

Ahnefeld, Adolf et al.

Working Paper — Digitized Version

Am Rande der Krise: Thesen zum 26. Kieler Konjunkturgespräch

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 89

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Ahnefeld, Adolf et al. (1982) : Am Rande der Krise: Thesen zum 26. Kieler Konjunkturgespräch, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 89, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/368>

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.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

89

Am Rande der Krise

Thesen zum 26. Kieler Konjunkturgespräch

WELTWIRTSCHAFT: ZWISCHEN DEPRESSIONSANGST UND AUFSCHWUNGSHOFFNUNG

1. Im Sommer 1982 spricht kaum etwas dafür, daß die Industrieländer noch im weiteren Verlauf des Jahres den Abschwung überwinden werden. In Westeuropa und Japan deutet vielmehr alles darauf hin, daß Nachfrage und Produktion nach einer längeren Stagnationsphase nochmals kräftig sinken werden; und in den Vereinigten Staaten gibt es keine Anzeichen dafür, daß der raschen konjunkturellen Talfahrt im Winterhalbjahr 1981/82 nunmehr eine nennenswerte Erholung folgen wird. Diese Entwicklung ist vor allem für jene enttäuschend, die auf Impulse von Seiten des Staates oder auf endogene Auftriebskräfte setzten. Sie bestätigt vielmehr die Ansicht jener, die wegen der bisher restriktiven Geldpolitik und der verbreiteten Inflexibilität bei Preisen und Löhnen für 1982 noch keine Basis für eine konjunkturelle Wende sahen.

2. Wie schon so oft stellt sich die Frage, ob die Wende nun in nächster Zeit bevorsteht und dann eine Erholung wie in früheren Konjunkturzyklen folgt. Immer häufiger wird auch die Befürchtung geäußert, daß Absatzkrisen, grundlegende strukturelle Anpassungsprobleme und nicht zuletzt eine rat- und tatenlose Wirtschaftspolitik die wirtschaftlichen Erwartungen erheblich verschlechtern könnten, mit der Gefahr, daß sich die Abschwungkkräfte noch verstärken. Nicht von ungefähr werden hier und da Parallelen zu der Großen Depression Anfang der dreißiger Jahre gesehen. Auch damals waren die Preisrelationen nachhaltig verzerrt, was sich in einem massiven Produktionseinbruch entlud, weil Notenbanken und Regierungen keine Alternative zu einer prozyklisch wirkenden Politik sahen.

Die Hoffnung, daß sich eine ähnliche Zuspitzung diesmal vermeiden läßt, kann nur haben, wer darauf vertraut, daß Notenbanken und Regierungen für relativ stabile Rahmenbedingungen sorgen werden. Um die Weichen für einen nachhaltigen Aufschwung zu stellen, muß noch einiges dazukommen; es müssen eingefahrene Verhaltensweisen, die einer flexiblen marktbezogenen Preisbildung im Wege stehen, durchbrochen werden, und zwar nicht nur in der Wirtschaftspolitik, sondern auch in der Lohn- und Preispolitik von Unternehmen und Gewerkschaften.

Der Bericht wurde erstellt von A. Ahnefeld, A. Boss, G. Flemig, J. Gutierrez-Camara, E. Langfeldt, J. Scheide, P. Trapp und N. Walter aus der Abteilung "Konjunktur und Weltwirtschaft" (Leitung: Norbert Walter). Abgeschlossen am 7. September 1982.

Fortgesetzter Produktionsrückgang

3. In den meisten Industrieländern verzeichneten die Unternehmen seit dem Frühjahr 1982 ein weiteres Nachlassen der Nachfrage:

- Die Exportaufträge aus den Rohstoffländern und anderen Entwicklungsländern haben ihren Höhepunkt überschritten. Sinkende Einnahmen aus Rohstoffverkäufen, immer mehr aber auch gravierende Verschuldungsprobleme zwingen viele Länder, ihre Bezüge aus den Industrieländern zu kürzen. Somit zeigt sich, daß ohne eine konjunkturelle Belebung in den Industrieländern nicht erwartet werden kann, daß die Drittländer ihre Nachfrage auf dem bisherigen Niveau halten können.
- In einigen Ländern wurde die wirtschaftliche Aktivität bis zum Frühjahr 1982 noch durch eine rege Konsumnachfrage gestützt. Dazu trugen Mindestlohnerhöhungen - mit der expliziten Zielsetzung, damit die Kaufkraft zu stärken (Frankreich) - ebenso wie Steuersenkungen (Vereinigte Staaten) bei. In letzter Zeit dominiert aber bei Kaufentscheidungen, daß die Beschäftigung weiter gesunken ist, in wichtigen Sektoren die Effektivlöhne unter dem Druck der schlechten Arbeitsmarktsituation gekürzt wurden und das Sachvermögen der Privaten im Zuge der sinkenden Inflation real an Wert einbüßte. Indiz für das verschlechterte Konsumklima ist nicht zuletzt, daß der Pkw-Absatz weltweit spürbar zurückgegangen ist.
- Bis zum Frühjahr 1982 nahmen in vielen Ländern auch die Staatsausgaben noch zu. Seither ist jedoch ein wesentlicher Wandel eingetreten, da die Steuereinnahmen deutlich schwächer stiegen, als in den Haushaltsplänen angenommen worden war. Dieser Situation paßten sich die öffentlichen Gebietskörperschaften in den meisten Ländern dadurch an, daß sie vor allem die Ausgaben für öffentliche Investitionen kürzten.
- In nahezu allen Ländern revidieren die Unternehmen ihre ohnehin bescheidenen Investitionspläne nach unten. Die Hoffnungen auf eine Verbesserung der Gewinnsituation haben sich nicht erfüllt. Mehr noch, auch die Gewinnerwartungen bleiben gedrückt, da die Unternehmen erfahren müssen, daß die sonst üblichen nachfragegestärkenden Maßnahmen von Regierungen und Notenbanken ausbleiben. Auch kann offenbar nicht mehr darauf vertraut werden, daß der Staat verlustreichen Unternehmen mit Subventionen unter die Arme greift oder daß die Notenbank bei Liquiditätsschwierigkeiten in jedem Fall einspringt. Überdies sind

in den meisten Ländern bislang weder in der Lohnpolitik noch in der Steuer- und Abgabepolitik der Regierungen Zeichen erkennbar, die auf eine nachhaltige Verbesserung der Rentabilität privater Investitionen hoffen lassen. Der erneute Rückgang der Investitionsneigung droht die Abschwungkkräfte zu verstärken.

4. Die Konjunktur hat sich seit dem Frühjahr 1982 vor allem in Westeuropa und Japan verschlechtert. Sie folgt damit - wie in letzter Zeit so oft - mit einiger Verzögerung der Entwicklung in den Vereinigten Staaten, wo sie bereits im Winterhalbjahr 1981/82 stark abwärtsgerichtet war. Dieses Nachhinken zeigt sich weniger bei der Inlandsnachfrage, verfolgten doch die Notenbanken weltweit eine nahezu parallele Politik. Die bisherige Differenzierung rührte nicht zuletzt daher, daß die westeuropäischen Länder von der starken Aufwertung des amerikanischen Dollars profitierten, die dafür sorgte, daß sich ihre Wettbewerbsposition auf den Weltmärkten deutlich verbesserte. Daran hat sich zwar bislang wenig geändert; nunmehr schlägt aber durch, daß die Nachfrage der ölproduzierenden Länder schrumpft.

5. In den meisten westeuropäischen Ländern kommt die erneute Nachfrageabschwächung offensichtlich unerwartet. Indiz dafür ist, daß die Lagerbestände in Industrie und Handel inzwischen wieder als zu hoch betrachtet und die Preiserhöhungsspielräume nunmehr als deutlich enger eingeschätzt werden. Dies läßt zusammen mit dem dahinschmelzenden Auftragspolster erwarten, daß die Produktion im zweiten Halbjahr 1982 sinken wird.

6. In den Vereinigten Staaten wurde der Produktionsrückgang im Sommer gebremst; Mitte 1982 lag die Industrieproduktion um rd. 10 vH unter dem Niveau des Jahres 1979. Die von vielen als Folge der Steuersenkungen erwartete kräftige Erholung blieb bislang aus. Offensichtlich dominierte, daß die Geldpolitik relativ restriktiv blieb und mit der unerwarteten Inflationsberuhigung viele Vermögenswerte sanken. Die Rezession geht zu einem wesentlichen Teil aber auch darauf zurück, daß amerikanische Unternehmen als Folge der starken Aufwertung des Dollars Marktanteile an ausländische Konkurrenten verloren.

7. Vor allem für japanische Unternehmen hat sich das Exportgeschäft verschlechtert. Bei der seit längerem schleppenden Inlandsnachfrage hat dies das Konjunkturklima in Japan deutlich gedrückt, zumal trotz einer relativ günstigen Wettbewerbsposition auch die künftigen Absatzchancen auf den Weltmärkten skeptisch beurteilt werden. Ein Grund dafür ist, daß auf absehbare Zeit nur ein geringes

Wachstum auf den Auslandsmärkten erwartet wird; wichtiger ist aber noch, daß bei dieser Entwicklung weitere Handelsbeschränkungen, die sich in letzter Zeit bereits massiv gegen japanische Unternehmen richteten, befürchtet werden. Bei dieser Konstellation verwundert es nicht, daß die Investitionsneigung in Japan weiter spürbar abgenommen hat.

Arbeitslosigkeit auf immer neuen Rekordhöhen

8. Die konjunkturelle Talfahrt, aber auch die mangelnde Flexibilität der Löhne - selbst bei schon hoher Unterbeschäftigung - und ein kräftig wachsendes Arbeitskräfteangebot haben die Arbeitslosigkeit in den meisten Ländern stark steigen lassen. Nahezu überall nahm sie inzwischen ein Ausmaß an, das in der Nachkriegszeit bislang ohne Parallele ist. Dieser Entwicklung konnten sich zuletzt auch Schweden und Österreich nicht mehr entziehen, die bislang durch staatliche Beschäftigungs- und Umschulungsprogramme versuchten, die Zahl der Arbeitslosen möglichst niedrig zu halten, mit dieser Politik die erforderlichen Lohnanpassungen aber nur hinausschoben.

9. Selbst Japan mußte 1982 eine deutliche Verschlechterung der Arbeitsmarktlage hinnehmen, was sich weniger in einer Zunahme der Erwerbslosenquote als in einer Abnahme der geleisteten Arbeitszeit äußert. Dazu kam es, obwohl nach den starken Ölpreisstigerungen von 1979/80 und der damit verbundenen Einengung der Verteilungsspielräume eine vergleichsweise große Lohnzurückhaltung zu beobachten war, wodurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt wurde und trotz weltweiter Rezession lange Zeit ein hohes Beschäftigungsniveau gehalten werden konnte. Seit dem Vorjahr werden japanische Unternehmen durch protektionistische Maßnahmen anderer Länder aber zunehmend daran gehindert, ihre Wettbewerbsvorteile auf den Weltmärkten zum Tragen zu bringen. Dies hat dazu geführt, daß die Exporte in letzter Zeit verstärkt zurückgingen und die Beschäftigung in Japan somit auch als Folge zunehmender internationaler Desintegration abnahm.

Inflationsberuhigung im Sog der Rezession

10. Der Preisauftrieb hat sich 1982 weltweit spürbar abgeschwächt. Anders als im Vorjahr, als lediglich Japan und die Vereinigten Staaten eine nennenswerte Inflationsberuhigung verzeichneten, stiegen nun die Preise auch in den westeuropäischen Ländern deutlich langsamer. Dazu trug bei, daß die Inflationsanstöße, die von der starken Aufwertung des Dollars ausgingen, allmählich abebben und von daher auch in Westeuropa der kräftige Rückgang der Rohstoffpreise kostenwirksam werden kann. Indes ist auch in Westeuropa das Bild keineswegs einheitlich. Besonders große Schwierigkeiten, den internen Preis- und Kostendruck einzudämmen, haben Frankreich und Italien, aber auch Belgien und Dänemark, mit der Folge, daß deren Währungen im europäischen Wechselkursverbund wiederholt abgewertet werden mußten. In nahezu allen Ländern wird die Inflationsberuhigung dadurch behindert, daß die Regierungen öffentliche Tarife und Mehrwertsteuersätze häufig kräftig heraufsetzten, mit dem Ziel, die Haushaltsdefizite zu verringern.

Unterschiedliche Erfolge bei der außenwirtschaftlichen Anpassung

11. Die westlichen Industrieländer insgesamt haben ihr Leistungsbilanzdefizit, das als Folge der drastischen Verteuerung des Rohöls 1979/80 sprunghaft gestiegen war, bis Mitte 1982 nahezu gänzlich abbauen können. Dazu trugen auf der einen Seite Energieeinsparungen und eine konjunkturell gedrückte Nachfrage nach Öl und anderen Rohstoffen bei. Auf der anderen Seite wurde diese Entwicklung dadurch begünstigt, daß die ölproduzierenden Länder bis Anfang 1982 ihre Einfuhr von Industrieerzeugnissen kräftig steigerten und sich dabei die Terms of Trade der Industrieländer verbesserten.

12. Die wirtschaftspolitisch forcierten Bemühungen, die Leistungsbilanz auszugleichen, waren aber nicht in allen Ländern gleich erfolgreich. Das Ziel erreicht haben Japan und die Bundesrepublik Deutschland; die Vereinigten Staaten verzeichneten sogar einen beträchtlichen Überschuß. Dagegen setzte sich die Aktivierung der Leistungsbilanzen jener europäischen Länder (Vereinigtes Königreich, Niederlande, Norwegen), die Erdöl und Erdgas exportieren können, nicht mehr fort. Die Defizite in der Leistungsbilanz Frankreichs, Italiens und einiger kleiner Länder blieben sogar beharrlich hoch. Zwar konnten auch diese Länder ihre Defizite im Handel mit den Rohstoffländern spürbar abbauen, dafür gerieten sie aber

gegenüber den anderen Industrieländern verstärkt ins Minus. Ausschlaggebend dafür war, daß sie im Vergleich mit den geldwertstabileren Ländern über Jahre hinweg beträchtlich an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt hatten, da die Wechselkurse im Europäischen Währungssystem nur zögernd angepaßt wurden.

