

DEUTSCHE WIRTSCHAFT

DIE WIRTSCHAFT DER BUNDESREPUBLIK IM 1. VIERTELJAHR 1962

Das Bild der westdeutschen Konjunktur bot zu Beginn dieses Jahres keine wesentliche Veränderung im Vergleich zu den letzten Monaten des vorigen Jahres. Die Wirtschaft der Bundesrepublik wächst zwar weiter, jedoch liegt das Wachstumstempo seit dem vergangenen Sommer unter dem volkswirtschaftlich optimalen Maß, während es noch vor Jahresfrist übersteigert war. Es ist noch nicht gelungen, die wünschenswerte Stetigkeit im Wirtschaftswachstum zu erreichen. Dazu bedarf es freilich als Voraussetzung einer aktiven Wirtschaftspolitik und des Willens zu ihr.

Gegenwärtig zeigt sich, daß die Vollbeschäftigung der Arbeitskräfte nicht gleichbedeutend mit der Vollbeschäftigung der Produktionsanlagen ist. Vielmehr ist die Ausnutzung der bestehenden Produktionsmöglichkeiten in den letzten Monaten zurückgegangen. Sollen die vorhandenen und die in diesem Jahr neu hinzukommenden Produktionskapazitäten wieder voll ausgelastet werden, dann muß sich die Gesamtnachfrage zusätzlich erhöhen. Wichtigste Bremse gegen die rückläufige Konjunkturentwicklung war — und ist weiterhin — die hohe Nachfrage der privaten Verbrauchereinkaufe. Die starke Zunahme der Nachfrage aus diesem Bereich wurde durch die Lohn- und Gehaltserhöhungen der letzten Zeit überhaupt erst ermöglicht. Hieran zeigt sich, daß die Lohn- und Gehaltspolitik der Gewerkschaften nicht „maßlos“ war, wie ihnen immer wieder auch von maßgebenden Politikern vorgeworfen wird, sondern daß sie wesentlich zur Konjunkturstützung beitrug.

Konjunkturstabilisierend wirken zur Zeit außerdem die immer noch hohen Auftragsbestände im Investitionsgüterbereich. Ein Teil unserer Wirtschaft lebt gegenwärtig noch von den bisher unerledigt gebliebenen Bestellungen aus den Jahren 1960 und 1961, man kann auch sagen: von der konservierten Unternehmernachfrage aus der Zeit des Booms. Dagegen reichen die laufenden Auftragseingänge aus dem Unternehmensbereich nicht aus, um die vorhandenen Produktionskapazitäten wieder besser ausnutzen zu können. Die Investitionsbereitschaft der Unternehmer ist erheblich zurückgegangen, z. T. sicherlich als Folge der eingeschränkten Selbstfinanzierungsmöglichkeiten. Dennoch dürften im ganzen die Investitionsabsichten der Unternehmen für 1962 immer noch so hoch sein, daß sie keinen Grund für eine pessimistische Betrachtung geben. Da die Unternehmer bei der Lagerhaltung gegenwärtig sehr vorsichtig disponieren, kann in wichtigen Branchen — vor allem in

der Grundstoffindustrie — eine Belebung der Bestelltätigkeit erst in einigen Monaten nach erfolgtem Lagerabbau erwartet werden. Erheblich nachgelassen hat auch die Auslandsnachfrage, insbesondere nach Investitionsgütern. Hauptsächlich aus diesem Grunde verringerten sich die Außenhandelsüberschüsse in letzter Zeit erheblich.

