

Verzicht auf optimales Wirtschaftswachstum

Zum Jahreswirtschaftsbericht 1968

Mitte Februar 1968 debattierte der Bundestag über den „Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung“.¹⁾ Ein solcher Bericht wurde zum erstenmal seit Bestehen der Bundesrepublik von einer Bundesregierung vorgelegt. Dies ist ein bedeutendes Ereignis. Denn damit wird die von der Regierung *Kiesinger/Brandt* eingeführte und insbesondere vom Bundeswirtschaftsminister *Schiller* geprägte neue — den Forderungen unserer Zeit entsprechende — Wirtschaftspolitik um ein wesentliches Element bereichert. Schon im Juli 1956, also vor fast zwölf Jahren, empfahlen die Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesfinanz- und beim Bundeswirtschaftsministerium, dem die namhaftesten Wirtschaftswissenschaftler angehören, die jährliche Vorlage eines Wirtschaftsprogramms, „eines Berichts über die Wirtschaftslage und die von der Bundesregierung für die kommende Zeitperiode vorgesehene Wirtschaftspolitik“²⁾. Im gleichen Jahre 1956 brachte die SPD-Bundestagsfraktion sogar einen Gesetzentwurf mit einem ähnlichen Vorschlag ein. Aber die Regierungsmehrheit in den fünfziger Jahren — insbesondere ihr Wirtschaftsminister, Prof. *Erhard*, und seine Gesinnungsfreunde — lehnten eine planvolle, vorausschauende und koordinierende Wirtschaftspolitik als „kollektivistisch“ und „freiheits-gefährdend“ ab. Diese Planungsfeindlichkeit wurde zur wichtigsten Ursache für die konjunkturellen und strukturellen Krisen, die heute unter großen Schwierigkeiten behoben werden müssen.

Zahlen, Analysen und Prognosen als Mittel einer modernen Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitik in Bonn wird von freischaffenden Künstlern gemacht, denen Zahlen und Prognosen ein Greuel sind.“ So urteilte vor zwei Jahren sogar der an sich gewiß wohlwollende *Industriekurier* (1. März 1966) über die Plan- und Konzeptionslosigkeit Erhards und seiner Freunde, die im Herbst 1966 endgültig scheiterte. Seitdem ist ein grundlegender Wandel eingetreten. Die Zahl erhielt als ein Mittel zur Orientierung und als ein Ausdruck wirtschaftspolitischer Absichten den ihr in einer modernen Wirtschaftspolitik gebührenden Platz.

Freilich sollte man sich andererseits davor hüten, Zahlen und Prognosen zu überschätzen. Ihnen ist mit Nüchternheit zu begegnen und mit dem Bewußtsein, daß das

1) Bundestags-Drucksache V/2511, Protokoll der 156. Sitzung des V. Deutschen Bundestages vom 14. 2. 1968.

2) „Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“, Abschnitt VII, insbesondere Ziffer 66, *Bundssanzeiger* Nr. 129 vom 6. 7. 1956, außerdem in Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, 4. Bd., Göttingen 1957, S. 34 ff.

Verhalten der Millionen Wirtschaftsteilnehmer und das Spiel der gesellschaftlichen Kräfte und wirtschaftlichen Gruppen laufend Korrekturen erforderlich machen.

Das neue Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 7. 1967 schreibt in § 2 die Vorlage von Jahreswirtschaftsberichten vor. Der Bericht soll eine Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten des Sachverständigenrates, eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion) und eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik enthalten. Die Jahresprojektion soll sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bedienen, „gegebenenfalls mit Alternativrechnungen“.

Dem Ende 1967 vorgelegten Vierten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stimmt die Bundesregierung im ganzen und in vielen Punkten zu. Einigen Empfehlungen möchte sie allerdings nicht folgen, so vor allem dem vom Rat zur Diskussion gestellten zweijährigen „Rahmenpakt für Expansion und Stabilität“, der im übrigen auch von den Tarifparteien abgelehnt worden ist³⁾. Nach Ansicht der Regierung stellt dieser Entwurf eines Rahmenpaktes „unter den gegebenen Verhältnissen zu hohe Anforderungen an die gesellschaftlichen Kräfte“ (Ziffer 9).

Was ist eine Zielprojektion?

