

Boss, Alfred; Flemig, Günter; Trapp, Peter; Walter, Norbert

Article — Digitized Version

Bundesrepublik Deutschland: Erholung auf schmaler Basis

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Boss, Alfred; Flemig, Günter; Trapp, Peter; Walter, Norbert (1983) :
Bundesrepublik Deutschland: Erholung auf schmaler Basis, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652,
Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 17-35

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3163>

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.

Bundesrepublik Deutschland: Erholung auf schmalere Basis

Von Alfred Boss, Günter Flemig, Peter Trapp und Norbert Walter

1. Nach einer fast drei Jahre andauernden Rezession hat sich die konjunkturelle Lage in der Bundesrepublik Deutschland seit Ende 1982 merklich verbessert. Die Inlandsnachfrage ist deutlich gestiegen. Der Auftragseingang aus dem Ausland, der 1982 kräftig gesunken war, hat sich seit der Jahreswende stabilisiert. Auf die Beschäftigung hat sich die konjunkturelle Besserung erwartungsgemäß noch nicht ausgewirkt. Die Zahl der Arbeitslosen nahm bis zum Frühsommer 1983 in unvermindertem Tempo zu. Das Preisklima hat sich weiter abgekühlt. Die Verbraucherpreise sind – begünstigt durch den Rückgang der Energie- und Nahrungsmittelpreise – zeitweise sogar gesunken.

2. Die Belebung der Inlandsnachfrage war angelegt durch die Lockerung der Geldpolitik seit dem Frühjahr 1982. Auch finanzpolitische Maßnahmen zur Förderung der Unternehmensinvestitionen und des Wohnungsbaus haben zu dem Nachfrageschub zur Jahreswende beigetragen. Die Wirkungen einer solchen auf Nachfrigestimulierung ausgelegten Geld- und Finanzpolitik haben sich jedoch bereits in der Vergangenheit als wenig dauerhaft erwiesen. Zu einer eindeutig marktwirtschaftlich orientierten Politik, die durch Leistungs- und Investitionsanreize das wirtschaftliche Wachstum nachhaltig fördert, ist es bislang nicht gekommen.

3. Die kräftige Lockerung der Geldpolitik hat dazu geführt, daß die monetäre Expansion den potentialgerechten Pfad seit der Jahreswende erheblich überschritten hat. Von dem Geldmengenanstieg gehen kurzfristig zwar beachtliche expansive Wirkungen aus, auf längere Sicht wirkt eine solche Politik aber inflationär. Damit hat sich die Bundesbank in eine schwierige Lage gebracht. Um eine Inflationsbeschleunigung zu verhindern, wird die Bundesbank die monetäre Expansion im Verlauf dieses Jahres wohl drosseln. Dadurch dürfte für 1984 zumindest eine Verlangsamung der Nachfrageausweitung angelegt werden.

4. Die Lohnpolitik wird kaum dazu beitragen, Beschäftigung und Investitionen zu fördern. Zwar sind die Lohnerhöhungen 1983 wiederum niedriger ausgefallen als in den Vorjahren, insgesamt dominiert in der Tarifpolitik aber immer noch das Bemühen, die Realeinkommen der Beschäftigten zu verteidigen, statt durch zurückhaltendere Tarifabschlüsse einen Beitrag zur Sicherung der Arbeitsplätze zu leisten. Wegen der angekündigten Forderung nach Arbeitszeitverkürzung deuten sich für 1984 von der Lohnpolitik eher zusätzliche Belastungen an.

5. In der Finanzpolitik dominiert die Philosophie des Defizitabbaus auf kurze Sicht. So überwiegen Maßnahmen, die im weiteren Verlauf dieses Jahres und 1984 nachfragedämpfend wirken werden. Angebotspolitische Impulse sind dagegen kaum zu erwarten. Schließlich dürften auch die außenwirtschaftlichen Risiken (Verschuldung, Protektionismus) in naher Zukunft nicht geringer werden. Insgesamt wird die wirtschaftliche Erholung daher 1984 erheblich an Schwung verlieren.

6. Sollen Wachstum und Beschäftigung nachhaltig gefördert werden, so ist eine Neuorientierung auf allen Politikfeldern dringend geboten:

- In der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind die Weichen so zu stellen, daß Produktion und Beschäftigung nicht so sehr durch Subventionen wie z.B. im Wohnungsbau oder durch staatlich sanktionierte Produktionskartelle wie z.B. in der Stahlindustrie, sondern durch

die individuelle Nachfrage bestimmt werden. Die Konsequenzen einer solchen Politik mögen im Einzelfall hart erscheinen und auf kurze Sicht mit Nachfrageausfällen verbunden sein; sie bedeutet jedoch auf mittlere Sicht mehr Wachstum und Beschäftigung und damit auch mehr Wohlstand für die unteren Einkommensklassen, als mit staatlicher Umverteilungspolitik letztlich erreicht werden kann.

- In der Finanzpolitik ist ein Kurs einzuschlagen, bei dem die Maßnahmen nicht an kurzfristigen Finanzierungsproblemen, sondern an den mittelfristigen Zielen orientiert werden. Notwendig ist es, die Subventionen zu senken, die Einkommen mit weniger Abgaben zu belasten und staatliche Regulierungen und Beschränkungen abzubauen; und zwar auch dann, wenn das öffentliche Defizit dadurch kurzfristig noch nicht vermindert wird.
 - In der Lohnpolitik sind mehr Zurückhaltung, mehr Lohndifferenzierung und mehr Freiraum bei der Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse Voraussetzungen für einen dauerhaften Anstieg der Beschäftigung. Dem widerspricht zum Beispiel das Bestreben, die Arbeitszeit durch tarifvertragliche oder gesetzliche Regelungen zu verkürzen.
 - Geldpolitisch kommt es jetzt darauf an, abrupte Bremsmanöver nach dem übermäßig starken Geldmengenanstieg der letzten Monate zu vermeiden. Statt dessen sollte die monetäre Expansion auf die potentialgerechte Rate zurückgeführt werden. Bei einer solchen Politik würde man sich dem Zielkorridor im Laufe des Jahres wieder nähern.
7. Schließlich sind auch international - insbesondere im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft - Schritte notwendig, die
- der zunehmenden „Verwaltung“ des Freihandels Einhalt gebieten,
 - für mehr Wechselkursflexibilität sorgen, um den offensichtlich bestehenden Differenzen bei den wirtschaftspolitischen Prioritäten und den dafür jeweils angemessenen wirtschaftspolitischen Strategien Rechnung zu tragen, und
 - überstaatlich organisierte Subventionen und Wettbewerbsbeschränkungen abbauen.

Geldpolitische Überexpansion wird zurückgedrängt

8. Die Geldpolitik hat ihren restriktiven Kurs seit dem Frühjahr 1982 sukzessive gelockert und ist seit der Jahreswende 1982/83 übermäßig expansiv. Angesichts des deutlichen Rückgangs der Inflationsrate und anhaltender Überschüsse in der Leistungsbilanz gewannen konjunkturelle und außenwirtschaftliche Gründe für die Gestaltung der Geldpolitik an Gewicht. Damit hat sich der Eindruck verstärkt, daß die Bundesbank wieder dem traditionellen antizyklischen Muster folgt. Die Geldmenge M1 lag im Zeitraum von Februar bis April 1983 rund 14 vH (Jahresrate) höher als im vorhergehenden Dreimonatszeitraum. Damit ist diese Rate mehr als doppelt so hoch wie die potentialorientierte Geldmengenausweitung, die nach allgemeiner Auffassung ausreichenden finanziellen Spielraum für einen Produktionsanstieg gegeben hätte, ohne neue Preiserhöhungsspielräume zu schaffen. Auch die Zentralbankgeldmenge liegt seit Februar 1983 deutlich über dem oberen Rand des Zieltrichters.

Trotz der massiven Geldmengen Zunahme sind die Zinsen auf dem Kapitalmarkt nur noch wenig gesunken, zuletzt sogar leicht gestiegen. Hierzu mag beigetragen haben, daß die Inflationserwartungen angesichts der Expansionspolitik - anders als die tatsächliche Inflationsrate - tendenziell gestiegen sind. Zinstreibend wirkt in der Bundesrepublik wie in fast allen anderen Ländern aber auch, daß der Staat in immer größerem Umfang - und mehr und

mehr zur Finanzierung von Konsumausgaben - auf dem Kapitalmarkt als Nachfrager auftritt.

9. Nach dem Realignment im Europäischen Währungssystem im März 1983 hat die Bundesbank Maßnahmen ergriffen, um die monetäre Expansion zu bremsen. Ausschlaggebend dafür war wohl die Befürchtung, daß eine anhaltend kräftige Zielüberschreitung den Preisanstieg wieder verstärken würde. Aber auch die Abschwächung der D-Mark gegenüber dem US-Dollar dürfte die Bundesbank zu liquiditätsverknappenden Maßnahmen veranlaßt haben.

