

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ACHTZEHNTE JAHR

JUNI 1967

6

HERBERT EHRENBERG

Wachstumspolitik und Bundesbank

I

Die im Herbst 1966 durch die damalige Bundesregierung und die Bundesbank gewaltsam herbeigeführte Konjunkturabschwächung scheint sich fortzusetzen. Obwohl die neue Bundesregierung schon in der Regierungserklärung ein wohlabgewogenes wachstumspolitisches Konzept vorgelegt hatte und Bundestag und Bundesregierung in anerkanntem Tempo eine Reihe von wachstumspolitischen Maßnahmen beschlossen haben, bleibt die Industrieproduktion rückläufig. Die neuesten Zahlen — 7,5 Prozent geringere Industrieproduktion im März 1967 als im März 1966 und 10 Prozent niedrigere Auftragsgänge in der Verbrauchsgüterindustrie im Vergleich Februar 1967 zu Februar 1966¹⁾ — weisen sogar darauf hin, daß die Abschwächung zugenommen hat.

Entsprechend dieser Entwicklung verlor in der zweiten Aprilhälfte auch die Börse den bis dahin kräftig zur Schau getragenen Optimismus. Konjunkturpolitik sei zu 51 Prozent Psychologie, hatte Bundeswirtschaftsminister *Schiller* vor kurzem bei einem Börsenbesuch gesagt, und die psychologische Grundstimmung in der Börsenkulisse schien das Hin und Her um die richtige Konjunkturpolitik satt zu haben. Dies Hin und Her um das notwendige wachstumspolitische Rezept — Bundesregierung und Bundesbank, Gewerkschaften und Handelskammerpräsidenten, Unternehmensverbände und Sparererschützgemeinschaften äußerten sich hierzu in sehr verschiedener Richtung — war es wohl auch, was Bundeswirtschaftsminister Schiller bei der Bundestagsdebatte über das Sachverständigengutachten seinen alten aggressiv-ironischen Ton wiederfinden ließ, der seit der Amtsübernahme im Bundeswirtschaftsministerium einem wohltemperierten Keep-smiling gewichen war.

Schillers Attacken gegen Bundesbank und BDI haben in der Öffentlichkeit eine wenig positive Resonanz gefunden. Doch bei seinen Kritikern überwogen die Beanstandungen der Form; in der Sache wurde dem Bundeswirtschaftsminister weitgehend recht gegeben. Nirgendwo aber wurde konkret die Frage beantwortet, mit welchen Maßnahmen die wirtschaftliche Stagnation denn nun am schnellsten und für die zukünftige Stabilität am ungefährlichsten behoben werden könnte. Die Wiederbelebung der Konjunktur ist zur Zeit die vordringlichste wirtschafts- und sozialpolitische Aufgabe. In diesem Punkt verdienen die Feststellungen des Sachverständigenrats aus dem Sondergutachten²⁾ un-

1) Siehe „Deutscher Bundestag“, 106. Sitzung vom 27. April 1967, S. 4979-

2) Sondergutachten März 1967 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967“.

eingeschränkte Zustimmung. Allerdings stimmen die Ansichten des Sachverständigenrats und des Bundeswirtschaftsministers nicht mit der Haltung der Deutschen Bundesbank überein. Bundesbankpräsident *Blessing* jedenfalls scheint seinen letzten Reden nach immer noch einer irgendwo fixierten Stabilität nachzujagen. Diese Haltung des Bundesbankpräsidenten kann, wenn sie nicht gründlich revidiert wird, für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik verhängnisvoll werden. Wer das Schicksal der durch die gegeneinanderwirkende Wirtschafts- und Finanzpolitik der *Erhard-Regierung* und der Bundesbankpolitik beschäftigungslos gewordenen Arbeitnehmer ernst nimmt, muß zur Zeit der Wachstumspolitik den Vorrang geben. Allerdings — darüber kann es unter Gutwilligen keinen Zweifel geben — kann es sich stets nur um einen Aufschwung nach Maß handeln, niemals um Wachstumspolitik um jeden Preis.

