

Schmahl, Hans-Jürgen

Article — Digitized Version

Ein Dokument des begrenzten Handlungsspielraums: Zum Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmahl, Hans-Jürgen (1968) : Ein Dokument des begrenzten Handlungsspielraums: Zum Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 3, pp. 136-140

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133821>

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.

vom Transportmittel zum Erholungs-, Urlaubs- und Vergnügungsschiff nichts Neues ist. Es ist jedoch ein erheblicher Unterschied, ob die Passagierschiffahrt sich selbst als Beförderungsmittel auffaßt, das nebenbei auch Leistungen bietet, die an die eines Hotels an Land erinnern, oder ob sie bewußt Hotel- und Touristikleistungen verkauft, kombiniert mit einem Teil Seetransport. Indem die Fahrgastschiffahrt den letzteren Weg einschlägt, kann sie sich im reinen Passagegeschäft von den Fesseln dieses schrumpfenden Seetransportmarktes befreien und ihr Betätigungsfeld im wachsenden internationalen Urlaubs- und Erholungsgeschäft suchen.

Die Transformierung der Flotte von Atlantik-Linern in eine Kreuzfahrtenflotte wird wahrscheinlich niemals vollständig eintreten. Viele Trans-Atlantik-Passagiere werden auch weiterhin zumindest einen Weg mit dem Schiff zurücklegen wollen, und sie werden das tun, auch wenn die Reise für die Mehrheit der Passagiere eine Kreuzfahrt ist. Die großen Liner, die Tausende von Menschen über den Atlantik gebracht haben, werden vielleicht eines Tages nur noch in der Erinnerung leben. Es wird dann aber noch Millionen Menschen geben, deren Vorstellung von einem vollkommenen Urlaub darin besteht, eine Zeitlang auf einem komfortablen Schiff zu entspannen.

Ein Dokument des begrenzten Handlungsspielraums

Zum Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung

Dr. Hans-Jürgen Schmahl, Hamburg

Zum ersten Mal hat die Bundesregierung dem Bundestag den Jahreswirtschaftsbericht gem. § 2 (1) des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vorgelegt.¹⁾ Er enthält die Stellungnahme zum Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Jahresprojektion für 1968 und die Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Bundeswirtschaftsminister Schiller hat bei der Einbringung des Berichtes vor dem Bundestag am 14. Februar erklärt: „Ein Jahreswirtschaftsbericht mit Orientierungsdaten gehört in eine aufgeklärte Marktwirtschaft. Marktwirtschaftliche Politik, die nicht in Einzeldirigismen und ad hoc-Interventionen abgeleitet will, kann sich nicht mit Intuition... begnügen. Sie braucht die gesamtwirtschaftliche Diagnose und Vorausschau, sie braucht Klarheit über die angestrebte Gesamtentwicklung und die Grundlinien der geplanten Politik. Der Jahreswirtschaftsbericht will informieren, er will orientieren, und er will damit zugleich auch koordinieren. Die wirtschafts- und finanzpolitischen

Instanzen... und die autonomen Gruppen brauchen diese Kommunikation für ihre eigenen Entscheidungen in unserer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.“²⁾ Er hat den Bericht damit als ein wichtiges Instrument der neuen Wirtschaftspolitik gekennzeichnet, die sich der Synthese von Marktmechanismus und Globalsteuerung der Prozeßgrößen bedient.

