

1978: Vielleicht etwas mehr Wirtschaftswachstum - aber kaum weniger Arbeitslose

Günter Pehl, geboren 1923 in Stettin, verantwortlicher Redakteur der DGB-Funktionärzeitschrift „Die Quelle“, ist langjähriger wirtschaftspolitischer Mitarbeiter der „Gewerkschaftlichen Monatshefte“.

Die wirtschaftliche Entwicklung im soeben abgelaufenen Jahr 1977 enttäuschte in allen westlichen Industriestaaten. In der Bundesrepublik war die gesamtwirtschaftliche Leistung 1977 zwar höher als 1976, aber das Wirtschaftswachstum blieb erheblich hinter den Erwartungen zurück. Alle vor einem Jahr gestellten Prognosen für 1977 waren viel besser als das tatsächliche Wirtschaftsergebnis. Seit dem Herbst

1976 hat sich das Wachstumstempo von Vierteljahr zu Vierteljahr vermindert. Erst im 4. Quartal 1977 gab es Lichtblicke; einige Wirtschaftsdaten sprachen für eine erneute, wenn auch zunächst nur geringfügige Belebung. Ob sie über den Jahreswechsel hinaus anhalten oder sogar stärker werden wird, läßt sich jedoch kaum voraussagen. Die vorliegenden Prognosen für das ganze Jahr 1978 wurden jedenfalls unter dem Eindruck der enttäuschenden Entwicklung im Jahre 1977 gemacht. Danach wird das reale Sozialprodukt im neuen Jahr entweder nicht stärker oder nur wenig stärker als 1977 steigen. Jedenfalls ist das Wirtschaftswachstum nach diesen Voraussagen nicht ausreichend, um wieder mehr Menschen Beschäftigung geben zu können. Im Jahresdurchschnitt wird die Zahl der Arbeitslosen kaum niedriger sein als 1977 und als 1976; sie wird wiederum bei etwa einer Million liegen. Dies ist die bitterste Aussicht auf die Wirtschaftsentwicklung im neuen Jahr - es sei denn, die Wirtschaftsforscher irren sich abermals, indem sie diesmal zu schwarz sehen.

Das reale Sozialprodukt wuchs 1977 um 2,5 vH

Im vergangenen Jahr 1977 haben sie alle noch bis in das Frühjahr hinein Fehlprognosen abgegeben. Die für 1977 erwarteten realen Zuwachsraten lagen zwischen 4,5 und 5 vH. Tatsächlich war die gesamtwirtschaftliche Leistung - das *reale* Brutto-sozialprodukt - 1977 aber nur um rund 2,5 vH höher als 1976¹. Der Prognosenwert lag also bis zu 100 vH höher als der tatsächliche Wert. Im Jahre 1976 war das Verhältnis umgekehrt gewesen; damals war der Aufschwung unterschätzt worden. Es wurden Zuwachsraten von meist 4 vH vorausgesagt, während tatsächlich ein Wachstum von 5,6 vH erreicht wurde; nur die Bundesregierung schätzte eine Rate von 4,5 bis 5,5 vH voraus. Diese Beispiele machen deutlich, wie schwierig es zur Zeit ist, Prognosen zu erstellen. Man tut deshalb gut daran, hinter die Vorausschätzungen große Fragezeichen zu setzen - und das gilt auch für die Prognosen für 1978.

Doch zurück zu 1977: Wie bereits erwähnt, verlangsamte sich das Wachstumstempo im Laufe des Jahres. War das reale Sozialprodukt im 3. Vierteljahr 1976 noch um 5,7 vH größer als ein Jahr zuvor, so nahm die Wachstumsrate auf 4,9 vH im 4. Quartal 1976, 3,9 vH im 1. Quartal 1977, 2,2 vH im 2. Quartal 1977 bis auf 1,5 vH im 3. Quartal 1977 ab. Für das 4. Vierteljahr rechnete das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung erstmals wieder mit einem leichten Abstieg um „allenfalls 2 vH“².

Von den wirtschaftspolitischen Zielen nach § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft konnten 1977 zwei überhaupt nicht er-

¹ Als dieser Beitrag Anfang Dezember 1977 geschrieben wurde, lagen Daten über die Wirtschaftsentwicklung erst bis zum September/Oktober 1977 vor. Die Angaben über die Sozialproduktentwicklung 1977 stützen sich im wesentlichen auf Zahlenangaben aus dem Herbstgutachten fünf namhafter Wirtschaftsforschungsinstitute („Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1977“, u. a. abgedruckt im Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 26. 10.1977) sowie aus dem Jahresgutachten 1977/78 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

² Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 25. 11. 1977, S. 412.

