

Berichte

Expansion und Stabilität

Bericht über eine wirtschaftswissenschaftliche Tagung
der Adolf-Weber-Stiftung in Frankfurt/Main (30.11.1966)

In seinem einleitenden Referat über das dritte Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik erinnert Herbert Giersch (Saarbrücken), daß vor knapp zehn Monaten gleichfalls in einem Kolloquium der Adolf-Weber-Stiftung das zweite Jahresgutachten des Sachverständigenrates diskutiert wurde, dessen Buchausgabe den Titel „Stabilisierung ohne Stagnation“ trage; der Buchtitel des dritten Jahresgutachtens werde „Expansion und Stabilität“ lauten (Kohlhammer-Verlag Mainz/Stuttgart). Wer nach einem noch deutlicheren Titel suche, könne vielleicht einen Untertitel aus einem Kapitel des neuen Gutachtens — „Kontrollierte Expansion“ — nehmen. Der Begriff Expansion stehe im Mittelpunkt des neuen Gutachtens.

Im Jahre 1966 befindet sich die Wirtschaft ebensosehr am Rande einer Stagnation wie in den beiden wachstumsschwächsten Jahren in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik — 1958 und 1963 —, obwohl die Konjunkturphase, die diesen beiden Jahren entspreche, im gegenwärtigen Wachstumszyklus allem Anschein nach erst für 1967 bevorstehe. In Jahren wie 1958, 1963 und 1966/67 trete der Konflikt zwischen Stabilität und Wachstum ausgeprägter als sonst in Erscheinung. Es scheine möglich, daß sich der Konflikt 1967 noch weiter verschärfen werde, wenn in der Wirtschaftspolitik neue Wege wieder nicht beschritten werden sollten.

Im Januar 1966, als man sich im Rahmen der Adolf-Weber-Stiftung zur Diskussion der wirtschaftspolitischen Möglichkeiten des Jahres 1966 getroffen habe, sei es noch möglich erschienen, die Inflationsrate ohne Gefährdung des Wachstums durch gleichzeitiges, gleichmäßiges und allmähliches Vorgehen aus allen Nachfragekomponenten und Kostenfaktoren zu eliminieren. Der Grundgedanke dieser „konzentrierten Aktion“ sei gewesen, nicht nach der klassisch-orthodoxen Manner einer Beschneidung der Nachfrage gegen eine inflatorische Ent-

wicklung vorzugehen, sondern vielmehr im Rahmen einer Einkommenspolitik die Faktorpreise, also die Löhne, die Zinsen und die Preise für Vorleistungen, mehr oder weniger direkt zu beeinflussen, damit die Last der Stabilisierung nicht einseitig auf der Dämpfung der Nachfrage liegen müsse. Sonst bestünde die Gefahr, daß eine einseitige Nachfragedämpfung sehr stark in die Mengen ginge, also unwillkommene, echt deflatorische Begleiterscheinungen hätte.

In der Öffentlichkeit sei leider der Grundgedanke der konzentrierten Aktion vor allem in Hinblick auf die Konsequenzen des Prinzips der Allmählichkeit mißverstanden worden.

1. Rückblick auf 1966

Für das Prinzip der Allmählichkeit — also Stabilisierung nicht sofort, nicht mit Gewalt, sondern im Zuge eines zwei- bis dreijährigen Prozesses — hätten mindestens zwei Gründe und eine allgemeine Erwägung gesprochen:

Der erste Grund sei gewesen, daß ein gleichzeitiges und gleichmäßiges Vorgehen — das ja notwendig sei, wenn eine Stabilisierungsaktion verteilungsneutral bleiben solle — nicht beliebig schnell möglich sei, weil es im Wirtschaftsleben Wirkungsverzögerungen gebe und weil Gruppen — wie die Tarifpartner und Unternehmen — vielfach an Verträge gebunden seien, die die Erwartung einer weiteren Preissteigerung zur stillschweigenden Geschäftsgrundlage hätten. Wie bei einem wohldurchdachten Gesetzeswerk müsse man für solche Fälle Übergangsregeln vorsehen. Eine abrupte Stabilisierung hätte bei Unternehmen, die Fremdkapital zu inflatorisch überhöhten Zinsen aufgenommen haben, weil sie mit einer Fortdauer des Preissteigerungsprozesses rechneten, das Gefühl der Überschuldung aufkommen lassen müssen und einen erhöhten Konsolidierungsbedarf geschaffen. Dieses Gefühl überhöhter Verschuldung dämpfe bekanntlich die Investitionsneigung und sei daher dem zukünftigen wirtschaftlichen Wachstum abträglich.

Der zweite Grund: Der Sachverständigenrat sei sich von Anfang seiner Arbeit an darüber klar gewesen, daß das nationale Preisniveau bei voller Konvertibilität und festen Wechselkursen nicht stabilisiert werden könne, wenn sich gleichzeitig in den wichtigsten Partnerländern der Bundesrepublik der Preisanstieg fortsetze. Was sich in zahlreichen Gesprächen über die Situation in anderen Ländern immer wieder feststellen lasse, sei, daß man sich dort glücklich schätze, wenn man einmal für ein Jahr die Preissteigerungsrate auf 2 v.H. reduzieren könne; das habe dann schon deflatorische Wirkungen; eine Preis-

steigerung von 4 v.H. halte man noch für angemessen, zu politischen Schwierigkeiten käme es deshalb noch nicht. In dieser Umwelt könnte aber das Binnenpreisniveau bei festen Wechselkursen und freier Konvertibilität nicht stabilisiert werden. Dies habe der Sachverständigenrat schon in seinem ersten Jahresgutachten dargetan. Die Entwicklung der vergangenen beiden Jahre habe es nur bestätigt. Ohne außenwirtschaftliche Absicherung könne man keine nationale Stabilisierungspolitik treiben.

Eine Untersuchung des internationalen Preiszusammenhangs — ein längerer Abschnitt im neuen Gutachten sei diesem Tatbestand gewidmet — habe deutlich ergeben, daß der Preiszusammenhang wirksam sei, ganz unabhängig davon, ob die Zahlungsbilanz Überschüsse oder Defizite ausweise. Die überkommene Liquiditätstheorie des Inflationsimports beschreibe einen möglichen Zusammenhang, aber — wie das bei allen Theorien und Hypothesen sei — keine Zwangsläufigkeit. Die Liquiditätshypothese des Inflationsimports konkurriere mit anderen Erklärungen, hier insbesondere mit der des direkten internationalen Preiszusammenhangs. Es lasse sich nachweisen, daß auch in der Zeit, in der viele in der Bundesrepublik aus den Zahlungsbilanzdefiziten protektionistische Hoffnungen abgeleitet hätten, preissteigernde Einflüsse aus dem Ausland wirksam gewesen seien; die Preise der Importgüter und der Exportgüter seien in dieser Zeit weiter gestiegen. So wirke der direkte internationale Preiszusammenhang ziemlich unabhängig von der jeweiligen Zahlungsbilanzsituation.

Zu den Zahlungsbilanzdefiziten sei überdies zu sagen, daß in einem System fester Wechselkurse ein Land, das wie die Bundesrepublik 1964 — und in früheren Jahren erst recht — Zahlungsbilanzüberschüsse erzielt habe, auch einmal Zahlungsbilanzdefizite hinnehmen müsse. Der Ausgleichsmechanismus vollziehe sich bekanntlich dadurch, daß nach einem Exportboom die Einkommen stiegen und dann der Importsog einerseits und der verminderte Zwang zum Export andererseits die Leistungsbilanz passiviere. So sei 1965 ein Jahr gewesen, in dem man sich zwar in der Bundesrepublik um die Zahlungsbilanz sorgte, in dem aber unsere Defizite gleichzeitig dazu beitrugen, die Defizitposition anderer Länder zu verringern. So gesehen sei die Zahlungsbilanzentwicklung im letzten Jahr bei weitem nicht so alarmierend, wie dies oft dargestellt werde.

