

---

# **"Zeit zum Investieren". Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1976/77**

---

## **Zusammenfassung**

Das Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Jahres 1976 markiert einen Wendepunkt in der Geschichte der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Erstmals seit seiner Gründung 1963 sprach sich das Gremium für das Konzept der "angebotsorientierten Wirtschaftspolitik" aus. Damit verabschiedete sich der Sachverständigenrat von seiner jahrelangen Empfehlung einer "nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik", die vom Staat als vernünftigen "Planer" und "Macher" der Konjunktur überzeugt gewesen war. Die "angebotsorientierte Wirtschaftspolitik" setzte dagegen auf einen maßvoll agierenden Staat, der primär die Angebotsbedingungen der Unternehmen verbessern sollte.

## **Einleitung**

Wie erklärt sich dieser grundlegende Positionswandel des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten "Zeit zum Investieren" von 1976? Ausgangspunkt bildete das Krisenjahr 1973, in dem die westlichen Industriestaaten von zwei ökonomischen Schocks bislang unbekanntes Ausmaßes getroffen wurden: Im März 1973 kollabierte zunächst das Weltwährungssystem von Bretton Woods. Die expansive Geldpolitik der Vereinigten Staaten infolge des Vietnamkrieges zwang die anderen Staaten, große Mengen an US-Dollar auf dem internationalen Devisenmarkt zu erwerben. Nur mittels dieser Aufkäufe konnten sie in einem System fester Wechselkurse zeitweilig den Wert ihrer Währungen gegenüber der Leitwährung des US-Dollars stabil halten. Die Schwäche des US-Dollars ließ sich dadurch aber mittelfristig nicht aus der Welt schaffen. Stattdessen gewann die D-Mark auf dem internationalen Währungsmarkt zunehmend an Attraktivität, so daß mehr und mehr Devisen in die Bundesrepublik strömten. Die Inflationsrate, die hier bereits durch die Expansion der Staatsausgaben unter der sozialliberalen Regierung genährt worden war, erfuhr dadurch einen weiteren kräftigen Schub. Angesichts der sich verschärfenden Preisniveaustabilität entschied die Bundesregierung schließlich am 19. März 1973 neben fünf weiteren europäischen Staaten aus dem System fester Wechselkurse von Bretton Woods auszuscheren.

Die Entwicklung des Preisniveaus kam allerdings auch in den nachfolgenden Monaten nicht zur Ruhe. Anfang Oktober 1973 war der vierte Nahostkrieg (Jom-Kippur-Krieg) zwischen Israel und den arabischen Staaten ausgebrochen. Als sich der Krieg zugunsten des von den Vereinigten Staaten unterstützten Israels neigte, griffen die arabischen Staaten zum Öl als Waffe. Die Erdöl exportierenden arabischen Staaten veranlaßten einen Lieferboykott und drosselten drastisch die Fördermenge, so daß in der Bundesrepublik wie in den anderen westlichen Industriestaaten das Preisniveau weiter in die Höhe schnellte. Der Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods und die Ölpreiskrise lösten den ersten

tief greifenden konjunkturellen Einbruch in der deutschen Nachkriegsgeschichte aus. Die Volkswirtschaft der Bundesrepublik verschlechterte sich in all ihren Grundparametern: Die Inflationsrate sprang von 2,1 Prozent im Jahr 1969 auf 7 Prozent im Jahr 1973, das Wirtschaftswachstum sank 1974 auf null Prozent und erreichte 1975 sogar ein Minuswachstum von 1,3 Prozent. Darüber hinaus stieg die Arbeitslosigkeit von 179 000 Beschäftigungslosen im Jahr 1973 auf zunächst 582 000 Menschen ohne Arbeit im Jahr 1974 und überschritt 1975 sogar die Millionengrenze. Insgesamt stellte sich damit eine völlig neuartige gesamtwirtschaftliche Konstellation ein, die mit dem Begriff der "Stagflation", einem Kurzwort aus "Stagnation" und "Inflation", umschrieben wurde. Erstmals traten stagnierendes und sinkendes Wirtschaftswachstum gleichzeitig mit einer hohen Geldentwertung auf.

