ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Ed.)

Research Report

Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978. Sondergutachten vom 19. Juni 1978

Sondergutachten

Provided in Cooperation with:
German Council of Economic Experts

Suggested Citation: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Ed.) (1978) : Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978. Sondergutachten vom 19. Juni 1978, Sondergutachten, Bundestag, Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/75393

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

IV.

Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978

Sondergutachten vom 19. Juni 1978

1. Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik wird 1978 voraussichtlich abermals hinter dem zurückbleiben, was die Bundesregierung als Zielwerte angestrebt hat. Der Abstand dürfte zwar, aufs Jahr gerechnet, nicht sehr groß sein. Aber die Zielsetzungen für 1978 waren ohnehin nur in kurzfristiger Betrachtung und nur unter Berücksichtigung der ungünstigen Ausgangslage ehrgeizige Zielsetzungen. Gemessen an der Aufgabe, auf dem Wege zurück zur Vollbeschäftigung voranzukommen, waren es Mindestziele. Denn selbst für den Fall, daß sie hätten erreicht werden können, war 1978 keine durchgreifende Wende am Arbeitsmarkt zu erwarten gewesen. Wenn die Zielgrößen des Jahreswirtschaftsberichts gleichwohl noch ausreichend schienen, so deshalb, weil mit ihnen in erster Linie eine bestimmte Beschleunigung der wirtschaftlichen Aufwärtsbewegung im Verlauf des Jahres gemeint war, eine Aufwärtsbewegung, die über dieses Jahr hinaustragen und wenigstens auf mittlere Sicht wieder einen hohen Beschäftigungsstand möglich machen sollte. Die Zuversicht, daß es dazu, wenn auch zeitlich versetzt, doch noch kommt, ist kleiner geworden.

Angesichts der erneuten Verzögerung eines kräftigen Aufschwungs wächst die Ungeduld. Das Drängen auf neue Maßnahmen wird stärker. Die veränderte Situation und die daraus entstandene wirtschaftspolitische Diskussion veranlassen den Sachverständigenrat, der Bundesregierung ein Sondergutachten nach § 6 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates vorzulegen.

I. Lage und Perspektiven

2. Die Belebung von Nachfrage und Produktion, die in den letzten Monaten des Jahres 1977 zu verzeichnen war, hat sich nach der Jahreswende nicht fortgesetzt. Im Durchschnitt der Monate Januar bis April 1978 war der Auftragseingang beim verarbeitenden Gewerbe dem Volumen nach um 3 vH niedriger als von September bis Dezember 1977 und nur um knapp 2½ vH höher als ein Jahr zuvor. Die Produktion in diesem Bereich fiel wieder auf das Niveau des entsprechenden Vorjahreszeitraums zurück. Obwohl sich im Frühjahr eine leichte Besserung abzeichnete und die Belebung am Arbeitsmarkt im Gegensatz zum vorangegangenen Jahr etwas über das saisonübliche Maß hinausging, hat die wirtschaftliche Entwicklung im bisherigen Verlauf des Jahres die ohnehin nicht hoch gesteckten Erwartungen enttäuscht.

3. Mit dem Kurswechsel, den die Finanzpolitik im Herbst 1977 vollzog, sollte der Konjunktur ein neuer Anstoß gegeben werden. Unter Inkaufnahme wieder erheblich größerer öffentlicher Defizite wurden die Ausgabenpläne kräftig aufgestockt und die Steuern gesenkt; der davon ausgehende expansive Impuls im Jahre 1978 war auf mehr als 20 Mrd DM zu veranschlagen. Unsicher war indes, ob es über diese Anstoßwirkung hinaus zu einem anhaltenden, sich selbst tragenden Aufschwung kommen würde, zumal dies nicht zuletzt von der Lohnpolitik abhing. Immerhin schien die Initialzündung stark genug, im Jahre 1978 eine Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Produktion um 3½ vH nach 2½ vH im Vorjahr wahrscheinlich zu machen. Zu dieser Erwartung trug auch bei, daß in zahlreichen Partnerländern die von Zahlungsbilanzproblemen erzwungenen wirtschaftspolitischen Restriktionen gelockert wurden, so daß bei der Auslandsnachfrage ebenfalls wieder mit einem wenn auch mäßigen Anstieg gerechnet werden konnte.

An Finanzierungsmitteln für eine kräftige Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Ausgaben fehlte es nicht, ja, die Geldversorgung wurde bei weiter rückläufigen Preissteigerungsraten so reichlich bemessen, daß eher die Nachhaltigkeit des Stabilisierungserfolgs als der monetäre Spielraum für den angestrebten Aufschwung in Zweifel zu ziehen ist.

4. Noch bevor die Expansionsmaßnahmen ihre Wirkung voll entfalten konnten, kam mit der kräftigen Höherbewertung der D-Mark neue Unsicherheit auf. Nachdem der Wechselkurs der heimischen Währung von Ende September bis Ende Dezember 1977 im gewogenen Durchschnitt gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner bereits um 4½ vH gestiegen war, erhöhte er sich bis Anfang März 1978 noch einmal um 3 vH. Inzwischen ist er zwar wieder etwas zurückgegangen, doch war er auch zuletzt noch um fast 8 vH höher als vor Jahresfrist. Die nominale Aufwertung war damit um etwa 3½ vH größer, als der Differenz in den Preissteigerungsraten zwischen dem Inland und dem Ausland entsprochen hätte. Legt man den Unterschied in der Entwicklung der Lohnstückkosten zugrunde, so ist die reale Aufwertung noch größer. Die Wechselkursänderungen dämpften also die Preise stärker als die Löhne; mit einer Steigerung der Verdienste je Arbeitsstunde um 5 vH bis 6 vH blieb die Lohnpolitik auf dem Kurs, den sie bei günstigeren Wettbewerbsbedingungen gegenüber dem Ausland und in der Erwartung höherer Preissteigerungsraten vor Beginn des Jahres eingeschlagen hatte.

5. Die erneute Verunsicherung zeigte sich vor allem bei der Nachfrage nach Investitionsgütern und konzentrierte sich im wesentlichen auf den Bereich der Industrie. Die dort tätigen Unternehmen sind es vorwiegend, die unmittelbar mit ausländischen Anbietern im Wettbewerb stehen, sei es als Exporteure auf den Auslandsmärkten, sei es als Hersteller von Produkten, die im Inland mit Importen konkurrieren. Zwar hielt sich die mengenmäßige Reaktion der Nachfrage auf die wechselkursbedingte Verteuerung heimischer Erzeugnisse anscheinend in Grenzen; die Verteidigung der Marktanteile mußte jedoch mit Preiszugeständnissen erkauft werden. Der Druck, der davon auf die Gewinnmargen ausging, konnte in vielen Fällen nicht dadurch aufgefangen werden, daß importierte Güter mit der Aufwertung billiger wurden und daß die Zinsen noch einmal deutlich sanken. Begünstigt von der Aufwertung waren hingegen vor allem die inländischen Konsumenten, aber auch jene Unternehmen, die nicht unter dem verstärkten Konkurrenzdruck aus dem Ausland stehen. Hier sind vor allem der Einzelhandel und auch die Bauwirtschaft zu nennen. Dies sind zugleich jene beiden Bereiche, in denen die Steuererleichterungen und die verstärkte Expansion der Staatsausgaben bislang die deutlichste Wirkung zeigen.

6. Die konjunkturellen Aussichten für den weiteren Verlauf dieses Jahres sind nicht als so ungünstig zu beurteilen, wie sie sich nach der Entwicklung in den vergangenen Monaten darstellen. Dies gilt schon deshalb, weil sich in dem Rückschlag, den die statistischen Indikatoren für das verarbeitende Gewerbe ausweisen, auch die Auswirkungen der Arbeitskämpfe zeigen, die in den nächsten Monaten wettgemacht werden dürften, zumal es einem Teil der betroffenen Industriezweige, namentlich der Automobilindustrie, nicht an Aufträgen mangelt. Mit einer beschleunigten Ausweitung der Fertigung ist vor allem in der Bauwirtschaft zu rechnen; im ersten Vierteljahr 1978 wurden dieser über 20 vH, dem Wohnungsbau sogar über 30 vH mehr Aufträge erteilt als ein Jahr zuvor, doch verhinderte die Witterung bis zum Frühjahr, daß der anhaltend starke Nachfragezuwachs produktionswirksam wurde. Dies wird auch auf die vorgelagerten Bereiche ausstrahlen, denn mit der Produktion wird der Bedarf an Vorprodukten steigen. Überdies haben die retardierenden währungspolitischen Einflüsse in jüngster Zeit etwas an Gewicht verloren. Auch die Risiken, die in der konjunkturellen Entwicklung der Partnerländer liegen, scheinen eher abgenommen zu haben. Im weiteren Verlauf des Jahres dürften daher die expansiven binnenwirtschaftlichen Faktoren allmählich wieder die Oberhand gewinnen.

7. Das heißt indes nicht, daß sich die konjunkturelle Belebung, die für 1978 angestrebt war, nur zeitlich verzögert hätte. Man muß sich wohl auch darauf einstellen, daß sie im ganzen etwas schwächer ausfällt, als im Herbst letzten Jahres möglich schien. Die Zunahme der Ausfuhr dürfte bei den erhöhten Wechselkursen nicht ganz mit der Expansion des Welthandels Schritt halten, und von der im Inland wirksamen Nachfrage dürfte sich ein weiter steigender Teil Gütern aus ausländischer Produktion zuwenden. Die vergrößerte Unsicherheit darüber, für welche Erzeugnisse, die internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind, die Bundesrepublik als kostengünstiger Produktionsstandort gelten kann, wird überdies den Anstieg der Investitionstätigkeit hemmen (möglicherweise auch zugunsten von Auslandsinvestitionen). Obwohl die Verminderung des Preisanstiegs die Kaufkraft erhöht und damit dem Konsum zugute kommt und obwohl die Expansion im Wohnungsbau wie im öffentlichen Tiefbau die Erwartungen eher zu übertreffen scheint, dürfte die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Jahresdurchschnitt 1978 kaum über 3 vH hinausgehen. Diese Ausweitung reicht für eine Erhöhung des Beschäftigungsstandes abermals nicht aus. Noch schwerer wiegt, daß sich auch auf mittlere Sicht ein Abbau der Arbeitslosigkeit nicht abzeichnet.