Um auf den zweiten Grund, der für ein allmähliches Vorgehen bei der Stabilisierung gesprochen habe, zurückzukommen: Unterredungen des Sachverständigenrates mit zuständigen Stellen hätten schon im Herbst 1965 erkennen lassen, daß dessen Vorstellungen zur außenwirtschaftlichen Absicherung nicht auf Gegenliebe stoßen würden. Es sei also nicht damit zu rechnen, daß eine außenwirt-

schaftliche Absicherung ernsthaft in Erwägung gezogen werden würde. Das hätte aber bedeutet, daß der internationale Preiszusammenhang — selbst wenn man sofort mit einer internen Stabilisierung der Faktorpreise begonnen hätte — so oder so durchgeschlagen hätte. Dies hätte sich möglicherweise in einer vergrößerten Lohndrift geäußert oder in verstärkten Bemühungen der betrieblichen Sozialpolitik um die knappen Arbeitskräfte.

Eine gewisse Marge für eine Absicherung wäre innerhalb der heutigen Bandbreite, die de jure ± 1 v.H., de facto $\pm 0,75$ v.H. nach jeder Seite betrage, möglich gewesen; dieser Spielraum hätte beim allmählichen Vorgehen wohl für ein Jahr ausgereicht. Daher habe der Rat geglaubt, er könne das Problem der außenwirtschaftlichen Absicherung bis zum dritten Jahresgutachten vertagen. In diesem Jahre habe der Rat das in seinem zweiten Jahresgutachten abgegebene Versprechen eingelöst, nämlich Möglichkeiten zur außenwirtschaftlichen Absicherung zu erörtern, die weder auf eine Aufwertung — wie 1961 — noch auf volle Wechselkursflexibilität — wie sie die Bundesregierung kategorisch abgelehnt habe — hinausliefe.

Schließlich habe noch eine allgemeine Erwägung den Sachverständigenrat dazu bewogen, bei seinen Empfehlungen nach dem Prinzip der Allmählichkeit vorzugehen: Nichts hätte dem Gedanken einer konzertierten Aktion mehr schaden können, als wenn der Sachverständigenrat den Anschein erweckt hätte, er habe den Stein der Weisen gefunden, mit dem ein Problem, um das sich die Bundesregierung schon seit Jahren bemüht habe, innerhalb ganz kurzer Zeit gelöst werden könne. Der Rat hätte keineswegs wagen können, etwas als realistisch hinzustellen, was aller Erfahrung des Wirtschaftslebens widerspreche. Wenn die Bundesregierung geglaubt habe, durch Zurückweisung des Prinzips der Allmählichkeit deutlich machen zu müssen, sie könne und müsse die Stabilisierung innerhalb eines Jahres schaffen, so sei das dann auch ihre Aufgabe und ihr Risiko gewesen. Was dabei herausgekommen sei, habe sich inzwischen gezeigt. Am gravierendsten seien die Mißverständnisse bei der Diskussion der lohnpolitischen Konsequenzen des Prinzips der Allmählichkeit gewesen. Gelegentlich werde sogar mehr oder weniger deutlich gesagt, die Lohnleitlinie, die der Rat im vorigen Jahr zur Diskussion gebracht habe, habe wesentlich zu den erheblichen Lohnsteigerungen des Jahres 1966 beigetragen.

Hierzu sei folgendes zu sagen:

Einmal sei diese Lohnleitlinie niemals als eine isolierte Richtlinie gedacht gewesen, sondern vielmehr als Orientierungshilfe für den Fall, daß eine konzertierte Aktion zustande gekommen wäre. Man könne nicht einen aus einem geschlossenen Konzept herausgelösten Teil gutheißen, nachdem man alle übrigen Teile abgelehnt habe.

Zum zweiten sei ein Preisanstieg von 2 v.H. — gerechnet von Jahresdurchschnitt zu Jahresdurchschnitt — unvermeidlich gewesen. Schon Ende 1965 habe der Index der Lebenshaltungspreise um 1,7 v.H. über dem Jahresdurchschnitt gelegen, und im Februar 1966 sei die Zwei-Prozent-Marke bereits überschritten gewesen. Es ergebe sich die Frage, ob man eine solche unvermeidliche, schon in der Entwicklung angelegte Preissteigerungsrate — die man nur beseitigen könne, wenn man die Industriepreise kräftig senke — zu einer kostenniveauneutralen Lohnleitlinie zuschlagen solle. Der Sachverständigenrat habe es getan; er habe den Zuschlag aber knapp bemessen, wie die tatsächliche Erfahrung zeige. Er habe den Preiszuschlag auch eingerechnet in der Überlegung, daß es im nächsten Jahr nur noch 1 v.H. sein werde und danach noch weniger.

Hätte der Rat bei einer unvermeidlichen Preissteigerung von 2 v.H. eine Lohnleitlinie von nur 4 v.H. angegeben, wie es vielfach gewünscht worden sei, so hätte das bedeutet, daß die Reallöhne nur um die Hälfte des Produktivitätsfortschrittes hätten steigen sollen. Ein solches Hinterherhinken der Reallöhne hinter dem Produktivitätsfortschritt sei richtig und begrüßenswert, wenn man sich in einer Unterbeschäftigung befindet. Eine Übernachfrage auf dem Arbeitsmarkt dagegen bedeute, daß die Löhne nicht zu hoch, sondern zu niedrig seien. Arbeit sei dann nicht so teuer, wie sie knapp sei.

Eine Lohnleitlinie, die den Anstieg der Reallöhne hinter den Produktivitätsfortschritt hätte zurückstauen sollen, hätte am Markt vorbeigeführt. Eine solche Lohnleitlinie hätte den Gedanken von Lohnleitlinien ein für alle Mal diskreditiert. Die Bundesregierung habe in ihrer Stellungnahme festgestellt: „Die Erfahrung zeigt, daß so formulierte und gebilligte Richtsätze nur als Untergrenze angesehen werden und darüber hinausgehende Forderungen und Ansprüche hervorrufen würden.“ Das erinnere sehr an Geschwindigkeitsbeschränkungen, die eine weit geringere Geschwindigkeit angäben, als vernünftig erscheine, in der Erwartung, daß die Verkehrsteilnehmer diese doch überschreiten würden. Solche Beschränkungen würden dann von vornherein unglaublich. Wer zudem die Täuschungsabsicht von vornherein zugäbe, könne doch besser gleich das richtige Tempo angeben. Hier liege ein großes Mißverständnis in bezug auf Lohnleitlinien vor.

Der Sachverständigenrat habe in Ziffer 248 seines neuen Gutachtens darauf hingewiesen, „daß es nur sinnvoll sein kann, Lohnleitlinien aufzuzeigen, die unter genau spezifizierten Bedingungen marktkonform sind und daher eine Orientierungsfunktion erfüllen, daß es aber keinen Zweck hat, die Kräfte des Marktes zurückzustauen und sich dazu lohnpolitischer Beschwörungsformeln zu bedienen“. Eine Lohnleitlinie soll jene Entwicklung vorausschätzen, die sich unter genau

spezifizierten Bedingungen sowieso ergäbe und die — wenn sie mit den gesamtwirtschaftlichen Zielen übereinstimmen — die staatlichen Instanzen und gesellschaftlichen Gruppen dazu veranlassen könnte, die Bedingungen herzustellen, unter denen diese marktkonforme Entwicklung eintreten werde. Nur unter solchen Vorbehalten könne eine unabhängige Sachverständigengruppe Lohnleitlinien angeben.

Für die Lohnleitlinie von 6,5 v.H. hätte dies bedeutet: Die wirtschaftspolitischen Instanzen hätten dafür Sorge tragen müssen, daß der Preisanstieg von 1965 auf 1966 nicht mehr als 2 v.H. betragen hätte. Wer aber gar eine Lohnleitlinie von 4 v.H. hätte marktkonform machen wollen, hätte dafür sorgen müssen, daß das Preisniveau des Jahres 1966 gleich dem Preisniveau des Jahres 1965 gewesen wäre.

