

Für eine neue Konjunkturpolitik

Dr. Uwe Jens, Jahrgang 1935 aus Hamburg, studierte nach Lehre und Abitur am Abendgymnasium in Hamburg und Tübingen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. 1970 promovierte er mit einer Arbeit über das Thema „Beziehungen zwischen der Lohnstruktur und dem Lohnniveau“. Zur Zeit arbeitet er als wissenschaftlicher Referent der SPD-Bundestagsfraktion. Gleichzeitig ist er als Gastdozent für die Friedrich-Ebert-Stiftung tätig.

Die Konjunkturpolitik ist ins Gerede gekommen. Es scheint in unserer Marktwirtschaft nicht möglich zu sein, Preisstabilität einerseits mit Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum andererseits zu verbinden. Die Ursachen für dieses konjunkturpolitische Dilemma werden je nach politischem Standort in der Lohnpolitik oder bei der Bundesbank, in der internationalen Inflation oder in der Finanzpolitik des Bundes gesucht. Von konservativen Kräften wird die Forderung erhoben, auf Konjunkturpolitik in Zukunft ganz zu verzichten. Bekannte Experten wie *Herbert Giersch* und *Manfred Schäfer* schlagen dagegen Regelmechanismen vor¹⁾. Sie wollen vor allem die Ausgaben des Staates und der privaten Haushalte an bestimmte Indikatoren binden, um die Nachfrage in der Volkswirtschaft richtig zu dosieren²⁾. Die Beeinflussung der privaten Investitionen wird von den meisten Konjunkturpolitikern nicht zur Diskussion gestellt. Investitionslenkung ist für weite Kreise der deutschen Öffentlichkeit genauso tabu wie es bis vor kurzem noch — seit der Übernahme wirtschaftspolitischer Verantwortung durch Sozialdemokraten — die Exporte der deutschen Wirtschaft waren. Am Tabu der Investitionslenkung soll in diesem Beitrag aber gerührt werden; denn eine rationale Lösung von Wirtschafts- und Sozialproblemen darf keine „heiligen Kühe“ kennen.

Zunächst einige Erfahrungen aufgrund der bisherigen Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik. Dabei ist zu beachten, daß aktive Konjunkturpolitik erst seit fünf Jahren bei uns betrieben und die Wirtschaft — wie es so schön heißt — global gesteuert wird. Für ökonomische Experimente ist das eine kurze Frist. Deshalb ist es unseriös, bereits heute abschließende Urteile über den Erfolg oder Mißerfolg der Globalsteuerung überhaupt zu fällen.

In der Öffentlichkeit wird weitgehend anerkannt, daß das Experiment der wirtschaftlichen Globalsteuerung — als es darum ging, die Wirtschaft aus der Rezession herauszuführen — ein voller Erfolg war. Als es jedoch im März 1969 um die Bekämpfung der Preissteigerungen ging, ist der Erfolg der verschiedenen Maßnahmen nur unvollkommen deutlich geworden. Die Preise für die Lebenshaltung der Arbeitnehmer sind in den letzten sechs Monaten am stärksten gestiegen, als sich in der Investitionsneigung und der Beschäftigung bereits Schwächetendenzen zeigten. Auf der Suche nach den Fehlern für diese Entwicklung muß zunächst angemerkt werden, daß alle wirtschaftspolitischen Aktionen der Bundesrepublik 1969 und 1970 zu spät gekommen sind. Wenn es nach dem Willen des Wirtschaftsministers gegangen wäre, hätten sie ihre ausgleichenden Wirkungen früher erfüllt. Dann wäre die Preissteigerungswelle, die sich noch immer über die Konsumenten ausbreitet, möglicherweise schon gebrochen worden.

Die zeitliche Verzögerung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme aufgrund der schwerfälligen demokratischen Willensbildung ist bei der DM-Aufwertung besonders

1) Vgl. dazu Aufsatz Steger in diesem Heft.

2) Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1969, Ziff. 263 ff.

deutlich geworden. Hier hat eine mächtige Interessenvertretung die notwendige Aktivität monatelang blockiert. Trotz allem hat der Sachverständigenrat in seinem letzten Gutachten bestätigt, daß die Aufwertung der DM im Oktober 1969 stabilisierende Wirkungen auf die Preisentwicklung gehabt hat. Bis zum 9. Mai 1971 (Freigabe des Wechselkurses der DM) sind aber weiterhin inflationistische Tendenzen aus dem Ausland importiert worden. Damit wurde die alte Erkenntnis bestätigt: Das Überschwappen ausländischer Preissteigerung ist auf die Dauer nur durch eine radikale Änderung unseres internationalen Währungssystems zu verhindern³⁾.

Einen großen Teil Schuld an der Fehlentwicklung im Konjunkturverlauf trägt die Bundesbank mit ihrer vielgerühmten Stabilitätspolitik. Seit der Mitte des vorigen Jahres expandierte das Geldvolumen in der Bundesrepublik in gewaltigem Ausmaße. Im Jahre 1970 war es von 11 Md. DM auf 22 Md. DM angestiegen und es lag noch im August 1971 um mehr als 11 % über dem Vorjahresmonat⁴⁾. Die Bundesbank hat mit ihrer Mindestreserve- und Diskontpolitik im vorigen Jahr nur das Zinsniveau und die Kapitalkosten der Unternehmen erhöht, sie war aber nicht in der Lage, mit diesen Maßnahmen die Geld- und Kreditmenge zu begrenzen. Möglicherweise wird von den alten Herren im Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank zuviel erwartet, wenn sie — wie *Milton Friedman* fordert — gegen die Interessen der Privatbanken das Geldvolumen nur im Ausmaß des Bruttosozialprodukts wachsen lassen sollen. Es wird leicht übersehen, daß den Privatbanken eine Verknappung der Geldmenge zuwider ist. Eine restriktive Währungspolitik geht zu Lasten ihrer Rentabilität, und das läßt sich in einer Marktwirtschaft keiner gern gefallen. Die Inflationsquelle des zu stark angestiegenen Geldvolumens kann jedoch abgestellt werden, indem die Mindestreservpolitik der Bundesbank umgestaltet und erheblich schärfer gehandhabt wird als bisher. Eigentlich wäre die Bundesbank in Frankfurt an der Reihe, konkrete Vorschläge zu unterbreiten, wie das Kreditvolumen in Zukunft besser kontrolliert werden kann.

Im Mittelpunkt der Stabilisierungsbemühungen stand in den letzten drei Jahren der Bundeshaushalt. Während der Bund, die Länder und die Gemeinden 1970 zusammen rund 193 Md. DM eingenommen haben, beliefen sich ihre Ausgaben auf „nur“ 190 Md. D-Mark. Auch im Jahre 1971 wird vermutlich der Zuwachs der Staatsausgaben nicht wesentlich über dem des Bruttosozialprodukts liegen. Damit hat die Finanzpolitik des Bundes seit 1969 zur Stabilisierung des Preisniveaus beigetragen. Ob es allerdings richtig war, die Staatsausgaben 1970 und 1971 nochmals zu drosseln, nachdem der Haushalt bereits 1969 restriktiv gewirkt hatte, ist eine andere Frage. Die Haushaltsausgaben sind seit drei Jahren zur Magd <der Konjunkturpolitik geworden, obwohl heute immer stärker eingesehen wird, daß die Ausgaben für den Straßenbau, für Schulen, Krankenhäuser, Kindergärten und vieles mehr, kurz, die öffentlichen Investitionen, bisher vernachlässigt worden sind. Wer diese Tatsache akzeptiert und sie ernst meint, darf eigentlich nicht dafür eintreten, die Staatsausgaben längere Zeit von der Konjunktorentwicklung abhängig zu machen. Die Mangelerscheinungen des öffentlichen Bereichs sind nur zu beseitigen, wenn für die nächsten Jahre und über längere Zeiträume die öffentlichen Investitionen verstärkt vorangetrieben werden.

