

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Jürgen Kromphardt

Nachfragebelebung und Arbeitszeitverkürzung
statt Lohnzurückhaltung

11. Jg./1978

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Nachfragebelebung und Arbeitszeitverkürzung statt Lohnzurückhaltung

Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen aus einer Kritik der Analyse des Sachverständigenrats*

Jürgen Kromphardt

In diesem Artikel wird die zentrale wirtschaftspolitische Frage, ob die gegenwärtige tiefe Rezession und die damit verbundene konjunkturelle Arbeitslosigkeit besser durch zurückhaltende Lohnpolitik oder durch nachfragebelebende Maßnahmen zu überwinden sei, vor dem Hintergrund der Argumentation des Sachverständigenrats (SVR) zugunsten der zurückhaltenden Lohnpolitik analysiert (Probleme der gezielten Bekämpfung von struktureller Arbeitslosigkeit bleiben außer Betracht). Dazu wird im ersten Teil die Argumentationskette des SVR zunächst dargestellt und dann kritisiert. Dabei erweist sich seine erste These, die Investitionsschwäche sei ein Reflex der gestörten Angebotsbedingungen, als zu eng: Die vom SVR genannten Ursachen auf der Angebotsseite betreffen – in unterschiedlichem Ausmaß – auch die Nachfrageseite. Die zweite These, wonach expansive Lohnerhöhungen die Gesamtnachfrage verringern, zurückhaltende Lohnsteigerungen sie dagegen erhöhen, erweist sich als nicht belegt und nicht belegbar: Die Kenntnisse der Wirtschaftswissenschaft über die Verhaltensweisen der Nachfrage reichen nicht aus, um diese These zu belegen oder zu widerlegen. Insgesamt sprechen die Argumente jedoch eher gegen als für diese These des SVR. Schließlich erweist sich auch die dritte These des SVR, eine Politik der Nachfragebelebung durch den Staat könne das Beschäftigungsproblem nicht lösen, als unbegründet.

Nachdem der Argumentation des SVR für eine einseitige Beschränkung der Beschäftigungspolitik auf eine zurückhaltende Lohnpolitik der Boden entzogen ist, ist der Weg frei, um in Teil B die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen aus den Überlegungen von Teil A zu ziehen. In der Auseinandersetzung mit der ersten und zweiten These des SVR hatte sich gezeigt, daß die allgemeine Nachfrageschwäche (insbesondere ausgeprägt bei den Investitionen) Ursachen auf der Angebots- und Nachfrageseite hat. Die Therapie des SVR konzentrierte sich auf die Angebotsseite und dort auf die zurückhaltende Lohnpolitik. Dieser Vorschlag mußte jedoch zurückgewiesen werden. Es bleibt daher nur die Möglichkeit, die Beschäftigungspolitik an der Nachfrageseite anzusetzen, da eine expansive Lohnpolitik – das wäre die alternative Politik auf der Angebotsseite – aufgrund der mit ihr verbundenen Risiken nicht empfohlen werden kann. Empirische Berechnungen zeigen allerdings, daß eine Nachfrageexpansion nicht ausreichen dürfte, die konjunkturelle Arbeitslosigkeit zu beseitigen; hierzu wären Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts erforderlich, mit denen nicht zu rechnen ist. Daher ist die Nachfragebelebung durch eine Verringerung des Angebots an Arbeit zu ergänzen. Zum Abschluß wird daher eine entsprechende Verkürzung der Lebens- oder Jahresarbeitszeit gefordert und deren Ausprägung und Probleme angesprochen.

Gliederung

1. Kritik der Analysen des SVR
 - 1.1 Zur These: Die Investitionsschwäche ist ein Reflex der gestörten Angebotsbedingungen
 - 1.2 Zur These: Expansive Lohnerhöhungen verringern die Gesamtnachfrage, zurückhaltende Lohnsteigerungen erhöhen sie
 - 1.3 Zur Ablehnung einer Politik der allgemeinen Nachfrageförderung durch den SVR
2. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

In diesem Artikel soll im ersten Teil die Argumentationskette des Sachverständigenrats (SVR) in seinem letzten Jahresgutachten (1977/78), mit denen er seine Empfehlungen einer zurückhaltenden Lohnpolitik rechtfertigt, Glied für Glied widerlegt oder relativiert werden.¹⁾ In einem zweiten Teil sollen aus dem Ergebnis dieser Kritik wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen für die einzuschlagende Beschäftigungspolitik in Westdeutschland gezogen werden.

1. Kritik der Analysen des SVR

Obwohl sein Konzept einer Wirtschaftspolitik, die auf die Selbstheilungskräfte der Marktwirtschaft setzt, in den ver-

gangenen Jahren – wie er selbst schreibt – eine Schlappe erlitten hat (Tz 335), fordert der Sachverständigenrat (SVR) auch in seinem jüngsten Jahresgutachten, daß – im Rahmen einer Doppelstrategie, die Nachfrage- und Angebotsbedingungen beeinflusst – nach wie vor die Verbesserung der Angebotsbedingungen durch Sichausräumen der Marktkräfte den Vorrang bewahren müsse. Der Ansatzpunkt für diese These lautet (Tz 337): „Die binnenwirtschaftliche Nachfrageschwäche ist von ihrem Ursprung her nur Reflex der gestörten Angebotsbedingungen. Daß sie sich inzwischen offensichtlich als Konjunkturfaktor verselbständigt hat, ändert daran nichts.“

Seine Begründung dieser These werde ich in Abschnitt 1.1 kritisch betrachten.

Der SVR fordert zweitens, daß die gestörten Angebotsbedingungen, die sich vor allem in zu niedrigen Investitionen niederschlagen, insbesondere durch eine zurückhaltende Lohnpolitik, die zu einer Umverteilung der Einkommen zugunsten der Gewinne führt, verbessert werden sollen. Der SVR behauptet, eine solche Lohnpolitik verbessere nicht nur die Angebotsbedingungen, sondern könnte noch am ehesten zu einer dauerhaften Nachfragesteigerung führen, während expansive Lohnsteigerungen die Gesamtnachfrage eher vermindern. Diese kreislauftheoretischen Überlegungen werde ich in Abschnitt 1.2 behandeln.

In einem dritten Schritt argumentiert der SVR schließlich, daß weder geld- noch fiskalpolitische Maßnahmen des Staates eine dauerhafte Erhöhung der Gesamtnachfrage herbeiführen können (s. dazu 1.3). Das Gesamtergebnis seiner Überlegungen ist daher: Entscheidende Voraussetzung für die Wiedererlangung der Vollbeschäftigung ist die Verbesserung der

* Meinen Mitarbeitern H. J. Fricke, G. Jortzig und M. Weg danke ich für hilfreiche Kritik, die ich jedoch nicht in allen Punkten berücksichtigt habe.

¹⁾ Kritik an verschiedenen Punkten der Analyse des SVR in seinem letzten Jahresgutachten üben u.a.: Kalmbach, P., Lohn- und Beschäftigungsentwicklung: Ein neuer Glaubenskrieg in den Wirtschaftswissenschaften. „WSI-Mitteilungen“, Heft 1, 1978. Kowalski, E., Deus Pigovianus ex Ökonomachina? oder: Gleicher Rang für die Nachfrage. Zum Jahresgutachten 1977/78 der SVR-„Konjunkturpolitik“ 24. Jg. (1978).

Angebotsbedingungen durch eine zurückhaltende Lohnpolitik. Diese genügt zugleich dem Nachfrageaspekt im Rahmen der geforderten „Doppelstrategie“, während geld- und fiskalpolitische Maßnahmen eine Nachfragebelebung nicht bewirken können. Hauptansatzpunkt der Vollbeschäftigung ist mithin die zurückhaltende Lohnpolitik. In den Abschnitten 1.1 bis 1.3 wird zu zeigen sein, daß keine der drei Thesen so zwingend nachgewiesen ist, daß man mit der von SVR geübten Einseitigkeit die Wirtschaftspolitik auf die von ihm empfohlene Lohnpolitik konzentrieren kann. Die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen aus diesem Ergebnis werde ich in Teil 2 ziehen.

