

Strukturelle Fehlentwicklungen in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland*

Von Werner Ehrlicher, Freiburg i. Br.

I. Die konjunkturelle Situation Anfang des Jahres 1976

Die konjunkturelle Situation in den ersten Monaten des Jahres 1976 wird in den einschlägigen Verlautbarungen weitgehend übereinstimmend dahingehend beurteilt,

- daß um die Mitte des vorigen Jahres ein neuer Aufschwung — der 7. Nachkriegswachstumszyklus — eingesetzt hat,
- daß die Kräfte, die den Aufschwung bisher tragen, nicht sehr nachhaltig sind und deshalb die weitere Entfaltung der Auftriebskräfte unsicher ist.

Die zusätzliche Nachfrage, die die Aufstiegsbewegung ausgelöst hat, setzt sich im wesentlichen aus inländischer Konsumgüternachfrage und Auslandsnachfrage zusammen. Beide Bewegungen sind in gewissem Umfang konjunkturpolitisch initiiert und halten, soweit daraus keine weiteren Wirkungen resultieren, nur solange an, als die entsprechenden Impulse gegeben werden. Die Steigerung der inländischen Konsumgüternachfrage kann zum Teil als verspätete Wirkung der zum Jahresbeginn 1975 in Kraft getretenen Steuerreform angesehen werden. Diese Steigerung der Konsumausgaben kann — solange sie keine höhere Investitionstätigkeit induziert — nicht die tragende Kraft eines neuen anhaltenden Aufstiegs sein, weil sie allenfalls zu einer gewissen Mehrauslastung der vorhandenen Kapazitäten, nicht jedoch zur Schaffung neuer Kapazitäten und Arbeitsplätze führt.

Auch die Steigerung der Auslandsnachfrage ist zu einem wesentlichen Teil konjunkturpolitisch — durch entsprechende Maßnahmen im Ausland — ausgelöst. In der Mehrzahl der Länder, mit denen wir intensi-

* Überarbeitete Fassung eines Vortrages beim Treffen ehemaliger Schüler von Prof. Dr. Dr. h. c. Rudolf *Stucken* anlässlich seines 85. Geburtstages im Institut für das Spar-, Giro- und Kreditwesen an der Universität Freiburg i. Br.

vere Handelsbeziehungen pflegen, haben sich die selbständigen, aus der Wirtschaft kommenden Auftriebskräfte ebenfalls noch nicht entfaltet, so daß auch ein Anhalten der aus dem Ausland kommenden Impulse nicht gesichert ist.

Aus diesen Gründen beschränken sich die Konjunkturprognosen gegenwärtig meist auf die Feststellung, daß die Auftriebskräfte bis in den Herbst hinein anhalten werden. Übereinstimmend werden für das ganze Jahr noch relativ hohe Arbeitslosenzahlen vorausgesagt. Die Prognose eines realen Wachstums von $4 - 4\frac{1}{2}\%$ gegenüber dem Vorjahr ist — angesichts der negativen Rate des Vorjahres — eine sehr vorsichtige Schätzung; sie wird bereits erreicht, wenn die bisherige Bewegung anhält und im Herbst kein stärkerer Abbruch einsetzt.

In der gegenwärtigen konjunkturellen Situation bestätigt sich erneut die bekannte Tatsache, daß die treibende Kraft des Konjunkturverlaufs die gewerbliche Investitionstätigkeit ist. Dieser Tatbestand ist in 250- bis 300jähriger Geschichte der Konjunkturen so deutlich geworden, daß er nicht mehr in Zweifel gezogen werden kann. Was allerdings immer wieder neu zu diskutieren ist, sind die Ursachen der schwankenden Investitionstätigkeit. Hier reicht das Spektrum der möglichen Erklärungen von der vordringlichen Gewichtung monetärer Bedingungen über die Fiskalpolitik, die Einkommensverteilung und die Schwankungen der Konsumneigung bis zu Veränderungen der technischen Bedingungen. Entsprechend weit gefächert ist das Angebot der Konjunkturtheorien, die von monetären Theorien über psychologische Erklärungen bis zu technologischen Theorien reichen.

Die unterschiedlichen Erklärungen der Konjunkturbewegungen führen zu entsprechend unterschiedlichen Rezepten der Konjunkturbeeinflussung, wobei das Verhältnis von Erklärung und Therapie sich manchmal umkehrt: Sowohl bei den extrem liberalen als auch den kollektivistischen Vorstellungen hat man oft den Eindruck, daß die Erklärung von der bevorzugten Therapie beeinflußt, wenn nicht sogar bestimmt wird.

Auch in dem weniger ideologisch geprägten Mittelfeld gehen die Auffassungen weit auseinander. Auf der einen Seite wird die These vertreten, daß es sich bei der noch nicht endgültig überwundenen Rezession um eine typisch *Keynes'sche* Situation der mangelnden Nachfrage bzw. zu hohen Sparens handelt, die andere Seite ist der Auffassung, daß die zurückliegende Rezession überwiegend in strukturellen Faktoren bedingt war und daß sich dementsprechend ein neuer Aufschwung erst dann

voll entfalten kann, wenn diese strukturellen Fehlentwicklungen weitgehend beseitigt sind. Für die Auseinandersetzung mit diesen divergierenden Auffassungen ist es zweckmäßig, sich zunächst gewisse Veränderungen im Ablauf der Wachstumszyklen zu vergegenwärtigen, die im letzten Jahrzehnt aufgetreten sind.

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik hat sich bis zur Rezession der Jahre 1966/67, in der der vierte Nachkriegswachstumszyklus auslief, ohne größere Störungen vollzogen. Das wirtschaftliche Wachstum hielt auch in den Abschwungsphasen mit zwar verminderten, aber noch durchaus nennenswerten Raten an. In dieser Periode hohen Wachstums haben sich gleichzeitig beträchtliche Umstrukturierungen in der Wirtschaft vollzogen: Der Anteil des primären — landwirtschaftlichen — Bereichs nahm zugunsten des tertiären Dienstleistungsbereichs stark ab; weiterhin wurde zunächst eine hohe Zahl von Flüchtlingen, später von Gastarbeitern, in den Wirtschaftsprozeß eingegliedert.

Die Rezession der Jahre 1966/67 stellt einen gewissen Wendepunkt in der Nachkriegsentwicklung dar, und die folgenden Zyklen weichen in ihrem Ablauf immer mehr vom typischen Bild, wie es für die vorhergehende Zeit charakteristisch war, ab. So wies schon der Aufstieg in den Jahren 1968/69 abweichend von früheren Aufstiegsphasen sehr hektische Züge auf; insbesondere stiegen die Gewinne — bei zunächst zurückhaltender Lohnpolitik der Gewerkschaften — so stark an, daß man von einer Gewinnexplosion sprach. Die Arbeitnehmer reagierten darauf mit verbreiteten wilden Streiks und später mit sehr viel höheren Lohnforderungen, wodurch dann entsprechend stärkere Preissteigerungen ausgelöst wurden. Damit kamen gleichzeitig neue Wirkungszusammenhänge zum Tragen: Während die allgemeinen Preissteigerungen in den früheren Aufschwungsphasen aus der überhöhten Nachfrage — insbesondere der „überhitzten“ Investitionstätigkeit — erklärt werden konnten, läßt sich die Entwicklung nunmehr besser als Kosteninflation erklären.

