

## **Der Volkswirtschaft steht ein hartes Jahr bevor**

Zum Jahresgutachten 1971/72 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

---

In der Wirtschaft der Bundesrepublik verstärkt sich seit dem Sommer der konjunkturelle Abschwung, der in der ersten Jahreshälfte 1971 vorübergehend unterbrochen worden war. Dieser Konjunkturabschwung wird sich im Jahre 1972 zunächst fortsetzen. Wie stark der Abschwung allerdings sein wird, ob er bald zum Stillstand kommen oder noch 1972 in einen neuen Aufschwung münden wird, läßt sich gegenwärtig schwer abschätzen. Die Gefahr einer Rezession kann nicht ausgeschlossen werden, wenngleich sie nicht sehr wahrscheinlich ist. Kern des Abschwungprozesses ist wieder einmal die rückläufige Nachfrage ausländischer und inländischer Unternehmen nach Ausrüstungsgütern (Maschinen, Geräten, Fahrzeugen und anderen Produktionsmitteln). Ein Einbruch wie 1966 ist jedoch kaum zu befürchten. Wesentlich langsamer als bisher werden die privaten Verbrauchsausgaben steigen, denn die Zunahme der Löhne und Gehälter wird 1972 ebenfalls erheblich schwächer sein als 1971. Die Höherbewertung der D-

Mark und der daraus resultierende verschärfte Wettbewerbsdruck wird ferner den Anstieg der Ausfuhr beträchtlich mindern. Schließlich werden wahrscheinlich auch die Ausgaben des Staates im neuen Jahr nicht mehr so stark zunehmen wie 1971.

Insgesamt wird sich die Nachfrage so sehr abschwächen, daß das *reale* Brutto-sozialprodukt 1972 nur noch geringfügig höher sein wird als im vergangenen Jahr; die reale Zuwachsrate dürfte bei etwa 1 vH liegen nach 3 vH im Jahre 1971. Da die Produktionskapazitäten — infolge der Fertigstellung von Investitionsvorhaben, die bei guter Konjunktur begonnen wurden — um schätzungsweise 4 bis 4,5 vH wachsen werden, bedeutet der geringe Zuwachs des Sozialprodukts eine spürbare Minderauslastung. Jedoch wird der Grad der Kapazitätsauslastung voraussichtlich nicht so tief absinken wie in der Rezession 1966/67. Die Zahl der Beschäftigten wird 1972 deutlich abnehmen. Auch der Preisauftrieb wird schwächer werden, aber eine rasche Beruhigung ist vorerst nicht zu erwarten. Dies gilt vor allem für die Verbraucherpreise, deren Niveau im Jahresdurchschnitt 1972 um etwa 4,5 vH über dem durchschnittlichen Stand des Vorjahres liegen wird. Am ehesten ist bei den industriellen Erzeuger- und den Baupreisen mit einem kräftigen Nachlassen des Preisanstiegs zu rechnen.

So sieht, in wenigen Sätzen skizziert, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1971/72 die wirtschaftlichen Aussichten im neuen Jahr. Dabei wird allerdings angenommen, daß der Staat keine expansiven Maßnahmen ergreift, die sich bereits 1972 spürbar auswirken werden. Diese Annahme ist wesentlich, wenn man die Richtigkeit der Prognose beurteilen will. Das Jahresgutachten ist am 22. November 1971 der Bundesregierung und anschließend der Öffentlichkeit übergeben worden<sup>1)</sup>. Die Bundesregierung wird ihre Stellungnahme in ihrem Jahreswirtschaftsbericht abgeben, den sie bis Ende Januar 1972 dem Bundestag vorzulegen hat. Anders als im vorigen Jahr ist das Gutachten diesmal von dem Rat in der nach dem Gesetz vollzähligen Besetzung von fünf Mitgliedern verfaßt worden. Es sind dies die Professoren *Wilhelm Bauer*, *Armin Gutowski*, *Claus Köhler*, *Norbert Kloten*, der Vorsitzender des Rates ist, und *Olaf Sievert*.

Auch dieses achte Jahresgutachten zeugt, wie die vorangegangenen, von der großen Sorgfalt, mit der der Sachverständigenrat seinen Auftrag wahrnimmt. Er stützt seine Analysen, Prognosen und Empfehlungen wiederum auf eine Fülle von Material sowie auf zahlreiche Informationsgespräche. Zunächst wird die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahre 1971 dargestellt und kommentiert. Es folgt eine Prognose über die voraussehbare Entwicklung im Jahre 1972. „Anschluß an die Zukunft“ ist das dritte Kapitel überschrieben, in dem die Sachverständigen die zur Zeit bestehenden Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und ihre alternativen Möglichkeiten in den nächsten Monaten erörtern. In einem

---

1) Bundestagsdrucksache VI/2847. Das Jahresgutachten ist außerdem im Verlag W. Kohlhammer unter dem Titel „Währung, Geldwert, Wettbewerb — Entscheidungen für morgen“ erschienen.

besonderen Kapitel befaßt sich der Rat schließlich mit grundsätzlichen und aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen, wobei er sich für eine konsequente Wettbewerbspolitik ausspricht.

