

## Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung

Zum Jahresgutachten 1968/69 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

War das Jahresgutachten 1968/69 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits vor seiner Veröffentlichung überholt? Ist es mehr als eine zwar beachtenswerte Fleißarbeit, aus der man aber keine wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen für 1969 ziehen kann? Gewiß, die Überschrift, die die Sachverständigen ihrem Jahresgutachten diesmal gaben — „Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung“ —, weist auf ein höchst aktuelles Thema hin. Indessen hat der Gesetzgeber eine Woche bevor das Gutachten veröffentlicht wurde, „umsatzsteuerliche Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung“ beschlossen und damit keine der von den Sachverständigen aufgezeichneten fünf Alternativen ergriffen. Bundesregierung und Bundestag haben vielmehr den Weg einer sechsten Alternative beschritten. Damit setzten sie neue Daten für 1969, wodurch zudem die Annahmen, auf denen die Vorausschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung im neuen Jahr durch die Sachverständigen beruht, teils hinfällig, teils verändert wurden. Dennoch sind die anfangs gestellten Fragen zu verneinen. Das Jahresgutachten bleibt trotz der veränderten Lage ein sehr wichtiger Beitrag zur Urteilsbildung über den nunmehr einzuschlagenden wirtschaftspolitischen Kurs.

Der Sachverständigenrat hat sein Jahresgutachten der Bundesregierung am 18. November 1968 übergeben. In den Tagen danach fand die internationale Währungskonferenz der Zehnergruppe in Bonn statt und erfolgte die parlamentarische Beratung und Verabschiedung des Gesetzes über die umsatzsteuerlichen Absicherungsmaßnahmen. Der Druck der für dieses Gesetz erforderlichen Bundestags-Drucksachen habe die Druckarbeiten an dem Sachverständigen-Gutachten verzögert, hieß es in Bonn. Jedenfalls wurde das Gutachten erst neun Tage später als ursprünglich vorgesehen, am 4. Dezem-

ber 1968, der Öffentlichkeit übergeben<sup>1)</sup>; am 2. Dezember 1968 war es als Bundestags-Drucksache (V/3550) den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet worden<sup>2)</sup>. Die Bundesregierung wird ihre Stellungnahme im Rahmen ihres Jahreswirtschaftsberichts abgeben, den sie bis Ende Januar 1969 dem Bundestag vorzulegen hat.

#### *Meinungsverschiedenheiten mit Ratsmitglied Prof. Stützel*

Als der Sachverständigenrat sein Gutachten der Öffentlichkeit übergab, hatte er nur noch vier Mitglieder — die Professoren Dr. *Wilhelm Bauer* und Dr. *Herbert Giersch* sowie die Staatsminister a. D. Dr. *Harald Koch* und Dr. *Manfred Schäfer*. Nach dem Gesetz über den Sachverständigenrat soll der Rat aus fünf Mitgliedern bestehen. Das fünfte Mitglied, Prof. Dr. *Wolfgang Stützel*, war jedoch Mitte September 1968 ausgeschieden. Wie der Rat mitteilte, bestand „der Grund in unterschiedlichen Auffassungen innerhalb des Sachverständigenrates über die zweckmäßige Arbeitsweise zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages“. Dahinter steckte vermutlich Uneinigkeit über die Abgabe eines Minderheitsvotums im Gutachten, falls ein Ratsmitglied — z. B. in der Aufwertungsfrage — eine abweichende Auffassung hat<sup>3)</sup>.

Im ersten Kapitel des Gutachtens haben die Sachverständigen die *gesamtwirtschaftliche Entwicklung* seit Beginn des neuen Aufschwungs sorgfältig analysiert, wobei sie sich wiederum auf eine Fülle von Material stützten. Die Analyse deckt sich in wesentlichen Ergebnissen mit den Untersuchungen der Wirtschaftsforschungsinstitute; die aufgezeigten Tendenzen wurden in dieser Zeitschrift bereits im Rahmen der vierteljährlichen Berichtserstattung über -die wirtschaftliche Entwicklung — zum Teil bereits mehrfach — beschrieben<sup>4)</sup>, so daß sich eine ausführliche Wiedergabe hier erübrigt.

Die Zunahme des realen Bruttosozialprodukts im Jahre 1968 gegenüber 1967 wird auf 6,5 vH geschätzt. Damit hat unsere Wirtschaft 1968 das Ziel eines angemessenen Produktionswachstums erreicht. Auch die Beschäftigungs- und die Preisentwicklung im abgelaufenen Jahr wurde von den Sachverständigen als zufriedenstellend beurteilt. Dagegen waren wir 1968 von dem Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts eher noch weiter entfernt als 1967. Mit etwa 16,5 Mrd. DM entsprach der Außenbeitrag — der Saldo zwischen allen Verkäufen und Käufen im Verkehr mit dem Ausland — rund 3 vH des Bruttosozialprodukts. Das ist doppelt soviel, wie die Bundesregierung als Richtlinie für das außenwirtschaftliche Gleichgewicht in ihrer mittelfristigen Zielprojektion festgesetzt hat.