Private Investitionen sollten sich stetig entwickeln

Am wichtigsten erscheint beim konjunkturpolitischen Rückblick aber folgendes: Das konjunkturelle Auf und Ab, die Schwankungen in der Gesamtwirtschaft, die wir beseitigen wollen, werden noch immer von den Schwankungen der privaten Investitionen verursacht. Ein alter Liberaler, *Wilhelm Röpk*e, schreibt:

3) Jahresgutachten 1970, Ziff. 19.

4) Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Geldvolumen=Bargeldumlauf und Verbindlichkeiten mit Befristung bis unter drei Monate.

„Expansion und Kontraktion der Investitionen, die mit Expansion und Kontraktion der Kreditmenge einhergehen, machen den wahren Kern der Konjunkturbewegungen aus.“⁵⁾

Die Konsumausgaben der privaten Haushalte hängen im Schlepptau der Unternehmerinvestitionen, wie ein Vergleich der Entwicklungsreihen zeigt. Deshalb werden die Schwankungen in der Gesamtwirtschaft nur dann zu beseitigen sein, wenn die privaten Investitionen in ruhige Bahnen gelenkt werden. In der Vergangenheit haben die Investitionen sich nicht angemessen und stetig entwickelt. Während der Anteil der privaten Investitionen am Bruttosozialprodukt im Krisenjahr 1967 22,1 % betrug, war er im Jahre 1970 auf 27,8 % angewachsen.

Außerdem hat sich wiederum gezeigt, daß die privaten Investitionen in einzelnen Branchen und regionalen Bereichen nicht im Gleichschritt schwanken. Selbst in einem Wirtschaftsbereich wie der Investitionsgüterindustrie gibt es Branchen, die heute investieren und andere, die zur selben Zeit über unausgenutzte Kapazitäten klagen. Die folgende Tabelle zeigt, wie differenziert im Zeitraum vom August 1970 bis August 1971 die Entwicklungen in einigen ausgewählten Industriezweigen verlaufen sind. Die prozentualen Veränderungen weisen bei den Umsätzen, Auftragseingängen, Erzeugerpreisen und den Beschäftigten erhebliche Unterschiede auf.

Die Veränderung von Erzeugerpreisen, Auftragseingängen, Umsätzen und Beschäftigten in ausgewählten Industriezweigen von August 1970 bis August 1971 in vH

	Erzeuger- preise ¹⁾	Auftrags- eingänge ²⁾	Um- sätze ²⁾	Beschäf- tigte*)
Ges. Industrie	+ 4,8	+ 2,0	+ 6,0	— 1,2
Eisen-, Stahl- und Tempergießereien	+ 6,9	— 20,4	- 12,5	— 4,0
Chem. Industrie	+ 2,1	+ 8,0	+ 7,5	— 2,0
Maschinenbau	+ 8,9	— 4,8	+ 17,0	— 0,5
Straßenfahrzeugbau	+ 7,2	+ 14,7	+ 0,7	+ 3,4
Elektrotechnische Industrie	+ 5,0	+ 4,2	+ 12,7	— 3,8
Stahlverformung	+ 2,3	— 9,8	— 2,3	— 1,8
Feinmechanische u. optische Industrie	+ 7,7	+ 9,2	+ 2,4	— 5,0
Textilindustrie	+ 2,1	+ 17,1	+ 8,4	— 4,1
Bekleidungsindustrie	+ 4,2	— 1,8	— 0,3	— 1,8

Quellen: ¹⁾ Stat. Bundesamt, Wiesbaden, Fachserie M. ²⁾ DIW-Wochenbericht — saisonbereinigte Wirtschaftszahlen.

Der Konjunkturrat der öffentlichen Hand hatte im März 1971 bereits zum Ausdruck gebracht, daß „eine zunehmende sektorale und regionale Differenzierung des konjunkturellen Erscheinungsbildes sichtbar wird“. Und das ist richtig. In einzelnen Regionen zeigen sich die gleichen Erscheinungen wie in verschiedenen Industriezweigen. Während in einem regionalen Bereich die Wirtschaft auf vollen Touren läuft, gibt es andere Gebiete mit Arbeitskräften, die auf Beschäftigung warten. Deshalb sollen hier zwei Thesen aufgestellt werden, die zwar nicht neu sind, die aber nicht mißachtet werden dürfen, wenn Krisen und Konjunkturen in dieser Wirtschaftsordnung besser bekämpft werden sollen als bisher.

