

Baum, Herbert

Article — Digitized Version

## Grundsätze für eine wirtschaftspolitische Neuorientierung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Baum, Herbert (1980) : Grundsätze für eine wirtschaftspolitische Neuorientierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 10, pp. 486-492

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135487>

**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.*

## STAATLICH-ADMINISTRIERTE PREISE

# Grundsätze für eine wirtschaftspolitische Neuorientierung

Herbert Baum, Hamburg

**In der Bundesrepublik Deutschland unterliegen 30-40 % der Verbraucherpreise einer staatlichen Preisregulierung. Dieses Interventionspotential wird für eine Mehrzahl wirtschafts-, sozial- und finanzpolitischer Ziele eingesetzt. Die Erfolge der staatlichen Preisadministration sind jedoch überaus skeptisch einzuschätzen. Wie sollte eine Neuorientierung der staatlichen Preispolitik aussehen?**

Von „staatlich-administrierten“ Preisen wird dann gesprochen, wenn durch ein staatliches Verwaltungssystem die Preisfreiheit privater Marktteilnehmer verfahrensmäßig und materiell eingeschränkt wird oder der Staat (Bund, Länder, Gemeinden) als unmittelbarer Angebotsträger die Preise festsetzt. Handlungsgrundlage sind Gesetze, Verordnungen, Abkommen oder Richtlinien. Formen der Preisregulation können Festpreise, Höchstpreise, Mindestpreise, von-bis-Preise oder Richtpreise sein. Als quasi-administriert sind Güter anzusehen, die einer besonderen, hochprozentigen und auf die Preishöhe durchschlagenden Verbrauchsbesteuerung unterliegen.

Zu den staatlich-administrierten Preisen zählen weiterhin Gebühren oder preisähnliche Abgaben für Leistungen öffentlich-rechtlicher Anstalten, der Eigenbetriebe der Gemeinden und der reinen Regiebetriebe.

Schwerpunkte der Preisregulationen finden sich in der Verkehrswirtschaft, der Landwirtschaft, der ge-

werblichen Wirtschaft (Energieversorgung, Genußmittelindustrie), der Wohnungswirtschaft, dem Gesundheitswesen, den freien Berufen (Rechtsanwälte, Architekten) und der Versicherungswirtschaft.

Zur Quantifizierung des Anteils staatlich-administrierter Preise an der volkswirtschaftlichen Preisstruktur wird vom Warenkorb des Preisindex für die Lebenshaltung ausgegangen, der für folgende Haushaltstypen berechnet wird:

- alle privaten Haushalte (I);
- 4-Personen-Haushalte von Angestellten und Beamten mit höherem Einkommen (II);
- 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem Einkommen (III);
- 2-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfempfängern (IV).

Die besonderen Schwierigkeiten einer Quantifizierung des Anteils staatlich-administrierter Preise folgen aus dem Tatbestand, daß nicht alle Preise in voller Höhe staatlich reguliert sind; eine Reihe von Gütern und Leistungen ist nur als „teil-administriert“ anzusehen – etwa durch Verbrauchsteuern oder Preisregulierungen auf vorgelagerten Produktions- und Handelsstufen, so daß der im Lebenshaltungspreisindex erfaßte Preis so-

---

*Prof. Dr. Herbert Baum, 35, ist Inhaber eines Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Hochschule der Bundeswehr in Hamburg.*

Tabelle 1

**Der Anteil preisadministrierter Güter und Dienstleistungen am Warenkorb des Preisindex der Lebenshaltung – differenziert nach Haushaltstypen und Art des staatlichen Eingriffs**