DIE STELLUNGNAHME ZUM SACHVERSTÄNDIGENGUTACHTEN

Die Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1967/68 des Sachverständigenrates³⁾ fällt recht kurz aus; sie umfaßt 13 Ziffern, das Gutachten dagegen 528. Dafür gibt es mehrere Gründe. Einmal sind beim vierten Gutachten viele potentielle Konflikte über die Interpretation von Fakten und Zusammenhängen schon mehr oder weniger ausdiskutiert. Zum anderen bestehen in den Grundideen der Wirtschaftspolitik zwischen der heutigen wirtschaftspolitischen Führung und dem Rat keine großen Divergenzen. Und schließlich hat der Adressat des Gutachtens, die Bundesregierung, im abgelaufenen Jahre eine

1) Bundestagsdrucksache V/2511, im folgenden zitiert als „JWB“. Vorläufer waren die für die Jahre 1963 und 1964 vom Bundeswirtschaftsministerium erarbeiteten „Wirtschaftsberichte“, die allerdings mehr der Abwehr von „Ansprüchen an das Sozialprodukt“ als der aktiven Gestaltung des Wirtschaftsprozesses dienen sollten.

2) BMWi, Tagesnachrichten, Nr. 5653 vom 16. 2. 1968, Anhang S. 1.

3) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Stabilität im Wachstum, Jahresgutachten 1967/68, Stuttgart 1967 (im folgenden zitiert als „A. JG“).

Wirtschaftspolitik betrieben, die dem Rat nur wenig Ansatz zur Kritik bot. So stimmt die Bundesregierung dem Gutachten des Sachverständigenrates in weiten Teilen zu. Besonders hebt sie ihre Übereinstimmung mit zwei Thesen des Gutachtens hervor (Ziff. 6 JWB):

□ „Die Realisierung einer optimalen Kombination der großen wirtschaftspolitischen Ziele läßt sich in einer freien Gemeinschaft nur im Zusammenwirken aller wichtigen Institutionen, d. h. in 'konzertierten Aktionen' erreichen.“

□ „Eine Stabilisierung des Wachstums verlangt vor allem vorbeugende Maßnahmen der Konjunkturpolitik. Sie muß sich stärker als bisher auf mittelfristige Ziele einstellen und Fehlentscheidungen von vornherein zu vermeiden suchen, anstatt sie nachträglich zu korrigieren.“

UNVERBINDLICHE KONZERTIERTE AKTION

Konzertierte Aktionen sind die logische Folgerung aus der Erkenntnis, daß große Interessentengruppen durch ihr Verhalten die Realisierung der wirtschaftspolitischen Ziele in der gesetzlich vorgegebenen Kombination⁴⁾ — Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum — vereiteln können. So gilt es denn, sie an der Vorbereitung der wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu beteiligen. Das geschieht bisher in der Form des Meinungsaustausches am Runden Tisch. Naturgemäß werden die Standpunkte der einzelnen Gruppen in den seltensten Fällen übereinstimmen. Am ehesten dürfte das noch unter dem Schock der Rezession der Fall sein. Eintracht in solcher Zeit, wie gehabt, ist daher auch kein Beweis für eine grundsätzliche Bereitschaft zur Unterordnung der Gruppeninteressen unter ein Gesamtinteresse. Das größte Hindernis für eine solche Bereitschaft dürfte die Orientierung an kurzfristigen Gruppenzielsetzungen sein. Kurzfristig deshalb, weil sie schon mittelfristig nicht oder nur unter Opferung anderer Ziele erreichbar sind. Ein Beispiel dafür ist die immer noch nicht ganz verschwundene Vorstellung, die Lohnquote — der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen — müsse erhöht werden. Dabei zeigen Theorie und Erfahrung (in der Rezession ist die Lohnquote am höchsten!), daß solche Versuche im Zweifel zu Lasten von Beschäftigung und Wachstum gehen. Ein anderes Beispiel ist die Vorstellung von der Notwendigkeit einer Lohnpause, wie sie von Arbeitgeberseite teilweise vertreten wird. Dabei wird die Nachfragefunktion des Lohnes verkannt. Fehlt es von dieser Seite an Nachfrageschub, verläuft der Aufschwung nach einer gewissen Zeit im Sande. Die Gewinne werden dann wahrscheinlich niedriger sein als bei genügend gestiegenen Löhnen. Der gesamtwirtschaftliche Prozeß vollzieht sich eben nicht nach den Regeln jener Spiele, bei denen Gewinne