Allen Erkenntnissen der modernen Konjunkturtheorie zum Trotz wird allerdings immer noch von der Notwendigkeit des Gesundschrumpfens der Wirtschaft gesprochen. Doch niemand hat bisher den Nachweis erbringen können, wie dieses sogenannte Gesundschrumpfen eigentlich vor sich gehen soll. Die Praxis lehrt uns, daß es keineswegs die unrentabelsten und am wenigsten marktgerecht geführten Unternehmen sind, die bei einem Konjunkturereinbruch den Weg zum Konkursrichter antreten müssen. Oft geraten gerade modern und fortschrittlich geführte Unternehmen in finanzielle Bedrängnis, weil ihren jungen Leitern der finanzielle Rückhalt und vielleicht auch die Vertrauensbasis bei den Kreditinstituten fehlen. Dort wird ja oft mehr nach traditionellen Gesichtspunkten als nach reinen Bilanzüberlegungen gehandelt. (Das Beispiel *Krupp* zeigt das ganz deutlich.)

Noch weniger zutreffend sind jene Thesen, die davon ausgehen, daß eine Konjunkturabschwächung notwendig war, um die verschiedenen Strukturprobleme in unserer Volkswirtschaft deutlich werden zu lassen. Niemand wird ernsthaft behaupten wollen, daß die verschiedenen Strukturprobleme beispielsweise im Bergbau und in der Landwirtschaft nicht jedem Wirtschaftspolitiker bekannt waren. Wenn aus politischen Gründen hier bisher keine aktive Strukturpolitik betrieben wurde, so gibt es auch keine Gewähr dafür, daß dies in einer wirtschaftlichen Krise geschehen wird. (Es sei denn, man wolle der wirtschaftlichen Abschwächung das alleinige Verdienst daran zuerkennen, daß wir inzwischen eine bessere Regierung bekommen haben.) Nationalökonomisch gesehen ist das Gegenteil der Fall. Nur bei kräftigem wirtschaftlichem Wachstum sind die zahlreichen Strukturprobleme der deutschen Volkswirtschaft überhaupt lösbar. Die Aufnahme der frei werdenden Arbeitskräfte und die Umlenkung der Kapitalströme ist nur bei kräftigem gesamtwirtschaftlichem Wachstum einigermaßen reibungslos denkbar.

Leider hat die Bundesbank diese Erkenntnisse der modernen Wirtschaftstheorie bisher kaum zur Kenntnis genommen. Im Geschäftsbericht 1966 jedenfalls läßt sich nicht erkennen, daß die Bundesbank eingesehen hat, wie verfehlt ihre zu lang fortgesetzte Restriktionspolitik war. Obwohl zur Zeit der Erstellung des Geschäftsberichts noch etwa 600 000 Arbeitnehmer keinen Arbeitsplatz hatten und rund 300 000 in Kurzarbeit waren, scheint die Bundesbank ihre bisherige Politik für richtig zu halten. Nun kann man sicher in einem Geschäftsbericht kein Schuldbekenntnis erwarten, aber man sollte erwarten können, etwas über die notwendige Neuorientierung der Bundesbankpolitik zu finden. Leider ist auch das nicht der Fall. Statt dessen werden im Geschäftsbericht unbewiesene Aussagen über die „geschmälernten Wachstumsgrundlagen“³⁾ der Zukunft gemacht. Das Direktorium der Deutschen Bundesbank scheint nicht zu wissen, daß das Wachstumspotential einer Volkswirtschaft im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts vorwiegend vom wissenschaftlichen und technischen Fortschritt bestimmt wird. Auch scheinen die zahlreichen Möglichkeiten, durch aktive Strukturpolitik Produktivität und Wirt-

3) Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank 1966, S. 19.

Schaftswachstum zu erhöhen, dort nicht bekannt zu sein. Statt dessen wird auf Grund der Annahmen über das geschmälerte Wachstum weiterhin Zurückhaltung und Bescheidenheit gepredigt. Beide Eigenschaften können in einer sich weiter abschwächenden Wirtschaftsentwicklung dazu führen, daß die Abschwächung weitergeht. Wir brauchen zur Zeit Mut zur Investition und Mut zum Konsum. Zurückhaltung wäre in dieser Lage den öffentlichen Rednern zu empfehlen, die immer noch vor einer Überbeanspruchung unserer Volkswirtschaft warnen. Nach den Vorausschätzungen des Sachverständigenrats werden wir 1967 etwa für 30 Md. DM Güter- und Dienstleistungen weniger erstellen, als dem Produktionspotential nach möglich wäre.