Auf eine Wiedergabe der im Gutachten dargestellten Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1971 kann verzichtet werden, da die aufgezeigten Tendenzen im Rahmen der kontinuierlichen Berichterstattung über die wirtschaftliche Entwicklung in dieser Zeitschrift beschrieben worden sind.<sup>2)</sup> Indessen sollen zwei Aspekte aus der im Gutachten vorgenommenen rückschauenden Betrachtung hier erörtert werden; zunächst die Wechselkursfreigabe.

#### *Freigabe des Wechselkurses wird begrüßt*

Anders als von interessierter Seite dargestellt wurde, haben die Sachverständigen der Bonner Wirtschaftspolitik eine im ganzen gute Note gegeben. Insbesondere wird von ihnen die Freigabe des Wechselkurses der DM Anfang Mai 1971 begrüßt und als „couragierte Währungspolitik“ bezeichnet. Der Bundesbank wird bescheinigt, daß sie eine „Notenbankpolitik der guten Nerven“ betrieben hat. Der Sachverständigenrat glaubt nicht, „daß eine (gewogene) Höherbewertung der Mark um 6,5 vH (November 1971) die Anpassungsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft im allgemeinen überfordert“ (Ziff. 241). „Im allgemeinen paßt eher ein zu hoher als zu niedriger Satz zu dem im Mai eingeschlagenen Kurs der Regierung“ (Ziff. 241). Dieser Ansicht hat allerdings Prof. Köhler in einem Minderheitsvotum widersprochen: Die De-facto-Aufwertung der DM „geht weit über das hinaus, was vom Weltinflationstrend her gerechtfertigt ist, und löst dadurch einen binnenwirtschaftlich unerwünschten Restriktionseffekt aus“ (Ziff. 313).

Nicht zufrieden sind die Sachverständigen mit der Finanzpolitik im Jahr 1971. Die Bemühungen um stabilitätsgerechte Haushalte kamen — im Mai 1971 — zu spät. In den ersten Monaten des vergangenen Jahres gaben alle öffentlichen Haushalte nach Ansicht des Rates zuviel aus, dann hielt sich allein der Bund an die Beschränkung, die ihm das Stabilisierungsprogramm auferlegt hatte, während dieses auf die Ausgabenexpansion der Länder ohne Einfluß blieb. „Ebenso expansiv haben sich die Gemeinden in ihrer Ausgabentätigkeit verhalten. Nach unserer Rechnung haben sie ihre Ausgaben 1971 um gut 14 vH erhöht“ (Ziff. 160), die Länder um 14,5 vH und der Bund um 13,6 vH.

Mit dem prozyklischen Verhalten der Gemeinden befassen sich die Sachverständigen ausführlicher, entfallen doch nicht nur mehr als zwei Fünftel der Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden auf die Gemeinden, sondern auch — was konjunkturpolitisch noch bedeutsamer ist — fast zwei Drittel der Sachinvestitionen. Da ist es schon ein starker Mangel, daß die Gemeinden nicht nur 1971, sondern auch schon 1969 und 1970 den Restriktionskurs des Bundes

---

2) Zuletzt in GM, H. 10/1971, S. 632 ff.

unterlaufen hatten. „Ebensowenig war ihr Verhalten in der Rezession konjunkturgerecht gewesen. Im Jahre 1967 hatten sie ihre Ausgaben im Vergleich zu 1966 eingeschränkt und so den Konjunkturprogrammen des Bundes entgegengewirkt" (161). Zu befürchten ist, daß sich dieser Vorgang während der Konjunkturabschwächung in diesem Jahr wiederholt. Deshalb verdienen die Empfehlungen des Sachverständigenrates Beachtung, die darauf abzielen, ein prozyklisches, die Konjunkturausschläge steigerndes Verhalten der Gemeinden zu verhindern. Der Rat möchte ein konjunkturgerechtes Verhalten vor allem dadurch erreichen, daß die Länder die sogenannten Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden an die Konjunkturerwicklung angepaßt variieren. (Ziff. 163). Die kaum mehr als hundert großen Gemeinden, bei denen die Schlüsselzuweisungen relativ unbedeutend sind, sollten wie Bund und Länder verpflichtet werden, bei Hochkonjunktur einen Teil ihrer Steuereinnahmen in Konjunkturausgleichsrücklagen stillzulegen, die sie in der Flaute auflösen können, wodurch ihnen dann eine Finanzreserve zur Verfügung steht, mit der sie den Beschäftigungsrückgang bekämpfen können.