reicht werden: das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes und das Ziel eines „stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums“. Dagegen wurde das außenwirtschaftliche Gleichgewicht im großen und ganzen gehalten, und auch das Ziel „Stabilität des Preisniveaus“ wurde erreicht, wenn es nicht in weltfremder Sicht absolut gesetzt, sondern relativ angesehen wird. Der Anstieg der Verbraucherpreise lag 1977 bei knapp 4 vH. Ausgenommen die Schweiz, gab es im 1. Halbjahr 1977 kein vergleichbares westliches Industrieland mit einer so niedrigen Preissteigerung wie in der Bundesrepublik; in fast allen anderen Ländern war die Preissteigerungsrate mindestens doppelt so groß; der Durchschnitt von 16 Industrieländern lag bei 9,2 vH. Übrigens schneidet die Bundesrepublik auch bei einem internationalen Vergleich der Arbeitslosenquoten nicht schlecht ab. Diese Kenntnis hilft freilich dem einzelnen Arbeitslosen bei uns gar nichts; sie bestätigt jedoch die Erkenntnis, daß die Beschäftigungskrise weltweit ist. Die „Pflichtübungen“ der Opposition, die Bundesregierung für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich zu machen, sind demgegenüber nichts anderes als ein Appell an die Unwissenheit vieler Bürger; diese Äußerungen sind genauso dumm, als wenn der CSU-Regierung von Bayern oder der CDU-geführten Regierung des Saarlandes die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit in ihren Ländern angelastet würde.

Enttäuschendes Exportgeschäft

In Wirklichkeit ist die Beschäftigungskrise weltweit, und wir leiden zur Zeit unter den Nachteilen unserer weit überdurchschnittlichen Verflechtung mit der Weltwirtschaft und starken Außenhandelsabhängigkeit. Dies, nachdem wir in früheren Jahren davon - und von den damaligen unrealistischen festen Wechselkursen - profitiert haben. Im Jahre 1976 war das Exportgeschäft der Motor der Wirtschaftsexpansion gewesen; noch im 4. Quartal 1976 war die *Ausfuhr* preisbereinigt um knapp 11 vH höher als ein Jahr zuvor. Für 1977 hatten deshalb die Wirtschaftsforscher eine überdurchschnittliche Zuwachsrate der Ausfuhr von real 7,5 vH vorausgesagt. Tatsächlich stiegen die Ausfuhren im 1. Halbjahr 1977 nur noch *umreal* knapp 5 vH an, im 3. Vierteljahr expandierte der Export sogar nur noch um 1,4 vH. Diese rückläufige Entwicklung ist auf die Konjunkturflaute in wichtigen Handelspartnerländern zurückzuführen³.

Ebenfalls abgeschwächt haben sich im Jahresverlauf 1977 *die Ausrustungsinvestitionen*. Die realen Zuwachsraten sind zwar höher als die des Sozialprodukts - im Jahresdurchschnitt rund 4,5 vH -, aber sie sind unbefriedigend, wenn man die Bedeutung der Investitionen für das Wirtschaftswachstum bedenkt. *Die Bauinvestitionen* erhöhten sich kaum noch seit dem Frühjahr 1977; im 1. Vierteljahr betrug dagegen der *reale* Zuwachs noch 9,3 vH. Der Wohnungsbau wird zunehmend vom Bau von Eigenheimen getragen. Der Wirtschaftsbau ist entsprechend den unzureichenden Erweiterungsinvestitionen der Unternehmen flau. Besonders enttäuschend war

³ Siehe hierzu insbesondere: Karl Kühne „Mini-Rezession oder Depressionsrückfall“, S. 55 ff. in dieser Ausgabe.

das Ergebnis im öffentlichen Bau. Die verschiedenen 1977 beschlossenen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen haben sich offenbar erst wenig auf die Nachfrage nach Bauleistungen ausgewirkt. Seit Mitte 1977 ist eine spürbare Belebung des bis dahin eher zurückhaltenden *privaten Verbrauchs* festzustellen. Im zweiten Halbjahr wurde er zur Stütze der sonst kaum zu bemerkenden Expansion; seine *reale* Zuwachsrate war doppelt so groß wie die des Sozialprodukts insgesamt. Die Käufe von Kraftfahrzeugen waren das ganze Jahr über sehr zufriedenstellend. Daneben war vor allem der Einzelhandel mit Rundfunk-, Fernseh- und Phonogeräten sowie mit Möbeln begünstigt.

Gespaltene Konjunktur

Die starken Unterschiede in der Nachfrageentwicklung bewirkten eine gespaltene Konjunktur. Die Skala geht von befriedigend wachsenden Wirtschaftsbereichen bis zu Branchen, deren Produktion stark zurückgeht. Nach einer vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung vorgenommenen Aufstellung war 1977 bei einer Zunahme der Nettoproduktion im gesamten verarbeitenden Gewerbe von 2,5 vH gegenüber 1976 auf der einen Seite die Büro- und Datentechnik Spitzenreiter mit einer Zuwachsrate von 25 vH - hier wirkt sich die enorme Büro-rationalisierung aus. Daneben hatten die Hersteller elektronischer Gebrauchsgüter (+ 9 vH), der Straßenfahrzeugbau, die Möbelherstellung sowie die Eisen-, Blech- und Metallwarenindustrie (mit jeweils + 7 vH) beachtliche Zuwächse. Andererseits mußten die Stahlindustrie und der Schiffbau starke Produktionsdrosselungen (- 7 vH) hinnehmen, und der Steinkohlenbergbau und selbst der Maschinenbau hatten ein um 1 vH ungünstigeres Ergebnis. In der chemischen Industrie blieb die Produktion im ganzen unverändert, sie stagnierte.

