

Mehr Beschäftigung, aber wie?

Zum Jahresgutachten 1976/77 des Sachverständigenrates

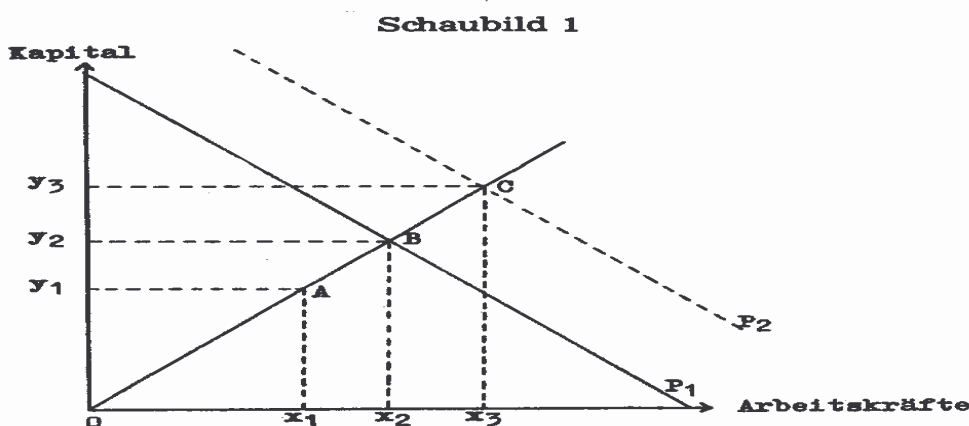
Rund 1 Million Arbeitslose in der Bundesrepublik Deutschland stellen ein Problem dar, nicht nur für Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch für die Wissenschaft und die Politik. Auf dem Arbeitsmarkt hat sich wieder — global gesehen — die Macht der Arbeitgeber — der privaten und selbstverständlich auch der öffentlichen — gegenüber den Arbeitnehmern erhöht.

Die intellektuellen Kritiker dieses Gesellschaftssystems besitzen jetzt handfestere Argumente als zu Zeiten des Booms, als sie die schlimmen Folgen der „Gesellschaft im Überfluß“ anprangern mußten, womit sie allerdings auf Unverständnis bei der Mehrheit der Bevölkerung stießen. Die Wissenschaft ist aufgerufen, dieses für die Bundesrepublik „neue“ Phänomen zu erklären, um damit auch den Politikern Ansatzpunkte zu eröffnen dafür, wie man diesem Phänomen möglichst schnell Herr werden kann.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat diesem Thema das 3. Kapitel „Konsolidierung und wachstumspolitische Vorsorge“ seines Jahresgutachtens 1976/77 gewidmet¹. Dort heißt es in Ziffer 272: „Die Aufgabe der kommenden Jahre ist, die neugewonnenen Chancen zu nutzen und möglichst rasch und dauerhaft auch wieder Vollbeschäftigung zu erreichen.“

Dieses Zitat zeigt nicht nur, daß der Sachverständigenrat die Wiedererringung der Vollbeschäftigung als Hauptziel der Wirtschaftspolitik ansieht, sondern es weist auch darauf hin, daß nach Meinung des Sachverständigenrats dieses Ziel nur mittelfristig zu erreichen ist. Eine kurzfristig ausgerichtete Globalsteuerung, deren Aufgabe darin besteht, „Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials und der Beschäftigung durch Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu mildern“ (Ziffer 303), genügt nach Auffassung des Rates dazu nicht.

Diese Auffassung läßt sich an dem folgenden S c h a u b i l d 1 schematisch deutlich machen. Mittel- und langfristig besteht die wirtschaftspolitische Aufgabe darin 0 - x_3 Arbeitskräfte zu beschäftigen, um den Punkt C zu erreichen. Kurzfristig läßt sich über das Instrumentarium der Globalsteuerung der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsgrad „nur“ von x_1 bis x_2 , als von Punkt A nach Punkt B, verbessern.

