

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

NEUNZEHNTES JAHR
JANUAR 1968

1

GÜNTER PEHL

Der Staat muß den Wirtschaftsaufschwung stärker fördern

Zum Vierten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Zwischen dem Herbst 1966 und dem Frühjahr 1967 hat die Bundesrepublik ihre erste scharfe wirtschaftliche Rezession erlebt. Nach dem Zweiten Weltkrieg war bis dahin in keinem der großen westeuropäischen Industrieländer die Nachfrage derart scharf und umfassend zurückgegangen. Zum Glück kam die allgemeine konjunkturelle Abwärtsbewegung im Frühjahr 1967 zum Stillstand. Seitdem sind Anzeichen einer konjunkturellen Besserung sichtbar. Aber es ist noch ungewiß, ob die neuen Auftriebskräfte für eine dauerhafte Konjunkturbelebung ausreichen werden. Dies insbesondere deshalb, weil vom privaten Verbrauch, der fast die Hälfte der gesamten Nachfrage ausmacht, voraussichtlich auch in den nächsten Monaten keine belebenden Impulse ausgehen werden, denn ein rascher Anstieg der Löhne und Gehälter ist vorerst nicht zu erwarten. Solange jedoch der private Verbrauch — auf jeden Fall in der realen (von Preisveränderungen bereinigten) Rechnung — stagniert, ist zu befürchten, daß es 1968 nicht zu einem Aufschwung kommt, der sich selber trägt und von Dauer ist.

Die bisher ergriffenen konjunkturpolitischen Maßnahmen reichen jedenfalls, so begrüßenswert sie auch sind, nicht aus, um die Wirtschaft rasch wieder auf eine hohe, ohne Gefahren für den Geldwert mögliche Tourenzahl zu bringen. Wenn das vorhandene, heute zum Teil brachliegende, Produktionspotential bald wieder befriedigend ausgenutzt werden soll, dann müssen im Rahmen der konzertierten Aktion größere Anstrengungen zur Belebung der privaten und der öffentlichen Nachfrage unternommen werden.

So sieht — in großen Umrissen wiedergegeben — der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1967 die gegenwärtige Wirtschaftslage und die Wirtschaftsaussichten für die nächsten Monate. Die Sachverständigen — zur Zeit die Professoren Dr. *Wilhelm Bauer*, Dr. *Herbert Giersch* und Dr. *Wolfgang Stützel* sowie Arbeitschrektor Dr. *Harald Koch* und Wirtschaftsprüfer Dr. *Karl Binder* — leiteten ihr Viertes Jahresgutachten Ende November 1967 der Bundesregierung zu und übergaben es Anfang Dezember 1967 der Öffentlichkeit¹⁾. Sie hatten den im Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrates vorgesehenen Termin, den 15. November 1967, etwas überschritten, weil sie kurzfristig wichtige Teile des Gutachtens an die neuen Bedingungen, wie sie sich aus der Mitte November 1967 erfolgten Abwertung des britischen Pfundes ergeben, anpassen mußten.

¹⁾ Bundestagsdrucksache V/2310. Alle Gutachten des Sachverständigenrates erscheinen auch im Kohlhammer-Verlag.

Wie schon die früheren Gutachten, so zeugt auch dieses von der großen Sorgfalt, mit der die Sachverständigen ihren Auftrag wahrnehmen. Sie stützen ihre Analysen, Prognosen und ihren Rat zur Vermeidung von Fehlentwicklungen wiederum auf eine Fülle von Material. Zunächst wird die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, insbesondere seit dem Herbst 1966, untersucht. Im zweiten Kapitel stellt der Sachverständigenrat dar, mit welchen Mitteln Fehlentwicklungen vermieden werden können. Dabei erörtert er, was unter den großen wirtschaftspolitischen Zielen — Vollbeschäftigung, Stabilität des Preisniveaus, angemessenes Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht — verstanden werden kann, welche Zielkonflikte entstehen können und welche Mittel den einzelnen Zielen am zweckmäßigsten zuzuordnen sind. Kernstück des zweiten Kapitels, wie wohl überhaupt des ganzen Gutachtens, sind die vom Sachverständigenrat aufgezeigten „Grundlinien und Umrisse“ eines „Rahmenpaktes für Expansion und Stabilität“. Das dritte Kapitel beinhaltet eine an Hand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gegebene Vorausschau auf die voraussehbare Wirtschaftsentwicklung im 1. Halbjahr 1968. Dabei werden die vermutlichen Wirkungen der Pf und-Abwertung gesondert beschrieben. Schließlich werden in einem vierten Kapitel Einzelfragen der Stabilitäts- und Wachstumspolitik erörtert.

