

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
(INSTITUT FÜR KONJUNKTURFORSCHUNG)

Wochenbericht

17. Jahrgang

Berlin, den 3. März 1950

Nummer 10

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — ohne Quellenangabe nicht zulässig

Liberalisierung und Vollbeschäftigung

Beseitigung der drückenden Arbeitslosigkeit und Liberalisierung des Außenhandels im Rahmen einer gesamteuropäischen Außenhandelsliberalisierung sind die beiden dringendsten wirtschaftspolitischen Aufgaben, die der Bundesrepublik Deutschland für ihr Wirtschaftsgebiet (Westdeutschland einschließlich Westberlins) gegenwärtig gestellt sind. Die Ansicht ist weit verbreitet, daß diese beiden Ziele sich gegenseitig ausschließen. Dies trifft aber nicht zu. Im Gegenteil bedeutet „Liberalisierung“ keineswegs mehr Rückkehr zur freien „liberalen“ Marktwirtschaft mit neutralem Verhalten der Wirtschaftspolitik gegenüber der Frage des Beschäftigungsstandes, sondern umgekehrt bietet eine volle Liberalisierung des deutschen Außenhandels, die natürlich auf Gegenseitigkeit beruhen muß, gerade die Grundlage dafür, daß das Ziel der Vollbeschäftigung ohne die Gefahr der Steigerung des nationalen Kostenniveaus erreicht werden kann. Allerdings muß man sich bewußt bleiben, daß in der Praxis mächtige Kräfte sowohl der zwischenstaatlichen Liberalisierung als auch dem Streben nach Vollbeschäftigung entgegenwirken. Es gilt heute mehr denn jemals, diesen Kräften den Kampf anzusagen.

Planvolle Beschäftigungspolitik setzt, wenn sie einen endgültigen Erfolg versprechen soll, die größtmögliche Berücksichtigung der Grundlagen einer natürlichen innerwirtschaftlichen wie internationalen Arbeitsteilung voraus. Umgekehrt ist ein „liberalisierter“ Außenhandel nur möglich, wenn in allen wichtigeren Ländern eine planvolle Politik hoher Beschäftigung verfolgt wird, die verhindert, daß durch krisenhafte Unterbeschäftigung in einem Land ein derartiger Kaufkraftausfall und damit auch Ausfall an Importbedarf eintritt, der anderen Ländern die Aufrechterhaltung eines für ihre Vollbeschäftigung nötigen Exports verwehrt. Kennzeichnet man den — zweifellos verhältnismäßig hohen — Beschäftigungsstand, bei dem ungünstige, aus ungenügender Rücksichtnahme auf die natürliche Arbeitsteilung — oder mit anderen Worten: auf die natürlichen Standortverhältnisse — herrührende Rückwirkungen der Vollbeschäftigung auf die Kostensituation noch nicht eintreten, ja, bis zu dem wahrscheinlich sogar eine Senkung der Kosten erwartet werden kann, als den Zustand der „optimalen Beschäftigung“¹⁾, so zeigt

sich, daß die optimale Beschäftigung um so enger an die Vollbeschäftigung heranrückt, und mit ihr schließlich identisch wird, als durch einen freien Güteraustausch in einem großen Raum, also dem Raum zumindest ganz Westeuropas, die Ausschöpfung der in diesem ganzen Raum vorhandenen und zur Zeit keineswegs befriedigend benutzten Möglichkeiten einer kostensenkenden weiträumigen Arbeitsteilung freigegeben wird.

