solcher Rückschlag ist keine sinnvolle Alternative zu einer Fortsetzung der Reformpolitik und einer Weiterentwicklung der wirtschaftspolitischen Instrumente. Dem tendenziellen Wandel der ökonomischen Bedingungen ist nicht mit einer Kehrtwende beizukommen.

Die ökonomischen Grundlagen des wirtschaftlichen Wachstums in der Bundesrepublik Deutschland haben sich in wenigen Jahren gewandelt. Waren diese veränderten Bedingungen in den Jahren des stürmischen Wachstums noch überdeckt, so traten sie in der Rezession zutage. Solche Phasen des (Umbruchs bestehender Expansionsbedingungen sind in der Bundesrepublik nicht neu: Bereits der Übergang von der Phase des extensiven zu einer Periode des intensiven Wachstums, der aufgrund der Erschöpfung der Arbeitskräftereserven gegen Ende der 50er Jahre eintrat, bedeutete einen solchen grundsätzlichen Wandel. Überlagert werden solche Veränderungen der Wachstumsbedingungen von konjunkturellen Schwankungen. In der Wirtschaftskrise 1974/75 trafen konjunkturelle und strukturelle Probleme zusammen.

Wandlungen in den ökonomischen Trends stellen allerdings neue Anforderungen an die Lenkungs-kapazitäten der wirtschaftspolitischen Instanzen: Nicht weniger, sondern mehr Staatsaktivität ist erforderlich. Solange diese Anforderungen von den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern auf der Grundlage

traditioneller wirtschaftstheoretischer Vorstellungsmuster analysiert werden, wird der qualitativ veränderte Kern dieses zunehmenden Problemdrucks nicht erkannt. Die im wirtschaftspolitischen Rahmen erforderliche Tendenzwende zur Lösung der Zukunftsprobleme der wirtschaftlichen Entfaltung steht noch aus. Sollen die zunehmenden Probleme einer krisenfreien Entfaltung von Wachstum und Wohlstand bewältigt werden, so muß die staatliche Steuerungskapazität erweitert und die Reformpolitik fortgesetzt werden.

Veränderte Wachstumsbedingungen

Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland konnte sich in den 50er und 60er Jahren auf eine ununterbrochene Nachfrageexpansion stützen: Die strukturelle Zusammensetzung der Industriekapazitäten war auf den hohen Bedarf an Investitionsgütern im Ausland zugeschnitten, so daß dem Export eine tragende Rolle für die binnenwirtschaftliche Entwicklung zukam. Im Bereich der Binnenwirtschaft vollzog sich ein rapider Strukturwandel, der mit hohen Nachfrageimpulsen verbunden war: Die Mechanisierung der Landwirtschaft, die Verdrängung der Kohle durch Erdöl und Erdgas im Energiesektor, das Aufkommen neuer Grundstoffe, welches Branchen wie Chemie und Kunststoffverarbeitung stützte, die Elektrifizierung der Eisenbahn, die Motorisierung der Bevölkerung und die Deckung des Bedarfs der Bevölkerung an langlebigen Konsumgütern.

Die Angebotsbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland waren in der Nachkriegsperiode zunächst durch relativ geringe Unternehmensgrößen gekennzeichnet, so daß sich auf vielen Märkten der Mechanismus der vollkommenen Konkurrenz auszuwirken vermochte. Die guten Absatzchancen stimulierten die Erweiterungsinvestitionen und führten zu permanenter Ausweitung des Arbeitsplatzangebots.

Diese günstigen Bedingungen für die wirtschaftliche Expansion schwanden im Verlauf der 60er Jahre mehr und mehr, die Wachstumsbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland glichen sich jenen der Länder mit ähnlich hohem Entwicklungsstand an: Die Ausstattung der Bevölkerung mit langlebigen Konsumgütern ist weit fortgeschritten, der Trend der Konsumnachfrage geht in Richtung private und öffentliche Dienstleistungen, eine Entwicklung, die sich in anderen fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern (USA, Schweden) längst durchgesetzt hat. Ein wachsender Anteil des Dienstleistungsbereichs am volkswirtschaftlichen Gesamtprodukt bedeutet eine Verlangsamung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumstempos.

Lange Zeit hatten unsere Exportindustrien internationale Wettbewerbsvorteile, da die D-Mark durch die herrschenden Wechselkursrelationen unterbewertet war. Die hohen Expansionsraten der Auslandsnachfrage werden vermutlich in Zukunft gegenüber früheren Verhältnissen abnehmen, da der DM-Aufwertungs-trend in den letzten Jahren die wechselkursbedingten Wettbewerbsvorteile der

deutschen Industrie beseitigt hat. Außerdem wird der Aufbau von Industrien in den heutigen Entwicklungsländern die Exportmöglichkeiten der kapitalistischen Industrieländer verringern und die Importkonkurrenz für verschiedene Industriezweige auch in der Bundesrepublik Deutschland weiter verstärken*.

Die Anpassungsfähigkeit des Produktionssystems an neue Nachfragebedingungen hat sich in der Bundesrepublik im Laufe der Jahre verringert². Die Unsicherheiten bezüglich der zukünftigen Nachfrageentwicklung wirken sich auf die Investitionspolitik des Unternehmenssektors: Die Rationalisierungsanstrengungen werden forciert, Erweiterungsinvestitionen im Inland werden zurückgeschraubt, ein Anstieg der Auslandsinvestitionen ist zu beobachten³.