Ware/Leistung	Anteil an den Warenkörber in %			
	Typ I	Typ II	Typ III	Typ IV
<b>(1) Administrierte Verbraucherpreise staatlicher Leistungen</b>				
Örtliche Verkehrsmittel	7,73	7,44	8,84	9,47
Eisenbahnpersonenverkehr	4,20	6,09	5,45	10,57
Kraftomnibus (Eisenbahn)	2,06	0,19	0,12	0,66
Fernsprechgebühren	6,09	11,88	5,37	5,69
Postgebühren	2,67	2,42	1,84	3,98
Ausgaben für Theater	1,94	2,92	1,11	0,45
Rundfunk- und Fernsehgebühren	6,14	3,60	6,28	9,22
Kraftfahrzeugsteuer	5,63	7,08	6,13	0,47
Gebühren für Volkshochschule	4,47	6,93	3,54	0,30
Kosten für Kindergarten	3,43	3,62	4,65	–
Kosten für Hallenbad	1,51	1,88	1,57	0,30
Gütergruppe (1) insgesamt	45,87	54,05	44,90	41,11
<b>(2) Administrierte Verbraucherpreise nicht-staatlicher Leistungen</b>				
Flugverkehr	1,04	1,61	0,66	0,51
Zündwaren	0,13	0,09	0,09	0,19
Elektrizität	18,80	17,56	23,62	29,07
Gas	6,38	6,38	6,68	11,57
Wasser	2,49	2,15	3,17	3,85
Miete für Altbauwohnungen	9,45	4,25	6,83	17,40
Miete für Sozialwohnungen	29,67	65,62	84,63	101,32
Verbrauchsgüter für Gesundheitspflege	6,52	8,87	4,87	8,15
Arzt- u. Krankenhausbehandlung	12,21	26,93	4,18	2,48
Rechtsanwaltsleistungen	0,87	0,93	0,68	0,43
Kfz-Haftpflichtversicherung	8,98	9,28	9,72	1,29
Private Krankenversicherung	12,89	19,21	1,48	3,49
Gütergruppe (2) insgesamt	109,43	162,88	146,61	179,75
<b>(3) Quasi-administrierte Preise durch Verbrauchsteuern</b>				
Genußmittel (Tabak, Spirituosen etc.)	23,35	16,94	25,37	27,53
Kraftstoffe	12,39	16,12	11,52	1,18
Heizöl	0,44	0,35	0,27	0,33
Gütergruppe (3) insgesamt	36,18	33,41	37,16	29,04
<b>(4) Indirekte Preisregulierung durch Kontrolle vorgelagerter Preise auf Agrarmärkten</b>				
Brot und Backwaren	4,25	3,43	5,08	6,79
Fleisch und Fleischwaren	35,69	25,42	40,76	55,06
Zucker, Süßwaren	6,42	5,87	7,46	8,12
Milch und Milchprodukte	21,23	18,53	25,52	32,50
Gütergruppe (4) insgesamt	67,59	53,25	78,82	102,47
<b>(5) Umlage administrierter Kostengüterpreise des Transport- und Nachrichtenwesens</b>				
	30,00	30,00	30,00	30,00
<b>Gesamt</b>	<b>289,07</b>	<b>333,59</b>	<b>337,49</b>	<b>382,37</b>

Quelle: Eigene Berechnungen aus: Die Wägungsschemata der neuen Preisindizes für die Lebenshaltung auf Basis 1970, in: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1973, Zahlenteil, S. 723-735.

**STAATLICH-ADMINISTRIERTE PREISE**

wohl „marktliche“ als auch „administrierte“ Elemente enthält.

Um empirisch weiterzukommen, wurde mit Hilfe von Schlüsselungen und Zurechnungsquoten der administrierte Anteil geschätzt<sup>1</sup>. Tabelle 1 enthält eine Zusammenstellung der Warenkorbanteile preislich administrierter Güter und Leistungen differenziert nach den oben genannten vier Haushaltstypen. Tabelle 2 gibt die Anteile differenziert nach gebietskörperschaftlicher Zuständigkeit und nach der Beherrschbarkeit wieder<sup>2</sup>.

**Administrierte Preise und Inflation**

Die staatlich-administrierten Preise sind in der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung der letzten Jahre über die Inflationsursachen unter anderem für den gesamtwirtschaftlichen Preisauftrieb mitverantwortlich gemacht worden. Die Analyse von Teilindizes für den Zeitraum 1968 bis 1975 liefert das in Tabelle 3 wiedergegebene Ergebnis.

Im Zeitreihendurchschnitt sind die staatlich-administrierten Preise mit 5,8 % pro Jahr stärker gestiegen als alle Preise für die Lebenshaltung mit 5,1 %. Auch nach gebietskörperschaftlicher Verantwortlichkeit ergibt sich, daß die von Bund und Ländern/Gemeinden kontrollierten Preise mit durchschnittlich 6,1 % bzw. 6,3 % stärker gestiegen sind als der Preisindex für die gesamte Lebenshaltung und auch als der Index aller staatlich-administrierten Preise mit 5,8 %, da lediglich die von der EG reglementierten Agrarpreise in ihrer indirekten Wirkung auf die Nahrungsmittelpreise mit einer durchschnittlichen Preissteigerungsrate von 4,6 % stabilisierend auf das Preisniveau gewirkt haben.

