

Gewerkschaftliche Monatshefte

22. JAHRGANG

JANUAR 1971

1

Günter Pehl

Chancen und Risiken der Wirtschaftspolitik 1971

Zum Jahresgutachten 1970/71 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Die Wirtschaft der Bundesrepublik befindet sich zur Zeit im konjunkturellen Umbruch. Bereits im Frühjahr 1970 hat der stärkste Wirtschaftsaufschwung der Nachkriegszeit seinen Höhepunkt überschritten. Seitdem verlangsamte sich das Tempo der Konjunktur spürbar. Die Entspannung wird sich 1971 fortsetzen und voraussichtlich im späteren Verlauf des Jahres in einen Konjunkturabschwung münden. Der Preisanstieg wird vorerst noch anhalten, sich aber allmählich abschwächen, merklich allerdings wohl erst in der zweiten Jahreshälfte. Ebenso wie 1970 werden auch 1971 die vier gesetzlich festgelegten Hauptziele der Wirtschaftspolitik — Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, angemessenes Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht — nicht gleichzeitig erreicht werden. Im neuen Jahr bleibt die Geldwertstabilität, die 1970 „stark verletzt“ wurde, weiterhin gefährdet; daneben werden erstmals seit Jahren wieder Gefahren für einen hohen Beschäftigungsstand und für ein befriedigendes Wirtschaftswachstum sichtbar. Die Sorge der Wirtschaftspolitik wird 1971 auch diesen Gefahren und nicht nur dem Preisanstieg gelten müssen. Dabei ist davon auszugehen, daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht noch nicht 1971, sondern erst 1972 wieder hergestellt werden kann. Hierfür die Grundlagen zu schaffen, ist die wirtschaftspolitische Hauptaufgabe des Jahres 1971.

So sieht, in wenigen Sätzen sehr grob skizziert, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die wirtschaftliche Lage und die Wirtschaftsaussichten in seinem Jahresgutachten 1970/71¹⁾. Es ist der Bundesregierung am 19. November 1970 und der Öffentlichkeit am 3. Dezember 1970 übergeben worden. Die Bundesregierung wird ihre Stellungnahme in ihrem Jahreswirtschaftsbericht abgeben, den sie bis Ende Januar 1971 dem Bundestag vorzulegen hat. Nach dem Gesetz über den Sachverständigenrat soll der Rat aus fünf Mitgliedern bestehen. Aber ebenso wie 1969 konnte auch dieses Gutachten nur von vier Ratsmitgliedern verfaßt werden, den Professoren *Wilhelm Bauer*, *Norbert Kloten*, *Claus Köhler* und *Olaf Sievert*. Das fünfte Mitglied, Dr. *Manfred Schäfer*, hatte sein Amt Mitte Juli 1970 niedergelegt, nachdem er zum Wirtschaftsminister des Saarlandes ernannt worden war; an seine Stelle berief der Bundespräsident im November 1970 Professor *Armin Gutowski*. Bis auf Professor *Bauer*, der von Anfang an Mitglied ist, mußte der Rat in den letzten anderthalb Jahren neu besetzt werden.

1) Bundestags-Drucksache VI/1470. Das Jahresgutachten ist unter dem Titel „Konjunktur im Umbruch — Risiken und Chancen“ auch im Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart und Mainz, erschienen.

Vielleicht liegt es an den personellen Veränderungen, daß in dem neuen Jahresgutachten die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik realistischer und die Verhaltensweisen der Gewerkschaften verständnisvoller eingeschätzt werden als dies in früheren Gutachten der Fall war. An der großen Sorgfalt, mit der die Sachverständigen schon immer ihren Auftrag wahrnahmen, hat sich nichts geändert. Ihre Analysen, Prognosen und Empfehlungen stützen sich wie bisher auf eine Fülle von Material sowie auf zahlreiche Informationsgespräche mit wirtschaftspolitisch verantwortlichen Persönlichkeiten. Im ersten Kapitel beschreibt und kommentiert der Sachverständigenrat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im abgelaufenen Jahr 1970. Es folgt eine Prognose über die voraussehbare Entwicklung im Jahre 1971. Anschließend werden die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik zur Rückkehr zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht erörtert. In einem vierten Kapitel beschreibt der Rat schließlich Elemente einer „potentialorientierten Konjunkturpolitik“.

