

# DEUTSCHE WIRTSCHAFT

## DIE WIRTSCHAFT DER BUNDESREPUBLIK IM HERBST 1966

Die Furcht vor einer drohenden Wirtschaftskrise breitet sich aus. Sie findet Nahrung in Vorgängen, die — isoliert betrachtet — die Befürchtungen zu bestätigen scheinen. Daß in breiten Kreisen der Bevölkerung und vor allem der Unternehmerschaft die künftige Wirtschaftsentwicklung pessimistisch beurteilt wird, ist an sich schon besorgniserregend und darf in seinen Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen, Kauf- und Sparentschlüsse nicht unterschätzt werden.

Ist dieses um sich greifende Krisengefühl objektiv berechtigt? Drohen wirklich Stagnation und schließlich allgemeiner Produktionsrückgang mit zunehmender konjunktureller Arbeitslosigkeit? Auf diese Fragen kann leider nicht klipp und klar mit einem Nein geantwortet werden. Sie könnten ohne Zögern verneint werden, wenn jetzt endlich eine entschlossene, nicht nur an der Preisstabilität, sondern auch am wirtschaftlichen Wachstum orientierte Wirtschaftspolitik betrieben würde. Indessen, haben wir eine Bundesregierung, die zu solcher Politik in der Lage ist? Und wird die Bundesbank ihren harten, ausschließlich auf Geldwertstabilität zielenden Kurs ändern? Dies sind die entscheidenden Fragen.

Etwas zugespitzt, läßt sich die These vertreten, daß uns keine Wirtschaftskrise drohen wird, wenn wir endlich aus der Krise, in der sich die Wirtschaftspolitik des Bundes seit langem befindet, herauskommen. Dabei ist es mit der Verabschiedung des Stabilisierungsgesetzes<sup>1)</sup> allein nicht getan. Es kommt vielmehr darauf an, daß sich die Bundesregierung bald zum Handeln entschließt und daß Bundesregierung und Bundesbank zu einer richtigen Einschätzung der Lage und damit zu einer dieser Lage angemessenen Wahl und Dosierung der Mittel gelangen.

### *Wirtschaftspolitik vor einem Kreuzweg*

Denn die Wirtschaftspolitik steht gegenwärtig vor einem Kreuzweg. Wird jetzt der falsche Weg gewählt, wird nämlich der einseitig auf Stabilisierung des Geldwertes ausgerichtete Kurs weiter fortgesetzt und die Investitionstätigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden noch mehr eingeschränkt, dann müssen allerdings für das nächste Jahr Produktionsrückgänge in großen Bereichen der Wirtschaft und größere Arbeitslosigkeit befürchtet werden.

1) Zur Diskussion um den Entwurf eines Stabilisierungsgesetzes vgl. die Beiträge in GM, H. 8/1966, S. 449 ff., H. 10/1966, S. 587 ff. sowie in diesem Heft auf S. 653 ff.

Das konjunkturelle Wachstum hat sich so abgeschwächt, daß seit dem Frühsommer die Preise in Industrie und Handel kaum noch gestiegen sind. Die Bundesbank wird dies als einen Erfolg ihres harten Kurses verbuchen. Mehr kann sie allerdings vernünftigerweise nicht erwarten, denn die Preissteigerungen, die auf politische Entscheidungen zurückzuführen sind, wie bei den Mieten und Verkehrstarifen, kann sie nicht bekämpfen. Bis jetzt hielten sich die Wachstumsverluste, mit denen die Beruhigung der Industrie- und Handelspreise erkaufte worden sind, in einigermaßen erträglichen Grenzen; die für 1966 zu erwartende gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate wird mit etwa 3,2 vH gleich hoch oder nur etwas niedriger sein als die Raten in den „Wachstumstälern“ von 1958 (+ 3,2 vH) und 1963 (+ 3,5 vH). Deshalb ist es falsch und gefährlich, die derzeitige Wirtschaftslage schon als krisenhaft zu bezeichnen.

Nunmehr besteht indessen die Gefahr, das die Konjunkturabschwächung weitergeht und in eine allgemeine depressive Entwicklung umschlägt. Die zur Zeit erfreulich starke Expansion der Auslandsnachfrage kann allein die Konjunktur nicht retten. Vom Anstieg der Auslandsnachfrage gingen zwar sowohl 1958 als auch 1963 starke Impulse für einen erneuten Konjunkturaufschwung aus, im Unterschied zu heute trafen diese Impulse damals jedoch mit einer kräftigen, über das Angebot hinausgehenden Nachfrage auf dem Baumarkt zu-

### *Konjunkturumschwung nur durch wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik*

Gegenwärtig ist jedenfalls ein Umschwung der Konjunkturentwicklung nur dann zu erwarten, wenn die Kreditbeschränkungen der Bundesbank gelockert und wenn eine aktive staatliche Konjunkturpolitik betrieben wird, die grundsätzlich wachstumsorientiert ist und dabei doch durch entsprechende Auswahl und Dosierung ihrer Mittel Preissteigerungen zu vermeiden trachtet.

