

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Institut für Konjunkturforschung

WOCHEN BERICHT

36. Jahrgang

Berlin, den 3. April 1969

Nummer 14

Zur Wirtschaftslage

Zahlungsbilanzprobleme in der westlichen Weltwirtschaft weiterhin ungelöst

Obwohl es im letzten Jahr gelungen war, die Basisbilanzdefizite und -überschüsse in führenden Industrieländern deutlich zu verringern, ist die internationale Zahlungsbilanzsituation nach wie vor prekär. Die Basisbilanzsalden wurden allein durch eine Verschiebung der Kapitalströme vermindert. Die Leistungsströme entwickelten sich dagegen auch im Jahre 1968 in einer Richtung, die die Zahlungsbilanzlage weiter angespannt hätte. Wenn Kapitalbewegungen trotzdem die Basisbilanzsalden verringert haben, so deswegen, weil in den Defizitländern eine rigorose monetäre Politik verfolgt wurde, die auch vor dem Mittel quantitativer Kontrollen nicht zurückschreckte. Als Folge dieser Politik vergrößerte sich das Zinsgefälle zwischen den Defizit- und Überschußländern.

Werden aber Länder aus außenwirtschaftlichen Rücksichten zu einer monetären Politik gezwungen, die in ihrer Intensität nicht den binnenwirtschaftlichen Erfordernissen entspricht, so kann nicht von einer störungsfreien Zahlungsbilanzsituation gesprochen werden, auch wenn sich die Defizite und Überschüsse in den Zahlungsbilanzen vermindert haben. Die gegenwärtigen Außenwirtschaftsbeziehungen würden auch dann Probleme aufwerfen,

wenn eine Aufgabenteilung zwischen monetärer und sonstiger Wirtschaftspolitik vorgenommen würde, bei der das geldpolitische Instrumentarium zur Zahlungsbilanzpolitik, die sonstigen wirtschaftspolitischen Mittel zur Konjunkturpolitik verwendet würden. Denn es ist sehr fraglich, ob nicht die Geld- und Kreditpolitik überfordert wird, wenn sie bei jeder Leistungsbilanzgestaltung für den Zahlungsbilanzausgleich sorgen soll; es sei denn, es wird eine bleibende Entliberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs durch quantitative Kontrollen in Kauf genommen.

Wenn nach wie vor hohe Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite erzielt werden, so kommt hierin zum Ausdruck, daß die Konkurrenzpositionen der einzelnen Volkswirtschaften recht unterschiedlich sind. Ein Abbau dieser Unterschiede ist aber die Voraussetzung für die Überwindung der Zahlungsbilanzprobleme in der westlichen Welt. Solange die Regierungen der einzelnen Länder weiterhin eine Korrektur der herrschenden Wechselkursrelationen ablehnen, sind die gegenwärtigen Außenwirtschaftsschwierigkeiten nur zu beseitigen, wenn entweder die Überschußländer Kosten- und Preissteigerungen zulassen, durch die ihr Wettbewerbsvorteil ver-

lorenght, oder die Defizitländer eine Deflationspolitik betreiben, die zu allgemeinen Kosten- und Preissenkungen führen und damit die Konkurrenzposition dieser Länder verbessern würde. Muß schon bezweifelt werden, daß eine Expansionspolitik, die außergewöhnlich starke Kosten- und Preissteigerungen zur Folge hätte, in den Überschußländern politisch durchgesetzt werden kann, so ist es noch unwahrscheinlicher, daß die Defizitländer eine Rezession, die mit hoher Arbeitslosigkeit verbunden wäre, zur Bereinigung ihrer Außenwirtschaftsschwierigkeiten in Kauf nehmen.

Die eleganteste, wenn auch gegenwärtig wenig wahrscheinliche Lösung dieser Probleme ist weiterhin in einer allgemeinen Neufestsetzung der Währungsparitäten zu sehen, die eine Anpassung der Konkurrenzfähigkeit der einzelnen Länder bewirken würde. Eine solche Neufestsetzung würde jedoch die einzelnen Volkswirtschaften nicht der Aufgabe entheben, künftig mehr als bisher auf internationalen Gleichschritt zu achten. Anhaltende Abweichungen in der Entwicklung von Produktion, Kosten und Preisen vom internationalen Durchschnitt müßten in absehbarer Zeit erneut Zahlungsbilanzprobleme aufwerfen.