Die Analyse der Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1970 deckt sich in wesentlichen Ergebnissen mit den Untersuchungen der Wirtschaftsforschungsinstitute²⁾ sowie mit den Stellungnahmen des Deutschen Gewerkschaftsbundes; die aufgezeigten Tendenzen wurden in dieser Zeitschrift im Rahmen der vierteljährlichen Berichterstattung über die wirtschaftliche Entwicklung beschrieben³⁾, so daß sich eine ausführliche Wiedergabe erübrigt.

Nach der Konjunkturwende im Frühjahr 1970

Kennzeichnend für die Phase des auslaufenden Booms waren 1970, so stellen die Sachverständigen fest, eine immer noch hohe Auslastung des Produktionspotentials bei schwächer werdendem Nachfragesog sowie rasch steigende Löhne und Preise bei verschärftem Kampf um die Einkommensverteilung. Seit Beginn des Jahres 1970 stagnieren die Auftragseingänge aus dem Ausland, hauptsächlich infolge der DM-Aufwertung. Unter den inländischen Nachfragegrößen spiegelt sich die Konjunkturwende am deutlichsten bei der Nachfrage der Unternehmen nach Investitionsgütern wider. Sie schwächte sich seit dem Frühjahr 1970 deutlich ab, vom Sommer an ist sie sogar niedriger als vor Jahresfrist. Auch von den Lagerinvestitionen sind 1970 keine expansiven Impulse mehr auf die Inlandskonjunktur ausgegangen; in ihren Entscheidungen über die Vorratslager wurden die Unternehmer zurückhaltender. Die private Verbrauchsnachfrage hat sich dagegen 1970 kräftig ausgeweitet.

Ebenso wie im Jahre 1969 wurden auch 1970 die Produktionsmöglichkeiten voll ausgeschöpft. Der Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten war 1970 kaum niedriger als 1969, dem Jahr mit dem bisher höchsten Auslastungsgrad. Im Gutachten wird darauf hingewiesen, daß der extrem hohe Auslastungsgrad nicht nur eine Folge der starken Nachfrageexpansion, „sondern auch des Einbruchs in der Investitionstätigkeit während der vorangegangenen Rezession“ war (Ziffer 36). Besonders nachhaltig habe der „Rezessionsschreck“ offenbar auf die Investitionsneigung der Investitionsgüterhersteller selbst gewirkt; denn deren Kapazitätsausweitung blieb bis in das Jahr 1969 hinein erheblich hinter der Ausweitung in den übrigen Industriebereichen zurück. Darauf folgte wiederum eine extreme Reaktion, diesmal in entgegengesetzter Richtung: die Investitionsgüternachfrage der Investitionsgüterindustrie war besonders kräftig. Dies ist ein Beispiel dafür, wie die Rezession mittelbar zur Verstärkung des Booms beigetragen hat. Einmal mehr zeigt sich, wie irrig es ist, die Rezession als einen Gesundungsprozeß anzusehen. Wichtigstes Ziel der Konjunkturpolitik sollte es sein, die konjunkturellen Schwankungen so gering wie möglich werden zu lassen.

2) Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1970, abgedruckt u. a. im Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 22. 10. 1970.

3) GM, H. 2/1970, S. 111, H. 5/1970, S. 303, H. 8/1970, S. 494 und H. 12/1970, S. 750.

Fast bis zum Herbst 1970 ließ sich das inländische Angebot nur in dem Maße steigern, wie neue Sachkapazitäten geschaffen und das Arbeitsvolumen ausgedehnt werden konnten. Der Sachverständigenrat schätzt, daß das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential, der Spielraum des inländischen Angebots an Gütern und Dienstleistungen, im Jahre 1970 um ungefähr 5,5 vH gewachsen ist. Fast im gleichen Ausmaß, nämlich um gut 5 vH, ist das reale Sozialprodukt 1970 größer als 1969. Dieser Zuwachs wurde erreicht durch eine Steigerung der Produktivität (Produktion je Erwerbstätiger) um etwa 3,5 vH und eine Zunahme der Erwerbstätigen um rund 1,5 vH. Da inländische Arbeitskräfte 1970 knapper denn je waren, mußten in noch stärkerem Maße als zuvor Ausländer angeworben werden; die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte war im Herbst 1970 um 440 000 höher als ein Jahr zuvor und erreichte zwei Millionen.