1.1 Zur These: Die Investitionsschwäche ist ein Reflex der gestörten Angebotsbedingungen.

Ausgangspunkt der Überlegungen des SVR ist die These: Mehr Beschäftigung schafft mehr Nachfrage (Tz 241), die der SVR mit folgenden Sätzen begründet:

„Die dauerhaften Impulse für wirtschaftliche Tätigkeit müssen . . . von der einzelwirtschaftlichen Basis ausgehen, von der unternehmerischen Nutzung rentabel erscheinender Produktionschancen. Dabei wird Arbeit nachgefragt und Einkommen geschaffen, woraus dann Nachfrage nach Gütern entsteht. Im Zusammenspiel der Vielen schafft so das Angebot seine Nachfrage.“

Zu diesem allgemeinen Verweis auf die Angebotsseite tritt noch im konkreten Fall der Bundesrepublik Deutschland hinzu:

„Als autonome Ursache der Beschäftigungsprobleme kommt die Angebotsseite insbesondere dann ins Spiel, wenn Investitionsrisiken, Anpassungshemmnisse im Strukturwandel und hohe Produktionskosten das Ertragskalkül so stark belasten, daß zu viele darauf verzichten, ihre Produktionsanlagen zu erweitern und zusätzliche zu schaffen.“ (Tz 242) Der SVR stellt zu Recht fest: Wenn die Unternehmer sich entscheiden, zu produzieren und zu investieren, dann entsteht bei Unternehmern und Arbeitnehmern Einkommen, aus dem Nachfrage entfaltet wird. Die Unternehmer *können* also autonom eine Mehrbeschäftigung erreichen, indem sie mehr produzieren; derzeit tun sie dies allerdings nicht: Das Angebot (die Produktion) ist – gemessen am Beschäftigungsziel – zu gering. Diese Zurückhaltung drückt sich insbesondere darin aus, daß die Unternehmer nicht genügend zusätzliche Produktionsanlagen schaffen, weil ihnen die Erträge zu niedrig und die Investitionsrisiken zu hoch sind.

Die Feststellung, daß die Unternehmer zu wenig investieren, ist nun allerdings kein Beleg für die These, die Ursachen der Beschäftigungsprobleme lägen auf der Angebotsseite; denn die Investitionen sind selbst ein wichtiger Nachfragefaktor; ihr Gewicht im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage betrug 1971 26 %, 1977 noch 20 % des Bruttosozialprodukts. Der SVR muß also zeigen können, daß der Grund für die fehlende Investitionsgüternachfrage auf der Angebotsseite zu suchen ist. Der SVR nennt in Tz 267 drei „Ursachen, die auf der Angebotsseite die Investitionsbereitschaft beeinträchtigen“ nämlich:

- a) Veränderte außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen,
 - b) Anpassungsschwierigkeiten im Strukturwandel (die nicht zuletzt auf veränderten außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen beruhen),
 - c) ein zu hohes Lohnniveau,
- und fügt hinzu: „Die drei Ursachen sind nicht völlig unabhängig voneinander.“ Betrachtet man nun der Reihe nach die genannten Ursachen,

die der SVR alle auf die Angebotsseite plazierte, so ergibt sich folgendes:

zu a) Zu den veränderten außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zählt der SVR insbesondere die Verteuerung von Erdöl und anderen Rohstoffen und die durch die Aufwertungen seit 1969 und die Freigabe des DM-Wechselkurses (1973) erfolgte Höherbewertung der DM. Letztere hat die Wettbewerbspositionen der deutschen Wirtschaft insbesondere zwischen 1969 und 1973 verschlechtert, während sie seit 1973 durch das Zurückbleiben der Lohnkostenentwicklung in Deutschland gegenüber jener im Ausland (jeweils in nationaler Währung) mehr als kompensiert wurde, so daß sich die am Preisniveau gemessene Wettbewerbsposition wieder leicht verbesserte; dennoch ging der Marktanteil der deutschen Exporteure am Weltmarkt von 18 % auf 17 % zurück (vgl. Jahresgutachten 1977/78, Schaubild 27, S. 134). Hierzu trugen auch Faktoren bei – wie zunehmender internationaler Protektionismus und rückläufige Nachfrage nach deutschen Investitionsgütern –, die man nicht der Angebots-, sondern der Nachfrageseite zuordnen muß.

zu b) Zu den Anpassungsschwierigkeiten führt der SVR im wesentlichen aus, daß der Strukturwandel zusätzliche Unsicherheiten schaffe: „Unsicherheit herrscht bei vielen Unternehmen darüber, ob sich die Anstrengung lohne, neue Produktionsverfahren einzuführen oder mit neuen Produkten an den Markt zu gehen“ (Tz 278). Auch hier werden also Angebots- und Nachfragefaktoren angesprochen; es sei denn, man schließt sogleich wieder in Verengung der Argumentation aus der fragwürdigen These des SVR in Tz 283, „der Strukturwandel wirft nur dann keine gravierenden Beschäftigungsprobleme auf, wenn die Kosten, insbesondere die Löhne, flexibel genug sind, daß die Risiken abgedeckt und die Friktionen überwunden werden . . .“, der Strukturwandel sei ein reines Angebotsproblem und sogar nur ein Lohnproblem.

zu c) Bleiben schließlich die zu hohen Löhne, denen der SVR von vorneherein eine Vorrangstellung unter den Angebotsfaktoren einräumt (Tz 288):

„Was das Investitionskalkül auch immer belasten mag, es gibt jeweils ein Lohnniveau, bei dem keine Angebotsprobleme, die aus anderen Gründen bestehen mögen, so stark zu Buche schlagen, daß Vollbeschäftigung unmöglich würde.“ Da in der westdeutschen Wirtschaft derzeit keine Vollbeschäftigung herrscht, folgt für den SVR aus dieser These, das tatsächliche Lohnniveau sei zu hoch. M.a.W.: Durch eine Senkung des Lohnniveaus könnte die Lücke zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage geschlossen werden.

Es erscheint zunächst plausibel, daß auf einem Markt, auf dem das Angebot die Nachfrage übersteigt, der Preis zu hoch sein muß und daß durch eine Senkung des Preises ein Rückgang des Angebots und ein Ansteigen der Nachfrage erreicht werden kann, so daß der Preis eben nur genügend sinken muß, damit Angebot und Nachfrage zum Ausgleich kommen. Dieses Bild, das für den Markt eines einzelnen Gutes zutreffen mag, setzt allerdings – wenn man es auf den Arbeitsmarkt übertragen will – voraus, daß auch hier die Nachfrage nach Arbeit mit sinkendem Lohn zunimmt und das Angebot an Arbeit abnimmt.

Ist aber diese Voraussetzung erfüllt? Konzentrieren wir uns zunächst auf die Frage, ob die Nachfrage nach Arbeit mit sinkendem Lohnsatz steigt. Bei der Betrachtung eines einzelnen Gütermarktes beruht die im allgemeinen zutreffende These, daß mit sinkendem Preis die Nachfrage steigt, auf der Annahme, durch das Sinken des Preises dieses Gutes werde das Gesamteinkommen der Nachfrager praktisch nicht berührt, so daß die Nachfrager ein gegebenes Einkommen zur Verfü-

gung haben. Genau diese entscheidende Annahme läßt sich aber von der einzelwirtschaftlichen nicht auf die gesamtwirtschaftliche Ebene übertragen, denn ein sinkendes Lohnniveau bedeutet für eine große Gruppe von Einkommensbezieheren ein niedrigeres Einkommen. Deshalb kann man nicht davon ausgehen, daß die Nachfrage nach Gütern, insbesondere Konsumgütern, von der Lohnsenkung unberührt bleibt. Wenn aber die Lohnsenkung zu einer Senkung der Nachfrage nach Konsumgütern führt, dann benötigen die Unternehmer in der Konsumgüterindustrie weniger Arbeitskräfte, um die verringerte Konsumgüternachfrage zu produzieren. Infolgedessen werden sie bei sinkendem Lohnsatz oder trotz sinkenden Lohnsatzes weniger Arbeitskräfte nachfragen, weil sie eine geringere Nachfrage zu befriedigen haben. Auch die unterstellte Reaktion des Arbeitsangebots ist fraglich. Wenn z.B. die Arbeitnehmerhaushalte ihr monatliches Einkommen bei einer Lohnsenkung halten wollen, werden sie *mehr* Arbeit anbieten, indem die erwerbstätigen Mitglieder mehr Überstunden anbieten, oder die bisher nicht erwerbstätigen Mitglieder (insb. Hausfrauen) suchen nun nach einer Beschäftigungsmöglichkeit.