Trotz allem habe aber das Konzept der konzertierten Aktion mehr Zustimmung als Ablehnung gefunden. Es sei nur das Communiqué zitiert, auf das sich führende Repräsentanten der westdeutschen Volkswirtschaft, einschließlich der beiden Tarifpartner, als Ergebnis eines Stabilisierungsgesprächs im Bundeswirtschaftsministerium am 21. Januar geeinigt hätten. Es enthalte den Satz: „Die Teilnehmer bekunden ihre Bereitschaft, auch in ihren Bereichen an den Bemühungen zur Sicherung des Geldwertes im Sinne der Grundgedanken des Sachverständigungsgutachtens durch gleichzeitiges und gemeinsames Handeln mitzuwirken.“ Bei dieser Einigungsformel sei es dann aber auch geblieben. Die Bundestagsdebatte am 16. und 17. Februar 1966 über das zweite Jahresgutachten habe den Überlegungen, 1966 eine konzertierte Stabilisierungsaktion durchzuführen, ein Ende gesetzt.

Tatsächlich seien die Stabilisierungsbemühungen nicht konzertiert, sondern konzentriert gewesen, wie auch häufig in der Presse gestanden habe. Statt den Preisanstieg mit zurückhaltender Lohnpolitik, zurückhaltender Preisstellung und mit einer Aktivierung des Wettbewerbs von außen zu begrenzen und statt den Zuwachs des realen Produktionspotentials von 4 v.H. voll auszuschöpfen, sei versucht worden, dem Preisanstieg ausschließlich durch eine Dämpfung der Nachfrage entgegenzuwirken. Dabei sei die Wachstumsrate der westdeutschen Wirtschaft trotz der guten Ernte auf 3 v.H. zurückgegangen. Der Rückgang der Kapazitätsauslastung, der dem Produktionsausfall entspreche, sei vor allem in den Investitionsgüterindustrien und in der Bauwirtschaft beobachtet worden.

Zu diesen Wachstumsverlusten sei es gekommen, weil das Schwerpunktgewicht auf der restriktiven Kreditpolitik gelegen habe und weil die Staatsausgaben im Bereich der öffentlichen Investitionen enger begrenzt worden seien, als es im Rahmen einer konzertierten Aktion erforderlich gewesen wäre. Verglichen mit der Sechs-Prozent-Leitlinie der konzertierten Aktion habe man 1966 für private und öffent-

liche Investitionen überschlägliche gerechnet zwei Milliarden DM zu wenig ausgegeben.

Andererseits hätten die Arbeitgeber — trotz der stärkeren Nachfragedämpfung — den gewerkschaftlichen Lohnforderungen wesentlich größere Zugeständnisse gemacht; auch hätten die Unternehmen im ersten Halbjahr 1966 die Preise stärker heraufgesetzt, als der Sachverständigenrat gemäß dem Allmählichkeitsprinzip angenommen habe. Diese Feststellung wäre retrospektives Wunschenken, hätte es nicht Möglichkeiten gegeben, die Leitlinien und die Konzeption des Sachverständigenrates in die Vertragswirklichkeit umzusetzen, Möglichkeiten, auf die aus dem Kreise des Rates rechtzeitig hingewiesen worden sei.

Am 21. Januar 1966 in dem bereits zitierten Gespräch am „Runden Tisch“ habe Herbert Giersch zu zeigen versucht, daß die Gewerkschaften eine Lohnleitlinie von 6 v.H. akzeptieren könnten unter der Voraussetzung, daß in die Tarifverträge eine Klausel eingebaut werde, die die vorzeitige Kündigung der Verträge erlaube, wenn die Preise um mehr als 2 oder 3 v.H. stiegen. Dies würde dazu führen, daß die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände auf den Bundesverband der Deutschen Industrie einwirke, sich für eine zurückhaltende Preispolitik der Unternehmer einzusetzen, damit nicht die „Lohnfront“ in Bewegung gerate; Arbeitgeber und Unternehmer würden dann möglicherweise zusammen dafür plädieren, daß durch eine entsprechende Importpolitik für Stabilität der Agrarpreise gesorgt würde. Nur mit Hilfe solcher Bemühungen, den Kräftegruppen innerhalb der Gesellschaft in einem Konzert bestimmte Rollen zuzuweisen, hätte es gelingen können, die Preis-Kosten-Spirale ohne Wachstumsverluste anzuhalten. Nur wenn alle gleichzeitig und konzentriert bremsten, würde niemand bei einer Stabilisierung größere Einbußen erleiden.

Eine zweite Möglichkeit, die Konzeption des Sachverständigenrates in die Wirklichkeit umzusetzen, wäre durch eine rechtzeitige wechselkurspolitische Absicherung gegeben gewesen, um die Wirkung des Anstiegs des internationalen Preisniveaus auf die Binnenpreise und -kosten zu unterlaufen.

Um ein Beispiel zu geben: Vor oder nach Abschluß der Tarifverhandlungen in der Metallindustrie — der genaue Zeitpunkt sei unerheblich — seien die Automobilpreise heraufgesetzt worden. Dies habe möglicherweise damit zusammengehangen, daß man den Verlauf der Auslandskonjunktur antizipiert habe und daß sich deshalb ein zusätzlicher Preiserhöhungsspielraum ergeben habe. In einer solchen Situation müßten die Unternehmen abwägen, ob sie einer Streikdrohung entgegensehen oder ob sie versuchen sollten, die höheren

Kosten auf den Markt zu überwälzen. Habe man einen Preiserhöhungsspielraum auf Grund des internationalen Preiszusammenhangs, so spielt das bei der Entscheidung zwischen Streik und größerer Lohnkonkession eben eine entscheidende Rolle. Weder die zeitliche Abfolge von Lohn- und Preiserhöhungen noch die offiziellen Begründungen dürfe man dabei als einzige mögliche Erklärung für die Wirkungszusammenhänge ansehen. Die Möglichkeit, einen solchen international vorgegebenen Preiserhöhungsspielraum in Betracht zu ziehen, wäre durch eine außenwirtschaftliche Absicherung aufgehoben worden.

2. Alternativen für 1967

Somit stehe man vor der Frage, welche wirtschaftspolitischen Möglichkeiten es für 1967 gebe. Eine dieser Möglichkeiten sei im Gutachten der Kürze halber als „Laisser-faire-Alternative“ bezeichnet, obwohl sie nicht ganz dem „Laisser-faire-Prinzip“ entspreche. Sie laufe darauf hinaus, daß kein entscheidender wirtschaftspolitischer Kurswechsel stattfinde, daß lediglich die Kreditpolitik gegen Jahresende etwas gelockert werde. Diese Politik brächte, wie schon eingangs erwähnt, 1967 eine Verschärfung des Konflikts zwischen Wachstum und Geldwertstabilität. Bei einer solchen Politik werde es 1967 voraussichtlich weniger reales Wachstum geben als 1966; der Sachverständigenrat rechne in diesem Falle mit nicht viel mehr als 2 v.H.

Man könne 1967 — zweitens — eine Stabilitätspolitik um jeden Preis treiben und das Ziel des Wachstums hintanstellen.

Die dritte Strategie liefe darauf hinaus, den Konflikt zwischen Stabilität und Wachstum durch „Produktivitätsfortschritte auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik“ zu mildern; dies sei die Alternative der „kontrollierten Expansion“. Vereinbar mit den im Gesetz über den Sachverständigenrat genannten Zielen sei nur diese dritte Strategie, weil das Gesetz die gleichzeitige Realisierung der Ziele verlange. Die anderen Möglichkeiten habe der Rat aber auch dargelegt, um der Forderung nach Alternativen Genüge zu tun.

a) Stabilitätspolitik um jeden Preis

Eine Stabilitätspolitik um jeden Preis, die weder lohnpolitisch noch wechselkurspolitisch abgesichert sei, müßte freilich die Binnennachfrage so sehr drosseln, daß die Preise der Binnengüter sinken — zum Ausgleich für die Preissteigerungen bei Importgütern und möglicherweise bei jenen Exportgütern, bei denen ein Doppelpreissystem nicht funktionieren werde. Wenn das Stabilitäts-Gesetz verabschiedet sei, habe man einige Instrumente — Kreditplafondierung, weitere Ein-

schränkungen der öffentlichen Ausgaben —, um eine solche „tour de force“ durchzuführen. Wie lange man eine solche „Abmagerungskur“ mit allen Wachstumsverlusten durchhalten könne, sei nicht abzuschätzen.