Diese Faktoren haben zu einer mittelfristigen Stagnation der privaten Investitionen geführt, die sowohl hinsichtlich der verschiedenen Branchen als auch der Unternehmensgrößen sehr verschieden ist: Der Anteil des warenproduzierenden Gewerbes an den Bruttoanlageinvestitionen im Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) schrumpfte zwischen 1970 und 1974 um 10 Punkte von 51,6% auf 41,3 % (vgl. DIW-Wochenberichte 4/75, S. 26), dagegen war im Dienstleistungssektor eine lebhaftere Investitionstätigkeit zu beobachten.

Strukturell wirkte sich auch der hohe Stand der wirtschaftlichen Konzentration auf die Investition aus: Großunternehmen planen längerfristig ihre Gewinnmargen; sie orientieren ihre Planung von Preisen, Produktionsziffern und Investitionen an der langfristigen Entwicklung der Weltmärkte. Sie beschaffen sich ihre Investitionsmittel durch Preissteigerungen auf dem Binnenmarkt. Dies trieb die Inflationsrate und zwang zu Antiinflationsmaßnahmen. Opfer dieser rigorosen Drosselungen der Binnennachfrage und des hochgetriebenen Zinsniveaus waren die kleinen und mittleren Unternehmen der verarbeitenden Industrie und der Bauwirtschaft, was sich in steigenden Konkursziffern ausdrückt und eine anhaltende Vernichtung von Arbeitsplätzen bedeutet.

1 Durch die Konkurrenz von Importgütern sind neben der Schuh-, Textil- und Bekleidungsindustrie die Ledererzeugung und -Verarbeitung, die Produktion elektrotechnischer Gebrauchsgüter, die Musikinstrumenten-, Sportartikel- und Spielwarenerzeugung sowie die holzverarbeitende Industrie betroffen.

2 Gründe hierfür sind die zunehmende wirtschaftliche Konzentration, die wachsende Kapitalintensivierung der Produktion und der damit verbundene Anstieg des Anteils der unbeweglichen Fixkosten an den gesamten Produktionskosten.

3 Eine Unternehmensbefragung des Ifo-Instituts nach den Investitionsplänen bis 1979 ergab, daß die Industrieunternehmen ihre Auslandsinvestitionen stark ausdehnen wollen: „Nach wie vor planen etwa drei Viertel der in Frage kommenden Unternehmen ihre Investitionen stärker im Ausland als im Inland auszudehnen“ (vgl. „Ifo-Schneldienst“ vom 4. 3. 1975, S. 7). Diese beabsichtigte Investitionstätigkeit im Ausland ist die Fortsetzung einer Entwicklung, die bereits seit längerer Zeit anhält. Nach der neuesten Statistik des BMWI und der Deutschen Bundesbank werden die deutschen Auslandsinvestitionen 1975 auf 5,2 Mrd. DM, d.h. gegenüber 1974 um etwa 15%, steigen. In Wirklichkeit ist dieses Volumen an Kapital, das für neue Fabriken und Standorte im Ausland aufgewendet wurde, noch größer, da z. B. der Rücktransfer von Gewinnen in die Bundesrepublik Deutschland von dieser Summe bereits abgesetzt wurde; vgl. „Frankfurter Rundschau“ vom 8. 4. 1976. Der Grund für verstärkte Auslandsinvestitionen liegt vor allem in der Sicherung und Erweiterung der ausländischen Absatzmärkte, was der hohe Anteil der exportintensiven Branchen wie Chemie, Elektrotechnik, Maschinenbau, Eisen- und Stahlindustrie und Straßenfahrzeugbau an den Auslandsinvestitionen beweist.

1974/75: Konjunktur- oder Strukturkrise?

Der Strukturwandel vollzieht sich' unter der Oberfläche verschärfter konjunktureller Schwankungen. Die Wirtschaftskrise 1974/75 war komplexer als jene von 1966/67: Damals spielten sektorale Strukturschwierigkeiten nur eine untergeordnete Rolle (Textil, Bekleidung, Bergbau), die Wachstumsbranchen Chemie, Mineralölverarbeitung und Kunststoffverarbeitung wurden von der rezessiven Entwicklung kaum berührt, die Hochkonjunktur in vielen Ländern gewährleistete anhaltende Exportzuwachsrate; bestimmte Teile der Arbeitnehmer wie Büro- und Verwaltungsangestellte waren von Arbeitslosigkeit kaum betroffen; die Inflationsraten schrumpften im Verlauf des Konjunktüreintruchs verhältnismäßig schnell.

In der jüngsten Krise waren alle Branchen betroffen. Auch traditionelle Wachstumsbranchen litten unter Strukturkrisen (Automobilsektor)⁴, die Geldsphäre blieb aufgrund der anhaltenden Weltwährungskrise äußerst instabil, die Inflationsraten (auf der Verbraucherstufe) verharrten auf hohem Niveau, es herrschte eine weltweite Rezession, so daß der Außenhandel keine ausgleichende Rolle für die Inlandskonjunktur spielte. Diesmal wurden auch Angestelltenberufe in das Heer der Arbeitslosen einbezogen, die traditionelle globalsteuernde Wirtschaftspolitik war weitgehend gelähmt. Dies sind die wichtigsten Unterschiede zwischen der Situation 1966/67 und 1974/75.