Welche Strategie bot sich nun zur Überwindung der "Stagflation" an? Seit Verabschiedung des "Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" im Juni 1967 wurde in der Bundesrepublik eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik verfolgt. Ihren konkreten Ausdruck fand sie im Konzept der Globalsteuerung, das maßgeblich unter der Federführung von Karl Schiller (SPD), dem Bundesfinanzminister der Großen Koalition, entstanden war. Die Globalsteuerung fußte theoretisch auf der Lehre des britischen Ökonomen und Mathematikers John Maynard Keynes. Dieser war in seinem Werk "Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes" von 1936, das er als Versuch einer Antwort auf die Weltwirtschaftskrise verfaßt hatte, zu dem Schluß gelangt, daß in wirtschaftlichen Krisenzeiten, in denen Produzenten wie Konsumenten nur bedingt als Nachfrager auftreten können, der Staat diese Rolle zeitweise übernehmen müsse. Keynes' Ansatz wurde nachfolgend von seinen Anhängern zu einer Theorie der Makroökonomie (Keynesianismus) weiterentwickelt, in der der Wirtschaftslenkung durch den Staat unabhängig von der konjunkturellen Lage in einer Volkswirtschaft grundsätzlich eine Schlüsselrolle zufiel. Das "Stabilitäts- und Wachstumsgesetz" war das erste Gesetz keynesianischer Prägung in der Geschichte der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik. Ganz im Sinne der Überzeugung, daß die öffentliche Hand mittels Investitionen im Rahmen einer Feinabstimmung von Geld-, Fiskal- und Steuerpolitik je nach Konjunkturlage Herr über marktwirtschaftliche Konjunkturschwankungen sein könne, erklärte es das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zur politischen Aufgabe von Bund und Ländern. Angesichts der "Stagflation" der Jahre 1973 bis 1975 offenbarten sich allerdings rasch und deutlich die Grenzen der Globalsteuerung Schillerscher Provenienz. Die sozialliberale Bundesregierung unter Helmut Schmidt blieb ihrem wirtschaftspolitischen Kurs zunächst treu und verhielt sich strikt keynesianisch. Im Dezember 1974 beschloß sie ein umfassendes "Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität" mit einem Gesamtvolumen von fast zehn Milliarden D-Mark, das u. a. Lohnkostenzuschüsse und Mobilitätsszulagen für Arbeitnehmer enthielt. Daneben verdoppelte sie den Bezug von Kurarbeitergeld auf zwei Jahre und verabschiedete eine Investitionszulage von 7,5 Prozent für Ausrüstungsgüter und Gebäude. Trotz weiterer Maßnahmen zur Stimulierung der Konjunktur kehrte die Volkswirtschaft allerdings nicht auf ihren Wachstumskurs zurück.

Vor dem Hintergrund einer beunruhigend hohen Inflationsquote setzte sich die Bundesbank 1974 als erste Einrichtung vom Kurs der Globalsteuerung ab. Indem sie ihre Geldmengenentwicklung streng nach einem bestimmten "Zielkorridor" auszurichten begann, erteilte sie den Koordinationsabsichten von Fiskal-, Steuer- und Geldpolitik eine klare Absage. Ihr Ziel war nun nicht mehr das

gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Sinne des "Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes", sondern eine von politischen Vorgaben unabhängige Preisentwicklung, die primär Inflationserscheinungen vermeiden und erst in einem zweiten Schritt Wirtschaftswachstum begünstigen wollte. Mit dieser regelgeleiteten Geldpolitik folgte sie in Grundzügen der monetaristischen Lehre nach dem amerikanischen Ökonomen Milton Friedman, die die keynesianische Makrotheorie von Grund auf auf den Kopf stellte. Der innovative Kern in der Lehre des Monetarismus lag in der Bedeutung, die Friedman der Geldmenge und ihrer Steuerung in einer Volkswirtschaft zuwies. Bislang hatten Ökonomen wie Politiker gemäß dem Ausspruch von Keynes "Money doesn't matter" den monetären Faktoren keine Bedeutung für das Auf und Ab einer Volkswirtschaft geschenkt. Für Friedman legten allerdings die Ergebnisse seiner Studie "Die Geschichte der Geldpolitik der Vereinigten Staaten" von 1962 den gegenteiligen Schluß nahe. Zusammen mit seiner langjährigen Kollegin Anna Schwartz wies er für die Vereinigten Staaten nach, daß im Zeitraum von 1867 bis 1960 Rezessionen immer Geldmengenveränderungen vorausgegangen waren. Insofern gelangte Friedman zu der Überzeugung, daß die Geldmenge und nicht wie bei Keynes die Güternachfrage der wichtigste Faktor zur Steuerung des Wirtschaftsverlaufs sei. Für die Wirtschaftspolitik kam Friedman ebenso zu einer der keynesianischen Theorie entgegenstehenden Grundaussage: Vorrangige Aufgabe des Staates war es in seinen Augen nicht, mittels einer wohl austarierten Koordination von Geld-, Fiskal- und Steuerpolitik für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht zu sorgen; sein Verantwortungsbereich war es allein, sich auf eine möglichst exakte Steuerung der Geldmenge in Orientierung am Wirtschaftswachstum zu fokussieren und von allen anderen Aktivitäten in der Wirtschaft abzusehen, um keine Störungen des Konjunkturverlaufs zu provozieren. Nach der Bundesbank entfernte sich auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik der Globalsteuerung und wandte sich in mehreren Schritten der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zu. Ihre Vordenker waren die Vertreter der "Supply-Side-Ökonomie", einer weiteren wirtschaftstheoretischen Strömung in den Vereinigten Staaten, die während der Siebzigerjahre wie die Chicagoer Schule Friedmans das keynesianische Theoriegebäude ins Wanken brachten. 1976 verwandte schließlich der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten mit dem programmatischen Titel "Zeit zum Investieren" erstmals den Begriff der "angebotsorientierten Wirtschaftspolitik". Diese sollte aus Sicht des Sachverständigenrates für die bundesrepublikanische Volkswirtschaft drei Ziele vor Augen haben: erstens die Wiederherstellung und Sicherung der Geldwertstabilität, zweitens die Generierung von Wirtschaftswachstum mittels der Schaffung günstiger Investitionsbedingungen für Unternehmen und drittens die Revision der Staatstätigkeit.

In der Regierungskoalition aus SPD und FDP entbrannte zwischenzeitlich der Streit über die Ursachen der anhaltenden wirtschaftlichen Talfahrt und damit auch über die Art und Weise, wie diese beendet werden sollte. Höhepunkt der Auseinandersetzung bildete ein Positionspapier des damaligen Bundeswirtschaftsministers Otto Graf Lambsdorff (FDP), das im Zusammenhang mit den Beratungen für den Bundeshaushalt 1983 entstand. Ins Zentrum des Papiers stellte Graf Lambsdorff seine Überzeugung, daß die ökonomische Krise nur auf Grundlage eines neuen Wachstumsprozesses erfolgreich bekämpft werden könnte und daß dafür die private und nicht die staatliche Investitionstätigkeit massiv erhöht werden mußte. Graf Lambsdorff trat damit in deutliche Distanz zum wirtschaftspolitischen Kurs der sozialliberalen Regierung und ebnete gleichzeitig seiner Partei den Weg zu einem

Koalitionswechsel mit der CDU/CSU, wie er sich schließlich im Oktober 1982 vollzog. Als Helmut Kohl (CDU) in seiner Regierungserklärung im März 1983 das Bild einer zukünftigen Wirtschaftsordnung zeichnete, die um so erfolgreicher sein werde, je mehr sich der Staat zurückhalte und dem einzelnen seine Freiheit lasse, erschien die neue Regierung voll im neuen Meinungstrend der damaligen Ökonomie, der sich im Gutachten des Sachverständigenrates von 1976 erstmals offenbart hatte.

**Iris Karabelas**

## **Quellen- und Literaturhinweise**

Metzler, G., Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn/ München u.a. 2005.

Schanetzky, T., Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982, München 2007.

Janssen, H., Milton Friedman und die "monetaristische Revolution" in Deutschland, Marburg 2006.

Zohlhöfer, R., Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung. 1982-1998, Opladen 2001.

Ausschnitt aus: Drittes Kapitel: Konsolidierung und wachstumspolitische Vorsorge, Teil A: Mehr Investieren, Unterkapitel II. Für mehr Arbeitsplätze, Ziff. 303-315, S. 131-134.

[...]