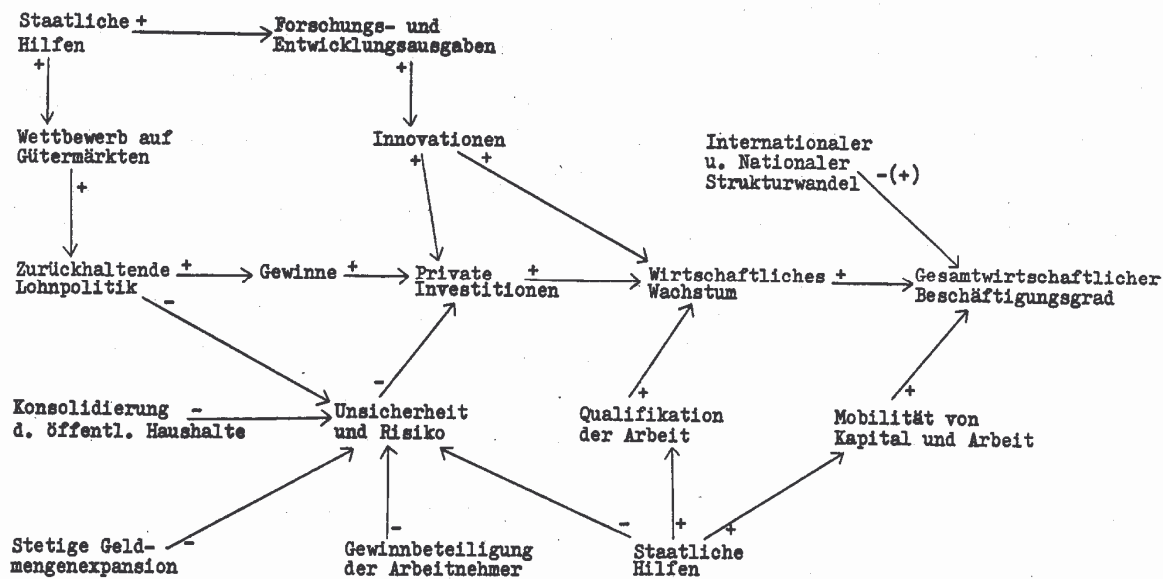


¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit zum Investieren, Jahresgutachten 1976/77, Stuttgart/Mainz 1976.

Der Rat zieht daraus die Konsequenz, ein mittelfristig angelegtes beschäftigungstheoretisches und -politisches Modell vorzulegen, das die Steuerung des gesamtwirtschaftlichen Angebots (Angebot an Realkapital und Angebot an Arbeit) in den Vordergrund der Betrachtung stellt.

Um dieses Erklärungs- und Technologie-Modell des Sachverständigenrates zu rekonstruieren, wird hier eine Methode der graphischen Darstellung verwendet, die man in der Literatur als Pfaddiagramm oder Kausaldiagramm² bezeichnet. Diese Methode ist besser als die verbale Darstellung in der Lage, die kausalen Beziehungen zwischen den Faktoren (Determinanten, Variablen) eines Modells, einer Theorie darzustellen. Darüber hinaus erleichtert ein Pfaddiagramm die Kritik eines solchen Aussagesystems bzw. macht dem Betrachter überhaupt erst deutlich, wo, an welchem Punkt Kritiker mit ihren Argumenten ansetzen.

Schaubild 2



Das Beschäftigungsmodell des Sachverständigenrates

Das vorliegende S c h a u b i l d 2 das die beschäftigungstheoretische und -politische Konzeption des Rates darstellen soll, zeigt eine Menge von Variablen, die miteinander in Beziehung stehen bzw. Effekte aufeinander ausüben. Dabei bedeutet ein Pfeil mit einem Pluszeichen (Minuszeichen), daß die Variable, die am Anfang des Pfeils steht, einen positiven (negativen) Effekt auf die Variable ausübt, die am Ende des Pfeils steht. Oder auch anders ausgedrückt: Mit einem Pfeil mit Pluszeichen werden gleichsinnige Beziehungen zwischen zwei Variablen beschrieben (je größer..., desto größer..., je geringer..., desto geringer...), während mit einem Pfeil mit Minuszeichen gegensinnige Beziehungen (je größer..., desto geringer...; je geringer..., desto größer...) symbolisiert werden.