II. Gegen Defizitpolitik

8. In dieser Situation häufen sich die Forderungen und Ratschläge, den neun finanzpolitischen Programmen der letzten Jahre ein zehntes nachzuschikken — obwohl im übrigen weithin Übereinstimmung herrscht, daß die Defizite der öffentlichen Haushalte zu groß geworden sind. Viele raten zu weiterer allgemeiner Steuerentlastung durch eine rasche Korrektur des Einkommensteuertarifs. Andere drängen auf weitere Minderung der Unternehmensbesteuerung; was bisher an Entlastungsforderungen erfüllt worden sei, habe für eine kräftige Belebung der Investitionen nicht ausgereicht. Vorgeschlagen wird auch, im Vorgriff auf die erst für später geplante Tarifreform lineare Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer zu beschließen, wie sie das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorsieht — in Ergänzung der Entlastungen, die erst mit Beginn des Jahres 1978 in Kraft getreten sind. In mehreren Varianten tritt die Forderung nach zusätzlichen Staatsausgaben auf; die Vorstellungen reichen von einem neuen kurzfristigen Programm bis zur dauerhaften Aufstockung der Ausgaben. Auch aus dem Ausland richten sich Erwartungen an die Bundesrepublik, sie möge defizitfreudiger noch als bisher die Binnennachfrage mit finanzpolitischen Mitteln beleben und über die Steigerung ihres Imports und den Abbau ihrer Exportüberschüsse die konjunkturelle Erholung in den Partnerländern erleichtern.

Neben den auf finanzpolitische Maßnahmen gerichteten Forderungen gewinnt nicht zuletzt bei den Arbeitnehmerorganisationen die Vorstellung an Boden, daß die Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der Arbeitszeit abgebaut werden könnte und sollte. Der Eindruck, den beschäftigungspolitische Argumente gegenwärtig machen, wird auch genutzt, wenn einzelne Industriezweige auf die Reglementierung von Märkten und andere Formen der Protektion setzen, weil die Anpassungsaufgaben, die Überkapazität und Konkurrenz aus Niedriglohnländern stellen, angeblich marktwirtschaftlich nicht be-

wältigt werden könnten — eine international zunehmende Tendenz. Neu erwacht ist schließlich das Drängen auf rationalisierungshemmende Regelungen, mit denen Schutz vor dem Wegfall von Arbeitsplätzen gesucht wird. Der in der Bundesrepublik bisher bestehende Konsens wird schwächer, daß Rationalisierungsanstrengungen als Basis der allgemeinen Wohlstandssteigerung anzusehen, daher trotz der daraus erwachsenden individuellen Härten dringend erwünscht sind und nur sehr vorsichtig mit Regelungen belastet werden sollten, die über die allgemeine soziale Sicherung hinaus den Besitzstand der betroffenen Arbeitnehmer wahren.

9. Es gibt wohl keine wirtschaftspolitische Strategie, die zuverlässig und rasch zu einem befriedigenden Beschäftigungsstand zurückführen kann. Damit wächst die Gefahr, daß Zuflucht bei kostenreichen Ersatzlösungen gesucht wird.

Die allgemeinen Bedingungen für einen kräftigeren wirtschaftlichen Aufschwung in der Bundesrepublik haben sich zwar von den Finanzierungsbedingungen her, dem Inflationsklima, der steuerpolitischen Grundlinie der letzten Jahre, dem aufgelaufenen Bedarf an Ersatzinvestitionen sowie der Neigung der privaten Haushalte zu konsumieren und zu bauen, gebessert. Trotzdem wird man mehr als einen Erfolg in kleinen Schritten nicht erwarten können. Denn dieser hängt auch von dem Erfolg der stabilitätspolitischen Bemühungen in anderen Industrieländern ab, der Voraussetzung für eine mehr als vorübergehende Belebung der Weltwirtschaft ist. Außerdem tut sich die Lohnpolitik schwer mit der Aufgabe, zu vollbeschäftigungskonformen Löhnen zurückzufinden.

Wenn die Chance einer günstigeren Entwicklung auf mittlere Sicht nicht verspielt werden soll, dann muß der Versuchung zu Ersatzlösungen weiterhin widerstanden werden. Was man als Ersatzlösung anzusehen hat, ist selbstverständlich eine Frage der Problemdiagnose.

Der Sachverständigenrat hat in seinem letzten Jahresgutachten begründet, warum er die eigentliche Ursache der Unterbeschäftigung eher in ungelösten Angebotsproblemen sieht als in einem konjunkturellen Nachfragemangel, der mit vorübergehender staatlicher Nachfragestimulierung zu bekämpfen wäre. Auch in der Möglichkeit eines strukturellen Nachfragemangels, der gegebenenfalls mit dauerhaft höheren Staatsausgaben auszugleichen wäre, konnten wir keinen adäquaten Erklärungsansatz sehen. Der Streit der Meinungen über diese Diagnose kann in diesem Sondergutachten nicht im einzelnen fortgeführt werden.

10. Die Nachfrage, die heute fehlt, muß über den Markt bereitgestellt werden. Das Haupthemmnis für eine kräftige Nachfrageexpansion scheint uns nach wie vor im Bereich der privaten Investitionen zu liegen. Viel weniger als früher lassen sich Unternehmen durch eine verbesserte Kapazitätsauslastung dazu bewegen, die Kapazitäten zu erneuern oder zu erweitern und mehr Arbeitskräfte einzustellen. Die Kettenreaktion bei den Ausgabeentscheidungen bleibt aus. Und es fehlt bei jenen autonomen Investitionen, die getragen sein müßten von den Gewinnchancen, die neue Güter und neue Märkte verheißen. Die Ursachen des mangelnden Investitionselans liegen anscheinend im wesentlichen darin, daß hohe Kosten und Risiken sowie ein Dickicht staatlicher Regulierungen der unternehmerischen Initiative zu enge Grenzen setzen.

Die Wirtschaftspolitik ist nur begrenzt zuständig, wenn es darum geht, die Störungen auf der Angebotsseite zu beseitigen. Unbeschadet der Bürde, die die Lohnpolitik übernehmen muß, sollte die Wirtschaftspolitik den Spielraum, den sie hat, jedoch nicht verschenken. Wir haben in unseren letzten beiden Jahresgutachten dargelegt, wo wir die wichtigsten Ansatzpunkte dafür sehen: in der Risikoentlastung der Unternehmen, in einer Minderung der speziell die Investitionen treffenden Steuern, in einer stärker in die Breite wirkenden Förderung von Forschung und Entwicklung, in der Förderung der marktwirtschaftlichen Dynamik von unten, von jungen, kleinen und mittleren Unternehmen her, sowie nicht zuletzt in der Unterstützung der Mobilität der Arbeitnehmer.

Auch wir haben im vergangenen Jahr eingeräumt, daß der Nachfragemangel, der aus ungelösten Angebotsbedingungen resultiert, sich als konjunktureller Faktor verselbständigen kann. Wir hielten es daher — im Sinne einer Doppelstrategie — für angemessen, daß eine Politik, die im wesentlichen bei den Ursachen auf der Angebotsseite ansetzt, durch eine staatliche Initialzündung unterstützt wird.

11. Mit den Steuerbeschlüssen vom vergangenen Herbst und der auf mehr Expansion ausgerichteten Ausgabenplanung hat der Staat vor allem der Aufgabe gedient, der Konjunktur von der Nachfrageseite her einen kräftigen Anstoß zu geben, und er ist dabei hinsichtlich der öffentlichen Defizite sogar über das hinausgegangen, was in konkreten Absichtserklärungen als mittelfristig konsolidierungsfähig dargelegt werden konnte. Dieser Kurs der Finanzpolitik war auf ein stärkeres Mitziehen der Lohnpolitik abgestellt, als sich dann als realistisch erwies.

Die expansiven Impulse sind noch nicht voll wirksam geworden. Gleichwohl wird der Staat inzwischen zu weiteren Maßnahmen gedrängt.

12. Der Sachverständigenrat sieht gegenwärtig keinen Handlungsbedarf und keinen wesentlichen Handlungsspielraum für eine Finanzpolitik als Konjunkturpolitik, die direkt auf zusätzliche Nachfrageexpansion abzielt, und zwar weder auf der Ausgabenseite noch auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte. Handlungsbedarf besteht hingegen für eine Finanzpolitik als Wachstumspolitik, die auf verbesserte Angebotsbedingungen der Wirtschaft abzielt, und der Handlungsspielraum mag hier noch nicht ausgeschöpft sein.

— Wenn sich der Zuwachs des Sozialprodukts erhöht (womit wir durchaus rechnen), so sollte sich eigentlich das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte allmählich verringern, zumal mit anziehender Konjunktur die Kapitalnach-

frage der Wirtschaft verstärkt zunehmen wird und zunehmen können soll. Der konjunkturell bedingte Teil des Defizits würde automatisch kleiner. Zu der Ankündigung, auch den strukturellen Teil des Defizits, der aus den finanzpolitischen Entscheidungen vom Herbst vergangenen Jahres resultiert, schrittweise zu konsolidieren, würde eine entsprechende Verringerung der staatlichen Ausgabenexpansion gehören. Dies gilt im Prinzip selbst dann, wenn auch der erhöhte Zuwachs des Sozialprodukts noch als unzureichend anzusehen ist. Dann muß verstärkt Wachstumspolitik an die Stelle der Konjunkturpolitik treten. Denn:

— Der Staat kann nicht um den Preis ständig steigender öffentlicher Defizite gesamtwirtschaftlichen Produktions- und Beschäftigungszielen nachstreben. Wenn der stark expansive fiskalische Impuls die ungelösten Probleme auf der Angebotsseite nicht überspielen und die private Investitionsbereitschaft nicht beleben kann, erscheint es sinnvoller, direkt an den Investitionshemmnissen anzusetzen, als sich den Erfolg von weiteren Milliarden staatlicher Nachfragestützung zu versprechen. Und zwar aus doppeltem Grunde:

  Erstens: Was bei konjunkturellem Nachfragemangel wirksam sein kann, etwa die Erhöhung von Staatsausgaben, ist bei einer Störung der Wachstumsbedingungen unter Umständen schädlich, weil es den Expansionsspielraum des privaten Sektors der Wirtschaft einengt (Ziffer 28). In diesem Falle wäre nicht eine Erhöhung, sondern eine Senkung der Staatsausgaben wirksam, zumindest mittelfristig.

