

Glastetter, Werner

Article — Digitized Version

Hintergründe einer wirtschaftspolitischen Kontroverse: Zur wirtschaftlichen Lage 1982

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Glastetter, Werner (1982) : Hintergründe einer wirtschaftspolitischen Kontroverse: Zur wirtschaftlichen Lage 1982, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 10, pp. 481-488

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135727>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WACHSTUMSPOLITIK

Hintergründe einer wirtschaftspolitischen Kontroverse

Zur wirtschaftlichen Lage 1982

Werner Glastetter, Bielefeld*

Wenn auch Einigkeit darüber besteht, daß dem Beschäftigungsproblem gegenwärtig allererste politische Priorität zukommt, ist die Frage, mit Hilfe welcher konjunktur-, wachstums- und beschäftigungspolitischen Strategie die Fehlentwicklungen gemildert werden können, zumindest kontrovers. Es bedurfte nicht erst des Lambsdorff-Papieres, um deutlich zu machen, daß mittlerweile die konzeptionelle Grundorientierung der Wirtschaftspolitik zur Diskussion steht. Im letzten Heft vertrat Prof. Bruno Molitor eine angebotsorientierte Beschäftigungspolitik. Im folgenden geht Prof. Werner Glastetter – bis vor einem Jahr noch Mitglied des Sachverständigenrates – den Ursachen der gegenwärtigen Krise und den daraus zu ziehenden wirtschaftspolitischen Konsequenzen nach.

Zu Beginn der 80er Jahre erhielt die Arbeitsmarktentwicklung eine neue quantitative und dramatisch anmutende Dimension: Vom ersten Quartal 1980 bis zum ersten Quartal 1982 ging – saisonbereinigt – die Zahl der abhängig Beschäftigten um etwa 250 000 zurück, hat sich die Zahl der Arbeitslosen von gut 800 000 auf gut 1,6 Mill. verdoppelt. Zusätzlich stieg in diesem Zeitraum die Zahl der Kurzarbeiter von 100 000 auf 560 000, während die Meldung an offenen Stellen von etwa 330 000 auf 140 000 sich mehr als halbierte. Im Jahresdurchschnitt 1982 dürfte die Zahl der Arbeitslosen um ca. 40 % höher als 1981 und gar 70 % höher als 1975 – der letzten ausgeprägten Rezession – liegen. Berücksichtigt man noch ergänzend die Existenz einer sogenannten Stillen Reserve, also Arbeitslose, die aus bestimmten Gründen nicht in der Arbeitslosenstatistik auftauchen – ihre Höhe wird gegenwärtig auf etwa 600 000 geschätzt –, und zum anderen die mittelfristigen Erwartungen hinsichtlich der Arbeitsmarktentwicklung – teilweise wird bis Ende der 80er Jahre eine Arbeitsplatzlücke von 3 bis 4 Mill. nicht ausgeschlossen –, so wird die quantitative Dimension des Problems erkennbar.

Nun spricht einiges dafür – und das Mißverhältnis zwischen Rückgang der Beschäftigung und Anstieg der Arbeitslosigkeit deutet bereits darauf hin –, daß die Entwicklung der Arbeitslosigkeit auch demographische Ursachen hat. Gemeint ist damit nichts anderes als die Tatsache, daß wir seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre eine Trendwende in der Entwicklung der Erwerbsquote – dem Anteil der (arbeitssuchenden) Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung – verzeichnen. Diese Erwerbsquote ging von Mitte der 50er Jahre bis Mitte der 70er Jahre systematisch zurück; ein steigender Teil der Bevölkerung verblieb längere Zeit im Bildungsbereich, drängte somit nicht sofort auf den Arbeitsmarkt, sondern brachte für diesen eher eine Entlastung. Seit Mitte der 70er Jahre verzeichnen wir hier eine Trendwende; es drängen nun zunehmend mehr Schulabgänger ins Erwerbsleben, als Erwerbstätige ausscheiden. Der Arbeitsmarkt wird – über die Konjunkturproblematik hinaus – zusätzlich belastet. Geht man einmal davon aus, daß – verglichen mit den 50er und 60er Jahren – mittelfristig die Wachstumsdynamik gewiß schwächer einzuschätzen ist, erscheint eine gewisse Scherenbildung zwischen Arbeitsplatzangebot und -nachfrage kaum

Prof. Dr. Werner Glastetter, 45, lehrt Volkswirtschaftslehre (Wirtschaftspolitik) an der Universität Bielefeld. Von 1979 bis zu seinem freiwilligen Ausscheiden im Jahre 1981 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

* Der vorliegende Beitrag stellt eine rein redaktionelle Überarbeitung eines am 7. Juni 1982 in der Evangelischen Akademie, Loccum, gehaltenen Vortrags „Zur konjunkturellen Lage im Sommer 1982. Hintergründe einer wirtschaftspolitischen Kontroverse“ dar; aus diesem Grund wird auf Quellenhinweise sowie auf eine – über den mündlichen Vortrag hinausgehende – detaillierte Argumentation verzichtet. Der Vortrag war eingebettet in das allgemeine Tagungsthema: „Arbeitslosigkeit – welche Maßnahmen helfen wirklich?“

vermeidbar; eine Arbeitsmarktsituation, wie wir sie aus den 60er Jahren gewohnt sind (Voll-, ja teilweise Überbeschäftigung), dürfte insoweit der Vergangenheit angehören.

