

Tietmeyer, Hans; Neemann, Georg; Vogel, Otto

Article — Digitized Version

Konjunkturpolitik im Dilemma

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Tietmeyer, Hans; Neemann, Georg; Vogel, Otto (1974) : Konjunkturpolitik im Dilemma, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 2, pp. 61-69

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134641>

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.

Konjunkturpolitik im Dilemma

Die Konjunkturpolitik befindet sich gegenwärtig in einem Dilemma: drohender Rückgang der Beschäftigung auf der einen, zunehmende Preissteigerungsraten auf der anderen Seite. Soll man durchstarten oder nicht?

Ein Durchstarten wäre verfehlt

Hans Tietmeyer, Bonn

Eine eindeutige Antwort auf die Frage nach der adäquaten Konjunkturpolitik ist gegenwärtig besonders schwierig. Um rationale wirtschaftspolitische Entscheidungen treffen zu können, bedarf es bekanntlich nicht nur einer zutreffenden Einschätzung der aktuellen Lage; mindestens ebenso wichtig ist – vor allem wegen des teilweise beträchtlichen zeitlichen Wirkungshorizontes der konjunkturpolitischen Maßnahmen – eine einigermaßen verlässliche Prognose der weiteren Entwicklung.

Größere Unsicherheit

Die Ereignisse im Mineralölbereich haben nun aber sowohl die Analyse der tatsächlichen Gesamtlage als insbesondere auch die notwendige Vorausschau auf die gesamtwirtschaft-

lichen Tendenzen der nächsten Monate ungemein erschwert. Denn niemand kann verlässlich sagen, inwieweit die Verhaltensmuster der Vergangenheit auch heute nach dem Ölschock noch gelten, zumal sich die deutsche Wirtschaft ohnehin in der Phase des konjunkturellen Übergangs befindet.

Für die Wirtschaftspolitik bedeutet dies: Bei allen Entscheidungen ist noch mehr Vorsicht und Behutsamkeit geboten, als das schon in „Normalzeiten“ der Fall ist. Gleichzeitig erfordert diese vergrößerte Unsicherheit erhöhte Aufmerksamkeit und Flexibilität, um etwaigen überraschenden Entwicklungen schnell und richtig entgegenzutreten zu können.

Bei der Komplexität der aktuellen Situation und der wirt-

schaftlichen Perspektiven für die kommenden Monate halte ich es nicht für angemessen, die Frage nach der konjunkturpolitischen Kursbestimmung auf die einfache Alternative „Durchstarten oder nicht“ zu verkürzen. Die konjunkturpolitische Aufgabe ist gegenwärtig sicherlich vielfältiger und differenzierter, als daß sie sich unter die schlichte Formel „Durchstarten“ oder „Gasgeben“ subsumieren ließe. Sie kann nur aus einer näheren Analyse der gegenwärtigen Lage und der weiteren Perspektiven herausdestilliert werden.

Konsequente Stabilisierungspolitik

Was die gegenwärtige Lage angeht, so dürfte weithin Einigkeit darüber bestehen, daß sich die deutsche Wirtschaft in einer

Phase deutlicher Verlangsamung des konjunkturellen Expansions-tempos befindet. Diese ruhigere Konjunktorentwicklung ist nicht von selbst gekommen; sie ist primär das Ergebnis der konsequenten Stabilisierungspolitik von Bundesregierung und Bundesbank im Jahre 1973. Dem Aufschwung wurde — wie der Sachverständigenrat zu Recht festgestellt hat — die Spitze gekappt, bevor er zum Boom ausarten konnte.

Die gedämpfte Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, die wir heute beobachten können, war also stabilitätspolitisch durchaus beabsichtigt. Die Dezemberzahlen über die Auftragseingänge in der Industrie zeigen andererseits, daß von einem Konjunkturinbruch bisher keineswegs die Rede sein kann. Die Nachfrage dürfte vielmehr insgesamt gegenwärtig noch genügend konjunkturelle Tragfähigkeit besitzen, wenngleich eine Reihe von sektoralen Schwachstellen nicht zu übersehen sind.

Strukturelle Schwächen

Offenkundig ist insbesondere die Abschwächung von Nachfrage und auch Produktion in der Bekleidungs- und Textilindustrie sowie in der Leder- und Schuhindustrie. Die — nur zum Teil konjunkturbedingte — Kaufzurückhaltung der Verbraucher hat hier manche in Zeiten der Hochkonjunktur überdeckte Struktur-schwäche zu Tage treten lassen. Auch in weiten Teilen der Bauwirtschaft, vor allem im Wohnungsbau, ist die Nachfrage — insbesondere unter dem Einfluß der gezielten Restriktionspolitik — erheblich geringer geworden. Die jahrelange Überhitzungsphase hat damit — jedenfalls vorerst — ein Ende gefunden.

In den letzten Monaten ist auch die heimische Nachfrage im Automobilbereich deutlicher

als zuvor zurückgegangen. Darin spiegeln sich nicht zuletzt auch die Vorgänge im Mineralölsektor wider. Stützend wirken hier bisher — wie in manchen anderen Industriezweigen — die Exportaufträge, deren Dynamik insgesamt immer noch überraschend groß ist. Ein Blick auf die Investitionsnachfrage in der Industrie zeigt zwar eine im Vergleich zur Zeit vor Inkrafttreten der stabilitätspolitischen Maßnahmen vom Mai 1973 gedämpftere Investitionsneigung, doch ist ein Umbruch gegenwärtig nicht auszumachen.