⁴⁾ § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilisierungsgesetz) vom 8. Juni 1967, Bd. Ges. Bl. 1967, Teil I, S. 582 ff.

nur auf Kosten von Verlusten anderer gemacht werden können. Hier können alle Teilnehmer gewinnen — als Partizipanten am wachsenden Realprodukt. Nun bietet gerade die Einrichtung des Runden Tisches Gelegenheit, irrige Partialargumente als solche zu kennzeichnen und damit die Voraussetzungen für ein besseres Funktionieren der konzertierten Aktion zu schaffen.

KEIN ABSCHLUSS EINES RAHMENPAKTES

Vom Fehlen der Bedingungen für ein erfolgreiches Konzert der Gruppen führt ein gerader Weg zu der einzigen großen Differenz zwischen Bundesregierung und Sachverständigenrat. Der Rat hatte als konkreten Versuch eines „multilateralen Interessenclearings“ für 1968 und 1969 einen „Rahmenpakt für Expansion und Stabilität“ vorgeschlagen (4. JG, Ziff. 312 ff.). Er sollte es ermöglichen, in raschem Tempo wieder den Anschluß an den mittelfristigen Wachstumspfad der Wirtschaft zu finden, ohne daß es dabei zu neuer Unstabilität käme. Diesen Vorstellungen erteilt die Bundesregierung eine glatte Absage: „Eine umfassende Beseitigung vermeintlicher Gegensätze durch Abschluß eines 'Rahmenpaktes'... stellt unter den gegebenen Verhältnissen zu hohe Anforderungen an die gesellschaftlichen Kräfte. Die Bundesregierung und die an der konzertierten Aktion beteiligten Vertreter der Gewerkschaften und der Spitzenorganisationen der Wirtschaft sehen deshalb in einer Fortsetzung der bisherigen Beratungen die besten Chancen für eine gesamtwirtschaftliche Orientierung der Einzelentscheidungen“ (Ziff. 9 JWB). Das heißt klipp und klar: Man kann heute erst mehr oder weniger unverbindlich mit den Interessengruppen reden und sie durch Konfrontation mit den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu beeinflussen versuchen, aber man kann sie noch nicht zur Übernahme konkreter Verpflichtungen bewegen.

MITWIRKUNG DER INTERESSEGRUPPEN

Wenn die Bundesregierung einerseits feststellt, ohne das Zusammenwirken der Gruppen könne man die optimale Kombination der wirtschaftspolitischen Ziele nicht erreichen, andererseits aber zu dem Schluß kommt, daß dieses Zusammenwirken gegenwärtig nicht möglich ist, dann bedeutet das: Auch in diesem Aufschwung wird wieder die entscheidende Waffe im Kampf um die Stabilität im Wachstum fehlen. (Die außenwirtschaftliche Absicherung ist zunächst wegen der Abwertungen anderer Länder nicht aktuell). Angesichts der darin liegenden Gefahr ist es verständlich, daß diejenigen, die sich mit „gegebenen Verhältnissen“ nicht abfinden, der Regierung vorzeitige Resignation vorwerfen. Prof. Giersch, Mitglied des Sachverständigenrates, ließ das deutlich durchblicken, als er davon sprach, die Bundesregierung „glaubte... schon nach der ersten Runde feststellen zu müssen, daß die Beseitigung vermeintlicher Gegensätze...“

nicht möglich sei.⁵⁾ Allerdings mußte auch er einräumen, jede der in der konzertierten Aktion vertretenen Gruppen habe nur Wünsche und Forderungen angemeldet. Keine habe die Bereitschaft auch nur durchblicken lassen, zugunsten von mehr Wachstum und mehr Stabilität irgendwelche Zugeständnisse zu machen. So hätten DAG und DGB die Anregung des Sachverständigenrats abgelehnt, die autonomen Gruppen sollten zusammen mit dem Staat Leitlinien für Expansion und Stabilität erarbeiten. Selbst die Arbeitgeberverbände, ansonsten Anhänger einer kostenniveau-neutralen Lohnpolitik, stellten ihre Vorstellungen von Tarifautonomie über das gemeinsame Interesse. Gegenüber diesen Feststellungen ist die Versicherung des Bundeswirtschaftsministers vor dem Bundestag, daß „die Gruppen es sich mit ihrer Antwort sehr schwer gemacht haben“, ein relativ schwacher Trost.