### **II. Für mehr Arbeitsplätze**

#### **Nachfragesteuerung und Angebotssteuerung**

**303.** Das verfügbare Instrumentarium der globalen Konjunktursteuerung ist darauf ausgerichtet, Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials und der Beschäftigung durch Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu mildern und den Anstieg des Preisniveaus in Grenzen zu halten. Das in Wachstum und Struktur richtige Angebotspotential hervorzubringen, ist hingegen in erster Linie Aufgabe des Marktes. Dabei braucht eine Gefährdung der wirtschaftspolitischen Ziele im allgemeinen auch nicht befürchtet zu werden – solange genügend Produktions- und Investitionsmöglichkeiten erkannt werden und es an Zukunftsvertrauen nicht fehlt, sie zu nutzen.

**304.** Seit der Krise sind an diesem Vertrauen Zweifel aufgekommen. Sie sollten zwar nicht Anlaß geben, nun gar nicht mehr auf die Dynamik zu vertrauen, die der Marktwirtschaft innewohnt und die nicht selten unterschätzt worden ist. Die auch für 1977 zu erwartende hohe Arbeitslosigkeit und die Unsicherheit, die 15 Monate nach Beginn des Aufschwungs immer noch vorherrscht, lassen es aber nicht zu, sich über die Zweifel hinwegzusetzen. Vielmehr erscheint es geboten, sich im Sinne der Vorsorge auf der Angebotsseite rechtzeitig nach Möglichkeiten umzuschauen, durch die ein zusätzlicher Beitrag zur Realisierung der wirtschaftspolitischen Ziele geleistet werden kann. Die Mittel, die in Betracht kommen, sollten allerdings von einer Art sein, die gewährleistet, daß sie die Selbstheilungskräfte stärken und auch dann nicht schädlich sind, wenn Vollbeschäftigung wieder erreicht ist.

**305.** Auf eine Verbesserung der Bedingungen auf der Angebotsseite ist die Wachstums- und Strukturpolitik ausgerichtet. Wachstumspolitik soll helfen, jene Produktionsmöglichkeiten in der Volkswirtschaft entstehen zu lassen, die für jeden, der es wünscht, einen Ausbildungsplatz, einen Arbeitsplatz mit möglichst guten Einkommenschancen und Arbeitsbedingungen sowie die Chance zum beruflichen Aufstieg schaffen. Sie hat mit einer Strategie des Wachstums um jeden Preis

ebensowenig zu tun wie mit einer künstlich forcierten Nachfrageexpansion. Strukturpolitik soll insbesondere die Mobilität und Anpassungsfähigkeit von Arbeitskräften wie Investoren so fördern, daß diese so schnell und reibungslos wie möglich dahin finden, wo sie am dringendsten gebraucht werden. Das hat nichts mit dirigistischer Struktur- und Investitionslenkung zu tun, auch nichts mit dem Ansinnen, der Staat habe mit strukturpolitischen Mitteln gefällig die Schäden zu beseitigen, die andere durch Mißbrauch ihrer Marktmacht angerichtet haben.

**306.** Die Ratio einer Wachstums- und Strukturpolitik, so wie wir sie unter den heutigen Gegebenheiten für notwendig erachten, liegt darin, daß der Staat, der am Gewinn hoch beteiligt ist, auch stärker als bisher das Innovations- und Investitionsrisiko mitträgt. Es geht darum, daß durch veränderte staatliche Rahmenbedingungen auf Dauer neue Produktionswege und neue Produktionsumwege erleichtert werden. Eine Investitionsförderung der Art und des Umfangs, wie sie in den fünfziger Jahren vor allem mit massiven Sonderabschreibungen und direkten Investitionshilfen betrieben wurde, steht allerdings nicht zur Debatte. Sie wäre, wenn sie wirksam sein sollte, fiskalisch so teuer, daß der Staat gleichzeitig keine Konsolidierungsstrategie glaubhaft verfolgen könnte oder an anderer Stelle die Belastbarkeit des Steuerzahlers weiter erproben müßte. Die negativen Verteilungswirkungen, die mit einer massiven Investitionsförderung verbunden wären, könnten überdies neue Verteilungskämpfe entfachen und die Vertrauensbasis für die Einkommenspolitik zerstören. Deren Erfolg wäre dadurch leicht zunichte gemacht. Temporäre Investitionserleichterungen konjunkturpolitischer Art kommen als Instrument der mittelfristigen Angebotspolitik ebenfalls nicht in Betracht. Es geht hier ja nicht darum, daß Investitionsausgaben aus konjunkturpolitischen Gründen vorgezogen werden, sondern daß auf Dauer mehr Arbeitsplätze geschaffen werden.