Vorausschätzung für das 1. Halbjahr 1968

Die Vorausschau des Rates für das 1. Halbjahr 1968 geht davon aus, daß die im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes vorgesehenen Sparmaßnahmen wie geplant in Kraft treten und daß das zweite Konjunkturprogramm 1967 größtenteils erst in der ersten Hälfte 1968 zu Ausgaben und Umsätzen führen wird. Außerdem wurde versucht, die Folgen der Pfund-Abwertung für die deutsche Wirtschaft abzuschätzen. Unter diesen Voraussetzungen rechnen die Sachverständigen mit einer Zunahme des *realen* — von Preisveränderungen bereinigten — Bruttosozialprodukts im 1. Halbjahr 1968 gegenüber dem 1. Halbjahr 1967 um 4 vH. Unter Berücksichtigung der Preisveränderungen wird eine *nominale* Zuwachsrate von 5,5 vH angenommen. Diese Vorausschätzung liegt etwa in der Mitte zwischen der optimistischeren Prognose der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute²⁾ — Zuwachsrate im 1. Halbjahr 1968 von real 5,5 vH und nominal 6,7 vH — und dem vorsichtigeren Minderheitsgutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) — real 3 vH nominal 4,6 vH³⁾.

Gemeinsam ist den drei Vorausschätzungen die Annahme, daß die konjunkturelle Entwicklung in den nächsten Monaten wieder aufwärtsgerichtet sein wird. Sonst bestehen aber erhebliche Unterschiede, insbesondere in den Voraussagen über die private Investitionstätigkeit, das Ausmaß der Wiederauffüllung der Vorratslager sowie über die Entwicklung des privaten Verbrauchs und, damit zusammenhängend, der Nettolöhne und -gehälter; hier ist der Sachverständigenrat am optimistischsten: Er erwartet eine Zunahme der Nettolohn- und -gehaltssumme um 1,5 vH und des privaten Verbrauchs um 2,5 vH, während das DIW mit einer Stagnation der Nettolöhne und -gehälter rechnet, was eine geringere Zuwachsrate beim privaten Verbrauch — von nur 1,5 vH — zur Folge hätte. Es läßt sich zur Zeit schwer beurteilen, welche der drei Prognosen die größere Wahrscheinlichkeit für sich hat. Im ganzen erscheint jedoch die Gemeinschaftsprognose der Wirtschaftsforschungsinstitute als zu optimistisch.

2) Die Lage der Weltwirtschaft; und der westdeutschen "Wirtschaft im Herbst 1967, u. a. veröffentlicht im Wochenbericht des DIW vom 13. Oktober 1967.

3) Wochenberichte des DIW vom 13. Oktober 1967 und vom 10. November 1967.

Ein Rahmenpakt für Expansion und Stabilität

Dies wäre dann anders, wenn die staatliche Wirtschaftspolitik alle Maßnahmen ergreifen würde, um so rasch wie möglich wieder „die Wirtschaft an den mittelfristigen Wachstumspfad heranzuführen und ein gleichgewichtiges Wachstum bei hohem Beschäftigungsgrad zu sichern“ (Ziff. 315). Sie müßte dann darauf abzielen, in kürzester Zeit wieder eine optimale Ausnutzung der Produktionskapazitäten zu erreichen. Im Jahre 1967 waren nach Berechnungen des Rates 5 bis 6 vH der vorhandenen Produktionsmöglichkeiten nicht ausgenutzt (Ziff. 317); das Bruttosozialprodukt hätte ohne Gefahr für den Geldwert um 25 bis 30 Mrd. DM höher sein können als es tatsächlich war (Ziff. 83)!

