

Flemig, Günter; Langfeldt, Enno; Rosenschon, Astrid; Trapp, Peter; Walter, Norbert

**Article — Digitized Version**

## Bundesrepublik Deutschland: Konjunkturelle Besserung ohne Beschäftigungseffekte

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Flemig, Günter; Langfeldt, Enno; Rosenschon, Astrid; Trapp, Peter; Walter, Norbert (1985) : Bundesrepublik Deutschland: Konjunkturelle Besserung ohne Beschäftigungseffekte, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 23-48

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3276>

**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: Konjunkturelle Besserung ohne Beschäftigungseffekte

Von Günter Flemig, Enno Langfeldt, Astrid Rosenschon, Peter Trapp und Norbert Walter

1. Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland blieb in der Grundtendenz bis zuletzt aufwärtsgerichtet. Aufgrund der Arbeitskämpfe im Frühsommer 1984 und des strengen Winters Anfang 1985 entwickelten sich Nachfrage und Produktion jedoch sehr unregelmäßig (Schaubild 1). Deshalb ist es schwierig, die Stärke der konjunkturellen Erholung eindeutig zu bestimmen; dies um so mehr, als außenwirtschaftliche und binnenwirtschaftliche Entwicklung sehr unterschiedlich verlaufen. Während die Nachfrage aus dem Ausland, begünstigt vor allem durch die reale Abwertung der DM, bis zum Frühsommer 1985 unverändert kräftig zugenommen hat, expandierte die Inlandsnachfrage seit Mitte 1984 praktisch nicht mehr. Besonders ungünstig ist die Lage in der Bauwirtschaft, aber auch im Handel und in der Landwirtschaft. Die inländische Nachfrage nach Investitionsgütern blieb dagegen weiterhin nach oben gerichtet.

2. Die Industrieproduktion ist seit Herbst 1984 nur wenig gestiegen. Dem stand kein verstärkter Produktionsanstieg in anderen Wirtschaftsbereichen, etwa im Dienstleistungssektor, wo erhebliche Wachstumsreserven vermutet werden, gegenüber<sup>1</sup>. Die gesamtwirtschaftliche Produktion lag im ersten Quartal 1985 sogar rund 1 vH unter dem Niveau des zweiten Halbjahres 1984, zum Teil allerdings wegen des strengen Winters und der Unsicherheit über die steuerliche Förderung schadstoffarmer Autos, die potentielle Automobilkäufer zum Abwarten veranlaßte.

Die Zahl der Arbeitslosen ist unverändert hoch. Im Vergleich zu den Kosten des Kapitaleinsatzes sind die Arbeitskosten durch die letzten Tarifabschlüsse und höhere Sozialabgaben zudem weiter gestiegen. Die Rigiditäten am Arbeitsmarkt wurden – abgesehen von einigen Schritten im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz – kaum substantiell gemildert. Es kann daher nicht überraschen, daß die Zahl der Arbeitslosen selbst bei nicht mehr steigendem Erwerbersonenpotential auf hohem Niveau verharrt.

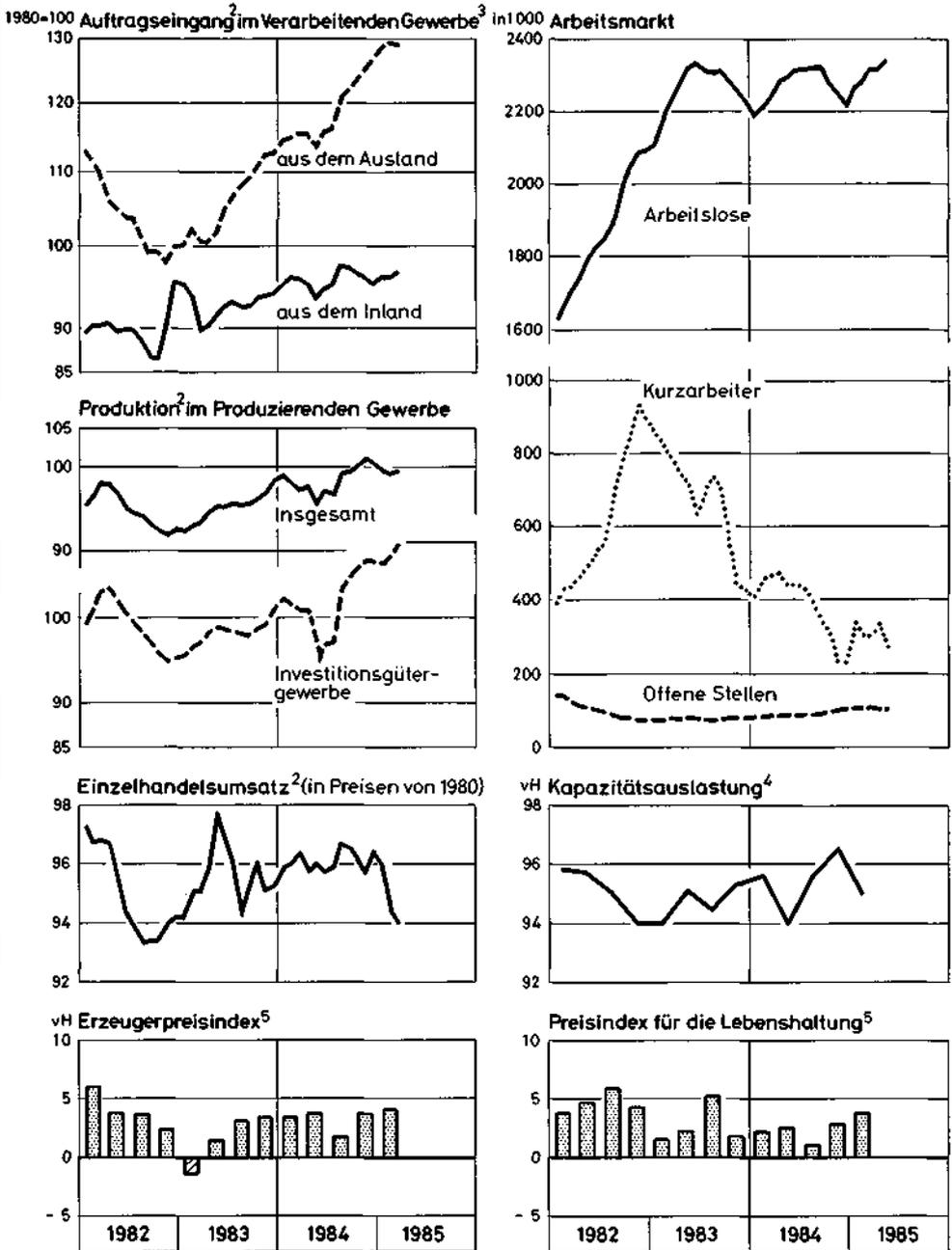
3. Der Überschuß in der Leistungsbilanz hat sich im ersten Halbjahr 1985 kräftig erhöht. Den hohen außenwirtschaftlichen Überschüssen entspricht ein Export von Kapital, das aus der Sicht der Investoren offensichtlich im Ausland rentabler angelegt werden kann als im Inland. Ein solcher Kapitalexport ist normalerweise für ein relativ kapitalreiches Land wie die Bundesrepublik Deutschland kein Grund zur Besorgnis. Wenn jedoch, wie in den vergangenen Jahren, das Arbeitskräftepotential im Inland reichlicher wird und dem ein entsprechendes Angebot an Arbeitsplätzen gegenüberstehen soll, besteht selbst bei gleichbleibender Kapitalintensität der Produktion ein erhöhter Kapitalbedarf im Inland. Die Tatsache, daß die Sachkapitalbildung im Inland nach Berücksichtigung der in den letzten Jahren verstärkt zunehmenden Abschreibungen<sup>2</sup> weiter schwach ist und vermehrt Kapital im

<sup>1</sup> Klaus-Dieter Schmidt et al., Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen. Kieler Studien, 185, Tübingen 1984, S. 133 ff.

<sup>2</sup> In den letzten Jahren ist verstärkt in Investitionsgüter mit relativ kurzer Nutzungsdauer (Pkw, Büromaschinen, Datentechnik) investiert worden. Dadurch sind die Abschreibungen verstärkt gestiegen.

Schaubild 1

## Indikatoren<sup>1</sup> zur Konjunkturlage in der Bundesrepublik Deutschland



<sup>1</sup>Saisonbereinigte Werte. - <sup>2</sup>Gleitender Dreimonatsdurchschnitt aus saisonbereinigten Werten. - <sup>3</sup>Ohne Nahrungs- und Genussmittelgewerbe, in Preisen von 1980. - <sup>4</sup>Gesamtwirtschaft. - <sup>5</sup>Laufende Jahresraten.



Ausland angelegt wird, zeigt jedoch, daß es um die Anreize für Investitionen in neue Arbeitsplätze und Unternehmen im Inland nicht gut bestellt ist<sup>3</sup>.

4. Mit den gesunkenen Inflationserwartungen im Inland haben auch jene Kapitalanlagen – vor allem in Immobilien –, die unter realwirtschaftlichen Gesichtspunkten kaum begründet waren, sondern vor allem der Kaufkraftsicherung dienen sollten, an Attraktivität verloren<sup>4</sup>. Zusätzlich sind die relativen Preise von Immobilien unter Druck geraten, da die Nachfrage nach Wohnungen aus demographischen Gründen, aber auch wegen ungünstigerer Einkommenserwartungen deutlich schwächer zugenommen hat. Es fließen daher weniger Mittel in den Wohnungsneubau. Damit steht potentiell ein größerer Teil der inländischen Ersparnis zur Anlage in Produktivkapital zur Verfügung. Der kräftige Kursanstieg an der Aktienbörse und das Entstehen von Risikokapitalmärkten zeigen zwar, daß das Interesse an Beteiligungskapital auch im Inland zunimmt, die Vermögensbildung in dieser Form ist in der Bundesrepublik aber noch relativ gering. Insbesondere die Risikokapitalbildung wird durch die steuerliche Benachteiligung von Investitionen in Produktivkapital sowie durch die administrativen Vorschriften und die steuerliche Belastung, die beim börsenmäßigen Handel mit Sachkapitalanteilen anfallen, gehemmt<sup>5</sup>.

### Vor geldpolitischer Lockerung?

5. Die Bundesbank hat die Mitte 1983 begonnene Politik der Liquiditätsverknappung, durch die die Expansion der Geldmenge M1 kräftig gebremst worden ist, bis Mitte 1984 fortgesetzt. Danach war eine leichte Zunahme der monetären Expansion zu beobachten. Im Jahresdurchschnitt lag die Zunahme von M1 mit rund 3 vH 1984 erheblich niedriger als 1983 (über 10 vH). Eine solche Verringerung der Geldmengenexpansion hat aller Erfahrung nach einen dämpfenden Einfluß auf die Konsum- und Investitionsausgaben; wegen der Wirkungsverzögerungen der Geldpolitik dürfte er bis weit in das Jahr 1985 hinein bestimmend bleiben.

6. Die Zentralbankgeldmenge, die monetäre Zielgröße der Bundesbank, bewegt sich im Frühsommer 1985 in der Nähe des oberen Randes des Zieltrichters, der durch Expansionsraten von 3 und 5 vH begrenzt wird. Von daher ist wenig Spielraum für eine Lockerung der Geldpolitik gegeben. Außerdem dürfte der starke Anstieg der Importpreise die Bundesbank gegenwärtig davon abhalten, mehr Liquidität zur Verfügung zu stellen, da sie die Überwälzung auf das inländische Preis- und Kostenniveau verhindern möchte. Wenn der Dollarkurs etwa auf seinem gegenwärtigen Stand bleibt oder leicht unter die 3-DM-Marke fällt, wofür die tendenzielle Zinssenkung in den Vereinigten Staaten spricht, wäre allerdings im weiteren Verlauf des Jahres eher mit einem Sinken der Importpreise zu rechnen. Es wäre dann wahrscheinlich, daß die Bundesbank zur Stützung der Binnenkonjunktur die Leitzinsen senkt.

7. Die wirtschaftswissenschaftlichen Institute haben in der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 1985 vorgeschlagen, bei der Bemessung des Geldmengenziels das mittelfristig mögliche Wachstum des Produktionspotentials und nicht die aktuelle Potentialzunahme

<sup>3</sup> Vgl. Hugo Dicke, Peter Trapp, *Mehr öffentliche oder mehr private Investitionen?*, in diesem Heft.

<sup>4</sup> Vgl. Reinhard W. Fürstenberg, *Über den Zusammenhang zwischen der Inflationsrate und den Immobilienpreisen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine portfoliotheoretische Analyse*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 234, Kiel, Juni 1985.

<sup>5</sup> Vgl. Ronald Weichert, *Kapitalfehlleitung und Förderung von Risikokapital*. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel, März 1985.

zugrunde zu legen<sup>6</sup>. Dadurch könnte verhindert werden, daß das Geldmengenziel zu niedrig angesetzt wird, weil die Zunahme des Kapitalstocks aufgrund der langen wirtschaftspolitischen Restriktionsphase Anfang der achtziger Jahre zeitweilig deutlich niedriger ausgefallen ist als im längerfristigen Trend<sup>7</sup>. Ein anderer Vorschlag läuft darauf hinaus, die Geldmenge dann kräftiger auszuweiten, wenn durch Lohnzurückhaltung und/oder Abbau von Regulierungen und leistungshemmenden Abgaben die Voraussetzungen für ein stärkeres Potentialwachstum geschaffen werden<sup>8</sup>. Anzeichen für die Bereitschaft zu einem solchen "Pakt" lassen sich gegenwärtig aber weder auf seiten der Tarifparteien noch seitens der Bundesregierung erkennen. Unter solchen Umständen ist zu verstehen, daß die Bundesbank "eine großzügigere Ausweitung der Geldmenge ... 'im Vorgriff' auf künftig steigende Investitionen" in ihrem jüngsten Geschäftsbericht ablehnt<sup>9</sup>.

