

Kein Wille zu planvoller Wirtschaftspolitik

Zum Bericht der Bundesregierung über die Wirtschaftsaussichten im Jahre 1963

„Das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik wird auch 1963 anhalten. Mit einer weiteren leichten Verlangsamung des Expansionstempos muß gerechnet werden. Noch stärker als in den Vorjahren werden die Wachstumsmöglichkeiten von der Entwicklung am Arbeitsmarkt bestimmt sein. Bei einem nur noch sehr geringen Zugang an Beschäftigten dürfte trotz einer wieder etwas günstigeren Produktionsentwicklung die Zunahme des realen Bruttosozialprodukts kaum mehr als 3 1/2 vH betragen.

Dieser eng begrenzten Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Angebots würde eine erheblich darüber hinausgehende Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, gemessen am Nominalwert des Bruttosozialprodukts um rund 6 vH, gegenüberstehen.

An dieser Ausweitung werden vermutlich der Staatsverbrauch und die Bauinvestition mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten, der private Verbrauch mit einer sich im Rahmen der nominalen Gesamtentwicklung haltenden Steigerung und die Ausrüstungsinvestitionen mit einer darunter liegenden Expansionsrate beteiligt sein. Der Exportüberschuß und damit auch der Anteil des Außenbeitrags am Sozialprodukt wird voraussichtlich weiter abnehmen.“

Dies sind in groben Zügen die Aussichten für die Wirtschaftsentwicklung in diesem Jahr, wie sie die Bundesregierung in ihrem Ende Februar vorgelegten „*Bericht über die Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1962 und die Aussichten für 1963*“ beschreibt. Der Bericht stellt auf der Grundlage einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Wirtschaftsentwicklung im vergangenen Jahr dar, gibt eine Vorausschau auf dieses Jahr und stellt wirtschaftspolitische Leitlinien für 1963 auf.

Später Entschluß

Schon 1954 hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, dem die namhaftesten Wirtschaftswissenschaftler angehören, in einem Gutachten gefordert, daß eine eingehende Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung sowohl für das zurückliegende als auch für das kommende Jahr aufgestellt und mindestens einmal jährlich von der Regierung im Rahmen eines Wirtschaftsprogramms dem Parlament und der Öffentlichkeit vorgelegt wird. Die SPD-Bundestagsfraktion hat 1956 sogar einen Gesetzentwurf mit einem ähnlichen Vorschlag eingebracht. Damals wurden solche Vorstellungen von Prof. *Erhard* und seinen Gesinnungsfreunden als „kollektivistisch“, ja „freiheitsgefährdend“ abgelehnt. Diese Zeiten scheinen vorbei zu sein. Ganz offensichtlich ist seitdem auch bei den für unsere Wirtschaftspolitik Verantwortlichen die Einsicht gewachsen, daß eine moderne Volkswirtschaft nicht ohne eine volkswirtschaftliche Mindestplanung auskommt. Zu dieser Erkenntnis scheint nicht zuletzt die im Vergleich zu früher schwieriger zu meisternde Wirtschaftslage der Bundesrepublik beigetragen zu haben.

Jedenfalls kann dieser Sinneswandel und die aus ihm resultierende erstmalige Vorlage eines Wirtschaftsberichts als ein erster Schritt begrüßt werden. Indessen ist der Weg bis zu dem vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums geforderten jährlich vorzulegenden Wirtschaftsprogramm der Regierung, das ja Ausdruck einer aktiven, planvollen Wirtschaftspolitik wäre, noch weit. Es ist sehr zweifelhaft, ob Minister *Erhard* überhaupt willens ist, diesen Weg zu gehen, und ob nicht vielmehr dieser Bericht

das Äußerste dessen ist, was von ihm zu erwarten ist. Denn die in einer Tageszeitung geäußerte Ansicht, der Wirtschaftsbericht sei eine „Dokumentation einer völligen wirtschaftspolitischen Passivität“ der Bundesregierung, ist leider nicht abwegig. Man vermißt in dem Bericht Aussagen über das, was die Bundesregierung in diesem Jahr wirtschaftspolitisch tun will, und die aufgestellten „Leitlinien“ sind von einer geradezu beunruhigenden Unverbindlichkeit.