Deutsche Wirtschaftspolitik auf widersprüchlicher Linie

Wenige Monate nach den wirtschaftspolitischen Maßnahmen vom Jahresende 1968 — Ersatzaufwertung und Empfehlung des Finanzplanungsrats zu flankierenden Ausgaben — sind neue Entscheidungen gefallen: Vorwiegend mit Mitteln der Fiskalpolitik soll die Expansion der deutschen Wirtschaft gedämpft werden. Die Bundesbank setzte ihrerseits durch die Anhebung des Lombardsatzes und die Kürzung der Rediskontkontingente Signale für eine verlangsamte Weiterfahrt. Regierung und Bundesbank begründeten diese Maßnahme mit der — auch in der öffentlichen Diskussion immer nachdrücklicher geäußerten — Befürchtung eines im weiteren Jahresverlauf zu starken Preisauftriebs. Damit stellte die Regierung einen Teilbereich der im Jahreswirtschaftsbericht vom Januar 1969 gegebenen Zielprojektion in Frage: die Preisentwicklung. Offen blieb für den Außenstehenden, ob die Regierung von der aktuellen Informationsbasis des Frühjahrs aus auch andere Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anders als damals einschätzt. Damit ist nicht gesagt, daß eine Revision der Jahresprognose 1969 — nach oben — schon genügt, das Umschwenken der Wirtschaftspolitik auf eine restriktive Linie ökonomisch schlüssig zu begründen. Mit mehr Informationen hätte die Regierung jedoch zu einer Vereinheitlichung der nun sehr unterschiedlichen Urteile in der Öffentlichkeit beitragen können.

Für einen Versuch, die fehlenden regierungsamtlichen Informationen über die nun geltenden Grundlinien der Wirtschaftspolitik deduktiv zu ersetzen, ist auf die wirtschaftspolitische Situation zur Zeit der Ersatzaufwertung zurückzublenden: Die Bundesrepublik befand sich damals, nach eineinhalb Jahren kräftigen konjunkturellen Aufschwungs, nach wie vor in einer Position hoher Leistungsbilanzüberschüsse. Die Preisstabilität war bis dahin sogar im absoluten Sinne erhalten geblieben; allerdings waren bereits Anzeichen für einen erneuten Anstieg der Preise vor allem im industriellen Bereich zu erkennen.

Mit der außenwirtschaftlichen Absicherung auf steuerpolitischem Wege sollte deshalb — neben dem eigentlichen Ziel, die Ausfuhr zu erschweren, die Einfuhr zu erleichtern und so den hohen Leistungsbilanzüberschüssen entgegenzuwirken — der Preiswettbewerb auf den Inlandsmärkten gestärkt und ein zu starkes Ansteigen der Inlandpreise verhindert werden.

Von den außenwirtschaftlichen Wirkungen der Ersatzaufwertung wurde eine merkliche Abschwächung in der Entwicklung der Gesamtnachfrage erwartet. Vor dem Hintergrund der damals für das Jahr 1969 vorliegenden gesamtwirtschaftlichen Prognosen hätten die erwarteten Ausfälle das „an-

gemessene“ Wirtschaftswachstum gefährdet. Die Regierung empfahl daher „flankierende Maßnahmen“.

Die jetzt beschlossene Kursänderung der Wirtschaftspolitik läßt — auch wenn dies nicht gesagt wurde — auf eine revidierte Einschätzung der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung durch die Regierung schließen. Es ist daher zu prüfen, welche Gründe für eine Revision sprechen könnten; daraus ergibt sich das Urteil über die Konsequenz der Kursänderung.