Für die hier vorgelegte Prognose ist daher unterstellt worden, daß das Geldmengenziel nicht nach oben angepaßt wird. Die Zentralbankgeldmenge wird sich im weiteren Verlauf dieses Jahres und 1986 - bei unverändertem Geldmengenziel - wohl in der Nähe des oberen Zielbandes bewegen. Die Geldmenge M1 dürfte 1985 mit einer Rate von etwa 4 vH und 1986 mit rund 6 vH zunehmen. Expansive Wirkungen von der Geldpolitik wären demnach wohl erst im Verlauf von 1986 zu erwarten.

### Finanzpolitische Impulse bleiben schwach

8. Die Finanzpolitik hat ihren Konsolidierungskurs bis zuletzt forgesetzt. Das Finanzierungsdefizit in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist 1984 auf knapp 40 Mrd. DM gesunken, es war damit rund ein Drittel niedriger als 1981. Obwohl das nominale Sozialprodukt 1984 um etwa einen Prozentpunkt weniger stieg als im Jahreswirtschaftsbericht 1984 veranschlagt, lag die Zunahme der Einnahmen des Staatssektors mit 5 vH zielgerecht am unteren Rand der Zielprojektion. Die Expansion der Ausgaben war dagegen um reichlich einen halben Prozentpunkt höher als geplant, sie war jedoch immer noch geringer als die Sozialproduktszunahme. 1985 sollen die Einnahmen etwa so stark steigen wie das nominale Sozialprodukt (rund 5 vH), für die Ausgaben ist dagegen erneut eine geringere Ausweitung (3 bis 4 vH) vorgesehen. Der Finanzierungssaldo des Staatssektors soll um etwa 10 Mrd. DM auf 26 bis 30 Mrd. DM abnehmen; die Staatsquote würde bei dieser Politik leicht sinken auf rund 47,5 vH.

9. Die Politik der Bundesregierung läßt allerdings vermuten, daß die Haushaltskonsolidierung nicht mehr dieselbe Priorität genießt wie in den letzten Jahren. Insbesondere die Zahl ausgabenerhöhender Beschlüsse - meist sozialpolitische Zugeständnisse oder solche an die Europäische Gemeinschaft - ist groß und läßt Zweifel an der Konsequenz des Sparkurses aufkommen. Freilich ist ein Teil der beschlossenen Mehrausgaben nicht in den Haushaltsansätzen des Bundes enthalten, sondern belastet die Etats von Ländern und Gemeinden. Beschlossen wurde unter anderem,

---

<sup>6</sup> Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1985. Berlin, April 1985, S. 16.

<sup>7</sup> Entsprechend wird in Phasen anhaltender Hochkonjunktur verhindert, daß das Geldmengenziel wegen der zeitweilig relativ starken Ausweitung des Kapitalstocks zu weit bemessen wird.

<sup>8</sup> Oliver Blanchard et al., Employment and Growth in Europe: A Two-Handed Approach. CEPS-Papers No. 21, Brüssel 1985.

<sup>9</sup> Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht für das Jahr 1984, Frankfurt a.M. 1985, S. 40 f.

- den Bezug von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer um sechs Monate auf 1 1/2 Jahre zu verlängern,
- die Bafög-Kürzungen teilweise wieder rückgängig zu machen,
- ab 1. Juli 1985 die Regelsätze für Sozialhilfe um 8 vH anzuheben (die Zahl der Haushalte, die Sozialhilfe empfangen, hat sich in den letzten Jahren drastisch erhöht, nicht zuletzt wegen der Langzeitarbeitslosigkeit),
- den Bundeszuschuß zur landwirtschaftlichen Altershilfe von 75 auf 79 vH zu erhöhen,
- alleinstehenden Vollwaisen Kindergeld zu gewähren,
- die Harmonisierungszulage für Beamte im einfachen Dienst anzuheben,
- das Wohngeld zum 1.1.1986 zu erhöhen und die Einkommensgrenze um 20 vH anzuheben,
- für die Stadtsanierung und Abschreibungserleichterungen im Wirtschaftsbau zusätzliche Mittel bereitzustellen, um die Bauwirtschaft zu stützen, und
- ein Erziehungsjahr für alle Mütter, die 1920 oder später geboren sind, in der gesetzlichen Rentenversicherung und ein Erziehungsgeld für junge Mütter einzuführen.

Zusätzliche Belastungen für die öffentlichen Haushalte können entstehen, wenn Deckungszusagen für Forschungsförderungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft eingelöst werden müssen.

10. Insgesamt werden die beschlossenen und geplanten finanzpolitischen Maßnahmen die Arbeitslosigkeit wohl nicht reduzieren; auch den Abbau von Kapazitäten in der Bauwirtschaft werden sie letztlich nicht verhindern können. Dies gilt um so mehr, als viele der Maßnahmen nur befristet sind. Die Angebotsbedingungen werden dadurch zumeist sogar verschlechtert, zum Beispiel dadurch, daß die Einkommen für Nichtbeschäftigung, die Opportunitätskosten der Arbeit, erhöht werden.

Nachfrageanregend wird die für Anfang 1986 beschlossene erste Stufe der Steuerreform wirken, die vor allem die Familien entlastet. Zu einer dauerhaften Verbesserung der Wirtschafts- und Wachstumsgrundlagen führt die erste Reformstufe indes kaum, da die Abflachung der Grenzsteuersätze - wachstumspolitisch die entscheidende Maßnahme - erst Anfang 1988 wirksam wird. Auch dann werden freilich die Grenzsteuersätze nur wenig verringert.

### **Anhaltender Lohnkostendruck**

11. Durch die 1984 vereinbarten Arbeitszeitverkürzungen ohne entsprechenden Abschlag bei den Lohnerhöhungen sind Belastungen vor allem für das Jahr 1985 geschaffen worden. Nachteilig wirkt sich aus, daß die tarifvertraglich vorgesehenen Möglichkeiten einer flexibleren Arbeitszeitgestaltung nur wenig genutzt werden. Während die Arbeitszeitverkürzung den Arbeitsmarkt kaum entlastet, scheint sie kurzfristig die Investitionen in arbeitsparende Techniken anzuregen. Eine Verminderung des Lohnkostendrucks, die dem Produktionsfaktor Arbeit zu mehr Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Kapitaleinsatz verhelfen würde, dürfte auch 1986 nicht eintreten. Nachdem in der Metallindustrie der Durchbruch bei der Arbeitszeitverkürzung gelungen ist, ziehen andere Bereiche, wie etwa der Einzelhandel, nach. Insgesamt ist die Bereitschaft, Arbeitsmarktprobleme durch mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt und größere Differenzierung der Löhne zu mildern, gering. Selbst kleine Änderungen, wie etwa die im Beschäftigungsförderungsgesetz enthaltene

Zulassung befristeter Arbeitsverträge, stoßen auf erbitterten Widerstand. Vorschläge, in Zukunft mehr Spielraum für individuelle, unternehmensbezogene Tarifverträge zu schaffen, werden nicht nur von den Gewerkschaften, sondern auch von den Arbeitgeberverbänden abgelehnt<sup>10</sup>.

### Weiterhin Impulse vom Ausland

12. Obwohl sich die Nachfrageexpansion aus dem Ausland abschwächte, erwies sie sich auch nach der Jahreswende 1984/85 als stützender Faktor für die Produktionsentwicklung (Schaubild 2). Die reale Warenausfuhr lag im Frühjahr auf dem Niveau vom Jahresende 1984, das durch Nachholeffekte im Gefolge der Streiks überzeichnet war. Die Exportentwicklung wurde vor allem durch die reale Abwertung der DM, insbesondere gegenüber dem US-\$, begünstigt. Den deutschen Exporteuren kam außerdem zugute, daß die Nachfrage aus Westeuropa vor allem in jenen Bereichen expandierte, in denen nicht allein preisliche Wettbewerbsvorteile bestehen: Investitionsgüter und Kraftfahrzeuge. Eine wichtige Rolle für die Expansion der Ausfuhr dürfte auch die zunehmende intra-industrielle Verflechtung spielen, die einen intensiveren Warenaustausch auch über die Grenzen mit sich bringt.

13. Besonders rasch stieg weiterhin die Ausfuhr in die Vereinigten Staaten. Angesichts der starken realen Abwertung der DM gegenüber dem US-\$ - seit Anfang 1984 um rund 20 vH - hat sich die Marktposition der deutschen Anbieter in den Vereinigten Staaten stark verbessert. In Einzelbereichen mögen auch Engpässe in der amerikanischen Produktion zu vermehrten Importen geführt haben.

Die Ausfuhr in die westeuropäischen Industrieländer stieg in den letzten Monaten nicht mehr. Dies dürfte aber in erster Linie eine Reaktion auf die starke Ausweitung der Lieferungen im zweiten Halbjahr 1984 sein. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Anbieter auf dem westeuropäischen Markt hat sich weiter leicht verbessert: Die tendenzielle reale Abwertung setzte sich bis zuletzt fort. Die Exporte in die Staatshandelsländer nahmen weiter deutlich zu, nachdem sich die Devisenlage dieser Länder entspannt hat. Der nahezu drei Jahre andauernde Rückgang der deutschen Ausfuhr in die OPEC-Länder ist im Winterhalbjahr 1984/85 von einem leichten Anstieg abgelöst worden.

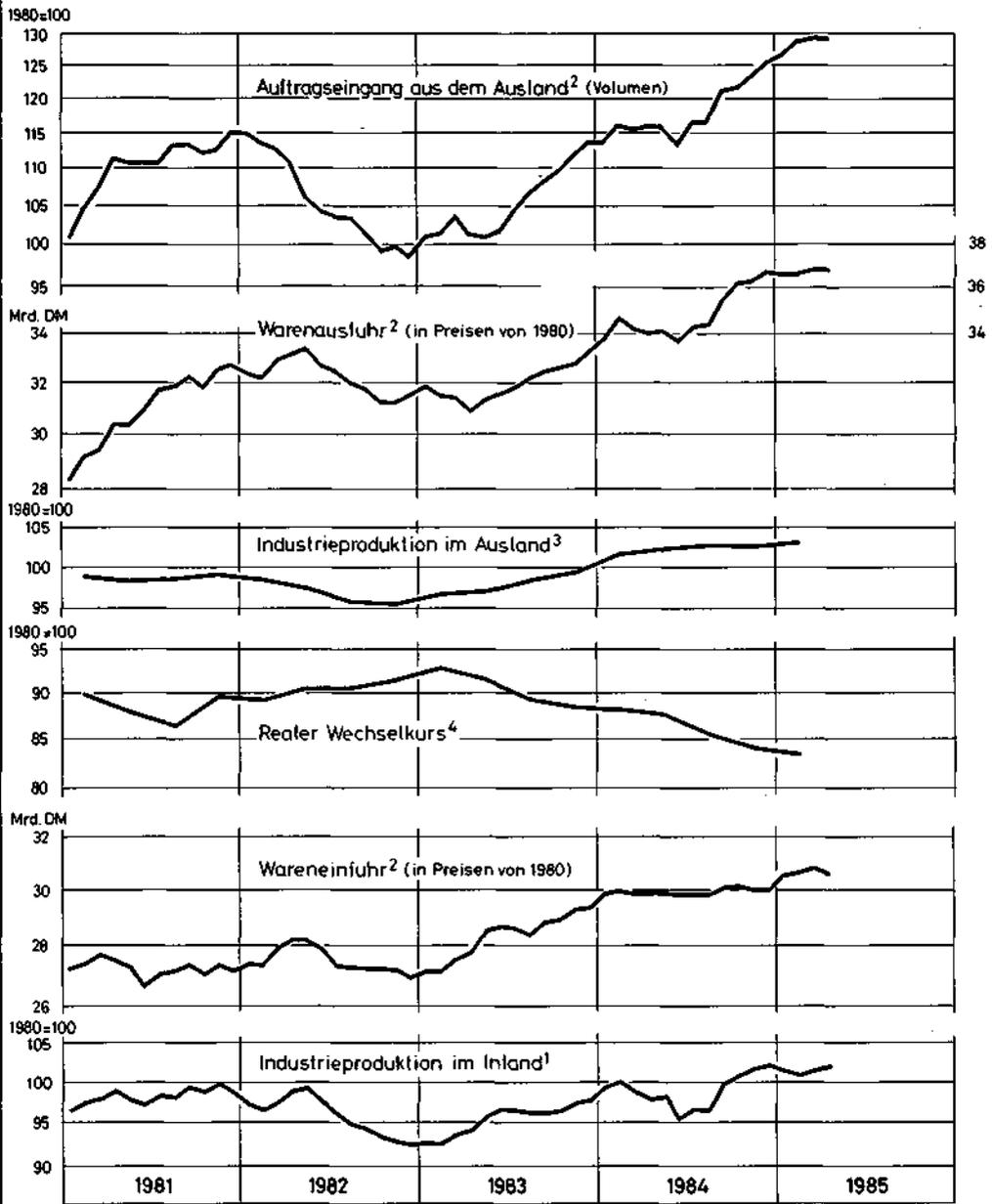
14. Während die Automobilindustrie zu Jahresbeginn 1985 das durch Nachholeffekte überhöhte Niveau der Exportlieferungen vom zweiten Halbjahr 1984 nicht ganz halten konnte, gelang es nahezu allen anderen Branchen, ihre Exporte zu steigern. Dabei beschleunigten sich die Lieferungen des Maschinenbaus nochmals und expandierten im ersten Quartal 1985 mit einer laufenden Jahresrate von etwa 20 vH. Auch der Export der elektrotechnischen Industrie nahm mit einer zweistelligen laufenden Jahresrate zu. Selbst in strukturschwachen Branchen wie der Stahlindustrie und dem Schiffbau hat sich die Lage dank des Exportbooms etwas entspannt. Insgesamt haben sich die Exporte stärker auf den Investitionsgüterbereich verlagert, in der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie hat sich der Anstieg dagegen deutlich abgeflacht.