Von den sozialen Auswirkungen des wirtschaftlichen Einbruchs waren (und sind) in erster Linie die Arbeitnehmer betroffen. Die forcierten Rationalisierungsanstrengungen in den Unternehmen resultierten in massenhaften Entlassungen und arbeitsplatzvernichtenden Investitionen⁵. Bereits im 2. Halbjahr 1973 bauten einzelne Industriezweige Personal ab. Die Arbeitslosigkeit nahm 1974 beträchtlich zu, obwohl sie durch verbreitete Einführung von Kurzarbeit in Grenzen gehalten wurde. Der Tiefpunkt der Krise war um die Mitte des Jahres 1975 erreicht. Im Februar 1975 betrug die Anzahl der registrierten Arbeitslosen⁶ 1,184 Millionen, die Kurzarbeiterzahl war auf 957 000 gestiegen (vgl. SVG 1975/76, Ziff. 110).

Der staatlichen Wirtschaftspolitik gelang es nicht, die Massenarbeitslosigkeit zu verhindern; vielmehr hatte die globale monetäre und finanzpolitische Restriktionspolitik in 1973 den Beschäftigungseinbruch mit herbeigeführt. Die sektoral

4 Die chemische Industrie verzeidnete ihren ersten Konjunktüreintruch in der Nachkriegszeit.

5 1974 und 1975 ist das Rationalisierungsmotiv noch deutlicher als in den vorangegangenen beiden Jahren bei der Investitionstätigkeit in den Vordergrund getreten: 1974 waren 45 % und 1975 46 % der befragten Unternehmen bestrebt, vorwiegend Rationalisierungsinvestitionen durchzuführen, während die entsprechenden Quoten für das Erweiterungsmotiv nur 34 % bzw. 28 % betragen. Dominierendes Ziel der Rationalisierungsinvestitionen war die Reduzierung der Lohn- und Gehaltskosten; vgl. „Ifo-Schnelldienst“ vom 12. 6. 1975.

6 Durch die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer in ihre Heimatländer z. B. wurden die Arbeitslosenziffern zu gering ausgewiesen.

(Bauwirtschaft) und regional (strukturschwache Gebiete) begrenzten Konjunkturprogramme von Februar und September 1974 erwiesen sich nach Eintritt des weltweiten Konjunkturabschwungs als unzureichend. Die Lockerung des monetären Restriktionskurses der Bundesbank ab Herbst 1974, das allgemeine Konjunkturprogramm von Dezember 1974 und die ökonomischen Effekte der Steuer- und Kindergeldreform von Anfang 1975 erwiesen sich im Verlauf des Jahres 1975 als zu schwach, um eine Verbesserung der Wirtschaftslage zu bewirken, -so daß im August 1975 ein weiteres Konjunkturprogramm beschlossen werden mußte.

In der nur zögernden Ankurbelung kommt das Dilemma des bestehenden konjunkturpolitischen Instrumentariums einerseits, die Überbetonung des Zieles der Geldwertstabilität andererseits zum Ausdruck. Die Überlagerung des Konjunkturzyklus durch die Verschärfung des Verteilungskonflikts und durch sektorale Strukturprobleme sowie die gleichzeitige Verteidigung des Geldwertstabilitäts- und des Vollbeschäftigungszieles stellen die Instrumente der ökonomischen Steuerung vor kaum lösbare Probleme und erzeugen bei den wirtschaftspolitischen Instanzen Ratlosigkeit. Die Überbetonung des Zieles der Geldwertstabilität „löst“ die auftretenden Konfliktsituationen durch Inkaufnahme von Arbeitslosigkeit.

Wachstumskrise und Reformpolitik

Die rezessiven Tendenzen im sozioökonomischen Bereich bilden die Grundlage für die allmähliche Rücknahme und den wachsenden politischen Druck auf die seit Ende der 60er Jahre in Gang gebrachte Reformpolitik. Wir können verschiedene Bereiche der unter Druck geratenen Reformpolitik unterscheiden:

1. Reformprojekte, die unmittelbar an staatliche Finanzierungsspielräume geknüpft und deshalb Budgetkürzungen am ehesten ausgesetzt sind. Die Wachstumskrise im Privatsektor führt zu rückläufigen Einnahmen im Staatssektor, die Widersprüche des privatwirtschaftlich organisierten Produktionssystems erscheinen in Form „ökonomischer Sachzwänge“, denen sich staatliche Finanzplaner beugen; Beispiele für solche Reformbereiche sind die Sozial- und Bildungspolitik.

2. Reformvorhaben, bei denen die Finanzierung eine wichtige Rolle spielt, bei denen jedoch auch dem Kampf der privaten Interessen um politischen Einfluß ein großes Gewicht zukommt, z. B. bei der Reform der beruflichen Bildung.

3. Reformen, die kein Problem ausreichender Finanzierungsspielräume sind, sondern bei denen es um die Umverteilung von gesellschaftlich-ökonomischen Entscheidungskompetenzen geht: Beispiel ist die Einführung der paritätischen Mitbestimmung. Solche Reformbemühungen werden durch die ökonomischen Strategien der Privatwirtschaft (Rationalisierung, Entlassung etc.) und korrespondierende massive Forderungen (Verzicht auf Parität, Drohung mit der „Verunsicherung der Unternehmer“) unter Druck gesetzt.

