

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.)

Article — Digitized Version

Stabilisierung ohne Stagnation: Auszüge aus dem Jahresgutachten 1965 des Sachverständigenrates

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.) (1965) : Stabilisierung ohne Stagnation: Auszüge aus dem Jahresgutachten 1965 des Sachverständigenrates, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 45, Iss. 12, pp. 628-630

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133546>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Stabilisierung ohne Stagnation

Auszüge aus dem Jahresgutachten 1965 des Sachverständigenrates*)

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

Aus dem Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrates.

ZUM WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Der Wachstumszyklus, der sich 1963 unter dem Sog der Auslandsnachfrage angebahnt hatte, hat allem Anschein nach in der ersten Hälfte 1965 seinen Höhepunkt überschritten. Wir sind damit in eine Konjunkturphase eingetreten, in der die Gesamtnachfrage — also die Ausgaben für Investitionen und Verbrauch zusammen mit der Ausfuhr — nicht mehr so schnell zunimmt wie zuvor. Gleichwohl ist ein Ende des Geldwertschwunds nicht in Sicht; auf den Verbrauchermärkten hat sich der Preisanstieg in letzter Zeit eher noch beschleunigt.

Die Aufschwungsphase des gegenwärtigen Wachstumszyklus hat somit knapp zwei Jahre gedauert; sie war kaum kürzer als die Aufschwungsphase im letzten Zyklus, wenn man deren Beginn auf das erste Halbjahr 1959 und ihr Ende auf das erste Halbjahr 1961 datiert.

Das Produktionspotential wächst . . heute fast nur noch in dem Maße, wie die Arbeitsproduktivität gesteigert werden kann. Wandlungen der Produktions- und Beschäftigtenstruktur, aber auch der Regionalstruktur, können den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt stark beeinflussen. Je mehr sich der Spielraum für ein Wachstum in die Breite — auf der Basis zusätzlicher Arbeitskräfte und importierten technischen Wissens — verengt, um so mehr kommt es — außer auf eigene Beiträge zur Vermehrung des technischen Wissens — auch darauf an, die Chancen zu nutzen, die im stärkeren Wachstum der produktiveren Bereiche und im „Gesundshrumpfen“ und „Gesundwachsen“ produktivitätsschwacher Bereiche liegen.

ZUM GELDWERTSCHWUND

ZUM AUSSENWIRTSCHAFTLICHEN GLEICHGEWICHT

Stärker als erwartet hat der internationale Anpassungsmechanismus dahin gewirkt, daß Überschüsse der Leistungsbilanz abgebaut und von Defiziten abgelöst wurden. Insofern handelte es sich möglicherweise um etwas mehr als nur um eine „Zwischenphase des Aufholens bei den Preisen und der Rückkehr zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht“.

Die Preise für unsere Ausfuhr- und Einfuhrgüter haben sich seit der Jahresmitte 1964 fühlbar erhöht. Immerhin: wenn trotz steigender Exportpreise die Exporte seit dem Herbst 1964 noch bemerkenswert zugenommen haben und der Anteil der deutschen Ausfuhr an der Weltausfuhr im vierten Vierteljahr 1964 und im ersten Vierteljahr 1965 sogar erneut gestiegen ist, so zeigt dies, daß sich die Wettbewerbsposition unserer Wirtschaft auf den Auslandsmärkten zumindest bis dahin nicht verschlechtert hat.

Wie beklagenswert die Entwicklung des Geldwerts ist, ist bekannt. Der Preisindex für die Lebenshaltung ist in den letzten zehn Jahren ununterbrochen gestiegen. Dem Boom von 1955 folgten in den Jahren 1956 und 1957 Erhöhungen des Preisindex der Lebenshaltung von 2,6 bzw. 2,3 %, dem Boom von 1959/60 in den Jahren 1962 und 1963 bereits Sprünge von jeweils 3,0 %. Während die Hochkonjunkturjahre 1955 und 1960 noch minimale Steigerungsraten von 1,7 % und 1,4 % brachten, ist der Preisindex der Lebenshaltung im vergleichbaren Konjunkturjahr 1964 um 2,3 % gestiegen. In den letzten drei Monaten vor Abschluß dieses Gutachtens lagen die Verbraucherpreise um durchschnittlich 3,9 % über dem Niveau des Vorjahres.

