ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Walter, Norbert

Working Paper — Digitized Version

Die deutsche Wirtschaft an der Schwelle der achtziger Jahre

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 66

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Walter, Norbert (1980) : Die deutsche Wirtschaft an der Schwelle der achtziger Jahre, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 66, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/48032

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

KIEL DISCUSSION PAPERS

66

Die deutsche Wirtschaft an der Schwelle der achtziger Jahre

Norbert Walter

Zur Konjunkturlage in der Bundesrepublik Deutschland

Gerhard Fels

Zum Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland

Ernst-Jürgen Horn

Perspektiven der Produktivitätsentwicklung in den achtziger Jahren

Klaus-Dieter Schmidt

Beschäftigungschancen im tertiären Sektor

Frank Wolter

Zur Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaften

Ag 1387 80 Weltwirtsch Kiel

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL · FEBRUAR 1980

ISSN 0455-0420

Inhaltsverzeichnis

Seite

Professor Dr. Norbert Walter
Zur Konjunkturlage in der Bundesrepublik Deutschland 3

Professor Dr. Gerhard Fels
Zum Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland. 6

Dr. Ernst-Jürgen Horn
Perspektiven der Produktivitätsentwicklung in den achtziger Jahren . . 13

Klaus-Dieter Schmidt
Beschäftigungschancen im tertiären Sektor 19

Dr. Frank Wolter
Zur Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaften 25

Beiträge zu einer Vortragsveranstaltung der Gesellschaft zur Förderung des Instituts für Weltwirtschaft in Hannover am 7. Dezember 1979.

Norbert Walter

Zur Konjunkturlage in der Bundesrepublik Deutschland

1. Ein ungewohnt kontroverser Prognoseherbst ist vorüber. Er war gekennzeichnet von ungebrochenem Konjunkturoptimismus der wirtschaftspolitischen Instanzen, die einen Anstieg des realen Sozialprodukts um 3, z. T. um 3 bis 3,5 vH im Jahr 1980 für wahrscheinlich hielten. Die Prognose der Mehrheit der Wirtschaftsforschungsinstitute in der Gemeinschaftsdiagnose von 2,5 vH reflektierte verhaltene Zuversicht, die Vorausschau des Instituts für Weltwirtschaft mit 1,5 vH Sozialproduktzuwachs Skepsis.

Während die optimistische Einschätzung der konjunkturellen Aussichten durch die wirtschaftspolitisch Verantwortlichen, die ein Einschwenken auf einen mittelfristigen Wachstumspfad, d.h. eine "Normalisierung" voraussahen, zu dem sehr günstigen Konjunkturklima in der Bundesrepublik paßte, fügte sich die skeptischere Kieler Position eher in die sich zunehmend verdüsternden internationalen Konjunkturprognosen. Lediglich in der Bundesrepublik blieb die konjunkturelle Zuversicht bis zur Jahreswende trotz Ölpreisbelastung und restriktiver Geldpolitik nahezu ungetrübt; die Kieler Prognose erschien und erscheint angesichts der aktuellen Lage und der Stimmung in der Wirtschaft als übertrieben pessimistisch.

2. Die Rolle des pessimistischen Außenseiters ist für die Kieler Konjunkturforscher ungewohnt. So "beteiligten" sie sich etwa im Herbst 1974 - vor der bisher schärfsten Nachkriegsrezession - an der "Konsensusprognose": 1975 sollte sich danach das Sozialprodukt um 2,5 vH erhöhen. Überlegungen, die gemäß einem einfachen monetaristischen Ansatz für die Industrieländer insgesamt einen leichten Rückgang der Produktion und für die Bundesrepublik eine Stagnation der Inlandsnachfrage erwarten ließen, wurden nicht berücksichtigt, schien doch dieser Ansatz den komplexen Zusammenhängen in der Wirklichkeit nicht gerecht zu werden. Rückblickend ist festzustellen, daß der einfache monetaristische Ansatz recht treffsicher war. Das Sozialprodukt der Industrieländer ging um rd. 1,5 vH zurück, die Inlandsnachfrage der Bundesrepublik Deutschland stagnierte[1].

3. Früher als andere, nämlich bereits im September 1975, prognostizierte das Kieler Institut einen Konjunkturaufschwung für 1976. Die als übermäßig optimistisch eingeschätzte Kieler Prognose erwies sich im nachhinein als zu vorsichtig. Der tatsächliche Produktionsanstieg betrug 5,1 vH statt der prognostizierten 4 vH.

Für 1977 ging das Institut für Weltwirtschaft von einer Fortsetzung des Aufschwungs aus. Zu viel Schwung schien die Wirtschaft zu haben, als daß aufgrund der geld- und

---

[1] Vgl. hierzu Dietmar Gebert, Dean Spinanger, Norbert Walter, "Die konjunkturelle und währungspolitische Lage der westlichen Industrieländer zur Jahreswende 1974/75". Die Weltwirtschaft, Tübingen 1974, H. 2, Ziff. 22 u. 23 sowie die dazugehörigen Fußnoten.

finanzpolitischen Bremspolitik des Jahres 1976 die Aufwärtsbewegung gefährdet sein könnte. Wiederum nahmen die Kieler Konjunkturforscher die Vorwarnung des monetären Ansatzes - wie sie meinten, aus guten Gründen - nicht ernst. Die 5 vH-Prognose für den Anstieg des realen Sozialprodukts im Jahre 1977 war eine echte Fehlprognose. Tatsächlich stieg das Sozialprodukt um 2,5 vH. Diese Zahl verdeckt eine Stagnation, die drei Quartale lang anhielt.

Auch die Prognosen für 1978 und 1979 galten - jeweils im Herbst des Vorjahres erstellt - in der Öffentlichkeit als zu optimistisch. Beide erwiesen sich als Treffer. In beiden Fällen war Kiel Vorreiter und hatte in vielen Gremien und in der Öffentlichkeit die Argumente für eine Revision der zu pessimistischen Erwartungen vorgetragen.

4. Angesichts des günstigen Konjunkturklimas erscheint vielen ein Abschwung heute ebenso unwahrscheinlich wie er ihnen 1973/74 und 1976 erschien. Der Konsensus für eine Fortsetzung der günstigen Konjunkturentwicklung half freilich, weder die Rezession 1975 noch die Stagnation des Jahres 1977 zu verhindern.

Prognosen mit Hilfe des Kieler ökonometrischen Modells (ein weitgehend keynesianisch konzipiertes Modell) und mit Hilfe eines monetären Ansatzes ergaben für 1980 ein Nullwachstum des realen Sozialprodukts bzw. der realen Inlandsausgaben im Vorjahresvergleich[1]. Wiederum glauben die Kieler Konjunkturforscher, gute Gründe dafür zu haben, daß es besser kommt. Der hohe Auftragsbestand in der Bauwirtschaft, die relativ günstige Investitionsneigung und die Erwartung, daß die Lohnabschlüsse 1980 weniger exzessiv ausfallen als 1974, werden als Faktoren angesehen, die das Ergebnis günstig beeinflussen. Auch die Ankündigung einer erheblichen Steuersenkung für 1981 dürfte hilfreich sein und die Konsumneigung 1980 stabilisieren. Dies zusammengenommen wird wohl einen Anstieg des Sozialprodukts um 1,5 vH im Jahre 1980 zulassen. Da der Überhang am Jahresende 1979 schon 1,5 vH beträgt, impliziert dies die Vorstellung einer Stagnation im Verlauf von 1980.

5. Die Risiken für diese Prognose, die nach unserer Einschätzung eher als optimistisch gelten muß, sind vor allem im Bereich der Außenwirtschaft zu suchen:

- Erstmals wird international gleichzeitig einer straffen Antiinflationspolitik eindeutige Priorität eingeräumt. Einer Politik der schrittweisen Reduzierung der Preissteigerungsraten durch eine angekündigte, allmähliche Restriktionspolitik, dem Gradualismus, schwören mehr und mehr Regierungen und Zentralbanken ab. Der Strategie des "big bang" - einer Radikalkur -, einem Brechen der Inflationsmentalität durch eine scharfe Restriktionspolitk, auch unter Hinnahme rezessiver Folgen, neigen immer mehr Länder zu. Nicht nur die Bundesrepublik Deutschland, auch die Vereinigten Staaten und Großbritannien sowie eine Reihe von Mitgliedsländern des EWS verfolgen eine solche Strategie.

---

[1] Vgl. dazu Alfred Boss, Günter Flemig, Enno Langfeldt, Peter Trapp, Norbert Walter, "Bundesrepublik Deutschland: Vor einer Stabilisierungsrezession". Die Weltwirtschaft, Tübingen 1979, H. 2, Schaubild 1, S. 20.

- Die politischen Risiken im Zusammenhang mit der Ölversorgung haben sich weiter erhöht. War bisher die Monopolposition lediglich im Zusammenhang mit dem israelisch-arabischen Konflikt genutzt worden, so sind mit dem Hinzukommen religiöser Momente die Aussichten noch unsicherer geworden. Die Berechenbarkeit des Verhaltens der OPEC-Länder ist weiter vermindert.

- Die Gleichzeitigkeit der rezessiven Tendenzen im Jahre 1980 dürfte den protektionistischen Tendenzen in den Industrieländern neue Nahrung geben. Die Gefahr ist groß, daß der Welthandel von dieser Seite ernsthaft gefährdet wird. Gefahren drohen nicht zuerst von direkten, offenen Protektionsmaßnahmen; vielmehr werden die nichttarifären Handelshemmnisse verstärkt genutzt werden. Die EG und die Vereinigten Staaten könnten Ausgangspunkte solcher Praktiken sein; Schaden dürften Japan und die Newly Industrialized Countries nehmen, letztlich freilich die Weltwirtschaft. In die gleiche Richtung wirken Handelshemmnisse, die aus der politischen Konfrontation zwischen Ost und West als Folge der sowjetischen Intervention in Afghanistan resultieren.

6. Jedoch existieren auch nationale Risiken, die dafür sorgen können, daß aus der Minirezession 1980 eine ernstere und lange Rezession wird:

- Es ist nicht sicher, daß die Lohnabschlüsse für 1980 so ausfallen werden, daß auch im Fall einer relativ ungünstigen Konjunkturentwicklung eine Gewinnkompression vermieden wird. Steigt aber der Lohnkostendruck, so würde die Grundlage für eine Konjunktur- und Beschäftigungsbesserung in den Jahren danach, das Fortbestehen der günstigen Investitionsneigung nämlich, untergraben. Lohnabschlüsse, die der gegenwärtigen Unsicherheit entsprechen, müßten bei 3 bis 4 vH liegen, mit der Möglichkeit der Nachbesserung für den Fall, daß die Gewinne dies zulassen. Wie wenig wahrscheinlich solche vorsichtigen Abschlüsse sind, läßt sich aus der Höhe der gewerkschaftlichen Forderungen und dem Ausmaß der ersten Arbeitgeberangebote bereits ablesen. Daß Gewerkschaften solche Raten akzeptieren, kann aus heutiger Sicht als unwahrscheinlich angesehen werden. Es besteht auch kaum Hoffnung, daß Unternehmen solche Tarifverträge, auch unter Inkaufnahme von Streiks, ansteuern würden.

- Es ist wahrscheinlich, daß die Bundesbank nach den erneuten Preisimpulsen von der Rohstoffseite, den weltpolitisch angefachten Ausgabeerhöhungen des Staates und den überhöhten Lohnforderungen ihren Restriktionskurs fortsetzt. Zwar läßt das neue Geldmengenziel Raum für eine leichte Lockerung der Politik des überaus knappen Geldes, die seit dem Frühjahr 1979 betrieben wird. Das sehr breite Zielband läßt aber auch eine Fortsetzung der Restriktionspolitik zu. Zu einer Lockerung dürfte es erst kommen, wenn rezessive Tendenzen klar erkennbar geworden sind, bzw. wenn Devisenzuflüsse aus dem EWS geldpolitische Intentionen durchkreuzen, bzw. eine starke reale Aufwertung der D-Mark eintritt. Daraus resultierende Impulse auf die wirtschaftliche Aktivität werden ebenso wie die wahrscheinlichen Aufstockungen der Ausgaben für militärische Zwecke und für die Entwicklungshilfe kaum mehr im Jahre 1980 wirksam.