#### *Produktionspotential noch nicht wieder voll ausgenutzt*

Trotz der starken Produktionssteigerung im Verlauf des Jahres 1968 ist die Wirtschaft aber „noch nicht auf den Expansionspfad zurückgekehrt, der sich bei Vollauslastung des sich ständig erweiternden Produktionspotentials ergibt. Das wachsende Produktionspotential ist aber nicht nur die Übergrenze, sondern auch Orientierungshilfe für den anzustrebenden Expansionspfad“ (Textziffer 46). Die Zunahme des Leistungsvermögens der

1) Das Jahresgutachten 1968/69 ist unter dem Titel „Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung“ im Verlag W. Kohlhammer erschienen.

2) „Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht“, heißt es in § 6 des Gesetzes über den Sachverständigenrat.

3) Siehe hierzu den Beitrag von Fritz Ullrich Fack in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 5. 12. 1968, S. 13. Das Ausscheiden von Prof. Stützel hat in der Öffentlichkeit eine Diskussion darüber ausgelöst, ob Aufgabenstellung und Arbeitsweise, zum Teil sogar darüber, ob die Institution des Rates selbst zweckmäßig sind. Siehe hierzu u. a. „Der Volkswirt“ vom 15. 11. 1968, S. 11, „Die Zeit“ vom 8. 11. 1968, S. 41, und vom 29. 11. 1968, S. 41, „Handelsblatt“ vom 8./9. 11. 1968, S. 4.

4) Siehe insbesondere GM, H. 12/1968, S. 746 ff.

Volkswirtschaft — eben des Produktionspotentials — hängt von dem Zuwachs an Sachkapital und dem Arbeitskräfteangebot ab. Nach Ansicht des Sachverständigenrates waren 1968 etwa 3,5 vH der Sachkapazitäten und 1,5 vH des Arbeitskräftepotentials nicht ausgenutzt. Da die Übergrenze des Leistungsvermögens zur Zeit durch die Arbeitskräfte bestimmt wird, ist mithin für 1969 ein Expansionsspielraum gegeben, der um 1,5 Prozentpunkte größer ist als die Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität, die auf reichlich 4 vH geschätzt wird.

In diesem Zusammenhang stellt sich den Sachverständigen die entscheidende Frage, „ob der gegenwärtige Aufschwung in eine stetige Expansion parallel zum Wachstum des Produktionspotentials übergeführt werden kann oder ob er dem Muster der bisherigen Konjunkturzyklen folgen wird“ (Tz. 30). Sie vergleichen den derzeitigen Aufschwung mit dem Verlauf in den beiden vorangegangenen *Konjunkturzyklen*, die jeweils vier bis fünf Jahre dauerten, 1958 bzw. 1963 ihren unteren Wendepunkt und 1960 bzw. 1965 ihren oberen Wendepunkt hatten. Auf die Aufschwungphase entfielen jeweils zwei Jahre. Da diesmal der untere Wendepunkt im Frühjahr 1967 lag, könnte man zu dem Schluß kommen, daß der konjunkturelle Höhepunkt im Frühjahr 1969 zu erwarten sei. Ein genauer Vergleich, wie er im Gutachten vorgenommen wird, zeigt jedoch erhebliche Unterschiede auf. Mehr als früher ergibt sich diesmal „das Bild eines industriebetonten Aufschwungs“. Die Bau- und die Verbrauchskonjunktur kommen „noch nicht an die Position heran, die sie in dieser Phase des Aufschwungs in den beiden früheren Zyklen erreicht hatten“ (Tz. 35). Im Gegensatz zu früher sind diesmal noch Angebotsreserven vorhanden. Dies spricht dafür, daß der Höhepunkt noch nicht im kommenden Frühjahr, sondern erst später erreicht werden wird. Ob dann wieder ein Abschwung beginnt oder ob der dann erreichte Auslastungsgrad gehalten werden kann — das wird in hohem Maße von der staatlichen Finanz- und Wirtschaftspolitik und nicht zuletzt von den Ergebnissen der konzertierten Aktion abhängen.

#### *Hat der Sachverständigenrat sich geirrt?*

Um die Wirtschaft wieder so rasch wie möglich an den „mittelfristigen Wachstumspfad“ — bei vollausgenutztem Leistungsvermögen parallel zu dessen Wachstum — heranzuführen, hatte der Sachverständigenrat im vorjährigen Gutachten einen „*Rahmenpakt für Expansion und Stabilität*“ vorgeschlagen<sup>5</sup>). Er sollte zwischen den großen sozialen Gruppen in unserer Gesellschaft und dem Bund, den Ländern und den Gemeinden vereinbart werden. Angestrebt werden sollte eine Zuwachsrate des *realen* Bruttosozialprodukts von 6,4 vH im Jahre 1968 und 6,1 vH im Jahre 1969. Nach Ansicht des Rates wären Anfang 1968 eine Reihe weiterer wachstumsfördernder Maßnahmen, ein drittes Konjunkturprogramm, erforderlich gewesen, um das Ziel zu erreichen.