Für die folgende Prognose wird unterstellt, daß die Bundesbank den Anstieg der Geldmenge nur so dämpft, daß die Zentralbankgeldmenge sich im Jahresverlauf dem Zielkorridor wieder annähert, die Zielvorgabe also weiterhin etwas überschreitet. Dies impliziert zwar keine abrupte, aber doch eine deutliche Verlangsamung der monetären Expansion. Dafür, daß ein solcher Kurs eingeschlagen wird, spricht, daß die konjunkturaneignenden Wirkungen der bisher betriebenen Expansionspolitik zunächst wohl noch überwiegen werden, so daß von daher auch für jene, die kurzfristig konjunkturpolitische Ziele mit der Geldpolitik verfolgen möchten, kein dringender Anlaß für weitere geldpolitische Impulse besteht. Andererseits lassen die weiterhin schlechte Arbeitsmarktlage und der bereits erreichte Fortschritt bei der Preisniveaustabilisierung nicht erwarten, daß es zu einer abrupten Bremspolitik kommt. Freilich hängt die zukünftige geldpolitische Entwicklung auch in starkem Maße von der amerikanischen Geldpolitik und der damit verbundenen Wechselkursentwicklung ab.

Finanzpolitik: Weiteres Bemühen um Defizitabbau

10. Die Bundesregierung strebt weiterhin an, das Haushaltsdefizit zu vermindern, um so zum Zinsrückgang beizutragen und den Freiraum für eine stärkere Expansion der Privatwirtschaft zu schaffen. Nach den Absichtserklärungen sollen vor allem die Ausgaben gekürzt werden. Wegen bereits abzusehender zusätzlicher Belastungen wird dies jedoch kaum gelingen. So sollen neue und höhere Subventionen an die Stahl- und Werftindustrie gewährt werden. Auch ist noch offen, ob die Bundesregierung 1984 ihre Pläne etwa im Bereich der Personalausgaben wird durchsetzen können. Schließlich kann es infolge der Agrarpreiserhebungen zu ungeplanten Zuschüssen an die EG kommen.

11. Tatsächlich wird die Konsolidierung der Staatsfinanzen mit den jüngsten Beschlüssen über höhere Einnahmen angestrebt. Zwar soll es 1984 steuerliche Entlastungen - vor allem bei der Vermögensteuer und durch verbesserte Abschreibungsregelungen - geben, quantitativ etwa gleiches Gewicht hat aber allein schon der Beschluß, die Einmalzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld mit Sozialbeiträgen zu belasten. Auch bei den Gemeinden sind höhere Abgaben wahrscheinlich; dies um so mehr, als wegen der geplanten Kürzungen der Leistungen der Arbeitslosenversicherung bei den Gemeinden steigende Belastungen durch die Sozialhilfe zu erwarten sind. Um die Finanznot zu lindern, werden die Hebesätze bei der Gewerbesteuer wohl angehoben werden. Insgesamt wird das Defizit von Bund, Ländern und Gemeinden 1984 - wie schon 1983 - etwas abnehmen.

12. Auch 1984 dürften die nachfragedämpfenden Effekte der Finanzpolitik überwiegen. Kritischer ist jedoch zu beurteilen, daß durch die bereits beschlossenen und geplanten Abgabenerhöhungen die privaten Leistungsanreize weiter vermindert werden. Im Vergleich dazu fallen die wachstums- und investitionsfördernden Maßnahmen kaum ins Gewicht. Ein Teil des Steuerermehraufkommens durch die Mehrwertsteuererhöhung soll zwar für eine wachstumsgerechtere Gestaltung des Steuersystems verwendet werden. So sind Entlastun-

gen bei der Vermögensteuer und Abschreibungserleichterungen geplant. Die Art und Weise, wie dies konkret realisiert wird, läuft jedoch der erforderlichen Vereinfachung des Steuersystems zuwider und schafft neue Diskriminierungen zwischen großen und kleinen Unternehmen. Vor allem aber werden dabei Mittel eingesetzt, mit denen eine Senkung der für die Wachstumsförderung entscheidenden ertragsabhängigen Steuern hätte finanziert werden können.

Wieder zu hohe Lohnabschlüsse

13. In der Lohnrunde 1983 sind Tariflohnerhöhungen von etwa 3 vH vereinbart worden. Die Streuung der Abschlüsse für die einzelnen Branchen ist – wie seit Jahren – außerordentlich gering. Selbst in den krisengeschüttelten Branchen wie der Stahl- und der Werftindustrie sind die Tariflöhne um 3 vH (auf Jahr gerechnet) angehoben worden. Die Lohnabschlüsse von etwa 3 vH im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt werden zusammen mit der Terms-of-Trade-Verbesserung und der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung wohl dazu beitragen, daß sich die Unternehmenserträge 1983 etwas erholen. Die Besserung wird aber – auch wegen der wiederum erhöhten Lohnnebenkosten – nur gering ausfallen. Da die vereinbarten Tariflohnanhebungen wieder ohne Rücksicht auf die Ertragslage vorgenommen wurden, wird die Beschäftigung in schwachen Branchen (Stahl, Werften) weiter verringert. Auch werden die Arbeitsmarktchancen der Jugendlichen durch die Anhebungen der ohnehin zu hohen Ausbildungsvergütungen relativ verschlechtert.

Inlandsnachfrage steigt vorübergehend

14. Die bislang ergriffenen nachfrageanregenden Maßnahmen dürften zu einer weiteren Erholung der Inlandsausgaben im Verlauf des Jahres 1983 beitragen. Das Nachlassen der expansiven Impulse im Verlauf dieses Jahres – die monetäre Expansion wird wohl merklich gebremst, und die Wirkung der finanzpolitischen Ankurbelungsmaßnahmen läßt nach – wird vermutlich Investitionen und Verbrauch erst 1984 dämpfen.

15. Trotz lediglich stagnierender verfügbarer Einkommen der privaten Haushalte zu Jahresbeginn 1983 – die Arbeitseinkommen sanken vor allem wegen der abnehmenden Beschäftigtenzahl, die Transfereinkommen nahmen wegen der Verschiebung der Rentenerhöhung kaum noch zu – kam es im ersten Quartal 1983 zu einer Belebung des realen privaten Verbrauchs. Dazu beigetragen hat der Rückgang der Verbraucherpreise. Zudem haben die Haushalte weniger gespart; hierzu mag der Zinsrückgang beigetragen haben. Insbesondere die Pkw-Käufe nahmen in den letzten Monaten deutlich zu, aber auch die Ausgaben für Wohnbedarf sind kräftig ausgeweitet worden.

16. Der private Verbrauch wird im weiteren Verlauf des Jahres wohl schwach bleiben. Zwar ist kaum mit einer weiteren Abnahme der Realeinkommen zu rechnen, da das verfügbare Einkommen mäßig steigen und die Inflationsrate relativ niedrig bleiben wird. Der Rückgang der Sparquote wird sich aber kaum fortsetzen. Insgesamt wird der reale private Verbrauch im Jahresergebnis 1983 wahrscheinlich etwa so hoch wie im Vorjahr sein.

Auch im Jahre 1984 sind von der Einkommensentwicklung her keine stärkeren Anregungen auf den privaten Verbrauch zu erwarten. Die Einkommen aus unselbständiger Arbeit werden bei anhaltend niedrigem Beschäftigungsniveau nur schwach steigen. Die Expansion des Transfereinkommens wird wegen der Leistungskürzungen eher schwächer sein als bisher. Sinkende Zinsen werden die Haushalte wohl veranlassen, weniger zu sparen. Insgesamt wird der private Verbrauch 1984 im Jahresdurchschnitt etwa 1½ vH höher als 1983 liegen.

17. Die Ausrüstungsinvestitionen sind nach dem kräftigen Rückgang im zweiten Halbjahr 1982 wieder etwas angestiegen (Schaubild 1). Offenbar sind Investitionsgüter, vor allem wohl Kraftfahrzeuge, bereits ausgeliefert worden, für welche die Investitionszulage in Anspruch genommen worden ist. In vielen Bereichen hat sich die Investitionsneigung in den letzten Monaten stabilisiert.