Die Tatsache, daß trotzdem alle Warnungen vor „überstürzter Expansion“ oder zu hemmungsloser Wachstumspolitik immer noch in der öffentlichen Meinung eine positive Aufnahme finden, ist nur mit einer weit verbreiteten Inflationsfurcht zu erklären. Diese Grundstimmung der Inflationsfurcht ist verständlich, wenn man bedenkt, was das deutsche Volk in einer Generation an Geldentwertungen erlebt hat; und die schleichende Inflation der letzten vier Jahre hat einiges dazu beigetragen, diese latent seit 1923 vorhandene Furcht zu verstärken. Dabei scheinen die Erfahrungen mit zwei Inflationen völlig verdrängt zu haben, daß die bis zum Exzeß konsequente Deflationspolitik der Reichsregierung *Brüning* und des Reichsbankpräsidenten *Schacht* entscheidend dazu beigetragen haben, daß es zum 30. Januar 1933 mit allen seinen Folgen kam. Welches politische Kapital die neuen radikalen Gruppierungen aus der wirtschaftlichen Unsicherheit ziehen konnten, haben die Landtagswahlen im Herbst 1966 bewiesen. Auch diese nicht ökonomischen Überlegungen sind zu beachten, wenn man nach dem Maß für die richtige Wachstumspolitik sucht.

Dieses Maß kann niemals in fixen Ziffern oder starren Kreditgrenzen angegeben werden. Wenn irgendwo, dann ist in einer hochindustrialisierten Volkswirtschaft eine Konjunkturpolitik des „Gib“ und „Nimm“ notwendig, und zwar des flexiblen „Gib“ und „Nimm“. Was soll's also, wenn der Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages, *Alexander Menne*, erklärt, der Eventualhaushalt müsse eine einmalige Aktion bleiben? Ob einmalig oder wiederholbar, kann doch kein Dogma sein, sondern muß von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt werden!

Das Kardinalproblem der gegenwärtigen Konjunkturdebatte scheint überhaupt in den verschiedenen Auffassungen über die Möglichkeiten der öffentlichen Verschuldung, ja der Kreditfinanzierung schlechthin zu liegen. Das Sondergutachten des Sachverständigenrats hat vor allem auch deshalb eine weitgehend negative Aufnahme in der Öffentlichkeit gefunden, weil die Sachverständigen eine Erweiterung der öffentlichen Verschuldung, vor allem bei Ländern und Kommunen, gefordert haben, obwohl sie selbst in dem vorausgegangenen Jahresgutachten die überproportional angewachsene öffentliche Kreditaufnahme für die Gefährdung der Preisniveaustabilität verantwortlich gemacht hatten.

Nicht nur ökonomischen Laien, auch konservativen Nationalökonomien scheint es schwerzufallen, einzusehen, daß in verschiedenen Konjunkturlagen auch eine verschiedene Verhaltensweise der öffentlichen Hand erforderlich ist. Bei rund 700 000 Arbeitsplätzen weniger als vor Jahresfrist — und die Schätzung der Sachverständigen erscheint mir recht vorsichtig, es dürften inzwischen mehr sein — von einer Zunahme der öffentlichen und privaten Verschuldung einen neuen Preisauftrieb zu erwarten, geht an den Grunderkenntnissen der Nationalökonomie vorbei.

Schiefe Vorstellungen über die Bedeutung und die Auswirkung der Kreditfinanzierung von Investitionen scheinen überhaupt eine der Hauptursachen der zahlreichen Mißverständnisse über die gegenwärtig notwendigen konjunkturpolitischen Maßnahmen zu sein. Verschuldung zugunsten von sofort durchzuführenden Investitionen heißt doch keineswegs nur, daß die zukünftigen Haushalte der Länder und Gemeinden mit Tilgungs-

raten und Zinsaufwendungen belastet werden, sondern es werden doch sonst erst in Zukunft durchführbare Aufgaben jetzt erfüllt. Das hat neben der erwünschten konjunkturellen Wirkung zusätzlich produktivitätssteigernde Effekte.