Zu 1.: Aufgrund der rezessiven Wirtschaftsentwicklung gingen 1974 die Zuwachsraten der Steuereinnahmen stark zurück. 1975 schrumpfte das Steueraufkommen bei den öffentlichen Budgets um knapp 2 %⁷. Demgegenüber nahmen in 1975 die Staatsausgaben um mehr als 14% zu. Überproportional stiegen die laufenden Staatsausgaben an: Die Zinsausgaben, die Leistungen im Zusammenhang mit der Kindergeldreform und die Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit. Besonders die Bundesfinanzen wurden durch die krisenhafte Entwicklung strapaziert, die Neuverschuldung des Bundes betrug 1975 fast 38 Mrd. DM. Um die in den kommenden Jahren erwarteten Bundesdefizite möglichst gering zu halten, ergriff die Bundesregierung Maßnahmen zur Bereinigung des sog. „strukturellen Budgetdefizits“⁸.

Diese „Budgetstrukturbereinigung“ geht in großem Umfang zu Lasten der Arbeitnehmer. Zwar ist es richtig, wenn die Bundesregierung betont, daß die „Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur“ das Netz der sozialen Sicherheit nicht in seinem Kern treffen. Dennoch ist der Trend in Richtung des Abbaus erreichter sozialer Leistungen unverkennbar, zumal Arbeitgeberverbände und konservative gesellschaftliche Kräfte die wirtschaftliche Krise u. a. als Folge einer „überzogenen Reformpolitik“ interpretieren und politischen Druck hinsichtlich einer Einschränkung der Sozialpolitik ausüben⁹.

Es soll hier nicht darum gehen, detailliert die budgetären Maßnahmen zu diskutieren, ihr Widerspruch zu wohlfahrtspolitischen Zielen kann jedoch exemplarisch aufgezeigt werden¹⁰: Die Einschränkung der zukünftigen Bundeszuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit soll durch die Erhöhung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags von 2 % auf 3 % realisiert werden, wodurch sich das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmer verringert¹¹. Auf der anderen Seite werden die Leistungen auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes eingeschränkt. Durch restriktive Handhabung der Förderungsrichtlinien werden be-

7 Finanzbericht 1976, S. 24.

8 Hierunter werden folgende Problembereiche verstanden:

- die erwartete strukturelle Dauerarbeitslosigkeit wird permanente, hohe Zuschüsse des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit erfordern;
- die bisherige Vernachlässigung der Infrastrukturinvestitionen soll auf Kosten der konsumtiven Ausgaben in Zukunft kompensiert werden; da vermutlich der Verteidigungsetat (gemessen an bisherigen Erfahrungen) von Einsparungen weitgehend unberührt bleiben wird, trifft dies vor allem die Sozialausgaben;
- die Steuer- und Kindergeldreform bedeutet weniger Staatseinnahmen und zusätzliche -ausgaben;
- die Staatsverschuldung soll schnell wieder abgebaut werden, um einerseits die mittelfristige Investitionsentwicklung nicht durch ein Hochtreiben des Zinsniveaus zu behindern, um andererseits die Zinsbelastung des öffentlichen Budgets zu drosseln.

9 Vgl. dazu z. B. die Broschüre „Soziale Sicherung unter veränderten wirtschaftlichen Bedingungen“, die im Juli 1975 von der BDA herausgegeben wurde.

10 Zu den „Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur“ vgl. im einzelnen Finanzbericht 1976, S. 88 ff.

11 Zwischen 1976 und 1979 werden hierdurch über 18 Mrd. DM an Zuschüssen eingespart.

stimmte Arbeitnehmergruppen von der Bildungsförderung ausgeschlossen, wodurch besonders, die gering qualifizierten Arbeitskräfte betroffen werden.

Weitere Benachteiligungen für Empfänger kleinerer Einkommen bringen die Aussetzung der Anpassung des Wohngeldes in 1976 sowie die Einsparungen im Bereich Bildung und Wissenschaft mit sich. Ohne Frage wird die Aussetzung der Zahlungsanpassungen für Schüler und Studenten sowie die Erhöhung des Darlehensanteils an der Ausbildungsförderung den Kindern aus Arbeitnehmerfamilien den Zugang zu einer Hochschulausbildung weiter erschweren. Demselben Personenkreis wird durch die Umstellung der Graduiertenförderung auf Darlehensbasis auch eine weitergehende Qualifizierung erschwert. Die zur Verringerung der Budgetdefizite zusätzlich ergriffenen einnahmepolitischen Maßnahmen treffen vorwiegend die Masseneinkommen; Sowohl die geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2 % als auch die Erhöhung der Tabak- (um 18 %) und der Branntweinsteuer (um 20 %) werden das Konsumgüterpreisniveau anheben, jene Haushalte mit geringeren Einkommen und hoher Konsumquote werden relativ am stärksten durch indirekte Steuern belastet¹². Fazit: Die Einengung des staatlichen Finanzierungsspielraums hat negative Auswirkungen bezüglich der Realisierung bildungs- und sozialpolitischer Ziele, in diesen Reformbereichen gibt es einen Rückschritt.