Wenn insofern eine „realistische“ Einschätzung der Chancen, die Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt abzubauen, geboten erscheint – dies ist unstrittig –, bleibt gleichwohl die Frage offen, mit Hilfe welcher konjunktur-, wachstums- und beschäftigungspolitischen Strategie die Fehlentwicklungen zumindest gemildert werden können. Die Frage geht m. E. über die Einschätzung einer einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahme hinaus; zur Diskussion steht die konzeptionelle Grundorientierung. Hier hat sich nun in den letzten Jahren eine Kontroverse zwischen Vertretern der „angebotsorientierten“ und der „nachfrageorientierten“ Wirtschaftspolitik herausgebildet. Von vielen wird inzwischen dies als unnötige Frontstellung empfunden – hätten doch angebotsorientierte Maßnahmen letztlich auch einen Nachfrageeffekt und nachfrageorientierte Maßnahmen einen Angebotseffekt. Ich halte diese Form der Konflikt-„Lösung“ aus folgenden – und im Anschluß an diese Vorüberlegungen noch detaillierter zu erörternden – Gründen für falsch. Sie verwischt, daß beide Strategieansätze doch auf eine recht unterschiedliche Einschätzung der Situation zugeschnitten sind, daß ihre theoretische Substanz und damit ihre wirtschaftspolitischen Ansatzpunkte sich doch deutlich unterscheiden – ja daß nicht zuletzt ordnungspolitische Nuancen eine nicht ganz unerhebliche Rolle spielen dürften.

Diese Vorüberlegungen – zusammengefaßt – lassen erkennen, daß die Entwicklung kritischer und (auch unter Berücksichtigung exogener Faktoren) ihre diagnostische Behandlung kontroverser zu werden scheint. Dies rechtfertigt zwei Überlegungen: einmal die Frage nach möglichen Grundmustern einer Krisenerklärung, zum zweiten die Frage nach den daraus zu ziehenden wirtschaftspolitischen Konsequenzen.

Fehlentwicklungen der 70er Jahre

Generell kann man sagen, daß seit Mitte der 70er Jahre die Diskussion über die wirtschaftliche Entwicklung und über die Möglichkeiten, Fehlentwicklungen zu beseitigen, an Hektik zunahm. Zwei Gründe dürften hier eine Rolle gespielt haben:

□ Einmal ein Element der Enttäuschung: Zwar lösten die erste Nachkriegsstagnation des Jahres 1967 und der damit einhergehende Anstieg der Zahl der Arbeitslosen (auf etwa 460 000) einen gewissen Schock aus; doch mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz – jener Synthese aus „Freiburger Imperativ“ (Wettbewerbsord-

nung) und „Keynesianischer Botschaft“ (antizyklische Globalsteuerung) – glaubte man, ein hinreichendes Instrumentarium entwickelt zu haben, um derartige Fehlentwicklungen künftig vermeiden, zumindest rasch beseitigen zu können. Das Jahr 1975 brachte hier eine Ernüchterung; die Fehlentwicklungen waren noch stärker: Es kam zu einer ausgeprägten Rezession (das Brutto-sozialprodukt, in Preisen von 1970 gerechnet, ging um 2 % zurück), und die Zahl der Arbeitslosen überstieg die Millionengrenze, lag somit mehr als doppelt so hoch wie 1967. Dies warf die Frage auf, ob wir überhaupt über ein adäquates Instrumentarium verfügen.

□ Zum zweiten ein Element der Unsicherheit: Die Stagnation des Jahres 1967 ging einher mit einem „relativ“ hohen Maß an Preisstabilität (der BSP-Deflator betrug etwa 1,5 %) und „relativ“ ausgeglichenen öffentlichen Haushalten (das Gesamtdefizit stieg – gemessen am Finanzierungssaldo – von 1966 bis 1967 um etwa 6 Mrd. DM auf 7 Mrd. DM). Diese Konstellation erlaubte insofern eine „prioritätenorientierte“ Strategie, als sich die Wirtschaftspolitik darauf konzentrieren konnte, mit einem expansiv ausgerichteten Kurs die realökonomischen Fehlentwicklungen zu korrigieren. Das Jahr 1975 brachte hier eine völlig anders geartete Konstellation: Bei noch ausgeprägteren realökonomischen Fehlentwicklungen war noch zusätzlich das Ziel der Preisstabilität verletzt (der BSP-Deflator betrug gut 6,5 %), und die Haushaltsdefizite stiegen von 1974 bis 1975 um 46 Mrd. DM auf knapp 60 Mrd. DM. So schien ein expansiver Kurs zusätzlichen restriktiven Bedingungen zu unterliegen. Damit war die Frage aufgeworfen, ob das Instrumentarium überhaupt noch einsatzfähig ist.

Unterschiede zu 1967

Der „Aufschwung“ nach 1975 war nun nicht geeignet, die entstandene Enttäuschung und Unsicherheit zu überwinden. Gewiß brachte er positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte; die Preissteigerungsrate wie die Haushaltsdefizite bildeten sich – zumindest partiell – zurück. Gleichwohl zeigten sich gegenüber dem Aufschwung aus der 67er Krise bemerkenswerte Unterschiede:

□ Die Wachstums- und Investitionsdynamik blieb erheblich schwächer: In den drei der 67er Krise folgenden Jahren (also bis 1970) stieg das reale Brutto-sozialprodukt um nahezu 22 %, die realen Ausrüstungen um gut 55 %; in den drei der 75er Krise folgenden Jahren (also bis 1978) stieg das Sozialprodukt um etwa 12 %, die Ausrüstungen um 24 %.

□ Die Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt blieben nahezu voll bestehen: Schon zwei Jahre nach der 67er Kri-

se war mit einer Zahl von Arbeitslosen von ca. 150 000 (und einer Arbeitslosenquote von 0,8 %) faktisch Vollbeschäftigung erreicht; noch drei Jahre nach der 75er Krise (1978) lag die Zahl der Arbeitslosen bei der Milliongrenze, die Arbeitslosenquote betrug noch immer etwa 4,5 %.