Wenn die öffentliche Hand jetzt einen Teil der Aufgaben, die sie ohne Kreditaufnahme erst in den nächsten Jahren durchführen könnte, erledigt, so belastet sie natürlich ihre zukünftigen Haushalte mit Tilgungen und Zinsen für diese Kredite, aber sie braucht auch die jetzt durchgeführten Investitionen nicht in Zukunft durchzuführen. Auch tragen diese Investitionen dazu bei, die künftigen Einnahmen aus Steuereingängen zu erhöhen. Das sind Binsenwahrheiten der modernen Konjunkturtheorie, die aber bei Politikern und sogenannten Wirtschaftsfachleuten scheinbar noch keineswegs Allgemeingut sind.

II

Die immer noch anhaltende Konjunkturflaute kann nur beendet werden, wenn alle an dem wachstumspolitischen Konzept des Bundeswirtschaftsministers Beteiligten ihren vollen Einsatz übernehmen. Das gilt besonders für die Deutsche Bundesbank. Von der psychologischen Wirkung auf das Unternehmerverhalten her hat Professor Schiller zu Recht die „Trippelschritte“ der Bundesbank bei der Diskontsenkung kritisiert. Vergleicht man den Diskontsatz in früheren Konjunkturlagen mit dem heutigen, so sind auch die 3,5 Prozent noch zu hoch⁴⁾.

Die Prognostizierung der künftigen Kapitalmarktbedingungen durch Fixierung des vorläufigen Endpunktes des Diskontsatzes ist aber nur ein Schritt. Die Bundesbank kann in dem wachstumspolitischen Konzept nicht mehr tun, als die notwendigen Kapitalmarktvoraussetzungen schaffen. Dieses *muß* sie allerdings auch tun, und sie muß deutlich erkennen lassen, daß sie gewillt ist, die Wachstumspolitik der Bundesregierung bis zur Erreichung der Vollbeschäftigung zu unterstützen. Nur wenn die Unternehmer volles Vertrauen zur Finanzierung der künftigen Investitionen bekommen, und wenn sie mit einigermaßen Sicherheit auf künftig bessere Absatzerwartungen rechnen können, wird die Investitionsneigung in dem gewünschten Maße zunehmen. Schafft die Bundesbank diese Voraussetzungen, dann muß sich die Wachstumspolitik der künftigen Monate auf zwei Aufgaben konzentrieren:

1) *Beschleunigte Durchführung der bereits beschlossenen öffentlichen Investitionen und Erweiterung der Aufträge bis' zu dem durch die Kapazitätsgrenzen gezogenen Spielraum.*

2) *Eine Hebung der Massenkaufkraft, um der durch die Steigerung der Investitionen wiederbelebten Wirtschaft die nötige Absatzbasis zu geben.*

Zu 1:

Die mühsame Vergabe der Aufträge aus dem ersten Investitionshaushalt zeigt deutlich, daß hier eine Bereinigung der Vorschriften beim Bund und bei den öffentlichen Körperschaften dringend notwendig ist. Bei Ländern und Kommunen steht es damit nicht besser. Im Gegenteil, die Stadtkämmerer sind durch die öffentlichen Angriffe in den letzten zwei Jahren in eine reservierte Stellung gegenüber zusätzlichen Ausgaben gedrängt worden. Auch wenn der einzelne durchaus von der Notwendigkeit zusätzlicher kommunaler Investitionen überzeugt ist, wird ihm oft von seiner Fraktion aus politischen Rücksichten — jede Partei, die sich für eine zusätzliche öffentliche Verschuldung einsetzt, fürchtet politische Rückschläge — die notwendige Initiative verwehrt. Es gilt, den Länder- und Stadtparlamenten kurzfristig klarzumachen, daß Kreditfinanzierung der Investitionen jetzt nichts anderes bedeutet als Erledigung vordringlicher Aufgaben und entsprechende Verteilung der Finanzierung. Der Wachstums- und Stabilisierungs-

4) Die Senkung auf 3 Prozent ist inzwischen erfolgt — vielleicht deshalb so überraschend reibungslos, weil Präsident Blessing in Urlaub war.

effekt solcher vorgezogener Investitionen — öffentliche Investitionen, die jetzt durchgeführt werden, entlasten die Produktionskapazitäten für die Zukunft — müßte auch dem Bürger klarzumachen sein.

