

Deutsche Wirtschaft 1978/79: Verhaltene Expansion bei hoher Arbeitslosigkeit

Günter Pehl, geboren 1923 in Stettin, studierte Volkswirtschaft; 1952 wurde er Referent für finanz- und steuerpolitische Fragen im Wirtschaftswissenschaftlichen Institut (WWI) der Gewerkschaften. Er ist verantwortlicher Redakteur der DGB-Funktionärszeitschrift „Die Quelle“ und seit langem Mitarbeiter der Gewerkschaftlichen Monatshefte; zuletzt schrieb er in Heft 3/78.

Zum Jahresende 1978 befand sich die Wirtschaft in der Bundesrepublik in einer Phase zunehmender Erholung. Für das neue Jahr sind Hoffnungen auf eine Fortsetzung der verhaltenen Expansion durchaus begründet. Versucht man in wenigen Sätzen die Entwicklung der Wirtschaft im abgelaufenen Jahr 1978 sowie die Aussichten für das neue Jahr 1979 darzulegen, dann entsteht folgendes Bild:

- Nach einer enttäuschenden rückläufigen Wirtschaftsentwicklung in den ersten Monaten 1978, die bis zur Stagnation führte, setzte im Sommer ein Erholungsprozeß ein. Die Tourenzahl der Konjunktur erhöhte sich im weiteren Jahresverlauf rasch. Die Chancen, daß dieses Tempo im neuen Jahr beibehalten wird oder sich noch erhöht, sind gut.

- Trotz der für „normale“ Zeiten (was ist normal?) befriedigenden Entwicklung in der zweiten Jahreshälfte 1978 blieb der große Arbeitslosensockel fest. Zwar sank die Arbeitslosenzahl im Jahresdurchschnitt erstmals seit vier Jahren etwas unter die Millionenmarke - aber auch *fast* eine Million Arbeitslose sind ein völlig unbefriedigendes Ergebnis volkswirtschaftlicher Tätigkeit. Für 1979 ist eine weiterhin hohe Arbeitslosigkeit zu befürchten.
- Der Wirtschaftsaufschwung im 2. Halbjahr 1978 ist hauptsächlich die Folge staatlicher Konjunkturförderung gewesen. Die „selbsttragenden“ Kräfte der privaten Wirtschaft sind noch nicht stark genug. Jedoch gibt es für eine Selbstverstärkung des Aufschwungs durch die privaten Unternehmen befriedigende Voraussetzungen; ihre Absatz- und Gewinnerwartungen im neuen Jahr sind im ganzen bei besser ausgelasteten Kapazitäten günstig.
- Ein hervorstechendes Merkmal der Wirtschaftsentwicklung im abgelaufenen Jahr 1978 waren Währungsunruhen, die fast ausschließlich ihre Ursache in einer Schwäche des US-Dollars hatten. Am Jahresende stand die Schaffung eines Europäischen Währungssystems, von dem die Gründer hoffen, daß es sich in Europa zu einer „Zone monetärer Stabilität“ entwickeln wird.
- Der Anstieg der Verbraucherpreise verlangsamte sich im Jahresverlauf 1978 weiterhin. Er war mit 2,5 Prozent im Jahresdurchschnitt so niedrig wie seit Ende der 60er Jahre nicht mehr. Nach wie vor ist die Bundesrepublik nach der Schweiz unter den westlichen Industrieländern mit Abstand das preisstabilste Land. Für 1979 ist allerdings mit einem erneuten - leichten - Anstieg der Verbraucherpreise zu rechnen.

Reales Sozialprodukt wuchs 1978 um nahezu 3,5 Prozent

Das Wachstumstempo der Wirtschaft stieg 1978, wie bereits angedeutet, von Vierteljahr zu Vierteljahr. Verglichen mit dem gleichen Vorjahrszeitraum, war das *reale* (von Preissteigerungen bereinigte) Bruttonsozialprodukt im 1. Vierteljahr 1978 um 1,7 Prozent, im 2. Vierteljahr um 3,9 Prozent und im 3. Quartal um 4,2 Prozent höher.¹ Für das 4. Vierteljahr 1978 erwartete das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung eine reale Zuwachsrate in etwa gleicher Höhe wie im 3. Quartal.^{2,3}

1 Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) vom 23. 11. 1978, S. 447.

2 a. a. O., S. 449.

3 Als dieser Bericht Anfang Dezember 1978 geschrieben wurde, lagen Daten über die Wirtschaftsentwicklung erst bis zum September/Oktober 1978 vor. Die Angaben über die Sozialproduktentwicklung im gesamten Jahr 1978 stützen sich auf Zahlen, die von der Bundesregierung, der Bundesbank, fünf Wirtschaftsforschungsinstituten in ihrem Herbstgutachten (abgedruckt u. a. im Wochenbericht des DIW vom 26. 10. 1978), dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (vor allem WSI-Mitteilungen, H. 11/1978) und in dem Jahresgutachten 1978/79 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bekanntgegeben worden waren.

Im Bruttosozialprodukt findet die gesamtwirtschaftliche Leistung der Bevölkerung eines Staates ihren zahlenmäßigen Ausdruck. Im Jahre 1978 war das Bruttosozialprodukt in der Bundesrepublik *real* (die Preissteigerungen ausgeschaltet) um nahezu 3,5 Prozent höher als 1977. In den Preisen des Jahres 1978 gerechnet betrug das Bruttosozialprodukt fast 1290 Mrd. DM. Das waren 1978 *nominal* (die Preissteigerungen mitgerechnet) rund 90 Mrd. DM oder 7,5 Prozent mehr als 1977.