□ Die These, daß die Wachstumsdynamik nach der 67er Krise mit einem Preisauftrieb „erkauft“ wurde, ist gewiß richtig; der BSP-Deflator lag drei Jahre später um etwa 13 % höher. Doch die Erfolge an der „Preisfront“ nach der 75er Krise erwiesen sich bei genauem Zusehen eher als bescheiden. Hier stieg der BSP-Deflator binnen der folgenden drei Jahre ebenfalls um nahezu 11 %. Und während nach der 67er Krise das Haushaltsdefizit rasch beseitigt war, wurde es nach der 75er Krise zwar vermindert, blieb aber anhaltend hoch.

Betrachten wir schließlich die jüngste Entwicklung, so brachte im Grunde nur das Jahre 1979 „relativ“ befriedigende Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Schon das Jahr 1980 zeigte jedoch erneut labile Züge. Der Wachstums- und Investitionsprozeß wurde wieder schwächer, die Haushaltsdefizite stiegen wieder an (1980 auf weit über 50 Mrd. DM). Und eine zweite Rahmenbedingung verschlechterte sich massiv: Binnen zweier Jahre sank der Außenhandelsüberschuß von gut 50 Mrd. DM (1978) auf 19 Mrd. DM (1980); die Leistungsbilanz, die 1978 noch einen Überschuß von 18 Mrd. DM verzeichnete, geriet mit knapp 30 Mrd. DM in ein drastisches Defizit. Das Jahr 1981 brachte hier zwar wieder eine gewisse Wende – der Handelsbilanzüberschuß verdoppelte sich, das Leistungsbilanzdefizit halbierte sich –, doch die übrigen Fehlentwicklungen akzentuierten sich: Der Wachstums- und Investitionsprozeß war erneut rückläufig; die Zahl der Arbeitslosen stieg auf nahezu 1,3 Mill. (mit 5,5 % war 1981 eine Arbeitslosenquote zu registrieren, wie sie letztmals 1955 zu verzeichnen war). Überdies erhöhte sich erneut das Defizit in den öffentlichen Haushalten; mit gut 70 Mrd. DM lag der (negative) Finanzierungssaldo noch um 10 Mrd. DM höher als 1975.

Grundmuster der Krisenerklärung

Diese Fehlentwicklungen – die hier nur in groben Strichen skizziert werden konnten (und sollten) – sind der Hintergrund für eine zunehmend hektischer werdende Diskussion. Umstritten war bereits die Frage, wie es zu der krisenhaften Zuspitzung im Jahre 1975 kommen konnte. Vier Grundmuster der Krisenerklärung schälten sich dabei heraus:

□ Der weitestgehende Erklärungsansatz sah in der Fehlentwicklung der 75er Krise ein Indiz für die markt-

wirtschaftliche Fehlallokation der Ressourcen. Der Aufschwung nach der 67er Krise habe zu Überinvestitionen geführt. Mit nachlassender Wachstumsdynamik, steigender Unterauslastung der Kapazitäten und demzufolge sinkender Investitionsneigung sei deshalb eine expansive Lohn- und Finanzpolitik geboten, um die Kapazitäten (zumindest: a posteriori) auszulasten. Oft wurde mit diesem Erklärungsansatz auch die Forderung nach Investitionslenkung verbunden, um (a priori) der Tendenz zur partiellen Überinvestition entgegenzuwirken.

□ Ein anderer Erklärungsansatz sah in der Fehlentwicklung der 75er Krise ein Indiz dafür, daß – angesichts stagflationärer Tendenzen – das Instrumentarium der Globalsteuerung faktisch überfordert sei. Eine expansive Politik löse eher Preissteigerungen aus, als daß sie realökonomische Erfolge erziele; eine restriktive Politik löse eher realökonomische Fehlentwicklungen aus, als daß sie nennenswerte Stabilitätserfolge erreiche. Daraus wird gefolgert, daß die Globalsteuerung nur dann noch effizient sei, wenn sie von einer wirksamen Wettbewerbs- und einer „gestaltenden“ Strukturpolitik flankiert werde.

□ Ein dritter Erklärungsansatz ging davon aus, daß sowohl der marktwirtschaftliche Allokationsmechanismus als auch das Instrumentarium der Globalsteuerung im Grunde funktionsfähig seien. Allerdings müßten sich alle Beteiligten – Staat, Verbände, Wirtschaftssubjekte – nun einmal auch an die marktwirtschaftlichen „Spielregeln“ halten. Würden diese nicht eingehalten – sei es aufgrund „überzogener“ Lohnforderungen oder wegen „überzogener“ staatlicher Reformvorstellungen, wobei im Grunde beides zur Erklärung der 75er Krise herangezogen wurde –, sei im Grunde auch die Marktwirtschaft überfordert.

□ Der engste Erklärungsansatz sah die 75er Krise primär außenwirtschaftlich bedingt. Die Ölkrise – und die damit einhergehende Energiepreisverteuerung – habe bei vielen wichtigen Partnerländern der Bundesrepublik nicht nur (binnenwirtschaftlich) Inflationsgefahren, sondern auch (außenwirtschaftlich) Leistungsbilanzdefizite ausgelöst, diese somit verstärkt zu einem Restriktionskurs gezwungen, der – angesichts ihrer außenwirtschaftlichen Verflechtung – nicht ohne Rückwirkungen (direkt) für die Auslandsnachfrage und (indirekt) für die Binnenkonjunktur der Bundesrepublik bleiben konnte.