Einkommensverteilung verbesserte sich 1970

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt begünstigte die Durchsetzung von Lohnforderungen. Durch Preiserhöhungen wollten die Unternehmer zwar eine Einengung ihrer Gewinne • verhindern, aber diese Versuche gelangen nur zum Teil. Der Lohnpolitik der Gewerkschaften gelang es, die Verteilung der Realeinkommen gegenüber dem Vorjahr zugunsten der Arbeitnehmer zu verschieben, wird im Gutachten festgestellt (Ziff. 48). Die Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer stieg 1970 um rund 14 vH.

Die *Preiswelle* setzte sich 1970 fort. Am stärksten sind die Preise in den Investitionsgüterindustrien gestiegen, weil dort die Auftragseingänge die Produktionsmöglichkeiten am weitesten übertrafen. Im Laufe des Jahres 1970 griff der Preisauftrieb zunehmend von der Erzeugerstufe auf die Verbraucherstufe über. Der Index für die Lebenshaltung aller privater Haushalte lag im Oktober um 4 vH höher als ein Jahr zuvor. Dazu hat vor allem die starke Verteuerung industriell erzeugter Verbrauchsgüter beigetragen, die das Ausmaß früherer Boomjahre bei weitem übertraf. Die Sachverständigen stellen jedoch auch fest, daß die starke Geldentwertung im Jahre 1970 eine internationale Erscheinung war. Bei einem internationalen Vergleich schneidet die Bundesrepublik günstig ab. Im Durchschnitt der 13 wichtigsten Industrieländer lagen die Verbraucherpreise im Durchschnitt 1970 um 5,6 vH höher als 1969 (Ziff. 14) — gegenüber nahezu 4 vH in der Bundesrepublik. Der Preisanstieg wäre bei uns allerdings ohne Aufwertung der D-Mark höher gewesen. Ebenso wie Bundesregierung und Bundesbank hatte auch der Sachverständigenrat erwartet, daß infolge der Aufwertung die Einfuhrpreise, vor allem für landwirtschaftliche Erzeugnisse, sinken werden. Diese Erwartung hat sich hauptsächlich wegen der Preiserhöhungen im Ausland nicht erfüllt, denn die Einfuhrpreise sind im ganzen nicht niedriger als vor einem Jahr. Dennoch wirkte die Aufwertung preisdämpfend, weil die Preissteigerungen im Ausland aufgefangen und der Wettbewerbsdruck im Inland verstärkt wurde.

Die Prognose für 1971

Die Konjunktur wird sich im neuen Jahr 1971 deutlich beruhigen. Unter dem Einfluß einer abgeschwächten Konjunktur in wichtigen Außenhandelspartnerländern wird die Auslandsnachfrage weiter zurückgehen; auch die Zunahme der Ausfuhr wird sich verringern. In der Binnenkonjunktur wird sich das Schwergewicht der Expansion von den Investitionen auf den privaten und staatlichen Verbrauch verlagern. Die privaten Verbrauchsausgaben werden das ganze Jahr 1971 über unvermindert zunehmen, vor allem wegen des zunächst noch kräftig steigenden Lohneinkommens. Für 1971 erwarten die Sachverständigen immerhin noch eine Zunahme der Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer gegenüber 1970 um brutto 11,5 vH und netto 10,5 vH (1970: 11,5 vH). Dagegen wird das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen kaum noch wachsen.

Der Sachverständigenrat rechnet damit, „daß die realen Ausrüstungsinvestitionen zwar kaum mehr zunehmen, vorerst aber auch nicht zurückgehen, da die Auftragsbestände gegenwärtig noch sehr hoch sind. Erst für den späteren Verlauf des Jahres erwarten wir einen Rückgang“ (Ziff. 163). Auch die Lagerdispositionen werden bremsend auf den Konjunkturverlauf wirken. Anders als die Ausrüstungsinvestitionen werden die Bauinvestitionen zwar im ganzen weiter steigen und dadurch die Konjunktur stützen. Dennoch wird die Nachfrage nach Bauleistungen kaum mehr ausreichen, um die Produktionskapazitäten der Bauwirtschaft voll auszulasten. Das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential wird 1971 um 5 vH wachsen, aber es wird wegen des Rückgangs der Nachfrageausweitung nicht mehr so stark ausgelastet sein wie 1970. Das reale Sozialprodukt wird nach der Vorausschau der Sachverständigen nur noch um 4 vH zunehmen, wobei sich das Tempo der Produktionsausweitung im Laufe des Jahres erheblich abschwächen wird.