Anders als in früheren Jahren wurde vor etwa einem Jahr für 1978 die reale Wachstumsrate des Sozialprodukts richtig vorausgeschätzt. Sowohl die Bundesregierung (Jahreswirtschaftsbericht 1978) als auch der Sachverständigenrat (Jahresgutachten 1977/78) erwarteten 1978 ein reales Wachstum von 3,5 Prozent; die Wirtschaftsforschungsinstitute (einschließlich des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des DGB) nahmen 3 Prozent an. Allerdings revidierten die Forschungsinstitute in ihrem Frühjahrsgutachten unter dem Eindruck des damaligen Konjunkturrückschlags ihre Prognose auf 2,5 Prozent; die ursprüngliche Vorauschätzung hat sich jetzt als realistischer erwiesen.

Sozialprodukts Zuwachs beruht ausschließlich auf Anstieg der Produktivität

Der reale Sozialproduktszuwachs im Jahre 1978 in Höhe von annähernd 3,5 Prozent deckt sich fast genau mit dem Ansteigen der Produktivität (Leistungssteigerung je Erwerbstätigenstunde). Die Zahl der Beschäftigten hat zwar im Jahresdurchschnitt um fast 0,5 Prozent zugenommen, gleichzeitig nahm aber die Arbeitszeit je Beschäftigten in ungefähr dem gleichen Umfang ab, so daß das gesamte Arbeitsvolumen gegenüber 1977 etwa gleich groß war. Für das reale Wachstum war demnach allein der Produktivitätszuwachs ausschlaggebend.

Die Produktionskapazitäten waren 1978 zuletzt etwas besser ausgelastet als 1977. Im Durchschnitt der Industrie lag der Auslastungsgrad von rund 81 Prozent aber immer noch erheblich unter dem mehrjährigen Durchschnitt der Jahre 1967/74; damals betrug er 85,5 Prozent.

Zum ersten Mal seit 1974 lag die Zahl der Arbeitslosen 1978 im Jahresdurchschnitt wieder unter einer Million, allerdings nur sehr knapp darunter. 1977 hatte die durchschnittliche Arbeitslosenzahl noch 1,03 Millionen betragen. Ende November 1978 waren 927 043 Arbeitslose bei den Arbeitsämtern gemeldet. Das waren 77 282 weniger als vor Jahresfrist. Die Arbeitslosenquote betrug 4,1 Prozent. Dabei lag die Quote der Männer mit 3,0 Prozent deutlich unter der der Frauen (5,8 Prozent). Zu diesem großen Unterschied dürfte die oft bessere berufliche Ausbildung der Männer ebenso beigetragen haben wie die Tatsache, daß Frauen häufiger wegen ihrer häuslichen Bindungen Teilzeitarbeitsplätze suchen, die seltener als Vollarbeitsplätze angeboten werden. Hinzu kommt, als eine weitere Erklärung der Differenz, das zur Zeit relativ starke, auf Männer zielende Angebot an Arbeitsplätzen in der Bauwirtschaft. Die Jugendarbeitslosigkeit ist, wie sich aus den Arbeitsmarkt-

Statistiken ergibt, erfreulicherweise 1978 zurückgegangen; die Arbeitslosenquote liegt aber immer noch über dem Durchschnitt. Das trifft auch auf die Ausländer zu.

Schwache Auslandsnachfrage

Der Wirtschaftsaufschwung seit dem vergangenen Sommer stützt sich auf die Inlandsnachfrage. Die Nachfrage aus dem Ausland war in den letzten Monaten erheblichen Schwankungen unterworfen, und es gingen von ihr nur mäßige Impulse aus. Besonders unbefriedigend war die Auslandsnachfrage nach Investitionsgütern, während das Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe sowie das Verbrauchsgütergewerbe sich eines besseren Auslandsgeschäfts erfreuen konnten. Im ganzen war und ist jedoch auch bei der Ausfuhr die Grundtendenz aufwärts gerichtet.

Starker Aufschwung im Baugewerbe

Nach einer jahrelangen Krise befindet sich die Bauwirtschaft nunmehr in einem starken Aufschwung, der schon bald zu einem erneuten Boom führen kann. Jedenfalls stößt die enorm gestiegene Nachfrage nach Bauleistungen mancherorts und in einigen Bereichen bereits an die Grenzen der - während der Krise stark reduzierten - Produktionsmöglichkeiten. Dies gilt insbesondere für Facharbeitskräfte, an denen vielfach bereits Mangel herrscht. Denn seit 1973 schrumpfte die Zahl der Beschäftigten im Baugewerbe um 22 Prozent. Dieser Aderlaß muß sich jetzt bemerkbar machen, da die Aufträge z. B. in den ersten acht Monaten 1978 um ein knappes Viertel höher waren als vor Jahresfrist (Hochbau: +23,5 Prozent, Tiefbau: +25,5 Prozent). Allein im Wohnungsbau stiegen die Aufträge um ein Drittel an, wobei sich die Nachfrage nicht nur auf Neubauten, sondern mehr und mehr auch auf den Ausbau und die Modernisierung älterer Wohnungen richtete (und richtet) - eine Folge der staatlichen Förderungsmaßnahmen.