Verschlechterte Beschäftigungslage

Sorge bereitet gegenwärtig die differenzierte Lage am Arbeitsmarkt. Zwar haben wir in

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. rer. pol. Hans Tietmeyer, 42, ist Ministerialdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft in Bonn und Leiter der Abteilung I für Wirtschaftspolitik.

Georg Neemann, 55, ist Mitglied des Geschäftsführenden Vorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Düsseldorf und verantwortlich für die Wirtschaftsabteilung.

Dr. oec. publ. Otto Vogel, 45, ist Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaften des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln.

der Bundesrepublik einen — an gesamtwirtschaftlichen und internationalen Maßstäben gemessen — nach wie vor hohen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsstand; die Abschwächung in den vorhin genannten „Problembereichen“ hat aber hier zu beträchtlichen Beschäftigungsproblemen geführt und auch die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungslage im Vergleich zu den letzten Jahren verschlechtert.

Die derzeitige Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit scheinen aber nicht nur konjunktureller Natur zu sein; strukturelle Faktoren spielen dabei eine gewichtige und offenbar zunehmende Rolle, worauf bereits der relativ mäßige Abbau der Arbeitslosigkeit während der letzten Aufschwungphase hinwies. Positiv zu werten ist die Tatsache, daß die Unternehmen gegenwärtig noch dazu neigen, bei Auftragsmangel Arbeitskräfte nicht sofort zu entlassen, sondern sie durch Übergang zur Kurzarbeit zu halten. Darin dürfte ein gewisser Optimismus im Hinblick auf die weitere Konjunktorentwicklung zum Ausdruck kommen.

Beunruhigende Preisentwicklung

Beunruhigend ist die Entwicklung bei den Preisen. Sah es während des vergangenen Sommers noch so aus, als ob sich die Ansätze zu einer ruhigeren Tendenz auch längerfristig durchsetzen könnten, so hat sich der Preisanstieg seit dem Herbst — hauptsächlich wegen der enormen Verteuerungen im Mineralölbereich — wieder beschleunigt. Die direkten Auswirkungen der Preiserhöhungen in diesem Sektor auf die Lebenshaltungskosten lassen sich ziemlich exakt feststellen: Der Preisanstieg für Mineralölprodukte zwischen September und Dezember hat den Preisindex für die Lebenshaltung im Vorjahresvergleich um 1,4 % nach oben gedrückt (+7,8 % im Dezember). Hinzu kommen noch

die mittelbaren Wirkungen, die sich allerdings einer exakten Quantifizierung weitgehend entziehen.

Flexible Politik

Die Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung in der nächsten Zukunft sind zwar nicht mehr so schemenhaft wie vor etwa zwei Monaten, doch bleiben weiterhin große Unsicherheiten. Die ursprünglichen Befürchtungen, durch die Ölversorgungspolitik der Förderländer werde es zu einer krisenhaften Begrenzung der Produktionsmöglichkeiten kommen, haben sich bisher nicht bewahrheitet. Dazu dürfte nicht nur die von früheren Drohungen abweichende Lieferpraxis der Förderländer, sondern auch die flexible Politik der Bundesregierung und die Anpassungselastizität der deutschen Wirtschaft beigetragen haben. Wahrscheinlich muß aber auch für die nächste Zeit noch mit einer geringeren Ölversorgung als ursprünglich geplant gerechnet werden.

Welche Rückwirkung eine solche Mangellage und vor allem die extremen Ölpreissteigerungen auf Umfang und Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und das Wachstum des Sozialprodukts haben werden, läßt sich ex ante kaum rechenhaft erfassen. Als zusätzliche Unsicherheit kommt noch die unterschiedene Entwicklung im Lohnbereich hinzu. Je mehr die tatsächlichen Tarifabschlüsse den in einer anderen gesamtwirtschaftlichen Lage aufgestellten Forderungen nahekommen, um so größer werden die Gefahren für die Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes und für die Preisentwicklung im Jahre 1974 sein.

Insgesamt ist derzeit aber nicht zu erwarten, daß es zu einem Konjunktureenbruch kommt, wenngleich die Risiken für die Beschäftigung größer ge-

worden sind. Insbesondere ist ein „Wegsacken“ der Gesamtnachfrage, das ein sofortiges, massiertes Umschwenken auf einen Expansionskurs erfordern würde, jedenfalls vorerst nicht in Sichtweite. Im Gegenteil ist sogar eine gewisse konjunkturelle Erholung – auch infolge der Substitutionsinvestitionen im Energiebereich – in der zweiten Jahreshälfte nicht ausgeschlossen.

Die These vom sogenannten Nullwachstum (über das gesamte Jahr 1974 gesehen) – mit entsprechenden Konsequenzen für die Beschäftigung – besitzt zwar inzwischen weniger Wahrscheinlichkeit als noch vor einigen Wochen; sie muß aber angesichts der kaum verlässlich vorausschätzbaren Reaktionen auf die Mineralölvorgänge bei der Markierung des konjunkturpolitischen Kurses generell als ungünstige Entwicklungsmöglichkeit im Auge behalten werden. Vor allem infolge der von außen kommenden Impulse droht der Preisentwicklung eine weitere Beschleunigung, die die Gefahr einer kumulativen Bewegung in sich trägt. Diese Gefahr wächst in dem Maße,

in dem bei den anstehenden preis- und lohnpolitischen Entscheidungen unberücksichtigt bleibt, daß der Gegenwert für Preissteigerungen beim Rohöl ins Ausland fließt und

in dem durch eine generelle Nachfrageexpansion zusätzliche Preisüberwälzungsspielräume geschaffen werden.