Die gesamte *Industrieproduktion* nahm im Jahre 1977 nur um 2,5 vH zu, also ebensoviel wie das reale Sozialprodukt. Sowohl in der Industrie wie auch in der gesamten Volkswirtschaft stieg die *Produktivität* stärker an als die Produktion; die Zahl der Erwerbstätigen und die Arbeitszeit waren niedriger als 1976. Die gesamtwirtschaftliche Produktivität (Produktionsergebnis je Erwerbstätigenstunde) erhöhte sich 1977 um rund 4 vH.

Unverändert eine Million Arbeitslose

Solange die Produktivität stärker wächst als die Produktion, ist natürlich ein Abbau der *Arbeitslosigkeit* nicht möglich; eher muß umgekehrt eine Zunahme der Arbeitslosenzahlen befürchtet werden. Es ist jedenfalls nicht gelungen, die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1977 unter die Millionenmarke zu bringen. Ende November 1977 waren in der Bundesrepublik 1 004 300 Arbeitslose registriert. Dies ergibt eine Arbeitslosenquote von 4,4 vH; ein Jahr zuvor waren 984 700 Personen = 4,3 vH arbeitslos. Allerdings war damals das Wetter besser:

Der frühe Wintereinbruch im November 1977 hat vor allem die Arbeitslosigkeit im Baugewerbe spürbar erhöht. Die Zahl der Kurzarbeiter betrug Ende November 234 200; 66 500 mehr als ein Jahr zuvor.

Lohnkaufkraft stieg 1977 um 2 vH

Rechnet man die Preissteigerungen hinzu, dann ergibt sich für 1977 eine, nominale Zuwachsrate von 6 vH. Es wurde ein Bruttosozialprodukt von knapp 1200 Mrd. DM erwirtschaftet. Auch das Volkseinkommen stieg um rund 6 vH an. Die Verteilung der Einkommen ist 1977 für die Arbeitnehmer günstig gewesen. Soweit es sich bereits Anfang Dezember übersehen ließ, ist die Bruttolohn- und -gehaltssumme 1977 um rund 7 vH höher gewesen als 1976. Die *Nettolöhne und -gehälter* stiegen um nahezu 6 vH an. Da die Zahl der Arbeitnehmer sich im Jahresdurchschnitt kaum verändert hat, betragen die Zuwachsraten des Arbeitseinkommens je Kopf ebenfalls rund 7 vH brutto und 6 vH netto. Bei einem Anstieg der Verbraucherpreise um rund 4 vH errechnet sich eine Zunahme der (realen) Kaufkraft der Löhne und Gehälter 1977 gegenüber 1976 um 2 vH.

Dem günstigen Abschneiden der Arbeitnehmer steht ein Zurückbleiben der *Unternehmereinkommen* gegenüber. Dabei ist allerdings der Vorbehalt zu machen, daß sich diese Einkommen schwerer ermitteln lassen als die Löhne und Gehälter und deshalb bei der Sozialproduktsberechnung durch das Statistische Bundesamt in den ersten Monaten 1978 schon geringfügige Änderungen bei Sozialprodukt und Arbeitseinkommen spürbare Verbesserungen bei den Gewinnen ergeben können. Ein Beispiel hierfür bietet ein Vergleich der Rechenergebnisse aus dem Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute mit denen aus dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates. Beide nehmen den Zuwachs der Löhne und Gehälter mit 7 vH gleich hoch an; aber die Sachverständigen rechnen mit einem nicht ganz so starken Anstieg des Sozialprodukts — Institute: 6,5 vH, Sachverständige: 6 vH. Daraus ergibt sich ein erhebliches Abweichen bei der Zunahme der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Bei den Instituten sind es 5 vH Zuwachs, bei den Sachverständigen dagegen nur 3 vH.