ZUR KONJUNKTURPOLITIK DER BUNDESREGIERUNG

Zu einer aktiven — und zwar vorbeugenden — Konjunkturpolitik hat sich die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag in zwei Dokumenten bekannt. Im Juni 1964 hat sie in ihrem Nachtrag zum Wirtschaftsbericht (Bundestagsdrucksache zu IV/1752) konkrete Vorstellungen über den Ausbau des konjunkturpolitischen Instrumentariums entwickelt und dabei hervorgehoben, wie wichtig es sei, die Geld- und Kreditpolitik der

*) Auf das Gutachten der fünf Sachverständigen (Prof. Dr. Wilhelm Bauer, Dr. Paul Binder, Prof. Dr. Herbert Giersch, Dr. Harald Koch und Prof. Dr. Fritz W. Meyer), aus dem wir die wichtigsten Auszüge veröffentlichen, werden wir in der nächsten Ausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST zurückkommen.

Bundesbank durch eine aktive antizyklische Finanzpolitik zu ergänzen und zu unterstützen. Sodann hat sie im Januar 1965 in ihrer Stellungnahme zum ersten Jahresgutachten des Sachverständigenrates (Bundestagsdrucksache IV/2890) noch einmal diese Grundsätze bekräftigt. Tatsächlich hat sich die Konjunkturpolitik der Bundesregierung auf gesetzgeberischem Gebiet im wesentlichen auf zwei Maßnahmen beschränkt:

- ☐ die Bundesregierung hat im Frühjahr 1964 — im Einvernehmen mit der Bundesbank — die Initiative für das sogenannte Kuponsteuergesetz ergriffen, mit dem Ziel, eine restriktive Politik der Bundesbank gegen den Geldzufluß von außen abzusichern;
- ☐ die Bundesregierung hat die an sich — am 1. Januar 1965 — ohnehin fällige Senkung der Binnenzölle in der EWG auf den 1. Juli 1964 vorverlegt.

Es scheint inzwischen im Hinblick auf die Geldwertentwicklung ein Stadium erreicht zu sein, in dem die meisten Menschen, Gruppen und Instanzen in Gesellschaft und Staat einen jährlichen Geldwertschwund von 2 oder 3 % für normal halten, antizipieren oder — notfalls — zu tolerieren bereit sind. Bezeichnend hierfür ist,

- ☐ daß mehr und mehr nur die „relative“ Stabilität des Preisniveaus als realistisches Ziel angesehen wird;
- ☐ daß die Bundesregierung zwar die Möglichkeit, die Geldwertstabilität unter anderem durch Wechselkursanpassungen zu erreichen, strikt ablehnte, aber von den angedeuteten alternativen Maßnahmen („— und ließen sich auch noch weitere finden —“, Stellungnahme 64, Ziffer 6) keine ergriff oder auch nur in die Wege leitete, ausgenommen die schon zuvor angekündigte Kuponsteuer, die zusammen mit der Restriktionspolitik der Bundesbank das deutsche Zinsniveau auf eine dem Geldentwertungsrisiko angemessene Höhe brachte.

ZUR KONJUNKTURPOLITIK DER BUNDESBANK

Die Bundesbank begann 1964 wieder mit dem Versuch einer restriktiven Politik, nachdem sie vor dem Hintergrund der internationalen Geldmarktentwicklung und der angekündigten Kuponsteuer einen vorsichtigen Optimismus hinsichtlich der Wirkungen ihres geld- und kreditpolitischen Instrumentariums zurückgewonnen hatte. Mit verschiedenen Maßnahmen beengte sie den Liquiditätsspielraum der Kreditinstitute. Vor allem verteuerte sie zweimal deren Refinanzierung — jedoch auch hier, wie bei allen Maßnahmen — offenbar immer mit Bedacht auf die Gefahr, daß eine schärfere Restriktion alsbald wieder einen Zufluß von Geldern aus dem Ausland auslösen könnte. Tatsächlich konnte dies vorerst vermieden werden, obgleich die Geldmarktzinsen in der Bundesrepublik stärker stiegen als im Ausland und im Herbst 1965 über dem Niveau der meisten internationalen Bankplätze lagen.

In der Finanzpolitik haben Bundesregierung und Bundestag sich nicht nur jeder restriktiv wirkenden Maß-

nahme enthalten, sondern im Gegenteil dazu beigetragen, daß die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte schon 1964 und noch mehr 1965 die konjunkturellen Auftriebskräfte verstärkt hat.