Allzu leicht bietet es sich an, so hochgeschraubte Forderungen, wie sie der Sachverständigenrat mit seinem Konzept des „Rahmenpaktes“ stellt, als illusionär und wirklichkeitsfremd abzutun. Wer das tut, wird erstens dem Aufwand an Sachverstand nicht gerecht, mit dem der Sachverständigenrat seine gesetzlich fixierte, unter den „gegebenen Verhältnissen“ kaum lösbare Aufgabe zu lösen versucht. Und er verkennt zweitens die Rolle, die der Sachverständigenrat auf der Bühne der Wirtschaftspolitik zu spielen hat. Sie hat der Bundeswirtschaftsminister vor dem Bundestag treffend gekennzeichnet: „Die Gutachten waren bisweilen un bequem. Sie paßten nicht in vorherrschende Schemata... In einer etablierten Gesellschaft, die keine Kontroversen liebt, ist jedoch die gedankliche Radikalität unabhängiger Männer bitter notwendig. Der Sachverständigenrat ist ein Element der Dynamik, wenn er uns vor neue Herausforderungen stellt und unsere Blicke auf neue Horizonte lenkt.“ Ganz anders ist die Rolle des Politikers: „Die praktische Politik selbst aber muß bei all ihren aktuellen Entscheidungen von den ökonomischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten ausgehen. Realitäten müssen von der Politik geändert werden, wenn sie den Anforderungen der Zeit nicht mehr entsprechen. Eine Politik, die dabei jedoch die heutigen Gegebenheiten des politischen und gesellschaftlichen Spielraums nicht beachtet, müßte scheitern.“⁶⁾ Allerdings wird es immer eine strittige Frage bleiben, wo der gesellschaftliche Spielraum für Änderungen tatsächlich zu Ende ist — kurzfristig selbstverständlich, denn seine Erweiterung auf mittlere Sicht ist eine permanente Aufgabe recht verstandener Politik.

ABSAGE AN DIE STRATEGIE DER SACHVERSTÄNDIGEN

Die Absage der Bundesregierung an das Konzept des „Rahmenpaktes für Expansion und Stabilität“ bedeutet zugleich auch die Absage an die ganze wirtschafts-

⁵⁾ H. Giersch, Das Dilemma der Konjunkturpolitik 1968, in: Die Welt, Nr. 37 v. 13. 2. 68, S. 18.

⁶⁾ BMWi, Tagesnachrichten, Nr. 5653 vom 16. 2. 68, S. 1 ff.

politische Strategie, die der Sachverständigenrat für 1968/69 entwickelt hatte. Denn damit entfiel ein wesentlicher Bestandteil dieser Strategie, nämlich die stabilitätspolitische Absicherung. So gesehen hätte es des subsidiären Arguments der Bundesregierung gar nicht mehr bedurft, daß eine so starke Wachstumsbeschleunigung, wie sie der Sachverständigenrat anregte, möglicherweise gegen Jahresende zu Übersteigerungen der Nachfrage geführt hätte (Ziff. 10 JWB). Dies waren die Grundzüge der ablaufpolitischen Konzeption des Rates (4. JG, Ziff. 316 ff):

Durch die Rezession 1966/67 ist eine erhebliche Unterauslastung des Produktionspotentials sowie ein großes außenwirtschaftliches Ungleichgewicht entstanden.