Wirtschaftsaussichten für 1963

Die Vorausschätzung der wichtigsten Wirtschaftsdaten für 1963 im Wirtschaftsbericht der Bundesregierung erfolgte vor dem Abbruch der Verhandlungen über die Aufnahme Großbritanniens in die EWG und bevor erkannt werden konnte, daß dieser Winter außergewöhnlich streng war. Infolgedessen konnten auch mögliche hemmende Einflüsse dieser beiden Faktoren auf die Wachstumsentwicklung des ganzen Jahres 1963 noch nicht berücksichtigt werden. Doch dürften diese kaum so groß werden, daß das tatsächliche Wirtschaftswachstum dieses Jahres beträchtlich unter den im Wirtschaftsbericht angenommenen Zuwachsraten bleibt. Im ganzen kann die Vorausschau für 1963 als realistisch angesehen werden, zumal an den Schätzungen ein größerer Kreis — neben Sachverständigen verschiedener Ministerien Vertreter des Statistischen Bundesamtes und der Bundesbank — beteiligt waren. Die Ergebnisse weichen auch nur wenig von den im Dezember 1962 vorgelegten Vorausschätzungen der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute ab.

Die Bundesregierung geht bei ihren Annahmen über die Wirtschaftsentwicklung in diesem Jahr von der fast völligen Ausschöpfung der Arbeitskraftreserven aus. Nur dadurch, daß noch einmal rund 70 000 ausländische Arbeiter zusätzlich gewonnen werden können, wird sich die Zahl der Erwerbstätigen 1963 gegenüber 1962 überhaupt (um 0,2 vH) erhöhen. Die Zahl der Arbeitnehmer wird allerdings etwas stärker — um 85 000 oder 0,4 vH — zunehmen, da weiterhin mit einem Übergang von Selbständigen und von mithelfenden Familienangehörigen — meist aus Kleinbetrieben — in das offensichtlich lohnendere Arbeitnehmerverhältnis zu rechnen ist. Die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit aller Erwerbstätigen wird nach den Schätzungen um reichlich 1 vH zurückgehen. Da andererseits die Erwerbstätigenzahl um 0,2 vH steigt, wird das sogenannte Arbeitsvolumen (Arbeitszeit X Erwerbstätige) um knapp 1 vH abnehmen. Dieser Rückgang wird mit einem Teil der in diesem Jahr zu erwartenden Produktivitätssteigerung ausgeglichen. Der darüber hinausgehende Produktivitätszuwachs führt zu einem Mehrangebot an Gütern und Dienstleistungen.

Die Bundesregierung gibt den „gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt“ mit „etwas mehr als 3 vH“ an. Dabei verwendet sie aber eine Größe, die tatsächlich die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität *nicht* widerspiegeln kann, weil bei ihr Veränderungen der durchschnittlichen Arbeitszeit unberücksichtigt bleiben. Die Bundesregierung bezeichnet nämlich die Sozialproduktzunahme je Erwerbstätigen als „gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt“. Das ist falsch. Richtig muß der Sozialproduktzuwachs auf die Erwerbstätigen-*Stunde* bezogen werden, so wie dies auch die Bundesbank und die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute tun. Dann ergibt sich ein gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsanstieg von rd. 4,3 vH (1962: 4,5 vH).

Wegen des erwarteten Rückgangs des Arbeitsvolumens wird die *reale* Zunahme des Bruttosozialprodukts unter dem Produktivitätszuwachs liegen. Im Wirtschaftsbericht wird der *reale* Zuwachs auf 3,4 vH (1962: 4,1 vH) geschätzt. Weiter wird angenommen, daß sich das Preisniveau um 2,5 bis 3 vH (1962: 4,2 vH) erhöhen wird. *Nominal* — d. h. unter Berücksichtigung des Preisanstiegs — wird demnach das Bruttosozial-

KEIN WILLE ZU PLANVOLLER WIRTSCHAFTSPOLITIK

produkt im Jahre 1963 um 6,2 vH höher sein als im Jahre 1962, als die Zuwachsrate 8,5 vH betrug.

Während in der Zeit der Hochkonjunktur die Nachfrage der Unternehmer und des Auslandes, vor allem nach Investitionsgütern, konjunkturbestimmend war, wird sich die Konjunktur in diesem Jahr ebenso wie im vergangenen vornehmlich auf die Nachfrage der privaten Haushalte und die des Staates stützen. Der private Verbrauch wird sich nach der Vorausschätzung parallel zum Sozialprodukt um reichlich 6 vH erhöhen. Im gleichen Umfang werden die für den privaten Verbrauch bestimmenden Einkommensströme wachsen: die Nettolöhne und -gehälter, die Sozialeinkommen (Renten, Pensionen und Unterstützungen) sowie die Privatentnahmen der Selbständigen.