#### *Einseitig kostenorientierte Betrachtung*

Nun der zweite Aspekt: Für das Jahr 1971 stellt der Sachverständigenrat fest, daß „sich die Reallohnposition der Arbeitnehmer nochmals spürbar verbessert hat" (Ziffer 75). In den drei Jahren 1969, 1970 und 1971 ging der Reallohnanstieg um rund 9 vH „über das hinaus, was auf Grund des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachses und der Gewinne, die die Volkswirtschaft aus der Preisentwicklung im Außenhandel zog, kostenniveauneutral hätte verteilt werden können; die Reallohnposition der Arbeitnehmer verbesserte sich entsprechend" (Ziff. 334). Dies ist ein Ergebnis, das selbstverständlich die Gewerkschaften mit Genugtuung erfüllt, denn es konnte trotz der hohen Preissteigerungen in den letzten drei Jahren „eine beispiellose Erhöhung der Reallöhne" erzielt werden. Dennoch gibt die Feststellung der Sachverständigen nur einen Teil des Bildes wieder und bedarf deshalb der Vervollständigung. Die Betrachtungsweise des Rates ist einseitig an der Kostenentwicklung orientiert, bemerkenswerterweise in einem Abschnitt, der die Überschrift „Einkommenspolitik" trägt. Einkommenspolitisch sind jedoch in erster Linie die Entwicklung und der Vergleich der realen Nettoeinkommen von Interesse. Während die Sachverständigen unter Reallohn die Kaufkraft der *Bruttolöhne* zuzüglich der Arbeitgeberzuschüsse zur Sozialversicherung und zusätzlicher Sozialaufwendungen der Arbeitgeber (beispielsweise für Pensionskassen, Mittagessen usw.) verstehen, ist für die Gewerkschaften der Reallohn die Kaufkraft des Betrages, den der Arbeitnehmer ausbezahlt erhält, also der reale Nettolohn. Dieser stieg im Jahre 1971 um 5,0 vH nach 8,3 vH im Jahre 1970; im Durchschnitt der letzten drei Jahre erhöhte sich der Nettolohn *real* um 6,0 vH, immerhin beträchtlich mehr als im Durchschnitt der Jahre 1961 bis 1968 (4,1 vH).

Trotz dieser guten Ergebnisse muß festgestellt werden, daß die Nettoeinkommensverteilung dennoch auch in den letzten drei Jahren unbefriedigend war. Dies lag vor allem an der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Einkommen durch den Staat. Es ist eben keineswegs einerlei, ob die Entwicklung von Brutto- oder von Nettoeinkommen dargestellt oder verglichen werden. Der Anteil der Steuern und Sozialabgaben ist bei den Arbeitnehmern in den letzten Jahren erheblich größer geworden, während die Belastung der Selbständigen durch direkte Steuern gesunken ist. So hat sich z. B. das Lohnsteueraufkommen in den drei Jahren von 1968 bis 1971 — von 22 auf rund 43 Mrd. DM — nahezu verdoppelt, obwohl die Bruttolohn- und -gehaltssumme nur um 47 vH anstieg; die Lohnsteuerbelastung der Bruttolöhne und -gehälter wuchs von 9,3 vH im Jahre 1968 auf 12,4 vH im Jahre 1971. Dagegen werden die Einnahmen aus der veranlagten Einkommen- und der Körperschaftsteuer mit rund 24,7 Mrd. DM im Jahre 1971 sogar noch um etwa 100 Mill. DM niedriger sein als 1968; die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sind in der gleichen Zeit jedoch um gut 20 vH angestiegen. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Zahl der Arbeitnehmer von 1968 bis 1971 um fast 6 vH zugenommen hat, die Zahl der Selbständigen aber um über 7 vH zurückgegangen ist. *Je Kopf* sind die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer von 1968 bis 1971 im Durchschnitt um 32 vH gestiegen, die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 33 vH.

#### *Ungleiche Entwicklung der Nettoeinkommen*

Vergleicht man über einen längeren Zeitraum hinweg, wird das Ergebnis für die Arbeitnehmer ungünstiger. Beispielsweise waren 1971 die durchschnittlichen Pro-Kopf-Nettoeinkommen der Arbeitnehmer um 125 vH höher als 1960, die aus Unternehmertätigkeit und Vermögen dagegen um gut 150 vH. Von einer Verbesserung der Reallohnposition der Arbeitnehmer — so wie die Gewerkschaften den Begriff „Realeinkommen“ verstehen — kann nach diesen Zahlen also keine Rede sein.

Dagegen wird in der einkommenspolitischen Diskussion eingewandt, daß die Position „Brutto- bzw. Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen“ in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine — noch dazu nicht genau erchenbare — Restgröße ist, die eben nicht nur die Unternehmergewinne enthält, sondern auch die Vermögenserträge, wie Zinsen, auch auf Spar- und Bausparguthaben, Dividenden und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, wozu auch der Nutzungswert der Eigenheime und Eigentumswohnungen gerechnet wird. Diese Vermögenserträge steigen stärker als die Globalgröße „Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen“, so daß die eigentlichen Unternehmereinkommen weniger zugenommen haben. Außerdem wächst der Anteil der Arbeitnehmer an den Vermögenseinkünften.

Wahrscheinlich ist die erste Annahme richtig, ob die zweite stimmt, ist zweifelhaft; auf jeden Fall ist damit aber noch keine brauchbare Aussage über die Entwicklung gewonnen. 21 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik gibt es immer noch keine differenzierte offizielle Statistik über die Einkommens- und Vermögensverteilung: dies ist ein großes Versäumnis des Gesetzgebers. Der DGB fordert seit langer Zeit eine differenzierte Einkommens- und Vermögensstatistik, und auch der Sachverständigenrat hat sie mehrfach angemahnt. Solange es eine solche Statistik nicht gibt, muß sich der DGB an die globalen Größen halten; man kann nicht von ihm erwarten, daß er sich auf spekulative Zahlen, wie sie etwa die Arbeitgeberseite errechnet, einläßt.