Nach den neuesten Sozialproduktsberechnungen des Statistischen Bundesamtes stellt sich die wirtschaftliche Entwicklung im zweiten Halbjahr 1968 zwar nicht anders dar als im Januar¹. Ganz offenbar ist die aus der monatlichen Produktionsstatistik abzuleitende Entwicklung aber nicht voll in das Zahlenwerk der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung übernommen worden, so daß die tatsächlichen Tendenzen nur abgeschwächt zum Ausdruck kommen. Ausgehend von dem höher zu veranschlagenden Niveau am Jahresende 1968 führt selbst ein in nächster Zeit verlangsamtes weiteres Wachstum zu größeren Jahreszuwachsrate für das ganze Jahr 1969, als sie sich bisher in den meisten Prognosen und in der Zielprojektion der Bundesregierung finden.

Das Tempo der Expansion in den wichtigsten Partnerländern der Bundesrepublik ist 1969 offenbar höher, als es im Herbst 1968 vorausgeschätzt wurde. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die wirtschaftspolitischen Dämpfungsmaßnahmen in den USA bisher noch nicht zu einer Abschwächung geführt haben. Für die Bundesrepublik bedeutet dies die Fortsetzung des starken Nachfragesogs nach deutscher Produktion, der durch die sich noch weiter öffnende Preisschere zwischen Inland und Ausland zusätzlich stimuliert wird. Damit sind auch die von der Ersatzaufwertung erhofften Wirkungen auf die Leistungsbilanz fraglich geworden.

Unterstellt man — ausgehend von dem am Jahresende erreichten Niveau — ein weiteres, mäßiges Ansteigen von Produktion und Güterverwendung, so ergeben sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt die folgenden Konturen einer gesamtwirtschaftlichen Prognose für dieses Jahr (in vH):

Produktion

Nominales Bruttosozialprodukt	+ 9
Reales Bruttosozialprodukt	+ 5,5
Industrielle Produktion	+ 10
Güterverwendung, nominal	
Ausrüstungsinvestitionen	+ 18
Bauinvestitionen	+ 8
Privater Verbrauch	+ 9
Ausfuhr	+ 9

Der Außenbeitrag als Differenz der Ausfuhr und Einfuhr von Gütern und Diensten bleibt — berücksichtigt man die am Jahresende 1968 vorgezogenen Lieferungen an das Ausland — auf etwa gleicher Höhe wie bisher.

Bei einer derartigen Entwicklung bedürften auch die Orientierungsziffern der Regierung für die Lohnentwicklung einer Revision. Die höheren Jahreszuwachsrate von Produktion und Produktivität erfordern — bei gleichen „Stabilitätsvorstellungen“ wie bisher — ein um etwa ein Prozent stärkeres Ansteigen der Tariflöhne, als es aufgrund der alten Schätzung vorgeschlagen wurde. Die preispolitische Beurteilung der gegenwärtigen Lohnentwicklung sollte diesen veränderten Grundlagen Rechnung tragen.

Die jetzt beschlossenen restriktiven finanzpolitischen Maßnahmen sind — im Abstand von nur drei Monaten — an die Stelle der im Dezember empfohlenen flankierenden Ausgabensteigerungen des Staates getreten. Darüber hinaus kann aufgrund des höheren Produktions- und Einkommensniveaus im Jahre 1969 mit bisher nicht geplanten Mehreinnahmen des Staates gerechnet werden².

Bei einem Festhalten an den bisherigen, mehr noch bei gekürzten Ausgabeansätzen der Gebietskörperschaften wird sich deshalb der Staatssektor in diesem Jahr nicht mehr zusätzlich zu verschulden brauchen, wie es bisher geglaubt wurde; er wird selbst ohne Erhöhung der Vorauszahlungen auf die

¹ Die damalige Berechnung gab die Basis für den Jahreswirtschaftsbericht 1969.

² Bereits die amtliche Steuervorausschätzung auf der Basis der Jahreszielprojektion enthält nach eigenen Schätzungen nennenswerte „stille Reserven“. Vgl. Wochenbericht des DIW, Nr. 11 1969.