Zu 2.: Die Reform der beruflichen Bildung ist ein wichtiges Vorhaben nicht nur in bezug auf bildungs-, sondern auch auf arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitische Ziele. Das neue Berufsbildungsgesetz wurde am 1. April 1976 vom Bundestag verabschiedet. Es ändert kaum etwas an der bisher praktizierten Berufsausbildung. Den Kammern wurden ihre Kompetenzen im wesentlichen belassen, ein Mehr an Mitbestimmung für Gewerkschaften und Auszubildende konnte nicht durchgesetzt werden, die entworfene Finanzierungsregelung vermag nicht die Berufsausbildung von den Rentabilitätsnormen der privaten Wirtschaft abzulösen, denn eine dauerhafte überbetriebliche Finanzierung fehlt, Dennoch scheiterte das Gesetz am 14. 5. 76 an der CDU/CSU-Bundesratsmehrheit.

Der Weg vom Berufsbildungsgesetz vom 14. 8. 1969 bis zur Verabschiedung des neuen Gesetzes im Frühjahr 1976 war begleitet von heftigem Widerstand der Unternehmer und ihrer Verbände. Im Wahlkampf 1972 war die Reform der Berufsausbildung aufgrund des breiten öffentlichen Interesses ein wichtiges Wahlkampfthema, die damalige Bundesregierung betonte in ihrer Regierungserklärung Anfang 1973 die Notwendigkeit einer Neufassung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG). Die Ziele der Reformbemühungen in diesem Bereich waren bereits im „Bildungsbericht 70“ sowie im „Aktionsprogramm berufliche Bildung“ vom November 1970 formuliert worden, sie wurden durch die sog. „Markierungspunkte“ vom 15. 11. 1973 konkretisiert:

¹² Dies bedeutet auch, daß die sozialpolitisch wünschenswerten Effekte der Steuer- und Kindergeldreform kompensiert werden.

1. Kernziel war die Integration von allgemeiner und, beruflicher Bildung.
2. Die Gleichrangigkeit und Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung mit anderen Bildungsbereichen sollte realisiert werden.
3. Das Integrationsziel war nur zu verwirklichen, wenn die Kompetenzen der Berufsausbildung von den unternehmerischen Kammern in die Verantwortung des Staates verlagert würden.

Bereits die Veröffentlichung der „Markierungspunkte“ löste einen Sturm im Unternehmerlager aus; der DIHT drohte, die Betriebe könnten bei einer Ausweitung des staatlichen Einflusses auf Berufsausbildungstätigkeiten verzichten¹³. Auch der Referentenentwurf des Ministers vom 20. 2. 1974 wurde von den Arbeitgeberverbänden scharf abgelehnt¹⁴.

Vor allem der Rückgang des Lehrstellenangebots und der starke Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit¹⁵, verbunden mit dem politischen Druck der Unternehmer, führten dazu, daß die Neufassung des BBiG nach dem Regierungswechsel im Frühjahr 1974 auf eine andere Grundlage gestellt wurde. Aber auch die nunmehr vorgesehene finanzielle Regelung über ein überbetriebliches Finanzierungssystem sowie die Absicht, die Verwaltung der Berufsausbildung in Form einer Selbstverwaltung unter gewerkschaftlicher Mitbestimmung zu regeln, stieß auf den Widerstand unternehmerischer Interessen. Bundeswirtschaftsminister *Friedrichs* lehnte eine zusätzliche Kostenbelastung der Wirtschaft aus konjunkturpolitischen Erwägungen ab. Die Unternehmerverbände nutzten die wirtschaftliche Krise zu einem bisher in seiner Offenheit einmaligen Versuch, selbst den verbliebenen rudimentären Reformansätzen den Garaus zu machen: Ihr Angebot, 10 % mehr an Lehrstellen bereitzustellen, beweist, daß ein Teil des aufgetretenen Lehrstellenmangels auf unternehmerischen Widerstand zurückzuführen war; die Regierung sollte im Gegenzug auf bestimmte Reformmaßnahmen verzichten¹⁶.

Der Druck wachsender Jugendarbeitslosigkeit erzwang dennoch eine schnelle Lösung des Berufsausbildungsproblems, so daß ein erneuter Gesetzentwurf als Koalitionskompromiß zustande kam¹⁷. Anstelle einer dauerhaften überbetrieblichen Finanzierungsregelung enthält dieses am 1.4. 76 verabschiedete Gesetz lediglich eine Regelung für den Notfall: Wenn das Lehrstellenangebot einen geringeren Überhang als 12,5 % gegenüber der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen

13 Vgl. den Hinweis des damaligen Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16. 11. 1973, S. 1475.

14 Vgl. Greinen, Wolf-Dietrich, Die Illusion der Chancengleichheit, in: M. Greiffenhagen/H. Scheer, Die Gegenreform, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 203.

15 Von 1973 bis 1974 nahm die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen von 20 960 auf 69 793 um mehr als das Dreifache zu, dies entspricht einem Zuwachs des Anteils an den Gesamtbeschäftigten von 9,6 % auf 12,5 %. Im September 1975 wurden 115 753 arbeitslose Jugendliche registriert; vgl. dazu „Frankfurter Rundschau“ vom 13. 4. 1976.