Nach den Vorstellungen des Sachverständigenrates hätte eine staatliche Wirtschaftspolitik, die sich am möglichen Wirtschaftswachstum bei stabilem Preisniveau orientiert, einen „Rahmenpakt für Expansion und Stabilität“ zwischen den großen sozialen Gruppen in unserer Gesellschaft und dem Bund, den Ländern und den Gemeinden anzustreben. „Ein solcher multilateraler Pakt aber hat nur dann gute Chancen, wenn die Beteiligten, ihre Interessen schon von Anfang an bei der Gestaltung des Leitbildes geltend machen und zum Ausgleich bringen können“ (Ziff. 314). Sie müßten die Übereinkunft gemeinsam erarbeiten und davon überzeugt werden, daß ein aufeinander abgestimmtes Handeln am ehesten ihren Interessen entspricht. Dieser „Rahmenpakt“ wäre eine Form der konzentrierten Aktion, die erstmals vor zwei Jahren von den Sachverständigen vorgeschlagen wurde⁴⁾ und um deren Realisierung sich Bundeswirtschaftsminister Prof. Schiller seit dem Frühjahr 1967 bemüht. Die Übereinkunft, für die im Jahresgutachten „Grundlagen und Umriss“ aufgezeigt werden, müßte nach Ansicht des Rates für die beiden Jahre 1968 und 1969 gelten. „Dies wäre ein Zeitraum, für den eine Konstanz der staatlichen Wirtschaftspolitik möglich erscheint und in dem es gelingen könnte, die Wirtschaft an den mittelfristigen Wachstumspfad heranzuführen und ein gleichgewichtiges Wachstum bei hohem Beschäftigungsgrad zu sichern“ (Ziff. 315). Mit „Konstanz der staatlichen Wirtschaftspolitik“ ist dabei vor allem eine aufeinander abgestimmte Haushaltspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden gemeint, bei der „das Volumen der öffentlichen Ausgaben in seinem zeitlichen Verlauf ziemlich genau festliegt“.

Wenn — immer nach den Überlegungen der Sachverständigen — im Laufe des Jahres 1969 wieder eine optimale Ausnutzung der Produktionsmöglichkeiten erreicht werden soll, dann muß die wirtschaftliche Expansion so stark sein, daß die *reale* Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts auf 6,4 vH im Jahre 1968 gegenüber 1967 und auf 6,1 vH im Jahre 1969 gegenüber 1968 ansteigen wird (zum Vergleich: Die Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftsforschungsinstitute schätzt für 1968 die reale Zuwachsrate auf 5 vH, das DIW sogar nur auf 2,7 vH). Indessen muß die Inlandsnachfrage sich sogar noch etwas stärker ausweiten, denn um auch das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zu erreichen, sollte die Einfuhr 1968 und 1969 so stark zunehmen, daß es nicht erneut wie 1967 zu einem extrem hohen Ausfuhrüberschuß von etwa 16 Mrd. DM kommt. Die Bundesrepublik muß „in der nächsten Zeit um soviel mehr ‚über ihre Verhältnisse leben‘, wie sie 1967 ‚unter ihren Verhältnissen gelebt hat‘“ (Ziff. 318).

Mehr öffentliche Investitionen sind erforderlich

Der Sachverständigenrat gibt in seinem Jahresgutachten eine Übersicht darüber, wie die Gesamtnachfrage auf privaten und öffentlichen Verbrauch, private und staatliche Investitionen aufgeteilt sein könnte (Tab. 27). Die Expansion würde in dem erstrebenswerten Ausmaß überhaupt nur durch eine weit überdurchschnittliche Zunahme der staat-

4) Jahresgutachten 1965, Bundestagsdrucksache V/123. Siehe auch GM 1966, S. 105 ff.

lichen Ausgaben, vor allem für Investitionen, möglich werden. Die öffentlichen Investitionen nehmen in der Projektion im Jahre 1968 um real 30 vH und im Jahre 1969 um nochmals 25 vH zu. „Hierin findet seinen Niederschlag, daß sich das Interesse der Bürger und der Unternehmen mehr und mehr Bereichen zuwendet, die zur Infrastruktur zählen und für die herkömmlicherweise Bund, Länder und Gemeinden zuständig sind“ (Ziff. 320). Auf Grund der bisher bekannt gewordenen Haushaltsplanungen ist für 1968 indessen nur eine Zunahme der Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden um 6,4 vH vorgesehen (Tab. 19).

Aber auch die privaten Investitionen sind in der Modellprojektion des Sachverständigenrates mit überdurchschnittlichen Zuwachsraten von real 15 vH im Jahre 1968 und 8 vH im Jahre 1969 angesetzt. Demgegenüber sinkt der Anteil des privaten Verbrauchs; er nimmt nur um real 4,5 vH im Jahre 1968 und 5 vH im Jahre 1969 zu. Es wird dabei eine wachsende Sparneigung angenommen und offensichtlich von der Erfahrung ausgegangen, daß die Entwicklung der Löhne und Gehälter während konjunktureller Aufschwungphasen zurückbleibt.

