

Ahnefeld, Adolf et al.

Working Paper — Digitized Version

Weltweite Neuorientierung der Wirtschaftspolitik? Thesen zum 24. Kieler Konjunkturgespräch

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 80

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Ahnefeld, Adolf et al. (1981) : Weltweite Neuorientierung der Wirtschaftspolitik? Thesen zum 24. Kieler Konjunkturgespräch, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 80, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1024>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

80

Weltweite Neuorientierung der Wirtschaftspolitik ?

Thesen zum 24. Kieler Konjunkturgespräch

INDUSTRIELÄNDER WEITERHIN IM ABSCHWUNG

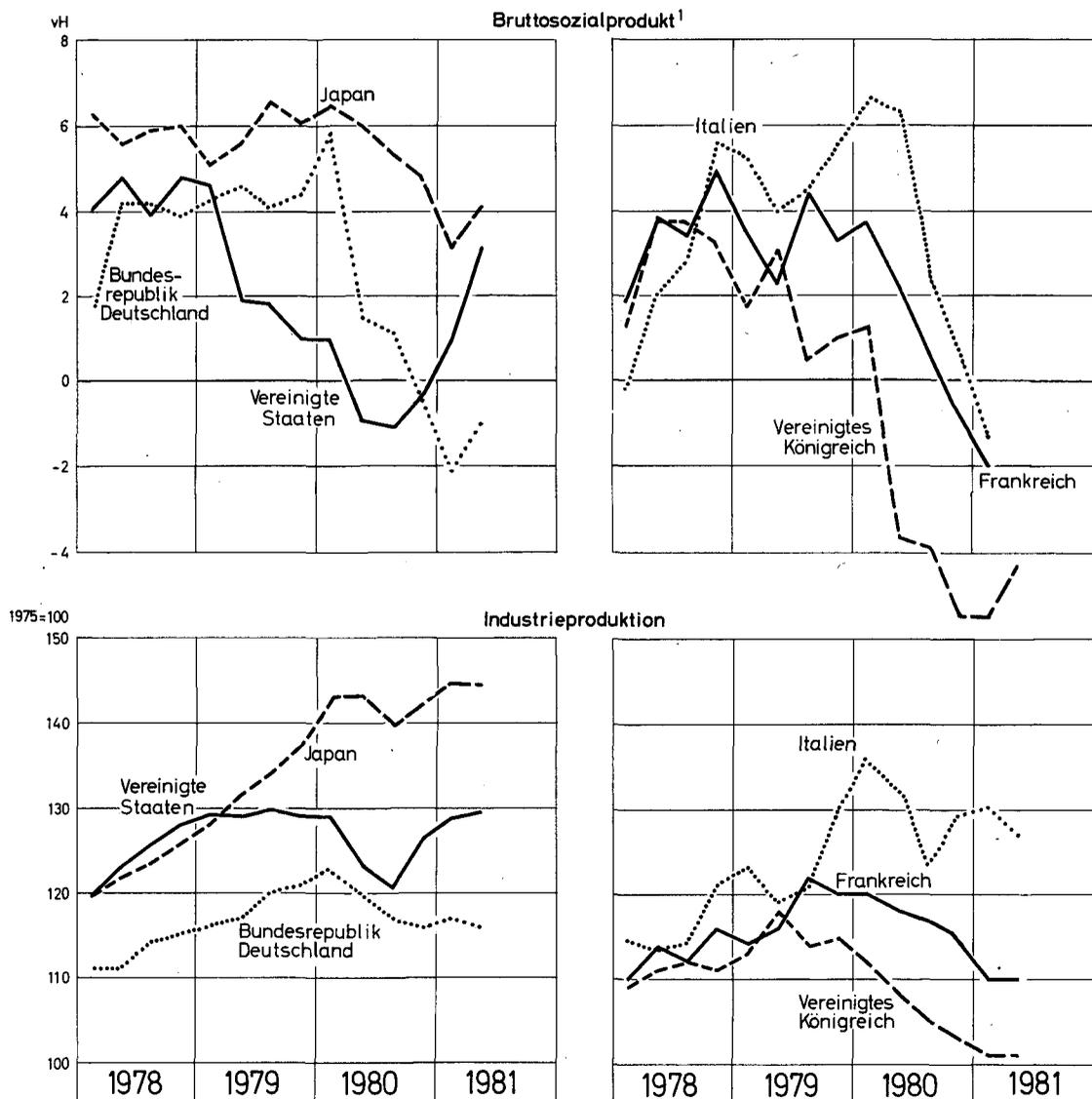
1. Die westlichen Industrieländer befinden sich auch im Herbst 1981 noch im Abschwung. Die konjunkturelle Schwäche begann im Frühjahr 1980 und währt damit schon jetzt länger als in den bisherigen Abschwungsperioden der Nachkriegszeit. Zwar verzeichneten Nachfrage und Produktion im Winterhalbjahr 1980/81 eine gewisse Erholung, diese erwies sich aber nicht als nachhaltig. Unberührt davon stieg die Arbeitslosigkeit fortlaufend an. Wenn die Abschwungskräfte so beharrlich sind, dann liegt das vor allem daran, daß die Wirtschaftspolitik in den meisten Ländern auch 1981 noch restriktiv wirkte.

2. Mit der Zunahme der Unterbeschäftigung erhöhte sich in allen Ländern der Druck auf die wirtschaftspolitischen Instanzen, die Restriktionspolitik zu lockern. Ein globaler Kurswechsel blieb aber bisher aus. Nur in wenigen Ländern - vor allem in Frankreich und Japan - wird versucht, der Wirtschaft wieder expansive Nachfrageimpulse zu geben. Eine größere Gruppe von Ländern, angeführt von den Vereinigten Staaten, hält jedoch an der restriktiven Geldpolitik fest, da die laufenden Preissteigerungsraten noch keine eindeutige Inflationsberuhigung anzeigen. Auch sind bislang in den meisten Ländern finanzpolitische Maßnahmen, die die Absatz- und Gewinnerwartungen stützen könnten, noch nicht durchgesetzt worden. Belastend wirkt außerdem, daß die Lohnabschlüsse, denen fast überall eine konjunkturelle Wende im Jahre 1981 zugrunde lag, zu einer deutlichen Kompression der Unternehmensgewinne beitrugen. Dies alles

Der Bericht wurde erstellt von A. Ahnefeld, A. Boss, G. Flemig, J. Gutierrez-Camara, E. Langfeldt, J. Streit, P. Trapp und N. Walter aus der Abteilung "Konjunktur und Weltwirtschaft" (Leitung: Norbert Walter). Abgeschlossen am 11. September 1981.

spricht dafür, daß Nachfrage und Produktion im kommenden Winterhalbjahr weltweit erneut zurückgehen werden. Die Frage, ob und wie rasch sich daran 1982 eine konjunkturelle Erholung anschließen wird, ist gegenwärtig noch offen. Die Rahmenbedingungen für eine grundlegende Tendenzwende sind derzeit jedenfalls noch nicht vorhanden.

Schaubild 1 - Reales Sozialprodukt und Industrieproduktion in wichtigen Ländern



¹Veränderung gegenüber dem Vorjahr.

Erneute Konjunkturschwäche in den Vereinigten Staaten

3. In den Vereinigten Staaten geriet die wirtschaftliche Expansion im Sommer 1981 erneut ins Stocken (Schaubild 1). Die Produktion, die zu Jahresbeginn noch kräftig gestiegen war, ging wieder zurück. Noch stärker schwächte sich im Jahresverlauf die Nachfrage ab, so daß die Lagerbestände deutlich zunahmen. Ausschlaggebend dafür war, daß die Zinsen im Frühjahr wieder kräftig stiegen und seitdem auf hohem Niveau verharren. Zwischenzeitlich war es der Automobilindustrie möglich, durch temporäre Preissenkungen ihren Absatz zu stützen und damit die kontraktiven Effekte der Geldpolitik abzu- schwächen. Diese Preispolitik basierte auf der Erwartung, daß sich die Zinsen im späteren Jahresverlauf deutlich ermäßigen würden. Diese Hoffnung schwand im Spätsommer jedoch immer mehr, so daß die meisten Automobilfirmen ankündigten, die Produktion zum Jahresende spürbar zu drosseln.

4. Der erneute Zinsanstieg beeinträchtigte bei gleichzeitiger In- flationsberuhigung besonders die Wohnungsbauinvestitionen. Auch die Anlageinvestitionen der Unternehmen schwächten sich im Vergleich zum Winterhalbjahr 1980/81 wieder ab. Zwar dürfte die Ankündigung von Abschreibungserleichterungen die Investitionsneigung gestützt haben, zunächst überwogen jedoch die retardierenden Wirkungen der restriktiven Geldpolitik. Als Folge der weltweiten Konjunkturschwä- che und des starken Kursanstiegs des amerikanischen Dollars ging im Sommer auch der Export zurück.

Weiterer Produktionsrückgang in Westeuropa

5. In den meisten westeuropäischen Ländern erwiesen sich die Stabi- lisierungstendenzen bei Nachfrage und Produktion, die im Winter- halbjahr 1980/81 zu beobachten gewesen waren, nicht als Vorboten ei- nes neuen Aufschwungs. Vielmehr ging die wirtschaftliche Aktivität im Sommer 1981 weiter zurück, und zwar vor allem in Italien. Dage-

gen scheint der Abschwung in Großbritannien, wo die Produktion stärker gesunken war als in allen anderen Ländern, allmählich auszulaufen. Der schleppenden Inlandsnachfrage in Westeuropa stand gegenüber, daß die Nachfrage der OPEC-Länder nach Industrieprodukten kräftig expandierte. Vor allem in der Bundesrepublik Deutschland wurde die konjunkturelle Lage durch eine rege Auslandsnachfrage gestützt. Ausschlaggebend dafür war die starke reale Abwertung der D-Mark, die die Wettbewerbssituation deutscher Anbieter spürbar verbesserte. Im innereuropäischen Handel ging dies besonders stark zu Lasten der französischen und italienischen Unternehmen.

6. Obwohl die industrielle Produktion insgesamt rückläufig war, blieben die Lagerbestände in den meisten Ländern auf einem unverändert hohen Niveau. Besonders stark verschlechterte sich die Lage der Bauwirtschaft. In diesem Bereich gehen die Aufträge seit nunmehr einem Jahr kräftig zurück, so daß Produktion und Beschäftigung bereits deutlich sinken.