16 Vgl. den Brief der 5 Arbeitgeberverbände an Bundeskanzler H. Schmidt vom 13. 1. 1975.

17 Vgl. BT-Drucksache VII/3746.

aufweist, soll von den Betrieben eine Umlage von 0,25 % ihrer Lohnsumme erhoben werden. Von dieser Umlage ausgenommen sind Betriebe mit weniger als 400 000 DM Lohnsumme pro Jahr. Da dieses Gesetz lediglich auf eine Bereinigung von Friktionen am Markt für Ausbildungsplätze abzielt, bleiben Verbesserungen der Ausbildungsqualität, wie sie ursprünglich beabsichtigt waren, auf der Strecke. Die wirtschaftliche Krise 1974/75 gab den Unternehmern das entscheidende Druckmittel in die Hand, eine echte Berufsausbildungsreform vorerst zum Scheitern zu bringen.

7.u 3.: Die Regelung der Mitbestimmung in den Unternehmen nach den Prinzipien der Gleichberechtigung und Gleichgewichtigkeit von Arbeitnehmern und Kapital war der Kern jener gesellschaftspolitischen Reformen, „die nichts kosten“, die somit im Rahmen der Leitsätze „Kontinuität und Konzentration“ der Regierung Schmidt/Genscher auch bei abnehmenden Wachstumsraten die Fortsetzung der begonnenen Reformpolitik des Kabinetts Brandt/Scheel demonstrieren sollten. Natürlich ist es kaum möglich, einen direkten Zusammenhang zwischen der krisenhaften Entwicklung im ökonomischen Bereich einerseits und dem Verlauf des Willensbildungsprozesses innerhalb der Regierungskoalition bezüglich der Einführung der Mitbestimmung andererseits nachzuweisen. Dennoch ist festzustellen, daß die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation auch für Reformen, „die nichts kosten“, eine ungünstige Grundlage darstellt.

Die Auseinandersetzung um die Mitbestimmungsregelung innerhalb der Regierungskoalition währte bereits seit 1972. Die Regierungserklärung von Anfang 1973 räumte dem Ausbau der Mitbestimmung einen wichtigen Platz ein. Der Mitbestimmungskompromiß, der am 20. 2. 1974 in Form eines Gesetzesentwurfs vorgelegt wurde, beinhaltete jedoch nicht die vorgesehene Gleichberechtigung der Arbeitnehmer¹⁸, welche am Widerstand der FDP gescheitert war. Im Verlauf des Jahres 1974 intensivierten die Unternehmer und ihre Verbände ihren Kampf gegen eine Mitbestimmungsregelung. Die Arbeitgeber drohten, den Mitbestimmungskompromiß vor das Bundesverfassungsgericht zu bringen. Im Herbst 1974 wurde ein Gutachten „über die völkerrechtliche Zulässigkeit der Anwendung des geplanten Mitbestimmungsgesetzes auf amerikanische Beteiligungen in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 19. 8. 1974 bekannt; der Gutachter, der Berliner Völkerrechtler *Wengler*, kommt zu dem Ergebnis, durch die geplante Mitbestimmung würden deutsch-amerikanische Verträge¹⁹ verletzt; dieses Gutachten war das Resultat einer „konzertierten Aktion“ deutscher und ameri-

18 Der Aufsichtsrat von Großunternehmen sollte zwar paritätisch besetzt werden, jedoch wurde die Arbeitnehmerbank durch die Sondervertretung für leitende Angestellte gespalten; außerdem sollte der Hauptversammlung der Anteilseigner bei fehlender Einigung innerhalb des Aufsichtsrates über die Bestellung des Vorstandes die Entscheidungsbefugnis zufallen.

19 Gemeint ist der zweiseitige Handelsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA von 1954.

kanischer Kapitale²⁰. Nach einem Bericht der „Frankfurter Rundschau“ vom 23. 10. 1974 warnte die Deutsche Bank ihre ausländischen Kunden bei der Beratung über Geldanlagen ausdrücklich vor der zu erwartenden Mitbestimmungsregelung in der Bundesrepublik Deutschland. Dieser heftige Widerstand der Unternehmer blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Regierungskoalition.

Im Dezember 1975 kam ein neuer Koalitionskompromiß zustande, der noch weiter als die alte Vereinbarung von einer paritätischen Mitbestimmung abwich. Dieser Regierungsentwurf wurde am 18. März 1976 vom Bundestag verabschiedet. Auch die Koalitionsverhandlungen über einen neuen Mitbestimmungskompromiß waren von Pressekampagnen und Flugblattaktionen der Arbeitgeberseite begleitet. Die Kritik der Unternehmer am ersten Mitbestimmungskompromiß der Regierung wurde in einem groß aufgelegten Flugblatt „In Sachen Mitbestimmung“ von der BDA formuliert²¹. Die BDA kommt zu dem Schluß, daß das Ergebnis einer Realisierung der Mitbestimmungsregelung „die absolute Übermacht der Gewerkschaften in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik“ sei.

Wie das neue Mitbestimmungsgesetz zeigt, ist es den Arbeitgeberverbänden gelungen, den ersten Mitbestimmungskompromiß in ihrem Sinne zu verändern. Die paritätische Mitbestimmung als „Substanz des Demokratisierungsprozesses unserer Gesellschaft“ (*Willy Brandt*) bleibt weiterhin auf der Tagesordnung.