Die Arbeitslosigkeit Westdeutschlands

Das Anwachsen der Arbeitslosigkeit bis in die hohe saisonbedingte Winterspitze hinein hat wie ein Alarmzeichen gewirkt für eine Situation, die im Herbst 1949 bereits nicht weniger bedrohlich war und auch nach dem Rückgang der Saisonbelastung in den nächsten Monaten nicht weniger bedrohlich bleiben wird. Bedrohlich ist sie, obwohl sie mit einem Konjunkturrückschlag — etwa wie 1929 bis 32 — unmittelbar nichts zu tun hat, da die Produktion ja fast Monat für Monat gestiegen ist; aber es ist nun eindeutig klar geworden, daß der Mitte 1948 steil beginnende und auch 1949 noch anhaltende Aufstieg der Wirtschaft Westdeutschlands nicht ausreicht, um die aus dem natürlichen Bevölkerungszuwachs

¹⁾ Vgl. zu diesem Begriff auch: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung. Jg. 1949, Heft 2, S. 123.

und aus dem Zugang an Vertriebenen und Flüchtlingen und rückkehrenden Kriegsgefangenen und aus dem Sichtbarwerden der vor Mitte 1948 nur verdeckten, d. h. damals latenten Arbeitslosigkeit herrührende Armee an Arbeitslosen (und Unterbeschäftigten) in den Wirtschaftsprozeß wieder voll einzuschalten. Auch ist nun klar, daß ein solches Aufsaugen der Arbeitslosen auch bei Anhalten des Aufschwungstempos, wie es 1949 zu verzeichnen war, und bei der unbedingt zu begrüßenden, sicher weiter steigenden Entwicklung der Arbeitsproduktivität (die also bedeutet, daß für die gleiche Produktionsleistung laufend weniger Arbeitskräfte benötigt werden) auch weiterhin nicht zu erwarten ist — wenn nichts geschieht, um eine solche bedrohliche Entwicklung bewußt zu verhindern.

Betrachtet man die entstandene Arbeitslosigkeit als das unabdingbare Nebenprodukt einer Umstellungs- und „Bereinigungs“-krise, in der sich die deutsche Wirtschaft von der Kriegs- und Nachkriegswirtschaft mit ihren bedenklichen Disproportionalitäten wieder auf eine normale Friedenswirtschaft umstellt, so ist zunächst zu sagen, daß die modernen Erfahrungen ergeben haben, daß zur Sicherung der im Wirtschaftsprozeß unbedingt nötigen Beweglichkeit des Produktionsfaktors Arbeit schon normalerweise eine viel geringere Reserve an vorübergehend nicht beschäftigten Arbeitern ausreicht, als früher angenommen wurde¹⁾. Es wird schwerlich nachzuweisen sein, daß selbst unter den erschwerten Verhältnissen Westdeutschlands 1949/50 eine Arbeitslosigkeit von 10 v. H. der Arbeitnehmer (unter Außerachtlassung der Wintersaisonspitze) den gegebenen Umstellungsaufgaben adäquat sei, wenn es auch vielleicht richtig ist, den für ungestörte Industrieländer geltenden Standard der Vollbeschäftigung nicht ohne weiteres heute schon auch für die Bundesrepublik als maßgebend anzusehen. Daß hier eine Diskrepanz zwischen notwendiger Reserve an vorübergehend unbeschäftigten Arbeitskräften und erreichbarem und daher wünschenswertem Beschäftigungsstand liegt, wird wohl auch schon lange kaum und von niemand mehr ernsthaft bestritten.

Aber es ist ebenso wenig die Frage, daß doch auch ernsthaftere Gründe als lediglich Unentschlossenheit und orthodoxe Starrheit für das Zögern, in dieser Frage etwas zu tun, vorhanden waren und sind, und daß es gerade gegenwärtig darauf ankommt, das Gewicht dieser Gründe strenger zu prüfen und durch sachliche Maßnahmen ihnen den Boden zu entziehen, soweit dies möglich ist.