Somit erweist sich auch das Lohnniveau als Problem, das nicht auf die Angebotsseite beschränkt werden kann. Daher muß sich der SVR ebenfalls mit der Wirkung von Änderungen des Lohnniveaus auf die Gesamtnachfrage befassen; er versucht, den in der „Kaufkraftthese“ behaupteten positiven Zusammenhang zwischen Lohnerhöhung und Nachfrageentwicklung nicht nur zu widerlegen, sondern durch die entgegengesetzte These zu ersetzen, um so die Lohnhöhe als reines Angebotsproblem bewahren zu können.

1.2 Zur These: Expansive Lohnerhöhungen verringern die Gesamtnachfrage, zurückhaltende Lohnsteigerungen erhöhen sie.

In Tz 289 gibt der SVR unumwunden zu, seine These, weniger Lohn hätte mehr Beschäftigung gebracht, sei alles andere als unbestritten:

„Plausibler erscheint vielen die Gegenthese, daß mehr Lohn mehr Beschäftigung möglich macht, weil mehr Lohn mehr Kaufkraft schaffe. Verbreitet ist auch die Vorstellung, zwischen Kosten- und Kaufkrafteffekt eine Lohnerhöhung müsse abgewogen werden, so daß es ein Optimum zu finden gelte.“

Diese sogenannte Kaufkraftthese sei „außerordentlich populär“, sagt der SVR, „sie besitzt große Anschaulichkeit, die einem leicht nachvollziehbaren Kreislaufdenken entspringt. Gleichwohl ist sie falsch“.

Um dies nachzuweisen, begibt sich der SVR nunmehr auf das Niveau der „leicht nachvollziehbaren“ Kreislaufanalyse, statt in den Sphären der offenbar intellektuell höher stehenden und damit schwerer nachvollziehbaren neoklassischen Denkweise zu verbleiben. Betrachten wir das Ergebnis dieser Bemühungen!

Der SVR unterscheidet zu Recht zwei Fälle (s. Tz 293):

Fall A: Die Preise verändern sich proportional zur zusätzlichen Lohnerhöhung, Reallohn und reale Gewinnsumme bleiben also unverändert.

Fall B: Das Preisniveau steigt weniger, als die Löhne zusätzlich stiegen; der Reallohn steigt. Es erfolgt eine Umverteilung zugunsten der Löhne auf Kosten der Gewinne. Für diese beiden Fälle ist nun jeweils getrennt zu untersuchen, wie eine Lohnerhöhung wirkt, die über eine Lohnsteigerung im Ausmaß der Erhöhung der Arbeitsproduktivität hinausgeht.

Für den *Fall A* bringt der SVR zwei Argumente:

Erstens wird zwar die reale Nachfrage der Arbeitnehmerhaushalte unverändert bleiben, aber die reale Kaufkraft von Vermögens- und Übertragungseinkommen, die nicht oder nicht vollständig und unmittelbar an die höhere Inflationsrate angepaßt werden, sinkt. Die Nachfrage der Arbeitnehmerhaushalte nach Konsumgütern wird daher real unverändert bleiben, die reale Nachfrage der Bezieher von Vermögens- und Übertragungseinkommen könnte dagegen zurückgehen. Was der SVR nicht berücksichtigt: Eine Nichtanpassung der Vermögens- und Übertragungseinkommen an die höhere Inflationsrate bedeutet, daß die reale Kaufkraft bei denjenigen Unternehmern und öffentlichen Haushalten steigt, welche die höheren Vermögens- und Übertragungseinkommen hätten zahlen müssen, wenn eine vollständige Anpassung erfolgt wäre. Diese „Begünstigten“ sind bei den Vermögenseinkommen die Schuldner, also die Unternehmen und der Staat, und bei den Transfereinkommen vor allem die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung. Diese Gruppen verfügen also über mehr Kaufkraft (und zwar genau soviel mehr, wie die anderen Gruppen weniger) und könnten entsprechend mehr nachfragen; insbesondere könnten die Gebietskörperschaften die expansive Lohnpolitik durch eine expansive Nachfragepolitik unterstützen.

Der SVR vernachlässigt die Besserstellung der Begünstigten ebenso wie im entgegengesetzten Fall der Lohnsenkung die Schlechterstellung der öffentlichen Haushalte durch eine Nichtanpassung von Transferzahlungen an eine gesunkene Inflationsrate; für diesen Fall begründet er die Vernachlässigung in Tz 302 mit dem Argument, diese „Gegenrechnungen“ würden „nicht gleich aufgemacht oder bemerkt werden“. Der SVR baut also hier auf Geld- und andere Illusionen, während er an anderer Stelle gerade deren Schwinden betont.

Welche Gesamtwirkung die zusätzliche Lohnerhöhung auf die reale Nachfrage hat, läßt sich mithin nicht eindeutig sagen. Einige Wirtschaftssubjekte werden ein niedrigeres, andere ein höheres verfügbares reales Einkommen haben, so daß es darauf ankommt, wer die höhere marginale Ausgabenneigung hat. Die Kaufkraftthese ist mithin nicht widerlegt, allerdings auch nicht bestätigt; vielmehr sind alle Entwicklungen möglich.

Das zweite Argument des SVR bezieht sich darauf, daß die Lohnbelastung für die Unternehmer aufgrund der zusätzlichen Lohnerhöhungen wesentlich höher ist, als die zusätzliche nominale Nachfrage von Seiten der Arbeitnehmerhaushalte sein kann; denn eine Erhöhung des Bruttolohns um 100,- DM bedeute für die Unternehmer wegen der Sozialabgaben eine zusätzliche Lohnbelastung von 117,- DM, während die unmittelbare zusätzliche inländische Nachfrage aufgrund dieser 100,- DM nur 41,- DM betrage, da von 100,- DM zusätzlichem Bruttolohn 39,- DM für Steuern und Beiträge abgehen, 10,- DM gespart werden und 10,- DM für importierte Güter verwendet werden. Diese Beträge würden nur indirekt oder stark verzögert ausgabewirksam, die zusätzliche Ersparnis vermutlich gar nicht.

Ob diese Argumentation des SVR zutrifft (die Zahlen selbst mögen richtig sein), hängt vom Verhalten der Betroffenen ab. Sie trifft daher umso eher zu, je mehr Gebietskörperschaften und Sozialversicherung das zusätzliche Aufkommen dazu benutzen, ihr Defizit abzubauen. Diese Gefahr mag umso größer sein, je größer das Defizit dieser Institutionen bereits ist. Sie gilt umso weniger, je bewußter die öffentlichen Haushalte für die Beschäftigungspolitik eingesetzt werden. Das Ergebnis für den Fall A kann also nur lauten: Die Kaufkrafthypothese ist nicht vom SVR widerlegt; es sind durchaus Entwicklungen möglich, die ihr entsprechen.

Im Fall B führt die zusätzliche Lohnerhöhung zu keiner entsprechenden Preissteigerung. Die im Fall A erstgenannte Argumentationskette des SVR läuft nun wie folgt: Durch die Reallohnsteigerung bei den Arbeitnehmerhaushalten dürfte auch deren realer Konsum ansteigen; auf der anderen Seite aber sinken die Investitionsausgaben der privaten Unternehmer wegen der niedrigeren Gewinne.