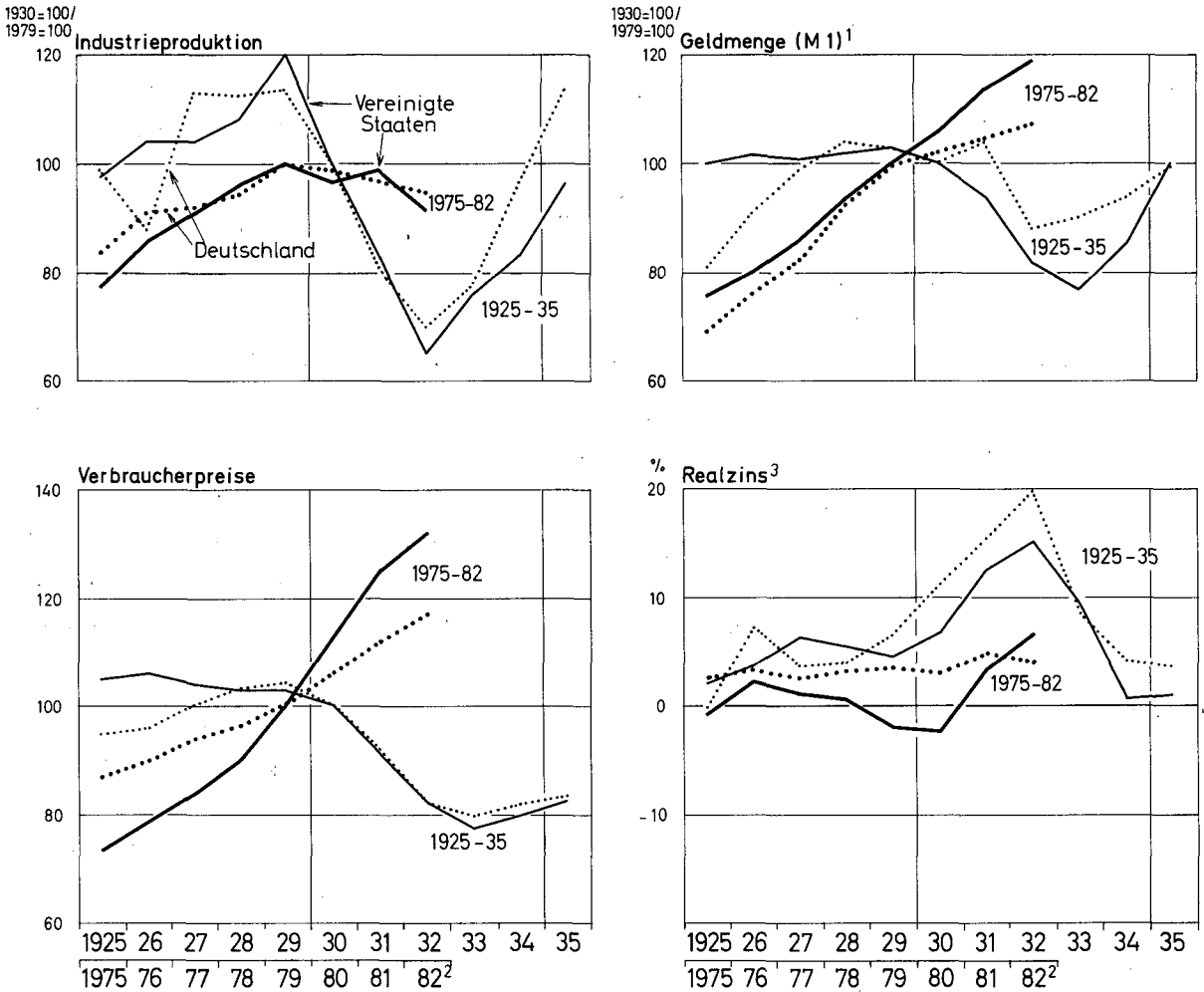
Parallelen zur Großen Depression?

13. Die gegenwärtige Rezession in der Weltwirtschaft ist länger als jede Abschwungsphase nach dem Zweiten Weltkrieg, in vielen Ländern ist sie auch tiefer. Selbst nach 1974/75, der bislang schärfsten Nachkriegsrezession, ging es relativ rasch wieder aufwärts. Diesmal sieht es nicht danach aus. Immer häufiger wird die Frage gestellt, ob nicht ein weiterer, sich selbst verstärkender Produktionsrückgang bevorsteht, ob nicht die Industrieländer und mit ihnen die gesamte Weltwirtschaft auf dem Weg zu einer Krise sind, die Parallelen zur Großen Depression aufweist. Auch Ende der zwanziger Jahre begann es mit einer ganz normalen zyklischen Abwärtsbewegung, die kaum jemand zum Anlaß nahm, etwas Böses zu ahnen. Am Ende mußte man jedoch feststellen, daß die gesamtwirtschaftliche Produktion in den Vereinigten Staaten und in Deutschland, den am stärksten betroffenen Ländern, um rd. 30 bzw. 15 vH gesunken war und jeder fünfte keinen Arbeitsplatz mehr hatte (Schaubild 1).

14. Anlaß zu solchen Befürchtungen geben Tendenzen, die in dieser Kumulation in der Nachkriegszeit bislang nicht beobachtet wurden und eher Parallelen zur Situation Ende der zwanziger Jahre erkennen lassen:

- Noch nie zuvor in den letzten dreißig Jahren befanden sich weltweit so viele Firmen in Zahlungsschwierigkeiten wie heute. Lange Zeit hatten sich die Unternehmen an trendmäßig steigende Inflationsraten und vergleichsweise niedrige Zinsen gewöhnt. Mit zunehmender Fremdfinanzierung errechnete man sich steigende Gewinne. Jetzt, da sich als Folge der Antiinflationpolitik Absatzprobleme einstellen und die Preise unter Druck geraten, Lohn- und Zinskosten sich aber kaum entsprechend vermindern lassen, müssen immer mehr Unternehmen Konkurs anmelden. Wenn die Widerstandskraft vieler Unternehmen heute so gering ist, so auch deshalb, weil die Unternehmenssubstanz durch die Besteuerung von Scheingewinnen ausgehöhlt wurde.

Schaubild 1 - Indikatoren zur wirtschaftlichen Entwicklung 1925-1935 und 1975-1982



¹Bargeld und private Sichteinlagen bei Banken; für Deutschland von 1925 bis 1935 nur Bargeld. - ²Werte für 1982 geschätzt. - ³Langfristiger Nominalzins abzüglich Verbraucherpreisanstieg.

- Wie in der Großen Depression müssen sich viele Banken um ihre Liquidität sorgen, und zwar nicht nur als Folge von Firmenzusammenbrüchen. Auch bei den Auslandsschulden häufen sich die Ausfälle, befinden sich doch zahlreiche Entwicklungsländer als Folge des Ölshocks und des Preisverfalls für Rohstoffe in einer tiefen Krise. Auch bei Krediten an Ostblockländer und besonders "fortschrittliche" Wohlfahrtsstaaten in Westeuropa werden lange Zeit verdrängte Risikoüberlegungen nun hastig angestellt. Als Reaktion darauf sinkt die Bereitschaft, Kredite zu den bisherigen Konditionen, zu verlängern oder gar neue risikoträchtige Engagements einzugehen.

- Ähnlich wie damals erhöht sich der Druck von Unternehmen und Gewerkschaften in nahezu allen Ländern, die heimische Produktion vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen. Zu diesem Zweck nimmt der Ruf nach Subventionen, offenen und versteckten Handelsbarrieren, Beschränkungen im Geld- und Kapitalverkehr und nach sogenannten freiwilligen Selbstbeschränkungen beträchtlich zu. Gegenwärtig droht eine Zuspitzung der internationalen Desintegration auch dadurch, daß die Vereinigten Staaten ihre Sanktionspolitik gegenüber der Sowjetunion in anderen westlichen Industrieländern durchsetzen wollen.
- Anders als in den bisherigen Abschwungsphasen der Nachkriegszeit wird fast überall in Zweifel gezogen, daß die Regierungen noch in der Lage sind, die anstehenden Probleme zu lösen. Nach einer lang anhaltenden Phase des Interventionismus wird ihnen nachgesagt, daß sie wesentlich zur Erlahmung der Wachstumskräfte und zur Beschleunigung der Inflation beigetragen haben. Maßnahmen der aktiven Nachfragesteuerung und marktregulierende Eingriffe finden kein positives Echo mehr. Eine Neuorientierung stößt im politischen Bereich aber immer noch auf große Widerstände. Dieses Zögern und Hinhalten trägt dazu bei, das schon verbreitete Mißtrauen gegenüber den wirtschaftspolitischen Instanzen noch zu steigern.
- So wie in den zwanziger Jahren der Goldstandard zu einer automatischen Übertragung wirtschafts- und speziell geldpolitischer Fehler beitrug, führt das heute vorherrschende Streben nach festen Wechselkursen dazu, daß die Politik nahezu überall gleichgerichtet ist. Gipfeltreffen und andere hochrangige Konferenzen bilden dabei das Forum, in dem die Abstimmung immer wieder erneuert wird. Diese Konzertierung ist ein wesentlicher Grund dafür, daß sich die wirtschaftlichen Fehlentwicklungen international verstärken.

15. Der ständig wiederholte Versuch, die Große Depression aufzuarbeiten¹, zeigt, daß es keine allgemein akzeptierte Hypothese zur Erklärung des damaligen Einbruchs gibt. Extrempositionen, die die Ursachen nur im realen oder nur im monetären Bereich sehen, werden kaum vertreten; meist wird eine Vielzahl von Gründen genannt. Fast immer ist die Rede davon, daß eine Kette von Ereignissen, die gleichzeitig auftraten und in dieselbe Richtung wirkten, mitverantwortlich oder sogar letztlich auslösend war. Dazu gehörte eine Finanzkrise infolge mehrerer spektakulärer Banken- und Unternehmenszusammenbrüche und eine damit verbundene Vertrauenskrise.

16. Richtig dürfte sein, daß die Weichen für die Krise Anfang der dreißiger Jahre viele Jahre vorher gestellt wurden. In den meisten Ländern wurde nach dem Ersten Weltkrieg eine ziemlich hektische Wirtschaftspolitik betrieben, so daß die Wirtschaftssubjekte wiederholt von Kursänderungen überrascht wurden. Zumeist gingen die Reallohnsteigerungen weit über das hinaus, was mit der Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes vereinbar war. Überdies wurde in vielen Ländern auf vielfältige Weise in den Marktprozeß eingegriffen, um strukturelle Anpassungen, die kurzfristig zu einem Verlust von Arbeitsplätzen geführt hätten, hinauszuzögern. Wenn sich die aufgelaufenen Fehlallokationen in einem scharfen Produktionseinbruch entluden, dann deshalb, weil sich Regierungen und Notenbanken ausgesprochen prozyklisch verhielten:

- Die Regierungen reagierten auf sinkende Steuereinnahmen, indem sie die Ausgaben drastisch beschnitten. Eine stärkere Kreditaufnahme zum Ausgleich der ausbleibenden Steuereinnahmen wurde von keiner der tragenden Parteien in Betracht gezogen, befürchtete man doch, damit die Geldwertstabilität zu untergraben.
- Die Notenbanken unterschätzten die restriktiven Wirkungen ihrer Politik, weil die Zinsen relativ niedrig waren und die Reserven der Banken als ausreichend betrachtet wurden. Tatsächlich fiel aber die Geldmenge in den Vereinigten Staaten und in Deutschland zwischen 1929 und 1933 um rd. 25 bzw. 15 vH, während die Realzinsen bei sinkenden Preisen kräftig stiegen. Die Fehlorientierung verhinderte, daß die Notenbanken auf die verstärkte Liquiditätsvorliebe von Unternehmen und Haushalten, aber auch der Banken mit einer entsprechend stärkeren Ausweitung der Geldbasis reagierten.

17. Auch gegenwärtig rühren die Probleme vor allem daher, daß der Allokationsmechanismus in den siebziger Jahren nachhaltig gestört wurde¹. In nahezu allen Ländern war es das Ziel der Regierungen, die Beschäftigung auf möglichst hohem Niveau zu halten, auch wenn Unternehmen und Arbeitsplätze kaum noch wettbewerbsfähig waren. Offene und versteckte gesellschaftspolitische Spannungen ließen die Regierungen zögern, die erforderlichen Korrekturen dem Markt zu überlassen.

¹ Vgl. als jüngeres Beispiel Karl Brunner (Hrsg.), *The Great Depression Revisited*. Boston 1981.

² Vgl. Hans H. Glismann, Horst Rodemer, *Der wirtschaftliche Niedergang in der Bundesrepublik Deutschland und in der Weimarer Republik*. Kieler Arbeitspapiere, 154, 1982.

Statt dessen feilte man an einem System von Subventionen und Transferzahlungen, das nur dadurch finanziert werden konnte, daß man Steuern und Abgaben erhöhte, zunehmend aber auch private Ersparnisse in Anspruch nahm. Auf diese Weise wurde Geld verschwendet und privater Leistungswille gemindert. Dem Ziel, die Arbeitsplätze zu sichern, half dies letztlich nicht; das Gegenteil trat ein.

Die Geldpolitik versuchte, das Beschäftigungsniveau zu stützen, indem sie die Inflation zuließ, um auf diese Weise nominal fixierte Preise in ihrem realen Inhalt nachträglich zu korrigieren. Anfang der achtziger Jahre stehen die westlichen Volkswirtschaften aber offenbar an einem Punkt, an dem dieser Trick nicht mehr wirkt, und zwar deshalb nicht, weil die Inflationserwartungen auf den Märkten die tatsächliche Inflation eingeholt, wenn nicht gar überholt haben.

18. Als Folge der lange Zeit praktizierten Vollbeschäftigungspolitik kommen gegenwärtig die erforderlichen Anpassungen an den Märkten nur zögernd zustande. So überdenken Unternehmen ihre Preise erst dann, wenn Nachfrage, Produktion und Beschäftigung bereits spürbar gesunken sind. In vielen Fällen setzen Unternehmen die Preise sogar herauf, in der Erwartung, damit Verluste abwenden zu können. Die Gewerkschaften halten es trotz bereits hoher Arbeitslosigkeit für abwegig, über einen Rückgang der Reallöhne zu verhandeln, und behindern so eine Ausweitung des Arbeitsplatzangebotes. Statt dessen sollen die vorhandenen wenigen Arbeitsplätze auf eine größere Anzahl von Personen verteilt werden. Selbst konkursgefährdete Unternehmen haben in den meisten Ländern keine tarifpolitische Handhabe, über eine Senkung vereinbarter Löhne zu verhandeln. Schließlich lösen sich auch die Zinsen, insbesondere im langfristigen Bereich, nur zögernd von jenem Niveau, auf das sie im Zuge der vorherigen Inflationsbeschleunigung gestiegen waren.

19. Ohne Zweifel stehen die Industrieländer am Rande einer Krise. Panik und Unvernunft in Unternehmen und an Finanzmärkten, aber auch in der Wirtschaftspolitik sind nicht ausgeschlossen, und zwar vor allem wenn - wonach es gegenwärtig aussieht - Nachfrage und Produktion noch einmal spürbar zurückgehen. Der weit fortgeschrittene Abbau von kleinzelligen Verantwortungsbereichen hat trotz aller Verbesserungen von Informationssystemen die Anfälligkeit für "Ansteckung" erhöht. Meinungsäußerungen einiger Finanzmarktauguren reichen aus, die Märkte in Hektik zu versetzen. Die großen internationalen Organisationen sind in vieler Hinsicht nützlich, ihre Belastungsfähigkeit im Falle großer Krisen bei weltweitem Parallelverhalten ist aber nicht über jeden Zweifel erhaben.