Wie könnte man eine solche Politik absichern? — Man müßte Arbeitslosigkeit in Kauf nehmen, so daß die Exportindustrien, die gleichzeitig Wachstumsindustrien wären, mit elastischem Arbeitsangebot rechnen könnten. Das setze allerdings voraus, daß es nicht zu kollektiven Gegenmaßnahmen der Arbeitnehmer komme. Bisher hätten wir eine erstaunlich leistungswillige Arbeiterschaft gehabt. Seit dem Kriege habe es in keinem Bereich kollektiv organisierte restriktive Praktiken, wie etwa in Großbritannien oder in den Vereinigten Staaten, gegeben. Wenn man etwa in Großbritannien produktivitätsgekoppelte einzelbetriebliche Tarifverträge abschließe, so bedeute das, daß die Anreize zu produktivitätsfördernden Investitionen durch die Unternehmen erheblich reduziert würden. Alles das kenne man in der Bundesrepublik bisher nicht. Man könne dies der Tatsache zuschreiben, daß wir eine lange Phase der Expansion erlebt hätten. Wenn man der Volkswirtschaft jedoch eine längere Deflationskur verschreibe, könne man nicht mit Sicherheit sagen, wie lange Angstreaktionen zur Sicherung der Arbeitsplätze — mit allen wachstumsschädlichen Folgen — ausblieben.

Wenn man eine „dual economy“ habe — eine durch Restriktion bedrängte Binnenwirtschaft und einen Sektor, der auf die Außenmärkte ausweichen könne, weil in den Partnerländern Expansion betrieben werde —, so ergäben sich sehr unterschiedliche Gewinne mit der Gefahr gewinninduzierter Lohnerhöhungen in den Exportbereichen. Dies zu verhindern, scheine schwer. Man könne eine Übergewinnsteuer einführen, aber allein der Gedanke daran schrecke schon, weil eine solche Steuer auch alle anderen Unternehmen treffe. Eine Beschäftigtensteuer, ähnlich der britischen „payroll tax“, aber auf den Exportanteil zugeschnitten, wäre ebenfalls denkbar. Alle diese Behelfe würden aber binnen kurzem unterlaufen und damit wirkungslos. Ergebnis einer solchen Politik wäre dann, daß man nur vorübergehend Stabilität gehabt habe, dazu aber erhebliche Wachstumseinbußen, weil danach der internationale Preiszusammenhang und die Nachfrageimpulse aus dem Ausland um so stärker wirkten. Eine solche Politik biete also ein wenig verlockendes Ergebnis.

b) Wachstumspolitik um jeden Preis

Als zweite Strategie bleibe für 1967 die Möglichkeit einer Wachstumspolitik um jeden Preis. Dann müßte man sofort die Notenbank-

restriktionen lockern und die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten erweitern, wie dies nach dem Stabilitätsgesetz möglich sei. Für die erste Hälfte von 1967 werde eine solche Wachstumspolitik zwar noch nichts einbringen, im zweiten Halbjahr würde sich eine Expansionspolitik in bezug auf die Investitionen aber voll auswirken; für das zweite Halbjahr 1967 könne man dann schon eine Wachstumsrate des realen Bruttosozialproduktes von etwa 5 v.H. erwarten.

Hinsichtlich der Preisentwicklung sehe diese Alternative, wenn man den zeitlichen Horizont auf das Jahr 1967 begrenze, gar nicht so beängstigend aus. Die Preisentwicklung im ersten Halbjahr werde als Konsequenz der diesjährigen Restriktionspolitik in Grenzen bleiben, in der zweiten Jahreshälfte, wenn die Investitionen expandierten, würde das Preisniveau schon wieder mehr steigen. Da die Nachfrage nach Arbeitskräften dann noch nicht wieder kräftig zunehmen werde, würden die Lohnerhöhungen möglicherweise noch in Grenzen bleiben. So gesehen biete eine Wachstumspolitik um jeden Preis ein recht wunschgemäßes Ergebnis.

Aber man müsse in der Wirtschaftspolitik über ein Jahr hinausdenken. Ziehe man 1968 und 1969 mit in Betracht, so lehre alle Erfahrung, daß es zwar zunächst einmal eine Mengenkonjunktur mit nicht sehr stark steigenden Preisen und Löhnen geben werde, daß dann aber plötzlich eine Lohnwelle mit Effektiv- und Tariflohn erhöhungen und danach wieder eine Preiswelle kommen werde — dies genau vor den Bundestagswahlen des Jahres 1969. Welche politischen Folgen dies haben könnte, lasse sich leicht ausmalen.

c) K o n t r o l l i e r t e E x p a n s i o n

Damit komme er zu der dritten Strategie, die der Sachverständigenrat als „kontrollierte Expansion“ bezeichnet habe. Es handle sich dabei um eine außenwirtschaftlich abgesicherte konzertierte Aktion. Eigentlich möchte man ja gern die Stabilität der erstgenannten Strategie und das Wachstum der zweitgenannten miteinander vereinbaren. Dazu brauche man eine Mengenkonjunktur, die lange anhalte und die nicht sehr schnell zu Preis- und Lohnerhöhungen führe. Dann könnte man das Produktionspotential voll ausschöpfen und den zum Wachstum notwendigen Strukturwandel fördern.

Bei guten Wachstumsaussichten würden wachstumsschwache Unternehmen sich eher ein „zweites Bein“ zulegen, d. h. allmählich in Sparten mit besseren Wachstumsaussichten umsteigen. Auch auf dem Arbeitsmarkt sei die Bereitschaft zur Mobilität größer, wenn der Markt angespannt sei. Bestimmte Arbeitskraftreserven könnten noch ausgeschöpft werden, etwa durch die Nebentätigkeit von Frauen oder

durch eine Veränderung der Standortstruktur der Industrie. Alles das seien positive Seiten der viel beklagten Nachteile der Vollbeschäftigung.

Vieleicht reiche der Schock, den die Arbeitskräfte dieses Jahr erhalten hätten, eine Zeitlang hin, um eine Phase der Mengenkonjunktur auch von dieser Seite her durch Produktivitätsfortschritte zu verlängern. Wenn man in Rechnung stelle, daß durch das vollständige Ausschöpfen der technischen Kapazitäten ebenfalls Produktivitätsreserven mobilisiert werden könnten, dann könnte man optimistisch schätzen, daß für eine gewisse Zeit 5 v.H., wenn nicht gar 6 v.H., Wachstum erreichbar scheine, ohne daß man wegen steigender Preise bald wieder bremsen müsse.

Das Hauptproblem sei die preis- und lohnpolitische Absicherung einer solchen Entwicklung. Als Modell könne man die Entwicklung in den Vereinigten Staaten betrachten. Dort habe man mit „guidelines“ nicht nur für Löhne, sondern auch für Preise gearbeitet. Dies sei vielleicht gerade noch das, was in einer Marktwirtschaft zur Sicherung einer Mengenkonjunktur tragbar ist. Der Council of Economic Advisers habe den Versuch unternommen, durch Aufzeigen von miteinander gekoppelten Lohn- und Preisleitlinien wenigstens eine bestimmte ex-ante-Koordination von gesamtwirtschaftlichen Entscheidungen herbeizuführen¹.

3. Außenwirtschaftliche Absicherung der „kontrollierten Expansion“

Notwendig dafür, daß eine Mengenkonjunktur nicht binnen kurzem zu Lohn- und Preissteigerungen führe, wäre bei einem vorausgeschätzten internationalen Preisanstieg von zwei bis drei v.H. im Trend eine außenwirtschaftliche Absicherung in diesem Umfange. Lehne man dies ab, so könne man den Preis- und Lohnauftrieb kaum zähmen.