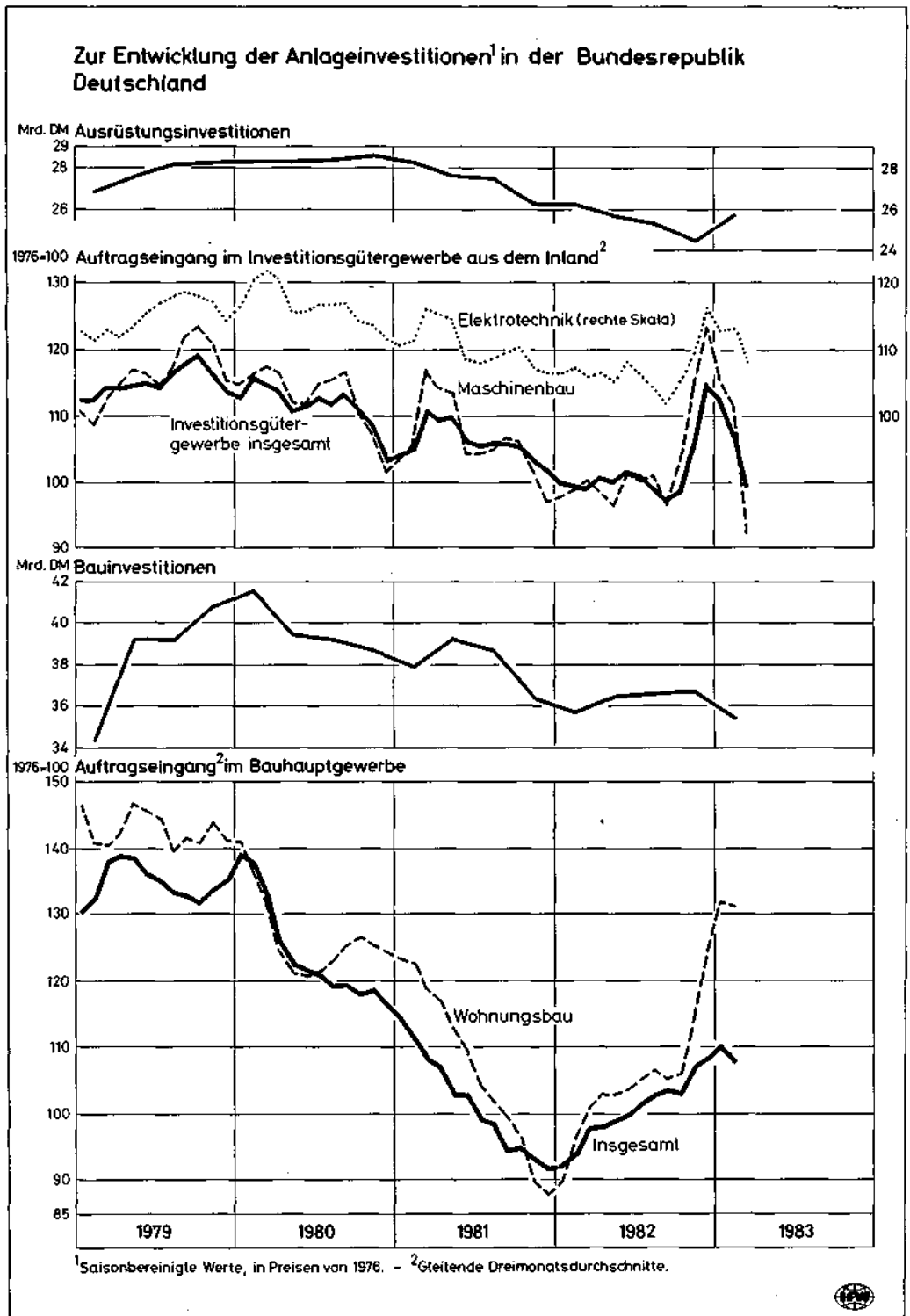
18. Im weiteren Verlauf dieses Jahres und – abgeschwächt – auch 1984 werden die Ausrüstungsinvestitionen wohl weiter zunehmen. Eine durchgreifende Besserung ist aber wenig wahrscheinlich, denn die Rahmenbedingungen für die Investitionsneigung der Unternehmen sind immer noch nicht entscheidend günstiger geworden. Zwar haben sich die Erwartungen für den Inlandsabsatz seit der Jahreswende infolge der beträchtlichen geldpolitischen Lockerung verbessert. Ungünstig werden jedoch die Absatzmöglichkeiten im Ausland eingeschätzt. Auch stellen die Abschlüsse in der Lohnrunde 1983 für viele Unternehmen eine erhebliche Belastung dar, zumal zu dem seit Jahresbeginn wirksamen höheren Beitragsatz zur Arbeitslosenversicherung ab 1.9.1983 die Anhebung des Rentenversicherungsbeitrages hinzukommt. Auch ist nicht auszuschließen, daß die Lohnrunde 1984 zu deutlich höheren Lohnkosten führt, die bei eng begrenzten Überwälzungsmöglichkeiten die Gewinne belasten, mindestens aber eine weitere Erholung der Gewinne behindern. Damit ist insbesondere dort zu rechnen, wo im nächsten Jahr die Forderung nach Arbeitszeitverkürzung zentraler Gegenstand der Lohnverhandlungen sein wird. Für das Jahr insgesamt dürften die Ausrüstungsinvestitionen 1983 wegen des niedrigen Niveaus zu Jahresbeginn nur leicht über dem Niveau des Vorjahres liegen; für 1984 wird mit einem Anstieg von etwa 2 vH gerechnet.

19. Im Baugewerbe signalisiert der Auftragseingang, daß sich die Produktion – insbesondere in dem durch vielfältige Subventionen geförderten Wohnungsbau – im weiteren Jahresverlauf deutlich beleben wird. Zwar war die Auftragsvergabe in den letzten Monaten etwas schwächer als zuvor; dies ist aber lediglich eine Reaktion auf den – finanzpolitisch induzierten – außerordentlich kräftigen Anstieg zur Jahreswende 1982/83. Die Aufwärtsentwicklung der Bauinvestitionen dürfte allerdings nicht das Tempo früherer Aufschwungsphasen erreichen, weil die Bundesbank die seit Ende 1982 starke monetäre Expansion wohl zügeln wird.

20. Anders als früher wird die Aufwärtsbewegung vor allem vom Wohnungsbau getragen. Nachdem die Nachfrage nach Mehrfamilienhäusern schon seit fast drei Jahren recht kräftig zunimmt, kam im Verlauf von 1982 eine Aufwärtsentwicklung bei den Ein- und Zweifamilienhäusern hinzu. Hierzu haben die gesunkenen Zinssätze und die Beruhigung bei den Baupreisen beigetragen. Auch wurde vielfach befürchtet, Zinssätze und Baupreise könnten aufgrund der massiven Förderung des Wohnungsbaus schon bald wieder steigen. Die Bauinvestitionen der Unternehmen werden angesichts der kaum verbesserten Ertragsersparungen nur wenig zunehmen, öffentliche Stellen werden wegen ihrer angespannten Finanzlage wohl auch weiterhin kaum verstärkt Aufträge vergeben. 1983 dürften die Bauinvestitionen um etwa 3 vH steigen; 1984 dürfte der Anstieg etwas schwächer ausfallen.

21. Die Preise für Bauleistungen sind im Verlauf des Jahres 1982 nicht mehr gestiegen, in Teilbereichen sogar gesunken. Die massiven Stimulierungsmaßnahmen haben aber angesichts der geschrumpften Kapazitäten der Bauwirtschaft schon eine Tendenzwende herbeigeführt. Im Wohnungsbau werden die Preise wieder erhöht; dies wird wohl auf andere Bereiche ausstrahlen. Die Mehrwertsteuererhöhung dürfte vielfach zum Anlaß für Preisanhebungen genommen werden.

Schaubild 1



Keine Impulse vom Ausland

22. Der Rückgang der Warenausfuhr, der 1982 den Konjunktureenbruch maßgeblich beschleunigt hatte, kam zu Beginn des Jahres 1983 zum Stillstand (Schaubild 2). Vor allem die Besserung der Ausfuhr in die Industrieländer trug dazu bei, die inländische Produktion zu stabilisieren. Während die Ausfuhr in die OPEC-Länder weiter rückläufig war, hat die Ausfuhr in die Entwicklungsländer, die ihre Importe im Jahr 1982 im Zusammenhang mit Verschuldungsproblemen drastisch reduziert hatten, zuletzt leicht zugenommen. Stützend wirkten sich hier auch die internationalen Maßnahmen zur Überwindung akuter Zahlungsschwierigkeiten aus. Entwicklungsländer, die kein Erdöl exportieren, profitierten von dem deutlichen Rückgang des Ölpreises. Schließlich stiegen auch die deutschen Exporte in die Staatshandelsländer wieder etwas; insbesondere die Sowjetunion hat ihre Importnachfrage in der letzten Zeit deutlich verstärkt.

23. Die Expansion der realen Warenausfuhr wird 1983 nur mäßig sein, ein zeitweiser Rückgang ist dabei nicht auszuschließen. Zwar wirkt die Besserung der konjunkturellen Lage im Ausland belebend auf die Ausfuhr, wegen der relativ schwachen Erholung in Westeuropa ist das zu erwartende Marktwachstum für deutsche Exporteure jedoch gering. Zudem geht der Konjunkturaufschwung in kaum einem Land mit einer starken Belebung der Investitionstätigkeit einher. Eine nennenswerte und nachhaltige Exportsteigerung konnte die deutsche Industrie in der Vergangenheit jedoch in aller Regel nur bei einem starken Investitionsaufschwung im Ausland verzeichnen.

24. Die Exporte in die Entwicklungsländer sind nur sehr schwer abzuschätzen. Zunehmende Exporterlöse bei erhöhtem Absatz und gestiegenen Preisen dürften für zahlreiche Länder den Importspielraum vergrößern. Verschuldungsprobleme in vielen Ländern werden die Importnachfrage jedoch dämpfen. Zwar ist wahrscheinlich, daß eine Zuspitzung der Finanzlage durch internationale Kooperation verhindert werden kann, temporäre Friktionen mit entsprechenden Importreaktionen sind jedoch nicht auszuschließen. Die deutsche Ausfuhr in die OPEC-Länder dürfte sich im Verlauf dieses Jahres stabilisieren. Infolge der konjunkturellen Belebung in den Industrieländern werden die OPEC-Länder wohl wieder mehr Öl exportieren. Da nicht mit sinkenden Ölpreisen gerechnet wird, werden die Öleinnahmen wieder steigen.

25. Die weltweiten Bestrebungen, die inländischen Märkte im vermeintlichen Interesse der Sicherung der Arbeitsplätze zu schützen, werden wohl anhalten. Daß die Intensität der protektionistischen Strömungen mit der konjunkturellen Belebung nachläßt, ist zweifelhaft, da kaum irgendwo mit einer Linderung der Beschäftigungsprobleme zu rechnen ist. Auch wenn der Welthandel insgesamt durch solche Maßnahmen nicht dramatisch behindert wird, könnte die Expansion der deutschen Ausfuhr dadurch doch gebremst werden.

