

Die volkswirtschaftliche Vorausschätzung in der Bundesrepublik

Am 30. Juni 1961 beschäftigte sich der Wirtschaftspolitische Ausschuss des Deutschen Gewerkschaftsbundes mit dem Problem der volkswirtschaftlichen Vorausschätzung und mit den sich daraus für unsere praktische Gewerkschaftspolitik ergebenden Konsequenzen. Rudolf Henschel hat es als Mitarbeiter der Hauptabteilung Wirtschaftspolitik übernommen, einzelne für eine allgemeine Aussprache geeignete Aspekte dieses Themas aufzuzeigen und zur Diskussion zu stellen.

Wenn wir uns mit der volkswirtschaftlichen Vorausschätzung, die im angelsächsischen Sprachraum gewöhnlich als Nationalbudget bezeichnet wird, beschäftigen, so kann es in zweifacher Weise geschehen.

Wir können, wie das auf früheren Kongressen des Deutschen Gewerkschaftsbundes geschah, unsere Forderung nach einer geschlossenen und perfektionierten gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung anmelden, um uns dann sagen zu lassen, daß eine derartige volkswirtschaftliche Vorausplanung nicht in das Konzept unserer bundesdeutschen Wirtschaftsphilosophie passe.

Wir können uns aber auch mit dem zweifellos begrenzten Tatbestand beschäftigen, daß es trotz der Philosophie deutscher Minister in der Bundesrepublik so etwas wie eine volkswirtschaftliche Vorausschätzung gibt, daß sie von der Bundesregierung unterstützt wird und daß diese Ergebnisse von der Bundesregierung ausgewertet werden. Die Vorausschätzung ist daher nicht nur und nicht mehr als Zukunftsmusik zu behandeln, sie ist eine gegebene Tatsache, die auch für uns Konsequenzen hat, mit denen wir uns auseinandersetzen müssen.

Der Widerspruch in der Theorie und Praxis unserer Bundesregierung kann folgendermaßen erklärt werden:

1. Die Bundesregierung ist im Rahmen verschiedener internationaler Vereinbarungen (EWG, OEEC) gezwungen, eine Vorausschätzung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der voraussichtlichen konjunkturellen Aspekte vorzulegen. Derartige Vorausschätzungen müssen von allen Ländern dieser Gemeinschaften vorgelegt werden, damit man sich rechtzeitig gegen wirtschaftliche Störungen in einem der Mitgliedstaaten absichern kann.

2. Die Bundesregierung ist selbst daran interessiert, für die Aufstellung ihres nächstfolgenden Haushaltsplans Vorstellungen über die voraussichtlichen Steuereinnahmen und Staatseinkünfte zu besitzen, die zugleich eine Vorausschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bedingen.

3. Im Verlauf unserer wirtschaftlichen Entwicklung erhielt die Konjunkturprognose eine immer größere Bedeutung. Darum ist auch die Deutsche Bundesbank an einer volkswirtschaftlichen Vorausschätzung als Instrument der Konjunkturprognostik stark interessiert.

Sowohl die Einführung der Konvertierbarkeit der Währungen als auch die wirtschaftliche Integration der europäischen Volkswirtschaften hat den Einsatz der klassischen konjunkturpolitischen Instrumente weitgehend eingeschränkt. Infolge der vollen Konvertierbarkeit der Währungen verlor die Kreditpolitik ihre bisherige Einflußmöglichkeit auf die nationale Konjunkturpolitik, da beispielsweise eine Kreditverteuerung nicht mehr das nationale Kreditvolumen eindeutig einschränkt, sondern unter bestimmten Voraussetzungen internationale Gelder anlockt und das Kreditvolumen ausweitet, sich also selbst um die beabsichtigte Wirkung bringt. Die im Rahmen der fortschreitenden Integration abgeschlossenen langfristigen Zoll- und Handelsabkommen verhindern