  Zweitens: Das Konzept der konjunkturpolitischen Initialzündung durch öffentliche Defizite zielt auf Stimulierung eigenfinanzierter privater Nachfrage ab, nicht auf deren Ersetzung durch staatlich finanzierte Nachfrage. Kommt es nicht einigermaßen rasch zu solcher Stimulierung, so ist diese Politik wegen der Dauerlasten im Schuldendienst fiskalisch zu teuer. Sie beeinträchtigt zu stark den Spielraum für die künftige Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

— Es ist gefährlich und durch die Konjunkturlage auch nicht gerechtfertigt, erneut die Grenze auszuloten, an der öffentliche Defizite ihres bloßen Ausmaßes wegen eine negative Überreaktion am Kapitalmarkt hervorrufen und auf diese Weise die Investitionsneigung im privaten Bereich stärker beeinträchtigen, als die staatlich bewirkte Nachfrageexpansion sie zugleich anregt, die expansive Finanzpolitik in bezug auf die privaten Investitionen also kontraproduktiv wird. Zu beachten ist dabei auch, daß jede fiskalpolitisch bewirkte Zinssteigerung nicht nur direkt — zinsabhängige — binnenwirtschaftliche Ausgaben zurückdrängt, sondern über den Wechselkurs indirekt auch die Exporte.

13. Eine nicht nur vorübergehende, sondern eine dauerhafte Erhöhung der Staatsausgaben wird vielfach mit dem Hinweis darauf gerechtfertigt, ja gefordert, daß angesichts einer steigenden Sparquote der privaten Haushalte und einer abnehmenden Beanspruchung des heimischen Produktionspotentials durch das Ausland bei zunehmendem Anteil ausländischer Produkte an der inländischen Güterversorgung ohne eine Vergrößerung des Staatsanteils Sachanlagen auf Dauer ungenutzt und Arbeitskräfte unbeschäftigt blieben. Daß dies gegenwärtig der Fall ist, sollte jedoch nicht den Blick dafür verstellen, daß die heutigen Beschäftigungsprobleme zu einem beträchtlichen Teil ihren Ursprung nicht in zu geringen, sondern in zu hohen Einkommensansprüchen haben, die einen Teil der latent vorhandenen Nachfrage nicht zum Zuge kommen lassen. Wären etwa die Ansprüche in bezug auf den Ertrag der Arbeit niedriger, wäre mehr Arbeit „rentabel". Dauerhaft höhere Staatsausgaben um der Beschäftigung willen fordern heißt insoweit, die Gemeinschaft der Steuerzahler zu Zahlungen verpflichten, also gleichsam zum Kauf von Gütern verpflichten, die die Gemeinschaft zu diesem „Preis" eigentlich nicht kaufen will. Daß es ohne diese Verpflichtung gehe, weil der Anstieg der privaten Sparquote genügend Spielraum auch ohne eine Verdrängung privater Nachfrage ermögliche, daß die Ausweitung der Staatsquote insoweit also kostenlos sei, ist eine Vorstellung, die allenfalls bei konjunkturellen, nicht aber bei dauerhaften Beschäftigungsproblemen sinnvoll sein kann.

14. Die Bundesrepublik sieht sich dem Drängen ausländischer Partner konfrontiert, sie möge durch eine expansivere Fiskalpolitik für eine Beschleunigung des Produktionswachstums sorgen. Begründet wird diese Forderung mit dem Hinweis auf die weltwirtschaftliche Bedeutung, die starke Zahlungsbilanz und die niedrige Inflationsrate der Bundesrepublik. Hinsichtlich des Ziels, eine stärkere reale Expansion in Gang zu bringen, herrscht Einvernehmen zwischen der Bundesrepublik und ihren Partnern. Umstritten ist der Weg.

Die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik hat sich 1973 von der Vorstellung abgekehrt, daß erhöhtes wirtschaftliches Wachstum durch Inkaufnahme einer erhöhten Inflationsrate ermöglicht wird. Seither versucht sie, günstige Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum auf inflationsfreier Grundlage wiederzugewinnen. Dieser Prozeß erwies sich als langwierig. Das ist in Kauf genommen worden, zum einen aufgrund der in Deutschland vorherrschenden Einstellung zur Inflationsgefahr, zum anderen in der Zuversicht, daß auf diese Weise künftige Stabilisierungskrisen mit ihren schlimmen Folgen für die Beschäftigung vermieden werden können, was gewiß nicht nur ein Vorteil für die Bundesrepublik selbst wäre. Der deutsche Stabilisierungserfolg hat es mit sich gebracht, daß die Bundesrepublik wohl nicht zuletzt wegen der Wechselkursänderungen, die sich aus dieser Politik ergeben haben, in allen vergangenen Jahren, selbst am Tiefpunkt der Rezession von 1975, verhältnismäßig hohe Zuwachsraten der Einfuhr aufzuweisen hatte, und daß sie niemals versucht war, etwa aus Zahlungsbilanzgründen ihrer Politik eine importfeindliche Wendung zu geben.

Trotzdem ist die internationale Ungeduld wegen der Wachstumsverzögerung in der Bundesrepublik nicht gering. Denn es ist ja nicht selbstverständlich, daß ein Land, das sich auf die solide Strategie „Expansion durch bessere Angebotsbedingungen" verlegt, für einen Erfolg so lange Zeit benötigt. Es wird auf die Vereinigten Staaten verwiesen, die seit der weltweiten Rezession auf dem Wege zu mehr Produktion und Beschäftigung rascher vorangekommen sind. Um mehr als 7 Millionen hat dort die Anzahl der Beschäftigten von 1975 bis 1977 zugenommen, und mehr als 5 vH betrug in dieser Zeit die jährliche Zuwachsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion, ein mehr als deutlicher Beleg dafür, daß auch in einem hochentwickelten Industrieland nicht etwa Nachfragemangel oder gar eine allgemeine Sättigungstendenz den Spielraum für zusätzliche Produktion und Beschäftigung objektiv begrenzen. Die globalen ökonomischen Bedingungen waren aber anders als bei uns. Die vom Außenhandel abhängigen Bereiche sind von den Wechselkursänderungen der vergangenen Jahre begünstigt worden. Das Inflationsproblem blieb ungelöst, und über die Inflation sind die Reallöhne und die Realzinsen korrigiert worden. Dieser Weg ist in der Bundesrepublik kaum noch gangbar, selbst wenn man ihn nicht aus prinzipiellen Gründen ablehnt.

Die Partner Amerikas haben von dessen konjunkturbedingt hoher Importnachfrage zwar profitiert, sie wurden über die Turbulenzen an den Devisenmärkten aber auch frühzeitig in die Nachteile einer Politik hineingezogen, die erneut eine Inflationsbeschleunigung zuließ. Noch haben in den Vereinigten Staaten die konjunkturellen Auftriebskräfte eindeutig die Oberhand. Doch die steigende Inflationsrate kann rasch den Zeitpunkt näherbringen, von dem an die Stabilisierung in den Vereinigten Staaten ernsthaft und dann wieder ohne große Rücksicht auf Produktion und Beschäftigung betrieben werden muß.

Was der Weltwirtschaft dabei schadet, ist der Widerspruch zwischen einer auf Inflation und einer auf Stabilität gegründeten Politik der Wachstumsbelebung. Die Bundesrepublik, vom Kursverfall des Dollar besonders betroffen, konnte die Früchte ihrer Stabilisierungspolitik nicht ernten, sie erlitt konjunkturelle Rückschläge. Daraus erwuchsen den Partnerländern vermutlich Nachteile, die größer waren als die Vorteile, die ihnen zugleich aufgrund der wechselkursbedingt abnehmenden deutschen Leistungsbilanzüberschüsse zufielen. Da der Spielraum für eine nichtinflationäre Expansion in den Vereinigten Staaten immer enger wird, kommt auf die Bundesrepublik eine erhöhte Verantwortung für die Weltwirtschaft zu. Sie sollte ihren stabilitätsorientierten Weg weitergehen, aber mit mehr Konsequenz bei der Verbesserung der Angebotsbedingungen.

15. Die vom Kursverfall des Dollar angeführte reale Aufwertung der D-Mark hat in der Bundesrepublik zusätzlichen Bedarf an Flexibilität bei Zinsen und Löhnen erzeugt, einen Bedarf, der nicht leicht zu befriedigen ist.

Zwar war es für eine Vermehrung rentabler langfristiger Investitionen ohnehin zu wünschen, daß die Zinsen für langfristig zur Verfügung stehendes Kapital weiter sinken. Dies ist durch die reale Aufwertung der D-Mark jedoch noch dringender geworden. Zusammen mit weiter ermäßigten Lohnsteigerungen wäre ein Sinken der Realzinsen der beste Weg der Anpassung an die von der Wechselkursbewegung der vergangenen Monate geschaffene Situation. Die Zinssenkung müßte allerdings vom Markt kommen, von einer vergrößerten Anlagebereitschaft des Publikums (im übrigen von einer allmählich geringer werdenden Kreditnachfrage des Staates). Das ist gewiß ein Weg, der schnelle Hilfe nicht verspricht. Die langfristigen Zinserwartungen der Kapitalanleger lassen sich offenbar nur allmählich weiter nach unten korrigieren.

Trotzdem sollte die Zinssenkung nicht von geldpolitischen Maßnahmen erwartet werden. Eine Politik der forcierten Zinssenkung verspräche keinen dauerhaften Erfolg. Die Bundesbank hat im Zusammenhang mit den Interventionen am Devisenmarkt ohnehin eine Expansion der Zentralbankgeldmenge zugelassen, die den Kontakt mit dem Mengenziel der Geldpolitik verloren hat. Da inzwischen die Wechselkursbewegung die Führungsrolle im Prozeß der Inflationsdämpfung übernommen hat, mußte das Verhalten der Bundesbank auf kurze Sicht keine großen Bedenken hervorrufen. Doch kann die Geldpolitik eine solche Führungsrolle des Wechselkurses nicht als dauerhaft ansehen. Die Bundesbank muß also die Gefahr ernst nehmen, daß sich durch eine übermäßige monetäre Expansion ein Inflationspotential aufbaut, das nicht leicht unter Kontrolle zu bringen sein wird, wenn der konjunkturelle Aufschwung die Kraft gewinnt, die allenthalben gewünscht wird. Daß die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes gegenwärtig noch gering ist, ja, weiter sinkende Tendenz aufweist, dürfte eine nachgiebige Geldpolitik kaum ausreichend rechtfertigen. Denn diese niedrige Umlaufgeschwindigkeit ist vermutlich teilweise auch Reflex des reichlichen Geldangebots. Hinzu kommen Zweifel, ob die umfangreichen Devisenkäufe der Bundesbank wirklich großen dämpfenden Einfluß auf den Kursverfall des Dollar gehabt haben, ob es sich also gelohnt hat, die damit einhergehende unerwünscht starke Vermehrung der Zentralbankgeldmenge in Kauf zu nehmen.

Die Überschreitung des Mengenziels ist so weit gegangen, daß eine abrupte Rückkehr zum Zielpfad sicherlich mehr als nur eine vorübergehende Irritation am Kapitalmarkt zur Folge haben könnte. Die Notwendigkeit, den Rückweg zu strecken, darf jedoch nicht dazu führen, daß das Ziel mehr und mehr an der Nachfrage nach Geld orientiert wird statt an mittelfristigen Bezugsgrößen, insbesondere am Wachstum des Produktionspotentials.