Das Gesetz⁷⁾ schreibt dem Rat vor, Möglichkeiten zur gleichzeitigen Verwirklichung von Preisstabilität, hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht sowie stetigem und angemessenem Wachstum zu zeigen.

Die Diskrepanz zwischen Lage und Zielen soll durch ein Wachstum des realen Bruttosozialprodukts von 6,4% im laufenden und 6,1% im Jahre 1969 überwunden werden.

Da die vorhandenen Nachfragekräfte ein Wirtschaftswachstum in der projektierten Größenordnung nicht gewährleisten, werden investitionsfördernde Maßnahmen (vor allem Steuersenkungen) sowie ein kräftiger Anstieg der öffentlichen Investitionen vorgesehen.

Um den Aufschwung stabilitätspolitisch abzusichern, werden in einem „Rahmenpakt“ Leitlinien für das Wachstum der einzelnen Ausgabenkomponenten und Lohnleitlinien festgelegt.

Die Bundesregierung hat dieser Zielprojektion des Sachverständigenrates in ihrem Jahreswirtschaftsbericht eine sehr viel bescheidenere entgegengestellt. Sie strebt „einen konjunkturellen Aufschwung an, der nach einem gesamtwirtschaftlichen Zuwachs von 4% im Jahre 1968 erst später seinen Höhepunkt erreicht“ (Ziff. 10 JWB). Dies, so muß ausdrücklich betont werden, ist das Ergebnis der „Jahresprojektion 1968“, also der quantifizierten Zielvorstellung der Regierung. Sie ist strikt zu unterscheiden von ihrer Prognose, also der tatsächlich von ihr erwarteten Entwicklung. Es stellt sich die Frage, warum 4% und nicht z. B. 5% Wirtschaftswachstum angestrebt werden, was ja immerhin noch beachtlich weniger wäre als in der Projektion des Sachverständigenrates. Sie stellt sich um so dringlicher, als bei der Zielsetzung von 4% Wachstum

die Zahl der Erwerbstätigen nicht zunehmen,

die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung kaum steigen,

immer noch ein enorm hoher Außenbeitrag („Exportüberschuß“) von 14 Mrd. DM entstehen würde.

⁷⁾ § 2 Stabilisierungsgesetz.

Das ist eine etwas überraschende Zielvorstellung angesichts der mehrfach erwähnten wirtschaftspolitischen Ziele des § 2 des Stabilisierungsgesetzes. Den Schlüssel zur Erklärung könnte die in Ziff. 30 JWB gegebene Prognose bilden, die im Gegensatz zur Projektion die tatsächlich erwartete Konjunktorentwicklung wiedergibt. „Auf der Basis der in Gang befindlichen Belebung hält die Bundesregierung für 1968 eine reale Zunahme des Bruttosozialprodukts von 4% für wahrscheinlich“. Die entscheidende Bedingung ist dabei in den Worten „auf der Basis der in Gang befindlichen Belebung“ enthalten. Sie bedeutet nämlich: ohne neue konjunkturpolitische Maßnahmen. Über die Frage, ob zusätzliche konjunkturpolitische Maßnahmen noch erforderlich seien, ist es bekanntlich im Kabinett zu Meinungsverschiedenheiten gekommen. Der Bundeswirtschaftsminister hat sie befürwortet, der Bundesfinanzminister hat sie, unterstützt von der Mehrheit der Kabinettsmitglieder, abgelehnt. Also geht man wohl nicht fehl in der Annahme, daß mit der Wachstumsvorstellung von 4% die tatsächlich erwartete Entwicklung als Ziel deklariert worden ist — mangels wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums. Allein für den Fall, daß diese bescheidene Zielsetzung nicht erreicht zu werden droht, werden zusätzliche Maßnahmen angekündigt. Dieser Vorbehalt wird die Bundesregierung aber wohl kaum noch in die Verlegenheit bringen können, neue Belebungsmaßnahmen zu beschließen. Denn das reale Bruttosozialprodukt hatte nach Berechnungen des Ifo-Instituts schon im 4. Quartal 1967 einen Stand erreicht, der für 1968 selbst dann bereits eine Wachstumsrate von 4% sichert, wenn das erreichte Niveau nicht mehr weiter steigen sollte.⁸⁾