Die Verletzung der deutschen Wirtschaftsstruktur

Hier ist zunächst mit großem Ernst darauf hinzuweisen, daß die tiefgreifenden Störungen der deutschen Wirtschaft durch den Krieg und seine Folgen sowohl im Innern (Schädigung des Produktionsapparates und Übervölkerung im Bundesgebiet) als auch in seiner gesamteuropäischen und weltwirtschaftlichen Verflechtung (Verletzung der kostensparenden natürlichen Wirtschaftsintegration Deutschlands¹⁾, sich gerade jetzt als schwerste Belastungen bei der Aufgabe, lohnende Beschäftigung für alle zu schaffen, bemerkbar machen müssen. Es gibt hier nur zwei Wege: entweder diese Belastungen bestehen zu lassen und damit aber auch alle Konsequenzen in Kauf zu nehmen, oder sie wenigstens im Rahmen des Möglichen abzubauen. Die volle, zunächst vor allem europäische Außenhandelsliberalisierung würde bedeuten, daß in diesen Wall der — sog. „strukturellen“ — Behinderungen eine weitere breite Bresche geschlagen wird, die dem deutschen Wirtschaftsgebiet erlauben würde, alle seine standortsmäßigen Vorteile zugunsten seiner eigenen Wirtschaft wie der ganz Europas in die Waagschale zu werfen, wobei es sich einen Weg wieder zurück zu einer bisher draußen so gefürchteten nationalwirtschaftlichen Autonomisierung — erfreulicherweise — selbst verbauen, also sich wirtschaftlich „europäisieren“ würde. Kommt aber die Liberalisierung (zusammen mit der europäischen Währungsunion) aus Gründen, die offensichtlich nicht bei Deutschland liegen, doch nicht zustande, so kann nicht nur die soziale Not im Bundesgebiet selbst dazu zwingen, trotz aller Belastungen eine Vollbeschäftigung „à tout prix“ im Interesse der Beseitigung der Arbeitslosigkeit zu erstreben, sondern eine solche (an sich falsche) Vollbeschäftigungspolitik scheint dann geradezu auch von außen dem Bundesgebiet zwingend nahegelegt zu werden, weil man eine Millionenarmee an Arbeitslosen unmittelbar am Eisernen Vorhang als politische Gefahr ersten Ranges betrachten muß. Aber klar erkannt und ausgesprochen muß auch werden, daß dies nicht der Weg ist, der als der richtige von Deutschland selbst aus bezeichnet werden kann. Er führt — auf dem bekannten Pfad der Autarkiepolitik — ziemlich sicher in Kostensteigerungen hinein, welche die Fähigkeit nicht nur Deutschlands, sondern auch ganz Europas, durch Exportsteigerung die „Viability“ zu erreichen, beträchtlich vermindern und daher für ganz Europa gefährlich werden, besonders noch, wenn sie von ähnlichen „autarkistischen“ Tendenzen in anderen europäischen Ländern begleitet sind. Man erkaufte die Behebung einer Augenblicksnot mit der Preisgabe der endgültigen Lösung der europäischen Wirtschaftsnot

¹⁾ Eine Untersuchung der UN (über: National and International Measures for Full Employment, Lake Success, New York, December 1949) kommt (S. 74) zu dem Ergebnis, daß in Industrieländern eine derartige Reserve in Höhe von 2—4, maximal 3—5 vH der Erwerbspersonen voll ausreicht.

¹⁾ d. h. sowohl der Zerschneidung der innerdeutschen Wirtschaftsverflechtung durch die Aufspaltung des deutschen Wirtschaftsgebietes als auch der gesamteuropäischen durch den „Eisernen Vorhang“ und durch den Nachkriegs-Wirtschaftsnationalismus der europäischen Staaten sowie der Zerreißung der gewachsenen weltwirtschaftlichen Verflechtung.

Mit anderen Worten: Eine Politik der Vollbeschäftigung auf alle Fälle zu erzwingen, bedeutet, dieser Politik die Lösung von Aufgaben zuzumuten, die sie allein nicht lösen kann — im Gegenteil rückt auf diese Weise die allein mögliche Lösung des Problems in immer weitere Ferne.

Gefahr für das Preisniveau?

