

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Unsichere Basis für 1974

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1974) : Unsichere Basis für 1974, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 1, pp. 28-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134632>

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.

Unsichere Basis für 1974

Eberhard Thiel, Hamburg

Die in der BRD im Herbst 1973 vorgelegten Finanzplanungen für 1974 und darüber hinaus waren wie üblich unter der Prämisse erstellt worden, daß wesentliche externe Störungen ausbleiben. So waren der Etatentwurf und die mehrjährige Finanzplanung selbstverständlich noch nicht mit den Problemen einer sich wie auch immer auswirkenden Verknappung des Rohöls belastet. Vielmehr wurden die finanzpolitischen Planungen in das schon zur Tradition gewordene Wachstumskonzept eingepaßt mit dem Versuch, speziell das Anfangsjahr 1974 konjunkturell auch mit Hilfe der Finanzpolitik abzusichern. Das bedeutete, daß für 1974 noch keine Expansionspolitik betrieben, sondern das Stabilitätsziel möglichst konsequent verfolgt werden sollte. Bereits im Mai 1973 war diese Politik akzentuiert worden: Die damals verfügbaren, auch in das Jahr 1974 hineinwirkenden steuer- und ausgabenpolitischen Maßnahmen bezweckten sowohl eine Dämpfung der privaten Investitionen als auch Entzugseffekte bei den privaten Haushalten. Die zusätzlichen öffentlichen Einnahmen sollten bei der Bundesbank stillgelegt werden, die ihrerseits ihre Hochzinspolitik weiter verfolgte.

Prekäre Situation

Obleich der Konjunkturaufschwung ins Stöcken geraten war, hielt es die Bundesregierung angesichts weiterer Preissteigerungen bei Einbringung des Haushaltsplans 1974 für erforderlich, darauf zu drängen, daß der öffentliche Gesamthaushalt seinen restriktiven Kurs weiter verfolgt. Für den Bund war ein Ausgabenzuwachs in Höhe von 10,5 % gegenüber 1973 vorgesehen. Damit hielt sich der Bundesetat an die vorausgeschätzte nominale Steigerungsrate des Bruttosozialprodukts,

Dr. Eberhard Thiel, 41, ist Abteilungsdirektor im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und Leiter der Abteilung Finanzpolitik und Raumordnung.

die ihrerseits auf der Annahme eines realen Wachstums von 3 % basierte. Die erwarteten Steuerermehreinnahmen sollten das ursprünglich vorausgeschätzte Verschuldungsvolumen vermindern. Die noch für sinnvoll gehaltene Dämpfung der Konjunktur sollte somit weniger über die Ausgaben- als über die Einnahmenpolitik erreicht werden.

In dieser Periode einer sich abschwächenden konjunkturellen Entwicklung stellte die sich im Spätherbst 1973 abzeichnende Rohölverknappung die Wirtschaftspolitik und damit auch die Finanzpolitik vor eine prekäre Situation; dadurch erfolgte eine weitere Dämpfung der konjunkturellen Entwicklung und außerdem mußte mit weiteren Preissteigerungen gerechnet werden.

Die klassischen Instrumente zur Bekämpfung einer sich abzeichnenden Rezession können nicht angewandt werden. Einmal würde eine global betriebene expansive Ausgaben- und Steuerpolitik des Staates angesichts der vorliegenden Preissituation mit Sicherheit weiter vom Stabilitätsziel fortführen; das gilt wohl auch, wenn durchaus mit einem relativen Absinken der sonstigen Nachfrageströme zu rechnen wäre. Ein auf bestimmte Sektoren und Regionen gerichtetes Maßnahmenbündel könnte dagegen dort das Beschäftigungsrisiko vermindern helfen, wenngleich auch dann Preiseffekte unvermeidbar erscheinen.