Nominal — unter Einrechnung der Preissteigerungen — wird das Sozialprodukt 1971 um 9,5 vH (1970: 12,5 vH) auf rund 743 Md. DM zunehmen. Im Laufe des Jahres wird sich der Preisanstieg abschwächen, auch bei den Verbraucherpreisen, bei denen die Sachverständigen für die letzten beiden Monate des Jahres 1970 noch starke Steigerungen vorausgesagt haben. Im Jahresdurchschnitt wird der Preisindex für die Lebenshaltung 1971 um rund 3,5 vH über dem Durchschnitt 1970 liegen (1970: 4 vH).

Zu starker Konjunkturabschwung im zweiten Halbjahr 1971?

So weit die Prognose des Sachverständigenrates für 1971. Eine Normalisierung zu erwarten, kann aus ihr nach Ansicht des Rates durchaus herausgelesen werden. Soweit es die Expansion der Gesamtnachfrage anbelangt, dominieren noch die stabilisierenden Faktoren: ungewöhnlich hohe Auftragsbestände in der Industrie, die sich kräftig ausweitenden Verbrauchsausgaben der privaten Haushalte und nicht zuletzt die Ausgaben der öffentlichen Hand. Aber es wirken bereits Abschwungkkräfte, die in der zweiten Jahreshälfte zu einem kumulativen (sich selbst verstärkenden) Prozeß nach unten mit Gefahren für die Vollbeschäftigung und ein ausreichendes Wirtschaftswachstum führen können. Insbesondere befürchten die Sachverständigen, daß die Investitionsneigung der privaten Unternehmer beschleunigt zurückgeht. Für das zweite Halbjahr 1971 wird in der Prognose erwartet, daß die Ausrüstungsinvestitionen real sogar niedriger sind als im zweiten Halbjahr 1970.

„Mehr und mehr Unternehmen werden in die Zange einer sich abschwächenden Nachfrage und eines sich verstärkenden Kostendrucks geraten. Pessimistische Gewinnerwartungen. .. lassen befürchten, daß sich das Absinken der Investitionsneigung selbst verstärkt“ (Ziff. 265).

Eine vorbeugend handelnde Konjunkturpolitik hätte schon jetzt Anlaß, dieser Tendenz entgegenzuwirken, zumal die Wirkungen einer solchen Politik erst nach vielen Monaten — vielleicht nach einem halben, vielleicht nach einem Jahr — eintreten würden. Wenn ein kumulativer Prozeß nach unten im späteren Verlauf des Jahres 1971 einsetzen sollte, „ist es schwer, ihn noch rechtzeitig abzufangen“ (Ziff. 266). Trotz dieser gemeinsamen Einsicht war der Rat gespalten in der Frage, „ob in der gegenwärtigen Situation das empfohlen werden kann, was zur Glättung des Investitionszyklus schon jetzt nötig erscheint“ (Ziff. 269). Der Grund für die Meinungsunterschiede in dieser Frage liegt darin, daß „eine befriedigende Dämpfung des Preisauftriebs trotz der abgeschwächten Nachfrageexpansion noch nicht in Sicht ist“. Es ist die Gefahr eines konjunkturellen Abschwungs bei starken Preissteigerungen — in der Wirtschaftsjournalistik als *Stagflation* bezeichnet —, die gegenwärtig gegeben sei; nichts muß indessen nach übereinstimmen-

der Ansicht des Rates die Konjunkturpolitik mehr fürchten als eine solche Situation (Ziff. 204).

Wann sollen Investitionsanreize gegeben werden?

