

Breitenstein, Peter

Article — Digitized Version

## Staatlich administrierte Preise, Inflation und Konjunktur

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Breitenstein, Peter (1977) : Staatlich administrierte Preise, Inflation und Konjunktur, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 6, pp. 295-301

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135081>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Staatlich administrierte Preise, Inflation und Konjunktur

Peter Breitenstein, Bonn \*)

In der wirtschaftstheoretischen und -politischen Diskussion der letzten Jahre spielten staatlich administrierte Preise eine zunehmende Rolle<sup>1)</sup>. Umstritten waren dabei das Ausmaß der staatlich administrierten Preise, der Zusammenhang zwischen ihrer Entwicklung und dem Inflations- und Konjunkturverlauf sowie die damit zusammenhängenden konjunktur- und stabilitätspolitischen Fragen. Der folgende Beitrag beantwortet offene Fragen.

Staatlich administrierte Preise sind Instrumente zur Realisierung bestimmter wirtschafts- und finanzpolitischer Ziele<sup>2)</sup>. Sie können allgemein als vom Staat im weitesten Sinne<sup>3)</sup> in seiner Eigenschaft als Marktteilnehmer oder kraft hoheitlicher Machtbefugnis fixierte oder durch produkt- bzw. produktgruppenspezifische Maßnahmen maßgeblich beeinflusste Güter-, Leistungs- und Faktorpreise definiert werden, wobei in diesem Beitrag aus untersuchungsspezifischen Gründen Faktorpreise ausgeschlossen werden.

Nach dem Grad der administrativen Ausschaltung des Preismechanismus kann weiter zwischen staatlich administrierten Preisen *im engeren Sinne*

und *im weiteren Sinne* unterschieden werden. Bei ersteren wird der Preismechanismus durch staatlichen Eingriff völlig außer Kraft gesetzt, so daß Marktfaktoren keinen *unmittelbaren* Einfluß auf die Preishöhe und -entwicklung haben. Hierzu rechnen alle vom Staat als Anbieter (Preise für staatliche Güter und Leistungen), als Nachfrager oder kraft hoheitlicher Machtbefugnisse fixierte Verbraucherpreise. Bei staatlich administrierten Preisen im weiteren Sinne wird der Preismechanismus durch produkt- bzw. produktgruppenspezifische administrative Beeinflussung der Preishöhe und des zeitlichen Verhaltens *nur eingeschränkt*.

## Umfang staatlich administrierter Preise

Fehlende amtliche Indizes staatlich administrierter Preise erfordern eigene Abgrenzungen und Berechnungen. Hierzu bietet sich das Vorgehen anhand des Preisindex für die Lebenshaltung mittlerer Arbeitnehmerhaushalte an<sup>4)</sup>. Das Ausmaß staatlich administrierter Preise erhält man durch Addition der jeweiligen Gewichtsanteile der staatlich fixierten und der maßgeblich beeinflussten Preise im Index. Wegen der bei längeren Untersuchungszeiträumen vielfachen *Änderungen* der staatlichen Preisadministration und der Wägungsschemata ergeben sich Aggregate wechselnder Zusammensetzung und Gewichtung. Die Hauptschwierigkeiten liegen in der praktischen Abgrenzung zwischen staatlich administrierten Preisen im weiteren Sinne und den nicht administrierten Preisen, d. h. bei den Preisen, die nur zum Teil einer administrativen Regulierung unter-

\*) Der Beitrag basiert auf einer vom Verfasser in der Nomos Verlagsgesellschaft veröffentlichten Untersuchung „Staatlich administrierte Preise. Staatliche Preisadministration, Inflation und Konjunktur in der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1969“, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 18, Baden-Baden 1977.

1) Vgl. für den wissenschaftlichen Bereich H. Baum: Das Stabilisierungspotential staatlich administrierter Preise, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 190, H. 4 (1976), S. 349 ff.; H. Bott: Der Anteil staatlich administrierter Preise am Preisindex für die Lebenshaltung, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Nr. 75, Göttingen 1975; Th. Vajna: Staatliche Preisadministration und Verbraucherpreisniveau, in: Deutsches Industrieinstitut (Hrsg.): Berichte zur Wirtschaftspolitik, 6. Jg. (1972), Nr. 3; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1976/77, Tz 144 f. und Anhang VII (im folgenden zitiert als Sachverständigenrat).

2) Die Zielstruktur ist dabei äußerst vielfältig; neben fiskalischen Zielen werden primär Verteilungsziele, Stabilitätsziele, Wettbewerbs- und Ordnungsziele, sektorale und regionale Strukturziele u. a. verfolgt. Staatlich administrierte Preise unterscheiden sich damit in ihren Zielsetzungen, nicht in ihren Wirkungen, von privat administrierten Preisen.

3) Hierzu rechnen Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie, auf transnationaler Ebene, supranationale und internationale Organisationen.

4) Bei der Breite des Güter- und Leistungsspektrums in diesem Index kann unterstellt werden, daß die Repräsentanz staatlich administrierter Preise in den Wägungsschemata den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Hinzu kommt, daß dieser Index trotz seiner bekannten Mängel in der Bundesrepublik auch der gebräuchlichste Inflationsindikator ist. Bei Untersuchungen, die nicht weiter als 1962 zurückreichen, bietet sich ebenso der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte an.

*Dr. Peter Breitenstein, 36, Dipl.-Volkswirt, gehört dem Bundesministerium der Finanzen in Bonn an. Er gibt in dem Artikel seine persönliche Meinung wieder.*

liegen und bei denen sich die Preishöhe aus einer marktwirtschaftlichen und einer administrierten Komponente zusammensetzt. Dies gilt besonders für die Ernährungspreise, bei denen eine vertikale administrative Beeinflussung unterschiedlichster Intensität durch Maßnahmen auf Vorstufen bzw. bei Vorleistungspreisen vorliegt<sup>5)</sup>.