Strukturelle Herausforderung

Es kann nun im folgenden nicht darum gehen, diese Erklärungsmuster im Detail zu analysieren; alle Aspekte dürften in einem gewissen Umfang relevant gewesen sein – und eine monokausale Deutung der 75er Krise

dürfte sich in jedem Falle als problematisch erweisen. Doch dies ist noch nicht einmal die eigentliche Kernfrage, die hier interessiert. Eine andere Frage greift weiter: Wie ist die labile Entwicklung nach der 75er Krise, vor allem aber die Akzentuierung der Fehlentwicklungen zu Anfang der 80er Jahre, zu erklären? Unumstritten ist einerseits, daß die Situation zu Anfang der 80er Jahre eine „strukturelle Herausforderung“ impliziert. Der zweite Ölpreisschock, der „Swing“ in der Leistungsbilanz, die nachlassende Wachstumsdynamik, die fehlenden Arbeitsplätze – all dies wird mit gutem Grund als ein Indiz dafür gewertet, daß ein neuerlicher Investitionsschub erforderlich ist: sei es, um die Ölabhängigkeit abzubauen; sei es, um – über einen Realtransfer – das Leistungsbilanzdefizit zu korrigieren; sei es, um die Wachstumsdynamik wiederzugewinnen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Doch die Kernfrage, warum ein hinreichender Investitionsschub ausgeblieben ist, bleibt damit offen.

Mögen insofern – angesichts der strukturellen Herausforderung, eines deshalb partiell absolet gewordenen Kapazitätsbestandes und demzufolge eines bereits skizzierten Investitionsbedarfs – Überinvestitionstheorien gegenwärtig an Gewicht ebenso einbüßen wie – angesichts einer bislang günstigen Exportkonjunktur und eines erneut steigenden Handelsüberschusses – der Hinweis auf fehlende Auslandsnachfrage, ist gleichwohl eine anhaltend schwache Investitionsdynamik festzustellen. Zunehmend schälen sich hierfür zwei alternative Erklärungsmuster heraus, die – für sich genommen – auch unterschiedliche wirtschaftspolitische Strategien begründen:

Investitionsblockade?

Einerseits werden die Fehlentwicklungen auf die Existenz einer Investitions-„Blockade“ zurückgeführt, die weitgehend als exogen verursacht angesehen wird. Dahinter steht die Überzeugung, daß die Investitionsdynamik latent vorhanden sei (These von der „Robustheit“ der Investitionsneigung), aber blockiert werde: sei es durch administrative Investitionshemmnisse (Mietrecht, Einsprüche gegen Verkehrs- und Kernenergieinvestitionen); sei es, daß die Unternehmen durch zu hohe Lohnkosten- und Abgabenbelastungen in ihrer Investitionsbereitschaft behindert werden; sei es, daß aufgrund der hohen Defizite in den öffentlichen Haushalten der Kapitalmarkt belastet, damit hohe Zinsen ausgelöst und weniger zinsrobuste private Investitionsprojekte blockiert werden (Crowding-out-These).

Diese Interpretation bildet im Grunde die analytische Basis für eine Strategie der „angebotsorientierten“ Wirtschaftspolitik, die im Grundsatz durch drei „Stilelemen-

te“ – von der Forderung eines Abbaus administrativer Hemmnisse abgesehen – geprägt ist:

□ Einmal durch eine stabilitätsorientierte Geldpolitik; dahinter steht die Überlegung, daß – ohne einen Abbau der „Blockaden“ – eine expansive Geldpolitik bestenfalls Preisüberwälzungsspielräume, aber keine expansiven realen Effekte auslöse.

□ Zum zweiten durch eine (vor allem über Kürzung der Ausgaben) konsolidierende und gleichermaßen abgabenentlastende Finanzpolitik; dahinter steht die Überzeugung, daß es primär gelte, kapitalmarkt- wie steuerpolitisch „Freiräume“ für privatwirtschaftliche (Investitions-)Initiativen zu schaffen.

□ Zum dritten durch eine kostenentlastende Lohnpolitik; dahinter steht die Überzeugung, daß in Zeiten einer strukturellen Herausforderung und eines damit verbundenen hohen Investitionsbedarfs es nicht darum gehe, die Konsumnachfrage zu stärken, sondern daß der Investitionsnachfrage der Vorrang eingeräumt werden müsse; und deshalb müsse dem Kosteneffekt der Löhne vor ihrem Kaufkrafteffekt höhere Beachtung eingeräumt werden, nicht zuletzt auch deshalb, weil der Kosteneffekt schließlich über die internationale Wettbewerbsfähigkeit entscheide und – bei seiner Verminderung – diese Wettbewerbsfähigkeit erhöhe und den Realtransfer begünstige.

Investitionsschwäche?

Andererseits werden die Fehlentwicklungen auf die Existenz einer Investitions-„Schwäche“ zurückgeführt, die teils als endogen bestimmt (Sättigungstendenzen im Verbrauchsbereich, Mangel an vom Bedarf her lohnenden Investitionsobjekten), teils als durch eine zu restriktive Geld- und Fiskalpolitik zusätzlich verschärft angesehen wird. Dahinter steht die Überlegung, daß eine Investitionsdynamik nur in sehr begrenztem Umfang latent vorhanden sei – nur soweit es Investitionsbedarf zur Energieeinsparung und -substitution oder zur Einführung neuer Produkte und Verfahren gebe –, daß ein Großteil der Investitionsentscheidungen aber nicht diesen autonomen Charakter habe, sondern vielmehr ein hohes Maß an Nachfrageabhängigkeit aufweise (Absatzerwartungen). Fehle diese Nachfrage, werden die Investitionsentscheidungen negativ tangiert – und die Schaffung von „Freiräumen“ (im Sinne der angebotsorientierten Strategie) bliebe ineffizient, weil diese Freiräume gar nicht genutzt würden.