**307.** Über den Stellenwert der Strukturpolitik in der marktwirtschaftlichen Ordnung hat es in der öffentlichen Diskussion Mißverständnisse gegeben. Insbesondere ist der Eindruck entstanden, Strukturpolitik könne ein Ersatz für eine beschäftigungsgerechte Lohnpolitik oder ein Ersatz für globale Nachfragesteuerung sein. Strukturpolitik ist aber ebenso wie Wachstumspolitik ein Mittel der gesamtwirtschaftlichen Angebotsförderung. Beide entlasten zwar eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik von der Angebotsseite her, weil sie es erleichtern, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen und die Mobilität der Beschäftigten und Investoren zu erhöhen. Strukturpolitik kann aber nicht die Lohnpolitik aus der Verantwortung für den Beschäftigungsgrad entlassen, die darin besteht, daß die Lohnpolitik nicht zu einem Kostenniveau führen darf, bei dem die existierenden oder neu zu schaffenden Arbeitsplätze nicht besetzt werden können.

**308.** Strukturpolitik, die sich auf die Angebotsseite der Volkswirtschaft bezieht, kann auch nicht an die Stelle der bisher praktizierten globalen Nachfragesteuerung treten. Die Globalsteuerung hat allerdings an Wirksamkeit dadurch verloren, daß Inflation und scharfe Verteilungskämpfe die Erwartungen, auf die sich wirtschaftliche Entscheidungen gründen, unsicher gemacht haben (JG 75 Ziffer 381). In einer Welt unsicherer Erwartungen ist der Globalsteuerung vor allem aufgetragen, Mißtrauen über die mittelfristige Entwicklung der finanz- und geldpolitischen Steuergrößen gar nicht erst aufkommen zu lassen, genauer: deren Trend durch in die Zukunft reichende Festlegungen für den privaten Sektor besser vorhersehbar zu machen. Das ist eine Vorbedingung auch für erfolgreichere Angebotssteuerung.

#### **Stabilisierung der Erwartungen**

**309.** Die Mittel, die für eine angebotsfördernde Wachstums- und Strukturpolitik aufzuwenden sind, wären verschwendet, wenn es mittelfristig gesehen an Stetigkeit

in der Lohnpolitik der Tarifparteien, in der Haushaltspolitik des Staates und der Geldmengenpolitik der Bundesbank fehlte. Soll einer angebotsorientierten Strategie zu einem größtmöglichen Erfolg verholphen werden, so sind mittelfristige Festlegungen notwendig:

- Die Lohnpolitik leistet ihren Beitrag zum Abbau der Arbeitsplatzlücke nur dann, wenn sie erkennbar werden läßt, daß Investitionen, die oft Engagements für viele Jahre erfordern, sich auch auszahlen. Die konjunkturelle Entzerrung der Verteilungsrelationen, die seit 1975 im Gange ist, wird bei der Fortsetzung des Aufschwungs in absehbarer Zukunft viele Arbeitsplätze wieder wettbewerbsfähig werden lassen. Damit darüber hinaus Investitionen vorgenommen werden, die Arbeitsplätze schaffen, bedarf es der Gewißheit, daß es in Zukunft zu einer verteilungspolitischen Konfrontation wie etwa 1974 nicht mehr kommen wird. Die anstehende Lohnrunde 1977 wird unter diesen Gesichtspunkten zukunftsweisende Bedeutung haben. Vereinbarungen über Gewinn- und Vermögensbeteiligung der Arbeitnehmer können zur Entlastung beitragen.

- Die Finanzpolitik hat dafür zu sorgen, daß die Privaten wieder mehr Vertrauen in die Einnahmen- und Ausgabengestaltung des Staates gewinnen. Zu diesem Zweck muß die 1976 begonnene Konsolidierung konsequent fortgesetzt werden. Einer Umstrukturierung der Staatsausgaben zugunsten zukunftsweisender Aufgaben braucht dies nicht im Wege zu stehen. Wie die Gebietskörperschaften den Bedarf an öffentlichen Gütern auf mittlere Sicht einschätzen und wie sie diesen zu finanzieren gedenken, müssen sie in der mehrjährigen Finanzplanung kundtun. Wichtig ist insbesondere, daß der Staat nicht durch zu hohe Verschuldung den Kapitalmarkt so sehr belastet, daß für die Finanzierung privater Investitionen zu wenig Raum bleibt; dies kostet im Zweifel Arbeitsplätze.