Die Differenzierung der Entwicklung der administrierten Preise nach der Stärke der staatlichen Intervention zeigt, daß der Preisanstieg der uneingeschränkt staatlich-regulierten Preise mit 6 % über dem der nur teiladministrierten Preise mit 5,7 % lag.

Vergleicht man die Inflationsanteile der einzelnen administrierten Güter mit den Anteilen dieser Güter am Warenkorb des Preisindex für die Lebenshaltung, so läßt sich feststellen, ob die Preisentwicklung für die einzelnen Güter und Leistungen über- oder unterproportional auf die Inflationsrate eingewirkt hat.

<sup>1</sup> Zu den Einzelheiten vgl. H. Baum: Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik. Eine empirische Erfolgskontrolle für die Bundesrepublik Deutschland (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 46), Baden-Baden 1980, S. 32 ff.

<sup>2</sup> Andere Quantifizierungsansätze finden sich bei Th. Vajna: Staatliche Preisadministration und Verbraucherpreisniveau (Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Wirtschaftspolitik, 6. Jg., 1972, Nr. 3), Köln 1973; H. Bott: Der Anteil staatlich-administrierter Preise am Preisindex der Lebenshaltung (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 75), Göttingen 1976.

**Tabelle 2**  
**Der Anteil preisadministrierter Güter und Dienstleistungen am Warenkorb des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte, differenziert nach Gebietskörperschaften und Grad der Beeinflussbarkeit**

Ware/Leistung	Bundeskompetenz	Kompetenz der Länder und Gemeinden	Kompetenz der EG	Alle Gebietskörperschaften
	(Anteil in %)	(Anteil in %)	(Anteil in %)	(Anteil in %)
<b>(1) Vollständig administrierte Preise:</b>				
Eisenbahnpersonenverkehr	4,20			
Kraftomnibus (Eisenbahn)	2,06			
Örtliche Verkehrsmittel		7,73		
Flugverkehr	1,04			
Postgebühren	2,67			
Fernsprechgebühren	6,09			
Kfz-Steuer	5,63			
Rundfunk- und Fernsehgebühren		6,14		
Zündwaren	0,13			
Ausgaben für Theater		1,94		
Gebühren für Volkshochschulen		4,47		
Kosten für Kindergarten		3,43		
Kosten für Hallenbadbesuch		1,51		
<b>Gesamt (1)</b>	<b>21,82</b>	<b>25,22</b>		<b>47,04</b>
<b>(2) Teil-administrierte Preise mit marktlichen Einflußfaktoren:</b>				
Genußmittel	23,35			
Kraftstoffe	12,39			
Heizöl	0,44			
Wohnungsmieten	39,12			
Verbrauchsgüter für Gesundheitspflege	6,52			
Ärztgehonorare	10,33			
Kosten für Krankenhausaufenthalt		1,88		
Rechtsanwaltsleistungen	0,87			
Kfz-Haftpflichtversicherung	8,98			
Private Krankenversicherung	12,89			
Gas		6,38		
Wasser		2,49		
Elektrizität		18,80		
Nahrungsmittel			67,59	
Preise für Gütertransporte und Nachrichtenübermittlung	30,00			
<b>Gesamt (2)</b>	<b>144,89</b>	<b>29,55</b>	<b>67,59</b>	<b>242,03</b>
<b>Gesamt (1) + (2)</b>	<b>166,71</b>	<b>54,77</b>	<b>67,59</b>	<b>289,07</b>

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von: Die Währungsschemata..., a.a.O., 723 ff.

Nach dieser Darstellungsweise haben im Zeitreihendurchschnitt die Nahrungsmittelpreise (Warenkorbanteil: 6,76 %) und die über Verbrauchsteuern quasi-administrierten Preise (Warenkorbanteil: 3,62 %) die Geldentwertungsraten unterproportional, nämlich mit einem Anteil von 6,18 % bzw. 2,59 % am Preisniveauanstieg beeinflußt. Inflationär haben demgegenüber die administrierten Preise für nicht-staatliche Leistungen (Warenkorbanteil: 10,9 %, Inflationsanteil: 12,59 %) – insbesondere die Preise für Elektrizität und Wasser, die Wohnungsmieten, die Entgelte für Arzt- und Krankenhausbehandlung und die Prämien für die Kfz-Haftpflichtversicherung –, die administrierten Preise für staatliche Leistungen (Warenkorbanteil: 4,59 %, Inflationsanteil: 5,41 %) – insbesondere die Personenverkehrstarife, die Fernsprech- und Postgebühren und die Rundfunk- und Fernsehgebühren – sowie die administrierten Preise des Verkehrs- und Nachrichtenwesens mit Vorleistungscharakter (Warenkorbanteil: 3,00 %, Inflationsanteil: 4,47 %) gewirkt.