In der folgenden Abschwungsphase der Jahre 1970/71 rundet sich das Bild nach dieser Richtung weiter ab: In den bisherigen Abschwungsphasen hatte der inflationäre Trend zwar nicht voll ausgesetzt — die Preissteigerungsrate hatte sich jedoch immer erheblich zurückgebildet; aufgrund der nun auch in der Rezession anhaltenden Lohnsteigerungen blieb die Rückbildung der Preisbewegung jetzt nicht nur aus, sondern die Preissteigerungsraten nahmen sogar noch zu.

Der folgende sechste Wachstumszyklus von 1972 bis 1975 schließlich weist nur noch bedingt typische Züge auf. Er unterscheidet sich von der

bisherigen Entwicklung am stärksten dadurch, daß die reale Investitionstätigkeit erheblich unter der Spitze der Investitionstätigkeit des vorhergehenden Zyklus zurückblieb, so daß die für ein weiteres Wachstum erforderlichen strukturellen Umschichtungen nicht vorgenommen werden, und damit für die kurzfristige Entwicklung ein gefährlicher Nachholbedarf verbleibt.

Von den wichtigsten Veränderungen her kann man den Einschnitt, den die Rezession der Jahre 1966/67 darstellt, dahingehend kennzeichnen,

- daß die Periode vor diesem Einschnitt durch hohe reale Wachstumsraten, niedrige Inflationsraten und leichte Bewältigung struktureller Veränderungen gekennzeichnet war,
- daß für die Zeit nach diesem Einschnitt niedrigere reale Wachstumsraten, höhere Inflationsraten und zunehmende Schwierigkeiten in der Bewältigung struktureller Probleme charakteristisch sind.

Im folgenden Teil möchte ich Fehlentwicklungen, die sich aus der unzulänglichen Bewältigung struktureller Probleme ergeben haben, in den Bereichen der Einkommensverteilung, der Produktionsstruktur und des Staatshaushalts aufzeigen.

II. Strukturelle Fehlentwicklungen

1. *Fehlentwicklungen in der Einkommensverteilung*

Über die „richtige“ Einkommensverteilung lassen sich wissenschaftlich begründete Aussagen nicht machen, da es sich hier um ein Wertungsproblem handelt. Wir können nur feststellen, daß sich bestimmte Entwicklungen der Einkommensverteilung in Hinblick auf die Erreichung allgemeiner wirtschaftspolitischer Ziele in bestimmter Weise ausgewirkt haben. Wenn ich hinsichtlich der Einkommensverteilung von einer „strukturellen Fehlentwicklung“ spreche, dann ist dies in dem Sinne gemeint, daß die Art der Einkommensverteilung in den letzten Jahren das Wirtschaftswachstum, den Geldwert und den Konjunkturverlauf in einer Weise beeinflußt haben, die den allgemeinen Zielvorstellungen widerspricht.

Die Entwicklung der Einkommensverteilung kann aus der Veränderung der funktionellen Einkommensverteilung, wie sie sich in der tatsächlichen und der bereinigten Lohnquote niederschlägt, abgelesen werden.

Zur Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung (v. H.)

Jahr	Tatsächliche ^{a)} Lohnquote	Bereinigte ^{b)}	Arbeit- nehmerquote ^{c)}
1960	60,6	60,6	77,2
1961	62,2	61,6	78,0
1962	64,0	62,7	78,8
1963	64,4	62,5	79,5
1964	64,3	61,7	80,3
1965	64,7	61,7	80,9
1966	65,7	62,4	81,2
1967	65,9	62,7	81,1
1968	63,9	60,4	81,6
1969	65,2	60,9	82,5
1970	66,7	61,7	83,4
1971	68,3	62,9	83,9
1972	68,7	63,0	84,2
1973	69,8	63,8	84,5
1974	71,5	65,3	84,5
1975 ^{d)}	71,7	65,7	84,3

a) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in v. H. des Volkseinkommens.

b) Lohnquote bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen im Jahre 1960.

c) Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen.

d) Eigene Schätzung.

Quelle: Jahresgutachten 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drucksache des Deutschen Bundestages Nr. 7/4326, S. 66, Tab. 16.

Die Tabelle zeigt, daß beide Lohnquoten seit 1960 im Trend angestiegen sind. Diese Steigerung hat sich bis zur Rezession 1966/67 in dem für den Konjunkturverlauf bekannten antizyklischen Rhythmus vollzogen: Die Lohnquote stieg jeweils in Zeiten rückläufiger Wirtschaftstätigkeit stärker an und hat sich in den Aufstiegsperioden, in denen die Gewinne stärker stiegen, wieder zurückentwickelt; der Rückgang blieb dabei geringer als der vorhergehende Anstieg, so daß sich im Trend eine Umverteilung zugunsten der Löhne ergab. Im Aufschwung der Jahre 1968/69 ist die Rückbildung der Lohnquote letztmals aufgetreten; seitdem haben die Gewerkschaften unabhängig von der konjunkturellen Si-

tuation jeweils so starke Lohnerhöhungen durchgesetzt, daß die tatsächliche Lohnquote von 63,9 im Jahre 1968 auf 71,7 im Jahre 1975 und die bereinigte Quote im gleichen Zeitraum von 60,4 auf 65,7 kontinuierlich angestiegen sind.

Diese Entwicklung der Einkommensverteilung hat die Beschäftigungslage über die negativen Auswirkungen auf die Auslastung der gegebenen Kapazitäten einerseits und auf die Schaffung neuer Kapazitäten andererseits beeinflußt.

a) Die Beschäftigung vorhandener Kapazitäten

Die Auslastung vorhandener Kapazitäten ist gesamtwirtschaftlich mehr ein Problem der Nachfrage- als der Angebots- bzw. Kostenseite. Beide Seiten stehen allerdings über den Preis miteinander in Verbindung: Der Preis ist in gewissen Grenzen durch die Kosten — insbesondere die Lohnkosten — determiniert, während er seinerseits — wie es in der Preiselastizität zum Ausdruck kommt — die Güternachfrage beeinflußt. Mikroökonomisch läßt sich dieser Zusammenhang über die Grenzproduktivitätstheorie erklären. Sie besagt, daß bei Grenzkostenkalkulation jene Ausbringungsmenge optimal ist, bei der die Grenzkosten gleich dem Preis sind. Eine Erhöhung der Löhne bedeutet eine Steigerung der Grenzkosten, wodurch die optimale Ausbringung sinkt. Bei rationaler Disposition schränken die Unternehmer also die Ausbringung ein, wenn nicht entweder gleichzeitig die Preise steigen oder die Lohnsteigerungen durch andere Kostensenkungen — etwa in Zusammenhang mit technischen Fortschritten — kompensiert werden.

Aus der Sicht der Grenzproduktivitätstheorie ist das Lohn/Gewinn-Verhältnis keine Größe, die durch forcierte Lohnpolitik oder konziliante Haltung der Arbeitgeber manipulierbar wäre. Das Lohn/Gewinn-Verhältnis ist vielmehr durch die aggregierte gesamtwirtschaftliche Grenzkostenkurve determiniert. Die Anpassung an autonome Lohnsatzveränderungen erfolgt — soweit diese nicht über die oben genannten Größen kompensiert werden — über den Beschäftigungsstand.