7. Bis zum Winterhalbjahr 1980/81 neigte vor allem die Nachfrage der privaten Haushalte zur Schwäche. Die Realeinkommen stiegen als Folge einer unerwartet hohen Inflationsrate kaum noch, gleichzeitig wurde die Verschuldungsbereitschaft der Konsumenten durch die hohen Zinsen gedämpft. Im Laufe von 1981 hat sich der private Konsum in vielen Ländern jedoch wieder gefangen. Dazu trugen Lohn-erhöhungen bei, die in Erwartung einer baldigen konjunkturellen Wende relativ hoch ausfielen.

Demgegenüber ließ die Investitionsneigung der Unternehmen 1981 spürbar nach. Ausschlaggebend dafür war, daß sich die Gewinnsituation der Unternehmen deutlich verschlechterte und die Zinsen hoch blieben oder sogar noch weiter stiegen. Dies bewirkte nicht nur, daß die Finanzierungsbedingungen immer ungünstiger wurden. Es schwand auch die Hoffnung, daß sich die Absatzlage rasch bessern würde und damit die Unterauslastung der Sachkapazitäten zügig abgebaut werden könnte. Besonders stark sank die Investitionsneigung in Großbritannien, wo die Kapazitätsauslastung auf ein seit Jahrzehnten nicht gekanntes Niveau fiel. Deutlich verschlechtert hat sich das Investitionsklima aber auch in Frankreich, als die Verstaatlichungspläne

der neuen Regierung bekannt wurden.

Hohes Produktionsniveau in Japan

8. Japan konnte seine Produktion im Verlauf des weltweiten Abschwungs bisher auf hohem Niveau halten. Gleichwohl ging auch hier der Auslastungsgrad des Produktionspotentials, das in Japan nach wie vor stärker wächst als in den anderen Industrieländern, erheblich zurück. Die japanische Wirtschaft profitierte im Sommer 1981 noch immer von einem kräftigen Exportanstieg, während von der privaten Inlandsnachfrage kaum Impulse ausgingen. Die öffentliche Hand versuchte, die wirtschaftliche Aktivität durch ein Vorziehen von Bauaufträgen zu stützen. Seit dem Frühjahr hat auch die Notenbank ihre Restriktionspolitik gelockert, da sich die Inflation deutlich abschwächte. Ziel ist es also, nunmehr wieder die Inlandsnachfrage anzuregen, zumal die japanische Regierung für wichtige Exportbranchen Selbstbeschränkungsabkommen mit den Vereinigten Staaten und mit der Europäischen Gemeinschaft aushandelte und von daher ein Abflauen der Auslandsnachfrage erwartet wird.

Trotz weiter steigender Arbeitslosigkeit beharrlich hohes Reallohn-niveau

9. Die weltweite Rezession hinterläßt deutliche Spuren auf den Arbeitsmärkten. Vor allem in den westeuropäischen Ländern nahm die Zahl der Arbeitslosen weiter kräftig zu. Besonders düster ist die Situation in Großbritannien; hier lag die Zahl der Arbeitslosen zuletzt bei rd. 3 Millionen. Wenn Schweden, Norwegen und Österreich entgegen dem allgemeinen Trend nur eine geringe Arbeitslosenquote aufweisen, so liegt das teilweise am konjunkturellen Nachlauf dieser Länder; mehr noch fällt aber ins Gewicht, daß in diesen Ländern umfangreiche Subventionen gewährt werden, wenn die Unternehmen ihren Beschäftigungsstand auch bei sinkender Auslastung aufrechterhalten. In den Vereinigten Staaten stieg die Arbeitslosenquote im Sommer 1981 insgesamt nicht weiter an.

10. Trotz der ungünstigen Arbeitsmarktlage wurden die Löhne in den meisten Ländern immer noch recht kräftig erhöht. Zwar gibt es mit Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden einige Länder, in denen das Reallohnniveau zuletzt spürbar zurückging. Selbst diese Beispiele stimmen jedoch hinsichtlich der Flexibilität auf den Arbeitsmärkten eher skeptisch, kam es dazu doch erst als Folge einer dramatisch gestiegenen Arbeitslosigkeit - wie im Falle Großbritanniens - oder als Folge von durchgreifenden Lohnkontrollen - wie im Falle Dänemarks und der Niederlande. Lediglich in Japan wurden auch 1981 Lohnerhöhungen vereinbart, die den beschäftigungspolitischen Erfordernissen Rechnung trugen. In den meisten Ländern lag der Lohnanstieg auch 1981 über dem verteilbaren Produktivitätsanstieg, so daß die Gewinne der Unternehmen noch stärker unter Druck gerieten. Von daher wurde nicht nur die Investitionsneigung weiter gedämpft, die Unternehmen wurden auch darin bestärkt, weiterhin arbeitssparende Technologien zu implementieren.

11. Die lohnpolitische Fehlentwicklung ist nicht allein den Gewerkschaften anzulasten. Zwar war deren Zielsetzung, die Löhne zumindest im Ausmaß des allgemeinen Preisanstiegs anzuheben, in einer Situation, in der der interne Preisauftrieb zu einem großen Teil auf stark steigende Importpreise zurückging, kaum problemadäquat. Daneben trugen aber die allzu optimistischen Konjunkturprognosen der wirtschaftspolitischen Instanzen, die mit den vorgegebenen Rahmenbedingungen von Geld- und Finanzpolitik kaum im Einklang standen, dazu bei, daß die Notwendigkeit einer nachhaltigen Lohnzurückhaltung nicht erkannt wurde.

Starke Verschiebung der Welthandelsanteile

12. Der Welthandel sank im Verlauf von 1981 nicht mehr so stark wie im Vorjahr. Stabilisierend wirkte vor allem, daß die OPEC-Länder ihre Importe kräftig ausweiteten. Aber auch von der zeitweisen Verbesserung der Konjunkturlage in den Vereinigten Staaten gingen expansive Impulse aus. Aus der Nachfrageentwicklung in den meisten anderen Ländern resultierten aber insgesamt weiterhin dämpfende Effekte.

13. Trotz der internationalen Nachfrageschwäche konnten einige Länder ihre Ausfuhr kräftig steigern. Im Jahre 1980 gelang dies vor allem Japan. 1981 verzeichnete auch die Bundesrepublik Deutschland eine beschleunigte Zunahme der Auslandsnachfrage. Ausschlaggebend dafür war, daß sich die D-Mark real weiter kräftig abwertete, und zwar nicht nur gegenüber dem Dollar, sondern auch innerhalb des Europäischen Währungssystems (EWS). Es überrascht nicht, daß mit Italien und Frankreich insbesondere jene Länder Marktanteile verloren, deren Inflationsraten vergleichsweise hoch sind. Wegen der Dollaraufwertung war im Sommer auch das Exportvolumen der Vereinigten Staaten stark rückläufig.

14. Das Leistungsbilanzdefizit der Industrieländer insgesamt nahm im Verlauf von 1981 ab, dem entsprach ein Rückgang der Überschüsse der OPEC-Länder. Besonders ausgeprägt war die Aktivierungstendenz in der japanischen und deutschen Leistungsbilanz. Dagegen hat sich das Defizit einiger westeuropäischer Länder - vor allem Italiens, Frankreichs und Belgiens - bislang kaum verringert. In der amerikanischen Leistungsbilanz setzte sich wieder eine spürbare Passivierungstendenz durch.

Nur zögernde Inflationsberuhigung

15. Die Preisniveauentwicklung wies im Sommer 1981 von Land zu Land beträchtliche Unterschiede auf. Während die Inflationsrate in den Vereinigten Staaten und in Japan spürbar abnahm, stieg sie in den meisten westeuropäischen Ländern wieder an. Die Inflationsbeschleunigung in Westeuropa steht in Zusammenhang mit der starken Abwertung der europäischen Währungen gegenüber dem Dollar. Diese hatte zur Folge, daß sich die Importe aus außereuropäischen Ländern stark verteuerten. Dem standen keine entsprechenden Entlastungen gegenüber. Zwar mußte auch Japan aufgrund des steigenden Dollarkurses seine Importe teurer einkaufen; dies bremste aber nicht die internen Stabilisierungstendenzen, da die Lohnerhöhungen auch in diesem Jahr sehr moderat ausfielen.

16. Auf den Weltrohstoffmärkten ergab sich im Verlauf von 1981 eine

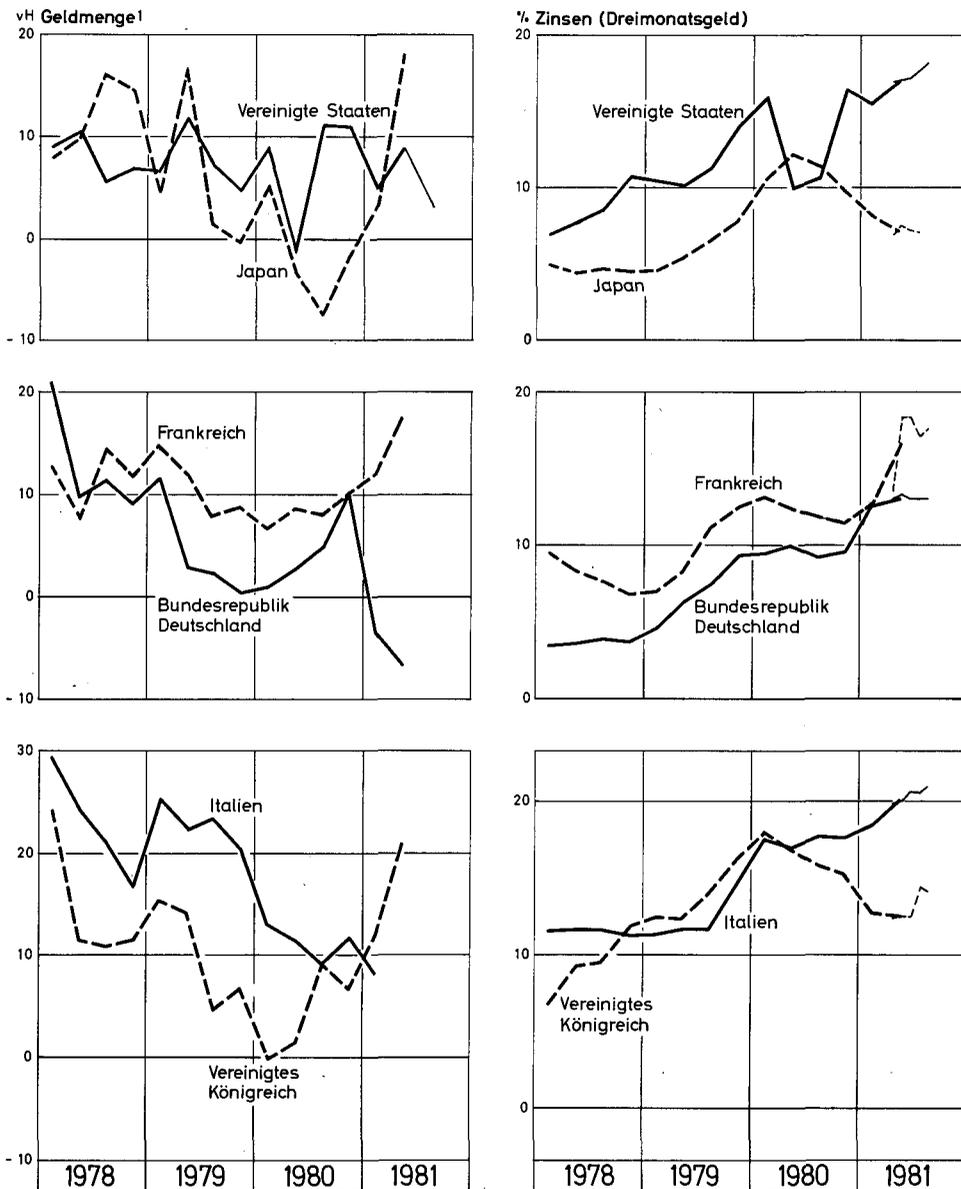
ausgeprägte Preisberuhigung. Nachdem die Preise für Rohstoffe ohne Erdöl bis Ende 1980 noch leicht gestiegen waren, gingen sie bis zum Sommer 1981 um über 20 vH zurück. Auch der Erdölpreis geriet unter Druck. Angesichts der stark sinkenden Nachfrage waren die OPEC-Länder nicht mehr in der Lage, ihre Preisforderungen durchzusetzen. Zwar wurde die Ölförderung inzwischen kräftig gedrosselt. Auf diesem Wege wollen viele Ölanbieter aber nicht weiter vorangehen, da ihre Entwicklungspläne es nicht gestatten, in größerem Ausmaß auf Öleinnahmen zu verzichten. So sind denn einige Länder bestrebt, ihren Absatz durch Preisnachlässe zu stabilisieren.