Die Auffassung, daß ein vernünftiges Wirtschaftswachstum durchaus mit der Aufgabe der Stabilisierung des Preisniveaus vereinbart werden könne, wird auch von sechs namhaften deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten in einem gemeinsamen, Mitte Oktober 1966 herausgegebenen Bericht zur Wirtschaftslage vertreten<sup>2)</sup>. Die Wirtschaftsforscher fordern die Bundesregierung auf, durch feindsidierte wachstumsfördernde Maßnahmen den Unternehmern wieder „einen hellen Horizont zu setzen“. Wenn die Wirtschaftspolitik — und dazu gehört auch die Kreditpolitik der Bundesbank — ihren Kurs jetzt nicht ändere, dann könne man

2) Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 14. Oktober 1966.

im Laufe des nächsten Jahres in die Unterbeschäftigung geraten. Es bestehe die Gefahr, daß man in der zweiten Hälfte des nächsten Jahres sehr rasch zu einer Arbeitslosigkeit von 2 vH komme — das wären immerhin nahezu eine halbe Million Arbeitslose. Für das 1. Halbjahr 1967 rechnen die Institute nur noch mit einer — realen — Zuwachsrate des Brutto-sozialprodukts von 2 vH. Diese Rate sei kleiner als je zuvor seit 1950 bei auslaufenden Konjunkturzyklen.

Auch Prof. Müller-Armack, der als „geistiger Vater der sozialen Marktwirtschaft“ bezeichnet wird und viele Jahre unter Erhard Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium war, hat dringend davor gewarnt, den bisherigen Kurs beizubehalten. Nachdem das Ziel der Bundesbankpolitik als erreicht angesehen werden könne, setzt sich Prof. Müller-Armack für eine Lockerung der Kreditbeschränkung und für die Abschaffung der Kuponsteuer ein, und in den öffentlichen Haushalten sollten die Investitionsausgaben nicht weiter gekürzt werden.

### Das „trübe- Konjunkturbild“ in Zahlen

Ein leuchtender Fleck in dem — mit den Worten der Wirtschaftsforschungsinstitute: — „trüben Konjunkturbild“, ist die schon erwähnte kräftige Expansion der Auslandsnachfrage. In dem Zeitraum Januar bis August dieses Jahres konnten die Industriefirmen der Bundesrepublik — dem Werte nach — um 13 vH mehr Auslandsaufträge verbuchen als im gleichen Vorjahreszeitraum, und im Durchschnitt der Monate Mai bis August betrug die Zuwachsrate sogar fast 14 vH<sup>3)</sup>. Ein besonders gutes Exportgeschäft hat in den letzten Monaten die Investitionsgüterindustrie gemacht; sie erhielt von ausländischen Firmen in den Monaten Mai bis August rund 16,5 vH mehr Aufträge als vor Jahresfrist.

Diese günstige Entwicklung ist einmal das Ergebnis verstärkter Exportanstrengungen der deutschen Unternehmen, die natürlich bemüht sind, Produktionskapazitäten, die infolge des Nachlassens der Inlandsnachfrage frei werden, durch die Hereinnahme von Auslandsaufträgen zu nutzen. Ausschlaggebend für das derzeitige gute Exportgeschäft ist indessen die konjunkturelle Expansion in Frankreich und Italien, aber auch in den übrigen EWG-Ländern, sowie in den USA und in Kanada. In den ersten acht Monaten dieses Jahres stieg die Ausfuhr in die EWG-Länder im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum um 16,3 vH, die Ausfuhr nach den USA und Kanada sogar um knapp 24 vH an. Von den nahezu 5,5 Md. D-Mark, um die die Ausfuhr binnen Jahres-

frist zugenommen hat, entfallen allein zwei Drittel auf den Exportzuwachs in den EWG-Raum und nach Nordamerika. Während vor einem Jahr als Ausnahmeerscheinung die Zuwachsrate der Einfuhr die der Ausfuhr weit übertraf, ist die Entwicklung in diesem Jahr umgekehrt, womit sie wieder dem seit vielen Jahren zu beobachtenden langfristigen Trend entspricht. In den ersten acht Monaten nahm die Einfuhr gegenüber Januar/August 1965 um reichlich 6 vH auf 48,1 Md. DM, die Ausfuhr aber um fast 12 vH auf 51,6 Md. DM zu. Daraus ergibt sich ein Ausfuhrüberschuß von 3,5 Md. DM gegenüber nur 800 Mill. DM im entsprechenden Vorjahreszeitraum.