Wenn die Unternehmer nach der Durchschnittskosten- oder der Aufschlagskalkulation disponieren, ist der Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Lohnhöhe nicht so stringent. In den geforderten Aufschlägen ist auch ein Selbstfinanzierungsanteil für Neuinvestitionen enthalten. Man kann sich vorstellen, daß diese Größe — ohne daß die Investitionsneigung berührt werden muß — innerhalb einer längeren Zeit

in gewissen Grenzen variierbar ist. Dies war in den letzten beiden Jahrzehnten offenbar der Fall. So zeigt Hans *Albach*¹, daß der statistische Verschuldungsgrad, d. h. das Verhältnis von Fremdkapital zur Bilanzsumme von 43,22 % im Jahre 1953 auf 65,7 % im Jahre 1974 fast kontinuierlich angestiegen ist. Da die Investitionsneigung bis Ende der 60er Jahre von dieser Entwicklung offenbar nicht tangiert wurde, ist anzunehmen, daß die Unternehmungen bis zu dem damals erreichten Grad der Fremdfinanzierung bereit waren, eine Reduktion des geforderten Gewinnaufschlags hinzunehmen. Sobald jedoch die als tolerierbar angesehene Untergrenze des Aufschlags erreicht ist, gelten die gleichen Zusammenhänge wie bei der Grenzkostenkalkulation: Eine durch Lohnkostensteigerungen bedingte Erhöhung der Durchschnittskosten führt dann zu einer Einschränkung der Ausbringung und damit zur Unterbeschäftigung.

Diese zunächst theoretisch formulierten Zusammenhänge lassen sich am Beispiel des Jahres 1974 recht gut veranschaulichen. Die Lohnrunde wurde in jenem Jahr durch sehr hohe Forderungen der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr eingeleitet und führte zu Lohnsteigerungen von durchschnittlich 12 %. Der Produktivitätsfortschritt im Jahre 1974 betrug etwa 4 %. Damit war die Grenze der Realloohnerhöhung — wenn die Unternehmer, die schon im Jahre 1973 Gewinneinbußen hinnehmen mußten, zu einer niedrigeren Selbstfinanzierungsrate der Investitionen nicht mehr bereit waren — auf 4 % abgesteckt. Dieser Spielraum wurde weiter dadurch eingeengt, daß sich durch die Verteuerung der Importgüter — insbesondere durch die von den OPEC-Ländern im Herbst 1973 durchgesetzte Erhöhung der Rohölpreise — die *terms of trade* erheblich verschlechtert hatten. Dies bedeutete eine gesamtwirtschaftliche Kostenerhöhung von etwa 2 %, so daß etwa die Hälfte des Produktivitätsfortschritts durch die Verteuerung der Importgüterpreise kompensiert wurde und für Realloohnerhöhungen nur ein Spielraum von 2 % verblieb.

Eine Nominalloohnerhöhung von 12 %, wie sie im Durchschnitt durchgesetzt wurde, wäre im Sinne der oben vorgetragenen theoretischen Überlegungen bei der Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes nur realisierbar gewesen, wenn das Preisniveau im Laufe des Jahres 1974 um 10 % gestiegen wäre. Dies war in der Tat die zur Jahreswende 1973/74 etwa erwartete Inflationsrate. Die Geldpolitik hatte jedoch im

¹ H. *Albach*, Zur Entwicklung der Kapitalstruktur deutscher Unternehmen, Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 45. Jg., 1975, Tabelle 1, S. 2.

Laufe des Jahres 1973 bereits einen zunehmend schärferen restriktiven Kurs eingeschlagen; sie wurde darin durch die Finanzpolitik nachhaltig unterstützt. Dies führte dazu, daß im Jahre 1974 die erwartete Preissteigerungsrate von 10 % nicht eintrat, sondern nur eine Rate von 7 % realisiert wurde. Angesichts dieser geringeren Preissteigerungen erwiesen sich die erhöhten Nominallöhne für bestimmte Betriebe und Bereiche als nicht mehr tragbar; die optimale Ausbringung ging zurück. Daß sich die zunehmende Arbeitslosigkeit mit 3 % auf genau die Differenz der zur Erhaltung des alten Beschäftigungsstandes notwendigen Inflationsrate von 10 % und der tatsächlich realisierten von 7 % einstellte, war dabei natürlich zufällig.

Da sich die Unternehmungen auf den optimalen Beschäftigungsstand erst mit Verzögerungen einstellen, muß damit gerechnet werden, daß auch gegenwärtig bei zunehmender Nachfrage noch Anpassungstendenzen bestehen, die auf weitere Einschränkung der Beschäftigung zielen. Das kann zur Folge haben, daß auch bei zurückhaltender Lohnpolitik — also wenn sich etwa im Anschluß an die Überlegungen des Sachverständigenrates² die Lohnsteigerungen in der Größenordnung des Inflationsausgleichs hielten und die Verbesserung der Erlöse, die aus der verstärkten Nachfrage resultiert, den Unternehmergewinnen zugute kämen — zunächst noch keine stärkeren Wirkungen auf den Beschäftigungsstand über bessere Auslastung der bestehenden Kapazitäten auftreten. Eine stärkere Ausweitung der Beschäftigung kann nur von einer Steigerung der Investitionstätigkeit und der damit verbundenen Schaffung neuer Arbeitsplätze erwartet werden.

b) Steigerung der Beschäftigung durch Schaffung neuer Arbeitsplätze

Ich habe schon darauf hingewiesen, daß die reale Investitionstätigkeit in der Aufschwungsphase des sechsten Wachstumszyklus nicht mehr die Größenordnung erreicht hat wie im vorhergegangenen fünften Zyklus. Die Zurückhaltung in der Investitionstätigkeit, die gegenwärtig einen schnelleren und gesicherten Aufstieg verhindert, ist nicht erst ein Problem des nun anlaufenden siebenten Wachstumszyklus, sondern hat sich bereits im sechsten Wachstumszyklus gezeigt. Diesem Ausfall von Investitionen schon im vergangenen Zyklus kommt für die gegenwärtige Beschäftigungssituation gravierende Bedeutung zu.

² Jahresgutachten 1975, Ziff. 455 ff.

Die Nachkriegswachstumszyklen sind in wesentlichen Punkten noch von ähnlichen Zügen geprägt, wie sie insbesondere Josef *Schumpeter* für die früheren Konjunkturverläufe gezeichnet hat³. Ich denke dabei vor allem daran, daß nach *Schumpeter* der Wiederaufschwung für wesentliche Bereiche der Wirtschaft dadurch gekennzeichnet ist, daß die bisher Arbeitslosen auf neuen Arbeitsplätzen beschäftigt werden. Die Wiederbeschäftigung im Rahmen der gegebenen, in der Rezession unzulänglich ausgelasteten Anlagen spielt demgegenüber die geringere Rolle.

Die Zusammenhänge werden anschaulich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die technische Ausrüstung in den modernen Wachstumsindustrien teilweise schon in fünf Jahren veraltet. Dies bedeutet, daß die Ausrüstungen in diesen Bereichen fast in jedem Zyklus erneuert werden. Die Dynamik der Innovationen läßt sich dabei am Beispiel der letzten Jahre besonders verdeutlichen. Während man Ende der 60er Jahre noch davon ausgehen konnte, daß die Ausrüstung in den führenden Bereichen der Industrie dem modernsten Stand entsprach, kann man nach der Investitionspause der beginnenden 70er Jahre schon Überschriften wie „Der Vergreisungsprozeß der Industrie nimmt bedrohliche Formen an“⁴ lesen.

Für unsere Überlegungen zur Einkommensverteilung ergibt sich aus diesen Sachverhalten, daß diese außerordentliche Dynamik und das damit verbundene Risiko nur durchgehalten werden können, wenn diese Investitionen in relativ hohem Umfang aus Gewinnen finanziert werden können. Je weiter die Gewinnquote durch Erhöhung der Lohnquote reduziert wird, desto mehr wird die Investitionstätigkeit in den führenden Bereichen verunsichert und desto stärker wird die Gesamtdynamik des Wirtschaftsprozesses gefährdet.

