

DEUTSCHE WIRTSCHAFT

DIE WIRTSCHAFT DER BUNDESREPUBLIK AN DER JAHRESWENDE 1966/67

Der Schornstein muß wieder rauchen. Das ist — mit den Worten des neuen Bundeswirtschaftsministers, Prof. *Schiller*, populär ausgedrückt — gegenwärtig die Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik. Die Regierung *Kiesinger/Brandt* hat richtig erkannt, daß es jetzt darum geht, das drohende Gespenst der wirtschaftlichen Rezession und der Massenarbeitslosigkeit abzuwehren. Darüber hinaus hat sie sogar den Mut, für das ganze Jahr 1967 „eine Wachstumsrate des realen Bruttosozialproduktes in der Größenordnung von 4 vH“ anzustreben, wie es in der Regierungserklärung der neuen Bundesregierung heißt. Daß sie den festen Willen hat, dieses Ziel zu erreichen, ist glaubwürdig und in ersten Anzeichen spürbar. Wenn auch die Bundesbank, ohne deren tatkräftige Hilfe die Bundesregierung ihr Ziel nicht erreichen kann, den durch die Situation bedingten Kurswechsel vorerst nur zögernd und auch nicht mit voller Kraft mitmacht, so kann man dennoch zu Beginn des neuen Jahres zuversichtlich in die Zukunft blicken.

Diese Zuversicht wird hilfreich sein, wenn in den ersten Monaten dieses Jahres die Aufträge weiterhin *zurückgehen* werden, wenn die Produktion in vielen Bereichen nochmals *eingeschränkt* werden muß und wenn *Arbeitslosigkeit* und *Kurzarbeit* einen seit vielen Jahren nicht mehr gekannten Höchststand erreichen werden. Das tiefe konjunkturelle Tal, in das wir hauptsächlich als Folge früherer Versäumnisse der Bonner Wirtschaftspolitik sowie durch eine allzu restriktive Bundesbankpolitik geraten sind, muß erst noch durchschritten werden. Neue belebende Maßnahmen können sich erst mit einer Verzögerung von mehreren Monaten auswirken. Denn die Unternehmer werden nur allmählich zu einer optimistischen Beurteilung ihrer geschäftlichen Aussichten zurückkehren und auch dann zunächst vorsichtig disponieren. Außerdem lassen sich die unter pessimistischen Erwartungen getroffenen Entscheidungen nicht von heute auf morgen ändern, zumal wenn es sich um Investitionen handelt.

Expansion der Auslandsnachfrage reicht allein nicht aus

Als das Jahr 1967 begann, war die *Nachfrage ausländischer Firmen* nach deutschen Erzeugnissen unter den großen Nachfragekomponenten die einzige expansive Kraft. Sie allein reicht jedoch für einen erneuten wirt-

schaftlichen Aufschwung nicht aus. Die *Nachfrage der privaten Haushalte* stützte zwar die Konjunktur, von ihr gingen aber keine belebenden Wirkungen aus; vielmehr schwächte sich ihr Wachstum in den letzten Monaten erheblich ab. Die größten Gefahren für die Wirtschaftsentwicklung ergeben sich zur Zeit aus dem starken Rückgang der *Investitionstätigkeit*. Fast in allen Wirtschaftsbereichen und vor allem in der Industrie ist eine, mangelnde Investitionsbereitschaft zu beobachten. Das trifft sowohl für die *Ausrüstungs-* als auch für die *Bauinvestitionen* zu. Der Bauprodukt, viele Jahre hindurch eine Quelle konjunktureller Übersteigerungen, leidet gegenwärtig vor allem unter dem Rückgang der *öffentlichen Ausgaben für Investitionen* und für die Investitionsförderung, insbesondere im sozialen Wohnungsbau. Dagegen war die Entwicklung des *öffentlichen Verbrauchs* etwas günstiger als das gesamtwirtschaftliche Wachstum.