Am stärksten wird sich der Staatsverbrauch ausweiten, nämlich um knapp 9 vH. Dieser überdurchschnittliche Anstieg dürfte ausschließlich durch die beabsichtigte starke Erhöhung der Verteidigungsausgaben verursacht werden. Die Investitionen der öffentlichen Hand werden voraussichtlich zwar langsamer als 1962, aber dennoch weiterhin überproportional anwachsen. Hierbei handelt es sich zum großen Teil um den Bau von Verkehrswegen, Schulen, Krankenhäusern, kommunalen Versorgungseinrichtungen u. ä., alles Vorhaben, deren Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt nicht mit der allgemeinen Entwicklung Schritt gehalten hat.

Neben dem öffentlichen Bau gehört nach wie vor der Wohnungsbau zu den Trägern der Konjunktur. Demgegenüber wird sich die bereits 1962 zu beobachtende Nachfrageberuhigung im gewerblichen Bau ebenso wie bei den — größtenteils von privaten Unternehmern erfolgenden — Ausrüstungsinvestitionen (Maschinen, Fabrikeinrichtungen usw.) fortsetzen, so daß von diesen Nachfragegrößen nur wenig konjunkturelle Impulse ausgehen werden. Die Bundesregierung schätzt, daß die Ausrüstungsinvestitionen 1963 nominal nur noch um 4 vH, die Bauinvestitionen dagegen um 8,6 vH höher sein werden als 1962.

Im Außenhandel werden sich schließlich die Tendenzen des Jahres 1962 fortsetzen. Die Zuwachsrate der Einfuhr wird — so schätzt man — mit 5,2 vH fast doppelt so groß sein wie die der Ausfuhr (2,7 vH). Infolgedessen sinkt der Ausfuhrüberschuß mit etwas mehr als 2 Md. DM auf den niedrigsten Stand seit 1951. Das Schwergewicht der Einfuhrzunahme wird weiterhin bei den Fertigwaren liegen.

Der Wille zu planvoller Wirtschaftspolitik fehlt

Soweit die großen Entwicklungslinien für 1963. Hätte sich der Wirtschaftsminister an das Beispiel gehalten, das der *amerikanische Präsident* alljährlich mit der Vorlage seines Wirtschaftsberichts gibt, wäre Prof. Erhard dem Rat seines Wissenschaftlichen Beirats — sowie übrigens auch der EWG-Kommission — gefolgt, dann müßte sich als Schlußfolgerung aus der Analyse eine präzise Darstellung der in diesem Jahr zu befolgenden amtlichen Wirtschaftspolitik anschließen. Ministerialdirektor Dr. *Langer* vom Bundeswirtschaftsministerium hielt die Forderung nach wirtschaftspolitischen Maßnahmen zwar (im WDR am 6. März 1963) für ungerechtfertigt, aber selbst die gewiß Erhard-freundliche wirtschaftspolitisch neoliberale *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vermißt (am 28. Februar 1963) „konkrete Vorschläge zur Wirtschaftspolitik“. Der Wirtschaftsminister müsse „einen klaren Auftrag bekommen, das gesamte wirtschafts- und finanzpolitische Instrumentarium und die bisher verwandten wirtschaftspolitischen Methoden neu zu durchdenken“.

Dieser Wunsch des FAZ-Kritikers berührt tatsächlich den Hauptmangel der amtlichen Wirtschaftspolitik. Anzumerken wäre freilich, daß es heute leider nicht einmal darum geht, „neu zu durchdenken“, sondern erst darum, überhaupt Instrumentarium

und Methoden zu durchdenken. Bisher hat jedenfalls der Bundeswirtschaftsminister nicht den Willen gezeigt, ein wirksames wirtschafts- und finanzpolitisches Instrumentarium zu schaffen und es auch einzusetzen. Er hat statt dessen oft seinen Widerwillen gegen eine planvolle Wirtschaftspolitik geäußert. Das ist der entscheidende Vorwurf, den wir an dieser Stelle schon öfter erhoben haben und der nach dem Studium des Wirtschaftsberichts wiederholt werden muß. Der Bericht enthält manche gute Einsicht, bei der beim Lesen sogleich die Frage auftaucht, warum diese Einsicht bei der Bundesregierung bis heute noch nicht zu entsprechendem wirtschaftspolitischem Handeln geführt hat. Der Grund liegt in dem *planungsfeindlichen Denken* der wirtschaftspolitisch Verantwortlichen. Daraus sind Versäumnisse entstanden, die sich jetzt, da ein schärferer Wind weht, erst in vollem Umfang bemerkbar machen.