Abschließend soll zur Verteilungsproblematik festgehalten werden, daß unser Wirtschaftssystem und dessen Dynamik maßgeblich auf der Unternehmerinitiative beruht und dem Ziel der Einkommensumverteilung dadurch eine Grenze gesetzt ist, daß das Risiko durch bestimmte Gewinnmöglichkeiten kompensiert werden muß. Dabei ist dieses Risiko in der spätkapitalistischen Wirtschaft in der Regel kein persönliches Risiko der Manager-Unternehmer; ebenso wie der Gewinn kein persönlicher Gewinn der Manager, sondern ein Gewinn des Unternehmens ist.

³ Joseph *Schumpeter*, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, 6. Aufl. Berlin 1964, S. 336 ff.

⁴ *Industriemagazin*, März 1976, S. 22 ff.

2. Fehlentwicklungen in der Produktionsstruktur

Während sich die Grenzen einer Politik der gleichmäßigeren Einkommensverteilung aus wirtschaftspolitischen Zielstellungen wie Wirtschaftswachstum, Geldwertstabilität oder Vollbeschäftigung ergeben, liegen die Kriterien für die Beurteilung der Produktionsstruktur zum einen im Grad der Auslandsabhängigkeit, zum anderen im Niveau der Löhne im Inland im Vergleich zur Lohnhöhe im Ausland.

Die Außenhandelsverflechtung der Bundesrepublik ist außerordentlich hoch; im Jahre 1975 belief sich bei einem Bruttosozialprodukt von etwa 1 000 Mrd. DM die Ausfuhr auf 221 Mrd. DM, die Einfuhr auf 184 Mrd. DM. Dies bedeutet, daß sich die Entwicklung der Produktionsstruktur entscheidend an der Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Ausland orientieren muß.

Die Lohnhöhe interessiert in diesem Zusammenhang nicht unter dem Aspekt der Lohnquote und damit des Lohn- und Gewinnverhältnisses, sondern in ihrem Verhältnis zur Lohnhöhe in anderen Ländern, die auf dem Weltmarkt und auch im Inland als Konkurrenten auftreten. Die Reallöhne in der Bundesrepublik haben aufgrund der nominellen Lohnsteigerungen und der vergleichsweise niedrigeren Inflationsraten heute ein Niveau erreicht, das zu den höchsten der Welt zählt. In einem Land mit hoher Außenhandelsverflechtung muß die Produktion in den Bereichen, in denen Konkurrenz mit dem Ausland besteht, bei im Inland stärker steigendem Lohnniveau fortlaufend so umgeschichtet werden, daß die arbeitsintensiven Fertigungen zugunsten der arbeitsextensiven abgebaut werden und die Produktion in Bereiche verlagert wird, in denen von der Ausbildung der Arbeitskräfte und von der Sorgfalt der Durchführung höhere Voraussetzungen erforderlich sind, als sie von Ländern mit niedrigerem Lohnniveau erbracht werden.

Diese Umschichtung in der Produktionsstruktur hat sich in der Bundesrepublik aufgrund der durch falsche Wechselkurse entstellten Preisrelationen zum Ausland nicht mehr im erforderlichen Maße vollzogen. Angesichts der Unterbewertung der DM blieb die Auslandsnachfrage auch in Bereichen, in denen die inländischen Preise aufgrund der Lohnsteigerungen vergleichsweise stärker als im Ausland stiegen, lebhaft und bei den Unternehmungen hielt sich der Eindruck, international auch in diesen Fertigungszweigen konkurrenzfähig zu sein.

Die Unterbewertung der DM ergab sich durch die höheren laufenden Preissteigerungen im Ausland; diese wurden durch die gelegentlichen

Wechselkurskorrekturen nur teilweise ausgeglichen. Aufgrund des Preisgefälles konnten die ausländischen Importeure bei uns also billiger einkaufen als im eigenen Land, wodurch sich eine Exportvergünstigung für unsere Waren ergab. Umgekehrt waren für unsere Importeure die Güter im Ausland teurer, so daß der Import behindert wurde. Diese Zusammenhänge waren — neben einer Reihe anderer Ursachen — ein wesentlicher Grund für die anhaltenden Außenhandelsüberschüsse. Bei freien Wechselkursen hätte angesichts des großen Angebots ausländischer Devisen der Kurs der DM steigen müssen, wodurch das Preisgefälle gegenüber dem Ausland beseitigt worden wäre.

Die jahrelange Unterbewertung der DM hatte also nicht nur die heute oft betonte und auch gelegentlich beklagte Exportlastigkeit unserer Wirtschaft zur Folge, sondern führte gleichzeitig zu der — bislang von der Öffentlichkeit noch weniger klar rezipierten — Überindustrialisierung in Bereichen, in denen wir nicht mehr oder jedenfalls nur noch bedingt konkurrenzfähig sind.

Angesichts der Vielfalt der Bedingungen in einzelnen Wirtschaftsbereichen und der weitgehenden Möglichkeiten der Produktdifferenzierung ist es natürlich problematisch, ganze Industriebereiche als „Verlagerungsbereiche“ und andere als „expansionsfähige“ Bereiche einzustufen. Die folgende Aufzählung, in der Peter Rogge die einschlägigen Untersuchungsergebnisse des Baseler Prognos-Instituts zusammenfaßt, sind daher mehr als grobe Orientierung aufzufassen. Nach diesen Untersuchungen handelt es sich bei den Verlagerungsbereichen um den „Fahrzeugbau (jedenfalls um dessen technologisch weniger anspruchsvolle Fertigungen), um Zweige des allgemeinen Maschinenbaus, um Teile der elektrotechnischen Industrie (insbesondere im Haushaltsgerätebereich) und der Unterhaltungselektronik, um Teile der eisen-, blech- und metallverarbeitenden Industrie, um große Bereiche der Textil- und Bekleidungsindustrie, um die Leder- und Schuhindustrie, um große Teile von Feinmechanik und Optik und schließlich um einzelne Teile der feinkeramischen Industrie. Hinzu kommen aus allen anderen Industriezweigen (sofern nicht hohe Transportkosten dem internationalen Wettbewerb quasi physische Grenzen setzen), jene Fertigungen, die in technologischer Hinsicht anspruchslos sind“⁵.

Demgegenüber müßte sich die Produktion in der Bundesrepublik immer mehr „auf know-how-intensive Technologien abstützen, nach denen

⁵ Peter Rogge, *Tendenzwende*, Stuttgart 1975, S. 52.

international eine preisunelastische Nachfrage besteht, die Anbieter also eine innovationsbedingte Monopolstellung genießen“, denn es sei allgemein zu erwarten, daß „die Standortgunst der Bundesrepublik für kapital-intensive Exportindustrien sinkt, sofern nämlich der know-how-Anteil niedrig (und der Transportkostenanteil hoch) ist“, während „gleichzeitig ihre Standortqualität für arbeits-intensive Exportindustrien, sofern diese nämlich Wissen und Können exportieren“, steigt. Dementsprechend seien von der erforderlichen „Rückbildung der deutschen Überindustrialisierung . . . nicht betroffen Branchen und Betriebe, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit vor allem qualitätsbedingt ist, deren Produkte oder Produktionsprozesse überwiegend durch neue, komplizierte Technologien geprägt sind. Konkret: Werkzeugmaschinen, Meß- und Regeltechnik, Prozeßanlagenbau, Datenverarbeitung, Reaktortechnik und Elektromedizin“⁶.