Der Anteil der staatlich administrierten Preise in den Warenkörben auf der Basis 1950, 1958 und 1962 schwankt im Zeitraum von 1950 bis 1970 zwischen rd. 60 % und 52 %<sup>6)</sup>. Die besonders interessierenden staatlich administrierten Preise im engeren Sinne haben von 1950 bis 1956 einen Gewichtsanteil von rd. 27 %. In den Warenkörben auf der Basis 1958 und 1962 geht der Anteil der staatlich administrierten Preise im engeren Sinne bis auf rd. 20 % zurück. Zu den staatlich administrierten Preisen im engeren Sinne rechnen die Preise für staatliche Güter und Leistungen<sup>7)</sup> mit einem Indexanteil von rd. 6 % im Zeitraum von 1950 bis 1970 und die administrativ fixierten Preise für Güter und Leistungen privater Anbieter<sup>8)</sup>, deren Anteil im untersuchten Zeitraum zwischen rd. 21 % und 16 % beträgt. Der Anteil der staatlich administrierten Preise im weiteren Sinne schwankt zwischen rd. 33 % auf der Indexbasis 1950 und rd. 38 % am Ende des Untersuchungszeitraumes<sup>9)</sup>.

Das Ausmaß der staatlichen Preise in der Bundesrepublik ist damit größer und konstanter, als allgemein vermutet wird. Es bestätigt sich weder die Annahme, staatlich administrierte Preise seien in marktwirtschaftlichen Systemen kriegs- bzw. nachkriegsbedingte Ausnahmerecheinungen, noch die Vermutung, es sei eine deutliche Zunahme direkter und indirekter stark preisbeeinflussender Maßnahmen erfolgt.

### Beteiligung an der Inflation

Seit einigen Jahren wird im Rahmen der Inflationsanalyse in der Bundesrepublik verstärkt der Frage nachgegangen, inwieweit sich nicht nur die Preise unterschiedlicher Güterarten heterogen entwickeln, sondern sich auch charakteristische Entwicklungs-

und Verhaltensunterschiede in Abhängigkeit von der Form der Preisbildung einstellen. Dabei konzentriert sich die Fragestellung auf Unterschiede zwischen staatlich administrierten und nicht administrierten Preisen sowie deren jeweilige Inflationsbeteiligung. In dieser Diskussion werden einerseits die staatlich administrierten Preise nur als sporadische, in unterschiedlichen Zeitintervallen zur Wirkung gelangende, „exogen“ bestimmte Faktoren von inflationärer Relevanz gehalten. Andererseits wird, ausgehend von dem großen Umfang staatlich administrierter Preise und deren vermuteter Entwicklung, dem Staat vereinzelt die Hauptverantwortung für die Preisniveaumentwicklung angelastet<sup>10)</sup>.

Da die staatliche Preisadministration – als die Summe aller preissetzenden und jeweils beeinflussenden staatlichen Maßnahmen – zu den Bestimmungsfaktoren des Preisniveaus bzw. zu den direkt in den Preisbildungsprozeß eingreifenden Determinanten der Preis- und Preisniveaumentwicklung rechnet, besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen staatlicher Preisadministration und Inflation. Das Ziel dieser Analyse ist deshalb die Überprüfung der Frage, inwieweit die staatliche Preisadministration inflationsverursachend, inflationsverstärkend oder inflationserhaltend wirkt und damit als eigenständiger spezifischer Inflationsmechanismus eingestuft werden muß. Dabei wird aus Raumgründen der Schwerpunkt auf die Darstellung der empirischen Entwicklung gelegt, um so die praktische Bedeutung für den Inflationsprozeß in der Bundesrepublik aufzuhellen<sup>11)</sup>.

### Empirische Ergebnisse

Eine Indexberechnung, getrennt nach staatlich administrierten und nicht administrierten Preisen, ergibt für den Zeitraum von 1950 bis 1969 folgende Ergebnisse: Der Teilindex aller staatlich administrierten Preise steigt von 1950 bis 1969 von 78,4 auf 122,6, der Teilindex der nicht administrierten Preise dagegen nur von 79,8 auf 114,2. Am steilsten verläuft die Entwicklung der von Marktein-

<sup>5)</sup> Zu den Abgrenzungs- und Zuordnungsproblemen vgl. im einzelnen P. Breitenstein, a. a. O., S. 79 ff.; H. Baum, a. a. O., S. 350 ff.; Th. Vajna, a. a. O., S. 6 ff. In diesem Beitrag wird eine administrative „Niveauelemente“ der Verbraucherpreise von mindestens 20 % für eine Zuordnung zu den staatlich administrierten Preisen im weiteren Sinne für erforderlich gehalten.

<sup>6)</sup> Für den Zeitraum seit 1970 ergeben sich auf der Indexbasis 1970 ähnlich hohe Anteile. Vgl. H. Baum, a. a. O., S. 354 ff. und Sachverständigenrat, a. a. O., Anhang VII. Bei den dort ausgewiesenen Anteilen ist jeweils zu beachten, daß die teiladministrierten, staatlich administrierten Preise im weiteren Sinne nicht mit ihren vollen Gewichtsanteilen erfaßt werden.

<sup>7)</sup> Hierzu rechnen die Strom- und Gastarife, Preise für Theater- und Opernkarten, Fortbildungskosten, Rundfunk- und Fernsehgebühren, Verkehrstarife und Postgebühren sowie die Kraftfahrzeugsteuer.

<sup>8)</sup> Die Zucker- und Milchpreise, die Tabakwarenpreise, die Mieten (Altbauwohnungen bis Ende 1963), die Zündholzpreise, die Kraftfahrzeugversicherungsprämien und bis 1956 die Kohlepreise.