20. Es ist jedoch keineswegs zwangsläufig, daß Notenbanken und Regierungen die gleichen Fehlreaktionen zeigen wie Anfang der dreißiger Jahre. Sie haben es noch in der Hand, die Weichen so zu stellen, daß bei Unternehmen und Arbeitnehmern Wille und Fähigkeit zunehmen, die wirtschaftlichen Probleme in Selbstverantwortung und aufgrund eigener Leistung zu meistern. Dabei ist allerdings vor abrupten Kursänderungen zu warnen, da diese - auch wenn sie in die richtige Richtung gehen - die Gefahr in sich bergen, kurzfristig Erschütterungen auszulösen. Finden Geld- und Finanzpolitik, aber auch Lohn- und Preispolitik nicht zu einer nachhaltigen Neuorientierung, so könnte sich Fatalismus breitmachen. Dann wäre die Frage wohl nicht mehr, ob, sondern nur noch, wann ein wirtschaftlicher Einbruch mit möglicherweise weitreichenden gesellschaftspolitischen Implikationen stattfindet.

Gefahr einer prozyklischen Finanzpolitik

21. In der gegenwärtigen labilen Phase der Konjunktur kommt es darauf an, daß von der Finanzpolitik keine weiteren negativen Impulse ausgehen. Dies wäre durchaus vereinbar mit dem erklärten Ziel, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Nur müssen die Regierungen dann verdeutlichen, daß sie zwischen strukturellem und konjunkturellem Budgetdefizit zu unterscheiden wissen. Allein das strukturelle Defizit steht für die Konsolidierung zur Disposition. Maßnahmen, die hier durchgeführt werden, sollten Teil einer langfristigen Strategie sein und dementsprechend gründlich vorbereitet werden. Sie sind auch jetzt angebracht, verbergen sich doch hinter dem strukturellen Defizit viele leistungshemmende Faktoren, die einer wirtschaftlichen Gesundung im Wege stehen. Genauso klar sollte aber auch angekündigt werden, daß konjunkturell bedingte Defizite kein Anlaß für Sparmaßnahmen sein werden. Die Kreditfinanzierung solcher Defizite wirkt für sich genommen nicht zinstreibend, es sei denn, die Öffentlichkeit wird über die langfristige Strategie der Regierung im Unklaren gelassen. Die Finanzpolitik muß über ein berechenbares Verhalten dazu beitragen, daß sich die Erwartungen insbesondere auf den Finanzmärkten stabilisieren.

22. In den meisten Industrieländern wird eine Abkehr von der bisherigen anti-zyklischen Ausrichtung der Finanzpolitik gefordert. Statt der keynesianischen Strategie soll eine Angebotspolitik Vorrang haben, durch die auf längere Sicht Investitionen und Produktivität gesteigert werden sollen. Die Umsetzung dieses

Konzepts in praktische Politik ist aber bisher nicht gelungen. Statt der versprochenen Angebotspolitik wird eher eine restriktive Nachfragepolitik betrieben. Gegenwärtig ist das Handeln der Regierungen vor allem darauf gerichtet, den Anstieg der Haushaltsdefizite zu begrenzen. In den meisten Ländern werden in der ohnehin labilen konjunkturellen Situation Kraftakte unternommen, um das Bemühen um Konsolidierung zu demonstrieren. Dabei werden investive Ausgaben gestrichen und Steuern, Gebühren oder administrierte Preise angehoben, Maßnahmen, die einer Strategie des Abbaus struktureller Haushaltsdefizite wenigstens zum Teil widersprechen.

23. Von den großen Industrieländern unternahmen 1982 nur Frankreich und die Vereinigten Staaten den Versuch, der Wirtschaft finanzpolitische Impulse zu geben. In Frankreich gelang es trotz einer starken Ausweitung der Staatsausgaben aber nicht, eine konjunkturelle Wende herbeizuführen. In den Vereinigten Staaten hoffte man, die Konjunktur durch Steuersenkungen anzuregen, die freilich in erster Linie nicht aus nachfragepolitischen, sondern aus angebotspolitischen Gründen vorgenommen wurden. Daß dies bislang nicht gelungen ist, liegt zum einen daran, daß die restriktive Geldpolitik, ähnlich wie schon früher, auf kurze Sicht dominierte. Zum anderen wurde durch die zunächst nur diskutierten, dann aber tatsächlich beschlossenen Steuererhöhungen ein Teil des Impulses ohnehin wieder zurückgenommen.

24. Die vorliegenden Haushaltspläne für 1983 sind in den meisten Ländern von dem Bemühen geprägt, die Defizite in Grenzen zu halten. Dies gilt nach dem mißglückten Versuch, die Konjunktur über höhere Staatsausgaben anzuregen, auch für Frankreich. Der Ausgabenanstieg ist meist so gering bemessen, daß von daher eher retardierende Einflüsse auf die Produktion ausgehen werden. Da sich die Konjunktur jedoch wesentlich ungünstiger entwickeln dürfte als bei den Haushaltsplanungen unterstellt, werden die Budgetdefizite gegenüber den Ansätzen nochmals deutlich zunehmen. Das bisherige Verhalten der Finanzpolitik läßt vermuten, daß daraufhin weitere Ausgaben gekürzt und/oder Gesetze zur Anhebung der Einnahmen beschlossen werden. Durch dieses prozyklische Verhalten wird das Risiko einer Selbstverstärkung nach unten in den Industrieländern größer.

Bewährungsprobe für die Geldpolitik

25. Nach der Erfahrung mit der Großen Depression besteht die Herausforderung an die Geldpolitik darin, die Geldmenge bei einer drastischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage nicht sinken zu lassen, sondern für eine möglichst stetige Expansionsrate zu sorgen. Dann würden von dieser Seite keine weiteren negativen Schocks ausgelöst werden, die den Abschwung verlängern könnten. Es wäre aber auch im Falle einer Vertrauenskrise das Mittel, um ein Abrutschen in eine Depression zu verhindern.

26. Um diesem Ziel zu entsprechen, sollten die Zentralbanken keine Nominalzinsziele anvisieren. Vielmehr ist eine strikte Orientierung an einem Geldmengenaggregat angezeigt, das auch das Verhalten und die Ausgabenbereitschaft der Unternehmen und Haushalte reflektiert - wie beispielsweise die Geldmenge M1. Betriebe man hingegen eine zinsorientierte Politik, könnte die Geldmengenexpansion erneut schwächer ausfallen als gewünscht, und die Zinslast der Privaten würde sich langsamer ermäßigen als bei einer potentialorientierten Politik. Denn es ist wahrscheinlich, daß die Inflationserwartungen mit der verschärften Rezession deutlich zurückgehen und von sich aus einen Zinsrutsch auslösen. Ebenso wäre es notwendig, Wechselkursziele aufzugeben; dadurch könnte eine international gleichgerichtete Fehlentwicklung vermieden werden. Eine so ausgestaltete Geldmengenpolitik würde entscheidend dazu beitragen, daß sich die Fehler der dreißiger Jahre nicht wiederholen. Damals war - bei stabilen oder gar sinkenden Preisen - das niedrige Niveau der Zinsen als expansiv gedeutet worden, heute könnten - angesichts der sich abschwächenden Inflationserwartungen - sinkende Zinsen auf ähnliche Weise fehlinterpretiert werden. Im Falle einer Krise, die sich in einer massiven Zunahme der Kassenhaltung bei Banken und Privaten äußern würde, müßten die Notenbanken - anders als damals - die Geldbasis verstärkt ausweiten, damit die Geldmenge (z.B. M1) mit der gewünschten Rate zunimmt.

27. Seit der Jahreswende 1981/82 blieb die monetäre Expansion - gemessen an M1 - schwach, in einigen Ländern war sie sogar rückläufig. Damit weicht die Geldpolitik in praktisch allen Industrieländern von dem sonst üblichen zyklischen Muster ab. Die Restriktionsphase 1973/74 wurde nach etwa zweieinhalb Jahren von einer kräftigen Akzeleration abgelöst, die gegenwärtige Phase dauert dagegen fast vier Jahre. Trotz der Politik des nach wie vor knappen Geldes sind die Nominalzinsen seit etwa einem halben Jahr gefallen, zuletzt sogar verstärkt. Dies reflektiert vor

allen die Schwäche der Konjunktur und wahrscheinlich auch die abbröckelnden Inflationserwartungen. Der Zinsentwicklung folgen die Notenbanken durch eine schrittweise Senkung ihrer Leitzinsen. Allerdings waren die Zinssenkungen in vielen Fällen vorsichtig im Vergleich zu dem, was mit einer kontinuierlichen, potentialorientierten Geldmengenausdehnung vereinbar gewesen wäre.

28. Als Folge der fortgesetzten Restriktionspolitik sind für die nächste Zeit weitere negative Effekte für die Konjunktur angelegt. Wie ausgeprägt diese sein werden, hängt auch von der Inflationsentwicklung ab. Da die Geldpolitik anders als nach der Rezession 1974/75 diesmal restriktiv geblieben ist, wird der Druck auf die Inflationsrate nun vermutlich stärker sein als damals. Diese meist unerwartete Preisdämpfung wird zunächst von weiteren Produktionseinschränkungen begleitet sein. Bei konstanter Geldmengenexpansion führt eine Abnahme der Inflationsrate zwar zu einem Anstieg der realen Geldmenge; ob aber dieser - für sich genommen - expansive Faktor die retardierenden Effekte kompensieren kann, ist fraglich. Denn solange Zinsen und Inflationsraten fallen, nimmt die gewünschte reale Kassenhaltung der Wirtschaftssubjekte zu, da das Geld - neben anderen Finanzaktiva - im Vergleich zu Sachwerten attraktiver wird. Es ist zu vermuten, daß ein so entstandener Anstieg der realen Geldmenge die wirtschaftliche Aktivität weniger und/oder erst später anregt als ein Anstieg, der über eine stärkere Ausdehnung der nominalen Geldmenge zustande kommt.

29. Das Verhalten der Zentralbanken läßt erkennen, daß man die Gefahr einer größeren Krise durchaus sieht. Die Senkung der Leitzinsen wurde in letzter Zeit zunehmend auch mit der realen Entwicklung begründet, zumal angesichts der steigenden Zahl von Insolvenzen und einzelner Bankenzusammenbrüche die Parallelen zu den dreißiger Jahren öffentlich diskutiert werden. Die Geldpolitik hat eine Abkehr von der expansiven Politik der siebziger Jahre vollzogen. Es ist wenig wahrscheinlich, daß man jetzt in das andere Extrem verfällt und eine deutliche Abnahme der Geldmenge zuläßt. Es kann wohl erwartet werden, daß die Notenbanken auf Krisenzeichen wie spektakuläre Bankenzusammenbrüche, verstärkte Kassenhaltung und panikartige Reaktionen auf den Finanzmärkten frühzeitig reagieren und so das Abrutschen in eine Depression verhindern.

Mehr Flexibilität bei Löhnen und Preisen erforderlich

30. Ziel der bislang betriebenen Restriktionspolitik war es, die Inflationsraten nachhaltig zu senken. Der Erfolg hat sich bisher nur zum Teil eingestellt, und dies um den Preis einer ausgeprägten Stabilisierungskrise. Bleibt es bei der Antiinflationpolitik, so wird die Rezession um so rascher überwunden, je schneller die Preisvorstellungen angesichts der neuen Geldpolitik korrigiert werden und sich die Löhne den Knappheitsrelationen anpassen.

31. Daß die Unternehmen ihre Preise bisher nur langsam an den durch die Geldpolitik vorgegebenen Pfad angepaßt haben, ist wohl auf ihre Erfahrungen aus vergangenen Konjunkturzyklen zurückzuführen. Die Geldpolitik war meist antizyklisch ausgerichtet, das heißt, in Rezessionsphasen reagierte die Notenbank mit einer rascheren Ausdehnung der Geldmenge. Daraufhin erwiesen sich die Vorstellungen vom allgemeinen Preisanstieg, die aufgrund der Restriktionspolitik gerade nach unten revidiert worden waren, als überholt. Im nachhinein betrachtet hatten die Unternehmen falsch gehandelt, denn ihr Gewinn wurde geschmälert. Bei der Wiederholung einer solchen Politik bedarf es daher einer längeren oder schärferen Restriktion, um die Unternehmen zu einer Änderung ihrer Preisvorstellungen zu bewegen.

32. In einigen Ländern hat man versucht, den Prozeß der Preisanpassungen dadurch zu beschleunigen, daß man Geldmengenziele ankündigte. Jedoch waren die Zweifel an der Standfestigkeit der geldpolitischen Instanzen groß; wurden doch die Zielvorgaben in der Vergangenheit häufig mißachtet. Unsicherheit schuf auch die kräftige Zunahme der Budgetdefizite, von der viele erwarteten, daß sie die Geldpolitik zum Nachgeben veranlassen würde. Gerade in den Vereinigten Staaten, in denen die Administration eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik verkündete, wurde eine Rückführung der Inflationserwartungen erschwert; weil die Notenbank von dem angekündigten Kurs wiederholt stark abwich. Die Geldpolitik war dort noch nie so unstetig wie in den letzten zwei Jahren. Erst allmählich wird deutlich, daß die Notenbanken ihr Verhalten seit Beginn der achtziger Jahre nachhaltig geändert haben. Erst wenn sich dieses Urteil an den Märkten verfestigt, wird rationales Verhalten außer zu niedrigeren Preis- und Lohnsteigerungen auch zu niedrigeren Nominalzinsen führen.

33. Angesichts der Unsicherheit über die zukünftige Geldpolitik blieben auch die Nominalzinsen lange auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Kapitalanleger mußten in der Vergangenheit immer wieder Vermögensverluste hinnehmen, weil die Notenbanken entgegen ihren Ankündigungen doch eine Inflationspolitik betrieben. Um solche Enttäuschungen für die Zukunft auszuschließen, verlangen Sparer gegenwärtig eine erhöhte Risikoprämie, um sich einen bestimmten Realzins zu sichern. So angebracht dieses Verhalten auch wäre, wenn es bei dem zyklischen Muster der Geldpolitik bliebe, so hat es doch schwerwiegende Konsequenzen für die wirtschaftliche Aktivität, wenn die Geldpolitik - wie gegenwärtig - wider Erwarten lange an der Inflationsbekämpfung festhält. Dann erweisen sich die Zinsen im nachhinein als zu hoch. Die Anpassungslast liegt dann bei den Investoren. Die Gewinne schrumpfen drastisch, weil sich der Druck auf die Verkaufspreise verstärkt, während die langfristig eingegangenen Verbindlichkeiten mit hohen Zinsen zu bedienen sind.

34. Wenn sich dieses Verhalten bei der Setzung von Preisen und Zinsen als inflexibel erweist, so deshalb, weil sich die Rahmenbedingungen anders als erwartet entwickelt haben: Es gelang den staatlichen Instanzen nicht, den privaten Wirtschaftssubjekten die künftige Politik zu verdeutlichen. Die herrschende Inflexibilität ist somit nicht einfach als Ausdruck eines Versagens der Marktteilnehmer zu betrachten.

