ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Flemig, Günter et al.

Working Paper — Digitized Version

Für einen anhaltenden Aufschwung: Was kann die Wirtschaftspolitik beitragen? Thesen zum 34. Kieler Konjunkturgespräch

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 123

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Flemig, Günter et al. (1986) : Für einen anhaltenden Aufschwung: Was kann die Wirtschaftspolitik beitragen? Thesen zum 34. Kieler Konjunkturgespräch, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 123, ISBN 3925357335, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/330

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

KIEL DISCUSSION PAPERS

123

Für einen anhaltenden Aufschwung: Was kann die Wirtschaftspolitik beitragen?

Thesen zum 34. Kieler Konjunkturgespräch

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL · SEPTEMBER 1986

ISSN 0455-0420

FÜR EINEN ANHALTENDEN AUFSCHWUNG: WAS KANN DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK BEITRAGEN?

Vorübergehende Produktionsschwäche oder Beginn einer Rezession? 3

Geldpolitik in der Bundesrepublik Deutschland restriktiv? 7

Finanzpolitische Konsolidierungsbemühungen in der Bundesrepublik Deutschland: eine Bremse für Aufschwung und Wachstum? 13

Was die Verringerung der Arbeitslosigkeit hemmt 17

Was der deutsche Leistungsbilanzüberschuß bedeutet 24

Auch ohne wirtschaftspolitische Koordination keine Rezessionsgefahr in den Vereinigten Staaten 26

Kräftige Expansion in der Bundesrepublik Deutschland auch ohne zusätzliche Stimulierung 27

Dieser Bericht wurde erstellt von G. Flemig, D.E. Grimm, H.J. Huss, E. Langfeldt, A. Rosenschon, J. Streit und P. Trapp aus der Abteilung "Konjunktur" (Leitung: K.-W. Schatz). Abgeschlossen am 2. September 1986.

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Für einen anhaltenden Aufschwung: was kann die Wirtschaftspolitik beitragen? : Thesen zum 34. Kieler Konjunkturgespräch / Inst. für Weltwirtschaft, Kiel. – Kiel: Inst. für Weltwirtschaft, 1986.
(Kieler Diskussionsbeiträge; 123)
ISBN 3-925357-33-5
NE: Kieler Konjunkturgespräch <34, 1986>; Institut für Weltwirtschaft <Kiel> ; GT

©
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1
Alle Rechte vorbehalten
Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht gestattet, den Band oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen
Printed in Germany
ISSN 0455 - 0420

Vorübergehende Produktionsschwäche oder Beginn einer Rezession?

1. Nachdem sich die konjunkturelle Expansion in den Industrieländern 1985 etwas verlangsamt hatte, sprach zu Beginn des Jahres 1986 vieles dafür, daß der Aufschwung wieder an Fahrt gewinnen würde. Die Geldpolitik war schon im Verlauf von 1985 erheblich gelockert worden. Der Ölpreis ging Anfang 1986 drastisch zurück; der dadurch bewirkte Anstieg der Realeinkommen sowie die Erhöhung der Erträge auf Sachkapital im Verhältnis zur Rendite auf Finanzanlagen ließen eine kräftige Zunahme des Konsums und der Investitionstätigkeit erwarten. Tatsächlich hat sich die wirtschaftliche Aktivität im bisherigen Verlauf des Jahres 1986 jedoch nur leicht verstärkt. In den Vereinigten Staaten ist das Sozialprodukt im zweiten Quartal nur noch wenig gestiegen; die Industrieproduktion lag im Sommer nur auf dem Niveau des Vorjahres. In Westeuropa hat sich die gesamtwirtschaftliche Produktion nach einer Schwäche zu Jahresbeginn - in einigen Ländern ist das Sozialprodukt im ersten Quartal sogar gesunken - im Frühsommer zwar wieder erholt, die Kapazitäten waren im ersten Halbjahr 1986 aber kaum stärker ausgelastet als im zweiten Halbjahr 1985. In Japan, wo die Produktion 1985 noch relativ kräftig expandierte, hat der Aufschwung mit der Abnahme der Exporte spürbar an Kraft verloren.

Trotz der nur mäßigen Produktionsausweitung ist die Beschäftigung in den Industrieländern weiter gestiegen. Da sich aber das Arbeitskräfteangebot aus demographischen Gründen und wegen zunehmender Erwerbsbeteiligung weiter erhöhte, ist die Arbeitslosenquote nicht gesunken (Tabelle 1). Der Fall des Ölpreises und in Westeuropa und Japan der Rückgang des Dollar-Kurses haben dazu beigetragen, daß die Konsumentenpreise in vielen Industrieländern im bisherigen Jahresverlauf kaum noch gestiegen sind. Gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum betrug der Preisanstieg rund 2,5 vH; eine so niedrige Rate ist zuletzt Anfang der sechziger Jahre registriert worden.

2. Angesichts des mäßigen Produktionsanstiegs werden zunehmend Stimmen laut, die vor einer weltweiten Rezession warnen (1). Die konjunkturanregenden Wirkungen des Ölpreisfalls und der Geldpolitik seien erheblich überschätzt worden. Verwiesen wird darauf, daß die Ölexportländer ihre Importe aus den Industrieländern

(1) Vgl. z.B. Rimmer de Vries, Countering World Deflation, World Financial Markets, Dezember 1985, S. 1-13; Rudiger Dornbusch, "Für mehr Wachstum: Runter!". Wirtschaftswoche, Nr. 33 vom 8.8.1986, S. 62-63.

Tabelle 1 - Arbeitslosenquoten(a) und Anstieg der Verbraucherpreise(b) in den fünf großen Industrieländern

	1983	1984	1985	1986(c)	Juli 1986
Arbeitslosenquoten					
Vereinigte Staaten	9,6	7,5	7,2	7,1	6,9
Japan	2,7	2,7	2,6	2,7	2,9
Bundesrepublik Deutschland	8,2	8,1	8,3	8,0	7,8
Frankreich	8,6	10,1	10,2	10,3	10,5
Vereinigtes Königreich	12,1	12,6	11,3	11,6	11,7
Anstieg der Verbraucherpreise					
Vereinigte Staaten	3,2	4,3	3,5	2,5	1,6
Japan	1,9	2,2	2,1	1,0	-0,2
Bundesrepublik Deutschland	3,3	2,4	2,2	0,3	-0,5
Frankreich	9,6	7,4	5,8	3,0	2,0
Vereinigtes Königreich	4,6	5,0	6,1	3,9	2,4

(a) Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen im Jahresdurchschnitt in vH. - (b) Änderung gegenüber dem Vorjahr in vH. - (c) Erstes Halbjahr.

Quelle: OECD, Main Economic Indicators, Paris, lfd. Jgg.

bereits drastisch gekürzt hätten, während die Zunahme der Realeinkommen durch den Ölpreisfall bislang in nur geringem Umfang nachfragewirksam geworden sei. Außerdem signalisierten die im Vergleich zu den aktuellen Inflationsraten hohen Nominalzinsen, daß die Geldpolitik nicht expansiv genug sei; die Zinsen sprächen für einen deutlichen Mehrbedarf an Liquidität, und sie dämpften den Ausgabenanstieg. Ob der Einkommensanstieg in nächster Zeit zu mehr Ausgaben führe, sei fraglich, wenn das Zinsniveau nicht zurückgehe. In den Vereinigten Staaten, so heißt es weiter, werde die Nachfrage zusätzlich gedämpft, wenn die Staatsausgaben gekürzt werden sollten, um das Budgetdefizit zu verringern. Japan und die westeuropäischen Länder, deren Konjunktur bisher vor allem durch die kräftige Importnachfrage der Vereinigten Staaten gestützt worden sei, müssen nun infolge der starken Aufwertung ihrer Währungen, aber vielleicht auch wegen einer Konjunkturschwäche in den Vereinigten Staaten und weiter sinkender Importe der öl- und anderen rohstoffproduzierenden Länder mit einer spürbaren Abschwächung der Exporte rechnen. Daraus wird geschlossen, daß das Niveau der Zinsen in Japan und Europa sinken und die Finanzpolitik von ihrem Kurs der Verringerung des Budgetdefizits abgehen müsse, damit sich die Binnennachfrage in diesen Ländern so beleben könne, wie es zum Ausgleich des Rückgangs der Exportnachfrage erforderlich sei.

3. Konjunkturstützende wirtschaftspolitische Maßnahmen seien nicht nur im Eigeninteresse vor allem der Europäer dringend erforderlich, weil eine Rezession eine deutliche Zunahme der hohen Arbeitslosigkeit bedeuten würde. Die Behörden in Europa und Japan werden vielmehr auch aufgefordert, expansive Maßnahmen zu ergreifen, damit durch vermehrte interne Nachfrage und damit auch größere Nachfrage nach Importen die Zahlungsprobleme vieler Entwicklungsländer und das anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizit der Vereinigte Staaten verringert werden könnten. Würden Europa und Japan der so gesetzten Aufgabe nicht gerecht, dann drohe die gegenwärtige Konjunkturabschwächung sogar in eine weltweite Wirtschaftskrise einzumünden (1). Einerseits reiche die Abwertung des Dollar bei insgesamt schwacher Weltkonjunktur kaum aus, um das Defizit in der US-Leistungsbilanz spürbar zu verringern. Andererseits werde die Arbeitslosigkeit in Europa weiter steigen, wenn die Exporte sinken. Es sei dann zu befürchten, daß die Regierungen zunehmend zu protektionistischen Eingriffen Zuflucht nehmen, um die Importe zu beschränken. Dadurch würden auch die Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer verringert, die auf Deviseneinnahmen dringend angewiesen sind, um ihre Schulden zu bedienen. Eine neue Verschuldungskrise könne die Weltwirtschaft sogar in einen sich selbst verstärkenden Abschwung ziehen.