Restriktionspolitik nicht mehr weltweit

17. In den meisten Industrieländern wird seit etwa zwei Jahren eine scharfe Stabilisierungspolitik betrieben (Schaubild 2). Dies zeigt sich darin, daß die Rate der Geldmengenexpansion spürbar abnahm. Die Geldmenge M_1 der Industrieländer insgesamt stieg in den letzten beiden Jahren nur noch halb so stark wie in den Jahren zuvor, während sich die Inflation im gleichen Zeitraum deutlich beschleunigte. Restriktionspolitik und hohe Preissteigerungsraten führten dazu, daß die Zinsen in den meisten Ländern neue Rekordmarken erreichten. Der anhand der laufenden Inflationsraten berechnete Realzins ist seit einiger Zeit deutlich höher als in den siebziger Jahren.

18. Tatsächlich haben die geldpolitischen Restriktionen in allen Ländern die konjunkturelle Entwicklung stark belastet, die Abwärtsentwicklung also deutlicher ausfallen lassen, als es aufgrund der kräftigen Ölpreissteigerungen angelegt war. In kaum einem Land mochte man sich zu einer Strategie entschließen, die darauf zielt, die Anpassungsprobleme an veränderte Preisrelationen mittelfristig zu bewältigen. Vielmehr folgte man der traditionellen Strategie, jeweils demjenigen gesamtwirtschaftlichen Ziel, das am stärksten verletzt ist, besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Seit 1979 betrachtete man allenthalben die Inflation als eine besonders gravierende Zielverfehlung. Anders als früher waren Notenbanken und Regierungen diesmal sogar erklärtermaßen bereit, bei der Inflati-

Schaubild 2 - Geldmenge und Zinsen in wichtigen Ländern



M1: Bargeld und Sichteinlagen bei Banken, Veränderung gegenüber dem Vorquartal auf Jahresbasis.



onsbekämpfung das Risiko größerer Beschäftigungseinbußen hinzunehmen.

Nunmehr zeigt sich aber, daß das Durchhaltevermögen bei der Verfolgung der Stabilisierungspolitik allmählich an Grenzen stößt. Lediglich in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik Deutschland wird der Inflationbekämpfung vorerst noch Priorität eingeräumt. Dagegen scheinen in Großbritannien und Frankreich die Widerstandslinien überschritten worden zu sein. In beiden Ländern stieg die Arbeitslosigkeit drastisch an. Dies veranlaßte die Noten-

banken im Sommer, der Wirtschaft wieder mehr Liquidität zur Verfügung zu stellen. Während in Großbritannien die geldpolitische Lockerung auf der Basis eines deutlich reduzierten Preis- und Lohnanstiegs erfolgte, konnte die Inflationsrate in Frankreich bislang kaum nennenswert verringert werden. In Japan wurden die monetären Bremsen gelockert, weil das Stabilisierungsziel annähernd erreicht wurde.

19. Gegensätzliche Strategien zur Überwindung der wirtschaftlichen Probleme haben insbesondere die Vereinigten Staaten und Frankreich eingeschlagen, nachdem in beiden Ländern neue Regierungen gewählt worden sind. In den Vereinigten Staaten wird versucht, Investitionsneigung und Risikobereitschaft der Privaten zu fördern, indem administrative Hemmnisse abgebaut werden und die Ressourcenbeanspruchung durch den Staat zurückgenommen wird. So sind Preiskontrollen aufgehoben und Steuern gesenkt worden. Diese angebotsorientierte Politik geht einher mit einer Geldpolitik, die die Überwälzungsspielräume deutlich einzudämmen versucht. Dagegen setzt die neue französische Regierung darauf, die Wirtschaft durch umfangreiche öffentliche Ausgabenprogramme, verbunden mit einer expansiven Geldpolitik, ankurbeln zu können. Dabei wird das Mißtrauen gegenüber der Fähigkeit des Marktes, die Probleme zu lösen, auch dadurch dokumentiert, daß wichtige Bereiche der Wirtschaft verstaatlicht werden.

20. Die Strategie der amerikanischen Regierung verspricht kaum, die wirtschaftlichen Probleme rasch zu bewältigen. Die restriktive Geldpolitik birgt sogar die Gefahr in sich, daß die wirtschaftliche Aktivität nochmals kräftig zurückgeht. Erst wenn die Notenbank wieder eine potentialgerechte Geldmengenausweitung zuläßt, dürften die zur Stärkung des Angebots ergriffenen Maßnahmen ihre positive Wirkung zeigen. Wegen der kurzfristigen Risiken ist denn auch die neue Politik erheblichen Anfechtungen ausgesetzt. Deshalb ist es nicht auszuschließen, daß letztlich - nach deutlicher Senkung der Inflationsrate - doch wieder auf eine Politik der Nachfragestimulierung umgeschwenkt wird. Auf den Finanzmärkten scheinen solche Erwartungen verbreitet zu sein.

21. Im Vergleich dazu ist die französische Strategie wohl keine Politik, mit der die Probleme letztlich gelöst werden können, führt sie doch aller Erfahrung nach zu mehr Inflation. Zwar könnte die Regierung anstreben, durch einkommenspolitische Maßnahmen positive Beschäftigungseffekte zu erzielen, doch erscheint dies nur auf kurze Sicht möglich. Außerdem dürfte sich die Regierung bei der Durchsetzung ihrer Politik dadurch behindert sehen, daß der Franc an den Devisenbörsen unter immer stärkeren Abwertungsdruck gerät. Dies wird sich wohl nur dann ändern, wenn auch die anderen großen Industrieländer alsbald auf Expansionskurs gehen.

22. Die Einschätzung, daß mit staatlichen Ausgabenprogrammen die konjunkturelle Talfahrt kaum überwunden werden kann, wird - anders als 1974/75 - in den meisten Ländern geteilt. Nachdem die Ressourcenbeanspruchung durch den Staat in den siebziger Jahren überall nachhaltig gestiegen war, ohne daß dies die Probleme hoher Arbeitslosigkeit und schwachen Wachstums gelöst hätte, wird der Nutzen zusätzlicher staatlicher Nachfrage gering eingeschätzt. Ankündigungen expansiver Maßnahmen sind sogar eher kontraproduktiv, behindern sie doch den Zinsrückgang, auf den die Unternehmen warten. In den meisten Ländern hat die Finanzpolitik den Erfordernissen einer angebotsorientierten Politik noch nicht Rechnung getragen. Zwar bemüht man sich, die öffentlichen Defizite zu verringern. Dabei werden aber vielfach solche Maßnahmen ergriffen, die Leistungsanreize und Investitionsneigung eher noch weiter vermindern. Selbst in den Vereinigten Staaten genießt die in dieser Hinsicht eher positiv einzuschätzende Finanzpolitik noch nicht volles Vertrauen. Insbesondere die Defiziteinschätzung der amerikanischen Regierung für das kommende Haushaltsjahr wird auf den Finanzmärkten als zu optimistisch betrachtet. Dies trug dazu bei, daß viele Unternehmen noch vor Beginn des neuen Budgetjahres vorsorglich Kredite aufnahmen und damit für einen anhaltend hohen Zins sorgten.

23. Die Hinwendung zu einer angebotsorientierten Politik und einer restriktiven Geldpolitik in den Vereinigten Staaten hat die Stellung des amerikanischen Dollars weltweit gestärkt; der Terrainverlust der Vorjahre wurde inzwischen wettgemacht. Aber auch zwischen den anderen Währungen ergaben sich erhebliche Verschiebungen. Innerhalb des

EWS blieben die erforderlichen Wechselkursänderungen aber noch aus. Die gegenwärtigen Paritäten werden jedoch kaum noch lange Zeit Bestand haben, und zwar nicht nur deshalb, weil sich die Wettbewerbsverhältnisse als Folge lang anhaltender Inflationsunterschiede kräftig verschoben haben. Mehr noch dürfte ins Gewicht fallen, daß nunmehr in einigen Ländern - allen voran Frankreich - die Bereitschaft abnimmt, die interne Politik im bisherigen Ausmaß dem Ziel eines festen Wechselkurses unterzuordnen.

Ausblick: Noch kein Ende der Talfahrt

24. Im Herbst 1981 überwiegen in den Industrieländern immer noch jene Rahmenbedingungen, die maßgeblich zur konjunkturellen Abwärtsbewegung beigetragen haben. Zwar haben einige Länder damit begonnen, ihre wirtschaftspolitischen Restriktionen zu lockern. Angeführt von den Vereinigten Staaten hält aber eine größere Gruppe von Ländern an der Politik des knappen Geldes unverändert fest. In den meisten Ländern haben die Zinsen im Spätsommer 1981 neue Höchstmarken erreicht. Darin spiegelt sich allerdings auch wider, daß die Inflationserwartungen immer noch recht hoch sind. In durchweg allen Ländern sind die Unternehmensgewinne weiter komprimiert worden. Gleichzeitig gerieten auch die Aktienkurse weltweit unter Druck - ein Indiz dafür, daß eine rasche Erholung der Unternehmensgewinne nicht erwartet wird. Geld- und Finanzpolitik sind offensichtlich nirgendwo in der Lage, die Erwartungen nachhaltig zu verbessern.