Man geht trotzdem wohl kaum fehl in der Annahme, daß weniger diese grundlegenden Schwierigkeiten für die Zurückhaltung in der Beschäftigungspolitik maßgebend waren, als andere Befürchtungen, die allerdings zum großen Teil, aber nicht allein, wieder mit diesen erwähnten „strukturellen“ Belastungen der Wirtschaft im westdeutschen Wirtschaftsgebiet zusammenhängen. Diese Befürchtungen richten sich auf die weitgehend ja schon bewiesene und nicht ganz ohne Grund auch für die nächste Zukunft noch erwartete Empfindlichkeit des deutschen Preisniveaus auf alle expansiven wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

Man tut gut, bei Betrachtung dieser Empfindlichkeit des deutschen Preisniveaus gegenüber expansiven Tendenzen auf keinen Fall von einer Neigung zur Inflation zu sprechen. Dies würde die tatsächliche Lage — bei der psychologischen Belastung, die dieser Begriff in Deutschland (im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern) erfahren hat — verschleiern statt klären. Diese Bereitschaft des deutschen Preisniveaus, zu steigen (welche es vor allem 1948 bewiesen hat), hängt in erster Linie mit dem — auch 1950 noch — tiefen Lebensstandard in Deutschland zusammen. Bei verhältnismäßig niedrigem Realeinkommen ist die Konsumneigung verhältnismäßig sehr hoch; dies gilt vor allem für Länder, die wie Deutschland schon ein höheres Realeinkommen gekannt haben und in welchen der früher erreichte und auch heute wieder von jedem Arbeitenden wie von der staatlichen Wirtschaftsführung mit Recht mindestens wieder angestrebte Leistungsstandard einen höheren Lebensstandard als den heutigen (zur „Reproduktion“ der normalerweise eingesetzten Arbeitsleistung) einfach voraussetzt. In solcher Lage geben die Verbraucher nahezu ihr gesamtes Einkommen für Verbrauchsgüter, also für die „Reproduktion“ (und Steigerung) ihrer persönlichen Leistungskraft aus, wobei u. a. ein sehr erheblicher Nachholbedarf an langlebigen Verbrauchsgütern zu decken ist. In einem Land, in dem wie in Deutschland die Bevölkerung jahrelang gedarrt und zu einem Drittel das ganze persönliche (Verbrauchs-)Vermögen verloren hat, ist diese Tendenz im ganzen (von einem gewissen Luxuskonsum abgesehen) geradezu als eine gesunde soziale und wirtschaftliche „Investition“ zu betrachten. Dementsprechend wird aber wenig gespart, und der laufenden Verbrauchsgüterproduktion steht — aus dem Einkommen der in der Verbrauchsgüterproduktion und der Investitions-

gütererzeugung Tätigen — laufend ein „überhöhtes“ Niveau der Verbraucherausgaben gegenüber. Die Folgen sind Preissteigerung und hohe Gewinne, aus denen in der Hauptsache im Wege der „Selbstfinanzierung“ die laufend und die zum Wiederaufbau nötigen Investitionen finanziert werden. Die Kreditpolitik kann in einer „freien Marktwirtschaft“, wie sie in Deutschland seit Mitte 1948 besteht, diesen Prozeß nur durch „nachgebende“ Bereitstellung von Geld (Bar- und Buchgeld) zulassen — oder durch Verweigerung dieser Bereitstellung stoppen. Dies letztere hat sie im Interesse der Erhaltung des Geldwertes seit Ende 1948 weitgehend getan, aber damit auch das Tempo des Anstiegs mit verlangsamten helfen¹⁾.

Inzwischen ist — wie die jüngste Entwicklung der Spareinlagen beweist — infolge des gestiegenen Lebensstandards auch die Sparneigung beträchtlich gewachsen; ob sie jedoch bereits einen ausreichend hohen Grad erreicht hat und in absehbarer Zeit erreichen wird, um die erwähnte „Gefahr“ für das Preisniveau bei Durchbruch stärkerer expansiver Tendenzen (also z. B. kräftiger Vollbeschäftigungspolitik) auszuschließen, ist natürlich fraglich.