Ehrgeizige Zielsetzungen

Die Aufgabe, die sich für die Konjunkturpolitik zu Beginn des Jahres 1974 stellt, läßt sich mithin wie folgt umreißen:

einerseits muß zumindest ein Rückgang des Sozialprodukts, mit dem eine gefährliche Entwicklung am Arbeitsmarkt einherginge, vermieden werden;

andererseits müssen die Preissteigerungen auf das unvermeidbare Maß begrenzt werden.

Im Jahreswirtschaftsbericht 1974 hat die Bundesregierung diese Aufgabenstellung quantifiziert und eine Wirtschaftsentwicklung mit

einem Wachstum des realen BSP von bis zu 2 %;

einer Begrenzung der Arbeitslosenquote auf rd. 2 % im Jahresdurchschnitt und

einer Beschränkung des Verbraucherpreisanstiegs auf etwa 8–9 % anvisiert.

Bei dieser Ausgangslage und diesen recht ehrgeizigen Zielsetzungen dürfte es auf den ersten Blick einleuchten, daß ein bedingungsloser Expansionskurs, also ein Durchstarten, verfehlt wäre. Bei einem solchen expansiven Kurs könnte zwar vielleicht ein etwas höheres reales Wachstum erreicht werden, zugleich wäre jedoch auch der Hemmschuh für den inflationären Kosten- und Preisanstieg weggenommen.

Restriktive Grundlinie

Im Rahmen einer Politik der flexiblen Vorsorge, wie sie bereits in den konjunkturpolitischen Beschlüssen der Bundesregierung vom 19. Dezember zum Ausdruck gekommen ist, sollte derzeit vielmehr weiterhin folgendes Konzept verfolgt werden: Unter Beibehaltung der restriktiven Grundlinie, vor allem im monetären Bereich, wird durch gezielte Maßnahmen Beschäftigungseinbrüchen entgegengewirkt. Dabei ist aber wichtig, daß durch solche gezielte Aktionen die in der Abschwungphase besonders notwendigen Strukturanpassungen in der Wirtschaft nicht gehemmt werden. Eine Konservierung veralteter Strukturen würde die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft nachhaltig schmälern.

Durch die Aufhebung der speziell den Investitionsbereich betreffenden Dämpfungsmaßnahmen (Wegfall der Investitionssteuer, Wiederzulassung der degressiven AfA und der § 7 EStG-Abschreibungen im Wohnungsbau) und durch die gezielten regionalen und sektoralen Strukturhilfen einerseits, durch die Fortführung der übrigen Restriktionsmaßnahmen des Mai-Programms, in Sonderheit der Beibehaltung der restriktiven Grundausrichtung der Geld- und Kreditpolitik, aber auch der Finanzpolitik andererseits, haben Bundesregierung und Bundesbank diesen konjunkturpolitischen Kurs in ihren Entscheidungen deutlich gemacht.

Wirtschaftspolitisches Maßnahmenbündel

Im Jahreswirtschaftsbericht 1974 ist diese Linie der Wirtschaftspolitik im einzelnen ausformuliert worden. Die stabilitätsorientierte Konjunkturpolitik der flexiblen Prophylaxe gegen übermäßige Wachstums- und Beschäftigungsrisiken – wie ich sie nennen möchte – sieht über die Beschlüsse vom 19. Dezember 1973 hinaus folgendes Maßnahmenbündel vor:

Beibehaltung der stabilitätsorientierten Grundlinie in der Geld- und Kreditpolitik; dabei sollte allerdings vom Markt herührenden Zinssenkungstendenzen nicht entgegengetreten werden. Außenwirtschaftlich bedingte Liquiditätsverknappungen müßten neutralisiert werden.

Schrittweiser Abbau der Kapitalverkehrskontrollen, um einem weiteren Absinken des DM-Kurses entgegenzutreten, ohne allerdings die monetäre Stabilisierungspolitik zu gefährden.

Zügige Abwicklung der Investitionsausgaben des Bundes im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung.

Sonderprogramm mit einem Umfang von 600 Mill. DM Bundesausgaben für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen, das vor allem auf eine Verbesserung der Infrastruktur abzielt.

Aber: Keine generelle Ausweitung der öffentlichen Haushalte über den jetzt absehbaren Rahmen hinaus.

Kein Einsatz zusätzlicher Investitionsprogramme (vorsorglich werden aber die Arbeiten auf technischer Ebene fortgesetzt, um erforderlichenfalls sofort Maßnahmen ergreifen zu können).

Auslaufen des Stabilitätsschlages nicht vor dem gesetzlich fixierten Termin (30. 6. 1974).

Festhalten am Anwerbestopp für ausländische Beschäftigte.

Erfolgsaussichten

Mit diesem Maßnahmenbündel trägt die Wirtschaftspolitik sowohl den aktuellen Erfordernissen als auch den Perspektiven auf mittlere Sicht Rechnung. Es enthält einerseits ge-

nügend Flexibilität, um auf eine Änderung der wirtschaftlichen Gegebenheiten ohne größere Reibungen angemessen reagieren zu können; andererseits werden damit die Schritte unternommen, die gegenwärtig zur Sicherung der Beschäftigung und zur Begrenzung des Preisauftriebs vonnöten sind. Ob der so markierte Kurs erfolgreich sein wird, hängt aber nicht allein von der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik ab, sondern in nicht minderem Maße von dem Verhalten der übrigen am Wirtschaftsprozeß Beteiligten.