Die Sachverständigen ziehen einige, vorwiegend investitionsfördernde Maßnahmen in Betracht, die dazu beitragen sollen, daß die Expansion sich in dem gewünschten Ausmaß vollzieht. Sie halten für erwägenswert (Ziff. 321);

die Besteuerung der Investitionen (im eigenen Unternehmen) durch die Mehrwertsteuer etwa bis Mitte 1969 auszusetzen;

die dreiprozentige Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer vorerst nicht zu erheben;

die nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz erst ab 1969 möglichen Investitionsprämien (in Höhe bis zu 7,5 vH des Anschaffungs- oder Herstellungswertes) schon für 1968 zu gewähren;

die Sätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer für 1968 zu senken, wie es nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz möglich ist;

die Heraufsetzung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung von 14 auf 15 vH aufzuschieben und den Einnahmeausfall im Bundeshaushalt durch Kreditaufnahme zu decken.

Überhaupt spricht sich der Sachverständigenrat für eine erheblich stärkere Kreditaufnahme des Staates aus, als sie für 1968 geplant ist. Er läßt keinen Zweifel daran, daß er zur Zeit einer Politik der raschen Anpassung an die — gegenwärtig nicht voll ausgenutzten — Produktions- und Wachstumsmöglichkeiten den Vorrang vor den Sparmaßnahmen im Bundeshaushalt gibt. Eine rasche Rückkehr zu normalem wirtschaftlichen Wachstum führt zugleich zu erheblichen Steuermehreinnahmen. Der durch die Rezession entstandene Steuerausfall der beiden Jahre 1967 und 1968 wird in dem Gutachten für Bund, Länder und Gemeinden zusammen auf etwa 13 Md. DM geschätzt (Ziff. 178).

Der Versuch, Lohnleitlinien zu ermitteln

Die Sachverständigen vertreten die Auffassung, daß sich die von ihnen für erstrebenswert gehaltene Expansionspolitik nur verantworten läßt, wenn die Gefahr einer Kosten-Preis-Spirale von der Lohnseite her ausgeschlossen ist. Andererseits dürfen aber die Verbrauchsausgaben nicht hinter der für die Expansion erforderlichen Entwicklung zurückbleiben. Infolgedessen versucht der Rat, eine Lohnleitlinie zu finden, die sich „als Synthese aus der ‚Kostentheorie des Lohnes‘, die vorwiegend von Unternehmern vertreten wird, und der ‚Kaufkrafttheorie des Lohnes‘, die mit gewerkschaftlichen Vorstellungen übereinstimmt“, ergibt (Ziff. 322). Die Sachverständigen glauben, diese Synthese gefunden zu haben, indem sie die Erhöhung der Reallöhne grundsätzlich an der Produktivitätsentwicklung ausrichten, während Preissteigerungen im Prinzip eine entsprechende Erhöhung der Nominallöhne zur Folge haben soll.

DER STAAT MUSS DEN WIRTSCHAFTSAUFSCHWUNG STÄRKER FÖRDERN

Die Sachverständigen halten eine Erhöhung des *Reallohn*niveaus um insgesamt 9,5 vH in den beiden Jahren 1968 und 1969 für kostenneutral. Da sie eine Lohndrift — Abstand zwischen Effektiv- und Tariflohnerhöhungen — von 1 vH untersteilen, ermitteln sie für die *realen Tariflohnerhöhungen* eine Leitlinie von rund 8,5 vH für den Zweijahreszeitraum 1968/69 (Ziff. 327).

Diese reale Tariflohnerhöhung soll in Stufen ungefähr gleichlaufend mit dem Produktivitätsfortschritt erfolgen, wobei die Sachverständigen für eine zweijährige Laufzeit der Tarifverträge plädieren. In einem Schaubild (Nr. 38) werden zwei Möglichkeiten aufgezeigt: einmal zwei Stufen zu jeweils 4 vH am 1. 1. 1968 und am 1. 1. 1969, das andere Mal drei Erhöhungen von 3,4 vH am 1. 4. 1968, 2,4 vH am 1. 10. 1968 und 3,7 vH am 1. 4. 1969.