Nach der Darstellung des SVR scheint mit Sicherheit die negative Änderung der Investitionsausgaben größer zu sein als die positive Änderung der Konsumausgaben. In der Realität ist allerdings ziemlich offen, welche der beiden Größen stärker reagiert. In der gegenwärtigen Situation mit hohen unausgelasteten Kapazitäten einerseits, großen ungenutzten Finanzierungsspielräumen andererseits spricht sogar viel dafür, daß Änderungen der Gewinne die Unternehmer nicht oder nur sehr gering in ihren Investitionsentscheidungen beeinflussen, solange die Unternehmer keine erhebliche Steigerung der Gesamtnachfrage erwarten können. Dafür sprechen die Ergebnisse von Unternehmerbefragungen des IFO-Instituts, die W. Gerstenberger so zusammenfaßt (IFO-Schnelldienst 17/18 – 1978, S. 61):

„Der Grund für die geringe Neigung der Industrie, die Kapazitäten zu erweitern, ist in erster Linie in den gesunkenen Absatzerwartungen zu suchen.“

Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft vertritt in seinem Gutachten zur Beschäftigungspolitik die Auffassung, mit zusätzlichen Erweiterungsinvestitionen sei erst zu rechnen, wenn eindeutig Signale für eine steigende Gesamtnachfrage vorliegen.

Der SVR kann im übrigen seine Behauptung auch nicht belegen, sondern flüchtet sich in die vage Formulierung, „auf die Dauer wird die mittelfristige Beschäftigungswirkung der Lohnerhöhungen auf jeden Fall negativ sein“ (Tz 293).

Das zweite Argument des SVR bezüglich der Differenz zwischen Lohnkostenbelastung (117,- DM) und zusätzlicher Nachfrage (41,- DM) muß auch hier so eingeschränkt werden wie im Fall A.

Auch im Fall B erweist sich also das Kaufkraftargument als nicht widerlegt. Das Ergebnis ist ungewiß. Das Gleiche gilt natürlich auch für den Fall einer zurückhaltenden Lohnpolitik z.B. in der Form, daß die Löhne nur in Höhe der realen Arbeitsproduktivitätssteigerung erhöht werden. Auch hier stehen sich jeweils expansive und kontraktive Einflüsse gegenüber und eine sichere Aussage über die Wirkung ist nicht möglich. Der SVR erweckt jedoch den Eindruck, diese sei möglich. Wie bei der Analyse der expansiven Lohnpolitik geht der SVR auch hier vor und hebt diejenigen Effekte hervor, die für seine These sprechen. Im Falle zurückhaltender Lohnpolitik ist das vor allem der sogenannte Realwerteffekt, der dadurch entsteht, daß dann, wenn die zurückhaltende Lohnpolitik eine geringere Preissteigerung zur Folge hat, diejenigen Einkommen real ansteigen, die nicht sofort an die ge-

ringere Preissteigerungsrate angepaßt werden. Daß diese nicht angepaßten Einkommen auch von Unternehmern oder dem Staat gezahlt werden müssen und dort zu kompensierenden Minderausgaben an anderer Stelle führen können, bagatellisiert der SVR mit dem schon genannten „Illusionsargument“.

Der SVR läßt überdies die Gefahr für die Beschäftigung unerwähnt, die entsteht, wenn mit den höheren Gewinnen – wenn überhaupt – dann Investitionen zur Rationalisierung der Produktion finanziert werden, die zwar kurzfristig mehr Nachfrage bedeuten, mittelfristig aber, wenn sie nicht von Erweiterungsinvestitionen begleitet sind, Arbeitsplätze beseitigen.

Schließlich setzt sich der SVR (in Tz 304) mit einem weiteren Argument auseinander, das gegen seine Auffassung vorgebracht werde und das darin bestehe, daß die Lohnkosten sowohl bei der Einstellung von Arbeitskräften als auch bei den Investitionsentscheidungen eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielen; ausschlaggebend seien vielmehr die Absatzchancen.²⁾ Diesem aus Befragungen resultierenden Eindruck hält der SVR entgegen, daß die Unternehmen, wenn man sie nach ihren Absatzerwartungen fragt, von den durchsetzbaren Preisen ausgehen, die ihrerseits wieder von den Kosten, also auch von den Löhnen, bestimmt sind, und meint, bei niedrigeren Preisen würden die Unternehmer möglicherweise mit einem weit größeren Absatz rechnen. Hinter dieses Argument ist insofern ein Fragezeichen zu setzen, als ein einzelner Unternehmer zwar eventuell dann einen höheren Absatz erwartet, wenn er allein seine Preise senkt. Wie aber eine allgemein niedrigere Inflationsrate, die durch niedrigere Lohnsteigerungen zustande kommt, zu der allgemeinen Erwartung höheren Absatzes führen soll, ist schwer zu sehen. Die Bemühungen des SVR, das Kaufkraftargument zu widerlegen, führen also zu dem Ergebnis, daß die Wirtschaftswissenschaft, wenn sie den begrenzten Stand des empirischen Wissens offenlegt, hier keine eindeutige Antwort geben kann. Dies gilt sowohl für eine expansive wie eine zurückhaltende Lohnpolitik. Für keine dieser beiden Politiken ist es möglich, einen positiven oder negativen Nachfrageeffekt zwingend abzuleiten.

Mit der Klärung des Zusammenhangs zwischen Lohnniveau und Gesamtnachfrage ist allerdings die Analyse der Wirkung von Änderungen in der Lohnpolitik auf die Beschäftigung nicht abgeschlossen; denn ein Schluß von der Entwicklung der Gesamtnachfrage auf die Beschäftigung ist nur bei gegebener Arbeitsproduktivität möglich. Zu fragen ist jedoch, ob nicht ein direkter Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Arbeitsproduktivität gegeben ist, insofern als durch höhere Lohnsteigerungen weitere Rationalisierungsinvestitionen mit produktivitätssteigerndem Effekt induziert werden. Da der SVR dieses Argument nur beiläufig an anderer Stelle (Tz 257) anführt, werde ich mich mit diesem Aspekt in Teil B auseinandersetzen.

²⁾ In einer Befragung des IFO-Instituts im Nov. 1976 nannten nur 44% der Unternehmen als weiteren wichtigen Grund für die Investitionszurückhaltung, daß sie die Ertragsentwicklung dazu zwingt, künftig sparsamer zu investieren, in der Ertragsentwicklung schlagen sich u.a. auch die Lohnkosten nieder. Die Zahl von 44 % ist jedoch zu vergleichen mit der Nennung der ausreichenden Produktionskapazitäten durch 86 % der Unternehmen. In Bezug auf Beschäftigungsentscheidungen ergab eine Befragung des IFO-Instituts vom Febr. 1978 noch deutlichere Ergebnisse: Nur 15 % der Unternehmer nannten als wichtigen Grund für die Nichtausdehnung der Beschäftigtenzahl „zu hohe Lohn- und Lohnnebenkosten“; 76 % dagegen „Auftragsmangel“ oder „dauerhafte Beschäftigung nicht gesichert“ (vgl. Friedrich, W., Nerb, G., Reyher, L., Spitznagel, E. Zu den Beschäftigungserwartungen, den Arbeitsplatzreserven und zum Potential an zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen in der Verarbeitenden Industrie und im Bauhauptgewerbe in: MittAB 2/1978, S. 235 ff). Diesen Auskünften entspricht das Ergebnis einer Befragung aus dem Jahre 1977, wonach sich 93 % der befragten Unternehmen durch die Gewährung von vorübergehenden Lohnzuschüssen – also Verminderung der Lohnkosten – nicht zu Neueinstellungen veranlaßt sähen; denn: „Die laufenden Entscheidungen über Neueinstellungen und Entlassungen in den Industrieunternehmen hängen erwartungsgemäß in erster Linie von der augenblicklichen Auftragsituation ab“ (Nerb, G., Reyher, L., Spitznagel, E., Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgrößen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft aus mittlerer Sicht, in: MittAB 2/1977, S. 303).