Im Mittelpunkt des Jahreswirtschaftsberichtes steht die für 1968 von der Bundesregierung angestrebte Zielprojektion. Diese ist nicht eine einfache Vorausschätzung der wahrscheinlichen Wirtschaftsentwicklung. Vielmehr geht die Zielprojektion davon aus, „daß erstens die Realisierung der projizierten Entwicklung wünschbar ist, und daß zweitens erforderlichenfalls die Bedingungen hierfür im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung geschaffen werden“ (Ziff. 30). „Hinter der Zielprojektion steht der politische Wille der Regierung, ohne daß dabei diese Projektionen bindende Leitlinien wären, die auf Biegen oder Brechen, etwa auf Kosten der Stabilität, verwirklicht werden müssen. Projektionen enthalten für die Wirtschaft Informations- und Orientierungsdaten“, erklärte Prof. Schiller vor dem Bundestag⁴⁾.

Bruttosozialprodukt soll um real 4 vH wachsen

Als Ziel für dieses Jahr nennt die Bundesregierung ein reales Wirtschaftswachstum von 4 vH (ohne Einrechnung von Preiserhöhungen). Um diesen Prozentsatz kann nach Auffassung der Regierung die volkswirtschaftliche Leistung — das Bruttosozialprodukt — in ihrem realen Wert 1968 gegenüber 1967 steigen, ohne daß neue konjunkturbelebende Maßnahmen ergriffen werden müssen. Zu solchen weiteren Maßnahmen hat sich das Bundeskabinett — offenbar entgegen dem Rat seines Wirtschaftsministers — nicht entschließen können. Es soll erst abgewartet werden, ob die bisherigen staatlichen Hilfen für einen von der Wirtschaft selbst getragenen Aufschwung ausreichen werden oder nicht. Einschließlich der Preiserhöhungen rechnet die Bundesregierung für dieses Jahr mit einem nominalen Zuwachs des Bruttosozialprodukts um reichlich 6 vH. Beim privaten Verbrauch ist ein Zuwachs von 3,9 vH, beim Staatsverbrauch von 4,7 vH und bei den Bruttoanlageinvestitionen von 7,1 vH angesetzt.

Einige Konjunkturbeobachter halten diese Vorausschau für zu optimistisch, jedenfalls solange die Regierung keine neuen Konjunkturspritzen gibt⁵⁾. Im Jahreswirt-

3) Siehe hierzu die Besprechung des Vierten Jahresgutachtens in GM, H. 1/1968, S. 1 ff.

4) Protokoll der 156. Sitzung, a.a.O., S. 8036 A/B.

5) Siehe Jahreswirtschaftsbericht, Ziff. 27 und 29. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung erwartet ohne weitere wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen nur eine Expansion von 3 vH, die OECD-Behörde von 3,25 vH und die Prognos AG, Basel, von 3,5 vH. Mehrere andere Forschungsinstitute rechnen dagegen mit einer Zunahme um 5 vH.

VERZICHT AUF OPTIMALES WIRTSCHAFTSWACHSTUM

schaftsbericht wird diese Möglichkeit nicht ausgeschlossen, denn es heißt in Ziffer 31, „daß es noch als durchaus unsicher anzusehen ist, ob die projektierte Entwicklung 1968 ohne weiteres eintreten wird“. Sollte das Wachstum hinter dem Ziel von 4 vH zurückbleiben, will die Bundesregierung weitere konjunkturbelebende Maßnahmen ergreifen. Diese Erklärung gab der Bundeswirtschaftsminister vor dem Bundestag ab⁶⁾. Er räumte allerdings ein, daß ein nicht rechtzeitiges Eingreifen teurer werden würde; „die rasche Mark ist besser als ein langsamer Taler“⁷⁾.