Auftragseingänge lassen nach

Die Statistik der Auftragseingänge bestätigt das eben Ausgeführte. Im Vergleich zum gleichen Vorjahreszeitraum blieben die Auftragseingänge in der Industrie im letzten Vierteljahr 1961 im ganzen um 1,4 vH zurück. Während aber die Bestelltätigkeit inländischer Unternehmer mit einer Veränderungsrate von — 0,3 vH annähernd stagnierte, verminderten sich die Auslandsaufträge um — 5 vH. Interessant ist die Entwicklung in den einzelnen Industriebereichen: In der Grundstoffindustrie nahmen vor allem die Inlandsaufträge (— 6,6 vH) ab — hier wirkte sich der Lagerabbau aus —, während die Auftragseingänge aus dem Ausland fast unverändert blieben, (— 0,4 vH). Umgekehrt verhielt es sich bei der Investitionsgüterindustrie. Dort gingen vor allem die Auslandsaufträge zurück, nämlich um — 7,2 vH, die Inlandsbestellungen nahmen nur um — 1,3 vH ab. Lediglich in der Verbrauchsgüterindustrie war mit + 10,4 vH eine bemerkenswerte Zunahme der Inlandsaufträge vom 4. Vierteljahr 1960 bis zum 4. Vierteljahr 1961 zu verzeichnen. Die gleiche Tendenz weisen die Ergebnisse vom Januar 1962 auf¹⁾. Im Vergleich zum entsprechenden Vorjahrsmonat gingen die Auftragseingänge im Januar 1962 um 3,1 vH zurück, und zwar die aus dem Inland um 2 vH und die aus dem Ausland um 8,6 vH.

Der Rückgang der *Auslandsaufträge* wird von der Bundesbank in ihrem letzten Bericht zur Wirtschaftslage vor allem als Folge einer ebenfalls konjunkturell bedingten Abschwächung der Unternehmernachfrage in den meisten westeuropäischen Ländern angesehen, während der Konjunkturaufschwung in den Vereinigten Staaten noch keine deutlich erkennbaren Rückwirkungen auf die deutsche Ausfuhr habe. Aber auch die DM-Aufwertung macht sich bemerkbar. Die deutschen Exportwaren haben sich nämlich seit der Aufwertung, in Dollar oder anderen ausländischen Währungen (außer in holländischen Gulden) gerechnet, im ganzen um rund 4 vH verteuert. Der Wettbewerb auf den Auslandsmärkten hat sich infolgedessen verschärft und in der Ausfuhrentwicklung vollzog sich ein beachtlicher Wandel. Erstmals seit Jahren blieb die

1) Dieser Bericht wurde am 10. März 1962 abgeschlossen. Bis dahin lagen Angaben über die Auftragslage und die Produktion in der Industrie erst bis zum Monat Januar 1962 vor.

Ausfuhr nämlich im 4. Vierteljahr 1961 um 1,2 vH unter dem entsprechenden Vorjahrsstand, im Januar 1962 war sie sogar um 2 vH niedriger als im Januar 1961.

Die gegenwärtige Abbauphase im *Lagerzyklus* wirkte sich, wie bereits erwähnt, besonders nachteilig für die Grundstoffindustrie und hier besonders für diejenigen Branchen aus, die Rohstoffe und Halbwaren für die Weiterverarbeitung in der Investitionsgüterindustrie liefern. Das macht den Zusammenhang zwischen dem Lagerzyklus und dem Grad der Investitionsbereitschaft der Unternehmer deutlich. Die bei den Warmwalzwerken eingehenden Inlandsaufträge waren z.B. im 2. Halbjahr 1961 um 16 vH geringer als im 2. Halbjahr 1960. Dieser Rückgang hat nicht nur zu einem Abbau der Auftragsbestände, sondern auch zu einer erheblichen Drosselung der Inlandslieferungen — von 1,43 Mill. t im August 1961 auf 1,17 Mill. t im Dezember — geführt. Die Stahlverarbeiter erhalten damit weniger Stahl als sie verbrauchen, so daß sich ihre Lagerbestände vermindern. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung hat berechnet, daß die Stahlager bei der Investitionsgüterindustrie im November 1961 nur noch für den Bedarf an 93 Produktionstagen ausreichen gegenüber 97 Tagen im August. Am Wendepunkt des vorangegangenen Lagerzyklus, im Januar 1959, entsprachen die Lagerbestände allerdings nur noch dem Bedarf für eine Produktion von 83 Tagen. Demnach können bis zum Umschwung in der Lagerbewegung noch einige Monate vergehen. In der Stahlindustrie rechnet man damit auch frühestens im Sommer, teilweise sogar erst im Herbst. Dann hätte die Rückläufigkeit in der Lagerbewegung und Auftragsfähigkeit in der Stahlindustrie, die etwa vor Jahresfrist begann, ungefähr ebensolange angedauert wie in den Konjunkturflauten 1957/59 und 1952/53. Damals dauerte es 19 bzw. 17 Monate, bis die Rückschläge überwunden waren.