1.3 Zur Ablehnung einer Politik der allgemeinen Nachfrageförderung durch den SVR

Die unter Punkt 1.2 dargestellte und kritisierte These des SVR aus dem 3. Kapitel des Jahresgutachtens, eine zurückhaltende Lohnpolitik sei zur Beseitigung der Investitionsschwächen erforderlich, schließt eine flankierende Konjunkturbelebung durch eine allgemeine Nachfrageförderung nicht aus; denn der SVR hat im 3. Kapitel nur nachzuweisen versucht, die Investitionsschwäche sei auf der Angebotsseite verursacht.

Durch die Formulierung, daß die Ursachen der Investitionsschwäche auf der Angebotsseite zu suchen sind, hat der SVR zwar suggeriert, daß eine Nachfragebelebung nur ein Kurieren am Symptom sei, aber mehr als diese Suggestion enthält seine Ableitung nicht. Deshalb muß der SVR zur weiteren Begründung der einseitigen Gewichtsverlagerung der Konjunkturpolitik auf die Lohnpolitik auch noch nachweisen, daß eine Politik der allgemeinen Nachfrageförderung nicht etwa als flankierende Maßnahme geeignet, sondern vielmehr schädlich ist. Dieser Aufgabe widmet sich der SVR in den Textziffern 352ff des 4. Kapitels, in denen er zwei Alternativen zum Status quo der Wirtschaftspolitik untersucht. Dabei geht der SVR sehr geschickt vor, indem er die Politik der Nachfrageexpansion kombiniert mit einer Politik der Arbeitszeitverkürzung, bei der eine zusätzliche Lohnerhöhung in vollem Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung vereinbart wird, und diese Alternative polemisch als „Vollbeschäftigung durch mehr Staat und weniger Arbeit“ bezeichnet. Da eine derartig konzipierte Politik der Arbeitszeitverkürzung hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen viele Angriffsflächen bietet, erwecken die Ausführungen zu dieser Alternativen den Eindruck, die allgemeine Nachfrageexpansion weise ebenso viele Angriffspunkte auf.

Untersucht man jedoch die Ausführungen des SVR daraufhin, so findet man in den Tz 375-385, wo er sich mit dieser Alternative beschäftigt, *nur ein* Argument, nämlich die Behauptung, daß der Staat private Investoren verdrängt, wenn er seine dauerhafte Verschuldung vergrößert. Die Bedingung, unter der diese Behauptung zutreffen soll, ist nicht klar formuliert: Heißt Erhöhung der „dauerhaften“ Verschuldung eine dauerhafte Erhöhung der Kreditaufnahme des Staates in jeder Periode oder eine Erhöhung des Schuldenbestandes des Staates durch erhöhte Kreditaufnahme während der Rezessionsjahre? Nur letzteres ist für unser Problem relevant, und wie bei einer solchen Politik während der Rezession eine Verdrängung der privaten Investoren zustande kommen soll, sagt der SVR nicht, und es wäre ihm auch wohl kaum möglich, eine solche Verdrängung in der aktuellen Situation nachzuweisen: Einerseits ist das Geld- und Kreditangebot sowie das Angebot an Geldkapital derzeit so reichlich, daß der Staat sich sogar bei nominal und real sinkenden Zinsen verschulden kann. Eine Verdrängung privater Geld- und Kreditnachfrage findet also nicht statt. Andererseits sind freie Produktionskapazitäten zur Genüge vorhanden, so daß auch keine Verdrängung der privaten Investoren aus den für die Produktion von Investitionsgütern erforderlichen Produktionskapazitäten erfolgt.

Für die aktuelle wirtschaftliche Situation der Bundesrepublik ist also das Argument des SVR unbegründet und unbegründbar. Dies ergibt auch eine Analyse des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) mit dem Titel „Wird die private Wirtschaft durch die Staatsverschuldung verdrängt?“, die zu dem Ergebnis kommt, daß diese These nur unter ganz speziellen Bedingungen zutrifft, die für die westdeutsche Wirtschaft zur Zeit nicht gegeben sind (s. „DIW-Wochenbericht“ 44.Jg., 1977, S. 259).

An anderer Stelle des Jahresgutachtens (Tz 313) findet man ein weiteres Argument gegen die expansive Nachfragepolitik, mit dem sich der SVR gegen eine expansive Geldpolitik wendet:

„Mehr Geld schaffen, ändert ja im Prinzip an den realen Bedingungen der Wirtschaft überhaupt nichts. Wenn Verunsicherung die Wirtschaft bedrückt, so kann Geld sie nicht beseitigen . . . Die Inflationserfahrung hat es . . . dahin gebracht, daß eine expansive, gegenüber der Gefahr der Geldentwertung gleichmäßigere Geldpolitik auf dem Konto Ver-

unsicherung der Erwartungen mehr verliert, als sie auf dem Konto zeitweilige Zinssenkung gewinnt . . .“ Der SVR argumentiert also, daß im Durchschnitt der Kreditnehmer nicht etwa gerade dann, wenn er eine Zinssenkung für vorübergehend hält und mit einer nachfolgenden Inflation rechnet, sofort Kredit aufnimmt und sofort investiert; vielmehr erwartet er nicht nur die kommende Inflation, sondern er fürchtet viel stärker die daran anschließende Stabilisierungskrise, durch die sich seine Investition als Fehlinvestition und sein aufgenommenen Kredit als nicht rückzahlbar erweist. Hier hat der SVR eine empirische Frage aufgeworfen, welche sicherlich einer Untersuchung wert ist, wobei allerdings auch zu fragen ist, ob nicht die Verunsicherung der Wirtschaftssubjekte dann noch größer ist, wenn der Staat trotz dauerhafter hoher Arbeitslosigkeit keine wirkungsvollen Anstrengungen unternimmt, um diese Arbeitslosigkeit zu beseitigen und einen Aufschwung herbeizuführen. Offensichtlich ist sich der SVR seiner Sache selbst nicht sicher. Andernfalls bliebe unerklärlich, wieso er in Tz 409 zu einer Expansion der Zentralgeldmenge, die deutlich über eine potentialorientierte Geldpolitik hinausgeht, mit der Begründung rät, „in Anbetracht der noch immer labilen konjunkturellen Lage wäre das Risiko, sich in kontraktiver Richtung zu irren, wohl besonders hoch zu bewerten“. Somit erweisen sich die gegen eine Nachfrageexpansion gerichteten Argumente als teils falsch, teils unbelegt. Da kein Glied der Argumentationskette des SVR der Kritik standgehalten hatte, stellt sie keine Fessel mehr dar für die Entwicklung wirtschaftspolitischer Vorschläge, die sich als Konsequenz dieser Kritik ergeben.

2. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Die vorangehenden Darlegungen haben die Brüchigkeit der Argumentationskette aufgezeigt, die den SVR zu seinen drei Hauptthesen führte:

- a) Die primären Ursachen der Investitionsschwäche liegen auf der Angebotsseite.
- b) Die Probleme auf der Angebotsseite können vor allem durch eine zurückhaltende Lohnpolitik gelöst werden.
- c) Eine solche Lohnpolitik hat darüberhinaus eine günstige Wirkung auf die allgemeine Nachfragesituation, während eine Nachfragebelebung durch geld- und fiskalpolitische Maßnahmen keinen expansiven Gesamteffekt hat.

Eine genauere Betrachtung hat gezeigt, daß die Investitionsschwäche nicht nur auf angebotsseitige Schwierigkeiten zurückgeführt werden kann, sondern daß Nachfrage- und Angebotsaspekte zu ihrer Erklärung herangezogen werden müssen, so daß von daher eine Konzentration der wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf die Angebotsseite nicht begründet werden kann. Des weiteren hat sie gezeigt, daß die Behauptung, eine zurückhaltende Lohnpolitik habe einen positiven Einfluß auf die allgemeine Nachfrageentwicklung, ebenso wenig fundiert ist wie die entgegengesetzte Behauptung hinsichtlich der Nachfragebelebung durch staatliche Maßnahmen.