25. In nahezu allen Ländern nimmt der Druck auf die Notenbanken zu, die Restriktionspolitik zu lockern. Da diese international damit begründet wird, daß man der amerikanischen Politik aus Wechselkursgründen folgen müsse, liegt der Schlüssel für eine Lockerung in den Vereinigten Staaten. Die Hoffnung, daß die amerikanische Notenbank von ihrer restriktiven Politik in nächster Zeit allmählich abrücken wird, ist nicht unbegründet, da die Geldmenge im Sommer schwächer expandierte als geplant. Wenn die Notenbank aber auch im Spätsommer noch zögert, wieder mehr Liquidität zur Verfügung zu stellen, so liegt das daran, daß die Inflationserwartungen, nicht zuletzt wegen der expansiven Finanzpolitik, immer noch hoch sind. Insbesondere

die kräftige Ausweitung des Militärhaushalts läßt vielfach befürchten, daß sich der Preisauftrieb bald wieder verstärken könnte. Aufgrund dieser Politik dürften sich die Zinsen in den Vereinigten Staaten bis zum Jahresende nur wenig zurückbilden. Stärkere Zinssenkungen sind nur dann zu erwarten, wenn sich die Regierung dazu entschließt, die Ausgabenansätze zu kürzen.

26. Unverändert hohe Zinsen in den Vereinigten Staaten werden vor allem jene Länder in Schwierigkeiten bringen, die ihre Geldpolitik bereits im Verlauf von 1981 gelockert haben. Dies betrifft vor allem Frankreich und Großbritannien. Halten die Länder an ihrer Politik fest, so ist eine scharfe Abwertung ihrer Währungen unvermeidbar. Dies hätte aller Voraussicht nach zur Folge, daß der Preisauftrieb in Frankreich und Großbritannien nach einer langen Phase des Stabilitätsimports wieder verstärkt zunehmen wird. Um den Druck auf ihre Währungen zu verringern, werden diese beiden Länder wohl nicht umhinkönnen, sich der Politik der anderen großen Industrieländer wieder anzunähern.

27. Es ist nicht zu erwarten, daß die amerikanische Notenbank ihre Politik allein schon deshalb lockert, weil diese für andere Industrieländer größere Probleme als für die Vereinigten Staaten mit sich bringt. Dies bedeutet, daß jene Länder, die bislang im Fahrwasser der amerikanischen Geldpolitik geblieben sind, auch in naher Zukunft nicht zu einer Expansionspolitik übergehen werden. Indes könnte sich ein gewisser Spielraum dadurch ergeben, daß sich die Dollaraufwertung wieder zurückbildet, sei es, weil an den Devisenmärkten mehr und mehr erkannt wird, daß die neue amerikanische Wirtschaftspolitik die aufgelaufenen Probleme kaum in kurzer Frist lösen kann, sei es, weil sich andere Länder nunmehr ebenfalls zu Maßnahmen durchringen, die die Rentabilität privater Investitionen erhöhen. Schließlich dürfte der Wechselkurs auch darauf reagieren, daß sich die amerikanische Leistungsbilanz bei gleichzeitiger Aktivierungstendenz der Leistungsbilanz anderer Industrieländer wieder passiviert.

28. Die Entschlossenheit der wirtschaftspolitischen Instanzen in den meisten Ländern, die Inflationsbekämpfung so bald nicht aufzu-

geben, erfordert ein Umdenken in der Lohnpolitik. Bleibt dies aus, werden sich die Beschäftigungsprobleme in den nächsten Jahren noch beträchtlich erhöhen. Zwar ist nicht zuletzt aufgrund der Schwächendenzenzen auf den Rohstoffmärkten zu erwarten, daß sich die Terms of Trade vieler Industrieländer wieder etwas verbessern werden. Dieser Spielraum sollte aber zur Rückbildung der Gewinnkompression genutzt werden, um die Investitionsneigung zu stützen und damit auch das Arbeitsplatzangebot zu fördern. Ob es dazu kommt, ist jedoch insbesondere deshalb zweifelhaft, weil die Gewerkschaften in vielen Ländern geneigt sind, sich an den offiziellen Prognosen über die weitere konjunkturelle Entwicklung zu orientieren; diese dürften jedoch - wie in den Vorjahren - in aller Regel zu optimistisch sein.

29. Die insgesamt fortgesetzte Restriktionspolitik wird dazu führen, daß Nachfrage und Produktion in den meisten westlichen Industrieländern im kommenden Winterhalbjahr weiter zurückgehen:

- In den Vereinigten Staaten werden die Wirkungen der restriktiven Geldpolitik größer sein als die expansiven Impulse der Finanzpolitik, zumal die Ausgabenansätze noch gekürzt werden dürften. Umfragen bei den Unternehmen weisen darauf hin, daß trotz der verbesserten Abschreibungsbedingungen vorerst mit einem Rückgang der Investitionen zu rechnen ist. Auch die Aktivität im privaten Wohnungsbau wird vermutlich weiter nachlassen. Hinzu kommt nicht zuletzt als Folge der starken Dollaraufwertung ein Rückgang der Auslandsnachfrage. Wenn bislang für das Jahresende eine konjunkturelle Erholung erwartet wurde, so deshalb, weil im Herbst die Einkommensteuer gesenkt wird und daraus ein positiver Impuls für den privaten Verbrauch abgeleitet wurde. Diese Erwartung dürfte sich kaum erfüllen. Die Ankündigung von Steuersenkungen hat wohl schon im Sommer dazu beigetragen, daß der private Verbrauch trotz hoher Zinsen lebhaft blieb, zumal gleichzeitig die Autohändler angesichts großer Lagerbestände umfangreiche Rabatte gewährten. Damit ist aber auch abzusehen, daß die steuerlichen Entlastungen im Herbst, wenn sie realisiert werden, nicht erneut die Nachfrage stützen, dürften sie doch dann zu einem großen Teil durch die erhöhten Zins- und Tilgungszahlungen absorbiert werden. Folglich wird im kommenden Winterhalbjahr insbesondere der Pkw-Absatz wieder abnehmen. Insgesamt ist für die Vereinigten Staaten auf-

grund der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik zumindest bis zum Frühjahr 1982 ein erneutes Nachlassen der wirtschaftlichen Aktivität angelegt.

- In Japan dürfte die Auslandsnachfrage, die bislang allein die Konjunktur stützte, an Schwung verlieren. Dies ist nicht nur auf die Selbstbeschränkungsabkommen zurückzuführen: Zum einen hat sich der Wettbewerbsvorsprung japanischer Produkte auf vielen Märkten durch die Aufwertung des Yen verringert, zum anderen dürfte der Welthandel bis in das Jahr 1982 hinein eher sinken. Angesichts dieser Perspektiven für den Außenhandel sind Regierung und Notenbank in Japan bemüht, die Inlandsnachfrage zu stimulieren. Allerdings sind keine umfangreichen staatlichen Ausgabenprogramme geplant, so wie es in früheren Abschwungsphasen regelmäßig der Fall war. Die bisherigen Expansionsmaßnahmen haben denn auch die Absatzerwartungen der Unternehmen noch nicht nennenswert beeinflusst. Unternehmensbefragungen deuten vielmehr darauf hin, daß die Investitionen auf absehbare Zeit schwächer expandieren werden. Ob in dieser Situation der private Verbrauch verstärkt steigen wird, wie es von Regierungsseite prognostiziert wird, ist zweifelhaft. So trug die zuletzt etwas unsichere Beschäftigungslage dazu bei, daß die Sparneigung wieder leicht zunahm. Insgesamt dürften Nachfrage und Produktion in Japan zwar weiter expandieren; die Zuwachsraten werden aber wohl nicht ausreichen, um einen weiteren Rückgang der Kapazitätsauslastung zu verhindern.
- In den meisten westeuropäischen Ländern sprechen die konjunkturellen Indikatoren insgesamt für einen weiteren Rückgang von Produktion und Beschäftigung. Abgesehen von Großbritannien werden in allen Ländern die Auftragsbestände der Industrie als zu niedrig und die Lagerbestände als zu hoch eingeschätzt. Da die Nachfrage unter dem Einfluß der geldpolitischen, verstärkt aber auch unter dem Einfluß finanzpolitischer Restriktionen zumeist weiterhin zur Schwäche neigen wird, werden die Unternehmen ihre Produktion vermutlich nochmals kräftig drosseln. Trotz der Expansionspolitik dürfte dies auch in Frankreich der Fall sein. Wegen der starken Überbewertung des Franc wird die Belebung der Konsumnachfrage vor allem den ausländischen Anbietern, in erster Linie den deutschen, zugute kommen. In durchweg allen westeuropäischen Ländern ist im kommenden Winterhalbjahr ein starker Rückgang der Investitionen

abzusehen, sind doch die Absatzerwartungen in letzter Zeit erheblich enttäuscht worden. Gleichzeitig waren Geld- und Finanzpolitik nicht in der Lage, die längerfristigen Absatz- und Gewinnerwartungen zu fördern.

30. Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den meisten Ländern sprechen nicht dafür, daß sich die Konjunktur 1982 spürbar erholt. Ohne eine Belebung der Inlandsnachfrage werden die Industrieländer den Abschwung nicht überwinden. Dies gilt um so mehr, als die OPEC-Länder ihre Einfuhren vermutlich nicht mehr so stark ausweiten werden wie 1981, ist doch abzusehen, daß sich ihre Öleinnahmen verringern werden.