16. Die Lohnpolitik hat auf die Herausforderung, die von den Devisenmärkten ausging, nicht zu antworten vermocht. Es hieße zwar die Lohnpolitik überfordern, wenn man erwartete, daß sie die Risiken, die aus einer labilen internationalen Währungssituation erwachsen, kurzfristig voll auffangen könnte. Aber eine Anpassung der Geldlöhne an für dau-

erhaft zu haltende Wechselkursänderungen ist sicherlich unverzichtbar, wenn die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht leiden soll.

Die Aufwertung und der dadurch verursachte Minderanstieg des Preisniveaus erhöhen den realen Wert der Tarifabschlüsse. Die Reallöhne werden 1978 mit 3 vH mindestens ebenso stark steigen wie 1977 (die realen Nettolöhne sogar stärker als 1977). Der Anstieg des Kostenniveaus dürfte etwas geringer sein als im Vorjahr, weil die Produktivität unvermindert steigt und die importierten Kostengüter billiger geworden sind. Neues Investitionsvertrauen hat die Lohnrunde jedoch offensichtlich nicht schaffen können.

17. Da die Lohnrunde weitgehend abgeschlossen ist, bietet die Lohnpolitik gegenwärtig keine beschäftigungspolitische Option. Bestehen bleibt aber die Aufgabe, jenes Lohnniveau herauszufinden, das einen höheren Beschäftigungsstand möglich macht. Der Handlungsspielraum der Tarifvertragsparteien und insbesondere der Gewerkschaften ist gewiß nicht unbegrenzt. Doch wird keine staatliche Beschäftigungspolitik den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung auf Dauer überspielen können. Es überrascht nicht, daß dieser Zusammenhang heftig umstritten ist. Zu fundamental sind die Interessengegensätze, die er berührt. Es muß aber nicht sein, daß der Verteilungskampf die Lohnfindung so stark belastet wie in manchen der vergangenen Jahre. Über Entspannungsmöglichkeiten, wie sie in einer Gewinn- und Vermögensbeteiligung der Arbeitnehmer liegen könnten, hat sich der Sachverständigenrat wiederholt geäußert. Die einkommenspolitische Diskussion darf nicht zum Stillstand kommen.

18. Es war nicht eine zurückhaltende Lohnpolitik allein, von der wir für 1978 eine Verbesserung der Beschäftigungslage erwartet hätten, sondern, wie erwähnt, eine Kombination aus zurückhaltender Lohnpolitik, nachfrageorientierter Initialzündung der Finanzpolitik und angebotsorientierter Wachstums- und Strukturpolitik. Eine angebotsorientierte Politik, die die Risiken und Kosten des Strukturwandels zu mindern versucht, kann die Lohnpolitik am ehesten entlasten. Gegen die Verunsicherung, die von einer labilen Währungssituation ausgeht, ist jedoch auch dies keine wirksame Hilfe.

19. Wenn nun aber weder eine expansive Geldpolitik auf Dauer als gute Lösung von Problemen angesehen werden kann, die sich aus einem möglicherweise nicht nur kurzfristig über die Preis- und Kostendisparität gegenüber dem Ausland hinausgehenden Aufwertungsdruck auf die D-Mark ergeben, noch für möglich gehalten wird, daß die Lohnpolitik kurzfristig immer wieder eine Tendenz zu übermäßiger Höherbewertung der D-Mark ausgleicht, so hat man nicht viele Möglichkeiten, zwischen denen man wählen kann:

— Entweder man nimmt den Spruch des Devisenmarktes über das, was der jeweils marktgerechte Wechselkurs der D-Mark ist, hin (und damit den Spruch über das reale Kostenniveau, mit dem die Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb zu bestehen hat), vertraut also darauf, daß größere Fehler früher oder später vom Markt selbst korrigiert werden,

— oder man versucht, durch Änderungen am Währungssystem die Beeinträchtigung der nationalen Autonomie hinsichtlich der Entwicklung des realen Kostenniveaus der Volkswirtschaft zu korrigieren.

20. Die Erfahrungen der vergangenen Monate haben möglicherweise die Entschlossenheit erhöht, in Richtung einer währungspolitisch abgesicherten Harmonisierung der Geldpolitik in Europa voranzukommen (JG 76 Ziffern 467 ff). Mit einer währungspolitischen Initiative wäre allerdings nichts gewonnen, würde sie sich darin erschöpfen, dem bestehenden Währungsverbund durch ein Aufweichen seiner Regeln neue Mitglieder zu gewinnen. Eine neue Initiative müßte vielmehr darauf abzielen, in Europa eine stabilitätspolitische Basis auf lange Sicht zu legen und damit auch integrationspolitisch einen neuen Anlauf zu unternehmen. Härtung der Regeln im europäischen Währungsverbund ist wichtiger als dessen rasche Erweiterung.

Für das Ziel, die einzelnen europäischen Währungen gegen Vertrauensschwankungen in bezug auf den amerikanischen Dollar widerstandsfähiger zu machen, die Schwankungen der Wechselkurse also geringer werden zu lassen, würde die Erweiterung des europäischen Währungsverbundes vermutlich keinen großen Fortschritt bringen. Es wären auch in diesem Falle die härteren Währungen innerhalb des Verbundes, die als Anlagewährungen begehrt blieben. Das Dollarproblem kann nicht in erster Linie in Europa gelöst werden. Informelle Kooperation mit den Vereinigten Staaten muß vorläufig helfen, die Gefahren zu mildern, die aus den ungelösten Inflationsproblemen und den Ungleichgewichten in den Zahlungsbilanzen erwachsen.

Wichtig ist andererseits aber auch, daß nicht in der Finanzpolitik Ersatzlösungen für wechselkursbedingte außenwirtschaftliche Probleme gesucht werden, die, wenn überhaupt, nur von der Währungspolitik gelöst werden können.

III. Für Wachstumspolitik

21. Daß wir dennoch dazu raten, die Finanzpolitik solle ihre wachstumspolitischen Möglichkeiten weiter ausschöpfen, versteht sich also nicht von selbst, und zwar auch deshalb nicht, weil die Finanzpolitik als Wachstumspolitik in besonderem Maße auf das Mitziehen des privaten Sektors der Wirtschaft angewiesen ist, insbesondere der Lohnpolitik, die hierfür in diesem Jahr überzeugende Zeichen nicht gesetzt hat. Bei der Inkaufnahme temporär steigender staatlicher Defizite muß sie darauf bauen können, daß ein verstärkt wachsendes Produktionspotential die Defizite einigermaßen rasch zu konsolidieren erlaubt. Der Wechsel, der im Rahmen der Doppelstra-

tegie vom Herbst vergangenen Jahres hierauf gezogen wurde, ist noch nicht gedeckt. Die Freisetzung investiver Handlungsspielräume der Privaten — hierum geht es ja — muß daher in einer Weise versucht werden, die einen Ausgleich für Steuersenkungen oder zusätzliche Staatsausgaben nicht nur „wahrscheinlich möglich" macht, sondern sicherstellt. Solche Wege sind die Umstrukturierung des Steuersystems, die Umstrukturierung der Staatsausgaben und die gleichmäßige Senkung von Steuern und Ausgaben.

22. Bei der Umstrukturierung des Steuersystems geht es, wie erwähnt, um eine verstärkte Beteiligung des Fiskus an den Risiken der Unternehmen und um eine geringere steuerliche Belastung der Investitionen.

Zu den Steuern, die neben dem Konsum auch die Investitionen belasten, gehört beispielsweise die Gewerbesteuer. Ein Abbau der Gewerbesteuer, der auch aus anderen Gründen naheliegt (JG 76 Ziffer 353), würde also die Investitionen steuerlich entlasten. Unter dem Risikoaspekt wäre es am besten, die Steuersenkung bei der Gewerbekapitalsteuer vorzunehmen, diese sogar ganz abzuschaffen. Denn sie gehört zu den ertragsunabhängigen Steuern, und bei diesen ist die Risikobeteiligung des Staates am geringsten. Außerdem werden die Erträge aus dem Einsatz des Faktors Kapital gegenwärtig doppelt belastet. Allerdings würde eine solche Maßnahme in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich hohe Steuerausfälle hervorrufen.

Will man diesen Finanzausgleichseffekt — der kaum ganz zu vermeiden ist — gering halten, so könnte daran gedacht werden, die Gewerbesteuer insgesamt, also Gewerbekapitalsteuer und Gewerbeertragsteuer, gleichmäßig zu senken. Die Einnahmen der Gemeinden blieben hiervon im wesentlichen unberührt, wenn man die Senkung der Gewerbesteuer auf den Teil beschränkte, den die Gemeinden als Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abführen.

Eine Möglichkeit, den Einnahmeausfall auszugleichen, der beim Bund und bei den Ländern im Falle einer vollständigen Beseitigung der Gewerbesteuerumlage entstehen würde, könnte in einer Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt bestehen (beziehungsweise um einen halben Prozentpunkt für die Güter, die mit dem halben Steuersatz besteuert werden). Die Mehrwertsteuer hat gegenüber der Gewerbesteuer den Vorteil, daß sie nur auf dem Konsum und nicht auch auf den Investitionen liegt. Aber auch eine Erhöhung anderer Verbrauchsteuern, deren Anteil am Steueraufkommen ständig sinkt, könnte zur Finanzierung herangezogen werden. Der übrige Steuerausfall, der entstünde, wenn die Gewerbesteuerumlage wegfiele, würde beim Bund und bei den Ländern durch das Mehraufkommen aus der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer ausgeglichen, das sich ergäbe, weil von deren Bemessungsgrundlagen nur noch die verringerte Gewerbesteuer abgezogen werden könnte.

Für die Gemeinden ist eine Senkung der Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Abschaffung der Gewerbesteuerumlage der Idee nach aufkommensneutral. Faktisch ließe sich das erreichen, wenn man dafür sorgte, daß die Steuerschuld bei den Gewerbesteuerpflichtigen nach Maßgabe des Anteils gesenkt wird, den die Gewerbesteuerumlage am gesamten Gewerbesteueraufkommen in den einzelnen Gemeinden ausmacht. Das könnte wohl am besten durch eine entsprechende Kürzung des einheitlichen Steuermeßbetrages geschehen. Freilich wäre damit die Aufkommensneutralität der Gewerbesteuersenkung für die einzelnen Gemeinden nicht vollständig gesichert: Es gäbe Rückwirkungen zum einen in Form von Mehreinnahmen auch bei den Gemeinden wegen ihres Anteils am Aufkommen der Einkommensteuer, zum anderen im Rahmen der Finanzausgleichsregelungen der Länder. Hier ließe sich ein Ausgleich wahrscheinlich eher erreichen als dort. Alle Rückwirkungen bei jeder Gemeinde ausgleichen zu wollen, wäre wahrscheinlich kaum möglich, sicher aber zu aufwendig. In Zweifelsfällen sollte man es bei einer Verbesserung der kommunalen (Steuer-)Einnahmen belassen.