Einkommensteuer einen erheblichen positiven Finanzierungssaldo erzielen. Der Wirtschaft und den Konsumenten werden damit vom Staat Mittel in einem Umfang entzogen, der die Unternehmen zu einer raschen Erhöhung ihrer Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung zwingt. Die Investitionstätigkeit dieses Jahres ist damit zwar noch nicht unmittelbar bedroht; längerfristig jedoch wird diese Finanzpolitik ganz ohne Zweifel negative Rückwirkungen auf die private Investitionsneigung haben.

Einer der grundsätzlichen „Lehrsätze“ des fünften Jahresgutachtens des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung lautet, daß es unter der Voraussetzung unveränderter Kapazitätsauslastung zur Minderung des Außenbeitrages unumgänglich ist, daß die binnenwirtschaftlichen Bereiche „über ihre Verhältnisse“ investieren und konsumieren (Ziff. 432). Diese Notwendigkeit kann, solange die Situation eines aus nationaler und vor allem internationaler Sicht überhöhten deutschen Ausfuhrüberschusses fortbesteht, weder durch das Argument einer „Überforderung“ der Produktionskapazitäten durch die Inlandsnachfrage noch durch den Hinweis auf einen deutlichen Wandel des allgemeinen Preisklimas aus der Welt diskutiert werden. Die sich abzeichnende Produktionsentwicklung läßt selbst in einer nach oben revidierten Prognose der Inlandsnachfrage noch immer Raum für eine starke Ausfuhrerexpansion und hohe Leistungsbilanzüberschüsse. Die konjunkturelle Entwicklung im Ausland wird dafür sorgen, daß dieser Spielraum tatsächlich beansprucht wird. Die Bekämpfung des Preisauftriebs mit binnenwirtschaftlicher Restriktion wird diesen Spielraum nur erweitern. Allein der Beschluß einer zusätzlichen Einfuhrförderung ordnet sich in das Bild der ge-

samtwirtschaftlichen Situation logisch ein: Seine Durchführung verspricht dämpfenden Einfluß sowohl auf den Leistungsbilanzüberschuß als auch auf die Preise. Der Quantität nach ist diese Wirkung der geplanten Einfuhrliberalisierung aber gering.

Die von der Regierung für erträglich gehaltene Preissteigerungsrate (2 vH für die Lebenshaltungskosten) ist in den ersten Monaten dieses Jahres nur ganz geringfügig überschritten worden; die Ursachen, die überhaupt zu einer Anhebung des Index geführt haben, waren ganz überwiegend nicht konjunktureller Natur. Allerdings muß damit gerechnet werden, daß sich der bis in die jüngste Zeit anhaltende Anstieg der Erzeugerpreise industrieller Konsumgüter künftig im Preisindex der Lebenshaltung niederschlägt. Mit einer Bekämpfung dieses Preisauftriebs durch binnenwirtschaftliche Restriktion steuert die Bundesregierung auf einen Punkt hin, den zu umgehen sie bisher eifrig bemüht war: die grundsätzliche Entscheidung über die Harmonisierung der Stabilitätsvorstellungen mit den außenwirtschaftlichen Gegebenheiten. Eine Revision der Stabilitätsmaßstäbe, die den Weg für eine Anpassung der Preise und Kosten des Inlands an die des Auslands freimachen würde, ist von einer Bundesregierung, gleich welcher Zusammensetzung, zumal in einem Wahljahr, kaum zu erwarten. Damit wird sich in absehbarer Zeit und früher als im Fall wirtschaftspolitischen Stillhaltens die Frage nach einer Aufwertung der Deutschen Mark erneut stellen. Eine Beibehaltung oder gar Verstärkung der jetzt eingeschlagenen Politik ohne Aufwertung bedeutet dagegen die Option für eine zweifelhafte Preisstabilität, weil sie im Widerspruch zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht steht und Vollbeschäftigung sowie Wirtschaftswachstum gefährdet.