Versuche des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), die Globalgröße der Unternehmens- und Vermögenseinkommen aufzugliedern, haben übrigens bis jetzt keine wesentlich abweichenden Ergebnisse gebracht.<sup>3)</sup> Zieht man die vom DIW errechneten Netto-Vermögenseinkünfte von den Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ab, so erhält man die reinen Netto-Unternehmereinkommen. Diese sind pro Kopf von 1960 bis 1970 um 107 vH angestiegen, während sich die Nettoeinkommen je Arbeitnehmer im Durchschnitt während des gleichen Zeitraums um 105 vH erhöhte. Das DIW hat auch untersucht, wie sich die Vermögenserträge auf die sozialen Gruppen verteilt. Dies führte zu folgendem Ergebnis: Jeweils von 1960 bis 1970 stiegen die durchschnittlichen Vermögenseinkünfte je Einkommensbezieher in der Gruppe der Selbständigen auf das Fünfeinhalbfache (1970: 5 285 DM), bei den Angestellten und Beamten auf das Vierfache (745 DM) und bei den Arbeitern auf das Fünffache (385 DM).

Den Nettoeinkommen der Arbeitnehmer am ehesten vergleichbar sind die „Entnahmen aus privater Unternehmertätigkeit“ (entnommene Gewinne). Sie werden von den Selbständigen — entsprechend den Nettolöhnen — überwiegend zur Finanzierung ihres privaten Verbrauchs, zum geringeren Teil für private Ersparnisse verwendet. Im Jahre 1970 betragen die Entnahmen aus Unternehmertätigkeit je Selbständigen durchschnittlich 26 320 DM; das waren 120 vH mehr als 1960, gegenüber 105 vH Zunahme bei den Nettolöhnen und -gehältern. Im Warenproduzierenden Gewerbe stieg die Entnahme sogar um 154 vH auf 46 165 DM an. Diese Vergleichszahlen entlarven die Appelle der Arbeitgeberverbände an die Arbeitnehmer, sich in ihren Ansprüchen zu mäßigen und sparsam zu sein, als Scheinheiligkeit. Von einem vorbildlichen Verhalten kann bei den Arbeitgebern jedenfalls keine Rede sein.

#### *H aushaltseinkommen der Arbeitnehmer und der Selbständigen*

„Eine wirklichkeitsnahe Verteilungsrechnung muß davon ausgehen, daß die im Produktionsprozeß entstandenen Einkommen letzten Endes nicht Personen,

---

3) Wochenberichte des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 4. 2. 1971 und vom 4. 11. 1971.

sondern privaten Haushalten zufließen", stellt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (Wochenbericht vom 4. 11. 1971) fest. Es hat auch versucht, die durchschnittlichen Nettoeinkommen der Arbeitnehmer- und der Selbständigen-Haushalte zu ermitteln. Während das Nettoeinkommen eines Arbeitnehmer-Haushaltes von 1960 bis 1970 um 93 vH auf 19 900 DM stieg, erhöhte sich das Nettoeinkommen eines Selbständigen-Haushaltes um 133 vH auf 40 080 DM.

Unbefangene Beobachter und erst recht natürlich die betroffenen Arbeitnehmer werden keine Rechtfertigung dafür finden, daß das Einkommen des einzelnen Unternehmers und seines Haushalts stärker wächst als das des Arbeitnehmers. Es sind gerade diese Ungerechtigkeiten in der Einkommens- und daraus resultierend in der Vermögensverteilung, die trotz der großen Zunahmen der Reallöhne seit 1969 Mißtrauen und Unruhe in der Arbeitnehmerschaft schaffen. Einkommenspolitik kann sich nicht mit Vergleichen zwischen der Lohn- und der Produktivitätsentwicklung und mit Kostenrechnungen begnügen, so wichtig diese auch sind, und konjunkturpolitische Erfordernisse können nicht allein im Mittelpunkt des Interesses stehen. Einkommenspolitik muß auf eine gerechte Einkommensverteilung abzielen. Zwischen diesem Ziel und den Zielen der Konjunkturpolitik kann es durchaus zu einem Zielkonflikt kommen. Es ist bedauerlich, daß der Sachverständigenrat diese Problematik bisher nicht behandelt hat und sie auch diesmal vernachlässigt. Dabei geht es hier um eine Existenzfrage der marktwirtschaftlichen — man kann auch sagen: unserer demokratischen — Ordnung. Sie wird nur Bestand haben, wenn die Einkommens- und Vermögensverteilung künftig gerechter als bisher ist. Die Sachverständigen haben sicherlich nicht in dieser Unbedingtheit, aber doch wohl im Kern recht, wenn sie meinen, daß sich Verteilungspolitik „nur als Vermögenspolitik wirksam betreiben" läßt (Ziff. 347). Indessen wäre es sicher hilfreich, wenn sie einmal ausführlich Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung erörtern würden, so wie es in § 2 des Gesetzes über den Sachverständigenrat vorgesehen ist.

Daß der Sachverständigenrat die sozialen und gesellschaftspolitischen Probleme einer ungleichen Einkommensentwicklung und -Verteilung unterbewertet, hat der Deutsche Gewerkschaftsbund in einer Stellungnahme zum Gutachten bedauert. Dies „erschwere das Verständnis für die soziale Auseinandersetzung und führe zu wirklichkeitsfremden Vorschlägen". Tatsächlich sind die Empfehlungen, die die Ratsmehrheit den Wirtschaftspolitikern gibt, von derselben verteilungspolitisch einseitigen Betrachtungsweise geprägt, wie sie in der Beurteilung der Entwicklung in den letzten Jahren zum Ausdruck kommt. Wie sieht das Rezept der Sachverständigen aus?