Die Kontroverse um die einzuschlagende Konjunkturpolitik, die im Jahreswirtschaftsbericht allenfalls zwischen den Zeilen zum Ausdruck kommt, ist sicherlich in erster Linie als neue Runde in der Auseinandersetzung zwischen Gruppen mit unterschiedlichen Zielvorstellungen zu deuten. Offensichtlich entspricht die für 1968 erklärte Zielsetzung weitgehend den Vorstellungen wichtiger Gruppen. Die Stabilität des Preisniveaus gilt, nachdem die Auswirkungen der Mehrwertsteuer gewissermaßen ausgeklammert sind, als einigermaßen gewahrt. Eine nennenswerte Anhebung des Beschäftigungsgrades ist ganz zweifellos kein allseits akzeptierter Wunsch. Der enorme außenwirtschaftliche Überschuß wird vorerst binnenwirtschaftlich nicht als unbequem empfunden. Seine Wirkungen auf das Ausland aber (der Zusammenhang mit den Defiziten einiger anderer Länder!) ist für viele ein Vorgang „in der fernen Türkei“. Und 4% Wachstum entsprechen, um es mit Prof. Gierschs Worten auszudrücken, genau dem „öffentlichen Vorurteil“. Der letztgenannten Wertung könnte man allerdings sogar auch einen positiven Aspekt abgewinnen. Natürlich sind 4% Wirtschaftswachstum in unserer gegenwärtigen Situation recht wenig. Gegenüber früheren

Vorstellungen über das mittelfristig noch erreichbare Durchschnittswachstum ist es aber immerhin ein Fortschritt. Sie bewegten sich in der Regel nämlich in der Größenordnung von 2 bis 3%. Von der „öffentlichen Meinung“ kann wahrscheinlich heute noch nicht erwartet werden, daß sie die Besonderheiten einer Nach-Rezessionsphase hinsichtlich des möglichen und zur Verwirklichung der Hauptziele notwendigen Wirtschaftswachstums erkennt. Eine andere Frage ist, ob das auch politischen Instanzen nachgesehen werden kann.

BESCHIEDENE ERWARTUNGEN

Allerdings ist die Ablehnung zusätzlicher expansiver Maßnahmen nicht nur mit dem Vorherrschenden rein fiskalischen Denkens bei der Kabinettsmehrheit oder mit der Genügsamkeit weitverbreiteter Zielvorstellungen zu erklären. Vielmehr hat dabei auch die Existenz optimistischerer Konjunkturprognosen, als sie der Bundeswirtschaftsminister seinen Überlegungen zugrunde gelegt hat, eine Rolle gespielt. Tatsache ist, daß zwei der drei Institute, die in großem Stil die deutsche Konjunktur beobachten, Anfang Januar d. J. ein Wachstum des realen Bruttosozialprodukts von gut 5% erwarteten, während das dritte lediglich 3% annahm.⁹⁾ Je nachdem, welche Variante man der Entscheidung zugrunde legt, kann man zur Ablehnung von oder zur Zustimmung zu expansiven konjunkturpolitischen Maßnahmen kommen. Die Bundesregierung hat die mittlere Linie eingeschlagen: 4%-Prognose und keine Maßnahmen (wenn man von den nicht in erster Linie konjunkturpolitisch motivierten absieht, wie dem Strukturplan Ruhr/Saar). Welche Vorstellungen die Verfasser des Jahreswirtschaftsberichtes (federführend ist das Bundeswirtschaftsministerium) in Wirklichkeit gehabt haben mögen, wird nur aus gewissen widersprüchlichen Formulierungen deutlich. In Ziff. 30 JWB wird die 4%ige Zunahme „für wahrscheinlich“ gehalten, in Ziff. 31 ist sie „noch als durchaus unsicher anzusehen.“ Die neueste Entwicklung dürfte diesen Zweifel wohl schon gegenstandslos gemacht haben.