Die staatliche Politik kann in einer marktwirtschaftlichen Ordnung mit Tarifautonomie und freier Preisgestaltung zwar die Rahmenbedingungen setzen und verändern, über den Verlauf des Wirtschaftsprozesses selbst und damit die tatsächliche Realisierung der genannten gesamtwirtschaftlichen Ziele entscheiden aber die Marktteilnehmer – und das sind auch die Tarifpartner – weitgehend selbst. Die staatliche Wirtschaftspolitik darf, wenn sie die vierfache Zielsetzung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ernst nimmt, nicht die Risiken einseitig begrenzen. Eine einseitige Risikobegrenzung, wie sie vielleicht kurzfristig mit einer Politik des Durchstartens erreicht werden könnte, wäre nicht nur ein Verstoß gegen die gesetzliche Verpflichtung, sie wäre auch allzu leicht eine gefährliche Hypothek für Wachstum und hohen Beschäftigungsstand im weiteren Verlauf.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Kreditbremsen müssen gelockert werden

Georg Neemann, Düsseldorf

Die wirtschaftliche Situation im vorigen Jahr war paradox. In der zweiten Hälfte des Jahres erlebten wir Bremsmaßnahmen der Bundesregierung wie nie zuvor, andererseits hatten wir aber die höchsten Teuerungsraten seit der Währungsreform. Die Bundesregierung hatte im Mai ein Stabilitätsprogramm verabschiedet, das von der Bundesbank durch Hochzinspolitik und Kreditverknappung ergänzt wurde. Eine *generelle* Tendenzwende konnte aber dennoch nicht erreicht werden.

Gefährdung der Arbeitsplätze

Die Gewerkschaften haben vielmehr schon im Herbst des letzten Jahres vor konjunkturellen und beschäftigungsmäßigen Schwierigkeiten gewarnt, die sich in einigen Wirtschaftszweigen deutlich abzeichneten. Wir haben bereits damals gezielte Maßnahmen und kreditpolitische Lockerungen für die betroffenen Wirtschaftszweige gefordert, weil wir der Meinung waren, daß die zu global wirkenden Stabilisierungsmaßnahmen von Bundesregierung und Bundesbank die Arbeitsplätze gefährden würden. Traditionelle Stabilitätspolitik nämlich, wie sie Bundesregierung und Bundesbank praktizieren, basiert auf den traditionellen Instrumenten der Nachfragerestriktion. Dabei unterstellt man, daß mit einer Regulierung der Angebots- und Nachfragebeziehungen konjunkturelle Störungen ausgeglichen werden können.

Gewiß hat diese traditionelle Stabilitätspolitik in der Vergangenheit Erfolge erzielen können,

aber ihr Gelingen hängt entscheidend von funktionierenden Märkten ab, auf denen Nachfragesenkungen auch zu Preissenkungen führen. Demgemäß sollten mit der globalen Nachfragedrosselung sowohl die private Kaufkraft als auch die Nachfrage nach Investitionsgütern und der Staatsverbrauch eingeschränkt werden.

In dieser Hinsicht war es auch einleuchtend, weshalb sowohl der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten als auch die Forschungsinstitute in ihrer Gemeinschaftsprognose für eine Fortführung der Bremspolitik pläderten. Die Gefahren für die Beschäftigung wurden dabei nicht nur sträflich mißachtet, sondern der Sachverständigenrat empfahl unterschwellig sogar bewußt das „Spiel mit der Arbeitslosigkeit“ als Kampfmittel gegen eine befürchtete Dauerinflation.

Fragwürdige Globalsteuerung

Die Gewerkschaften haben allerdings deutlich ihre Kritik laut werden lassen gegen das traditionelle Instrumentarium, das nur greifen kann, solange Angebot und Nachfrage auch wirklich den Preis bestimmten. Die Erfahrung der letzten Jahre und die Analyse der wirtschaftlichen Lage haben uns jedoch anderes gelehrt. Wachsende Konzentration und der verstärkte Einfluß multinationaler Konzerne, für die nationale Stabilitätspolitik ein immer geringeres Hindernis bedeutet, haben den Vermachtungsgrad der deutschen Wirtschaft vorangetrieben. Diese mehr strukturell geprägte Ent-

wicklung unserer Wirtschaftsordnung hat Preis- und Gewinn-erhöhungsspielräume geschaffen, die durch Nachfragerestriktion über Globalsteuerung und Kreditpolitik nicht mehr in den Griff zu bekommen sind.

Global steuernde Instrumente sind zunehmend fragwürdig geworden. Angesichts der Entwicklung zum Jahresende konnte es nicht verwundern, daß globale Stabilitätspolitik und restriktive Geldpolitik dem Ziel „mehr Preisstabilität“ kaum näher kamen, sondern vielmehr in verstärktem Maße den Zielkonflikt zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung schürten. Globalsteuerung und globale Hochzinspolitik und Kreditverknappung enthalten eine Vielzahl immanenter Gefahren. Die globalen Instrumente

provozieren bei starker Dosierung einen Konflikt zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung, ohne Preisstabilität erreichen zu können (Stagflationsproblem),

fördern (insbesondere als Folge einer Hochzinspolitik) Konzentrationstendenzen und verschärfen damit das ordnungspolitische Inflationsproblem und

behindern bei starken Restriktionen der öffentlichen Ausgaben, vor allem der öffentlichen Investitionen, eine kontinuierliche Reformpolitik.