Sie gehen bei ihren Überlegungen von der in diesem Artikel eingangs skizzierten Prognose für 1972 aus. Diese Prognose deckt sich fast vollständig mit der Voraussage, die die Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaft-

licher Forschungsinstitute Ende Oktober der Öffentlichkeit vorlegte<sup>4</sup>). In beiden Fällen bringt die Ungewißheit über die Weiterentwicklung des Weltwährungssystems für die Prognose besondere Schätzrisiken. Angenommen wird, daß der Mitte November 1971 erreichte Aufwertungssatz der DM beibehalten wird, gleich, ob das Floating fortgesetzt oder bald eine neue Wechselkursparität festgesetzt wird (Ziff. 197). Wichtiger für die Beurteilung der Prognose ist indessen, daß sie „unter den Bedingungen des wirtschaftspolitischen Status quo“ erstellt wurde (Ziff. 196). Es wird vorausgesagt, was eintreten könnte, wenn der Staat 1972 nicht wirtschaftspolitisch gegensteuerte. Dies ist eine Annahme, die unwahrscheinlich ist. Die Prognose stellt also lediglich eine mögliche Fehlentwicklung dar und kann deshalb nur Ausgangspunkt für die Empfehlungen des Rates an die Wirtschaftspolitik sein.

#### *Das Dilemma der Wirtschaftspolitik*

Der Rat sieht zur Zeit drei von den vier wirtschaftspolitischen Zielen gefährdet, neben der Geldwertstabilität die Vollbeschäftigung und ein ausreichendes, möglichst stetiges Wirtschaftswachstum. Nur das außenwirtschaftliche Gleichgewicht ist durch die Wechselkursfreigabe gesichert. Es ist kaum eine konjunkturelle Konstellation denkbar, die für die Wirtschaftspolitik schwieriger ist. Sie befindet sich in folgendem Dilemma: Die Auftragseingänge sind niedriger als vor einem Jahr, die Beschäftigung ist rückläufig (Abbau der Überstunden, Kurzarbeit und mehr Arbeitslose) und das Tempo des Wirtschaftswachstums ist erheblich langsamer geworden — die Sachverständigen nehmen an, daß das *reale* Sozialprodukt in den letzten Monaten nur noch um etwa 1 vH größer war als vor Jahresfrist. Aber der ungewöhnlich starke Preisauftrieb hält immer noch an. Dies ist ein Zustand, der von Fachleuten als Stagflation bezeichnet wird (Stagnation + Inflation). Die Stagnation erfordert von der Wirtschaftspolitik ein rasches Umschalten auf eine expansive Finanzpolitik, die einen erneuten Konjunkturaufschwung einleitet. Andererseits ist zu befürchten, daß der anhaltende Preisauftrieb nicht zur Ruhe kommt, „wenn einem deutlichen Konjunkturunbruch, der diese Beruhigung erzwingen würde, schon jetzt vorgebeugt wird.“ (Ziff. 317)

Offensichtlich gibt es kein Patentrezept. Vielleicht ist ein Vergleich mit der Zeit zu Beginn der dreißiger Jahre nicht abwegig. Damals wußten weder die Wissenschaft noch die Wirtschaftspolitik, wie die Massenarbeitslosigkeit erfolgreich zu bekämpfen ist. Erst die Erfahrungen aus der Weltwirtschaftskrise und die theoretischen Grundlagen von *Keynes* versetzten die Wirtschaftspolitik in die Lage, mit Hilfe der Kredit- und Finanzpolitik Vollbeschäftigung zu erreichen und zu sichern. Heute ist die weltweite schleichende Geldentwertung, zumal im Konjunkturabschwung, das große Problem, das die Konjunkturpolitik noch nicht

---

4) Der vollständige Text wurde u. a. im Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 28. 10. 1971 veröffentlicht.



in den Griff bekommen hat. Der amerikanische Nationalökonom und Nobelpreisträger Prof. *Paul A. Samuelson* hat „die Unfähigkeit, das Problem der schleichenden Inflation zu lösen“, mit den Unzulänglichkeiten der medizinischen Wissenschaft in der Krebsbekämpfung verglichen: „Ein guter Wissenschaftler muß seine Unkenntnis zugeben können. Gewisse Krebsarten sind beim augenblicklichen Erkenntnisstand unheilbar. Die besten Ärzte behaupten nichts anderes.“ Man wisse heute noch nicht, „wie einer Kosteninflation beizukommen ist, ohne daß deren Therapie der Wirtschaft nahezu ebensoviel Schaden zufügt wie die Krankheit“<sup>5)</sup>. Die CDU/CSU-Opposition scheint freilich, glaubt man ihren Anklagen gegenüber der Bundesregierung, mehr zu wissen, nur verrät sie ihr Rezept nicht — aber das ist so die Art der Medizinmänner.