### Auch der private Verbrauch wächst langsamer

Die entscheidende Stütze der Konjunktur ist unverändert der private Verbrauch; jedoch ist auch er von der allgemeinen konjunkturellen Abschwächung erfaßt worden. Das Wachstumstempo des privaten Verbrauchs verlangsamte sich von 10 vH im 1. Vierteljahr 1966 über 7,5 vH im 2. Vierteljahr auf schätzungsweise 6 vH im 3. Vierteljahr. Diesem Rückgang entspricht die Entwicklung der Löhne und Gehälter, aus denen der private Verbrauch überwiegend finanziert wird. Die Nettolöhne und -gehälter waren im 1. Vierteljahr 1966 um 8 vH höher als vor Jahresfrist, im 2. Vierteljahr um 6 vH und im 3. Vierteljahr nur noch um etwa 5,5 vH.

Die höheren Zuwachsraten des privaten Verbrauchs sind darauf zurückzuführen, daß die privaten Haushalte nicht mehr soviel sparten wie im vorigen Jahr, was wiederum hauptsächlich eine Folge der starken *Verteuerung der Lebenshaltung* sein dürfte. Obwohl die Nahrungsmittelpreise im ganzen wegen der guten Ernten nur noch etwas über dem Vorjahresstand lagen, war der Preisindex für die gesamte Lebenshaltung im Juli und August dennoch um knapp 3 vH höher als ein Jahr zuvor. Im 1. Halbjahr 1966 war die Verteuerung allerdings mit rund 4 vH noch größer gewesen. Nimmt man aber die ernte-, saison- und wetterabhängigen Nahrungsmittel aus dem Warenkorb heraus, dann ergibt sich seit März eine fast gleichbleibende Teuerungsrate von 4,1 bis 4,3 vH. Sie ist zu einem großen Teil auf politische Entscheidungen über Preise zurückzuführen, nämlich auf Erhöhungen der Mieten — sie stiegen im Durchschnitt der Indexhaushalte um 10 vH an — und der Verkehrs- und Posttarife.

Da die Ausgaben hierfür und für einige andere Dienstleistungen überdurchschnittlich stiegen, hatte der *Einzelhandel* das Nachsehen. Denn seine Umsätze, die etwa die Hälfte der privaten Verbrauchsausgaben repräsentieren, blieben hinter der Entwicklung des privaten Verbrauchs zurück. Besonders betroffen war

3) Dieser Bericht wurde am 12. Oktober 1966 abgeschlossen. Bis dahin lagen Angaben über Auftragslage und Produktion der Industrie sowie über den Außenhandel nur bis zum Monat August 1966 vor.

der Einzelhandel mit Textilien und Schuhen, zumal sich auch die im 1. Halbjahr noch starke Verteuerung der Nahrungsmittel zu seinen Lasten auswirkte.

Als Folge bestellten diese Branchen bei den infrage kommenden Industriezweigen weniger; in den Monaten Mai/August lag hier der *Auftragseingang aus dem Inland* erheblich unter dem Vorjahrsstand. Dies entsprach der Entwicklung in der ganzen Verbrauchsgüterindustrie, aber auch im Durchschnitt der gesamten Industrie. Nur noch die Grundstoffindustrie konnte in den Monaten Mai bis August etwas höhere Auftragswerte aus dem Inland verbuchen als vor Jahresfrist, was auf die Expansion der Chemieindustrie zurückzuführen ist. Dagegen füllten sich die Auftragsbücher der Investitionsgüterindustrie nicht mehr so stark wie vor einem Jahr; bei ihr nahmen die Auftragseingänge von inländischen Firmen in den Monaten Mai/August gegenüber dem gleichen Vorjahrszeitraum um mehr als 4 vH ab. Im Maschinenbau, der für die Investitionstätigkeit kennzeichnend ist, war der Rückgang noch ausgeprägter; hier waren die Inlandsbestellungen im Durchschnitt der Monate Mai bis Juli sogar um rund 11 vH niedriger als ein Jahr zuvor.