Der Nachfragerückgang hatte zur Folge, daß in der Industrie — auf die annähernd die Hälfte des Bruttosozialprodukts entfällt — die Konjunkturschatten länger wurden und immer weniger Branchen das Glück hatten, auf der Sonnenseite der Konjunktur zu sein. Das Konjunkturbarometer des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften (WWI)¹⁾ zeigte an, daß im 3. Vierteljahr 1966 knapp die Hälfte aller industriellen Bereiche gegenüber der gleichen Vorjahrszeit einen Produktionsrückgang von mehr als 1 vH hinnehmen mußten; im Oktober 1966 betraf das sogar 52 vH aller industriellen Bereiche, außerdem stagnierte die Produktion bei weiteren 9 vH. Dementsprechend hatten im Oktober 1966 nur noch 39 vH der Industriebranchen Produktionszunahmen um mehr als 1 vH zu verzeichnen. Im 2. Vierteljahr 1966 war dieser Kreis der Branchen mit Produktionszunahmen noch doppelt so groß gewesen (79 vH), und im 4. Vierteljahr 1965 umfaßte er sogar noch 84 vH der Industrieproduktion.

Die Beschleunigung im Rückgang der Industrieproduktion kommt auch darin zum Ausdruck, daß die Jahres-Zuwachsraten im Laufe des vergangenen Jahres kleiner wurden; von 3,4 vH im 1. Vierteljahr auf 0,7 vH im 3. Vierteljahr 1966. Seit August 1966 erreicht die Industrieproduktion Monat für Monat sogar nicht einmal mehr den jeweiligen Vorjahrsstand; in den Monaten Oktober und November war sie jeweils um rund 1 vH niedriger als ein Jahr zuvor²⁾. Am stärksten war der Produktionsrückgang mit — 3,4 vH im Oktober und — 3,2 vH im November in der Investitionsgüterindustrie. Auch die Ver-

1) WWI-Mitteilungen, H. 12/1966, S. 295.

2) Dieser Bericht wurde am 12. 1. 1967 abgeschlossen. Bis dahin lagen Angaben über den Außenhandel sowie über die Auftragslage und die Produktion in der Industrie nur bis zum Monat November 1966 vor.

brauchsgüterindustrie blieb erheblich hinter den Vorjahrsergebnissen zurück (— 0,9 vH bzw. — 2,6 vH). Daß in der Grundstoffindustrie überhaupt noch Zuwachsraten von 1,5 bzw. 2,4 vH zu verzeichnen gewesen waren, ist auf die nach wie vor günstige Entwicklung in der chemischen Industrie zurückzuführen. Hier wurde im Oktober 1966 um 8,3 vH und im November um 7 vH mehr erzeugt als vor Jahresfrist.

Da es sich bei den Angaben über Industrieproduktion und Sozialprodukt im ganzen Jahr 1966 um Durchschnittszahlen handelt, verdecken sie die rezessive Entwicklung der letzten Monate. Im ganzen Jahr 1966 hat die Industrieproduktion gegenüber 1965 noch um 1,7 vH zugenommen. Auch das *reale* Brutto-sozialprodukt war 1966 noch um schätzungsweise 2,7 vH größer als 1965; genaue Angaben lagen bei der Abfassung dieses Berichts noch nicht vor. Das gesamtwirtschaftliche Preisniveau wird um etwa 3,7 vH gestiegen sein, so daß das *nominale* Brutto-sozialprodukt im Jahre 1966 um rund 6,5 vH höher war als 1965 und sich auf etwa 478 Md. DM belaufen hat.

Von den reichlich 29 Md. DM, um die das Sozialprodukt 1966 im Vergleich zu 1965 zugenommen hat, entfallen demnach etwa drei Fünftel auf Preissteigerungen, und nur zwei Fünftel waren realer Zuwachs an Gütern und Dienstleistungen. Dieses Verhältnis zeigt eindeutig, daß man von dem Ziel der Wirtschaftspolitik für 1966, nämlich „Stabilisierung ohne Stagnation“, trotz der Kreditbeschränkungen der Bundesbank weit entfernt geblieben ist.