Um das gute Abschneiden der Löhne und Gehälter besser beurteilen zu können, ist allerdings zweierlei anzumerken: Erstens hatten die Unternehmereinkommen 1976 einen großen Sprung nach vorne gemacht; sie waren etwa zweieinhalbmal so stark angestiegen wie die Löhne und Gehälter. Zum anderen haben die größtenteils in den ersten Monaten des Jahres 1977 erfolgten — und immerhin für zwölf Monate festgelegten - Tariflohnerhöhungen den damaligen, gegenüber der dann eingetretenen Entwicklung wesentlich günstigeren Erwartungen entsprochen, womit die Gewerkschaften einmal mehr ihre gesamtwirtschaftliche Verantwortung bewiesen haben. In ihrem Jahreswirtschaftsbericht rechnete die Bundesregierung Anfang 1977 noch mit einer Zunahme der Bruttoarbeitseinkommen aus Unternehmertätigkeit

und Vermögen von 9 bis 10 vH; die Wirtschaftsforschungsinstitute hatten noch höhere Zuwachsraten vorausgeschätzt. Niemand, der ernst genommen werden will, kann die Gewerkschaften dafür verantwortlich machen, daß im Laufe des Jahres 1977 entgegen den Erwartungen zu seinem Beginn vor allem die Auslandsnachfrage und die Investitionsbereitschaft der Unternehmer so schwach waren.

Mit sehr gedämpftem Optimismus in das Jahr 1978

Nach den Erfahrungen mit den Fehlprognosen für 1977 gehen die Wirtschaftsbeobachter bei ihren Voraussagen für 1978 mit Vorsicht ans Werk. Die Wirtschaftsentwicklung wird von ihnen, wie auch von vielen Unternehmern, nicht mehr ganz so pessimistisch gesehen wie noch vor einigen Monaten. Eher hat eine Stimmung Platz gegriffen, die man als „sehr gedämpft optimistisch“ bezeichnen könnte, ein leichter Hoffnungsschimmer ist unverkennbar. Zu dieser Klimaverbesserung haben die staatlichen Maßnahmen zur Konjunkturbelebung ebenso beigetragen wie die gestiegenen Umsätze des Einzelhandels und die Erholung der Auftragseingänge; im Oktober haben sogar erstmals seit Mai die Auslandsbestellungen wieder zugenommen. Das auf die Beobachtung des Welthandels spezialisierte HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung in Hamburg hält 1978 eine Zunahme der Warenausfuhr gegenüber 1977 um *real* etwa 6 vH für möglich. Nach den Erhebungen des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung haben sich die Geschäftserwartungen der Unternehmungen in der verarbeitenden Industrie für die nächsten Monate erheblich verbessert. Indessen ist die Investitionsbereitschaft nach wie vor unbefriedigend. Aufgrund seiner Tests errechnete das Ifo-Institut für die Industrie (einschließlich Bergbau) eine Erhöhung der Investitionsausgaben von nominal rund 7 bis 8 vH im Jahr 1978. Das seien *real* etwa 4 vH mehr als 1977. Dabei stehen Ersatzinvestitionen (rund 36 vH der befragten Unternehmen nannten sie im Herbst 1977 als wichtigstes Investitionsmotiv) und Rationalisierungsinvestitionen (47 vH) im Vordergrund, während nur jedes sechste Unternehmen (17 vH) eine Kapazitätserweiterung als Hauptziel der Investitionen angab. Das ist kaum erstaunlich, wenn man bedenkt, daß nach dem Ifo-Konjunkturtest im Oktober der Auslastungsgrad der Industrie immer noch um einige Prozentpunkte unter der Normalauslastung lag.

Die Bundesregierung hat für die Steuervorausschätzungen Anfang Dezember eine erste Prognose für 1978 vorgelegt. Danach erwartet sie im neuen Jahr ein reales Wachstum von 3,5 vH. Dies ist indessen für einen Abbau der Arbeitslosigkeit wiederum nicht ausreichend; die Zahl der Arbeitslosen bleibt nach dieser Prognose auf dem hohen Stand von rund einer Million. Die Verbraucherpreise würden um 3,5 vH steigen, etwas weniger als 1977, die Investitionen *real* um 5 vH. Dies, obwohl die Bundesregierung mit einer Zunahme der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 9 bis 10 vH rechnet, während sie den Zuwachs des Bruttoarbeitseinkommens nur mit 6,5 vH, der Bruttolöhne und -gehälter mit 5,5 vH angesetzt hat; wegen der Lohnsteuersenkungen und der Erhöhung des Kindergeldes stei-

gen die Nettoarbeitseinkommen - sowohl insgesamt als auch je Kopf - in dieser Rechnung um 6,5 vH.

Ein Investitionsstau in Höhe von vielen Milliarden DM

Das Tempo des wirtschaftlichen Wachstums im Jahre 1978 wird nicht zuletzt davon abhängen, ob und inwieweit es gelingt, erstens eine auf allen Ebenen unseres föderalen Staates durchgängig expansive öffentliche Finanzpolitik zu betreiben und zweitens Behinderungen der privaten und öffentlichen Investitionstätigkeit durch überzogene administrative und juristische Maßnahmen zu beseitigen.