#### *Drosselung der Investitionstätigkeit*

Aufgrund dieser schlechten Auftragslage muß mit einem Rückgang der Aufwendungen für *Ausrüstungsinvestitionen* im 1. Halbjahr 1967 gerechnet werden. Das wäre dann zum ersten Mal seit 15 Jahren der Fall. Bei den *Bauinvestitionen* sieht das Bild nicht besser aus. Hier ist nach der starken Abschwächung des Wachstums ebenfalls ein Rückgang zu befürchten. Die Baugenehmigungen für Wohnungen sind im 2. Vierteljahr gegenüber der gleichen Vorjahrszeit um 7,8 vH zurückgegangen, wobei der Rückgang im April erst 5 vH, im Juli aber bereits 12 vH betrug — neuere Zahlen liegen noch nicht vor. Während die Baugenehmigungen für Bauten der gewerblichen Wirtschaft in den letzten Monaten noch geringfügig über dem Vorjahrsstand lagen, waren die Bauplanungen der öffentlichen Hand in erheblichem Umfang rückläufig: Im Durchschnitt der Monate Mai bis Juli waren die erteilten Baugenehmigungen für öffentliche Bauvorhaben — am veranschlagten Bauaufwand gemessen — um 14,5 vH niedriger als vor Jahresfrist. Insbesondere wurden für Schulen weniger Baugenehmigungen erteilt, und die Gemeinden reduzierten ihre Tiefbauplanungen.

Im Wohnungsbau haben zwar die Bausparkassen mit relativ billigen Baugeldern zu einem erheblichen Teil an die Stelle anderer Finanzierungsinstitute treten können, aber sie konnten die den Kredit verknappenden und

verteuernden Auswirkungen der Bundesbankpolitik nicht völlig ausgleichen. Vor allem hat sich jedoch im Wohnungsbau die Einschränkung der öffentlichen Förderung bemerkbar gemacht. Im 2. Vierteljahr wurden um 22 vH weniger Wohnungen durch Zusagen von öffentlichen Mitteln gefördert als vor Jahresfrist.

Die Haushaltplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden für 1967 sehen allenthalben weitere Kürzungen der Wohnungsbauförderungsmittel vor. Auch die Gelder für den Straßenbau und andere öffentliche Bauvorhaben werden nach den bisherigen Planungen für 1967 zum Teil erheblich gekürzt werden.

Soweit es die Gemeinden betrifft, auf die mehr als 60 vH der öffentlichen Bauinvestitionen — und mit den Stadtstaaten sogar reichlich zwei Drittel — entfallen, sind sie vor allem wegen der schwierigen Kapitalmarktlage zur Kürzung ihrer Investitionsvorhaben gezwungen, zumal die Ausstattung der Gemeinden mit eigenen Finanzmitteln infolge der bisher versäumten Finanzreform unzureichend ist. Dabei sind gerade die Bauinvestitionen der Gemeinden größtenteils sehr dringend, und selbst die Bundesbank fragt in ihrem letzten Bericht zur Wirtschaftslage (im Monatsbericht für August 1966), „ob nicht durch die Zurückstellung von Infrastrukturmaßnahmen ... die Wachstumsvoraussetzungen der Volkswirtschaft beeinträchtigt werden“.

#### *Gemeindeinvestitionen als Schlüssel zur Neubelebung der Konjunktur*

Bei dieser Lage ist die von einigen prominenten Wirtschaftspolitikern der Regierungskoalition geäußerte Vorstellung, mit dem geplanten Stabilisierungsgesetz sollen in erster Linie die Gemeinden „an die Kandare gelegt werden“, sachlich völlig abwegig und allenfalls parteipolitisch zu verstehen. Sachlich wäre es vielmehr jetzt geboten, die Gemeinden in die Lage zu versetzen, im nächsten Jahr mehr Mittel für Investitionen auszugeben als in diesem Jahr. Dazu ist ein Abbau der Kreditbeschränkungen durch die Bundesbank und — als Vorausgriff auf die Finanzreform — eine beträchtliche Beteiligung der Gemeinden am Mineralölsteueraufkommen erforderlich. Außerdem sollten die Länder ihre Zuweisungen und Darlehen an die Gemeinden nicht kürzen, sondern eher noch erhöhen. Diese Maßnahmen wären ein entscheidendes Mittel, gewissermaßen die Initialzündung, um 1967 zu einer konjunkturellen Neubelebung zu gelangen.