In früheren Abschwungsphasen, so zuletzt 1975, war es regelmäßig so, daß Geld- und Finanzpolitik entschlossen auf Expansionskurs gingen. Dazu soll es diesmal, orientiert man sich an den Ankündigungen der wirtschaftspolitischen Instanzen, in den meisten Ländern nicht kommen. Dies ist verständlich und zu begrüßen, wenn man sieht, wie nachteilig sich letztlich der ständige Wechsel zwischen Expansions- und Restriktionspolitik ausgewirkt hat. Damit hängt die konjunkturelle Erholung aber mehr denn je davon ab, wie rasch die Privaten die Initiative zu neuen Investitionen ergreifen. Es ist daher erforderlich, daß die Wirtschaftspolitik die Rentabilitätsaussichten verbessert und damit Zuversicht verbreitet, statt die Nachfrage zu stimulieren. In dieser Hinsicht stehen in den meisten Ländern entscheidende Weichenstellungen noch aus. Zudem brauchen die Privaten Zeit, sich in einer Umwelt zu orientieren, in der es gilt, nicht mehr so sehr nach Impulsen Ausschau zu halten, die von einer staatlichen Nachfragepolitik ausgehen. Aus diesen Überlegungen folgt, daß für 1982 allenfalls mit einem geringen Produktionsanstieg in den westlichen Industrieländern gerechnet werden kann. Wahrscheinlich wird sich die konjunkturelle Lage erst nach einem weiteren Produktionsrückgang während des Winterhalbjahrs 1981/82 etwas bessern. Bei dieser Entwicklung wird die Arbeitslosigkeit in den meisten Ländern noch zunehmen.

31. Die Zurückhaltung bei der antizyklisch intendierten Nachfragepolitik ist nicht zu beklagen. Zu kritisieren ist die Schärfe, mit

der die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bislang gedrosselt wurde. Dies erhöhte sicherlich die Anpassungsschwierigkeiten und erschwert es, Vertrauen in die neue Wirtschaftspolitik zu gewinnen. Denn es ist nicht auszuschließen, daß bei weiter steigender Unterbeschäftigung - entgegen den wirtschaftspolitischen Vorsätzen - doch wieder zu einer Expansionspolitik traditioneller Art übergegangen wird. Bei einem solchen Verhalten, würde es von der Mehrzahl der Länder getragen, könnte zwar für das zweite Halbjahr 1982 mit einer etwas stärkeren Aufwärtsentwicklung in der Weltwirtschaft gerechnet werden. Die Folge wäre allerdings, daß die Politik der Inflationsbekämpfung nachhaltig an Glaubwürdigkeit verlieren würde.

Wenn in den meisten Ländern von offizieller Seite schon für 1982 eine deutliche Verbesserung der Konjunkturlage prognostiziert wird, so mag dies aus politisch-taktischen Erwägungen verständlich sein. Derartige Prognosen beinhalten aber die Gefahr, daß die Regierungen unter Handlungsdruck geraten, wenn die Entwicklung nicht so günstig ausfällt. Zudem erschweren solche Prognosen die nötige Preis- und Lohnzurückhaltung. Wenn die wirtschaftliche Entwicklung auf längere Sicht begünstigt werden soll, dann kommt es darauf an, die stärker angebotsorientierte Politik nicht mit der Erwartung zu befrachten, diese könne schon auf kurze Sicht die aufgelaufenen Probleme bewältigen.

32. Aufgrund der bisherigen Restriktionspolitik ist zu erwarten, daß der Preisauftrieb 1982 und danach in den meisten Ländern nachlassen wird. In nächster Zeit wird die gedrückte Expansion der Nachfrage die Preiserhöhungsspielräume spürbar begrenzen. Auf vielen Märkten werden die Unternehmen bestrebt sein, durch Preisnachlässe ihre Absatzlage zu stabilisieren oder zu verbessern. Der Stabilisierungsprozeß wird jedoch in einigen Ländern noch erschwert: So ist es unabweisbar, daß die Wechselkurse innerhalb des EWS kräftig revidiert werden müssen, nachdem sie den Inflationsdifferenzen innerhalb Europas allzu lange nicht angepaßt wurden. Eine solche Wechselkursbereinigung ist aus Wettbewerbsgründen inzwischen überaus dringlich, haben doch beispielsweise französische und italienische Anbieter gegenüber den deutschen Konkurrenten immer mehr das Nachsehen. Die Kehrseite eines solchen Realignments ist indes, daß die ohnehin

stärker inflationierenden Länder nicht länger Preisstabilität importieren und deshalb sogar noch höhere Preissteigerungsraten aufweisen werden. Sie sind daher verstärkt auf interne Bemühungen verwiesen, den Preisauftrieb zu begrenzen.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND: DIE REZESSION HÄLT AN

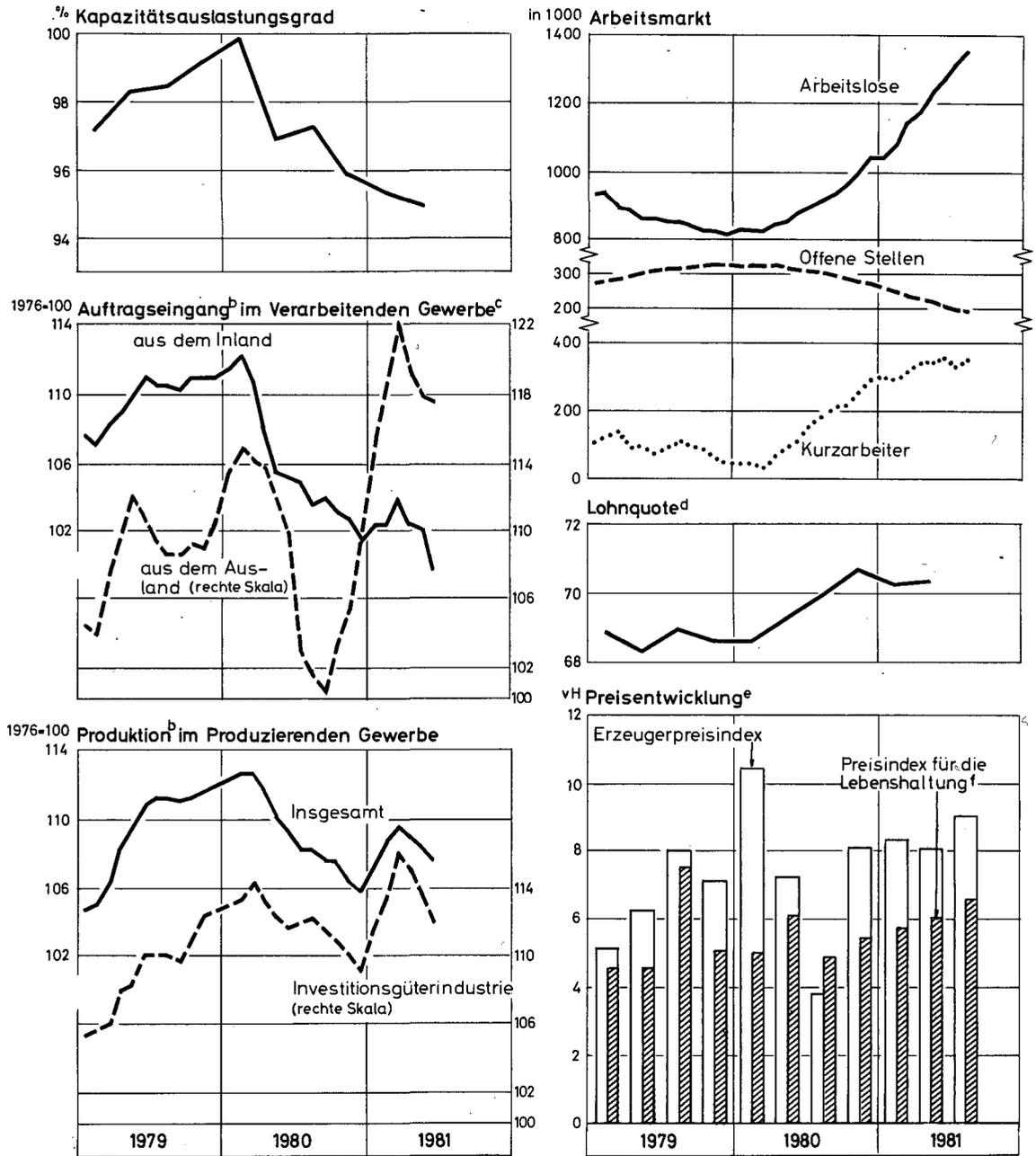
33. Der Abschwung in der Bundesrepublik Deutschland, der im Frühjahr 1980 begann, hat sich im ersten Halbjahr 1981 fortgesetzt. Zwar gingen bei der Industrie wegen der Abwertung der D-Mark deutlich höhere Bestellungen aus dem Ausland ein. Doch reichte dies nicht aus, um die gedrückte wirtschaftliche Aktivität zu beleben. Dazu waren die retardierenden Effekte zu stark, die von der Wirtschaftspolitik auf die Inlandsnachfrage ausgingen. Das reale Sozialprodukt stagnierte im ersten Halbjahr 1981, die Kapazitätsauslastung ging weiter zurück, und die Zahl der Arbeitslosen stieg kräftig an (Schaubild 3).

34. Trotz anhaltend rückläufiger Inlandsausgaben - sie sind seit Anfang 1980 um etwa 2,5 vH gefallen - hat sich der Preisanstieg auf der Erzeuger- und Verbraucherstufe nicht verlangsamt; seit der Jahreswende 1980/81 hat er sich sogar wieder spürbar beschleunigt. Dies ist vor allem auf die starke Importverteuerung zurückzuführen, die mit der kräftigen realen Abwertung der D-Mark, insbesondere gegenüber dem US-Dollar, einherging. Der im Verhältnis zu den Exportpreisen starke Anstieg der Importpreise verhinderte auch, daß der ausgeprägte mengenmäßige Exportanstieg stärker auf die Leistungsbilanz durchschlug. Immerhin ist das Leistungsbilanzdefizit im zweiten Quartal 1981 deutlich zurückgegangen.

Noch kein Aufschwung in Sicht

35. Die stark verbesserte Wettbewerbsposition inländischer Anbieter - seit Ende 1979 hat sich die D-Mark real um über 10 vH abgewertet - wird sich auch im zweiten Halbjahr günstig auf die Exporte auswirken. Zwar ist, vorallem im Europäischen Währungssystem, über kurz oder lang mit einer Aufwertung der D-Mark zu rechnen, doch dürfte sie in nächster Zeit kaum so stark ausfallen, daß die Preisvorteile deutscher Exporteure schon verschwinden. Wegen ausgeprägter Abschwungstendenzen in den meisten Handelspartnerländern wird sich die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit hauptsächlich

Schaubild 3 - Indikatoren der Konjunkturlage
in der Bundesrepublik Deutschland



^aSaisonbereinigte Werte. - ^bGleitender Dreimonatsdurchschnitt aus saisonbereinigten Werten. - ^cOhne Nahrungs- und Genussmittelgewerbe; in Preisen von 1976. - ^dBereinigt um Änderungen der Erwerbstätigenstruktur. - ^eLaufende Jahresraten in vH - ^fDrittes Quartal teilweise geschätzt.

in vergrößerten Marktanteilen an schrumpfenden oder stagnierenden Märkten niederschlagen. Kurzfristig könnte es allerdings wegen vorzogener Käufe zu einem kräftigeren Anstieg kommen, wenn sich die Erwartung einer Aufwertung der D-Mark verdichtet. Nachhaltiger dürfte die Zunahme der realen Warenausfuhr in die stärker expandierenden Drittmärkte sein, hauptsächlich in die OPEC. Insgesamt wird der Export wohl auch im weiteren Verlauf des Jahres die Konjunktur stützen.