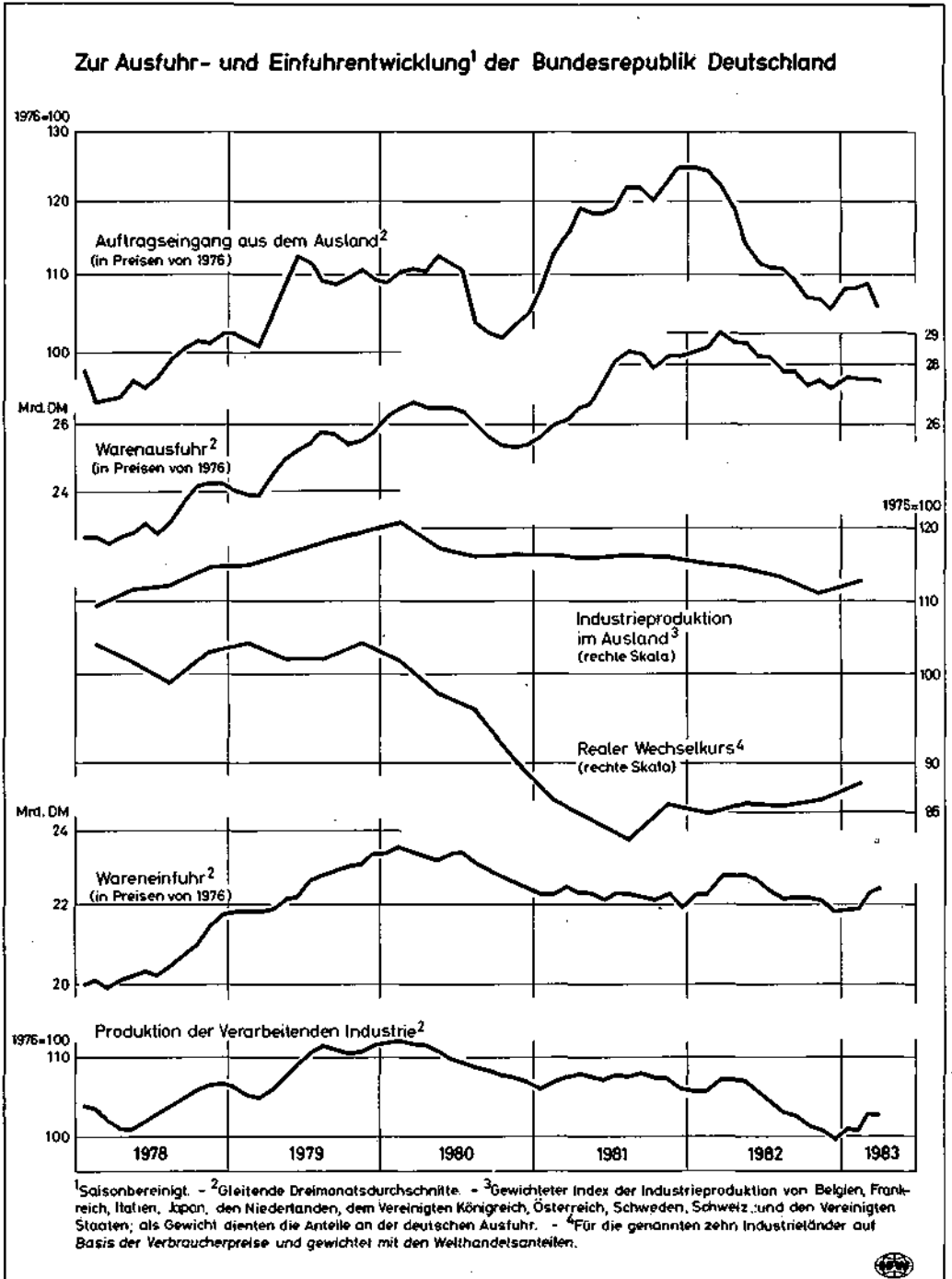
26. Selbst unter der Annahme, daß sich aus den Verschuldungsproblemen keine Krisen entwickeln und beträchtliche Handelsbeschränkungen vermieden werden können, dürfte der Anstieg der realen Warenausfuhr im Verlaufe dieses Jahres gerade ausreichen, um im Jahresdurchschnitt das Vorjahrsniveau wieder zu erreichen.

Die konjunkturelle Lage der Weltwirtschaft und die internationale Wettbewerbssituation der deutschen Industrie werden sich 1984 nur wenig ändern. Deshalb ist auch im kommenden Jahr mit einer vergleichsweise mäßigen Expansion der deutschen Ausfuhr zu rechnen.

Einfuhr steigt wieder

27. Die Wareneinfuhr nahm nach der Jahreswende 1982/83 wieder zu. Die Einfuhr von industriellen Vorprodukten stieg sogar beachtlich. Hier reagierten die Importeure und

Schaubild 2



Verarbeiter auf die inländische Produktionsbelegung offensichtlich mit einer Änderung ihrer Lagerdispositionen: Der Lagerabbau kam zu Ende, zum Teil wurden die Lagerbestände bereits wieder aufgestockt. Dieses veränderte Lagerverhalten dürfte auch von der festeren Preistendenz auf den Weltrohstoffmärkten, die seit Ende 1982 zu beobachten ist, beeinflusst worden sein. Die gestiegenen Weltmarktpreise haben sich allerdings – wohl auch wegen der bestehenden längerfristigen Lieferverträge – bislang noch nicht auf die aktuellen Einfuhrpreise ausgewirkt. Entsprechend der Belegung bei der inländischen Nachfrage ist auch der Rückgang der Einfuhr von Fertigwaren zum Stillstand gekommen und in den letzten Monaten von einem leichten Anstieg abgelöst worden.

28. Obwohl angesichts der inländischen Produktionsbelegung und der festen Preistendenz auf den Weltmärkten wohl mit einer anhaltenden Lageraufstockung gerechnet werden kann, ist nur ein schwacher Anstieg der Importe zu erwarten. Einerseits liegt dies daran, daß das Tempo der inländischen Nachfrageausweitung mäßig bleiben dürfte, andererseits dürfte die Wettbewerbssituation inländischer Produzenten weiterhin relativ günstig sein. Der Einfuhranstieg wird sich vermutlich nicht wesentlich von dem der Ausfuhr unterscheiden.

29. Die Einfuhrpreise gaben bis zuletzt weiter nach, während die Ausführpreise lediglich deutlich verlangsamt stiegen. Im weiteren Verlauf dieses Jahres werden sich die gestiegenen Weltmarktpreise auch in den Importpreisen niederschlagen. Eine nennenswerte Entlastung durch eine Aufwertung der D-Mark wird nicht erwartet. Die Verbesserung der Terms of Trade wird so zu einem Ende kommen. Die Leistungsbilanz wird im Jahre 1983 wohl mit einem Überschuß von etwa 15 Mrd. DM abschließen.

Dauerhafter Aufschwung nicht in Sicht

30. Da Anregungen vom Export nicht zu erwarten sind, wird die konjunkturelle Entwicklung in den kommenden anderthalb Jahren vor allem von den Veränderungen der inländischen Investitions- und Konsumausgaben bestimmt. Dabei ist nach einer Kumulierung nachfrageanregender Maßnahmen um die Jahreswende 1982/83 für die nächste Zeit eher mit abnehmenden Impulsen zu rechnen. Das reale Bruttosozialprodukt wird 1983 voraussichtlich nur wenig über dem des Vorjahrs liegen; 1984 dürfte sich der Anstieg trotz ungünstiger Tendenz im Jahresverlauf in der Größenordnung von 2 vH bewegen (Tabelle 1). Damit wird die Erholung trotz der starken und langen Rezession weit hinter den Produktionszunahmen zurückbleiben, wie sie nach früheren Rezessionen zu verzeichnen waren.

31. Die Arbeitsmarktlage wird sich bei einem so schwachen Produktionsanstieg und wegen der demographisch bedingten Zunahme des Arbeitskräfteangebots zunächst sogar verschlechtern. Die Arbeitslosenzahl wird bis zum Jahresende wohl auf knapp 2,5 Millionen (saisonbereinigt) ansteigen, im Jahresdurchschnitt 1983 wird sie bei 2,35 Millionen liegen. 1984 ist bei diesen Konjunkturperspektiven keine Besserung zu erwarten, im Jahresdurchschnitt wird die Zahl der Arbeitslosen rund 2 1/2 Millionen betragen.