Schlüsselstellung des Erdöls

Ein weiteres und wesentliches Moment, das einer generellen Expansionspolitik entgegensteht, ist bei dieser speziellen Konstellation in der Tatsache zu sehen, daß die Verfügbarkeit über den realen Produktionsfaktor Öl vermindert ist. Die Rohölverknappung führt bekanntlich nicht nur über Preissteigerungen zu einer Beeinträchtigung der Nachfrage, sondern auch zu Produktionseinschränkungen. Hier fällt graduell ein Faktor aus, ohne den auch die klassische Expansionspolitik nicht das Ziel der Vollbeschäftigung erreichen kann und der überdies erheblich zu Preissteigerungen beiträgt.

Daher ist es auch verständlich, daß in der BRD bis Ende 1973 die Kreditbremsen noch nicht gelockert wurden, denn aufgrund der Schlüsselstellung des Öls kann eine Expansionspolitik kurzfristig keine Erhöhung des Güterangebots bewirken. Und für eine selektive Förderung von Branchen oder Regionen ist das Instrumentarium der Bundesbank nicht geeignet.

Reales Wachstum von 1 %

Das Sondergutachten des Sachverständigenrates vom Dezember 1973 kommt so zu einer Revision seiner noch im Jahresgutachten 1973 wenige Wochen vorher geäußerten Meinung, daß sich der Aufschwung fortsetze und nicht durch ein beschränktes Angebot, sondern durch eine nachlassende Nachfrage begrenzt werde. Nunmehr hält der Sachverständigenrat für 1974 lediglich noch ein reales Wachstum des Bruttosozialproduktes in Höhe von 1 % für möglich; er geht dabei von einer zu erwartenden Fehlmenge an Mineralöl-erzeugnissen in Höhe von 30 Mill. Tonnen aus, nimmt jedoch an, daß erhebliche Öleinsparungen durchgesetzt werden können, und empfiehlt einige flankierende Maßnahmen.

Eine Beurteilung dieser Projektion hat die heute noch weitgehende Ungewißheit über das tatsächliche Ausmaß der Ölverknappung und damit auch über den Grad der inländischen Preissteigerung zu beachten. Die Verlautbarungen der Öllieferstaaten deuten jedoch gerade in letzter Zeit darauf hin, daß die Abgabepreise für Rohöl stark steigen werden, wenn auch für die Zukunft wieder höhere Öllieferungen angekündigt wurden.

Doppelstrategie der Bundesregierung

Die Bundesregierung stellte inzwischen klar, daß sie in dieser Situation kein Expansionsprogramm durchführen will, daß sie vielmehr eine gezielte Lockerung der besonders seit Mai 1973 betriebenen Politik anstrebe, um das bei starkem Nachfragerückgang zu groß werdende Beschäftigungsrisiko zu vermeiden und um auch einen Beitrag zur Preisstabilität zu leisten. Sie beschloß im Dezember 1973 eine Reihe von Maßnahmen, die dieser Doppelstrategie entsprechen sollen.

Die seit Mai 1973 im Rahmen der Mehrwertsteuer erhobene Investitionssteuer wird nicht mehr für Güter erhoben, die nach dem 30. 11. 1973 bestellt oder mit deren Herstellung nach diesem Termin begonnen wurde. Gleichzeitig ist eine Wiederzulassung der degressiven Abschreibung für bewegliche Güter des Anlagevermögens verfügt worden. Beide Maßnahmen sollen die Investitionstätigkeit erneut anreizen und außerdem zur Kostensenkung beitragen.

Die Erfolgsaussichten dieser Maßnahmen dürften ganz davon abhängen, wie die potentiellen Investoren ihre Absatzchancen sehen und wie sich in den einzelnen Branchen der Investitionsgüterindustrie die Rohölverknappung auswirken wird. Denn wenn es dort zu Einschränkungen aufgrund des fehlenden Einsatzfaktors Rohöl oder Energie kommt, können auch stimulierende Maßnahmen keine Angebotserhöhung hervorrufen. Außerdem ist zu bemerken, daß es sich bei diesen Maßnahmen keineswegs um gezielte Instrumente handelt, sondern daß sie global wirksam sind.