Zum ersten: Im abgelaufenen Jahr 1977 hat die Bundesregierung eine Reihe Wachstums- und beschäftigungsfördernder Maßnahmen beschlossen, so vor allem im März ein mehrjähriges Programm für Zukunftsinvestitionen mit einem Gesamtvolumen von 16 Mrd. DM, dann im September Steuersenkungen zur Stärkung der Massenkaukraft (Entlastungswirkung im ersten Jahr rund 5,7 Mrd. DM), eine Verbesserung der degressiven Abschreibung (Entlastung 1,5 Mrd. DM), Förderung energiesparender Investitionen in Gebäuden, verstärkte Förderung von Forschung und Entwicklung, insbesondere für Klein- und Mittelunternehmen, eine zusätzliche Förderung des Wohnungsbaus sowie verstärkte Investitionen der Bundespost. Es hat sich jedoch inzwischen herausgestellt, daß das 16-Mrd.-DM-Programm vom Frühjahr 1977 bis in den Spätherbst hinein so gut wie nur auf dem Papier stand. Bürokratische Hemmnisse haben eine sehr zögernd ansetzende und viel zu langsame Verwirklichung des Programms bewirkt. Es genügt auch nicht, daß der Bund seinen Haushalt expansiv plant und z. B. eine überproportionale Erhöhung seiner Investitionen vorsieht. In der Vergangenheit haben oft genug die Länder und Gemeinden - auf die mehr als die Hälfte der Staatsausgaben und über 80 vH der Sachinvestitionen entfallen — den beschäftigungsfördernden Maßnahmen des Bundes entgegengewirkt, indem sie ihre Ausgaben und insbesondere ihre Investitionen im Zuwachs oder sogar absolut einschränkten. So war es auch 1977. Eine expansive Finanzpolitik war — im wahrsten Sinne des Wortes — notwendig. Statt dessen sparten die Länder und vor allem die Gemeinden bei ihren Investitionen so stark, daß - trotz einer (auch nicht ausreichenden) Zunahme der Bundesinvestitionen um 7 vH — die Sachinvestitionen aller Gebietskörperschaften 1977 nur um 1 vH stiegen; das ist *real* eine Schrumpfung von 2 vH.

Was den zweiten Punkt anbelangt, so sind seit längerem eine zunehmende Zahl von großen Investitionsvorhaben durch strengere Umweltschutz- und Sicherheitsvorschriften, ein gegenüber früher erheblich komplizierter gewordenes und länger dauerndes Genehmigungsverfahren, durch Einsprüche aus der Bevölkerung (Bürgerinitiativen) und zum Teil durch Gerichtsverfahren verzögert oder völlig blockiert. Dies trifft vor allem auf den Energiebereich (Kraftwerke) und den Straßenbau zu. Die Bundesregierung hat den durch Hemmnisse dieser Art entstandenen Investi-

tionsstau auf rund 25 Mrd. DM beziffert⁴. Einen Eindruck von der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieser Größenordnung erhält man, wenn man diesen Betrag mit der Zunahme der gesamten Bruttoanlageinvestitionen von 1976 auf 1977 vergleicht: Sie betrug rund 16,5 Mrd. DM. Nun soll hier nicht einer grundsätzlichen Korrektur verbesserter Umweltschutz- und Sicherheitsbestimmungen das Wort geredet, und es sollen auch die Bürgerinitiativen nicht verdammt werden; beides ist an sich begrüßenswert. Allerdings kommt es auf das richtige Maß an, und beim Anlegen eines Maßstabes dürfen die negativen Wirkungen strengerer Bestimmungen oder des Vorgehens von Bürgerinitiativen auf die Beschäftigung nicht übersehen werden. Es muß eine vernünftige Abwägung der Wirkungen vorgenommen und es müssen unnötige bürokratische Verzögerungen und sonstige Hemmnisse beseitigt werden. Sicherlich ist dann eine beachtliche Verminderung des Investitionsstaus möglich.

Seltsame Vorstellungen des Sachverständigenrates

Die meisten Wirtschaftsforschungsinstitute und Konjunkturbeobachter ebenso wie Bundesregierung und Bundesbank gehen davon aus, daß in der gegenwärtigen Situation die Nachfrage - des Auslandes, der Verbraucher sowie des Staates und der Unternehmer nach Investitionen - zu schwach ist und deshalb durch staatliche Maßnahmen gefördert werden muß. Eine wesentlich andere Meinung vertritt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem am 22. November 1977 vorgelegten Jahresgutachten 1977/78⁵. Danach ist nicht die Nachfrageschwäche die primäre Ursache der Unterbeschäftigung. Vielmehr sollen es ungelöste Angebotsprobleme sein. „Die binnenwirtschaftliche Nachfrageschwäche ist von ihrem Ursprung her nur Reflex der gestörten Angebotsbedingungen“ (Tz. 337). In erster Linie sind nach Ansicht des Rates die Kosten zu hoch, um ausreichend neue Investitionen rentabel erscheinen zu lassen. Sogleich werden dann die angeblich zu hohen Löhne zum Hauptschuldigen an der Beschäftigungskrise erklärt. Die Lohnpolitik trage die „Hauptverantwortung für den Beschäftigungsgrad“ (Tz. 288). „Welche Bedeutung die Löhne für die Beschäftigung haben, ist zur Kardinalfrage der Wirtschaftspolitik geworden“ (Tz. 289). Ihrer völlig einseitig angebotsorientierten Denkweise gemäß lehnt der Rat nicht nur die Kaufkrafttheorie des Lohnes, bei der der Lohn nur als Kaufkraft und Nachfragefaktor gesehen wird, ab, sondern selbst eine abgewogene Argumentation, die den Lohn sowohl als Kaufkraft als auch als Kostenelement betrachtet.