<sup>9)</sup> Eine große Zahl von Ernährungspreisen, die Getränkepreise mit Ausnahme der Weinpreise, die Altbauwohnungen ab Ende 1963, die Heizölpreise, die Kosten der privaten Krankenversorge, die Benzinpreise sowie ab 1956 die Kohlepreise.

<sup>10)</sup> Ganz elegant wird das Problem von denjenigen gelöst, die die administrativ verursachten Preissteigerungen als nichtinflationär aus der Inflationsrate herausrechnen, da die sich einstellende Preisniveauerhöhung als „politisch“ gewollt und folglich keinesfalls als Verstoß gegen das Prinzip des konstanten Geldwertes, also auch nicht als Versagen der Stabilitätspolitik, verstanden werden darf. Es ist nicht verwunderlich, daß diese Argumentation gerade auch bei den Trägern der Wirtschaftspolitik relativ große Popularität erlangt hat, da die Einstufung eines bestimmten Teils des Preisanstiegs als „nichtinflationär“ zu „kosmetisch“ schönen, d. h. wesentlich niedrigeren Inflationsraten und damit zu einer Verharmlosung des Problems führt. Der Staat wird mit dieser Argumentation für den gesamten Bereich, in dem er Preise setzt oder administrativ maßgeblich beeinflußt, aus seiner Stabilitätspolitischen Verantwortung entlassen. Vgl. im einzelnen P. Breitenstein, a. a. O., S. 113 ff.

<sup>11)</sup> Zu den inflationstheoretischen Zusammenhängen vgl. P. Breitenstein, a. a. O., S. 118 ff.

flüssen unabhängigen staatlich administrierten Preise im engeren Sinne, deren Teilindex sich von 76,0 auf 127,6 erhöht. Bei einem Anstieg des Gesamtindex von 78,8 auf 118,8 wird aus diesen Daten für den 20jährigen Untersuchungszeitraum der gravierende Einfluß der staatlich administrierten Preise auf die Indexentwicklung erkennbar. Insgesamt steigt der Teilindex aller staatlich administrierten Preise um 56,3 %, der der staatlich administrierten Preise im engeren Sinne um 67,8 %. Im Vergleich hierzu beträgt der Anstieg des Gesamtindex 50,9 % und des Teilindex der nicht administrierten Preise 43,2 %. Der Staat trägt also durch seine umfangreichen Eingriffe in die Preisbildung, so vor allem in den Bereichen, in denen er selbst Güter und Leistungen anbietet, in erheblichem Umfang zur Beschleunigung der Preisniveaumentwicklung bei<sup>12)</sup>.

Die konkrete Inflationsbeteiligung staatlich administrierter Preise erhält man durch die zusätzliche Berücksichtigung der Gewichtsanteile der jeweiligen Teilindizes. So beträgt der Anteil der staatlich administrierten Preise im engeren Sinne am Anstieg des Gesamtindex (sofern man das Wägungsschema auf der Basis 1962 zugrunde legt)

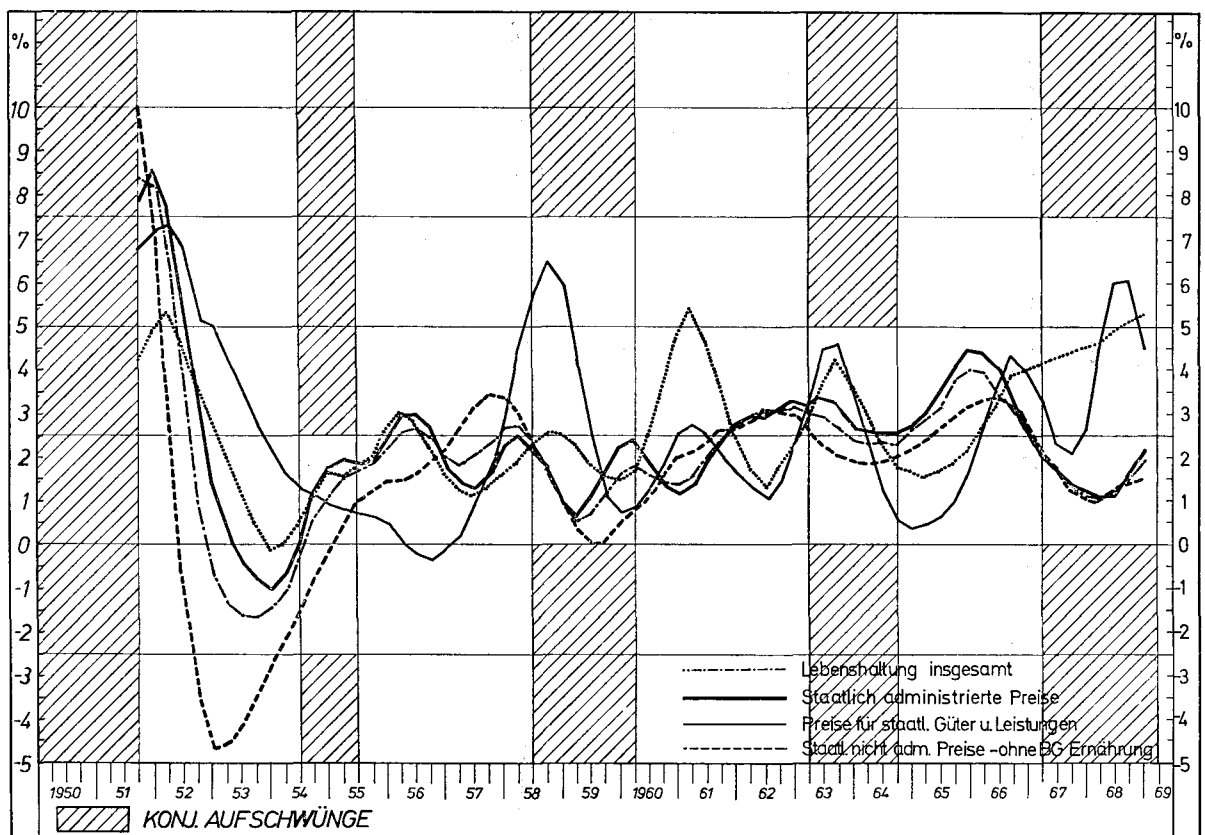
im Untersuchungszeitraum zwischen 25,6 % und 30,1 %. Die staatlich administrierten Preise im engeren Sinne sind damit im Verhältnis zu ihren Gewichtsanteilen am Inflationsprozeß überproportional beteiligt. Da bei staatlich administrierten Preisen im weiteren Sinne Preisänderungen nicht nur administrativ bedingt sind, können Aussagen über die administrative Inflationsbeteiligung dieses Teilindex nur auf der Basis umfangreicher Hypothesen und Schätzungen gewonnen werden<sup>13)</sup>. Insofern kann auch der administrative Gesamteinfluß auf die Indexentwicklung nur annäherungsweise ermittelt werden. Er dürfte, auf der Basis des Wägungsschemas 1962, zwischen 35 % und 40 % liegen<sup>14)</sup>. Gewichtsbedingt gehen die administrativen Inflationschübe schwerpunktmäßig von den Ernährungspreisen, entwicklungsbedingt von den Preisen im Versorgungsbereich, dem öf-