Das S c h a u b i l d 2 macht deutlich, welche große Bedeutung nach Meinung des Sachverständigenrates die Produktion, das wirtschaftliche Wachstum, für den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrad besitzt. Daneben haben Mobilität von Kapital und Arbeit einen positiven und der Strukturwandel einen negativen und positiven Effekt auf den Beschäftigungsgrad einer Volkswirtschaft. Die Höhe des wirtschaftlichen Wachstums wiederum ist abhängig von den privaten Investitionen, darüber hinaus von den Innovationen und der Qualifikation der Arbeitskräfte. Auf die privaten Investitionen wirken positiv hohe tatsächliche bzw. erwartete Gewinne, die zusätzlich noch möglichst

² Vgl. O p p , K.-H., Methodologie der Sozialwissenschaften, rororo-Studium Bd. 91, Reinbeck 1976, S. 82 ff.

sicher und mit wenig Risiko behaftet sein müssen. Die Innovationen sind eine abhängige Variable der Höhe der Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Staatliche Hilfen schwergewichtig über eine Verbesserung der Aus-, Fort- und Weiterbildung haben einen positiven Effekt auf die Qualifikation der Arbeit und auf die Mobilität der Arbeitskräfte.

Schließlich hat nach Meinung der Sachverständigen eine zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften über die Gewinnerwartungen einen positiven Effekt auf die privaten Investitionen, während eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, eine stetige Geldmengenexpansion und eine verstärkte Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer die Unsicherheit und das Risiko vermindern, die mit dem Investieren verbunden sind. Zum Schluß ist noch auf die Hypothese des Sachverständigenrats hinzuweisen, daß mehr Wettbewerb auf den Gütermärkten zu einer zurückhaltenden Lohnpolitik der Gewerkschaften führt.

Dies ist also—in kurzen Worten — die Beschäftigungstheorie der Sachverständigen. Gleichzeitig zeigt das *Schaubild 2* aber auch den wirtschafts- und ordnungspolitischen Standort des Sachverständigenrates. Denn die aufgeführten Variablen sind für die Beschäftigungstheorie *Erklärungsvariable*, für die Beschäftigungspolitik *Instrumentvariable*. Die Förderung der privaten Investitionen steht im Mittelpunkt. Eine gezielte staatliche Strukturpolitik findet nicht statt im Konzept des Rates, was graphisch dadurch zum Ausdruck kommt, daß kein Pfeil zu den Variablen „Internationaler und nationaler Strukturwandel“ führt. Der Staat greift nur ein, indem er die Innovations- und Investitionsunsicherheiten und -risiken der Unternehmen vermindert und Hilfestellung zur Erhöhung der Qualifikation und Mobilität der Arbeitskräfte gibt. Darüber hinaus schafft der Staat über seine Wettbewerbs-, Finanz- und Geldpolitik einen („günstigen“) Rahmen, den die Privaten nach Meinung der Sachverständigen für zukunftsgerichtete langfristige Investitionen brauchen.

Möglichkeiten der Kritik

Es gibt mehrere Möglichkeiten, dieses Aussagengebäude des Sachverständigenrates zu kritisieren. Man kann den Sachverständigen z. B. vorwerfen, daß

1. ihre Hypothesen nicht der Realität entsprechen, also falsch sind,
2. die Randbedingungen der Hypothesen nicht gegeben sind bzw. auch nicht geschaffen werden können,
3. das Gegebenesein bestimmter aufgeführter Randbedingungen gar nicht wünschenswert ist bzw. in Konflikt mit anderen, höher bewerteten Zielsetzungen steht,
4. das Modell weder theoretisch noch normativ-politisch vollständig ist.