Gerhard Fels

Zum Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland

1. Die Entwicklung der deutschen Wirtschaft in den siebziger Jahren lehrt, daß der Strukturwandel Schwierigkeiten bereiten kann. Viele Wirtschaftszweige mußten erfahren, daß der Wirtschaftseinbruch von 1975 mehr war als nur ein vorübergehender Stillstand der Konjunktur. Manche Branchen haben sich bis heute nicht davon erholt, werden sich möglicherweise gar nicht mehr erholen. Große Teile der Wirtschaft haben in den letzten Jahren jedoch die Herausforderung, vor die sie der Strukturwandel stellte, meistern können. Die kräftige Investitionskonjunktur, die sich seit dem Jahre 1978 herausgebildet hat, ist ein Zeugnis dafür. Diese Investitionsdynamik hat einen soliden Kern in dem hohen Anteil der sogenannten autonomen Investitionen. Das sind die Investitionen, die dazu dienen, neue Produktionsverfahren zu entwickeln und anzuwenden, neue Produkte auf den Markt zu bringen und neue Märkte zu erschließen. In diesen autonomen Investitionen kommt zum Ausdruck, daß die Unternehmen für die Aufgaben, die ihnen der Strukturwandel stellte, eine Lösung gefunden haben. Freilich war dieser Strukturwandel mit einer deutlichen Verschiebung unserer sektoralen Wirtschaftsstruktur verbunden.

2. Daß sich der Strukturwandel nunmehr von seiner positiven Seite zeigt, hat auch für einen kräftigeren Auftrieb bei der Beschäftigung gesorgt. Im Herbst 1979 waren fast 400 000 Arbeitnehmer mehr beschäftigt als im Herbst 1978 und 600 000 mehr als im Herbst 1977. Beteiligt an diesem Beschäftigungsanstieg war jedoch nicht die Industrie; im Verarbeitenden Gewerbe, das die Industrie und das produzierende Handwerk umfaßt, ist 1979 die Anzahl der Erwerbstätigen nicht größer als 1976 und kleiner als in allen Jahren davor. Erhöht hat sich die Beschäftigung dagegen besonders in den Dienstleistungsunternehmen; dazu zählen neben Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung die Kreditinstitute, die Versicherungsunternehmen, das Gaststätten- und Hotelgewerbe, Bildung, Kunst und Publizistik sowie das Gesundheitswesen. Allein in diesen Bereichen wurden 1979: 150 000 mehr Erwerbstätige gezählt als 1978 und 250 000 mehr als 1977. Die Bundesrepublik scheint sich auf dem Weg zur Dienstleistungsgesellschaft zu befinden. Daneben haben in den beiden letzten Jahren das Baugewerbe (90 000) und auch wieder der Staat (110 000) mehr Arbeitskräfte eingestellt. Die Befürchtung, daß es vor allem der Staat sein könnte, von dem die Tendenz zur Dienstleistungsgesellschaft ausgeht, hat sich in jüngster Zeit nicht bestätigt. In den privaten Dienstleistungsunternehmen haben während der beiden vergangenen Jahre zweieinhalbmal mehr Personen zusätzlich eine Beschäftigung gefunden als beim Staat[1].

---

[1] Zur Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor vgl. S. 19 ff.

3. Die neue Richtung des Wirtschaftswachstums, die die Verschiebung in der sektoralen Beschäftigungsstruktur hervorgebracht hat, war schon in den frühen siebziger Jahren angelegt. Im Jahre 1970 stammten 52 vH des Bruttoinlandsprodukts aus der gewerblichen Warenproduktion - neben Verarbeitendem Gewerbe, Bergbau, Energie und Bauwirtschaft - und 44 vH aus dem Dienstleistungssektor; der Rest war Landwirtschaft. Bis zum Jahre 1978 ist der Anteil der Warenproduktion auf 48 vH zurückgefallen, der Anteil des Dienstleistungssektors ist dagegen auf fast 50 vH gestiegen. Die Warenproduktion hat im Jahre 1975 wieder etwas an Boden gewonnen; sowohl die Industrieproduktion als auch das Bauvolumen nahmen kräftiger zu als das Bruttoinlandsprodukt. An der deutlichen Verschiebung der Wirtschaftsstruktur zum Dienstleistungssektor hin ändert das jedoch nichts. Die Anteilswerte, die für 1980 zu erwarten sind, dürften ziemlich nahe bei denen liegen, die das Institut für Weltwirtschaft 1971 in einer Strukturprognose für das Jahr 1980 vorausgeschätzt hatte[1]. Diese Prognose war zunächst außerordentlich umstritten, implizierte sie doch, daß der Industrieanteil - anders als in den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten - zurückgehen werde. Offenbar konnten sich viele Kritiker ein weniger industrieorientiertes Wachstum nur schwer vorstellen. Die Wachstumsschwäche und die Beschäftigungsverluste, mit denen diese Verschiebung verbunden war, kennzeichnen allerdings die wirtschaftlichen Probleme der siebziger Jahre. Inzwischen scheint die Volkswirtschaft jedoch mit dem neuen Wachstumsmuster ganz gut zurechtzukommen.

4. Eine Reihe von Industriebranchen zählt auch in Zukunft sicher zu den Wachstumsbranchen. Vor allem die Hersteller von Investitionsgütern - Elektrotechnische Investitionsgüter, Datenverarbeitung, Maschinenbau, schwere Fahrzeuge etc. - haben sich nach der Investitionsschwäche der siebziger Jahre kräftig erholt. Auch die Automobilindustrie muß man weiterhin zu den Wachstumsbranchen zählen; die Abschwächung der jüngsten Zeit dürfte vorübergehend sein. Strukturelle Schwachstellen zeigen sich dagegen in der Unterhaltungselektronik und auch in vielen Bereichen der Grundstoffindustrie und der Verbrauchsgüterindustrien, die sich teilweise nur hinter dem Schutzwall wettbewerbsbeschränkender Interventionen behaupten können. Der Strukturwandel innerhalb der Industrie wird weitergehen in Richtung auf den Investitionsgüterbereich. Die Aufgaben der Zukunft erfordern mehr - und nicht weniger - Investitionen, die ja überwiegend von der Industrie erstellt werden müssen. Das gilt vor allem für die Güter, die zur Anpassung an das teure Öl benötigt werden, aber auch für die Güter, die im Zuge einer weiteren Integration der Entwicklungsländer in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung gefragt sein werden. Die Industrie dürfte deshalb gute Chancen haben, ihren derzeitigen Platz in der Wirtschaft zu behaupten und sogar auszubauen. Daß die Industrie in den siebziger Jahren so stark an Boden verloren hat, war in hohem Maße eine Folge der Anpassungsschwierigkeiten, die ein veränderter Wechselkurs, ein vermehrtes Angebot aus Niedriglohnländern und ein zu hohes inländisches Kostenniveau hervorgerufen hatten. Die Lohnpolitik der beiden letzten Jahre hat beim Kostenniveau eine, wenn auch nicht allzu große, Entlastung ermöglicht. Der Staat hat durch angebotspolitische Maßnahmen das Investieren erleichtert. Die Unternehmen wurden dadurch besser in die Lage versetzt, die Investitionschancen zu nutzen, die der Strukturwandel bietet.

---

[1] Gerhard Fels, Klaus-Werner Schatz, Frank Wolter, "Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 106, Tübingen 1971 I, S. 240-278.

5. Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre ist ein Lehrstück dafür, daß es einer dirigistischen Strukturpolitik des Staates nicht bedarf, um die Anpassungsaufgaben zu bewältigen, die der Strukturwandel stellt. Die Wirtschaft findet selbst den Weg, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Die diagnostische Konfusion, die nach der Krise von 1975 vorherrschte, sowie der heftige Streit über den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung und über die Bedeutung einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zeigen jedoch, daß in bezug auf die Rolle des Strukturwandels in der wirtschaftlichen Entwicklung und der Möglichkeiten, diesen Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen, noch viel Unklarheit besteht. Mit den herkömmlichen Erklärungsmustern für Konjunkturschwankungen - ob keynesianischer oder monetaristischer Machart - kommt man nicht weiter, wenn bei dem vorgegebenen Kostenniveau der Strukturwandel Schwierigkeiten bereitet, die Wirtschaft also auf der Angebotsseite gestört ist. In einer solchen Situation könnte es auch nur Schaden anrichten, wenn der Staat durch expansive Maßnahmen der Finanzpolitik oder gar der Geldpolitik die Schwäche auf der Angebotsseite der Wirtschaft zu überspielen versuchte. Angemessen sind vielmehr eine zurückhaltende Lohnpolitik und ergänzend dazu staatliche Maßnahmen, die die Neuerungstätigkeit erleichtern und die Fähigkeit, Risiken tragen zu können, erhöhen. Die Therapie ist: Strukturpolitik als Angebotspolitik, als Wirtschaftspolitik, die den Strukturwandel nicht lenkt, sondern fördert.

6. In den achtziger Jahren wird von den ungelösten Energieproblemen eine Herausforderung ausgehen, die von der Wirtschaft ein großes Maß an Bereitschaft zum Strukturwandel verlangt. Neben der sich fortsetzenden Veränderung in der Arbeitsteilung mit den Entwicklungsländern und der Umwälzung, die durch die Mikroelektronik hervorgerufen werden wird, dürfte dies die Hauptursache des Strukturwandels in den achtziger Jahren sein. Es kann bei dem Angebotsverhalten, das das OPEC-Kartell seit einiger Zeit an den Tag legt, nicht damit gerechnet werden, daß im kommenden Jahrzehnt die Menge des verfügbaren Öls wesentlich zunehmen wird. Jedenfalls wären die Verbraucherländer gut beraten, wenn sie sich zumindest darauf einstellten, daß Öl knapp bleibt und längerfristig real teurer wird. Der Sachverständigenrat hat sich mit den Problemen der Anpassung an teures Öl in seinem jüngsten Jahresgutachten ausführlich befaßt[1].

7. Die drastische Verteuerung eines Produktionsfaktors wie des Mineralöls wirft Probleme der stabilitätspolitischen Anpassung auf, in der Hauptsache fordert sie jedoch zum Strukturwandel heraus. Die Stabilitätsprobleme - vor allem Probleme des Preisniveaus und der Beschäftigung - resultieren in erster Linie daraus, daß der Ölpreis in Sprüngen steigt. Unternehmen, Tarifparteien und die Wirtschaftspolitik sehen sich einer abrupt veränderten Situation gegenüber und reagieren nicht gleich mit den Anpassungshandlungen, die geboten wären, damit ein inflatorischer Preisauftrieb oder ein Beschäftigungseinbruch vermieden werden kann. Insbesondere die notwendige Einsicht, daß durch den von den Ölproduzenten erzwungenen

---

[1] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Herausforderung von außen. Jahresgutachten 1979/80, Stuttgart, Ziff. 370 ff.

Realtransfer alle ärmer werden, setzt sich im marktwirtschaftlichen Tâtonnement nur langsam durch. Es kann zumindest vorübergehend zu Fehlsteuerungen kommen, etwa dadurch,

- daß der Ölpreisschub bei den Unternehmen als Auslöser eines inflatorischen Prozesses wirkt oder
- daß die Arbeitnehmer versuchen, die reale Anpassungslast abzuwälzen, das Kostenniveau deshalb steigt und die Beschäftigung sinkt.

Die dadurch ausgelösten stabilitätspolitischen Fehlentwicklungen behindern die strukturelle Anpassung an den höheren Ölpreis: Eine Beschleunigung der Inflation irritiert die Investoren, weil sie falsche Preissignale setzt und die Erwartung einer Stabilisierungskrise nährt. Ein Anstieg des Kostenniveaus infolge lohnpolitischen Fehlverhaltens erschwert es ebenfalls, die Investitionschancen zügig zu nutzen, die der Ölpreisanstieg unberührt gelassen oder neu geschaffen hat.