<sup>12)</sup> Wie die Analyse einzelner Teilzeiträume ergibt, handelt es sich dabei nicht um ein zeitlich begrenztes Problem (z. B. kriegsbedingter Nachholbedarf), sondern um ein für den gesamten Untersuchungszeitraum gültiges Phänomen.

<sup>13)</sup> Vgl. H. Baum, a. a. O., S. 350 ff.; Th. Vajna, a. a. O., S. 6 ff.

<sup>14)</sup> Werden für die entsprechenden Teilzeiträume die Wägungsschemata 1950 bzw. 1958 zugrunde gelegt, erhöhen sich die Anteile wegen der höheren Gewichtsanteile der staatlich administrierten Preise nicht unerheblich.

Konjunktur- und Preiszyklen 1950–1969



fentlichen Verkehr und vor allem den Mieten aus. Die staatliche Stabilitätsverantwortung ist damit nicht nur im Rahmen der Globalsteuerung, sondern auch der vielfältigen staatlichen Preisadministrationsmaßnahmen zur Verwirklichung meist sektoraler Zielsetzungen bedeutsam.

Eine automatische Übertragung dieser Ergebnisse auf andere Volkswirtschaften und Perioden ist jedoch trotz der theoretisch vertretbaren Annahme, daß sich unter den bestehenden Strukturbedingungen eine überproportionale Preisniveaubeeinflussung durch staatlich administrierte Preise ergeben muß, nicht möglich. Nach den Ergebnissen von Baum<sup>15)</sup> hält die überproportionale Entwicklung und Inflationsbeteiligung der staatlich administrierten Preise in der Bundesrepublik mit vergleichbar signifikanten Werten jedoch auch im Zeitraum von 1970 bis 1974 an. Ebenso kann auf die in diesem Zusammenhang bedeutsame Übereinstimmung mit den Ergebnissen einer Analyse der Preisentwicklung in Österreich verwiesen werden<sup>16)</sup>.

#### Auswirkungen auf die Konjunktur

Unter Konjunkturgesichtspunkten interessiert, inwieweit die Preisniveauschwankungen durch die staatlich administrierten Preise beeinflusst werden und ob preisbildungsspezifische Unterschiede in der konjunkturellen Reagibilität und im zeitlichen Verhalten der Preise im Konjunkturverlauf feststellbar sind<sup>17)</sup>. Die konjunkturelle Reagibilität und das zeitliche Verhalten der Preise und des Preisniveaus im Konjunkturverlauf lassen sich durch die Gegenüberstellung der Preiszyklen und der Konjunkturzyklen testen<sup>18)</sup> (vgl. Schaubild).

Danach durchläuft die Wirtschaft der Bundesrepublik von 1950 bis 1969 viereinhalb Konjunkturzyklen von zwischen 5 1/4 und 4 Jahren Dauer; die Abschwungsphasen sind in allen Zyklen länger als die Aufschwungsphasen. Optisch sind die Preisniveaueyklen und die Zyklen der staatlich administrierten und nicht administrierten Preise vom gleichen Verlaufstyp wie die Wachstumszyklen. Im

Unterschied zu den Konjunkturzyklen durchläuft der Preisindex für die Lebenshaltung im gleichen Zeitraum jedoch sechs abgeschlossene Zyklen. Die Länge dieser Preisniveaueyklen schwankt zwischen 3 1/2 und 1 3/4 Jahren; die häufigste Zyklenlänge beträgt rd. 3 Jahre, Beschleunigungs- und Dämpfungsphase sind in ihrer Dauer relativ ausgeglichen. Die Inflationsraten nehmen von Konjunktur- zu Konjunkturzyklus bei gleichzeitig umgekehrter Tendenz abnehmender Wachstumsraten des realen Bruttosozialprodukts zu. Allein diese, in den Jahren seit 1969 noch verstärkt aufgetretene, gegenläufige Entwicklung läßt die Existenz starker administrativer Einflußfaktoren in der Preisentwicklung vermuten.