36. Für die konjunkturelle Entwicklung dürfte jedoch stärker ins Gewicht fallen, daß durch den restriktiven Kurs der Wirtschaftspolitik ein weiterer Rückgang der Inlandsnachfrage angelegt ist. Vor allem durch das abermalige Anziehen der geldpolitischen Bremsen Anfang 1981 wird die wirtschaftliche Aktivität stark beeinträchtigt. Die Finanzpolitik verstärkt den Abschwung, da die Maßnahmen zum Abbau des öffentlichen Defizits die Nachfrage dämpfen und nur in geringem Maße durch eine investitions- und leistungsanregende Umgestaltung der öffentlichen Ausgaben und Steuern ergänzt werden. Zudem schafft die Tatsache, daß die Debatte über mögliche Maßnahmen zur Begrenzung des öffentlichen Defizits in die Länge gezogen ist, Attentismus bei den privaten Haushalten und Unternehmen. Sie führt zu Unsicherheit darüber, mit welchen Einkommensbelastungen letztlich zu rechnen ist und welche investitionsfördernden Maßnahmen vom Parlament beschlossen werden.

Schließlich gingen die Lohnabschlüsse 1981 deutlich über das hinaus, was bei fortgesetzter Wachstumsschwäche und anhaltender Verschlechterung der Terms of Trade im Inland zu verteilen war. Die Ertragslage der Unternehmen hat sich dadurch weiter verschlechtert; dies belastet das Investitionsklima, zumal Chancen für eine rasche Gewinnerholung kaum zu sehen sind.

37. Gegenwärtig wird vielfach erwartet, daß es bereits zu Beginn des Jahres 1982 aufgrund niedrigerer Zinsen und steigender Exporte wieder zu einem Anstieg des realen Bruttozialprodukts kommt. Dies ist jedoch unwahrscheinlich: Für den Export bestehen angesichts ungünstiger konjunktureller Aussichten im Ausland erhebliche

Risiken¹. Im Inland dürften einer geldpolitischen Lockerung in den nächsten Monaten die anhaltend hohen Zinsen in den Vereinigten Staaten und eine noch immer hohe Inflationsrate im Wege stehen. Wenn sich die Annahme, daß bereits Anfang 1982 eine Aufschwungstendenz einsetzt, als zu optimistisch erweist und klar wird, daß die öffentlichen Defizite höher als erwartet ausfallen, ist wahrscheinlich, daß Steuern und Beiträge erhöht sowie Ausgaben gekürzt werden, um den konjunkturell bedingten Anstieg des Defizits in Grenzen zu halten. Auch bestehen Zweifel, daß die Konjunkturrisiken in der Lohnrunde 1982 angemessen berücksichtigt werden.

38. Aus all diesen Gründen dürfte die wirtschaftliche Aktivität bis weit in das Jahr 1982 hinein rückläufig sein. Stärker als in früheren Rezessionen wird der private Verbrauch zurückgehen. Hier macht sich bemerkbar, daß zusätzlich zu den dämpfenden Einflüssen der Restriktionspolitik die hohen Energiepreise an den Realeinkommen zehren. Die Investitionstätigkeit dürfte sich weiter abschwächen, jedoch wird der Rückgang der Investitionen, vor allem der Ausrüstungsinvestitionen, wegen der Anpassung der Produktionsanlagen an die gestiegenen relativen Energiepreise wahrscheinlich weniger ausgeprägt sein als in früheren Rezessionen. Insgesamt ist - nach einem Rückgang des realen Sozialprodukts um etwa 1,5 vH im Jahr 1981 - auch für das Jahr 1982 wohl nicht mit einem Zuwachs des Sozialprodukts zu rechnen; wahrscheinlicher ist, daß es nochmals niedriger ausfällt. Der Anstieg der Kosten der Lebenshaltung wird sich 1982 bei der von uns erwarteten Aufwertungstendenz der D-Mark wohl abflachen; im Jahresdurchschnitt dürfte er auf rd. 4 vH zurückgehen.

Nachhaltige Verschlechterung der Arbeitsmarktlage

39. Die Fortsetzung der Rezession wird zu einer weiteren Verschlechterung der Arbeitsmarktlage führen. Die Zahl der Arbeitslosen wird 1982 im Jahresdurchschnitt wohl etwa 1,75 Millionen betragen. Aber auch für die Zeit danach sind die Aussichten auf einen raschen Rück-

¹Vgl. hierzu den Artikel über die internationale Konjunktur in diesem Diskussionsbeitrag.

gang der Arbeitslosigkeit ungünstig. Denn der seit 1979 anhaltende Konflikt zwischen Geldpolitik und Lohnpolitik, der sich in hohen Finanzierungskosten und schlechten Absatzaussichten sowie in hohen Lohnkosten niederschlägt, hat dazu geführt, daß weniger investiert wird. Soweit Investitionen erfolgen, dominiert die Absicht, Arbeitskräfte einzusparen. Die Investitionsschwäche hat dazu beigetragen, daß das Produktionspotential langsamer wächst und die Wirtschaft sich weniger rasch an den weltwirtschaftlichen Strukturwandel anpaßt. Die Folge ist, daß die nicht konjunkturabhängige Lücke zwischen Arbeitsplatzangebot und Arbeitsplatznachfrage, die sich in der ersten Hälfte der siebziger Jahre aufgetan hatte, noch größer geworden ist. Es ist daher zu befürchten, daß die Arbeitslosenquote, die bei Normalauslastung der Sachkapazitäten in den sechziger Jahren bei 1 vH und in den siebziger Jahren bei etwa 3,5 vH lag, nun auf rd. 5 vH gestiegen ist. Damit wird die Zahl der Arbeitslosen in den achtziger Jahren auch bei normaler Auslastung der Kapazitäten über der Millionenmarke liegen, wenn die wirtschafts- und lohnpolitischen Weichen nicht bald neu gestellt werden.

40. Es ist zu erwarten, daß die wirtschaftspolitischen Instanzen bei einer solchen Arbeitsmarktentwicklung nicht untätig bleiben. Zu warnen ist allerdings vor dem Versuch, die Arbeitslosigkeit durch staatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigungsprogramme und Arbeitszeitverkürzung senken zu wollen. Auch höhere Subventionen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Branchen und mehr Regulierungen haben sich in der Vergangenheit sowohl im Inland als auch im Ausland als wenig erfolgreiches Mittel zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze erwiesen. Erfahrungsgemäß führen solche Maßnahmen nur zu einem geringeren Produktivitätsanstieg und damit zu weniger Spielraum für zukünftige Realeinkommenssteigerungen. Außerdem wird durch das staatliche Versprechen, Schritte zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu unternehmen, das Anspruchsdenken verstärkt und die für die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft unerläßliche Bereitschaft zur Übernahme von Risiko und Verantwortung zunehmend geschwächt. Eine nachhaltige Ausweitung des Arbeitsplatzangebots ist dagegen nur von einem wirtschafts- und lohnpolitischen Verhalten zu erwarten, das die private Investitionstätigkeit anregt und die unternehmerische und individuelle Risi-

ko- und Verantwortungsbereitschaft durch einen Abbau der in den siebziger Jahren stark gestiegenen Abgabenbelastung stärkt.

41. Um die starken wirtschaftspolitischen Zielverfehlungen zu beseitigen, erscheint unverzüglich eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik erforderlich. Verantwortliches Handeln der wirtschaftspolitischen Instanzen setzt freilich eine klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten voraus. Die Rollenverteilung zwischen Geld-, Finanz- und Lohnpolitik sollte so gewählt werden, daß jedes Instrument nur zur Erreichung des Ziels eingesetzt wird, auf das es die vergleichsweise größte Wirkung hat¹. Bei einer zieladäquaten Rollenverteilung² trägt die Geldpolitik die Verantwortung für Geldwertstabilität. So ist es auch im Bundesbankgesetz vorgesehen. Die Lohnpolitik hat die Aufgabe, einen hohen Beschäftigungsstand zu gewährleisten. In die Zuständigkeit des Staates fällt es, die Bedingungen für das Funktionieren der Marktwirtschaft zu erhalten. Gegenwärtig kommt es vor allem darauf an, Investitions- und Leistungshemmnisse abzubauen. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wird durch einen flexiblen Wechselkurs hergestellt.

42. Selbstverständlich hat der Einsatz jedes Instruments - zumindest auf kurze Sicht - zugleich Wirkungen auf mehrere Ziele. So führen überhöhte Lohnabschlüsse nicht nur zu weniger Beschäftigung, sondern vorübergehend auch zu einem stärkeren Anstieg des Preisindex, da die Unternehmen versuchen, die Zunahme der Kosten zu überwälzen. Und ein Rückgang der Geldmengenexpansion bremst nicht nur die Inflation, sondern bewirkt zeitweise auch Produktionsausfälle. Darum sollten die wirtschaftspolitischen Instanzen versuchen, das Ziel, das in ihren Verantwortungsbereich fällt, so zu erreichen, daß die negativen Wirkungen auf andere Ziele möglichst gering sind. Bei dem gegenwärtigen Ausmaß der Zielabweichungen wird dies nur im Rahmen einer mittelfristig angelegten Strategie möglich sein, die eine schrittweise Korrektur der Zielverfehlungen vorsieht.

¹Vgl. E. Sohmen, The Assignment Problem. In: R.A. Mundell and A.K. Swoboda (Eds.), Monetary Problems of the International Economy. Chicago 1969, S. 184.

²Vgl. G. Fels et al., Neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik. Die Weltwirtschaft, Tübingen 1971, H. 1, S. 5 ff.