Stärkeres Wirtschaftswachstum ohne Gefährdung des Geldwertes möglich

Bei einem Wachstumsziel von 4 vH verzichtet die Bundesregierung aber auf jeden Fall darauf, daß — nach der überwundenen Rezession — die vorhandenen Produktionsmöglichkeiten wieder so rasch wie möglich voll ausgenutzt werden. Da die Produktionsanlagen sich auch in diesem Jahr noch — infolge früher begonnener und jetzt fertig werdender Investitionsvorhaben — um etwa 3 bis 4 vH vergrößern werden, sind sie kaum besser als im Rezessionsjahr 1967 ausgelastet, wenn die Gesamtnachfrage nur um 4 vH zunimmt, wie es die Bundesregierung anstrebt. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten dargelegt, daß 1968 ohne Gefahr für den Geldwert ein Wirtschaftswachstum von 6,4 vH (real) möglich ist, allerdings unter den Bedingungen des von ihm vorgeschlagenen „Rahmenpaktes für Expansion und Stabilität“. Aber auch ohne einen solchen Pakt wäre auf Grund der zur Zeit unausgenützten Produktionskapazitäten ein Wachstum von etwa 5 vH (real) sicherlich geldwertneutral.

Daß in der Zielprojektion selbst bei einem nur vierprozentigen Wirtschaftswachstum eine Erhöhung des Verbraucherpreisniveaus um nicht weniger als 2,5 vH angenommen wird, ist nicht auf die konjunkturelle Belebung zurückzuführen, sondern auf staatliche Maßnahmen, wie die Einführung der Mehrwertsteuer und ihre für den 1. Juli 1968 geplante Erhöhung, die Heraufsetzung der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung und die gesetzlich sanktionierten Mieterhöhungen.

Wirtschaftspolitische Ziele werden nicht erreicht

Die Zielsetzung des „magischen Dreiecks“ — Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht — gefährdet die Bundesregierung in diesem Jahr selbst. „Bei einem vierprozentigen Wachstum sind wir von den vorgeschriebenen Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes sicherlich noch erheblich entfernt“, räumt auch Wirtschaftsminister Schiller ein⁸⁾. Das wirtschaftspolitische Ziel der Geldwertstabilität wird in diesem Jahr also nicht wegen der Konjunktorentwicklung, sondern infolge staatlicher Maßnahmen unerreicht bleiben. Ein Wachstum von 4 vH ist zu niedrig, um die Vollbeschäftigung wiederzuerlangen. In der Jahresprojektion wird im Jahresdurchschnitt eine Arbeitslosigkeit von 311000 Personen angenommen. Das sind zwar um 150 000 weniger als 1967, aber fast doppelt so viel wie 1966. Das Wirtschaftswissenschaftliche Institut der Gewerkschaften (WWI) schätzt sogar einen Jahresdurchschnitt von 350 000 Arbeitslosen⁹⁾. Vollbeschäftigung entspricht nach Auffassung der Bundesregierung einer Arbeitslosenquote von 0,8 vH — das wären rund 170 000 Personen. Ein großer Teil der Arbeitslosigkeit ist strukturell bedingt. Wenigstens diese strukturelle Arbeitslosigkeit sollte durch eine Verstärkung der geplanten strukturpolitischen Vorhaben rascher beseitigt werden als es zur Zeit vorgesehen ist. Schon deshalb ist das Wachstumsziel von 4 vH zu bescheiden.

6) Protokoll der 156. Sitzung, S. 8037 D.

7) Protokoll der 156. Sitzung, S. 8069 C. Siehe auch die Ausführungen des CDU-Abg. Prof. Stein, S. 8035 A.

8) Protokoll der 156. Sitzung, S. 8037 C.

9) WWT-Mitteilungen, H. 2/1968, S. 31. Das WWI nimmt an, daß die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sogar mit 420 000 Arbeitslosen rechnet.

Schließlich rechnet die Jahresprojektion auch für 1968 mit einem extrem hohen Überschuß der Ausfuhr über die Einfuhr, und zwar in Höhe von 14 Mrd. DM — nach 16,2 Mrd. DM im Jahre 1967 und 6,5 Mrd. DM im Jahre 1966. Die Frage stellt sich, wielange die wichtigsten Handelspartner noch bereit sind, deutsche Ausfuhrüberschüsse in dieser Höhe ohne Gegenmaßnahmen oder Gegenforderungen hinzunehmen. Sowohl im EWG-Ministerrat als auch im Wirtschaftspolitischen Ausschuß der OECD sprachen sich einige Mitgliedsländer für eine stärkere wirtschaftliche Expansion in der Bundesrepublik aus, wobei Zuwachsraten zwischen 5 und 6 vH genannt wurden.