Die *Mehrheit* des Sachverständigenrates vertritt folgende Auffassung: „Die jüngste Kostenentwicklung hat sich noch nicht allenthalben voll in den Preisen niedergeschlagen, und die allmähliche Abschwächung des Lohnauftriebs, die wir unserer Prognose zugrunde gelegt haben, ist bei weitem nicht stark genug, als daß von einem Ende des Kostendrucks gesprochen werden könnte. Wird nun die Lohnentwicklung nicht einmal in einem Jahr, das hinsichtlich der Investitionstätigkeit von einer Stagnation geprägt ist, auch nur annähernd kostenniveauneutral sein, so läuft eine Konjunkturpolitik, die prophylaktisch expansiv handelt — wenn sie auf sich allein gestellt ist — Gefahr, einen neuen Aufschwung einzuleiten, ohne daß zuvor die Voraussetzungen für mehr Preisstabilität geschaffen sind. Mit sehr hohen Preissteigerungsraten ginge man in eine Konjunkturphase, in der sich die Preiserhöhungsspielräume erneuerten. Die Zeit ruhiger Preisentwicklung, den Jahren 1967/68 vergleichbar, entfiel.“ (Ziff. 269).

Das *Minderheitsvotum* gab Prof. Köhler ab. Es hat folgenden Wortlaut: „Die gegenwärtigen und die noch abzusehenden Preissteigerungen sind als Spätfolge des Booms hinzunehmen. Der Anstieg wird sich in dem Maße verlangsamen, in dem im Abschwung die Expansion der Nachfrage und der Lohnauftrieb schwächer werden. Mit Rücksicht auf die Stabilisierung des Preisniveaus jetzt eine Belebung der Investitionsneigung zu unterlassen, hieße einem Ziel dienen, das zwar noch verletzt ist, aber nicht mehr gefährdet (Geldwertstabilität), dafür jedoch ein anderes zu vernachlässigen, das zwar noch nicht verletzt ist, aber schon gefährdet (stetiges Wachstum bei Vollbeschäftigung)“ (Ziff. 269).

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und sein Wirtschaftswissenschaftliches Institut — dessen ständiger externer Mitarbeiter Prof. Köhler ist — stimmen mit dieser Auffassung überein.

Die Konjunkturschwankungen müssen kleiner werden

Gemeinsam halten es die Sachverständigen für dringlich, daß die Konjunkturpolitik auf eine „Verstetigung der konjunkturellen Entwicklung“ gerichtet sein muß. Sie vertreten zwar „nicht die Auffassung, daß sich konjunkturelle Schwankungen vollständig vermeiden ließen“, doch eine „Verringerung der Ausschläge nach oben und unten“ ist ihnen „wichtig und möglich“ (Ziff. 268). Deshalb lehnen sie jede Maßnahme ab, die erneut starke Konjunkturschwankungen hervorrufen würde. Es wäre „falsch, wegen des überaus stürmisch verlaufenen Aufschwungs nun etwa eine gewisse Überanpassung nach unten als ausgleichendes Element der Stabilisierung zu begrüßen. Im Aufschwung scheint die Genugtuung über die hohen Wachstumsraten einer rechtzeitigen und nachhaltigen Eindämmung der Nachfrageexpansion im Wege gestanden zu haben. Die Folge war der Verlust der Stabilität“ (Ziff. 268). Es schließt sich ein Satz an, der im Widerspruch zum Mehrheitsvotum — das unter der nächsten Ziffer folgt — zu stehen scheint:

„Als Reaktion hierauf nun das Heil in einer Phase des Ausruhens zu suchen, hieße den nächsten Zyklus programmieren.“

Die Sachverständigen gehen den Ursprüngen der Fehlentwicklungen im gegenwärtigen Konjunkturzyklus nach, die „wesentlich auf Versäumnissen der Vergangenheit“ beruhen, womit hauptsächlich die frühen und mittleren Phasen des Aufschwungs gemeint sind. Rückblickend sieht der Rat einen Ursprung der Fehlentwicklung darin, „daß

es der Wirtschaftspolitik auch mit Hilfe der Konzertierten Aktion nicht gelang, den Lohn-Lag (Lohnrückstand) zu verkürzen, also eine gleichmäßigere Gewinn- und Lohnentwicklung im Aufschwung zu erreichen" (Ziff. 189). Die Gründe hierfür seien wohl darin zu sehen, daß die Gewerkschaften „unter dem Eindruck des Rezessionsschocks ihre Verhandlungsposition im Aufschwungsjahr 1968 unterschätzt haben mögen" und daß damals in den Orientierungsdaten der Bundesregierung der Expansionspielraum zu gering eingeschätzt wurde.