8. Durch die Änderung eines so wichtigen Preises sind die Investitionschancen in der Volkswirtschaft umverteilt worden. Alte Kapitalgüter sind entwertet worden, neue Investitionschancen sind entstanden. Die neue Produktionsstruktur zu finden, ist eine Aufgabe, die Strukturwandel verlangt. Eine Wirtschaftspolitik, die sich eilfertig anschickte, mit finanzpolitischen oder gar geldpolitischen Expansionsmaßnahmen die strukturellen Friktionen zu überspielen, die vom Ölpreisanstieg ausgehen, wäre nicht problemadäquat. Der notwendige Anpassungsprozeß ist viel zu kompliziert, als daß er durch konjunkturpolitische Maßnahmen erleichtert werden könnte. Der Versuch einer Makrosteuerung könnte den Ablauf der Mikroprozesse nur stören. Die notwendige Anpassung mag zwar mit Friktionen verbunden sein, insbesondere wenn das gesamtwirtschaftliche Investitionsklima schlecht ist. Eine expansive Wirtschaftspolitik wäre jedoch höchstens im Falle einer Schocksituation zu erwägen, in der es gilt, einen allgemeinen Investitionsattentismus zu überwinden. Gegenwärtig ist die Investitionsneigung in der Bundesrepublik jedoch recht stabil, so daß dazu kein Anlaß besteht.

9. Die Ölverteuerung entwertet zumindest teilweise die Kapitalgüter, deren Rentabilität auf den bisherigen Ölpreis gegründet war. Die Preise dieser Kapitalgüter sinken relativ zu den Preisen anderer, weniger ölabhängiger Güter. Das gilt beispielsweise für schlecht isolierte Häuser, für Häuser mit langen Anfahrtswegen zu den Zentren, für Hotels, die vom Flugtourismus abhängen, für Kraftfahrzeuge mit hohem Benzinverbrauch und die zu ihrer Produktion geschaffenen Anlagen sowie für petrochemische Produktionsanlagen. Nachteile erleiden auch die Produzenten der Güter, deren Absatz zurückgeht, weil die Konsumenten für Heizöl und Benzin mehr aufwenden müssen als bisher. Das können Textilien, Möbel, Kraftfahrzeuge, Ferienreisen oder andere Güter des gehobenen Bedarfs sein. Es kommt also zu Kapitalverlusten und entsprechenden Kursrückgängen bei all den Anlagegütern, deren Rentabilität direkt oder indirekt vom Ölpreis abhängt. Darin kommt die Vermögensminderung zum Ausdruck, die den Sachkapitalbesitzern durch die Ölverteuerung auferlegt wird.

10. Die Geldpolitik entscheidet darüber, inwieweit die Geldkapitalbesitzer - also die Geldgläubiger - an den Kapitalverlusten beteiligt werden. Finanziert die Noten-

bank den Preisniveaueffekt, der von der Ölverteuerung ausgeht, so werden alle Geldschuldner insoweit real entlastet, die Geldgläubiger belastet. Man spricht dann von einer akkommodierenden Geldpolitik. Für die Geldschuldner in den benachteiligten Bereichen ist dies aber nur eine Teilentlastung, weil die Ölverteuerung in den Anlagewerten viel stärker zu Buche schlägt, als ihre Geldschulden über den Anstieg des allgemeinen Preisniveaus vermindert werden. Die Geldschuldner in den Bereichen der Volkswirtschaft, deren Anlagewerte vom Ölpreisanstieg nicht nachteilig oder positiv beeinflußt werden, erlangen durch die akkommodierende Geldpolitik dagegen einen Vermögenszuwachs[1].

11. Zu den Bereichen, die vom Ölpreisanstieg begünstigt werden, gehören nicht nur die - wenigen - Unternehmen, die im Inland Erdöl fördern. Es sind auch all die Produzenten, die Produkte anbieten, durch die Öl substituiert oder eingespart wird, oder die die vermehrte Kaufkraft der Ölproduzenten auf sich ziehen können. Hier entstehen Kapitalgewinne, deren Funktion es ist, dem Strukturwandel neue Wege zu weisen. Außer im Exportbereich liegen neue Chancen bei der Herstellung von Investitionsgütern. Anlagen zur Vergasung und Verflüssigung von Kohle, verbrauchsarme Automobile und Feuerungsanlagen, Geräte der Meß- und Regeltechnik zur energiesparenden Steuerung industrieller Prozesse, Wärmepumpen, Anlagen zur Nutzung der Sonnenenergie, Dämmstoffe und andere isolierende Baustoffe - all dies sind Beispiele für Produktionschancen, die sich der Wirtschaft vermehrt öffnen. Die Kapitalgewinne sind bei den Unternehmen am größten, die die Ölteuerung antizipiert und im Vorgriff darauf ihre Produktpalette angepaßt haben.

12. Das Energieproblem verlangt von der Wirtschaftspolitik vorsorgliches Handeln, wenn der Fortgang der Investitionskonjunktur nicht durch Energieknappheit behindert werden soll. Im Interesse einer größeren Versorgungssicherheit erscheint es dringend geboten, die Abhängigkeit vom Öl zu mindern. Die Regierungen der Industrieländer streben an, die Öleinfuhr bis 1985 etwa auf dem gegenwärtigen Stand zu halten. Diesem Ziel hat sich auch die Bundesrepublik verpflichtet. Es sieht aber nicht danach aus, daß die deutsche Wirtschaft das Ziel ohne eine erneute Rezession erreichen kann. Der Einspar- und Substitutionsprozeß muß deshalb forciert werden, wenn das energiepolitische Sparziel ohne Gefährdung der gesamtwirtschaftlichen Ziele erreicht werden soll. Um die Abhängigkeit vom Öl allgemein zu mindern, stehen der Energiepolitik unter den gegebenen Umständen vor allem drei Wege offen: Sie kann mehr als bisher die Kernkraft ausbauen; sie kann die Kohleeinfuhr, die durch Einfuhrkontingente streng reguliert ist, liberalisieren und sie kann Maßnahmen zur Beschränkung des Ölverbrauchs ergreifen. Welche Kombination der Mittel gewählt wird, ist in erster Linie eine politische Frage. Der Widerstand gegen die Kernkraft ist nicht von der Art, daß er mit rationellen Argumenten leicht überwunden werden könnte. Je weniger Durchsetzungschancen die Politiker auf dem Gebiet der Kernenergie sehen, um so mehr müssen sie auf die Liberalisierung der Kohleeinfuhr und verbrauchsbeschränkende Maßnahmen setzen. Entscheidungen sind bald notwendig.

---

[1] Daß eine akkommodierende Geldpolitik betrieben werden soll, ist keineswegs selbstverständlich. Man kann durchaus der Meinung sein, daß das Halten von Geldvermögen nicht unter Risiken stehen soll, die von Änderungen der relativen Preise, hier des Ölpreises, ausgehen. Vgl. dazu Sachverständigenrat, Herausforderung von außen, a. a. O., Ziff. 385.

13. Eine Liberalisierung der Kohleeinfuhr ist stark umstritten. Der deutsche Bergbau fürchtet um seine Absatzchancen. Selbst wenn die hohen Kosten der heimischen Kohleförderung außer Betracht gelassen werden, steht deutsche Kohle in Zukunft nur in begrenztem Maße zur Verfügung. Eine konsequent betriebene Substitutionsstrategie auf der Basis von Kohle kommt daher ohne großzügige Liberalisierung nicht aus. Sie wird auch kaum erfolgreich sein, wenn nicht der Weltmarktpreis für Kohle ins energiewirtschaftliche Kalkül eingehen kann. Kohlevorkommen, deren Erschließung lohnt, sind in der Welt reichlich und für lange Zeit vorhanden. Es ist nicht ausgeschlossen, daß der Weltmarktpreis für Kohle merklich steigt, wenn sehr viele Länder schnell von Öl auf Kohle umstellen. Wegen der großen, noch unerschlossenen Kohlevorkommen ist aber nicht damit zu rechnen, daß er ähnlich abrupt steigen wird wie der Ölpreis. Und selbst wenn bei einem wesentlich vergrößerten Anteil der Importkohle an der Energieversorgung die Kosten dieses Energieträgers nicht niedriger sein sollten als die des Öls, wäre die Energieversorgung sicherer geworden, weil sie weniger als jetzt von einer nur schwer berechenbaren Anbietergruppe abhinge. Wichtige Kohleländer bieten langfristige Verträge für die Lieferung von Kohle an. Dieses Angebot kann von Unternehmen aus der Bundesrepublik wegen der bestehenden Importkontingente jedoch kaum genutzt werden.

Wenn die Energiepolitik den Substitutionsprozeß zügig voranbringen will, sollte sie sich von dem Grundsatz leiten lassen, daß über die Menge der eingesetzten Kohle der Weltmarktpreis entscheiden muß. Wenn man dem deutschen Kohlebergbau aus Gründen der größtmöglichen Versorgungssicherheit eine bestimmte Absatzmenge sichern will, könnte dies durch andere Maßnahmen als durch Einfuhrbeschränkungen geschehen. Ein System von "deficiency payments", das für Kokskohle im Prinzip schon praktiziert wird, wäre denkbar, aber auch andere Maßnahmen der Kohlepolitik.

14. Eine Sparsteuer, die den Verbrauch an Mineralöl - vor allem an Treibstoff und Heizöl - einschränken könnte, wäre sicher eine sehr harte Maßnahme der Energiepolitik. In einer Zeit, in der der Ölpreis ohnehin kräftig steigt, wäre sie besonders unpopulär. Die Energiepolitik in der Bundesrepublik vertraut bislang allein auf die Sparwirkung, die von den gegenwärtigen und den erwarteten Ölpreisen ausgeht. Für den Fall jedoch, daß die Sparziele auf diese Weise nicht erreicht werden können, schließen die verantwortlichen Politiker Gebote und Verbote im Energiebereich nicht aus. Vor allem als marktkonforme Alternative zu solchen dirigistischen Maßnahmen müßte man die Sparsteuer sehen. Sie hätte den Vorteil, daß der Staat den Verbrauchern nicht vorzuschreiben brauchte, wo und wie sie Öl einsparen müssen. Sie könnten selbst entscheiden, wo es für sie am billigsten ist, Öl zu sparen oder zu substituieren. Unter dem Gesichtspunkt des bestmöglichen Umgangs mit einer knappen Ressource wäre die Sparsteuer deshalb die sauberste Lösung. Damit es nicht zu gravierenden Verzerrungen des internationalen Wettbewerbs kommt, sollte sie möglichst nur den inländischen Endverbrauch von Öl belasten, also den Verbrauch von Motorenbenzin und Heizöl in den privaten Haushalten. Es wird eingewendet, daß eine solche Steuer unsozial sei, weil sie einkommensschwache Bevölkerungskreise besonders stark treffe. In welchem Umfang Verteilungswirkungen auftreten, hängt jedoch auch davon ab, wie das Steueraufkommen verwendet wird. Senkt man zum Beispiel in angemessener Weise die

Sätze der Lohn- und Einkommensteuer oder der Mehrwertsteuer als Ausgleich, könnten unerwünschte Verteilungswirkungen in engen Grenzen gehalten werden. Der Spareffekt bliebe erhalten; denn Steuern, die auf dem Ölverbrauch liegen, wären nunmehr höher, die allgemeinen Steuern dagegen wären niedriger.