Statt eines konkreten Wirtschaftsprogramms werden von der Bundesregierung vage „Leitlinien“ für das Verhalten der öffentlichen Hand, der Unternehmer und der Tarifparteien gegeben. Sie sind teilweise recht fragwürdig, auf jeden Fall, soweit sie die Lohnpolitik betreffen.

Fragwürdige Leitlinien zur Lohnpolitik

Die Bundesregierung empfiehlt, daß die durchschnittliche Lohn- und Gehaltserhöhung je Beschäftigten im Jahre 1963 nicht über den Produktivitätsfortschritt, den sie — wie wir dargelegt haben, unrichtig — mit 3 bis 3,5 vH angibt, hinausgehen sollte. Aber die Preise werden nach der Vorausschätzung bereits um insgesamt 2—2 1/2 vH ansteigen — und um gut 1 vH sind sie es bereits gegenüber dem Jahresdurchschnitt 1962. Infolgedessen würden die Arbeitnehmer bei Befolgen der Empfehlung in Wirklichkeit nicht einmal voll am Produktivitätsanstieg teilnehmen, sondern nur wenig mehr als die Preiserhöhungen ausgeglichen erhalten. Die Folge wäre ein entsprechender Rückgang der gegenwärtig die Konjunktur stützenden Verbrauchernachfrage, des Umsatzes, der Beschäftigung, der Gewinnerwartungen der Unternehmer — und der Kreislauf würde beginnen, der zur Krise führt.

Nur dann wäre es angebracht, die Leitlinie zu befolgen, wenn der Anstieg des Preisniveaus im wesentlichen auf die Lohn- und Gehaltserhöhungen zurückgeführt werden könnte. Das ist aber nicht der Fall. Die den Arbeitnehmerhaushalt am stärksten berührenden Preiserhöhungen der letzten Zeit — bei den Lebensmitteln, dem Heizmaterial, den Mieten, den Bahn- und Postgebühren — sind allesamt nicht durch Lohn- und Preiserhöhungen ausgelöst worden. Sie sind vielmehr größtenteils entweder von der Bundesregierung veranlaßt (Mieten, Bahn- und Postgebühren) oder die Folge ihrer Politik (im Agrarbereich).

Der Bundesregierung „erscheint eine spürbare Mäßigung der Lohnerhöhungen... auch unter Berücksichtigung der Entwicklung der übrigen Einkommen voll vertretbar“. Wenn dabei auch die Einkommen der Selbständigen gemeint sein sollten, ist dieser Satz unverständlich. Denn je Kopf sind die Einkommen der Selbständigen und die der Arbeitnehmer von 1958 — dem Jahr vor Beginn der letzten Hochkonjunktur — bis 1962 im ganzen etwa gleich stark angestiegen. Nimmt man 1950 als Vergleichsjahr, ergibt sich sogar noch ein beträchtliches Nachhinken des Je-Kopf-Einkommens der Arbeitnehmer. Auch für 1963 rechnet die Bundesregierung in ihrem Bericht damit, daß wenigstens die Privatentnahmen der Selbständigen — je Kopf — sich in gleichem Maße erhöhen werden wie die Nettoeinnahmen der Arbeitnehmer. Die Selbständigen haben bisher ihre Lebenshaltung im Vergleich zu den Arbeitnehmern keineswegs eingeschränkt, und sie werden dies auch nicht in diesem Jahre tun. Allerdings suchen wir in diesem Fall vergebens einen Appell zum Maßhalten.