Damit müsse hier etwas breiter das Problem der außenwirtschaftlichen Absicherung behandelt werden. In seinem Gutachten habe der Sachverständigenrat zwei Möglichkeiten der außenwirtschaftlichen Absicherung zur Diskussion gestellt. Er habe auch die Möglichkeiten einer Härtung des Weltwährungssystems erörtert, mit der auf eine Stabilisierung in der Welt hingewirkt werden könnte.

Eine Härtung des Weltwährungssystems müsse darauf hinauslaufen, daß die „unsolideren“ Länder nicht mehr so leicht Zugang zu Währ-

¹ Der Sachverständigenrat hat ein Sondergutachten von Otto Eckstein, einem ehemaligen Mitglied des Council of Economic Advisers, erbeten. Dieses Gutachten können Interessenten bei der Geschäftsstelle des Sachverständigenrates (Statistisches Bundesamt) erhalten.

rungskrediten hätten. Man könne eine solche Härtung dadurch erreichen, daß die Regierungen vorbehaltlos auf das Recht zur Abwertung der eigenen Währung verzichteten und sich privatrechtlich allen Inhabern ihrer Banknoten gegenüber verpflichteten, diese jederzeit in Devisen einzulösen. Brauche eine Notenbank dann eine Devisenhilfe vom Ausland, müßte sie auf ausländischen Märkten Anleihen emittieren. Regierung und Notenbank müßten dann eine Währungspolitik treiben, die dafür sorge, daß diese Anleihen von Ausländern gehalten würden.

So erstrebenswert es aber sein möge, das internationale Währungssystem zu härten, um damit einer internationalen Privatrechtsgesellschaft näher zu kommen, so schwerwiegend sei doch die völlige Un gewißheit, ob die politisch-soziologischen Vorbedingungen in unseren wichtigsten Partnerländern gegeben seien. Daher ließe der Rat seinen gesetzlichen Auftrag unerfüllt, wenn er nicht auch Möglichkeiten einer wechselkurspolitischen Absicherung aufzeigte und eine Absicherung ohne Illusionen ins Gespräch brächte.

Als Möglichkeiten der wechselkurspolitischen Absicherung stelle der Sachverständigenrat zwei Alternativen zur Diskussion, einen „mittelfristig garantierten Paritätsanstieg“ und eine „Bandbreitenerweiterung mit begrenzter Paritätsanpassung nach oben“. Beide Möglichkeiten hätten Vorteile und Nachteile; beide verdienten nur Beachtung im Rahmen einer Konzeption der wirtschaftlichen Stabilität und unter einer Regierung mit genügend Entschlußfreudigkeit.

a) Mittelfristig garantierter Paritätsanstieg

Die Variante des mittelfristig garantierten Paritätsanstiegs sei eigentlich ein System fester Wechselkurse, und zwar nicht fester Wechselkurse, die konstant seien, sondern fester Wechselkurse, die in Antizipation des internationalen Preistrends allmählich, von Woche zu Woche, stiegen. Die Interventionspunkte müßten so verändert werden, daß sich der Anstieg der Parität ergebe, mit dem man den internationalen Preistrend unterlaufen wolle. Das habe nichts mit einer Aufwertung wie 1961 zu tun; eine Aufwertung sei die Beseitigung eines vorher eingetretenen Ungleichgewichts, eine Maßnahme, die trotz der Dementis der Regierung durchgeführt werde, die damit zur Überraschung und zum Leidwesen derer erfolge, die der Regierung Glauben geschenkt hätten. Hier hingegen handele es sich um eine vorsorgliche, vorher angekündigte und bekannte Maßnahme für eine bestimmte Zeit, die ein genauso festes Datum für die Planungen der Unternehmer schaffe, wie dies bei konstanten Wechselkursen der Fall sei. Mit anderen Worten: Alle Einwände, die jemand gegen das

System flexibler Wechselkurse parat habe, paßten auf diese Variante nicht.

Da der Paritätsanstieg vorangekündigt sei, hätte es für das deutsche Zinsniveau die Konsequenz, daß die Zinsen sinken müßten. Alle Inhaber von auf DM lautenden Forderungen, die in fremden Währungen rechneten, erhielten außer den Zinsen den Swapsatz, der dem Paritätsanstieg aufs Jahr gerechnet entspräche. Angenommen, dieser betrage 2 bis 3 v.H., so wäre dies rund 2,5 v.H. im Jahr. Ausländer, die bisher gerade noch bereit gewesen seien, mit 8 v.H. verzinsliche Papiere zu halten, gäben sich nun mit 5,5 v.H. Verzinsung zufrieden. Die internationale Zinsarbitrage senkte die deutschen Zinssätze, zumindest für alle Fristen innerhalb der sogenannten Festlegungsperiode. Ob längerfristige Zinsen ebenfalls um den vollen Satz zurückgingen, hing davon ab, inwieweit Inländer und Ausländer an die Fortführung dieser Stabilisierungsmaßnahme glaubten. Die Bundesbank müsse ziemlich schnell den Diskontsatz um 2,5 v.H. herunternehmen, damit nicht die Marktzinsen durch einen Zustrom ausländischer Liquidität heruntergedrückt würden. Durch eine entsprechende Zinspolitik könne man die Korrektur des deutschen Zinsniveaus auch ohne Liquiditätszufluß erreichen.

Für diejenigen, die hochverzinsliche Schulden hätten, entstünde ein Konversionsproblem; das sei aber ein Problem, wie es bei jeder Stabilisierung entstünde.

Wenn die Bundesregierung sich in dieser Weise auf zwei bis drei Jahre festlegte, wäre die Wiedergesundung des deutschen Kapitalmarktes eine kurzfristige Angelegenheit. Von dieser Seite wäre dann gleichzeitig auch die Möglichkeit zur leichteren Finanzierung der zusätzlichen Investitionen im Rahmen einer kontrollierten Expansion gegeben.

Zweite notwendige Absicherung der Konzeption sei die im Bereich der Lohnpolitik. Ein garantierter Paritätsanstieg sei praktisch der einzige marktwirtschaftliche Ersatz für eine Preisleitlinie, weil hier der Anstieg des Preisniveaus durch den internationalen Preiswettbewerb in ganz bestimmten Grenzen gehalten werde. Schon dadurch, daß die Exportindustrien (in DM gerechnet) keine Preiserhöhungsspielräume mehr hätten (oder sehr viel kleinere), werde die Bereitschaft zu Lohnkonzessionen von den bei Lohnerhöhungen immer führenden Exportbereichen — ob man die Metallindustrie oder die Chemie nehme — gemindert. Die Unternehmer stünden jetzt mit dem Rücken gegen die Wand. Nur unter solchen Umständen könnte man aber auch eine um 2,5 Prozentpunkte niedrigere Lohnleitlinie angeben, als sich ohne wechselkurspolitische Absicherung ergäbe.

Das Zinsniveau wäre dann um 2,5 v.H. niedriger, und das Lohnniveau steige um 2,5 Prozentpunkte weniger als sonst. Die Operation sei daher für die Industrie wettbewerbsneutral, denn auch die Preise der importierten Vorleistungen wären nach einem Jahr um 2,5 v.H. niedriger als sonst.

Die Zustimmung der Gewerkschaften müßte die Regierung wohl zu einer Voraussetzung machen, obwohl eine solche Politik auch ohne das Mitgehen der Gewerkschaften möglich wäre. Im letzteren Falle müßte man aber der Öffentlichkeit deutlich machen, daß derjenige, der über die Lohnleitlinie hinausgehe, seinen Arbeitsplatz gefährde. Auf eine de facto Vollbeschäftigungsgarantie der Regierung könne er sich dann nicht verlassen.

Ein um den garantierten Paritätsanstieg herumgeranktes System von Lohnleitlinien in Verbindung mit einer expansiven Investitionspolitik ermögliche es, das heutige und das zuwachsende Produktionspotential voll auszuschöpfen und die Preise dabei auf mittlere Sicht um 2,5 v.H. stabiler zu halten, als es sonst möglich wäre. Absolute Stabilität könne die Regierung freilich auch dann nicht versprechen. Was aber an Preissteigerungen noch übrig bleibe, brauche keine Sorgen mehr zu bereiten. Die Preiswelle, die 1968/69 so oder so einzusetzen werde, wäre dann um 2,5 v.H. gemindert.