Der Rahmenpakt kam nicht zustande. Keine der vom Rat angesprochenen Sozialgruppen und Körperschaften konnte sich dazu entschließen, den Beitrag zu leisten, der von ihnen im Rahmen dieses Paktes gefordert wurde. Indessen wurde die angestrebte Wachstumsrate von 6,4 vH im Jahre 1969 auch ohne eine weitere expansive Politik erreicht. Es gibt heute viele Stimmen, die ihre Genugtuung darüber zum Ausdruck bringen, daß man im vergangenen Jahr den Empfehlungen des Rates nicht gefolgt ist. Dann hätten wir heute eine inflationistische Preisbewegung, wird behauptet. So einfach sollte man es sich aber nicht machen. Es ist sicher richtig, daß die Vorstellungen vom Rahmenpakt zu perfektionistisch waren und die politischen Gegebenheiten in mancher Hinsicht unberücksichtigt ließen. Andererseits wären die vorgeschlagenen fiskalpolitischen Maßnahmen zur Förderung der Nachfrage auch unabhängig von der Pakt-Konzeption möglich gewesen.

5) Siehe hierzu: Günter Pehl, Der Staat muß den Wirtschaftsaufschwung stärker fördern, GM, H. 1/1968, S. 1 ff., speziell S. 3 bis 6.

Ein weiteres öffentliches Investitionsprogramm — die staatlichen Investitionen sollten 1968 um 30 vH gegenüber 1967 ansteigen —, Investitionsprämien, Steuersenkungen, Aufschub der Mehrwertsteuererhöhung, die nun doch Mitte 1968 erfolgt ist, sowie die Beitragsheraufsetzung in der Rentenversicherung, daraus folgend eine höhere Nettoverschuldung des Staates — diese Vorschläge wurden variiert und meist in etwas geringerer Dosis auch von Wirtschaftsforschungsinstituten und nicht zuletzt vom Deutschen Gewerkschaftsbund gemacht. Wären die gesetzgebenden Körperschaften ihnen gefolgt, gäbe es jetzt vielleicht kein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht, jedenfalls wäre es nicht so groß.

#### *Nicht ausreichende Expansionspolitik — außenwirtschaftliches Ungleichgewicht*

Die Sachverständigen weisen sicherlich nicht zu Unrecht darauf hin:

„Dem Weniger an interner Nachfrageexpansion steht ein Mehr an ‚Außenbeitrag‘ gegenüber. Was wir den inländischen Gebietskörperschaften und Unternehmen an Chancen zum Ausbau unseres Produktionsapparates und unserer Infrastruktur versagt haben, hat das Ausland real zum Teil erhalten (unser Exportüberschuß) und zum Teil behalten (unser ‚Importdefizit‘)“ (Tz. 189).

An die Stelle der — durch eine expansive Fiskalpolitik hervorgerufenen — Binnen- nachfrage ist die Auslandsnachfrage mit der Folge extrem hoher Ausfuhrüberschüsse getreten. Die Expansionsmaßnahmen sollten eine Zunahme der realen Inlandsnachfrage um 6,5 vH erzielen; stattdessen expandierte sie nur um 5 vH. Dementsprechend erwartete der Rat, daß der Außenbeitrag 1968 auf 3,5 Mrd. DM vermindert werden könnte; tatsächlich wird er etwa 16,5 Mrd. DM betragen.

Der Schwerpunkt der konjunkturpolitischen Diskussion hat sich von der binnenwirtschaftlichen auf die außenwirtschaftliche Problematik verlagert. Im dritten Kapitel des Gutachtens erfüllen die Sachverständigen ihre wichtigste Aufgabe; sie haben zu „untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können<sup>8)</sup>.“ Von diesem Zielsystem sieht der Rat zur Zeit das *außenwirtschaftliche Gleichgewicht* gestört. Auf längere Sicht geraten allerdings auch die Ziele der Geldwertstabilität und eines angemessenen Wachstums in Gefahr, wenn es bei den hohen Überschüssen in der Leistungsbilanz bleibt. Der Rat beschäftigt sich infolgedessen im dritten Kapitel hauptsächlich mit der Frage, wie das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wieder hergestellt werden kann, ohne daß die anderen Ziele der Wirtschaftspolitik gefährdet werden.

#### *Ursachen des Leistungsbilanzüberschusses*

Leistungsbilanzüberschüsse können darin ihre Ursache haben, „daß im Inland der Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials geringer ist als im Ausland (Konjunkturgefälle) oder/und daß im Inland das Kosten- und Preisniveau unter dem des Auslandes liegt (Preisgefälle)“. Nach Ansicht des Rates dominierte im Rezessionsjahr 1967 „das internationale Konjunkturgefälle. Danach schlug das internationale Preisgefälle stärker durch, das sich in der Rezession gebildet hatte“ (Tz. 80). Dieser Zusammenhang der jetzigen außenwirtschaftlichen Schwierigkeiten mit der — durch finanz- und kreditpolitische Fehlleistungen künstlich herbeigeführten — *Rezession* wird in der Diskussion meist übersehen. Seit 1964, dem Jahr, in dem das außenwirtschaftliche Gleichgewicht annähernd erreicht war, haben sich die Durchschnittswerte der Ausfuhr unserer wichtigsten Partnerländer zusammengenommen um 7 vH erhöht. In der Bundesrepublik

8) § 2 des Gesetzes über den Sachverständigenrat, Anlage I des Jahresgutachtens, S. 95.

ist das Exportpreisniveau 1968 dagegen kaum höher gewesen als 1964 (Tz. 106). Die Verbraucherpreise sind in der Bundesrepublik im Vergleich zu den wichtigsten Konkurrenzländern am wenigsten gestiegen. Für 1969 rechnen die Sachverständigen damit, daß sich der Preisanstieg im Ausland weiter beschleunigt und der Preisabstand zur Bundesrepublik eher noch größer wird.