Einen unsicheren Punkt in der Jahresprojektion für 1968 stellt die angenommene Erhöhung der Bruttoanlageinvestitionen um 7,1 vH dar. Dabei wird unterstellt, daß die öffentlichen Ausgaben für Anlageinvestitionen 1968 um etwa 12,5 vH höher sein werden als 1967. Da der Bund nur für ein Achtel der öffentlichen Investitionen zuständig ist, hängt die Verwirklichung dieser Annahme weitgehend vom konjunkturgerechten Verhalten der Länder und Gemeinden ab. Die Gemeindeinvestitionen, auf die allein zwei Drittel der öffentlichen Anlageinvestitionen entfallen, müßten sich um fast 14 vH ausweiten. Dies ist eine Annahme, die wegen der Finanznot der Gemeinden mit einem dicken Fragezeichen versehen werden muß, jedenfalls solange keine zusätzliche Finanzhilfen von den Ländern und auch vom Bund gegeben werden.

Der private Verbrauch bleibt zurück

Der private Verbrauch bleibt in der Jahresprojektion erheblich hinter der durchschnittlichen Sozialproduktentwicklung zurück. Während das Sozialprodukt in der Projektion — unter Einrechnung der Preiserhöhungen — um 6,2 vH zunimmt, wird beim privaten Verbrauch nur eine Expansion von 3,9 vH angenommen. Es wird von der Tatsache ausgegangen, daß sich der private Verbrauch mit einer zeitlichen Verzögerung erst jetzt ganz unten im konjunkturellen Tal befindet. Dies entspricht der Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen, aus denen der private Verbrauch zu nahezu drei Fünfteln finanziert wird. Eine Erholung des privaten Verbrauchs ist im Gefolge von Lohn- und Gehaltserhöhungen auf breiter Front erst im späten Frühjahr oder Frühsommer zu erwarten.

Den Arbeitnehmern eröffnet die Zielprojektion der Bundesregierung keine günstigen Aussichten. Für 1968 wird eine Zunahme der Nettolöhne und -gehälter von nur 3,3 vH erwartet. Da die Zahl der Arbeitnehmer 1968 im Durchschnitt um 0,5 vH höher sein soll als 1967, würden sich die Nettoeinkommen je Arbeitnehmer sogar nur um 2,8 vH erhöhen. Gleichzeitig erwartet die Bundesregierung für 1968 einen Anstieg des Niveaus der Verbraucherpreise um 2,5 vH. Demnach würde die (reale) Kaufkraft der Arbeitnehmereinkommen 1968 gegenüber 1967 nur um 0,3 vH zunehmen, praktisch also stagnieren. Zum Vergleich: das Nettoeinkommen je Arbeitnehmer erhöhte sich nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes ¹⁰⁾ im Rezessionsjahr 1967 ebenfalls um 2,8 vH. Da das Verbraucherpreisniveau aber nur um 1,8 vH anstieg, war die Kaufkraft des durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommens 1967 gegenüber 1966 um fast 1 vH gestiegen.

Die Arbeitnehmer schneiden schlecht ab

Bleibt es bei den in der Jahresprojektion zum Ausdruck kommenden Absichten der Bundesregierung, dann würden die Arbeitnehmer im Durchschnitt in diesem Jahr noch schlechter abschneiden als 1967. Während die Unternehmereinkommen im vergangenen Jahr niedriger waren als 1966, würden die Wachstumsgewinne dieses Jahres vorwiegend den Unternehmen zufallen. Das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen

10) Wirtschaft und Statistik, H. 2/1968, S. 72.

wird nach der Projektion in diesem Jahr brutto um 11,8 vH zunehmen (nach einem Rückgang um 3,7 vH im Jahre 1967) und netto um 12,5 vH (1967: — 0,5 vH). Es ist wahrscheinlich, daß bei einer solchen Entwicklung die Staatsverdrossenheit bei einem größer werdenden Teil der Arbeitnehmerschaft und ihr Unbehagen „an denen in Bonn“ wachsen wird.