Für den Zeitraum 1968 bis 1975 ist demnach ein überproportionaler Beitrag der staatlich-administrierten Preise zum gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg festzustellen, wobei die inflationären Impulse in den letzten Jahren unübersehbar stärker geworden sind<sup>3</sup>.

### Stabilisierungspotential

Ob durch zielorientierte Preiskontrollen nennenswerte Stabilisierungserfolge hätten erreicht werden können, muß als zweifelhaft gelten. Eine Alternativrechnung mit mehreren Preiskontrollstrategien (Preisstopp, zeitliche Verzögerung der tatsächlichen Preisentwicklung, Preisanpassung an die Kosten- und Einkommensentwicklung) kommt zu dem Ergebnis, daß bei einem absoluten Preisstopp die durchschnittliche Preissteigerungsrate um 1,6 Prozentpunkte niedriger, bei 3,5 % gelegen hätte; ein konsequenter Preisstopp stieße jedoch auf Dauer auf Finanzierungsprobleme und dürfte von daher wirtschaftspolitisch irrelevant sein. Alle anderen Preisanpassungsvarianten hätten maximal eine Verringerung der gesamten Inflationsrate um 0,3 Prozentpunkte auf 4,8 % bewirkt.

Angesichts dieser geringen Indexwirksamkeit und der erheblichen ordnungs- und allokatonspolitischen Risiken von Preiskontrollen ist der Wirtschaftspolitik

<sup>3</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis für den Zeitraum 1950 bis 1969 kommt P. Breitenstein: Staatlich-administrierte Preise. Staatliche Preisadministration, Inflation und Konjunktur in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1969, Baden-Baden 1977, S. 143 ff.; sowie derselbe: Staatlich-administrierte Preise, Inflation und Konjunktur, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), H. 6, S. 295 ff.

nur zu empfehlen, auf einen Einsatz der staatlich-administrierten Preise im Dienst der Geldwertstabilisierung zu verzichten.

**Stabilitätsförderung durch Wettbewerb**

In Anbetracht dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, nach welchen Prinzipien die staatlich-administrierten Preise künftig fortgebildet werden sollen. Ein Teil der Güter und Leistungen, die bisher staatlichen Preisregulierungen unterworfen sind, könnte aus der behördlichen Fachaufsicht entlassen und der Wettbewerbsallokation überantwortet werden. Mindestens aber wäre eine stärkere Eigenverantwortung der Unternehmer für die Preisbildung unter Verzicht auf stabilitätsmotivierte Interventionen durchzusetzen. In einigen der wettbewerblichen Ausnahmereiche – etwa in der Güterverkehrswirtschaft, der Energiewirtschaft oder im Versicherungswesen – bietet sich dieser Schritt zu einer marktwirtschaftlichen Integration an.

In Leistungsbereichen, in denen Wettbewerb in dieser unmittelbaren Form noch nicht möglich scheint oder vermutlich dauerhaft schwach bleiben wird, sollte versucht werden, die Sanktionskraft des Wettbewerbs durch organisationsinterne Anreizsysteme zu internalisieren oder „externen“ Wettbewerb z. B. durch öffentliche Ausschreibung und Auftragsvergabe zu simulieren. Es gibt dazu eine Reihe beachtlicher Vorschläge für die Privatisierung bisher öffentlich angebotener Lei-

stungen, etwa im Bereich der Entsorgung, des Postwesens, des Ausbildungs- und Kulturbereichs, die zum einen auf eine Ausweitung der privaten Finanzierungsbeteiligung, zum anderen aber auch auf eine privatwirtschaftliche Preisbildung unter Wettbewerbsbedingungen abzielen.

Bei funktionsfähigem Wettbewerb würde es bei wachsender Nachfrage und steigenden Kosten zu Preiserhöhungen kommen, deren Spielräume jedoch durch die faktische und konstruierte Konkurrenzsituation begrenzt werden. Die Kaufkraftabsorption entwickelt sich dann prozyklisch, wodurch zwar keine Entlastung beim Kostengüterpreisauftrieb erzielt wird, was aber unter Stabilitätsaspekten nicht schädlich ist, da die Absatzpreise im Boom kaum von den Preisen der Kostengüter determiniert werden. Es unterbleibt ein Rückstau betriebswirtschaftlich notwendiger Preiserhöhungen und damit auch ein späteres Nachholen in eventuell rezessiven Wirtschaftslagen; vielmehr können finanzielle Reserven akkumuliert werden, die bei rückläufiger Beschäftigung Preissenkungen oder mindestens abgeschwächte Preissteigerungen ohne Existenzgefährdung ermöglichen würden. Dafür zu sorgen, daß es auf den zu liberalisierenden Märkten nicht zu Wettbewerbsbeschränkungen kommt, wodurch staatlich-administrierte Preise durch privat-administrierte Preise abgelöst würden, ist Aufgabe der Wettbewerbspolitik.