Aus diesen Ergebnissen sind nun wirtschaftspolitische Konsequenzen für die Bekämpfung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit zu ziehen. Darüber hinaus sind selbstverständlich spezifische Maßnahmen im Hinblick auf strukturelle Arbeitslosigkeit, insbesondere bei bestimmten Personengruppen, erforderlich.

Die Ableitung einer wirtschaftspolitischen Konzeption zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit muß von der Tatsache aus-

gehen, daß die Investitionen in der westdeutschen Wirtschaft seit 1970 – in Preisen jenes Jahres gemessen – stagnieren, während das reale Sozialprodukt ansteigt, so daß die Investitionsquote (in 1970er Preisen) seither fällt (von 26 % 1970 auf 18 % 1977). Die naheliegende Schlußfolgerung – die auch der SVR im Grundsatz zieht – es gelte also, die Investitionen nachhaltig zu beleben, bis die Investitionsquote den früheren Anteil wieder erreicht hat, wäre jedoch zu vereinfacht; denn sie berücksichtigt nicht, daß dies nur erreicht werden kann, wenn die Unternehmen eine reale Wachstumsrate der Nachfrage erwarten, wie sie bis 1970 verwirklicht wurde, und dementsprechend investieren. Die Gründe für einen möglichen dauerhaften Nachfragemangel, wie sie z.B. im Minderheitsvotum des Jahresgutachten (Tz 471-477) aufgeführt werden, dürften jedoch auch auf die Absatzerwartungen der Unternehmen einwirken, so daß mit einer Investitionstätigkeit im erforderlichen Umfang nicht gerechnet werden kann.

Deshalb muß die Lücke, die zwischen dem tatsächlichen und dem bei annähernder Vollbeschäftigung möglichen Sozialprodukt klafft, durch ein Maßnahmenbündel geschlossen werden, das nicht nur die Investitionsnachfrage, sondern auch die anderen Nachfragekomponenten umfaßt, und das außerdem auch am gesamtwirtschaftlichen potentiellen Angebot ansetzt.³⁾

Betrachtet man zunächst die Nachfrageseite, so folgt aus dieser Überlegung: Die staatliche Nachfragebelebung muß sich auf alle Nachfragekomponenten erstrecken; die geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen sollten insbesondere auf jene Nachfragebestandteile ausgerichtet werden, bei denen die Wirkung aus einem gegebenen Mittelleinsatz am stärksten ist. Bei der Fiskalpolitik bedeutet dies: Zusätzliche Staatsausgaben sollten in Bereichen getätigt werden, in denen ihre Beschäftigungswirkung besonders groß ist, und sie sollten dringende gesellschaftspolitische Ziele verwirklichen helfen. Das Gemeinschaftsgutachten der westdeutschen Konjunkturforschungsinstitute vom Frühjahr 1978 schreibt zum Programm für Zukunftsinvestitionen (DIW-Wochenbericht, Nr. 17/18, 1978, S. 180): „Angesichts der großen Aufgaben wie Umweltschutz und Stadtsanierung kann von einem Mangel an geeigneten Objekten nicht gesprochen werden“. Steuersenkungen sollten das verfügbare Einkommen derjenigen Einkommenbezieher erhöhen, die eine besonders hohe Ausgabenneigung haben.

Während die Beschäftigungswirkung öffentlicher Ausgaben mit Hilfe von Input-Output-Tabellen abgeschätzt werden kann⁴⁾, ist die aufgestellte Forderung hinsichtlich der Steuersenkungen schwierig zu verwirklichen, weil die Ausgaben-

neigung die Konsum- und Investitionsneigung umfaßt: Bezieher hoher Einkommen haben zwar eine unterdurchschnittliche Konsumneigung, dafür aber könnte eine Erhöhung ihres verfügbaren Einkommens (m.a. W. der Gewinne) sie zu zusätzlichen Investitionen veranlassen. Die Frage der geeigneten Art der Steuersenkung ist mithin nicht zu beantworten ohne eine Hypothese über die Gewinnabhängigkeit der Investitionen. Je weniger man von dieser Abhängigkeit – in der Situation hoher freier Kapazitäten – überzeugt ist, desto eher wird man die Steuersenkung auf Einkommensbezieher mit niedrigem Einkommen und hoher Konsumquote konzentrieren.

Zu entscheiden ist auch, in welchem Verhältnis staatliche und private Nachfrage durch fiskalpolitische Maßnahmen ange-regt werden sollen, welches Gewicht also zusätzliche Staatsausgaben und Steuersenkungen jeweils haben sollen. Dabei ist einerseits zu beachten, daß ein zusätzliches Defizit von 10 Mrd DM, das durch zusätzliche Staatsausgaben hervorgerufen wird, mit Sicherheit auch 10 Mrd DM Mehrnachfrage bedeutet, während Steuersenkungen in dieser Höhe vermutlich nur zusätzliche Ausgaben in geringerer Höhe hervorrufen. Ob evtl. die zusätzlichen Konsum- und Investitionsausgaben zusammengenommen den Betrag von 10 Mrd übersteigen, hängt wieder von dem (unbekannten) Einfluß der Gewinne auf die Investitionen ab. Von daher liegt das geringere Risiko sicherlich bei den Staatsausgaben. Andererseits muß auch die wirtschaftspolitische Durchsetzbarkeit berücksichtigt werden: Da viele Leute (Politiker und Wähler) von höheren Staatsausgaben jetzt oder in Zukunft höhere Steuerbelastungen erwarten, ist eine Ausdehnung der Staatsausgaben politisch schwer durchsetzbar. Dies spricht dafür, eine Kombination von Steuersenkung und zusätzlichen Staatsausgaben anzustreben.

Es liegt nahe, für eine Politik der allgemeinen Nachfragebelebung auch eine expansive Lohnpolitik in Erwägung zu ziehen, nachdem in Teil A die Untauglichkeit der zurückhaltenden Lohnpolitik gezeigt worden ist. Eine entsprechende Empfehlung vermag ich jedoch nicht zu geben, weil eine expansive Lohnpolitik keine Steigerung der Gesamtnachfrage garantiert. Darüberhinaus birgt eine expansive Lohnpolitik ein dreifaches Risiko: *Erstens* führt sie zu höheren Lohnkosten, die von den Unternehmen zum Anlaß zu Preissteigerungen genommen werden und damit eine Inflationsbeschleunigung bewirken können.

Das Risiko einer Preisbeschleunigung aufgrund der Nachfragebelebung durch Geld- oder Fiskalpolitik ist dagegen gering, weil dem zusätzlichen Nachfragesog eine Verminderung des Kostendrucks wegen sinkender Fixkostenbelastung je Stück gegenübersteht.⁵⁾

Das *zweite* Risiko einer expansiven Lohnpolitik liegt in dem verstärkten Rationalisierungsdruck, den sie auslösen kann⁶⁾: Durch steigende Löhne wird es für den Unternehmer lohnender, die teurer gewordene Arbeit durch Kapital zu ersetzen; dies geschieht durch Rationalisierungsinvestitionen. Allerdings ist die relative Verteuerung der Arbeit nur einer von vielen Gründen für Rationalisierungsinvestitionen; wichtig sind vor allem technische Neuerungen, die es ermöglichen, eine gleiche Produktmenge mit weniger Arbeitseinsatz zu produzieren: „Ein großer Teil des technischen Fortschritts wird unabhängig vom Lohnkostendruck hervorgebracht. Dieser autonome technische Fortschritt ist häufig arbeitsparend“ (SVR, Jahresgutachten 1977, Tz 258). Solche neuen Verfahren sind häufig so kostengünstig (Bsp.: Mikroprozessoren), daß auch eine Halbierung der Löhne deren Einführung vermutlich nicht verhindern würde.