Gelänge die kontrollierte Expansion, so wäre dies ein Beispiel dafür, daß eine nach allen Seiten abgesicherte Einkommenspolitik funktioniere. Die Voraussetzungen dafür seien in der Bundesrepublik auf Grund der Einstellung der Tarifpartner besser als anderswo. Wenn in irgendeinem Land einmal demonstriert werden könne, daß die Beendigung des Geldwertschwundes, das Ende der dauernden Verschlechterung des „numéraire“, keinem einen Nachteil bringen müsse, sei dies sicherlich für andere Länder eine Ermunterung, desgleichen zu tun.

Man könnte die Frage, ob sich andere Länder anschließen, international diskutieren. Möglicherweise würden sich die Niederlande, die vor ähnlichen Sorgen wie die Bundesrepublik stünden, einem solchen Vorgehen anschließen. Ein „nationaler Alleingang“ brauche es also nicht zu sein. Möglicherweise würden auch andere europäische Länder mitmachen wollen; das laufe dann schon fast auf eine gleitende Abwertung der Leitwährungen hinaus. Beginne man in Europa eine konsequente, abgesicherte Einkommenspolitik, so könnte dies gleichzeitig ein schöpferischer Akt zur Schaffung einer EWG-Währung werden. Kein Land, das nicht von sich aus die einkommenspolitischen Voraussetzungen geschaffen habe, dürfte sich jedoch „anhängen“. Man brauche für eine solche Aktion das Einverständnis des Internationalen Währungsfonds. Der IWF sollte Genehmigungen, sich anzu-

schließen, nur solchen Ländern geben, die wirklich ein stabilitätspolitisches Konzept vorlegen könnten. Der Währungsfonds könnte seine Zustimmung zu einem Paritätsanstieg geben, da eine solche Aktion völlig auslandsneutral sei, ohne jedes Element von „beggar-my-neighbour“.

b) Bandbreitenerweiterung

Die zweite vom Sachverständigenrat erörterte Möglichkeit einer außenwirtschaftlichen Absicherung der „kontrollierten Expansion“ sei eine Bandbreitenerweiterung mit begrenzter Paritätsanpassung nach oben. Dabei handle es sich um die eine Hälfte eines Vorschlags von siebenundzwanzig Wirtschaftswissenschaftlern, der am 21. Februar 1966 in der „New York Times“ veröffentlicht worden sei.

Zur außenwirtschaftlichen Absicherung brauche die Bundesrepublik nicht die Bandbreitendehnung nach beiden Seiten, sondern nur die „Aufwertungshälfte“. In dem Vorschlag der siebenundzwanzig Wirtschaftswissenschaftler sei eine Erweiterung der Bandbreite um vier bis fünf Prozentpunkte nach beiden Seiten vorgesehen. Vielleicht brauche die Bundesrepublik diesen Spielraum nicht ganz, denn es komme hinzu, daß eine generelle Erlaubnis zur Paritätsänderung bis zu 2 v.H. gegenüber dem Vorjahresstand vorgesehen sei. Durch die Kombination dieser beiden Elemente könne man einen Wechselkursanstieg erreichen, der kontinuierlich verlaufe. Es bedeute eigentlich nur, daß die Kompetenz der Bundesbank erweitert werde. Die Bundesbank könnte diese Kompetenz auch in der Form wahrnehmen, daß sie sich von vornherein festlege, zu welchen Preisen sie in künftigen Zeitpunkten Devisen kaufen und verkaufen wolle. Das liefe dann praktisch auf den garantierten Paritätsanstieg hinaus.

Wenn sich die Bundesbank nicht festlege, biete das System etwas mehr Flexibilität bei den Wechselkursen. Es gebe in der Gesellschaft, wenn man Stabilität wolle, einen bestimmten Bedarf an Flexibilität, der an verschiedenen Stellen gedeckt werden könne. Der Nationalökonom würde vorschlagen, ihn dort zu decken, wo die komparativen Kosten der Flexibilität am niedrigsten seien. Die wirtschaftspolitische Willensbildung vollziehe sich aber oft nach anderen Gesetzmäßigkeiten. So könne man zum Beispiel das Verhalten des Staates möglichst flexibel machen und ihn im Rahmen einer antizyklischen Fiskalpolitik zum konjunkturpolitischen Lückenbüßer stempeln. Dann verschiebe man die Deckung des Flexibilitätsbedarfs auf einen Bereich, der sich nur mit großen Reibungsverlusten anpassen könne. Welche Sektoren bei einer antizyklischen Politik zu kurz kämen, sei oft genug demonstriert worden. Im Stabilitätsgesetz sei eine andere Art der Deckung des Flexibilitätsbedarfs, nämlich durch Variation der steuerlichen Ab-

schreibungssätze, vorgesehen. Die Betroffenen wehrten sich aber gegen den ihnen auferlegten Zwang zur Flexibilität mit der Begründung, sie müßten längerfristig planen. Eine dritte Möglichkeit wäre es, den Flexibilitätsbedarf bei den Wechselkursen zu decken. Je größer die Flexibilität, also die Bandbreite, sei, um so wirkungsvoller sei die Zins- und Geldpolitik im Innern. Hier liege der Unterschied zum fest vorangekündigten Paritätsanstieg. Bei erweiterter Bandbreite könnte die Geldpolitik den Flexibilitätsbedarf decken, eine Variation der steuerlichen Abschreibungssätze könne man sich in diesem Fall ersparen.

Freilich sei die Einführung einer erweiterten Bandbreite mehr eine Absicherung als eine Abstützung. Der garantierte Paritätsanstieg sei als Preisleitlinie zu interpretieren, die eine Stützfunktion habe. Dies entfalle bei der Bandbreitenerweiterung. Die Bundesbank könne hier den Wechselkurs als Instrument zur Steuerung der Zahlungsbilanz einsetzen, verliere ihn dann aber als Instrument der Stabilitätspolitik; dann müßte die gesamte Last der Stabilisierung auf der Lohnleitlinie ruhen. Jedoch könne die Bundesbank vor Lohnerhöhungen, die mit einem Stabilitäts-Programm nicht vereinbar seien, auch den Diskontsatz prophylaktisch anheben, auf diese Weise eine leichte Aufwertung bis zur Grenze der Bandbreite herbeiführen und dadurch die Arbeitgeber in den Lohnverhandlungen unnachgiebiger machen. Der beste Verbündete einer Stabilisierung nach der zweiten Alternative sei somit die Exportindustrie, die nach Erhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit trachte. Die Bundesbank könnte die Exportindustrie möglicherweise schon durch eine bloße Drohung einer Diskontanhebung davon abhalten, stabilitätswidrige Lohnerhöhungen zu gewähren.

Von den weiteren Vorzügen und Nachteilen dieser Art der außenwirtschaftlichen Absicherung seien hier noch folgende umrisSEN:

Die Voraussehbarkeit der künftigen Wechselkurse sei hier geringer; dafür habe man — wie ausgeführt — mehr Flexibilität. Wenn im langfristigen Anlagengeschäft mit dem Ausland Schwierigkeiten entstünden, könnte man beim längerfristigen Exportkredit vielleicht staatliche Hilfe gewähren zum Ausgleich dafür, daß dieser Bereich eine besondere Last bei der Stabilisierung trüge. Es gebe genügend wirtschaftspolitische Variablen, die es ermöglichen, eine Strategie zu entwerfen, die keiner Gruppe der Gesellschaft Nachteile brächte. Der Sachverständigenrat sei keineswegs Partei für oder gegen irgend jemanden, er müsse ja nur dartun, wie sich die im Gesetz genannten Ziele realisieren ließen.

Etwas schwerer als beim garantierten Paritätsanstieg wäre hier die EWG-Problematik zu lösen, bei gutem Willen ließe sich aber auch hier eine Lösung finden. Im Zeitalter der elektronischen Datenverarbei-

tung sei eine Umrechnung der jeweiligen Verrechnungspreise für Agrarprodukte keine Unmöglichkeit.