Wendet man diesen Katalog möglicher Kritikpunkte auf das Ziel der Vollbeschäftigung selbst an, so ist wohl hier ein Konsens darüber zu konstatieren, daß dieses Ziel wichtig genug ist, um Maßnahmen zu seiner Erringung zu ergreifen. Einigkeit besteht auch darüber, daß dieses Ziel nicht so zu explizieren ist, daß jeder einen Anspruch darauf hat, den einmal gewählten Arbeitsplatz auf immer zu behalten. Daraus folgt dann selbstverständlich, daß man eine Wirtschaft vollbeschäftigt nennt, auch wenn eine „bestimmte“ Quote an Sucharbeitslosigkeit vorhanden ist. Wie hoch diese Quote der Sucharbeitslosigkeit im Einzelfall sein kann, ist kaum allgemeinverbindlich zu qualifizieren. Sie ist aber sicherlich kleiner als die heute herrschende Arbeitslosenquote von rd. 4 vH.

Differenzen gibt es aber schon bei der Diskussion der Variablen, die gemäß *Schaubild 2* den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrad direkt bestimmen. Daß sie irgendeinen Einfluß haben, wird jeder zugeben. Aber wie ist die Gewichtung der drei Variablen? Ist der Strukturwandel tatsächlich in der Regel beschäftigungsneutral, wie es der Sachverständigenrat in Ziffer 289 behauptet? Schließt man sich dieser Meinung des Rates an, so kann man — auch unter der beschäftigungspolitischen Zielsetzung — den Strukturwandel getrost den Markttendenzen überlassen. Ist man aber

nicht dieser Meinung, so wird man hier, wenn man dem Vollbeschäftigungsziel die Priorität einräumt, Maßnahmen fordern, die den Strukturwandel verhindern bzw. ihn beschäftigungsneutral machen³. Welche dieser Hypothesen aber die richtige ist, ist schwierig zu entscheiden: die „Tatsachen“ in der Bundesrepublik für die Vergangenheit bestätigen eher die Hypothese des Sachverständigenrates was selbstverständlich nicht ausschließt, daß sie sich in der Zukunft als falsch erweisen kann.

Neben die theoretisch-empirische Kritik an diesen Hypothesen der Sachverständigen tritt eine Kritik, die eine Politik, die die Randbedingung der Hypothese „je höher die Wachstumsrate, desto höher der Beschäftigungsgrad“ schaffen will, aus normativen Überlegungen ablehnt. Die negativen Folgen des Wachstums werden als so schwergewichtig angesehen, daß eine Forcierung der Wachstumsrate als beschäftigungspolitisches Mittel nicht in Frage kommt⁴. Damit ist dann auch die Auseinandersetzung mit den weiteren Bestandteilen des vorliegenden Beschäftigungsmodells hinfällig. Wer dieser Meinung ist, muß sich allerdings — will er Vollbeschäftigung — die Frage gefallen lassen, welche Alternative er zum Konzept der Sachverständigen vorschlägt. Diese Alternative wird jetzt häufig in einer „systematischen Verknappung des Gesamtangebots an Arbeitszeit“ gesehen. Da aber eine solche Politik mit vielen Fragezeichen⁵ zu versehen ist, soll hier nicht näher darauf eingegangen werden.

Fahren wir mit der kritischen Prüfung des Beschäftigungsmodells der Sachverständigen fort, so kommen wir zu den Variablen „Private Investitionen“, „Innovationen“ und „Qualifikation der Arbeit“, die gemäß S c h a u b i l d 2 einen positiven Effekt auf das wirtschaftliche Wachstum ausüben. Von diesen Variablen sind sicherlich die privaten Investitionen die wichtigste, zumal Neuinvestitionen häufig von Produkt- und Prozeßinnovationen begleitet sind und die Variable „Qualifikation der Arbeit“ als eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für wirtschaftliches Wachstum allgemein anerkannt ist.