Sehr ausführlich hat sich der Sachverständigenrat mit den Einwänden gegen eine *DM-Aufwertung* auseinandergesetzt (Tz. 197 ff.). Aus diesen Äußerungen geht bereits hervor, daß der Rat unter den gegenwärtigen Gegebenheiten in einer Aufwertung das beste Mittel zur Beseitigung der außenwirtschaftlichen Fehlentwicklung sieht. Allerdings betont er, keine „Vorliebe“ für „abrupte Paritätsänderungen“ zu haben. Das theoretisch bessere Verfahren wäre eine größere Beweglichkeit in der Anpassung der Wechselkurse, wofür er in früheren Gutachten bereits Modelle dargestellt hatte<sup>7)</sup>. Das in diesem Jahresgutachten abgehandelte Für und Wider einer DM-Aufwertung kann hier nicht wiedergegeben werden, mit Ausnahme der Gegenargumentation gegen einen Einwand, der in der Diskussion um die Aufwertung in den letzten Wochen eine wichtige Rolle gespielt hat: Den Überschüssen in der Leistungsbilanz ständen umfangreiche und wachsende Kapitalexporte gegenüber, so daß die Grundbilanz ausgeglichen sei. Die Sachverständigen halten jedoch einen großen Teil des Kapitalexports nicht für ein dauerhaftes Element des Ausgleichs. Es sind meist Wertpapierkäufe und Kreditgewährungen, durch die die Vorteile des gegenwärtigen Zins- und Liquiditätsgefälles ausgenutzt werden. Eine Veränderung der Zinsrelationen, der Kurserwartungen sowie Verschiebungen im Liquiditätsgefälle würde diesem Teil des Kapitalexports schnell ein Ende setzen, vielleicht sogar in einen Kapitalimport umschlagen, zumal etwa zwei Drittel der Bestände ausländischer Wertpapiere von inländischen Banken aufgenommen wurden.

#### *Fünf Alternativen für die Wirtschaftspolitik*

Die Sachverständigen erörtern fünf verschiedene Möglichkeiten der Anpassung an das Ziel des *außenwirtschaftlichen Gleichgewichts*. Die fünfte Alternative ist allerdings nur eine Beschreibung der voraussehbaren Entwicklung, wenn überhaupt keine Maßnahmen zur Beseitigung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts getroffen worden wären; sie deckt sich mit der überholten, im zweiten Kapitel vorgenommenen Prognose für 1969. In diesem Falle hätte sich der Außenbeitrag nicht vermindert; für die Zeit nach 1969 wäre mit hohen Preissteigerungen zu rechnen gewesen. Die ersten beiden Strategien oder Alternativen zielen darauf ab, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht etwa bis Mitte 1970 durch — staatlich angeregte — Expansion der realen Binnennachfrage wiederherzustellen. Dabei soll das Produktionspotential weitgehend ausgeschöpft werden.

Die *Alternative 1* ist die Anpassung an den „internationalen Geldentwertungsschritt“ ohne Aufwertung; sie würde einen Anstieg der Verbraucherpreise um 5,5 vH im Jahre 1969 und 6 vH im Jahre 1970 zur Folge haben. *Alternative 2* vermeidet die Anpassungsinflation durch eine Aufwertung von zunächst 5 vH und einer weiteren allmählichen Wechselkursanpassung um nochmals etwa 5 vH, möglichst in Form einer entsprechenden Erweiterung der Bandbreite nach oben. Aufwertungen sehen auch die Strategien 3 und 4 vor.

Bei der *dritten Alternative* wird versucht, den realen Nachfrageausfall, der durch die Aufwertung bei den Exportfirmen und in Branchen mit starker Einfuhrkonkurrenz entstehen würde, so auszugleichen, daß der Auslastungsgrad des Produktionspotentials unverändert bleibt; erst dann wäre eine Aufwertung konjunkturneutral. Dazu bedarf es flankierender Maßnahmen des Staates, die die Binnennachfrage so stark ausweiten, wie die außenwirtschaftlichen Überschüsse zurückgehen. Aus dem Gutachten ist heraus-

7) Jahresgutachten 1964, Tz. 156 und 240, Jahresgutachten 1966, Tz. 268 ff. und 275 ff.

zulesen, daß dem Rat die Alternative 3 als die beste Lösungsmöglichkeit erscheint. Sie sieht eine Aufwertung von 5 vH vor. Dadurch würde sich der Leistungsbilanzüberschuß um 5,5 Mrd. DM auf 11 Mrd. DM verringern. Durch flankierende staatliche Maßnahmen müßte die reale Binnennachfrage um etwa 4 Mrd. DM erhöht werden. Als Maßnahmen werden u. a. die Verdoppelung des Arbeitnehmerfreibetrages (heute 240 DM jährlich), die Heraufsetzung der Kilometergeldpauschale auf 50 Pfennig, Investitionszuschüsse und insgesamt eine Verschuldung der öffentlichen Hand um zusätzlich gut 3 Mrd. DM genannt. Das Bruttosozialprodukt steigt 1969 in diesem Modell um real 4,4 vH, die Verbraucherpreise erhöhen sich um gut 2 vH (statt 3 vH beim Status quo), die Effektivlöhne um 6,5 vH.