- Die Geldpolitik muß ihren Kurs der vorangekündigten stetigen Geldmengenexpansion beibehalten und damit die Inflationserwartungen auch weiterhin kontinuierlich zurückschrauben. Das ist nicht nur stabilitäts-, sondern auch wachstumsgerecht. War in der Vergangenheit die Auffassung verbreitet, daß Inflation Beschäftigung und Wachstum fördere, so hat zumindest die letzte Krise hier für Klarheit gesorgt: Die Investoren können in einem von der Inflation angetriebenen Verteilungskampf nicht lange auf der Gewinnerseite sein; spätestens in einer nachfolgenden Stabilisierungskrise geraten sie auf die Verliererseite. Sachvermögen schützt vor Inflationsschäden nicht, wenn seine Rendite durch die Inflation und deren Folgen in Mitleidenschaft gezogen wird. Nur Konsequenz in der Geldmengenpolitik kann bewirken, daß beides, die Bildung von Geldvermögen wie auch die Bildung von Realkapital, lohnend erscheint.

**310.** Auch diejenigen Erwartungen müssen sich stabilisieren, die sich auf das Verhalten der Unternehmen richten. Die Marktpolitik, also die Gesamtheit der der Förderung des Wettbewerbs und des Verbraucherinteresses dienenden staatlichen Maßnahmen, ist notwendig, die Wirksamkeit der Geldmengenpolitik zu sichern und die Lohnpolitik zu entlasten:

- Eine stabilisierungsgerechte Geldmengensteuerung kann zwar verhindern, daß die gesamtwirtschaftliche Ausgabenexpansion erheblich und auf Dauer über das von ihr gewollte Maß hinausgeht, nicht aber, daß einzelne Unternehmen, Gruppen oder Bereiche der Wirtschaft sich durch Anwendung von Marktmacht dem Druck auf ihre Preise entziehen und diesen dadurch verstärkt auf andere lenken, die sich weniger gut abschirmen können (JG 74 Ziffer 431 ff.).

- Die Vermutung aber, daß Gewinne marktstarker Unternehmen nicht auf Leistung, sondern auf Machtanwendung zurückgehen, kann die Gewerkschaften dazu veranlassen, einen Anteil an Übergewinnen solcher Art zu erstreiten, was zur Folge

*hat, daß mit den marktmachtbestimmten Gewinnen der einen zugleich der für eine rasche Expansion förderliche Pioniergewinn aktiver und neuerungsfreudiger anderer Unternehmen weggesteuert wird (JG 75 Ziffer 318).*

Nur dadurch, daß alles getan wird, durch Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik die Entfaltung von Marktmacht auf Gütermärkten zu verhindern und die Ausübung bestehender Macht einzudämmen, wird die Lohnpolitik vor dem untauglichen Versuch bewahrt, die Verteilungswirkungen der Machtanwendung zu neutralisieren.

### **Zukunftsorientierte Strukturpolitik**

**311.** Die Aufgaben der Angebotsförderung liegen vornehmlich darin, es den Unternehmen zu erleichtern, mehr Investitionschancen aufzuspüren und wahrzunehmen, und die Fähigkeit der Arbeitnehmer, einen Arbeitsplatz zu finden, in beruflicher und räumlicher Hinsicht zu verbessern. Was die Unternehmen angeht, geht es darum, ihren Investitionen für neue Produkte und Produktionsprozesse, die in der Regel besonders risikobehaftet sind, allgemein mehr Förderung angedeihen zu lassen und insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen den Anschluß an neue Technologien und neue Markttrends zu erleichtern. Was die Wahl der Instrumente anlangt, so sind wir der Auffassung, daß es gute Gründe dafür gibt, die steuerlichen Abschreibungsmodalitäten einem erhöhten Investitionsrisiko anzupassen, die staatlichen Anreize für Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen der privaten Unternehmen kräftig zu erhöhen, und die Gründung neuer Unternehmen mehr zu fördern als bisher. Für die Arbeitnehmer wären über die Förderung der beruflichen Bildung, Umschulung und Wiedereingliederung hinaus Hemmnisse der räumlichen Mobilität abzubauen und, wo nötig, auch gezielte Mobilitätshilfen zu gewähren. Wichtig erscheint, daß diese Maßnahmen nicht nur – wie bisher – flankierenden Charakter haben, sondern eine Dosierung erhalten, die ihrem Stellenwert für Beschäftigung und Wachstum angemessen ist.