4. Als Ausweg wird eine international koordinierte geld- und finanzpolitische Strategie zur Belebung der Nachfrage vorgeschlagen. Dabei sei zu berücksichtigen, daß in den Vereinigten Staaten die Defizite im Staatshaushalt und in der Leistungsbilanz sehr hoch seien, weil die Politik dort in den letzten Jahren erhebliche Impulse für die Weltwirtschaft gegeben habe. Gegenwärtig seien daher jene Länder, in denen die Inflationsrate und das Haushaltsdefizit in den letzten Jahren spürbar verringert worden seien und die außenwirtschaftliche Überschüsse aufwiesen, für eine Lockerung der Geld- und Finanzpolitik prädestiniert. Angesprochen werden vor allem Japan und die Bundesrepublik Deutschland. Auch aus stabilitätspolitischer Sicht sei eine Nachfrageanregung zu vertreten, denn der Anstieg des Preisniveaus werde in diesen Ländern durch die Verbesserung der Terms of Trade stark gedämpft, zeitweise sei das Preisniveau sogar gesunken.

---

(1) "As U.S. budget deficit reduction proceeds, the most serious danger confronting the world economy is that fiscal policies of the other G-5 members will remain unchanged or contractionary, while monetary policies remain resolutely counterinflationary. That would be a sure formula for global recession" [de Vries, ibid., S. 11].

5. Nun muß die Tatsache, daß die Produktionsentwicklung im ersten Halbjahr 1986 insgesamt nur mäßig war, nicht notwendig bedeuten, daß die Geldversorgung unzureichend war und deshalb den Aufschwung gebremst hat. Denkbar wäre es, daß die Geldpolitik sogar erhebliche Impulse gegeben hat, die allerdings aufgrund von üblichen Verzögerungen erst im Laufe des Jahres voll wirksam werden. Möglicherweise haben der Ölpreisfall und die Aufwertung der Währungen in Westeuropa und Japan gegenüber dem Dollar zeitweise sogar zu einem Attentismus geführt: In Erwartung weiter sinkender Importpreise haben die Unternehmen die Produktion zunächst gedrosselt, um nicht mit teuren Vorprodukten produzierte Waren auf Lager zu nehmen. Die Konsumenten haben Käufe aufgeschoben und die Sparquote erhöht, weil sie sich der Dauerhaftigkeit des Ölpreisfalles und damit der Einkommenserhöhungen nicht sicher waren. Teilweise werden Einkommenswirkungen auch erst im Verlaufe des Jahres sichtbar, beispielsweise dann, wenn bei den Heizkostenabrechnungen Mindestausgaben verzeichnet werden können. Die Steigerung der Realeinkommen, die durch die Aufwertung und den Rückgang des Ölpreises entstanden ist, würde sich so gesehen erst zeitlich verzögert, dann aber um so kräftiger in einem Anstieg der Nachfrage niederschlagen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob sich das Wachstum des Produktionspotentials während der lang anhaltenden Rezession zu Beginn der achtziger Jahre oder schon zuvor in den siebziger Jahren mit ihrer verhaltenen Expansion bereits so verringert hat, daß trotz des relativ moderaten Aufschwungs seit 1983 die Kapazitätsauslastung hoch ist. Träfen solche Überlegungen zu, dann liefe die Wirtschaftspolitik Gefahr, eine Überhitzung der Konjunktur und einen Inflationsstoß zu bewirken, wenn sie heute versuchte, die Nachfrage stärker anzuregen. Letztlich würde dies die Wirtschaftspolitiker wieder zwingen, einen restriktiven Kurs einzuschlagen, und sie müßten dann Produktions- und Beschäftigungseinbußen in Kauf nehmen, die sie durch zusätzliche Nachfragestimulierung eigentlich verhindern wollten. Es ist daher wichtig zu prüfen, ob die Fakten den Beginn einer Rezession signalisieren und möglicherweise eine zusätzliche Lockerung angeraten erscheinen lassen oder ob sie eher dafür sprechen, daß die zukünftige Nachfrageexpansion und die Kapazitätsauslastung von denen unterschätzt werden, die expansivere Maßnahmen fordern. Dann wären Maßnahmen um so erforderlicher, die zur Ausweitung der Kapazitäten und zu einem rascheren Wachstum des Produktionspotentials beitragen.

6. Zunächst wurde eine expansivere Politik vor allem von Japan gefordert, das seit 1981 kräftig zunehmende Leistungsbilanzüberschüsse verzeichnete. Zusätzliche Nachfrageimpulse sollten vor allem von der Finanzpolitik ausgehen, denn hier wur-

de ein erheblicher Nachholbedarf gesehen. Die Geldpolitik sollte dagegen nur vorsichtig gelockert werden, um die Aufwertung des Yen zu unterstützen. Nach der Plaza-Konferenz im September 1985 stiegen die Geldmarktzinsen kurzfristig sogar merklich an. Da sich die Aufwertung des Yen danach stark beschleunigte, senkte die japanische Notenbank den Diskontsatz von Ende Oktober 1985 bis Ende April 1986 schrittweise von 5 auf 3,5 vH. Außerdem kündigte die Regierung zusätzliche Ausgabenprogramme an. Während Japan den Forderungen, die Inlandsnachfrage stärker anzuregen, damit entgegenkam, zeigten die wirtschaftspolitischen Instanzen der Bundesrepublik wenig Neigung dazu. Daher richteten sich die internationalen Appelle, geld- und finanzpolitische Restriktionen zu lockern, in letzter Zeit verstärkt an die Bundesrepublik. Hinzu kommt, daß die Wirtschaftspolitik hier wegen der dominierenden Stellung der D-Mark im EWS einen starken Einfluß auf die Wirtschaftspolitik in anderen westeuropäischen Ländern hat. Im folgenden wird daher insbesondere am Beispiel der Bundesrepublik diskutiert, inwieweit die Forderung nach mehr Expansion berechtigt ist.

Geldpolitik in der Bundesrepublik Deutschland restriktiv?

7. Was die Geldpolitik in der Bundesrepublik anlangt, so wird die Bundesbank vor allem wegen ihrer Zinspolitik kritisiert. Dabei wird darauf verwiesen, daß der Index der Verbraucherpreise, der bis Mitte 1985 noch mit einer Jahresrate von 2-3 vH gestiegen war, seit dem Frühjahr 1986 sogar sinkt. Gemessen daran seien die Diskontsenkungen um jeweils einen halben Prozentpunkt im Herbst 1985 und im Frühjahr 1986 viel zu niedrig ausgefallen. Das hohe Zinsniveau bremse nicht nur den Aufschwung in der Bundesrepublik, es behindere auch den weltweiten Zinsrückgang, da es andere Notenbanken - vor allem im EWS - davon abhalte, den Diskontsatz herabzusetzen, um eine Abwertung ihrer Währungen gegenüber der D-Mark zu vermeiden.

Ungeachtet der Zinsentwicklung hat sich die monetäre Expansion in der Bundesrepublik seit Mitte 1985 stark beschleunigt. Die Zentralbankgeldmenge hat den Zielkorridor im bisherigen Verlauf von 1986 erheblich überschritten. Nach dem Geldmengenziel für das Jahr 1986 soll sie vom vierten Quartal 1985 bis zum vierten Quartal 1986 mit einer Rate von 3,5 bis 5,5 vH zunehmen. Dabei wurde ein Wachstum des Produktionspotentials von 2,5 vH und ein Anstieg des Preisindex für das Bruttosozialprodukt von rund 2 vH unterstellt. Tatsächlich ist die Zentralbank-

geldmenge bis Mitte 1986 jedoch mit einer Jahresrate von etwa 7 vH gestiegen. Von der monetären Seite her ist, nach Meinung der Bundesbank, die Voraussetzung für einen kräftigen Sozialproduktsanstieg daher bereits gegeben. Sie hält es "im Hinblick auf die Gefahren, die aus einer zu starken Ausweitung der Geldmenge längerfristig resultieren würden, für geboten, die bisherige am mittelfristigen Stabilitätsziel orientierte Linie der Geldpolitik ... fortzuführen" (1). Für eine so orientierte Geldpolitik spricht auch, daß sich die Zuwachsraten der Geldmenge M1 (Bargeld plus Sichteinlagen), die auf Änderungen der relativen Erträge von Finanzaktiva sehr empfindlich reagiert, noch stärker erhöht haben. Verschlechtert sich die Attraktivität von verzinslichen Finanzanlagen, dann nimmt die Neigung zu, sofort verfügbares (zinsloses) Geld zu halten. Gleichzeitig steigt die Bereitschaft, Geld für den Erwerb von Konsum- und Investitionsgütern zu verwenden, statt es auf dem Finanzmarkt anzulegen. Die Geldmenge M1 hat sich daher in der Vergangenheit als ein besonders zuverlässiger Indikator für die Wirkung der Geldpolitik auf die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erwiesen. Sie nahm im ersten Halbjahr 1986 mit einer laufenden Jahresrate von rund 10 vH zu.

8. Vielfach wird allerdings angeführt, daß die Geldmenge M1 nunmehr kein so guter Indikator für den Kurs der Geldpolitik mehr sei. Dabei wird geltend gemacht, daß Finanzinnovationen, die es als Ergebnis von Deregulierungen oder als Mittel zur Umgehung von Regulierungen in vielen Ländern gegeben hat, zu einer Erhöhung der gemessenen Geldmenge geführt haben, die sich nicht auf die Nachfrage nach Gütern und Diensten auswirkte. Die so bewirkte Zunahme der Geldmenge sei unbedenklich und müsse hingenommen werden. Auch in der Bundesrepublik wird eine Reihe neuer Finanzierungsinstrumente wie z.B. zinsvariable Anleihen, Nullkupon-Anleihen, Doppelwährungsanleihen und Einlagenzertifikate angeboten (2). Bislang haben diese Instrumente keinen nennenswerten Marktanteil erreicht. Entscheidend ist, daß sie weder in den üblichen Geldmengenabgrenzungen enthalten sind, noch eine enge Substitutionsbeziehung zu den Komponenten der Geldmenge besteht. Die Vermutung, daß Finanzinnovationen zu einer beschleunigten Ausweitung der Geldmenge geführt haben, trifft daher für die Bundesrepublik nicht zu.

---

(1) Deutsche Bundesbank, Überprüfung des Geldmengenziels 1986. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt, Juli 1986, S. 7.