Die Abschwächung in der *Investitionstätigkeit* macht sich zunächst vor allem in einer Zurückhaltung der Unternehmer bei der Auftragsvergabe bemerkbar, während die früher aufgegebenen Bestellungen wie bisher abgewickelt werden. Deshalb lagen die Ausgaben für Ausrüstungsinvestitionen, also für Maschinen, Geräte usw., im 2. Halbjahr 1961 immerhin noch um 12 vH über denen der entsprechenden Vorjahrszeit. Da bei der Investitionsgüterindustrie nur die Auslandsaufträge erheblich zurückgingen, während die Inlandsbestellungen fast stagnierten, sind in diesem Industriebereich auch die Auftragspolster nur etwas geschmälert worden. Der vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung periodisch veranstaltete Konjunkturtest hat ergeben, daß die Auftragsbestände der Investitionsgüterindustrie Ende 1961 immer noch einer Produktion von fünf

Monaten entsprachen gegenüber 5,3 Monaten Ende 1960. Am größten waren die Auftragsbestände Ende Dezember 1961 im Maschinenbau. Sie gewährleisteten dort eine Produktion von 7 Monaten; ein Jahr zuvor hatten sie einer Produktionsdauer von 7,5 Monaten entsprochen.

Investitionstätigkeit noch ausreichend

Die Untersuchung des Ifo-Instituts ergab außerdem, daß auf Grund der Investitionsplanungen der befragten Firmen für 1962 in der *Industrie* ein Zuwachs der Investitionsausgaben um 7 bis 10 vH zu erwarten ist. Hiermit kann man immer noch — und gerade nach der Übersteigerung der beiden letzten Jahre — zufrieden sein, auch wenn die Abschwächung nach Zuwachsraten von 23 vH im Jahre 1960 und fast 20 vH im Jahre 1961 als stark erscheint. Zu berücksichtigen ist doch, daß zu den industriellen Investitionen hinzukommen „die hohen Investitionsbedarfe der lange Zeit unterentwickelten Verkehrsbauten, der erneut subventionierten Landwirtschaft, der vernachlässigten Kultureinrichtungen sowie die im vollen Ausbau befindliche militärische Aufrüstung und der immer noch unzureichende Wohnungsbestand“. Nach dieser Aufzählung der in erster Linie von den öffentlichen Haushalten ausgehenden Investitionsimpulse stellt das Wirtschaftswissenschaftliche Institut der Gewerkschaften in seinem neuesten Konjunkturbericht (*WWI-Mitteilungen*, H. 2/3, 1962) fest: „Sie alle geben der westdeutschen Wirtschaft in Verbindung mit den bisher guten Einzelhandelsumsätzen ... eine Abstützung, wie sie in früheren ähnlichen Konjunktursituationen einer Ermattung der Unternehmerinitiative selten gegeben war. Die westdeutsche Wirtschaft ist für eine Krise einfach nicht prädestiniert!“ Daran anschließend warnt das WWI allerdings: „Trotzdem ist die Unlust des westdeutschen Unternehmertums eine potentielle Gefahr, denn Konjunkturen können bei bester Konstitution der Wirtschaft durch wirtschaftspolitische Passivität ebenso wie durch politisch inspirierte taktische Manöver empfindlich gedrosselt werden.“