Das Jahr beginnt mit Rezessionserscheinungen

Die voraussichtliche Wirtschaftsentwicklung in diesem Jahr in Zahlenangaben kennzeichnen zu wollen, ist ein äußerst problematisches Unterfangen. Die Sachverständigen zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Forscher des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung haben sich geholfen, indem sie Alternativschätzungen unter der Annahme unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Aktivität vorlegten. Mit einiger Sicherheit läßt sich zur Zeit nur voraussagen, daß die Industrieproduktion in den nächsten Monaten weiter absinken wird.

Dies kündigt vor allem die Statistik der *industriellen Auftragseingänge* an. Während die Bestellungen aus dem Ausland bei den westdeutschen Industriefirmen' im 3. Vierteljahr 1966 um durchschnittlich 11 vH und in den Monaten Oktober/November um gut 17,5 vH größer waren als ein Jahr zuvor, blieben die Auftragseingänge aus dem Inland um 4 bzw. 10 vH hinter den Vorjahrsergeb-

nissen zurück. Dieser Rückgang schlug stärker durch, denn *insgesamt* nahmen die Auftrags-eingänge um 1,3 vH im 3. Vierteljahr und um 7,5 vH in den Monaten Oktober/November ab. Am stärksten betroffen waren die Investitions- und die Verbrauchsgüterindustrie. Im November gingen bei der Investitionsgüterindustrie 18 vH und bei der Verbrauchsgüterindustrie 13,4 vH weniger Aufträge von einheimischen Firmen ein als im gleichen Vorjahrsmonat. Auch die Hochbauaufträge nahmen beträchtlich ab; in den vier Monaten Juni bis Oktober 1966 lagen die Baugenehmigungen — gemessen am cbm umbauten Raum — um fast ein Zehntel unter dem Vorjahrsstand.

Diese Schrumpfraten, vor allem die der Investitionsgüterindustrie, sind für die derzeit geringe Investitionsneigung kennzeichnend. Das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung rechnet auf Grund einer repräsentativen Befragung damit, daß in diesem Jahr die Investitionen in der Industrie um etwa 12 vH und im Bauhauptgewerbe um mindestens 20 vH zurückgehen werden. Hinzu kommt, daß die Bauinvestitionen der Gemeinden nach den Haushaltsplänen in diesem Jahr um etwa ein Zehntel niedriger sein werden als im vergangenen Jahr.

Eine dreiviertel Million Arbeitslose?

Zum ersten Mal seit der Währungsreform hat die Zahl der Erwerbstätigen im zweiten Halbjahr 1966 gegenüber dem gleichen Vorjahrszeitraum abgenommen. War es im dritten Vierteljahr 1966 ein Beschäftigungsrückgang um 60 000, so vergrößerte er sich im vierten Vierteljahr schon auf über 250 000. Ende Dezember 1966 waren bei den Arbeitsämtern 371 600 Arbeitslose gemeldet^{2a)}. Doch kommt in dieser Zahl der ganze Umfang des Rückgangs der Beschäftigung nicht voll zum Ausdruck. So sind ausländische Arbeitskräfte, die arbeitslos wurden und in ihre Heimat zurückkehrten, in dieser Zahl nicht enthalten. Vermutlich hätten auch noch mehr Ausländer ihre Arbeitsstelle verloren, wenn sie nicht ohnehin vor Weihnachten für längere Zeit in ihre Heimatländer gefahren wären; man rechnet damit, daß einige Hunderttausend im Frühjahr nicht in die Bundesrepublik zurückkehren werden. Schließlich sind die Beschränkung der Überstundenarbeit und eine beträchtliche Zunahme der Kurzarbeit weitere Zeichen des Wandels der Beschäftigungslage.

Dennoch steht uns — wie es *Gottfried Schneider* im *Handelsblatt* ausdrückte — der eigentliche Schock auf dem Arbeitsmarkt noch bevor. „Im ersten Teil des Jahres 1967 wird die Beschäftigung weiter zurückgehen. Im saisonalen Beschäftigungstief ist durchaus mit

2a) Mitte Januar 1967 wurden bereits 578 400 Arbeitslose gezählt.

einer Arbeitslosenziffer von etwa einer drei- viertel Million (3 bis 4 vH aller unselbständigen Erwerbspersonen) zu rechnen." Diesen betrüblichen Ausblick gab das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in einer Untersuchung über Beschäftigung und Arbeitnehmerinkommen im dritten Vierteljahr 1966 (Wochenbericht des Instituts Nr. 1 vom 6. Januar 1967).