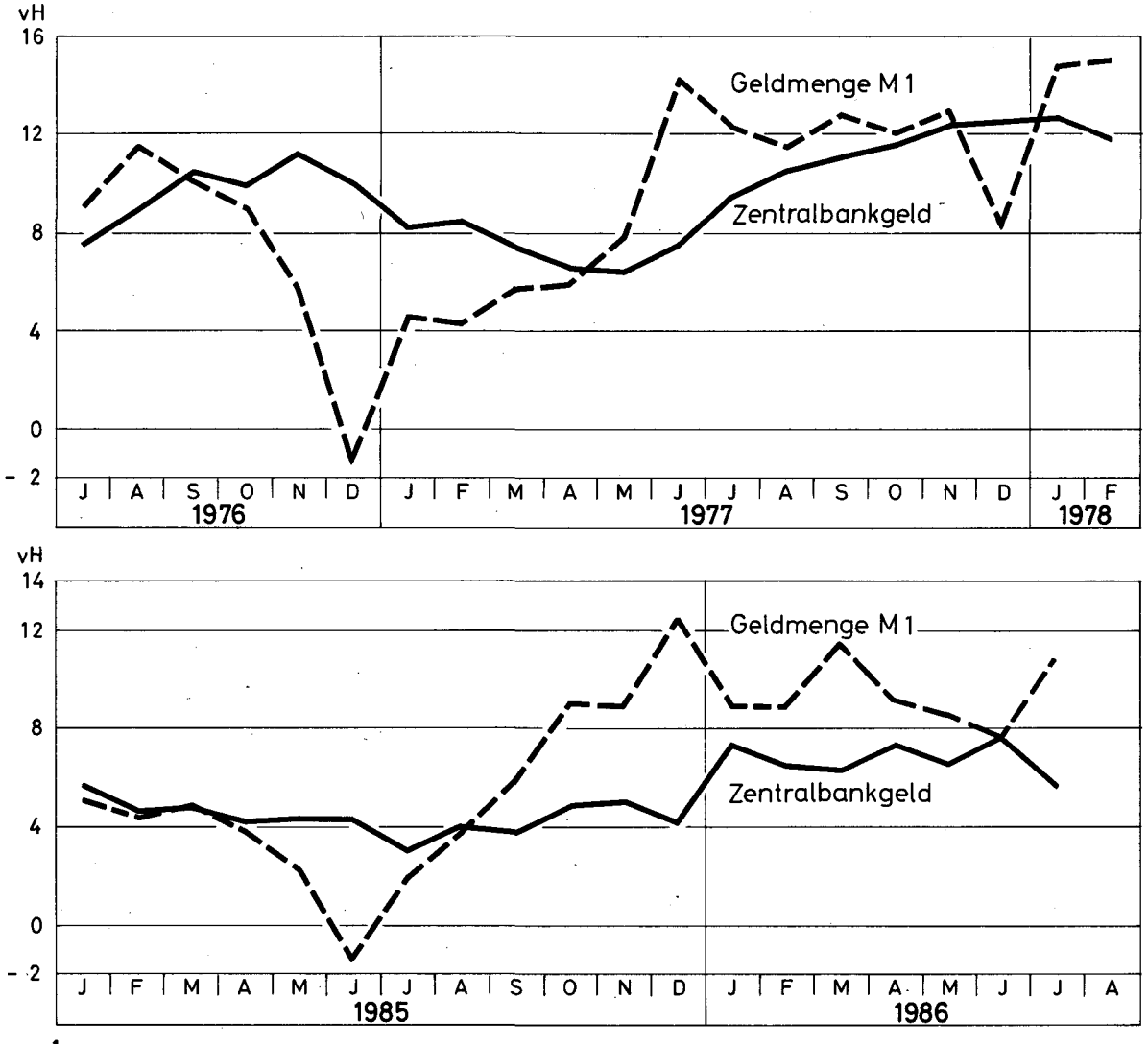
(2) Vgl. Joachim Streit, "Zur Liberalisierung des Finanzsektors in der Bundesrepublik Deutschland". Die Weltwirtschaft, 1986, H. 1, S. 55-60.

9. Insgesamt hat sich die Geldmengenexpansion ähnlich stark wie in den Jahren 1977/78 beschleunigt (Schaubild 1). 1977 hatte der Aufschwung unerwartet an Schwung verloren; gleichzeitig hatte sich der Preisanstieg stark verringert. Mit der Absicht, eine weitere Schwächung der Konjunktur durch die zunehmende Aufwertung der D-Mark zu verhindern, hatte die Bundesbank 1978 eine erhebliche Überschreitung des Geldmengenziels toleriert. Infolge der massiven Lockerung expandierten die Inlandsausgaben 1978/79 kräftig (Schaubild 2). Im Zuge des Aufschwungs beschleunigte sich aber auch der Preisanstieg; die Bundesbank sah sich bereits 1979 gezwungen, zu einer restriktiven Geldpolitik überzugehen. Der Diskontsatz wurde von 3 auf 6 vH erhöht, um die Geldmengenzunahme zu dämpfen. 1980 schwächte sich die Binnenkonjunktur daraufhin spürbar ab. Nach diesen Erfahrungen ist damit zu rechnen, daß die Konsum- und Investitionsausgaben im Verlauf von 1986/87 beschleunigt steigen.

10. Allerdings wird angeführt, daß im Unterschied zu damals die Preise sogar sinken. Dies bedeute, daß sich die Nachfrage nach realer Kasse stark erhöht habe. Dem habe die Bundesbank mit der Festsetzung ihres Geldmengenziels nicht Rechnung getragen, und auch die jetzige raschere Ausweitung der Geldmenge fiele noch unzureichend aus. Dies zeige sich insbesondere darin, daß der Zinsrückgang gemessen an der Entwicklung der Verbraucherpreise nur relativ gering ausgefallen sei und daß folglich die schon zuvor recht hohen Realzinsen noch weiter gestiegen seien.

Wie man die Höhe des Realzinses einzuschätzen hat, hängt allerdings von den Preiserwartungen ab. Die gegenwärtige Entwicklung des Preisniveaus wird mitbestimmt durch den massiven Rückgang der Importpreise; diese sind gegenüber dem Vorjahr um rund 20 vH gefallen. Die Zunahme der im Inland determinierten Kosten und Preise hat sich dagegen nicht nennenswert abgeschwächt. Ohne Erdöl gerechnet steigen die Verbraucherpreise gegenwärtig mit einer Jahresrate von 1,5 vH; vor einem Jahr waren es 2,5 vH. Der Anstieg des Preisindex für das Sozialprodukt erhöhte sich im ersten Halbjahr 1986 sogar auf rund 3 vH nach 2 vH im Jahr 1985. Diese Rate überzeichnet die inländische Preisentwicklung aber etwas, da sich der Importpreisrückgang in den Komponenten des Bruttosozialprodukts erfahrungsgemäß nur verzögert niederschlägt. Schließlich ist zu bedenken, daß der Rückgang der Inflation in den letzten Jahren entscheidend auf die starke Verringerung der Geldmengenausweitung zurückzuführen ist. Setzt sich die Meinung durch, daß die neuerlich wieder expansivere Geldpolitik einen Kurswechsel bedeuten kann, dann dürften die Erwartungen auch wieder auf höhere Inflationsraten korrigiert werden.

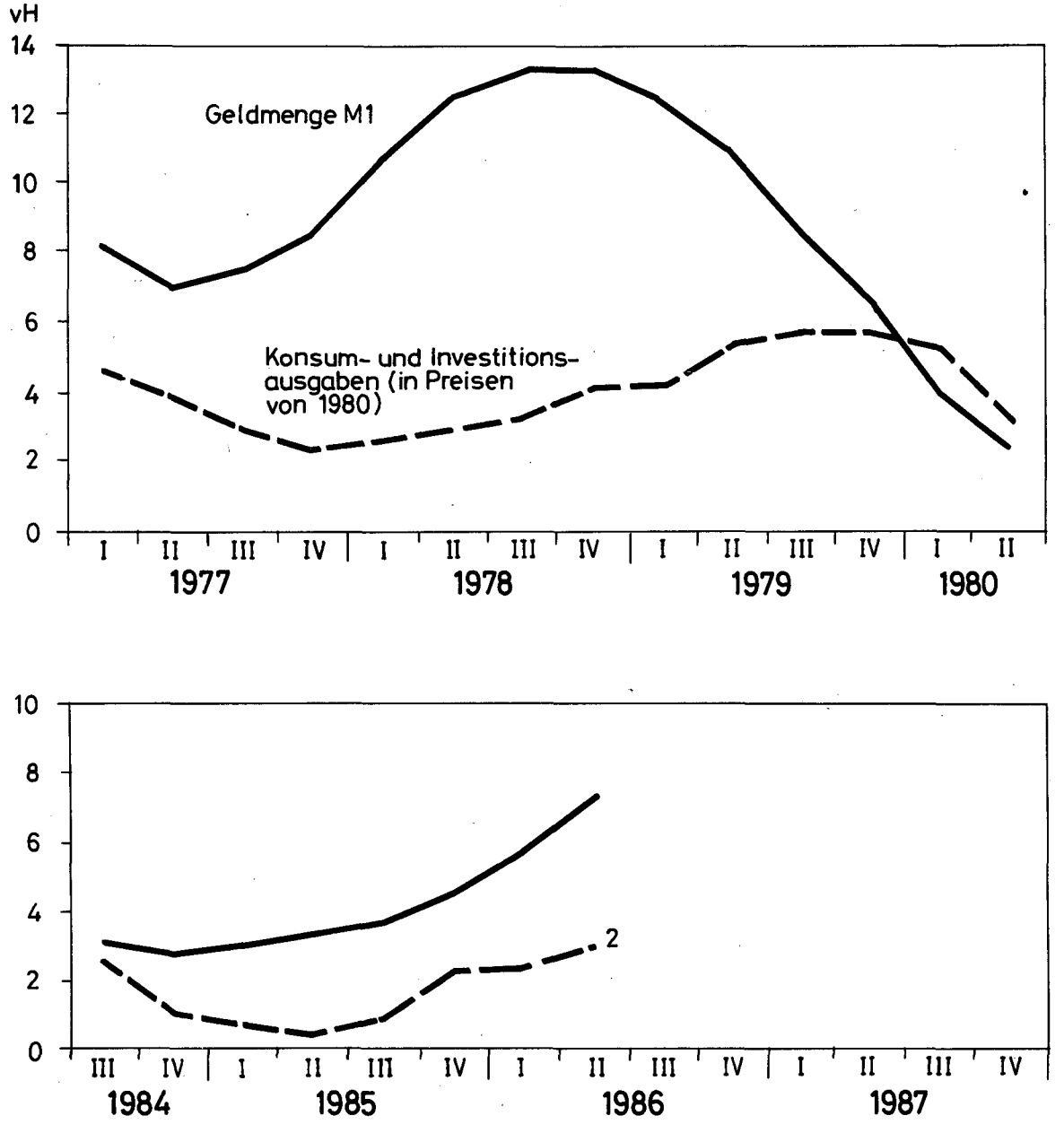
Schaubild 1 - Geldpolitische Expansionsphasen in der Bundesrepublik Deutschland 1976-1978 und 1985-1986[1]



[1] Veränderungen in den jeweils sechs Monaten (Jahresraten).

