

Jahreswirtschaftsbericht 1985

Beschäftigungspolitik findet nicht statt

Dr. Herbert Ehrenberg, geb. 1926 in Collnischcen/Ostproußen, Studium der Sozialwissenschaften in Wilhelmshaven und Göttingen, ist seit 1972 Mitglied des Deutschen Bundestages, war in der Zeit von 1976 bis 1982 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und in der Zeit von 1982 bis 1984 Vorsitzender der Kommission für Wirtschafts- und Finanzpolitik beim SPD-Parteivorstand.

Der Jahreswirtschaftsbericht 1985 übernimmt mit viel Lob den ungebrochenen, wenn auch unbewiesenen Wachstumsoptimismus des Sachverständigenratgutachtens. Zwar werden aus den vom Sachverständigenrat geschätzten 3 Prozent realem Wachstum „rund 2,5 Prozent oder mehr“, doch sonst durchzieht den gesamten Bericht die gleiche unkritische Tendenz, die der Sachverständigenrat bei seinem Loblied auf die angebotsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung vorgegeben hat. Wenn es in Ziffer 45* des Gutachtens heißt: „Beeindruckend ist: Gravierende Fehlentwicklungen konnten in wenigen Jahren beseitigt werden,“ so ist dies der Auftakt für das Selbstlob der Bundesregierung in Ziffer 1 des Jahreswirtschaftsberichts: „Mit dem Jahr 1985 tritt der wirtschaftliche Aufschwung in der Bundesrepublik in sein drittes Jahr ein. Die von der Bundesregierung Ende 1982 eingeleitete marktwirtschaftliche Neuorientierung der Wirtschaftspolitik bestand damit ihre Bewährungsprobe.“

Ob die Arbeitnehmer, von denen jeder zehnte seit drei Jahren vergeblich einen Arbeitsplatz sucht, auch so denken? Den Fakten des Arbeitsmarktes nach müßte diesem Satz der Hinweis folgen, daß 1985 zugleich das dritte aufeinanderfolgende Jahr mit mehr als zwei Millionen Arbeitslosen sein wird, ein in der Bundesrepublik vor 1983 nie erreichter, trauriger Rekord. Natürlich fehlt diese Feststellung im Jahreswirtschaftsbericht. Würde sie wahrheitsgemäß dort angeführt, hätten wohl die Verfasser selbst nicht mehr den Mut, sich die „bestandene Bewährungsprobe“ zu bescheinigen.

Natürlich sehen auch die Gutachter das Problem Arbeitslosigkeit. Sie stellen fest: „Bedrückend ist die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, und die Sorge bleibt, diese werde sich auch in den kommenden Jahren nicht entscheidend

verringern.“ Und im Jahreswirtschaftsbericht heißt es: „Zentrales Problem für die Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre bleibt die Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit.“ Doch wirtschafts- und finanzpolitische Konsequenzen aus dieser eklatanten Verletzung der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes werden weder von den Sachverständigen noch von der Bundesregierung gezogen. Vier der fünf Gutachter setzen auf „eine Strategie, mit der die Angebotsbedingungen der Wirtschaft weiter verbessert werden sollen“ und im Jahreswirtschaftsbericht wird auf „mehr Wachstumsdynamik“ und „weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen“ abgestellt. Im Jahresgutachten wird von einer Fortsetzung der strikten Angebotspolitik erwartet, daß „im Verlauf des nächsten Jahres... etwa 250000 bis 300000 Personen zusätzlich eine Beschäftigung finden (dürften),“ während im Jahreswirtschaftsbericht vorsichtiger ohne Zahlenangaben angenommen wird, daß es „im Jahresdurchschnitt 1985 erstmals nach 1980 wieder zu einer Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung kommt“. Die Jahresprojektion enthält eine Arbeitslosenquote von „unter 9 Prozent“ nach 9,1 Prozent im Jahre 1984. Doch auch bei diesen bescheidenen Zielangaben muß bezweifelt werden, daß sie zu erreichen sind.