So erstaunt es nicht mehr, daß das A und O der Überlegungen des Sachverständigenrats ein Kurswechsel in der Lohnpolitik ist. Sie empfehlen, daß die Löhne 1978 nur noch um 3,5 vH, die Tariflöhne sogar nur um 3 vH gegenüber 1977 erhöht wer-

⁴ Tagesnachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 20. 9. 1977.

⁵ Bundestagsdrucksache VHI/1221. Ein Sachverständiger, Prof. Scherhom, vertritt in einem Minderheitsvotum eine abweichende Meinung.

den sollen. Dies entspräche dem Produktivitätszuwachs. Eine Berücksichtigung „unvermeidlicher“ Preissteigerungen bei der Lohnfindung lehnen sie im Gegensatz zu früheren Gutachten ab. Da die Preise immer noch um 2,5 vH bis 3 vH steigen, würde sich die Kaufkraft der Löhne 1978 nicht erhöhen. Es bleibt das Rätsel der Sachverständigen, wieso dennoch - wohl hauptsächlich wegen der nicht mehr steigenden Kostenbelastung (?) - die Investitionslust der Unternehmer so steigt und die Gesamtnachfrage so stark wächst, daß etwa 200 000 Arbeitslose wieder Beschäftigung erhalten können. Die Sachverständigen empfehlen ihr Patentrezept nicht nur für 1978, sondern auch für die nächsten Jahre.

Hier ist nicht der Platz für eine eingehende kritische Auseinandersetzung mit den Vorstellungen und Empfehlungen der Sachverständigen. Im theoretischen Ansatz gehen sie ein halbes Jahrhundert bis hinter Keynes zurück. Die Mehrheit der Wirtschaftswissenschaft teilt diese Vorstellungen nicht. Dafür decken sie sich mit der Argumentation der Arbeitgeberverbände. Jedenfalls gab es bisher noch kein Jahresgutachten, das in seinem Kern so wirklichkeitsfremd und politisch unbrauchbar war wie das jüngste. Es ist kaum zu glauben, daß ein Gremium von Professoren, das die Politiker - für viel Geld - sachverständig beraten soll, so undifferenziert und einseitig die Hauptursachen für die Investitionsschwäche und die Beschäftigungsmisere in der Lohnpolitik sieht. Man lese zum Vergleich die fast gleichzeitig mit dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates veröffentlichte Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium „Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik“ — und man erhält einen Eindruck davon, was gemeint ist⁶. Dabei stehen auch in der Beirats-Stellungnahme Passagen, die von Gewerkschaftsseite kritisch gelesen werden müssen, aber Darstellung und Beurteilung der Lage sind doch abgewogen und an dem wirklichen politischen Geschehen orientiert.

Löhne als Kaufkraft und Kosten

Die Sachverständigen haben offenbar noch gar nicht bemerkt, daß die DGB-Gewerkschaften die Doppelfunktion der Löhne - Kaufkraft und Kosten zu sein - in ihrer tarifpolitischen Praxis immer anerkannt haben. Natürlich bevorzugen die Gewerkschaften in der tarifpolitischen Auseinandersetzung das Kaufkraftargument. Das kann doch wohl auch gar nicht anders erwartet werden, denn für die Arbeitnehmer, deren Interessen sie vertreten, ist der Lohn vor allem Kaufkraft. Umgekehrt argumentieren die Arbeitgeberverbände kostenorientiert. Indessen haben die Gewerkschaften bisher immer auch die Kostenbelastung gesehen. In den Tarifverhandlungen kommt in der Regel als Ergebnis ein Kompromiß zustande zwischen dem gewerkschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Erfordernis, die Kaufkraft der Arbeitnehmer zu erhöhen, und dem Zwang, die Lohnkostenbelastung in Grenzen zu

⁶ Bulletin der Bundesregierung vom 29. 11. 1977.

halten. Dieser Kompromiß findet keineswegs immer die Zustimmung aller oder wenigstens einer großen Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder, die oft mehr erwartet haben. Gewerkschaftsführung und gewerkschaftliche Tarifkommissionen haben mitunter Mühe, eine große Mitglieder Mehrheit dennoch von der Richtigkeit des Kompromisses zu überzeugen. Das dürfte ein größerer Beitrag zum sozialen Frieden und damit auch zur Sicherheit in der Bundesrepublik sein, als in einem Gutachten den Gewerkschaften die Hauptverantwortung für die Beschäftigung in der Bundesrepublik aufzubürden.