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE VORAUSSCHÄTZUNG

andererseits eine kurzfristige konjunkturreagible Veränderung der zwisdienstaatlichen Handelsströme, wie sie von der Bundesregierung in früheren Jahren zur Steuerung unerwünschter konjunktureller Entwicklungstendenzen vorgenommen wurden. Die hohe Kapazitätsauslastung und der hohe Beschäftigungsgrad unserer Volkswirtschaft bewirkt schließlich, daß Preis- und Lohnsteigerungen relativ leicht abgewälzt werden können und sich somit gegenseitig hochzutreiben vermögen. Aus diesem Grunde wurde die richtige Auswahl und Dosierung und der rechtzeitige Einsatz der einzelnen nur noch beschränkt einsatzfähigen Konjunkturinstrumente immer dringender. Der Ausbau der Konjunkturprognostik bedingte aber zwangsläufig eine immer umfassendere Vorausschätzung der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung. Die von verschiedenen selbständigen Forschungsinstituten und der Bundesbank unter Mitwirkung des Statistischen Bundesamtes und des Wirtschaftsministeriums erarbeitete volkswirtschaftliche Vorausschätzung wird daher — unabhängig von allen weltanschaulichen Bedenken einzelner Regierungsstellen — auch in den kommenden Jahren eine immer stärkere Bedeutung erhalten.

Der Aussagewert dieser Vorausschätzungen ist im wesentlichen von der Qualität der vorliegenden volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abhängig. Derartige Gesamtrechnungen wurden nach dem Kriege zuerst vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin angestellt. Seit 1950 schaltet sich das Statistische Bundesamt immer stärker in diese Berechnungsweise ein. Ergänzt werden diese Berechnungen auf dem Gebiet der Geld- und Kapitalstatistik, vor allem durch die Deutsche Bundesbank.

Die westdeutsche Berechnung der volkswirtschaftlichen Globalgrößen (Güterproduktion und Umsatz, Sozialprodukt, Lohnsumme, Gewinnsumme, Staatseinkommen usw.) hat heute in etwa den Anschluß an die internationale Entwicklung erreicht. Es fehlt der Bundesrepublik jedoch die Gliederung der Investitions- und Verbrauchsstruktur und die Schichtung der Brutto- und Nettoeinkommen in bezug auf Einkommensbezieher und Haushaltungen unter Berücksichtigung der Einkommensarten und ihrer Verwendung für Verbrauch und Kapitalbildung. Dieser Mangel beeinträchtigt vor allem die sozialpolitische Diskussion.

Unter den gegebenen Voraussetzungen ist es jedoch noch relativ leicht, die mögliche Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion auf Grund der bisherigen Investitionen, der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung des Außenhandels unter Berücksichtigung bisheriger Erfahrungssätze abzuschätzen. So kann beispielsweise für 1962 angenommen werden, daß:

1. Die Güterproduktion je Arbeitsstunde im Durchschnitt der gesamten Volkswirtschaft bei ungebrochener Konjunktur um 5,5 vH zunehmen müßte;
2. die Zahl der beschäftigten Personen dürfte um etwa 0,5 vH ansteigen;
3. die pro Kopf geleisteten Arbeitsstunden dürften sich infolge verschiedener Einflüsse wahrscheinlich kaum verändern, da anzunehmen ist, daß die geringe tarifliche Arbeitszeitverkürzung durch andere Faktoren ausgeglichen wird;
4. aus diesen drei bisher genannten Faktoren errechnet sich für 1962 eine Zunahme der realen Güterproduktion um rund 6 vH;
5. nehmen wir als Folge der Aufwertung unter Berücksichtigung -der bisherigen Entwicklungstendenzen eine stärkere Steigerung der Einfuhr an, so daß sich der Ausfuhrüberschuß (einschließlich Dienstleistungen) von 3 auf 2½ vH des Sozialprodukts verringert; dies bedeutet eine zusätzliche Steigerung des inländischen Güterangebots um 0,5 vH;
6. insgesamt könnte sich unter Berücksichtigung dieser Faktoren das inländische Güterangebot um etwa 6V2 vH erhöhen.

Ähnliche Schätzungsergebnisse lagen für 1961 vor. Es liegt in der Natur der Sache, daß derartige Schätzungen die untere Grenze der erwarteten Möglichkeiten aufzeigen.

Dies bestätigt die letzte Meldung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, die bereits für das erste Halbjahr dieses Jahres eine Zuwachsrate von 7,5 vH ausweist und damit die ursprüngliche Annahme um 1 vH übertrifft.