15. Es wird auch befürchtet, daß eine Sparsteuer das OPEC-Kartell zu Retorsionsmaßnahmen - zusätzlichen Anhebungen des Ölpreises oder gar Mengenrestriktionen - veranlassen könnte. Solange die Ölmärkte so angespannt sind wie gegenwärtig, kann diese Gefahr nicht ausgeschlossen werden. Die Verbraucherländer sollten aber nicht von vornherein vor dem strategischen Versuch zurückschrecken, einen Teil der Knappheitsrente, die beim Öl anfällt, auf ihre Seite zu ziehen. Es ist ja nicht ausgemacht, daß diese Rente allein den Ölproduzenten und den internationalen Ölgesellschaften zufallen muß. Längerfristig mindert eine solche Steuer allemal die Preiserhöhungsspielräume des OPEC-Kartells und das Gewinnpotential der Ölgesellschaften. Sie sorgt nämlich dafür, daß die Preisschwellen, von denen an es sich lohnt, Öl durch andere Energieträger in größerem Umfang zu ersetzen, früher erreicht werden. Zumindest die Ölländer, die über große Vorräte verfügen, die sie noch lange (zu günstigen Preisen) verkaufen wollen, werden dadurch zu einer vorsichtigen Preis- und Mengenpolitik gemahnt.

Wenn ein einzelnes Land wie die Bundesrepublik im Alleingang eine Sparsteuer einführte, brauchte mit größeren internationalen Rückwirkungen wohl nicht gerechnet zu werden; sowohl die Gefahr von kurzfristigen Retorsionsmaßnahmen als auch die längerfristige Chance, daß es zu einem dämpfenden Einfluß auf den Angebotspreis der OPEC käme, wären gering. In der deutschen Wirtschaft könnten jedoch durch die Sparsteuer die Verbrauchsgewohnheiten, die Technologien und die Produktionssortimente frühzeitig an das zunehmend knapper werdende Öl angepaßt werden, gleichsam als Höhentraining, das der Wirtschaft im künftigen internationalen Wettbewerb einen Vorsprung verschaffen würde.

Biblio... ...ts
für Weltwirtschaft Kiel

Ernst-Jürgen Horn

Perspektiven der Produktivitätsentwicklung in den achtziger Jahren

1. In den siebziger Jahren ist die Arbeitsproduktivität in den führenden westlichen Industrieländern erheblich langsamer gestiegen als in den vorangegangenen zwei Jahrzehnten. Ein deutlicher Bruch in der Entwicklung zeigt sich um 1973, dem Jahr der ersten Ölkrise. Seitdem kennzeichnen hohe Arbeitslosigkeit, hohe Inflationsraten, niedrige Zuwachsraten bei Produktion und Produktivität sowie schwache Investitionstätigkeit die wirtschaftliche Lage in den meisten Ländern. Es hat sich als äußerst schwierig erwiesen, diese Plagen wieder abzuschütteln. Wenig strittig ist, daß der kräftige Anstieg der Rohstoff- und Erdölpreise die Hauptursache dieser negativen Entwicklung ist. Einige Länder, wie die Bundesrepublik Deutschland, gerieten zusätzlich unter starken Anpassungsdruck, weil ihre Währungen kräftig aufgewertet wurden - was allerdings auch den Ölpreisschock für diese Länder dämpfte.

Der Ölpreisschock bildete zwar das auslösende Moment für die wirtschaftlichen Probleme dieser Länder. Jedoch deutet die geringe Elastizität der führenden Volkswirtschaften darauf hin, daß die gegenwärtige Lage zu einem guten Teil auch den Einfluß von grundlegend und längerfristig verschlechterten Wachstumsbedingungen widerspiegelt. Hat sich etwa der Spielraum für wirtschaftliches Wachstum oder das Verlangen danach spürbar verringert? Sind die Widerstände gegen Strukturwandel und technischen Fortschritt merklich größer geworden? Diesen Fragen kommt nicht zuletzt deshalb Gewicht zu, weil sich eine Reihe von Ländern bereits vor der Ölkrise offensichtlich nicht in bester wirtschaftlicher Verfassung befanden.

2. Sind die gegenwärtigen Schwierigkeiten auch darauf zurückzuführen, daß der technische Fortschritt, sei er nun autonom oder induziert, an Dynamik verloren hat? Sind die Ursachen der heutigen Probleme, so vielschichtig sie im einzelnen sein mögen, symptomatisch für ein Wirtschaftssystem, dessen Technologie und Organisation auf die Verfügbarkeit billiger Rohstoffe und billiger Energie ausgerichtet ist, auf Bedingungen also, die seit einer Reihe von Jahren nicht mehr gegeben sind? Wie sind die längerfristigen Aussichten und welche politischen Maßnahmen wären notwenig, um den anstehenden Problemen gerecht zu werden? Dies sind schwierige Fragen und sie können sicher nicht zu jedermanns Zufriedenheit beantwortet werden. Dennoch muß diesen Problemen nachgegangen werden.

Im folgenden soll ein wichtiger Teilaspekt behandelt werden, der technische Fortschritt, der mit der wirtschaftlichen Entwicklung untrennbar verbunden ist. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob sich der technische Fortschritt verlangsamt hat oder sich künftig verlangsamen wird.

3. Das Abflachen des Produktivitätsanstiegs in den westlichen Industrieländern, das in den wirtschaftlich führenden Ländern besonders ausgeprägt war, legt es nahe zu vermuten, daß der technische Fortschritt in der Tat schwächer geworden ist. In den Vereinigten Staaten hat sich seit 1973 die Arbeitsproduktivität (je Erwerbstätigen)

mit 0,3 vH jährlich nicht mehr nennenswert erhöht. In den sechziger Jahren war die Produktivität hingegen noch um gut 2 vH jährlich gestiegen. Auch Großbritannien und Kanada sind in den siebziger Jahren dem Nullwachstum bei der Produktivität recht nahe gekommen (mit einem jährlichen Anstieg von gut 0,5 vH). Die drei Länder weisen allerdings schon seit Anfang der sechziger Jahre den geringsten Produktivitätsanstieg im internationalen Vergleich auf. Auch in den übrigen Industrieländern verlangsamte sich der Produktivitätsanstieg in den siebziger Jahren beträchtlich. Selbst Japan blieb davon nicht verschont. Hier sank die jährliche Rate drastisch von fast 9 vH auf nur noch gut 3 vH. In der Bundesrepublik Deutschland verlangsamte sich der Produktivitätsanstieg nicht so dramatisch wie in den meisten anderen großen Industrieländern; ein deutlicher Rückgang war hier erst in den letzten Jahren zu beobachten. In den sechziger Jahren hatte die Produktionsleistung je Erwerbstätigen jährlich um durchschnittlich 4,4 vH zugenommen. Seit 1970 hat sich der Zuwachs auf 3,3 vH jährlich verringert. Je Arbeitsstunde ist der Produktivitätsanstieg von jährlich 5,5 vH in den sechziger Jahren auf 4,5 vH in den siebziger Jahren zurückgegangen. Die jüngste Entwicklung deutet allerdings darauf hin, daß sich nunmehr auch in der westdeutschen Wirtschaft der Produktivitätsanstieg stärker abflachen könnte. Im Jahre 1979 stieg die Produktivität je Arbeitsstunde gar nur um 3,4 vH. Offen ist, ob es sich bei diesem Rückgang nicht lediglich um einen kurzfristigen Einbruch handelt.

4. Der schwache Produktivitätsanstieg in der zurückliegenden Dekade kontrastiert mit der weit verbreiteten Erwartung, daß künftig nicht zu niedrige, sondern eher zu hohe Produktivitätsfortschritte zum Problem werden dürften. Als Beispiel sei hierzu nur der Mikroprozessor angeführt. Die darauf aufbauenden Innovationen leiteten, so wird argumentiert, gleichsam eine neue industrielle Revolution ein. So sei der Mikroprozessor nahezu universell anwendbar, in der Warenproduktion wie in den Dienstleistungsbereichen. In der Informationsverarbeitung, auf die in modernen Volkswirtschaften ein hoher und - bislang wenigstens - steigender Teil der Arbeitsplätze entfällt, im allgemeinen sowie bei der Steuerung und Regelung von Produktionsprozessen im besonderen drohten die "intelligenten Chips" Arbeitsleistungen in kaum vorstellbarem Maße zu verdrängen. Dank dieser "Jobkiller" könnten in menschenleeren Fabriken Roboter die Produktion lenken und in Büros Automaten die früheren Tätigkeiten von Sekretärinnen und Hilfskräften besorgen. Kurz: Es wird eine technologisch bedingte Arbeitslosigkeit außerordentlichen Ausmaßes befürchtet.

Ob die Verbreitung der Mikroprozessortechnologie so negative Folgen für die Beschäftigten haben wird, kann zumindest als kontrovers gelten. Ein Beispiel aus jüngster Zeit zeigt, daß es keineswegs so kommen muß. Die Lichtsetzmaschinen, die seit einigen Jahren zunehmend im Druckereigewerbe eingeführt worden sind, haben keineswegs eine hohe Arbeitslosigkeit bei Setzern ausgelöst. Zudem ist zu bedenken, daß man nur eine Seite des Problems betrachtet, wenn man fragt, wie sich der Arbeitseinsatz verringert, der notwenig ist, um eine bestimmte Produktion zu erstellen. Besonders große Produktivitätsfortschritte bei der Produktion einzelner Waren und Dienstleistungen verbilligen diese relativ; Produktionsmenge und Absatz steigen entsprechend. Überdies werden aufgrund der neuen Technologie auch neue Produkte entwickelt und zu Preisen angeboten, die (potentielle) Abnehmer auch zu zahlen bereit sind. "Intelligentes" Spielzeug, Videorecorder und elektronische Taschenrechner sind Beispiele hierfür aus jüngerer Zeit.

Besonders schwerwiegende Folgen vom Vordringen der Mikroprozessortechnologie werden häufig für die Beschäftigten in den Dienstleistungsbereichen erwartet, in jenen Bereichen also, von denen man sich gemeinhin zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten erhofft. Bislang war in diesen Bereichen - zumindest im Durchschnitt - der Produktivitätszuwachs geringer als in der Industrie. Ob sich künftig der Produktivitätsanstieg im Dienstleistungsbereich insgesamt beschleunigen wird, ist eine Frage, die heute noch nicht mit Sicherheit zu beantworten ist. Doch selbst wenn es so wäre, muß sich das nicht notwendigerweise nachteilig auf die Beschäftigung auswirken. Wie das Beispiel der Beschäftigungsentwicklung bei Banken und Versicherungen in den vergangenen zwanzig Jahren zeigt, kann auch bei relativ hohen Produktivitätsfortschritten, die in diesen Bereichen vor allem durch die elektronische Datenverarbeitung ermöglicht wurden, die Beschäftigung weiter zunehmen.

5. Unbestritten ist, daß die Innovation des Mikroprozessors ein enormes Potential an Produktivitätsfortschritten in fast allen Wirtschaftsbereichen erschlossen hat. Insofern kann man von einer Basisinnovation im Sinne Schumpeters sprechen. Es stellt sich jedoch die Frage, wie rasch dieses Potential ausgeschöpft werden wird. Hierzu bedarf es zusätzlicher Anstrengungen in Forschung und Entwicklung, um weitere neue Produkte und Produktionsverfahren hervorzubringen. Und es bedarf Investitionen durch die Unternehmen, um die neuen Verfahren in die Produktion einzuführen. Entscheidend ist also, wie günstig die allgemeinen Investitionsbedingungen sein werden.

Wie bereits oben erwähnt, hat sich der Produktivitätsanstieg in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre weiter verlangsamt. Das lenkt das Interesse auf die Ursachen dieser Produktivitätsschwäche; denn wenn diese Ursachen auch künftig wirksam bleiben, ist es wahrscheinlich, daß der Produktivitätsanstieg auch in den achtziger Jahren weit weniger rasch verläuft als man aufgrund des technologischen Potentials vielleicht erwarten könnte.