Mit der erfreulichen Auftragsentwicklung konnte die Bauproduktion nicht Schritt halten, obwohl sie im 2. Halbjahr um nahezu ein Zehntel höher war als ein Jahr zuvor. Infolgedessen hat das Auftragspolster der Bauwirtschaft einen Umfang erreicht, wie seit Anfang der 70er Jahre nicht mehr; die Reichweite der Auftragsbestände im Bauhauptgewerbe machte im September 3,2 Monatsproduktionen aus. Dieser rasche Aufschwung ist hauptsächlich auf die staatlichen Förderungsprogramme zurückzuführen; sie gaben den Anstoß und wirkten verstärkend.

Im Gegensatz zur Baunachfrage ist die Nachfrage inländischer Unternehmen nach Ausrüstungen (Maschinen, Anlagen usw.) immer noch zu schwach. Allerdings ist die Stagnation bei den Ausrüstungsinvestitionen im 1. Halbjahr 1978 überwunden worden; seitdem ist ein hoffnungsvoller Anstieg zu beobachten, insbesondere beim Maschinenbau und bei der elektrotechnischen Industrie.

Die Investitionsbereitschaft der Unternehmen ist offensichtlich gestiegen. Das ergibt sich auch aus dem Investitionstest des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, der halbjährlich bei einer repräsentativen Anzahl von Industriefirmen vorgenommen wird. Verglichen mit dem Frühjahr hatten die Firmen im Herbst ihre Planungen für 1978 beachtlich nach oben revidiert. Auf Grund dieser Änderungen errechnet das Ifo-Institut für 1978 eine Zunahme der industriellen Brutto-Anlageinvestitionen gegenüber 1977 von *nominal* knapp 11 Prozent und *real* gut 7 Prozent. Am stärksten ist dabei mit 15 Prozent das reale Plus im Investitionsgüterbereich.

Die Nachfrage der privaten Verbraucher zeichnet sich nach wie vor durch Stetigkeit aus. Der private Verbrauch ist die zuverlässige Stütze der wirtschaftlichen Entwicklung. Real ist er 1978 etwa im Gleichklang mit dem Sozialprodukt gewachsen. Dazu hat die Lohnentwicklung wesentlich beigetragen. Rund 55 Prozent des Brutto-sozialprodukts fließen in den privaten Verbrauch, und an ihm sind die Arbeitnehmer immerhin zur Hälfte mit ihren Nettolöhnen und -gehältern beteiligt; ein weiteres Viertel entfällt auf die Rentner, Pensionäre und sonstigen Empfänger von Sozialleistungen (einschließlich Kindergeld und Krankengeld).

Die Kaufkraft des Durchschnittslohns stieg um knapp 4 Prozent

Genaue Angaben über die Entwicklung der Löhne und Gehälter im abgelaufenen Jahr sind noch nicht möglich, da sich das letzte Vierteljahr noch nicht übersehen läßt. Schätzungsweise haben die Arbeitnehmer 1978 im Durchschnitt (netto) reichlich 6,5 Prozent mehr auf ihre Lohn- und Gehaltskonten überwiesen bekommen (bzw. in ihren Lohntüten gehabt) als 1977. Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer stiegen allerdings mit gut 5,5 Prozent nicht ganz so stark; die Steuerentlastung führte bei den Nettoeinkommen zu dem besseren Ergebnis. Die Preise des privaten Verbrauchs stiegen im Jahre 1978 gegenüber 1977 um 2,5 Prozent an. Daraus ergibt sich, daß die (reale) Kaufkraft der Löhne und Gehälter im abgelaufenen Jahr um knapp 4 Prozent angestiegen ist. Das ist ein Reallohnzuwachs, wie es ihn seit 1971 nicht mehr gab. 1978 war also ein gutes Jahr für die Arbeitnehmer. Allerdings hatte der Staat durch die Steuerentlastungen einen wesentlichen Anteil daran.

Aber auch die Unternehmer können sich eines guten Einkommenszuwachses erfreuen. Ihre Nettoeinkommen stiegen als Folge der Steuerentlastungen noch stärker an als die der Arbeitnehmer. Eine Schätzung der Gewinne ist mit erheblich größeren Unsicherheiten behaftet, als dies bei den Arbeitnehmereinkommen der Fall ist. Im Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute wird angenommen, daß die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (in denen die Nettogewinne als größter Posten enthalten sind) 1978 um 11 Prozent höher waren als 1977. Manches spricht dafür, daß die erst in einigen Wochen vorliegende Sozialproduktberechnung für die Nettogewinne noch eine darüberliegende Zuwachsrate ausweisen wird.

Ein Jahr mit hoher Preisstabilität

Nicht nur die Verbraucherpreise hatten 1978 mit 2,5 Prozent eine so niedrige Zuwachsrate wie seit 1969 nicht mehr. Auch die Preise für Industrieerzeugnisse stiegen im abgelaufenen Jahr nur noch um knapp 1,2 Prozent. Das hat es seit 1968 nicht mehr gegeben; in der damaligen Rezession gingen die industriellen Erzeugerpreise zurück. Was die Preisstabilität anbelangt, lag die Bundesrepublik im internationalen Vergleich 1978 abermals zusammen mit der Schweiz an der Spitze. Dies gilt auch im langjährigen Vergleich: Von 1970 bis zum 1. Halbjahr 1978 stieg das Niveau der Verbraucherpreise sowohl in der Bundesrepublik als auch in der Schweiz um jeweils die Hälfte (50 bzw. 51 Prozent) an. In den USA betrug der Preisanstieg in der gleichen Zeit dagegen 64 Prozent, in Frankreich 95 Prozent, in Japan 110 Prozent, in Italien 158 Prozent und in Großbritannien 164 Prozent.⁴