Export- und Investitionsboom wurde nicht rechtzeitig gebremst

Eigentlich wäre die zurückhaltende Lohnpolitik „eine Chance für eine auf Geldwertstabilität bedachte Globalsteuerung" gewesen, meinen die Sachverständigen. Aber es wurde versäumt, diese Chance zu nutzen und die Expansion der Auslands- und der Investitionsgüternachfrage rechtzeitig zu bremsen. So mußte es zur Gewinnexplosion, als Antwort darauf zu dem kräftigen Nachziehen der Löhne seit dem Herbst 1969 und zu den Preissteigerungen kommen.

„Da es der Wirtschaftspolitik im Aufschwung der Jahre 1968 und 1969 nicht gelang, den Boom mit Hilfe außen- und binnenwirtschaftlicher Maßnahmen zu zügeln und eine Überforderung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials zu verhindern, war der Gewinn an Geldwertstabilität, den die Rezession 1966/67 mit sich gebracht hatte, rasch vertan. Vom Herbst 1969 an konnte es schon nicht mehr darum gehen, Geldwertstabilität kurzfristig wieder zu erreichen, sondern allenfalls darum, noch schlimmere Gefahren für das Ziel der Geldwertstabilität zu verhüten und eine weitere Übersteigerung des Booms zu vermeiden" (Ziff. 192).

Bis zum Herbst 1969 war indessen der CDU-Vorsitzende *Kiesinger* Bundeskanzler, und die CDU/CSU stellte die Mehrheit des Kabinetts der großen Koalition. Diese Mehrheit verhinderte die rechtzeitige Aufwertung der D-Mark, womit der Exportboom beseitigt worden wäre, und sie lehnte die von Prof. *Schiller* zwar spät, aber noch nicht zu spät vorgelegten Vorschläge zur Dämpfung der Investitionskonjunktur, u. a. durch zeitweise Aussetzung der degressiven Abschreibung, aus wahltaktischen Gründen ab. Daß sie die Hauptsünder sind, daß sie in erster Linie die Verantwortung für den Preisanstieg haben — das wollen die Prominenten der CDU/CSU, allen voran *Kiesinger* und *Strauß*, heute freilich nicht wahrhaben; heuchlerisch klagen sie die Regierung *Brandt* an. Sie haben ebensowenig ein Recht, an das Verantwortungsbewußtsein der Gewerkschaften zu appellieren, wie diejenigen Wirtschaftsjournalisten, die die Schwerpunkte des Gutachtens falsch wiedergeben. Folgt man ihren Berichten, dann hat der Sachverständigenrat in erster Linie die Gewerkschaften zur Zurückhaltung in ihren Lohnforderungen ermahnt.

Preiserhöhungen als Waffe im Kampf um die Einkommensverteilung

In Wirklichkeit wird von den Sachverständigen eindeutig die primitive Methode, die gewerkschaftliche Lohnpolitik zum Prügelknaben für die Fehlentwicklungen zu machen, abgelehnt. Worin der Rat die Ursprünge der Fehlentwicklungen sieht, wurde bereits dargelegt. Um es noch einmal zu wiederholen: Die Chance, die sich aus der verantwortungsvollen, zurückhaltenden Lohnpolitik der Gewerkschaften während des Aufschwungs für die Sicherung der Geldwertstabilität ergeben hatte, wurde nicht genutzt.

„Die Gewerkschaften waren während der Rezession mit Lohnerhöhungen auf die Aufschwungphase vertröstet worden und forderten nun, im Aufschwung, entsprechend höhere Löhne" (Ziff. 299).