Es besteht kein direkter Zusammenhang zwischen Konjunktur- und Preisniveauewicklung. Die Preisniveaueyklen stimmen weder in ihrer Zahl und Länge noch in der Terminierung mit den Konjunkturzyklen überein. Korrelationstests bleiben ohne signifikante Ergebnisse. Die „Parallelitätsthese“ läßt sich weder in ihrer „klassischen“ Form – zeitlich paralleler Verlauf der Konjunktur- und Preisniveauschwankungen – noch in ihrer „modifizierten“ Form – deutliches Nachhinken der Preisniveaueyklen hinter dem Konjunkturverlauf (lag-Funktion) – bestätigen. Die durchschnittlichen Inflationsraten liegen in den konjunkturellen Abschwungsphasen regelmäßig deutlich über denen der Aufschwungsphasen, so daß konjunkturelle Aufschwungsphasen mit unterdurchschnittlichem und konjunkturelle Abschwungsphasen mit überproportionalem Preisniveaueanstieg verbunden sind.

#### Abweichungen in der Zyklenlänge

Zwischen den allgemein mit konjunkturreeagiblen Preisen gleichgesetzten nicht administrierten Preisen und den staatlich administrierten Preisen sind wesentliche preisbildungsspezifische Abweichungen in der Zyklenlänge und der Terminierung erkennbar<sup>19)</sup>. Die nicht administrierten Preise weisen wie die Konjunkturzyklen viereinhalb, die staatlich administrierten Preise dagegen sechs Zyklen auf, der siebente hat bereits begonnen<sup>20)</sup>.

<sup>15)</sup> H. Baum, a. a. O., S. 360 ff. Vgl. dagegen die Auffassung des Sachverständigenrats im Jahresgutachten 1976/77, Tz. 144.

<sup>16)</sup> Vgl. W. Weber, G. Tichy: Inflation und amtliche Preisregulierung – das österreichische Beispiel, in: Wirtschaftspolitische Blätter, H. 1 (1966), Beilage S. 10 bis 20.

<sup>17)</sup> Zur konjunkturellen Reagibilität in Abhängigkeit von der Preisbildungsform vgl. P. Breitenstein, a. a. O., S. 178 ff.

<sup>18)</sup> Zur Klärung dieser Zusammenhänge erfolgt eine einheitliche Terminierung der Konjunktur- und Preiszyklen im Untersuchungszeitraum anhand der Bewegungsrichtung der prozentualen Veränderungsrate. Konjunkturzyklen werden dabei als Wachstumszyklen definiert und anhand der Wachstumsraten des realen Bruttosozialprodukts bestimmt. Phasen zunehmender positiver und abnehmender negativer Wachstumsraten werden als Aufschwungs- bzw. Beschleunigungsphasen und Phasen abnehmender positiver und zunehmender negativer Wachstumsraten als Abschwungs- bzw. Dämpfungsphasen bezeichnet. Der größeren Genauigkeit wegen werden der Terminierung der Konjunktur- und Preiszyklen anstatt der in der Regel üblichen Jahresraten gleitende Vier-Vierteljahreswerte zugrunde gelegt.

<sup>19)</sup> Für staatlich administrierte Preise erhält man im Unterschied zu den nicht administrierten Preisen einen zyklischen Verlauf nur für Aggregate wie den Teilindex staatlich administrierter Preise, die Teilindizes staatlich administrierter Preise im engeren Sinne oder der staatlichen Güter und Leistungen, nicht jedoch für einzelne Preise oder Gruppen. Hier wird der administrative Einfluß auf die Preisentwicklung und das Verhalten erkennbar: Längere Phasen stabiler Preise wechseln mit sprunghaften Preiserhöhungen, so daß sich für nicht stark aggregierte Reihen staatlich administrierter Preise kein zyklischer Verlauf im eigentlichen Sinne mehr ergibt.

<sup>20)</sup> Die zeitlichen Verschiebungen zwischen diesen beiden Zyklen sind völlig unregelmäßig. Trotz dieser großen Instabilität der „lead-lag“-Struktur ist jedoch erkennbar, daß in der Regel mittelfristig eine Intensitätsbeziehung zwischen beiden Zyklen besteht. Höhere Preissteigerungsraten der nicht administrierten Preise führen über die allgemeine Kosten- und Preisinterdependenz zu entsprechenden Folgewirkungen bei den staatlich administrierten Preisen, so daß staatlich administrierte Preise zwar direkt konjunkturunabhängig sind, mittel- bis langfristig über diesen beschriebenen Prozeßzusammenhang jedoch zumindest ein loser mittelbarer Zusammenhang besteht.

Zwischen dem Konjunkturverlauf und den Zyklen der nicht administrierten Preise läßt sich bei einem ausgeprägten lag der Preisentwicklung von annähernd einer Phasendauer von zwei Jahren statistisch ein deutlicher Entwicklungszusammenhang nachweisen.

Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Konjunkturverlauf und der Entwicklung der staatlich administrierten Preise besteht nicht. Die Aufhebung des Konjunktur-Preisniveauezusammenhangs wird also wesentlich durch die im Durchschnitt erheblich kürzeren Zyklen der staatlich administrierten Preise verursacht, d. h. durch die administrativen Einflüsse werden die konjunkturell konformen Preisschwankungen weitgehend aufgehoben. Der Preisanstieg dauert selbst bei zunehmender Unterbeschäftigung und rückläufiger Kapazitätsauslastung im gesamten Konjunkturabschwung an. Verantwortlich für diese Aufhebung des direkten Zusammenhangs zwischen Konjunktur- und Preiszyklen ist das Verhalten der staatlich administrierten Preise, das durch die kurz- bis mittelfristige Aufhebung der ökonomisch relevanten Kosten- und Preiszusammenhänge (politische Determiniertheit) bestimmt wird. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die Neigung des Staates hinzuweisen, Preiserhöhungen, so insbesondere vor Wahlen, vor sich herzuschieben, bis die Anpassungen wegen des Kostendrucks und der Belastung der öffentlichen Haushalte unvermeidbar werden. Durch diese zeitliche Verzögerung von administrativen Preisanpassungen tragen die staatlich administrierten Preise wesentlich zur Entstehung der wirtschaftspolitisch überaus schwer beherrschbaren Situation einer Stagflation bei.