Die Bandbreitenerweiterung biete den Vorteil, daß man intern vorangehen und im Nachhinein außenwirtschaftlich absichern könnte. In die wirtschaftspolitische Wirklichkeit projiziert, werfe das allerdings die Frage auf, ob man die notwendige Zustimmung der Gewerkschaften hierzu erhalte; denn wahrscheinlich gebe es dann eine zeitliche Verzögerung zwischen der Bindung der Löhne an die Leitlinie und der Bremsung des Preisanstiegs, weil ein Nachziehen beim Wechselkurs erst verspätet die Folge des internationalen Preisanstiegs abfange. In bezug auf die Gewinnmargen wäre ein solches Nachhinken der Löhne begrüßenswert, wenn man das Jahr 1966 zur Basis einer Aktion mache, denn dieses Jahr habe nicht den Vorteil des Jahres 1965, in der Nähe des Gleichgewichts zu liegen. Die Gewinnmargen würden im übrigen ohnehin zunehmen, sobald man in die Mengenkonjunktur komme und kräftige Produktivitätsfortschritte durch bessere Kapazitätsauslastung erzièle.

Ein weiterer Unterschied zum garantierten Paritätsanstieg sei bei dieser Art der außenwirtschaftlichen Absicherung, daß man hier nicht die Gefahr des Deflationsimports laufe. Gegen den garantierten Paritätsanstieg mit einer Festlegung auf zwei oder drei Jahre könnte man den Einwand erheben, daß der internationale Preisanstieg hinter der vorausgeschätzten Rate von 2,5 v.H. zurückbleiben könnte. Dieses Risiko wäre im zweiten Fall nicht gegeben, doch scheine dieses Risiko aller Erfahrung nach beim garantierten Paritätsanstieg innerhalb tolerierbarer Grenzen zu sein. Sänke die internationale Inflationsrate ganz plötzlich auf Null, so hätte man in diesem Extremfall einen Deflationsimport. Dies brauchte aber kein realer Deflationsimport zu sein, der mit einer Gefährdung der Arbeitsplätze verbunden wäre, wenn die Lohnleitlinie um 2,5 v.H. unter dem Produktivitätsfortschritt bliebe. In diesem Extremfall ließe dies immer noch einen Lohnerhöhungsspielraum von 1,5 v.H., wenn man einen Produktivitätsfortschritt von 4 v.H. als realistisch unterstelle.

Möglicherweise könnte man in das System des garantierten Paritätsanstiegs eine Lohnleitlinie mit einer Sicherheitsmarge einbauen. Dann müßte der Lohnanstieg vielleicht um 1 v.H. hinter der Produktivitätssteigerung zurückbleiben. Habe man sich getäuscht, so käme es alsbald zu einem Ansteigen der Lohndrift. Im nächsten Tarifvertrag könnte man diese nicht verbrauchte Risikoprämie vorab konsolidieren.

Vermögenswirksame Lohn erhöhungen in Tarifverträgen könnten in diese Sicherheitsmarge hineinstoßen, weil vermögenswirksame Tariflohn erhöhungen in gewisser Weise dem Sicherheitsbedürfnis genügten. Durch die zusätzliche Ersparnis der Arbeitnehmer werde das Arbeits-

platzrisiko geringer. Soweit zusätzliche Investitionen auf Grund dieser Ersparnisse durchgeführt würden, verringerte sich auch das Risiko des internationalen Wettbewerbs für den Unternehmer. So könnte man gerade vermögenswirksame Leistungen in Tarifverträgen in die Konzeption „Expansion und Stabilität“ einbauen.

Rudolf *Meimberg* (Mainz), der die anschließende Diskussion leitet, regt an, bei der Diskussion möglichst von den Prämissen auszugehen, die dem Sachverständigenrat gesetzlich vorgegeben seien.

Kritik an der logischen Geschlossenheit der Konzeption des Sachverständigenrates scheine ihm nicht möglich; für ihn sei das Kernproblem die Frage nach der Praktikabilität.

Kurt *Richebächer* (Dresdner Bank) führt an, daß ein mittelfristig garantierter Paritätsanstieg seiner Ansicht nach zu einer Verteuerung im langfristigen Anlagengeschäft führen werde. Diese werde wahrscheinlich durch den Rückgang der internen Refinanzierungszinsen nicht hinreichend ausgeglichen werden. Es gebe doch viele interne Faktoren, die neben einem Liquiditätszustrom von außen das heimische Zinsniveau bestimmten.

Rudolf *Henschel* (Deutscher Gewerkschaftsbund) bezeichnet es als eine Notwendigkeit, zusätzlich zu einer außenwirtschaftlichen Absicherung die Quellen der heimischen Inflation durch einen verstärkten internen Wettbewerb zu verstopfen. Geschehe dies, dann seien globale Lohnleitlinien, wenn sie marktkonform seien, überflüssig, solche Lohnleitlinien brächten sogar den Nachteil mit sich, daß sie das Lohngefüge egalisierten. Der Lohn verlöre so seine Steuerfunktion.

Egon *Sohmen* (Saarbrücken) bemerkt zu dem Diskussionsbeitrag von Kurt *Richebächer*, man könne sich mit Sicherheit darauf verlassen, daß ein Geldzustrom aus dem Ausland die heimischen Zinsen herunterbrächte, wenn ein Paritätsanstieg angekündigt würde und wenn die Bundesbank nicht von sich aus die Zinsen senkte.

Ganz allgemein könnte man den vorangekündigten Paritätsanstieg in seiner Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft mit einem plötzlichen Aufhören der Weltinflation gleichsetzen. Befürchtungen um die deutsche Wettbewerbsfähigkeit könne er nicht teilen, weil diese nicht von der Weltinflation abhinge.

Ernst *Schuster* (Baden-Baden) meint ebenfalls, daß eine Egalisierung des Lohngefüges unerwünscht sei. Es sei aber ein grobes Mißverständnis, zu glauben, Lohnleitlinien beinhalteten mehr als gesamtwirtschaftliche Durchschnitte; Einzellohnerhöhungen blieben davon unberührt. Leider gebe es aber die Vorstellung einer bestimmten Rangordnung der Löhne.

Rudolf Meimberg führt zwei Probleme an, die Schwierigkeiten bereiten könnten, selbst wenn die internationale Inflationsrate richtig geschätzt sei und Inflationsimport verhütet werde: Es könnte sein, daß der „contrat social“ im Inland nicht funktioniere, daß dann Inflation von der Bundesrepublik exportiert werde, und es könnte sein, daß Mißtrauen gegen den Erfolg des Konzepts der außenwirtschaftlichen Absicherung zu mancherlei Komplikationen führe.

Herbert Giersch räumt ein, daß Komplikationen auf Grund wechselseitigen Mißtrauens nicht von der Hand zu weisen seien. Risiken gebe es bei jeder Politik, nur daß geschlossene Konzeptionen die Risiken eher deutlich werden ließen als eine Politik, die nur immer bereits eingetretene Fehlentwicklungen zu heilen versuche. Die Chance der vom Rat zur Diskussion gestellten Politik sei aber die einer stetigen und stabilen Expansion.

Er betonte im übrigen noch einmal, daß Lohnleitlinien nur marktkonforme Schätzungen, nur Orientierungshilfen sein könnten. Sie sollten nur eine Projektion dessen geben, was unter spezifizierten Voraussetzungen einträte. Sie sollten den Marktpartnern helfen, den Gleichgewichtspunkt zu finden, ohne daß ein langwieriges „tâtonnement“ erforderlich sei. Das nenne man Versachlichung der Wirtschaftspolitik.

Die Einwände von Kurt Richebächer scheinen ihm auf die Sorge um das Exportgeschäft mit langfristigen Zahlungszielen hinauszulaufen. Vielleicht ergäben sich im Übergang Probleme, weil wegen der Befürchtungen des Publikums die Zinsen für langfristige Kredite am deutschen Markt nicht um soviel sinken, daß sie den Paritätsanstieg ausgleichen. Da könne man mit einer Erleichterung und Verbilligung des langfristigen Exportkredits Abhilfe schaffen.