Dafür spricht, daß sich die Risikoprämie für langfristige Kapitalanlagen nicht verringert hat: die Kapitalmarktrendite liegt weiterhin um rund 1,5 Prozentpunkte über den Geldmarktzinsen. Insgesamt kann aus diesen Beobachtungen geschlossen werden, daß die gegenwärtige Preisniveaustabilität die Nachfrage nach realer Kasse nicht hat verstärkt zunehmen lassen.

Schaubild 2 - Geldpolitische Expansion und konjunkturelle Aufwärtsbewegungen in der Bundesrepublik Deutschland 1977-1980 und 1984-1986[1]



[1]Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH, gleitende Dreiquartalsdurchschnitte. - [2]Angaben für das 2. Quartal 1986 teilweise geschätzt.

11. Die Forderung nach Zinssenkungen und einer stärkeren monetären Expansion wird auch damit begründet, daß es noch in erheblichem Umfang unausgelastete Kapazitäten gäbe. Daher müsse bei einer Nachfragestimulierung nicht mit Inflationseffekten gerechnet werden; sie erlaube es aber, die Arbeitslosigkeit zu verringern. Wer diese These überprüfen will, der muß sich eine Vorstellung über die Entwicklung des Produktionspotentials verschaffen. Sowohl die Potentialschätzungen nach dem einfachen "peak-to-peak"-Verfahren als auch die nach der Methode des Sachverständigenrats, der ökonometrische Schätzungen zugrunde liegen, zeigen, daß sich das Wachstum des Produktionspotentials stark abgeschwächt hat (1). In der ersten Hälfte der achtziger Jahre betrug es etwa 1 3/4 vH verglichen mit knapp 3 vH in den siebziger und knapp 4,5 vH in den sechziger Jahren (Tabelle 2). 1983 lag das Sozialprodukt nach beiden Berechnungsmethoden rund 5 Prozentpunkte unter dem Produktionsstand, der einer Vollauslastung der Kapazitäten entspricht. Seit diesem Tiefstand hat sich die Auslastung um reichlich 2 Prozentpunkte erhöht. Bei Fortsetzung der relativ moderaten Expansion seit 1983 wird

Tabelle 2 - Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials in der Bundesrepublik Deutschland (vH)

	Produktionspotential nach dem "peak-to-peak"-Verfahren	Produktionspotential nach dem Verfahren des Sachverständigenrats
1960-1970	4,5	4,4
1970-1979	2,9	2,9
1979-1985	1,8	1,6

Quelle: Eigene Berechnungen.

(1) Bei dem "peak-to-peak"-Verfahren wird als Produktionspotential das Bruttoinlandsprodukt (in Preisen eines Basisjahres) angesehen, das in "Hochkonjunkturjahren" erzielt wird. Für sie wird eine Kapazitätsauslastung von 100 vH unterstellt. Das Verfahren des Sachverständigenrats basiert auf der Annahme eines mittelfristig stabilen Trends der Kapitalproduktivität. Für den Sektor Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung) wird eine trendmäßige Kapitalproduktivität ermittelt. Diese Werte werden im Ausmaß der maximalen positiven Abweichung eines empirischen Wertes von seinem dazugehörigen Trendwert erhöht. Mit Hilfe der daraus resultierenden potentiellen Kapitalproduktivität und dem tatsächlichen Kapitalstock wird das Produktionspotential des Unternehmenssektors ermittelt. Zur Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials wird für die restlichen Sektoren der Volkswirtschaft Vollauslastung unterstellt. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86, Stuttgart 1985, S. 194.

bereits 1987 Vollauslastung erreicht sein (1). Nennenswerte Produktionsreserven sind nach diesen Potentialschätzungen also nicht vorhanden. Umfragen in der Industrie ergeben ein ähnliches Bild. Nach Erhebungen des Ifo-Instituts war die Auslastung der Sachkapazitäten im Verarbeitenden Gewerbe im Juni 1986 nur wenig niedriger als in der Hochkonjunkturphase von 1979/80 (2).

12. Trotz der kräftigen Belebung der Investitionskonjunktur in den letzten zwei Jahren hat sich das Wachstum des Produktionspotentials noch nicht nennenswert beschleunigt; dafür bedürfte es vielmehr einer weit stärkeren Zunahme der Investitionen, und zwar über längere Zeit. Somit gibt die Entwicklung des Produktionspotentials keinen Anlaß, ursprüngliche Geldmengenziele zu revidieren. Wer allerdings der Meinung ist, daß die Inflationserwartungen deutlich gesunken sind, müßte noch mehr Anlaß für eine Umkehr der Geldpolitik auf zumindest ihren früheren Kurs sehen; die gegenwärtigen Inflationsraten liegen nämlich wesentlich niedriger als die Rate (2 vH), die die Bundesbank annahm, als sie ihr Geldmengenziel für 1986 festsetzte. Auch der rapide Fall des Dollar sollte für die Bundesbank kein Grund sein, die Geldpolitik lockerer zu handhaben. Was durch das Abbremsen des Falles auf die kurze Sicht für eine etwas höhere Auslastung der Kapazitäten möglicherweise gewonnen werden könnte, müßte auf die mittlere Sicht mit größeren Verlusten bezahlt werden, wenn die Bundesbank mit Blick auf das Stabilitätsziel gezwungen wird, auf Stop zu schalten. Dann dämpfte sie erneut die Investitionsneigung und damit den Anstieg des Produktionspotentials.

Finanzpolitische Konsolidierungsbemühungen in der Bundesrepublik Deutschland: eine Bremse für Aufschwung und Wachstum?

13. In allen westlichen Industrieländern sind die Staatsausgaben in den letzten fünfzehn Jahren kräftig gestiegen. In Westeuropa und Japan gab es vor allem in den siebziger Jahren eine starke Zunahme; in den Vereinigten Staaten beschleunigte sich der Anstieg mit Beginn der achtziger Jahre. Dabei bildeten sich in allen

(1) Wie der Ölpreisfall für ein rascheres Wachstum genutzt werden könnte, ist beschrieben in: Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Nach dem Ölpreisfall: Aufschwung ohne Inflation? Thesen zum 33. Kieler Konjunkturgespräch. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 118, März 1986, S. 34.

(2) Vgl. J.D. Lindlbauer, Kapazitätsauslastung in der Industrie wieder leicht gestiegen. Ifo-Schnelldienst, Vol. 39., H. 22, 1986, S. 2.

Ländern erhebliche Haushaltsdefizite heraus. In den letzten Jahren war es das Ziel der Finanzpolitik in den meisten Ländern, die Defizite zu reduzieren. Nachdem es in der Bundesrepublik gelungen war, den Anstieg des Haushaltsdefizits während der Rezession von 1980 bis 1982 in engen Grenzen zu halten, wurde der staatliche Finanzierungssaldo, gemessen in vH des Bruttosozialprodukts, von 1982 bis 1985 von 3,3 vH auf etwa 1 vH verringert (Tabelle 3). Um das Defizit zu vermindern, wurden zunächst vor allem Steuern und Abgaben erhöht (1). 1986 ist erstmals ein nennenswerter Rückgang der staatlichen Ausgabenquote zu erwarten; die Steuer- und Abgabenquote wird aufgrund der Einkommensteuersenkung zu Jahresbeginn etwa auf den Stand von 1982 zurückgehen.

In den Vereinigten Staaten dagegen stieg das Defizit während der Rezession stark an und blieb in den darauffolgenden Jahren auf diesem Stand. Gemessen am Haushaltsdefizit befinden sich die Vereinigten Staaten Mitte der achtziger Jahre etwa in der Position, die die Bundesrepublik zu Beginn der achtziger Jahre eingenommen hatte. Umgekehrt hat die Bundesrepublik Mitte der achtziger Jahre etwa den Defizitstand erreicht, von dem aus die Vereinigten Staaten zu Beginn der achtziger Jahre gestartet waren.

14. Die im Vorjahresvergleich schwächere konjunkturelle Expansion des Jahres 1985 in der Bundesrepublik hat ebenso wie der Rückgang des Sozialprodukts im ersten Quartal 1986 zu der Vermutung geführt, dies sei auch durch die Konsolidierung bedingt. Gefordert wird, der Staat solle den Konsolidierungskurs aufgeben und seine Ausgaben kräftiger steigern, um zusätzliche Nachfrageimpulse für die Konjunktur freizusetzen.

Wer diese Forderungen beurteilen will, der muß zwei Aspekte beachten. Einmal ist grundsätzlich richtig, daß die Ausgaben und die Nachfrage der Privaten Haushalte und der Unternehmen ansteigen können, wenn der Staat seine Ausgaben und seine Nachfrage einschränkt. Allerdings kann es Verzögerungen geben, bis aus einem Weniger an staatlicher Nachfrage ein Mehr an privater Nachfrage geworden ist. Dadurch können für die Konjunktur vorübergehend dämpfende Effekte ausgelöst werden. Zum anderen ist bedeutsam, wie hoch das Niveau der Staatsausgaben und damit der Steuer- und Abgabenbelastung für die Bürger schon ist und wie groß die staatlichen Defizite sind.

---

(1) Vgl. Alfred Boss, "Finanzpolitik seit 1982: Stärker wachstumsorientiert?". Die Weltwirtschaft, 1986, H. 1, S. 47 ff.