15. Im weiteren Verlauf des Jahres 1985, wenn die Sondereffekte nicht mehr wirksam sind, wird die reale Warenausfuhr wohl wieder zunehmen, allerdings dürfte das Tempo geringer sein als im vergangenen Jahr. Dafür spricht, daß sich die konjunkturelle Expansion in den

<sup>10</sup> "Der Präsident der Arbeitgeberverbände läßt immer wieder erkennen, daß die Verbände sich auch in Zukunft allen Regelungen, Löhne außerhalb des Tarifsystems festzulegen, widersetzen werden". Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Juni 1985.

Schaubild 2

### Zur Ausfuhr- und Einfuhrentwicklung<sup>1</sup> der Bundesrepublik Deutschland



<sup>1</sup>Saisonbereinigt. - <sup>2</sup>Gleitende Dreimonatsdurchschnitte. - <sup>3</sup>Gewichteter Index der Industrieproduktion von Belgien, Frankreich, Italien, Japan, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Österreich, Schweden, Schweiz und den Vereinigten Staaten; als Gewicht dienen die Anteile an der deutschen Ausfuhr. - <sup>4</sup>Für die genannten zehn Industrieländer auf Basis der Verbraucherpreise und gewichtet mit den Welthandelsanteilen.



Vereinigten Staaten in gemäßigtem Tempo vollziehen und daß sich die wirtschaftliche Lage in Westeuropa nicht nennenswert beleben wird. Außerdem dürfte sich die DM tendenziell gegenüber dem US-\$, aber wohl auch gegenüber anderen Währungen real nicht weiter abwerten, so daß eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit für die deutschen Anbieter nicht zu erwarten ist. Für die deutschen Exporte in die Staatshandels- und Entwicklungsländer sowie in die OPEC-Länder ist anzunehmen, daß sie allenfalls in mäßigem Tempo zunehmen werden. Eine offensichtlich verbesserte Devisenlage der Staatshandelsländer und eine zumindest partielle Entspannung der Schuldenkrise in den Entwicklungsländern sprechen vor dem Hintergrund einer weiter expandierenden Wirtschaft in den Industrieländern dafür, daß die Importnachfrage dieser Länder steigt. Dank ihrer relativ guten preislichen und qualitativen Wettbewerbsposition werden die deutschen Anbieter ihre Lieferungen wohl sogar überdurchschnittlich ausweiten können. Im weiteren Verlauf des Jahres 1985 dürfte die reale Warenausfuhr mit einer laufenden Jahresrate von etwa 6 vH zunehmen. Wegen des hohen Niveaus zu Jahresbeginn wird die Ausfuhr im Jahresdurchschnitt 1985 um rund 9 vH höher sein als im Vorjahr.

16. Für das Jahr 1986 dürften die Anstöße, die sich aus der verbesserten preislichen Wettbewerbslage infolge der realen Abwertung der DM ergeben haben, allmählich abklingen. Von daher ist eine Abschwächung der außenwirtschaftlichen Impulse wahrscheinlich. Diese könnten allerdings durch eine verstärkte wirtschaftliche Expansion in Westeuropa kompensiert werden. Die Zunahme der realen Warenausfuhr wird vermutlich etwa 6 vH betragen.

### Deutliche Zunahme der Ausrüstungsinvestitionen

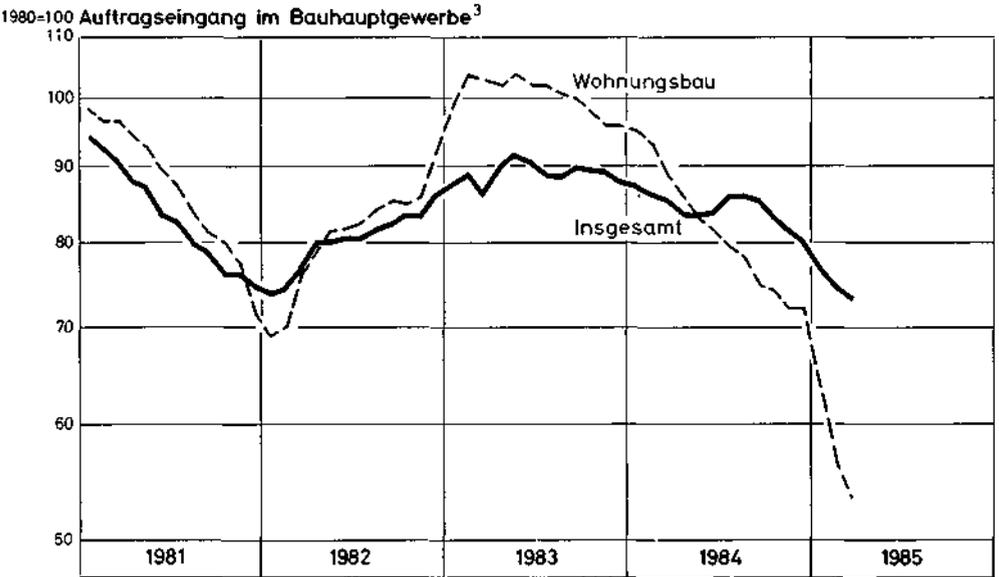
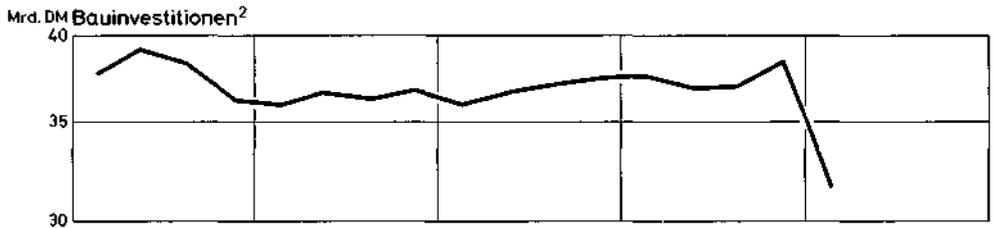
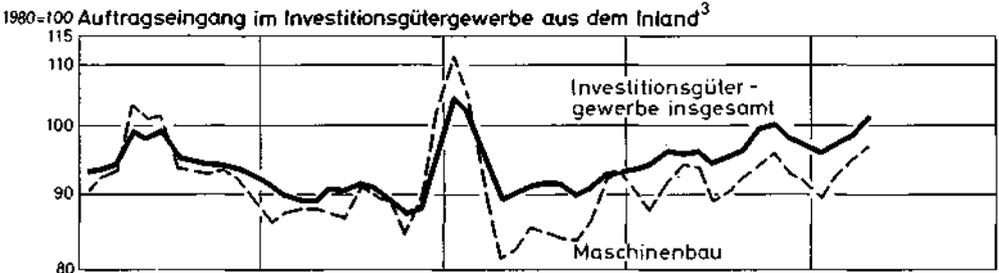
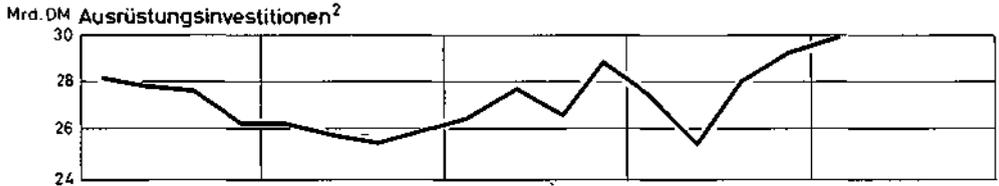
17. Trotz der Investitionszulage konnten die Ausrüstungsinvestitionen ihrer Rolle als Konjunkturmotor in den ersten beiden Aufschwungjahren nicht gerecht werden. Der Anstieg der Investitionsquote blieb deutlich hinter der Entwicklung in früheren Zyklen zurück. Erst seit einigen Monaten zeichnet sich eine stärkere Investitionsdynamik ab. Sowohl Umfragen bei den Unternehmen als auch steigende inländische Auftragseingänge beim Investitionsgütergewerbe deuten darauf hin, daß 1985 verstärkt investiert wird (Schaubild 3). Insbesondere in der Büro- und Datentechnik sowie in den Kernbereichen des Maschinenbaus, wie bei Werkzeugmaschinen, nahmen die Auftragseingänge deutlich zu. Schwach ist dagegen die Nachfrage nach Ausrüstungsgütern, die in den Bereichen Bauwirtschaft, Handel, Landwirtschaft und Energiewirtschaft eingesetzt werden. Während die ersten drei Bereiche derzeit eine ungünstige Wirtschaftslage aufweisen, befindet sich die Energiewirtschaft am Ende eines ausgeprägten Investitionszyklus. Insgesamt ist im Durchschnitt des Jahres 1985 mit einer Zunahme der Ausrüstungsinvestitionen um 10 vH zu rechnen.

18. Die Struktur der Nachfrage nach Investitionsgütern zeigt, daß sich die Unternehmen bislang überwiegend defensiv verhalten. Rationalisierung und Modernisierung stehen als Investitionsmotive nach wie vor im Vordergrund<sup>11</sup>. Wegen der anhaltenden relativen Verteuerung des Faktors Arbeit werden insbesondere solche Techniken eingesetzt, die relativ arbeitssparend sind. Wie Umfragen zeigen, sind die Unternehmen trotz günstiger Investitionspläne bei ihren zukünftigen Absatzerwartungen eher skeptisch. Die Exportchancen

<sup>11</sup> Nach einer Umfrage im verarbeitenden Gewerbe nannten 45 vH der Unternehmen Rationalisierung als Hauptziel ihrer Investitionen, 24 vH nannten Ersatzbeschaffungen und 31 vH Kapazitätserweiterung. Damit hat das Ziel Kapazitätserweiterung zwar gegenüber 1982 an Bedeutung gewonnen, es nimmt aber immer noch einen deutlich geringeren Rang ein als etwa 1980. Vgl. F. Neumann, *Industrie: Investitionsmotor springt an*. Ifo-Schnelldienst, 38. Jg., 1985, Nr. 16, S. 9.

Schaubild 3

### Zur Entwicklung der Anlageinvestitionen<sup>1</sup> in der Bundesrepublik Deutschland



<sup>1</sup>Saisonbereinigte Werte. - <sup>2</sup>In Preisen von 1976. - <sup>3</sup>Gleitende Dreimonatsdurchschnitte, in Preisen von 1980.



werden angesichts der schwächeren Auslandskonjunktur und der Wechselkursrisiken weniger günstig beurteilt<sup>12</sup>. Auch mit einer breiten Belebung der Inlandsnachfrage wird nicht gerechnet.

19. Die Sachkapitalrendite hat sich im Zuge des Aufschwungs zwar merklich erhöht, sie geht aber nach wie vor nicht über die Rendite von Finanzanlagen hinaus<sup>13</sup>. Den höheren Risiken einer Investition in Realkapital wird damit nicht ausreichend Rechnung getragen. Eine Finanz-, Lohn- und Sozialpolitik, durch die die Sachkapitalrendite nachhaltig erhöht und die Investitionsrisiken vermindert werden, ist bislang nicht festzustellen. So richten die Gewerkschaften und die Bundesregierung ihre Bemühungen weiter darauf, die Arbeitszeit zu verkürzen, statt die Arbeitskosten durch maßvolle Teillohnabschlüsse und einen Abbau der Lohnnebenkosten zu senken. Die Flexibilität am Arbeitsmarkt wurde bislang nur wenig erhöht; durch das Beschäftigungsförderungsgesetz dürfte sich daran kaum etwas ändern.

20. Vielfach wird aus der günstigen aktuellen Gewinnentwicklung auf eine nachhaltige Investitionsbelebung geschlossen. Die Unternehmen haben die Erträge bislang jedoch überwiegend dazu verwendet, ihre Eigenkapitalausstattung zu verbessern. Hohe Eigenfinanzierungsquoten versetzen Unternehmen zwar in die Lage, erhöhte Investitionsrisiken einzugehen, die Aufstockung des Eigenkapitals muß jedoch nicht bedeuten, daß die Unternehmen beabsichtigen, demnächst kräftig zu investieren. Eine Verbesserung des Eigenkapitalpolsters könnte auch darauf zurückzuführen sein, daß die Unternehmen oder die ihnen Kredite gewährenden Banken zukünftige Risiken höher gewichten.

21. Sowohl von der Geld- als auch von der Finanzpolitik dürften 1986 leichte Impulse für die inländische Nachfrage ausgehen. Die Zunahme der Auslandsnachfrage dürfte 1986 merklich geringer ausfallen als 1985. Dennoch ist auch von dieser Seite weiterhin mit positiven Einflüssen auf die Produktionsentwicklung im Inland zu rechnen. Zudem werden sich die Finanzierungsbedingungen angesichts der vorsichtigen geldpolitischen Lockerung wohl etwas verbessern. Wegen der hohen Lohnkosten wird, insbesondere bei einer Aufwertung der DM, der Druck, Rationalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen vorzunehmen, freilich unverändert stark bleiben.