Allein eine Steigerung der Güterproduktion um 6,5 vH bedeutet für das Jahr 1962 eine zusätzliche Güterproduktion von rund 18 Md. DM. Da die Brutto-Lohn- und Gehaltssumme dieses Jahres einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung rund 148 DM erreichen dürfte, würde eine Erhöhung der Lohnsumme um den Betrag der mehrerzeugten Güter (bei gleichbleibendem Preisniveau) einer Einkommenssteigerung von 12 vH entsprechen. Da allerdings nicht nur zusätzliche Verbrauchsgüter erzeugt werden können, ohne zugleich erhöhte Investitionsanstrengungen zu bedingen, und die Einkommensteuer infolge ihrer Progression überproportional ansteigt, ist eine derartige ausschließliche Zunahme der Lohn- und Gehaltssumme unrealistisch. Unrealistisch ist auch die Annahme, daß eine derartige Erhöhung der Güterproduktion unter den gegebenen Marktbedingungen ohne eine Steigerung des durchschnittlichen Preisniveaus möglich wäre.

Bei der gegebenen Übernachfrage nach Investitionsgütern, den gegebenen Wettbewerbsbeschränkungen (Preisbindung der zweiten Hand), der gegebenen Agrarstützung durch behördlich reglementierte Preissteigerungen muß im Rahmen der strukturellen Veränderungen damit gerechnet werden, daß unser Preisniveau im statistischen Durchschnitt je Jahr um 3 bis 4 vH ansteigen wird. Dies bedeutet, daß das nominelle Güterangebot bei einem realen Wachstum von etwa 6 vH um rund 10 vH zunehmen dürfte.

Um nur den gegenwärtigen Anteil der Löhne und Gehälter am Sozialprodukt zu sichern, müßte unter diesen Bedingungen auch die Lohn- und Gehaltssumme um rund 10 vH zunehmen. Für uns beachtenswert ist die Tatsache, daß die an der Erstellung der volkswirtschaftlichen Vorausschätzung maßgeblich beteiligten Forschungsinstitute auf Grund der bisherigen Lohnentwicklung und der Arbeitsmarktsituation für das Jahr 1962 allgemein eine durchschnittliche Tariflohnsteigerung von 9 vH, eine durchschnittliche effektive Verdienststeigerung um 10 vH und eine Steigerung der Brutto-Lohn- und Gehaltssumme um etwa 10,5 vH erwarten. Dies entspräche einer Steigerung der Konsumgüternachfrage der Arbeitnehmer um 9 bis 10 vH. Infolge der bisher aufgezeigten Entwicklungstendenzen muß bei dem progressiven Charakter unserer Einkommenssteuer mit einer Steigerung der Staatseinnahmen von weit mehr als 10 vH gerechnet werden, während unter den gleichen Bedingungen trotz gleichfalls überhöhter Investitionsabsichten mit einer erstmals unterdurchschnittlichen Zunahme der Unternehmergewinne um weniger als 10 vH gerechnet werden muß. Diese Aussicht kann viele Unternehmer nicht befriedigen. Man wird deshalb versuchen, ohne Beeinträchtigung der konjunkturellen Chancen die gewerkschaftlichen Lohnforderungen durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit als maßlos und übertrieben zu diffamieren, um somit die lohnpolitischen Möglichkeiten zu behindern. Damit soll keineswegs eine Behinderung des konjunktur- und marktbedingten Preisauftriebs, sondern allein die weitere Ausweitung unternehmerischer Spitzeneinkommen sichergestellt werden. Die volle Ausnutzung der gegebenen konjunkturellen Chancen verlangt deshalb von uns umgekehrt den publizistisch glaubwürdigen Nachweis der Berechtigung und Notwendigkeit unserer Forderung, was bei der allgemeinen Unkenntnis der volkswirtschaftlichen Wachstumsbedingungen nicht immer leicht ist. Somit verlagert die volkswirtschaftliche Vorausschätzung die sozialen Auseinandersetzungen bereits in ein früheres Stadium der vortariflichen Verhandlung, wobei sich das Schwergewicht auf die Spitzenorganisationen als Repräsentanten der beiderseitigen Gesamtforderungen verlagert.