Um der starken Verminderung der Bautätigkeit entgegenzuwirken, ist die ebenfalls seit Mai 1973 ausgesetzte Möglichkeit der Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen nach § 7 b des Einkommensteuergesetzes für Ein- und Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen erneut eingeräumt worden, wenn der Antrag auf Baugenehmigung nach dem 31. 12. 1973 gestellt wird. Ob angesichts der Zinsverhältnisse ein kurzfristiges Ansteigen der Bautätigkeit in diesem Bereich erfolgen wird, sollte auch unter dem Aspekt der allgemeinen Unsicherheit nur vorsichtig beurteilt werden.

Sektorale und regionale Maßnahmen

Darüber hinaus ist eine Ausweitung der Möglichkeiten zu Sonderabschreibungen für Investitionen im Kohle- und Erzbergbau auf Betriebe des Braunkohlentagebaus vorgesehen. Wichtig ist die Ankündigung, daß Programme für künftige öffentliche Investitionen ausgearbeitet werden sollen. Diese möglicherweise zeitlich vorgezogenen Investitionen sollen mit Hilfe der Rücklagen finanziert werden. Der letzte Hinweis ist nur im Zusammenhang mit Verschuldungsdiskussionen relevant, da auch ohne Rücklagen dem Staat Finanzierungsmöglichkeiten im Zentralbanksystem offenstehen.

Insgesamt sollen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung 1974 keine Restriktionen in bezug auf den investiven Bereich verfügt werden. Auch wird die für 1974 vorgesehene Streckung der Bundesausgaben bei den Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der Agrarstruktur, des Küstenschutzes und der regionalen Wirtschaftsstruktur aufgehoben, wodurch auch regionale Aspekte in das Programm aufgenommen wurden. Dagegen ist keine Erhöhung der Investitionszulagen für die Regionalförderung auf die alte Höhe von 10 % erfolgt. Auch ist zunächst keine Reduktion der Mineralölsteuer vorgesehen.

Im Jahresgutachten 1973 hatte der Sachverständigenrat abgeleitet, daß der öffentliche Gesamthaushalt 1974 mit der angenommenen Steigerung von 10,5 % ohne Berücksichtigung der im Mai verfügbaren Steuererhöhungen expansiv wirken

werde. Wenn nun erwartet werden muß, daß das Bruttosozialprodukt mit einer geringeren Rate wächst und der Staat eventuell zusätzliche Investitionsprogramme durchführen wird, dann dürfte der Expansionseffekt noch zunehmen. Das Sondergutachten empfiehlt auch, die Ausgaben des Staates nicht zu vermindern, weist gleichzeitig aber auf die Notwendigkeit einer geringeren privaten Nachfrage hin.

Da die privaten Investitionen aber gerade für eine möglichst schnelle und wirksame Anpassung an die gewandelten Strukturen erforderlich sind, bliebe nur eine Einschränkung der bisherigen Entwicklung des privaten Konsums. In diese Richtung zielen wohl auch die Beibehaltung des Stabilitätsschlags, die partiellen Fahrverbote für PKW und die mittelfristig hinausgeschobene Realisierung der vorgesehenen Erleichterungen im Bereich der Einkommensteuer. Die Forcierung der Investitionen dürfte jedoch nicht ohne weitere Preissteigerungen möglich sein, wenn die Verringerung des Güterangebots über die zunächst von der Ölkrise direkt betroffenen Branchen hinausgeht.

Wenn nun die Expansion des Staatssektors 1974 bei 10,5 % liegen wird und das Bruttosozialprodukt nominal lediglich um 7 bis 8% zunimmt, wäre außerdem eine erhebliche relative Ausdehnung des staatlichen Sektors zu erwarten. Die Finanzierung eines solchen höheren Staatsanteils scheint durchaus möglich zu sein. Sicherlich werden aufgrund der vor auszusehenden verminderten Wirtschaftstätigkeit 1974 die Steuereinnahmen geringer sein als vorausgeschätzt. Eine Erhöhung der staatlichen Verschuldung wird besonders dann die Möglichkeiten einer weiteren Preissteigerung erhöhen, wenn die Ölverknappung das Wachstum des Güterangebots merklich mindern sollte.