35. Die Anpassungsgeschwindigkeit ist bei den Löhnen tendenziell sogar niedriger als bei Preisen und Zinsen, weil die Signalwege länger sind. Tariflöhne werden kollektiv ausgehandelt und gelten in der Regel für wenigstens ein Jahr, in vielen Ländern sogar länger. In den letzten Jahren haben die Tarifparteien die zukünftigen Absatzmöglichkeiten in aller Regel überschätzt, weil auch sie mit einer weniger restriktiven Politik rechneten. Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze gefährdet waren, konnten sich - ebenso wie ihre Vertragspartner - nicht der Allgemeinverbindlichkeit der ausgehandelten Tarife entziehen und zum Beispiel eine Reduktion ihres Lohnes hinnehmen, um beschäftigt zu bleiben. Dies konnten nur jene, die in Bereichen arbeiten, für die keine starren Verträge ausgehandelt wurden. Viele Branchen in den Vereinigten Staaten haben seit Anfang 1982 zu diesem Mittel gegriffen, um Entlassungen zu vermeiden. In einigen Ländern wurde jedoch der Anpassungsdruck sogar noch verstärkt, weil die Mindestlöhne - wie in Frankreich - drastisch angehoben wurden.

36. Um die Anpassung an niedrigere Inflationsraten zu fördern, sollten die wirtschaftspolitischen Signale für die Märkte verlässlicher werden. Dazu gehören eine strikte Einhaltung der Geldmengenziele und eine vorhersehbare Finanzpolitik. Zu einem Rückgang der Nominalzinsen könnte beitragen, daß den Kapitalanlegern durch indexierte Anleihen das Inflationsrisiko genommen wird. Der Staat kann ferner durch den Abbau von Regulierungen die Flexibilität der Preise erhöhen. Allerdings sollte er nicht dadurch, daß er administrierte Preise oder Mindestlöhne kräftig anhebt, den Anpassungsdruck dort verstärken, wo sich Preise nach den Marktgesetzen auszurichten haben.

37. Die Regierungen müssen erklären, daß sie eine Garantie für Arbeitsplätze nicht geben können, und somit bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Tendenz fördern, unternehmensintern marktgerechte Lösungen zu finden. So muß beispielsweise über solche Sozialleistungen neu verhandelt werden, die sich nur in Zeiten einer günstigen Ertragslage bewältigen lassen. Zu diesen Anstrengungen sollte auch eine flexiblere Anpassung der Löhne gehören. Wenn man an der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen festhalten will, so sollten Unternehmer und Gewerkschaften aber dazu übergehen, den starren Teil der Löhne niedriger anzusetzen und den anderen Teil flexibel an die Gewinnsituation anzupassen, also Nachbesserungen von vornherein zu ermöglichen. Durch solche Maßnahmen der staatlichen Instanzen und der Privaten kann vermieden werden, daß Preisadjustierungen so lange hinausgeschoben werden, bis sie über eine dramatische Verschlechterung der Konjunktur erzwungen werden.

Ausblick: Aufschwung weiter verzögert

38. Aufgrund der bisherigen Restriktionspolitik von Notenbanken und Regierungen und der aufgestauten Anpassungsprobleme wird erwartet, daß Nachfrage und Produktion in den westeuropäischen Ländern bis zum Frühjahr 1983 weiter zurückgehen werden. Aber auch in den Vereinigten Staaten und Japan dürfte der Abschwung nicht so bald überwunden werden; ein weiterer Rückgang der Kapazitätsauslastung ist dort ebenfalls wahrscheinlich.

Bei anhaltender Rezession werden die Nominalzinsen in den meisten Ländern deutlich sinken, und zwar als Folge einer abnehmenden Kreditnachfrage. Aus dem Zinsrückgang lassen sich somit nicht im gleichen Zuge nachfragestützende Wirkungen, und sei es auch nur eine Umkehr in den Lagerdispositionen, ableiten.

Dies ist auch deshalb nicht angezeigt, weil alles darauf hindeutet, daß in nächster Zeit der Preisauftrieb unter dem Druck der seit langem schwachen Nachfrage merklich nachlassen wird und daher auch die Inflationserwartungen fallen werden. Der Realzins dürfte relativ hoch bleiben.

39. Die Unsicherheit ist groß, ob bei dieser enttäuschenden Entwicklung sowohl eine grundlegende Neuorientierung der Wirtschaftspolitik als auch eine größere Flexibilität auf den Märkten durchgesetzt wird, so daß sich Voraussetzungen für eine nachhaltige Aufwärtsentwicklung im Laufe von 1983 und in den Jahren danach ergeben. Die jüngsten Entwicklungen in der Finanzpolitik, der Handelspolitik und nicht zuletzt in der Lohn- und Preispolitik stimmen in den meisten Ländern nicht zuversichtlich. Was bleibt, ist die Hoffnung, daß eine potentialorientierte Geldpolitik nach und nach Impulse für eine Besserung geben wird.

40. Wenig spricht dafür, daß die Notenbanken in nächster Zeit auf eine Politik des billigen Geldes einschwenken werden, wie dies bislang nach jeder Rezession der Fall war. Dafür besteht gegenwärtig kaum Spielraum. Bei der anhaltenden Nervosität auf den Finanz- und Devisenmärkten und dem ausgeprägten Mißtrauen gegenüber jeder Politik, die die Inflation wieder anzuheizen droht, dürfte der Versuch, die Geldmenge wieder stärker auszuweiten, die Zinsen eher nach oben treiben als senken und die Wechselkurse unter Druck setzen. Zwar ist dieses Mißtrauen und die damit einhergehende Verklemmung auf den Märkten nicht in allen Ländern so ausgeprägt wie in den Vereinigten Staaten. Faktisch dürfte die internationale Entwicklung aber weiterhin von den Vereinigten Staaten dominiert werden, da der Wunsch nach möglichst festen Wechselkursen weltweit unverändert vorzuherrschen scheint. Spielraum bekämen die westeuropäischen Länder und Japan nur dann, wenn der amerikanische Dollar unter starken Abwertungsdruck geraten würde. Damit ist aber angesichts der im Vergleich zu den anderen Ländern deutlichen Stabilisierungsfortschritte in den Vereinigten Staaten kaum zu rechnen.

41. Bei aller Unsicherheit kann wohl angenommen werden, daß die Notenbanken der großen Industrieländer im großen und ganzen für eine potentialgerechte Geldmengenexpansion sorgen werden. Indizien dafür sind nicht nur die in letzter Zeit wiederholten Diskontsatzsenkungen, sondern auch die Tatsache, daß die Notenbanken selbst die laufende Geldmengenexpansion an den zuvor verkündeten Zielvorgaben messen.

42. Selbst wenn die Geldmenge in den meisten Ländern einigermaßen stetig expandieren würde, so wäre damit noch keine Gewähr dafür gegeben, daß sich 1983 weltweit deutliche Aufschwungstendenzen durchsetzen werden. Denn es muß damit gerechnet werden, daß die gewünschte Kassenhaltung der privaten Wirtschaftssubjekte steigt, weil die Inflationsraten und daher die Kosten der Kassenhaltung weiter sinken werden. Kassenhaltungsgewohnheiten könnten sich sogar grundlegend wandeln, da aufgrund der seit längerem stark verringerten Geldmengenerweiterung mit einem Rückgang der Inflationsraten zu rechnen ist, der deutlich stärker ausfallen dürfte als 1975/76. Dafür, daß monetäre Impulse diesmal erst nach einer längeren Verzögerung wirksam werden könnten, spricht auch, daß die öffentlichen Haushalte - anders als in früheren Rezessionsphasen der Nachkriegszeit - in den meisten Ländern ihre Ausgaben auch 1983 kürzen werden.

43. Aus diesen Gründen wird für den Verlauf des Jahres 1983, selbst nach einer so langen Abschwungsphase, keine durchgreifende Besserung erwartet. Nachfrage und Produktion werden in den meisten Ländern nicht annähernd so stark expandieren wie nach früheren Rezessionen. Im Jahresdurchschnitt dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion in den Industrieländern 1983 allenfalls geringfügig ansteigen, zumal damit zu rechnen ist, daß das Produktionsniveau im Winterhalbjahr 1982/83 vielfach deutlich unter dem Durchschnitt des Jahres 1982 liegen wird. Auch der Welthandel wird bis weit in das Jahr 1983 hinein gedrückt bleiben. Bei dieser Entwicklung wird sich der Preisauftrieb spürbar abschwächen. Im Jahresdurchschnitt dürfte die Inflationsrate 1983 nur noch halb so hoch sein wie 1980. Diesem Stabilisierungserfolg steht gegenüber, daß die Arbeitslosigkeit auch 1983 noch kräftig zunehmen wird, zumal das Arbeitskräfteangebot weiter zügig expandieren wird.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND: ENDE DES ABSCHWUNGS ERST 1983

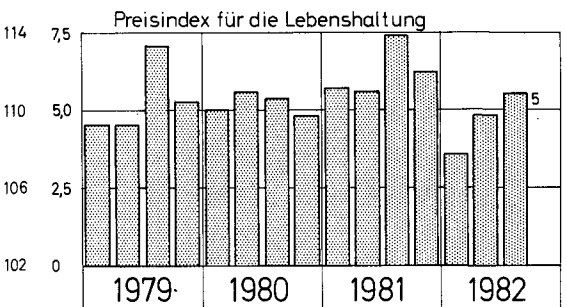
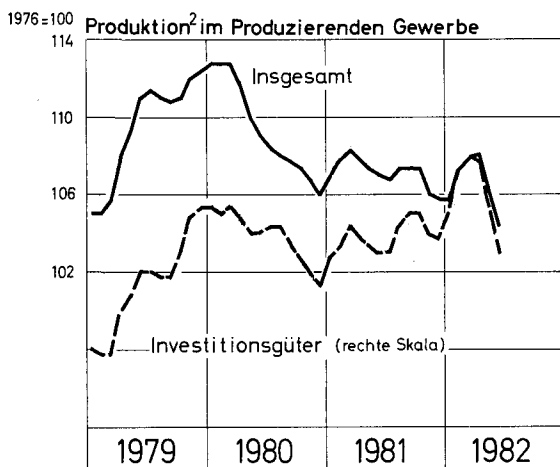
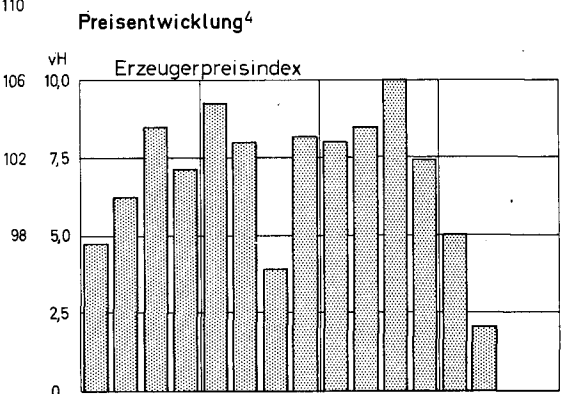
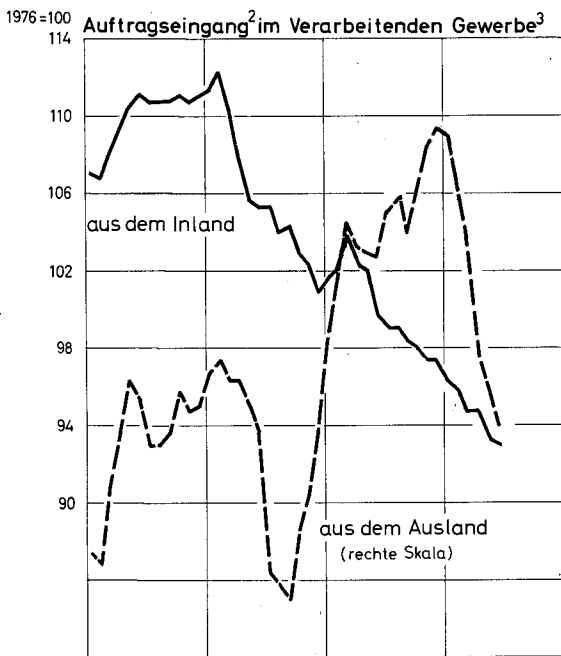
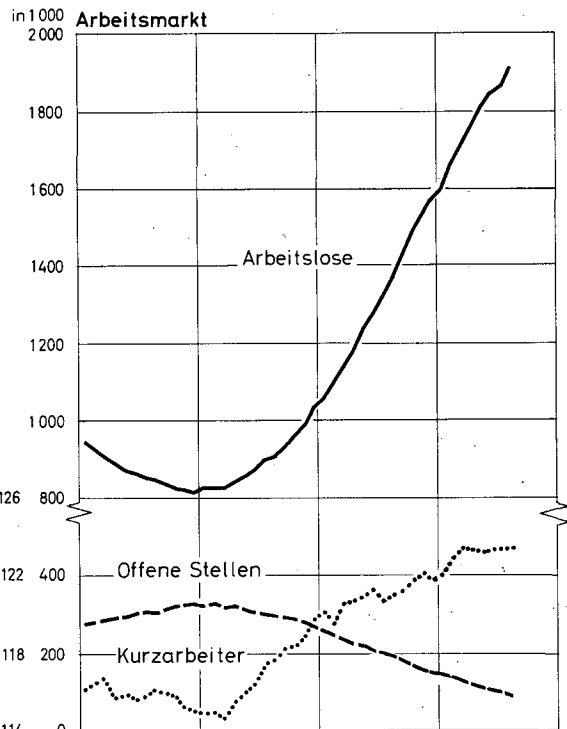
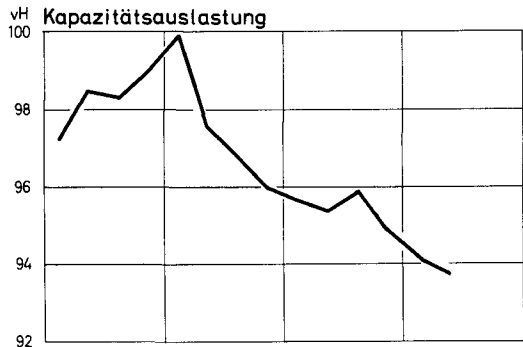
44. Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik hat sich im Verlauf des Jahres 1982 deutlich verschlechtert. Ausschlaggebend hierfür war die Wende in der Ausfuhrentwicklung. Bis Anfang 1982 nahmen die Exporte so stark zu, daß es trotz einer spürbaren Abnahme der inländischen Verbrauchs- und Investitionsausgaben nicht zu einem nennenswerten Produktionsrückgang kam (Schaubild 2). Seit dem Frühjahr 1982 hat sich das Exportklima jedoch zunehmend abgekühlt. Da die Binnennachfrage anhaltend schwach blieb, nahm die Produktion deutlich ab. Auftragsbestände und Kapazitätsauslastung in der Industrie lagen im Sommer 1982 niedriger als im Tiefpunkt der Rezession von 1974/75.