Die *Alternative 4* sieht zwar auch eine DM-Aufwertung um 5 vH vor, aber keine flankierenden Maßnahmen. Infolgedessen würde die Konjunktur im Jahre 1969 stark gedämpft, der Auslastungsgrad des Produktionspotentials geht zurück, und es erfolgt wenigstens eine vorübergehende Abschwächung des Aufschwungs. Die reale Wachstumsrate würde nur noch 3,6 vH betragen, die Verbraucherpreise stiegen um 1,8 vH; während der Außenbeitrag nur um 2,5 Mrd. DM niedriger wäre als ohne Aufwertung.

#### *Bundestag ergriff eine sechste Alternative*

.Dundesregierung und Bundestag handelten nach keiner der fünf dargestellten Strategien. Mit den *umsatzsteuerlichen Maßnahmen* im grenzüberschreitenden Warenverkehr ergriffen sie eine sechste Alternative. Es drängt sich die Frage auf, warum der Rat nicht auch diese Möglichkeit erörtert hat. Da er am 10. und 18. Oktober 1968 mit dem Bundeskanzler, den Bundesministern für Wirtschaft und der Finanzen und dem Bundesbankpräsidenten Gespräche über die Frage der außenwirtschaftlichen Absicherung hatte, war ihm diese Lösungsmöglichkeit sicherlich nicht unbekannt. Der Unterschied zu einer DM-Aufwertung von 5 vH besteht darin, daß die Ende November 1968 beschlossenen Maßnahmen nur partiell — im Warenverkehr — wirken, daß sie zeitlich befristet sind und daß ihre Aufwertungswirkung geringer ist. Anlässlich der Übergabe des Gutachtens an die Öffentlichkeit schätzten Mitglieder des Rates den Aufwertungseffekt mit gut 3 vH ein.

Bundestag und Bundesregierung haben sich zur Ersatz-Aufwertung — Senkung der Einfuhrumsatzsteuer um 4 vH, Belastung der Warenausfuhr um ebenfalls 4 vH — vor allem deshalb entschlossen, weil ihnen eine Aufwertung um etwa 5 vH in Anbetracht der Unsicherheiten über die handels- und währungspolitische Entwicklung in wichtigen Handelspartnerländern, z. B. in den USA, zu riskant war<sup>8)</sup>; sie kann nicht wieder rückgängig gemacht werden. Der Bundesregierung wird „für die Zeit der Dauer des Gesetzes ein hohes Maß von Handlungsfreiheit“ gewährt<sup>9)</sup>. Zu wünschen ist freilich, daß diese Handlungsfreiheit genutzt wird. Ein großer Nutzen der befristeten Ersatzaufwertung sollte in dem Zeitgewinn für Verhandlungen — wenigstens innerhalb der Zehnergruppe — um eine allgemeine Anpassung der Wechselkursrelationen an die wirklichen Wertverhältnisse („Realignment“) gesehen werden. Es ist kaum vorstellbar, daß die steuerliche Ersatzlösung im Frühjahr 1970 ersatzlos rückgängig gemacht werden kann.

Der Rat sollte aufgefordert werden, möglichst bald ein Zusatzgutachten vorzulegen, in dem die Auswirkungen der steuerlichen Ersatzlösung dargestellt und die Möglichkeiten

8) Siehe hierzu die Reden des Bundeskanzlers und der Minister Prof. Schiller und Strauß anlässlich der ersten Lesung des Gesetzentwurfs über die außenwirtschaftliche Absicherung vor dem Bundestag am 26. 11. 1968 (Protokoll der 197. Sitzung sowie Bulletin der Bundesregierung vom 28. 11. 1968), außerdem das von der Bundesregierung den Bundestagsfraktionen vorgelegte „Memorandum zur befristeten Änderung des steuerlichen Grenzausgleichs“ (Handelsblatt vom 22./23. 11. 1968, S. 3).

9) Pressemitteilung des Bundeswirtschaftsministerium vom 4. 12. 1968.

flankierender Maßnahmen zur Stärkung der Inlandsnachfrage erörtert werden. Vor der Bundespressekonferenz hat Prof. *Giersch* die steuerliche Ersatzlösung als eine Strategie zwischen den Alternativen 4 und 5 bezeichnet, also zwischen einer konjunkturdämpfenden Aufwertung ohne flankierende expansive Politik und einer Politik ohne Aufwertung, die zu einer Anpassungsinflation führt. Die Wachstumsrate würde 1969 um fast 1 vH auf etwa 4 vH zurückgehen, die Verbraucherpreise würden vielleicht um 2,5 vH statt sonst um 3 vH ansteigen und die Überschüsse in der Leistungsbilanz sich um rund 3,5 Mrd. DM auf ungefähr 13 Mrd. DM vermindern.