Dieser Tatbestand kann sich sowohl positiv als auch negativ auswirken. Eine für uns negative Beeinflussung dürfte dann eintreten, wenn es den Unternehmern gelänge:

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE VORAUSSCHÄTZUNG

1. die sachlich vorausgeschätzte Gesamtlohnsteigerung als überhöht und die gleichzeitig erwartete Preissteigerung als Folge der Lohnsteigerung zu deklarieren, um damit das allgemeine Konsumenteninteresse gegen die gewerkschaftlichen Lohnforderungen auszuspielen;

2. vereinzelt auftretende Konkurse und Betriebsstillegungen und damit verbundene Entlassungen als Folge der gesunkenen Gewinnspanne bzw. als Folge der Lohnsteigerungen darzustellen, um somit das Interesse der Arbeitnehmer an einer kontinuierlichen Beschäftigung gegen ihre Lohnforderungen auszunutzen;

3. die vorausgeschätzte nach unten korrigierte Gesamtlohnsteigerung als Obergrenze für jede Tarifierhöhung zu erklären, so daß die tatsächliche durchschnittliche Lohn-erhöhung wesentlich geringer ausfallen muß.

Es ist für uns deshalb notwendig, nachzuweisen, daß die erwarteten Preissteigerungen nicht erst durch die erwarteten Lohnsteigerungen bedingt werden, und daß die durchschnittlich notwendige Lohnsteigerung keine Bedeutung für die einzelne Tarifierforderung haben kann.

Auch wenn wir anerkennen, daß eine volkswirtschaftlich mögliche Lohnsteigerung um 9 bis 10 vH nominal bzw. 6 bis 7 vH real im Durchschnitt aller Arbeitnehmer beachtenswert ist, so muß sich dieser Durchschnitt doch aus kleineren und größeren Lohnerhöhungen zwischen 0 und beispielsweise 20 vH zusammensetzen. Die ständigen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und unterschiedlichen Branchenkonjunkturen usw. bedingen ständig Abweichungen von der durchschnittlichen Lohnentwicklung, die niemals mit gesamtwirtschaftlichen, sondern nur mit branchengebundenen Argumenten zu begründen sind.

Die Unsicherheit, ob die erwartete Gesamtlohnsteigerung zum Schluß auch wirklich erreicht wird, muß in unserem Wirtschaftssystem hingenommen werden. Der "Versuch, durch eine übergeordnete Lohnregulierung diese Gefahr zu bannen, setzt voraus, daß auch die Preise und damit die Gewinne und Staatseinkommen im Hinblick auf ein politisch ausgehandeltes Ziel kontrolliert werden und eine genau regulierbare Wirtschaftssteuerung vorhanden ist. Solange diese Bedingungen nicht erfüllt sind, muß an der bisherigen Praxis festgehalten werden. Wir müssen von der Tatsache ausgehen, daß in unserer derzeitigen Wirtschaftsverfassung allein die Regierung durch Beeinflussung der konjunkturellen Rahmenbedingungen Einfluß auf die allgemeine Preis- und Einkommensentwicklung nehmen kann, während die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer die sich dabei ergebenden Marktchancen konsequent ausnützen müssen.

Dieses für Unternehmer und Arbeitnehmer gleichermaßen geltende Prinzip jeder Marktwirtschaft kann solange den Gewerkschaften nicht zum Vorwurf gemacht werden, solange dieses Prinzip nicht durch eine gesamtwirtschaftliche Abstimmung aller Wirtschaftsinteressen ersetzt worden ist. Dabei ist jedoch anzuerkennen, daß die eigene Orientierung ebenso wie das öffentliche Meinungsbild durch die volkswirtschaftliche Vorausschätzung in neuer Weise beeinflußt wird und neue Argumente in bezug auf die wirtschaftlichen Wachstumschancen an Bedeutung gewinnen. Allein die Tatsache, daß auf Grund der realen Produktionssteigerung für die nächsten Jahre reale Einkommenserhöhungen zwischen 5 und 6 vH möglich werden, enthält ihre eigene politische Dynamik.