Die Abgrenzung ist in dieser Aufzählung insofern vorsichtig formuliert, als bei den Verlagerungsindustrien immer von „Teilen“, „Bereichen“ und „Zweigen“ die Rede ist. Ich habe deshalb auch betont, daß ich diese Aufzählung nur im Sinne einer groben Orientierung wiedergebe. Man kann sicher eine Vielzahl von Beispielen anführen, die die dargestellten Tendenzen bestätigen; auf der anderen Seite konnte man jedoch auch beobachten, daß etwa in der Textilindustrie, die schon seit Jahrzehnten als Verlagerungsindustrie bezeichnet wird, immer wieder — eventuell unter Verlagerung von Teilfertigung im Ausland — neue konkurrenzfähige Angebotsmöglichkeiten gefunden wurden. In anderen Bereichen — etwa der Fotoindustrie — kann man die zunächst paradox erscheinende Entwicklung feststellen, daß die Produktion des hochwertigeren und „raffinierteren“ Produkts in Niedriglohnländer verlagert wird, während die Herstellung billigerer und einfacherer Ausführungen wieder ins Inland zurückgeholt wird. Ausschlaggebend für den kostengünstigeren Standort ist hier nicht die Kompliziertheit des Endprodukts, sondern die Arbeitsintensität des Produktionsprozesses und die Anforderungen an die Arbeitsqualität. Und hier ist es offenbar möglich, daß das einfachere Produkt in einem arbeitsextensiven Prozeß, mit sehr komplizierten Automaten hergestellt wird, während das kompliziertere Produkt in einem arbeitsintensiven, technisch weniger anspruchsvollen Prozeß erzeugt wird.

⁶ Ders., S. 52 f.

3. Strukturelle Fehlentwicklungen der öffentlichen Haushalte

Die Gebietskörperschaften haben im Jahre 1975 zur Finanzierung ihrer Ausgaben in erheblichem Umfang Kredite aufgenommen. Der Sachverständigenrat schätzte in seinem Mitte November vorgelegten Jahresgutachten, daß der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte im Jahre 1975 etwa 78 Mrd. DM betragen wird⁷. Das tatsächliche Defizit blieb dann — soweit dies aus den noch unvollständigen Zahlenangaben zu ersehen ist — unter dieser Summe, da im letzten Vierteljahr zum einen Einsparungen in den geplanten Ausgaben vorgenommen wurden und sich zum anderen die konjunkturelle Erholung im Steueraufkommen bereits niederschlug.

Die Finanzierung dieses Defizits bereitete im Jahre 1975 keine Schwierigkeiten, da die Unternehmungen, die in Zeiten guter Konjunktur der wichtigste Kreditnehmer sind, außerordentlich zurückhaltend waren; man schätzt, daß der Unternehmungssektor einen negativen Finanzierungssaldo von nur 10 bis 15 Mrd. DM aufwies. Auch der Wohnungsbau, der ansonsten der nächstwichtige Kreditnehmer ist, blieb in seinen Ansprüchen an den Kapitalmarkt erheblich hinter den in den Vorjahren aufgenommenen Beträgen zurück. Die Kreditnahme der privaten Haushalte, die in Zeiten guter Konjunktur bis zu 10 % des Sparkapitalaufkommens beansprucht, fiel fast überhaupt aus, so daß nur noch der Finanzierungssaldo mit dem Ausland von etwa 12 Mrd. DM zu erwähnen ist.

Wenn in der zweiten Hälfte des Jahres 1975 Zinssteigerungen auftraten und die Bundesbank sich veranlaßt sah, öffentliche Anleihen in Höhe von über 8 Mrd. DM zur Verhinderung weiterer Kursrückgänge aus dem Markt zu nehmen, so war dies weniger auf eine allgemeine Überforderung des Geld- und Kapitalmarktes zurückzuführen; die Anspannung betraf vielmehr ausschließlich den Markt längerfristiger Titel. Da im Laufe des Sommers immer höhere Zahlen über den voraussichtlichen Umfang der öffentlichen Verschuldung bekannt wurden, rechneten die Anleger mit Zinssteigerungen und waren immer weniger bereit, sich auch nur mittelfristig zu binden. Angesichts der Angebots/Nachfragesituation auf dem gesamten Kreditmarkt wäre eine derartige Zinssteigerung bei anderer Befristung der öffentlichen Neuverschuldung

⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975, Tab. 26, S. 102.

und einer etwas geschickteren Unterrichtung der Öffentlichkeit wohl nicht aufgetreten.

Eine stärkere Verschuldung der öffentlichen Hand in einer Rezession entspricht auch voll den traditionellen Grundsätzen antizyklischer Finanzpolitik. Tatsächlich hat dieses gewaltige Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften im Jahre 1975 die von manchem befürchtete erneute Zunahme der Inflationstendenzen nicht ausgelöst; die Inflationsrate ist im Gegenteil sogar zurückgegangen. Insofern ist nicht ohne weiteres einsichtig, wenn ich hier von „Fehlentwicklungen“ der Staatsfinanzen spreche. Nachdenklich könnte angesichts der erwähnten Faktoren nur stimmen, daß von diesem hohen Defizit keinerlei expansive Wirkungen auf die reale Wirtschaftstätigkeit ausgegangen sind und die Arbeitslosigkeit sogar noch zugenommen hat.

Wenn ich von Fehlentwicklungen in den Staatsfinanzen spreche, dann denke ich gerade an diesen Tatbestand, daß durch die Art der Finanzgebarung in den vergangenen Jahren eine Konstellation der öffentlichen Haushalte herbeigeführt wurde, die eine expansive Wirkung selbst eines sehr hohen Defizits verhindert hat. Es lag dies daran, daß die öffentlichen Haushalte bereits mit einem relativ hohen Defizit in die Krise hineingegangen sind und dieses Defizit dann in der Rezession nochmals erheblich durch eine — keineswegs konjunkturpolitisch konzipierte — Steuerreform erhöht wurde. Es besteht nun die Gefahr, daß diese ungünstige Struktur der öffentlichen Haushalte einen künftigen Wiederanstieg behindert, wenn nicht sogar frühzeitig zum Abbruch bringt; dadurch wird der konjunkturpolitische Handlungsspielraum nicht nur eingeschränkt, sondern die Notwendigkeit der Sanierung der Staatsfinanzen zwingt — mit Ausgabekürzungen und Einnahmeerhöhungen — sogar zu einer prozyklischen Finanzpolitik⁸. Aufgrund dieser Konstellation der öffentlichen Finanzen konnten die Gebietskörperschaften trotz der hohen Kreditnahme keine erhöhten Ausgaben tätigen und auch die private Nachfrage erhielt zunächst keine stärkeren Impulse. Im Jahre 1975 wurden zusätzliche Konjunkturprogramme nur in der Größenordnung von unter 10 Mrd. DM durchgeführt; daneben konnten jedoch die Haushaltspläne auf allen Ebenen trotz der hohen Kreditaufnahme nicht einmal im vorgesehenen Umfang durchgeführt werden. Es wurden vielmehr Haushaltskürzungen vorgenommen, die aus konjunkturpolitischer Sicht an die Notverordnungen der Weltwirtschaftskrise erinnern.

⁸ Vgl. dazu ausführlicher: Werner Ehrlicher, Die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften im Jahre 1975, Kredit und Kapital, 8. Jg. (1975), S. 161 ff.

Die Gründe für diese Entwicklung der Staatsfinanzen lagen nur zum kleineren Teil in dem konjunkturbedingten Rückgang der Steuereinnahmen, der sich auf knapp 20 Mrd. DM belief, im übrigen vor allem bei den Ausgabenbeschlüssen der vorhergehenden Jahre, die bereits im Jahre 1974 zu einem Finanzierungsdefizit von 30 Mrd. DM geführt hatten und dieses — unabhängig von der konjunkturellen Situation im Jahre 1975 weiter steigen ließen. Insoweit konnten diese Mehrausgaben also keine zusätzliche Beschäftigung induzieren.