Diese Interpretation bildet im Grunde die analytische Basis für eine Strategie der „nachfrageorientierten“ Wirtschaftspolitik, die die drei skizzierten Stilelemente doch erheblich modifiziert: Gegenüber der Crowding-

out-These werden (bei unterausgelasteten Arbeits- und Sachkapazitäten) erhebliche Bedenken angemeldet; geboten erscheint eher eine expansive Fiskalpolitik, die die Nachfrageschwäche über Ausgabenerhöhung kompensiert und die Konsolidierung der Haushalte über konjunkturbedingte Mehreinnahmen (Anstieg der Steuereinnahmen) bzw. Minderausgaben (Rückgang der Ausgaben für Arbeitslosigkeit) sucht. Eine solche Fiskalpolitik wäre durch eine „monetären Spielraum“ gewährende Geldpolitik zu flankieren. Die Lohnpolitik bliebe zwar in einer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung; eine alleinige Kostenorientierung erwiese sich aber angesichts ohnehin bestehender Nachfrageschwäche als kontra-produktiv, zumal die Erwartung, daß – aufgrund der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition – die Konsum- durch die Auslandsnachfrage ersetzt werden könnte, sich allzu rasch als eine Null-Summen-Strategie erweisen könnte, wenn das Ausland wegen eigener Leistungsbilanzdefizite zu protektionistischen Schutzmaßnahmen greifen würde bzw. wenn eine Forcierung des deutschen Exports an devisen- und/oder absorptionspolitische Grenzen stieße.

Ordnungspolitische Nuancen

Der Versuch, alternative Grundmuster der Krisenerklärung – zunächst theoretisch – herauszuarbeiten, leitet nun unmittelbar über zum Problem der praktischen Relevanz. Zwei Fragen seien dabei ausgeklammert – nicht etwa weil sie unerheblich sind, sondern weil ihre Beantwortung ohne gesellschaftspolitische Werturteile (und damit subjektive „Vor-“Urteile) nicht möglich ist; nicht selten wird der Versuch unternommen, unter Berufung auf sogenannte „Sachgesetzhlichkeiten“ die Existenz solcher Werthaltungen zu verschleiern:

□ Dies gilt einmal für die ordnungspolitische Nuancierung der beiden Strategien: Unstrittig dürfte sein, daß hinter der „angebotsorientierten“ Strategie ein viel größeres Vertrauen in die „Selbsteilungskräfte“ des Marktes steht und in dessen Fähigkeit, die anstehenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Probleme besser zu lösen, als dies jede andere Institution – in Sonderheit: der Staat – kann. Diese These mag durchaus eine gewisse Plausibilität für sich in Anspruch nehmen; sie widerlegt aber keinesfalls die allseits anerkannte Feststellung, daß der Markt eben nicht alle Probleme löst, daß somit dem Staat bestimmte allokatons-, distributions- und stabilitätspolitische Funktionen zukommen. Wer sich für eine angebotsorientierte Strategie einsetzt, sollte zumindest zu erkennen geben, daß er diese Funktionen zurückschrauben will (politische Begründung), oder den Nachweis führen, daß diese Funktionen vom Markt

besser erfüllt werden (sachliche Begründung). Ein Beschwören der „produktiven Kräfte“ des Marktes bzw. der „Unproduktivität“ des Staates wird ohne diese kritische Auseinandersetzung ansonsten zur Ideologie.

□ Dies gilt zum zweiten für eine Variante dieser ordnungspolitischen Nuancierung, nämlich für das Problem der sogenannten administrativen Investitionshemmnisse. Natürlich bestehen diese, wenngleich bereits bemerkenswert erscheint, wie breit die Schätzungen über die dadurch „blockierten“ Investitionsvolumina streuen. Nun sei keineswegs die Existenz von partiellen „Über“-Reglementierungen bestritten. Ebenso wenig bestreitbar ist indessen, daß diese „Hemmnisse“ – für sich genommen – ihre Funktion haben und hatten, weil sie schließlich und endlich von der Intention ausgingen, daß das rein ökonomische Rentabilitätskalkül eben nicht der einzige Beurteilungsmaßstab sein kann, sondern daß die Gesellschaft bestimmte Schutzfunktionen ausüben muß – sei es ein Schutz der Mieter, der Ressourcen oder der Umwelt. Wer somit den Abbau administrativer „Hemmnisse“ fordert, muß sich dann mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit er diese Schutzfunktionen als überflüssig erachtet bzw. zurückschrauben und dem Kriterium der „ökonomischen Rationalität“ unterordnen will. Anderenfalls ist auch bei dieser Forderung der Ideologieverdacht angebracht.

Sachliche Tragfähigkeit

Beide Aspekte lassen erkennen, daß die Wahl der wirtschaftspolitischen Strategie nicht frei von gesellschaftspolitischen Werthaltungen ist. Dies sei im folgenden ausgeklammert und statt dessen die Frage der sachlichen Tragfähigkeit der Konzeptionen in den Vordergrund gerückt. Dabei liegt auf der Hand: Je tragfähiger sich die „Blockade“-These erwiese, desto kontra-produktiver wäre eine nachfrageorientierte Strategie; je größeres Gewicht der „Schwäche“-These zukäme, desto ineffizienter müßte eine angebotsorientierte Strategie sein. Insoweit hängt vieles davon ab, ob und inwieweit Indizien festzumachen sind, die die eine oder andere Hypothese bestätigen.