Investitionen und Beschäftigung

Was ist aber von dem Argument zu halten, daß die Erhöhung der Menge und der Qualität des Kapitalstocks zwar die Wachstumsrate des Sozialprodukts positiv beeinflussen mag, daß aber dieses höhere Sozialprodukt mit immer weniger Arbeitskräften produziert wird?

Daran ist sicherlich richtig, daß dort, wo Rationalisierungsinvestitionen stattfinden, Arbeitsplätze wegfallen können. Diesem beschäftigungsmindernden Effekt steht aber ein beschäftigungsvermehrender Effekt dort gegenüber, wo die neuen Maschinen gebaut werden (Erweiterungsinvestitionen). Der Streit kann also hier nur darum gehen, welcher Effekt in Zukunft der stärkere sein wird. Dieser Ausgleich wird also um so reibungsloser vonstatten gehen, je mobiler die Faktoren Arbeit und Kapital sind.

Das Gespenst der „technologischen“ Arbeitslosigkeit ist seit Beginn der industriellen Revolution immer wieder beschworen worden. Warum sollte die technologische Arbeitslosigkeit in der Zukunft eine größere Rolle spielen als in der Vergangenheit?

³ Vgl. DGB (Hrsg.), Gefahr einer weiterhin anhaltenden Dauerarbeitslosigkeit, in: Wirtschaftspolitische Informationen, Nr. 1/1977.

⁴ Vgl. V i l m a r , F., Systematische Verknappung des Arbeitskraft-Angebots, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 1/1977, S. 23 ff.

⁵ Der DGB umschreibt diesen Tatbestand in dem in Fußnote 3 zitierten Beitrag folgendermaßen: „Intern müssen diese Maßnahmen jedoch noch auf ihre gewerkschaftspolitische Durchsetzbarkeit, ihre beschäftigungsmäßige Effektivität, ihre Finanzierbarkeit oder ihren Zeithorizont der Verwirklichung genau überdacht und diskutiert werden.“

Die Antwort auf diese Frage liegt natürlich darin, ob in Zukunft die Randbedingungen für eine — auch unter dem beschäftigungspolitischen Aspekt — zufriedenstellende Investitionstätigkeit der privaten Unternehmen gegeben sind. Diese Randbedingungen sind gemäß dem Modell der Sachverständigen: eine angemessene zukünftige Gewinnentwicklung der Unternehmen, genügend Innovationen und ein nicht zu hohes Investitionsrisiko, d. h. die erwarteten Gewinne müssen relativ sicher sein. Daß die Sachverständigen selbst unsicher darüber sind, ob diese Randbedingungen auch tatsächlich vorhanden sein werden, zeigt sich darin, daß hier der Staat und die Tarifpartner nach ihrer Meinung „nachhelfen“ sollen. Wettbewerbspolitik, Finanzpolitik, Geldpolitik, zurückhaltende Lohnpolitik und staatliche Subventionen bzw. Steuervergünstigungen sollen dazu beitragen, daß die Innovations- und Investitionsrisiken für die Investoren tragbar erscheinen.

Dieses Programm kann selbstverständlich als Umverteilungsprogramm zugunsten der Unternehmensgewinne kritisiert werden⁶. Wenn aber die Theorie des Sachverständigenrates richtig ist, muß man offensichtlich diese Umverteilung zugunsten der Unternehmen hinnehmen im Hinblick auf das Ziel der Vollbeschäftigung. Vollbeschäftigung auf Dauer und weitere Umverteilung zuungunsten der Gewinne sind danach nicht miteinander zu vereinbaren, es sei denn, daß die Arbeitnehmer selbst „Kapitalisten“ werden, um somit an erhöhten Gewinnen zu profitieren.

Investitionschancen in der Zukunft

Ist aber die Theorie der Sachverständigen richtig? Werden die privaten Unternehmer überhaupt, auch wenn vom Staat die Chancen wieder verbessert werden, zukünftig höhere Gewinne zu machen, mehr investieren? Nehmen die Investitionschancen ab? Mehr Produktion muß auch verkauft werden können. Ist diese Mehr-Nachfrage in der Zukunft überhaupt vorhanden?