**Tabelle 3**

**Die Entwicklung der Preisindizes administrierter Güter- und Leistungsgruppen (alle privaten Haushalte), differenziert nach gebietskörperschaftlicher Kompetenz und Beeinflußbarkeit**

	Gewicht (in %)	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Durchschnitt
<b>Lebenshaltung insgesamt</b>	1000	94,9	96,7	100	105,3	111,1	118,8	127,1	134,7	–
Veränderungsrate in %		–	1,9	3,4	5,3	5,5	6,9	7,0	6,0	5,1
<b>Alle administrierten Preise</b>	275,31	95,1	96,8	100	106,4	114,0	122,5	131,8	140,7	–
Veränderungsrate in %		–	1,8	3,3	6,4	7,1	7,5	7,6	6,8	5,8
<b>Administrierte Preise nach Kompetenz:</b>										
<b>Bund</b>	154,84	95,0	96,9	100	108,5	116,8	126,0	135,9	143,4	–
Veränderungsrate in %		–	2,0	3,2	8,5	7,6	7,9	7,9	5,5	6,1
<b>Länder und Gemeinden</b>	52,89	95,8	96,7	100	103,9	111,1	117,8	130,3	146,2	–
Veränderungsrate in %		–	0,9	3,4	3,9	6,9	6,0	10,6	12,2	6,3
<b>EG</b>	67,59	94,9	97,3	100	103,3	109,8	117,8	123,3	129,9	–
Veränderungsrate in %		–	2,5	2,8	3,3	6,3	7,3	4,7	5,4	4,6
<b>Administrierte Preise nach Beeinflußbarkeit:</b>										
<b>vollständig administrierte Preise</b>	47,4	95,4	96,3	100	104,4	112,4	121,5	132,6	143,3	–
Veränderungsrate in %		–	0,9	3,8	4,4	7,7	8,1	9,1	8,1	6,0
<b>Teil-administrierte Preise</b>	228,27	95,0	96,8	100	106,4	114,0	122,1	131,3	139,7	–
Veränderungsrate in %		–	1,9	3,3	6,4	7,1	7,1	7,5	6,4	5,7

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von: Die Wägungsschemata... a.a.O., S. 723 ff. und Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1976 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Mainz 1976, S. 456 ff. Ein Teil der Preise wird nicht veröffentlicht und wurde auf Anfrage vom Statistischen Bundesamt mitgeteilt.

### Nicht-marktfähige Güter

Ein Teil der bisher staatlich regulierten Güter und Leistungen wird auch in Zukunft aus ökonomischen oder politischen Gründen nicht im Wettbewerb angeboten werden können, so daß die Preisverantwortung hier bei der Administration verbleiben wird. Bei diesen Gütern und Leistungen empfiehlt sich eine Anpassung der Preise an die Entwicklung der Kosten der Leistungserstellung<sup>4</sup>. Dieses Kriterium soll nicht Unproduktivität und Unfähigkeit in der Wirtschaftsführung perpetuieren; es soll lediglich sicherstellen, daß es nicht zu Defiziten infolge von unterlassenen Preis Anpassungen aus Stabilisierungsgründen kommt. Eine solche Anpassung hätte den Vorteil, politisch motivierte, preisbedingte Defizite bei den Leistungsträgern zu verhindern bzw. vorhandene Defizite nicht zu vergrößern. Damit könnten unerwünschte Re-Allokationswirkungen infolge der notwendigen Zuführung von Finanzmitteln zur Deckung von Fehlbeträgen verhindert werden.