Ein Blick über die Grenzen müßte eigentlich genügen, um zu erkennen, daß die DGB-Gewerkschaften immer ein hohes Maß an gesamtwirtschaftlicher Verantwortung bewiesen haben. Das ist ihnen auch immer von führenden Politikern bescheinigt worden, angefangen von Bundespräsident, Bundeskanzler und Oppositionsführer. Es sind sicherlich nicht wenige Unternehmer, die nicht nur die Lohnkostenbelastung sehen, sondern auch wissen, daß der soziale Friede bei uns nicht selbstverständlich ist. Er ist ein wertvolles Gut, das auch für die Unternehmerdispositionen Sicherheit schafft und das man nicht leichtfertig aufs Spiel setzen sollte. Mit den Worten des Bundeskanzlers: „Die Stabilität der freiheitlichen Demokratie hängt ab von dem Ausmaß, in dem es uns gelingt, gerechtere soziale Verhältnisse zu schaffen. Wenn die Stabilität der Bundesrepublik Deutschland heute groß ist, so deshalb, weil sie den sozialen Ausgleich im großen Maß verwirklicht⁷.“

Teilweise überholte Produktionsstrukturen

Wer der Argumentation des Sachverständigenrates folgt, wonach die Lohnpolitik die Haupt- und fast die einzige Ursache für die Unsicherheit der Unternehmer bei Investitionsentscheidungen ist, der erhält ein falsches Bild von der Welt, in der wir leben. In Wirklichkeit gibt es ein ganzes Bündel von Ursachen, die heute Investitionsentscheidungen risikoreicher machen, als dies in den sechziger Jahren der Fall war. Seit Beginn der siebziger Jahre befindet sich nämlich unsere Volkswirtschaft mit der Freigabe der Wechselkurse auf freier Fahrt im ungeschützten Meer, und die Winde sind inzwischen stürmisch geworden. Einige der wichtigsten Unwägbarkeiten sind:

- Der künstliche Schutz durch eine bei festen Wechselkursen unterbewertete D-Mark hatte zu einer Produktionsstruktur geführt, die sich nicht mehr mit dem hohen technischen Entwicklungsstand und dem entsprechenden hohen Lohnniveau deckte. Die Freigabe der Wechselkurse hat dies mit einiger Verzögerung - nachdem die weltweite Inflation gedämpft werden konnte - offenbar werden lassen. Seit einiger Zeit wandern relativ einfache, preisempfindliche Produktionen in Niedriglohnländer ab. Bisher wirtschaftlich unentwickelte Länder bauen eigene Industrien auf.

⁷ Vortrag des Bundeskanzlers vor dem International Institute for Strategie Studies in London am 28. 10. 1977, abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung vom 8. 11. 1977, speziell S. 1017.

- Vielfach war angenommen worden, daß diese Industrien hauptsächlich für den Bedarf in den eigenen Ländern aufgebaut werden. Tatsächlich konkurrieren sie aber vielfach auf dem Weltmarkt mit den meist teureren Erzeugnissen der Industrieländer. Im ganzen hat die Konkurrenz der Niedriglohnländer, zu denen auch Japan gehört, erheblich an Schärfe zugenommen. Die Lage auf dem Stahlmarkt ist dafür ein - für die betroffenen deutschen Arbeitnehmer existenzgefährdendes - Beispiel.

- Dies um so mehr, als der weltweite Konkurrenzkampf zur Zeit nicht selten mit Dumping- (nicht kostendeckenden) Preisen geführt wird, wobei Verluste durch wenigstens teilweise staatliche Subventionen ausgeglichen werden. Überhaupt ist die Versuchung des Protektionismus, z. B. durch Einfuhrbeschränkungen, groß, und es gibt sicherlich genug Beispiele hierfür. Dennoch ist dem Bundeskanzler zuzustimmen, wenn er feststellt, daß die Länder der OECD „bisher der Versuchung des Protektionismus im ganzen widerstanden und die Märkte offengehalten“ haben. „Ein wie entscheidender Erfolg dies ist, zeigt ein Vergleich mit den 30er Jahren, als sich die westlichen Länder durch die Zerstörung des freien Welthandels gegenseitig in eine Dauerdepression und Dauerarbeitslosigkeit hineintrieben⁸.“

- Die Ansprüche der bis vor kurzem wirtschaftlich wenig entwickelten Länder, soweit sie wertvolle Rohstoffe besitzen, an die Industrieländer sind erheblich gestiegen. Die Vervierfachung der Rohölpreise in den Jahren 1973 und 1974 ist hierfür ein eindrucksvolles und in seinen Wirkungen nachhaltiges Beispiel; sie sind mit den Worten Erhard Epplers Symptom einer „geschichtlichen Zäsur“. Die Zeiten billiger Energie und billiger Rohstoffe sind vorbei. Durch die Verteuerung der Rohstoffe wächst aber nicht nur die Kostenbelastung in Industrieländern wie der Bundesrepublik. Es ändert sich weltweit auch die Einkommensverteilung. Der Verteilungskampf ist weltweit geworden.