Dieser Vergleich verdient es, beachtet zu werden. Denn die Spitzenstellung der Bundesrepublik bei der Preisstabilität wäre ohne eine verantwortungsvolle, gesamtwirtschaftliche Interessen berücksichtigende Lohnpolitik der Gewerkschaften nicht möglich gewesen. Dies ist die Wahrheit und nicht die zur Zeit verstärkt in Umlauf gesetzten Propagandabehauptungen der Arbeitgeber und der ihnen nahestehenden Publizistik. Dabei ist die Preisstabilität nicht mit einer international vergleichsweise höheren Arbeitslosigkeit erkaufte worden, denn die Bundesrepublik hat unter vergleichbaren Ländern mit die niedrigste Arbeitslosenquote. In der Europäischen Gemeinschaft lag sie 1978 mit einer Quote von 3,9 Prozent am unteren Punkt der Skala, gefolgt von den Niederlanden mit 4,3 Prozent. Frankreich hatte eine Arbeitslosenquote von 5,2 Prozent, Großbritannien von 5,7 Prozent, Dänemark von 6,5 Prozent, Italien von 6,9 Prozent, Belgien von 8,4 Prozent und Irland von 8,5 Prozent.⁵ Diese Feststellung bedeutet indessen nicht, daß in der Bundesrepublik, ebenso wie in der EG insgesamt, genügend zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit getan worden ist; darüber wird noch zu schreiben sein.

Der Verfall des Dollar-Kurses

Die Bundesrepublik ist das zweitgrößte Welthandelsland. Auf sie entfallen - ebenso wie auf die USA - 12 Prozent der Weltausfuhr und 10 Prozent der Welteinfuhr (USA: 15 Prozent). Die Auslandsabhängigkeit unserer Wirtschaft spiegelt sich auch darin wider, daß die Ausfuhr mehr als ein Viertel unseres Sozialprodukts ausmacht. Bei diesen Gegebenheiten spielte das bedeutendste außenwirtschaftliche Ereignis des Jahres 1978, der Verfall des Dollar-Kurses, eine große Rolle für unsere Volkswirtschaft, zumal der Dollar nach wie vor die bei weitem wichtigste Welthan-

4 Jahresgutachten 1978/79 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestags-Drucksache 8/2313, Tabelle 11* im Statistischen Anhang, S. 232.

5 Diese Angaben sind dem Jahresgutachten 1978/79, a. a. O., S. 31, Texttabelle 5 entnommen. Zugrunde gelegt sind Berechnungen des Statistischen Amtes der EG, durch die die nationalen Daten vergleichbar wurden.

delswahrung ist und die Weltdevisenreserven immer noch zu annähernd 80 Prozent in US-Dollar gehalten werden.

Im Herbst 1977 hatte der Dollar noch einen Wert, der um 2,30 DM pendelte. Anfang März 1978 unterschritt er erstmals knapp die 2-DM-Marke. Nach einer leichten Erholung stürzte der Dollar im Frühherbst erneut in die Tiefe. Allein in den vier Wochen vom 2. bis zum 30. Oktober 1978 fiel der Dollar gegenüber der D-Mark um nicht weniger als 10,5 Prozent. Auf seinem Tiefststand am 30. Oktober 1978 wurde der Dollar an den Devisenborsen nur noch zum Kurs von 1,73 DM gehandelt. Am 31. Oktober war der an den Börsen notierte Wert der D-Mark gegenüber dem Dollar um nicht weniger als 30 Prozent höher als ein Jahr zuvor.

Eine so hohe praktische Aufwertung der D-Mark ging weit über das hinaus, was durch bei uns im Vergleich zu den USA günstigere Entwicklungen von Kosten, Preisen und Binnenkaufkraft der Währung zu rechtfertigen wäre. Die Hauptursache für den Dollarverfall war vielmehr ein tiefgehender Schwund an Vertrauen in den Dollar. Dieser Vertrauensschwund dürfte vor allem mit dem hohen Leistungsbilanzdefizit der USA und dem erneuten Preisauftrieb zu erklären sein; der amerikanischen Wirtschaftspolitik wurde nicht zugetraut, mit diesen Problemen fertig zu werden. Die früher positive Leistungsbilanz der USA wies 1977 ein Defizit von 15 Mrd. Dollar auf; im vergangenen Jahr 1978 hat die Deckungslücke schätzungsweise sogar 18 bis 19 Mrd. Dollar betragen. Das Leistungsbilanzdefizit ist hauptsächlich auf den hohen Verbrauch an Energie in den USA zurückzuführen, der große oleinfuhren bewirkt.

Der dramatische Dollarverfall im Oktober 1978 hat eine Wende in der amerikanischen Währungspolitik ausgelöst, die bis dahin von einer „wohlwollenden Gleichgültigkeit“ („benign neglect“) gegenüber der äußeren Dollarstabilitat bestimmt war: man unternahm nichts, um den Dollar zu stützen; dies überließ man den Notenbanken der Hartwahrungslander. Erst Anfang November wurde ein Programm zur Verteidigung des Dollars verkündet, das der schwierigen Lage des Dollars gemäß war. Die USA übernahmen endlich die Verantwortung für den Dollar selbst. Als Folge endete die Talfahrt des Dollars, und sein Kurs zog seitdem beachtlich an. Mitte Dezember pendelte er um 1,90 D-Mark. Dennoch ist damit die D-Mark seit Jahresbeginn um etwa 10 Prozent „aufgewertet“ worden.