Tabelle 3 - Staatsausgaben(a), Defizit und Zinsausgaben in den fünf großen Industrieländern

	1971	1980	1982	1984	1985
Vereinigte Staaten					
Staatsausgaben in vH des BSP	31,1	33,2	36,2	33,9	37,1
Finanzierungssaldo des Staates in vH des BSP	-2,0	-1,3	-3,5	-2,9	-3,5
Staatliche Zinsausgaben in vH der Staatsausgaben	6,9	9,8	12,2	13,6	12,9
Japan					
Staatsausgaben in vH des BSP	21,2	33,0	33,9	32,8	32,2
Finanzierungssaldo des Staates in vH des BSP	+1,3	-4,4	-3,6	-2,6	-1,6
Staatliche Zinsausgaben in vH der Staatsausgaben	3,0	3,2	9,6	13,4	14,3
Bundesrepublik Deutschland					
Staatsausgaben in vH des BSP	40,0	48,0	49,1	47,6	46,9
Finanzierungssaldo des Staates in vH des BSP	-0,2	-2,9	-3,3	-1,9	-1,1
Staatliche Zinsausgaben in vH der Staatsausgaben	2,4	4,0	5,6	6,3	6,5
Frankreich					
Staatsausgaben in vH des BSP	37,7	45,2	50,0	49,8	49,4
Finanzierungssaldo des Staates in vH des BSP	+6,5	+0,2	-2,7	-2,8	-2,5
Staatliche Zinsausgaben in vH der Staatsausgaben	2,8	3,5	4,3	5,6	5,5
Vereinigtes Königreich					
Staatsausgaben in vH des BSP	37,5	43,9	46,2	46,0	45,3
Finanzierungssaldo des Staates in vH des BSP	+0,1	-3,6	-2,4	-3,8	-3,4
Staatliche Zinsausgaben in vH der Staatsausgaben	2,7	3,4	4,2	5,6	5,5

(a) Staat einschließlich Sozialversicherung.

Quellen: OECD, National Accounts, Paris 1985; Statistisches Bundesamt: Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen, Stuttgart 1985; Vorbericht, Reihe 5.8: Revidierte Ergebnisse 1960-1984, Stuttgart 1985, 1986; International Monetary Fund, World Economic Outlook, Washington 1986; eigene Berechnungen.

15. 1982 lag die Staatsquote in der Bundesrepublik um gut 9 Prozentpunkte höher als 1971 (Tabelle 3); in diesem Zeitraum sind fast 60 vH des Bruttosozialproduktzuwachses für staatliche Ausgaben verwendet worden. Besonders große Sprünge bei den Ausgaben gab es in den Rezessionsphasen 1974/75 und 1980/81, als durch staatliche Ausgabenprogramme Impulse für die Konjunktur ausgelöst werden sollten. Verwendet wurden die Mehrausgaben insbesondere für Bauprogramme sowie für das Aufstocken von Subventionen und Sozialleistungen. So mögen sie zwar konjunkturell auch Wirkungen gezeigt haben, die gewünscht wurden; auf mittlere Sicht haben sie aber den Anstieg des Produktionspotentials gedämpft, weil sie zu erheblichen Teilen nicht der Verbesserung der Wachstumsbedingungen, sondern der Umverteilung zugunsten der Beschäftigten in einzelnen Wirtschaftszweigen und bestimmter Personengruppen dienten. Wenn die Staatsausgaben nun langsamer ansteigen, so bedeutet dies, daß weniger Nachdruck auf die Einkommensumverteilung gelegt wird und mehr Mittel der konkurrierenden Verwendung durch Private überlassen werden. Freilich hat der Staat erst geringfügige Korrekturen in Richtung auf einen solchen wachstumspolitisch erwünschten Kurs vollzogen.

16. In diesem Sinne wäre es auch wichtig, daß der Staat die Belastung der Arbeitnehmer und Unternehmen mit Steuer- und Sozialabgaben senkt, um die Leistungsanreize zu stärken. Auch nach dem Inkrafttreten der ersten Stufe der Steuerreform zum 1. Januar 1986 sind die Belastungen kaum weniger hoch als früher. So muß beispielsweise ein alleinverdienender, verheirateter Arbeitnehmer mit zwei Kindern und einem durchschnittlichen Arbeitseinkommen 1986 sogar eine Grenzbelastung durch Steuern und Sozialabgaben von 46,5 vH tragen, während es 1982 nur 45,8 vH waren. Auch die zweite Stufe der Steuerreform dürfte die marginalen Abgabensätze für die meisten Beschäftigten nur wenig ändern. Eine gründliche Steuer- und Abgabenreform für die Arbeitnehmer und die Unternehmen erscheint als so dringlich, daß es auch hingenommen werden sollte, wenn es bei ihrer Verwirklichung vorübergehend zu einem Anstieg der Haushaltsdefizite kommen sollte. Eine solche Reform ist um so wichtiger, als angesichts der geringeren Defizite schon wieder zusätzliche Ausgaben für vermeintlich vordringliche soziale Zwecke gefordert und getätigt werden.

17. Dämpfende Einflüsse auf die Konjunktur kamen zuletzt vom Export. Die Investitionen der Unternehmen expandieren bereits seit zwei Jahren kräftig, und in diesem und voraussichtlich auch im nächsten Jahr nehmen die privaten Konsumausgaben so stark zu wie zuletzt Ende der siebziger Jahre. Es herrschten also für die private Inlandsnachfrage so günstige Bedingungen vor, daß dem Argument, der

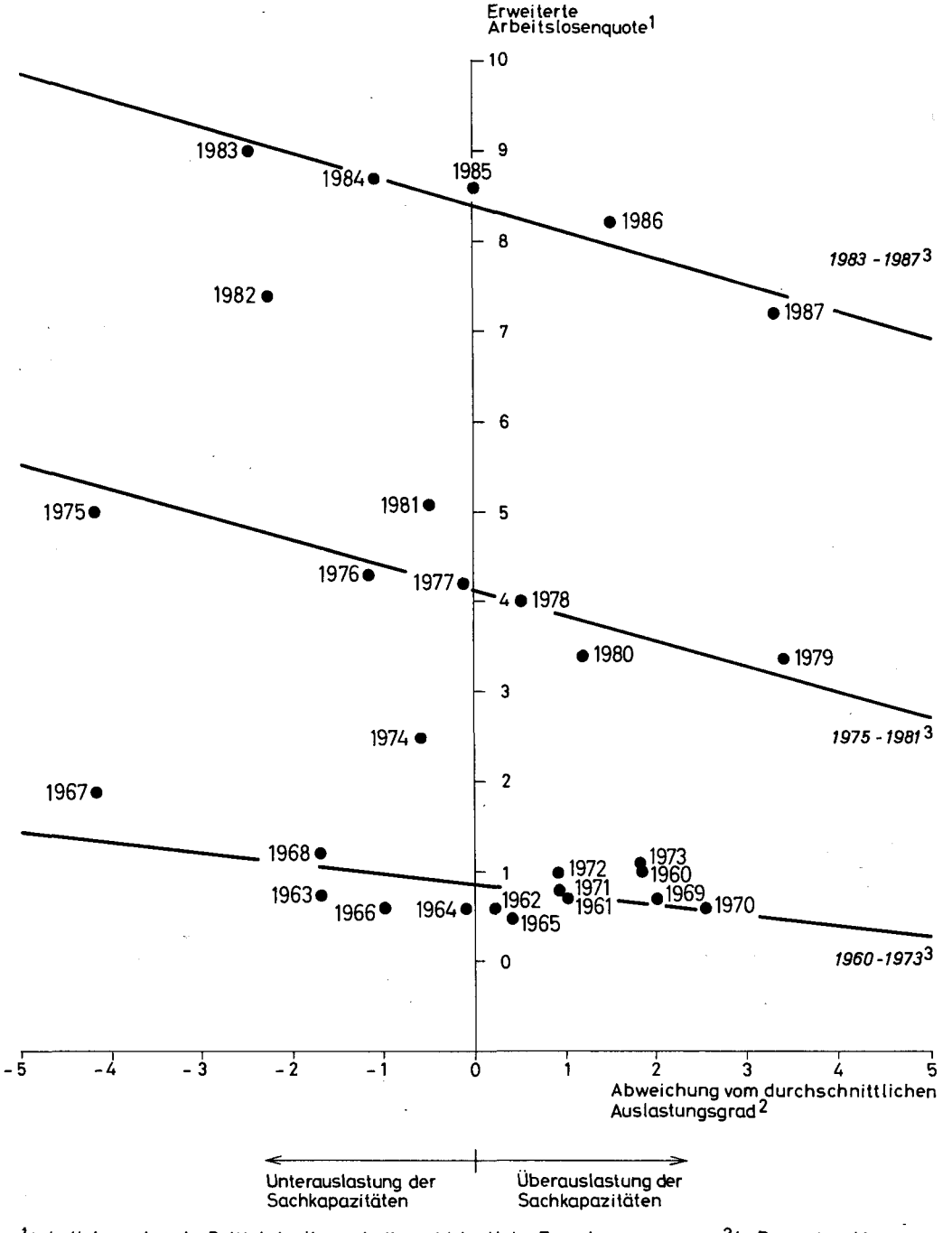
Staat dämpfe die Gesamtnachfrage, wenn er den Anstieg der eigenen Ausgaben verringere, in konjunktureller Hinsicht wenig Bedeutung beigemessen zu werden braucht. Mögliche Verzögerungen bei der Verlagerung von der staatlichen auf die private Nachfrage kommt bei diesen Konstellationen und dem bereits recht hohen Auslastungsgrad der Kapazitäten wohl keine nennenswerte Bedeutung zu. Somit sind die Umstände dafür gegeben, daß der Staat die wachstumsnotwendigen Kürzungen seiner Ausgaben und das Beschneiden der Aufgaben, die er auf sich gezogen hat, nunmehr energisch angeht. Setzte sich dagegen die Erwartung durch, daß der Staat diesen Erfordernissen nicht gerecht wird, daß seine Ausgaben wieder kräftiger zunehmen, daß die Abgabenbelastung nicht gesenkt wird, sondern bleibt oder sogar steigen soll, dann wären davon für die Privaten wohl Signale zu erwarten, die sie zu einer Verringerung ihrer Konsum- und Investitionsneigung veranlassen würden. Dies würde nicht nur den Aufschwung dämpfen, sondern auch das Wachstum und die Beschäftigung auf mittlere Sicht beeinträchtigen.