Die Gewerbesteuer könnte auch in der Weise gesenkt werden, daß im Rahmen der Gewerbeertragsteuer die Zinsen auf Dauerschulden sowie im Rahmen der Gewerbekapitalsteuer die Dauerschulden von der Besteuerung befreit werden. Eine solche Steuerrechtsänderung würde jedoch den unerwünschten Nebeneffekt haben, daß auch die Gewerbesteuer zu einer Steuer würde, die den Einsatz von Eigenkapital gegenüber dem Einsatz von Fremdkapital in den Unternehmen diskriminiert.

23. Die Senkung der Gewerbesteuer ist eine unter vielen steuerlichen Möglichkeiten, wie sich der Staat am Risiko der privaten Investitionstätigkeit stärker beteiligen und die Besteuerung der Investitionen mindern kann. Eine alternative Möglichkeit wäre insbesondere, die Abschreibungsmöglichkeiten abermals zu erweitern (JG 77 Ziffern 441 ff). Bei Abschreibungserleichterungen ist der Kontakt zum Investitionskalkül enger als bei den meisten anderen wachstumsfördernden Maßnahmen der Steuerpolitik.

24. Eine weitere Möglichkeit, das wirtschaftliche Wachstum mit Hilfe finanzpolitischer Maßnahmen anzuregen und damit die Beschäftigung zu erhöhen, ist die verstärkte Förderung von Forschung und Entwicklung in den Unternehmen (JG 76 Ziffern 326 ff, JG 77 Ziffern 445 ff). Im Jahreswirtschaftsbericht 1978 hat die Bundesregierung eine Reihe von zusätzlichen Maßnahmen angekündigt, die geeignet sind, diesem Ziel zu dienen. Gleichwohl scheint auf diesem Gebiet der Handlungsbedarf, der sich aus dem Interesse an einer angebotsorientierten Beschäftigungspolitik ergibt, noch nicht gedeckt zu sein. Eine Volkswirtschaft mit so hohem Lohnniveau wie die Bundesrepublik muß sich darauf einstellen, daß sie in einer Situation wie der gegenwärtigen sogar außerordentliche Anstrengungen unternehmen muß, um durch einen Neuerungsschub für genügend Investitions- und Beschäftigungschancen zu sorgen. Der Forschungs- und Technologiepolitik kommt dabei eine zentrale Rolle zu.

Die Förderung von Forschung und Entwicklung wird zuweilen kritisch betrachtet, weil neue Technologien im Einzelfall auch Arbeitsplätze vernichten. Dies kann jedoch gesamtwirtschaftlich nicht ohne weiteres gelten und am allerwenigsten in einer offenen Wirtschaft. Arbeitsparende Technologien,

die im Inland entwickelt und eingesetzt werden, können sogar unmittelbar die Beschäftigung erhöhen, wenn sie in Form von Investitionsgütern exportiert werden. Gerade in der Bundesrepublik, die einen ganz erheblichen Teil ihres Exports mit Investitionsgütern bestreitet, braucht es ob der Beschäftigungswirkungen von Neuerungen keine Bedenken zu geben.

Die Technologiepolitik bedient sich überwiegend des Instruments der direkten Projektförderung. Vieles spricht dafür, dieses Instrument auf solche Bereiche zu beschränken, in denen hohe volkswirtschaftliche Erträge mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartet werden können. Bei der direkten Förderung bestehen Evaluierungsprobleme, die staatliche Instanzen und Gutachtergremien nicht immer lösen können. Unabhängig davon kommt es darauf an, daß in der Breite dem Ideen- und Erfindungsreichtum von vielen die Chance eröffnet wird, im Wettbewerb miteinander neue Produktionsverfahren herauszufinden und neue Produkte auf den Markt zu bringen. Der Einwand, man könne nicht nach dem „Gießkannen-Prinzip" vorgehen, hätte nur dann Gewicht, wenn das Evaluierungsproblem bei der direkten Förderung gelöst wäre. Die indirekte Förderung aller Sach- und Personalaufwendungen für Forschung und Entwicklung — in Form einer Prämie oder einer Steuergutschrift — wäre das geeignete Instrument für eine in die Breite wirkende Politik. Der Sachverständigenrat hat schon früher dafür geworben. Wir verkennen nicht, daß es besondere Schwierigkeiten gibt, die Bemessungsgrundlage für die Förderung genau abzugrenzen, wenn Personalaufwendungen einbezogen werden sollen, und daß diese Schwierigkeiten bei kleinen und mittleren Unternehmen besonders groß sind. Die Schwierigkeiten scheinen uns aber nicht unüberwindbar zu sein; gewisse Unschärfen müssen wohl in Kauf genommen werden. Vielen kleinen und mittleren Unternehmen ebnet die indirekte Förderung erst den Weg zu dem staatlichen Anreizsystem. Denn die Mittel der direkten Förderung fließen zum ganz überwiegenden Teil großen Unternehmen zu.

25. Was an staatlichen Mitteln zur Wachstumsförderung zusätzlich eingesetzt werden kann und was im Wege der Umstrukturierung auf der Einnahmenseite und der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte versucht werden muß, ist nicht zuletzt im Blick darauf zu entscheiden, daß eine Korrektur des Einkommensteuertarifs ansteht, die für den Staat erhebliche Einnahmenminderungen mit sich bringt. Eine Korrektur des Einkommensteuertarifs läßt sich auch wachstumspolitisch begründen, weil Leistungshemmnisse abgebaut werden, wenn die steuerliche Belastung zusätzlichen Einkommens gesenkt wird. Die wachstumspolitische, vor allem die arbeitsplatzschaffende Wirkung ist hier jedoch geringer zu veranschlagen als bei einer gleich großen Senkung von Steuern, die vor allem die Investitionen belasten, so daß die Senkung der Einkommensteuer fiskalisch als ein vergleichsweise teures Mittel der Wachstumspolitik anzusehen ist. Gleichwohl wird allgemein eine Korrektur für unumgänglich gehalten.

Der Anteil der einkommensabhängigen Steuern am gesamten Steueraufkommen hat infolge der Gestalt unseres Steuersystems seit 1960 um etwa 10 Prozentpunkte zugenommen. Der Anteil der Lohnsteuer am gesamten Steueraufkommen ist im gleichen Zeitraum von knapp 12 vH auf über 29 vH angestiegen. Die Sätze der Sozialbeiträge der Arbeitnehmer sind seit 1972 von 13½ vH auf über 16 vH erhöht worden. Überschreitet das zu versteuernde Einkommen gerade die obere Grenze der unteren Proportionalzone des Einkommensteuertarifs, dann werden die Einkommenszuwächse (ohne Kirchensteuer) mit Abgaben von mehr als 41 vH belastet (mit 47 vH, wenn die Beitragsbemessungsgrenze der Krankenversicherung nicht überschritten ist). Trotz der Steuerentlastungen, die zu Beginn des Jahres in Kraft getreten sind, wird schon 1979 mehr als die Hälfte aller Lohnsteuerpflichtigen mit ihrem Einkommen in den Progressionstarif hineingewachsen sein, und trotz dieser Entlastungen setzt in diesem Jahr der Progressionstarif bei einem niedrigeren Realeinkommen ein als 1975.

Es ist daher verständlich, daß der Steuerwiderstand zugenommen hat und daß die Forderung nach einer Tarifreform bei der Einkommensteuer immer lauter wird. Dabei geht es sowohl um eine Senkung der Einkommensteuerlast insgesamt wie auch besonders um einen Abbau der Grenzsteuersätze dort, wo sie derzeit besonders steil ansteigen.

26. Für den Verlauf des neuen Tarifs gibt es inzwischen zahlreiche Vorschläge. Es sollte ein Tarif gefunden werden, der in seiner Struktur, das heißt in seinem Belastungsverlauf, in naher Zukunft nicht abermals grundlegende Änderungen nötig macht. Bei den Einkommensteuererleichterungen der Jahre 1975 und 1978 standen die kurzfristigen Entlastungswirkungen im Vordergrund. Dieses Mal sollte auch der mittelfristige Gesichtspunkt beachtet werden.

Von der anstehenden Tarifreform unabhängig zu sehen sind die Probleme, die daraus erwachsen, daß für zahlreiche staatliche Transferzahlungen (zum Beispiel Wohngeld, Sparprämien, Ausbildungsförderung) Einkommensgrenzen gelten. Die zusätzlichen „Belastungen" beim Wegfall dieser Vergünstigungen sind mit den Grenzbelastungen im Rahmen der Einkommensteuer vergleichbar. Sie erreichen im Einzelfall extreme Höhen. Dies zu ändern wird erst in Betracht kommen, nachdem die Transfer-Enquête-Kommission ihre Untersuchung dieser Zusammenhänge vorgelegt hat.

27. Eine Korrektur des Einkommensteuertarifs, die die Strukturprobleme des Tarifs mildert und dabei auch nur eine mäßige Rücknahme der Grenzsteuersätze vorsieht, wo diese besonders steil ansteigen, würde wahrscheinlich bereits zu Einnahmeausfällen von derzeit etwa 14 bis 20 Mrd DM im Jahr führen. Diese Deckungslücke gälte es zu schließen. Außerdem steht noch die mittelfristige Konsolidierung des strukturellen Defizits aus, das im laufenden Jahr in den öffentlichen Haushalten auf Grund der im vergangenen Jahr ergriffenen Maßnahmen entstehen wird.

Zwar geben die bisherigen Steuereingänge dieses Jahres Veranlassung, die letzte Steuerschätzung für das Jahr 1978 um etwa 2 bis 3 Mrd DM nach oben zu korrigieren. Da dies aber zu einem großen Teil auf hohen, unerwarteten Nachzahlungen an Einkommensteuer und an Körperschaftsteuer beruht, kann aus der diesjährigen Entwicklung nicht ohne weiteres auf eine Unterschätzung des Steueraufkommens auch in den nächsten Jahren geschlossen werden. Für die folgenden Jahre hat die letzte Steuerschätzung ermittelt, daß das Steueraufkommen nur wenig stärker zunimmt als das Sozialprodukt. Denn der Lohn- und Einkommensteuer, deren Aufkommen überproportional ansteigt, stehen andere Steuern gegenüber, in deren Aufkommen sich Wachstum und Inflation wesentlich geringer niederschlagen; außerdem werden in den kommenden Jahren die Steuerausfälle aufgrund der Körperschaftsteuerreform sowie aus der Erweiterung der Abschreibungsmöglichkeiten an Bedeutung gewinnen. Bis 1980 ergab sich in der letzten Steuerschätzung kein Anstieg der Steuerquote. Bis 1982 wird sie nach dieser Schätzung um lediglich 0,6 Prozentpunkte ansteigen.