In jedem Fall handelt es sich um *Reallohnerhöhungen*. Sollte z. B. „der Übergang zur Mehrwertsteuer ... bis zum Abschluß der Tarifverträge Preissteigerungen mit sich gebracht haben, so müßten die Tariflöhne vorab um einen entsprechenden Prozentsatz erhöht werden. Während der Laufzeit der Tarifverträge ließe sich die Reallohnentwicklung durch Preisgleitklauseln sichern. Damit sich nun nicht etwa aus Zufallsstörungen kumulative Prozesse ergeben, dürften die Gleitklauseln wohl nur wirksam werden, wenn der Preisanstieg einen bestimmten Schwellenwert erreicht. Dieser könnte 1 oder 1,5 vH betragen" (Ziff. 332).

Stattdessen könnte auch vereinbart werden, daß die zweijährigen Tarifverträge vorzeitig kündbar wären, falls der Preisindex für die Lebenshaltung um 1 oder 1,5 vH steigt oder fällt. Eine weitere Kündigungsmöglichkeit während der Laufzeit des Vertrages sollte auch dann eingeräumt werden, wenn die gesamtwirtschaftliche Produktivität erheblich weniger oder stärker steigt als bei Vertragsabschluß angenommen wurde. Die Tariflohnabschlüsse sollten nach den Vorstellungen des Sachverständigenrates branchenweise innerhalb einer Bandbreite nach oben und unten sowie regional differenziert werden.

Bei einer ersten Beurteilung ⁵⁾ des Versuchs der Sachverständigen, eine Lohnleitlinie zu ermitteln, wird man aus heutiger Sicht geneigt sein, eine Erhöhung des Reallohns — mit anderen Worten: der Kaufkraft des Arbeitnehmers — um etwa 9,5 vH bis 1969 als zufriedenstellend anzusehen. Gegenwärtig sind die Arbeitgeber vielfach überhaupt nicht zu einer Erhöhung der Effektivlöhne bereit; oft geht es zur Zeit in den Tarifverhandlungen lediglich um eine Absicherung der Effektivlöhne.

Lohnleitlinie ohne soziale Symmetrie?

Indessen ist zu berücksichtigen, daß die Leitlinie eine Expansionspolitik voraussetzt, durch die das Bruttosozialprodukt von 1967 bis 1969 um real fast 13 vH ansteigen soll. Die Löhne und Gehälter würden demnach erheblich hinter der Entwicklung des Sozialprodukts und vor allem auch der Gewinne zurückbleiben. Freilich war es auch bisher schon so gewesen, daß in der Aufschwungphase die Gewinne vorauseilten; die Löhne und Gehälter holten während der Hochkonjunktur und im Konjunkturabschwung auf, indem sie stärker als die Gewinne zunahmen — über den ganzen Konjunkturzyklus hinweg gab es keine großen Unterschiede in den Zuwachsraten. Sollen diese Tendenzen auch im Rahmen einer konzertierten Aktion beibehalten werden? Dann müßte jedenfalls schon heute garantiert werden, daß die Arbeitgeber, sobald die Produktionsmöglichkeiten wieder voll ausgeschöpft sind, Lohnzugeständnisse machen, die dann über die Zuwachsrate ihrer Gewinne hinausgehen, und es muß sichergestellt werden, daß diese über-

5) Dieser Aufsatz mußte Anfang Dezember 1967 unmittelbar nach der Veröffentlichung des Jahresgutachtens abgeschlossen werden.

proportionalen Lohnerhöhungen von ihnen und von der Öffentlichkeit als gerecht und als volkswirtschaftlich richtig anerkannt werden. Sind die Arbeitgeber hierzu bereit? Jedenfalls müßte die Bundesregierung zu entsprechenden Erklärungen bereit sein, und die Bundesbank müßte „stillhalten“.

Es würde sich hierbei um das handeln, was heute als „soziale Symmetrie im Zeitablauf“, nämlich innerhalb eines Konjunktur- oder Wachstumszyklus, bezeichnet wird. Eine Bedingung für die Teilnahme der Gewerkschaften an einer konzertierten Aktion ist es sicherlich, daß die „soziale Symmetrie“ erhalten bleibt. Es wäre gut gewesen, wenn sich der Sachverständigenrat zu dieser wichtigen Frage, insbesondere dazu, wie sich die „soziale Symmetrie“ im Rahmen einer konzertierten Aktion praktizieren läßt, geäußert hätte. Die von den Sachverständigen genannte Bedingung, daß alle beteiligten Gruppen, also auch die Gewerkschaften, „ihre Interessen schon von Anfang an bei der Gestaltung des Leitbildes geltend machen und zum Ausgleich bringen können“, sollte jedenfalls ohne jeden Abstrich in der praktischen Durchführung erfüllt werden. Andernfalls wäre es besser, überhaupt auf eine konzertierte Aktion zu verzichten.