Vorab sei dies festgehalten: In den letzten Jahren dominiert – von Ausnahmen abgesehen (Frankreich) – zunehmend die „Blockade“-These und – daraus gefolgert – eine angebotsorientierte Strategie. Dies ist einerseits nicht ganz unplausibel. Die bereits skizzierten Elemente der „Enttäuschung“ und „Unsicherheit“ schienen die Grenzen wirtschaftspolitischer „Machbarkeit“ aufzeigt zu haben (im Grunde hatte ja das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz gerade diese Erwartungen geweckt). Und insofern lag es nahe, daß sich zwischenzeitlich die Erwartungen weniger auf eine (politische)

Machbarkeit als – eben im Sinne einer Angebotsorientierung – auf eine marktwirtschaftliche „Revitalisierung“ gründeten. Doch Plausibilität ist andererseits nicht identisch mit sachlicher Tragfähigkeit. Und dabei stimmt es doch nachdenklich, daß sich ein neues Mißverhältnis zwischen diesen neugeweckten Erwartungen und der Realität abzeichnet, wenn man die Erfahrungen in Großbritannien und den USA zugrunde legt. Und der vielfach beschworene Hinweis, die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik sei nicht „so streng“ angebotsorientiert, hilft und überzeugt wenig. Denn in der Substanz herrscht auch in der Bundesrepublik eine Angebotsorientierung vor, die Erwartungen haben freilich getrogen; der für den Sommer 1981 prognostizierte Aufschwung mußte in das Jahre 1982 „vertagt“ werden, und eine weitere Vertagung – in das Jahr 1983 hinein – erscheint angezeigt. Dies erfordert eine genauere Überprüfung der Strategien und der ihnen zugrundeliegenden Erklärungshypothesen.

Schwächen der angebotsorientierten Thesen

Nachdem die herrschende Meinung (auch in der Bundesrepublik) den Strategiewandel zugunsten einer Angebotsorientierung vollzogen hat, bietet es sich an, deren Tragfähigkeit zu überprüfen. Dabei erscheinen folgende drei Aspekte bedenkenswert:

□ Vielfach wird die These vertreten, daß die Bundesrepublik Deutschland ein „Hoch-Lohn-Land“ geworden sei und von daher Gefahr laufe, ihre Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen. Für diese These gibt es keine empirische Stütze, von der Schwierigkeit ganz abgesehen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit überhaupt empirisch testen zu können. Doch unbeschadet dessen ist festzuhalten: Seit Jahren weist die Bundesrepublik weit unterdurchschnittliche Steigerungsraten der Lohnstückkosten (in Landeswährung) auf, und die Auslandsnachfrage hatte im Jahre 1981 keineswegs an Dynamik eingebüßt. Eine „Blockade“ der Auslandsnachfrage – ist also nicht festzustellen. Festzustellen ist indessen, daß dennoch der Funke nicht übergesprungen ist, die binnenwirtschaftlichen Stagnationstendenzen trotz Exportwachstums nicht überwunden werden konnten (und eine Forcierung des Exports hätte eher das Problem des Null-Summen-Spiels erneut aufgeworfen).

□ Vielfach wird die These vertreten, daß die Lohnkosten- und Abgabenbelastung der Wirtschaft so stark gestiegen sei, daß immer weniger Produktion rentabel werde. Berechnungen – etwa hinsichtlich der Reallohnposition (Sachverständigenrat) oder der Nettobelastung der Unternehmen (DIW) – zeigen, daß dies in der Tat bis Mitte der 70er Jahre nicht ausgeschlossen wer-

den kann, daß es dann aber, hinsichtlich beider Aspekte, bis Ende der 70er Jahre – etwa bis 1979 – wieder zu deutlichen Entlastungsprozessen kam, ohne daß freilich die krisenhafte Zuspitzung in den Jahren 1980/81 hätte verhindert werden können. Diese Entwicklung deutet darauf hin, daß – in binnenwirtschaftlicher Orientierung – dem Belastungsmoment nicht dieses Gewicht zukommt, das der angebotsorientierten Strategie zugrunde liegt. Die Tatsache, daß 1980/81 etwa die Reallohnposition wieder gestiegen ist, ist kein stichhaltiges Gegenargument. Denn dieser Anstieg war nicht die Folge „überzogener“ Lohnforderungen; eher wurden reale Einkommensrückgänge in Kauf genommen, die dann freilich auf die Verbrauchsentwicklung negativ durchschlugen und von daher dann erst Druck auf die Gewinnentwicklung ausübten.

□ Schließlich bleibt die Crowding-out-Problematik. Nun sind zweifelsohne die Defizite in den öffentlichen Haushalten – nachdem sie einige Jahre nach der 75er Krise deutlich reduziert wurden – gegen Ende der 70er Jahre wieder gestiegen. Offen bleibt freilich die Frage, ob sie Ursache oder Folge der labilen Wachstumsdynamik waren. Definitiv beweisbar dürfte keine der beiden Hypothesen sein. Vieles spricht indessen dafür, daß die Defizite eher Folge der Wachstumsschwäche waren. Empirische Untersuchungen zeigen nämlich, daß zwischen Defizitentwicklung und Preis- bzw. Zinsentwicklung keine definitive Korrelation herstellbar ist. Insoweit sind auch keine Crowding-out-Effekte zwingend festzumachen. Eher ist der Umkehrschluß gerechtfertigt, wonach die Rückführung der Defizite (1976/1977) eine zügige Erholung verhinderte, ihre bewußte Inkaufnahme in den folgenden Jahren diese über eine entsprechende Nachfrageexpansion eher begünstigte. Und ihre weitere Erhöhung dürfte eher als Folge denn als Ursache der labilen Wachstumsentwicklung anzusehen sein, zumal – ergänzend von der Defizitstruktur her gesehen – das Defizit gerade in der zweiten Hälfte der 70er Jahre primär durch Steuerentlastungen und nicht durch eine „überzogene“ Ausgabenexpansion geprägt war.