Die zum 1. Januar 1975 in Kraft getretene Steuerreform führte zu Steuerausfällen von 15 Mrd. DM, die ebenfalls durch Kreditaufnahme zu ersetzen waren. Die dadurch bedingte Steigerung der Verfügungseinkommen im unteren und mittleren Einkommensbereich führte in der ersten Jahreshälfte zu keiner Steigerung der Konsumausgaben, sondern — entsprechend den Erfahrungen in früheren Abschwungsphasen — zu entsprechend erhöhter Spartätigkeit. Erst in der zweiten Hälfte des Jahres setzte zögernd eine gewisse Zunahme der Konsumausgaben ein, die als verspätete Reaktion auf diese Steigerung der Verfügungseinkommen interpretiert werden kann.

Angesichts des außerordentlich hohen Kreditbedarfs, der zur Deckung des laufenden Finanzbedarfs der öffentlichen Haushalte erforderlich war, sah sich die Bundesregierung in ihrem konjunkturpolitischen Handlungsspielraum so eingeschränkt, daß sie Konjunkturprogramme über den oben genannten Rahmen hinaus nicht für vertretbar hielt.

Im Hinblick auf die weitere konjunkturelle Entwicklung ist die gegenwärtige Struktur der Staatsfinanzen insofern bedenklich, als sie die Entfaltung des Wiederaufstiegs gefährdet. Diese Gefahr wird deutlich, wenn man das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte des Jahres 1975 nach dem konjunkturbedingten und dem strukturbedingten Anteil aufgliedert. Von dem Defizit in Höhe von 70 - 80 Mrd. DM sind nur 30 Mrd. DM als konjunkturbedingt anzusehen — nämlich 20 Mrd. DM konjunkturbedingter Mindereinnahmen und 10 Mrd. DM konjunkturbedingter Mehrausgaben; um diesen Betrag wird das Defizit also bei einer Wiederbelebung der Konjunktur zurückgehen. Der größere Rest des Defizits ist struktureller Natur und wird auch bei einer Wiederbelebung der Konjunktur erhalten bleiben. Eine derartige Belastung des Kreditmarktes würde in einem Wiederanstieg der Konjunktur bei entsprechend verstärkter Kreditnahme der Unternehmungen, der Wohnungswirtschaft und der privaten Haushalte zu einer außerordentlichen Anspannung führen. In einem künftigen Wiederaufstieg muß damit gerechnet wer-

den, daß zum einen die Sparquote weiter zurückgeht und daß zum anderen die Kreditnachfrage der Unternehmungen, der Wohnungswirtschaft und auch der privaten Haushalte beträchtlich ansteigt⁹. Der Kreditspielraum für den Staat wird damit im Gegensatz zum Jahre 1975 sehr eingeschränkt sein. Wenn die Struktur der Staatsfinanzen nicht durch Ausgabeneinschränkungen und/oder Einnahmeerhöhungen entscheidend verändert wird, muß eine stärkere Inanspruchnahme des Kreditmarktes zu einer so starken Steigerung der Zinssätze führen, daß die Investitionstätigkeit in der Wirtschaft und im Wohnungsbau in einem relativ frühen Stadium des Aufschwungs gebremst und damit der Aufschwung, bevor er sich voll entfalten konnte, abgebrochen wird.

III. Konjunkturpolitische Maßnahmen

Angesichts der eingangs getroffenen Feststellungen, daß die Auftriebskräfte noch relativ schwach sind, daß noch nicht abzusehen ist, ob diese Kräfte den Aufschwung über den Herbst dieses Jahres hinaustragen und daß während des ganzen Jahres noch mit relativ hoher Arbeitslosigkeit zu rechnen ist, wird heute gelegentlich die Frage aufgeworfen, ob es nicht sinnvoll wäre, zusätzliche konjunkturpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Ich möchte mich abschließend mit dieser Frage zumindest andeutungsweise beschäftigen.

1. Zusätzliche Staatsaufträge

Die beträchtliche Kreditaufnahme des Staates hat im Jahre 1975 zu keiner mengenmäßigen Anspannung auf dem Kreditmarkt geführt; die Zinssteigerungstendenzen im Herbst waren — wie schon erwähnt — mehr ein Fristigkeitsproblem. Darüber hinaus ist trotz der hohen Kreditaufnahme ein Rückgang der Inflationsrate festzustellen. Diese Situation läßt die aufgeworfene Frage, ob zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht zusätzliche konjunkturpolitische Maßnahmen eingeleitet und durch noch stärkere Kreditaufnahme finanziert werden sollten, nicht von vornherein als abwegig erscheinen. Entsprechenden Vorschlägen liegt in der Regel eine relativ undifferenzierte Erklärung des Konjunkturrückgangs zugrunde: Die Rezession wird auf unzulängliche monetäre Nachfrage zurückgeführt und dementsprechend jede Form der Stärkung der Nachfrage — sei es der privaten oder öffentlichen Nachfrage — als angemessene Therapie betrachtet.

⁹ Vgl. Werner Ehrlicher, Die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften im Jahre 1975, S. 178 ff.

Wenn die hier von mir vorgetragene Erklärung richtig ist, daß die anhaltende Arbeitslosigkeit vorwiegend in Fehlentwicklungen in Bereichen der Einkommensverteilung, der Produktionsstruktur und der Staatsfinanzen begründet ist, dann wäre eine Steigerung der monetären Nachfrage durch konjunkturpolitische Mittel zwar keine ursachenadäquate Therapie, man könnte aber trotzdem argumentieren, daß eine Steigerung der monetären Nachfrage durch zusätzliche öffentliche Ausgaben oder andere konjunkturpolitische Maßnahmen keineswegs wirkungslos bleiben müßte und daß u. U. sogar die strukturellen Fehlentwicklungen im Sog einer höheren monetären Nachfrage bereinigt werden könnten.

Dieses konjunkturpolitische Konzept war für die 50er und 60er Jahre sicher zutreffend. Die anhaltend hohe Gesamtnachfrage hat damals mit dazu beigetragen, daß auch relativ einschneidende strukturelle Umschichtungen ohne wesentliche Störungen des Gesamtablaufs der Wirtschaft verkraftet wurden. Wesentliche Vorbedingungen dafür waren jedoch niedrige Inflationsraten und kaum ausgeprägte Inflationserwartungen sowie weitgehend ausgeglichene öffentliche Haushalte und ein dementsprechend niedriger Stand der öffentlichen Verschuldung. Diese Bedingungen sind heute nicht mehr gegeben. Damit besteht die Gefahr, daß eine Politik der Nachfragesteigerung in der gegenwärtigen Situation die strukturellen Fehlentwicklungen eher verschärft als zu ihrer Rückbildung beiträgt.