### Stabilitätspolitische Konsequenzen

Die überproportionale Inflationsbeteiligung und das konjunkturelle Verhalten der staatlich administrierten Preise erfordern die Auseinandersetzung mit den folgenden beiden Fragenkomplexen:

- Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Existenz des staatlich administrierten Inflationsmechanismus und der Aufhebung des unmittelbaren Konjunktur-Preisniveauezusammenhangs für die Stabilitäts- und Konjunkturpolitik?
- Welche Möglichkeiten bietet eine stabilitäts- und konjunkturpolitische Instrumentalisierung staatlich administrierter Preise?

Der Hauptakzent der Konjunktur- und Stabilitätspolitik liegt auf der antizyklischen Beeinflussung der Nachfrage. Bei staatlich administrierten Preisen im engeren Sinne bleiben jedoch automatische Reaktionen auf Nachfrageveränderungen

generell aus; sie können weder durch die Geld- noch durch die Finanzpolitik unmittelbar beeinflußt werden. Abgeschwächt gilt dies auch für staatlich administrierte Preise im weiteren Sinne. Ein bestehender staatlich administrierter Inflationssockel kann also durch die Globalsteuerung nicht direkt beseitigt werden. Wegen des zumindest losen Zusammenhangs zwischen konjunkturellen und administrativen Preissteigerungen kann eine *rechtzeitige* Bekämpfung einer nachfrageinduzierten Preiswelle im Konjunkturzyklus höchstens zu einem geringeren Anstieg staatlich administrierter Preise führen, sofern der administrative *Nachholbedarf* durch vorausgegangene konjunkturelle Preissteigerungen verringert wird.

Preisniveaustabilität setzt ein *beidseitig* flexibles Preissystem voraus. Dazu müssen die Starrheiten und Sperrklinken im Wirtschaftssystem beseitigt bzw. verringert werden, zu denen auch die staatliche Preisadministration gehört. Hierfür wird der *Wettbewerbspolitik* eine gewisse stabilitätspolitische Instrumentalfunktion zuerkannt, sofern es gelingt, die Intensität des *Preiswettbewerbs* bzw. konkret die Beweglichkeit der Preise nach unten zu erhöhen. Die staatlich administrierten Preise sind in der Regel durch die Wettbewerbspolitik jedoch nicht direkt zu beeinflussen. Ihr Charakteristikum liegt gerade in ihrer administrativen Herausnahme aus der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung. Möglichkeiten direkter Beeinflussung der staatlich administrierten Preise ergäben sich im günstigsten Fall nur, wenn die Kartellaufsicht auf den gesamten Energie-, Versorgungs- und Verkehrsbereich ausgedehnt werden könnte<sup>21)</sup>.

### Schwerpunkt bei der Prophylaxe

Die Wettbewerbspolitik kann ebenso wie die Globalsteuerung dennoch den langfristigen Preisniveaustieg dämpfen, sofern es ihr gelingt, Preissenkungen in den überdurchschnittlich produktiven Bereichen zu erreichen bzw. den Preisanstieg bei den nicht administrierten Preisen generell zu verringern. In diesem Fall erfolgen über die allgemeine Kosten- und Preisinterdependenz geringere Anstöße, so daß von einer Verlangsamung der „*Folgeentwicklung*“ bei staatlich administrierten Preisen ausgegangen werden kann. Da unmittelbar preiswirksame Maßnahmen aber kaum zur Verfügung stehen, sind rasche Erfolge nicht zu erwarten. Damit ist es von größter praktischer Bedeutung, den Schwerpunkt der Konjunktur- und Stabilitätspolitik auf die *Prophylaxe* zu legen, um die für das Ingangkommen einer Preis-Lohn-, Lohn-Preis- oder Preis-Preis-Spirale ver-

<sup>21)</sup> Vgl. W. H a n k e l : Mehr Marktwirtschaft gegen Inflationsbazillen. Neue Rollenverteilung der Kredit- und Wirtschaftspolitik ist erforderlich, in: Handelsblatt, 28. Jg. (1973), Nr. 187, S. 6.

antwortliche konjunkturelle Überhitzung mit ihren folgenden administrativen Inflationsschüben durch frühzeitige Nachfragedämpfung zu verringern<sup>22)</sup>.

In den Bereich der Überlegungen zur effizienteren Gestaltung der Stabilitäts- und Konjunkturpolitik gehört weiter vor allem der seitens des Sachverständigenrats wiederholt gemachte Vorschlag einer einkommenspolitisch besonderen Behandlung von verteilungspolitisch motivierten *administrativen* Preiserhöhungen<sup>23)</sup>. Durch die verringerte reale Kaufkraft der nicht begünstigten Einkommensbezieher können solche über *zusätzliche* Lohn- und Preiserhöhungen zu *fortgesetzten* Überwälzungsprozessen führen und damit den inflationären Gesamteffekt im Verhältnis zu der direkten Indexwirkung der auslösenden staatlich administrierten Preise um ein Vielfaches übersteigen.

Zur Vermeidung solcher Prozesse gilt es, den Prozeß nach der *Primärwirkung* abzustoppen. Nach Auffassung des Sachverständigenrats könnte dies durch ein „*Stillhaltepostulat*“ erreicht werden. Preissteigernde Maßnahmen, mit denen die öffentlichen Einnahmen oder die Einkünfte bestimmter privater Gruppen erhöht werden sollen, dürften nicht der Anlaß zu einkommenspolitischen Kompensationsforderungen sein. Neben beträchtlichen sonstigen Schwierigkeiten liegen die Probleme einer Realisierung dieses Konzepts in der „*Tabuisierung*“ administrativer Preiserhöhungen für die Einkommenspolitik.