**312.** Strukturpolitik läuft Gefahr, zu einem Instrument der Strukturhaltung zu werden, wenn sie unter kurzfristigen beschäftigungspolitischen Zielsetzungen gesehen wird. Denn der Ruf nach staatlichen Hilfen geht erfahrungsgemäß von den Bereichen aus, die am ärgsten in Bedrängnis sind. Die Versuchung, daß statt einer Maßnahme, die als Anpassungshilfe gedacht ist, eine Erhaltungsintervention vorgenommen wird, ist dort besonders groß. Dieser Gefahr ist vorgebeugt, wenn Strukturpolitik nicht mehr ad hoc, sondern auf der Basis eines möglichst globalen Konzepts betrieben, und wenn zum Prinzip erhoben wird, daß branchenspezifische Maßnahmen im Rahmen einer angebotsfördernden Strukturpolitik nicht in Betracht kommen, außer als zeitlich begrenzte und im Zeitablauf abnehmende Anpassungshilfen bei sektoralen oder regionalen Härtefällen. Ansonsten steht das Netz der allgemeinen sozialen Sicherung bereit.

**313.** Die sektorale Strukturpolitik, die in der Bundesrepublik bisher betrieben wurde, trägt überwiegend dirigistische und konservierende Züge. Den Zukunftsaufgaben, so wie sie von uns gesehen werden, dient sie nur in Teilbereichen. Die Mehrheit der Maßnahmen verfolgt das Ziel, die Einkommensniveaus und die Beschäftigung in Bereichen zu verteidigen, die durch die Marktkräfte gefährdet sind. Mittel dazu sind Finanzhilfen und Steuererleichterung, aber auch die Handelspolitik, die den einzelnen Produktionsbereichen Protektion in unterschiedlicher Höhe gewährt, am meisten den Bereichen, die sich der internationalen Konkurrenz, sieht man diese nicht verengt auf den Bereich der Industrieländer, am wenigsten gewachsen zeigen. Den Kosten, die Steuerzahlern und Verbrauchern daraus erwachsen, stehen längerfristig keine volkswirtschaftlichen Gewinne gegenüber, eher Nachteile für Effizienz und Wachstum. Eine strukturpolitische Flurbereinigung ist auch unter dem Gesichtspunkt sparsamer öffentlicher Mittelverwendung geboten. Die

weltwirtschaftlichen Verteilungsprobleme verlangen von den Industrieländern immer dringlicher, daß sie Handelsschranken abbauen, die den Entwicklungsländern den Marktzutritt erschweren. Die Bundesrepublik müßte vor allem in der Europäischen Gemeinschaft darauf hinwirken, daß dies bald in die Wege geleitet wird. In einer Situation wie der gegenwärtigen mag das Argument Gewicht haben, daß ein Abbau der Protektion die Beschäftigungsprobleme verschärfen könnte. Solche Sorgen wären aber weitgehend unbegründet, wenn sichergestellt würde, daß der Abbau allmählich verwirklicht wird und voraussehbar ist.

**314.** Die Beschäftigungsstruktur der Zukunft wird nicht die gleiche sein wie die der Vergangenheit. Die Beschäftigungschancen in Landwirtschaft und Bergbau gehen weiter zurück (Ziffern 95 ff.). Auch im verarbeitenden Gewerbe wächst seit einer Reihe von Jahren die Produktion nicht so schnell, daß mehr Arbeitsplätze entstehen. Man muß mit der Möglichkeit rechnen, daß das sich fortsetzen wird. Zwar wird es wie in der Vergangenheit so auch in Zukunft industrielle Bereiche geben, die Arbeitskräfte aufnehmen; aber das Gewicht der freisetzenden Bereiche, so lautet eine verbreitete These, könnte dauerhaft so groß bleiben, daß die Industrie insgesamt über mittlere Frist mehr Arbeitsplätze freisetzt als aufnimmt. Das ist durchaus mit der Erwartung vereinbar, daß die Industriebeschäftigung sich im Zuge des weiteren Konjunkturaufschwungs normalisiert, das heißt zunächst wieder steigt.