Auch — und gerade — hier steht man, ganz wie bei der Frage der europäischen Integration und der „Auflassung“ des deutschen Wirtschaftsraumes in sie, zur Zeit offenbar an einem Kreuzweg, an dem man sich für lange, unabsehbare Zeit entscheiden muß, welchen Weg man gehen will. Bemerkenswerterweise ist diese Entscheidung mit jener über die Liberalisierung im Grund identisch: Läßt man sich auf den engen Weg der autonomen Vollbeschäftigung „à tout prix“ zurückzwingen, so bleibt vermutlich keine andere Wahl, als durch zwangswirtschaftliche Maßnahmen (Rationierung, echtes Zwangssparen) das Verbrauchsniveau bewußt zu drosseln, schon weil man bei der autonomen Vollbeschäftigung und den mit ihr vermutlich gegebenen Kostenerhöhungen kaum erwarten kann, daß das Realeinkommen so zunehmen kann, daß die Sparquote freiwillig genügend wächst, um die erhöhten Gefahren für das Preisniveau auszuschließen. Die in diesem Falle wahrscheinlich auch nötigen Importbeschränkungen verschärfen den Zwang zu einer solchen Politik der Verbrauchsbeschränkung. Dann, aber nur dann, ist — und zwar auch nur in dem bestimmten Sinn, der sich aus diesen Erwägungen ergibt — der Verbrauch „zu hoch“ (obwohl er zu niedrig ist). Geht man aber die — nur am Anfang dornenreiche — breite Straße der „optimalen“ Beschäftigung verbunden mit echter, gegenseitiger Liberalisierung, so dürfte über den Druck auf die Preise, der von der Einfuhr herkommt, das Realeinkommen rasch zunehmen und damit auch die Sparquote noch rascher wachsen,

¹⁾ Auf diese Zusammenhänge wurde in den Schriften des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung immer wieder hingewiesen. Vgl. vor allem Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, 1949, Heft 2, S. 105 ff. und die folgenden Hefte.

als sie dies bereits begonnen hat. Damit ist auch die sehr ernste und gefährliche Frage, ob der Verbrauch zu hoch ist, eindeutig beantwortet: er ist zweifellos noch immer zu niedrig! Und die leider stark ins Auge fallenden und vor allem sozial bedenklichen Erscheinungen eines gewissen Luxuskonsums werden erheblich zurücktreten müssen, wenn auf dem Weg der Liberalisierung und der wachsenden Sparquote — wie aus den Darlegungen evident ist — die hohen Gewinne zusammenschrumpfen und an die Stelle einer Gewinnkonjunktur eine Mengenkonjunktur tritt.

Gefahr für die Zahlungsbilanz?

Es bleibt noch das Argument der Gefahr für die Zahlungsbilanz, die sich aus der Vollbeschäftigungspolitik bei voller Liberalisierung zu ergeben scheint. Wertet man dies Argument als ein Problem der verschiedenen Phasen, in denen sich der Prozeß der Erreichung der Vollbeschäftigung abspielt, und der internationalen Parallelschaltung ähnlicher Bestrebungen, so behält dies Argument ein gewisses Gewicht; nimmt man es absolut, so ist es wohl sicher unzutreffend. Gerade das Beispiel der Aufhebung der Blockade Westberlins zeigte, daß Liberalisierung (verbunden gar mit der Erwartung einer wirtschaftlichen Belebung) einen stoßartigen Einfuhrbedarf auslösen kann; dieser muß aber rasch verebben, da niemand, weder ein einzelner noch ein Wirtschaftsgebiet, mehr kaufen kann, als er zu bezahlen vermag oder als kreditiert wird. Erfolgt eine Parallelschaltung der Kreditpolitik in den als Partner erscheinenden Ländern, so vermindert sich die Möglichkeit einer „gefährlichen“ Entwicklung auf ein Mindestmaß. Und gerade für die Finanzierung eines solchen, auf einen Vorsprung in der Liberalisierung zurückgehenden „Stoßimportüberschusses“ hat die amerikanische Europahilfepolitik Mittel grundsätzlich vorgesehen. Sie sollte, wenn die „Gesundheit“ eines solchen Prozesses außer Frage steht, weiterhin großzügig einspringen. Allerdings hängt diese „Gesundheit“ davon ab, ob alle europäischen Länder genügend liberalisieren!