ZUR AUSGABENGEBARUNG DER ÖFFENTLICHEN HAND

Obwohl die Bundesregierung der Empfehlung des Ministerrates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom April 1964 zugestimmt hatte, den Ausgabenzuwachs 1965 auf die Rate von 5 % zu beschränken, und auch die Länder sich ein solches Verhalten zu eigen machen wollten, werden nach der bisherigen Entwicklung zu schließen, die Ausgaben der Gebietskörperschaften um etwa 10 % gegenüber 1964 steigen.

Es muß ohne große Einschränkung festgehalten werden, daß das Ausmaß solcher Ausgabensteigerung im Vergleich zum Wachstum des realen Bruttosozialprodukts (5 %) Ausdruck dafür ist, wie stark der Staat 1965 zum Fortgang der schleichenden Inflation in der Bundesrepublik beigetragen hat.

Einen ersten Schritt zu einer geldwertneutralen Finanzpolitik und damit eine echte Vorleistung des Staates für eine Verlangsamung des Geldwertschwundes würde es . . . bedeuten, wenn Bund, Länder und Gemeinden ihre Ausgaben weniger erhöhten, als durch die Einnahmenschätzung möglich erscheint, die eine Geldentwertung von 3 % schon vorweg für sicher hält. Der Bundeshaushalt müßte dann die Summe von rund 68 Mrd. DM, der Gesamthaushalt der Länder die Summe von rund 47 Mrd. DM merklich unterschreiten. Geschieht dies nicht, so müßten durch zusätzliche Einnahmen die expansiven Wirkungen wenigstens zum Teil ausgeglichen werden.

Möglicherweise hätte der IV. Deutsche Bundestag so hohe zusätzliche Ausgaben nicht beschlossen, wenn ihm ein mehrjähriger und detaillierter Finanzplan vorgelegen hätte. Daneben haben aber wohl auch konstitutionelle Schwächen im Verfahren unserer Gesetzgebung zu der unbedachten Ausgabenpolitik beigetragen.

ZUR LOHNPOLITIK

Nach wie vor ist bei den Löhnen der Sog vom Arbeitskräftebedarf her größer als der Druck, der von der Tarifpolitik der Gewerkschaften ausgeht. Die Gewerkschaften haben auch in der jüngsten Vergangenheit keine aggressive Lohnpolitik betrieben; allerdings ist die Knappheit am Arbeitsmarkt ihren Bestrebungen zugute gekommen. Schon seit Jahren hat es in der Bundesrepublik wenig Arbeitskämpfe gegeben; 1964 erreichte der durch Arbeitsstreitigkeiten verursachte Produktionsausfall den tiefsten Stand seit der Währungsreform.

Der Ende Februar 1965 im Tarifkonflikt in der nordrhein-westfälischen Eisen- und Stahlindustrie von dem Vorsitzenden der Schlichtungsstelle unterbreitete Vor-

schlag, den Ecklohn um den im laufenden Jahr zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs und einen Zuschlag als Ausgleich für die wahrscheinliche Geldentwertungsrate zu erhöhen, hat in der lohnpolitischen Diskussion dieses Jahres starke Beachtung gefunden. Da die tatsächlich vereinbarte Lohnerhöhung — sie betrug 7,5 % — allem Anschein nach diesem Vorschlag entsprach, ist in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt worden, die Schlichtungsstelle habe einen Weg der Lohnfindung beschritten, der im Widerspruch zu den vom Sachverständigenrat aufgestellten Regeln für eine kostenniveau-neutrale Lohnpolitik stehe. Der Sachverständigenrat weist demgegenüber darauf hin, daß eine unmodifizierte Anwendung der in Ziffer 248 seines Jahresgutachtens 1964 aufgestellten Regeln (Anhang VI) nur dann erwartet werden kann, wenn die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Zu diesen gehört vor allem das monetäre Gleichgewicht. Solange es nicht annähernd gegeben ist oder in Aussicht steht, wäre es verfehlt, die Verantwortung für die Geldwertstabilität den Sozialpartnern aufzubürden.

ZUR VORAUSSEHBAREN ENTWICKLUNG

Auch 1966 wird voraussichtlich die Geldwertstabilität mehr gefährdet sein als die anderen im Gesetz genannten Ziele:

Ein Defizit der Zahlungsbilanz wie 1965 brauchte bei unserer recht hohen internationalen Liquidität allerdings noch nicht als Störung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts aufgefaßt zu werden, zumal wenn es damit zusammenhängt, daß andere Länder ernsthaft bestrebt sind, ihre Defizite abzubauen und ihre unbefriedigende Liquiditätsposition zu verbessern.