In diesem Zusammenhang wäre es zu begrüßen, wenn der Rat demnächst praktische Möglichkeiten einer Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktionskapital erörtern und zur Diskussion stellen würde. Von gewerkschaftlicher Seite wird die Bedeutung der Investitionen für das Wirtschaftswachstum und die Hebung des Lebensstandards auch der Arbeitnehmer nicht verkannt — Meinungsverschiedenheiten bestehen mitunter über das volkswirtschaftlich notwendige Ausmaß der Investitionen. Es ist jedoch keineswegs selbstverständlich, daß die Arbeitnehmer von der Vermögensbildung, die durch die Investitionen zugleich entsteht, ausgeschlossen bleiben.

Der Versuch, an Hand der aufgestellten Lohnleitlinie die Grundrisse eines zweijährigen Tarifvertrages zu skizzieren, läßt eine Reihe weiterer Fragen von wesentlichem Rang entstehen, die offen bleiben. Im ganzen fehlt diesem Bemühen die Wirklichkeitsnähe und die Einsicht in die praktischen Gegebenheiten. Der Sachverständigenrat hätte seinem Anliegen sicherlich mehr gedient, wenn er sich mit der zahlenmäßigen Darstellung des Spielraums für Lohnerhöhungen begnügt hätte.

Eine solche Beschränkung würde dem Prinzip der „Globalsteuerung“, das der Politik des Bundeswirtschaftsministers und der konzertierten Aktion zugrunde liegt, entsprechen. Dagegen schließt dieses Prinzip m. E. Lohnleitlinien aus. Der DGB hat in einer ersten Stellungnahme zum Jahresgutachten (s. S. 52 dieses Heftes) erklärt, daß die verbindliche Festlegung von Lohnleitlinien in ihrer Konsequenz zu einer Aufhebung der Tarifautonomie führe und nur die Einkommensenwicklung der Arbeitnehmer einseitig festlege.

Eine Orientierung der Löhne und Gehälter könnte überhaupt nur dann erwartet werden, wenn sich Bund, Länder und Gemeinden ihrerseits an die in dem Rahmenpakt für die öffentlichen Haushalte aufgestellten Orientierungsdaten halten. Dazu bedarf es meiner gemeinsamen konjunkturbewußten Finanzpolitik. Hiervon sind wir, trotz begrüßenswerter Fortschritte, zur Zeit immer noch weit entfernt, wie im Gutachten selbst ausführlich dargestellt ist. Die vom Bundeshaushalt ausgehenden expansiven Wirkungen werden nach den bisherigen Planungen im Jahre 1968 nur dazu ausreichen, die kontraktiven Tendenzen der vorwiegend nach rein fiskalischen Überlegungen aufgestellten Länderhaushalte auszugleichen; den Gemeinden fehlt ohnehin größtenteils der Spielraum für eine selbständige antizyklische Politik. Wenn sich die Haushaltsplanungen für 1968 nicht wesentlich ändern, bedeutet dies, daß sich die öffentliche Hand der Aufgabe versagt, die Wirtschaft rasch wieder an den mittelfristigen Wachstumspfad heranzuführen. Damit aber würde die wichtigste Bedingung für die Verwirklichung des „Rahmenpaktes“ entfallen.

Zu spät und zu wenig antizyklische Finanzpolitik

Eingehend wird im Jahresgutachten das Haushaltsgebaren von Bund, Ländern und Gemeinden seit dem Herbst 1966 nachgezeichnet (Ziff. 134 ff.). Es ist im Hinblick auf eine moderne Finanzpolitik eine Geschichte des „Zu-wenig“ und des „Zu-spät“. Diese Geschichte hat in bedenklicher Weise gezeigt, wie groß noch immer die Hemmnisse sind, wenn aus den seit vielen Jahren gesicherten Erkenntnissen der Wirtschafts- und Finanzwissenschaft politische Schlußfolgerungen gezogen und die in jedem einschlägigen Lehrbuch beschriebenen Mittel zur Rezessionsbekämpfung in der Praxis angewandt werden sollen. Der Bundesregierung wird im Gutachten bescheinigt, daß sie willens war, eine antizyklische Finanzpolitik zu betreiben.