Eindämmung der Marktmacht

Diese Gefahren hatte der DGB sehr genau gesehen, als er eher als alle anderen die Bundesregierung aufforderte, ihre

globale Bremspolitik aufzugeben. Beschäftigungsrisiken, Kurzarbeit und Verlust von Arbeitsplätzen, besonders bei Arbeitnehmerinnen in Branchen der Klein- und Mittelindustrie, waren mehr als nur ein Warnsignal für uns. Der DGB hat aber nicht nur gefordert, sondern gleichzeitig eine positive Alternative zur Erweiterung unseres stabilitätspolitischen Instrumentariums angeboten.

Wesentliches Kriterium der vom DGB vorgeschlagenen Maßnahmen ist die Eindämmung der zunehmenden Marktmacht, die in den letzten Jahren immer mehr Raum für Preiserhöhungen geboten hat. Nach den Vorstellungen des DGB sollte ein solches Konzept alle in der Wirtschaftspolitik wirkenden Faktoren vom Verbraucher über eine Wettbewerbsförderung, wo sie noch möglich ist und Sinn hat, bis hin zur staatlichen Einflußnahme einschließen. Ansätze dazu hat sicherlich schon die verbesserte Kartellnovelle geboten. Positiv darin sind

- das Verbot der Preisbindung der 2. Hand (allerdings erst zum 1. 1. 1974 und bei weiter möglichen Preisempfehlungen) und
- die vorbeugende Fusionskontrolle (allerdings nicht, wie der DGB gefordert hatte, schon bei Beteiligung eines Unternehmens mit über 500 Mill. DM Umsatz).

Ordnungspolitisches Konzept

Die Kartellnovelle ist zwar ein guter Schritt, aber sie kann das Problem der Marktmacht nicht lösen. Der DGB hat dazu ein ordnungspolitisches Konzept vorgeschlagen:

- Verstärkte Verbraucheraufklärung und Preisinformation, um die Konsumentenmacht als wesentliche Voraussetzung eines funktionsfähigen Wettbewerbs zu stärken;
- Einsatz der staatlichen Nachfragemacht durch eine Konzept-

tion preisdisciplinierender Vergebepolitik;

Verbesserung des wettbewerbspolitischen Instrumentariums, um den Wettbewerb dort wiederherzustellen, wo dies möglich erscheint (bessere Mißbrauchsaufsicht, Fusionskontrolle, Verbot von Preisempfehlungen usw.);

Entwicklung und stabilitätsorientierter Einsatz von Marktordnungssystemen auf Märkten, wo der Marktmechanismus nicht zu wirtschafts- und gesellschaftspolitisch akzeptablen Ergebnissen führt (Landwirtschaft, Boden- und Wohnungsmarkt) und

Preiskontrollsysteme auf Märkten, wo eine Wiederherstellung des Wettbewerbs nicht mehr möglich erscheint.

Was diese Forderungen angeht, so sind wir uns klar darüber, daß sie nur mittelfristig erfolgreich sein können. Was wir kurzfristig fordern und seit einiger Zeit gefordert haben, habe ich eingangs gesagt. Die Bundesregierung ist einigen dieser Forderungen seit kurzem nachgekommen. Unter anderem

ist die Investitionssteuer von 11 % mit Wirkung vom 1. Dezember 1973 aufgehoben,

wurde die degressive Abschreibung (AfA) wieder zugelassen,

ist es möglich, für Wohngebäude erneut die Sonderabschreibung nach § 7 b EStG in Anspruch zu nehmen,

will man auf restriktive Haushaltsführung in 1974 für den investiven Bereich verzichten,

soll die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW) mit zinsgünstigen Krediten bestimmte Bereiche mittelständischer Unternehmen gezielt unterstützen und

wurde die Streckung einiger Gemeinschaftsaufgaben für 1974 sofort aufgehoben.

Den unmittelbaren Anlaß für diese Maßnahmen gab die abrupt

eingetretene Rohölverknappung auf dem Weltmarkt. Die Bundesregierung stellte die düstere Prognose eines drohenden „Null-Wachstums“ auf und entschloß sich zu einer Korrektur des konjunkturpolitischen Kurses entsprechend der geänderten Lage. Der DGB hat allerdings sofort dieser „Null-Wachstums-Hypothese“ widersprochen und wurde in seiner „gedämpft“ optimistischen Vorhersage, daß Möglichkeiten für ein reales Wachstum durchaus noch bestünden, dann auch von dem Sondergutachten des Sachverständigenrates zum Jahresende bestätigt.

Selbstverständlich ist es klar, daß aufgrund der Ölkrise negative Entwicklungen für die Nachfrage nicht auszuschließen sind. So schätzt man den Nachfrageausfall durch gestiegene Rohölpreise auf etwa 20 Mrd. DM. Man muß allerdings klar zwischen den differenzierten Wirkungen trennen, die von der Ölkrise ausgelöst werden. Was die Angebotsseite betrifft, so ist kein Engpaß bei den Produktionsmöglichkeiten zu erwarten. Es ist aber fraglich, ob es gelingt, durch die Nachfrage genügend Impulse für unsere Wirtschaft zu geben. So hängt beispielsweise die sektorale Wirkung für die Automobilindustrie und ihre Zulieferer entscheidend von dem jetzt noch unabwägbareren Käuferverhalten ab.

Ölpreisexplosion verhindern

Mit einiger Wahrscheinlichkeit kann man nunmehr davon ausgehen, daß die Ölkrise ein ernstes und schwieriges Preisproblem und kein Mengenproblem ist. In diesem Zusammenhang kommt es also darauf an, ob die Bundesregierung gegenüber den Mineralölkonzernen eine klare Sprache spricht und wieweit ordnungspolitische Vorschläge, wie sie der DGB gemacht hat, aufgegriffen werden, um eine Preisexplosion zu verhindern. Eine

Wirtschaftskrise braucht daraus nicht zu entstehen.