Auf dem Dienstleistungsbereich ruhte dann die Hoffnung, wieder zu einem hohen Beschäftigungsstand zu kommen. Er hat schon in der Vergangenheit stetig Arbeitskräfte aufgenommen. Aber auch innerhalb dieses Sektors sind Umschichtungen erkennbar. Zahlreiche Dienstleistungszweige haben damit begonnen, die in der elektronischen Datenverarbeitung liegenden Rationalisierungsmöglichkeiten zu erschließen. Und der öffentliche Dienst, der in den letzten Jahren regelmäßig weit mehr als die Hälfte aller in den Dienstleistungsbereich zuwandernden Arbeitskräfte aufgenommen hat, wird die Zahl seiner Beschäftigten in Zukunft möglicherweise nur noch verhalten erhöhen. Es wird geltend gemacht, daß dafür die privaten konsumbezogenen Dienstleistungen künftig stärker in den Vordergrund treten würden. Für Reparatur und Installation, Ausbau und Umbau, für Gesundheit und Erholung, Tourismus und Verkehr, Bildung und Fortbildung, Freizeit und Kommunikation halte, so heißt es, die Nachfrage noch viele Expansionschancen bereit.

Man muß dieses Zukunftsbild nicht für besonders wahrscheinlich halten. Darauf kommt es auch gar nicht an. Denn Projektionen dieser Art sollten zu einem nicht führen: zum Festschreiben von Strukturzielen, die von der Nachfrage dann nicht eingelöst werden. Der Strukturwandel wird nicht dadurch gefördert, daß man ihn lenkt, sondern dadurch, daß man ihm Hindernisse aus dem Weg räumt.

**315.** Nur bei wenigen Bereichen kann man hinreichend sicher sein, daß ihre Beschäftigung im Trend schrumpfen wird. Für die meisten gilt, daß ihre Entwicklung offen ist. In jedem Fall dürfen die Chancen, Arbeitskräfte aufzunehmen oder zu halten, nicht dadurch gemindert werden, daß man Regelungen duldet, die ihnen im Wege stehen.

Ein besonderes Problem bietet in dieser Hinsicht der Bereich der konsumbezogenen Dienstleistungen deshalb, weil es hier die Förderung durch den Staat sein kann, der ihn behindert. Bei einer Reihe konsumbezogener Dienstleistungen hat sich die Gesellschaft daran gewöhnt, sie vom Staat zu erwarten. Mit zunehmendem Wohlstand können die Gründe wegfallen, die das einmal vernünftig sein ließen. Die Entwicklung der Präferenzen kann beispielsweise dazu führen, daß mit steigendem Realeinkommen immer mehr Verbraucher in der Lage und auch bereit sind,



kostendeckende Preise für die Benutzung von Sport- und Freizeitanlagen zu zahlen. Beharrt die öffentliche Hand dann darauf, solche Leistungen auch weiterhin selbst zu erbringen, so zieht sie Mittel von den eigentlichen Staatsaufgaben ab für die Produktion von Dienstleistungen, die privatwirtschaftlich attraktiver und effizienter angeboten würden, und behindert dadurch sowohl die private Initiative wie die private Nachfrage. Wer den Strukturwandel will, muß in solchen Fällen auch wollen, daß staatliche Dienstleistungen der privaten Initiative überantwortet werden.

Von zahlreichen Formen möglicher Hindernisse ist damit nur eine angedeutet. Zu wenig ist bekannt über den Umfang, in dem solche Schranken verhindern, daß ein neues Angebot sich seine Nachfrage sucht. Daß er nicht unbeträchtlich ist, kann man durchaus vermuten. Der freie Marktzugang ist die Essenz des Wettbewerbs. Er stellt sich nicht von selber her.

Hier nach: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zeit zum Investieren. Jahresgutachten 1976/77, Stuttgart/Mainz 1976, S. 131-134.

## **Faksimile**

Die 12 Faksimile werden nicht mit ausgedruckt.

Quelle: Hier nach: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zeit zum Investieren. Jahresgutachten 1976/77, Stuttgart/Mainz 1976, Titelblatt, Deckblatt, S. 131-134.

Rechte: © Faksimile: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2010.

---

Quelle: [http://1000dok.digitale-sammlungen.de/dok\\_0143\\_jga.pdf](http://1000dok.digitale-sammlungen.de/dok_0143_jga.pdf)

Datum: 22. Juli 2018 um 15:02:38 Uhr CEST.

© BSB München

---