Die wirtschaftspolitische Bedeutung des Produktionsspielraums der Verarbeitenden Industrie

Der Berechnung der Auslastungsindizes der Verarbeitenden Industrie liegt ein produktionstheoretisches Konzept zugrunde, mit dessen Hilfe auch die vierteljährliche Entwicklung der Auslastung und des Produktionspotentials berechnet werden kann. Der durch Differenzbildung ermittelte vierteljährliche absolute Zuwachs des Potentials stellt jenes Nettoproduktionsvolumen (Preisbasis 1962) dar, das infolge der ständigen Investitionstätigkeit einerseits und der Verschrottung alter Anlagen andererseits von Periode zu Periode zusätzlich produziert werden kann.

Im vierten Quartal des Jahres 1957 entsprach das Produktionspotential der Verarbeitenden Industrie in der Bundesrepublik einem jährlichen Nettoproduktionsvolumen von 126 Mrd. DM (Preisbasis 1962). Für das vierte Quartal 1968 errechnet sich nach vorläufiger Schätzung ein jährliches Produktionspotential von 241 Mrd. DM. Die Zuwachsrate des Potentials betrug in dieser Zeit jahresdurchschnittlich 6,1 vH, im Durchschnitt aller Vierteljahre 1,5 vH.

Von 1958 bis 1963 lagen die jährlichen Zuwachsraten des Produktionspotentials stets über dem Trend, die vierteljährlichen Zuwachsraten Mitte 1963 zweimal unter dem Trendwert. Der Ausbau des Potentials schritt am raschesten im Jahre 1961 fort; das damalige Wachstum von 8,4 vH (1960/61) ist seither nicht wieder erreicht worden.

Seit 1964 wurde der oben angegebene Trendwert des Potentialzuwachses von jährlich 6,1 vH ständig, der Zuwachs von vierteljährlich 1,5 vH fast stets unterschritten. Die Rezession bewirkte — mit einem time-lag von 1 bis 2 Quartalen — einen sehr starken Rückgang der Zuwachsrate des Potentialausbaus bis zur Hälfte des Trendwertes. Nach der Überwindung der Rezession nahm zwar die industrielle Investitionstätigkeit wieder zu; sie wirkte aber zunächst nur einem weiteren Rückgang der Zuwachsraten entgegen. Erst seit jüngster Zeit wächst auch das Potential wieder rascher als in der Rezession.

Wird das Wachstum des Produktionspotentials in der ersten Hälfte des hier untersuchten Zeitraums als überhöht angesehen und werden die von 1963/64 bis 1965/66 erzielten Zuwachsraten von 5,7 vH bzw. 5,8 vH (die bereits unter dem langfristigen Trend von 6,1 vH liegen) als „Normal-Raten“ bezeichnet, die in den folgenden Jahren ohne Schwierigkeiten hätten aufrechterhalten werden können, so läßt sich der durch die Rezession verursachte Potentialverlust schätzen. Für 1969 erwartet das DIW ein Potential der Verarbeitenden Industrie von 248 Mrd. DM, während bei seit 1966 unverändertem Kapazitätsausbau 1969 reichlich 260 Mrd. DM zur Verfügung stehen könnten. Der rezessionsbedingte Potentialverlust wird demnach Ende 1969 noch immer fast 5 vH betragen.

Der 1968/69 gegenüber früheren Boomperioden weiterhin deutlich verlangsamte Ausbau der industriellen Produktionsanlagen ist heute die Ursache einiger wirtschaftspolitischer Schwierigkeiten und Sorgen. Die Kapazitätsauslastung, jahrelang erheblich unter den früheren Werten liegend, hat im vierten Quartal 1968 sprunghaft einen neuen Höchststand erreicht. Zwar wurde durch die vom Bundestag durchgesetzte Verzögerung der im November von der Bundesregierung beschlossenen außerwirtschaftlichen Absicherung im November/Dezember kurzfristig eine extrem hohe Produktion verursacht, wenn nicht geradezu erzwungen. Die Auslastungsindizes des vierten Quartals sind daher in vielen Industrien als Extremwerte aufzufassen, insbesondere bei den Grundstoff- und bei den Verbrauchsgüterindustrien. Dennoch stehen 1969 — im Gegensatz zu 1968 — ungenutzte industrielle Potentialreserven nur in geringem Maße zur Verfügung. Die neu hinzukommenden Anlagen werden zwar infolge zunehmender Investitionstätigkeit die Kapazität stärker als in den Vorjahren steigern; aber der damit zusätzlich gewonnene Produktionsspielraum wird 1968/69 mit schätzungsweise 10,5 Mrd. DM (gegenüber nur 7,6 Mrd. 1967/68 und 9,1 Mrd. DM 1966/67) noch immer geringer sein, als er 1960/61 mit 12,6 Mrd. DM und 1961/62 mit 12,8 Mrd. DM gewesen ist.