45. Die Abschwächung der inländischen Verbrauchs- und Investitionsausgaben hat sich 1982 fortgesetzt. Preisbereinigt waren die Inlandsausgaben im Sommer etwa 4,5 vH niedriger als vor Beginn der Rezession im ersten Quartal 1980. Stärker ausgeprägt als in früheren Rezessionen war die Abnahme des privaten Verbrauchs. Darin spiegelt sich der deutliche Rückgang des realen verfügbaren Einkommens der Haushalte insgesamt wider. Außerdem haben die anhaltend schlechte Konjunkturlage und die hohen Realzinsen die Sparneigung kräftig erhöht.

Besonders stark sind die realen Einzelhandelsumsätze gesunken. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, daß bei anderen Ausgabekategorien (z.B. Miete) zumindest kurzfristig nur geringe Einsparmöglichkeiten bestehen. Weniger ausgegeben wurde vor allem für Bekleidung und Hausrat. Deutlich rückläufig sind auch die Pkw-Zulassungen und - bereinigt um Preis- und Wechselkursänderungen - die Ausgaben für Auslandsreisen.

46. Auch die Investitionstätigkeit der Unternehmen ist im ersten Halbjahr 1982 weiter gesunken. Zwar besteht inzwischen Klarheit darüber, wie die Investitionszulage ausgestaltet wird, doch hat sich die Investitionsneigung aufgrund der gedrückten Gewinne und der anhaltend ungünstigen Absatzerwartungen bis zuletzt abgeschwächt. Die Bauproduktion, die im ersten Quartal durch Witterungseinflüsse stark beeinträchtigt war, hat sich im zweiten Quartal zwar etwas erholt, lag aber deutlich unter dem Vorjahresniveau (-8 vH). Die trotz massiven Kapazitätsabbaus niedrige Auslastung im Baugewerbe spiegelt sich auch in der Preisentwicklung wider: Im zweiten Quartal 1982 sanken die Baupreise erstmals seit langer Zeit.

Schaubild 2 - Indikatoren zur Konjunkturlage in der Bundesrepublik Deutschland



¹ Saisonbereinigte Werte. - ² Gleitender Dreimonatsdurchschnitt aus saisonbereinigten Werten. - ³ Ohne Nahrungs- und Genussmittelgewerbe; in Preisen von 1976. - ⁴ Laufende Jahresraten in vH. - ⁵ Beeinflußt durch die Anhebung der Tabaksteuer; Wert für September geschätzt.

47. Daß sich der Abschwung im Frühsommer 1982 beschleunigte, ist jedoch vor allem auf die Auslandsnachfrage zurückzuführen, die sich seit der Jahreswende 1981/82 spürbar abgeschwächt hat. Dazu trug die erneute Produktionsabnahme in den wichtigsten deutschen Handelspartnerländern im ersten Halbjahr 1982 bei. Die Importnachfrage der ölproduzierenden Länder und anderer Rohstoffländer wurde durch drastische Einnahmeausfälle im Gefolge der Rezession in den Industrieländern gedämpft. Die Staatshandelsländer und viele Länder der Dritten Welt waren aufgrund akuter Devisenknappheit gezwungen, ihre Importnachfrage erheblich einzuschränken.

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exporteure hat sich in den letzten Monaten nicht nennenswert verschlechtert. Der effektive reale Wechselkurs der D-Mark ist trotz nochmaliger Leitkursanpassung im EWS nur geringfügig angestiegen und hat die kräftige reale Abwertung von Anfang 1980 bis Mitte 1981 nur zu einem geringen Teil rückgängig gemacht.

48. Die starke Abnahme der Ausfuhr von Erzeugnissen des Maschinenbaus und der elektrotechnischen Industrie deutet auf eine merkliche Verschlechterung der Investitionsneigung im Ausland hin. Die Ausfuhr von Kraftfahrzeugen stagnierte in den letzten Monaten auf dem erreichten hohen Niveau. Der Stahlstreit zwischen der EG und den Vereinigten Staaten hat sich zuletzt in einem erheblichen Rückgang der Stahlausfuhr in die Vereinigten Staaten niedergeschlagen.

Gleitet die Wirtschaft in eine Depression ab?

49. Als im Sommer 1982 statt der erwarteten Besserung die Produktion erneut sank, kam es zu einem markanten Stimmungsumschwung. Es wurde immer deutlicher, daß der Haushaltsplanung zu optimistische Eckdaten über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zugrunde liegen. Die Aussicht auf höhere Defizite dämpfte die Hoffnungen auf rasch sinkende Zinsen. Die Zahl der Konkurse und Vergleiche in der deutschen Wirtschaft ist auf Rekordhöhe gestiegen. Der Vergleichsantrag der AEG ist der spektakulärste Fall. All dies hat der Furcht neue Nahrung verliehen, daß es wieder eine Depression wie in den dreißiger Jahren geben könnte. Einige Parallelen zu der Entwicklung im Deutschen Reich Ende der zwanziger Jahre bieten sich an: So entstehen im Staatshaushalt angesichts schwächer steigender Steuereinnahmen und höherer Ausgaben immer wieder größere Defizite als geplant.

Die stark verschuldeten Unternehmen und Haushalte schränken ihre Ausgaben unter dem Druck hoher Zinsen immer weiter ein. Die Zahl der Arbeitslosen steigt nachhaltig und wird immer mehr zu einem gesellschaftspolitischen und finanziellen Problem. Anders als das Deutsche Reich hat die Bundesrepublik nicht das Problem der Reparationszahlungen und der hohen Auslandsverschuldung. Dafür gibt es weltwirtschaftliche Risiken, wie z.B. die prekäre Finanzlage in vielen Ländern der Dritten Welt und die Zunahme der Protektion, die die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik stark beeinträchtigen könnten¹.

50. Die gegenwärtige Rezession ist ebensowenig wie vorhergehende Rezessionen oder die Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre über Nacht entstanden. Die Weichen für das langsamere Wachstum und die deutlich ausgeprägteren Abschwungsphasen seit Anfang der siebziger Jahre sind bereits in den sechziger Jahren gestellt worden, als der Staat die Garantie für einen hohen Beschäftigungsstand übernahm und die Anpassung an den Strukturwandel durch mehr Subventionen und Einkommensübertragungen zu bewerkstelligen suchte. Das Bestreben, einen hohen Beschäftigungsstand mit Hilfe einer expansiven Geld- und Finanzpolitik zu realisieren, führte zu immer höheren Inflationsraten. Das stark erweiterte Angebot von staatlichen Hilfen bewirkte, daß die Unternehmen und Haushalte in immer stärkerem Maße solche Leistungen in Anspruch nahmen, mit der Folge, daß die Haushaltsdefizite trendmäßig stiegen. Zugleich nahmen die Lohnkosten stark zu, vor allem weil die indirekten Beschäftigungskosten aufgrund gesetzlicher Vorschriften erheblich erhöht wurden. 1973 versuchte die Bundesbank, die sich beschleunigende Inflation mit Hilfe einer massiven Restriktionspolitik zu stoppen. Die dadurch ausgelöste Stabilisierungskrise veranlaßte die Finanz- und Geldpolitik jedoch, bald wieder auf Expansionskurs zu gehen. Angesichts der gegen Ende der siebziger Jahre erneut steigenden Inflationsraten nahm das Vertrauen in die Fähigkeit und die Bereitschaft des Staates, für Geldwertstabilität zu sorgen, nachhaltig ab: die Inflationserwartungen verfestigten sich. Zunehmende finanzpolitische Eingriffe trugen dazu bei, die Preis- und Lohnflexibilität weiter zu vermindern, auf die es vor allem ankommt, wenn die Wirtschaft Schocks ohne spürbare Produktionseinbußen bewältigen soll und wenn sich die Unternehmen auf mittlere Sicht im internationalen Wettbewerb behaupten sollen. Das Ergebnis war, daß Haushalte und Unternehmen im Laufe der Zeit von der Fürsorge des Staates immer abhängiger wurden.

¹ Vgl. die vorangegangenen Ausführungen zur internationalen Konjunkturentwicklung.

51. Die Kosten dieser Entwicklung wurden sichtbar, nachdem die Inflation - verstärkt durch den Ölpreisschub 1979/80 - am Ende der siebziger Jahre die Toleranzschwelle überschritten hatte und die Geldpolitik abrupt auf einen Antiinflationkurs gegangen war. Produktion und Beschäftigung gingen deutlich zurück. Wegen der hohen außenwirtschaftlichen Defizite und wegen der DM-Schwäche bei einer stärker auf Inflationsbekämpfung ausgerichteten Politik im Ausland hielt die Bundesbank diesmal länger an ihrem Restriktionskurs fest als 1974. Dennoch blieben die Inflationserwartungen hoch, weil befürchtet wurde, daß es angesichts der anhaltenden Rezession und der hohen Haushaltsdefizite doch wieder zu einer übermäßigen monetären Expansion und damit letztlich zu weiteren Preissteigerungen kommen werde. Dies behinderte den Rückgang der Zinsen. Die Vorstellung, daß der Staat schon etwas unternehmen werde, um die Nachfrage anzuregen und die Beschäftigungslage zu verbessern, trug zu überhöhten Lohnabschlüssen bei. Unter dem Druck hoher Zinsen und Lohnkosten (einschl. der Lohnnebenkosten) nahm die wirtschaftliche Aktivität weiter deutlich ab. Zwar blieben die Realeinkommen derer, die ihren Arbeitsplatz behielten, relativ hoch, doch das gesamtwirtschaftliche Realeinkommen ging zurück.

52. Unzweifelhaft wird die Wirtschaft durch den Nachfrageeinbruch im Sommer 1982 in eine schwierige Lage gebracht. Dies um so mehr, als die Zinsen u.a. wegen der anhaltend schlechten Lage der Staatsfinanzen vergleichsweise hoch sind und sich die Lohnabschlüsse wegen zu optimistischer Konjunkturerwartungen als zu hoch erweisen und auf die Unternehmenserträge drücken. Die Folgen zeigen sich in der großen Zahl von Insolvenzen, dem forcierten Beschäftigungsabbau und den immer häufigeren Ankündigungen von Kurzarbeit. In dieser Situation ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß Kreditketten zusammenbrechen, etwa weil Zulieferer und Banken die Kreditrisiken als zu groß einschätzen, und daß sich daraus eine gesamtwirtschaftliche Liquiditätskrise entwickelt, die wettbewerbsfähige ebenso wie wettbewerbsschwache Unternehmen mit in ihren Strudel zieht. Nicht auszuschließen ist auch, daß die Inflationserwartungen in Deflationserwartungen umschlagen, wenn die Welle von Erhöhungen administrierter Preise ausläuft und Fortschritte bei der Inflationsbekämpfung plötzlich sichtbar werden sowie Produktion und Beschäftigung weiter fallen. Sofern die Zinsen dann nicht unverzüglich und drastisch sinken, etwa weil die Kreditrisiken zu hoch erscheinen, werden die Wirtschaftssubjekte ihre Nachfrage weiter drosseln und ihre Kassenbestände kräftig aufstocken.

53. Wie groß die Gefahr ist, daß sich Kreditausfälle und Preisrückgänge so kumulieren, daß daraus krisenhafte Entwicklungen entstehen, ist schwer abzuschätzen. Ungewiß ist in diesem Fall, ob sich die Rezession zu einer Depression ausweiten würde, die ähnlich stark wäre wie die in den dreißiger Jahren, oder ob die Rezession - was schon schlimm genug wäre - dadurch nur etwas länger und tiefer ausfiele. Einigermäßen sicher ist nur, daß das Risiko einer sich zuspitzenden Entwicklung um so größer wird, je länger die Unsicherheit darüber anhält, was die Wirtschaftspolitik und die Lohnpolitik in Zukunft unternehmen werden. Dies führt dazu, daß Investitions- und Verbrauchsentscheidungen blockiert werden.

Es besteht aber Hoffnung, daß sich die Wirtschaftspolitik so verhält, daß eine Krise verhindert werden kann. So hat die Bundesbank seit dem Frühjahr ihre restriktive Politik vorsichtig gelockert und dadurch die Liquiditätslage entspannt, ohne gleichzeitig Inflationsanstöße zu geben. In der Finanzpolitik setzt sich allmählich die Einsicht durch, daß Einschnitte bei den Sozialleistungen unvermeidlich sind. Auch in der Lohnpolitik scheint die Bereitschaft zu Zugeständnissen bei den Reallöhnen größer geworden zu sein. Je mehr das Weniger an staatlicher Fürsorge die Unternehmen und Gewerkschaften zu einer vorsichtigeren Preis- und Lohnpolitik veranlaßt, um so größer ist die Chance, daß die Wirtschaft die Rezession aus eigener Kraft überwindet, und um so geringer ist das Risiko eines Abgleitens in eine Depression.

Geldpolitik potentialgerecht

54. Die Bundesbank hat die Zinssätze für die Refinanzierung der Banken seit Oktober 1981 schrittweise gesenkt. Anfang Mai 1982 hat sie den Sonderlombardkredit abgeschafft und ist wieder zum normalen, mengenmäßig nicht beschränkten Lombardkredit zurückgekehrt. Angesichts spürbarer Zinssenkungstendenzen im Ausland, namentlich in den Vereinigten Staaten, hat sie Ende August auch den Diskontsatz herabgesetzt. Der Zinssenkungsprozeß ist seit dem Frühjahr mit einer etwa potentialorientierten Zunahme der Geldmenge M1 einhergegangen. Ob es im weiteren Verlauf von 1982 und im Jahr 1983 bei diesem Expansionstempo bleibt, ist angesichts der starken Orientierung der Geldpolitik am ausländischen Zinsniveau schwer zu beurteilen. Wenn die Inflationserwartungen abnehmen und keine weiteren Leitzinssenkungen stattfinden, etwa weil die Bundesbank wegen eines Zinsanstiegs in den Vereinigten Staaten eine zu starke Abwertung der D-Mark befürchtet, so

wäre ein erneuter Rückgang der monetären Expansion zu erwarten. Wird die Leitzinssenkung dagegen bei sinkendem Zinsniveau im Ausland und anhaltend hohen Inflationserwartungen im Inland zu rasch vorangetrieben, so dürfte sich die monetäre Expansion beschleunigen. Für die Prognose wurde unterstellt, daß die Geldmenge M1 in der zweiten Jahreshälfte von 1982 und im Jahr 1983 mit einer Rate zunimmt, die etwa so hoch ist wie die mittelfristig realisierbare Wachstumsrate des Produktionspotentials zuzüglich der kurzfristig nur schwer vermeidbaren Inflationsrate. Dem entspricht gegenwärtig ein Anstieg von M1 mit einer laufenden Rate von etwa 6 vH. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß die tatsächliche Geldmengenentwicklung von diesem Pfad abweicht. Bleibt die tatsächliche Entwicklung unter diesem Pfad, wird die Expansion der Inlandsausgaben gedämpft. Bei einer merklich stärkeren monetären Expansion ist dagegen zu erwarten, daß die Inflationserwartungen auf mittlere Sicht wieder steigen und zu höheren Zinsen führen. In ähnlicher Weise wird eine sehr unstetige Geldmengenentwicklung wahrscheinlich einen Zinsanstieg bewirken, weil der Risikozuschlag in den Zinsen zunimmt.