Aber der Kurswechsel erfolgte zu langsam und nicht entschieden genug. Noch Anfang Januar 1967 hatte sich der Präsident der Bundesbank, *Blessing*, geweigert, eine antizyklische Finanzpolitik des Bundes zu unterstützen. Als im März 1967 der Sachverständigenrat in einem Sondergutachten⁶⁾, ebenso wie die Wirtschaftsforschungsinstitute, weitere konjunkturpolitische Maßnahmen, die erheblich über den damals beschlossenen ersten Investitionshaushalt des Bundes hinausgingen, zur Diskussion stellte, erklärte *Blessing* am 5. April 1967, daß er „kein Verständnis“ für diese Forderung aufbringe. Die rezessive Wirtschaftsentwicklung erzwang dann doch ein zweites Konjunkturprogramm. Es wurde im Herbst 1967 beschlossen — nahezu ein halbes Jahr zu spät (siehe auch Ziff. 242). Das ursprüngliche Ziel der Bundesregierung, einen realen Zuwachs des Bruttosozialprodukts um 2 vH im Jahre 1967, war nicht mehr zu erreichen; vielmehr ist ein Rückgang um rund 0,5 vH eingetreten.

Scharf kritisieren die Sachverständigen die Haushaltspolitik der Länder. Sie „haben bis zum September 1967 den Bund in seinen Bemühungen um eine antizyklische Finanzpolitik nicht unterstützt. Die meisten Länderregierungen weigerten sich, zum Teil in aller Form, ihre Finanzgebarung nach konjunkturellen Erfordernissen auszurichten, obwohl die für die Konjunkturpolitik zuständigen Stellen des Bundes große Anstrengungen unternommen haben, die Länder hierfür zu gewinnen. Diese wollten den konjunkturell bedingten Steuerausfall nicht durch Kredite ausgleichen, weil sie meinten, die Vorbelastung künftiger Haushalte nicht verantworten zu können. So kam es dazu, daß durch die Haushaltspolitik der Länder die Wirkungen der vom Bund ergriffenen antizyklischen Maßnahmen anfänglich sogar neutralisiert wurden.“ (Ziff. 160.)

Als erstes Land änderte Nordrhein-Westfalen Mitte 1967 seine Haltung, indem es sich zur Kreditfinanzierung von zusätzlichen Investitionsvorhaben, auch in den Gemeinden, entschloß. Die nordrhein-westfälische Landesregierung wurde wegen dieses konjunkturpolitisch richtigen Verhaltens von der in Düsseldorf in der Opposition befindlichen CDU-Landtagsfraktion scharf angegriffen. Dabei bediente sich der Fraktionssprecher einer Argumentation⁷⁾, die in erschreckender Weise zeigt, wie unterentwickelt das Wissen um volkswirtschaftliche Zusammenhänge und über die Erfordernisse einer modernen, nicht nur fiskalisch ausgerichteten Finanzpolitik selbst bei den Finanzexperten unter den Abgeordneten ist.

Insbesondere besteht weitgehende Unkenntnis über eine antizyklische Schuldenpolitik des Staates⁸⁾. Hier gilt vielfach noch das Verhalten eines sparsamen Hausvaters, der natürlich in Notzeiten keine Schulden macht, als Vorbild für die staatliche Haushaltspolitik. Dieses — für Wirtschaft und Demokratie gleichermaßen lebensgefährliche — Denken ist noch weit verbreitet. Es hat dazu beigetragen, daß sowohl 1967 als auch in den Planungen für 1968 die Kreditaufnahme in den Haushalten des Bundes und vor allem der Länder nicht so groß war bzw. ist, wie es erforderlich wäre, wenn so rasch wie

6) Bundestagsdrucksache V/1588. Vgl. auch GM H. 5/1967, S. 298 f.

7) Siehe die einschlägigen Pressemeldungen vom 30. November 1967.

8) Siehe hierzu die Ausführungen im Gutachten über „Zunehmende Staatsverschuldung“ Ziff. 516 bis 528.

möglich die Produktions- und Wachstumsmöglichkeiten wieder voll ausgenutzt werden sollen.