Von der sinkenden Investitionsbereitschaft der Unternehmer werden nicht nur die überwiegend der Rationalisierung dienenden Ausrüstungsinvestitionen, sondern auch die Erweiterungsinvestitionen betroffen. Das läßt sich aus dem — am veranschlagten Bauaufwand gemessenen — Rückgang der Baugenehmigungen für Wirtschaftsbauten um 5 vH im 4. Vierteljahr 1961 gegenüber der gleichen Vorjahrszeit schließen — im 1. Halbjahr 1961 hatte sich eine Zuwachsrate von fast 27 vH und im 3. Vierteljahr 1961 von immer noch 12,7 vH ergeben. Auch im Wohnungsbau und im öffentlichen Hochbau deutet das Ausmaß

der genehmigten Bauplanungen auf eine ruhigere Entwicklung in diesem Jahr hin. Das Volumen aller beabsichtigten Hochbauvorhaben — gemessen nach cbm umbauter Raum — war im 2. Halbjahr 1961 nur noch um knapp 3 vH höher als ein Jahr zuvor. Das Hamburger Weltwirtschaftsarchiv vertritt in seiner Publikation *Konjunktur von morgen* (Nr. 105) mit Recht die Ansicht, daß sich die Zunahme der Aufträge im Wohnungsbau jetzt wieder als eine erforderliche Konjunkturstütze erweise.

Die *Bauwirtschaft* hat allerdings einen hohen Auftragsüberhang, insbesondere im Wohnungsbau war diesmal zum Jahresbeginn der Bestand an noch nicht abgeschlossenen Bauvorhaben sehr hoch. Infolgedessen hat sich die Verminderung des Tempos bei den Bauplanungen noch nicht entlastend auf den Bauproduktionsmarkt auswirken können. Aber auch auf der Angebotsseite ist eine Entlastung durch Produktionserhöhungen als Folge intensiverer Winterbaumaßnahmen in diesem Winter kaum möglich gewesen. Nach zwei milden Wintern erlebten wir diesmal einen relativ harten Winter mit vielen Frosttagen, der natürlich die Winterbaumaßnahmen stark beeinflusste. Besonders im Dezember 1961 und im Februar 1962 stoppte der Frost die Bauarbeiten, während im Januar 1962 die Zahl der im Bauhauptgewerbe geleisteten Arbeitsstunden um 13,9 vH höher lag als im Januar 1961. Vom 1. November 1961 bis zum 24. Februar 1962 waren bereits im Bau- und Baunebengewerbe rund 20,8 Mill. Tagewerke ausgefallen, während in der ganzen für die Schlechtwetterregelung in Betracht kommenden Zeit des Vorjahres — die Zeit vom 1. November 1960 bis zum 31. März 1961 — 12,2 Mill. Ausfalltagewerke zu verzeichnen waren.

Die Schlechtwetterregelung verhindert seit 1960 die in früheren Jahren übliche hohe Saisonarbeitslosigkeit im Baugewerbe. Die Zahl der arbeitslosen Bauarbeiter verringerte sich sogar im Januar und Februar 1962, sie betrug Ende Februar 62 526. Insgesamt sank die *Arbeitslosenzahl* im Bundesgebiet im Februar um 12 609 auf 273 789. Das waren 48 100 weniger als vor Jahresfrist. Daß die Lage auf dem Arbeitskräftemarkt nach wie vor angespannt ist, zeigt sich daran, daß sich die Zahl der bei den Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen im Februar um fast 50 000 auf 576 000 erhöht hat. Viele Betriebe, bei denen die Ausnutzung der Produktionskapazität zurückgeht, sind dessenungeachtet bemüht, ihren Bestand an Beschäftigten zu halten. Hierin ist vor allem die Ursache für den Rückgang der Produktivitäts-Zuwachsraten zu erblicken.

In allen Industriebereichen verlangsamte sich das *Produktionswachstum* erheblich. Gegenüber den gleichen Vorjahrszeiträumen nahm die Industrieproduktion im 4. Vierteljahr 1961 um 4,2 vH und im Januar 1962 um 2,2 vH

zu. Die entsprechenden Zuwachsraten betragen im Bergbau 5 vH bzw. 3,4 vH, in der Grundstoffindustrie 3,8 vH bzw. 0,8 vH, in der Investitionsgüterindustrie 4,3 vH bzw. 1,6 vH, in der Verbrauchsgüterindustrie 4 vH bzw. 1,7 vH und schließlich in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie 3,6 vH bzw. 4,6 vH.