Schwerfällige Instrumente

Bei dem heutigen Informationsstand läßt sich noch nicht übersehen, ob die vorgesehene Struktur der Staatsausgaben wesentliche Änderungen erfahren wird. Das hängt auch davon ab, bis zu welchem Grad die angedeutete staatliche Investitionspolitik realisiert werden kann.

Die Personalausgaben werden von den bevorstehenden Verhandlungen über Besoldungserhöhungen geprägt werden. Dabei läßt sich jedoch absehen, daß diese Erhöhungen nicht wesentlich über die angenommene nominelle Steigerungsrate des Bruttosozialproduktes hinausgehen werden, so daß in der Tat nur mit einer angenäherten Konstanz des realen Einkommens der öffentlich Bediensteten zu rechnen sein dürfte. Aufgrund der möglicherweise sehr unterschiedlich auftretenden Verknappung des Produktionsfaktors Öl könn-

ten sich auch Verschiebungen in der Funktionsstruktur der staatlichen Ausgaben ergeben. Insbesondere bei Ausdehnung des Zeithorizonts auf die mehrjährige Finanzplanung scheinen jedoch solche Überlegungen noch verfrüht zu sein. Die beschlossenen Zahlungen von Zuschüssen zu den Heizungskosten für Wohngeldempfänger könnten Vorläufer sein für noch zu gewährende Subventionen an sektoral oder regional besonders von der Ölverknappung betroffene Unternehmungen.

Hier sei nochmals auf die Schwierigkeiten hingewiesen, denen sich die politischen Entscheidungsträger im Rahmen einer stark differenzierenden Expansionspolitik gegenübersehen. Die bisher erwogenen Maßnahmen scheinen ein zu grobes Instrument zu sein. Andererseits ist eine auf einzelne Unternehmungen abgestellte Politik äußerst schwerfällig zu handhaben. In extremen Fällen könnten solche Förderungsprogramme dann wohl auch nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn sie gleichzeitig eine Steuerung der Ölversorgung einschließen.

Strukturelle Anpassungsprobleme

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist auch noch nicht zu überblicken, ob die bisherigen Prioritäten besonders im Bereich der angestrebten Reformen unverändert bleiben können. Begrenzend werden kaum die Finanzierungsmöglichkeiten wirken, vielmehr wird bei allen staatlichen Aktivitäten die Belastbarkeit der vorhandenen Ressourcen zu prüfen sein. Eine Minderung des Beschäftigungsrisikos könnte dabei oftmals den Vorrang verdienen vor der Durchführung bestimmter Reformprogramme. Das zeitliche Vorziehen oder Strecken von Infrastrukturmaßnahmen muß sinnvollerweise auch unter dem Aspekt der aktuellen Dringlichkeit analysiert werden; die Infrastruktureinrichtungen stehen in einem Komplementaritätsverhältnis zu bestimmten privaten Leistungen, die eventuell nunmehr nur noch vermindert erbracht werden.

Insgesamt bietet sich Anfang 1974 das Bild einer bei stark eingeschränkter Information vorsichtig tastenden Finanzpolitik. Es wäre schon eine Überraschung, wenn die bisher recht groben Instrumente so eingesetzt werden könnten, daß die zurückgehende Nachfrage mit dem nachlassenden Angebot zur Deckung gebracht wird oder daß eine gezielte Angebotsausweitung tatsächlich schnell realisiert werden kann. Schwerfälligkeit der Instrumente und auch technisch bedingte längerfristige Anpassungsprozesse werden somit wohl zu steigender Beschäftigungslosigkeit bei kaum zu vermindernder Inflationsrate führen. Auch eine Erhöhung der Ölanlieferungen bei stark steigenden Preisen würde diese strukturellen Schwierigkeiten nicht in jedem Fall beseitigen.