Die Maßnahmen der Bundesregierung werden sicher zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage beitragen. Dennoch ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt ernst. Bei einer Arbeitslosenquote von 2,2 % im Dezember, die zwar witterungsbedingt ein wenig überzeichnet ist, in der die Ölkrise aber noch nicht voll durchschlägt, sind wir aufgefordert, alle Möglichkeiten für eine positive Entwicklung auszuschöpfen.

Die Bundesregierung hat einen ersten Schritt getan, und das begrüßen wir. Wir fordern

sie aber auf, diesen Weg konsequent weiterzugehen und

die Schuldendeckelverordnung aufzuheben (d. h. daß die bestehende Begrenzung der Schuldenaufnahme bei Bund, Ländern und Gemeinden aufgehoben wird) sowie

lohnsteuerliche Erleichterungen zu gewähren.

Eine besondere Bedeutung kommt dabei den reformpolitischen Aufgaben zu, die jetzt verstärkt realisiert werden müssen. Notwendige Voraussetzung dieser Maßnahme ist aber die Abkehr von der Politik der teuren und knappen Kredite. Auf der Bundesbank lastet die entschei-

dende Verantwortung, und wir fordern sie zur Lockerung der Kreditbremsen auf.

Für Bundesregierung und Bundesbank besteht also jetzt die Aufgabe, durch eine sinnvolle Aufhebung der Bremsen eine negative wirtschaftliche Entwicklung zu verhindern. Eine Krise droht nicht, wenn dort gelockert wird, wo globale Bremsmaßnahmen strukturellen Fehlentwicklungen Vorschub leisteten und wenn ordnungspolitische Konzeptionen in Angriff genommen werden, die für unsere Wirtschaft mehr Stabilität bedeuten. Dazu haben wir kurz- und mittelfristige Vorschläge unterbreitet.

Keine Strategie ohne Risiko

Otto Vogel, Köln

Die allgemeine wirtschaftliche und konjunkturelle Lage der Bundesrepublik läßt im Augenblick ganz und gar nicht zu definitiven konjunkturpolitischen Empfehlungen, in welcher Richtung auch immer, ein. Was die gegenwärtige Urteils- und Meinungsbildung über die einzuschlagende Konjunkturpolitik so schwierig macht, ist eine Anzahl atypischer Merkmale unserer Konjunktur- und Wirtschaftslage, die zunächst einmal kurz skizziert werden sollen.

Immer deutlicher zeichnet sich in den letzten Wochen und Monaten erstmals für die Bundesrepublik die Tendenz zu einer echten Stagflation ab. Ein nennenswertes wirtschaftliches Wachstum kann für das laufende Jahr nicht erwartet werden. Selbst Optimisten trauen sich nicht, über eine reale Wachstumsrate von 2 % für das Bruttoinlandsprodukt hinauszugehen. Die Zahl der Arbeitslosen und Kurzarbeiter könnte — ein reales Wachstum von knapp 1 % unterstellt — im Jahresdurchschnitt

die Zahl von rund 600 000 Personen erreichen und damit die regierungsamtliche Zieldefinition der Vollbeschäftigung überschreiten.

Die für 1973 angestrebte Tendenzwende der Preisentwicklung ist, obwohl sie zeitweise in Reichweite schien, nicht zuletzt aufgrund der Ölpreisentwicklung ausgeblieben. Im laufenden Jahr muß infolge Ölverteuerung, der Anhebung administrativer Preise und der nicht aufzufangenden Lohnkostenbelastung mit einer neuen Rekordmarke für das Verbraucherpreisniveau gerechnet werden. Sogar eine defizitäre Zahlungsbilanz ist wegen der Verteuerung der Öleinführen nicht auszuschließen, trotz des überaus hohen Handelsbilanzüberschusses von 33 Mrd. DM im Jahr 1973.

Die erwarteten Eckwerte für das „magische Viereck“ stellen somit eine Kombination von Negativdaten dar, wie sie in dieser Dramatik noch nie in der Nachkriegszeit für die Bundes-

republik gegeben war. Diese gleichzeitige Verletzung bzw. Gefährdung mehrerer Ziele, wenn auch in jeweils unterschiedlicher Intensität, macht es für die Konjunkturpolitik so außerordentlich schwierig, eine klare konjunktur- und wirtschaftspolitische Zielansprache vorzunehmen. Ganz abgesehen davon, daß in solchen innenpolitisch prekären Situationen eher das politisch bestimmte Krisenmanagement als die Verfolgung ökonomisch rationaler konjunkturpolitischer Strategien im Vordergrund stehen dürfte.

Atypische Konjunkturmerkmale

Das zweite atypische Merkmal unserer Konjunktur- und Wirtschaftslage ist die Verfilzung der gewollten konjunkturellen Abschwächung mit der ungewollten Ölkrise. Der Konjunkturrückgang wird nicht nur durch die Ölkrise verschärft. Sie schafft auch durch ihre janusköpfige Erscheinungsform, die sich in einer schillernen und zeitlich wechselhaften Kombination von Mengenver-

knappung und enormen Preissteigerungen darstellt, erhebliche zusätzliche Dispositionsunsicherheiten, vor allem für die Unternehmen und die privaten Haushalte. Die Konjunkturpolitiker stehen vor der Frage, ob die Ölkrise unmittelbar mehr das Produktions- und Wachstumsvolumen oder die Nachfrage begrenzt.