Unsicherheit durch Währungsschwankungen

- Ein Instrument dieses Kampfes können auch Währungsmanipulationen sein. Jedenfalls bringen die starken Schwankungen der Wechselkurse, vor allem des Dollars, viel Unsicherheit in unsere so stark export abhängige Industrie. Im übrigen kann man auch umgekehrt wie der Sachverständigenrat argumentieren: Weil unsere Löhne, Kosten und Preise im Vergleich mit dem Ausland weniger steigen, wird die D-Mark bei freien Wechselkursen laufend faktisch aufgewertet, wodurch unsere Situation im Exportgeschäft schwieriger wird.

- In den fünfziger und sechziger Jahren war die Konjunktorentwicklung in den Industrieländern unterschiedlich. Daraus ergaben sich Antriebseffekte. Heute sind

⁸ Bulletin der Bundesregierung vom 28. 10. 1977, a.a.O., S. 1018.

die Konjunkturen im Gleichschritt. Das bringt in Zeiten ungünstiger Konjunktur verstärkende Wirkungen und verschärfte gegenseitige Konkurrenz mit sich.

Tendenzielle Marktsättigung

- In den meisten Industrieländern ist eine tendenzielle Marktsättigung bei vielen Gütern des privaten Verbrauchs festzustellen. Die Nachfrage nach den meisten Nahrungsmitteln, Bekleidung, Haushaltsgeräten und manchen anderen Gütern des gehobenen Bedarfs wächst kaum noch oder jedenfalls nicht ausreichend für ein befriedigendes Produktionswachstum. Die Struktur der privaten Verbrauchernachfrage wandelt sich. Der Anteil der Dienstleistungen wächst, insbesondere der Urlaubsreisen, die zum großen Teil ins Ausland führen und nur wenig Beschäftigung im Bundesgebiet mit sich bringen.

Arbeitskräftesparende Technologien

- Schließlich ist folgendes zu bedenken: Unserem Entwicklungsstand ist die Produktion von hochwertigen, relativ teuren Gütern sowie die Entwicklung von neuen Technologien und Produktionsverfahren gemäß. Indessen lassen sich technologische Neuerungen nicht erzwingen; sie sind in allen wichtigen Industrieländern seltener geworden. Soweit sie wirklich bahnbrechend sind und in den nächsten Jahren zu großen Umwälzungen führen werden, sind sie leider auch noch enorm arbeitskräftesparend. Der Vormarsch der Mikrocomputer und Mikroprozessoren ist hierfür ein Beispiel. Sie sind dabei, die elektronische Technik völlig zu verändern; eine „Handvoll Elektronik“ wird so leistungsfähig sein wie früher eine große Computeranlage - aber sie benötigt zu ihrer Herstellung viel weniger Arbeitskräfte.

Bei unserem Entwicklungsstand sind die Entwicklung und die Anwendung neuer Technologien, Güter und Produktionsverfahren (über-)lebenswichtig. Wir bedürfen dazu auf der einen Seite Unternehmer im Sinne des großen Nationalökonomen Schumpeter, die das Risiko des Entdeckens und Entwickelns von Neuerungen - auch und gerade unter den sozialen Rahmenbedingungen einer hochentwickelten, demokratischen Industriegesellschaft - auf sich nehmen. Es wird sich zeigen, wie viele unserer Unternehmer wirklich dieser Aufgabe gerecht werden, die im übrigen genauso gut von den Vorständen gemeinwirtschaftlicher und anderer - privatwirtschaftlicher - Mitbestimmungsunternehmen erfüllt werden kann.

Andererseits geht es nicht mehr ohne staatliche Hilfe. Der Staat muß die Forschung und Entwicklung fördern, er muß Orientierungshilfen geben, z. B. in Form von Prognosen über die zu erwartende Entwicklung oder die beabsichtigte Investitionstätigkeit der Unternehmen, und er muß gegebenenfalls koordinieren. Einen Teil dieser Aufgaben können wahrscheinlich Wirtschafts- und Sozialräte und gegebenenfalls Branchenausschüsse besser wahrnehmen. Jedenfalls wird in Zukunft ge-

wiß mehr Übersicht und Koordinierung notwendig sein. Vielleicht werden eines Tages diejenigen mehr für die Erhaltung der Vorzüge der Marktwirtschaft getan haben, die z. B. für Investitionsmeldestellen eingetreten sind, als die heutigen Ideologen, die alles so belassen wollen, wie es in den fünfziger und sechziger Jahren war.