Alle drei Aspekte deuten auf einen gemeinsamen Befund hin: Seit Mitte der 70er Jahre wurden im Sinne einer angebotsorientierten Strategie eher „Freiräume“ für eine privatwirtschaftliche Initiative geschaffen als diese abgewürgt. Gleichwohl kam der Erholungsprozeß nicht in Gang. Dies läßt sich zweifach begründen:

□ Der gesamtwirtschaftliche Investitionsprozeß hat nicht nur „autonomen“ Charakter, sondern ist vor allem auch nachfrageinduziert. Ein Zurückbleiben der privaten Nachfrage (sei es aus partiellen Sättigungsgründen, sei es aufgrund von Reallohnseinbußen), flankiert durch ein Zurückbleiben der öffentlichen Nachfrage (sei es

des öffentlichen Verbrauchs oder der öffentlichen Investitionen) muß insoweit die private Investitionsbereitschaft negativ tangieren. Damit wird nicht bestritten, daß die strukturelle Herausforderung eine autonome Investitionsbereitschaft impliziert (Energieeinsparung und -substitution, Entwicklung neuer Produkte und Technologien etc.) und daß eine Schaffung von Freiräumen – um eben diese Bereitschaft zu stärken – hilfreich ist.

Hier hat die angebotsorientierte Strategie einen richtigen Kern; der Versuch aber, den autonomen Sektor der Investitionen mit dem gesamtwirtschaftlichen Investitionsprozeß gleichzusetzen, impliziert einen ersten Denkfehler, weil das Nachfrageelement unzulässigerweise ausgeblendet wird. Denn die Schaffung von Freiräumen (Steuervergünstigung, Lohnzurückhaltung, Drosselung von öffentlichen Ausgaben) wird nicht genutzt, wenn Nachfrageerwartungen fehlen; die Investitionsbereitschaft wird eher noch zusätzlich negativ tangiert, wenn – als Folge dieses angebotsorientierten Konzepts – die Nachfrage noch weiter zurückgeht.

□ Nun würden sich die Vertreter einer angebotsorientierten Strategie – theoretisch durchaus plausibel – gegen den Vorwurf wehren, die Nachfrage ausgeblendet zu haben. Ihrer Argumentation liegt – vereinfacht gesehen – folgende Überlegung zugrunde. Die Herbeiführung von Kostenentlastungen stärke nicht nur (in einem ersten Schritt) die autonome Investitionsbereitschaft, sondern mache auch mehr Produktion rentabel, da im Grundsatz: billiger. So komme es zu zwei Effekten – einerseits zu einem Realeinkommenseffekt, andererseits zu einem Beschäftigungseffekt –, die zusammengekommen hinreichende Nachfrage entfalten, was (in einem zweiten Schritt) auch die induzierte Investitionsbereitschaft stärke. Und gerade deshalb sei die Nachfrage – auch bei (bzw. sogar wegen) einer zurückhaltenden Lohn- oder öffentlichen Ausgabenpolitik – sichergestellt; der Aufschwungsprozeß trüge sich allein.

Hier scheint mir ein zweiter Denkfehler angesiedelt zu sein. Einmal wird eine Preisflexibilität unterstellt, die entweder nicht gegeben ist (dann bleibt der Realeinkommenseffekt aus) oder bei Kostenentlastung die Gewinnspannenerhöhung zumindest partiell wieder abbaut (dann bleibt die Investitions- bzw. Produktionsbereitschaft aus). Zum zweiten wird an den Produktionseffekt unmittelbar ein Beschäftigungseffekt geknüpft. Dabei wird aber dem Gewicht des Produktivitätspotentials – dem angesichts steigender Rationalisierungsinvestitionen eher noch zunehmende Bedeutung zukommt – zu wenig Beachtung geschenkt. Denn es ist nicht auszuschließen, daß der Produktionseffekt (wenn er überhaupt zustande kommt) durch den Produktivitätseffekt

kompensiert wird, eine Mehrbeschäftigung also ausbleibt. Der Aufschwung „läuft“ am Arbeitsmarkt vorbei; die Mehrbeschäftigung bleibt aus (oder ist zu gering). Damit entfallen die erwarteten Einkommens- und Nachfrageeffekte; die Konjunktur bleibt instabil.

Eine Analyse der Tragfähigkeit einer angebotsorientierten Strategie hat erkennbar werden lassen, daß diese nicht als gesichert angesehen werden kann. Selbst wenn man davon absieht, daß ihr bereits elementare gesellschaftspolitische Werthaltungen zugrunde liegen, wirft auch die sachliche Substanz erhebliche Probleme auf. Diese Sachproblematik könnte mit erklären, warum Anfang der 80er Jahre nicht nur ein immer offenkundiger werdendes Mißverhältnis zwischen Erwartung und Realität eingetreten ist, warum eine immer weiterreichende Vertagung der Aufschwungserwartungen unabdingbar erscheint, warum eine nennenswerte Verbesserung am Arbeitsmarkt kaum noch ernsthaft erwartet wird (sondern mehr und mehr im Bereich des „mittelfristig“ angelegten Wunschenkens verbleibt), warum nur mühsam ausgehandelte Haushaltsbeschlüsse – an sich von der Absicht getragen, das Tempo der Neuverschuldung zu drosseln – nicht zu sinkenden, sondern zu steigenden Defiziten führten. Offensichtlich werden die anstehenden Probleme nicht gelöst – ihre Lösung wird vielmehr „vertagt“; neue Fehlentwicklungen entstehen.

Folgerungen für die Politik

Daraus sind m. E. drei Folgerungen abzuleiten:

□ Die These, die angebotsorientierte Strategie sei „falsch“, ist ohne Zweifel überzogen. Diese Strategie enthält dann einen richtigen Kern, wenn sie in bestimmten Bereichen die Investitionsbereitschaft kräftigt und insoweit wichtige Voraussetzungen schafft, um den Strukturwandel mit bewältigen zu können. Sie enthält aber zwei gefährliche Elemente, wenn sie – einmal – in einen kruden Ökonomismus abgeleitet (der glaubt, gesellschaftliche Wertvorstellungen dem ökonomischen Wachstumsprozeß beliebig unterordnen zu können) und wenn sie – zum zweiten – von einer allein hinreichenden Tragfähigkeit ausgeht. Gerade letzteres verlangt eine zweifache Ergänzung.