*Wie wirkt die steuerliche Ersatzaufwertung?*

Dieser Betrag deckt sich mit dem Ergebnis einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) über die Auswirkungen der „Aufwertung ohne Paritätsänderung“<sup>10)</sup>. Das Institut rechnet ebenfalls mit einem Rückgang des nominalen Überschusses um 3,5 Mrd. DM während die Bundesregierung ihn auf rund 5 Mrd. DM schätzt. Da die Einfuhrpreise sinken, die Exportpreise aber steigen werden, wird der Außenbeitrag nach den Berechnungen des DIW allerdings *real* — mengenmäßig — um 6 Mrd. D-Mark kleiner ausfallen. Dementsprechend hoch ist der Produktionsausfall, so daß die *Wachstumsrate* um mindestens 1 vH niedriger sein wird als ohne die steuerliche Ersatzaufwertung. Dr. *Herbert Hahn*, der Leiter der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsbeobachtung und Konjunkturpolitik im Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, befürchtet sogar, daß die Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts 1969 auf „kaum mehr als 2 vH“ zurückgehen wird<sup>11)</sup>. „Konjunkturrell interpretiert bedeutet das für die zweite Hälfte des kommenden Jahres (1969) mindestens Stagnation, wenn nicht absoluten Rückgang“, zumal mit einer Stagnation der privaten Investitionen gegen Jahresende 1969 zu rechnen sei.

Gleich, ob man der sogar noch relativ optimistischen Prognose von Prof. *Giersch* (reales Wachstum von 4 vH), den Befürchtungen von Dr. *Hahn* (2 vH) oder der Vorausschätzung des DIW auf mittlerer Linie (3 vH) folgt, in jedem Falle würden die steuerlichen Maßnahmen zu einer spürbaren Abschwächung des Wachstums führen, falls nicht flankierende Maßnahmen des Staates zur Stärkung der Binnennachfrage erfolgen. Der Auslastungsgrad des Produktionspotentials würde wieder sinken, statt daß die Wirtschaft zur vollen Ausnutzung ihres Leistungsvermögens geführt würde; hierzu wäre nach den Berechnungen der Sachverständigen 1969 eine reale Wachstumsrate von etwa 6 vH erforderlich (Produktionszuwachs von 4,4 vH und Arbeitskräftereserve von 1,5 vH).

Die Ersatzaufwertung hat im übrigen nur dann Erfolg, wenn das ursprünglich angenommene Wachstum unverändert bleibt, anderenfalls werden die Unternehmen ihre Exportanstrengungen erneut verstärken, und die Nachfrage nach Importwaren ist dann nicht ausreichend.

*Expansive finanzpolitische Maßnahmen sind erforderlich*

Die flankierenden finanzpolitischen Maßnahmen müssen zunächst den durch die steuerlichen Maßnahmen zu erwartenden Produktionsausfall von rund 6 Mrd. DM auffangen. „Eine dauerhafte Herabsetzung des realen Außenbeitrags kann allerdings erst von einer noch weiter verstärkten Expansion der Binnennachfrage erwartet werden“, stellt das DIW fest. Ansatzpunkte für flankierende Maßnahmen liegen bei den öffentlichen In-

10) Wochenbericht des Deutschen Instituts für "Wirtschaftsforschung" vom 28. 11. 1968.

11) Interview mit Dr. *Herbert Hahn* in „Der Volkswirt“ vom 29. 11. 1968, S. 32 f.

vestitionen (einschließlich Bundesbahn und Post) sowie bei den staatlichen Verbrauchsausgaben; die Lohn- und Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst sollten auch unter diesem Aspekt gesehen werden. Auf der Einnahmeseite der Haushalte bieten sich insbesondere die bereits erwähnten Vorschläge der Sachverständigen — Verdoppelung des Arbeitnehmerfreibetrages und Heraufsetzung der Kilometerpauschale auf 50 Pf. — an. Außerdem dürfen zusätzliche Devisenausgleichszahlungen an die Alliierten nicht zu Lasten von inlandswirksamen Ausgaben finanziert werden.

Auf jeden Fall muß sich der Staat durch zusätzliche Nettokreditaufnahme stärker verschulden als dies bisher vorgesehen war. Sollen die außenwirtschaftlichen Überschüsse abgebaut werden, so bedeutet dies bei gegebener Geldvermögensbildung „nichts anderes, als daß inländische Schuldner an die Stelle ausländischer treten, daß mithin entweder der staatliche oder der private Sektor seine Verschuldung erhöhen muß" (Tz. 136). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die staatliche Nettoverschuldung 1968 dank des unerwartet kräftigen Aufschwungs wesentlich niedriger als in den Haushaltsplänen angesetzt war; sie wird bei etwa 10 Mrd. DM statt bei nahezu 15 Mrd. DM liegen. Alles in allem sollten die verbrauchsanregenden Maßnahmen so bald wie möglich in Kraft treten und zusätzliche öffentliche Investitionen so vorbereitet werden, daß sie in der zweiten Jahreshälfte wirksam werden können.