Die Dollar-Krise hatte in mehrfacher Hinsicht Auswirkungen auf die deutsche Volkswirtschaft gehabt. So mußte die Bundesbank zur Stützung des Dollars intervenieren, indem sie, um einen weiteren Kursverfall zu verhindern, Dollars aufkaufte. Auch die Notenbanken anderer Länder gaben D-Mark ab. In beiden Fällen erfolgten DM-Gutschriften auf den Zentralbankkonten der inländischen Banken, und die Liquidität erhöhete sich entsprechend. Von Ende Juni bis Mitte Oktober flössen der Bundesbank auf diese Weise über 13 Mrd. DM zu, davon allein in der ersten Oktoberhalfte rund 6 Mrd. DM. Durch Gegenmaßnahmen der Bundesbank gelang es al-

lerdings, die Ausweitung der Geldmenge zu begrenzen. Zudem war die konjunkturelle Erholung noch nicht so gefestigt, daß die verstärkte Geldflüssigkeit preistreibend wirken konnte.

Wachsende Konkurrenz durch Importe

Vielmehr wirkte die faktische Aufwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar eher preisdämpfend, denn sie verbilligte die Einfuhr. Infolgedessen befanden sich 1978 deutsche Firmen mit ihren Erzeugnissen auf den Inlandsmärkten in einem stärkeren Wettbewerb mit Importwaren. Die Einfuhr an Fertigwaren-Enderzeugnissen — auf die zwei Fünftel der Einfuhr entfallen — nahm im Zeitraum Januar Oktober 1978 gegenüber der gleichen Vorjahreszeit wertmäßig um rund ein Zehntel zu; die gesamte Einfuhr war dagegen nur um 4 Prozent höher. Das *Einfuhrvolumen* stieg - wegen der im ganzen sinkenden Einfuhrpreise - allerdings um 8 Prozent an.

Umgekehrt führte die Dollarkrise durch die faktische D-Mark-Aufwertung zu einer erheblichen Verteuerung der Ausfuhr. Außerdem machten die Kursschwankungen die Kalkulationen der Unternehmen unsicherer. Auf den Weltmärkten wurde der Wettbewerb für deutsche Anbieter ebenfalls schwieriger. Dennoch haben sich die deutschen Unternehmen behaupten können, denn die Ausfuhr war im Januar/Oktober 1978 *nominal* um 4 Prozent und *real* um knapp 6 Prozent höher als ein Jahr zuvor. Im Handel mit den USA betrug die Zunahme der Ausfuhr in den ersten drei Quartalen 1978 trotz der erschwerten Bedingungen sogar (nominal) fast 13 Prozent - ein bemerkenswertes Ergebnis. Erstaunlich ist auch, daß der Überschuß der Ausfuhr über die Einfuhr abermals beträchtlich angestiegen ist. In den ersten zehn Monaten 1978 betrug er 33,4 Mrd. DM - einer Ausfuhr von 234,2 Mrd. DM stand eine Einfuhr von 200,8 Mrd. DM gegenüber.

Bonner Weltwirtschaftsgipfel beschloß gemeinsamen Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Inflation

Hohe Arbeitslosigkeit und ein zu schwaches Wirtschaftswachstum sind weltweite Probleme. Die großen Industrienationen sind wirtschaftlich so eng miteinander verflochten, daß die Arbeitslosigkeit und die Inflation nur gemeinsam mit Aussicht auf Erfolg bekämpft werden kann. Diese Erkenntnis führte die Staats- und Regierungschefs der Bundesrepublik, Frankreichs, Italiens, Japans, Kanadas, Großbritanniens und der USA am 16. und 17. Juli 1978 in Bonn zu dem sogenannten Weltwirtschaftsgipfel zusammen. Sie einigten sich, wie es im Abschlußkommunique hieß, „auf eine umfassende Strategie für Wachstum, Beschäftigung und Inflation, internationale Währungspolitik, Energie, Handel und Fragen von besonderem Interesse für die Entwicklungsländer. Wir müssen mehr Arbeitsplätze schaffen und die Inflation bekämpfen, den Welthandel stärken, die Zahlungsbilanzungleichgewichte abbauen und größere Stabilität auf den Devisenmärkten erreichen . . . Diese Strategie stellt

ein zusammenhängendes Ganzes dar, dessen Teile sich gegenseitig bedingen. Jedes unserer Länder kann zu dieser Strategie seinen Beitrag leisten, jedes aus ihr Nutzen ziehen." Tatsächlich erklärte sich jedes der beteiligten Länder am Abschluß der Konferenz zu konkreten Schritten im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Inflation bereit. So kündigte die deutsche Delegation z. B. an, „ihren gesetzgebenden Körperschaften bis Ende August zusätzliche, quantitativ substantielle Maßnahmen um bis zu 1 Prozent des Bruttosozialprodukts" vorzuschlagen, damit „eine erhebliche Stärkung der Nachfrage und eine höhere Wachstumsrate" erreicht werden kann.