UNSIKERHEIT DURCH DIVERGIERENDE PROGNOSEN

Damit ist einer der neuralgischen Punkte der neueren konjunkturpolitischen Diskussion berührt. Die relativ kurzfristige Korrekturbedürftigkeit und erhebliche Divergenzen zwischen annähernd gleichzeitig erstellten Prognosen in den vergangenen 18 Monaten haben offensichtlich das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Vorhersagen nicht gerade gefördert. Damit wird in der Tat ein Element der Unsicherheit in die politische Entscheidungsbildung hineingetragen, das nicht bagatellisiert werden darf. „Solange sich selbst die sachverständigsten Konjunkturforscher immer wieder in ihren Prognosen irren bzw. oft schon nach wenigen

⁸⁾ Ifo-Institut: Schnelldienst Nr. 8 vom 23. 2. 68, S. 2.

⁹⁾ In der genannten Reihenfolge das Ifo-Institut (München) und das Rheinisch-Westfälische Institut (Essen) sowie das DIW (Berlin).

Monaten durch die tatsächliche Entwicklung widerlegt werden, bleibt eine gewisse Vorsicht beim Einsatz der Instrumente geboten", hat Bundesfinanzminister Strauß kürzlich als eine unter anderen Begründungen für seine Ablehnung zusätzlicher finanzpolitischer Maßnahmen angeführt.¹⁰⁾ Außerdem hat er sich offensichtlich im Gegensatz zum Bundeswirtschaftsminister die optimistische Variante der neuesten Institutsprognosen zu eigen gemacht. Auf dieser Basis ist seine Ablehnung neuer Maßnahmen durchaus plausibel. Nach dem gegenwärtigen Stand der Information scheint es so, als ob die Konjunktorentwicklung der jüngsten Zeit den Konflikt um anspruchsvollere oder bescheidenere Wachstumsziele und um optimistischere oder pessimistischere Prognosen für 1968 weitgehend überholt hätte. Heute spricht vieles für einen Anstieg des realen Bruttosozialprodukts, der über die amtlichen Zielsetzungen merklich hinausgeht und möglicherweise hinter der Zielprojektion des Sachverständigenrats gar nicht sehr weit zurückbleibt.

UNSICHERHEIT DURCH ÖFFENTLICHE INVESTOREN

Allerdings bleibt auch jetzt noch ein wichtiger Unsicherheitsfaktor in der Vorausschau, und das ist das Verhalten der öffentlichen Investoren. Rund zwei Drittel der öffentlichen (Sach-)Investitionen entfallen auf die Gemeinden. Deren Finanzschwierigkeiten drohen immer wieder zu wenig konjunkturgerechten Ausgabenentscheidungen zu führen. Daher bedarf es möglicherweise einiger Nachhilfe durch den Bund (über die vorgesehenen ERP-Mittel hinaus), um eine Nachfragelücke von dieser Seite zu vermeiden. Dieses Faktum beleuchtet eine der Schwierigkeiten, denen sich der Prognostiker gegenüber sieht. Sollte sich die optimistische Variante der Erwartungen bestätigen und das reale Bruttosozialprodukt 1968 um 5% oder etwas mehr zunehmen, so sind davon wegen des Vorhandenseins unausgenutzter Produktivkräfte keine nachteiligen Folgen für die Stabilität zu erwarten (Ziff. 31 JWB). Früher oder später aber wird sich das Fehlen einer stabilitätspolitischen Absicherung durch einen „Rahmenpakt“ auswirken. „Die Preise werden früher oder schneller steigen als bei stabilitätspolitischer Absicherung.“¹¹⁾ Die Gegner konjunkturpolitischer Expansionsmaßnahmen aber werden die Richtigkeit ihrer Entscheidung bestätigt sehen — welche Motive ihrem Entschluß ursprünglich auch immer zugrunde gelegen haben mögen.