Im Gegensatz zu den vergangenen Jahren fehlt diesmal auch der konjunkturelle Antrieb für den Winterbau. Das Ifo-Institut rechnet auf Grund einer Umfrage damit, daß in diesem Winter bis zu einem Fünftel der Bauarbeiter entlassen werden; das wären etwa 350 000. Trotz günstiger Witterungsverhältnisse waren am Jahresende 82 300 Männer aus dem Baugewerbe arbeitslos gegenüber 33 500 ein Jahr zuvor.

Die Lage und die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Arbeitnehmerinkommen. „Zumindest bis zur Mitte des neuen Jahres ist mit einer Reduzierung der Lohnexpansion auf 1 bis 3 vH zu rechnen." Diese Auffassung vertritt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in seiner bereits zitierten Untersuchung. „Bei der gegebenen Situation werden die Tarifverhandlungen, die mit Schwerpunkt in die Mitte des Jahres 1967 fallen, im Zeichen der Zurückhaltung sowohl bei Arbeitnehmern als auch bei Arbeitgebern stehen. Die im Jahresgutachten 1966/67 vom Sachverständigenrat aufgestellten Lohnleitlinien³⁾ werden daher mit großer Wahrscheinlichkeit nicht einmal erreicht werden. Zu einem Zeitpunkt aufgestellt, als die Entwicklung im Jahre 1967 noch nicht deutlich genug vorausgesehen werden konnte, hat diese Orientierungshilfe inzwischen an Bedeutung verloren. Damit ist auch vom privaten Verbrauch kein wesentlicher konjunkturstützender Beitrag mehr zu erwarten." Schon im Oktober und November 1966 betrug die Jahres-Zuwachsrate des Einzelhandelsumsatzes — ungefähr die Hälfte der privaten Verbrauchsausgaben fließen in die Kassen des Einzelhandels — nur noch knapp 2 vH. Berücksichtigt man die Preissteigerungen, „bedeutet das bestenfalls eine Stagnation"⁴⁾.

Bei dieser Entwicklung sind die lauten Klagen über angeblich zu hohe Lohn- und Gehaltsforderungen nicht gerechtfertigt. Dabei wird geflissentlich übersehen, daß Lohn- und Gehaltsforderungen fast ausnahmslos über dem später erreichten Verhandlungsergebnis liegen und daß es den Gewerkschaften auch darum geht, die mitunter extrem hohe Spanne zwischen Effektiv- und Tariflöhnen zu vermindern, so daß dieser Teil der Lohnerhöhung keine effektive. Zunahme bedeuten würde.

3) Von etwa 4 vH. Siehe hierzu die Besprechung des Dritten Jahresgutachtens in GM, H. 1/1967, S. 10 ff.

4) Ifo-Schnelldienst, H. 51/52 — 1966, S. 2.

Kostendruck als Folge des Nachfragerückgangs

Soweit es die Löhne und Gehälter betrifft, ist jedenfalls das Argument, ein wachsender Kostendruck verhindere einen erneuten Konjunkturaufschwung und erschwere der Bundesbank den Kurswechsel, zur Zeit nicht stichhaltig. Im übrigen trifft die Feststellung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zu: Wenn der Kostendruck im dritten Vierteljahr 1966 noch zugenommen habe, „dann aus dem Grunde, weil die Kapazitätsauslastung der Wirtschaft wegen des forcierten Nachfrageausfalls zurückgegangen ist, und nicht, weil etwa die Lohnsteigerungen in letzter Zeit exzessiv gewesen wären." Im Oktober 1966 war der Auslastungsgrad der Industrie auf 84 vH der betriebsüblichen Vollauslastung abgesunken. „Ein so niedriges Niveau im saisonalen Höhepunkt der industriellen Produktionstätigkeit konnte in den letzten zehn Jahren nicht beobachtet werden", stellte das Ifo-Institut hierzu fest. Inzwischen ist der Ausnutzungsgrad der Produktionskapazität sicherlich weiter abgesunken. Dadurch aber steigen die Stückkosten und wächst der Kostendruck. Er läßt sofort nach — indem die Kosten pro Erzeugungseinheit sinken —, wenn bei Mengenkonzunktur bzw. in einem erneuten Wirtschaftsaufschwung Nachfrage und Umsätze steigen und die Produktionsmöglichkeiten wieder besser ausgenutzt werden können.