Der größte Teil der mittelfristigen Konsolidierung sowohl des bestehenden als auch des durch eine Tarifreform entstehenden strukturellen Defizits in den öffentlichen Haushalten könnte also nicht der Elastizität des Steuersystems überlassen, sondern müßte auf andere Weise erreicht werden.

28. Zur Konsolidierung des Einnahmeausfalls gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder man kürzt die Ausgabenpläne oder man erhöht andere Steuern. An dieser Wahl führt kein Weg vorbei, da eine dauerhafte Erhöhung des Staatsdefizits nicht in Betracht kommen sollte (Ziffern 12, 21). Diejenigen, die mit Nachdruck in der Öffentlichkeit eine durchgreifende Tarifkorrektur fordern, müssen jedenfalls, wenn sie glaubwürdig bleiben wollen, deutlich sagen, wie sie für einen soliden Ausgleich der Mindereinnahmen sorgen wollen.

Die Kürzung von Ausgabenplänen wäre unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten, also auf mittlere und längere Sicht, die wirksamste Form der Konsolidierung, weil sie den Privaten mehr Raum für Produktion und Investition ließe. Der Staat würde auf diese Weise auch der zunehmenden Unzufriedenheit über Ausmaß, Art und Effizienz seiner Tätigkeit Rechnung tragen. Freilich gibt es auf diesem Weg Gefahren und Hindernisse. Gefahren liegen darin, daß eine so starke Drosselung der Staatsausgaben, wie sie zum Ausgleich der Mindereinnahmen notwendig wäre, einer konjunkturellen Nachfragestockung Vorschub leisten könnte. Hindernisse sind vor allem darin zu sehen, daß der größte Teil der Staatsausgaben, insbesondere die Personal- und Sozialausgaben, durch Gesetze und Verträge längerfristig festgelegt ist. Relativ groß ist die Manövrierfähigkeit lediglich bei den Investitionshaushalten, bei denen eine Reduktion jedoch am wenigsten angezeigt erscheint. Trotz dieser Schwierigkeiten sollte die Möglichkeit einer Reduktion des Ausgabenanstiegs nicht von vornherein als illusionär abgetan werden. Immerhin hat der Staat nach 1975 einen erheblichen Teil seiner Defizite durch eine zurückhaltende Ausgabenpolitik abgebaut. Allgemeine Absichtserklärungen, die Staatsausgaben einzudämmen, würden allerdings nicht ausreichen, den Entschluß zu großzügigen Steuersenkungen zu decken und der Gewöhnung an immer weiter steigende Defizite vorzubeugen. Entscheidungen, die die künftigen Ausgaben einschränken, müßten möglichst parallel vorbereitet oder zumindest in der mittelfristigen Finanzplanung so weit konkretisiert werden, daß sie realistisch erscheinen. Dabei wäre es durchaus zulässig, darauf zu setzen, daß eine wachstumsorientierte Korrektur des Steuertarifs geeignet ist, den Leistungswillen und die Produktionschancen zu erhöhen. Durch das Mehrwachstum würde es möglich, einen Teil des Defizits durch einen Rückgang der Staatsquote zu konsolidieren, ohne daß bestehende Ausgabenpläne gekürzt werden müßten. Allerdings ist der derzeit schon vorhandene Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte mit zu bedenken.

Soweit der Einnahmeausfall nicht auf der Ausgabenseite ausgeglichen werden kann, ist eine kompensierende Steuererhöhung unvermeidlich. Die Umsatzsteuer und die großen Verbrauchsteuern kommen dafür am ehesten in Betracht, weil sie unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten am wenigsten bedenklich sind. Gegenüber Ausgabenkürzungen hätten Steuerrechtsänderungen den Vorteil, daß über sie nicht von Jahr zu Jahr neu beschlossen werden müßte. Aber auch für Steuererhöhungen gilt, daß sie nicht zur konjunkturellen Unzeit vorgenommen werden sollten. Es wäre deshalb gegebenenfalls eine zeitliche Streckung der zur Konsolidierung für notwendig erachteten Steuererhöhungen vorzusehen. Damit ginge zwar eine vorübergehende Zunahme des Staatsdefizits einher. Wenn aber gleichzeitig mit der Änderung des Einkommensteuertarifs verbindlich beschlossen wird, ab wann und in welchen Stufen der Konsolidierungsbedarf durch Erhöhung anderer Steuern gedeckt werden soll, könnte eine Verunsicherung der Investoren vermieden werden.

Nochmals sei betont, daß es nicht konjunkturpolitische Erfordernisse sind, die ein solches Programm der kombinierten Einkommensteuersenkung und Verbrauchsteuererhöhung oder Ausgabenzurückhaltung ratsam erscheinen lassen, sondern mittel- und langfristige Erfordernisse. So erwünscht eine baldige wachstumspolitische Initiative ist, die konjunkturelle Lage ist nicht so, daß das, was sich politisch möglicherweise schnell durchsetzen ließe — eine Steuersenkung — aus Gründen der Nachfragestützung vorgezogen, das übrige jedoch späteren Entscheidungen überlassen werden dürfte. Der Zeitpunkt für ein solches Programm ist gekommen, wenn darüber im ganzen entschieden werden kann. Davon unabhängig ist die Frage der zeitlichen Verteilung des Inkrafttretens der einzelnen Programmelemente.

29. Eine Senkung der Einkommensteuer durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu finanzieren, wirft Verteilungsprobleme auf. Denn die Belastung durch die Einkommensteuer richtet sich nach der persön-

lichen Einkommenslage der Besteuerten, die Mehrwertsteuer belastet nach Maßgabe des Konsums. Gegenüber der Einkommensteuer tritt bei der Mehrwertsteuer eine Mehrbelastung also insbesondere bei Beziehern niedriger Einkommen auf. Diese Wirkung wird allerdings infolge der Befreiung der Mieten von der Mehrwertsteuer und wegen der Belastung der lebensnotwendigen Güter mit dem halben Satz der Mehrwertsteuer beträchtlich gemildert.

Wenn wir zur Umstrukturierung des Steuersystems raten, so gründet sich dies zum einen darauf, daß dadurch lediglich eine Entwicklung zum Teil korrigiert würde, die in der Vergangenheit zu einer erheblichen Zunahme des Anteils der lohn- und einkommensabhängigen Steuern am gesamten Steueraufkommen geführt hat. Zum anderen übersieht eine ausschließlich an den kurzfristigen Verteilungswirkungen ausgerichtete Kritik die positiven Wirkungen auf Beschäftigung und Wohlstand, die sich auf mittlere und längere Sicht aus einer wachstumsfreundlichen Umstrukturierung des Steuersystems für alle ergeben können. Die Verteilungswirkungen, die zunächst von einer partiellen Ersetzung der Einkommensteuer (und anderer investitionshemmender Steuern) durch die Mehrwertsteuer ausgehen würden, wären also gleichsam der vorübergehend zu entrichtende Preis für ein Mehr an Beschäftigung und ein Mehr an verteilbarem Wohlstand in der Zukunft.

30. Andere Behinderungen ergeben sich aus der großen Zahl staatlicher Regulierungen und Auflagen. Sie sind — ebenso wie unser Abgabensystem — nicht nur für viele zu einem fast alltäglichen Ärger geworden, sondern sie behindern in vielen Fällen auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Zum Teil sind die staatlichen Auflagen Alternativen zu steuerlichen oder steuerähnlichen Abgaben, und oft wirken sie wie ertragsunabhängige Steuern, das heißt, sie erzeugen Kosten, die die Produktion unabhängig von deren wirtschaftlichem Erfolg belasten. Es geht gewiß nicht darum, das Wachstum dadurch zu steigern, daß man eine wohlerwogene Behinderung bestimmter Formen wirtschaftlicher Betätigung unterläßt oder wieder aufhebt. Aber nicht jede Regelung, die zur Zeit ihrer Einführung begründet war, bleibt über Jahre hinweg unverändert notwendig, und für so manche Auflage gilt, daß der beabsichtigte Zweck auch mit weniger hinderlichen Nebenfolgen erreicht werden könnte. Jedenfalls macht es die Kumulation der Auflagen dringlich, diese — ebenso wie die öffentlichen Leistungen — immer wieder auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

IV. Für und wider Arbeitszeitverkürzung

31. Wichtig ist nicht nur, daß mehr neue Arbeitsplätze geschaffen werden, ebenso wichtig ist, daß diese von den Arbeitsuchenden auch besetzt werden können. Repräsentative Untersuchungen zeigen, daß sich die Beschäftigungsstruktur in den Unternehmen während der letzten Jahre deutlich gewandelt hat; der Anteil von ungelernten und angelernten Arbeitnehmern ist gesunken, der Anteil qualifizierter Arbeitskräfte entsprechend gestiegen. Die Struktur der Arbeitslosen hat sich spiegelbildlich dazu geändert. Die Chance, eine neue Beschäftigung zu finden, ist für einen Arbeitslosen mit hoher beruflicher Qualifikation im Durchschnitt mehr als doppelt so groß wie für den, der keine abgeschlossene Berufsausbildung hat. Die Anforderungen, die die Bewältigung des Strukturwandels an die Qualifikation und berufliche Mobilität stellt, werden in Zukunft weiter zunehmen. Viele Arbeitnehmer, beschäftigte wie arbeitslose, sehen dies auch so. Das Interesse an Fortbildung und Umschulung scheint größer zu sein, als es die derzeitigen Teilnehmerzahlen an solchen Maßnahmen zum Ausdruck bringen. Hier mehr zu erreichen, ist offenbar nicht nur eine Frage der bereitgestellten Fördermittel, sondern auch der Kenntnis der bestehenden Fördermöglichkeiten, und zwar bei den Arbeitnehmern ebenso wie bei vielen Unternehmen.