Was zu tun ist

Die neuen ökonomischen Bedingungen verlangen neue Schwerpunkte und Instrumente der Wirtschaftspolitik und stellen eine Herausforderung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger — also auch der Gewerkschaften — dar. Abschließend seien drei Komplexe skizziert, die künftig erhöhte Aufmerksamkeit erfordern werden und die mit der konventionellen wirtschaftspolitischen Kombination — Wettbewerbspolitik und Globalsteuerung — nicht abgedeckt werden können.

1. *Strukturpolitik*. Nicht erst durch die Diskussion über Notwendigkeit und Formen der Investitionslenkung haben Fragen der Strukturpolitik heute großes Interesse gefunden. Die Probleme des Strukturwandels liegen spätestens seit der Rezession 1974/75 klar auf der Hand. So konnte auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1975/76 nicht umhin, zur strukturellen Arbeitslosigkeit Stellung zu nehmen: „Richtiger wäre es, sie als Arbeitslosigkeit aufgrund eines zu hohen Lohnniveaus zu erkennen“ (Ziffer 317). Wird der „maxi-

20 Vgl. dazu: Mayer, Udo, Paritätische Mitbestimmung und Völkerrecht, in: GMH 12/74; Mitgliedsfirmen der US-Handelskammer sind u. a. die Tochterfirmen der US-Konzerne General Motors, Ford, Exxon und IBM in der Bundesrepublik Deutschland; mitfinanziert wurde dieses Gutachten von deutschen Unternehmen, z. B. Daimler-Benz, Hoechst, Robert Bosch, Hapag Lloyd und Gerling, wie die „Welt“ vom 15. 10. 1974 berichtete.

21 Dieses Flugblatt stellte keineswegs nur eine sachbezogene Kritik am Mitbestimmungsentwurf dar, sondern versuchte, den Popanz vom „Marsch in den Gewerkschaftsstaat“ am Beispiel des Mitbestimmungskompromisses auszumalen.

male vollbeschäftigungskonforme Preis für Arbeit" (Ziffer 312) verfehlt, so kann die Wirtschaft einen beträchtlichen Teil des Strukturproblems nicht bewältigen. Staatliche Strukturpolitik müsse eingreifen, um „eine Entwicklung zu bewirken, wie sie bei mäßigeren Lohnsteigerungen von selbst zustande gekommen wäre" (Ziffer 317). Der Rat macht klar: Er sieht keinen Grund für mehr Strukturpolitik. Seine Abneigung gründet in dem Vertrauen auf die Effizienz des Marktmechanismus. Neuere Analysen zum Strukturproblem sind da weniger optimistisch. Selbst wenn sie aus so unterschiedlicher Sicht durchgeführt werden wie die von *Hauff-Scharpf*²² einerseits und von *Peter Rogge*²³ andererseits. So sehr sich die Analysen gleichen, so verschieden sind die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen. Einerseits wird eine verstärkte strukturpolitische Verantwortlichkeit des Staates abgeleitet (Hauff/Scharpf), andererseits angeraten, von der „weltfremden Vergötzung des Wettbewerbs" Abstand zu nehmen (Rogge): „Im Zeichen beschleunigten technischen Fortschritts; rapide ansteigender Substitutionsvorgänge auf allen Märkten und außerordentlich dynamisch verlaufender Verschiebungen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kann neben der alten Sorge, ob irgendwo zuwenig Wettbewerb herrscht, die neue Sorge nicht mehr verhehlt werden, daß gelegentlich schon zuviel Wettbewerb herrscht²⁴." Hier wird aus der Tatsache der verkümmerten Leistungsfähigkeit des Marktmechanismus bei der Steuerung der strukturbestimmenden privaten Investitionen die Forderung nach legaler Suspendierung des Wettbewerbs abgeleitet — vgl. das Konzept der „Kooperativen Marktwirtschaft" des BDI-Wettbewerbsexperten *Sölter* —, um die bereits vorliegende. Konzentration privater Investitionstätigkeit²⁵ weiter zu steigern.

Die Strukturentwicklung unserer Wirtschaft ist zu wichtig, als daß man sie allein den privaten Investoren überlassen dürfte. Wo Marktcoordination und Machtkontrolle durch Wettbewerb versagen, muß eine rahmenplanorientierte Strukturpolitik einsetzen. Die Gewerkschaften haben deutlich bekundet, daß sie an der Gestaltung einer leistungsfähigen sektoralen und regionalen Wirtschaftsstruktur verantwortungsvoll mitwirken wollen²⁶.

2. *Balancierung des Wachstums von privatem und öffentlichem Sektor.* Beide Sektoren unterscheiden sich nach der Art ihrer Finanzierung. Der private Sektor (für Waren und Dienstleistungen) wird über den nationalen und internationalen Markt preisfinanziert, der öffentliche Sektor wird im allgemeinen steuerfinanziert. Welches quantitative Verhältnis der beiden Sektoren, welche „Produk-

22 Hauff, Volker, und Scharpf, Fritz W., *Technologiepolitik als Strukturpolitik*, Frankfurt/Main 1975.

23 Rogge, Peter G., *Tendenzwende*, Stuttgart 19/5.

24 Rogge, a.a.O., S. 71.

25 Vgl. Koubek, N., und Scheibe-Lange, I., Einzel- und gesamtwirtschaftliche Daten zur Investitionsstruktur in der BRD, Tab. 8, S. 320, WSI-Mitteilungen 27/8, August 1974.