Kritik an der mittelfristigen Finanzplanung

Auch die Bundesregierung geht in ihrer mehrjährigen Finanzplanung bis 1971 „entgegen ihrer bereits bekundeten Absicht, nicht davon aus, daß sich der Bund wesentlich stärker als bisher verschulden soll. Die Nettoverschuldung wird, dem Finanzplan nach, in den Jahren 1969 und 1970 jeweils nur um wenig mehr als 1 Md. DM zunehmen; 1971 soll sie sogar leicht zurückgehen. Diese niedrige Nettoverschuldung ergibt sich daraus, daß die aus konjunkturellen Gründen 1967 aufgenommenen und 1968 noch aufzunehmenden kurzfristigen Kredite schon alsbald getilgt werden sollen. . . . (Es) gibt weder konjunkturelle noch strukturelle Gründe dafür, daß der Abbau von Schulden, die zur Finanzierung konjunkturell bedingter Defizite aufgenommen worden sind, bereits für die nächsten Jahre geplant wird, obwohl zum Zeitpunkt der Planung die Gefahr, daß es im Planungszeitraum zu einer Überhitzung kommt, nicht einmal im Ansatz zu erkennen ist. Denn: Die Tilgung dieser Kredite aus Steuereinnahmen ist eine ebenso selbständige konjunkturpolitische Maßnahme, wie es zuvor die Kreditfinanzierung zusätzlicher Ausgaben war. Die Schulden überhaupt zu vermindern bestünde nur Anlaß, wenn es wieder einmal zu einer konjunkturellen Übersteigerung der Nachfrageentwicklung kommt. Aus Gründen der Haushaltsordnung oder unter dem Druck einer unvernünftigen Öffentlichkeit sich dem Zwang ökonomisch unbegründeter Fälligkeiten zu unterwerfen, wäre konjunkturpolitisch gefährlich; es widerspräche dem Grundsatz einer antizyklischen Schuldenpolitik.“ (Ziff. 187.)

Im Prinzip begrüßt der Sachverständigenrat allerdings die Finanzplanung des Bundes. Er hält jedoch die Wachstumsraten, die der Finanzplanung zugrundeliegen, für zu niedrig geschätzt. Die Sachverständigen sind in ihren Wachstumserwartungen etwas optimistischer und halten — nachdem 1968 und 1969 mit Zuwachsraten von 6,4 bzw. 6,1 vH die Anpassung an das Produktionspotential erfolgt ist — ein Wachstum von 4 vH pro Jahr für ein realistisches Ziel der Wirtschaftspolitik (Ziff. 303); die mehrjährige Finanzplanung geht von einer mittelfristigen Wachstumsrate von 3,5 vH aus. Daraus ergibt sich, daß nach der Annahme des Rates des Bruttosozialprodukt (in Preisen von 1966) im Jahre 1971 rund 582 Mrd. DM betragen würde, während in der mittelfristigen Finanzplanung nur 571 Mrd. DM angesetzt sind. Diese Differenz bedeutet allein für den Bund etwa 1,5 Mrd. DM mehr an Steuereinnahmen.

Wenn man die Schätzung der Wachstumsraten, die der mehrjährigen Finanzplanung zugrundeliegen, für zu niedrig hält, „so muß man auch befürchten, daß das geplante Ausgabenvolumen auf ein zu geringes Wachstum des Sozialprodukts hinwirkt. . . . Wer einer Planung zu niedrige Wachstumsraten des Produktionspotentials zugrundelegt, verlangsamt das Wachstum des Sozialprodukts und später auch das Wachstum des Produktionspotentials selbst.“ (Ziff. 186.) Ein kontraktives, wachstumshemmendes Element erblicken die Sachverständigen auch darin, daß die Steuersätze 1967 und 1968 so stark heraufgesetzt wurden oder noch werden, daß die prozentuale Zunahme der Steuereinnahmen bis 1971 größer sein wird als die der Ausgaben des Bundes (Ziff. 184 und 185).

Nachdem der Bund den Anfang mit einer detaillierten mehrjährigen Finanzplanung gemacht hat, halten die Sachverständigen es für dringlich, daß auch die Länder solche nach einem einheitlichen Schema gestalteten Finanzpläne vorlegen und „daß schließlich ein Finanzplan für den öffentlichen Gesamthaushalt aufgestellt wird, in dem die Finanzbedürfnisse von Bund, Ländern, Gemeinden (GV) und Parafisci (vor allem Bundesbahn und Bundespost) gegeneinander abgewogen, nach ihrer zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit geordnet und mit den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen in Einklang gebracht werden“. (Ziff. 189.)