32. Die Forderung nach Arbeitszeitverkürzung kann sich einmal auf den Wunsch der Menschen nach mehr Freizeit gründen. Eine Arbeitszeitverkürzung, die von einem solchen Wunsch getragen wird, wäre allemal zu respektieren. In der Vergangenheit ist die Arbeitszeit tatsächlich in erheblichem Umfang vermindert worden. Offenbar war dies Ausdruck des Wunsches nach mehr Freizeit. Freilich muß dieser Wunsch in der ihm zukommenden Perspektive gesehen werden. Von Anfang der sechziger Jahre bis Mitte der siebziger Jahre ist das Produktionsergebnis je Stunde im Durchschnitt um gut 5 vH jährlich gestiegen. Dabei ist der Produktivitätsverzicht für die Verbesserung der Arbeits- und Umweltbedingungen bereits berücksichtigt. Von den 5 vH Produktivitätssteigerung wurden drei Viertel zur Ausweitung und Verbesserung der Güterversorgung genutzt und knapp ein Viertel zur Verkürzung der Arbeitszeit. Der Wunsch nach Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen hat offenbar weitaus überwogen. Daran hat sich anscheinend nichts Wesentliches geändert.

33. Der individuelle Wunsch nach mehr Gütern, der sich gegen eine kollektive Arbeitszeitverkürzung wendet, kann möglicherweise nicht zu jedem Zeitpunkt das letzte Wort haben. Aber es ist ein Wunsch, über den eine marktwirtschaftliche Ordnung eigentlich zuallerletzt hinwegehen dürfte.

Die Forderung nach forcierter Arbeitszeitverkürzung ist anzuerkennen, falls bei Abwägung des Interesses der Beschäftigten an Aufrechterhaltung oder nur geringer Verkürzung der Arbeitszeit und des Interesses der Arbeitsuchenden, überhaupt Arbeit zu finden, ein angemessener Ausgleich nur dadurch möglich erscheint, daß die Arbeitszeitwünsche derjenigen, die einen Arbeitsplatz haben, nicht in vollem Umfange erfüllt werden. Ein solcher Ausgleich wird vielfach mit dem mißverständlichen Schlagwort von der „Verteilung der vorhandenen Arbeit auf alle Arbeitswilligen" belegt. Eine Arbeitszeitverkürzung, die über das Maß dessen hinausgeht, was die in Arbeit Stehenden selbst wün-

schen, mag von ihnen verstanden und akzeptiert werden, wenn überzeugend dargelegt werden kann, daß sich kein anderer Weg zur Beschäftigung für alle finden läßt. Der Sachverständigenrat kann nicht dazu raten, von einer solch pessimistischen Einschätzung der zukünftigen Entwicklung auszugehen, jedenfalls mittel- und langfristig nicht. Eine solche Forderung könnte daher allenfalls als ein kurzfristiger und vorübergehender Ausgleich zur Bewältigung der aktuellen beschäftigungspolitischen Probleme verstanden werden. Dann aber dürften die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht in Konflikt mit der Erfüllung mittel- und langfristiger Ziele geraten. Sie müßten als reversibel eingeschätzt werden können.

34. Die in der Volkswirtschaft zu erledigende Arbeit ist nicht vorgegeben. Wenn alle, die einen Arbeitsplatz haben, sich entschließen, eine Stunde je Woche weniger zu arbeiten, so werden sie weniger produzieren, weniger verdienen, weniger Güter und Dienste nachfragen. Daß andere — bisher Arbeitslose — in die bei den bisher Beschäftigten ausfallende Arbeit, den ausfallenden Verdienst, die ausfallende Nachfrage eintreten, kann nur erwartet werden,

— soweit die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage von dem elementaren Zusammenhang zwischen Arbeit und Nachfrage unabhängig ist, wie bei großen Teilen der staatlich bestimmten Nachfrage und der Auslandsnachfrage, und

— soweit Arbeitslose in der Lage sind, einen Teil der Arbeit der bisher Beschäftigten zu übernehmen, sei es direkt oder doch zumindest über eine Kette von Umsetzungsvorgängen.

Für einen erheblichen Teil der Ersetzungsaufgabe mögen diese Bedingungen gegeben sein. Doch ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß im Zusammenhang mit einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung Nachfrage nach Gütern und damit Nachfrage nach Arbeit in nennenswertem Umfang ausfällt.

35. Auf diesem Hintergrund sind die Forderungen nach forcierter Arbeitszeitverkürzung zu würdigen. Die drei Kriterien zur Beurteilung der einzelnen Formen der Arbeitszeitverkürzung sollten sein:

— Inwieweit verletzt eine Verkürzung der Arbeitszeit den Anspruch der Beschäftigten auf eine Arbeitszeit entsprechend den bei ihnen vorherrschenden Wünschen?

— Inwieweit wären neue Arbeitszeitregelungen de facto irreversibel und damit ein Hemmnis für Flexibilität und zukünftige Wachstumschancen?

— Inwieweit führt eine Arbeitszeitverkürzung gesamtwirtschaftlich zu einer Minderung des Arbeitsvolumens?

36. Im Hinblick auf keines der drei Kriterien gibt es Bedenken gegen eine individuelle Arbeitszeitverkürzung, zu der es auf freiwilliger Basis kommen könnte, wenn vermehrt Arbeitsplätze für Teilzeitarbeit angeboten würden. Ein solches Angebot erweitert die Optionen für die Beschäftigten und für die Beschäftigungssuchenden, vor allem jener, die zu der stillen Reserve des Arbeitsmarktes gezählt werden. Vielen Menschen ist nur schwer verständlich zu machen, warum es aus Gründen der Arbeitsorganisation so schwer sein soll, jenen den Wunsch nach Beschäftigung zu erfüllen, die aus Gründen des Alters, der Gesundheit oder der Familie nur Teilzeitarbeit annehmen wollen.

37. Am ungünstigsten ist das Urteil über Änderungen der Arbeitszeitordnung. Eine Senkung der gesetzlich zulässigen Höchstarbeitszeit, die nicht aus Gründen des Arbeitsschutzes vorgenommen wird, bedeutet im Bereich der Arbeitszeitregelungen den härtesten Eingriff in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Arbeitnehmer. Solche Regelungen sind zudem meist irreversibel; sie mindern also das Beschäftigungspotential langfristig und damit die Wachstumschancen. Ferner beeinträchtigen sie die Flexibilität der Unternehmen in besonders hohem Maße und mindern damit letztlich Produktion und Arbeitsvolumen auch kurzfristig.

38. Wird eine Arbeitszeitverkürzung tarifvertraglich vereinbart, sei es für die Wochenarbeitszeit, sei es für die Jahresarbeitszeit, so können sich die Präferenzen der Betroffenen in der tarifpolitischen Diskussion Geltung verschaffen. Tarifvertraglich vereinbarte Arbeitszeitverkürzungen dürften freilich ebensowenig reversibel sein wie gesetzlich geregelte. Daß tariflich vereinbarte Arbeitszeitverkürzungen von den Unternehmen zum Anlaß für Rationalisierungsmaßnahmen genommen werden und nur teilweise zum Anlaß für die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter, ist nicht umstritten. Dadurch wird auch den Kostensteigerungen begegnet, die eintreten, wenn die betrieblichen Kapazitäten weniger intensiv genutzt werden.

Bei tarifvertraglichen Arbeitszeitverkürzungen wird in der Regel ein Lohnausgleich vereinbart. Das ist unbedenklich nur, soweit der von der Produktivitätsentwicklung im ganzen gegebene Spielraum dafür genutzt wird, den Arbeitnehmern durch eine Erhöhung der Stundenlöhne einen kostenniveauneutralen Ausgleich für die weniger geleistete Arbeit zu verschaffen. Es darf nicht übersehen werden: Wenn der Lohnausgleich darüber hinausgeht, das Kostenniveau sich also erhöht, wird der beschäftigungssteigernde Effekt der Arbeitszeitverkürzung gefährdet. Besteht ohnehin Korrekturbedarf beim Kostenniveau, so ist der Spielraum für einen Lohnausgleich entsprechend geringer. Im übrigen gilt auch in dem Fall, in dem voller Lohnausgleich vereinbart wird: Bei unveränderter Arbeitszeit wäre das Einkommen höher gewesen — und zwar höher im Maße der Arbeitszeitverkürzung, korrigiert um die genannten Kosten- und Produktivitätseffekte, die die Arbeitszeitverkürzung selbst verursacht.

39. Vielfach wird auch vorgeschlagen, die Altersgrenze für das Ausscheiden aus dem Berufsleben aus beschäftigungspolitischen Gründen vorzuverlegen. Selbst wenn man davon ausgehen könnte, daß

dies den Interessen der Mehrheit der Betroffenen entgegenkäme, ließe sich nicht übersehen, daß eine solche Maßnahme nicht reversibel wäre und in der gegenwärtigen Situation nur teilweise zu Neueinstellungen führte. Hinzu kommt, daß eine Vorverlegung des Rentenalters entweder hohe Rentenverzichte von den Betroffenen fordert oder für die Rentenversicherung sehr teuer ist. Gelegentlich werden die Kosten des Vorziehens der Altersgrenze im Rahmen entsprechender tarifvertraglicher Vereinbarungen auch von den Unternehmen übernommen.

40. Für eine Verlängerung von Bildungszeit, sei es für eine allgemeine Einführung eines zehnten Schuljahrs, sei es für zusätzliche Fortbildungszeiten, werden gute bildungspolitische Gründe vorgebracht. Die entlastende Wirkung solcher Maßnahmen für den Arbeitsmarkt ist in der gegenwärtigen Situation als eine willkommene Nebenwirkung zu begrüßen. Soweit sie — unter Berücksichtigung der Kosten — produktivitätssteigernd wirken, haben sie auch wachstumspolitische Vorteile.

41. Bei einer Beurteilung der Vorschläge für forcierte Arbeitszeitverkürzungen dürfen deren Nachteile in Form volkswirtschaftlicher und fiskalischer Kosten nicht unberücksichtigt bleiben, denen teilweise auch Vorteile gegenüberstehen. Nimmt man alles zusammen, so sollte in den meisten Fällen der Arbeitszeitverkürzung folgendes im Bild sein:

— Die volkswirtschaftlichen Kosten, die bei dem Versuch entstehen, das Arbeitsvolumen auf mehr Beschäftigte zu verteilen, sind darin zu sehen, daß friktionsbedingt Nachfrage ausfällt, auch weil freiwerdende Arbeitsplätze nicht wieder vollwertig besetzt werden können, und daß Kapazitäten weniger intensiv genutzt werden. Diese Kosten können gemindert werden durch die positiven Produktivitätseffekte, die erfahrungsgemäß als Folge von Arbeitszeitverkürzungen erzielt werden.

— Wohlfahrtsmindernd wirkt sich aus, daß eine unfreiwillige Verlängerung der Freizeit aufgrund forcierter Arbeitszeitverkürzung Menschen daran hindert, mehr zu arbeiten und mehr Einkommen zu erzielen. Andererseits: Eine Verringerung der Anzahl der Arbeitsuchenden senkt die unfreiwillige Erwerbslosigkeit und wirkt sich positiv auf das soziale Klima aus.