1. Die *privaten Investitionen* müssen in Zukunft besser *gelenkt* oder *geleitet* werden. Vor allem deshalb, da sich die Beeinflussung des Aggregates „Investitionen“ multiplikativ auch auf die Einkommens- und damit vor allem auf die Konsumententwicklung auswirkt⁶⁾.

5) Wilhelm Röpke, Die Lehre von der Wirtschaft, 10. Auflage, Zürich und Stuttgart 1965, S. 286.

6) Vgl. Hans Jürgen Schmahl: Globalsteuerung der Wirtschaft, Hamburg 1970, Seite 16.

2. Die Steuerung der privaten Investition darf nicht grundsätzlich global, sondern muß nach den Kapazitätsauslastungen der *einzelnen Branchen und Regionen* erfolgen. Wenn die Investitionen global gedrosselt werden, kann es in Branchen und Regionen, in denen freie Kapazitäten vorhanden sind, zu Wachstumsverlusten und zu Kostensteigerungen statt zu Kostensenkungen kommen.

Zu 1.: Um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen: Es wird nicht dafür plädiert, die Investitionen der Unternehmen zu senken, sondern es geht nur darum, sie in Zukunft stärker zu lenken, damit sie sich — entsprechend dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz — angemessen und stetig entwickeln. Das ist auch für den Bestand unserer Wirtschaftsordnung wichtig. Bei einem „Vergleich von Teilbereichen von beiden deutschen Staaten“ haben Prof. *Ludz* und seine Mitarbeiter festgestellt: „Das Wachstum des realen Sozialproduktes war — bei unterschiedlichem Niveau — von 1960 bis 1969 insgesamt nahezu gleich groß. Die Wachstumsschwankungen waren in der Bundesrepublik, insbesondere wegen der Rezession von 1967, stärker ausgeprägt als in der DDR.“⁷⁾

Zu 2.: Eine regionale und sektorale Beeinflussung der privaten Investitionen braucht nicht zwangsläufig zum Dirigismus in der gesamten Wirtschaft zu führen. Man könnte die staatlichen Lenkungsmaßnahmen an verschiedene Indikatoren binden oder nur dann eingreifen, wenn sich in einem Sektor konjunkturelle Abweichungen von den langfristigen Entwicklungen abzeichnen. Eine sektorale Steuerung der Investitionen hätte natürlich zu beachten, daß die Investitionen im einen Sektor zur Nachfrage im anderen Sektor werden. Um eine rationale Investitionslenkung sektoral vorzunehmen, ist auf alle Fälle eine umfassende Input-Output-Rechnung als Teil eines Nationalbudgets erforderlich.

Schwedisches Modell des Investitionsfonds

Wer danach fragt, wie die strukturelle Lenkung mit der Wettbewerbswirtschaft vereinbart werden kann, wie die private Investitionstätigkeit sektoral, regional oder — wenn sich die Bereiche im Gleichschritt entwickeln — gesamtwirtschaftlich angeregt oder gebremst werden soll, der wird Ansatzpunkte bei dem schwedischen Modell der Investitionslenkung finden. In Schweden werden die privaten Investitionen durch einen sogenannten Investitionsfonds antizyklisch beeinflußt. Diese Methode wird dort seit 1938 erprobt und ist wiederholt aufgrund der Erfahrungen neu durchdacht und verbessert worden.

Heute besteht für die schwedischen Unternehmen, die in der Rechtsform der Aktiengesellschaft oder Genossenschaft geführt werden, die Möglichkeit, steuerfreie Rücklagen als Anlageserven zu bilden. Und zwar können die Unternehmen bis zu 40% des Jahresgewinns einem sogenannten Investitionsfonds für das Gewerbe zuführen, der von der Schwedischen Reichsbank unterhalten wird. Im Jahre 1961 hat man durch Sondervorschriften zusätzliche steuerliche Anreize zur Bildung der Investitionsrücklagen geschaffen, da sich die Hochkonjunktur in dieser Zeit überhaupt nicht abschwächen wollte.