Diese Zweifel nährt schon ein Blick auf die Jahresprojektion 1984 und den tatsächlichen Verlauf. Im Jahreswirtschaftsbericht 1984 ging die Bundesregierung von einem realen Wachstum von 2,5 Prozent aus und erwartete einen gleichbleibenden Stand der Erwerbstätigkeit bei einer Arbeitslosenquote von knapp 9 Prozent. Tatsächlich betrug die Wachstumsrate 2,6 Prozent und die Arbeitslosenquote lag bei 9,1 Prozent, während die Anzahl der Beschäftigten um 0,4 Prozent zurückging. Wenn also 1984 bei einer Wachstumsrate von 2,6 Prozent die Beschäftigung sich nicht verbesserte, sondern noch zurückging, wie soll dann das für 1985 mit „rund 2,5 Prozent oder mehr“ veranschlagte Wachstum zu besserer Beschäftigung führen? Versteckt sich die erwartete Entwicklung allein hinter der dubiosen Bezeichnung „oder mehr“?

Auch der wiederholte Hinweis auf die „weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen“ kann nach den Erfahrungen der Jahre 1983/84 die beschäftigungspolitische Skepsis nicht überwinden. Sachverständigenrat und Jahreswirtschaftsbericht bauen hier vor allem auf weitere Steuererleichterungen. Doch, sind die Erwartungen berechtigt? Die Vielzahl der Steuererleichterungen seit 1981 haben zwar mit zu der kräftigen Korrektur der Einkommensverteilung zugunsten der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen beigetragen - die bereinigte Lohnquote sank von 65,4 Prozent im Jahre 1981 auf 62,9 Prozent 1984 -, doch beschäftigungspolitisch positive Wirkungen haben sie bisher nicht gezeigt. Die Steuersenkung von rund 16 Mrd. DM des Jahres 1981 hat den Anstieg der Arbeitslosigkeit von 1,27 Millionen auf 1,83 Millionen im Jahre 1982 nicht aufgehalten. Und 1983 wurde der traurige

Rekord von 2,26 Millionen erreicht; 1984 2,27 Millionen, obwohl rund 150000 ausländische Arbeitnehmer aufgrund der Rückkehrhilfen abgewandert sind und immer mehr arbeitslos Gemeldete in der „stillen Reserve“ verschwinden, weil sie die weitere Registrierung bei der Arbeitsverwaltung für nutzlos halten.

Diese traurige Arbeitsmarktentwicklung wurde auch nicht durch die massiven Steuerentlastungen im Unternehmensbereich während der Jahre 1983/84 aufgehalten. Zwar wurde mit der

- Einführung der Insolvenz-Rücklage (600 Mio. DM)
- Gewerbesteuer-Entlastung bei Dauerschulden (1380 Mio. DM)
- Sonderabschreibung für kleinere Betriebe (1000 Mio. DM)
- Sonderabschreibung für Forschung und Entwicklung (300 Mio. DM)
- Vermögensteuerentlastung des gewerblichen Betriebsvermögens (1160 Mio. DM)
- Vermögensteuersenkung für Körperschaften (300 Mio. DM)
- Steuervergünstigung für Schachtelgesellschaften (210 Mio. DM)
- Umsatzsteuervergünstigung für landwirtschaftliche Unternehmen (1600 Mio. DM)

die Besteuerung der Unternehmen um jährlich 6,55 Mrd. DM gesenkt, doch die Zahl der Beschäftigten ging von 22,3 Millionen 1982 auf 21,9 Millionen im Jahre 1983 zurück, um 1984 nochmals um rund 90000 abzunehmen.