Hinsichtlich der Staatsfinanzen wurde oben dargelegt, daß das strukturelle Defizit bis zum Zeitpunkt der stärkeren Entfaltung des neuen Wirtschaftsaufschwungs zu einem erheblichen Teil abgebaut sein muß, da bei Wiederbelebung der privaten Kreditnachfrage und gleichzeitig hohem staatlichen Kreditbedarf Spannungen auf dem Kapitalmarkt auftreten müssen, die u. U. zu einem frühzeitigen Abbruch eines neuen Aufstiegs führen. Man könnte zwar argumentieren, daß gezielte konjunkturpolitische Maßnahmen und eine einmalige zusätzliche öffentliche Kreditaufnahme in einem Zeitpunkt, in dem eine stärkere Wiederbelebung noch aussteht, die spätere Konsolidierung der Staatsfinanzen, die nur durch eine Senkung der Ausgaben oder eine Steigerung der Einnahmen — wobei das Gewicht stärker auf die Ausgabensenkung gelegt werden sollte — erreicht werden kann, nicht behindern müsse. Dies wäre jedoch eine sehr theoretische Überlegung; für die gegebenen Realitäten muß man wohl davon ausgehen, daß Ausgabensenkungen politisch nur in der angespannten Haushaltslage und der allgemeinen Atmosphäre der Re-

zession möglich sind. Sobald im Aufstieg die Steuereinnahmen wieder zunehmen und die weitere Entwicklung positiv gesehen wird, dürfte weder der Hinweis auf die Gefahr eines früheren Abbruchs der Konjunktur noch auf drohende Inflationsgefahren ausreichend sein, um Ausgabekürzungen zur Verringerung des Defizits durchzusetzen. Das würde also bedeuten, daß das strukturelle Defizit — soweit dies durch Ausgaben senkungen erfolgen soll — nur in der Rezession abgebaut werden kann.

Ein weiterer Gesichtspunkt gegen zusätzliche konjunkturpolitische Aktivität ergibt sich daraus, daß ein wirkungsvolles Konjunkturprogramm in der gegenwärtigen Situation in erster Linie bei zusätzlichen öffentlichen Aufträgen ansetzen müßte. Wenn aber den gleichen Ministerien auf der einen Seite zusätzliche Mittel für bestimmte Aufgaben zur Verfügung gestellt, auf der anderen Seite Ausgabenkürzungen angeordnet werden, dann ist es meist schwierig zu verhindern, daß die Mittel nicht doch in gewissem Umfang zur Weiterführung der alten Aufgaben verwendet werden und die zur Verringerung des strukturellen Defizits notwendigen Haushaltskürzungen unterbleiben.

Schließlich wäre noch zu berücksichtigen, daß bei dem erreichten Schuldenstand eine weitere Kreditaufnahme und die sich dadurch ergebenden Belastungen der laufenden Haushalte den Handlungsspielraum des Staates einschränkt und die anzustrebende Kürzung der Staatsausgaben durch die Übernahme neuer Zins- und Tilgungsverpflichtungen behindert.

Neben diesen fiskalischen Zusammenhängen ist zu prüfen, ob eine Politik der Nachfragesteigerung in der gegenwärtigen Konstellation tatsächlich eine nachhaltige — und nicht nur vorübergehende — Mehrbeschäftigung auslösen würde. Eine anhaltende Mehrbeschäftigung ist nur gesichert, wenn die Erhöhung der Nachfrage Neuinvestitionen induziert und damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führt. Diese Wirkung würde bei öffentlichen Arbeitsbeschaffungsprogrammen zunächst kaum auftreten, da hierbei in erster Linie im Bausektor zusätzliche Aufträge anfallen und in diesem Bereich hinreichend freie Kapazitäten vorhanden sind. Man könnte allenfalls argumentieren, daß aus den erhöhten Einkommen der zusätzlich in der Bauwirtschaft Beschäftigten verstärkt Konsumgüter nachgefragt werden. Auch hier wird man jedoch annehmen können, daß diese zusätzliche Nachfrage durch gewisse Mehrauslastung der vorhandenen Kapazitäten befriedigt werden kann, ohne daß dadurch zusätzliche Investitionen induziert werden.

Diese Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß die gegenwärtigen Aufstiegtendenzen erst dann in einen sich selbst tragenden Aufstieg einmünden, wenn sich die autonome Investitionstätigkeit der Unternehmen stärker entfaltet. In der Lehrbuchliteratur der letzten Jahrzehnte wurden als Beispiele für autonome Investitionen in der Regel Staatsinvestitionen angeführt und damit die Vorstellung gefördert, daß im gewerblichen Bereich induzierte Investitionen vorherrschen. Diese m. E. unrichtige Überbetonung der induzierten Investitionen hat zu der heute verbreiteten Auffassung beigetragen, daß die Unternehmer nach einem Aufschwung erst dann investieren würden, wenn die vorhandenen Kapazitäten wieder voll ausgelastet sind. Die induzierten Investitionen, bei denen es sich in erster Linie um Erweiterungsinvestitionen handelt, spielen erst in den späteren Phasen des Konjunkturaufstiegs eine größere Rolle. Die wichtigsten Impulse für die Wiederbelebung aus der Rezession gehen von autonomen Investitionen aus, die von Pionierunternehmen im *Schumpeter'schen* Sinne durchgeführt werden. Die Besonderheit dieser Innovation prägt dann das Bild des Aufstiegs. Statistisch läßt sich die Behauptung, daß den autonomen gewerblichen Investitionen besonderes Gewicht für den Wiederaufstieg zukommt, mit gesamtwirtschaftlichen Zahlen schon wegen der Kürze des relevanten Zeitabschnitts, aber auch wegen der Schwierigkeit der Abgrenzung nach Merkmalen kaum belegen. Indirekt spricht für diese These das zunehmende Gewicht des technischen Fortschritts für die Wachstumsrate und der erstaunlich häufige Berufswechsel: In der Periode von 1964 bis 1969 entfielen von der Zunahme des Produktionspotentials von durchschnittlich 4,2 % auf die Fortschrittskomponente 3,3 %¹⁰; in der Zeit von 1965 - 1967 haben im Bundesgebiet bei 25,9 Mio. Erwerbstätigen 1,646 Mio. — d. h. jeder fünfzehnte Erwerbstätige — die Berufsklasse gewechselt¹¹. Es ließen sich kaum Argumente dafür finden, daß diese hohe Dynamik durch Nachfragesteigerungen ausgelöst wird; dagegen spricht sehr viel dafür, daß dieser Prozeß durch immer neue Innovationsstöße unterhalten wird.

¹⁰ Bernd Görzig, Die Entwicklung des Wachstumspotentials in den Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik Deutschland, DIW, Beiträge zur Strukturforchung, Heft 18, 1972, Übersicht VI, S. 33.

¹¹ Der Berufswechsel erwerbstätiger Männer und Frauen, Wirtschaft und Statistik 1971, S. 175.

2. Mittelfristige Wirtschaftspolitik

Nach diesen Überlegungen stellt sich die Frage, ob im gegenwärtigen Augenblick wirtschaftspolitische Maßnahmen, die den wirtschaftlichen Aufstieg beschleunigen würden, überhaupt erwünscht sind. In Hinblick auf die kurzfristige Beschäftigungssituation mag man diese Fragen ohne Einschränkung bejahen; aus etwas längerfristiger Sicht wird man sie jedoch — auch unter beschäftigungspolitischen Aspekten — anders beantworten müssen.

Um dauerhaft wieder einen höheren Beschäftigungsstand zu sichern, müssen die oben herausgearbeiteten strukturellen Fehlentwicklungen korrigiert werden. Diese Korrektur ist aber sehr viel leichter in einer langsameren, aber länger anhaltenden als in einer steileren, dafür aber kürzeren Aufstiegsperiode zu erreichen.