□ Zum einen: Die angebotsorientierte Strategie bedarf unabdingbar der Ergänzung und Flankierung durch die Nachfrageorientierung. Dies gilt einmal für die Lohnpolitik. Sie darf sich nicht mittelfristig allein an dem Kriterium der Kostenentwicklung orientieren; die Wirkungskette: Reallohnminderung – Rückgang des realen Verbrauchs (mit noch keinesfalls absehbaren Multiplikatoreffekten) macht dies bereits deutlich sichtbar. Dies gilt aber auch für die Finanz- und Geldpolitik. Das Bemühen um Haushaltskonsolidierung über Ausgabenkürzung zur kon-

junkturrellen Unzeit mußte sich förmlich selbst desavouieren (neben bedenklichen allokatons- und distributionspolitischen Effekten). Insofern geht es zunehmend gar nicht mehr um die Existenz des Defizits, sondern um die Frage, ob das Defizit passiv hingenommen (Steuermindereinnahmen – Mehrausgaben für Arbeitslosigkeit) oder expansiv (Überwindung der Wachstumsschwäche durch öffentliche Investitionsprogramme) eingesetzt wird. Und die Geldpolitik wäre gefordert, eine expansive finanzpolitische Strategie so zu flankieren, daß unerwünschte Zinseffekte ausblieben.

□ Zum anderen: Es muß davon ausgegangen werden, daß eine Flankierung der angebots- durch die nachfrageorientierte Strategie zwar erwarten läßt, daß ein tragfähiger und schneller Wiederaufschwung eher erzielbar ist (als bei reiner Angebotsorientierung), daß gleichwohl die erreichbaren Wachstumsraten in Zukunft schwächer ausfallen können. Die Gefahr der Kompensation durch das bestehende Produktivitätspotential ist damit höher einzuschätzen. Angesichts der schon bestehenden Arbeitslosigkeit (unter Berücksichtigung der Stillen Reserve) sowie des absehbaren Trends der Erwerbs-

quote erscheint es nicht realistisch, eine hinreichende Lösung der Arbeitsmarktprobleme durch mehr Wachstum zu unterstellen. Insofern bedarf es auch der Ergänzung durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die über Mobilitäts- und Ausbildungs- bzw. Weiterbildungshilfen hinausweist und das Instrument der Arbeitszeitverkürzung weiter auslotet, als dies bislang erfolgt ist.

Erforderlich ist somit das Bemühen, das gesamte verfügbare Instrumentarium einzusetzen und dieses – wo erforderlich – zu ergänzen. Auch damit mag die Machbarkeit nur begrenzt erreichbar sein. Es sollte nicht der Fehler erneut gemacht werden, nicht erfüllbare Erwartungen zu wecken. Aber noch verhängnisvoller wäre der Fehler, den Glauben an Lösungskonzepte zu beschwören, die sich auf „freigesetzte Energien“ stützen – und den heute durch Fehlentwicklungen Betroffenen zu verstehen zu geben, daß sie „irgendwann“ mit einer Besserung rechnen können. Nicht übersehen werden sollte, daß auch der gesellschaftliche Konsens bislang eine wichtige Wachstums- und Stabilitätsbedingung war; es wäre verhängnisvoll, ihn – um einer nicht unproblematischen „Lehrmeinung“ willen – zu gefährden.

WACHSTUMSPOLITIK

Wo ist der Aufschwung geblieben? Konjunktur und Wachstum in der Bundesrepublik

Rolf Caspers, Duisburg

Die allgemein beklagte Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft hat das Interesse wieder auf die Zusammenhänge zwischen Konjunktur und Wachstum, zwischen Nachfrage- und Angebotsproblemen, gelenkt. Welche Bedeutung hat die Konjunktorentwicklung im Vergleich zu einem abflachenden Wachstumstrend? Dr. Rolf Caspers schlägt ein neuartiges Konzept vor, um Konjunkturzyklen und Wachstumswellen voneinander abzugrenzen.

Der Konjunkturaufschwung, den man ursprünglich für das Frühjahr 1982 erwartet hatte, verzögert sich vermutlich um ein weiteres Jahr. Man rechnet neuerdings damit, daß das reale Bruttosozialprodukt – üblicher Maßstab der gesamtwirtschaftlichen Aktivität – wiederum auf dem Niveau des Vorjahres verharrt. Für die Industrieproduktion wird sogar ein erneuter Rückgang gegenüber dem Vorjahr erwartet. Da auch für

1983 nur magere Wachstumsaussichten bestehen, wird sich wohl der Aufschwung zu höheren Wachstumsraten weiterhin verzögern. Ansätze zu einer zaghaften Konjunkturbelebung waren zwar schon im Sommer 1981 vorhanden, haben sich aber seitdem wieder verflüchtigt. Im Lichte der zwiespältigen Lage im Herbst 1982 erscheint es angebracht, die konjunkturelle Situation unter dem Blickwinkel der sogenannten „Wachstumsschwäche“ zu durchleuchten und nach Gründen für das Ausbleiben nachhaltiger Auftriebstendenzen zu suchen.

In der Bundesrepublik sind seit der Währungsreform acht Konjunkturzyklen abgelaufen, die gegenüber der

Dr. Rolf Caspers, 37, Dipl.-Volkswirt, ist Wissenschaftlicher Assistent an der Universität-GH-Duisburg, Fachgebiet Wirtschaftspolitik.