Die geschilderte Lage der Wirtschaft und ihre Aussichten in nächster Zukunft sind so besorgniserregend, daß alle führenden Wirtschaftsforschungsinstitute der Bundesrepublik unverzüglich eine expansive Wirtschaftspolitik empfehlen, die natürlich nicht so überdosiert werden darf, daß die Preise sogleich wieder steigen. Aber diese Gefahr besteht angesichts der konservativen, zurückhaltenden Politik der Bundesbank gar nicht — und ohne tatkräftige Unterstützung durch die Bundesbank kann die Bundesregierung die Rezession nicht überwinden. Die am 5. Januar erfolgte Herabsetzung des Diskontsatzes durch den Zentralbankrat um 0,5 vH kam jedenfalls unnötig zu spät und war zu wenig. Es ist zu wünschen, daß die Bundesbank recht bald weitere Maßnahmen zur Wiederbelebung der Konjunktur ergreift.

Wirtschaftsforschungsinstitute für expansive Finanzpolitik

Mehr noch ist jetzt indessen eine expansive Finanzpolitik erforderlich. Dies ist die Ansicht ebenfalls aller führenden Wirtschaftsforschungsinstitute. Konjunkturgerechte — antizyklische — Finanzpolitik bedeutet in der gegenwärtigen Situation, daß der Volkswirtschaft vom Bund eine Spritze gegeben wird, die den

Wirtschaftskreislauf belebt. Das Instrument hierfür ist der Bundeshaushalt, die Medizin heißt „Defizitfinanzierung durch Kredite“. In der Wirtschaftswissenschaft ist diese Medizin heute unumstritten. Sie ist aufgrund der bitteren Erkenntnisse der großen Wirtschaftskrise Anfang der 30er Jahre entwickelt worden. Heute weiß man, was damals wirtschaftspolitisch falsch gemacht wurde und wie 3er Krise hätte begegnet werden müssen. Es spricht vieles dafür, daß uns *Hitler* erspart geblieben wäre, hätte man damals das „Wissen von heute“ gehabt.

Offensichtlich besitzt aber mancher Prominente des Wirtschaftslebens und mancher Wirtschaftspublizist dieses „Wissen von heute“ nicht. Denn sie empfehlen eine völlige Schließung der Deckungslücke im Bundeshaushalt 1967, indem Ausgaben — vor allem sozialer Art — gekürzt, Steuervergünstigungen abgebaut und Steuern erhöht werden sollen. Folgte man diesem Rezept, würde sich eine Spirale nach unten in Bewegung setzen: Die rückläufige Wirtschaftsentwicklung führt zu Ausfällen an Steuereinnahmen. Das dadurch entstehende Defizit soll durch Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen ausgeglichen werden, was Einkommens- und Umsatzeinbußen zur Folge hat. Dadurch wiederum entstehen neue Steuerausfälle. Das Defizit wird größer — und die Spirale dreht sich weiter nach unten. Auf diese Weise rutschte man Anfang der 30er Jahre immer weiter ab.