Finanzpolitik: Anhaltend hohe Defizite

55. Die Aussichten auf eine deutliche Verringerung des Haushaltsdefizits haben sich infolge der ungünstigen Konjunktorentwicklung erheblich verschlechtert. Um die Nettokreditaufnahme im Jahr 1983 nicht über 28,5 Mrd. DM steigen zu lassen, hat die Bundesregierung im Juli 1982 einige zusätzliche Maßnahmen beschlossen. Ausgabenmindernd wirkt vor allem, daß

- eine Selbstbeteiligung der Versicherten der gesetzlichen Krankenkassen an den Kosten für Kuren und Krankenhausaufenthalte eingeführt und die Rezeptgebühr für Arzneimittel erhöht wird,
- die Rentner in den kommenden Jahren schrittweise an den Kosten ihrer Krankenversicherung beteiligt werden und
- die von der Bundesanstalt für Arbeit geleisteten Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose und sonstige Leistungsempfänger gekürzt werden.

Dagegen führt die Kürzung der von der Bundesanstalt für Arbeit zu zahlenden Krankenversicherungsbeiträge für Arbeitslose und sonstige Leistungsempfänger sowie die Verminderung des Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung nur zu Belastungsverschiebungen, ohne die Finanzlage des öffentlichen Sektors insgesamt zu verbessern.

Außerdem hat die Bundesregierung eine Reihe von Steuer- und Abgabenerhöhungen beschlossen. Es handelt sich dabei im wesentlichen um folgende Maßnahmen:

- Der Splittingvorteil bei der Besteuerung der Einkommen von Ehepaaren (gegenwärtig maximal 14 838 DM) soll auf 10 000 DM begrenzt werden.
- Für Personenkraftwagen, die sowohl betrieblich als auch privat genutzt werden, soll steuerrechtlich ein höherer Anteil privater Nutzung unterstellt werden mit der Folge, daß die Betriebsausgaben geringer und die zu versteuernden Gewinne höher ausfallen.
- Die pauschale Berücksichtigung von sog. Vorsorgeaufwendungen (etwa für das Alter oder für den Krankheitsfall) soll für nichtsozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer auf höchstens 2 000 DM für Ledige und 4 000 DM für Verheiratete begrenzt werden (bisher 2 340 DM bzw. 4 680 DM).
- Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung soll von 4 auf 4,5 vH angehoben werden.

56. Die Bundesregierung hat bei der Haushaltsplanung unterstellt, daß das reale Bruttosozialprodukt 1982 um 1 bis 1,5 vH und 1983 um 3 vH zunehmen und daß die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1982 rd. 1,8 und 1983 etwa 1,85 Millionen betragen wird. Diese Annahmen erscheinen angesichts der ungünstigen konjunkturellen Entwicklung zunehmend unrealistisch. Es wird deshalb allgemein erwartet, daß das Haushaltsdefizit ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen weitaus höher ausfallen wird, als ursprünglich projiziert worden ist. Die Regierung wird wohl letztlich zulassen, daß das Defizit 1983 deutlich über 28,5 Mrd. DM hinausgeht, da die geringeren Steuereinnahmen und erhöhten Staatsausgaben ja zumindest teilweise konjunkturbedingt sind. Darüber hinaus wird sie wahrscheinlich versuchen, den Anstieg des Defizits zu begrenzen, um ihren Willen zur Haushaltskonsolidierung zu bekräftigen. Angesichts der unterschiedlichen Auffassungen in der Regierungskoalition über die angemessene Konsolidierungsstrategie ist mit raschen Entscheidungen, die in der Folgezeit verläßlich ausgeführt werden, kaum zu rechnen. Dies erhöht jedoch die Unsicherheit in den Unternehmen und bei den Haushalten, da niemand weiß, welche Steuern erhöht und welche Ausgaben gekürzt werden. Dadurch wird die positive Wirkung einiger investitionsfördernder Maßnahmen, wie z.B. der erweiterten Abschreibungsmöglichkeiten und der Investitionszulage, mehr als ausgeglichen.

57. Eine nachhaltige Wende in der öffentlichen Haushaltsführung, mit der das Vertrauen der Wirtschaft erhöht werden könnte, ist in naher Zukunft kaum zu erwarten, würde sie doch einschneidende Abstriche bei den Sozialleistungen sowie leistungsanregende Steuerentlastungen erfordern. Statt dessen wird es wohl nur zu marginalen Verringerungen der Sozialausgaben kommen. Insgesamt ist daher nur mit geringen angebotsfördernden Effekten der Finanzpolitik zu rechnen. Dominieren dürfte die nachfragedämpfende Wirkung der Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen.

Anhaltende Beschäftigungssorgen durch zu hohe Lohnabschlüsse

58. Die Lohnabschlüsse sind 1982 unter dem Druck der hohen Arbeitslosenzahlen etwas niedriger ausgefallen als in den Vorjahren und wurden als der konjunkturellen Lage und den wirtschaftlichen Aussichten angemessen bezeichnet. Dahinter stand wohl die Vorstellung, daß Tariflohnhebungen, die eine Korrektur der Einkommensverteilung zugunsten der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zulassen, die also niedriger sind als der verteilbare Produktivitätsanstieg, bereits dieses Prädikat verdienen. Tatsächlich kommt die Verringerung der Lohnquote aber bei einem deutlich niedrigeren Beschäftigungsstand als 1981 zustande. Mit anderen Worten, der Anteil der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen steigt vor allem deshalb, weil es den Unternehmen gelingt, den starken Lohnkostendruck dadurch zu vermindern, daß sie die weniger produktiven Arbeitsplätze ausgliedern und die weniger produktiven Arbeitskräfte entlassen.

59. Eine Lohnpolitik, die dem Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes gerecht werden will, darf sich daher bei den Lohnabschlüssen nicht an dem orientieren, was verteilungsneutral ist. Maßstab für die Tarifvereinbarungen müßte in normalen Konjunkturlagen jener Produktivitätsanstieg sein, der realisiert wird, wenn keine Beschäftigungsänderungen eintreten. Wie hoch diese beschäftigungsneutrale Produktivitätszunahme zu veranschlagen ist, kann nicht exakt festgestellt werden; sicher ist aber, daß sie 1982 deutlich niedriger ist als der tatsächliche Produktivitätsfortschritt. Um dem demographisch bedingten Anstieg des Arbeitskräfteangebots zu entsprechen und um die hohe Arbeitslosigkeit abzubauen, müßten die Reallöhne noch deutlich hinter dem zurückbleiben, was beschäftigungsneutral wäre.

60. Tatsächlich dürfte es in der Lohnrunde 1983 unter dem Eindruck der weiter steigenden Arbeitslosenzahlen eine gewisse Bereitschaft zu Reallohnsenkungen geben, doch wird sie wohl noch nicht einmal ausreichen, um die Reallöhne auf ein beschäftigungsneutrales, geschweige denn auf ein beschäftigungsgerechtes Maß zu reduzieren. Zudem ist zweifelhaft, ob die beabsichtigte Reallohnkorrektur überhaupt eintreten wird, wenn man sich bei den Abschlüssen wie in der Vergangenheit an den relativ hohen Inflationsraten bei Vertragsabschluß orientiert; denn für den Zeitraum, in dem die 1983 abgeschlossenen Tarifverträge gelten werden, ist ein deutlicher Rückgang der Inflationsrate auf etwa 2,5 vH zu erwarten. Darüber hinaus ist die Gefahr gegeben, daß die Regierung in dem Bemühen, die Arbeit "gerechter" zu verteilen, die bestehenden Arbeitszeitregelungen verschärft. Dies würde die Flexibilität des Arbeitseinsatzes in den Unternehmen weiter verringern und den Lohnkostendruck tendenziell erhöhen.

1983: Chance für eine Erholung der Inlandsausgaben

61. Die konjunkturdämpfenden Wirkungen der Finanzpolitik und der bis zum Frühjahr 1982 schwachen Geldmengenexpansion sowie der weiterhin hohe Lohnkostendruck dürften dazu führen, daß die realen Inlandsausgaben im Verlauf von 1982 weiter abnehmen. Ansatzpunkte für positive wirtschafts- und lohnpolitische Einflüsse im Jahr 1983 sind jedoch gegeben. Insbesondere von der Geldpolitik ist, wenn die Bundesbank die Politik der moderaten Geldmengenexpansion weiter verfolgt, 1983 eine leichte Anregung der wirtschaftlichen Aktivität zu erwarten. Das Haushaltsproblem wird sicherlich auch 1983 dazu führen, daß von der Finanzpolitik dämpfende Nachfrageeffekte ausgehen. Die größere Bereitschaft zu Einschränkungen bei den Sozialleistungen und zu einer Lockerung dirigistischer Vorschriften (z.B. Mietrecht) könnte jedoch, wenn sie sich in konkreten Maßnahmen niederschlägt, zu einer Besserung der Investitionsneigung beitragen.

Bei dieser Geld- und Finanzpolitik dürfte sich, wenn die Lage auf den internationalen Finanzmärkten sich nicht zuspitzt und keine massiven Eingriffe in den Handelsverkehr vorgenommen werden, die Inlandsnachfrage Anfang 1983 stabilisieren. Im Laufe des Jahres ist eine allmähliche Erholung wahrscheinlich. Nach einem Rückgang der Inlandsausgaben im Jahr 1982 ist demnach 1983 mit einer, wenn auch bescheidenen Zunahme zu rechnen.

62. Der reale private Verbrauch dürfte weiterhin schwach bleiben. Noch hohe Zinsen und anhaltende Beschäftigungssorgen tragen dazu bei, die Sparquote auf hohem Niveau zu halten. Zwar wird sich der Preisanstieg im Verlauf von 1982 und 1983 abschwächen, gleichzeitig ist aber mit weiter abnehmenden Einkommenszuwächsen zu rechnen, so daß sich die Kaufkraft der privaten Haushalte kaum erhöhen dürfte. Das Verbrauchsklima wird daher vorerst ungünstig bleiben. Erst 1983 ist bei dann niedrigeren Zinsen eine Besserung zu erwarten. Nach dem Rückgang des realen privaten Verbrauchs seit 1980 dürfte es im Verlauf von 1983 wieder zu einem leichten Anstieg kommen.

63. Die Schwäche der Investitionsneigung dürfte sich noch geraume Zeit fortsetzen. Dazu trägt neben den hohen Lohnkosten bei, daß weiterhin Unsicherheit darüber besteht, ob nicht im Zuge der Konsolidierungsbemühungen bei den Staatsfinanzen zusätzliche Belastungen für die Unternehmen beschlossen werden. Allmählich abnehmender Kostendruck, sich leicht verbessernde Absatzerwartungen und Fortschritte bei der Konsolidierung der Unternehmensfinanzen dürften 1983 zu einem etwas günstigeren Investitionsklima beitragen. Dies läßt erwarten, daß die Investitionen der Unternehmen im Verlauf von 1983 wieder leicht zunehmen werden. Im Jahresdurchschnitt wird es nach einem kräftigen Rückgang im Jahr 1982 freilich kaum schon zu einem Anstieg kommen.

64. Trotz sinkender Zinsen und Baupreise ist im weiteren Verlauf von 1982 nicht mit einer Belebung der Baunachfrage zu rechnen. Viele private Bauherren werden angesichts ungünstiger Einkommensperspektiven zunächst eine abwartende Haltung einnehmen. Auch die öffentlichen Haushalte und die Unternehmen werden im Zuge ihrer Konsolidierungsbemühungen kaum rasch zu einer Zunahme der Baunachfrage beitragen. Gestärkt wird die Bautätigkeit lediglich durch die steuerlich begünstigten Bauvorhaben. Seit Anfang 1982 sind die Auftragseingänge in der Bauwirtschaft zwar wieder gestiegen, die anhaltende Abnahme der Baugenehmigungen zeigt jedoch, daß es sich dabei allenfalls um eine Stabilisierung der Bauaktivität auf niedrigem Niveau handelt. Nach einem kräftigen Rückgang im Durchschnitt des Jahres 1982 werden die Bauinvestitionen 1983 wohl noch geringfügig abnehmen.

Mit der Annäherung an Preisniveaustabilität sind auch strukturelle Änderungen der Baunachfrage auf mittlere Sicht zu erwarten. Niedrigere Inflations- und Einkommenserwartungen und tendenziell höhere Realzinsen werden die Eigenheimnachfrage dämpfen. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen sowie demographische Entwicklungen lassen erwarten, daß die öffentliche Nachfrage nach Bauleistungen gedrückt

bleiben wird. Ein positiver Struktureffekt könnte dagegen im Wirtschaftsbau zu verzeichnen sein, wenn es gelingt, arbeitsplatzschaffende Investitionen durch niedrigere Zinsen und einen geringeren Lohnkostendruck anzuregen. Auch die stärkere Bedeutung des Umweltschutzes sowie der Ausbau des Kommunikationsnetzes lassen erwarten, daß der Wirtschaftsbau stärker expandieren wird.

Ungewisse Exportaussichten

65. Die Exporte dürften auch im zweiten Halbjahr 1982 abnehmen. Dazu tragen die weitere Abschwächung der wirtschaftlichen Aktivität in den Industrieländern, die weiter schrumpfenden Einnahmen der Länder, die Öl und Rohstoffe exportieren, und die anhaltende Devisenknappheit in vielen Entwicklungs- und Staatshandelsländern bei. Große Ungewißheit besteht darüber, wie stark der Rückgang sein wird. Angesichts der weitgehend parallelen konjunkturellen Abwärtsbewegung in den Industrieländern könnte der Exporteinbruch beträchtlich ausfallen. Schließt man Friktionen auf den internationalen Finanzmärkten und im Warenverkehr aus, so dürfte der Export im Jahresdurchschnitt 1982 wegen des kräftigen Anstiegs zu Jahresbeginn wohl noch eine deutliche Zunahme verzeichnen.

66. Die leichte konjunkturelle Belebung, die für die Industrieländer zu erwarten ist, dürfte dazu führen, daß sich der Export Anfang 1983 stabilisiert und danach allmählich erholt. Die Nachfrage der OPEC-Länder und der Entwicklungsländer, die verzögert auf konjunkturelle Anstöße aus den Industrieländern reagiert, wird 1983 allenfalls stagnieren. Dämpfend wird sich wohl auf den Export auswirken, daß die wechselkursbedingten Preisvorteile deutscher Anbieter 1983 tendenziell abnehmen werden. Im Jahresdurchschnitt wird die Ausfuhr 1983 wahrscheinlich nur wenig über der des Vorjahres liegen.