Umorientierung der Lohnpolitik notwendig

43. Um zu verhindern, daß die enorme Zunahme der Zahl der Arbeitslosen nach dieser Rezession - wie schon nach 1974/75 - nur zu einem geringen Teil abgebaut wird, die Dauerarbeitslosigkeit also zunimmt, ist eine Umorientierung der Lohnpolitik erforderlich. Nicht eine kräftige Lohnerhöhung, sondern nur eine zurückhaltende Lohnpolitik kann zu einem nachhaltigen Beschäftigungsanstieg beitragen. Höhere Löhne führen nur für die Arbeitnehmer, die beschäftigt bleiben, zu mehr Einkommen. Denn selbst wenn der Einkommensanstieg in voller Höhe in zusätzliche Nachfrage umgesetzt wird, ist kein dauerhafter Anstieg der Produktion zu erwarten. Verschlechtern sich doch die Erträge der Unternehmen, weil die höheren Kosten bei potentialorientierter Geldpolitik nicht überwältigt werden können. Dies führt dazu, daß weniger investiert wird, und das, was investiert wird, dient vor allem dem Ziel, die Produktion auf arbeitsparende Verfahren umzustellen. Letztlich ist das Ergebnis überhöhter Lohnabschlüsse deshalb weniger Wachstum und eine Abnahme der Beschäftigung. Erfahrungsgemäß ist der Beschäftigungsgrad im Konjunkturzyklus bei einer hohen Lohnquote ja auch niedriger als bei einer kleinen Lohnquote.

44. Um den Arbeitslosen und den neu ins Erwerbsleben Drängenden einen Arbeitsplatz zu verschaffen, ist eine moderate Lohnpolitik notwendig. Dies wird aber durch zwei Faktoren erschwert. Erstens sind die Sozialleistungen seit Ende der sechziger Jahre in starkem Maße ausgebaut worden. Ein dicht geknüpftes und hoch gespanntes soziales Netz verschafft den Arbeitnehmern aber nicht nur weitgehenden Schutz vor den finanziellen Folgen aller möglichen Risiken, sondern es trägt auch zur Entstehung quasi-gesetzlicher Mindestlöhne bei. Beschäftigungsgerechte Lohnabschlüsse und eine ausreichende Lohn-differenzierung sind jedoch schwerlich zu erwarten, wenn Arbeitslosengeld und Sozialhilfe - allein oder zusammen mit anderen öffentlichen Transfers - so hoch sind, daß sie mit den Arbeitseinkommen vor allem der unteren Lohngruppen ernsthaft konkurrieren. Abhilfe könnte hier ein Abbau von strukturerhaltenden Subventionen und Transferzahlungen sowie eine Umgestaltung des sozialen Netzes bringen, die durch eine stärkere finanzielle Beteiligung der Versi-

cherten die Inanspruchnahme der Sozialleistungen weniger attraktiv macht, ohne das System der sozialen Sicherung grundsätzlich in Frage zu stellen.

45. Zweitens gibt es auch für die Gewerkschaften als Institution keinen Sanktionsmechanismus, der Korrekturen auslöst, wenn der beschäftigungsneutrale Anstieg der Löhne bei den Tarifabschlüssen überschritten wird. Während Unternehmen bei Preiserhöhungen, die sich am Markt nicht durchsetzen lassen, Absetzeinbußen hinnehmen müssen und dadurch zu Anpassungsreaktionen veranlaßt werden, entstehen durch zu hohe Lohnabschlüsse keine direkten negativen Rückkoppelungseffekte für die Gewerkschaften. Um die Verantwortung der Gewerkschaften für die Beschäftigung zu schärfen, wäre daher eine Beteiligung der Gewerkschaften an den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in Betracht zu ziehen¹. Solange die Geldpolitik aufgrund zu ehrgeiziger Stabilitätsziele auf kurze Sicht oder die Finanzpolitik aufgrund zu stark forcierter Konsolidierungsbemühungen konjunkturelle Arbeitslosigkeit verursachen, sind die Voraussetzungen für eine solche finanzielle Haftung der Gewerkschaften für die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung wohl nicht gegeben.

46. Die dramatische Verschlechterung der Arbeitsmarktlage erfordert eine besondere Anstrengung der lohnpolitisch Verantwortlichen. Angemessen wäre es, 1982 die bestehenden Tarifverträge um ein Jahr zu verlängern. Auch bei einer Nominallohnpause wäre zwar nicht zu vermeiden, daß die Arbeitslosigkeit bis weit in das Jahr 1982 hinein noch deutlich steigt. Die Tarifpartner würden aber dazu beitragen, daß der Abbau der Beschäftigung im Verlauf des Jahres 1982 zum Stillstand kommt und daß in den folgenden Jahren wieder eine Zunahme der Beschäftigung möglich wird. Um einen schrittweisen Abbau der Arbeitslosigkeit zu erreichen und darüber hinaus die Eingliederung der in den achtziger Jahren zunehmenden Zahl an Erwerbspersonen zu ermöglichen, müßte der Reallohnanstieg in den Jahren nach 1982 hinter dem verteilbaren Produktivitätsfortschritt zurückbleiben. Erst wenn die Arbeitslosenquote auf das mittelfristig akzeptable Niveau

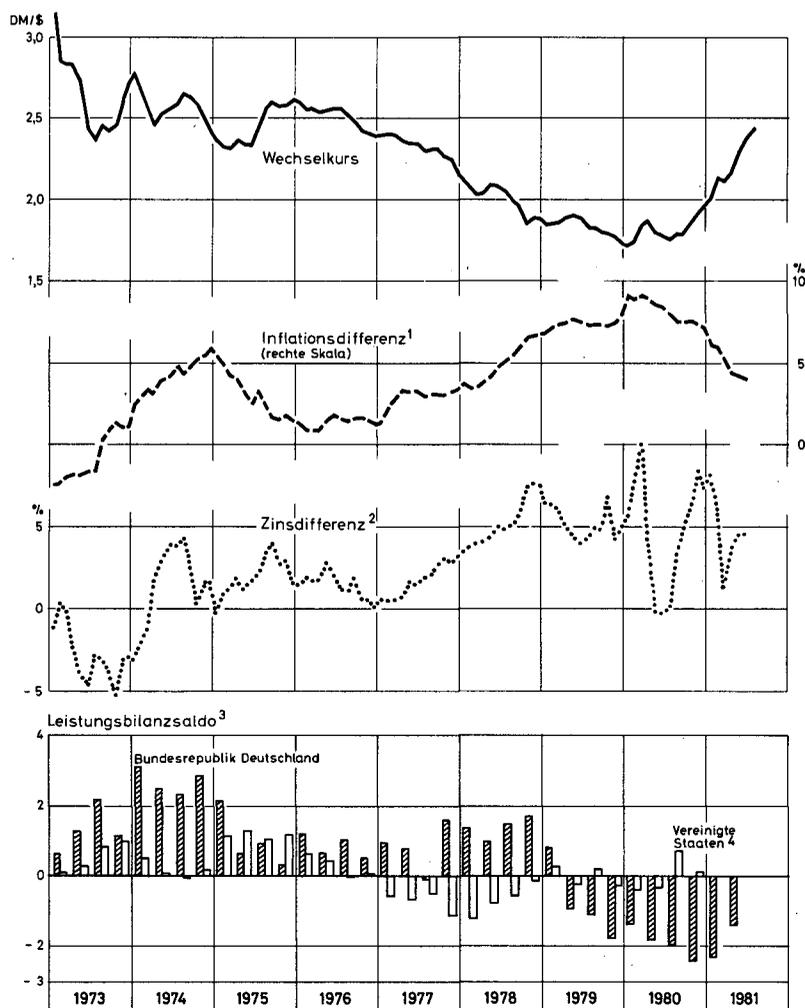
¹Vgl. dazu Bodo Risch, Arbeitslosenversicherung, Gewerkschaften und Beschäftigungsgrad. Die Weltwirtschaft, Tübingen 1980, H. 2, S. 49-57.

reduziert worden ist, könnten die Löhne wieder mit der Rate des verteilbaren Produktivitätsanstiegs erhöht werden.

Eindeutiges Geldmengenziel erforderlich

47. Um der Aufwertung des Dollars gegenüber der D-Mark entgegenzuwirken und damit die Importverteuerung zu bremsen, hat die Bundesbank ihren Restriktionskurs Anfang 1981 erneut verschärft. Trotz tendenzieller Verminderung des Zinsgefälles zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik setzte der Dollar bis zum Spätsommer 1981 seine Aufwärtsbewegung fort (Schaubild 4).

Schaubild 4 - Zur Entwicklung des DM/\$- Wechselkurses 1973-1981



¹Differenz zwischen dem Anstieg der Verbraucherpreise in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland. - ²Differenz zwischen dem Zinssatz für Dreimonatsgeld auf dem Eurodollarmarkt für US-\$ und DM, Frankfurt a.M. - ³Saisonbereinigter Leistungsbilanzsaldo in vH des nominalen Bruttosozialprodukts. - ⁴Wegen Umstellung der Statistik sind keine Angaben für das Jahr 1981 verfügbar.

48. Die kräftige (reale) Abwertung der D-Mark führte zwar unmittelbar über die damit verbundene Importverteuerung zu einem verstärkten Anstieg des Preisniveaus und reduzierte so die inländischen Realeinkommen. Sie resultierte jedoch nicht in einer Zunahme des inländischen Kostenauftriebs, so daß sich die Wettbewerbsposition der deutschen Industrie beträchtlich verbesserte. Dies schlug sich in einem kräftigen Exportanstieg nieder, durch den die konjunkturelle Talfahrt abgeschwächt und das Leistungsbilanzdefizit deutlich vermindert wurde. Damit hat sich die abwertungsbedingte Veränderung der relativen Preise zwischen in- und ausländischen Gütern als wirkungsvolles Mittel erwiesen, um den Anpassungsprozeß in Gang zu bringen. Dagegen hat die aus außenwirtschaftlichen Gründen übermäßig restriktive Geldpolitik die Investitionstätigkeit gedämpft und dadurch die Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze in der Bundesrepublik behindert.

49. Daß die nachhaltige Liquiditätsverknappung letztlich inflationsbremsende Effekte haben wird, steht außer Frage. Die Wirkungsverzögerungen der Geldpolitik in bezug auf die Preisentwicklung sind in der Regel jedoch lang. Durch eine Abwertung der D-Mark kann der Prozeß der Preisniveaustabilisierung weiter hinausgeschoben, aber nicht letztlich verhindert werden. Wenn die Geldpolitik dennoch um kurzfristiger Stabilisierungseffekte willen, etwa indem sie eine Abwertung zu vermeiden sucht, eine unangemessen niedrige Ausweitung der Geldmenge herbeiführt, so verstärkt sie den Nachfragerückgang und erhöht die konjunkturelle Arbeitslosigkeit: Zu Recht würden sich die Gewerkschaften in diesem Fall weigern, für den geldpolitisch verursachten Anstieg der Arbeitslosigkeit einzustehen. Lohnpolitik und Geldpolitik müssen sich daher an einem mittelfristigen Stabilisierungskonzept ausrichten.