Steuerleichterungen und Mehrausgaben

Bereits Ende Juli beschloß die Bundesregierung, dem Bundestag ein Paket von Steuererleichterungen und zusätzlichen Ausgaben vorzulegen. In der zweiten Novemberhälfte stimmten Bundestag und Bundesrat einem durch Einspruch des Bundesrates und Beratungen im Vermittlungsausschuß in einigen Punkten geänderten Programm zu, das inzwischen am 1. Januar 1979 in Kraft trat. Die wichtigsten Einzelmaßnahmen sind Erleichterungen beim Einkommen-(Lohn-)steuertarif, eine weitere Erhöhung des Kindergeldes und die Abschaffung der Lohnsummensteuer ab 1980. Außerdem sind weitere Mehrausgaben im Bundeshaushalt eingeplant worden. Die Haushaltsbelastungen durch weniger Steuereinnahmen und zusätzliche Ausgaben werden teilweise durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer von 12 auf 13 Prozent (von 6 auf 6,5 Prozent bei den ermäßigten Sätzen) ab 1. Juli 1979 ausgeglichen. Per saldo bleibt aber eine Belastung von rund 12,5 Mrd. DM im Jahre 1979.

Steuererleichterungen und eine Erhöhung des Kindergeldes waren auch schon am 1. Januar 1978 in Kraft getreten, zum teilweisen Ausgleich allerdings auch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Seit 1975 wurden von Regierung und Parlament eine Reihe von Maßnahmen zur Wirtschaftsbelebung beschlossen, die insgesamt ein großes Volumen hatten. Nach einer Aufstellung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung⁶ werden die verschiedenen staatlichen konjunktur- und wachstumspolitischen Maßnahmen in den Jahren 1975 bis 1979 insgesamt zu Mindereinnahmen oder Mehrausgaben in Höhe von 75 Mrd. DM führen (davon allein im Jahre 1978 von 20,5 Mrd. DM). Rechnet man die Steuerreform 1975 hinzu, dann ergeben sich zusätzliche Mindereinnahmen in Höhe von 23,8 Mrd. DM (1978: 4,5 Mrd. DM); die Kindergelderhöhungen haben zudem Mehrausgaben in Höhe von 58,9 Mrd. DM im Gefolge (1978: 12,6 Mrd. DM) - sowohl die Steuerreform 1975 als auch die Kindergelderhöhungen wurden unter anderem auch konjunkturpolitisch begründet.

Wenn man die Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden 1977 in Höhe von rund 385 Mrd. DM als Vergleichsgröße nimmt, dann handelt es sich schon

⁶ Wochenbericht des DIW vom 7. 9. 1978, S. 356.

um stattliche Beträge, die zur Belebung der Konjunktur eingesetzt worden sind. Jedoch muß leider sofort die Einschränkung folgen: Erstens standen diesen Maßnahmen andere gegenüber, mit denen die Staatsfinanzen aufge bessert werden sollten, und zweitens lag das Schwergewicht eindeutig bei den Steuererleichterungen. Im Zahlenbild spiegelt sich diese Politik folgendermaßen wider: Die Mindereinnahmen aus den verschiedenen Konjunkturprogrammen in Höhe von 55 Mrd. DM für den Zeitraum 1975 bis 1979 reduzieren sich auf 37,3 Mrd. DM, wenn die Mehreinnahmen aus den gleichzeitig wirkenden Erhöhungen der Umsatz-, Tabak- und Branntweinsteuer berücksichtigt werden. Den fast 20 Mrd. DM Mehrausgaben aus den Konjunkturprogrammen stehen sogar Haushaltseinsparungen in Höhe von 28,3 Mrd. DM gegenüber. Auf der Ausgabenseite ergaben sich per saldo also sogar Einsparungen von 8 Mrd. DM, wenn die Kindergelderhöhungen außer Betracht gelassen werden - und diese lassen sich nur zum Teil konjunkturpolitisch motivieren.

Hier ist ein zweites Bedenken angebracht: Das Schwergewicht der expansiven Maßnahmen lag eindeutig bei den Steuererleichterungen. Durch sie sollten der private Verbrauch und die Investitionsneigung der Unternehmer angeregt werden. Was letzteres anbelangt, so erhöhten sich durch die Steuererleichterungen zwar bei den Selbständigen die Nettogewinne, aber die Annahme, daß dadurch beschäftigungssteigernde Erweiterungsinvestitionen erfolgen werden, war bei unterausgelasteten Kapazitäten nicht sehr realistisch. In diesem Sinne hat sich der DGB in den Jahren 1977 und 1978 mehrfach geäußert - und er hat recht behalten.

Der DGB hat in seinen Vorschlägen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gefordert, der Ausgabenpolitik Vorrang zu geben⁷. Zusätzliche staatliche Ausgaben für Güter und Dienste beanspruchen, wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung feststellt, „direkt und in voller Höhe das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential. Empirische Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland haben gezeigt, daß die multiplikativen Wirkungen staatlicher Käufe deutlich über jenen Effekten hegen, die durch steuerpolitische Maßnahmen induziert werden. Wahrscheinlich wäre die wirtschaftliche Entwicklung seit 1975 wesentlich günstiger verlaufen, wenn die finanzpolitischen Bemühungen stärker auf die Ausgabenseite gelegt worden wären und die politischen Entscheidungsträger mehr Mut zur Verschuldung gezeigt hätten“⁸.

Bisherige Beschäftigungsprogramme reichen für Rückkehr zur Vollbeschäftigung nicht aus

Jedenfalls ist mit den bisherigen staatlichen Beschäftigungsprogrammen eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung nicht zu erreichen. Vielmehr ist sogar für die näch-

⁷ Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung (Juli 1977); der vom DGB-Bundeskongreß im Mai 1978 angenommene Antrag 73 zur Wirtschaftspolitik.