6. Bekanntlich ist der Zuwachs der Arbeitsproduktivität in den einzelnen Wirtschaftszweigen sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt steigt die Produktivität in der Industrie rascher als im Dienstleistungsbereich. In der Landwirtschaft nimmt sie noch schneller zu als in der Industrie, was nicht zuletzt auf die Schrumpfung dieses Bereiches zurückzuführen ist. Bei stärker disaggregierter Betrachtung ergibt sich natürlich ein differenzierteres Bild. Beispielsweise waren die Produktivitätsfortschritte nicht nur bei den Versicherungsunternehmen sowohl in den sechziger als auch in den siebziger Jahren höher als im Verarbeitenden Gewerbe; auch andere Dienstleistungsbereiche - Nachrichtenübermittlung, Kreditinstitute und die als Sonstige Dienstleistungen zusammengefaßten Bereiche - übertrafen über längere Teilperioden den Produktivitätsanstieg des Verarbeitenden Gewerbes.

Bemerkenswert ist, daß der Anstieg der Produktivität in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre sowohl in der Industrie als auch im Dienstleistungsbereich zurückgegangen ist. Der niedrige Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, zumal in den letzten Jahren, ist also keineswegs nur auf die Entwicklung in der Industrie zurückzuführen.

7. Eine einfache Erklärung für die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität ist nicht zur Hand; denn es gibt zahlreiche Einflußfaktoren, die zudem untereinander zusammenhängen und von Land zu Land unterschiedliches Gewicht haben. Die wichtigsten sind (von zyklischen Schwankungen abgesehen):

- der Strukturwandel,
- der Kapitaleinsatz,
- die Ausbildung der Arbeitskräfte,
- der technische Fortschritt,
- die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität wird nicht nur dadurch beeinflußt, wie sich die Produktivität in den einzelnen Sektoren entwickelt, sondern auch dadurch, wie sich die Arbeitsleistung auf die einzelnen Sektoren verteilt. Wandern Arbeitskräfte aus wenig produktiven Bereichen ab in die Bereiche mit höherer Produktivität, so erhöht das die gesamtwirtschaftliche Durchschnittsproduktivität. Dieser Produktivitätseffekt des Strukturwandels belief sich in den sechziger Jahren auf 0,6 Prozentpunkte jährlich, in den siebziger Jahren hingegen nur noch auf 0,2 Prozentpunkte. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß die Abwanderung aus der Landwirtschaft absolut kräftig zurückgegangen ist[1]. Das Vordringen der Dienstleistungsbereiche im Strukturwandel hat hierzu nur geringfügig beigetragen.

8. Die Arbeitsproduktivität in den einzelnen Wirtschaftsbereichen unterscheidet sich auch maßgeblich in der Höhe des Kapitaleinsatzes je Arbeitsplatz. Entsprechend hängt der Produktivitätsanstieg vom Zuwachs des Kapitaleinsatzes je Arbeitsplatz, also von den Investitionen, ab. Die schwache Investitionstätigkeit in den siebziger Jahren, besonders ausgeprägt in der Industrie, hat sicherlich dazu beigetragen, daß der Zuwachs der Produktivität niedriger ausfiel als in den sechziger Jahren, wenn auch nicht so niedrig, wie man aufgrund der geringen Investitionstätigkeit hätte erwarten können. Geringere Investitionen bedeuten auch, daß weniger neue Technik in die Produktion eingeführt wird und daß nur ein kleinerer Teil der Produktion mit Maschinen neuesten technischen Standes hergestellt wird. 1979 dürfte erstmals das Volumen der Bruttoinvestitionen, getragen von der Expansion der Ausrüstungsinvestitionen, wieder deutlich höher ausgefallen sein als 1973, dem Jahr des Höchststandes vor der Rezession. Sollten die Ausrüstungsinvestitionen weiterhin so kräftig zunehmen wie in den letzten beiden Jahren, so wird auch die Arbeitsproduktivität künftig wieder rascher steigen.

9. Ein sinkender Ausbildungsstand der Arbeitskräfte beeinträchtigt die Produktivitätsentwicklung. Der Eintritt geburtenstarker Jahrgänge (des Babybooms der fünfziger und frühen sechziger Jahre) und der kräftige Anstieg in der Erwerbsbeteiligung der Frauen, so wird im Falle der Vereinigten Staaten argumentiert, habe die durchschnittliche Qualifikation der Arbeitskräfte gesenkt (etwa weil der Anteil der Auszubildenden an den Erwerbspersonen kräftig gestiegen ist). Allerdings ist nur schwer abzuschätzen, inwieweit ein solcher Effekt zum Rückgang des Produktivitätsanstiegs

---

[1] Ein "Struktureffekt" gleicher Größenordnung im Rückgang des Produktivitätsanstiegs, der das Versiegen der Abwanderung aus der Landwirtschaft widerspiegelt, ist im Falle der Vereinigten Staaten zu beobachten. Vgl. W. Fellner, "The Declining Growth of American Productivity: An Introductory Note". In: American Enterprise Institute (W. Fellner, Project Director), Contemporary Economic Problems 1979. Washington 1979, S. 3-15.

beigetragen hat. Auch handelt es sich hierbei lediglich um einen vorübergehenden Effekt. Wenn die geburtenstarken Jahrgänge einmal ins Erwerbsleben eingegliedert sein werden, wird auch die durchschnittliche Qualifikation der Arbeitskräfte und damit auch die Arbeitsproduktivität wieder steigen. Auch in der Bundesrepublik treten seit einigen Jahren geburtenstarke Jahrgänge ins Erwerbsleben ein. Ob dadurch der Produktivitätsanstieg spürbar gebremst worden ist oder noch werden wird, ist noch nicht abzusehen.

10. Es ist die These aufgestellt worden, daß sich der technische Fortschritt verlangsamt habe und damit der Spielraum für Produktivitätszuwächse geringer geworden sei. Eine konkurrierende Hypothese besagt, daß die Technik der Vergangenheit auf den Verbrauch von billigen Rohstoffen und billiger Energie, die nicht mehr verfügbar sind, ausgerichtet gewesen sei. Nach der ersten These wäre der technische Fortschritt allgemein ins Stocken geraten. Nach der zweiten These hat mit der Ölkrise eine Phase der Umorientierung begonnen; die Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen, wie teurere Energie und teurere Rohstoffe, braucht Zeit. Ist sie einmal geschafft, so könnte sich allerdings der technische Fortschritt in der neuen Richtung beschleunigen. Die Produktivität könnte dann wieder rascher steigen. Sollte jedoch die erste These zutreffen, so wäre kaum damit zu rechnen, daß sich der Anstieg der Produktivität in den achtziger Jahren wieder erholt.

Hauptquellen des technischen Fortschritts in einem Lande sind Forschung und Entwicklung, Verbesserungen, die dort nicht erfaßt werden (z.B. Learning-by-doing), und der Technologieimport. Importierter technischer Fortschritt war zweifellos von großer Bedeutung für den Aufholprozeß Westeuropas und Japans gegenüber den Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg. Die starken Produktivitätsfortschritte, die diese Länder bis Ende der sechziger Jahre erzielen konnten, spiegeln auch ein Aufschließen zum hohen technischen Stand der Vereinigten Staaten wieder.

11. Als wichtigste Faktoren, die die Entscheidung der Unternehmen beeinflussen, Forschung und Entwicklung zu betreiben, werden vor allem die folgenden genannt:

- Kostendruck,
- Wettbewerbsbedingungen,
- technologische Möglichkeiten.

Darüber hinaus wirken natürlich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Aktivitäten in Forschung und Entwicklung ein, können sie ermutigen oder entmutigen. So ist für die Vereinigten Staaten die These aufgestellt worden, daß die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen schon seit den sechziger Jahren Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten entmutigt hätten. Die staatliche Forschungsförderung hat an Gewicht verloren. Auch die selbstfinanzierten Aktivitäten - gemessen am Verhältnis der Forschungsaufwendungen zum Umsatz - waren in den siebziger Jahren, wenn auch nur leicht, rückläufig. Als maßgebliche Ursache werden zumeist die zunehmenden staatlichen Regulierungen angeführt, denen die amerikanische Wirtschaft unterliegt. Die Regulierungen beeinflußten darüber hinaus auch die Ziele der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, etwa indem es immer wichtiger wurde, Standards beim Umweltschutz zu genügen. Der (konventionell gemessene) Produktivitätsanstieg ist hierdurch sicher nicht gefördert worden.

Außerhalb der Vereinigten Staaten ist, mit Ausnahme Großbritanniens, kein vergleichbarer relativer Rückgang der Anstrengungen in Forschung und Entwicklung zu beobachten. Der Einbruch in den Rezessionsjahren 1974/75 wurde durchweg rasch wieder wettgemacht, obwohl auch in diesen Ländern ungünstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen andauerten. Zusammengenommen kann man meines Erachtens von der Entwicklung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in den Industrieländern kaum ableiten, daß der technische Fortschritt generell ins Stocken geraten sei. Mehr spricht für die Vermutung, daß der technische Fortschritt in den siebziger Jahren neue Richtungen eingeschlagen hat. Erholt sich in den achtziger Jahren - günstigere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für Investitionen vorausgesetzt - die Investitionstätigkeit, so darf man auch hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung in den achtziger Jahren durchaus optimistisch sein.

Klaus-Dieter Schmidt

Beschäftigungschancen im tertiären Sektor

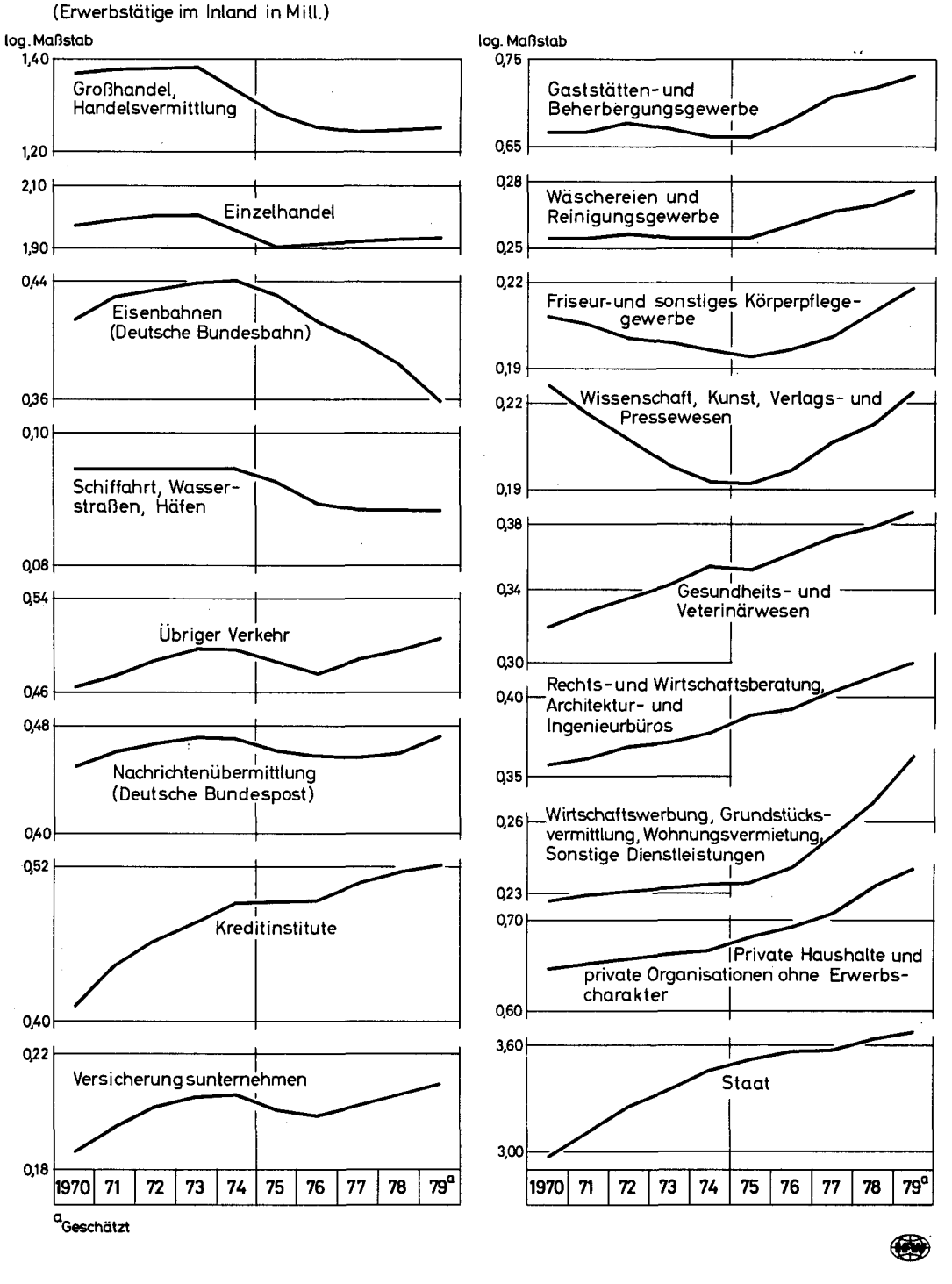
1. Zu den drängenden Problemen, die uns auch in den achtziger Jahren beschäftigen werden, gehört die Überwindung der Arbeitslosigkeit. Es geht nicht nur darum, Beschäftigungsmöglichkeiten für rund eine Million Menschen zu schaffen, die gegenwärtig einen Arbeitsplatz suchen, sondern auch für die Jugendlichen aus den geburtenstarken Jahrgängen der fünfziger und sechziger Jahre, die künftig die Schulen und Universitäten verlassen und das Arbeitskräfteangebot um eine weitere Million erhöhen werden. Insgesamt werden bis zum Jahre 1990 rund zwei Millionen zusätzliche Arbeitsplätze benötigt, wenn das Ziel der Vollbeschäftigung wieder erreicht werden soll. Hierbei sind jene Arbeitsplätze nicht mitgezählt, die infolge von wachstumsbedingtem Strukturwandel und technischem Fortschritt verlorengehen und durch neue Arbeitsplätze ersetzt werden müssen.