Das dritte atypische Merkmal ist, daß der Konjunkturrückgang mit einer ungewöhnlich intensiven und ungewöhnlichen strukturellen Differenzierung der Branchenkonjunkturen verbunden ist. Die Grundstoff- und Investitionsgüterindustrien, die normalerweise besonders von konjunkturellen Schwächeerscheinungen betroffen werden, liegen wegen der günstigen internationalen Konjunktur noch relativ gut im Rennen. Die ausgesprochenen Inlands- und verbrauchsorientierten Wirtschaftszweige dagegen, wie die Bauwirtschaft, die Textil-, Bekleidungs-, Schuh- und Möbelindustrie und natürlich — durch die Ölkrise verschärft — vor allem die Automobilindustrie, haben mit starken konjunkturellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Durch diese stärkere konjunkturelle und strukturelle Differenzierung der Konjunktur stellt sich für die Konjunkturpolitik natürlich die Frage, ob den sektoralen und regionalen Aspekten nicht stärker in der Konjunkturpolitik Rechnung getragen werden muß, als das früher der Fall war.

Mögliche Strategien

Die Frage ist nun, welche möglichen konjunkturpolitischen Strategien angesichts dieser, sicher unvollständig skizzierten wirtschaftlichen und konjunkturellen Lage möglich sind oder durch die Entwicklung erzwungen werden könnten. Aus dem Informations- und Erkenntnisstand von heute könnten folgende alternative konjunkturpo-

litische Strategien unterschieden werden:

□ Das politisch naheliegende "muddle through" zwischen Beschäftigungsabsicherung und Geldwertbeachtung („Doppelstrategie“), wie sie zumindest bis in die jüngste Zeit von der Bundesregierung angestrebt wird.

□ Eine Konjunkturpolitik, die der Grundlinie des Sachverständigenratsgutachtens vom Herbst 1973 folgend mit Vorrang auf die allmähliche Rückgewinnung der Geldwertstabilität gerichtet ist, wobei als Nahziel ein Ausufern der Kosten- und Preisentwicklung in Richtung auf zweistellige Zahlen zu vermeiden wäre.

□ Eine Politik, die in optimistischer Einschätzung der Energiemenge nach französischem Vorbild auf „Wachsfiation“ setzt in der Hoffnung, damit gleichzeitig neben einem besseren Wachstumsergebnis durch bessere Kapazitätsauslastung die Lohnkostenlawine produktivitätsmäßig besser verkraften zu können.

Ungewisse Erfolgsaussichten

Die sogenannte „Doppelstrategie“ gegen Beschäftigungseinbrüche und Ausuferungen des inflationären Kosten- und Preisauftriebs ist zweifellos die politischste unter den drei skizzierten konjunkturpolitischen Grundlinien. Ihr Ziel ist es, das konjunkturpolitisch schwierige, mit Energieungewißheit belastete Jahr 1974 wirtschaftlich und innenpolitisch einigermaßen durchzustehen, um dann, wenn die Lage klarer und überschaubarer wird, konjunkturpolitisch wieder zielstrebig und auf sicherem Fundament handeln zu können.

Ob dieses konjunkturpolitische „Auf-Sicht-Fahren“ aufgeht, muß abgewartet werden. Die Bundesregierung befindet sich allerdings in der sehr schwierigen Lage, mit ihren Beschlüssen vom 19. Dezember 1973 die finanz-

politischen Bremsen zur Beschäftigungsabsicherung schon sehr weitgehend gelockert zu haben (Beseitigung der Investitionssteuer, Wiederzulassung der degressiven Abschreibung, Neu-Inkraftsetzung des § 7 b für den Bau von Eigenheimen und Eigentumswohnungen, Aufhebung der Beschränkungen für öffentliche Investitionsausgaben etc.), ohne indes die Entscheidungsschlacht an der Kosten- und Preisfront schon erfolgreich bestanden zu haben.

Gegenwärtig sieht es nun nicht so aus, als ob ihr ein Sieg in dieser Entscheidungsschlacht gelingen könnte. Der Versuch, die „Lohnführerschaft“, die sie in einem strategisch wichtigen Zeitpunkt im öffentlichen Dienst besitzt, als aktive Waffe zur Kosten- und Preisstabilisierung zu nutzen, ist zwar anzuerkennen. Doch schon jetzt steht fest, daß eine effektive Lohn- und Gehaltserhöhung je Beschäftigten im öffentlichen Dienst unter der Schallgrenze von 10 % nicht zu verwirklichen ist.

Das zweite Instrument, das zur Eindämmung der Kosten- und Preisinflation einsetzbar gewesen wäre — wenn man von der Konzertierte Aktion und der Veröffentlichung möglicher Orientierungsdaten einmal absieht —, nämlich die Vorziehung der ohnehin zum 1. 1. 1975 geplanten Lohnsteuererleichterung, wird von der Bundesregierung abgelehnt. Dabei würde gerade diese Maßnahme — neben ihrer beruhigenden Wirkung auf die Lohnkostenentwicklung — gleichzeitig zur Beschäftigungsabsicherung in den von starken Einbrüchen heimgesuchten konsumnahen Produktions- und Wirtschaftsbereichen beitragen. Sie würde in das Konzept der konjunkturpolitischen Doppelstrategie also hervorragend hineinpassen.

Die Schlacht an der Lohnfront ist deshalb so dramatisch und

entscheidend, weil selbst bei einem Wachstum von 2% real im Grunde nichts mehr zu verteilen ist. Die Verteuerung der Ölimporte um 15 bis 20 Mrd. DM für das Jahr 1974 bedeutet verteilungspolitisch nämlich, daß der gesamte reale Wachstumsgewinn bei einem Bruttosozialprodukt von erstmals über einer Billiarde DM voll und ganz an die Erdölländer abgeführt werden müßte. Für die Binnenverteilung bleibt dadurch real aber praktisch nichts mehr übrig.