³⁾ Es ist hervorhebenswert, daß vier der fünf westdeutschen Konjunkturforschungsinstitute, die im Frühjahr und Herbst jeden Jahres ein Gemeinschaftsgutachten erstellen, erfreulicherweise der einseitigen Analyse und den einseitigen wirtschaftspolitischen Ratschlägen des SVR nicht folgen, sondern staatliche Mehrausgaben, Steuersenkungen und Lohnzurückhaltung zur Nachfragebelebung sowie Arbeitszeitverkürzungen zur Angebotsminderung vorschlagen, (s. „Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1978“, DIW-Wochenbericht, 45. Jg. (1978), Heft 17/18, insbes. S. 179-181).

⁴⁾ s. z.B. DIW-Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, Gefahr steigender Arbeitslosigkeit durch die bisherigen Konjunkturprogramme nicht gebannt. DIW-Wochenbericht 45. Jg. (1978), Heft 2.

⁵⁾ So kommt das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in einer Simulationsrechnung mit seinem Konjunkturmodell zu dem Ergebnis, daß aufgrund des „Programms für Zukunftsinvestitionen“ der Preisindex des privaten Verbrauchs nicht tangiert wird: „Der aus der zusätzlichen Nachfrage resultierende Preissog wird durch die Verminderung des Kostendrucks, die sich aus der steigenden Erwerbstätigenproduktivität ergibt, wieder ausgeglichen“ (Rau, R., Die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf Wachstum und Beschäftigung bis 1979, „RWI-Mitteilungen“, Jg., (1978), S. 235). Ein fast gleiches Resultat ergibt die Simulation des „Programms zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung“.

⁶⁾ Erstaunlicherweise geht der SVR auf diesen Zusammenhang, der doch zugunsten seiner lohnpolitischen Forderungen verwendbar wäre, nicht ein, obwohl er selbst in Tz 297 schreibt: „Wie eine zurückhaltende Lohnpolitik den Beschäftigungsgrad erhöhen kann, läßt sich allein durch kreislauftheoretische Überlegungen nicht veranschaulichen“. Möglicherweise ist diese Enthaltensamkeit damit zu erklären, daß der SVR sich in diesem und im vorangehenden Jahresgutachten darauf festgelegt hat, Rationalisierungsinvestitionen stellten keine Gefahr für die Beschäftigung dar (vgl. Tz 444 sowie Tz 298 bis 302 im Jahresgutachten 1976, sowie meine Kritik daran in „Finanzarchiv“, N.F. Bd. 36, 1977).

Eine empirische Ermittlung des Gewichts der einzelnen Einflußfaktoren ist u.a. deswegen schwierig, weil eine Rationalisierungsinvestition nicht aufgrund einer einmaligen Lohnsteigerung erfolgt; vielmehr müßte der Unternehmer bei seiner Investitionsrechnung grundsätzlich die erwarteten Lohnsteigerungen während der gesamten Lebenszeit der Sachanlage, die installiert oder umgerüstet werden soll, berücksichtigen.

Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, daß sich Rationalisierungsinvestitionen statistisch nicht erfassen lassen, da sehr viele Investitionen die Kapazitäten erweitern und zugleich die Produktionsverfahren rationalisieren. Das IFO-Institut versucht, die Bedeutung der Rationalisierungsinvestitionskomponente dadurch zu erfassen, daß die Unternehmen gefragt werden, welches Ziel – Kapazitätserweiterung, Rationalisierung oder Ersatzinvestition – sie mit ihren Investitionen überwiegend verfolgen. Die Aussagefähigkeit dieser Erhebung ist mithin begrenzt; sie läßt für die Zeit ab 1962 keine Abhängigkeit der Rationalisierungsinvestitionen von den Lohnkostensteigerungen erkennen.⁷⁾

Trotz dieser fehlenden empirischen Untermauerung halte ich das genannte Risiko jedoch für gegeben, weil es immer dann besteht, wenn der Ersatz der teurer gewordenen Arbeit durch Kapital für den Unternehmer lohnender wird. Dieses Risiko besteht selbst dann, wenn die expansive Lohnpolitik von vornherein mit der Maßgabe betrieben wird, sie werde auf wenige Jahre begrenzt sein; denn es ist nicht auszuschließen, daß viele Unternehmer sich auf diese Zeitbegrenzung nicht verlassen.

Außer den beiden soeben erläuterten Risiken steigender Lohnkosten – nämlich Inflationsauftrieb und Freisetzung von Arbeitskräften durch Rationalisierungsinvestitionen – wird häufig ein *drittes* Risiko genannt: Die Verschlechterung der Wettbewerbsposition der westdeutschen Wirtschaft. Dieses Argument träfe bei flexiblen Wechselkursen jedoch ohne Einschränkungen nur dann zu, wenn zwischen Lohnkostenniveau und Wechselkurs kein Zusammenhang bestünde. Der DM-Wechselkurs dürfte jedoch vom inländischen Lohnkosten- und Preisniveau abhängig sein: Je weniger beide Niveaus ansteigen, desto größer ist der Aufwertungsdruck auf den Wechselkurs. Steigende Lohnkosten haben mithin einen bremsenden Effekt auf die DM-Aufwertung. Schlagen sie voll auf den Wechselkurs durch, erfolgt überhaupt keine Verschlechterung der deutschen Wettbewerbsposition. Der zweite Ansatzpunkt einer Politik zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung muß bei der Angebotsseite ansetzen; dies gilt insbesondere, weil die Zahl der deutschen Erwerbs-

personen in der Zeit von 1975-1985 um gut 800 000 Personen zunehmen und die Gesamtbevölkerung um über 2 Mio. Personen schrumpfen wird.⁸⁾ Bei unveränderter Erwerbsquote und Arbeitszeit nimmt daher das Arbeitsangebot stark zu; seine volle Ausnutzung erforderte Wachstumsraten des Sozialprodukts, die nicht realisierbar sind und nicht einmal in den sechziger Jahren erreicht wurden.⁹⁾

Die Verringerung des Arbeitsangebots kann und sollte zwei Wege gehen: Erstens Verringerung der Erwerbsquote bestimmter Jahrgänge durch Ausbau des Schulwesens bzw. durch Erweiterung der rentengesetzlichen Möglichkeiten eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben. Zweitens Verringerung der Jahresarbeitszeit durch mehr Urlaub (einschl. Bildungsurlaub) oder durch Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit.

Die Jahresarbeitszeitverkürzung sollte im Rahmen der jährlichen Arbeitsproduktivitätssteigerungen erfolgen; in dem Fall ist es möglich, den Lohnsatz je Stunde so zu erhöhen, daß einerseits die Lohnkosten je Produkteinheit unverändert bleiben und damit die eben genannten Risiken steigender Lohnkosten vermieden werden können. Andererseits bleibt das Jahreseinkommen unverändert: Die Arbeitszeit sinkt, der Stundenlohn steigt entsprechend. Es ergibt sich mithin ein Lohnausgleich für die Arbeitszeitverkürzung. Der Spielraum einer produktivitätsorientierten Arbeitszeitverkürzung ist beträchtlich. Bei einem jährlichen Wachstum der Arbeitsproduktivität um 3 % könnte die Wochenarbeitszeit bei voller Ausnutzung des Spielraums in nur 12 Jahren von 40 auf 28 Stunden verkürzt werden.

Eine derzeitige Arbeitszeitverkürzung hat eine positive Wirkung auf die Beschäftigung, wenn die Unternehmer nach der Arbeitszeitverkürzung ihre Produktions- und Absatzplanung nicht ändern, sondern das geplante Produktionsvolumen beibehalten. War dieses so bemessen, daß es mit der bisherigen Beschäftigtenzahl bei unveränderter Arbeitszeit hätte produziert werden können, dann werden die Unternehmer zusätzliche Beschäftigte einstellen, es sei denn, sie können auf Überstunden oder zusätzliche Rationalisierungsmaßnahmen ausweichen. Hätte das geplante Produktionsvolumen bei konstanter Arbeitszeit Entlassungen erfordert, so werden diese nun unterbleiben. Auch dieses ist ein positiver Beschäftigungseffekt.