Was die Verringerung der Arbeitslosigkeit hemmt

18. Eine expansivere Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik wird immer wieder auch mit dem Verweis auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit gefordert. Vieles spricht jedoch dafür, daß die Arbeitslosigkeit andere Ursachen als einen gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangel hat. Die Arbeitslosigkeit ist seit Beginn der siebziger Jahre von Zyklus zu Zyklus gestiegen. In den Rezessionen Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre hat sie jeweils einen neuen Höchststand erreicht, in dem darauffolgenden Aufschwung hat sie sich nur wenig zurückgebildet. Nun mag konjunktureller Nachfragemangel für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Rezessionsphasen von Bedeutung gewesen sein. Entscheidend kann dies als Ursache für den trendmäßigen Anstieg aber nicht gewesen sein. Wäre es nur um zyklische Phänomene gegangen, dann hätte die Arbeitslosigkeit im Aufschwung wieder kräftig sinken müssen. Tatsächlich hat sich das Niveau der Arbeitslosenquote bei "Normalauslastung" von Zyklus zu Zyklus erhöht (Schaubild 3).

19. Seit Beginn der siebziger Jahre hat sich der weltwirtschaftliche Strukturwandel beträchtlich beschleunigt, bedingt unter anderem durch die Ölpreiserhöhungen, das Hervortreten neuer Technologien und das Vordringen neuer Industrieländer auf den Weltmärkten. Dies hat einen beträchtlichen Anpassungsbedarf in den hoch-

Schaubild 3 - Arbeitslosenquote und Auslastungsgrad der Sachkapazitäten



[1]Arbeitslose plus ein Drittel der Kurzarbeiterzahl in vH der Erwerbspersonen. - [2]In Prozentpunkten; durchschnittlicher Auslastungsgrad der Sachkapazitäten 97,5 vH im Zeitraum 1960 bis 1987. - [3]Regressionsgeraden.

entwickelten Ländern hervorgerufen. Für Arbeitsplätze, die durch den Strukturwandel entfallen sind, mußten neue entstehen. In der Bundesrepublik waren überdies zusätzliche Arbeitsplätze erforderlich, weil das Arbeitskräfteangebot aus demographischen Gründen und wegen des Anstiegs der Erwerbsbeteiligung von Frauen zunimmt. Tatsächlich sind noch nicht einmal genügend Ersatzarbeitsplätze entstanden. Das Beispiel des amerikanischen Arbeitsmarkts zeigt jedoch, daß strukturelle Verschiebungen nicht zwangsweise zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen müssen. In den Vereinigten Staaten drängten in weit stärkerem Umfang zusätzliche Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt, als dies in der Bundesrepublik der Fall war (1). In den Vereinigten Staaten gelang es aber, von 1973 bis 1985 die Zahl der Arbeitsplätze um mehr als 22 Millionen auszuweiten (Tabelle 4).

20. Mit Unterschieden im Produktionsanstieg kann die unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik nicht erklärt werden: von 1973 bis 1985 war die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts in den Vereinigten Staaten mit knapp 2,4 vH nur um 0,6 Prozentpunkte höher als in der Bundesrepublik (1,8 vH), während die Differenz in der Zunahme der Beschäftigung 2,3 Prozentpunkte betrug. Bedeutsam für die unterschiedliche Entwicklung der Beschäftigung scheint dagegen die Reallohnentwicklung zu sein. Negative Beschäftigungswirkungen sind zu erwarten, wenn der Reallohnanstieg über den - beschäftigungsneutralen - Produktivitätsanstieg (unter Berücksichtigung des Terms-of-Trade-Effekts) hinausgeht. In den Vereinigten Staaten haben die Reallöhne Mitte der siebziger Jahre vergleichsweise rasch auf die Terms-of-Trade-Verschlechterung durch die Ölpreiserhöhung reagiert (2). Sie sind von 1973 bis 1975 nur mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 0,2 vH gestiegen. In der Bundesrepublik betrug der Reallohnanstieg in dieser Phase dagegen etwa 4 vH jährlich. Die Reallohnerhöhungen waren damit deutlich größer als der durch verschlechterte Terms of Trade reduzierte verteilbare Produktivitätsanstieg. Dies hatte zur Folge, daß in der Bundesrepublik Arbeit verstärkt durch Kapital substituiert und unrentable Produktionen stillgelegt wurden.

---

(1) Für eine detaillierte Analyse der Beschäftigungsentwicklung in den Vereinigten Staaten vgl. Erich Gundlach und Klaus-Dieter Schmidt, Das amerikanische Beschäftigungswunder: Was sich daraus lernen läßt. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 109, Juli 1985.

(2) Vgl. Herbert Giersch und Frank Wolter, "On the Recent Slowdown in Productivity Growth in Advanced Economies". The Economic Journal, Vol. 93, March 1983, S. 35-55.

Tabelle 4 - Erwerbstätige in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftsbereichen 1973 und 1985

Wirtschaftsbereich	Vereinigte Staaten			Bundesrepublik Deutschland		
	1973	1985	vH(a)	1973	1985	vH(a)
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	3,57	3,34	-0,6	1,92	1,39	-2,7
Warenproduzierendes Gewerbe	28,23	30,29	+0,6	12,72	10,44	-1,6
Handel und Verkehr	19,19	23,11	+1,6	5,02	4,77	-0,4
Dienstleistungen	} 34,07	44,16	} +3,3	3,12	3,88	+1,8
Staat, Private Haushalte		6,25		4,06	5,00	+1,8
Insgesamt	85,06	107,15	+1,9	26,85	25,47	-0,4

(a) Durchschnittliche jährliche Veränderung.

Quelle: US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Employment and Earnings, Washington, lfd. Jgg.; Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen, Stuttgart, lfd. Jgg.

21. Für die Entwicklung der Beschäftigung ist jedoch nicht nur das gesamtwirtschaftliche Reallohnniveau wichtig, das eine Durchschnittsgröße ist. Vielmehr ist auch erforderlich, daß sich die Lohnstrukturen an die sich veränderten Knappheitsverhältnisse auf den Arbeitsmärkten anpassen können. Verlangt ist eine Differenzierung der Löhne, die einerseits das Entstehen von Arbeitslosigkeit vermeidet oder ihre Beseitigung erleichtern hilft, andererseits Anreize zur Aus- und Fortbildung gibt. Für unterschiedlich qualifizierte Personengruppen oder Branchen und Regionen, die sich im Wettbewerb nicht gleich gut behaupten können, müssen sich somit auch unterschiedliche Arbeitseinkommen herausbilden. Verschiedene Analysen für die Bundesrepublik zeigen allerdings, daß die Lohnunterschiede abgenommen haben. Nach einer neueren Untersuchung für den Zeitraum 1973-1985 ist insbesondere in den Problemregionen und bei den Arbeitskräften mit geringer Qualifikation mangelnde Lohndifferenzierung eine wesentliche Ursache für Arbeitslosigkeit (1). Demgegenüber zeigen andere Untersuchungen (2), daß die branchenmäßigen Lohnunterschiede in den Vereinigten Staaten größer sind als in der Bundesrepublik;

(1) Erich Gundlach, "Gibt es genügend Lohndifferenzierung in der Bundesrepublik Deutschland?". Die Weltwirtschaft, 1986, H. 1, S. 74-88.
(2) Z.B. Oliver Blanchard et al., Employment and Growth in Europe. A Two-Handed Approach. CEPS-Papers, No. 21, Brüssel 1985, S. 18.

ferner ist in den Vereinigten Staaten seit Anfang der siebziger Jahre eine verstärkte Lohndifferenzierung zu beobachten. Insbesondere in der Rezession zu Beginn der achtziger Jahre kam es zu erheblichen Lohnzugeständnissen. Rund ein Viertel der durch kollektive Lohnverhandlungen erfaßten Arbeitnehmer waren davon betroffen (1).

22. Nun ist für eine Antwort auf die Frage, ob die Lohnstrukturen hinreichend differenziert sind, um von daher keine beschäftigungsfeindlichen Wirkungen auszulösen, nicht so sehr entscheidend, wie sich die tatsächliche Differenzierung entwickelt hat. Wichtig ist vielmehr, ob es Hemmnisse gibt, die einem möglichen Differenzierungsbedarf entgegenstehen. Vergleicht man die institutionellen Rahmenbedingungen und das Ausmaß der arbeitsmarktpolitischen Einflußnahme des Staates, dann spricht vieles dafür, daß die Hemmnisse für ein flexibles Reagieren auf dem Arbeitsmarkt in den Vereinigten Staaten geringer als in der Bundesrepublik sind. Da in den Vereinigten Staaten zum Beispiel die Auflösung von Arbeitsverhältnissen relativ problemlos ist, war auch bei einer Besserung der Konjunktur die Neigung zu Neueinstellungen ausgeprägt. In der Bundesrepublik ist durch verschärften Kündigungsschutz und erweiterte Sozialplanpflichten die Einstellungsbereitschaft merklich gedämpft worden; erst seit kurzem besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, befristete Beschäftigungsverträge abzuschließen. Hinzu kommt, daß in den Vereinigten Staaten die Marktzugangsbarrieren niedriger sind. So fällt es Arbeitssuchenden dort leichter, durch Lohnzugeständnisse einen Arbeitsplatz zu erlangen. In der Bundesrepublik wird dies unter anderem durch die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen behindert. Auch der Schritt zur Selbständigkeit ist weniger durch staatliche Regulierungen erschwert (2). In vielen Bereichen (beispielsweise Luftverkehr, Straßengüterverkehr) gab es durch Deregulierung eine stärkere Öffnung der Märkte für Konkurrenz. Das hat Senkungen von Löhnen erzwungen, aber mit den gesunkenen Kosten und Preisen die Nachfrage nach den Leistungen dieser Sektoren und damit auch deren Beschäftigung erhöht (3). In der Bundesrepublik wird durch Marktzutrittsbeschränkungen

---

(1) Vgl. OECD, Economic Surveys 1985/86: United States. Paris, November 1985, S. 114 f.