### Kräftiger Rückgang der Bauinvestitionen

22. Die Bauwirtschaft befindet sich in einer tiefen Krise. Der Wohnungsbau erlebt eine für die Nachkriegszeit beispiellose Talfahrt. Wichtige Frühindikatoren wie Auftragseingänge und Baugenehmigungen signalisierten bereits 1983 den Beginn einer dramatischen Abwärtsbewegung (Schaubild 3). Die Bauproduktion erreichte jedoch aufgrund befristeter Baufördermaßnahmen Ende 1984 nochmals ein hohes Niveau. Im ersten Quartal 1985 gab es einen massiven Rückgang der Produktion, er wurde verstärkt durch witterungsbedingte

<sup>12</sup> Vgl. S. Apeloig, *Konjunktur- und Wachstumserwartungen der deutschen Industrie. Ergebnisse der Ifo-Erhebung "Prognosen 100" vom Januar 1985*. Ifo-Schnelldienst, 38. Jg., 1985, Nr. 10/11, S. 3-10.

<sup>13</sup> Vgl. Dicke, Trapp, in diesem Heft. "Damit die Lohnpolitik zur Steigerung der Beschäftigungschancen beitragen kann, müssen in der Phase des Überangebots an Arbeitskräften die Reallohnsteigerungen im Durchschnitt hinter dem verteilbaren Produktivitätsfortschritt zurückbleiben. Der durchschnittliche Einkommensanstieg der Arbeitnehmer kann um so höher ausfallen, je stärker die Differenzierung der Löhne an den Marktverhältnissen orientiert ist. Mit stärkerer Lohndifferenzierung entstünden erhöhte Anreize zur beruflichen Qualifikation durch Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten, mit der die Beschäftigungschancen von der Angebotsseite am Arbeitsmarkt her verbessert werden, eine wichtige Voraussetzung zur Überwindung struktureller Arbeitslosigkeit."

Produktionsausfälle. Die Bauinvestitionen haben das Vorjahrsniveau um knapp 20 vH unterschritten. In der Vergangenheit wurden solche witterungsbedingten Einbrüche zu meist durch eine verstärkte Produktionstätigkeit in den Folgeperioden ausgeglichen. Da jedoch Baugenehmigungen und Auftragsgänge bis zuletzt gesunken sind und inzwischen den Tiefstand von Ende 1981 bereits unterschritten haben, ist damit zu rechnen, daß die Bauproduktion bis weit in das Jahr 1986 hinein deutlich zurückgeht. Die Bauunternehmen haben ihre Kapazitäten bereits spürbar verringert. Die Zahl der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe war im März 1985 rund 12 vH niedriger als ein Jahr zuvor.

23. Für die Schwäche der Wohnungsbaunachfrage läßt sich eine Reihe von Gründen anführen. Bei sinkender Wohnbevölkerung und nur noch mäßig steigender Zahl der Haushalte hat sich der Bedarf an zusätzlichen Wohnungen merklich verringert. Mit dem Rückgang der Inflationserwartungen ist zudem die Nachfrage nach Immobilien zurückgegangen. Das relativ schwache Wirtschaftswachstum und der Anstieg der Steuern und Sozialabgaben haben außerdem dazu beigetragen, daß die realen Nettoeinkommen der privaten Haushalte einige Jahre rückläufig waren; dies dürfte auch die Einkommenserwartungen gedrückt haben. Da gegenwärtig Kredite mit variablen Zinsen der Vorzug vor solchen mit Festzinsen gegeben wird, rechnet man offenbar mit weiter sinkenden Zinsen. Dies und die Beobachtung, daß in einigen Regionen die Zahl leerstehender Wohnungen zunimmt, während gleichzeitig die Preise für Immobilien sinken, dürfte die Bauherren veranlassen, weiter abzuwarten.

24. Von der staatlichen Wohnungsbauförderung gehen gegenwärtig keine Impulse auf die Bautätigkeit aus. Der weitgehende Rückzug des Bundes aus dem sozialen Wohnungsbau und die anhaltende Diskussion über die zukünftige steuerliche Förderung des Eigenheims haben potentielle Nachfrager verunsichert. Die für 1987 angekündigte Änderung der steuerlichen Behandlung von Zweifamilienhäusern - hier soll die steuerliche Absetzbarkeit von Werbungskosten (Schuldzinsen) entfallen - hat bislang nicht zu den erwarteten Vorzieheffekten geführt. Im Gegenteil, im ersten Quartal 1985 unterschritt die Anzahl der Baugenehmigungen für Zweifamilienhäuser das entsprechende Vorjahrsniveau um 32 vH, während der Rückgang bei Einfamilienhäusern nur 20 vH betrug. Dazu hat beigetragen, daß durch die Rechtsprechung Unsicherheit darüber entstanden ist, was als Zweifamilienhaus im steuerlichen Sinne anerkannt wird.

Stützend wirken im Wohnungsbaubereich gegenwärtig nur die Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden. Hier bewegt sich die Zahl der Genehmigungen noch etwa auf dem Niveau des Vorjahrs. Ähnliches dürfte auch für die nicht genehmigungspflichtigen Instandhaltungen und Renovierungen gelten. Freilich ist zu bedenken, daß gerade in diesen Bereichen die offizielle Bauwirtschaft einer sich verschärfenden Konkurrenz durch Schwarzarbeit, Nachbarschaftshilfe und Eigenarbeit der privaten Bauherren ausgesetzt ist. Insgesamt ist angesichts der ungünstigen Auftragslage 1985 mit einem kräftigen Rückgang der Wohnungsbauminvestitionen um rund 10 vH zu rechnen. Wegen anhaltender Kostensteigerungen dürften die Preise für Bauleistungen dennoch kaum rasch sinken.

25. 1986 dürften wichtige dämpfende Faktoren zunächst fortbestehen. So ist kaum damit zu rechnen, daß der Angebotsüberhang an Immobilien rasch abgebaut wird. Die Steuerreform 1986 wird zwar zu einer leichten Erhöhung der realen Nettoeinkommen der privaten Haushalte führen. Angesichts der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit und der angespannten Finanzlage der Sozialversicherungssysteme werden sich die mittelfristigen Einkommenserwartungen aber wohl kaum verbessern. Nicht auszuschließen ist, daß aufgrund der krisenhaften Lage der Bauwirtschaft die für den 1.1.1987 geplante Neuregelung der steuer-

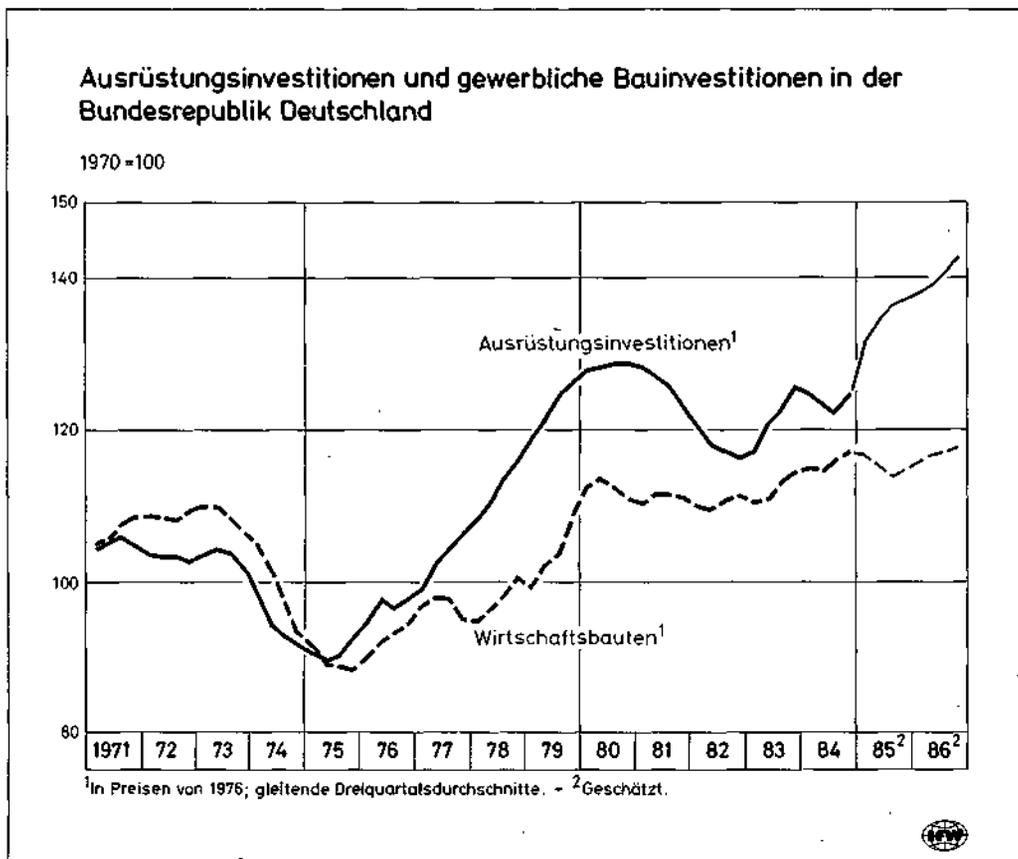
lichen Behandlung des Wohneigentums, die erhöhte Abschreibungsbeträge sowie eine stärkere steuerliche Begünstigung von Bauherren mit Kindern vorsieht, vorgezogen wird. Freilich dürften davon für die Wohnungsbauminvestitionen des Jahres 1986 kaum noch Impulse ausgehen. Anregend könnte indes der leichte Rückgang der Zinsen wirken. Bei der ungünstigen Ausgangslage muß für den Durchschnitt des Jahres 1986 allerdings mit einem nochmaligen – wenn auch geringeren – Rückgang der Wohnungsbauminvestitionen gerechnet werden.

26. Im Wirtschaftsbaubereich wurden Nachfrage und Produktion im Jahr 1984 stark durch das Auslaufen der Fertigstellungsfrist für staatliche geförderte Maßnahmen (Investitionszulage) beeinflusst. Die Produktionstätigkeit nahm im zweiten Halbjahr 1984 beschleunigt zu. Vor allem deshalb dürfte es zu Beginn des Jahres 1985 zu einem deutlichen Rückgang bei den Investitionen im Wirtschaftsbaubereich gekommen sein. Wegen der ausgeprägten kurzfristigen Schwankungen ist es schwierig, den aktuellen Nachfragetrend im Wirtschaftsbaubereich abzuschätzen. Insgesamt scheinen sich die Auftragseingänge seit dem Herbst 1984 jedoch belebt zu haben. Vor allem die Aufträge von Bahn und Post expandierten kräftig. Die Investitionen im Wirtschaftsbaubereich werden daher in der zweiten Jahreshälfte wohl wieder zunehmen. Im Jahresdurchschnitt 1985 dürften sie jedoch um rund 2 vH unter dem Niveau des Vorjahrs liegen, das aufgrund der Investitionszulage überhöht war.

27. Die Entwicklung der Investitionen im Wirtschaftsbaubereich wird somit 1985 deutlich ungünstiger ausfallen als die der Ausrüstungsinvestitionen. Neben den Effekten, die daraus resultieren, daß die Regelungen bezüglich des Auslaufens von Fertigstellungs- bzw. Auslieferungsfristen im Rahmen der Investitionszulage unterschiedlich waren, setzt sich der Trend hin zu raumsparenden Investitionen fort. Eine solche Entwicklung konnte bereits in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre beobachtet werden (Schaubild 4). Zu Beginn der achtziger Jahre weiteten dagegen vor allem jene Bereiche ihre Investitionen kräftig aus, wie zum Beispiel die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, die Nachrichtenübermittlung und die Verkehrswirtschaft, bei denen Bauleistungen traditionell einen hohen Anteil an den Investitionen aufweisen. Nachdem sich die Investitionstätigkeit jetzt wieder mehr auf das verarbeitende Gewerbe konzentriert, treten die Ausrüstungsinvestitionen stärker in den Vordergrund. Dazu trägt bei, daß sich der Raumbedarf aufgrund der Miniaturisierung vieler Ausrüstungsgüter – insbesondere im Datenverarbeitungsbereich – verringert. Außerdem sind die Anforderungen an die Gebäudeausstattung in Form von Sicherheitseinrichtungen, Lärmschutz und Klimaanlage gestiegen. Da das Rationalisierungsmotiv gegenüber dem Erweiterungsmotiv überwiegt, werden verstärkt bestehende Gebäude für neue Anlagen genutzt werden. Die Genehmigungen für Baumaßnahmen an bestehenden Nichtwohngebäuden haben stetig zugenommen.

28. Im öffentlichen Bau, der in den vergangenen Jahren von einer ausgeprägten Schwächetendenz gezeichnet war, zeichnet sich für 1985 eine leichte Erholung der Investitionstätigkeit ab. Die Auftragseingänge im öffentlichen Tiefbau sind im Verlauf des Jahres 1984 spürbar gestiegen, im öffentlichen Hochbau blieben sie allerdings schwach. Für eine insgesamt positivere Entwicklung spricht auch die mittelfristige Investitionsplanung der Gebietskörperschaften, die für die Periode 1985-1987 eine jährliche Steigerung der Sachinvestitionen von nominal etwa 4 vH vorsieht. Spielraum für eine etwas stärkere Investitionstätigkeit gibt es insbesondere bei den Kommunen – auf sie entfallen etwa drei Viertel der öffentlichen Bauinvestitionen –, nachdem die Haushaltskonsolidierung dort beträchtliche Fortschritte gemacht hat. Allerdings werden die kommunalen Haushalte insbesondere in den wirtschaftlich schwachen Regionen 1985 durch zusätzliche Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung belastet. Ob die Schwäche der Auftragsvergabe im Winter 1984/85

Schaubild 4



darauf zurückzuführen ist oder ob sie – angesichts der Diskussion über die Aufstockung der Bundesmittel für die Städtebauförderung – nur einen Attentismus der Gemeinden signalisiert, kann gegenwärtig nicht beurteilt werden.