Zeigt die Beschäftigungsstatistik also keine positiven Wirkungen der massiven Steuerentlastungen, so sind deren Spuren um so deutlicher in der Kapitalbilanz zu finden. 1981 wies der Saldo der bundesdeutschen Kapitalbilanz noch einen stolzen Überschuß von 9,2 Mrd. aus, 1982 dagegen ein Defizit von 4,4 Mrd. und 1983 übertrafen die Kapitalanlagen Deutscher im Ausland die ausländischen in der Bundesrepublik um 16,3 Mrd. DM. 1984 erreichte der deutsche Negativsaldo in der Kapitalbilanz die stolze Summe von 29,1 Mrd. DM. Wenn aber beschäftigungs- und wachstumspolitisch begründete Steuersenkungen weitere Verschlechterungen der Beschäftigungslage nicht verhindern, jedoch in zweistelligen Milliardenziffern zu Erhöhungen der deutschen Finanzanlagen in Manhattan führen, muß an dieser Wirtschafts- und Finanzpolitik etwas faul sein. Doch weder das Sachverständigengutachten - von der tapferen Minderheitsmeinung eines einzelnen Gutachters abgesehen - noch der Jahreswirtschaftsbericht zeigen eine Spur von Einsicht.

Sie zeigen aber sehr deutlich den festen Willen, die Verteilungspolitik der letzten Jahre zu Lasten der Arbeitnehmer auch 1985 und darüber hinaus fortzusetzen. So sehr sich Sachverständigengutachten und Jahreswirtschaftsbericht von konkreten beschäftigungswirksamen Maßnahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik hüten, so deutliche Worte finden sie zur Lohnpolitik. Für

vier der fünf Gutachter „bleibt die Frage der Lohnhöhe mit im Zentrum aller beschäftigungspolitischen Überlegungen“, und sie erwarten eine „zurückhaltende Lohnpolitik“, die „allemaal auf eine geringe Steigerung der Reallöhne eingestellt (ist), unter Umständen auch auf die Möglichkeit, daß die Reallöhne nicht steigen, in schwierigen Situationen sogar darauf, daß sie sinken“.

Natürlich bleibt der Jahreswirtschaftsbericht in der Erwartung einer „maßvollen Tarifpolitik“ nicht hinter dem Sachverständigenrat zurück. „Auch in den kommenden Jahren sollten moderate Nominallohnabschlüsse dazu beitragen, daß der Reallohnanstieg den von der Produktivitätsentwicklung bestimmten Verteilungsspielraum nicht voll ausschöpft“, wird dort gefordert. In der Arbeitszeitpolitik erwartet die Bundesregierung, daß „die vereinbarte Flexibilisierung der Wochenarbeitszeit sinnvoll in die betriebliche Praxis“ umgesetzt wird. Wie überhaupt die Notwendigkeit von „mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt“ betont wird, ohne über die konkreten Auswirkungen nachzudenken. Eine weitere Verkürzung der Arbeitszeit ist dagegen kein Thema. Mit ihrer Konzentration auf die Lohnpolitik mißachten Bundesregierung und Sachverständigenrat in grober Weise die Fakten. In der Tabelle 2 des Jahresgutachtens 1984/85 wird die Entwicklung der Lohnstückkosten in wichtigen Industrieländern ausgewiesen, in der Tabelle 13* die Industrieproduktion seit 1980. Unter zehn Industrienationen liegt die Bundesrepublik bei der Industrieproduktion 1983 mit einem Index von 95 (bezogen auf das Basisjahr 1980) auf dem *drittletzten* Platz, nur Italien mit 90,4 und die Schweiz mit 94 rangieren noch darunter, Japan und die Vereinigten Staaten liegen mit 104,9 bzw. 100,4 wesentlich darüber. Aber auch Österreich und Frankreich zeigen mit 99 bzw. 97 bessere Werte als die Bundesrepublik. Nach der „Lohnphilosophie“ des Sachverständigenrates und der Bundesregierung müßte man jetzt davon ausgehen können, daß bei der Entwicklung der Lohnstückkosten die Bundesrepublik unter den Staaten mit den höchsten Anstieg zu finden ist. Das Gegenteil ist der Fall. 1981 liegt die Bundesrepublik mit einem Anstieg der „Lohnkosten je Produkteinheit“ um 4,8 Prozent nach den Niederlanden mit 2,7 und Japan mit 4 Prozent auf dem *drittbesten* Platz. 1982 werden die bundesdeutschen 3,4 Prozent nur noch von den japanischen 2,7 Prozent unterboten, während 1983 und 1984 die Bundesrepublik mit 0,4 bzw. 0,9 Prozent Anstieg, gefolgt von den Niederlanden mit 0,5 bzw. 1,5 Prozent, den allergünstigsten Kostenplatz belegt. Japan und die Vereinigten Staaten sind 1983/84 mit einer Erhöhung der Lohnstückkosten um 1,9/2,5 Prozent und 2,7/3,0 Prozent sehr viel ungünstiger plaziert.