Das gilt zunächst schon für die Korrektur der Einkommensverteilung. In jüngster Zeit wurde wiederholt warnend auf das Beispiel des Jahres 1968 verwiesen. Damals wurden im Zug eines sehr steilen Aufstiegs starke Gewinnsteigerungen, die die Selbstfinanzierungsmöglichkeit verbreiteten, erzielt; die bald folgenden heftigen Reaktionen der Gewerkschaften führten zu der Wende in der Entwicklung der Einkommensverteilung, die einer der Gründe für den Rückgang der Investitionstätigkeit ist. Eine über einige Jahre anhaltende nachhaltige Verbesserung der Gewinnsituation wäre aber Voraussetzung dafür, daß der inzwischen aufgestaute Nachholbedarf an Neuinvestitionen gedeckt wird und die für dauerhafte Vollbeschäftigung erforderlichen neuen Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die Umschichtung der Produktionsstruktur, die nach Herstellung realistischer Wechselkurse notwendig geworden ist, wird als technisches Problem ohnehin einen etwas längeren Zeitraum in Anspruch nehmen. Auch wirtschaftlich wäre es erwünscht, daß die Investitionstätigkeit, die für die Korrektur der Produktionsstruktur notwendig ist, sich über einen längeren Zeitraum erstreckt und nicht zu bald hektische Formen annimmt. Nur bei einem derartigen Verlauf könnte eine neuerliche frühzeitige Zunahme der Preissteigerungsraten verhindert werden, die ihrerseits wieder eine restriktive Politik herausfordern und einen Abbruch der Investitionskonjunktur einleiten würde. In besonderem Maße würde wohl die Sanierung der Staatsfinanzen durch ein geringeres Tempo des Aufstiegs erleichtert. Im Zug eines langsameren Aufstiegs würde der Kreditbedarf der Wirtschaft weniger schnell ansteigen, und das struk-

turelle Defizit müßte langsamer abgebaut werden. Die restriktive Haushaltsführung, die im vergangenen Jahr bereits zu erheblichen Einsparungen geführt hat, könnte in einem langsameren Aufstiegsprozeß länger durchgehalten werden. Wenn die notwendigen Kürzungen auf einige Jahre verteilt werden können, sind diese leichter durchsetzbar. Auch die wahrscheinlich notwendigen Einnahmeerhöhungen würden sich in einem langsameren Aufstieg nicht so stark auf die Preisentwicklung auswirken, da in einem schnelleren Aufstieg die Neigung besteht, neue Belastungen sofort voll zu überwälzen.

Die Empfehlung einer Politik des Abwartens und sich Entfaltenlassens mag zunächst wenig befriedigend erscheinen. Ich möchte auch keineswegs in Abrede stellen, daß sich durch andere Maßnahmen kurzfristig durchaus Erfolge hinsichtlich des wirtschaftlichen Wachstums und der Beschäftigung erzielen ließen. Ich befürchte allerdings, daß dadurch — im Gegensatz zu der Zeit vor der Rezession von 1966/67, die ich eingangs als die Zäsur der Nachkriegswirtschaftsentwicklung bezeichnet habe — die strukturellen Fehlentwicklungen nicht korrigiert, sondern verschärft würden und ihre hinausgeschobene Korrektur dann bei noch höherer Arbeitslosigkeit noch schwieriger würde.

Zusammenfassung

Strukturelle Fehlentwicklungen in der Wirtschaft der BRD

Die aktuelle wirtschaftliche Situation in Deutschland wird im vorliegenden Beitrag auf dem Hintergrund der längerfristigen Entwicklung betrachtet. Dabei wird die Rezession der Jahre 1966/67 als Zäsur der Nachkriegsentwicklung bezeichnet.

Fehlentwicklungen in der Einkommensverteilung, in der Produktionsstruktur und in den öffentlichen Finanzen erschweren den Wiederaufstieg aus der jüngsten Rezession und verhindern einen schnelleren Rückgang der Arbeitslosigkeit. In der Entwicklung der Einkommensverteilung wird das Ansteigen der Lohnquote hervorgehoben und dargelegt, daß dadurch sowohl die Wiederbeschäftigung der nicht ausgelasteten Kapazitäten als auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze behindert wird. Die Fehlentwicklung in der Produktionsstruktur wird darin gesehen, daß in der Bundesrepublik noch Produktionszweige und Fertigungsverfahren infolge des falschen DM-Wechselkurses aufrecht erhalten wurden, die angesichts der im Inland erreichten Lohnhöhe international nicht mehr konkurrenzfähig sind. Die hohe Kreditaufnahme des Staates war konjunktur- und kapitalmarktpolitisch im vergangenen Jahr und — vielleicht auch noch im laufenden Jahr — vertretbar und erwünscht, da die private

Kreditnachfrage angesichts der geringen Investitionstätigkeit in der Wirtschaft und im Wohnungsbau sehr niedrig war. Es werden jedoch zunehmende Schwierigkeiten auftreten, wenn der private Kreditbedarf mit Beschleunigung des Wirtschaftsaufstiegs wieder steigt und der Kreditbedarf des Staates — da nur der geringere Teil konjunkturbedingt ist — nicht entsprechend zurückgeht. Damit besteht die Gefahr, daß ein künftiger Aufstieg frühzeitig durch Zinssteigerungen gebremst oder abgebrochen wird.

Summary

Structural Misdevelopment in the Economy of the Federal Republic of Germany

This contribution considers the present economic situation in Germany against the background of long-term development. The recession in 1966/67 is described as a caesura in postwar development.

Misdevelopments in income distribution, in production structure and in public finance impede recovery from the latest recession and prevent any rapid reduction of unemployment. With regard to income distribution the rise in the wage share is emphasized, and it is shown that as a result both re-employment of non-utilized capacities and creation of new jobs are hindered. The misdevelopment in production structure is considered to lie in the fact that in the Federal Republic of Germany branches of production and production methods were preserved on account of a false DM exchange rate, although they are no longer competitive internationally in view of the domestic wage level that has been reached. The high level of government borrowing in the past year — and perhaps also in the current year — was defensible and desirable from the standpoint of trade cycle and capital market policy, as private demand for credit was very low owing to the small volume of investment in industry and housing construction. Growing difficulties will be encountered, however, if private demand for credit increases again with the acceleration of economic activity and government credit needs — only a minor part of which is due to the cyclical trend — are not reduced accordingly. Hence there is a danger that a future expansion may be slowed or stopped prematurely by rising interest rates.

Résumé

Developpements Structurels erronnés dans l'Economie de la République Fédérale d'Allemagne

L'actuelle situation économique de l'Allemagne fédérale est ici examinée à la lumière de son évolution à long terme. Dans ce contexte, la récession des années 1966/67 est considérée comme la césure du développement de l'après-guerre.

Des développements erronés dans la distribution des revenus, dans la structure de production et dans les finances publiques compliquent l'extraction hors de la récente récession et s'opposent à une baisse rapide du chômage. Dans l'évolution de l'allocation des revenus, la hausse du taux salarial est soulignée pour démontrer qu'elle entrave la remise en activité des capacités inemployées et la création de nouveaux emplois. L'on voit l'évolution erronée de la structure de production dans le fait du maintien en activité, en raison du taux de change incorrect du DM, de de secteurs de production et de processus de finition qui du fait du niveau intérieur atteint par les salaires ne sont plus concurrentiels à l'égard de l'étranger. Sur le plan de la politique de conjuncture et de marché financier au cours de l'an dernier — et peut-être même au cours de la présente année — le niveau élevé des emprunts de l'Etat était non seulement compréhensible, mais souhaitable puisque, en raison de la réticence des investissements dans l'économie et dans le logement, la demande privée de crédit demeurait à un niveau extrêmement bas. Mais l'on rencontrera des difficultés croissantes lorsque, à la suite de l'accélération de la relance économique, les besoins de crédit iront en augmentant alors que les besoins financiers de l'Etat — dont une fraction minoritaire seulement dépend de la conjoncture — ne diminueront pas dans la même mesure. Pareille situation porte en elle-même le danger qu'une expansion future soit freinée ou brisée anticipativement par l'augmentation des taux d'intérêt.