2. Die Aufgabe erscheint manchem deshalb so schwierig, weil die zusätzlichen Arbeitsplätze überwiegend im sogenannten tertiären Sektor geschaffen werden müssen, also in den Bereichen Handel und Verkehr, Banken und Versicherungen, Dienstleistungsgewerbe und Staat. Damit unterscheidet sich die Situation auffallend von der in den fünfziger und sechziger Jahren, als vor allem der sekundäre Sektor, und hier insbesondere die Industrie, mehrere Millionen zusätzliche Arbeitsplätze bereitstellte und dafür sorgte, daß sich die Abwanderung von Arbeitskräften aus dem primären Sektor praktisch friktionsfrei vollzog. Geht man davon aus, daß die Zahl der Arbeitsplätze im primären Sektor noch schrumpfen und daß sie im sekundären Sektor im ganzen nicht nennenswert zunehmen wird (wobei einzelne Bereiche auch weiterhin gute Beschäftigungsmöglichkeiten bieten werden), dann muß sich das Arbeitsplatzangebot im tertiären Sektor sogar um mehr als zwei Millionen erhöhen, wenn es mit der wachsenden Arbeitsplatznachfrage übereinstimmen soll.

In der Regel fällt es schwer, sich vorzustellen, in welchen Bereichen des tertiären Sektors so viele Menschen eine Beschäftigung finden können. Von den rund zwei Millionen Arbeitsplätzen, die von 1960 bis 1975 im tertiären Sektor zusätzlich geschaffen wurden, hat der Staat den überwiegenden Teil bereitgestellt. Die Lösung der Beschäftigungsprobleme kann jedoch nicht in einer fortgesetzten Vermehrung öffentlicher Dienste gefunden werden - und sie braucht es auch nicht.

3. Gegen solche Skepsis spricht nämlich die kräftige Zunahme der Beschäftigtenzahl im tertiären Sektor, wie sie seit einiger Zeit zu beobachten ist. In den letzten drei Jahren sind hier rund eine halbe Million zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden, davon nur etwa 100 000 beim Staat (Schaubild). Dies zeigt, daß auch und gerade im Bereich der privaten Dienstleistungen ein beträchtliches Potential an Arbeitsplätzen vorhanden ist, das bislang offensichtlich nur unzureichend genutzt wird.

Schaubild 1: Beschäftigtenentwicklung im tertiären Sektor 1970-1979



Quelle: Statistisches Bundesamt (Wiesbaden), Fachserie 18, Reihe 3, Stuttgart, versch. Jgg. - Eigene Berechnungen.

Im folgenden soll versucht werden, drei Fragen zu beantworten:

(1) Welche Gründe gibt es für die starke Zunahme der Beschäftigten im tertiären Sektor?

(2) Wie groß ist das Potential an Arbeitsplätzen, das künftig verfügbar sein wird?

(3) Was ist zu tun, um dieses Potential zu mobilisieren?

4. Nach einer - inzwischen kaum noch umstrittenen - These setzen in hochentwickelten Volkswirtschaften der primäre und der sekundäre Sektor Arbeitskräfte frei, die im tertiären Sektor Beschäftigung finden. Die wachsende Bedeutung des tertiären Sektors läßt sich auf dreifache Weise begründen:

- Der technische Fortschritt begünstigt primäre und sekundäre Produktionsbereiche im ganzen stärker als tertiäre Produktionsbereiche. Zudem gibt es in diesen Bereichen bessere Möglichkeiten, Arbeitskräfte durch Kapital zu ersetzen. Der Produktivitätsfortschritt ist hier daher größer und der Arbeitskräftebedarf bei gegebener Nachfrage geringer als im Bereich tertiärer Produktion.
- Mit wachsendem Pro-Kopf-Einkommen verlagert sich ein zunehmender Teil der Nachfrage von Gütern aus primärer und sekundärer Produktion auf Güter aus tertiärer Produktion. Dies gilt übrigens nicht nur für die Nachfrage der Privaten Haushalte, sondern auch für die Nachfrage der Unternehmen und des Staates, die immer mehr Dienstleistungen als Vorleistungen bei der Sachgüterproduktion einsetzen.
- Hinzu kommt, daß die meisten tertiären Produktionsbereiche überwiegend für den heimischen Markt produzieren und nicht so sehr unter dem Druck der Importkonkurrenz stehen, wie das bei der Primär- und Sekundärgüterproduktion der Fall ist (Prinzip der regionalen Marktnischen).

5. Dies alles zusammen erklärt, warum die Anzahl der im tertiären Sektor Beschäftigten im Wachstumsprozeß ständig zunimmt. Dieser Prozeß begann schon um die Jahrhundertwende - bereits 1925 waren in Deutschland reichlich ein Viertel, 1939 schon knapp ein Drittel aller Beschäftigten im tertiären Sektor tätig. Ende der siebziger Jahre hatte bereits jeder zweite Beschäftigte seinen Arbeitsplatz im tertiären Sektor, und Ende der achtziger Jahre werden es über 60 vH sein. Hierbei sind jene Beschäftigten nicht mitgerechnet, die im Vor- und Nachfeld der Sachgüterproduktion tertiäre Tätigkeiten verrichten, wie z.B. Aufgaben in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Prüfung und Kontrolle oder Verwaltung und Vertrieb, die - von der überwiegend institutionell gegliederten Statistik - dem sekundären Sektor zugerechnet werden. Man geht sicher nicht fehl in der Annahme, daß inzwischen nur noch etwa jeder vierte Beschäftigte Sachgüter im engeren Sinne herstellt. Vor hundert Jahren war dieses Verhältnis noch umgekehrt: Drei von vier Beschäftigten waren damals mit der Produktion von Sachgütern beschäftigt, davon ein großer Teil mit der Produktion von Nahrungsmitteln.

6. Bemerkenswert ist freilich, und dies ist in den letzten Jahren immer deutlicher sichtbar geworden, daß sich die Expansion des tertiären Sektors nicht in der ganzen Breite vollzieht. In Anlehnung an eine Einteilung von M.A. Katouzian[1] kann man drei Gruppen von tertiären Bereichen unterscheiden, deren Entwicklung recht unterschiedlich verläuft:

- Die erste Kategorie bilden die sogenannten "alten Dienste" (dies sind vor allem Dienste im häuslichen Bereich), deren Bedeutung schon auf die Anfänge der Industrialisierung zurückgeht. Alte Dienste werden substituiert durch Sachgüter, teilweise aber auch durch neue Dienste: denn nur wenige Menschen leisten sich heute noch eine Köchin, einen Butler, einen Gärtner oder einen Chauffeur.
- Die zweite Kategorie sind die "komplementären Dienste", deren Entwicklung eng mit der des sekundären Sektors zusammenhängt. Es sind dies vor allem Dienstleistungen, die mit der Verteilung und der Erhaltung von Sachgütern zu tun haben, wie z.B. die Dienstleistungen des Handels, des Verkehrsgewerbes oder des Reparaturhandwerks. Die Bedeutung dieser komplementären Dienste hat im Zuge der Industrialisierung rasch zugenommen, seit den frühen sechziger Jahren geht sie jedoch wieder zurück, seit Anfang der siebziger Jahre sogar beschleunigt.
- Die dritte Kategorie stellen die "neuen Dienste" dar, unter denen die Wachstumsbereiche zu finden sind. Hier handelt es sich vorwiegend um solche Dienstleistungen, die das Bedürfnis des Menschen nach individueller Gestaltung seiner Lebensbedingungen und deren Sicherung befriedigen, das mit steigendem Einkommen und wachsender Freizeit zunehmende Bedeutung erlangt. Zu den neuen Diensten zählen etwa die Leistungen der Banken und Versicherungen, des Hotel- und Gaststättengewerbes, des Bildungs- und Gesundheitswesens oder die Leistungen auf kulturellem Gebiet, nicht zu vergessen die sich rasch ausbreitenden Tätigkeiten mit beratenden oder vermittelnden Funktionen (Reiseveranstalter, Rechtsanwälte, Consulting-Firmen).

Man kann somit das "Drei-Sektoren-Schema" auf die Entwicklung des tertiären Sektors selbst übertragen: Es zeigt sich ein Schrumpfen bei den alten Diensten, eine Stagnation bei den komplementären Diensten und eine kräftige Expansion bei den neuen Diensten[2]. Die starke Zunahme der Beschäftigtenzahl im tertiären Sektor seit 1975 findet sich ganz überwiegend in den Bereichen der neuen Dienste. Dies heißt, daß in erster Linie dort jene zusätzlichen Arbeitsplätze entstehen müssen, die zur Vollbeschäftigung notwendig sind.

7. Wir haben einmal abzuschätzen versucht, wie viele Arbeitsplätze im tertiären Sektor bis 1990 geschaffen werden können, wenn man die bisherigen Trends insbesondere über die Entwicklung der Nachfrage und der Arbeitsproduktivität verlängert.

---

[1] M.A. Katouzian, The Development of the Service Sector: A New Approach. Oxford Economic Papers, N.S., Vol. 22, Oxford 1970, S. 362-382.

[2] Wolf-Dieter Zumpfort, "Wachstumdifferenzierungen im tertiären Sektor der westdeutschen Wirtschaft". Die Weltwirtschaft, Tübingen 1978, H. 1, S. 72-90.

Bei Wachstumsraten des realen Sozialprodukts von 3,5 vH bis 4 vH, wie wir sie in den achtziger Jahren für erreichbar halten, könnte dort die Anzahl der Arbeitsplätze von gegenwärtig rund 11,5 Millionen auf rund 13 Millionen, also um rund 1,5 Millionen zunehmen. Es verbleibt dann aber immer noch eine beträchtliche Arbeitsplatzlücke, die zu schließen wäre. Diese Lücke könnte sogar noch etwas größer ausfallen, wenn im Sog technologischer Neuerungen und unter dem Druck hoher Lohnkosten die Substitution von Arbeit durch Kapital auch im tertiären Sektor beschleunigt zunehmen würde, der Produktivitätsfortschritt also stärker ausfallen sollte, als dies hier unterstellt wurde.