Rückgang der Inflationsrate

32. Als Folge der lang anhaltenden Nachfrageschwäche und der Unterauslastung der Kapazitäten setzte sich die Preisberuhigung, die im Sommer 1982 begonnen hatte, auch nach der Jahreswende 1982/83 fort. Das Preisniveau ging sowohl auf der Erzeuger- als auch auf der Verbraucherstufe unter dem Einfluß fallender Einfuhrpreise zeitweise sogar zurück. Vor allem die Verbilligung von Mineralölprodukten, aber auch die von anderen Rohstoffen, schlug durch. Zudem wirkte das reichliche Angebot von landwirtschaftlichen Produkten preisdämpfend; hinzu kam eine teilweise zurückhaltende Nachfrage. Auf einzelnen Märkten

Tabelle 1 - Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH -

	1979	1980	1981	1982	1983 ¹	1984 ¹
Verwendung des Sozialprodukts in jeweiligen Preisen						
Privater Verbrauch	7,4	7,1	4,7	2,9	3,0	4,5
Staatsverbrauch	8,3	9,1	7,2	3,3	2,5	2,5
Ausrüstungsinvestitionen	12,5	6,9	0,7	-3,0	4,0	5,5
Bauinvestitionen	15,4	13,5	0,2	-3,2	5,5	7,5
Vorratsveränderung (Mrd. DM)	(27,0)	(17,5)	(-1,4)	(5,4)	(8,5)	(12,0)
Ausfuhr	9,6	12,6	15,0	7,9	3,5	8,0
Einfuhr	19,2	17,1	11,2	2,9	2,0	8,0
Außenbeitrag (Mrd. DM)	(10,98)	(-4,32)	(11,39)	(36,50)	(46,0)	(49,0)
Bruttosozialprodukt	8,2	6,4	4,0	3,7	4,0	4,5
Verwendung des Sozialprodukts in Preisen von 1976						
Privater Verbrauch	3,1	1,5	-1,2	-2,3	±0	1,5
Staatsverbrauch	3,5	2,8	2,0	-0,1	-0,5	0,5
Ausrüstungsinvestitionen	9,6	2,5	-3,4	-7,2	1,0	2,0
Bauinvestitionen	5,6	3,7	-4,2	-4,5	3,0	2,5
Vorratsveränderung (Mrd. DM)	(22,7)	(14,2)	(-1,1)	(4,1)	(7,0)	(10,0)
Ausfuhr	4,9	5,8	8,5	3,5	0,5	4,0
Einfuhr	10,2	4,4	1,2	0,5	0,5	4,0
Außenbeitrag (Mrd. DM)	(11,28)	(16,73)	(44,11)	(56,45)	(57,0)	(59,5)
Bruttosozialprodukt	4,0	1,8	-0,2	-1,1	0,5	2,0
Preisniveau des Bruttosozialprodukts (1976 = 100)						
Privater Verbrauch	2,8	5,6	6,1	5,2	3,0	2,5
Ausrüstungsinvestitionen	2,7	4,3	4,2	4,5	3,0	3,5
Bauinvestitionen	9,3	9,4	4,5	1,3	2,5	5,0
Ausfuhr	1,8	6,5	6,0	4,3	3,0	4,0
Einfuhr	-1,4	12,1	9,9	2,4	1,5	4,0
Bruttosozialprodukt	4,2	4,4	4,2	4,7	3,5	3,0
Entstehung des Bruttoinlandsprodukts in Preisen von 1976						
Arbeitsvolumen	0,8	0,2	-1,8	-2,0	-1,5	±0
Produktivität	3,4	1,6	1,9	1,0	2,0	2,0
Bruttoinlandsprodukt	4,2	1,8	0,1	-1,0	0,5	2,0
Einkommensverteilung						
Volkseinkommen	7,7	5,6	3,3	3,4	3,5	4,5
Bruttoeinkommen aus Unternehmerrätigkeit und Vermögen	7,6	-1,3	-0,5	6,7	9,0	3,0
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit	7,7	8,4	4,7	2,3	2,0	5,0
dito in vH des Volkseinkommens	71,5	73,3	74,3	73,5	72,0	72,5
Lohnkosten je Produkteinheit ²	3,0	6,0	4,4	3,3	1,5	3,0
Staat ³						
Einnahmen	7,5	7,1	4,3	4,6	3,5	5,5
Ausgaben	8,0	8,0	6,2	4,3	3,5	3,5
Finanzierungssaldo (Mrd. DM)	-38,4	-47,3	-62,4	-63,1	-66,0	-53,0

¹ Geschätzt. - ² Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen. - ³ Gebietskörperschaften und Sozialversicherung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1983, H. 3. - Eigene Schätzungen.

- so auf dem Zigarettenmarkt - führte der Kampf um Marktanteile bei schrumpfender Nachfrage zu deutlich sinkenden Preisen. Kräftig gestiegen sind seit Jahresbeginn lediglich die Mieten.

33. In der jüngsten Zeit haben sich Verbilligungen von Kraftstoffen und Heizöl nicht fortgesetzt; im weiteren Jahresverlauf dürfte das Preisniveau leicht steigen. Um die Jahresmitte ist wegen der Mehrwertsteuererhöhung - selbst wenn sie wegen der Marktlage nur zum Teil weitergegeben werden kann - auf der Verbraucherstufe sogar ein Preissprung zu erwarten. Vom Ausland her ist in absehbarer Zeit nicht mit preisdämpfenden Einflüssen zu rechnen. Im Jahresdurchschnitt 1983 dürfte der Preisanstieg auf der Verbraucherstufe bei 3 vH liegen, die Vorjahrsrate am Ende des Jahres deutlich unter 3 vH betragen. Im Jahr 1984 dürfte sich der Preisanstieg auf 2,5 vH belaufen.

Wirtschaftspolitik: Solidarität statt Wettbewerb?

34. Trotz der Besserung der konjunkturellen Lage bleiben die wirtschaftlichen Probleme bestehen: Die Arbeitsmarktlage bleibt weiterhin schlecht; anhaltend hohe öffentliche Haushaltsdefizite machen es zunehmend schwerer, das von vielen als wünschenswert angesehene Angebot an öffentlichen Leistungen aufrechtzuerhalten; die Finanzierung der Renten wird immer schwieriger. Die Ansichten darüber, wie diese Probleme gelöst werden könnten, unterscheiden sich grundsätzlich.

35. Die einen sehen die Lösung darin, die Einkommens- und Rentenansprüche sowie die kollektive Versorgung mit Gütern zu reduzieren, um die Einstellung von Arbeitnehmern in den Unternehmen wieder attraktiv und die öffentlichen Leistungen und Renten wieder finanzierbar zu machen. Der Vorteil dieser Lösung ist vor allem darin zu sehen, daß statt der pauschalen Leistungsbereitstellung durch den Staat den individuellen Bedürfnissen stärker Rechnung getragen wird. Dies heißt freilich auch mehr Wettbewerb, weniger staatliche Versorgung und mehr Bedarf an Eigeninitiative.

36. Die anderen halten ein hohes Maß an staatlicher Aktivität und Fürsorge für notwendig. Statt in mehr Wettbewerb, der die Einzelnen zu größeren Anstrengungen anspornt, wird der Weg zur Überwindung der Probleme in mehr Solidarität der Beschäftigten mit den Arbeitslosen, den Rentnern, den Wohnungsuchenden, den Armen und anderen Benachteiligten gesehen. Mit mehr Solidarität kann scheinbar auf einfache Weise und wirksam Abhilfe geschaffen werden. Diese Forderungen werden in einprägsame Formeln umgesetzt:

- Mehr Beschäftigung durch kürzere Arbeitszeit,
- mehr soziale Gerechtigkeit durch höhere Besteuerung der Wohlhabenden und
- angemessene Renten durch höhere Rentenversicherungsbeiträge.

37. Was auf den ersten Blick als ein einfaches Rechenexempel erscheint, erweist sich jedoch in der Realität als ökonomische Fehlkalkulation. Statt mehr Beschäftigung gibt es einen höheren (erzwungenen) Produktivitätsanstieg¹. Statt höhere Steuern zu zahlen, werden immer mehr professionelle Angebote an Möglichkeiten, Steuern zu sparen, in Anspruch genommen, und statt mehr Einnahmen bei der Sozialversicherung gibt es mehr Einkommen in der von Steuern und Abgaben unbelasteten Schattenwirtschaft. Dies zeigt, daß die Probleme nicht durch mehr Umverteilung gelöst werden können. Statt dessen kommt es zur

¹ Vgl. hierzu Jürgen Roth, *Kriterien für eine beschäftigungsgerechte Lohnpolitik*, in diesem Heft.

Überwindung der Schwierigkeiten darauf an, Strategien zu entwickeln, bei denen die wirtschaftlichen Zusammenhänge und insbesondere die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf die Veränderung relativer Preise angemessen berücksichtigt werden. Welche Fehlentwicklungen entstehen, wenn solche Zusammenhänge nicht berücksichtigt werden, soll an drei Beispielen dargestellt werden.

Arbeitszeitverkürzung - ein Irrweg

38. Die Arbeitslosigkeit wird wahrscheinlich bis zum Jahreswechsel 1983/84 weiter steigen. In den nächsten Jahren wird sie - von konjunkturellen Schwankungen abgesehen - wohl relativ hoch bleiben, jedenfalls kaum unter die 2-Millionen-Grenze absinken. Dazu trägt bei, daß das Arbeitskräfteangebot in den nächsten Jahren um etwa 150 000 Personen pro Jahr steigen wird (die Zahl derer, die ins Erwerbsleben drängen, ist groß, die Zahl jener, die aus Altersgründen ausscheiden, relativ klein; die Erwerbsneigung von Frauen nimmt zu). Hinzu kommt, daß wegen der anhaltend hohen Lohnkosten (einschließlich Lohnnebenkosten) in vielen Branchen weiterhin arbeitsparende Produktionsverfahren eingeführt werden.

39. Um eine dauerhaft hohe oder eine gar steigende Arbeitslosigkeit zu vermeiden, wird immer wieder eine generelle Arbeitszeitverkürzung vorgeschlagen. Dabei wird offensichtlich unterstellt, daß Arbeit bei dem gegenwärtigen Stand der Technik nur noch in begrenztem Umfang verfügbar sei. Tatsächlich wird die Grenze für das Angebot an Arbeitsmöglichkeiten jedoch nicht von technischen, sondern von ökonomischen Faktoren bestimmt. Bei einem niedrigeren Reallohnniveau und einer marktkonformen Reallohnstruktur wäre Arbeit für alle, die arbeiten wollen, durchaus vorhanden. Weil sich die Arbeitsmarktprobleme - jedenfalls auf längere Sicht - durch eine Reduzierung der Einkommensansprüche (einschließlich jener in Form von Sozialleistungen) und eine Beseitigung marktwidriger Verzerrungen der relativen Löhne lösen lassen, heißt Arbeitszeitverkürzung letztlich Verzicht auf an sich mögliche Wohlstandssteigerung.