Ein Dauerproblem besteht über dieses Phasenproblem hinaus wahrscheinlich eigentlich nur gegenüber dem Dollarraum; die Vereinigten Staaten haben sich während der Abschneidung von Europa in zwei Weltkriegen auf Grund ihres gewaltigen natürlichen Reichtums und ihrer inneren großräumigen Integrationsmöglichkeiten und unterstützt durch einen Hochschutzzoll vom früheren Import aus Europa fast unabhängig gemacht — ohne deswegen ihre Produktionskosten zu steigern! Sie haben damit gleichzeitig eine enorme Exportkraft angesammelt und überdies sich in den Zeiten der kriegsbedingten Warennot in Europa und Asien auf die Ausfuhr von großen Mengen von Nahrungsmitteln und Industriegütern eingestellt. Schließlich haben sie auf Grund ihrer reichen, voll benutzten inneren Möglichkeiten der Arbeitsteilung

auf großem Raum und der dadurch möglich gewordenen Massenproduktion ihre Produktionskosten in einem Maße senken können, daß sie im ganzen auf dem Weltmarkt erheblich konkurrenzfähiger sind als die europäischen Länder. Westeuropa muß sich, gegen alles dies im Übersee-Export durchkämpfen, um seinen hohen Bedarf an Einfuhren aus dem Dollarraum in den mit der Verringerung der ERP-Hilfe notwendig wachsenden Maße selbst aus Dollarerlösen finanzieren zu können. Die Aussichten auf eine ausgeglichene Dollarbilanz sind infolgedessen vorläufig nicht sehr hoch.

Alles dies gilt insbesondere auch für die Bundesrepublik; aus diesem Grunde muß die Notwendigkeit, den Export nach dem Dollarraum bewußt zu lenken und u. U. die Einfuhr von dort zu beschränken, wohl ins Auge gefaßt werden.

Und schließlich bleibt wahrscheinlich die Notwendigkeit, für die schweren Schäden, welche den unmittelbar an den Eisernen Vorhang angrenzenden europäischen Ländern (und vor allem Westberlin, das eine über ihn hinaus vorgeschobene Position hält) aus der Zerreißung ihrer normalen Ost-West-Beziehungen entstehen, laufend eine gewisse Hilfe zukommen zu lassen. Sie wird sich allerdings in dem Maß verringern, in dem ein liberalisiertes Westeuropa im übrigen wirtschaftlich prosperiert.

*

Die Politik der Vermehrung der Beschäftigung ist so dringend, daß sie wohl auf alle Fälle betrieben werden muß; der deutsche Weg in dieser Frage ist aber eindeutig der Weg der optimalen Beschäftigung verbunden mit Liberalisierung des Außenhandels. Ob er begangen werden kann, und ob man nicht auf die schlechte Straße der autonomen Vollbeschäftigung abgedrängt wird, ist allerdings keine rein deutsche Frage mehr: Die anderen europäischen Länder müssen ebenfalls liberalisieren und das Ziel der Vollbeschäftigung als gesamteuropäische Aufgabe auch für sich anerkennen¹). Sollte der Drang zu einer derartigen Politik in anderen europäischen Ländern infolge geringerer innerwirtschaftlicher Not nicht als so dringend empfunden werden wie in Deutschland — dessen wirtschaftliche Existenz mit ihr heute bereits weitgehend verbunden ist —, so muß darauf hingewiesen werden, daß mangelnde gesamteuropäische Liberalisierung und Integration das gesamte europäische Kosteniveau nach oben treibt und damit die Aussichten auf Steigerung des gesamteuropäischen Lebensstandards und Erreichung der „Viability“ für Westeuropa im ganzen und für jedes einzelne westeuropäische Land beträchtlich vermindert.

¹) Ganz im Sinne der erwähnten Untersuchung der UN, die darauf hinweist, daß die nationale Politik der Vollbeschäftigung durch eine internationale Vollbeschäftigungspolitik nach Artikel 55 der UN-Charta ergänzt werden muß.