67. Die Leistungsbilanz war im ersten Halbjahr 1982 praktisch ausgeglichen. Bei der erwarteten Entwicklung der Ausfuhr und weiterhin schwacher Wareneinfuhr sowie bei fortgesetzter Verbesserung der Terms of Trade wird sich die Leistungsbilanz im zweiten Halbjahr wohl tendenziell aktivieren. Im Jahresergebnis ist 1982 mit einem leichten Überschuß zu rechnen. Vorausgesetzt, daß keine internationalen Liquiditäts- und Vertrauenskrisen entstehen, dürften diese Grundtendenzen die Leistungsbilanzentwicklung auch 1983 bestimmen.

1983: Ende des Abschwungs

68. Das reale Sozialprodukt wird 1982 nochmals abnehmen. Allein die günstige Exportentwicklung am Anfang des Jahres hält den Rückgang in engen Grenzen. Wenn sich die wirtschaftlichen Probleme, nationale und internationale, nicht durch Fehlentwicklungen der Wirtschaftspolitik oder durch Panikreaktionen der Investoren und Verbraucher zuspitzen, ist 1983 mit einem allmählichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion zu rechnen. Allerdings wird das Sozialprodukt nicht so stark zunehmen, daß es Ende 1983 bereits wieder den Stand erreicht hat, auf dem es vor Beginn der Rezession Anfang 1980 lag. Die Zahl der Arbeitslosen wird sowohl aus konjunkturellen Gründen als auch wegen des steigenden Arbeitskräfteangebots bis in das zweite Halbjahr 1983 hinein zunehmen. Im Jahresdurchschnitt wird sie 1983 deutlich über 2 Millionen liegen, nach 1,85 Millionen in diesem Jahr.

Überfälliger Rückgang des Preisanstiegs

69. Nachdem der Rückgang der Inflationsrate durch die kumulierte Anhebung von Steuern und administrierten Preisen im ersten Halbjahr 1982 ins Stocken geraten und nicht wie erwartet von einer Aufwertung der D-Mark unterstützt worden war, ist für den weiteren Verlauf von 1982 eine deutliche Abnahme der Geldentwertung wahrscheinlich. Bei den überwiegend marktbestimmten Preisen hat sich der laufende Anstieg bereits von 6 vH zu Jahresbeginn auf rd. 3 vH in der Jahresmitte reduziert. Diese Tendenz wird in den kommenden Monaten, in denen Erhöhungen administrierter Preise weniger ausgeprägt sein dürften, verstärkt die allgemeine Preisentwicklung bestimmen. Gefördert werden dürfte der Stabilisierungsprozeß zudem durch fortgesetzt sinkende Weltmarktpreise. 1983 ist angesichts einer niedrigen Kapazitätsauslastung mit einer weiteren Verlangsamung des Preisanstiegs zu rechnen. Zwar werden sich die Rohstoffpreise bei einer allmählichen Erholung der Weltkonjunktur 1983 stabilisieren, doch könnte dann eine tendenzielle Festigung der D-Mark dazu beitragen, den Preisauftrieb zu dämpfen. Hielte die weltweite Nachfrageschwäche dagegen an, etwa wegen fortgesetzt restriktiver Politik in den Vereinigten Staaten, so käme es zwar nicht zu einer Aufwertung der D-Mark, doch stünden die Weltmarktpreise dann aus konjunkturellen Gründen weiter unter Druck. In jahresdurchschnittlicher Betrachtung dürfte der Preisanstieg für die Lebenshaltung von rd. 5 vH in diesem Jahr auf etwa 3 vH im Jahr 1983 zurückgehen.

Geldpolitik muß auf Potentialkurs bleiben

70. Um die Voraussetzungen für ein angemessenes Wirtschaftswachstum und für mehr Beschäftigung auf mittlere Sicht zu verbessern, bedarf es einer stärker angebotsorientierten und einer stetigeren Wirtschaftspolitik sowie einer beschäftigungsrechtlichen Lohnpolitik. Die Geldpolitik sollte, um Fehlentwicklungen zu vermeiden, die Zinsorientierung aufgeben und statt dessen versuchen, eine stetige Ausweitung der Geldmenge M1, die einen relativ engen Zusammenhang mit den realen Inlandsausgaben aufweist, zu realisieren. Der Zeitpunkt für den Übergang zu einer strikten potentialorientierten Geldmengenpolitik wäre auch deshalb günstig, weil M1 seit einigen Monaten mit einer etwa potentialorientierten Rate zunimmt. Um die Geldmenge M1 zielgerecht über die Geldbasis zu steuern, müßte die Bundesbank ihr Instrumentarium freilich so umgestalten, daß die Initiative zu einer Veränderung der Geldbasis nur von ihr ausgehen kann. Dazu wäre es notwendig, die Refinanzierungsmöglichkeiten der Kreditinstitute bei der Bundesbank einzuschränken, was die Bundesbank in Restriktionsphasen ja schon praktiziert hat, um die Zinsen, zu denen Zentralbankgeld ausgegeben wird, an die Marktzinsen zu koppeln. Am besten ließe sich dies im Rahmen einer Offenmarktpolitik im Tendersverfahren realisieren. Eine solche Umgestaltung der Geldmengensteuerung würde auch dazu beitragen, die Schwankungen des Geldmengenmultiplikators zu vermindern.

Beschäftigungsgerechte Lohnpolitik erforderlich

71. Nachdem trotz mancher Bemühungen die Lohnpolitik in den letzten Jahren nicht problemgerecht war, sollte in der Lohnrunde 1983 der Zusammenhang zwischen Reallohniveau und Beschäftigungsstand angemessen berücksichtigt werden. Angesichts der anhaltend schlechten Wirtschaftslage und der wahrscheinlich deutlichen Abflachung des Preisniveaustiegs werden die Tarifparteien ihrer Verantwortung für das Beschäftigungsniveau am ehesten gerecht, wenn sie die bestehenden Tarifverträge um ein Jahr verlängern. Je früher solche Laufzeitverlängerungen zustande kommen, desto größer ist die Chance, daß der Beschäftigungsabbau zum Stillstand kommt. Darüber hinaus könnte es zweckmäßig sein, in konkursgefährdeten Unternehmen eine Sanierung auch dadurch zu versuchen, daß die Beschäftigten einer mehr oder weniger deutlichen Lohnsenkung zustimmen. Um die Einkommenseinbußen für die Betroffenen erträglicher zu machen, könnte für sie gleichzeitig eine Beteiligung an zukünftigen Gewinnen vereinbart werden.

72. Der Staat kann dazu beitragen, daß es im nächsten Jahr zu einer Nominallohn-pause kommt. Er kann z.B. sofort beschließen, daß die Beamtengehälter im näch- sten Jahr nicht angehoben werden, und damit ein lohnpolitisches Signal geben. Er kann darüber hinaus, um anzudeuten, daß er auch für die übrigen Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst eine Nominallohn-pause anstrebt, schon jetzt die nominale Höhe der Personalausgaben im Haushalt 1983 auf der Grundlage der gegenwärtig geltenden Tarifvertragsvereinbarungen verbindlich festlegen. Den Gewerkschaften der Beschäftigten im öffentlichen Dienst wäre damit die lohnpolitische Entscheidung darüber überlassen, ob es - weil die Tariflöhne angehoben werden - zu einem Beschäftigungsabbau über das ohnehin vorgesehene Maß hinaus kommt.

73. Eine Lohnpause verbessert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur dann, wenn auch staatliche Transferleistungen eingeschränkt werden. In dem Maße, in dem sinkende Realeinkommen die Erwerbstätigkeit weniger attraktiv machen, müssen auch die Transferleistungen für "Nichtarbeit" abgebaut werden, ansonsten stiege der Anreiz, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Dies bedeutet insbe- sondere, daß staatliche Transfers, die Lohnersatzleistungen darstellen, bei einer Nominallohn-pause zumindest nicht erhöht werden sollten. Daher sollten die für 1983 vorgesehene Anhebung der Sozialhilfe um 3 vH und die für Anfang 1983 geplante Erhöhung der Sozialrenten um rd. 5 vH rückgängig gemacht werden. Das Arbeits- losengeld, dessen Höhe vom letzten Nettogehalt abhängt, wird bei unveränderten Erwerbseinkommen zwar nicht erhöht, doch sind auch hier angesichts der ange- spannten Finanzlage der Arbeitslosenversicherung Einschränkungen ins Auge zu fassen. Statt die Relation zwischen Erwerbseinkommen und Nicht-Erwerbseinkommen zuungunsten der Aktiven zu verändern, sollten die Erwerbseinkommen entlastet werden. Auf die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversiche- rung und des Beitragssatzes für die Arbeitslosenversicherung sollte daher ver- zichtet werden, zusätzlich sollten steuerliche Entlastungen beschlossen werden.

Finanzpolitik: Orientierung am Defizit verfehlt

74. Die angestrebte Konsolidierung des Haushalts sollte nicht darin bestehen, daß Steuern erhöht und Ausgaben gekürzt werden, um das Defizit des Jahres 1983 auf die bisher geplanten 28,5 Mrd. DM zu begrenzen. Wenn das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential geringer ausgelastet wird, als bei der Haushaltsplanung ur- sprünglich unterstellt worden war, wäre es falsch, an einer einmal festgelegten

Zielgröße für das staatliche Defizit festzuhalten. Denn dies würde die Rezession verschärfen; zudem würden aller Erfahrung nach wiederum vor allem staatliche Investitionen davon betroffen, weniger aber staatliche Konsumausgaben, Subventionen und Sozialleistungen, so daß die mittelfristigen Wachstumsbedingungen beeinträchtigt würden.

75. Wenn der konjunkturell bedingte Defizitanstieg hingenommen und demnach ein höheres Defizit im Bundeshaushalt eingestellt wird, so bedeutet dies nicht, daß der Staat auf weitere Ausgabenkürzungen verzichten sollte. Solche Maßnahmen sollten vielmehr rasch getroffen werden, um einen allmählichen Abbau des strukturellen Defizits sicherzustellen. Vor allem bei den Sozialausgaben, die die Leistungsbereitschaft beeinträchtigen und den Spielraum für eigenverantwortliches Handeln einengen, besteht ein Korrekturbedarf. Denn mit der Aufblähung dieser Ausgaben und der Bildung immer größerer Solidargemeinschaften ist auch die Effizienz der sozialen Einrichtungen stark zurückgegangen. Ein Beispiel dafür ist die Entwicklung im Gesundheitswesen¹. Eine Einschränkung der Sozialausgaben ist aber auch deshalb notwendig, weil die Abgabenbelastung so kräftig gestiegen ist, daß die Steuerwiderstände immer stärker werden und zu einem Abwandern in die Schattenwirtschaft führen.

Besteuerung muß leistungsfreundlicher werden

76. Ob die steuerpolitischen Beschlüsse vom Juli 1982 mehr Steuergerechtigkeit bringen, ist schwer zu beurteilen. Ziemlich sicher ist jedoch, daß sie die Leistungs- und Investitionsbereitschaft eher hemmen als fördern, da sie nicht mit allgemeinen Steuersenkungen verbunden wurden und daher zu einem weiteren Anstieg der Steuer- und Abgabenbelastung beitragen. Weitere Schritte in diese Richtung sind angekündigt. So wird geplant, die Hebesätze für die Gewerbesteuer - in einigen Gemeinden sogar deutlich - heraufzusetzen. Dadurch wird die Rentabilität geplanter Investitionen weiter beeinträchtigt.

77. Im Interesse der Wachstumsförderung sollten die Steuern nicht erhöht, sondern gesenkt werden. Die Gewerbesteuer sollte auf mittlere Sicht völlig abgeschafft werden, weil sie Unternehmensgewinne doppelt belastet und zu einer Vielzahl von

¹ Vgl. hierzu den Abschnitt "Krankes Gesundheitswesen" (Ziffern 78ff.)

steuerlichen Diskriminierungen (hinsichtlich Rechtsform, Unternehmensgröße, Regionen etc.) führt. Um zu verhindern, daß es dadurch zu einem höheren öffentlichen Defizit kommt, sollten die Subventionen parallel dazu schrittweise und nach Ankündigung gekürzt werden. Die Aufteilung der gesamten Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden müßte dann freilich neu geregelt werden. Wenn die zukünftigen Ausgabenkürzungen bereits jetzt gesetzlich fixiert würden, könnte das Vertrauen von Konsumenten und Investoren erhöht werden, da dann abzusehen wäre, daß die Steuersenkungen nur vorübergehend zu einem höheren Defizit führen. Vertrauensschaffend wäre es auch, wenn selektive oder allgemeine Steuererhöhungen nicht mehr angestrebt würden und statt dessen die Vorlage eines Steueränderungsgesetzes; das eine deutliche Entlastung der Einkommen ab 1.1.1984 vorsieht, vorbereitet würde.

Exkurs: Krankes Gesundheitswesen

78. Die Ausgaben für die Gesundheit sind in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis 1980 außerordentlich stark gestiegen. Die jahresdurchschnittliche Zuwachsrates dieser Ausgaben (11 vH) war deutlich höher als jene für das nominale Bruttosozialprodukt (9,9 vH). Der Anteil der Gesundheitsaufwendungen am Bruttosozialprodukt ist von 10,4 vH im Jahre 1970 auf 13,5 vH im Jahre 1980 angestiegen. Die Sachleistungen unter den Ausgaben für die Gesundheit, also die Käufe von Arzneimitteln, Arztleistungen und die Ausgaben für stationäre Behandlung im Krankenhaus, waren maßgebend für die Zunahme des Anteils der Gesundheitsaufwendungen.

79. Im Verlauf der siebziger Jahre hat die Bedeutung der privaten Krankenversicherungen als Träger des Gesundheitswesens abgenommen, die der öffentlichen Haushalte und der gesetzlichen Sozialversicherung demgegenüber ständig zugenommen. Damit die Leistungen der Sozialversicherung finanziert werden konnten, waren neben staatlichen Zuschüssen an die Träger der Sozialversicherung immer höhere Beiträge erforderlich. Der Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung betrug 1970: 8,2 vH und 1980: 11,4 vH.

80. Wenn der Anteil der Ausgaben für die Gesundheit im Zuge des Wachstums zunimmt, so ist das - für sich betrachtet - nichts Aufregendes und muß kein Problem für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik sein. Relativ steigende

Gesundheitsaufwendungen mögen den Änderungen in der Nutzeinschätzung der Bevölkerung ebenso entsprechen wie etwa relativ zunehmende Ausgaben für den Kauf und die Unterhaltung von Automobilen.

81. Einer solchen Beurteilung könnte man sich allerdings nur dann anschließen, wenn das Wettbewerbsprinzip sowie die Steuerungsfunktion der Preise im Gesundheitswesen eine Chance gehabt hätten, wenn also die gesetzliche Krankenversicherung für den weitaus größten Teil der Bevölkerung nicht eine staatliche Zwangsversicherung wäre, wenn das Spiel der relativen Preise auch im Gesundheitsbereich zugelassen worden wäre und dabei Angebot und Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen der Gesundheitspflege über den Preis gesteuert worden wären.