Eine solche Anpassung der administrierten Preise sollte nicht durch eine Indexbindung garantiert sein. Dies gilt auch unter Würdigung der Argumente aus der jüngeren „Indexierungs“-Kontroverse<sup>5</sup>, da die Voraussetzungen, unter denen die allokativen Nachteile zur Verhinderung einer Stabilisierungskrise hingenommen werden könnten, für den Bereich der staatlich-administrierten Preise nicht gegeben sind. Vielmehr hätte eine Indexbindung zur Folge, daß der noch bestehende Restwettbewerb beseitigt und der auch in der Inflation noch teilweise wirksame Allokationsmechanismus bei unterschiedlichen Preissteigerungsraten blockiert würde. Anpassungen der Preise an die Kostenentwicklung sollten – um „Kostenproduktion“ und Effizienzverluste zu verhindern – nur im Wege von Einzelfallgenehmigungen, die beantragt und begründet werden müssen, vorgenommen werden.

Verteilungswirkungen staatlich-administrierter Preise können von zwei Seiten ausgehen: Zum einen beeinflussen staatliche Preisinterventionen, Preisgarantien und Mindestpreise die Ertrags- und Einkommenssituation der in den regulierten Produktionsbereichen tätigen Anbieter. Der im engeren Sinne distributive Ansatz bezieht sich demgegenüber auf die Verwendungsseite der Einkommen durch Preisänderungen,

die die einzelnen Einkommensgruppen unterschiedlich treffen und daher die Relationen der ausgabefähigen Einkommen verschieben. Ausgehend von der Vermutung, daß die Preise für administrierte Güter und Leistungen eine regressive Belastungswirkung ausüben, soll eine in den Steigerungsraten zurückhaltende und nach Nachfrager- und damit auch Einkommensgruppen differenzierende Preisgestaltung mit dazu beitragen, die relative Einkommensposition sozial schwächer Gruppen nicht noch weiter zu verschlechtern.

### Verteilungspotential

Um die von den administrierten Preisen ausgehenden Verteilungswirkungen zu ermitteln, wird errechnet, wie sich die Anteile der administrierten Verbrauchsausgaben an den Haushaltsbudgets unterschiedlicher Einkommensgruppen infolge der Preisentwicklung verändert haben. Von einer Verbesserung der Verteilungssituation wird dann ausgegangen, wenn die Preisentwicklung die Anteile an den Verbrauchsbudgets der Bezieher niedriger Einkommen absolut oder auch nur in Relation zu den Beziehern höherer Einkommen verringert hat.

Um die Verteilungswirkungen zwischen alternativen Haushaltsvergleichspaaren quantitativ darzustellen, werden in einem weiteren Rechenschritt die preisbedingte Entwicklung der Anteilsunterschiede für administrierte Güter und Leistungen zwischen den alternativen Haushaltstyp-Kombinationen und die Veränderungsrate der Anteilsunterschiede berechnet. Ein verteilungspolitischer Erfolg liegt dann vor, wenn bei konstanten Verbrauchsmengen die Preisentwicklung positive Anteilsunterschiede zwischen Beziehern höherer und niedrigerer Einkommen vergrößert bzw. negative Anteilsunterschiede verringert hat.

Für den Zeitraum 1968 bis 1975 ergibt sich, daß – bei konstanten Verbrauchsbudgets – die staatlich-administrierten Preise eine überwiegend regressive Wirkung hatten; lediglich zwischen den Beziehern höherer und mittlerer Einkommen hat die Preisentwicklung geringfügig einkommensnivellierend gewirkt. Deutlich regressive Wirkungen sind von den öffentlichen Personenverkehrstarifen, den Postgebühren, den Rundfunk- und Fernsehgebühren, den Preisen für Wasser, Gas und Elektrizität, den Mieten und den Ausgaben für Gesundheitspflege ausgegangen.

Einkommensegalisierend haben die Fernsprechgebühren, die Ausgaben für Bildung und Sport, die Flugverkehrspreise, die Aufwendungen für Arzt und Krankenhaus sowie die Prämien für die Kfz-Haftpflichtversicherung gewirkt.

<sup>4</sup> Vgl. auch: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium: Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 4 vom 8. 1. 1976, S. 47.

<sup>5</sup> Vgl. H. Giersch: Indexklauseln und Inflationsbekämpfung (Kiel Diskussionsbeiträge, Heft 32), Kiel 1975.

Berücksichtigt man, daß in dem Beobachtungszeitraum die Einkommen und damit auch die Verbrauchsausgaben insgesamt gestiegen sind, so hat die Einkommensentwicklung die regressiven Preiswirkungen kompensiert. Bei variablen Ausgabenbudgets ergibt sich eine insgesamt progressive Wirkung der administrierten Preise, d. h. infolge der Preis- und Einkommensentwicklung sind die Bezieher höherer Einkommen – wenn auch nur in geringem Ausmaß – stärker belastet bzw. weniger entlastet worden als die Bezieher niedriger Einkommen. Allerdings war bei einer Reihe von administrierten Preisen die ursprüngliche Regressivwirkung so stark, daß sie durch die Gesamtausgabenentwicklung nicht aufgefangen werden konnte.