Diese Fragen, die über das Modell des Sachverständigenrats hinausgehen, werden heute häufig verneint. Bei vielen — vor allem natürlich Marxisten — mag hier der Wunsch der Vater des Gedankens sein. Doch auch für Befürworter unseres Systems lohnt es sich sicher einmal über diese Fragen nachzudenken.

Vor etwa 40 Jahren schrieb J. A. S c h u m p e t e r zu diesem Thema: „Die Hauptgründe für die (damals genau wie heute von vielen aufgestellte) Behauptung, daß die Chancen für Privat-Unternehmung und -Investition schwinden, sind folgende: Sättigung, Bevölkerung, neue Gebiete, technische Möglichkeiten und der Umstand, daß viele vorhandene Investitionsmöglichkeiten eher in die Sphäre der öffentlichen als der privaten Investition gehören.“⁷ Damals gilt wie heute: Sättigungsgrenzen sind nicht national, auf gar keinen Fall aber international sichtbar. Es sei denn, solche Sättigungsgrenzen werden von einem („wohlwollenden“) Diktator festgelegt, dessen Rolle auch manche „progressive“ Ökonomen so gerne spielen wollen.

Auch heute werden Bevölkerungsprognosen abgegeben, die für das Jahr X den Deutschen das Aussterben prophezeien. Daraus wird nun gefolgert, daß die Nachfrage und damit die Investitionschancen zurückgehen werden. Abgesehen davon, daß solche Prognosen es an sich haben, morgen schon überholt zu sein, enthält die Schlußfolgerung einen schwerwiegenden Mangel: die dahinterstehende Hypothese „Je größer die Bevölkerung, desto größer die Nachfrage“, ist schlicht falsch. Wäre sie richtig, so wären Entwicklungsländer wie Indien oder Pakistan diejenigen, die die größte Nachfrage entwickeln würden. Jeder Ökonomiestudent des 1. Semesters weiß, daß man strikt unterscheiden muß zwischen Bedürfnissen und effektiver Nachfrage.

⁶ Vgl. „Umverteilungsprogramm statt Beschäftigungsprogramm. Zum Jahresgutachten des Sachverständigenrates“, in: WSI-Mitteilungen, Heft 1/1977, S. 1 ff.

⁷ S c h u m p e t e r, J. A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 1972, S. 185.

Das Stichwort „Neue Gebiete“ wies zu Zeiten S c h u m p e t e r s darauf hin, daß die Zeit der Entdeckung neuer Länder zu Ende war. Die weißen Flecke waren von den Landkarten verschwunden. Ganz allgemein stellt sich hier — auch heute — das Problem, ob es in Zukunft überhaupt neue Märkte für die mit Hilfe der Neuinvestitionen produzierten Güter geben kann. Hier läßt sich die Variable „Bedürfnisse“ anknüpfen:

Es besteht gar keine Frage, daß es genügend potentielle Märkte für neue Produkte und neue Produktionsverfahren aus der Bundesrepublik gibt. Warum sollte die Handelsintensität zwischen den westlichen Industrienationen schon ihren Höhepunkt erreicht bzw. sogar überschritten haben? Der sogenannte Ostblock ist ein noch weitgehend unerschlossener Markt, nicht zu vergessen aber die praktisch unbegrenzten Möglichkeiten in den Entwicklungsländern. Ein Fragezeichen muß hier allerdings angebracht werden: Potentielle Märkte gibt es — wie skizziert — genug, nur muß der Marktzugang auch frei sein, damit sie auch faktisch genutzt werden können. Diese Bedingung wäre dann nicht gegeben, wenn aus politischen Gründen die Grenzen geschlossen würden bzw. die politischen Investitionsrisiken zu groß wären.