#### *Wie groß ist der Lohnerhöhungsspielraum 1969?*

Wenn der Einfuhranstieg beschleunigt werden soll, dann muß nicht zuletzt die Kaufkraft der Arbeitnehmer in beträchtlichem Maße wachsen. Wie groß ist der Lohnerhöhungsspielraum? Unter unveränderten wirtschaftspolitischen Bedingungen, also ohne die Ersatzaufwertung hatten die Sachverständigen mit einer Erhöhung der Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit um 7,5 vH gerechnet (Tab. 17). Bei einer Aufwertung ohne flankierende Maßnahmen (Alternative 4) „könnte das effektive Lohnniveau 1969 — alles eingerechnet — um knapp 6 vH über dem Durchschnitt des Jahres 1968 liegen" (Tz. 273). In der dritten Alternativrechnung — konjunkturneutrale Aufwertung (mit flankierenden Maßnahmen) — hat der Rat eine Erhöhung der Effektivlöhne von 6,5 vH angesetzt; bei der zweiten Strategie, die eine Aufwertung von 5 vH mit einer verstärkten expansiven Politik koppelt, so daß das Produktionspotential bald wieder voll ausgenutzt wird, kann 1969 eine Erhöhung von gut 7 vH verkraftet werden.

In allen Fällen handelt es sich um *Barloohnerhöhungen*. Was gilt unter den veränderten Bedingungen der steuerlichen Ersatzaufwertung? Werden diese durch ausreichende finanzpolitische Maßnahmen zur Ausweitung der Inlandnachfrage ergänzt, dann würde dies u. E. am ehesten den Bedingungen der Alternative 3 entsprechen, zumal wenn mit anschließenden währungspolitischen Lösungen zu rechnen ist. Ist diese Annahme richtig, dann müßten — entsprechend den Berechnungen der Sachverständigen — die effektiven *Barlöhne* 1969 um mindestens 6,5 vH höher sein als 1968.

#### *Hoher Nachholanspruch an Lohnerhöhungen*

Damit wäre allerdings noch nicht der Nachholbedarf der Arbeitnehmer an Lohnerhöhungen befriedigt. „Die effektiven Reallöhne nahmen 1967/68" nach den Berechnungen des Sachverständigenrates, „um 2 bis 2,5 vH weniger zu, als nach den Regeln einer kostenniveau-neutralen Lohnpolitik und bei Einrechnung eines Hochbeschäftigungs-Sicherungsabschlages möglich gewesen wäre" (Tz. 287)<sup>12)</sup>. Soweit es sich

12) Der Sachverständigenrat ist der Auffassung, daß eine dauerhafte Vollbeschäftigung in der Marktwirtschaft nur dann gesichert werden kann, wenn die Erlös-Kosten-Relation für die Unternehmen im Aufschwung etwas günstiger ist als in der Rezession. Deshalb hat er von dem Produktivitätsfortschritt, der im Aufschwung besonders groß ist, einen Abschlag vorgenommen, den „Hochbeschäftigungs-Sicherungsabschlag".



bereits schätzen läßt, sind die Löhne und Gehälter im Jahre 1968 z.B. um brutto 6,5 vH und netto 4,5 bis 5 vH höher gewesen als 1967 — bei einer Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts von rund 8,5 vH. Dagegen stiegen die Gewinne um schätzungsweise 15 vH brutto und 20 vH netto. In diesem Nachhinken der Löhne und Gehälter „tritt das zyklische Bewegungsgesetz der Löhne hervor: der Lohn-Lag, der seine wichtigste Ursache wohl darin hat, daß das öffentliche Bewußtsein und damit auch die Lohnpolitik, die zudem durch die Fristen der Tarifverträge gebunden ist, der Konjunktur stets um mehrere Monate verzögert folgen" (Tz. 42). Diesmal hätte, so stellen die Sachverständigen weiter fest, der *Lohn-Lag* sechs Monate gedauert; der Tiefpunkt der Lohnbewegung lag demnach erst gegen Ende 1967. Hinzu kommt, daß der Lohn-Lag diesmal stark ausgeprägt ist; der Aufschwung in der Lohnbewegung ist bisher schwächer und langsamer als der Konjunkturaufschwung gewesen.

Es stellt sich die Grundsatzfrage, ob dieses „zyklische Bewegungsgesetz der Löhne" überhaupt vermeidbar ist. Der Sachverständigenrat hält dies für möglich, und auch Bundeswirtschaftsminister Prof. *Schiller* und seine Mitarbeiter haben wohl zunächst die Auffassung gehabt, daß sich ein stetiger Gleichschritt zwischen Löhnen und Gewinnen erreichen läßt. Dieser Auffassung standen wir bereits in der Kommentierung des vorigen Jahresgutachtens skeptisch gegenüber<sup>13</sup>). Die Vermeidung des Lohn-Lags, wie überhaupt der Konjunkturschwankungen ist ein Ideal, das man anstreben sollte. Aber es wäre falsch, die Erwartungen zu hoch zu schrauben und Hoffnungen zu wecken, die sich in der Wirklichkeit nicht erfüllen lassen; die Enttäuschungen werden dann um so größer sein. Die Wirtschaftspolitiker werden sich jedenfalls glücklich schätzen können, wenn es ihnen gelingt, die Konjunkturschwankungen erheblich zu nivellieren und den Lohn-Lag dementsprechend zu vermindern.