— Eine forcierte Arbeitszeitverkürzung ließe die gegenwärtige Belastung der öffentlichen Haushalte und des Systems der sozialen Sicherung, die aus der Arbeitslosigkeit resultiert, zu einer Dauerbürde werden. Letztlich würde durch eine Erhöhung der Anzahl der Beschäftigten via Arbeitszeitverkürzung die Bemessungsgrundlage für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nicht erhöht, sondern nur anders verteilt. Dem stehen Einsparungen bei der Arbeitslosenunterstützung und in den Sozialhaushalten gegenüber.

Nachteile und Vorteile mögen sich die Waage halten, wenn man außer der forcierten Arbeitszeitverkürzung keine andere Möglichkeit sieht, die Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Die Kosten überwiegen jedoch eindeutig, wenn man eine realistische Alternative darin erkennt, daß durch ein kräftigeres Wachstum die Vollbeschäftigung wiederhergestellt werden kann.

* * *

Minderheitsvotum

Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Gerhard Scherhorn, widerspricht der Mehrheit in folgenden Punkten.

42. Er teilt nicht die dieses Sondergutachten bestimmende Grundauffassung der Mehrheit, die Volkswirtschaft könne über höhere Wachstumsraten zur Vollbeschäftigung zurückfinden. Binnen- und außenwirtschaftlicher Strukturwandel hat die Expansionschancen für die industrielle Produktion nachhaltig geschwächt, das Angebot an Dienstleistungen aber wird sich wegen des dort relativ geringen Produktivitätsfortschritts und wegen der deshalb erforderlichen überdurchschnittlichen Steigerung von Preisen bzw. Steuern nur langsam erweitern. Für die absehbare Zukunft kann daher wohl auch unter günstigen Bedingungen nur mit einem mittleren Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion gerechnet werden. Zwar liegen die erreichbaren Wachstumsraten über den derzeit erreichten. Aber die Volkswirtschaft wird nicht allein dadurch an das erreichbare Wachstum herangeführt, daß die Wirtschaftspolitik den Unternehmen Raum bei Kosten und Risiken schafft und hemmende Regulierungen abbaut. Erforderlich ist, den Strukturwandel des Angebots **und** der Nachfrage zu fördern. Dazu bedarf es auch der Weiterentwicklung der Regeln, die das Mitwachsen der Umweltqualität, des Verbraucherschutzes und der Arbeitsbedingungen sicherstellen; es bedarf auch einer Weiterentwicklung der Infrastruktur, vor allem durch bildungspolitische und kommunalpolitische Maßnahmen, durch die das Mitwachsen der Fähigkeiten und Möglichkeiten der Menschen begünstigt wird; es bedarf auch strukturpolitischer Eingriffe, die das Mitwachsen der Ressourcengesamtheit bewirken.

43. Er folgt nicht der Vorstellung, daß Vollbeschäftigung ohne eine Verkürzung der Arbeitszeit erreichbar sei, und hält es nicht für wahrscheinlich, daß eine verstärkte Verkürzung der Arbeitszeit „über das Maß dessen hinausgeht, was die in Arbeit Stehenden selbst wünschen" (Ziffer 33).

Erstens sind nach seiner Einschätzung die Zuwachsraten der absetzbaren privaten und der finanzierbaren öffentlichen Produktion, mit denen in der absehbaren Zukunft günstigenfalls gerechnet werden kann, nicht so hoch, daß man vom Einsatz wachstumspolitischer Mittel, so wichtig er ist, den baldigen Abbau der Arbeitslosigkeit erwarten könnte. Auch das amerikanische Beispiel (Ziffer 15) zeigt lediglich, daß es mit der dort betriebenen Wirtschaftspolitik (die auf die Bundesrepublik nicht übertragbar wäre und auch vom Sachverständigenrat

nicht befürwortet würde) möglich ist, die Beschäftigung zu erhöhen. Es zeigt dagegen nicht, daß mit solchen Mitteln die Arbeitslosigkeit abgebaut werden kann.

Zweitens lassen sich viele Indizien dafür anführen, daß eine Verkürzung der Arbeitszeit, die leicht über den bisherigen Trend hinausgeht (der in jüngster Zeit deutlich unterschritten worden ist), mit den Wünschen der Arbeitenden in Einklang steht. Das gilt auch dann, wenn die Arbeitszeitverkürzung auf die andernfalls auszahlbaren Einkommenszuwächse angerechnet wird. Die Verlängerung der arbeitsfreien Zeit gehört zu den immateriellen Bestandteilen der Lebensqualität, die mitwachsen müssen, wenn das Wachstum des Sozialprodukts für Arbeitende und Konsumenten seinen Sinn behalten soll. Denn mit wachsendem Wohlstand nimmt die pro Konsumakt im Durchschnitt verfügbare Zeit ab, mit der Verlagerung der Konsumwünsche auf Dienstleistungen und Freizeittätigkeiten erhöht sich der durchschnittliche Zeitbedarf pro Konsumakt. Der Wunsch nach Verlängerung der arbeitsfreien Zeit (und nach Verbesserung anderer immaterieller Wohlstandsbedingungen) geht mit dem Wunsch nach Erhöhung des Einkommens einher, beide zugleich sind Ausdruck des Wunsches nach wachsendem Wohlstand; aber in welchem Verhältnis sie jeweils zueinander stehen und wie sich dieses Verhältnis entwickelt, das ist aus globalen Angaben über die Arbeitszeitverkürzungen in der Vergangenheit nicht abzuleiten.

44. Er kann sich nach alledem auch nicht von der Vorstellung leiten lassen, bei einer Störung der Wachstumsbedingungen wäre unter Umständen, zumindest mittelfristig, „nicht eine Erhöhung, sondern eine Senkung der Staatsausgaben wirksam" (Ziffer 12) und unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten wäre eine Einkommensteuersenkung am wirksamsten mit der Kürzung von Ausgabenplänen auszugleichen (Ziffer 28). So notwendig es ohne Zweifel ist, der Zunahme der Staatsausgaben, der bürokratischen Überwucherung des Berufs- und Alltagslebens und der fiskalischen Schwächung materieller Anreize für individuelle Initiative Widerstand entgegenzusetzen, so wenig darf man darüber hinwegsehen, daß auch die Vermehrung der öffentlichen Leistungen zu den Voraussetzungen für die weitere Steigerung des Wachstums gehört. Das künftige Wachstum der privaten Produktion ist gerade auch auf die (private Investitionen ergänzenden) öffentlichen Ausgaben für Bildung und Information, regionale und kommunale Infrastruktur, Umweltschutz und Umweltgestaltung angewiesen. Eine Erhöhung dieser Ausgaben müßte ebenso durchsetzbar sein wie die Erhöhung der relativen Preise für private Dienstleistungen, wenn den Bürgern der Nutzen dieser Ausgaben transparent gemacht würde. Dies freilich ist keine einfache Aufgabe. Über die Verwendung geeigneter Indikatoren hinaus erfordert sie vor allem den Nachweis, daß alles unternommen worden ist, die Staatsausgaben zugunsten dieser Bereiche umzustrukturieren, die erforderliche Ausweitung der Staatstätigkeit am Prinzip der Dienstleistung zu orientieren und sie mit einem Minimum an bürokratischer Behinderung privater Initiative zu verbinden. Dies sieht die Mehrheit wohl nicht grundlegend anders. Die abweichende Auffassung der Minderheit aber geht dahin, daß es, auch wenn all das beachtet wird, zumindest mittelfristig nicht ohne eine behutsame Erhöhung der Staatsquote abgehen wird, also auch nicht ohne eine entsprechende Erhöhung der Einnahmen aus Steuern und anderen Abgaben.

45. Er ist auch anderer Meinung in bezug auf die Gefahr, „daß im Zusammenhang mit einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung Nachfrage nach Gütern und damit Nachfrage nach Arbeit in nennenswertem Umfang ausfällt" (Ziffer 34).

Man kann aus den bereits skizzierten Gründen darauf vertrauen, daß von der Verkürzung der Arbeitszeit nicht nur mittelfristig eine Förderung des Bedarfswandels, sondern schon bald auch eine Belebung des Konsums ausgehen wird, wenn die Wirtschaftspolitik deutlich macht, daß Arbeitszeitverkürzung nicht primär als Mittel der Beschäftigungspolitik, sondern als Bestandteil einer Konzeption zur Weiterentwicklung der qualitativen Grundlagen des künftigen Wachstums gesehen — und durch entsprechende Maßnahmen flankiert — werden sollte. Man braucht auch an dem beschäftigungspolitischen Erfolg der Arbeitszeitverkürzung nicht zu zweifeln. Sie fällt in erster Linie in die Zuständigkeit der Tarifvertragsparteien. Aber im Rahmen einer wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption muß sie mit einer gezielten Förderung der außer- und innerbetrieblichen Ausbildung gerade derjenigen Qualifikationen verbunden werden, für die es dann am Arbeitsmarkt zusätzliche Nachfrage gibt. Daß der Wirkungsgrad der Arbeitszeitverkürzung so groß wie überhaupt möglich ist, hängt dann entscheidend von zwei Faktoren ab: zum einen von der Bereitschaft der Arbeitnehmer, sich das Mehr an Freizeit auf die sonst zu fordernde Einkommenssteigerung anrechnen zu lassen; zum anderen von der Qualität der gleichzeitig durchzuführenden ausbildungspolitischen Maßnahmen. In beiden Fällen ist es die zentrale wirtschaftspolitische Konzeption, die Führung geben und den Erfolg sichern kann — einen Erfolg, der über die Verminderung der Arbeitslosigkeit hinausreicht.

Denn die Verbesserung der immateriellen Elemente des Wohlstands, die mit der Arbeitszeitverkürzung und den sie begleitenden Maßnahmen beabsichtigt und bewirkt würde, hat nicht nur wachstumspolitischen und beschäftigungspolitischen Rang, sondern auch verteilungspolitische Bedeutung. Nach einem verbreiteten Empfinden ist die Verteilungsgerechtigkeit im Bereich des immateriellen Wohlstands — beispielsweise in der Verteilung der Umweltqualität, der Bildungschancen oder der Arbeitsbedingungen — vielleicht noch mehr beeinträchtigt als bei Einkommen und Vermögen. Wird hier ein großer Schritt getan, so darf man erst recht erwarten, daß die Vorteile der Arbeitszeitverkürzung eindeutig überwiegen, statt ihnen allenfalls zuzubilligen, daß sie den Nachteilen die Waage halten (Ziffer 41).