29. 1986 wird sich die Nachfragebelebung im Wirtschaftsbaue und im öffentlichen Baue aufgrund der Ausweitung der staatlichen Förderung fortsetzen. So werden die Abschreibungsfristen für Unternehmensbauten von gegenwärtig 50 auf 25 Jahre verringert und stärker degressiv gestaltet. Die Bundesmittel für die Städtebauförderung werden verdreifacht, und den Kommunen werden verstärkt zinsverbilligte Kredite aus ERP-Mitteln gewährt. Damit sollen Bauinvestitionen im Bereich der Ver- und Entsorgung, der Wohnumfeldverbesserung und des Umweltschutzes gefördert werden. Da sowohl die finanzielle Lage der Unternehmen als auch die der öffentlichen Haushalte einer vorsichtigen Ausweitung der Investitionstätigkeit nicht entgegenstehen, ist 1986 bei den öffentlichen Investitionen und im Wirtschaftsbaue mit einer leichten Zunahme zu rechnen.

30. Die Bauinvestitionen insgesamt werden, insbesondere wegen der Schwäche des Wohnungsbaus, im Jahr 1985 um rund 5 vH niedriger als im Vorjahr sein. Angesichts der Nachfrageschwäche wird das Preisniveau tendenziell eher sinken. Die Beschäftigung wird weiter abnehmen. Die finanz- und geldpolitischen Rahmenbedingungen für die Bautätigkeit dürften sich zwar 1986 stabilisieren, so daß sich die Auftragslage im Jahresverlauf wohl etwas günstiger entwickelt. Für die Bautätigkeit ist jedoch allenfalls im zweiten Halbjahr mit

einem leichten Anstieg zu rechnen, im Jahresdurchschnitt werden die Bauinvestitionen 1986 wohl etwa so hoch sein wie im Vorjahr.

### **Schwache Verbrauchsnachfrage**

31. Einkommen und Verbrauch der privaten Haushalte waren, wenn auch unter Schwankungen, im Jahr 1984 leicht gestiegen. Zu Beginn des Jahres 1985 führte die extreme Kälte zu Produktions- und Beschäftigungseinbußen insbesondere in der Bauwirtschaft. Die daraus resultierenden Einkommensausfälle wurden durch die Ausgleichszahlungen nur teilweise kompensiert. Die reale Kaufkraft der privaten Haushalte wurde im ersten Quartal 1985 außerdem durch die etwas stärkeren Preissteigerungen gemindert. Obwohl die Realeinkommen sanken und die Verbraucher wegen des strengen Winters mehr für Brennstoffe ausgeben mußten, fiel die Ersparnis im ersten Quartal höher aus. Dies war wohl in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die privaten Haushalte sich beim Kauf von Kraftwagen deutlich zurückhielten. Legt man das Niveau des vierten Quartals 1984 zugrunde, so wurden rund 100 000 Pkw weniger gekauft, das entspricht etwa 1 vH des privaten Verbrauchs im ersten Quartal 1985. Ursache für die Kaufzurückhaltung war vor allem das Hin und Her um Form und Ausmaß der steuerlichen Begünstigung im Zusammenhang mit dem schadstoffarmen Auto. Da potentielle Autokäufer in der Regel bereits Autobesitzer sind, fällt es nicht schwer, den Kauf eines Autos zu verschieben. Dies zeigt sich auch daran, daß der Rückgang der Neuzulassungen mit einer starken Abnahme der Besitzumschreibungen einherging (Schaubild 5).

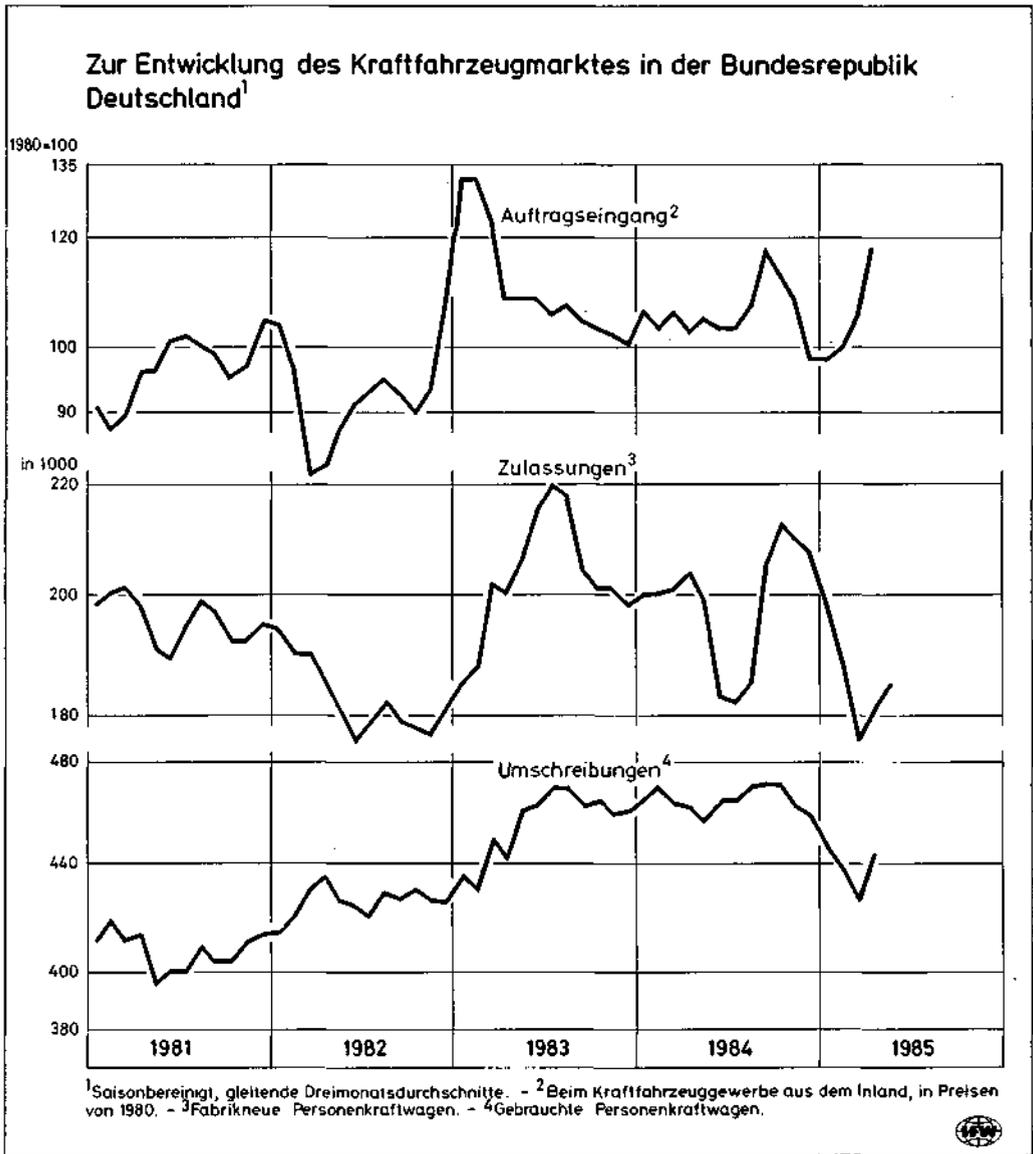
32. Mit dem Wegfall der dämpfenden Sonderfaktoren ist das Einkommen der privaten Haushalte im zweiten Quartal 1985 stärker gestiegen. Damit dürften auch die Verbrauchsausgaben wieder zugenommen haben. Dies gilt insbesondere für die Käufe von Autos. Nachdem die Diskussion um die steuerlichen Regelungen für schadstoffarme Autos zu einem gewissen Abschluß gekommen war, hat die Pkw-Nachfrage der privaten Haushalte wieder lebhaft zugenommen. Die Nachfrage konzentriert sich dabei auf Pkw ohne Katalysator. Wenn sich der Nachfragestau aufgelöst hat, dürfte der private Verbrauch wieder etwa auf dem Niveau von Ende 1984 liegen. Die privaten Haushalte werden ihre Käufe dann wohl im mäßigen Tempo und weitgehend im Einklang mit der Zunahme ihres Realeinkommens ausweiten. Dabei werden die Ausgaben für Hausrat als Folge der sinkenden Wohnbautätigkeit weiter abnehmen. Im Vordergrund des Kaufinteresses dürften neben den Pkw Textilien und elektrotechnische Gebrauchsgüter stehen. Auch die Ausgaben für Reisen werden weiter steigen.

33. Beschäftigung und Bruttoeinkommen werden 1986 vermutlich nur geringfügig stärker zunehmen als in diesem Jahr. Wegen des Inkrafttretens der ersten Stufe der Steuerreform werden die Einkommen nach Steuern aber um rund 10 Mrd. DM höher sein. Bei wenig verändertem Sparverhalten und weiterhin mäßigem Preisanstieg dürften die privaten Verbrauchsausgaben 1986 um etwa 2 vH steigen.

### **Belebung der Einfuhr**

34. Im Zusammenhang mit der nur mäßigen Zunahme der Gesamtnachfrage hatte die reale Wareneinfuhr bis zum Jahresende 1984 kaum zugenommen (Schaubild 2). Dabei stiegen allerdings die Bezüge ausländischer Investitionsgüter, während die Importe von Verbrauchsgütern und von industriellen Vorprodukten sanken. Angesichts deutlich steigender Einfuhrpreise bauten die inländischen Verarbeiter ihre Vorproduktenlager offenbar ab, und die ausländischen Anbieter von Fertigwaren verloren Marktanteile. Nach der Jahreswende

Schaubild 5



belebte sich die Einfuhr spürbar, obwohl die Einfuhrpreise wegen der erneuten Abwertung der DM beschleunigt stiegen. Vermehrt wurden vor allem industrielle Vorprodukte importiert, vermutlich gefördert durch die Erwartung, daß die Abwertung der DM zu noch stärkeren Importpreissteigerungen führt. Außerdem sind die Einfuhren von Erdgas und Heizöl wegen des strengen Winters deutlich gestiegen. Auch die Einfuhr von Investitionsgütern nahm nach der Jahreswende beschleunigt zu. Die intra-industriellen Verflechtungen sind hier am stärksten ausgeprägt und führen schon seit langem zu steigenden Importquoten. Die stärkste Zunahme wies die Einfuhr von Datenverarbeitungsgeräten auf, ein deutlicher Hinweis auf den Schwerpunkt der Investitionstätigkeit im Inland.

35. Für den weiteren Verlauf des Jahres ist damit zu rechnen, daß sich die Expansion der realen Wareneinfuhr in relativ mäßigem Tempo fortsetzt. Dafür spricht, daß die inländische Industrieproduktion nach dem zeitweisen Rückgang im ersten Quartal 1985 nun wieder steigen wird. Auch wenn zunächst keine nennenswerten Lagereffekte zu erwarten sind – bei unter Druck stehenden Weltmarktpreisen und Erwartungen einer tendenziellen Abwertung des US-\$ dürfte die Motivation für eine Lagerauffüllung von der Preisseite her gering bleiben –, wird doch der steigende laufende Bedarf an Vorprodukten zu vermehrten Käufen im Ausland führen. Mit der expandierenden Nachfrage werden auch die Einfuhren von Fertigwaren weiter zunehmen. Die Zunahme der Einfuhr von Investitionsgütern wird dabei besonders ausgeprägt sein, da hier die Inlandsnachfrage relativ dynamisch und die Preiselastizität relativ gering ist. Die Einfuhr von Verbrauchsgütern dürfte allenfalls schwach steigen, da die Expansion des privaten Verbrauchs nur gering ist. Zudem werden die inländischen Anbieter wohl weiterhin eine verhältnismäßig gute Wettbewerbsposition behalten, da mit einer drastischen Veränderung der Wechselkursrelationen nicht zu rechnen ist. Alles in allem dürfte die reale Wareneinfuhr mit einer laufenden Jahresrate von etwa 5 vH steigen.

36. Der laufende Anstieg der nominalen Einfuhr wird nicht nennenswert geringer sein als der der Ausfuhr, so daß der Ausfuhrüberschuß im Jahresverlauf kaum mehr zunimmt. Wegen des zur Jahreswende 1984/85 deutlich erhöhten Überschusses wird der Außenbeitrag im Jahresdurchschnitt 1985 allerdings nochmals kräftig steigen. Auch der Überschuß der Leistungsbilanz dürfte 1985 um etwa 20 Mrd. DM größer sein als 1984 und annähernd 40 Mrd. DM betragen. Im Jahr 1986 wird sich der Anstieg der Einfuhr bei etwas günstigerer Binnenkonjunktur wohl etwa in der Größenordnung von 1985 bewegen. Der Überschuß in der Leistungsbilanz dürfte nochmals steigen, nicht allein, weil die Exportdynamik vermutlich beachtlich bleibt, sondern auch, weil sich die Terms of Trade verbessern werden.

### **Keine Entlastung am Arbeitsmarkt**

37. Im Durchschnitt des Jahres 1985 wird das reale Sozialprodukt wohl um reichlich 2 vH steigen (Tabelle 1). Überproportional werden die Ausrüstungsinvestitionen und die Exporte zunehmen. Diese Struktur ist jedoch nicht so sehr Ausdruck starker Wachstumsdynamik und vermehrter Wettbewerbsfähigkeit durch technischen Fortschritt und neue Produkte, sondern vielmehr auf verstärkte Rationalisierungsinvestitionen und abwertungsbedingte Wettbewerbsvorteile zurückzuführen. Die Inlandsausgaben werden 1985 wohl nur um 1 vH steigen; rund die Hälfte der Zunahme des Sozialprodukts entsteht also durch den Anstieg des Außenbeitrags. 1986 ist aufgrund des von uns erwarteten geld- und finanzpolitischen Kurses mit einer etwas verstärkten Belebung der inländischen Nachfrage zu rechnen. Vor allem gilt dies für die Nachfrage der privaten Haushalte. Obwohl der Außenbeitrag 1986 nur noch um halb soviel zunehmen dürfte wie im Vorjahr, wird der Sozialprodukteranstieg wahrscheinlich in der Größenordnung von 3 vH liegen.