Ausführlich und realistisch befassen sich die Sachverständigen mit dem Kampf um die Einkommensverteilung, wobei sie die Preiserhöhungen der Unternehmer als deren

Waffe im Verteilungskampf sehen. Die Schärfe des Kampfes ist nicht nur Abbild des Marktgeschehens — „Löhne, wie alle anderen Preise, werden in ihrer Entwicklung weitgehend vom Markt bestimmt“, heißt es hierzu in Ziff. 300. Die Schärfe der Auseinandersetzung ist „auch Ausdruck des Kampfes gegen die empfundene Ungerechtigkeit, an der sich sowenig ändert“ (Ziff. 238). Von ihren Mitgliedern werden die Gewerkschaften gedrängt, „mit den Mitteln der Nominallohnpolitik“ den „gerechten“ Reallohn zu erstreiten.

Dies ist jedoch nach Ansicht der Sachverständigen „letztlich“ ein ungeeignetes Mittel. Denn durch eine Erhöhung der Nominallöhne allein kann „eine durchgreifende Änderung der Einkommensverteilung nicht erreicht werden“ (Ziff. 234). „Daß die Stellung des Kapitals im Verteilungskampf der Marktwirtschaft so stark ist, ist letztlich in dessen Knappheit begründet (gesichert durch internationale Mobilität). An den Erträgen dieser Knappheit teilzunehmen, ist nur durch Vermögensbildung möglich“ (Ziff. 234). Jedoch ist eine Änderung der Einkommensverteilung durch Vermögensbildung der breiten Schichten ein Prozeß, der sich nur langsam, über viele Jahre hinweg, vollziehen kann.

Den deutschen Gewerkschaften wird bescheinigt, daß sie sich „in ungewöhnlichem Maße für die sachliche Diskussion gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge offengehalten“ haben. Als ein sachlicher Diskussionsbeitrag wird die vom DGB in der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorgelegte Zielprojektion 1971 bis 1975 von den Sachverständigen begrüßt. Sie setzen sich eingehend — über mehr als zwei Seiten ihres Gutachtens — mit der DGB-Zielprojektion auseinander, und sie haben sie im Anhang des Gutachtens im vollen Wortlaut abgedruckt.

Lohnpolitik kann Fehler der Konjunkturpolitik nicht wiedergutmachen

Ein besonderes Kapitel befaßt sich mit der „Mitverantwortung der Sozialpartner für die Wirtschaftspolitik“. Sie kann den Sozialpartnern „nur aufgebürdet werden, wenn die Wirtschaftspolitik eine weitgehende Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage herbeiführt“ (Ziff. 297). Voraussetzung ist „ein Konjunkturklima, in dem weder Gewinne noch Löhne explodieren können“. Wenn die Wirtschaftspolitik versagt, „indem sie Rezession oder übermäßige Nachfrageexpansionen zuläßt, .. dann ergeben sich daraus unvermeidlich Verhaltensweisen der Sozialpartner, die die Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs erschweren“ (Ziff. 298). Jedoch kann man ihnen dieses Verhalten „nicht vorwerfen, weil die Sozialpartner nicht eine unzulängliche Wirtschaftspolitik ersetzen können“. Und am Schluß des Kapitels heißt es:

„Eine Strategie, die die wirtschaftliche Entwicklung auf einen Gleichgewichtspfad zurückführen soll, kann nicht auf Lohnpolitik beruhen. Der Staat kann den Sozialpartnern bei der Lohnfindung gut zureden, mehr nicht. Und Einkommenspolitik der Sozialpartner kann nicht Konjunkturpolitik sein“ (Ziff. 301).

Aus dieser Einstellung heraus kommen die Sachverständigen in einer eigenen Projektion zur Wiedererlangung des Gleichgewichts zu einer realistischen Annahme über die Lohnerhöhungen. Sie gehen davon aus, daß die Wirtschaftspolitik ihre Aufgabe nur mit Hilfe der Lohnpolitik erreichen kann und meinen, daß sich die Tarifpartner dem Appell der Regierung nicht versagen sollten, „den Anstieg des Lohnniveaus nach Möglichkeit stärker zu verlangsamen als es bisher wahrscheinlich ist“ (Ziff. 270). Aber der Rat ist nicht so unrealistisch, anzunehmen, daß die gewerkschaftliche Lohnpolitik an der Produktivitätsentwicklung orientiert ist — wie es die Arbeitgeberverbände fordern — und nicht an der Knappheit der Arbeitskräfte. Auch die vom DGB abgelehnten Orientierungsdaten der Bundesregierung — mit einer Zunahme der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer von 8,5 bis 9,5 vH — halten die Sachverständigen für zu niedrig. Die

Lohnerhöhungssätze werden — entsprechend der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung — nur allmählich wieder auf den langfristigen Durchschnitt zurückgehen, so wie sich auch die Preisentwicklung nur langsam beruhigen wird.