8. Die Sorge, daß die Zunahme der Nachfrage zu gering sein könnte, um für ausreichende Beschäftigungschancen zu sorgen, durchzieht wie ein roter Faden all jene pessimistischen Zukunftsvisionen, die wirtschaftliche Stagnation und Arbeitslosigkeit als unentrinnbares Schicksal hochentwickelter Volkswirtschaften darstellen. Sie beruht freilich auf einem fundamentalen Mißverständnis über die Rolle der Produzenten und der Konsumenten im Wirtschaftsprozeß. Danach ist es Aufgabe der Produzenten, eine gegebene Nachfrage zu befriedigen: Die Bedürfnisse der Konsumenten gelten als autonom, sie werden ihnen bereits bei der Geburt mitgegeben. In Wirklichkeit sind sie jedoch keineswegs ein für allemal festgelegt, sondern sie wandeln sich im gesellschaftlichen Umfeld, und sie sind vor allem lehrbar und lernbar. Aufgabe der Produzenten ist es auch - und dies hat Galbraith richtig gesehen - latente Bedürfnisse zu wecken, deren Befriedigung wegen der Sättigung bisheriger Bedürfnisse oder aufgrund technologischer Neuerungen möglich erscheint. Ein attraktives Angebot kann sich seine Nachfrage selbst schaffen.

9. Das Problem mangelnder Beschäftigungschancen im tertiären Sektor scheint nicht so sehr ein Problem fehlender Nachfrage, sondern ein Problem fehlenden Angebots zu sein. Dies kommt nicht von ungefähr. Dienstleistungsmärkte sind zwar nicht die einzigen regulierten und reglementierten Märkte, aber sie unterliegen weit mehr als Gütermärkte staatlichen Eingriffen, der Agrarmarkt und der Energiemarkt ausgenommen. Auf vielen Dienstleistungsmärkten ist der Staat der alleinige oder der wichtigste Anbieter, auf anderen wiederum schränkt er den Wettbewerb durch Marktzugangsbeschränkungen und Preisregulierungen ein. Es gehört nicht viel Phantasie dazu, um sich vorzustellen, welche positiven Beschäftigungswirkungen eine Liberalisierung des Marktzutritts auf dem Kommunikationssektor hätte. Merkwürdigerweise begründen die Mitarbeiter öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ihren Widerstand gegen eine Erweiterung der Medienlandschaft mit der Sorge um Arbeitsplätze, was allenfalls insoweit zutrifft, als es sich um die eigenen Arbeitsplätze handelt und diese durch ein staatliches Monopol abgesichert sind. Der Einfluß, den der Staat teils direkt, teils indirekt auf weite Bereiche des tertiären Sektors ausübt, ist allokationspolitisch bedenklich. Er hemmt vielerorts den Strukturwandel ebenso, wie es die mittelalterlichen Zunftgesetze taten, nur mit dem Unterschied, daß damals wenigstens die Zunftmitglieder wegen fehlender Substitutionskonkurrenz Vorteile daraus ziehen konnten, während heute häufig nur der Staat der Nutznießer ist, mitunter aber nicht einmal das.

10. Damit das beträchtliche Potential an Arbeitsplätzen im tertiären Sektor besser genutzt werden kann, sollte sich die Wirtschaftspolitik für die Beseitigung angebotsbeschränkender Instrumente stark machen. Folgende Möglichkeiten seien beispielhaft

genannt, um der Phantasie ein wenig auf die Sprünge zu helfen:

(1) Der Staat sollte dort, wo er ein Angebotsmonopol hat, darauf verzichten, privaten Wettbewerbern den Marktzugang zu verwehren. Hierzu gehört auch, daß er seine Leistungen nicht unter Kostenpreis abgibt (Limit-pricing), denn dies ist ein nicht minder wirksames Mittel als administrative Zugangsbeschränkungen, um mißliebige Konkurrenten vom Markt fernzuhalten. Wo der Staat meint, mit öffentlichen Dienstleistungen Umverteilungspolitik betreiben zu müssen, sollte dies nicht über den Preis, sondern über Einkommentransfers erfolgen.

(2) Der Staat sollte die geltenden arbeits- und wettbewerbsrechtlichen Regelungen daraufhin überprüfen, inwieweit sie beschäftigungshemmend wirken. Zu denken ist hier vor allem an starre Ladenschlußzeiten im Handel, aber nicht nur daran: Viele Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich liegen außerhalb des normalen Arbeitsrhythmus (von 8.00 bis 17.00 Uhr), ja, sie werden oftmals dann erst möglich. Bei rationellem Faktoreinsatz erfordern sie geradezu die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte. Überschlägige Schätzungen gehen davon aus, daß sich bei längeren Ladenöffnungszeiten im Handel etwa 150 000 zusätzliche Teilzeitarbeitsplätze schaffen ließen, nicht gerechnet die durch Sekundäreffekte induzierten Arbeitsplätze[1]. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil das Reservoir an Teilzeitarbeitsuchenden gegenwärtig recht groß ist und weiter wächst.

(3) Der Staat sollte überlegen, ob nicht der Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte aufgehoben oder zumindest gelockert werden kann. Denn während die Wertschätzung von Dienstleistungen bei den Konsumenten ständig zunimmt, nimmt sie bei denjenigen, die derartige Leistungen erbringen, eher ab. Ausländische Arbeitskräfte stellen gerade im Dienstleistungssektor einen komplementären Produktionsfaktor dar, der eine Beschäftigung zusätzlicher deutscher Arbeitskräfte oftmals erst möglich macht. Derzeit fehlen in vielen Dienstleistungszweigen (vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe) geeignete Arbeitskräfte, ohne daß Aussicht bestünde, die freien Stellen mit deutschen Arbeitskräften zu besetzen.

(4) Schließlich ist zu fragen, ob der Staat auf das Vermittlungsmonopol für Arbeitskräfte, das er durch die Bundesanstalt für Arbeit ausüben läßt, nicht verzichten soll. Es gibt einige Zweifel, ob die staatliche Arbeitsvermittlung den notwendigen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf den verschiedenen Teilarbeitsmärkten wirklich sachgerecht betreiben kann.

11. Man kann dies alles als ein arbeitsmarktpolitisches Programm für die achtziger Jahre begreifen, das Vollbeschäftigung durch Strukturwandel zu erreichen versucht. Seine zentrale Aussage lautet, Arbeitsplätze in solchen Bereichen zu schaffen, die auch längerfristig Entwicklungschancen haben. Es unterscheidet sich von anderen Programmen, die darauf abzielen, im Strukturwandel unrentabel gewordene Arbeitsplätze durch eine Politik der Nachfragestützung wieder wettbewerbsfähig zu machen. Es ist ein Programm, das sicher nicht von heute auf morgen zur Vollbeschäftigung zurückführt, weil die Schaffung neuer Arbeitsplätze Zeit braucht. Doch verdient es den Vorzug, weil es dauerhaft Erfolg verspricht.

---

[1] Helmut Gschwendtner, W. Kau, D. Lüdeke, H. Majer, A.E. Ott, Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes. Forschungsberichte aus dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Serie A, Nr. 15, Tübingen 1976.

Frank Wolter

Zur Industriepolitik der Europäischen Gemeinschaften

I.

Die strukturellen Wirtschaftsprobleme, mit denen die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften seit geraumer Zeit konfrontiert sind, haben nicht nur die nationalen Regierungen, sondern auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu Initiativen im Bereich der Industriepolitik veranlaßt. Bis in die frühen siebziger Jahre hatten sich die Europäischen Gemeinschaften auf Maßnahmen konzentriert, die in Ergänzung zum innergemeinschaftlichen Zollabbau den Warenverkehr und die Faktorwanderungen innerhalb der Gemeinschaften erleichtern sollten[1]. Im Gefolge der Rezession 1974/75 hat sich der Schwerpunkt der industriepolitischen Aktivitäten der Brüsseler Kommission jedoch deutlich zu sektorspezifischen Maßnahmen hin verlagert.

Im Industriebereich waren und sind sektorale Lenkungsinstrumente wie Subventionen, Steuervergünstigungen, öffentliche Unternehmen oder öffentliches Auftragswesen weitgehend unter nationaler Kontrolle[2]. Ein größerer Spielraum für eine sektorspezifische Politik auf Gemeinschaftsebene ist allerdings in den frühen siebziger Jahren entstanden, als die Kommission das exklusive außenhandelspolitische Mandat für Vereinbarungen mit Drittländern sowie beschränkte eigene finanzielle Mittel für Zwecke der Industriepolitik[3] erhalten hat.

Gleichwohl ist die Position der Kommission gegenüber den nationalen Regierungen schwach geblieben. Mit geringen Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet, steht sie ständig unter der Drohung nationaler Alleingänge und läuft damit Gefahr, ihre ohnehin

---

[1] Es handelt sich dabei beispielsweise um den Abbau technischer und administrativer Handelshemmnisse, die Steuerharmonisierung, die Förderung von transeuropäischen Unternehmen und den Versuch, das öffentliche Auftragswesen innergemeinschaftlich zu öffnen.

[2] Sektorspezifische Eingriffe seitens der Europäischen Gemeinschaften sind freilich keineswegs neu. Beispielsweise war die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl von Beginn an mit einem umfangreichen strukturpolitischen Instrumentarium ausgestattet. Dazu zählen Institutionen der freiwilligen Investitionskontrolle, Fonds für Investitions- und Anpassungshilfen und das Recht, unter bestimmten Umständen die Marktpreise direkt zu regulieren. Ein weiteres, häufig beklagtes Beispiel sektoraler Wirtschaftslenkung auf Gemeinschaftsebene ist die gemeinsame Agrarpolitik.

[3] Diese Mittel existieren im Rahmen des europäischen Regionalfonds, des europäischen Sozialfonds, der Europäischen Investitionsbank, der kürzlich geschaffenen Ortoli-Faszilität sowie einem neu geschaffenen (aber noch nicht endgültig freigegebenen) Titel zur Förderung von Maßnahmen der industriellen Umstrukturierung im ordentlichen Haushalt.

begrenzte Autorität vollends auf Spiel zu setzen, wenn sie sich den als vital erklärten Interessen einzelner Mitgliedsstaaten widersetzt. In der Praxis trägt dieser Umstand dazu bei, daß die "neue" Industriepolitik der Gemeinschaften in erheblichem Maß durch defensive Züge gekennzeichnet ist.

II.

Das industriepolitische Instrumentarium wird von den Gemeinschaften sowohl in potentiellen Wachstumsbereichen wie auch in industriellen Krisenbereichen eingesetzt.

Unter den Wachstumsbereichen konzentrieren sich die Bemühungen auf die Luftfahrtindustrie, die Datenverarbeitung, die elektronische und die pharmazeutische Industrie sowie den Energiebereich. In diesen Sektoren hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die der Markttranzparenz und der Öffnung der Märkte dienen. Daneben aber - und dies bleibt kritisch anzumerken - beteiligt sie sich auch an kommerziellen Risiken und strebt Unternehmenskonzentrationen und -kooperationen an, die leicht Gefahr laufen, in Konflikt mit wettbewerbspolitischen Grundsätzen zu geraten. Wie auch bei vielen nationalen Forschungs- und Technologieprogrammen haben es ohnehin kleine und mittlere Unternehmen vergleichsweise schwer, in den Genuß der Gemeinschaftsmittel zu gelangen.