Das WWI der Gewerkschaften hat in einer ausführlichen Erörterung des Jahreswirtschaftsberichtes ¹¹⁾ darauf hingewiesen, daß der Sachverständigenrat in seinem Entwurf eines Rahmenpaktes eine Lohnentwicklung unterstellt, die 1968 einen *realen* Anstieg des privaten Verbrauchs um 4,5 vH ermöglicht — in der Jahresprojektion sind dagegen *real* nur 1,4 vH Zuwachs angesetzt. Einer Zunahme des privaten Verbrauchs um real 4,5 vH würde eine Erhöhung der Tariflöhne um *real* 4 vH im Jahresdurchschnitt entsprechen. Unter Einrechnung der Preissteigerungen wären das nominal etwa 6,5 vH.

In der Jahresprojektion wird eine Erhöhung der Tariflöhne und -gehälter um 4 bis 5 vH empfohlen. Das Tariflohniveau würde sich allerdings nur „um wenig mehr als 3 vH erhöhen, denn für die weitaus größte Zahl der Arbeitnehmer sind die Lohn- und Gehaltstarifverträge erst in dem Zeitraum zwischen Ende März und Ende Juni kündbar. Bei den im Vorjahr nicht gekündigten oder nicht erneuerten Verträgen sind Neuabschlüsse ebenfalls erst in diesen Monaten möglich. Die Restlaufdauer der Lohn- und Gehaltstarifverträge, die 1968 abgeschlossen werden können, wird daher — auf das Kalenderjahr bezogen — im gewogenen Durchschnitt nur etwa acht Monate betragen ¹²⁾.“

Der Steigerungssatz von 3 vH „entspricht annähernd auch dem Anstieg des Tariflohniveaus. Denn zum einen sind für mehr als zwei Drittel aller Arbeitnehmer 1967 keine Tarifloohnerhöhungen in Kraft getreten. Zum anderen wurden für die übrigen Arbeitnehmer zwar Tarifloohnerhöhungen vereinbart, zum großen Teil jedoch mit der Maßgabe, daß sie sich effektiv nicht auswirken sollen. Bei einer durchschnittlichen Erhöhung der Tariflohn- und -gehaltssätze von 4 bis 5 vH kann deshalb nur eine Anhebung des Tariflohniveaus erreicht werden, die knapp über 3 vH liegt. Das gilt aber auch nur unter der Voraussetzung, daß die Tarifverträge fristgerecht erneuert werden und die unterstellte Erhöhung der Tariflohnsätze tatsächlich realisiert wird. Die Ergebnisse der bisherigen Abschlüsse für das Jahr 1968 lagen mit 3 bis 3,5 vH erheblich darunter.“

Die Mehrwertsteuer nicht am 1. Juli erhöhen!

Es ist zweifelhaft, ob in den nächsten Monaten Tarifierhöhungen in einem zur Belebung der Konjunktur wünschenswerten Ausmaß durchgesetzt werden können. Solange jedoch die (reale) Massenkaufrkraft und damit der private Verbrauch nur wenig wachsen, bleiben auch die optimistischen Erwartungen, die die Bundesregierung in die Investitionsbereitschaft der Unternehmer setzt, fragwürdig, zumal angesichts der unausgenutzten Kapazitäten. In dieser Lage wären staatliche Maßnahmen zur Stützung der Massenkaufrkraft vonnöten, z. B. indem die Lohnsteuer- und die Einkommensteuervorauszahlungen zeitlich befristet um einen für alle gleich hohen Betrag ermäßigt werden. Die Bundesregierung konnte sich aber zu keinen weiteren konjunkturanregenden Maßnahmen entschließen. Dann sollte sie wenigstens alles unterlassen, was den privaten Verbrauch noch mehr einschränkt. Dies würde der Fall sein, wenn die Mehrwertsteuer, wie vorgesehen, am 1. Juli 1968 von 10 auf 11 vH (bzw. von 5 auf 5,5 vH) heraufgesetzt würde. Die sich hieraus ergebenden Preissteigerungen auf breiter Front würden die voraussichtlich dann gerade erst einsetzende allmähliche Erholung des privaten Verbrauchs gleich wieder abbremsen. Der fragwürdige Beschluß, die Mehrwertsteuer ab 1. Juli zu erhöhen, sollte deshalb aufgehoben werden.

11) WWI-Mitteilungen, H. 2/1968, S. 29 ff.

12) WI-Mitteilungen, H. 2/1968, S. 35.