Das deklarierte Ziel der staatlichen Preispolitik, einkommensschwache Bevölkerungsgruppen besonders zu fördern, ist insgesamt nicht erreicht worden.

Eine Alternativrechnung für verschiedene Preisfortschreibungsstrategien im Zeitablauf macht das Umverteilungspotential kenntlich: Eine Anpassung der administrierten Preise an die allgemeine Preis- und Kostenentwicklung hätte weitgehend verteilungsneutral gewirkt. Eine Preisanpassung nach der Einkommensentwicklung hätte wegen der größeren Steigerungsrate der niedrigen Einkommen eine regressive Belastungswirkung nach sich gezogen. Nennenswerte Umverteilungserfolge lassen sich nicht durch generelle Niedrigpreise, sondern nur durch eine differenzierte Preisgestaltung erzielen. Die Modellrechnung zeigt, daß Erfolge hierbei entweder sehr beträchtliche Preisdifferenzierungen oder ein komplexes System von Preisveränderungen in Abhängigkeit der Verbrauchsanteile einkommensunterschiedlicher Haushaltsgruppen zur Voraussetzung haben.

### Sozialpolitische Alternativen

Angesichts des geringen Umverteilungspotentials gewinnt die Frage an Gewicht, ob Verteilungskriterien bei der künftigen Gestaltung und Fortentwicklung staatlich-administrierter Preise weiterhin Berücksichtigung finden und zu Lasten anderer Ziele durchgesetzt werden sollen. Die Mehrzahl der Argumente spricht dafür, auf distributionspolitische Zielsetzungen in der staatlichen Preispolitik zu verzichten und statt dessen andere, geeignetere Alternativen des sozialen Ausgleichs und der Förderung sozial schwacher und benachteiligter Gruppen zu suchen. Die Bereinigung des Zielsystems von verteilungspolitischen Auflagen würde auch dazu beitragen, die Wirtschaftsführung öffentlicher Unternehmen, die gegenwärtig durch den fortgesetzten Konflikt von Gemeinwirtschaftlichkeit und Ei-

genwirtschaftlichkeit belastet ist, effizienter zu gestalten.

Die Alternativen zu einem Verzicht auf verteilungspolitische Ziele in der staatlichen Preispolitik würden denen einer stabilisierungsneutralen Preisanpassungsstrategie entsprechen, nämlich – soweit wie möglich – die bisher reglementierten Wirtschaftsbereiche marktwirtschaftlichen Steuerungsprinzipien zu überantworten oder die Preisgestaltung an betriebswirtschaftlichen Kriterien zu orientieren. Verteilungspolitik bliebe dann Aufgabe der in ihren Wirkungen zuverlässiger prognostizierbaren, treffsichereren und die sozialen Umstände exakter berücksichtigenden Instrumente der Steuerpolitik und direkter Einkommenszuwendungen.

### Konzeptioneller Auftrag

Die Bundesregierung hatte 1970 mit ihren „Grundsätzen für staatliche Preisregelungen“ eine ordnungspolitische Bewertung dieses Ausnahmeinstrumentes der Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft gegeben. Sie sah damals noch Chancen für eine stärkere Marktorientierung<sup>6</sup>.

Die wirtschaftliche Entwicklung in den folgenden Jahren jedoch mit anhaltender Inflation, Risiken für eine gesicherte Versorgung mit volkswirtschaftlichen Basisgütern, regionalen und sektoralen Beschäftigungskrisen und Finanzierungsengpässen in den öffentlichen Haushalten hat den Liberalisierungstrend abgebremst und Bestrebungen begünstigt, die eher wieder auf eine Ausweitung der staatlichen Preisreglementierungen abzielen<sup>7</sup>. Bereits realisierte oder noch geplante administrative Preiseinflussnahmen etwa in Form von „Pfennigabgaben“ (Kohle- und Ölpfennig), staatlich garantierte Mindestpreise für Wirtschaftszweige mit Strukturkrisen-Symptomen, Internalisierungsentgelte zur Anlastung externer Kosten oder auch kartellbehördliche Preiskorrekturen auf privaten Märkten mit Marktmacht dokumentieren den expansiven Administrationskurs.