Bundesausgaben steigen stark an

Mitte März wurde vom Bundestag die Regierungsvorlage zum Bundeshaushaltsplan für 1962 in erster Lesung beraten. Die beiden wichtigsten Kennzeichen des Regierungsentwurfs sind der Anstieg der Ausgaben in einem bisher noch nicht dagewesenen Ausmaß sowie die hieraus resultierende Unsicherheit beim Haushaltsausgleich. Die Regierungsvorlage sieht Gesamtausgaben in Höhe von 53,5 Md. DM vor. Davon werden allerdings 1,87 Md. DM vom Bund lediglich als Lastenausgleichsabgaben einkassiert und sogleich an den Lastenausgleichsfonds weitergeleitet. Ohne diesen den Haushalt nur „durchlaufenden“ Posten ergeben sich somit „Haushaltsausgaben im engeren Sinne“ in Höhe von 51,7 Md. DM. Dieser Betrag liegt um fast 7 Md. DM über dem Ausgaben-Soll des vorjährigen Haushalts. Um 4 Md. DM sollen sich allein die Verteidigungsausgaben erhöhen und damit nicht weniger als 16,5 Md. DM betragen. Davon soll die Bundeswehr 15 Md. DM erhalten. Für das nächste Haushaltsjahr hat der Bundesfinanzminister bereits eine weitere Erhöhung der Ausgaben für die Bundeswehr um 2 bis 3 Md. D-Mark angekündigt. Dann würde die Bundesrepublik mindestens ebensoviel für die Rüstung ausgeben wie Großbritannien (1962/63: 18,7 Md. DM), das ja immerhin noch Weltmachtinteressen hat und zu den Atommächten gehört. Dabei ist die Finanzhilfe für Berlin, die sicherlich auch den Charakter einer Verteidigungsausgabe hat, noch nicht berücksichtigt; im Regierungsentwurf sind hierfür 1,55 Md. D-Mark — 431 Mill. DM mehr als 1961 — veranschlagt.

Im Gegensatz zu den Verteidigungsausgaben sind die Sozialausgaben mit 12,4 Md. D-Mark im ganzen unverändert geblieben; Erhöhungen einzelner Ausgabenpositionen werden durch Einsparungen bei anderen Haushaltsansätzen ausgeglichen. Ein Vergleich zwischen Sozial- und Verteidigungsausgaben läßt eine deutliche Schwerpunktverschiebung im Bundeshaushalt erkennen. Im vorigen Jahr waren die Anteile der beiden Ausgabenblöcke am Gesamthaushalt mit jeweils rund 28 vH noch fast gleich. In diesem Jahr steigt dagegen der Anteil der Verteidigungsausgaben auf 32 vH an, während der der Sozialausgaben auf 24 vH zurückgeht. Im zivilen Bereich sind insbesondere die Ausgaben für den Bundesfernstraßenbau, die Bundesbahn und die Landwirtschaft erhöht worden. So sieht der „Grüne

Plan 1962“ mit 2,06 Md. DM rund 500 Mill. D-Mark mehr an Aufwendungen vor als der vorjährige Plan. Im ganzen steigt der Haushalt des Ernährungs- und Landwirtschaftsministeriums auf 3,6 Md. DM an. Doch den Bauernverbänden genügen die beträchtlichen finanziellen Unterstützungen noch nicht, und es ist damit zu rechnen, daß ein Teil ihrer weitergehenden Forderungen noch erfüllt werden wird.