#### *Den Nachholbedarf vermögenswirksam anlegen*

Ließe man den Nachholanspruch des Arbeitnehmers unberücksichtigt, dann „ließe das darauf hinaus, den Lohn-Lag zu konservieren. Eine solche Leitlinie wäre — weil nicht marktkonform — von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Andererseits wäre eine Lohnleitlinie, die die Löhne im Jahre 1969 auf den verteilungsneutralen Pfad zurückführte, zwar marktkonform, führte aber zu Lohnsteigerungen, die wesentlich über den Produktivitätszuwachs im Jahre 1969 hinausgingen" (Tz. 287). Preissteigerungen wären die Folge, so daß die Kaufkraft des Lohnzuwachses demnach nicht oder nur geringfügig wachsen würde. Dies ist das Dilemma, in dem sich die Lohnpolitik zur Zeit befindet.

Als Ausweg haben die Sachverständigen empfohlen, den Nachholbedarf an Lohn-erhöhungen — etwa 5,5 Mrd. DM nach ihren Schätzungen — vermögenswirksam anzulegen. Hierfür werden Vorschläge gemacht und in einem vierten Kapitel werden u. a. auch Probleme der *Vermögensbildung* in Arbeitnehmerhand erörtert. Der Rat scheint der Einrichtung einer Stiftung den Vorzug zu geben (Tz. 290 ff.).

„Die Arbeitgeber könnten vermögenswirksame Verpflichtungen, die sich aus tarifvertraglichen Vereinbarungen ergäben, gegenüber der Stiftung auf verschiedene Weise erfüllen, zum Beispiel durch eine sofortige Barzahlung, die Abgabe eines Schuldversprechens und entsprechende Zinsleistungen oder die Hingabe voll dividendenberechtigter Beteiligungstitel. Die abgegebenen Schuldversprechen könnten entweder durch Amortisationszahlungen, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken, oder durch eine einmalige Tilgung zu einem zukünftigen Zeitpunkt erfüllt werden. Beteiligungstitel könnten sofort ausgegeben oder in Form einer Wandelsduldverschreibung für die Zukunft in Aussicht gestellt werden" (Tz. 291).

13) GM, H. 1/1968, speziell S. 5/6.

„Um auch dem Gedanken der Risikostreuung Rechnung zu tragen und eine bestmögliche Vermögensverwaltung sicherzustellen, sollte eine überbetriebliche Regelung angestrebt werden. Die als Dachorganisation zu errichtende Stiftung könnte aus Vermögenstiteln der privaten Wirtschaft und des Bundes mehrere Fonds gründen. An diesen Fonds wären die Arbeitnehmer durch Anteilscheine, die entweder festverzinslich oder gewinnberechtigt wären, in Höhe ihrer vermögenswirksamen Einkommenszuschläge beteiligt" (Tz. 292).

Eine solche Regelung würde in der Konzeption dem *Gleitze-* und dem *Krelle-*Plan entsprechen. Aber auch ein gesetzliches Investivlohnprogramm wäre nach Ansicht des Rates möglich.

Was geschieht indessen, wenn sich die vermögenswirksame Lohnpolitik 1969 nicht oder nur in geringem Maße verwirklichen läßt? Sollen dann die Arbeitnehmer auf den Nachholanspruch verzichten? Hierüber steht im Gutachten nichts. Niemand wird es den Gewerkschaften verargen können, wenn sie den Nachholbedarf deshalb in ihre Forderungen auf Lohnerhöhungen aufnehmen. Falls keine flankierenden Maßnahmen, die eine zusätzliche Erhöhung der Massenkaufkraft bewirken, ergriffen werden, „bleibt es allein Aufgabe der Gewerkschaften, zur Sicherung einer ausreichenden Nachfrage und der Vollbeschäftigung entsprechend höhere Lohn- und Gehaltssteigerungen durchzusetzen". Diese Auffassung vertrat der Deutsche Gewerkschaftsbund in einer Stellungnahme zu den steuerlichen Ersatzaufwertungsmaßnahmen. Nach Ansicht des DGB müßte 1969 die nominale Inlandsnachfrage um etwa 9 vH höher sein als 1968.

„Dieser Prozentsatz ergibt sich aus der angenommenen Produktionssteigerung um 5 vH, der erwarteten Erhöhung des Preisniveaus um gut 2,5 vH und der notwendigen Erhöhung der Inlandsnachfrage um zusätzlich etwas mehr als 1 vH. Wenn der bis jetzt eingetretene Lohnrückstand im nächsten Jahr ausgeglichen werden soll, müßten die Arbeitnehmer an dieser Nachfrageausweitung überdurchschnittlich beteiligt werden."