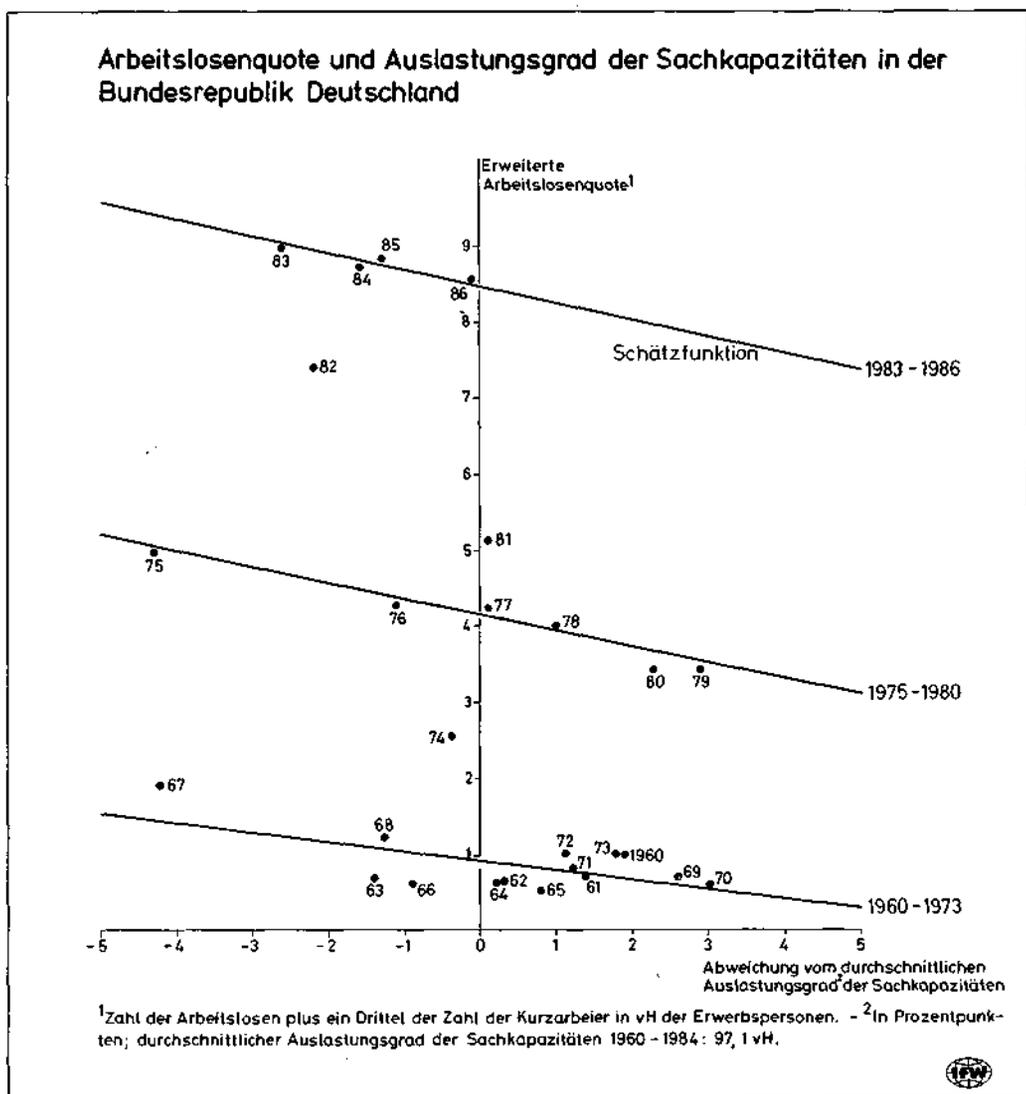
38. Die Arbeitsmarktprobleme werden bei diesem Tempo der Produktionszunahme und der bereits weitgehend festgelegten Entwicklung der Arbeitskosten nicht geringer werden. Zwar war in den vergangenen Monaten mehr Bewegung am Arbeitsmarkt zu beobachten – die Zugänge an offenen Stellen und die Vermittlungen waren merklich höher als in den vergangenen Jahren –, doch hat dies nicht die Arbeitslosenzahl verringert, weil die Zugänge an Arbeitslosen höher waren als in der Rezession. Letzteres dürfte neben der Krise im Baugewerbe auf intensive Rationalisierungsbemühungen zurückzuführen sein. Angesichts des unvermindert starken Lohnkostendrucks ist auch im weiteren Verlauf von 1985 keine entscheidende Besserung zu erwarten. Im Jahresdurchschnitt wird die Arbeitslosenzahl

Tabelle 1 - Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der  
Bundesrepublik Deutschland 1981-1986  
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH -

	1981	1982	1983	1984	1985 <sup>1</sup>	1986 <sup>1</sup>
Verwendung des Bruttosozialprodukts in jeweiligen Preisen						
Privater Verbrauch .....	5,4	3,5	4,1	3,2	3,0	4,0
Staatsverbrauch .....	6,7	2,5	3,0	4,2	4,0	4,0
Ausrüstungsinvestitionen .....	0,6	-1,5	8,5	1,9	12,0	6,0
Bauinvestitionen .....	-0,3	-2,7	2,5	4,0	-4,0	1,5
Vorratsveränderung (Mrd. DM) .....	(-4,9)	(-4,7)	(5,6)	(16,1)	(16,0)	(-20,5)
Ausfuhr .....	14,9	9,0	0,2	11,1	12,5	9,0
Einfuhr .....	10,6	4,5	0,1	9,9	10,5	7,5
Außenbeitrag (Mrd. DM) .....	(14,74)	(37,88)	(38,58)	(48,50)	(65,50)	(81,00)
Bruttosozialprodukt .....	4,0	3,5	4,6	4,6	4,0	5,0
Verwendung des Bruttosozialprodukts in Preisen von 1976						
Privater Verbrauch .....	-0,6	-1,4	1,1	0,6	1,0	2,0
Staatsverbrauch .....	1,5	-1,0	0,2	2,0	1,5	1,5
Ausrüstungsinvestitionen .....	-3,5	-5,7	6,1	0,4	10,0	4,0
Bauinvestitionen .....	-4,6	-3,9	0,9	1,9	-5,0	0
Vorratsveränderung (Mrd. DM) .....	(-3,9)	(-3,2)	(4,3)	(12,6)	(13,0)	(17,0)
Ausfuhr .....	8,4	4,6	-1,3	7,9	9,0	6,0
Einfuhr .....	0,7	2,1	0,5	5,7	6,5	5,0
Außenbeitrag (Mrd. DM) .....	(46,43)	(57,20)	(50,07)	(62,30)	(77,50)	(86,00)
Bruttosozialprodukt .....	-0,2	-1,0	1,3	2,6	2,0	3,0
Preisniveau des Bruttosozialprodukts (1976 = 100)						
Privater Verbrauch .....	6,1	5,0	2,9	2,7	2,5	2,0
Ausrüstungsinvestitionen .....	4,3	4,4	2,4	1,4	2,0	2,5
Bauinvestitionen .....	4,5	1,3	1,6	2,0	1,0	1,5
Ausfuhr .....	6,0	4,2	1,5	2,9	3,5	3,0
Einfuhr .....	9,8	2,1	-0,4	4,0	4,0	2,5
Bruttosozialprodukt .....	4,2	4,7	3,2	1,9	2,0	2,0
Entstehung des Bruttosozialprodukts in Preisen von 1976						
Arbeitsvolumen .....	-1,9	-2,2	-1,5	-0,6	-0,5	0
Produktivität .....	1,9	1,3	2,5	3,2	2,5	3,0
Bruttoinlandsprodukt .....	0	-0,9	1,0	2,6	2,0	3,0
Einkommensverteilung						
Volkseinkommen .....	3,3	3,3	4,4	4,7	4,0	5,0
Bruttoeinkommen aus Unternehmer- Tätigkeit und Vermögen .....	-0,1	6,4	10,5	9,1	6,5	8,5
Bruttoeinkommen aus unselb- ständiger Arbeit .....	4,6	2,2	2,1	3,0	2,5	3,5
in vH des Volkseinkommens .....	74,2	73,4	71,8	70,6	70,0	69,0
Lohnkosten je Produkteinheit <sup>2</sup> .....	4,4	3,3	1,4	0,4	0,5	0,5
Staat <sup>3</sup>						
Einnahmen .....	4,5	4,9	3,9	5,0	4,0	3,0
Ausgaben .....	6,0	3,9	2,6	4,1	3,5	4,0
Finanzierungssaldo .....	-59,5	-54,8	-46,3	-40,9	-35,0	-42,0
Arbeitslose (Mill.) .....	1,27	1,83	2,26	2,27	2,3	2,3
Saldo der Leistungsbilanz (Mrd. DM) ...	-12,4	8,2	10,5	17,7	40,0	50,0

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

Schaubild 6



1985 somit etwas höher sein als 1984. 1986 wird sie bei leicht erhöhtem Tempo der Zunahme der Produktion wohl bei 2,3 Millionen stagnieren. Die Arbeitslosenrate bleibt somit trotz steigender Kapazitätsauslastung hoch. Sie liegt um etwa 4 Prozentpunkte höher, als sie bei entsprechender Kapazitätsauslastung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre gelegen hatte (Schaubild 6). Damit wiederholt sich, was schon nach der Rezession von 1974/75 zu beobachten war: Die Arbeitslosenrate steigt im Zuge der Rezession auf ein dauerhaft höheres Niveau.

39. Die hier vorgelegte Prognose enthält ungünstigere Werte als die von der Bundesregierung bei der Haushaltsplanung unterstellten Eckdaten. Sie impliziert im Vergleich dazu höhere Staatsausgaben und deutlich geringere Einnahmen. Das Haushaltsdefizit des Staates in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird 1985 vermutlich spür-

bar höher ausfallen, als im Jahreswirtschaftsbericht antizipiert. 1986 wird es bei der erwarteten Konjunktorentwicklung und aufgrund der Steuersenkung wohl deutlich steigen.

### **Mäßiger Preisanstieg**

40. In den ersten Monaten des Jahres 1985 sind die Preise auf der Verbraucherstufe beschleunigt gestiegen. Dies war jedoch nicht auf konjunkturelle Faktoren, sondern auf Sondereinflüsse zurückzuführen. Wegen der deutlichen Abwertung der DM zu Jahresbeginn – insbesondere gegenüber dem US-\$ – verteuerten sich vor allem Importgüter. Der laufende Preisanstieg erreichte hier zeitweise nahezu 20 vH (auf Jahresbasis). Dies traf die privaten Haushalte unmittelbar über eine sprunghafte Verteuerung von Benzin und Heizöl. Der strenge Winter trieb die Preise für Brennstoffe in die Höhe und führte auch dazu, daß die Preise für Gemüse und Obst deutlich stiegen.

Die verstärkte Verteuerung blieb aber weitgehend auf die genannten Gütergruppen beschränkt, so daß sich an der relativ stabilen Preistendenz nur wenig änderte. Der Preisindex für die Lebenshaltung stieg maximal mit einer laufenden Jahresrate von etwa 3,5 vH. In den letzten Monaten hat sich der laufende Preisanstieg wieder etwas abgeflacht, nicht zuletzt, weil die Heizölpreise deutlich gesunken sind. Nachdem die Nachwirkungen des strengen Winters überwunden sind und der Außenwert der DM tendenziell gestiegen ist, dürfte es in den kommenden Monaten bei Brennstoffen und witterungsabhängigen Nahrungsmitteln zu weiteren Preissenkungen kommen, was zeitweise auch die gesamte Lebenshaltung der privaten Haushalte verbilligen wird.

41. Auch im späteren Verlauf des Jahres 1985 wird der Preisanstieg nur mäßig sein, zumal die Inlandsnachfrage nur schwach expandiert. Von den Einfuhrpreisen ist angesichts der unter Druck stehenden Weltmarktpreise und einer sich tendenziell aufwertenden DM ein preisdämpfender Effekt zu erwarten. Sprechen diese Faktoren eher für eine weitere Verlangsamung des Preisauftriebs, so wird der Anstieg der Arbeitskosten aufgrund der deutlichen Tariflohnerhöhungen (einschließlich der Kosten der Arbeitszeitverkürzungen) für dieses Jahr in die andere Richtung wirken. Die Überwälzungsspielräume werden allerdings bei der schwach expandierenden Nachfrage eng bleiben. Der laufende Preisanstieg auf der Verbraucherstufe dürfte im zweiten Halbjahr 1985 kaum über eine Jahresrate von 2 vH hinausgehen. Im Jahresdurchschnitt 1985 werden die Verbraucherpreise etwa um 2,5 vH steigen. 1986 ist mit einer ähnlichen Entwicklung zu rechnen.