#### *Was 1972 nicht mehr möglich ist*

Der Sachverständigenrat; hat jedenfalls gut daran getan, zunächst einmal aufzuzählen, „was 1972 nicht mehr möglich ist“ (Ziff. 321 bis 325). So muß der Anstieg des Niveaus der Verbraucherpreise 1972 gegenüber 1971 um 4 bis 4,5 vH „als unvermeidlich gelten“, „keine marktwirtschaftliche Strategie“ könne dies mehr verhindern, „es sei denn man nehme eine Verschärfung der Rezessionstendenzen bewußt in Kauf“. Übertrifft doch bereits das Preisniveau von Ende 1971 den durchschnittlichen Stand des Jahres 1971 um rund 2,5 vH. Erhöhungen von staatlichen und kommunalen Gebühren und Tarifen (Bahn, Post, Nahverkehrsbetriebe) sind angekündigt — hier besteht nach Ansicht des Rates ein gewisser „Nachholbedarf“. Auch mit einer Erhöhung von Marktordnungspreisen für Agrarprodukte wird gerechnet, „durch die die relative Einkommensposition der Landwirtschaft verbessert werden soll“ (Ziff. 322). „Besonders die Preise für Dienstleistungen und die Wohnungsmieten dürften 1972 auch dann steigen, wenn es gelingt — und das wäre ein großer Erfolg — das Niveau der Industriepreise im Verlauf des Jahres konstant zu halten“ (Ziff. 322). Unvermeidlich ist nach Ansicht der Sachverständigen weiter ein Rückgang des Beschäftigtenstandes um 1 bis 1,5 vH sowie eine sich abzeichnende Unterauslastung des Produktionspotentials, es sei denn, man nehme eine erneute Übersteigerung des Aufschwungs und damit auch für die nächsten Jahre einen unerträglich hohen Preisanstieg in Kauf.

Begrüßenswert ist, daß die Sachverständigen Ansichten entgegneten, wonach die Gefahr einer Rezession leichtgenommen wird. „Entspannung nach der Überanstrengung des Booms und Reorganisation der volkswirtschaftlichen Produktivkräfte mag man wünschen; doch dies sollte nicht hinweghelfen über die sozialen Probleme, die ordnungspolitische Unruhe und die unmittelbaren Wachstumsschäden, die eine Rezession hervorruft.“ (Ziff. 326). Insbesondere denken die Ratsmitglieder an die älteren Arbeitnehmer, die es erfahrungsgemäß schwer

---

<sup>5)</sup> Paul A. Samuelson, Inflation — Der Preis des Wohlstandes, *Der Spiegel*, H. 35/1971, S. 104 f.

haben, später wieder eine angemessene Beschäftigung zu finden. „Zahlreiche bleiben dauerhaft erfolglos und bezahlen so die Friktionen konjunktureller Schwankungen mit dem Verlust ihrer sozialen Existenz" (Ziff. 323).

#### *Die Chancen des Abschwungs nutzen*

Nicht nur, aber auch um diese sozialen Schäden zu vermeiden, muß es Ziel der Wirtschaftspolitik sein, die konjunkturellen Ausschläge nach oben und nach unten so klein wie irgend möglich zu halten, die Konjunktur zu verstetigen. Die Sachverständigen sehen in dem gegenwärtigen Konjunkturabschwung — neben den großen Gefahren — eine Chance für eine spannungsfreie, nicht übersteigerte Expansion, die zu einer Verstetigung des Wirtschaftswachstums führt. Außerdem können die Grundlagen für die Rückkehr zu einer relativen Preisstabilität gelegt werden.

Am wichtigsten ist den Sachverständigen indessen, daß sich im Konjunktural die Chance bietet, den Anteil des Staates am Produktionspotential zu erhöhen. Dies ist der „Angelpunkt fast aller wirtschaftspolitischen Überlegungen zur mittelfristigen Entwicklung der Gesamtwirtschaft" (Ziff. 327). Denn ohne ein wesentlich verbessertes Bildungswesen, ohne gut ausgestattete Krankenhäuser und Altenheime, ohne Gesundheits- und Jugendpflege, die neuzeitlichen Erkenntnissen entspricht, ohne ein den Ansprüchen der Zeit gewachsenes Verkehrswesen, ohne Umweltschutz, Städtesanierung und verstärkten Wohnungsbau wird die Qualität unseres Lebens sinken. Der Wohlstand von morgen erfordert eine Ausweitung dieser öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen. Die Zeit für die notwendige, angemessene Verlagerung bei den Investitionen und bei der Inanspruchnahme des Sozialprodukts vom privaten zum öffentlichen Bereich ist jetzt gekommen; in der Hochkonjunktur gelingt eine solche Strukturveränderung nicht. Allerdings können expansive staatliche Maßnahmen zur Konjunkturanregung nur ein erster Schritt zur dauerhaften Veränderung der Verwendungsstruktur des Sozialprodukts sein. „Sobald sich ein neuer Aufschwung abzeichnet, müßten die erhöhten Ansprüche des Staates durch eine entsprechende Einnahmepolitik konsolidiert werden", das heißt durch Steuererhöhungen (Ziff. 329).

#### *„Strategie der zukunftsgerechten Expansion"*

Die Erhöhung des Staatsanteils ist eines der wesentlichsten Elemente der im Gutachten vorgetragenen „Strategie der zukunftsgerechten Expansion". Ansatzpunkt ist der öffentliche Gesamthaushalt. Bund, Länder und Gemeinden sollten zunächst die geplanten Haushalte „im allgemeinen ohne Verzögerung, die Investitionshaushalte beschleunigt" vollziehen (Ziff. 342), auch dann, wenn infolge der Konjunkturabschwächung erhebliche Steuereinnahmeausfälle eintreten — im Gutachten wird mit 3,5 Mrd. DM gerechnet. „In diesem Falle müßten zusätzliche kurzfristige Kredite den Ausgabenspielraum schaffen" (Ziff. 343). Kürzte

der Staat seine Ausgaben, so würde er den Abschwung verschärfen. Dieselbe Wirkung tritt ein, wenn versucht wird, die Defizite durch zusätzliche Steuer- und Gebührenerhöhungen zu beseitigen. Diese Fehler sind 1967 vor allem von den Gemeinden gemacht worden. Eine Wiederholung sollte diesmal mit Hilfe des Bundes und der Länder vermieden werden.