82. Tatsächlich aber spielte die Absicht, Einkommen umzuverteilen, eine nicht unwesentliche Rolle. Schon bei der Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung gab es diese Absicht; im Laufe der Zeit ist die gesetzliche Krankenversicherung zu einer immensen Umverteilungsbürokratie ausgebaut worden. Das Versicherungsprinzip kommt hingegen immer weniger zum Zuge.

83. Nun ist aber auch der Tatbestand der Umverteilung möglicherweise noch kein Grund für wirtschaftspolitische Änderungen. Wenn es - ausgedrückt in entsprechenden Wahlergebnissen - der Wunsch der Gesellschaft ist, auf diesem Wege einen steigenden Teil der Einkommen an die Bedürftigen bzw. an bestimmte Gruppen abzugeben, dann sind die genannten Zahlen Ausdruck dieses Wunsches und zeigen nicht etwa wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf an.

84. Der Steuer- und Abgabenwiderstand, wie er sich etwa in der Abwanderung in die Schattenwirtschaft äußert, ist aber wohl ein Indiz dafür, daß eine alternative Hypothese zutrifft. Danach beruht das überproportionale Ausgabenwachstum in der gesetzlichen Krankenversicherung auf nicht sachgerecht konzipierten Versicherungskonditionen und lindert deshalb nicht jene Nöte, die über die Umverteilungsmaßnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung ursprünglich gelindert werden sollten. In diesem Fall gibt es gravierende Gründe für wirtschaftspolitische Eingriffe.

85. Immer wenn ein bestimmtes Risiko über Versicherungen abgesichert wird und der Risikofall nicht unabhängig vom Verhalten des Versicherten eintritt ("moral hazard"), nimmt die Häufigkeit des Auftretens des Risikofalles zu. Dies ist das Ergebnis ökonomisch rationalen Verhaltens. Versicherungsleistungen im Krankheitsfall führen dazu, daß die Versicherten in höherem Maße medizinische Leistungen nachfragen als sonst, und zwar auch deshalb, weil die Unterstützungszahlungen die Anstrengungen zur Eigenvorsorge mindern; solche Anstrengungen in Form von Schutzmaßnahmen lohnen sich dann nämlich weniger.

86. Die Gesamtheit der Versicherten finanziert zwar - von begrenzten Staatszuschüssen abgesehen - letztlich über Beiträge die Versicherungsleistungen selbst, so daß es im Interesse der Versicherten liegt, daß die Beiträge für ein gegebenes Maß an Versicherungsleistungen möglichst niedrig liegen. Der einzelne Versicherte kann aber seinen Nutzen aus der Versicherung dadurch vergrößern, daß er, nachdem der Beitrag gezahlt ist, in möglichst hohem Maße Versicherungsleistungen in Anspruch nimmt und damit dem Gruppeninteresse zuwiderhandelt¹. Insbesondere in einem großen Kollektiv wie der gesetzlichen Krankenversicherung wird es dieses Verhalten geben, ist doch die Rückwirkung der "Ausbeutung" der Krankenversicherung durch den einzelnen auf die künftige Höhe des Beitragssatzes so gering, daß sie vernachlässigt werden kann.

87. In der privaten Versicherungswirtschaft hat man verschiedene Methoden entwickelt, um ein "moral hazard"-Verhalten zu vermeiden oder zu begrenzen. Erstens werden Risikogruppen mit unterschiedlichen Prämiensätzen gebildet, um so für den Versicherten Anreize zum Selbstschutz vor dem Risiko zu erhalten oder zu schaffen. So gibt es Untersuchungen auf den Gesundheitszustand vor dem Eintritt in eine private Krankenversicherung. Auch gibt es in manchen Ländern unterschiedliche Prämiensätze für Raucher und Nichtraucher. Beitragsrückerstattungen bei "Schadensfreiheit" und Umstufungen in andere Tarifklassen im Schadensfall sind Beispiele aus der Kraftfahrzeugversicherung. Zweitens gibt es das Instrument der Selbstbeteiligung. Drittens gibt es Klauseln, nach denen in bestimmten Fällen Entschädigungszahlungen an Obergrenzen gekoppelt werden.

¹ Vgl. hierzu Hubertus Müller-Groeling, "Kollektivgutproblematik und Isolierungsparadoxon in der Krankenversicherung. Ein Organisationsproblem auf dem Markt für medizinische Leistungen". In: Bernhard Külp, Wolfgang Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik. Festschrift für Elisabeth Liefmann-Keil zum 65. Geburtstag. Berlin 1973, S. 59ff.

88. Das gegenwärtige System der Sicherung gegen Folgen der Krankheit verpflichtet weite Kreise der Bevölkerung zur Absicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung. Es verzichtet bewußt auf Maßnahmen, die das Auftreten von "moral hazard" verringern, weil solche Maßnahmen als unvereinbar mit der Zielsetzung sozialer Gerechtigkeit und der Absicht einer angemessenen Versorgung der Bevölkerung mit medizinischen Leistungen betrachtet werden. So gibt es eine Beitragsgestaltung entsprechend dem Risiko, das der Versicherte darstellt, nicht oder nur in völlig unzureichendem Maße. Umverteilungsziele stehen vielmehr im Vordergrund, wenn z.B. die Beiträge nach dem Einkommen gestaffelt werden oder wenn Familienangehörige mitversichert sind, ohne daß dies zu höheren Beiträgen führt. Eine Selbstbeteiligung an den Arzneimittelkosten gibt es nur in geringem Maße. Der Patient erfährt (wegen des Sachleistungsprinzips) in der Regel sogar überhaupt nicht, welche Beträge für seine Behandlung im Einzelfall aufgewendet werden. Unter diesen Umständen verhindert das System eine effiziente Nutzung volkswirtschaftlicher Ressourcen; es führt zur Verschwendung.

89. Angesichts der Finanzprobleme hat es bescheidene Korrekturen jener Regelungen gegeben, die auf den ersten Blick sozial und wünschenswert erschienen. Die zaghaften Schritte in Richtung auf eine Kostenbeteiligung der Versicherten der gesetzlichen Krankenkassen sind aber weniger ein Versuch, die anstehenden Probleme zu lösen, als ein Hinweis darauf, daß das Problem im Ansatz erkannt ist. Vor einigen Jahren waren, nachdem es vorher eine Beteiligung in Höhe von 20 vH des Wertes der Arzneimittel (maximal 2,50 DM je Rezept) gegeben hatte, eine Arzneikostenbeteiligung der Versicherten in Höhe von 1 DM je verordnetem Arznei-, Verband- oder Hilfsmittel, eine Selbstbeteiligung der Rentner an den Arzneimittelkosten sowie eine Beteiligung der Versicherten an den Kosten für den Zahnersatz und für die Kieferorthopädie beschlossen worden. Seit dem 1.1.1982 gibt es eine Rezeptgebühr von 1,50 DM; für Fahrten zum Arzt oder ins Krankenhaus zahlen die Versicherten außer in Härtefällen 5 DM statt bisher 3,50 DM je einfache Fahrt selbst. Demnächst sollen die Versicherten bestimmte Arzneimittel ("Bagatellmittel") selbst bezahlen. Die Rezeptgebühr soll von 1,50 auf 2 DM angehoben werden. Außerdem sollen für Kuren je Tag 10 DM und bei Krankenhausaufenthalten je Tag 5 DM (allerdings nur für die ersten sieben Tage) von den Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung getragen werden. Viele dieser Regelungen geben allerdings zu Umgehungsversuchen Anlaß (Zunahme der Zahl der Fälle, für die es Ausnahmeregelungen gibt; Ausweichen auf (noch) "kostenlose" Arzneimittel) und treiben damit den Verwaltungsaufwand in die Höhe.

90. Einer grundsätzlichen Lösung der Probleme der Krankenversicherung kommt man damit aber kaum näher. Sie bestünde darin, die Absicherung gegen das Risiko Krankheit bei echtem Wettbewerb zwischen privaten Versicherungen anzubieten. Die gesetzlichen Krankenkassen wären in diesem Fall nur ein Anbieter unter vielen, die sich auf dem Markt behaupten müßten. Sie werden dies bei genereller Wahlfreiheit der Versicherten zwischen verschiedenen Versicherungen und bei gesetzlicher Verpflichtung der Versicherten zu einer Mindestabsicherung aber nur dann können, wenn es gravierende Änderungen in der gesetzlichen Krankenversicherung in Richtung auf eine privatwirtschaftliche Ausrichtung gibt.

91. Dies bedeutet, daß die Leistungen des Versicherers dadurch finanziert werden, daß die Beiträge in Abhängigkeit vom "Risiko" des sich Versichernden - also in Abhängigkeit von seinem Eintrittsalter, seinem Geschlecht und seiner konstitutionellen Verfassung, nicht aber von seinem Einkommen - gezahlt werden. Das Äquivalenzprinzip wäre dann das entscheidende Konstruktionsprinzip der Krankenversicherung. Alle nicht-versicherungsimmanente Umverteilungselemente würden damit aus der Versicherung gegen Krankheitsfolgen ausscheiden. Inwieweit eine Einkommensumverteilungspolitik auf eine andere Weise (etwa über eine negative Einkommensteuer), die den marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus weniger stört und damit effizienter ist, betrieben werden sollte, wird hier nicht erörtert.

92. Bei einer Neugestaltung der Krankenversicherung sollte das Angebot an verschiedenen Versicherungstarifen breiter aufgefächert werden. Neben einer Grundabsicherung sollten Zusatzleistungen bei entsprechend höheren Prämien angeboten werden, um den individuellen Wünschen der Versicherten gerecht zu werden. Wahrscheinlich sind die Präferenzen der Versicherten auch hinsichtlich des Grades an Freiheit bei der Arzt- und Krankenhauswahl und hinsichtlich der Bereitschaft, dafür zu zahlen, unterschiedlich. Entsprechende Tarifangebote würden also die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt vergrößern. So ist es möglich, daß Krankenversicherungsträger mit Gruppen von Ärzten und Krankenhausträgern aushandeln, daß diese zu einem im vorhinein festgelegten Preis für eine bestimmte Personengruppe die medizinische Versorgung leisten. Der Versicherungsträger kann dabei das günstigste Angebot wahrnehmen, die Versicherungsnehmer haben dann zwar nicht die Möglichkeit, den Arzt bzw. das Krankenhaus frei zu wählen, sie können aber ein bestimmtes Niveau medizinischer Versorgung zu einem niedrigeren Preis kaufen.

93. Eine Selbstbeteiligung sollte bei allen Leistungen vorgesehen werden, wobei der Versicherte zwischen verschiedenen Graden der Selbstbeteiligung bei entsprechend gestaffelten Beitragssätzen wählen kann. Auch sollten Beitragsrückerstattungen für den Fall vorgesehen werden, daß Versicherungsleistungen generell oder in einzelnen Bereichen nicht in Anspruch genommen werden. Ferner könnte eine Staffelung der Beitragssätze nach der Häufigkeit der Inanspruchnahme - jedenfalls bei bestimmten Arten von Versicherungsleistungen - Anreize für eine effiziente Nutzung medizinischer Leistungen schaffen. Regelungen dieser oder ähnlicher Art hätten wohl auch zur Folge, daß der Wille zum Gesundsein bzw. zum Gesundwerden gestärkt würde.

94. Die Ressourcenverschwendung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung würde weiter vermindert, wenn die Änderungen auf der Nachfrageseite des Marktes für Gesundheitsgüter und -dienstleistungen von Neuregelungen auf der Angebotsseite begleitet wären. Dazu zählt etwa, daß ein Arzt jedenfalls für Standardleistungen eine Preisliste erstellt und die Nachfrager seiner Leistungen über seine Preise informiert. Im Wettbewerb kann der Arzt dann sein Einkommen zu erhöhen versuchen. Je nach Qualität der erbrachten Leistung würde sich eine Staffelung der Arztpreise für bestimmte Leistungen entwickeln. Der Arztkunde könnte dann auch zwischen verschiedenen "Qualitätsstufen" wählen. Verbesserungen auf der Angebotsseite ergeben sich bei freier Preisgestaltung auch dadurch, daß technische Leistungen und Laboruntersuchungen eher von anderen Institutionen, möglicherweise von Spezialinstituten, übernommen werden könnten und aufgrund von Spezialisierungsvorteilen mittelfristig auch tatsächlich übernommen würden. Schließlich müßten jene Regelungen beseitigt werden, die den Marktzugang erschweren oder behindern. Insbesondere dürfte Ärzten aus dem Ausland der freie Zugang zum heimischen Markt für Arztleistungen nicht verwehrt werden.

95. Zur Intensivierung des Wettbewerbs auf dem Arzneimittelmarkt sollte eine Vielzahl von Schritten in Erwägung gezogen werden¹. Zunächst sollten nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden. Des weiteren sollten neben der Vereinheitlichung von Registrierungs- und Zulassungsbedingungen in den einzelnen Ländern

¹ Vgl. hierzu Klaus Möbius, Ekkehart Seusing, Adolf Ahnefeld, Die pharmazeutische Industrie in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Studien, 140, Tübingen 1976, S. 93-97.

Erleichterungen beim Marktzugang angestrebt werden. Auf der Ebene der Arzneimittelhersteller ist der Marktzugang durch den Patent- und Markenschutz erschwert. Liberalisierungsmaßnahmen, auch eine Verkürzung von Patent- und Markenschutzlaufzeiten, sollten erwogen werden. Auf der Stufe der Apotheken ließe sich der Preiswettbewerb forcieren, indem die sogenannte Deutsche Arznei-
taxe, die bei verschreibungspflichtigen Medikamenten de facto auf ein System von Einheitspreisen hinausläuft, aufgehoben wird. Ferner sollte zugelassen werden, daß nichtverschreibungspflichtige Medikamente auch außerhalb der Apotheken verkauft werden können. Umgekehrt sollten Apotheker das verkaufen dürfen, was immer sie an "branchenfremden" Produkten verkaufen wollen.

96. Das Prinzip des Wettbewerbs und marktwirtschaftliche Steuerungselemente werden sich kaum von heute auf morgen durchsetzen lassen. Sicherlich gibt es in manchen Bereichen des Gesundheitswesens auch Grenzen für entsprechende Regelungen. Korrekturen im Bereich des Gesundheitswesens sollten sich aber dennoch an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientieren. Die obigen Überlegungen, auch wenn sie nicht ein umfassendes System einer optimalen Organisation des Gesundheitswesens beschreiben, könnten dabei hilfreich sein. Die Erfahrung in anderen Ländern, vor allem in den Vereinigten Staaten, zeigt, daß sie durchaus nicht utopisch sind und zur Lösung der Probleme in der Krankenversicherung beitragen können.

Der Text dieses Kieler Diskussionsbeitrages wurde direkt vom Urmanuskript übernommen.