Erst 1972 Normalisierung

Für die Rückkehr zum volkswirtschaftlichen Gleichgewicht wird in dem Gutachten ein „Zeitraum von etwa zwei Jahren für nötig und ausreichend (gehalten)“. Die Aufgabe für das erste Jahr, das Jahr 1971, besteht darin, für eine Stabilisierung im Jahre 1972 die Grundlage zu legen" (Ziff. 276). Nahziele sind dabei „die Normalisierung in der Beanspruchung des Produktionspotentials, die allmähliche Dämpfung des Kostenauftriebs und die Erhaltung der unternehmerischen Investitionsneigung derart, daß ein kumulativer Abschwungsprozeß vermieden wird" (Ziff. 277).

„Hinzunehmen wären, daß sich die Preisentwicklung zunächst nur sehr langsam beruhigt und daß die private Investitionstätigkeit zeitweise, etwa im zweiten Halbjahr 1971, das mittelfristig anzustrebende Niveau unterschreitet, wenn auch nicht so stark, wie wir unter den Bedingungen unserer Prognose geschätzt haben" (Ziff. 278).

Es wird vorausgesetzt, daß die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahre 1971 um 12 bis 12,5 vH und die Investitionen der Gebietskörperschaften um rund 14,5 vH wachsen werden. Dies wird als der voraussichtlichen Konjunktorentwicklung angemessen angesehen. Demgegenüber sieht die CDU/CSU im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 1971 mit einer Zuwachsrate von 12,1 vH eine „Inflationsquelle erster Ordnung" (F. J. Strauß). In dieser Gegenüberstellung zeigt sich einmal mehr, daß die Bundestagsopposition bisher leider keinen sachlichen Beitrag zur Konjunkturdebatte geliefert hat, sondern sich mit propagandistischer Effekthascherei begnügt.

Zielprojektion für 1971

In ihrer Projektion setzen die Sachverständigen voraus, daß die Effektivlöhne „im Verlauf des Jahres 1971 um etwa 2 vH weniger stark steigen als für die Prognose angenommen wurde“. Außerdem soll der Konjunkturzuschlag zur Einkommen- (Lohn-) und Körperschaftsteuer nur noch bis Ende März 1971 erhoben und schon vom 1. Juli 1971 an — bis Ende des Jahres zu zwei Dritteln — zurückgezahlt werden. Schließlich führt die Kreditpolitik „gegen Ende des Winters eine rasche und starke Zinssenkung herbei" (Ziff. 292). Würden diese Bedingungen erfüllt, dann erwarten die Sachverständigen eine Zunahme des realen Bruttosozialprodukts um 4,5 vH statt 4 vH, und die Verbraucherpreise würden nur um etwa 3 vH steigen und nicht um 3,5 vH, wie es in der Prognose angenommen wird. Die Bruttolöhne und -gehälter würden 1971 je Kopf um rund 10,5 vH höher sein als 1970. Dieser Lohnzuwachs entspräche ungefähr der DGB-Zielprojektion und wäre immer noch erheblich höher als das Orientierungsdatum der Bundesregierung (8,5 bis 9,5 vH). Wegen der vorzeitigen Aufhebung und Erstattung des Konjunkturzuschlags soll die Zuwachsrate der Nettolöhne und -gehälter sogar nicht niedriger sein als in der Prognose.

Seine Vorstellungen über die aktuellen Erfordernisse der Konjunkturpolitik abschließend, stellt der Sachverständigenrat fest: „Würde die Konjunkturpolitik bald nach Beginn des Jahres 1971 einen expansiven Kurs einschlagen, so dürfte man erwarten, daß die Richtung der konjunkturellen Tendenzen, die für die zweite Hälfte des Jahres zu Sorge Anlaß geben, noch rechtzeitig verändert werden. Auch hier läge der Hauptvorteil erst im Jahre 1972. Wird der Abschwung des Investitionszyklus abgefangen, so wäre die Gefahr einer Rezession gebannt" (Ziff. 295).