Vollzieht der Staat die Haushalte wie geplant, träten selbst bei Steuerausfällen, die durch Kredite gedeckt werden, noch keine *zusätzlichen* expansiven Impulse ein. Das ist erst der Fall, wenn der Bund seinen Eventualhaushalt von 2,5 Mrd. DM in Kraft setzt und die Länder Zusatzhaushalte von etwa der gleichen Größenordnung beschließen; dabei sind die bei der Bundesbank stillgelegten Konjunkturausgleichsrücklagen zur Finanzierung heranzuziehen. Während das Ausgabenvolumen von Bund und Ländern über die Haushaltsansätze hinaus erhöht werden soll, müßten die Ausgaben der Gemeinden stabilisiert, jedoch keinesfalls gekürzt werden. Erst nach diesen Maßnahmen käme in Betracht, den Konjunkturzuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zurückzuzahlen. Dabei würde es den mittelfristigen Strukturzielen — Erhöhung des Staatsanteils — entsprechen, „wenn man auf die konsumanregenden Wirkungen einer Rückzahlung des Konjunkturzuschlags gar nicht angewiesen wäre und daher die Rückzahlung zeitlich so einrichten könnte, daß ein möglichst großer Anteil dieser Zwangssparsumme weiterhin — freiwillig — gespart würde" (Ziff. 346). Hierfür wäre vielleicht eine Rückzahlung in einer Summe, statt in Raten, bei gleichzeitigem Werben für die Anlage in Staatspapieren günstig.

*„Kostenniveauneutrale Lohnpolitik" f*

So weit, so gut. Bis hierher kann dem Strategiekonzept zugestimmt werden. An der entscheidenden Frage, wann und unter welchen Bedingungen auf expansiven Kurs umgeschaltet werden soll, scheiden sich indessen die Meinungen. Vier der fünf Sachverständigen sind der Ansicht: „Zeitpunkt und Spielraum für expansive Maßnahmen werden zunächst von der Einkommenspolitik der autonomen Gruppen abhängig gemacht" (Ziff. 358). Ausgehend von der Vorstellung, daß die Lohnentwicklung in den Jahren 1970/71 in ihrem Ausmaß ungerechtfertigt war (Ziff. 324), meint die Ratsmehrheit, daß die Arbeitnehmer 1972 Abstriche von der gewonnenen Reallohnposition um der Rückkehr zur Preisstabilität willen hinnehmen müßten; größtenteils zugunsten der Unternehmensgewinne. Eine Lohnpolitik in diesem Sinne nennen sie „kostenniveauneutral". Dabei ist im wesentlichen der für 1972 zu erwartende Anstieg der Produktivität sowie des Preisniveaus berücksichtigt. Abschläge werden allerdings gemacht „für Preissteigerungen, die einer Verteilungsentscheidung des Staates folgen", etwa zugunsten der Landwirte und Rentner, „oder einer steuerpolitischen Entscheidung des Gesetzgebers", wie die Erhöhung der Tabak-, Mineral- und Branntweinsteuer, „oder welche eindeutig Kostensteigerungen der Vergangenheit zuzurechnen sind"; hier ist an die bevorstehende Erhöhung der Bahn- und Posttarife gedacht. Auf

diese Weise sind von dem Anstieg des Preisniveaus, das für 1972 auf 4 bis eher 4,5 vH geschätzt wird, nur 3 vH „für die Einkommenspolitik relevant“. (Ziff. 337). „Kostenniveauneutral“ ist bei dieser Rechnung ein Anstieg der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigungsstunde um 7 vH. „Da die Effektivlöhne bei Jahresende 1971 bereits beträchtlich über dem Jahresdurchschnitt 1971 liegen dürften (nach unserer Schätzung 3 vH), wird 1972 das Lohnniveau schon dann um 7 vH über dem des Vorjahres liegen, wenn die Effektivlöhne im Rhythmus der Tarifabschlüsse um jeweils 6 vH erhöht werden“ (Ziff. 338).

Folgt den Gewerkschaften diesen Vorstellungen, dann ergäbe sich nach den im Gutachten angegebenen Daten (Tabelle 25) für 1972 eine Erhöhung der Nettoeinkommen der Arbeitnehmer um 6,5 vH und der aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 13,5 vH. Mit Recht wird daher der als „kostenniveauneutral“ bezeichnete Tarifabschlußsatz von 6 vH vom DGB als unrealistisch und unpolitisch bewertet. Die Ratsmehrheit hat sich nicht geschämt, außerdem einen ausschließlich produktivitätsgebundenen Lohnsteigerungssatz von 3,5 bis 4 vH als eine Alternativmöglichkeit zu nennen. Kommt darin nicht professorale Weid-fremdheit zum Ausdruck? Und wie soll man lohnpolitischen Vorstellungen der Ratsmehrheit in Kenntnis der vorjährigen Projektion werten?<sup>6)</sup> In ihr wurde die Zunahme der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit mit 12 vH angesetzt — diese Zuwachsrate war höher als die in den Projektionen des DGB und der Bundesregierung. Tatsächlich ist das Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer 1971 um rund 12,5 vH gestiegen. Das Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ist dagegen nicht, wie in der Projektion angenommen, um 3 vH, sondern um 9 vH gewachsen, und die Verbraucherpreise stiegen um 5 vH und nicht, wie der Rat vor einem Jahr schätzte, um 3 vH. Besteht nicht eher ein Zusammenhang zwischen dem überhöhten Anstieg der Verbraucherpreise und dem weit über den projizierten Satz hinausgehenden Zuwachs des Unternehmer-einkommens? Wie kann die Ratsmehrheit heute die Lohnerhöhungen von 1971 als zu hoch ansehen, wenn sie doch nur geringfügig höher waren als in der Projektion des Rates im Gutachten 1970/71 (12,5 vH statt 12 vH)?