Ein anhaltender Rückgang der Beschäftigung ist höchstens für einzelne Bereiche — etwa für den Bergbau und für die Landwirtschaft — anzunehmen; er kann sich auf die Produktivität in diesen Bereichen und auf das Arbeitskräfteangebot für die Wachstumsindustrien überwiegend nur günstig auswirken.

Das Wachstum wird sich vermutlich etwas abschwächen; dies gilt vor allem, wenn die Nachfrage aus dem EWG-Raum weiterhin nur verlangsamt steigen und der Prozeß der wirtschaftlichen Integration in Europa und im atlantischen Raum vorübergehend etwas stocken sollte. Es ist mit einer Investitionstätigkeit zu rechnen, die real gesehen nicht übersteigert ist und dem Ziel des stetigen und angemessenen Wachstums durchaus entspricht.

Doch wird auch ein langsames Wachstum 1966 vermutlich den Geldwertschwund des bisherigen Wachstumszyklus nicht zum Stillstand bringen; allenfalls wird sich der Preisanstieg auf etwa 2,5 % bis 3 % verringern. Dies gilt, wenn keine Initiative ergriffen wird, um den Konflikt zwischen Wachstum und Geldwertstabilität von allen Seiten her gleichmäßig und gleichzeitig zu überwinden.

Die öffentlichen Haushalte machen den Fortgang des Preissteigerungsprozesses auch weiterhin zur Grundlage ihrer Steuervorausschätzungen und ihrer Ausgabenpläne; dadurch verlieren die Bekenntnisse, die verantwortliche Staatsmänner immer wieder für die Geldwertstabilität abgeben, in der Öffentlichkeit immer mehr an Glaubwürdigkeit.

STABILISIERUNG OHNE STAGNATION

Die inflatorische Entwicklung erscheint als das Ergebnis

- ☐ ungedulden Drängens vieler Gruppen und Körperschaften in Gesellschaft und Staat (in anderen Ländern nur zeitweilig weniger und oftmals mehr als bei uns),
- ☐ mangelnden Widerstands der verantwortlichen Instanzen, vor allem in Wahljahren, und
- ☐ ungenügender automatischer Sicherungen im Ordnungssystem von Gesellschaft und Staat.

Der Sachverständigenrat ist nach wie vor der optimistischen Auffassung, daß Geldwertstabilität auch ohne deflatorische Begleiterscheinungen erreichbar ist, wenn sie wirklich gewollt wird und wenn die gesellschaftlichen Kräfte systematisch auf dieses Ziel hin gelenkt werden. Dazu reichen freilich Appelle an einzelne nicht aus; vielmehr bedarf es einer Abstimmung der Verhaltensweisen im Rahmen einer umfassenden wirtschaftspolitischen Konzeption.

Für die Aufgabe, den jährlichen Geldwertschwund von 3 % auf 1 % zurückzuführen, sollten eigentlich zwei Jahresetappen genügen. Im Durchschnitt des ersten Jahres dürften die relevanten Preisindizes nur noch um höchstens 2 % über dem Vorjahresstand liegen. Erreichbar wäre dies,

- ☐ wenn Bund, Länder und Gemeinden ihre Ausgabenansätze so weit kürzten, daß die Zuwachsrate gegenüber dem Vorjahr die Rate der voraussichtlichen Steigerung des realen Sozialprodukts um höchstens zwei Prozentpunkte übersteigt,
- ☐ wenn die Bundesbank im Zusammenwirken mit den Geschäftsbanken sicherstellen könnte, daß das Kreditvolumen zur Finanzierung der Privatinvestitionen um nicht mehr ausgedehnt wird als um die Rate der voraussichtlichen Steigerung des realen Sozialprodukts zuzüglich einer Marge von zwei Prozentpunkten,
- ☐ wenn die Sozialpartner gewährleisten könnten, daß die Zunahme der tariflichen Stundenverdienste im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung nur um zwei Prozentpunkte übersteigt, und
- ☐ wenn diese Stabilisierungspolitik außenwirtschaftlich abgesichert werden kann.

Jede dieser vier Bedingungen ist, wie wir im einzelnen gezeigt haben, in engen Grenzen notwendig für das Gelingen des Vorhabens; am wichtigsten aber ist unter den Umständen vom Herbst 1965 ein beispielhaftes Verhalten der öffentlichen Hand.