### **Wachstums- und beschäftigungsgerechte Wirtschaftspolitik notwendig**

42. Schwaches Wirtschaftswachstum und hohe Arbeitslosigkeit sind weiterhin die wichtigsten wirtschaftlichen Probleme, sie stehen auch im Zentrum der politischen und gesellschaftlichen Diskussion. Dabei besteht allerdings die Neigung, nicht an den wirtschaftlichen Ursachen, sondern an den Symptomen zu kurieren. Diese Haltung ist nicht Ausdruck wirtschaftspolitischen Unvermögens in bezug auf die Lösung der Arbeitsmarktprobleme; sie kann auch darauf zurückzuführen sein, daß die Mehrheit der Arbeitnehmer effektive Maßnahmen ablehnt, weil man befürchtet, dadurch die eigene Lage zu verschlechtern<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> "In der Spätentwicklung der Zünfte ging die Beschränkung des Marktes Hand in Hand mit einer Veränderung der Einstellung der Begünstigten zu denen, die keinen Zugang zum Markt fanden. Als die Folgen sichtbar wurden, öffnete man nicht den Markt, sondern übernahm soziale Verpflichtungen für die Ausgeschlossenen. Auch heute können wir eine solche Entwicklung feststellen." Kurt Biedenkopf, *Arbeitslose: Ein Schelm, der schnelle Abhilfe verspricht*. Rheinischer Merkur/Christ und Welt, Köln, vom 1. Juli 1985.

Nicht die Wiederherstellung von Investitions- und Leistungsanreizen und eine beschäftigungsgerechte Lohnpolitik, sondern Umverteilung von Einkommen und Arbeit und Appelle an die Solidarität werden daher als geeignete Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik genannt. Statt mehr Anstrengungen für die Entwicklung, Produktion und Vermarktung wettbewerbsfähiger und umweltgerechter Erzeugnisse einzusetzen, werden die Kräfte in Verteilungskämpfen absorbiert.

Für eine offensive Bekämpfung von Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit ist vor allem ein Umdenken in der Finanz-, Lohn- und Sozialpolitik erforderlich, das die einzelwirtschaftlichen Reaktionen auf einzelne Maßnahmen und ihre gesamtwirtschaftlichen Wirkungen im Entscheidungskalkül berücksichtigt. Die Geldpolitik sollte diese Politik durch eine stetige, am Wachstum des Produktionspotentials orientierte Geldmengenausweitung unterstützen.

### **Lohndifferenzierung und Lohnzurückhaltung – Gebot der Stunde oder Irrweg?**

43. Während beispielsweise in der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 1985 Lohnzurückhaltung und Lohndifferenzierung noch einmal nachdrücklich als wichtige Maßnahmen zur Besserung der Lage am Arbeitsmarkt genannt wurden<sup>15</sup>, erscheint eine solche Strategie vielen, so auch einigen Ökonomen, als Irrweg<sup>16</sup>. Diese Kritik gibt Anlaß, die Zuordnung wirtschaftspolitischer Instrumente zu wirtschaftspolitischen Zielen und einige wichtige theoretische Zusammenhänge und empirische Sachverhalte darzulegen.

Jene, die tarifpolitische Lohnzurückhaltung und marktmäßige Differenzierung der Arbeitskosten zur Verminderung der Arbeitslosigkeit befürworten, vernachlässigen durchaus nicht, daß die makroökonomische Politik die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt stark beeinflußt. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang beispielsweise auf die Überlegungen darüber, wie Nachfrage- und Beschäftigungseffekte der Inflationsbekämpfung durch eine angemessene, stetige und vorangekündigte Geldmengenausweitung möglichst kleingehalten werden können. Zudem wird immer wieder betont, daß der Wirtschaftspolitik für eine Verstärkung der Wachstumsdynamik eine herausragende Rolle zukomme: Um die Wirtschaft nachhaltig zu revitalisieren, sei es notwendig, Subventions- und Sozialleistungen abzubauen und gleichzeitig Steuern und Abgaben für Arbeitnehmer und Unternehmer zu senken. Im Rahmen eines solchen, die Motivation und Möglichkeiten des einzelnen fördernden wirtschaftspolitischen Konzepts spielen die Vorschläge für Tariflohnzurückhaltung und -differenzierung eine wichtige Rolle, vor allem weil die Arbeitsmarktprobleme struktureller Natur sind.

44. Selbstverständlich waren in der Vergangenheit nicht ausschließlich die Arbeitskosten für den Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich. Vielmehr hat eine Vielzahl von Einflußfaktoren dazu beigetragen, daß die Arbeitslosigkeit gestiegen ist. Die schubartige Erhöhung der Arbeitslosigkeit sowohl in den Jahren 1974/75 als auch 1981/82 hängt zweifellos mit dem

<sup>15</sup> Vgl. Anmerkung 6.

<sup>16</sup> „Es kann nicht angehen, von der Lohnpolitik stets – solange Beschäftigungsprobleme bestehen – einen zentralen Beitrag zur Problemlösung zu erwarten, auch wenn sie einen wichtigen Beitrag schon seit Jahren leistet. Wer der Lohnpolitik eine so große Verantwortung für die Beschäftigung zuschreibt, ..., läßt außer acht, daß die Ursachen der niedrigen Beschäftigung vielfältiger Art sind; jeder einzelnen beschäftigungspolitischen Strategie für sich kann deshalb kaum ein durchgreifender Erfolg beschieden sein.“ Minderheitsgutachten von Dieter Mertens, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, Jahresgutachten 1984/85, Bundestagsdrucksache 10/2541, Ziff. 340. – Kritik an den Vorschlägen zur stärkeren Differenzierung der Löhne wird zunehmend mit dem Hinweis auf die tatsächliche Unterschiedlichkeit in der Entlohnung laut. Vgl. hierzu etwa Süddeutsche Zeitung vom 6. Mai 1985: *Keine Ecklöhne nach Schablone*.

Zusammentreffen von Ölverteuerung und forcierten Stabilisierungsanstrengungen von Geld- und Finanzpolitik zusammen. Daß die Arbeitslosigkeit sich mit der Besserung der wirtschaftlichen Lage danach nicht jeweils zurückgebildet hat (Schaubild 6), ist jedoch vor allem darauf zurückzuführen, daß die Arbeitskosten auch nachträglich nicht reduziert wurden, um der geringeren Inflationsrate und der Abnahme des Verteilungsspielraums Rechnung zu tragen. Die nachhaltige Erhöhung der Arbeitskosten hat dazu beigetragen, technologische Prozesse in eine kapitalintensive Richtung zu lenken. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit von Frauen seit den siebziger Jahren kann sowohl mit dem starken Angebotsschub aufgrund demographischer Tendenzen und aufgrund der Emanzipationsbestrebungen erklärt werden als auch damit, daß umfassendere Schutzrechte bei unverändertem Einkommen für die (junge) Frau eingeführt wurden. Entscheidend für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit von Frauen ist jedoch, daß das umfangreichere Arbeitsangebot und die Verbesserungen bei Kündigungsschutz und Sozialgesetzgebung sich nicht in geringeren Lohnerhöhungen niedergeschlagen haben.

45. In letzter Zeit wurde vermehrt darauf hingewiesen, daß die Lohnzurückhaltung der letzten Jahre offenkundig nicht zu den gewünschten Verbesserungen am Arbeitsmarkt geführt habe. Tatsächlich ist aber der Rückgang der Beschäftigung, der 1981/82 zu beobachten war, zum Stillstand gekommen. Selbst zu dieser bescheidenen Besserung dürfte die Lohnpolitik wenig beigetragen haben; denn die häufig praktizierte Methode, Lohnzurückhaltung allein an der Entwicklung der nominalen Lohnabschlüsse abzulesen, ist irreführend. In Zeiten sinkender Inflationsraten ist die Veränderung der Nominallöhne sicherlich kein aussagefähiger Maßstab für Lohnzurückhaltung. Aber auch die Betrachtung des zeitlichen Verlaufs der Reallohn(kosten)entwicklung führt noch nicht zum geeigneten Indikator für die Angemessenheit der Lohnabschlüsse. Selbst die Tatsache, daß die Zunahme der realen Arbeitskosten geringer ist als der statistisch gemessene Produktivitätsanstieg, bedeutet noch nicht, daß sie beschäftigungsneutral ist. Soweit die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung nur deshalb so günstig verläuft, weil überwiegend die weniger produktiven Arbeitskräfte entlassen wurden, spiegelt die gesamtwirtschaftliche Produktivitätszunahme keinen "Verteilungsspielraum" wider. Berücksichtigt man dies, so spricht vieles dafür, daß die nominal wie real niedrigen Lohnabschlüsse der vergangenen Jahre die Wettbewerbschancen des Faktors Arbeit weit weniger verbessert haben, als dies beispielsweise in der bereinigten Lohnquote oder der vom Sachverständigenrat berechneten Reallohnposition zum Ausdruck kommt.

46. Dem Argument, die Tariflöhne müßten stärker differenziert werden, wird zunehmend mit dem Hinweis widersprochen, daß es nach wie vor eine erhebliche Lohndrift gäbe und zudem das Tariflohnggefüge sowohl regional als auch nach Branchen und Qualifikationen beachtliche Niveauunterschiede aufweise<sup>17</sup>. Das Vorhandensein von Lohndrift bedeutet jedoch nicht, daß die Lohndifferenzierung auch dort gegeben ist, wo sie aufgrund der Arbeitsmarktlage notwendig wäre: Möglicherweise ist die Drift nur deshalb hoch, weil knappe, qualifizierte Arbeitskräfte weit über Tarif entlohnt werden. In den unteren Lohngruppen, wo Tariflöhne vielfach Mindestlohncharakter haben, ist sie jedoch gering. Die statistisch gemessene Drift reflektiert zudem immer weniger die leistungs- und qualifikationsbezogene Abweichung der Effektiventlohnung von der tariflichen Lohnstruktur. Sie wird vielmehr zunehmend durch tarifliche und gesetzliche Regelungen, zum Beispiel auch

<sup>17</sup> Vgl. Kurt Vogler-Ludwig, *Flexibilisierung der Lohnstrukturen. Ein Patentrezept der Beschäftigungspolitik*. Ifo-Schnelldienst, 38. Jg., 1985, Nr. 16, S. 18-31.

im Zusammenhang mit der Verkürzung der Arbeitszeit, bestimmt, die nicht unmittelbarer Bestandteil des Tariflohns sind.

47. Jene, die eine stärkere Differenzierung von Löhnen für notwendig halten, haben nicht übersehen, daß es gegenwärtig keine einheitlichen Löhne für alle Regionen, Branchen und Qualifikationen gibt. Es kommt jedoch nicht darauf an, ob zu einem Zeitpunkt Lohnunterschiede bestehen, wichtig ist vielmehr, wie sich die Differenzierung im Zeitablauf entwickelt hat und ob es Gründe gibt, die Differenzierung möglicherweise zu vergrößern.

In der Bundesrepublik Deutschland hat die Differenzierung der tariflichen Entlohnung in den letzten 15 Jahren deutlich abgenommen. Dies gilt sowohl in regionaler Hinsicht als auch in bezug auf die Qualifikation. Die Kosten der weniger Qualifizierten wurden oftmals überproportional erhöht, etwa durch Vereinbarung von Sockelbeträgen, vermögenswirksame Leistungen oder Verlängerung des Urlaubs dieser Gruppe. Zur regionalen Nivellierung trug zum Beispiel der Wegfall bestimmter Ortsklassen bei. Das Angebot an Ausbildungsplätzen ist in den siebziger Jahren dadurch reduziert worden, daß die Ausbildungsvergütung überproportional angehoben und die effektive Arbeitszeit der Auszubildenden verkürzt wurde<sup>18</sup>. Erst in jüngster Zeit dürfte die Differenzierung geringfügig zugenommen haben. In der chemischen Industrie gibt es beispielsweise Ansätze für eine besondere Zurückhaltung bei den Ausbildungsvergütungen, mit der Absicht, das Angebot an Ausbildungsstellen zu erhöhen. Auch die Absenkung der Einstellungsvergütungen im öffentlichen Dienst weist in die erwünschte Richtung.

Neben der unübersehbaren regionalen Differenzierung der Arbeitslosigkeit – in Baden-Württemberg beispielsweise liegt die Arbeitslosenquote seit einiger Zeit bei 5 vH, während sie in Nordrhein-Westfalen, Bremen, Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein 10 vH überschreitet – signalisieren die starke Zunahme der Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft ebenso wie die immer stärkere qualifikationsbedingte Ausprägung der Arbeitslosigkeit einen steigenden Bedarf an Lohndifferenzierung<sup>19</sup>. Ein Faktor, der dieses Problem intensiviert, ist der technische Fortschritt, der vor allem die relativ wenig qualifizierten Tätigkeiten im verarbeitenden Gewerbe in ein schwieriges Konkurrenzverhältnis bringt.

48. Die Tarifparteien können unter solchen Bedingungen zur Verbesserung der Beschäftigungslage nur beitragen, wenn sie Tariflohnpolitik mit äußerster Zurückhaltung betreiben, damit die Tariflöhne wieder häufiger "Marktlöhne" sind, Lohndifferenzierung nach Knappheitsrelationen also wieder eine Chance bekommt. Ein solches Verhalten der Tarifparteien wird es in einem Marktsystem aber wohl nur geben, wenn weniger bequeme – freilich bestenfalls kurzfristig wirksame – Auswege nicht vorhanden sind. Wenn Chancen auf Subventionen wie bisher – oder gar vermehrt – bestehen und Nichtarbeit oder Betätigung in der Schattenwirtschaft weiterhin relativ so attraktiv bleiben, dürften für die Tarifparteien wenig Anreize für eine beschäftigungsgerechte Lohnpolitik vorhanden sein.

#### **Finanzpolitik: Wachstumsförderung steht weiterhin aus**

49. Angesichts der hartnäckig hohen Arbeitslosigkeit, der nur mäßigen Binnenkonjunktur und der steuer- und finanzpolitischen "Innovationen" anderer Länder, mit denen der

<sup>18</sup> Vgl. hierzu im einzelnen Rüdiger Soltwedel, Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt. Diss., Kiel 1984, insbesondere S. 79-95 und die Tabellen 1 bis 5 im Anhang.