26 Vgl. die beschlossenen Anträge 58 und 59 zum Bundeskongreß des DGB, Hamburg, Mai 1975.

tionsstruktur" im weiteren Sinn in einer Volkswirtschaft vorliegen soll, richtet sich nach übergreifenden Wohlfahrtsvorstellungen und nach Zielsetzungen der Vollbeschäftigung, des effizienten Einsatzes der ökonomischen Ressourcen, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Es gibt keine „natürliche Priorität" für den privaten Sektor — eine Vorstellung, die sich häufig hinter der Charakterisierung des öffentlichen Sektors als „Kostgänger" der Privatwirtschaft verbirgt. Vielmehr gibt es Grund für die Annahme, daß die Bedeutung des öffentlichen Sektors steigen wird. Sicherlich genügt hier nicht der Hinweis auf die historische Entwicklung — nicht alles ist richtig, nur weil es sich historisch so ergeben hat. Wichtiger ist die Verlagerung der Nachfrage auf den (tertiären) Dienstleistungssektor, auf dem das öffentliche Angebot aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit und wegen des fehlenden „Ausschlußprinzips" größeres Gewicht bekommt. Dies werden die Verfechter der Reprivatisierung und Vermarktung öffentlicher Leistungen um so weniger bestreiten können, je effizienter die öffentliche Produktion organisiert wird.

Reformen sind meist nicht umsonst zu haben. Balanciertes Wachstum heißt dann, die „privaten", d. h. marktmäßigen Nachfrageaggregate Export, private Investitionen und Privatkonsum werden relativ weniger stark wachsen können. Für die allgemeine Wohlfahrt und wirtschaftliche Stabilität braucht dies keineswegs nachteilig zu sein. Die Diskussion über konstante, strukturell bedingte Exportüberschüsse hat beispielsweise dazu überzeugende Argumente geliefert. Für die Gewerkschaften ergibt sich die schwierige Frage, wie sie auf eine reformpolitisch motivierte Steuerpolitik reagieren wollen.

3. *Kapitalbildung und Vermögenspolitik.* Die jüngste Rezession hat deutlich vor Augen geführt, daß ein hohes volkswirtschaftliches Sparvolumen und damit ein breiter Finanzierungsspielraum nicht ausreicht, um die privaten Investitionen auf einem hohen Stand zu halten. Als ausschlaggebend werden gewinnbedingte Selbstfinanzierungsmöglichkeiten bezeichnet und aus dieser Vorstellung dann „mittelfristige Konzepte" zur Verbesserung der privaten Investitionsbedingungen hergeleitet. Dies sind die Spielregeln unseres Systems, die offensichtlich nur kurzfristig außer Kraft gesetzt werden können. Man mag es drehen, wie man will: Zur Aufrechterhaltung der privaten Investitionstätigkeit sind die Gewinne manchmal zu niedrig, unter Einkommensverteilungsgesichtspunkten sind sie immer zu hoch. Zu hoch besonders deswegen, weil sich das kumulierte Ergebnis über die Zeit in einer höchst einseitigen Verteilung des Produktivvermögens niederschlägt. Wenn hohe Gewinne die Voraussetzung für rege Investition und stetiges Wachstum sind, so muß eine verteilungsbewußte Wirtschaftspolitik die asymmetrischen Verteilungswirkungen dadurch abzumildern oder zu verhindern suchen, daß die Gewinne zwar investiv verwendet, aber nicht ausschließlich von den Kapitalbesitzern angeeignet werden. Das ist die Grundidee aller Fondskonzepte. Die breite Diskussion über dieses Problem hat — unter dem Titel „Vermögenspolitik" — bei den Gewerkschaften und bei der SPD in eine Sackgasse ge-

führt. Das Problem selbst aber, die private Konzentration der Kapitalakkumulation, besteht weiter. Die Diskussion um Lösungsvorschläge sollte man nicht jenen überlassen, die auf Spielarten des Volkskapitalismus oder Errichtung von Betriebsfamilien setzen. Das gewerkschaftliche Nein zur Vermögenspolitik darf nicht bedeuten, daß das Problem der kollektiven Kapitalbildung vernachlässigt wird.

Überblickt man die unterschiedlich starken Auswirkungen, die die weltweite Wirtschaftskrise 1974/75 in den westlichen Ländern gezeigt hat, so fällt auf, daß die Volkswirtschaften mit relativ hohem gesellschaftspolitischem „Reformstand“ — wie Skandinavien, Österreich, aber auch die Bundesrepublik — relativ glimpflich davongekommen sind. Bei einer Diskussion der Bedeutung veränderter Wachstumsbedingungen für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik sollte eines klar sein: Die Tendenzwende in den Grundbedingungen des ökonomischen Prozesses darf nicht Anlaß geben zu einer nostalgischen wirtschaftspolitischen Kehrtwende, sondern sie erfordert gerade eine konsequente Durchsetzung — oder eine Tendenzwende — der Reformpolitik.