⁸ Wochenbericht des DIW vom 7. 9. 1978, S. 357.

sten Jahre eine Zunahme der Arbeitslosigkeit zu befürchten. Denn einerseits treten geburtenstarke Jahrgänge in das Erwerbsleben ein, so daß bei den heutigen gesetzlichen Regelungen (Schulzeit, Altersgrenze usw.) bis 1985 die Zahl der Erwerbspersonen um rund eine Million zunehmen wird. Andererseits steht die staatliche Finanzplanung 1978 bis 1982, insbesondere bei den Ansätzen für Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden, „in krassem Widerspruch zu einer dem Vollbeschäftigungsziel verpflichteten Haushaltspolitik.“ Dies hat erst vor wenigen Wochen das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) als ein Ergebnis einer Untersuchung der mittelfristigen Finanzplanung 1978 bis 1982 festgestellt.⁹ Nach diesen Plänen würden die Sachinvestitionen der Länder und der Gemeinden, auf die über 80 Prozent der staatlichen Sachinvestitionen entfallen, 1979 stagnieren und in den folgenden Jahren sogar zurückgehen. Das ist eine unglaubliche Einstellung der für die mittelfristige Finanzplanung Verantwortlichen, und man kann mit dem DIW nur hoffen, daß diese Haltung „gegenüber dem Beschäftigungsproblem überwunden wird und die Finanzplanungen möglichst bald revidiert werden“.

Bereits im Frühjahr 1978 hatte das DIW eine „mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung“ vorgelegt.¹⁰ Sie wurde vom DGB begrüßt, da sie in ihren Grundzügen dem DGB-Vollbeschäftigungsprogramm entspricht. Es wurde der Mut der Forscher gelobt, die für eine Vollbeschäftigungspolitik erforderlichen Größenordnungen zu nennen. Bis 1985 wären nach den Vorstellungen des DIW zusätzliche staatliche Programme in Höhe von 130 Mrd. DM - in Preisen von 1970 gerechnet - erforderlich, um zur Vollbeschäftigung zurückkehren zu können. In jeweiligen Preisen gerechnet, würden in diesem Jahr und in den folgenden Jahren jeweils zwischen 20 und 30 Mrd. DM *zusätzlich* ausgegeben werden müssen. Wenn diese enormen staatlichen Finanzmittel sinnvoll eingesetzt werden sollen, dann müssen neue Nachfragebereiche erschlossen werden. Übereinstimmend mit dem DGB-Vollbeschäftigungsprogramm wurden als solche Bereiche die Wiedergewinnung und Verbesserung der Umweltqualität, Humanisierung der Arbeitswelt sowie Ausbau der Lebensqualität unserer Städte genannt. Den gleichen Rang haben Maßnahmen zur Durchsetzung neuer Technologien, die zur rationelleren Verwendung von Energie und Rohstoffen führen, und Maßnahmen zur Integration und besseren Versorgung gesellschaftlich benachteiligter Gruppen (Ältere, Behinderte usw.). Das DIW wies nach, daß der Staat, wenn er sich zu einem mutigen und wirksamen Programm entschließen könnte, längerfristig mehr wieder hereinbekommen würde, als er zuvor zusätzlich ausgegeben hat. Denn er spart Unterstützungen und erhält durch die bessere Beschäftigung zusätzliche Einnahmen.

⁹ Wochenbericht des DIW vom 30. 11. 1978, insbesondere S. 456. ¹⁰ Wochenbericht des DIW vom 13. 4. 1978.

Ohne Arbeitszeitverkürzung ist keine Vollbeschäftigung mehr möglich

Aber selbst bei diesem gewaltigen, sehr viel Mut erfordernden Beschäftigungsprogramm könnte nicht auf eine weitere kontinuierliche Arbeitszeitverkürzung verzichtet werden. Das DIW rechnet in seinem Modell mit einer Arbeitszeitverkürzung von jährlich 1,1 Prozent bei vollem Lohnausgleich. Würde ausschließlich die Wochenarbeitszeit verkürzt und nicht der Urlaub verlängert oder/und das Rentenalter herabgesetzt, würde bei dieser Annahme 1985 allgemein die 36-Stunden-Woche erreicht sein. In der Tendenz kommt das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung zu ähnlichen Ergebnissen wie das DIW. Ende Juni legte dieses Institut eine Dokumentation und Analyse zum Thema „Überwindung der Arbeitslosigkeit“ vor.¹¹ Auch das Ifo-Institut spricht sich für stärkere staatliche Investitionen aus, insbesondere für eine „aktive Investitionsstrategie“, die die Bereitschaft zu arbeitsplatzschaffenden Investitionen erhöht. Das 16-Mrd.-DM-Programm für Zukunftsinvestitionen sei nicht ausreichend.