Das Bündel der realisierten, eingeleiteten oder in Erwägung gezogenen Maßnahmen trägt jedoch den Charakter der Improvisation, eine klare Perspektive für den weiteren Weg zeichnet sich nicht ab. Nach 10 Jahren – und ganz besonders nach den letzten 10 Jahren – haben sich sicherlich die wirtschaftlichen Voraussetzungen geändert, woraus sich eine andere politische

<sup>6</sup> Grundsätze für staatliche Preisregelungen im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Ziele, in: Bundesanzeiger, Nr. 118 vom 3. Juli 1970, Seite 1.

<sup>7</sup> Vgl. auch den Bericht der Bundesregierung über die Ausnahmebereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3206 vom 4. 2. 1976.

Bewertung der Zielsetzung und der Rolle der staatlichen Preisregulation ergeben mag. Nur sollte man dann die für die Preisbildung in der Praxis Verantwortlichen nicht auf morschem Boden agieren lassen. Der Wirtschaftsminister sollte zu einem Konzept für die Politik der staatlich-administrierten Preise finden. Bestandteil eines solchen Konzepts müßte eine Grundsatzentscheidung sein, ob der staatliche Einfluß auf die Preisbildung zugunsten einer stärkeren Marktorientierung zurückgenommen oder ob aufgrund neuer oder veränderter Interventionsbedarfe das Administrationsausmaß ausgeweitet werden soll. Ziele und Zielprioritäten, die in Konfliktlagen den Entscheidungspro-

zeß funktionsfähig halten, müßten vorgegeben werden. Es wäre eine Aussage darüber zu treffen, in welchen Aktivitätsbereichen eine Ausdehnung oder Einschränkung staatlicher Preisinterventionen erfolgen soll, wie weit anvisierte Liberalisierungsschritte gehen sollen und welches bedarfsweise auszuschöpfende Interventionspotential vorzuhalten ist, welche Preise nicht dem Marktmechanismus überantwortet werden können und nach welchen Kriterien und Methoden diese Preise im ökonomischen Entwicklungsprozeß fortzuschreiben sind. Der Anteil der staatlich-administrierten Preise an der volkswirtschaftlichen Preisstruktur legitimiert diese Insistenz.

---

## ARBEITSMARKT

# Erfordernisse und Möglichkeiten einer gezielten Arbeitsmarktpolitik

Klaus Semlinger, Berlin\*

**Die bisherige Arbeitsmarktpolitik hat nicht verhindern können, daß die Arbeitslosigkeit von Problemgruppen weiter zunimmt. Eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik erfordert jedoch weniger die Schaffung neuer Instrumente als eine bessere Ausschöpfung der Möglichkeiten des bestehenden Instrumentariums. Wo liegen die Ansatzpunkte für eine derartige Politik?**

Die Arbeitslosigkeit nimmt seit einiger Zeit wieder zu: Im Juni wurde das entsprechende Vorjahresniveau erstmals seit langem erneut überschritten, und ein Ende des Anstiegs ist nicht abzusehen. Das Ziel

der Vollbeschäftigung scheint damit wieder in weite Ferne gerückt zu sein, zumal sich die Ausgangsposition gegenüber den vergangenen Jahren deutlich verschlechterte. So muß der relative Erfolg der Bundesrepublik beim Abbau der Arbeitslosigkeit in der Zeit von 1975 bis 1979 vor dem Hintergrund massiver Verdrängungsprozesse gesehen werden. Allein der Anstieg der „stillen Reserve“ an Arbeitslosen war zwischen 1975 und 1979 größer als der Rückgang der Arbeitslosenzahl<sup>1</sup>. Auch hat sich während der anhaltenden Unterbeschäftigung die Struktur der Arbeitslosen verschlechtert. Frauen, ältere, ungelernete und gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmer sind gegenwärtig am stärksten betroffen. Für viele von ihnen ist der Selektionsprozeß des Arbeitsmarktes zu einem Vorgang

---

\* Der Autor referiert in diesem Beitrag einige Ergebnisse und Überlegungen einer Pilotstudie zur Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes, die er zusammen mit Günther Schmid am Internationalen Institut für Management und Verwaltung durchführte. (G. Schmid, K. Semlinger: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfe, in: Schriftenreihe des Wissenschaftszentrums Berlin, Königstein 1980; erscheint demnächst.)

---

<sup>1</sup> G. Schmid: Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Die Herausforderung der achtziger Jahre, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2/1980, S. 97.

---

*Klaus Semlinger, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin im Bereich Arbeitsmarktpolitik.*