#### *DGB begrüßt Minderheitsvotum*

Die Mehrheit der Sachverständigen hat offensichtlich auch nicht zur Kenntnis genommen, daß die Gewerkschaften ihre Lohnpolitik aus eigener Einsicht und Verantwortung der veränderten Wirtschaftslage angepaßt haben. Die Gewerkschaften teilen die Auffassung, die das Ratsmitglied Prof. Köhler in einem Minderheitsvotum niedergelegt hat. (Ziff. 368 bis 376). Er lehnt es ab, den wirtschaftspolitischen Kurs von der Einkommenspolitik der autonomen Gruppen abhängig zu machen. Wenn die Wirtschaftspolitik zu spät gesteuert,

---

6) „Konjunktur im Umbruch“, Jahresgutachten 1970/71, Verlag W. Kohlhammer, S. 85.

dann führt dies wiederum zu verstärkten Konjunkturschwankungen, zunächst zu einem unnötig starken Konjunkturereinbruch mit erheblicher Arbeitslosigkeit und anschließend — weil zur Bekämpfung ein unverhältnismäßig hoher Einsatz staatlicher Mittel erforderlich wird — wiederum zu einer Übersteigerung im Aufschwung. Die Fehlentwicklungen, die zur Rezession 1966/67 und dann zum Boom 1969/70 führten, würden sich wiederholen. Die Wirtschaftspolitik müsse indessen auf eine Verstetigung der Konjunktur, auf eine Abschwächung der Konjunkturausschläge nach unten und nach oben aus sein. Deshalb dürfe sie sich nicht an akuten Kennzeichen früherer Fehlentwicklungen, wie Preissteigerungen und Arbeitslosigkeit, ausrichten. Vielmehr geht es darum, rechtzeitig — und das heißt: frühzeitig — die Nachfrageentwicklung den Angebotsmöglichkeiten anzupassen. „Bei einer mittelfristigen Verstetigungsstrategie wird versucht, den Zielkonflikt (z. B. zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität) erst gar nicht entstehen zu lassen. Nicht dem jeweils verletzten Ziel wird Priorität eingeräumt, sondern es werden Bedingungen angestrebt (Nachfrage gleich Produktionspotential), die es ermöglichen, die wirtschaftspolitischen Ziele gleichzeitig zu erreichen" (Ziff. 371). Solange die Wirtschaftsentwicklung sich in zyklischen Schwankungen vollzieht, kann jedenfalls den Tarifparteien keine Mitverantwortung am konjunkturellen Geschehen auferlegt werden. Anders als die Ratsmehrheit empfiehlt Prof. Köhler, die Ausgaben von Bund und Ländern „über den Haushaltsansatz hinaus mit Hilfe des Eventualhaushalts von Jahresbeginn an kontinuierlich zu erhöhen. Reicht dies nicht aus, um den Rückgang der Nachfrage abzufangen, wäre an eine schrittweise Rückzahlung des Konjunkturzuschlags zur Einkommensteuer zu denken." (Ziff. 375).

Daß die Ratsmehrheit das Preisverhalten der Unternehmer als deren Waffe im Verteilungskampf vernachlässigte und so den Eindruck erweckte, Einkommenspolitik sei vor allem Lohnpolitik, ist um so unverständlicher, als sich der Rat in einem besonderen Kapitel für eine konsequente Wettbewerbspolitik ausspricht (Ziff. 377 bis 404). Richtig wird dort von den Sachverständigen dargestellt, daß Wettbewerbsbeschränkungen in Form höherer Preise zu Lasten der Verbraucher gehen, also der Preisstabilität und einer gerechten Einkommensverteilung entgegenwirken. Die bestehende Wettbewerbsordnung in der Bundesrepublik hält der Rat für unzureichend. Das im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen festgelegte Verbot für marktbeherrschende Unternehmen, ihre Marktmacht mißbräuchlich auszunutzen, ist durch die Rechtsprechung „fast zur Bedeutungslosigkeit degradiert" (Ziff. 388). Vor allem aber gibt es zur Zeit noch keine Möglichkeit, das Entstehen wirtschaftlicher Macht durch Unternehmenszusammenschlüsse zu verhindern. Der Rat begrüßt die von der Bundesregierung vorgesehene Fusionskontrolle. Würde sie Wirklichkeit, wäre dies „ein Markstein in der Geschichte der Wettbewerbspolitik" (Ziff. 377). Die Sachverständigen befürworten auch ein Verbot der Preisbindung.