40. Ob auf künftiges Realeinkommen verzichtet wird oder nicht, muß in einer freien Gesellschaft jeder für sich selbst entscheiden dürfen. Wenn durch tarifvertragliche Regelungen oder durch staatliche Verordnungen die Arbeitszeit verkürzt wird, dann werden sicherlich die Präferenzen vieler Arbeitnehmer mißachtet. Die Folge wäre, daß sie in jene Bereiche der Wirtschaft ausweichen, die sich dem Zugriff staatlicher Gesetze und Verordnungen entziehen; die Schattenwirtschaft würde noch stärker als ohnehin schon expandieren. Dies bliebe nicht ohne negative Auswirkungen auf das Aufkommen an Steuern und Sozialbeiträgen und würde wahrscheinlich bald den Ruf nach zusätzlichen staatlichen Kontrollen und Eingriffen verstärken.

41. Wenn dennoch allgemeine Arbeitszeitverkürzungen vereinbart werden, so müssen - rein rechnerisch - die Einkommen der gegenwärtig Beschäftigten geringer ausfallen, wenn die Beschäftigung einer größeren Zahl von Menschen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht verringern soll. Soll die Zahl der Beschäftigten entsprechend der Arbeitszeitverkürzung steigen, müßten sogar überproportionale Einkommenseinbußen hingenommen werden, denn bei einer Verkürzung der Arbeitszeit nehmen die Kapitalkosten je Arbeitsstunde zu. Dem möglichen Produktivitätsanstieg bei kürzerer täglicher Arbeitszeit infolge konzentrierterer Arbeit stehen höhere Organisations- und Kommunikationskosten gegenüber. Ein arbeitszeitproportionaler Lohnabschlag anstelle eines überproportionalen Abschlags dürfte daher zu einem geringeren Arbeitsvolumen führen. Angesichts der starken Bestrebungen, nicht einmal einen proportionalen Einkommensabschlag als Preis für die

kürzere Arbeitszeit zu akzeptieren, ist sogar eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit als Folge der Arbeitszeitverkürzung wahrscheinlich.

42. Eine Notwendigkeit für staatliche Eingriffe in die Arbeitszeitregelung gibt es nicht. Der Staat sollte auch keine direkte oder indirekte finanzielle Hilfestellung (etwa über Zuschüsse an die Sozialversicherung) gewähren, wenn die Tarifparteien Vereinbarungen über das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben treffen wollen. Ganz im Gegenteil, der Staat sollte die bestehende Subventionierung der Frühverrentung abbauen. Denn die daraus erwachsende Belastung des Staatshaushalts schlägt sich letztlich in einem beschäftigungshemmenden Anstieg der Abgaben nieder.

Auch eine staatliche Förderung der Teilzeitarbeit macht keinen Sinn. Wenn Teilzeitbeschäftigung rentabel erscheint, dann wird sie am Markt realisiert werden. Wenn dies – etwa wegen zu hoher Einkommensansprüche derjenigen, die eine Teilzeitbeschäftigung suchen, oder wegen überproportional hoher Lohnnebenkosten – nicht der Fall ist, dann müssen die Einkommensansprüche reduziert werden. Die Allgemeinheit sollte nicht mit Steuern oder Sozialbeiträgen belastet werden, um bestimmten Gruppen marktwidrig hohe Einkommen zukommen zu lassen.

43. Eine Aufgabe hat der Staat im Bereich der Arbeitszeitgestaltung aber dennoch. Er sollte dafür sorgen, daß sich die Präferenzen der Bürger frei entfalten können. So könnten zum Beispiel im öffentlichen Dienst Vorschriften beseitigt werden, die etwa eine Teilzeitbeschäftigung behindern. Auch sollte das Ladenschlußgesetz abgeschafft werden; dann wären die Konsumenten nicht mehr länger an bestimmte Einkaufszeiten gebunden, und gleichzeitig entstünde ein beträchtliches Potential an Teilzeitarbeitsplätzen.

Zum Problem der neuen Wohnungsnot

44. Die Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik hat sich ständig verbessert. Der Wohnraum je Kopf der Bevölkerung hat sich seit Ende der fünfziger Jahre etwa verdoppelt, und die Qualität der Wohnungen ist erheblich gestiegen. Etwa seit Ende der siebziger Jahre liegt die Zahl der Wohnungen über der Zahl der Haushalte, so daß rein rechnerisch Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt ausgeglichen sind. Dennoch sind in den letzten Jahren wieder verstärkt Probleme in der Wohnungsversorgung entstanden. Besonders in den Ballungsgebieten übersteigt die Nachfrage nach Mietwohnungen das Angebot, so daß von einer „neuen Wohnungsnot“ die Rede ist und der Ruf nach zusätzlichen Staatseingriffen laut wird.

45. Eine Analyse der Situation auf dem Wohnungsmarkt ergibt allerdings eine Reihe von Widersprüchen. So ist schwer verständlich, warum die Versorgung mit Mietwohnungen in den letzten Jahren insgesamt schlechter geworden sein soll, obwohl das Angebot an öffentlich geförderten Wohnungen immer noch – wenngleich schwächer als früher – gestiegen ist und mehr Haushalte von ihrer Einkommenssituation her es sich hätten leisten können, Wohnungseigentum zu erwerben. Mit der These der Übernachfrage kaum zu vereinbaren ist auch, daß der Anteil des Einkommens, den ein Vier-Personen-Haushalt im Durchschnitt für die Miete aufwendet, 1981 kaum höher war als Anfang der siebziger Jahre und daß eine rentable Wohnungsvermietung ohne öffentliche Förderung nicht möglich ist. Schließlich ist schwer zu begreifen, warum in einem Industrieland mit einem der höchsten Pro-Kopf-Einkommen die Deckung des Grundbedürfnisses Wohnung nur mit massiver staatlicher Förderung möglich sein soll.

46. Diese Widersprüche lassen sich nur vor dem Hintergrund der zahlreichen Gesetze und Verordnungen, mit denen der Staat in den Wohnungsmarkt eingreift, verstehen. Die

Vielzahl von Maßnahmen läßt sich wie folgt zusammenfassen:

- Schutz bestehender Mietverhältnisse durch Kündigungsschutz und Mietpreisbegrenzung,
- Förderung des Wohnungsbaus durch direkte Subventionierung oder Steuervergünstigungen (Objektförderung) und
- Unterstützungszahlungen an Haushalte mit geringem Einkommen (Wohngeld), um die Kosten einer angemessenen Wohnraumversorgung auf ein tragbares Maß herunterzusubventionieren (Subjektförderung).

47. Diese Wohnungsbaupolitik hat Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt erheblich verzerrt. So haben die Förderung des Baus und Erwerbs von Wohnungen sowie die Herabschleusung der Mietausgaben (Subventionierung der Kostenmiete im sozialen Wohnungsbau, Wohngeld, Mietbegrenzung) zu einer anhaltenden Übernachfrage nach Eigenheimen und Mietwohnungen geführt. Insbesondere die Nachfrage nach Sozialwohnungen ist wegen der relativ niedrigen Mieten groß. Da die Einkommensgrenzen, die beim Einzug in eine Sozialwohnung nicht überschritten werden dürfen, relativ hoch angesetzt sind, übersteigt die Zahl der Bewerber meistens das Angebot. Dies erlaubt es dem Vermieter, sozial schwache Bewerber zu diskriminieren. Außerdem liegt das Einkommen vieler Sozialwohnungsmieter inzwischen über den Einkommensgrenzen. Schätzungsweise 35 vH der Sozialwohnungen werden von solchen Haushalten belegt. Dadurch ist das Angebot für die einkommensschwächeren Haushalte entsprechend geringer. Wegen der relativ niedrigen Miete kommt es bei einer Verringerung der Familiengröße auch meistens nicht zu einem Wohnungswechsel. Dadurch wird ein erheblicher Teil des öffentlich geförderten Wohnraums volkswirtschaftlich ineffizient genutzt.

48. Zudem ist das Angebot an Mietwohnungen durch den Kündigungsschutz und die Mietvorschriften tendenziell reduziert worden. Der freifinanzierte Mietwohnungsbau ist nach Verabschiedung dieser Gesetze drastisch zurückgegangen. Vielfach sind auch Wohnungen, die vorübergehend frei waren, wegen der Unsicherheit über die zukünftige Nutzungsmöglichkeit gar nicht zur Vermietung angeboten worden. Außerdem wurden häufig unter Nutzung steuerlicher Vorteile Wohnungen modernisiert und umgestaltet, da nur so höhere Mieten durchgesetzt werden konnten. Dadurch wurde das Angebot einfacher Wohnungen verringert, was letztlich mit zur neuen Wohnungsnot in Ballungsgebieten beitrug. Insgesamt stellen die Eingriffe in den Wohnungsmarkt einen Bestandsschutz dar, der den Altmietern zugute kam und zu Lasten der Wohnungsuchenden ging.