Professor Schiller hat in der Bundestagsdebatte über das Sondergutachten deutlich gemacht, daß die Bundesregierung bereit ist, auf eine Beschleunigung der Abwicklung des Investitionshaushaltes zu drängen. Die Beschlüsse des Kabinetts vom 12. April 1967 und des Wirtschaftskabinetts vom 24. April entsprechen den Notwendigkeiten. Auch ist zu begrüßen, daß das Wirtschaftskabinett sich bereits mit der Vorbereitung von „Schubladenprojekten“ befaßt. Temperament und Konzeption des Bundeswirtschaftsministers geben auch die Gewähr dafür, daß diese Projekte rechtzeitig aus der Schublade herauskommen. Die Maßnahmen dürfen nur nicht durch andere Instanzen, vor allem nicht durch die Bundesbank, behindert werden. Hier muß notfalls das Parlament seinem Wirtschaftsminister rechtzeitig Schützenhilfe geben.

Zu 2:

Die wirtschaftliche Stagnation hält schon zu lange an, als daß es heute noch möglich wäre, allein mit zusätzlichen Investitionen den erwünschten Wirtschaftsaufschwung kurzfristig zu erreichen. Selbst wenn die zusätzlichen öffentlichen Investitionen jetzt beschleunigt durchgeführt werden, besteht die Gefahr, daß auf Grund der zu geringen Massenkaufkraft Investitionen im Verbrauchsgüterbereich ausfallen. Damit würden aber die öffentlichen Investitionen nicht zusätzliche Wachstumsimpulse geben, sondern lediglich einen Rückgang der Gesamtinvestitionen verhindern. Bei rund 700 000 Arbeitsplätzen weniger als im Sommer benötigen wir wachstumspolitische Maßnahmen mit zusätzlichen Effekten.

Da in der Bundesrepublik 85 Prozent der Haushalte ihr Einkommen direkt oder indirekt aus Arbeitnehmereinkommen beziehen, kann nur von den Löhnen und Gehältern oder den Sozialrenten die nötige Verstärkung des Kaufkraftvolumens kommen. Allerdings dürfte es schwierig sein, bei rückläufiger Industrieproduktion die Löhne entsprechend zu erhöhen. Das Konzept Professor Schillers sieht denn auch zur Wiederherstellung der „sozialen Symmetrie“ eine ausreichende Einkommenspolitik nach erfolgtem Aufschwung vor. Bei den Sozialrenten dagegen ist eine vorzeitige oder zusätzliche Erhöhung möglich. Hiermit würde erstens ein altes Unrecht wieder gutgemacht — die erste nach den Rentenregelungsgesetzen fällige Anpassung ist 1958 unterblieben — und zweitens eine Kaufkraftvergrößerung durchgeführt, die die Unternehmen nicht belastet. Die Reserven der Sozialversicherungsträger sind mit rund 27 Md. DM groß genug. Konjunkturpolitisch unerwünschten Auswirkungen der Liquidierung könnte durch eine Vorfinanzierung seitens der Bundesbank vorgebeugt werden.

Ich habe diesen Vorschlag einer vorzeitigen Rentenerhöhung bereits am 17. März 1967 in der *Welt der Arbeit* gemacht; die Resonanz auf diesen Vorschlag war erstaunlich gering. Vielleicht gibt es für die gegenwärtige Situation auch bessere Vorschläge, aber sie müssen dann auf den Tisch kommen und durchgeführt werden. Die politische Situation der Bundesrepublik läßt eine weitere Stagnation nicht zu. Die Phase sozialer und wirtschaftlicher Unsicherheit muß kurzfristig beendet werden, oder jene sich um die NPD sammelnden radikalen Schreier finden wieder ihr Publikum.

Die moderne Konjunkturtheorie gibt der Bundesregierung die nötigen Instrumente, den neuen Konjunkturaufschwung herbeizuführen. Der Bundeswirtschaftsminister ist entschlossen, diese Instrumente anzuwenden. Er darf daran nicht lange gehindert werden, auch nicht von der Deutschen Bundesbank. Begreift man bei der Deutschen Bundesbank nicht, daß es die Pflicht dieser Institution ist, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, dann muß im Parlament die Position der Notenbank neu diskutiert werden.