Vom Ifo-Institut vorgenommene Alternativprojektionen für den Arbeitsmarkt zeigen, „daß das Ziel der Vollbeschäftigung ohne Maßnahmen zur Verkürzung des Kräfteangebots im nächsten Jahrzehnt nur erreicht werden kann, wenn es gelingt, die Wachstumsrate des Brutto-Inlandsprodukts auf durchschnittlich 5 Prozent anzuheben. Die Rückkehr auf einen solchen Wachstumspfad ist jedoch unwahrscheinlich. Selbst die Annahme einer durchschnittlichen Wachstumsrate von lediglich 4 Prozent verlangt verhältnismäßig großen Optimismus hinsichtlich der endogenen Wachstumskräfte und der Effizienz einer forcierten Wachstumspolitik. Bei einem Wachstum von „nur“ 4 Prozent würde die Arbeitslosigkeit jedoch weiter steigen. Auch wenn man der These zustimmt, Vollbeschäftigungspolitik habe in erster Linie Wachstumspolitik zu sein, und Umverteilung von begrenzten Arbeitsmöglichkeiten auf eine größere Zahl von Köpfen als den schlechteren Weg zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ansieht, kommt man also an Regelungen zur Minderung des Kräfteangebots nicht vorbei.“¹²

Eine Wirtschaftsvoraussage für 1979

Der Versuch einer Voraussage über die Wirtschaftsentwicklung im neuen Jahr soll diesen Beitrag abschließen. Solche Prognosen können freilich nach den Erfahrungen mit ihnen nur mit großer Vorsicht vorgenommen und verwendet werden. Sicherlich sprechen zur Zeit die meisten konjunkturellen Kennzeichen für die Fortsetzung, vielleicht sogar Verstärkung der expansiven Entwicklung der Wirtschaft in den letzten Monaten. Aber es können z. B. außenwirtschaftliche Ereignisse eintreten, die niemand vorhersagen kann. Dabei ist nicht einmal in erster Linie an mögliche weitere Währungsunruhen gedacht — wer kann wirklich fundiert voraussagen, wie

11 Ifo-Schnelldienst 18/19 vom 26. 6. 1978.

12 a. a. O., S. 4.

sich der Dollarkurs im Jahresverlauf entwickeln wird? Noch größere Fragezeichen stehen hinter Vorgängen, wie sie sich gegenwärtig z. B. im Iran abspielen -wer kann heute die Frage beantworten, wie sich weitere Unruhen oder gar ein Sieg der Schahgegner auf die Öllieferungen des Irans oder auf die Großaufträge dieses Landes an deutsche Firmen auswirken würden?

Diese Einschränkungen vorausgesetzt, kann angenommen werden, daß sich der Wirtschaftsaufschwung während der zweiten Jahreshälfte 1978 im neuen Jahr fortsetzen und vielleicht noch verstärken wird. Dafür spricht vor allem:

- Die von der staatlichen Finanzpolitik ausgehenden Impulse werden zunächst noch andauern oder sich sogar verstärken (Steuererleichterungen, Kindergelderhöhungen).
- Die enorm starke Expansion der Baunachfrage wird weitergehen.
- Die Grundstimmung in der Wirtschaft ist besser als seit längerem. Dies gilt sowohl für die Verbraucher als auch für die Unternehmer, deren Zuversicht in die künftige Entwicklung relativ gut ist.
- Zu dieser besseren Grundstimmung hat nicht zuletzt die gute Einkommensentwicklung im abgelaufenen Jahr beigetragen. Aus heutiger Sicht werden auch 1979 die Nettoeinkommen ungefähr gleichermaßen wachsen.

Unterscheidet man zwischen den großen Nachfrageströmen, dann ist zunächst vorauszusagen, daß für eine ins Gewicht fallende Belebung der im ganzen nicht befriedigenden Auslandsnachfrage keine Anzeichen zu erkennen sind. Bei den Ausrüstungsinvestitionen ist eine weitere Aufwärtsentwicklung — auch real gerechnet — zu erwarten. Die Nachfrage nach Bauleistungen wird 1979 die stärkste konjunkturelle Antriebskraft sein; bei ausgelasteten Kapazitäten wird das Nachkommen der Bauproduktion schwierig werden. Der private Verbrauch schließlich wird weiterhin den Aufschwung abstützen.

1979 ein reales Sozialproduktwachstum von 4 Prozent

Alles zusammen wird 1979 zu einem realen Zuwachs des Bruttosozialprodukts von etwa 4 Prozent führen. Es muß damit gerechnet werden, daß die Preise wieder etwas stärkeren Auftrieb bekommen werden. Problematisch ist der Baumarkt mit seinem nicht ausreichenden - in der Krise zu stark geschrumpften - Angebot. Bei den Verbraucherpreisen ist im Jahresdurchschnitt 1979 gegenüber 1978 eine Zunahme um einen Prozentpunkt auf 3,5 Prozent zu erwarten. Dazu wird die Erhöhung der Mehrwertsteuer (Umsatzsteuer) ab 1. Juli - voraussichtlich in einer Zeit besserer Konjunktur - beitragen.

Bei den heutigen Gegebenheiten, das heißt: ohne weitere größere Anstrengungen, wird sich die Beschäftigtenzahl nur leicht erhöhen. Da 1979 ein starker Schul-

abgängerjahrgang ins Erwerbsleben tritt, wird die Arbeitslosenzahl kaum abnehmen. Die Schätzungen der Wirtschaftsforschungsinstitute liegen bei 50 000 Personen. Welcher Politiker kann sich damit zufriedengeben, daß auch 1979 im Durchschnitt über 900 000 Menschen arbeitslos sein werden? Die Gewerkschaften können es jedenfalls nicht. Dort, wo sie sich Beschäftigungswirkungen davon versprechen, werden sie Forderungen auf Arbeitszeitverkürzung stellen und mit Nachdruck vertreten.