Diese Zahlen stammen aus dem Jahresgutachten 1984/85 und zeigen sehr viel weniger deutliche Zusammenhänge zwischen Lohnstückkosten, Wachstum und Beschäftigung als Bundesregierung und Sachverständigenrat ständig behaupten. Der dreimal so große Anstieg der Lohnstückkosten in den Verei-

nigten Staaten hat dort 1984 den Abbau der Arbeitslosigkeit um zwei Prozentpunkte nicht verhindert, während in der Bundesrepublik die Arbeitslosigkeit trotz der minimalen Lohnkostenentwicklung auf dem hohen Niveau von 1983 verharrt. Sie lag im November 1984 1,6 Punkte über der amerikanischen, während 1980 die Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten doppelt so hoch war wie in der Bundesrepublik. Da man sicher nicht unterstellen darf, daß Gutachter und Bundeswirtschaftsminister die Fakten aus den von ihnen veröffentlichten Tabellen nicht kennen, bleibt nur die Schlußfolgerung, daß bei beiden in der Verteilungsfrage die Ideologie Vorrang vor der Empirie hat.

Beide mißachten aber auch in grober Weise den Auftrag des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes. Mit mehr als zwei Millionen Arbeitslosen in drei aufeinanderfolgenden Jahren wird das Ziel „hoher Beschäftigungsstand“ permanent verfehlt. Dem Geist des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes und dem Sozialstaatsauftrag unserer Verfassung nach müßten jetzt alle Anstrengungen der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auf den Abbau der Arbeitslosigkeit konzentriert werden, die Bundesregierung aber vertraut auf die „Rahmenbedingungen“ und predigt lohnpolitische Enthaltensamkeit.

Wenn der Bundesregierung nichts einfällt, um ihren Verfassungsauftrag auf eine bessere Beschäftigung hinzuwirken, zu erfüllen, sollte sie auf die beschäftigungspolitischen Vorschläge des Deutschen Gewerkschaftsbundes zurückgreifen. Und wenn sie zum Deutschen Gewerkschaftsbund Distanz halten will, so sollten Bundeswirtschafts- und Bundesfinanzminister gemeinsam die „längerfristigen Perspektiven“ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 26. Juli 1984 studieren. Dort wird überzeugend dargestellt, wie durch eine „gebündelte Strategie zur Eindämmung von Arbeitslosigkeit“ in einem Zeitraum von sechs Jahren die Arbeitslosigkeit halbiert und die Zahl der Beschäftigten um 1,6 Millionen erhöht werden könnte. Diese Bündelung aus

- einer Innovationsstrategie für die Industrie,
- einer beschleunigten Durchsetzung von Umweltschutzinvestitionen,
- der Ausweitung und Verstetigung von Infrastrukturinvestitionen,
- einer Ausweitung des Dienstleistungssektors und
- Arbeitszeitverkürzungen über den Trend hinaus

würden gleichzeitig zu besserer Beschäftigung und mehr Lebensqualität führen. Aber nichts davon ist mit marktwirtschaftlichen Sonntagsreden zu erreichen. Konkretes wirtschafts-, finanz- und sozialpolitisches Handeln ist gefragt.