(2) Herbert Giersch (Hrsg.), New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984.

(3) Rüdiger Soltwedel et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986, in Vorbereitung; Juergen B. Donges, Klaus-Werner Schatz, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986.

(z.B. Handwerksordnung) die Neugründung von kleinen Unternehmen erschwert und deren Entwicklung beeinträchtigt. Wie wichtig aber gerade diese Unternehmen für die Beschäftigungsentwicklung sind, zeigt sich auch daran, daß in den Vereinigten Staaten rund vier Fünftel der seit 1970 neugeschaffenen Arbeitsplätze auf kleinere und mittlere Firmen entfielen, die noch nicht älter als 5 Jahre waren (1).

23. Die strukturellen Verhärtungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik werden zum Beispiel auch daran deutlich, daß der Anteil der Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, von 1977 bis 1985 deutlich höher war und stärker gestiegen ist als in den Vereinigten Staaten. 1985 war er mit knapp einem Drittel hier etwa dreimal so hoch wie dort (Tabelle 5). Auch ein Vergleich der regionalen Struktur der Arbeitslosigkeit spricht für einen Mangel an Flexiblität auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Die Regionen, in denen schon 1975 eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit herrschte, wiesen auch 1985 noch die höchsten Arbeitslosenquoten auf (Tabelle 6). In den Vereinigten Staaten dagegen haben einige Regionen, in denen die Arbeitslosigkeit 1975 überdurchschnittlich hoch war, stark aufgeholt. So ist z.B. in der Region New England die Arbeitslosenquote von 1975 bis 1984 durch die Ansiedlung von Industrien im Hochtechnologiebereich und durch die Expansion des Dienstleistungsbereichs von 10,2 vH auf 4,9 vH gesunken.

Tabelle 5 - Langzeitarbeitslose in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik Deutschland(a)

	1977	1979	1981	1983	1985
Vereinigte Staaten(b)	7,3	4,2	6,8	13,3	9,4
Bundesrepublik Deutschland(c)	14,3	15,6	13,0	24,9	31,0

(a) Arbeitslose, die über ein Jahr lang ohne Arbeit sind, in vH der Arbeitslosen insgesamt. - (b) Jahresdurchschnitt. - (c) Jeweils September.

Quelle: US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Employment and Earnings, Washington, lfd. Jgg.; Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten - Jahreszahlen. Nürnberg, Januar 1986, S. 167.

(1) Vgl. Klaus-Werner Schatz, Die Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen im Strukturwandel. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 103, November 1984.

Tabelle 6 - Entwicklung der Arbeitslosenquoten nach Regionen in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik Deutschland 1975-1985

Vereinigte Staaten(a)	1975	1979	1982	1984
New England	10,2	5,4	7,8	4,9
Mid-Atlantic	9,3	7,0	9,4	7,6
East North Central	8,9	6,1	12,5	9,4
West North Central	5,2	4,0	7,8	6,2
South Atlantic	8,5	5,5	8,7	6,5
East South Central	7,9	6,1	12,1	9,8
West South Central	6,4	4,7	7,5	7,0
Mountain	7,5	5,0	8,7	6,2
Pacific	9,8	6,4	10,2	8,1
Vereinigte Staaten	8,5	5,8	9,7	7,5
Bundesrepublik Deutschland(b)	1976	1979	1982	1985
Schleswig-Holstein-Hamburg	4,6	4,0	8,4	11,6
Niedersachsen-Bremen	5,4	4,7	9,5	12,5
Nordrhein-Westfalen	4,9	4,6	8,6	11,0
Hessen	4,4	2,9	6,2	7,2
Rheinland-Pfalz-Saarland	5,2	4,3	7,7	9,7
Baden-Württemberg	3,4	2,1	4,8	5,4
Bayern	5,0	3,6	6,9	7,7
Berlin (West)	3,9	4,0	8,7	10,0
Bundesgebiet	4,6	3,8	7,5	9,3

(a) Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen. - (b) Arbeitslose in vH der abhängigen Erwerbspersonen.

Quelle: OECD, Economic Surveys 1985/86: United States. Paris, November 1985, S. 113; Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten. Arbeitsstatistik 1985 - Jahreszahlen. Nürnberg, Juli 1986, S. 39.

Zusammen genommen ist vor allem eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts wichtig, damit die Arbeitslosigkeit zurückgehen kann. Dies erfordert, daß bei den Tarifverträgen stärker in regionaler und sektoraler Hinsicht differenziert wird und daß die Abschlüsse mehr der unterschiedlich hohen Arbeitslosigkeit bei den einzelnen Arbeitsmarktgruppen gerecht werden. Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist auch, daß durch eine größere zeitliche Flexibilität beim Arbeitseinsatz die vorhandenen Sachkapazitäten länger ausgelastet werden könnten. Auf diese Weise könnten die gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsgrenzen ausgeweitet werden und zusätzliche Arbeitsplätze entstehen.

Was der deutsche Leistungsbilanzüberschuß bedeutet

24. Als Beleg für einen Nachfragemangel in der Bundesrepublik wird auch angeführt, daß die Leistungsbilanz einen hohen und sogar steigenden Überschuß aufweist. Im Gegensatz dazu habe sich in den Vereinigten Staaten die Leistungsbilanz infolge des internen Nachfragesogs stark passiviert. Tatsächlich besagt ein Leistungsbilanzsaldo nur, wie stark die Exporte von Gütern und Dienstleistungen von den Importen abweichen. Das Gegenstück der Güter- und Dienstleistungsströme sind Kapitalströme. Wenn die Leistungsbilanz einen Überschuß aufweist, wird Kapital exportiert, inländische Ersparnisse werden im Ausland angelegt. Auf kurze Sicht spielen hier konjunkturelle Divergenzen eine große Rolle.

Auf mittlere Sicht ist im allgemeinen zu erwarten, daß die Grenzproduktivität des Kapitals - bedingt durch die Faktorknappheitsverhältnisse - in kapitalarmen Ländern höher ist als in kapitalreichen Ländern. Danach müßte Kapital aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer fließen. Für die kapitalreichen Länder liegt der Vorteil darin, daß das Kapital anderswo rentabler eingesetzt werden kann als im Inland und daß die heimische Produktion durch vermehrte Importe der Empfängerländer angeregt wird. Der Kapitalzufluß begünstigt die Empfängerländer, da er ihnen ein stärkeres Wachstum ermöglichen kann, als sie aus eigener Kraft erzielen können. So gesehen sind Leistungsbilanzsalden vor allem durch unterschiedliche Ertragserwartungen für einzelne Länder begründet.

25. Nun hängt die Attraktivität eines Landes für Investoren freilich nicht nur von den überkommenen Knappheitsverhältnissen ab. Weil viele Entwicklungsländer durch ihre Wirtschaftspolitik Anlagevorteile nicht mehr bieten, haben Anleger verstärkt in Industrieländern nach rentablen Investitionsgelegenheiten gesucht. Offenbar waren die Vereinigten Staaten in den letzten Jahren ein Land, das relativ gute Anlagemöglichkeiten bot. Sie haben - bei fortschreitender Aufwertung des Dollar - immer mehr ausländisches Kapital attrahieren können. Die Leistungsbilanz passivierte sich. So gesehen sind die hohen und anhaltenden Leistungsbilanzüberschüsse in der Bundesrepublik nicht Ausdruck von Nachfragemangel, sondern sie signalisieren, daß die erwartete Rentabilität von Investitionen in der Bundesrepublik relativ ungünstig war, während Steuersenkungen, Abschreibungserleichterungen, Deregulierungen und eine flexible Lohnpolitik in den Vereinigten Staaten dazu beigetragen hatten, die Ertragserwartungen zu verbessern. Wenn die Vereinigten Staaten nun offenbar weniger attraktiv erscheinen - deutlicher Ausdruck dafür scheint das dramatische Absinken des Dollar-Kurses zu sein -, dann hängt dies vermutlich

auch damit zusammen, daß es der amerikanischen Regierung, anders als früher wiederholt angekündigt, offenbar nicht gelingt, den Anstieg der öffentlichen Ausgaben entscheidend zu bremsen, und daß die Geldpolitik offenbar den stabilitätsorientierten Kurs verlassen hat.

26. Wer einen nachhaltigen Abbau der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse fordert, der muß dazu nicht auf eine expansivere Finanz- und Geldpolitik setzen. Wichtig ist vielmehr, daß die Arbeitskosten gesenkt, die Steuer- und Abgabenbelastung der Unternehmen und Haushalte verringert, Subventionen gekürzt und Regulierungen aufgehoben werden, damit die Bundesrepublik ein attraktiverer Platz für Investoren werden kann. Auf diese Weise kann durch stärkere Absorption realer Ressourcen auch zu einer höheren Auslastung von Kapazitäten im Ausland beigetragen werden, wie es verlangt wird. Sollte sich dabei eine Aufwertung der D-Mark und ein Defizit in der deutschen Leistungsbilanz einstellen, so wäre dies kein Anlaß für Besorgnis, sondern Zeichen besonderer Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Markt für Kapitalanlagen.

Der Leistungsbilanzüberschuß der Bundesrepublik hat 1986 infolge der Verbesserung der Terms of Trade noch weiter zugenommen. Dies ist vor allem durch den Rückgang der Importpreise bedingt. Die reale Außenhandelsentwicklung läuft seit geraumer Zeit in die entgegengesetzte Richtung (Tabelle 7). Ob diese Verminderung schon verbesserte Investitionsbedingungen in der Bundesrepublik signali-

Tabelle 7 - Entwicklung des nominalen und realen Außenhandels in der Bundesrepublik Deutschland 1985 I - 1986 II (1985 I = 100)

	Verhältnis von Export- zu Importwerten	Verhältnis von Export- zu Importvolumen
1985		
1. Quartal	100	100
2. Quartal	102,8	101,7
3. Quartal	104,1	99,3
4. Quartal	104,8	99,7
1986		
1. Quartal	109,1	97,3
2. Quartal	111,4	94,8

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4: Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Nr. 7, Juli 1986; eigene Berechnungen.

siert, ist fraglich. Zum Teil ist diese Entwicklung wahrscheinlich auf die geldpolitisch induzierte Belebung der Inlandsnachfrage zurückzuführen.