Über die Freigabe der Mittel entscheidet eine oberste Landesbehörde für Arbeitsmarktangelegenheiten. Diese Arbeitsmarktbehörde kann bestimmen, ob der „Investitionsfonds von sämtlichen Unternehmen bestimmter Art oder von einem oder mehreren Unternehmen in Anspruch genommen werden soll“ (vgl. § 17 der Königlichen Verordnung vom 27. Mai 1955 über die Bildung, von Investitionsfonds zum Zwecke des Konjunkturausgleichs in ihrer am 1. Juli 1961 gültigen Fassung). Die Unternehmen und Wirtschaftsorganisationen haben allerdings das Recht, Vorschläge für den Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Mittel des Investitionsfonds zu unterbreiten. Die Mittel des Inve-

⁷⁾ Vgl. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1971, Seite 89.

stitionsfonds können von den Unternehmen gemäß § 11 nur für bestimmte Zwecke, wie der Abschreibung von Gebäuden, Maschinen, Beständen an Roh-, Halb- und Fertigwaren u. a. verwendet werden.

Die Arbeitsmarktbehörde besitzt folglich ein sehr flexibles Instrument, das sogar auf die Bedürfnisse einzelner Unternehmen Rücksicht nehmen kann. Das gilt für das schwedische Modell vor allem bei der Anregung der Investitionen durch Freigabe der Rücklagen im Investitionsfonds. Bei einer Drosselung der Investitionstätigkeit wäre es auch denkbar, daß die Anreize zur Bildung der Investitionsrücklagen kurzfristig und nach den Bedürfnissen der einzelnen Branchen gestaltet werden. Allerdings haben bisher die globalen Anreize zur Bildung der Investitionsrücklagen durch die Unternehmen in Schweden verhältnismäßig gute Wirkungen gezeigt.

Von den gesamten privaten Bruttoinvestitionen sind jeweils etwa 8—10 % dem Fonds zugeführt worden. Gewisse Schwierigkeiten machen sich jetzt bemerkbar, wo es in Schweden darum geht, die abgebremste Investitionstätigkeit wieder in Gang zu bringen. Aber auch das sollte gelingen; denn im Endeffekt kommt es nur darauf an, das „Zuckerbrot“ für die Unternehmer besonders schmackhaft zu machen. Wichtig ist ferner, daß die Unternehmen einen umfassenden Investitionsplan bereithalten, damit geeignete Objekte — sobald die Mittel freigegeben werden — ohne Zeitverlust in Angriff genommen werden können.

Investitionslenkung ist unvermeidbar

Um die privaten Investitionen in der Bundesrepublik besser als bisher zu beeinflussen, könnte die sogenannte Investitionssteuer, die bis zum 31. Dezember 1972 noch auf allen Investitionen lastet, zu einem flexiblen Lenkungsinstrument umgestaltet werden. Gegenwärtig wäre es bereits ratsam, diese 4prozentige Belastung für bestimmte Industriezweige zu streichen. In nicht allzu ferner Zeit wird es möglicherweise angebracht sein, alle Unternehmen zu Investitionen anzuregen. Aber eine einmalige vorzeitige Entlastung wäre fehl am Platze. Die Bundesregierung sollte auch die Möglichkeit erhalten, durch Rechtsverordnung — wenn die Investitionstätigkeit überschäumt — diese oder eine andere Belastung wieder einzuführen. Diese Belastung müßte dann aber flexibel, d. h. nach den strukturellen Notwendigkeiten der Wirtschaftszweige bzw. Regionen gestaltbar sein.