KEIN WILLE ZU PLANVOLLER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Zurückgegangen sind jedoch die zur Investitionsfinanzierung verwandten nichtentnommenen Gewinne. Diese Entwicklung wird sich voraussichtlich in diesem Jahr fortsetzen. Bis zum vergangenen Jahr hat der Rückgang der nichtentnommenen Gewinne das wirtschaftspolitisch begrüßenswerte Ergebnis gehabt, daß die viel zu hohe Selbstfinanzierungsquote an der Investitionsfinanzierung absank; die Investitionen selbst nahmen dagegen noch überdurchschnittlich zu. Auf längere Sicht dürfte allerdings bei weiterer Verringerung der Selbstfinanzierungsmittel eine Abschwächung, vielleicht sogar ein Stillstand der Investitionstätigkeit der Unternehmen wahrscheinlich sein, zumal wenn es an entsprechend höheren Fremdfinanzierungsmitteln fehlt.

Indessen ist ein allmählicher Rückgang des Anteils der Investitionen am Brutto-sozialprodukt (Investitionsquote) ebenso wie eine Umschichtung innerhalb der Investitionen — nur noch geringe Erweiterungsinvestitionen, dagegen verstärkt Rationalisierungsinvestitionen und öffentliche Infrastrukturinvestitionen (Verkehrswege, Schulen, Krankenhäuser usw.) — nicht bedenklich, sondern vielmehr wünschenswert. Mit der Umstellung auf ein „normales“, jedenfalls vermindertes Wirtschaftswachstum muß — und wird auch — die Investitionsquote niedriger werden. Andernfalls würden zu viele Produktionskapazitäten geschaffen, die gar nicht ausgenutzt werden könnten. Im Jahre 1962 nahmen die Bruttoanlageinvestitionen bei uns 25,4 vH des Brutto-sozialprodukts in Anspruch, während die Investitionsquote z. B. (1960) in den USA, in Großbritannien und Frankreich zwischen 16 und 17,4 vH betrug. „Insgesamt verlieren also“, so heißt es im Wirtschaftsbericht (Abs. 36), „auf der Nachfrageseite die in den vergangenen Jahren stärksten Expansionsfaktoren, nämlich die Investitionen und die Exporte, tendenziell an Gewicht. Die Bedeutung der konsumtiven Verwendungen des Sozialprodukts — privater Verbrauch und Staatsverbrauch — für das Wirtschaftswachstum nimmt hingegen zu. Um die weitere Auslastung des Produktionspotentials und eine hohe Beschäftigung zu gewährleisten, ist ein solcher Prozeß der Nachfrageumschichtung auf lange Sicht notwendig.“

Wenn das richtig ist — und es ist richtig —, dann muß künftig auch der — private und staatliche — Verbrauch überproportional wachsen — natürlich nicht abrupt, sondern stetig. Der private Verbrauch kann aber nur überproportional zunehmen, sein Anteil am Sozialprodukt kann nur größer werden, wenn die Löhne und Gehälter etwas stärker zunehmen als das Sozialprodukt, wenn ihr Zuwachs über den Produktivitätsfortschritt hinausgeht. Die Bundesregierung widerspricht der auf S. 12 geäußerten eben zitierten Einsicht in die veränderten Wachstumsbedingungen, wenn sie vier Seiten weiter für 1963 eine Begrenzung der Lohn- und Gehaltserhöhungen auf 3—3,5 vH und damit ein Zurückbleiben hinter der allgemeinen Entwicklung fordert.

Wie erklärt sich dieser Widerspruch? Ist er zufällig oder ist er eine Aussage über den gesellschaftlichen Standort der für die Abfassung des Wirtschaftsberichts Verantwortlichen?

Eine ernst zu nehmende Beurteilung des Ausmaßes der Lohn- und Gehaltserhöhungen darf die Frage, in welcher konjunkturellen Phase wir uns befinden, nicht übersehen. In Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs und des Booms, die ja auch wiederkehren werden, nehmen in der Regel die Investitionen und die Unternehmergewinne überproportional zu. Während des letzten Booms wurde der Investitionsbedarf vieler Unternehmen bereits im Vorgriff auf spätere Jahre gedeckt, so daß seit 1961 der Ausnutzungsgrad der Produktionskapazitäten erheblich gesunken ist. Der private Verbrauch muß in vielen Wirtschaftsbereichen erst wieder den erweiterten Produktionsmöglichkeiten angepaßt werden. In der jetzigen Konjunkturphase ist es im Gegensatz zu den Forderungen der Bundesregierung völlig konjunkturegerecht, wenn der private Verbrauch stärker wächst als die privaten Investitionen. Deshalb wäre es falsch, auf Lohn- und Gehaltserhöhungen zu verzichten oder sie auf ein Ausmaß zu beschränken, das gerade die Preissteigerungen ausgleicht.