Unternehmensbefragungen des IFO-Instituts zeigen, daß Arbeitszeitverkürzungen von den Unternehmern etwa zur Hälfte durch zusätzliche, produktivitätssteigernde Rationalisierungsmaßnahmen aufgefangen werden.¹³⁾ Solche Maßnahmen erhöhen ihrerseits wieder den Spielraum für weitere kostenniveauneutrale Arbeitszeitverkürzungen.

Der verbleibende Beschäftigungseffekt wird verstärkt, wenn die Haushalte, die gewohnt sind, von einem ständig steigenden Einkommen bei ihren Ausgabenplanungen auszugehen, bei nunmehr konstantem Einkommen beginnen, ihre Spartätigkeit einzuschränken, um einen steigenden Lebensstandard zu verwirklichen und ihre steigende Freizeit zu nutzen.¹⁰⁾ Diese Verschiebung des Ausgabenverhaltens der Haushalte scheint insbesondere dann möglich, wenn sie durch niedrige (reale) Zinsen und durch Abbau der inzwischen zu einem Anachronismus gewordenen staatlichen Sparförderung unterstützt wird, für die inzwischen keine Wachstums- oder verteilungspolitischen Argumente mehr sprechen¹¹⁾ und deren Einschränkung z.B. auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium befürwortet (in seinem Gutachten zur Beschäftigungspolitik).

Jede Arbeitszeitverkürzung erfordert Anpassungen der Unternehmen; daraus ist jedoch kein gewichtiger Einwand gegen

⁷⁾ Siehe: „Zuviel Rationalisierungsinvestitionen?“, IFO-Schnelldienst, Nr. 5/1977: Die Rationalisierungsinvestitionen der westdeutschen Industrie sind seit 1962 – in Preisen von 1972 – im Trend konstant geblieben; die Schwankungen um den Trend zeigen weder eine deutliche Abhängigkeit von der Konjunkturlage noch von dem Tempo der Lohnkostensteigerungen. Auch wenn man die Entwicklung des Zinsniveaus (real und nominal) inbezieht, ergeben sich keine klaren Abhängigkeiten. Der Investitionstest des IFO-Instituts stützt mithin die These von der Abhängigkeit der Rationalisierungsinvestitionen von der Lohnkostenentwicklung nicht. Wegen der Befragungsmethode kann es allerdings z.B. durchaus sein, daß im Boomjahr 1970 trotz hoher Lohnkostensteigerungen nur deswegen relativ wenig Rationalisierungsinvestitionen ausgewiesen werden, weil bei den Investitionen die gleichzeitig der Rationalisierung und Erweiterung dienen, wegen des Booms der Erweiterungsaspekt für die Unternehmen im Vordergrund stand. Das IFO-Institut weist auch daraufhin, daß in den letzten Jahren an die Stelle von Rationalisierungsinvestitionen in der Bundesrepublik Deutschland Produktionsverlagerungen ins Ausland getreten sind. ⁸⁾ s. „Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung“. DIW-Wochenbericht, 45. Jg. (1978), S. 148.

⁹⁾ Vgl. „Thesen zur Wirtschaftslage: Ohne Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots steigende Arbeitslosigkeit“. IFO-Wirtschaftskonjunktur“, Heft 8/1977.

¹³⁾ Vgl. Jahresgutachten 1977, Tz 263 sowie Nerb G., Reyher, L., Spitznagel, E., Struktur und Bestimmungsgrößen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht. MittAB 2/1977, S. 299.

¹⁰⁾ Vgl. dazu auch: Kunz, D., Müller, W. G., Produktivitätsorientierte Arbeitszeitverkürzung als beschäftigungspolitisches Instrument. MittAB 4/1977, S. 494 ff.

¹¹⁾ Siehe dazu: Helberger, Ch., Strategien der Verteilungspolitik ohne Gefährdung des Wachstums? In: Krupp, H.J., W. Glatzer Umverteilung im Sozialstaat. Empirische Einkommensanalysen für die BRD. Frankfurt/New York 1978. Insbesondere S. 331 ff.

eine solche Politik ableitbar, so als ob hier etwas ganz Neues gefordert würde. Vielmehr wird die Arbeitszeit in der westdeutschen Wirtschaft seit Kriegsende ständig verkürzt, von 1960-1975 um 15,6%, mithin im Durchschnitt jährlich um rund 1%.¹²⁾

Die Politik der Arbeitszeitverkürzung kann auch der unterschiedlichen Entwicklung des deutschen Erwerbspersonenpotentials bis 1990 und nach 1990 Rechnung tragen, indem bis 1990, solange also die Zahl der Erwerbswilligen stark ansteigt, die langfristig zu erwartende Arbeitszeitverkürzung vorgezogen wird. Nach 1990 kann dann, falls tatsächlich eine Arbeitskräfteverknappung eintritt¹⁴⁾, auf weitere Arbeitszeitverkürzungen verzichtet werden.

Eine forcierte Arbeitszeitverkürzung läßt sich wohl nur erreichen, wenn die Arbeitnehmer diese Forderung in Tarifverhandlungen einbringen. G. Scherhorn, der im Gegensatz zur Mehrheit des SVR die Arbeitszeitverkürzung für unumgänglich hält, ist in diesem Punkt optimistisch. Er schreibt in sei-

¹²⁾ Bach, H. U., Kohler, H., Reyher, L., Teriet, B., Arbeitszeit und Arbeitsvolumen der Bundesrepublik Deutschland 1970-1975. Struktur, Entwicklung und Auslastung. MittAB 1/1977, S. 19.

¹⁴⁾ Das IFO-Institut, das ebenfalls eine Arbeitszeitverkürzung für unumgänglich erachtet, hält diese Befürchtung für unbegründet (vgl. Gattinger,], u.a., Wachsendes Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt bis Ende der achtziger Jahre – Folgerungen für die Beschäftigungspolitik, in: Heft 18/19-1978 (31. Jg.) des IFO-Schnelldienst, das der „Überwindung der Arbeitslosigkeit“ gewidmet ist.

nem Minderheitsvotum im jüngsten Sondergutachten des SVR (Tz 43), es ließen sich „... viele Indizien dafür anführen, daß eine Verkürzung der Arbeitszeit... mit den Wünschen der Arbeitenden im Einklang steht. Das gilt auch dann, wenn die Arbeitszeitverkürzung auf die anderenfalls auszahlbaren Einkommenszuwächse angerechnet wird.“

Zum Abschluß eine – hoffentlich in absehbarer Zeit relevant werdende – Bemerkung:

Sollte die Politik der Ausweitung der Nachfrage und der Einschränkung des Angebotspotentials Erfolg haben und die westdeutsche Wirtschaft sich der Vollbeschäftigung wieder annähern, dann erhöhen sich die Lohn- und Preiserhöhungsspielräume der Gewerkschaften und Unternehmer. Die Ausnutzung dieser Spielräume würde über eine steigende Inflationsrate die Erfolge der Beschäftigungsspielräume wieder gefährden, sobald sie eine erneute Politik der Inflationsbekämpfung heraufbeschwört. Es ist daher zu fordern, daß die evtl. Erfolge der Beschäftigungspolitik nicht zu neuen Verteilungskämpfen Anlaß geben. Unsere dringendste wirtschaftspolitische Aufgabe ist es nicht, den *beschäftigten* Arbeitnehmern oder Unternehmern ein höheres Realeinkommen zu verschaffen, sondern den Nichtbeschäftigten den Eintritt ins Erwerbsleben zu ermöglichen und damit die schädlichen wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Folgen hoher und langandauernder Arbeitslosigkeit, insbesondere bei Jugendlichen, zu verhindern.