49. Da die Mieter in der Regel keine marktgerechte Miete zahlen, sind ihre Ansprüche an Wohnraum und Ausstattung höher, als es sonst bei ihrem Einkommen der Fall wäre. Dadurch und durch die Einführung verschärfter staatlicher Vorschriften über Lärm- und Schallschutz, Wärmeisolierung, Brandschutz usw. sind die Kosten des Wohnungsbaus in die Höhe getrieben worden. Rund 50 vH des Anstiegs der veranschlagten Baukosten je Wohnung von 1970 bis 1980 ist auf „Qualitätssteigerungen“ zurückzuführen, die bei marktgerechten Mieten zum Teil wohl nicht nachgefragt worden wären. Die Wohnungsbausubventionen haben daher weniger dazu beigetragen, das Wohnungsangebot zu vergrößern, als vielmehr den Qualitätsstandard der Wohnungen zu erhöhen, ein Ergebnis, das für sich genommen positiv erscheint, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht aber eine Verschwendung darstellt, da für die Erstellung und Unterhaltung solcher Wohnungen mehr Ressourcen aufgewendet werden, als es sonst der Fall wäre. Die inflationsbedingte Flucht in Immobilien half zwar, das Wohnungsangebot zu erweitern, doch floß auch hier ein erheblicher Teil der Mittel in Qualitätsverbesserungen. Hinzu kommt, daß diese Bauvorhaben häufig weniger an

Marktbedürfnissen als an Steuergesichtspunkten orientiert sind; dies zeigte sich besonders kraß in der Baukrise von 1974/75. Insgesamt hat die Ausweitung des Angebots bei weitem nicht mit der durch verfälschte Preise bewirkten Nachfragezunahme Schritt gehalten.

50. Die staatlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt und die Subventionierung des Wohnungsbaus haben zu einer künstlich überhöhten Nachfrage nach Wohnleistungen und zu einer ineffizienten Nutzung der vorhandenen Wohnungen geführt. Die Folge sind eine Fehlleitung von Kapital und Arbeit und eine Verringerung der Mobilität der Arbeitskräfte. Angesichts dieser unerwünschten Konsequenzen der staatlichen Wohnungsbaupolitik besteht wenig Hoffnung, daß mit einer Aufstockung der Förderung und mit mehr Regulierung die Wohnungsnot beseitigt werden könnte.

Bei der erreichten Wohnungsversorgung spricht alles dafür, die staatliche Wohnungsbauförderung abzubauen und den Wohnungsmarkt zu liberalisieren. Erste Schritte in diese Richtung sind mit dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vom Dezember 1982 getan. Die noch bestehenden Regulierungen sind jedoch immer noch erheblich und sollten bald aufgehoben werden. Die staatlichen Bauvorschriften sollten so weit wie möglich vereinfacht und reduziert werden, um der individuellen Gestaltungsfreiheit und dem gestiegenen Kostenbewußtsein mehr Freiraum zu schaffen. Dann könnten die Wirtschaftssubjekte in größerem Umfang selbst den gewünschten Wohnungsstandard bestimmen und nicht - wie zum großen Teil bisher - staatliche Instanzen. Dies würde sich vermutlich dämpfend auf die Baukosten und auf die Miete auswirken. Bei eventuell bestehenden regionalen Unterversorgungen mit Wohnungen würde ein relativ höheres Mietniveau rasch zu einer Anpassung von Angebot und Nachfrage führen.

51. Steuerlich sollte die Wohnung - unabhängig davon, ob vermietet oder selbst genutzt - als Investitionsgut behandelt werden. Als Einkünfte wären bei Eigennutzung marktgerechte Mieten anzusetzen. Als Aufwand müßte der Abzug verbrauchsgerechter Abschreibungen ebenso zugelassen werden wie der Abzug der Schuldzinsen und des Erhaltungsaufwands. Eine solche Gestaltung setzt freilich voraus - und dies sollte auch für die steuerliche Behandlung aller anderen Kapitalgüter gelten -, daß bei einem Verkauf der den Restbuchwert übersteigende Erlös, soweit er nicht nur inflationsbedingt ist, der Einkommensteuer unterliegt. Es könnte den Investoren dabei freigestellt werden, ob sie sich die Mehrwertsteuer für das erworbene Objekt erstatten lassen oder nicht. Im ersten Fall wäre dann Mehrwertsteuer auf zukünftig anfallende Mieteinnahmen (bei Vorwegabzug der in dem Erhaltungsaufwand enthaltenen Mehrwertsteuer) zu entrichten. Um soziale Härten, die beim Übergang zu einem freien Wohnungsmarkt entstehen können, zu vermeiden, sollte die Subjektförderung (Wohngeld) zunächst beibehalten werden. Auf längere Sicht wäre jedoch auch hier eine grundsätzliche Lösung durch den Übergang zu einer negativen Einkommensteuer anzustreben. Der Abbau der Wohnungsförderung käme nicht nur einer bedarfsgerechten und effizienten Wohnungsversorgung zugute, er wäre auch ein spürbarer Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen.

Sanierung der Rentenversicherung nicht über höhere Beiträge

52. Die Finanzlage der Rentenversicherung ist - wie so oft in den letzten Jahren - Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Wie schon früher versucht die Bundesregierung, die finanzielle Lage vor allem durch höhere Beiträge zu verbessern. Maßnahmen, die den Anstieg der Rentenausgaben auf mittlere Sicht entscheidend begrenzen, werden zwar in verstärktem Maße diskutiert, sind jedoch noch nicht beschlossen worden. Mit den beabsichtigten Beitragserhöhungen werden Rentenansprüche geschaffen, die die künftigen Finanzierungsprobleme sogar noch verschärfen.

53. Obwohl die Rentenanpassung um ein halbes Jahr verschoben, der Beitragssatz angehoben und ein Krankenversicherungsbeitrag der Rentner eingeführt wurde, wird die Rentenversicherung 1983 rund 6 Mrd. DM Reserven auflösen. 1984 und 1985 würde nach Berechnungen der Rentenversicherungsträger bei unverändertem Rechtsstand in ähnlichem Ausmaß Vermögen abgebaut. Ende 1985 wären dann die Reserven, die Ende 1982 rund 20 Mrd. DM betragen, aufgebraucht.

54. Die Bundesregierung hat daher eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, um den Vermögensabbau zu begrenzen:

- Lohnbestandteile wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld werden künftig nicht mehr in dem Monat der Zahlung als Einkommen gerechnet, sondern gleichmäßig auf alle Monate verteilt. Dadurch wird die Beitragsbemessungsgrenze in den meisten Fällen wohl nicht mehr überschritten, und ein sehr viel größerer Teil dieser Einkünfte wird mit Sozialabgaben belastet. Die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung sollen dadurch um 2 bis 3 Mrd. DM im Jahr höher ausfallen.
- Die Renten werden zum 1.7.1984 nicht entsprechend der „alten“ Rentenformel um 5,1 vH, sondern nur entsprechend dem durchschnittlichen Lohnanstieg der Beschäftigten im Jahre 1983, also um etwa 3 vH, angehoben. Die Rentenausgaben fallen damit 1984 um 1 $\frac{1}{2}$ Mrd. DM geringer aus.
- Das Krankengeld, das nach sechswöchiger Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber von der Krankenkasse gezahlt wird, wird mit Rentenversicherungsbeiträgen belastet. Eine Hälfte des Beitrages trägt der Arbeitnehmer, die andere die Krankenkasse. Dies soll die Rentenversicherung um etwa 1 Mrd. DM entlasten, zur Hälfte freilich auf Kosten der Krankenversicherung.

55. Darüber hinaus ist beabsichtigt, die Voraussetzungen für den Bezug einer Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente zu verschärfen. Auch wird erwogen, die Regelungen über den vorzeitigen Rentenbezug der Frauen zu beseitigen und jenen für Männer anzugleichen. Änderungen in der Hinterbliebenenversorgung und in der rentenrechtlichen Bewertung beitragsloser Zeiten kommen hinzu. Diese Maßnahmen würden die gegenwärtig bestehende Subventionierung bestimmter Personengruppen durch die Rentenversicherung verringern und zielen daher in die richtige Richtung. Sie werden kurzfristig zwar wenig, auf lange Sicht aber erheblich zur Begrenzung des Anstiegs der Rentenausgaben beitragen.

56. Die Erweiterung der Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge um bestimmte Sonderzahlungen soll die gegenwärtigen Finanzierungsprobleme lindern helfen. Sie führt jedoch in der Zukunft zu höheren Rentenansprüchen, vor allem zu jener Zeit, in der die Rentenversicherung aus demographischen Gründen ohnehin große Finanzierungsprobleme haben wird. Die gegenwärtig vergleichsweise geringen Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung werden entschärft, die auf längere Sicht zu erwartenden Probleme aber vergrößert.

57. Die Einbeziehung der Einmalzahlungen bedeutet, daß der Beitragssatz zur Sozialversicherung indirekt nochmals um mehr als 0,5 Prozentpunkte erhöht wird. Durch diese Beitragsanhebung werden – angesichts der ohnehin hohen Steuer- und Sozialabgabenbelastung – die Leistungsanreize zusätzlich vermindert. Jegliche Beitragserhöhung sollte daher vermieden werden. Selbst die bereits beschlossene Anhebung zum 1.9.1983 sollte rückgängig gemacht werden. Statt dessen sollte der Anstieg der Renten – durch Änderung der Rentenformel – hinter dem Anstieg der Löhne zurückbleiben. Dies erscheint – ganz abgesehen von den langfristigen demographisch bedingten Problemen – vor allem deshalb gerechtfertigt,

weil die Rentenversicherung im Laufe der Jahre immer stärker dadurch belastet wurde, daß sich die durchschnittliche Lebensarbeitszeit verringert und die Lebenserwartung erhöht hat.