Auch ohne wirtschaftspolitische Koordination keine Rezessionsgefahr in den Vereinigten Staaten

27. Die deutlich niedrigere Wachstumsrate des Sozialprodukts im zweiten Quartal hat die Ansicht derjenigen Beobachter gestützt, die die US-Konjunktur als sehr schwach einschätzen. Sie befürchten für 1987 eine Rezession, wenn die Haushaltsdefizite gemäß den Zielgrößen des Gramm-Rudman-Hollings-Gesetzes, das den Budgetausgleich in den nächsten Jahren regeln soll, abgebaut werden sollten. Zusätzliche nachteilige Wirkungen auf die US-Konjunktur erwarten sie, wenn nicht, wie verlangt, von der Bundesrepublik Deutschland und Japan eine stärkere wirtschaftspolitische Expansion eingeleitet wird.

28. Die amerikanische Wirtschaft expandierte in den letzten zwei Jahren mit unverändert etwa 2,5 vH. Die Abschwächung im zweiten Quartal dieses Jahres dürfte eher temporär gewesen sein. Nach dem kräftigen Fall der Ölpreise überwog zunächst die starke Drosselung der wirtschaftlichen Aktivität in der Ölindustrie. Außerdem hatte die Steuerreformdiskussion zu einer Verunsicherung geführt und die Investitionstätigkeit gebremst. Mit der anstehenden Verabschiedung der Steuerreform entfällt diese Verunsicherung jedoch. Für das zweite Halbjahr 1986 dürfte der Anstieg des Sozialprodukts auch deshalb wieder stärker ausfallen, weil sich die Expansion der Geldmenge, die bereits 1985 einsetzte, bis zuletzt deutlich beschleunigt hat. Die Geldmenge M1 lag im Juli 13 vH über dem Vorjahr. Ferner dürfte nach und nach die starke Abwertung des Dollar die amerikanischen Exporte anregen und den Importanstieg dämpfen und somit die Industrieproduktion stimulieren. Das Sozialprodukt wird 1986 gegenüber dem Vorjahr wohl um gut 2,5 vH zunehmen.

29. 1987 wird die Geldpolitik vermutlich nicht mehr so expansiv sein wie in diesem Jahr, weil die Inflationsgefahren wieder deutlich sichtbar werden. Allerdings werden die expansiven Impulse der bisherigen Geldpolitik noch auf die Konjunktur im Jahre 1987 einwirken. Bei der Finanzpolitik ist vor allem wichtig, in welchem Umfang im kommenden Haushaltsjahr das Defizit tatsächlich abgebaut wird und wie die

geplante Steuerreform die wirtschaftliche Aktivität beeinflussen wird.

Nach dem Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz müßte das Defizit von etwa 220 Milliarden Dollar 1986 (5,3 vH des BSP) auf etwa 150 Milliarden Dollar (3,3 vH des BSP) zurückgeführt werden. Zu einem so kräftigen Defizitabbau wird es voraussichtlich jedoch nicht kommen. Wahrscheinlicher ist nach dem Stand der Diskussionen, daß das Defizit 1987 auf etwa 180 Milliarden Dollar verringert wird. Dies entspräche einem Rückgang auf etwa 4,0 vH des Sozialprodukts. Mit der geplanten Steuerreform sollen die Leistungsanreize verbessert und die volkswirtschaftlichen Fehlallokationen von Ressourcen durch den Abbau von Steuerbegünstigungen, etwa im Wohnungsbau, verringert werden. Beabsichtigt ist, die Einkommensteuersätze durchgängig kräftig zu senken und gleichzeitig den größten Teil der Vergünstigungen abzubauen. Während einkommensschwache Gruppen teilweise aus der Besteuerung ausscheiden, dürfte die Steuerbelastung von Unternehmen zunehmen. Insgesamt soll das Steueraufkommen aber auf mittlere Frist unverändert bleiben. Während der Abbau von Steuervergünstigungen zum Teil sogar rückwirkend für 1986 geplant ist, sollen Steuersenkungen erst schrittweise im Verlaufe des Jahres 1987 und danach verwirklicht werden.

Insgesamt dürfte die Finanzpolitik die konjunkturelle Entwicklung im Jahre 1987 aufgrund der Kürzung der Staatsausgaben und einer temporären Steuererhöhung, bedingt durch die Staffelung der Reformmaßnahmen, etwas dämpfen. Auf mittlere Sicht werden wohl die Steuerreform und auch der Abbau des Defizits die Wachstumsrate des Sozialprodukts jedoch erhöhen. Für das Jahr 1987 dürfte sich in den Vereinigten Staaten angesichts der expansiven Geldpolitik eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion von etwa 3 vH einstellen. Der Anstieg der Verbraucherpreise wird sich wahrscheinlich von gut 2 vH im Jahre 1986 auf über 4 vH beschleunigen.

Kräftige Expansion in der Bundesrepublik Deutschland auch ohne zusätzliche Stimulierung

30. Die Konjunktur in der Bundesrepublik und in anderen westeuropäischen Ländern hat von der Wirtschaftspolitik und vom Ölpreisfall bisher erhebliche Impulse erhalten. Die Geldpolitik wird expansiv bleiben. Angesichts des massiven Drucks, die Zinsen zu senken, wird die Deutsche Bundesbank vermutlich keine liquiditätsverknappenden Maßnahmen ergreifen, um die Überschreitung des Geldmengenziels

zu korrigieren. Wahrscheinlich ist, daß die Zentralbank in den Vereinigten Staaten den expansiven geldpolitischen Kurs fortsetzt, um den Dollar weiter gegenüber den europäischen Währungen und dem Yen abwerten zu lassen. Der Aufwertungsdruck wird sich vor allem auf die D-Mark konzentrieren. Dies dürfte im Europäischen Währungssystem (EWS) zu Spannungen führen. Der Kurs der D-Mark hat sich im EWS bereits zum oberen Interventionspunkt bewegt. Da mit einer Wechselkursanpassung im EWS kurzfristig ebensowenig zu rechnen ist wie mit einer restriktiven Geldpolitik in den Partnerländern, werden bei einer weiteren Aufwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar die schwächeren EWS-Währungen vermutlich durch D-Mark-Verkäufe gestützt werden müssen. Dies wird zu einem Rückgang der Geldmarktzinsen im Inland beitragen und die monetäre Expansion weiter anregen. Die Bundesbank wird dieser Entwicklung wohl nicht entgegentreten. Wahrscheinlich ist, daß sie den Diskontsatz im Herbst 1986 letztlich doch senkt, um zu verhindern, daß sich die Aufwertung der D-Mark fortsetzt und die Exporte beeinträchtigt. Die Rückkehr zu einer stabilitätsorientierten Geldmengenausweitung ist, wie in den siebziger Jahren, wohl erst zu erwarten, wenn die Preise wieder spürbar steigen. Die Geldpolitik in anderen westeuropäischen Ländern dürfte einen ähnlichen Kurs verfolgen.

In der Finanzpolitik dominieren weiter die Bemühungen, das staatliche Haushaltsdefizit zu verringern. In der Bundesrepublik hat der Finanzminister eine Haushaltssperre erlassen, um einen unerwünscht starken Anstieg der Ausgaben zu verhindern. Die Tatsache, daß es notwendig war, diese Maßnahme zu ergreifen, zeigt aber auch, daß die Versuche, die Ausgabenquote zu senken und die Ausgabenstruktur zu verbessern, bislang wenig erfolgreich waren. Insgesamt ist die Wahrscheinlichkeit für eine stärker wachstumsfördernde Ausrichtung der Finanzpolitik in den meisten Ländern gering. Die Lohnabschlüsse sind 1986 wieder höher ausgefallen, obwohl der Preisanstieg zurückgegangen ist. Durch die günstige Entwicklung der Terms of Trade wird ein Anstieg des Lohnkostendrucks in diesem Jahr aber verhindert. Für 1987 ist bei einer Fortsetzung des Aufschwungs und steigender Beschäftigung kaum mit geringeren Anhebungen zu rechnen. Da sich die Terms of Trade 1987 aber vermutlich nicht weiter verbessern, werden die Kosten des Arbeitseinsatzes im Verhältnis zu den Kapitalkosten merklich steigen und sich die Beschäftigungschancen auf mittlere Sicht verschlechtern.

31. Der bisherige und der voraussichtliche wirtschaftspolitische Kurs lassen erwarten, daß sich die Konjunktur in Westeuropa im Verlauf von 1986 und 1987 weiter belebt. Zwar sind die Impulse kurzfristig geringer gewesen als von uns vor-

ausgeschätzt und haben nicht verhindern können, daß die konjunkturelle Entwicklung in der Bundesrepublik im ersten Quartal ausgesprochen schwach verlief. Im zweiten Quartal ist die gesamtwirtschaftliche Produktion aber wieder deutlich gestiegen. Die Einkommenswirkungen des Ölpreisfalls werden im Laufe des Jahres zu einem verstärkten Nachfrageanstieg führen. Die starke Verbesserung des Konsumklimas und die Belebung des Auftragseingangs aus dem Inland in der Industrie deuten auf eine kräftige Zunahme der Inlandsausgaben hin. Die realen Konsum- und Investitionsausgaben dürften im vierten Quartal etwa 5,5 vH über dem Vorjahresstand liegen. Die Exporte werden einerseits dadurch gedämpft, daß sich der Wettbewerb für deutsche Anbieter auf dem US-Markt und auf Drittmärkten durch die Aufwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar verschärft hat. Andererseits dürfte die Importnachfrage der Industrieländer im Laufe des Jahres durch die geldpolitische Lockerung und die Terms-of-Trade-Verbesserung angeregt werden. Insgesamt erscheint nunmehr 1986 eine Sozialproduktszunahme von rund 3 vH in der Bundesrepublik wahrscheinlich anstelle der ursprünglich geschätzten 3,5 vH. Für 1987 ist im Jahresdurchschnitt auch aufgrund der Verlagerung eines Teils der Einkommenswirkungen des Ölpreisfalls in dieses Jahr hinein mit einem etwas höheren Sozialproduktsanstieg als 1986 zu rechnen.