SICHERHEITSSPIELRAUM VOR KORRIGIERENDEN EINGRIFFEN

Welche Konsequenz soll aus der Tatsache gezogen werden, daß Konjunkturprognosen in manchen Situationen unsichere Entscheidungsgrundlagen sind? Der

erste Schritt müßte sein, den Bereich der Unsicherheit an Hand früher gemachter Prognosen abzugrenzen. (Was allerdings nicht ausschließt, daß in besonders bewegten Phasen, wie in den vergangenen 18 Monaten, die Erfahrungen nicht bestätigt werden). Eine Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, hat für die Prognosen der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute bis 1966 eine durchaus befriedigende Treffsicherheit festgestellt.¹²⁾ Das sollte über der jüngsten Entwicklung, die wegen der erstmaligkeit des Rezessionsphänomens in der Bundesrepublik besonders große Schwierigkeiten für die Prognosestellung bot, nicht vergessen werden.

Normalerweise ist die Fehlermarge wenigstens beim größten Aggregat, dem Bruttosozialprodukt, klein genug, um wirtschaftsablaufpolitische Entscheidungen darauf stützen zu können. Das Vorhandensein der Fehlermarge bedeutet allerdings, daß gewisse Abweichungen der Prognose von der Zielprojektion — bei der mittelfristigen Größenordnung des angestrebten Wirtschaftswachstums von 4% mindestens bis zu einem halben Prozentpunkt nach unten oder oben — kein sofortiges Eingreifen der Wirtschaftspolitik rechtfertigen. Eine solche Abweichung wäre vielmehr als „Gefahrensignal“ anzusehen, das zur Vorbereitung von Gegenmaßnahmen — bei Abschwächungsgefahr etwa die beschleunigte Planung von Investitionsvorhaben im Sinne des § 11 des Stabilisierungsgesetzes — Anlaß gibt. Erst wenn sich die Lücke zwischen der tatsächlichen Entwicklung und der Zielprojektion als beständig erweist (und dabei nicht minimal ist) oder sich gar zu vergrößern droht, wären korrigierende Maßnahmen durchzuführen. Auf diese Weise könnte das Risiko erheblich eingeschränkt werden, das der Wirtschaftspolitik aus der Bedingtheit aller Konjunkturprognosen erwächst. Der Preis ist allerdings der Zeitverlust, den sie dann in Kauf nehmen muß.

JWB 1968 ALS MUSTER?

Ein abschließendes Urteil kommt schwerlich um die Feststellung herum, daß das „Unternehmen Jahreswirtschaftsbericht“ keinen ganz glücklichen Start gehabt hat. Der Bundeswirtschaftsminister hatte bei der Einbringung des Berichtes vor dem Bundestag betont, die Erstellung dieses Programms — denn ein Programm ist es dem Inhalt nach — sei „Politik“. Mit der inkonsequenten, weil im Sinne des Stabilisierungsgesetzes nicht zielgerechten „Jahresprojektion 1968“ aber ist kein erstrebenswerter Stil der Politik demonstriert worden. Hier ist „Kunst des Möglichen“ in einer sehr engen Auslegung betrieben worden. Der Jahreswirtschaftsbericht 1968 darf in dieser Hinsicht kein Muster für die künftigen Berichte sein.

¹⁰⁾ „Handelsblatt“ Nr. 250 vom 29./30. Dezember 1967, S. 1.

¹¹⁾ H. Giersch, Das Dilemma der Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 18.

¹²⁾ W. Lamberts und L. Schüssler, Zur Treffsicherheit von Konjunkturprognosen der Wirtschaftsinstitute, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, Heft 4/1967.