In Anbetracht dieser Situation ist es gewiß nicht leicht, wirtschaftspolitische Entscheidungen zu treffen, die gleichzeitig zu berücksichtigen haben

- die hohe Auslastung unseres Potentials,
- den verringerten Wachstumsspielraum der Produktion,
- die Preisempfindlichkeit der deutschen Konsumenten,
- die notwendige Verringerung unseres Außenhandelssaldos.

Eine mutige und auf lange Sicht weitgehend optimale Entscheidung wäre es,

- die inländische Nachfrage nicht zu beschneiden;
- die Angebotselastizität der Wirtschaft zu fördern (Investitionstätigkeit und andere Maßnahmen, z. B. Wettbewerbs-, Struktur- und Regionalpolitik);
- die angesichts politischer Preiserhöhungen unver-

meidliche Preisentwicklung durch die Einfuhrsteigerung im Zaum zu halten. Bei weitgehend ausgelasteten Kapazitäten ist die Einfuhrzunahme leichter zu erreichen als in den vergangenen Jahren.

In einer derartigen Politik könnte eine einmalige Aufwertung, die neuerdings wieder offen verlangt wird, nur dann eine angemessene Funktion erfüllen, wenn sie die Investitionsneigung der Industrie nicht schwächt, wenn sie also durch eine aktive, insbesondere investitionspolitisch ausgerichtete Fiskalpolitik flankiert wird. Die gegenwärtig in der Bundesrepublik befolgte Fiskalpolitik und die der Preisstabilität erneut eingeräumte Priorität lassen es allerdings fraglich erscheinen, ob eine Aufwertung der D-Mark das geeignete Instrument ist, die Preisschere zum Ausland dauerhaft zu schließen. Denn diese Politik beschwört die Gefahr einer neuen Rezession herauf, die den beabsichtigten Preiseffekt der Aufwertung sehr rasch wieder zunichte machen würde.

Der nächste Wochenbericht erscheint als Doppelnummer am 17. April 1969

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1 Berlin 33, Königin-Luise-Str. 5 und 53 Bonn, Adenauerallee 170
Tel.: (0311) 76 10 33 — telex 01 83247 diwbl

Präsident: Dr. Klaus Dieter Arndt

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Ingeborg Köhler-Rieckenberg, Prof. Dr. Rolf Krengel,
Dr. Manfred Liebrucks, Dr. Herbert Martell, Dr. Peter Mitzscherling, Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter

Für die wissenschaftliche Leitung des Instituts und für den Inhalt der Wochenberichte verantwortlich ist das Kollegium der
Abteilungsleiter. Schriftleitung: Dr. Wolfgang Watter.

Zahlungsbilanzprobleme in der westlichen Welt bearbeitet von Manfred Teschner. — Die deutsche Wirtschaftspolitik bearbeitet
von Horst Seidler. — Produktionsspielraum der Verarbeitenden Industrie bearbeitet von Rolf Krengel.

Verlag: Duncker & Humblot, 1 Berlin 41, Dietrich-Schäfer-Weg 9. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch
auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig. Druck: Büro-Technik G. m. b. H., 1 Berlin 36, Muskauer Str. 43

Bezugspreis für den Jahrgang DM 32,—, vierteljährlich DM 9,—, Einzelnummer DM 1,—