Die Lohnpolitik wird damit auf die Funktion zurückgestuft, nur noch einen Inflationsausgleich zur Realeinkommenssicherung zu ermöglichen. Selbst das ist nicht einmal korrekt. Denn die Transfereinkommen (Renten, Arbeitslosenunterstützungen u. a.) wachsen im laufenden Jahr überdurchschnittlich stark. Die am Erwerbsprozeß Beteiligten müßten streng genommen dafür eine entsprechende Realeinkommenseinbuße hinnehmen, sofern nicht in einem zugespitzten Verteilungskampf zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen ein zusätzlicher Preisschub ausgelöst werden soll.

Die einzige Chance für die Bundesregierung, doch noch ihre „Doppelstrategie“ einigermaßen erfolgreich zu gestalten, besteht nur noch darin, daß diejenigen Produktions- und Wirtschaftsbeiriche, in denen konjunkturbedingt das Beschäftigungsrisiko hoch ist – notfalls unter Inkaufnahme eines Arbeitskampfes – vertretbare Lohnabschlüsse erreichen. Der Bundesregierung bleibt also lediglich noch das Vertrauen auf die regulative Kraft der Marktfaktoren.

Diese Chance ist um so größer, je mehr die Bundesbank durch Festhalten an einer restriktiven Geld- und Kreditpolitik der Arbeitgeberseite im Lohnkampf aus stabilitätspolitischen Interessen den Rücken stärkt. Ein möglicher Zielkonflikt in der Bundes-

bankpolitik, der diese Funktion in Frage stellen könnte, ist jedoch nicht auszuschließen: Die prinzipiell wünschenswerte Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen zur Stabilisierung des Dollarkurses hat zwar den Vorteil, die importierte Inflation bei Öl- und Rohstoffeinfuhren etwas zu mildern, würde jedoch gleichzeitig eine wesentliche Auflockerung der Geld- und Kreditmärkte mit sich bringen und neue Finanzierungsspielräume für Kosten- und Preissteigerungen schaffen.

Will die Bundesregierung ihre Doppelstrategie aufrechterhalten und durchsetzen, insbesondere den Lohn- und Preisauftrieb dämpfen, kann und darf die Konjunkturpolitik erst voll durchstarten, wenn sich eine Wende in der Lohnkostenentwicklung durchgesetzt hat. Hinzu kommt natürlich, daß die Öl- und Energiemenge ausreichend elastisch sein muß, um ein mögliches höheres Produktions- und Wachstumsvolumen von der Input-Seite her abzusichern.

Schwerwiegende Entscheidungsprobleme

Kommt die Bundesregierung allerdings an der Kosten- und Preisfront ins Gedränge, wird sie vor schwerwiegende konjunkturpolitische Entscheidungsprobleme gestellt. Sie hat dann im Grunde genommen nur noch die Wahl zwischen den beiden übrigen genannten Strategien, nämlich in Anbetracht der anhaltenden Lohn-, Kosten- und Preisinflation der Stabilität erneut Vorrang einzuräumen oder aber entsprechend der dritten Strategie die „Flucht nach vorn“ in die „Wachsfiation“ gemäß französischem Vorbild anzutreten.

Bei einer erneuten Vorrangstellung für die Stabilität könnte es natürlich kein monetäres Durchstarten geben. Der DM-Kurs müßte auf hohem Niveau gehalten werden. Möglicherweise müßten sogar einige

Finanzbremsen wieder erneut angezogen werden. Die Risiken dieser Politik – nach einer kostenmäßig unbefriedigend verlaufenden Lohnrunde – für den Beschäftigungsgrad und für das noch mögliche Wirtschaftswachstum wären natürlich – vor allem bei labiler werdender internationaler Konjunktur – erheblich.

Hohes Risiko

Zur Strategie der „Wachsfiation“ ist festzustellen, daß sie nur möglich und sinnvoll ist, wenn Produktion und Wachstum nicht durch Energiemangel behindert werden. Für diesen Fall der Vorwärtsstrategie ist Durchstarten und Gasgeben natürlich erforderlich. Das gilt vor allem für die Geldmengen- und Zinspolitik, aber auch verstärkt für die Finanzpolitik. Insbesondere müßte die Automobilkonjunktur kräftig angeregt werden, wozu die Aufhebung der Geschwindigkeitsbegrenzung und steuerliche Maßnahmen zur Verbilligung der Kraftfahrzeughaltung notwendig wären (z. B. Aufstocken der Kilometer-Pauschale, Mineralölsteuersenkung).

Das Erfolgsrisiko ist allerdings wesentlich höher als in Frankreich. Bei uns ist nämlich das Konjunkturtempo bereits wesentlich stärker abgeflaut als in Frankreich. Ob selbst ein kräftiges Durchstarten unter dieser Voraussetzung einen raschen Umschwung bewirken kann, ist zweifelhaft. Vor allem kann auch eine Gefahr nicht geleugnet werden: Die mit der Lockerung der Geld- und Kreditpolitik wahrscheinlich verbundene und dann zu tolerierende Abwertungstendenz der DM, die wachstumsfördernde Exportimpulse bringen würde, trägt die Gefahr eines forcierten internationalen Abwertungswettlaufes in sich. Bei diesem Spiel würde jedoch niemand etwas gewinnen, aber alle und die gesamte Weltwirtschaft möglicherweise auf der Verliererstrecke bleiben.