Er müsse aber noch einmal unterstreichen, daß Zurückhaltung bei den Löhnen und Preisen das längerfristige Wachstum fördere und daß die Gewerkschaften bei Stabilität auch eher den langfristigen Vorteil für die Arbeitnehmer maximierten.

Alfred E. Ott (Tübingen) stellt die Frage, ob es überhaupt einen generellen Konflikt zwischen Wachstum und Stabilität gebe oder ob es Ergebnis der speziellen Gegebenheiten in der Bundesrepublik sei, wenn hier ein Konflikt auftrete. Man habe bei einem ökonometrischen Vergleich zwischen vielen Industrieländern nur einen Korrelationskoeffizienten von 0,23 erhalten, nach Ausscheiden der „Ausreißer“ einen Koeffizienten von 0,43.

Bei dem Problem der Lohnleitlinien müsse man einen Unterschied machen zwischen dem Nennen einer Zahl und der Begründung, die man für diese Zahl gebe. Die Nennung einer Zahl scheine ihm sinnvoll, weil es sich bei Tarifverhandlungen um eine Situation eines

typischen bilateralen Monopols handle, das ohne definiertes Gleichgewicht sei. Bei der Begründung von Lohnleitlinien mache es einen wichtigen Unterschied aus, ob man sage: „Damit der Preisanstieg 2 v.H. beträgt, muß man eine Lohnleitlinie von 6,5 v.H. setzen“, wie die Lohnleitlinie des Sachverständigenrates oft falsch interpretiert worden sei, oder ob man sage: „Weil der Preisanstieg 2 v.H. beträgt, muß man eine Lohnleitlinie von 6,5 v.H. setzen“, wie die Leitlinie tatsächlich gemeint gewesen sei.

Schließlich fragt er nach der Begründung für einen angeblichen direkten internationalen Preiszusammenhang. Ihm sei nicht klar, wie er sich bei defizitärer Zahlungsbilanz auswirken solle.

Hans Albert von Becker erscheint das Argument von Egon Sohmen, der garantierte Preisanstieg schaffe nur Verhältnisse für die deutschen Exporteure, als ob in der Welt Stabilität herrsche, als zu global. Wichtig sei die deutsche Wettbewerbsfähigkeit auf den Einzelmärkten; nicht der internationale Durchschnitt sei wichtig, sondern der Preisanstieg in jedem einzelnen Land.

Rudolf Henschel kommt noch einmal auf die Frage der Lohnleitlinien zurück. Die Nennung von durchschnittlichen Orientierungszahlen werde in der öffentlichen Diskussion gegen die Gewerkschaften missbraucht. 1966 seien z. B. fast alle Tarifabschlüsse unter der Lohnleitlinie von 6,5 v.H. geblieben. Wenn die IG Chemie jetzt mit 9 v.H. als einzige Gewerkschaft kräftig darüber liege, werde ihr die Leitlinie des Sachverständigenrates entgegen gehalten.

Damit Lohnleitlinien sich in der Praxis durchsetzen, sei Vertrauen notwendig, dies könne nur in ständigen Gesprächen zwischen den verantwortlichen Gruppen erreicht werden. Aus diesem Grunde sei das zweite Jahresgutachten auch bei vielen auf ein so positives Echo gestoßen.

Erwin Scheele (Karlsruhe) befürchtet, daß es zu Verzerrungen der Struktur zwischen Binnen- und Außensektor kommen könne, wenn die „Preisbremse von außen“ gezogen werde. Überdies scheine die quantitative Bedeutung des Außenwirtschaftssektors selbst bei einem Land wie der Bundesrepublik nicht so groß, daß man genügend Vertrauen in die Preiswirkungen, die von diesem Bereich ausgingen, haben könne.

Harald Jürgensen (Hamburg) sieht Schwierigkeiten bei der Politik eines Gleitwechselkurses, weil die Exportwirtschaft keine Einheit sei. Verschiedene Branchen würden von den unterschiedlichen Geldwertentwicklungen in den einzelnen Ländern ganz unterschiedlich berührt. Käme eine garantierte allmähliche Paritätsanhebung hinzu, würden bestimmte Branchen ungleich stärker betroffen als Branchen, die mit stark inflationierenden Ländern im engeren Wettbewerb stünden.

Herbert Giersch hebt hervor, daß sich nichts gegenüber der unterschiedlichen Beeinflussung der Wettbewerbsposition einzelner Industrien durch die unterschiedliche inflationäre Entwicklung in einzelnen Ländern ändere, wenn der Wechselkurs fest vorangekündigt steige. Nur: Auf andere Weise als durch außenwirtschaftliche Absicherung könnten Industrien mit großem Exportanteil nicht in eine gesamtwirtschaftliche Stabilisierungsaktion einbezogen werden. Im Zusammenhang hiermit möchte er davor warnen, Probleme, die es so oder so gebe, mit der außenwirtschaftlichen Absicherung zu verknüpfen.

Zu den geäußerten Befürchtungen, daß es Verzerrungen zwischen Binnensektor und Außensektor geben könne, erwidert Herbert Giersch, daß solche Verzerrungen nur durch ruckartiges, nicht vorhergesehenes „Bremsen“ erzeugt würden, wie dies etwa bei der Aufwertung von 1961 der Fall gewesen sei. Wenn dagegen die Parität nur ganz allmählich steige und sich jeder darauf einstellen könne, komme es nicht zu Verzerrungen. Der vorangekündigte Paritätsanstieg bedeute in der Tat nur, daß die deutsche Exportwirtschaft und der Bereich, der mit Importgütern konkurriere, in eine Welt versetzt würden, in der die internen Preise um den Swapsatz weniger stiegen bzw. mehr sinken.

Die quantitative Bedeutung des Außensektors spiele, obwohl der Anteil der Ausfuhr am Bruttonzialprodukt immerhin über 15 v.H. ausmache, für die Preise keine zentrale Rolle. Was bei der Preisbildung ausschlaggebend sei, sei ja stets der Grenzbeitrag. Außerdem dürfe man nicht die Interdependenz der Märkte außer Betracht lassen, die in der Preistheorie zwar ausführlich behandelt werde, die aber sofort unter den Tisch falle, wenn man in Kategorien der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung denke.

Zum Problem des direkten internationalen Preiszusammenhangs möchte er sagen, daß sich der Sachverständigenrat gegen die Liquiditätshypothese des Inflationsimports gewandt habe, weil sie zu vordergründig sei und den ganzen komplexen Vorgang der internationalen Ausbreitung von Preis- und Kostenwellen durch den internationalen Marktzwischenhang völlig ignoriere. Die Liquiditätshypothese passe vielleicht noch für die Zeit der internationalen Desintegration, als der internationale Preiszusammenhang durch administrative Kontrollen durchbrochen gewesen sei. Inzwischen hätten sich die Verhältnisse grundlegend geändert. Der Gleichlauf der Preisbewegung werde sich erst in Zukunft richtig zeigen. Zwischen den USA und Kanada einerseits und den USA und Mexiko andererseits sei der direkte Preiszusammenhang viel deutlicher als in Europa.

Zu der Querschnittsanalyse, von der Alfred Ott berichtet habe, möchte er sagen, daß sich solche Sachverhalte ökonometrisch kaum

belegen ließen. Doch zeige schon die weltweite Diskussion um die „Phillips-Kurve“ an, daß es sich hier nicht um ein speziell deutsches Problem handle. Letztlich sei der Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität nichts anderes als das Problem der „Vorderlastigkeit“ unseres Marktsystems. Die Nachfrager seien in der Regel weniger gut organisiert und organisierbar als die Anbieter, weshalb es bei Störungen eher zu Preiserhöhungen gegenüber den Nachfragern (Fortwälzung) als zu Kostenpreissenkungen gegenüber den Anbietern der Vorleistungen (Rückwälzung) komme.

Wolfgang Kasper, Saarbrücken