58. Die Versicherten gehen heute früher als in der Vergangenheit „in Rente“ und beziehen ihr Altersruhegeld über einen längeren Zeitraum. Gingen vor 20 Jahren von fünf Versicherten noch vier mit Vollendung des 65. Lebensjahres (oder noch später) in Rente und nur einer früher, so hat sich dieses Verhältnis inzwischen umgekehrt. Nur einer von fünf Versicherten scheidet erst mit dem 65. Lebensjahr oder später aus dem Erwerbsleben aus. Dies ist vor allem auf die 1972 beschlossene „flexible Altersgrenze“ zurückzuführen. Wesentlich dafür, daß sich das Rentenalter verringert hat, ist auch die Herabsetzung der Altersgrenze für das vorgezogene Altersruhegeld bei Schwerbehinderung sowie Berufs- und Erwerbsunfähigkeit. Das Alter, in dem ein Versicherter durchschnittlich zum erstenmal eine Altersrente bezieht, ist im letzten Jahrzehnt bei den Männern um rund drei Jahre, bei den Frauen um fast zwei Jahre gesunken; gleichzeitig ist das durchschnittliche Sterbealter der Rentner gestiegen.

59. Ein früheres Renteneintrittsalter belastet bei den gegenwärtigen Regelungen die Rentenversicherung auf Dauer. Zwar fällt bei früherem Renteneintrittsalter die Zahl der Versicherungsjahre und damit die Altersrente entsprechend geringer aus; bei vorzeitigem Rentenbezug etwa nach der Regelung der flexiblen Altersgrenze wird die Rente aber nicht entsprechend der längeren Dauer der Rentenzahlung gekürzt. Auch eine längere Lebenserwartung muß im System der gegenwärtigen Rentenversicherung dauerhaft finanziert werden, etwa durch ein späteres (durchschnittliches) Renteneintrittsalter, durch Abstriche an der Rente oder durch einen höheren Beitragssatz.

60. Selbst die gravierenden Änderungen in den Grundvoraussetzungen des Rentenversicherungssystems, zu denen es vor allem im letzten Jahrzehnt gekommen ist, erscheinen marginal im Vergleich zu den Problemen, die in Zukunft aufgrund demographischer Entwicklungen² auf die Rentenversicherung zukommen werden. Etwa ab 1990 nimmt die Zahl der Personen im Erwerbsalter ab, und dieser Rückgang wird über Jahrzehnte hinweg anhalten. Im Jahre 2030 wird es voraussichtlich rund 12 Millionen weniger Personen im Erwerbsalter geben als gegenwärtig, wenn man nennenswerte Zu- oder Abwanderungen von Ausländern ausschließt. Der Anteil der Personen im Rentenalter an der Gesamtbevölkerung wird jahrzehntelang zunehmen. Erst nach dem Jahr 2030 wird der Anteil der über 60 Jahre alten Personen wieder sinken. Für die Rentenversicherung bedeutet diese Verschiebung im Altersaufbau, daß nach der Jahrtausendwende entweder – bei den jetzigen Leistungsversprechen – der Beitragssatz auf weit über 30 vH angehoben werden muß oder – bei dem gegenwärtigen Beitragssatz – die Renten im Verhältnis zu den Löhnen der Arbeitnehmer drastisch gekürzt werden müssen. Schon etwa ab 1990 werden sich die Probleme deutlich vergrößern.

61. Eine Beitragssatzanhebung sollte jedoch ausgeschlossen werden, weil sie die Leistungsanreize weiter schwächte und wohl kaum dazu führte, daß das Beitragsaufkommen nachhaltig im notwendigen Maße stiege. Die Rentenansprüche müßten statt dessen auf mittlere Frist gekürzt werden. Auch sollte beschlossen werden, daß die Lebensarbeitszeit wohl wieder zunehmen muß. Vermögensillusionen, die bei Aktiven und Rentnern gegenwärtig noch bestehen, würden damit beseitigt, die individuelle Vorsorge für das Alter gestärkt.

62. Selbst jene Verantwortlichen, die Beitragssatzerhöhungen etwa nach dem Jahr 2000 als Reaktion auf die Änderung in der Bevölkerungsstruktur nicht ausschließen wollen, müssen

² Vgl. Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/4437, S. 45, Modell I.

sich jetzt entschieden gegen Beitragssatzanhebungen jeglicher Art wenden; sie begeben sich sonst ihres Mittels zur Lösung der Probleme, die angesichts der gewaltigen Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur in den kommenden Jahrzehnten auf die Rentenversicherung zukommen. Wenn nämlich dann nochmals die Beitragssätze erhöht würden, wäre die Belastung wohl so hoch, daß sie von den Aktiven nicht akzeptiert würde.

63. Grundlegende Beschlüsse zur steuerlichen Gleichstellung verschiedener Arten von Altersrenten sind bisher nicht gefaßt worden. Prinzipiell sollten alle Formen der Altersvorsorge steuerrechtlich gleich behandelt werden; gegenwärtig gibt es zahlreiche Verstöße gegen diesen Grundsatz. Wenn einer umfassenden Reform der steuerlichen Behandlung der Altersrenten vorgegriffen werden soll, dann bietet sich im Rahmen des gegenwärtigen Einkommensteuerrechts an, die Renten voll (also nicht nur mit ihrem „Ertragsanteil“) zu besteuern, gleichzeitig aber die Rentenversicherungsbeiträge in vollem Umfang von der Einkommensteuer zu entlasten – unabhängig von anderen sogenannten Vorsorgeaufwendungen wie z.B. sonstigen Sozialversicherungsbeiträgen und ohne Beschränkung durch Höchstbeträge für diese Vorsorgeaufwendungen. Akzeptiert man die Grundprinzipien der gegenwärtigen Einkommensbesteuerung, so ist eine solche Regelung in jedem Fall der sogenannten Nettoanpassung überlegen, bei der alle Renten im Gleichschritt mit der Zunahme des durchschnittlichen Nettolohns und nicht des Bruttolohns steigen. Denn bei der Rentenbesteuerung werden zusätzliche Renten und auch sonstige Einkünfte des Steuerpflichtigen einbezogen.

64. Bei allen Maßnahmen zur Sanierung der Rentenversicherung darf nicht aus dem Auge verloren werden, daß das umfassende System der Altersvorsorge grundsätzlich in Frage gestellt werden muß. Ziel aller Reformen muß sein, die staatliche Altersvorsorge auf ein Minimum zu reduzieren, um mehr individuelle Freiheit bei der Entscheidung über die Altersvorsorge zu schaffen³.

SUMMARY

Federal Republic of Germany: Recovery on a Narrow Basis

Following the recession since spring 1980 the economic situation in the Federal Republic of Germany has improved significantly. Since the end of 1982 domestic demand has recovered considerably. New orders from abroad which had strongly declined in the course of 1982 have stabilized since the end of 1982. Predictably, employment did not yet improve. Unemployment has increased without any noticeable deceleration until summer 1983. Inflation rates declined; consumer prices temporarily even decreased – favoured by the decline of energy and food prices.

The recovery of domestic demand is due to the easing of monetary policy since spring 1982. Fiscal policy contributed to the strong increase of demand for machinery and equipment as well as for residential construction at the end of 1982 and in early 1983. In the past, however,

³ Vgl. Alfred Boss, *Reform der Alterssicherung*. In: Herbert Giersch (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist; Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*; erscheint demnächst.

the effects of demand stimulation by fiscal and monetary policy have proved to be short-lived. A clear-cut market-oriented economic policy fostering economic growth by incentives to work and to invest has not been decided upon. On the contrary, the new government

- did not cut subsidies, but even increased them,
- raised tax rates and contributions to the social security system, and
- did not significantly reduce governmental regulations impeding private initiatives.

As a result of the strong relaxation of monetary policy since the end of 1982 monetary expansion surpassed considerably the target announced for 1983. Of course, the easing of monetary policy effects economic activity positively in the short run, however, it leads to a higher rate of inflation in the medium term. Thus, the Bundesbank is in a difficult position. In order to avoid an acceleration of inflation monetary policy is expected to reduce the rate of expansion in the course of 1983.

Wage policy will hardly contribute to promote employment and investment. In 1983 wage increases were somewhat lower than in previous years, however, trade unions were still preoccupied with avoiding real income losses instead of trying to save jobs by more moderate wage settlements and by a more adequate consideration of the particular profit situation of branches and of the specific scarcities in certain segments of the labour market. In 1984 there is likely to be another increase in cost pressure if employers yield to union's demand and accept a reduction of the working time.

Fiscal policy is dominated by the efforts to reduce the public sector deficit in the short run, thus contributing to a weakening of demand in the remainder of 1983 and in 1984. Last but not least, risks associated to external demand (debt problems, protectionism) will remain high.

All in all, the economic development over the next 18 months will mainly be determined by the change of domestic expenditures. After an accumulation of stimulatory effects at the end of 1982 policy impulses are likely to weaken over the next months. In 1983 real GNP will only be moderately higher than in 1982. In spite of a lower current rate of economic expansion in 1984, the year-over-year increase will amount to some 2 per cent.

The labour market situation is expected to deteriorate in view of the weak recovery and of the increase in the labour force which is due to demographic reasons. The number of unemployed will rise to almost 2.5 millions until the end of 1983. The annual average is likely to amount to 2.35 millions in 1983. Given the outlook of a weakening of economic activity in 1984 the number of unemployed (annual average) will probably increase to 2.5 millions. The unemployment rate will reach some 11 per cent.

In view of the low level of demand and of capacity utilization the rate of inflation will remain rather low. For the year as a whole the increase in consumer prices will be in the order of 2.5 to 3 per cent in the forecast period.