Die hier beschriebene Methode der Investitionslenkung kann die Dispositionsfreiheit der Unternehmer nur auf sehr liberale Weise einengen. Um die Effektivität zu erhöhen, müßten die Investitionsbelastungen und -anreize eventuell kräftiger ausgestaltet werden. Ein Beweis dafür, daß es mit dieser Investitionslenkung gelingen wird, gleichzeitig Vollbeschäftigung und Preisstabilität zu erreichen, liefern die statistischen Angaben aus Schweden allerdings nicht. Aber ein Vergleich von gesamtwirtschaftlichen Daten zwischen verschiedenen Ländern ist stets etwas zweifelhaft. Durch den Hinweis auf die schwedische Entwicklung ist auch nicht zu beweisen, daß dieses System zu einer ungerechteren Einkommensverteilung zwischen Arbeitnehmer und Unternehmer führen wird.

Wenn die Forderung nach mehr sozialer Gerechtigkeit besser als bisher verwirklicht werden soll, ist eine Einengung der Dispositionsfreiheit der Unternehmer jedoch unvermeidlich. Eingeengt wird die Unternehmerfreiheit im übrigen auch, wenn eine andere Alternative verwirklicht wird, die darauf hinausläuft, den Wettbewerb wieder funktionsfähig zu machen. Dieser Weg erscheint allerdings noch utopisch. Seit 1953 kämpfen die Großunternehmer und ihre Verbände gegen jede neue Bestimmung im Kartellgesetz, die den Wettbewerb verbessern soll. Eines Tages könnten deshalb die freiheitlichen Grundsätze der Marktwirtschaft völlig über Bord gehen; dafür muß dann aber die Großindustrie und ihre Lobby verantwortlich gemacht werden und nicht etwa die Gewerkschaften, die Intellektuellen oder die Sozialdemokratie.

Abschließend ein Blick zurück auf die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik seit der Währungsreform: Dabei drängt sich der Gedanke auf, daß die Konjunkturpolitik sich wahrscheinlich auf diesem Weg weiterentwickeln wird. Dem ersten Wirtschaftsminister der Bundesrepublik ging es nur darum, die Ordnung der Wirtschaft zu gestalten. Konjunkturpolitik war für ihn der erste Schritt zum umfassenden Dirigismus der Wirtschaft. Aber die konjunkturpolitische Abstinenz, die mit dieser Grundhaltung verbunden war, hat mit dazu beigetragen, daß die Rezession im Jahre 1966 sich zur ernsthaften Krise ausweitete. Es folgte durch *Karl Schiller* eine neue, enddogmatisierte Epoche in der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. Nur die ersten globalen Wiederbelebungsversuche durch die öffentliche Hand 1967 erwiesen sich als unzureichend. Und so wurden im „Zweiten Programm für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen“ die vorhandenen Mittel bereits so verausgabt, daß vor allem die Wirtschaftsbereiche Hilfe erhielten, die vom konjunkturellen Abschwung überdurchschnittlich betroffen waren. Man hatte damals mit Recht die Meinung vertreten, daß die Nachfrage in einer Branche nicht angeregt werden soll, in der es keine Unterbeschäftigung gibt. Die Gedanken, die hier vorgetragen wurden, mit denen für eine strukturelle Beeinflussung der Wirtschaft selbst in der Hochkonjunktur plädiert wurde, stellen nur den nächsten Schritt in die gleiche Richtung dar. Die Konjunkturpolitik muß in Zukunft den regionalen und sektoralen Notwendigkeiten mehr Rechnung tragen. Ein Antrag auf dem Saarbrücker Parteitag der SPD 1970 des Landesverbandes Schleswig-Holstein umschreibt diese Forderung mit dem Schlagwort einer „Regionalisierung der Konjunkturpolitik“. So wie wir die Krise 1967 in der Bundesrepublik durch strukturelle Maßnahmen überwunden haben, so müssen wir jetzt auf die gleiche Weise — nur mit umgekehrten Vorzeichen — in der Hochkonjunktur die Krisenerscheinung bekämpfen. Dabei ist nur darauf zu achten, daß durch solche Maßnahmen überholte Wirtschaftsstrukturen nicht konserviert oder langfristige Entwicklungen verhindert werden.