Defizitfinanzierung durch Kredite

Freilich ist die Deckungslücke so groß, daß auf Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen nicht verzichtet werden kann. Außerdem ist schon in diesem Jahr eine Durchforstung der Ausgaben unumgänglich, wenn Defizite in den nächsten Jahren vermieden werden sollen und der Spielraum zur Finanzierung dringender Investitionen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben größer werden soll. Insgesamt muß aber „das Ausgaben Wachstum größer sein als die Einnahmensteigerung. Es muß sogar recht nennenswert größer sein, weil ein Teil dieser Mehrausgaben für zusätzliche Zahlungen an das Ausland verwendet werden und insoweit dem inländischen Einkommenskreislauf gar nicht zugute kommen wird.“ So heißt es im neuesten Vierteljahresbericht des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung⁵⁾, das im allgemeinen bei der Empfehlung einer expansiven Politik eher zurückhaltend ist. An anderer Stelle des Berichts (S. 34) wird ausgeführt, daß „eine zusätzliche Verschuldung des Staates in Kauf genommen werden (muß). Soweit der auf eine Lockerung hin tendierende Kapitalmarkt die nötigen Mittel nicht von sich aus bereitzustellen vermag, sollte die Bun-

desbank unterstützend eingreifen.“ Ähnlich haben sich die anderen maßgebenden Institute geäußert.

Wie wird sich die Bundesbank verhalten?

Wird die Bundesbank in dem geäußerten Sinne unterstützend eingreifen? Dies ist die für die Konjunktorentwicklung in diesem Jahr entscheidende Frage. Bisher hat sich der Präsident der Bundesbank, *Karl Blessing*, geweigert, der Bundesregierung bei der Finanzierung von Haushaltsdefiziten zu helfen⁶⁾. Wird er bei dieser starren, den Vorstellungen einer modernen Konjunkturpolitik widersprechenden Haltung bleiben? Oder bleiben können, denn die Bundesbank ist nach dem Bundesbankgesetz verpflichtet, „unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen“. „Die Furcht, daß durch eine expansive Politik der gekennzeichneten Art erneut die Gefahr einer beschleunigten Preissteigerung heraufbeschworen würde, ist“, wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung richtig bemerkt⁷⁾, „angesichts der heutigen konjunkturellen Situation, nämlich der Gefahr eines in diesem Ausmaß seit der Währungsreform nicht erlebten konjunkturellen Rückschlages, zu absurd, um ernsthaft diskutiert zu werden. Es geht heute nicht mehr nur um starkes oder schwaches Wachstum, sondern um die Abwendung eines allgemeinen und einschneidenden Produktionsrückganges mit allen Konsequenzen für die Beschäftigung. Die gesellschaftspolitischen Fehlentwicklungen, die mit einer solchen Krise verbunden wären, können noch weniger hingenommen werden als die Wachstumsverluste, die der Bundesrepublik in jedem Falle weiter entstehen werden.“

Große Gefahren würden sich für unsere demokratische Gesellschaftsordnung ergeben, wenn in der derzeitigen Situation eine expansive, am erreichbaren Wirtschaftswachstum orientierte Wirtschaftspolitik unterlassen oder verhindert wird. Schon deshalb ist es völlig abwegig, wenn mancherorts Kritik am Kurs der Bundesbank und die Forderung nach einem Kurswechsel als eine unzulässige „Pression“ bezeichnet wurde. Diese Verteidigung wird sicherlich den leitenden Herren der Bundesbank gar nicht erwünscht gewesen sein. Denn sie werden wissen, daß die Bundesbank nicht die „letzte Instanz“ ist und daß sie selbst nicht unfehlbar sind; ihnen wird es selbstverständlich sein, daß sie sich in einer demokratischen Gesellschaft genauso der Kritik zu

5) Wirtschaftskonjunktur, H. 4/1966, S. 6.

6) Vortrag des Bundesbankpräsidenten vor der Industrie- und Handelskammer in Hagen am 13. 12. 1966. Der volle Wortlaut dieses Vortrags wurde in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 20. 12. 1966, S. 9/10 abgedruckt.

7) Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 23. 12. 1966, S. 244.

stellen und ihr Handeln oder Unterlassen zu verantworten haben, wie jeder andere Verantwortung tragende Staatsbürger. Schließlich geht es um viel zu ernste Dinge, als daß man die Politik der Bundesbank einfach hinnehmen könnte. Die Folgen einer verfehlten Bundesbankpolitik würden nämlich in das Lebensschicksal von Hunderttausenden und, mit den Familienangehörigen, vielleicht sogar von Millionen Menschen eingreifen.

Günter FehI