Wenn die Länder den Gemeinden helfen sollen, dann können sie freilich auf ihre Forderung nicht verzichten, ab 1967 wieder, so wie bis 1963, mit 65 vH am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer beteiligt zu sein. Die Bundesregierung hat dagegen in

ihrem Entwurf des Bundeshaushaltsplans für 1967 mit einem Bundesanteil von 39 vH und entsprechend einer Länderbeteiligung von 61 vH gerechnet, obwohl sie die Entschlossenheit der Länder, auf ihrem Rechtsstandpunkt zu beharren, kannte. Infolgedessen sind schon *aus diesem Grunde*, wenn die Länder sich durchsetzen, 2 Md. DM und bei einem Kompromiß vermutlich etwa 1 Md. DM der geplanten Ausgaben ungedeckt.

*Im Bundeshaushaltsplanentwurf für 1967 fehlen noch mehrere Md. DM*

Aber die Deckungslücke ist noch größer. Der von der Bundesregierung eingebrachte Haushaltsplanentwurf ist ein Dokument der Unwahrhaftigkeit — und er ist eine Bankrott-erklärung der Politik des In-den-Tag-hineinlebens, des Treibenlassens. Hier wie in der gesamten Wirtschaftspolitik machen sich jetzt Versäumnisse der Vergangenheit bemerkbar. Wenn auch eine mittelfristige Vorausschau und eine Finanzplanung ebenso wie eine wachstumsorientierte planvolle Wirtschaftspolitik gewiß keine Allheilmittel sind, so ist es doch sicher, daß die Bundesregierung mit ihnen nicht in die derzeitige schwierige Lage gekommen wäre.

Einschließlich der 2 Md. DM, die die Bundesregierung als ihren Steueranteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer mehr eingeplant hat, als die Länder ihr geben wollen, sind im Bundeshaushaltsplan für 1967 rund 73,9 Md. DM an Einnahmen veranschlagt. Mit Steuereinnahmen in der geplanten Höhe wird man aber nur dann rechnen können, wenn eine aktive Wirtschaftspolitik einen Konjunkturmehrschwung herbeiführt. Abgesehen davon, sind in den Steuereinnahmen aber auch Mehreinnahmen aus der von der Bundesregierung beabsichtigten Einschränkung des Werbungskostenpauschales für Pkw-Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte veranschlagt. Der Vorschlag der Bundesregierung wird aber in dem geplanten Ausmaß wahrscheinlich keine Mehrheit finden. Völlig ungeklärt ist es noch, woher das Geld zur Erfüllung des mit den USA abgeschlossenen Devisenausgleichsabkommens genommen werden soll. Von den 5,4 Md. D-Mark, die wir bis zum 31. Juni 1967 an die USA als Ausgleich für Aufwendungen, die den USA aus dem Aufenthalt amerikanischer Truppen in der Bundesrepublik entstehen, zahlen sollen, sind im Bundeshaushalt bisher nur 1,8 Md. DM vorgesehen. Rund 800 Mill. DM, die der Bund den USA noch aus deren Nachkriegswirtschaftshilfe schuldet und die er bis 1969 zurückzahlen müßte, will die Bundesbank sofort vorfinanzieren. Übrig bleiben rund 2,8 Md. DM, die bis Mitte 1967 irgendwie aufgebracht werden müssen. Im Entwurf des Bundeshaushaltsplans steht hierüber nichts, obwohl der Bundeskanzler die Zahlungen bereits

Ende 1963 zugesagt hat und der Vertrag bereits 1964 unterschrieben worden war. Großbritannien fordert ebenfalls einen Devisenausgleich, und zwar in Höhe von 850 Mill. DM. Der Regierungsentwurf enthält auch hierüber nichts.

Hinzu kommt, daß der theoretische Ausgleich in Höhe von 73,9 Md. DM nur vorgenommen werden konnte, indem die Finanzierung von 1,85 Md. DM an Ausgaben in fragwürdiger Weise auf andere Einrichtungen überwältigt werden soll. So sollen die Rentenversicherungsträger erneut gezwungen werden, einen Teil der Bundeszuschüsse — diesmal sogar in Höhe von 1,25 Md. DM — statt in bar in Form von Schuldbuchforderungen anzunehmen. Geradezu grotesk ist die Absicht, das Mutterschaftsgeld, für das der Bund zuständig ist, von der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung finanzieren zu lassen. Sachlich unbegründet und nur als Verlegenheitslösung anzusehen ist auch der Plan, den bisherigen Bundeszuschuß an die landwirtschaftliche Unfallversicherung künftig praktisch durch eine Finanzhilfe der anderen Berufsgenossenschaften ablösen zu lassen.

Trotz dieser Manipulationen ist also die Deckung von mehreren Md. DM noch völlig offen. Seit Bestehen der Bundesrepublik hat es keinen Haushaltsentwurf gegeben, der so unsolid ist, wie der jetzt vorgelegte für das Jahr 1967.

*Günter Pehl*