<sup>19</sup> Eine stärkere Lohndifferenzierung kann freilich nicht verhindern, daß es zu Beschäftigungsrückgängen in der Bauwirtschaft oder anderen strukturschwachen Bereichen kommt. Der Beschäftigungsrückgang wird sich allerdings langsamer vollziehen und nicht durch Entlassungen und Konkurse erzwungen, sondern durch freiwillige Abwanderungen zustande kommen.

Produktionsstandort Bundesrepublik am Weltmarkt in Konkurrenz steht, müßte die Finanzpolitik stärker auf Wachstumsförderung ausgerichtet werden. Ein kleiner Schritt in diese Richtung wäre es, wenn der zweite Teil der Steuerreform auf den 1.1.1986 vorgezogen würde. Dies sollte jedoch nicht mit kompensierenden Verbrauchsteuererhöhungen einhergehen; um die Leistungs- und Investitionsbereitschaft zu fördern, käme es vielmehr darauf an, die Steuerquote insgesamt zu senken.

Das Argument, ein Anstieg des Defizits sei momentan fiskalisch nicht zu verkraften und private Investitionen würden dadurch zurückgedrängt, erweist sich bei näherem Hinsehen als fragwürdig. Um den finanziellen Spielraum für die Steuerreform in einem Schritt zu schaffen, bieten sich erstens der Abbau von strukturkonservierenden Subventionen<sup>20</sup> sowie die Privatisierung von staatlichen Aktivitäten an. Zweitens macht es einen Unterschied, ob ein Defizit durch steigende Staatsausgaben entsteht, wie sie gegenwärtig zur Milderung der Probleme in der Bauwirtschaft und am Arbeitsmarkt diskutiert werden, oder ob es mit einer steuerlichen Entlastung der Wirtschaft einhergeht. Entscheidet man sich zur Konjunktur- anregung für mehr Staatsausgaben, sind die Wachstumseffekte negativ: Neben erhöhten Zinsen, die das Investitionsklima dämpfen, wird eine Nachfrage stimuliert, die nicht auf Präferenzen der privaten Konsumenten zurückgeht und die das Angebot falsch lenkt. Dadurch besteht die Gefahr, daß die Anpassung strukturschwacher Branchen verzögert wird und daß verkrustete Strukturen künstlich am Leben erhalten werden.

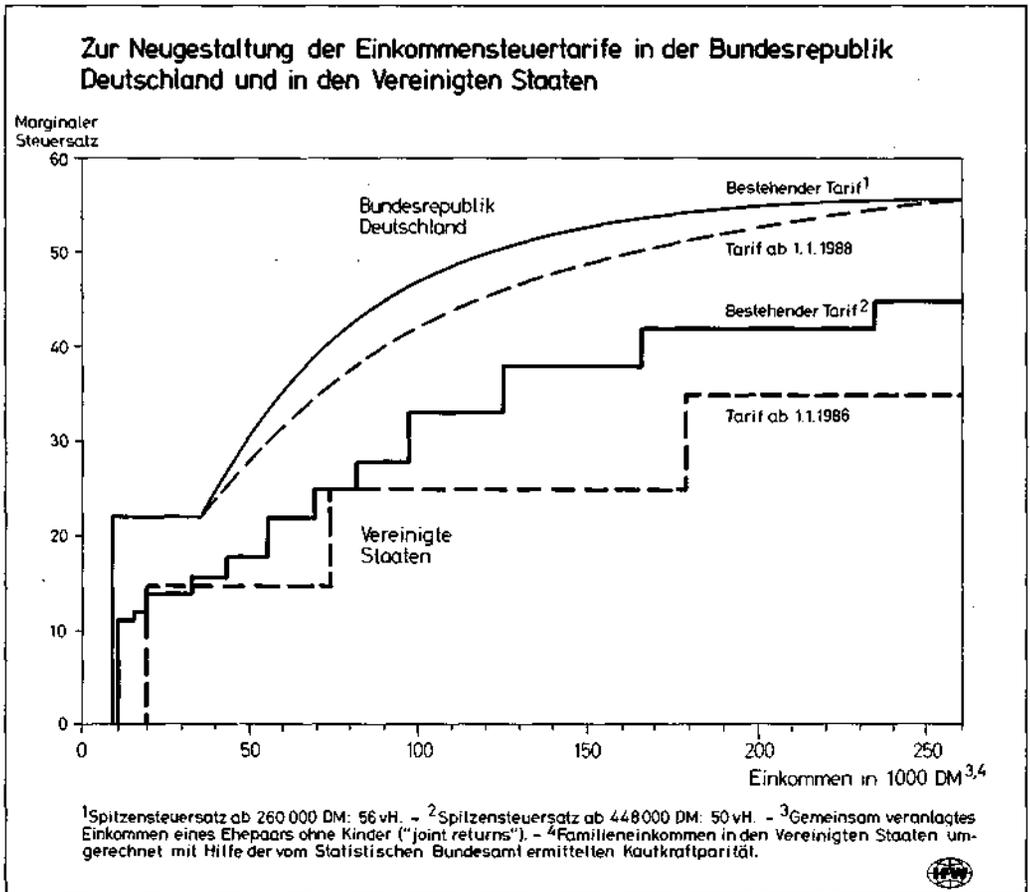
50. Ein zeitweise erhöhtes Staatsdefizit, das durch Steuererleichterungen entsteht, löst indes positive Wirkungen aus. Diese bestehen nicht so sehr darin, daß die Nachfrage angeregt wird. Ökonometrische Berechnungen mit dem Kieler Vierteljahresmodell zeigen, daß die Nachfragewirkung, die durch das Vorziehen der zweiten Stufe der Steuerreform entsteht, insgesamt mäßig ist und sich zudem zum Teil in steigenden Importen niederschlägt. Wichtiger ist, daß eine verringerte Abgabelast die Leistungsmotivation steigert, die Kapitalrentabilität fördert und zu Investitionen ermuntert. Dem potentiellen Anstieg der Zinsen aufgrund der staatlichen Zusatznachfrage am Kapitalmarkt steht erstens ein Effizienz- und Produktivitätsgewinn als Folge einer sinkenden Steuerquote gegenüber. Zweitens wirkt ein zinsinduzierter Kapitalimport der Enge am Finanzmarkt entgegen. Und drittens erhöht eine Steuer- senkung ohnehin die Liquidität am Geld- und Kapitalmarkt, so daß der staatlichen Zusatz- nachfrage – zumindest kurzfristig – ein reichlicheres Angebot gegenübersteht. Die Wach- stumseffekte wären freilich noch größer, wenn nicht nur die Steuern gesenkt würden, sondern gleichzeitig die Struktur der staatlichen Ausgaben wachstumsgerechter gestaltet würde.

51. Immer deutlicher wird, daß sich der internationale Wettbewerb zwischen den Steuersy- stemen verschärft. Angesichts der außenwirtschaftlichen Verflechtungen ist es daher rat- sam, einen Blick auf die finanzpolitischen Initiativen anderer Länder zu werfen. Vor allem der Vorschlag für eine Steuerreform in den Vereinigten Staaten verdient Beachtung<sup>21</sup>. Verglichen mit diesem Vorschlag bringt die in der Bundesrepublik Deutschland beschlosse- ne Steuerreform nur eine geringe Änderung des Steuertarifs (Schaubild 7). Insgesamt wird in der Bundesrepublik nur die Einkommensteuerbelastung auf das Niveau von 1982 zurückge- führt. Die Gesamtprogression des Steuertarifs bleibt zwar unverändert, aber im Profil der Progression gibt es erhebliche Verschiebungen: Im unteren Progressionsbereich wird die Progression abgeschwächt, im mittleren und oberen Bereich wird sie verstärkt. Da die

<sup>20</sup> Karl-Heinz Jüttemeier, Deutsche Subventionspolitik in Zahlen 1973-1981. Kiel 1984.

<sup>21</sup> The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth, and Simplicity. Hektographiertes Manu- skript, ohne Ort, Mai 1985.

Schaubild 7



meisten Einkommen bereits im Progressionsbereich liegen, wird die Grenzbesteuerung nach der Steuerreform stärker steigen als zuvor. In den Vereinigten Staaten sollen die marginalen und die durchschnittlichen Steuersätze drastisch gesenkt werden. Dabei ist vorgesehen, den Spitzensatz der Einkommensteuer von 50 auf 35 vH zu reduzieren; in der Bundesrepublik Deutschland wird dieser auch nach der Steuerreform 56 vH betragen. Außerdem sollen die Tarifgrenzen in den Vereinigten Staaten indexiert, die Bemessungsgrundlagen erweitert und Schlupflöcher beseitigt werden. Dadurch wird es möglich, die Steuersätze ohne nennenswerte Einnahmeausfälle zu senken.

Nicht nur die Einkommensteuer, auch die Unternehmensbesteuerung ist reformbedürftig, da schwerwiegende Nachteile im Vergleich zum Ausland nicht von der Hand zu weisen sind. Belastend wirkt sich zum Beispiel die hohe Körperschaftsteuer im Thesaurierungsfall mit 56 vH aus; auf längere Sicht trägt sie zu einer Verminderung der Eigenkapitalquote bei. Verhältnismäßig stark belastet wird das Eigenkapital außerdem durch die Vermögen- und Gewerbekapitalsteuer. Die vergleichbare Substanzsteuerlast liegt in Japan und in den Vereinigten Staaten wesentlich niedriger, im Vereinigten Königreich ist sie bereits abgeschafft

worden<sup>22</sup>. Schließlich führt das deutsche Steuerrecht aufgrund seiner Kompliziertheit zu einer erheblichen Zusatzbelastung der Wirtschaft<sup>23</sup>, die neben den Abgaben anfällt. Eine Vereinfachung des Abgabewesens, durch die die unterschiedliche Besteuerung der Einkommen nach Einkunftsarten, Einkommensverwendung und Rechtsformen vermindert wird, ist daher dringend geboten, um die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig zu verbessern.

## Summary

### Federal Republic of Germany: Recovery Fails to Reduce Unemployment

The underlying trend of economic development remained upward in the Federal Republic of Germany. Demand and production exhibited a very unsteady profile due to the strike in spring 1984 and the cold winter weather in 1985. Thus, it is difficult to identify the true strength of the recovery; this is the more so since foreign and domestic demand show a substantially different performance. While foreign orders have increased at a persistently high rate until now, domestic demand has hardly risen since summer last year. Construction activity shrank dramatically, the development is similarly unfavorable in retail trade and agriculture. Demand for investment goods, however, remained on a strong upward trend.

Real GNP during the first quarter of 1985 was 1 percent lower than in the second semester of 1984. This is partly due to extreme winter weather and partly to the uncertainties about the tax subsidies on reduced-pollution cars, which led to a delay of car purchases.

The Bundesbank allowed only for a moderate monetary expansion in order to avoid a spill-over of import price hikes into wage and price inflation. Fiscal policies remained to be geared to reducing the public sector deficits. Since the reduction of the deficit was brought about mainly by increased revenues and less by moderation of expenditures the incentives to work and to invest have hardly been improved.

Labor costs remained relatively high, partly due to the reduction of the working time, which was introduced in the metal industry in spring 1984 and is now spreading to other sectors. The readiness to reduce the unemployment problem by increasing flexibility in the labor market and by more wage differentiation is rather limited on both sides, unions and employers' associations alike.

In 1985, real GNP will increase by some 2 percent. The rates of growth will be higher for investment in machinery and equipment and exports. The latter is not so much indicative of dynamic growth and sustainably improved competitiveness, but is instead pointing to intensified efforts to rationalize production and to a competitive edge thanks to the strong depreciation of the DM in real terms. In 1985, domestic expenditures will increase by only some 1 percent; half of the advance of real GNP will stem from an increase of net exports.

---

<sup>22</sup> Lutz Fischer, *Die Steuerbelastung der deutschen Unternehmen im internationalen Vergleich*. Wirtschaftsdienst, 1985, H. 1, S. 33-41.

<sup>23</sup> Gudrun Täuber, *Folgekosten der Besteuerung*. Spardorf 1984.

Due to a slight acceleration of monetary expansion and the tax cut at the beginning of the year, domestic demand is likely to increase at a somewhat higher rate in 1986. In particular private consumption is expected to pick up. Although net exports will rise by only half as much as in 1985 real GNP will grow by about 3 percent.

Given this advance in production and the increase in wage costs that is implied in recent wage settlements problems in the labor market are not likely to subside. Nevertheless activity in the labor market has increased over the last months: The number of vacancies reported to and the number of placements arranged by labor exchanges were significantly higher than in the past years, however, the unemployment rate did not fall since the number of persons newly registered as unemployed was higher than in the recession. This is not only due to the crisis of the construction sector but also to intensified efforts to install labor-saving equipment. Due to persistently strong labor cost pressures there will be no decisive improvement in the labor market in the course of 1985. For the year as a whole the number of unemployed will be in the order of 2.3 million. Thus, the unemployment rate will be somewhat higher than in 1984. In 1986 the rate is expected to remain at that level.

This forecast contains less favorable growth assumptions than those underlying the budget of the Federal government. Therefore, compared with the budget, expenditures will probably be slightly higher and receipts considerably lower. In 1985 the deficit of the public sector in terms of the national income account will be larger than anticipated in the Government projection. Given the GNP increase of this forecast the deficit will increase significantly in 1986 – for the first time since 1981. Inflation will be moderate in the remainder of 1985, last but not least because overall demand is expanding very slowly. For 1986 there might be a slight acceleration of the inflation rate on account of stronger cyclical impulses. However, as the DM will probably reevaluate the scope for price increases will be limited by foreign competition. For the year as a whole consumer prices are likely to increase by some 2 percent.