Fragwürdiger Haushaltsausgleich

Der weitaus größte Deckungsposten im Bundeshaushalt sind die Steuereinnahmen des Bundes. Sie decken 88 vH der Haushaltsausgaben im engeren Sinne. Gegenüber den tatsächlichen Steuereinnahmen des Bundes im Jahre 1961 steigen sie um 4,1 Md. DM auf 45,65 Md. DM an. Bei der Steuereinnahmeschätzung wurde von einem Zuwachs des Sozialprodukts um 7,5 vH ausgegangen. Die Arbeitnehmer wird es besonders interessieren, daß sich das Lohnsteueraufkommen um fast 15 vH auf 12 Md. DM erhöhen soll, während gleichzeitig mit einem Anstieg der Lohn- und Gehaltssumme um nur etwa 7,5 vH gerechnet wird. In dieser Differenz spiegelt sich die Progressionswirkung der Lohnsteuer wider. Neben den 45,65 Md. DM an Steuereinnahmen sind in der Regierungsvorlage 2,5 Md. D-Mark an sonstigen ordentlichen Einnahmen veranschlagt, so daß die 51,7 Md. DM Haushaltsausgaben im engeren Sinne durch laufende ordentliche Einnahmen in Höhe von 48,2 Md. DM gedeckt würden. Es bleibt eine Deckungslücke von 3,5 Md. DM. Sie soll in Höhe von 1,8 Md. DM durch Kreditmittel sowie durch einen Beitrag der Länder an den Bundeshaushalt in Höhe von 1,74 Md. DM geschlossen werden.

Obwohl die Haushaltspläne des Bundes bisher immer die Auflegung von Bundesanleihen vorsahen, konnte darauf jedoch seit 1952 verzichtet werden, weil meist die Steuereinnahmen höher als veranschlagt waren und jedes Jahr die Ist-Ausgaben, zeitweise sogar erheblich, unter dem Soll blieben. In diesem Jahr wird man um die Beschaffung von Anleihenmitteln aber nicht mehr herumkommen. Beabsichtigt ist die Auflegung von mehreren Bundesanleihen in Höhe von insgesamt 1 Md.

D-Mark, während 800 Mill. DM durch die Ausgabe kurz- oder mittelfristiger Schuldpapiere aufkommen sollen.

Die fragwürdigste Größe im Deckungsvorschlag der Bundesregierung ist der Beitrag der Länder an den Bundeshaushalt. Begründet wird er mit der im Vergleich zum Bund ungleich günstigeren Finanzlage der Länder, eine Tatsache, die auch von den Ländern nicht bestritten werden kann. Die Länder haben sich auch grundsätzlich zu einer einmaligen finanziellen Unterstützung des Bundes bereit erklärt. Allerdings wollen sie statt der vom Bund gewünschten 1,74 Md. DM nur höchstens 838 Mill. DM geben: Zunächst wollen die Länder lediglich einige Ausgabenpositionen des Bundes für kulturelle Zwecke in Höhe von insgesamt 458 Mill. DM übernehmen; darüber hinaus wollen sie am Ende des Haushaltsjahres — aber nur falls erforderlich — einen Zuschuß bis zu 380 Mill. DM leisten. Die zwischen Bundes- und Ländervorschlag offen bleibenden 900 Mill. DM sollen verschwinden, indem nach Ansicht der Länder einerseits einige Ansätze bei den Steuereinnahmen heraufgesetzt und andererseits verschiedene Ausgabenansätze gekürzt werden.

Hierbei machen es sich die Länder allerdings sehr leicht. Richtig dürfte indessen die dem Ländervorschlag zugrunde liegende Annahme sein, daß beim Bundeshaushalt trotz eines niedrigeren Länderbeitrages in Wirklichkeit kein Fehlbetrag entstehen wird, weil voraussichtlich die tatsächlichen Steuereinnahmen um einige hundert Mill. DM über den Haushaltsansätzen liegen und andererseits die Ist-Ausgaben im ganzen unter dem Soll bleiben werden. Jedenfalls dürfte diesmal der Haushaltsausgleich ohne Steuererhöhungen zwar schwierig, aber dennoch nicht unmöglich sein, zumal einiges dafür spricht, daß die Länder ihre Finanzhilfe doch noch auf etwa 1 bis 1,1 Md. DM erhöhen. Für 1963 müssen indessen erheblich größere Schwierigkeiten befürchtet werden. Um so dringlicher ist es deshalb, daß unverzüglich mit den Arbeiten an einer Finanzreform begonnen wird, durch die die Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu geordnet und dementsprechend die Steuereinnahmequellen neu verteilt werden.

Günter Pehl