Erheblich stärker als im Bereich potentieller Wachstumsindustrien interveniert die Kommission in industriellen Krisenbereichen wie der Textil- und Bekleidungsindustrie, der Stahlindustrie, der Schuhindustrie und dem Schiffbau. Gemeinsam ist diesen Branchen, daß erhebliche Teile ihres Produktsortiments der mittleren bis späten Phase des jeweiligen Produktzyklus zuzurechnen sind. Es handelt sich also vielfach um Erzeugnisse, bei denen aufgrund ihrer technologischen Reife die komparativen Vorteile in der Produktion eher bei jungen als bei alten Industrieländern liegen und für die die Nachfrage in hochentwickelten Ländern vergleichsweise wenig einkommenselastisch ist. Eine weitere Gemeinsamkeit dieser Industrien besteht darin, daß sie häufig in jenen Regionen der Gemeinschaften anzutreffen sind, in denen die Beschäftigungsalternativen für freigesetzte Arbeitskräfte eng begrenzt sind. Sektorale und regionale Krisenherde sind hier weitgehend identisch.

In der Stahlindustrie und im Textilsektor zeichnet sich die Konzeption der Kommission durch vier Merkmale aus[1]: Abkoppelung von den Weltmarktpreisen, externer Bilateralismus, interne Marktsegmentierung und Auswuchern von Restriktionen:

---

[1] In der Schuhindustrie beschränkt sich die Aktivität der Gemeinschaften gegenwärtig auf die Überwachung der Importe aus einer Reihe von Entwicklungsländern. Im Schiffbau gehen die Maßnahmen bereits erheblich weiter. Für diese Branche hat die Kommission jüngst ein kombiniertes Abwrack- und Neubauprogramm vorgeschlagen; danach erstatten die Gemeinschaften die Differenz zwischen Gebrauchswert und Schrottwert, wenn bei Neubauaufträgen gleichzeitig die doppelte Tonnage abgewrackt wird. Im Stahlbereich sind für 1980 gegenüber den im Jahre 1979 angewendeten Maßnahmen gewisse Lockerungen vorgesehen, die aber nichts an den im folgenden vorgebrachten Bedenken ändern.

(1) Von den Weltmarktpreisen haben sich die Gemeinschaften vor allem durch Importkontingente und Exportselbstbeschränkungsabkommen abgekoppelt. In der Stahlindustrie hat die Kommission darüber hinaus insofern ein neues Instrument entwickelt, als die Gemeinschaften inzwischen unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 90 Tagen nach der zollamtlichen Abfertigung von Importen Anti-Dumping-Zölle erheben können - ein Tatbestand, der potentielle Ex-und Importeure zusätzlich verunsichert. Insgesamt gesehen sorgen all diese Maßnahmen dafür, daß für Textil- und Stahlerzeugnisse das Preisniveau der Gemeinschaften über das Weltmarktpreisniveau angehoben wird - dies ist schließlich auch ihr Ziel. Freilich ist es ungewöhnlich, daß Unternehmen oder Branchen, die über Überkapazitäten klagen, zur Therapie die Preise erhöhen.

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Außenhandelsregulierungen liegen nicht nur in dem administrativen Aufwand, der mit dem Durchführen und Überwachen der Maßnahmen verbunden ist. Soweit die Preiseffekte zu kartellinduzierten Ertragsverbesserungen führen, vermindern sie den Anreiz zur Anpassung. Schwerwiegend sind die Konsequenzen für Abnehmerindustrien - im Stahlsektor etwa der Maschinenbau oder die Automobilindustrie -, für die die Protektionsmaßnahmen wie ein Zoll auf Vorleistungen wirkt und auf diese Weise deren internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt; die zeitweilige Sicherung der Arbeitsplätze in den protektionierten Branchen gefährdet in der Regel anderweitig Arbeitsplätze. Überdies stehen die protektionsbedingten Preiserhöhungen im Widerspruch zu stabilitätspolitischen Zielen und wirken - wie etwa im Falle von Textilien und Bekleidung - häufig regressiv auf die Einkommensverteilung.

(2) Der Bilateralismus besteht darin, daß die Gemeinschaften das global festgelegte Importkontingent im Rahmen von Importquoten und Exportselbstbeschränkungsabkommen in feste Drittländerquoten aufteilen. Regional wird im Textil- und Bekleidungssektor etwa in der Weise differenziert, daß Drittländern der Marktzugang tendenziell um so stärker beschnitten wird, je wettbewerbsfähiger sie als Anbieter sind. Andererseits können manche Drittländer mangels Produktionspotential das vergleichsweise großzügig bemessene Importkontingent nicht ausschöpfen. Neben der globalen Beschränkung der Konsumentensouveränität verhindert der Bilateralismus überdies, daß sich die noch zugelassene Importnachfrage der Gemeinschaften auf die effizientesten Weltmarktanbieter konzentriert.

(3) Um den Anpassungsdruck möglichst gleichmäßig auf die Mitgliedsländer zu verteilen, ist innergemeinschaftlich ein System von länderspezifischen Investitions-, Produktions- und/oder Importquoten festgelegt worden. Indem der Gemeinsame Markt segmentiert wird, wird verhindert, daß die Krisenbereiche der Europäischen Gemeinschaften im marginalen Bereich schrumpfen. In jüngerer Zeit lassen sich sogar Tendenzen beobachten, jene nationalen Industrien in den Gemeinschaften zu diskriminieren, die sich vergleichsweise rasch an die veränderten Standortbedingungen anpassen. So hat die deutsche Textil- und Bekleidungsindustrie ihre Wettbewerbsposition auf dem hochgeschützten Markt der Gemeinschaften unter anderem dadurch verbessern können, daß sie in stärkerem Maße als die Textilindustrie anderer Gemeinschaftsländer arbeitsintensive Produktionssegmente über passive Veredelung ausgelagert hat. Dies hat zu Anträgen an die Kommission geführt, die Zollbestimmungen über den passiven Veredelungsverkehr zu überprüfen. Die deutschen Hersteller sind mit dem Vorwurf konfrontiert, durch ihre Anpassungsmaßnahmen das innergemeinschaftliche Gleichgewicht zu unterlaufen, das im Rahmen der internen Verteilung von Drittländereinfuhren ausgehandelt worden ist.

(4) Anschauungsmaterial dafür, wie leicht industriepolitischer Interventionismus auswuchern kann, bietet das Multifaserabkommen - das wichtigste industriepolitische Instrument der Gemeinschaften im Textilsektor. Dieses Abkommen geht auf das im Jahre 1962 zwischen Industrie- und Entwicklungsländern abgeschlossene Baumwolltextilabkommen zurück. Ursprünglich als temporäre Anpassungshilfe für Anbieter aus Industrieländern konzipiert, erweist es sich als von bemerkenswerter Beharrlichkeit. Im Laufe der Jahre wurde das Abkommen auf immer mehr Länder und immer mehr Produkte ausgedehnt, der Marktzugang für Drittländer immer stärker eingeengt.

Die Geschichte der Protektion in der Textil- und Bekleidungsindustrie lehrt, daß sich das Auswuchern von Restriktionen im internationalen Handel kaum verhindern läßt, wenn ein System von Einfuhrhemmnissen nicht von vornherein und unwiderruflich auf eine bestimmte Zeit begrenzt wird. Dabei dürfte es dem Anreiz zur Anpassung dienen, wenn sich der Schutz nach außen im Zeitablauf allmählich verringert. Im Prinzip entspricht dies auch Grundsätzen, die die Kommission für interventionistische Eingriffe aufgestellt hat; nur werden sie bislang nicht angewendet.

In industriepolitischen Programmen der Gemeinschaften wird immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Krisenbereiche an die veränderten internationalen Wettbewerbsverhältnisse anzupassen. Die Mittel, die für diesen Zweck bereitgestellt werden, dienen jedoch nicht selten dazu, Prozeßinnovationen und -imitationen anstelle von Produkt- und Standortinnovationen zu fördern. In diesem Sinne handelt es sich eher um eine defensive als um eine offensive Anpassungsstrategie hin zu jenen Gütern und Dienstleistungen, bei deren Produktion die längerfristigen komparativen Vorteile auf der Seite der europäischen Industrieländer liegen.

Allerdings unterstützen die Gemeinschaften in beschränktem Umfang auch die industrielle Diversifizierung in den vom Strukturwandel benachteiligten Regionen der Gemeinschaften sowie die Umschulung und Mobilität von Arbeitskräften, die im Zuge des Strukturwandels freigesetzt werden. Es ist dieser Bereich, der wohl am ehesten eine positive Rolle der Gemeinschaften im industriellen Anpassungsprozeß an sich ändernde Standortbedingungen übernehmen kann.

III.

Erfahrungsgemäß reichen die interregionale Lohnflexibilität und die Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer häufig nicht aus, um sektorale Krisen, die zugleich regionale Krisen sind, kurzfristig zu beheben; anhaltende regionale Arbeitslosigkeit ist die Folge. Dies ist das zentrale Problem, das es mit wirtschaftspolitischen Mitteln zu bekämpfen gilt. Um diese Aufgabe möglichst effizient zu lösen, müßte die Industriepolitik der Gemeinschaften konsequent von einem sektoralen auf einen regionalen Ansatz umorientiert werden. Der Grundgedanke dabei ist, daß es für die Erwerbsfähigen in den Gemeinschaftsländern sehr wohl Möglichkeiten zur Einkommenserzielung geben muß, nicht aber ein Anrecht auf die Produktion bestimmter Erzeugnisse[1].

---

[1] Verfechter einer protektionistischen Linie verweisen in diesem Zusammenhang gelegentlich auf Versorgungsrisiken. Jedoch widerspricht es aller historischer Erfahrung, daß lebenswichtige Branchen im Zuge struktureller Anpassungsprozesse vollständig verschwinden.

Gemeinschaftsmittel, die bislang auf sektoraler Ebene verwendet werden, könnten ohne großen Aufwand für Zwecke des regionalen Strukturwandels umgewidmet werden, um bereits existierende Regionalprogramme aufzustocken oder neue einzurichten. Das Ziel wäre, durch Förderung von Infrastrukturinvestitionen das regionale Produktivitätsniveau und damit auch die Attraktivität für privates Risikokapital zu erhöhen und durch direkte Investitionsanreize die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu fördern. Die direkten Anreize sollten sich allerdings nicht wie bislang an den Kosten der Sachinvestitionen für die einzelnen Arbeitsplätze bemessen, sondern an Kriterien wie Forschungs- und Entwicklungsintensität oder Qualitätsanforderungen an die Beschäftigten. Denn nach den bisherigen Förderungskriterien werden in die strukturschwachen Regionen tendenziell jene sachkapitalintensiven Branchen gelockt, die auf längere Sicht in immer schärfere Konkurrenz zu Anbietern aus jungen Industrieländern geraten. Die Förderung sollte von vornherein und unwiderruflich auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt, dafür aber großzügig bemessen sein. Eine derartige Regelung wäre am ehesten geeignet zu verhindern, daß Regionen ohne Entwicklungspotential ad infinitum subventioniert werden. Hier, wie im Falle der Beseitigung von Handelshemmnissen, könnte eine zeitlich degressive Ausgestaltung des Anreizsystems den regionalen Strukturwandel beschleunigen. Bei Handelshemmnissen sind die gesamtwirtschaftlichen Kosten versteckt; die Öffentlichkeit der Mittel bei einer direkten Regionalförderung trägt dagegen dazu bei, den interpersonellen, interregionalen und internationalen Einkommenstransfer in den Gemeinschaften transparent zu machen und damit in gewünschten Grenzen zu halten.

Die Funktion der Gemeinschaften ist in diesem Ansatz komplementär zu nationalen Maßnahmen zu begreifen. Gleichsam als ehrlicher Makler stellt die Kommission den Interessenausgleich zwischen den Mitgliedsländern her, indem sie unterschiedlichen Anpassungslasten durch unterschiedliche finanzielle Zuweisungen Rechnung trägt. So gesehen könnte das neue System auch die ineffiziente interne Marktsegmentierung ersetzen, die anderenfalls - unbeschadet des jüngst vereinbarten innergemeinschaftlichen Subventionskodex - kaum abgeschafft werden dürfte. Die Neuorientierung der Industriepolitik würde es letzlich ermöglichen, die Außenhandelsprotektion mit ihren unerwünschten Nebeneffekten nach einem festen Zeitplan abzubauen.