Aus der Sicht der Konsumenten ist es unerheblich, ob eine Indexsteigerung aus konjunkturellen oder aus administrativen Preiserhöhungen resultiert. Rollen- und funktionsbedingt gilt dies auch für das gewerkschaftliche Verhalten bei Tarifverhandlungen, wie sich bei der Erhöhung bzw. beim überproportionalen Anstieg aller zum starren Bedarf gehörenden staatlich administrierten Preise, so z. B. von Agrarpreisen und Mieten, zeigt. Ihr Steigen absorbiert relativ größere Einkommensanteile bei Beziehern niedriger Einkommen und hat damit *negative Verteilungseffekte*. Solche administrierten Preisanhebungen müssen deshalb erhebliche Sensibilisierungseffekte für die Einkommenspolitik der Gewerkschaften haben.

### Stabilitätspolitische Instrumentalisierung

Eine konjunktur- und stabilitätspolitische Instrumentalisierung staatlich administrierter Preise stellt den Versuch dar, durch Fixierung oder Beeinflussung „strategischer“ Preise die Preisniveaumentwicklung zu beeinflussen. Bei dem großen Umfang staatlich administrierter Preise besteht diese Vorstellung zunächst. Der praktische Spielraum einer solchen Instrumentalisierung dürfte jedoch relativ gering sein, denn der spe-

zifische staatlich administrierte Inflationsmechanismus beruht nicht zuletzt auf der Vernachlässigung des *Stabilitätsziels* bei der Instrumentalisierung staatlich administrierter Preise vor allem für einkommenspolitische und sektorale Ziele. Gesamtwirtschaftliche Maßnahmen zur Stabilisierung des Preisniveaus werden teilweise durch staatliche Preisadministrationsmaßnahmen einer Vielzahl von wirtschaftspolitischen Trägern unterlaufen.

Bei anhaltender inflationärer Entwicklung läuft eine solche Instrumentalisierung staatlich administrierter Preise sehr schnell auf ein *Höchstpreissystem* hinaus. Die offene Inflation wird durch ein System partieller bzw. sektoraler Preisstopps überlagert und in ihrem Ausmaß verschleiert. Konjunktur- und stabilitätspolitische Ziele können faktisch nur durch „Niedrighalten“, „Einfrieren“ oder „Aufschieben“ von ökonomisch notwendigen Preisanpassungen strategisch wichtiger Preise erreicht werden. Unbeschadet aller entgegenstehenden Erkenntnisse der Nationalökonomie und der in praxi bestehenden Grenzen werden von diesem Maßnahmenbereich, was seine Wirksamkeit anbelangt, oft Wunderdinge erhofft sowie in der Öffentlichkeit entsprechende Erwartungen erweckt, die jedoch selten die nächste Wahl überdauern<sup>24)</sup>.

### Dilemma des Staates

Generell steht der Staat dabei in einer Dilemmasituation: Auf der einen Seite sind auch die staatlich administrierten Preise in den volkswirtschaftlichen Kosten- und Preiszusammenhang eingebunden. Administrative Preisanpassungen sind unvermeidbar, wenn nicht eine ständig zunehmende Finanzierung über allgemeine Haushaltsmittel erfolgen soll. Auf der anderen Seite muß sowohl aus der allgemeinen *Leitbildfunktion* des Staates als auch aus *interessenpolitischen* Gründen bei jeder Preiserhöhung mit massiver Kritik gerechnet werden. Damit wird die kurzfristige *politische Determiniertheit* der staatlich administrierten Preise verständlich. Dieses Verhalten ist was seinen *Nettostabilitätseffekt* anbelangt, trotz vieler gegenteiliger Vorstellungen jedoch eher negativ zu beurteilen und in einer andauernden inflationären Entwicklung nicht geeignet, der Preisniveauanstieg auf Dauer zu dämpfen.

<sup>22)</sup> Zur Effizienzerhöhung sollte sich die Konjunktursteuerung deshalb nicht an der Entwicklung des Preisniveaus, sondern allein an der Entwicklung der konjunkturreaktiveren nicht administrierter Preise orientieren. Hierbei handelt es sich keinesfalls um eine Aufweichung des Stabilitätsziels, sondern ausschließlich um den Versuch eines zieladäquateren „timing“ der Globalsteuerung.

<sup>23)</sup> Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1966/67 Tz. 306 ff. Vgl. auch W. Höhn: Einkommenspolitische Aspekte administrativer Preiserhöhungen, in: WWI-Mitteilungen 20. Jg. (1967), S. 68 ff.

<sup>24)</sup> Vgl. auch H. Bott: Wie der Staat die Lebenshaltung verteuert, in: FAZ Nr. 44 v. 21. 2. 1976, S. 9.

Selbstverständlich ist es bei dem großen Umfang staatlich administrierter Preise möglich, den Anstieg des Preisniveaus durch das Stabilhalten der staatlich administrierten Preise *kurzfristig* zu dämpfen und „schnelle“ stabilitätspolitische Scheingewinne zu erzielen. Längerfristig läßt sich jedoch auch bei staatlich administrierten Preisen der Zusammenhang mit der allgemeinen Kosten- und Preisentwicklung nicht aufheben – die Preise müssen angehoben werden<sup>25)</sup>. Mittel- und langfristige ist deshalb in Verbindung mit der zu erwartenden Nachfrageerhöhung auf Märkten mit freier Preisbildung sogar eher eine *Prozeßbeschleunigung* als eine Dämpfung wahrscheinlich.