Wie steht es aber in Zukunft mit den Erfindungen (inventions) und Neuerungen (innovations), die ja in der Vergangenheit der eigentliche Motor der „schöpferischen Zerstörung“ (S c h u m p e t e r) in den sogenannten kapitalistischen Ländern gewesen waren. Damals war und heute ist die Auffassung weit verbreitet „daß der große Schritt im technischen Fortschritt gemacht ist und daß nur kleinere Verbesserungen übrig bleiben“⁸. Daß der Staat einen Teil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben der privaten Unternehmen übernehmen soll, deutet darauf hin, daß auch die Sachverständigen mit diesen Gedanken spielen.

Das, was dazu S c h u m p e t e r damals gesagt hat, gilt auch heute noch: „Technische Möglichkeiten sind ein unerforschtes Meer ... Aus der Tatsache, daß einige von ihnen vor anderen genutzt worden sind, kann nicht gefolgert werden, daß die erste produktiver als die späteren waren. Und jene, die noch im Schoße der Götter ruhen, können mehr oder weniger produktiv sein als alle, welche bislang in den Bereich unserer Betrachtung gekommen sind.“⁹

Welche Möglichkeiten technischen Fortschritts aber im „Schoße der Götter ruhen“, kann heute niemand voraussehen: „Wenn es so etwas wie ein wachsendes menschliches Wissen gibt, dann können wir nicht heute das vorwegnehmen, was wir erst morgen wissen werden.“¹⁰

Staat und private Investitionen

Es bleibt das Argument, daß es in Zukunft zwar möglicherweise genügend Nachfrage gebe, daß aber diese Nachfrage sich auf Güter richte, die der Staat und nicht die Privaten produzieren. Also, so lautet die Schlußfolgerung, muß der Staat und nicht die Privaten mehr investieren. Als Beispiele dafür können dienen die Bereiche Bildung, Gesundheit, Sport, Verkehr, Energie.

Ohne hier die gesamte Privatisierungsdebatte aufrollen zu müssen, wird man doch sagen können, ohne daß man auf allzustarken Widerspruch stößt daß die Privaten auch in den Bereichen investieren würden, in denen heute der Staat das Angebotsmonopol hat. Daß die Privaten dies nicht bzw. in noch geringem Maße tun, liegt doch wohl in erster Linie daran, daß man sie aus ideologisch-politischen Gründen nicht in diesen Bereichen investieren läßt.

⁸ Ebenda, S. 192.

⁹ Ebenda, S. 193.

¹⁰ P o p p e r , K. R., Das Elend des Historizismus, Tübingen 1965, S. XII.

Damit ist die Frage, ob aus systemimmanenten Gründen die Investitionschancen für private Investoren immer kleiner werden, mit einem Nein zu beantworten. Die Hindernisse für den Investitionsprozeß liegen — wie es der Ökonom ausdrückt — im politischen Datenkranz.

In einem System, das sich marktwirtschaftlich nennt, geht die beschäftigungstheoretische und -politische Konzeption des Sachverständigenrats konform mit der herrschenden Lehre in der Ökonomie, mit dem herrschenden Paradigma, um ein modernes Wort zu gebrauchen. Zwar hat diese Theorie sicherlich genügend schwache Punkte: so sind manche ihrer Hypothesen überhaupt nicht oder nur wenig empirisch überprüft. Man kennt also nicht ihren Wahrheitsgehalt. Aber allein dadurch, daß man sie „neoklassisch“ nennt¹¹, widerlegt man sie nicht. Eine theoretische Alternative, die zudem noch besser empirisch getestet und sich auch noch bewährt hat, ist nicht in Sicht.

Eine denkbare (politische) Alternative gäbe es allerdings: Abschaffung des marktwirtschaftlichen Systems. Aber das will wohl keine der relevanten sozialen und politischen Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland¹².

¹¹ Vgl. „Umverteilungsprogramm . . .“, a.a.O., S. 2.

¹² Dies wird z.B. deutlich in dem Gutachten „Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland“, das Wissenschaftler und Vertreter der Tarifpartner erstellt haben und Ende 1976 der Bundesregierung übergeben wurde.

Mehr Beschäftigung, aber wie?