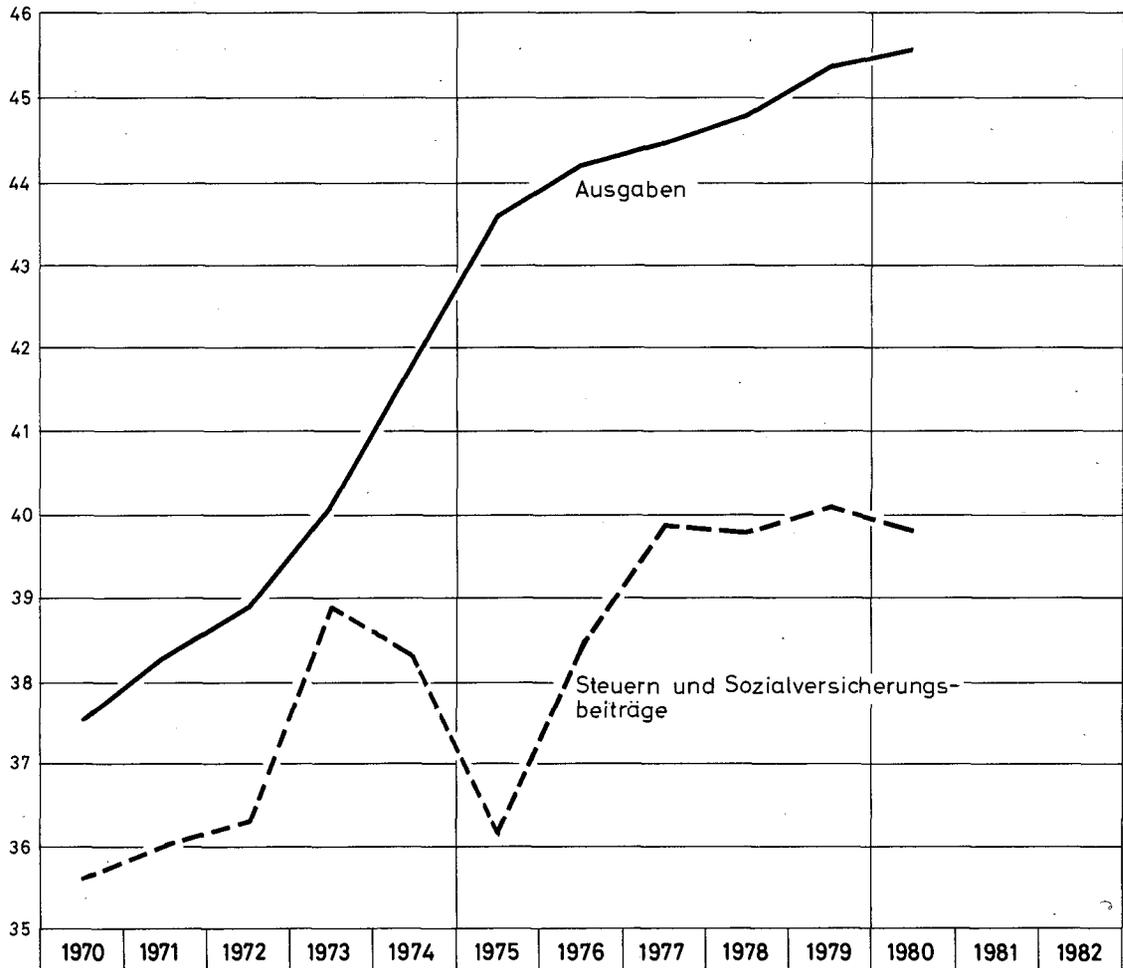
50. Für die Geldpolitik bedeutet dies, daß sie für die kommenden Jahre eindeutige Geldmengenziele ankündigen muß, an denen unbeirrbar festzuhalten ist. Sie muß sich bei der Festlegung der Ziele am Wachstum des Produktionspotentials und am kurzfristig schwer vermeidbaren Preisanstieg orientieren. Zielkorridore, wie sie in den letzten Jahren genannt wurden, sind für die Strategie ungeeignet, weil sie zu große und zudem nicht vorhersehbare Änderungen der

geldpolitischen Linie im Verlauf des Jahres zulassen. Ein Absinken der Expansionsrate der Zentralbankgeldmenge vom oberen zum unteren Rand des Korridors etwa ist mit erheblichen restriktiven Wirkungen verbunden; übersetzt in Veränderungen der Geldmenge M_1 , die eng mit den Veränderungen der Inlandsausgaben korreliert sind, ist dies eine beträchtliche monetäre Dezeleration, nämlich ein Absinken der Zuwachsrates um 7 bis 8 Prozentpunkte. Weil geldpolitisch induzierte Verschiebungen zwischen Termin- und Sichteinlagen die Zentralbankgeldmenge kaum verändern, zeigt dieses Aggregat monetäre Kurswechsel relativ spät an. Wenn eine Korrektur des geldpolitischen Kurses aber hinausgezögert wird, bis die Zentralbankgeldmenge eindeutige Zielabweichungen signalisiert, sind die Wirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität in der Regel schon beträchtlich. Die Zentralbankgeldmenge ist daher als Indikator wenig geeignet. Vorzuziehen wäre die Geldmenge M_1 , die vergleichsweise früh und zuverlässig auf geldpolitische Maßnahmen reagiert.

Finanzpolitik noch immer nicht wachstumsfördernd

51. Vor allem die starke Ausweitung der staatlichen Transferzahlungen in den letzten Jahren hat zu einem Anstieg des strukturellen Defizits im Staatshaushalt geführt (Schaubild 5). Ende 1980 wurden erste Maßnahmen ergriffen, um dem entgegenzuwirken (z.B. Abbau der Sparförderung), weitere Schritte sind Anfang September von der Bundesregierung beschlossen worden. Sie betreffen fast alle Bereiche und sind hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Leistungs-, Risiko- und Investitionsbereitschaft sehr unterschiedlich zu beurteilen: Investitionsanregend wirkt, daß die Sätze bei der degressiven Abschreibung angehoben werden. Der bislang freilich noch relativ geringe Abbau von Subventionen fördert den strukturellen Anpassungsprozeß. Der Mißbrauch von Sozialleistungen wird vermindert und die Leistungsbereitschaft wird dadurch gefördert, daß das Arbeitslosengeld und andere Unterstützungszahlungen indirekt besteuert werden. Dies geschieht dadurch, daß die Lohneinkünfte bei nicht ganzjähriger Beschäftigung so belastet werden sollen, als seien die Unterstützungszahlungen Teile des zu versteuernden Einkommens. Die Selbstbeteiligung an den Arzneykosten ist ein Schritt in Richtung auf

Schaubild 5 - Staatsausgaben und Abgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) in vH des nominalen Produktionspotentials



mehr Eigenverantwortlichkeit im Gesundheitswesen. Viele andere Einzelmaßnahmen, wie zum Beispiel das Verbot von Leiharbeit in der Bauwirtschaft oder die strengeren Anforderungen für die Gewährung von Kurzarbeitergeld, werden zu mehr Dirigismus und höherem Verwaltungsaufwand führen. Bei den beabsichtigten Einsparungen im öffentlichen Dienst handelt es sich um kaum nennenswerte Beträge. Bei den Sozialleistungen sind nachhaltige Eingriffe, etwa beim Arbeitslosengeld oder bei den Sozialrenten, ausgeblieben. Strukturelle Finanzierungsprobleme sind durch die Verschiebung der Beiträge von der Rentenversicherung zur Arbeitslosenversicherung verdeckt worden. Die Chance, sich mit den Gewerkschaften bereits früh über eine Lohnpause im öf-

fentlichen Dienst für 1982 zu verständigen, um ein Signal für die gesamte Lohnrunde zu setzen, wurde nicht genutzt.

52. Das jetzt beschlossene Sparprogramm wird der Finanzpolitik vermutlich nur eine Atempause für kurze Zeit verschaffen, denn es basiert auf zu optimistischen Vorstellungen über den Verlauf der Konjunktur und den Anstieg der Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus enthält es kaum Lösungsansätze für die mittelfristig zu erwartenden Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung, die sich aus der abzusehenden Entwicklung des Arbeitskräftepotentials und der Altersstruktur der Bevölkerung sowie aus den weiter steigenden Kosten im Gesundheitswesen ergeben. Dem erheblich zunehmenden Finanzbedarf, der in diesen Bereichen bei unveränderten Leistungsgesetzen zu erwarten ist, steht die Notwendigkeit gegenüber, die Bürger und Unternehmen von Abgaben zu entlasten, um die private Leistungsbereitschaft und Risikoübernahme wieder lohnender zu machen.

Die Maßnahmen zur Haushaltssanierung sollten so gestaltet sein, daß dadurch die Ausgaben reduziert werden, ohne daß das soziale Netz und Maßnahmen zur Verbesserung der Startchancen und der Mobilität abgebaut werden. Es bietet sich generell an, die Leistungen so umzugestalten, daß eine stärkere finanzielle Beteiligung der Bürger bei der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen eingeführt wird, mit dem Ziel, die Ausgaben zu reduzieren und die Abgabenbelastung zu senken. Im Gesundheitswesen sollte das Preisbewußtsein der Konsumenten durch eine stärkere Selbstbeteiligung erhöht werden. Bei Maßnahmen der beruflichen Bildung bietet sich ebenso wie bei der Förderung der akademischen Ausbildung an, das System von verlorenen Zuschüssen auf Kreditgewährung umzustellen. Die Arbeitslosenunterstützungen sollten gekürzt werden, damit die Arbeitsmarktlage - und insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit wenig qualifizierter Arbeitnehmer - stärker bei den Tarifabschlüssen berücksichtigt wird. In der Rentenversicherung müßten für die vorgezogene Inanspruchnahme von Altersgeld entsprechende versicherungsmathematische Abschläge festgesetzt werden. Außerdem erscheint es nicht unbillig, die Renten, soweit der Anspruch darauf durch unversteuerte Beitragszahlung erworben wurde, der Besteuerung zu unterwerfen.

53. Je früher die Weichen für eine mittelfristige Sanierung der öffentlichen Finanzen gestellt werden, um so gelassener kann die Finanzpolitik einen konjunkturbedingten Anstieg des Defizits im Jahr 1982 hinnehmen. Es wäre falsch, an einmal festgelegten Zielgrößen für die Neuverschuldung festzuhalten, wenn die gesamtwirtschaftliche Produktion hinter den den Haushaltsplänen zugrundeliegenden Annahmen zurückbleibt. Denn dies bedeutete eine Verringerung des konjunkturbedingten Teils des Defizits und damit eine Verstärkung der prozyklischen Finanzpolitik.