### Minimale Erfolgsaussichten

Dennoch basieren die praktischen Überlegungen auf den Möglichkeiten einer kurzfristigen Manipulation der Preisniveaumentwicklung<sup>26)</sup>. In Analogie zur Haushaltspolitik wird von einem konjunkturell „richtigen“, antizyklischen „timing“ über den Zyklus hinweg ein Stabilitätsgewinn erwartet. Prinzipiell ist hierzu bei der Kürze der Konjunkturzyklen eine hohe Genauigkeit der Konjunkturdiagnose und -prognose sowie die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für ein entsprechendes Verhalten der Administratoren erforderlich. Problematisch erscheint dabei aber auch die Empfehlung selbst, administrative Preisanhebungen in der „Phase der Hochkonjunktur“ zu vermeiden. Die offenkundig unterstellte Parallelitätsannahme zwischen Preisniveau- und Konjunkturverlauf besteht in der Realität nicht. Selbst die Schwerpunkte des Anstiegs der wesentlich konjunkturereagibleren freien Preise fallen regelmäßig in die konjunkturellen Abschwungsphasen, in denen dann die staatlich administrierten Preise ebenfalls angehoben werden sollten. Berücksichtigt man zusätzlich die angeführten Zielkonflikte und den höchstens ganz geringen, langfristig aber wahrscheinlich sogar negativen Nettostabilitätseffekt, dann kann man einer konjunktur- und stabilitätspolitischen Instrumentalisierung staatlich administrierter Preise nur minimale Erfolgsaussichten einräumen<sup>27)</sup>.

Eine Politik staatlich administrierter Preise muß deshalb andere Wege versuchen. Erfolgversprechende Maßnahmen müssen vor allem an den administrativen Ursachen wie der zumindest teil-

weise ursächlichen system- und strukturbedingten Kostenentwicklung ansetzen. Entgegen der in der Literatur zur Preisbildung öffentlicher Unternehmen häufig vertretenen Ansicht ist nämlich davon auszugehen, daß die Mechanismen der *Kostenpreisbildung* bei den bestehenden Preissetzungsspielräumen der öffentlichen Anbieter und der privaten Bereiche mit staatlich legitimer Kostenpreisbildung in Phasen schneller Kosten-, speziell Personalkostenentwicklung nicht zu einer gedämpften, sondern eher zu einer beschleunigten Preisentwicklung beitragen. Verantwortlich für die beschleunigte Kostenentwicklung sind die systembedingte geringere Mobilität, der fehlende Rationalisierungsdruck, mangelnde Eignung des öffentlichen Dienstrechts für öffentliche Unternehmen einschließlich größerer Teile der Leistungsverwaltung.

### Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Ein verlangsamter Preisanstieg kann nur durch Produktivitäts- und Rationalisierungsfortschritte erreicht werden. Hierzu ist es erforderlich, in noch verstärkterem Umfang als bisher betriebswirtschaftliche Kostenrechnungs- und Erfolgskontrollsysteme für die Produktion und Distribution öffentlicher Güter und Leistungen einzuführen und diese voll zu nutzen. Staatlich administrierte Preise sollten auf wirklich funktionsunfähige Märkte beschränkt werden, und es sollte eine ständige Überprüfung der bestehenden Preisregelungen auf ihre Notwendigkeit stattfinden sowie, wenn möglich, zu Maßnahmen geringerer Eingriffsintensität übergegangen werden. Eine Eingliederung von bislang im „Wettbewerbsschatten“ stehenden Bereichen in den Wettbewerbsprozeß erhöht den notwendigen Rationalisierungsdruck. Für die übrigen Bereiche mit nicht-marktfähigen Gütern müssen entsprechende Mechanismen entwickelt werden, die den vom Markt ausgehenden Wettbewerbs- und Rationalisierungsdruck ersetzen. Gelingt dies nicht, kann der staatlich administrierte Inflationsmechanismus, der in der überproportionalen Entwicklung staatlich administrierter Preise zum Ausdruck kommt, nicht durchbrochen werden.

Es gilt deshalb, in der Öffentlichkeit klare Vorstellungen über die jeweilige Verantwortlichkeit und die Wirkungen des jeweiligen administrativen Preisverhaltens zu schaffen und die öffentliche Hand zu veranlassen, über die Entwicklung der staatlich administrierten Preise und der administrativen Preisniveaueffekte regelmäßig zu berichten. Um den administrativen „*Manipulationsgrad*“ der Preisniveaumentwicklung abschätzen zu können, sollten in diesem Zusammenhang auch die bei einem Aufschieben ökonomisch erforderlicher Preisanhebungen notwendig gewordenen öffentlichen Haushaltsmittel ausgewiesen werden.

<sup>25)</sup> Bei aperiodischen sprunghaften Anpassungen darf weiter die Versuchung, zukünftige Kostenerhöhungen mit einzukalkulieren, nicht unterschätzt werden.

<sup>26)</sup> Vgl. BMWi: Grundsätze für staatliche Preisregelungen im Hinblick auf wirtschaftspolitische Ziele, BAnz Nr. 118 v. 3. 7. 1970, S. 1; E. K u h n : Betrachtungen zu den „Grundsätzen für staatliche Preisregelungen“ aus gebührenpolitischer Sicht der DBP, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 22. Jg. (1970), S. 612 ff.

<sup>27)</sup> Vgl. insbesondere die Modellrechnungen bei H. B a u m , a. a. O., S. 366 ff., der ebenfalls zu dem Ergebnis kommt, daß sich der Versuch einer Preisniveaustabilisierung über staatlich administrierte Preise als untauglich erweisen muß. Vgl. auch H. B o t t : Wie der Staat die Lebenshaltung verteuert, a. a. O.