

Der Stabilitätspakt

Zur Integration von Finanz-, Geld- und Lohnpolitik

Der Begriff „Stabilitätspakt“ ist vieldeutig. Unlängst war davon die Rede im Zusammenhang mit der europäischen Währungsunion. Die Regierungen sollten sich auch nach einem Beitritt verpflichten, die Stabilitätskriterien einzuhalten, die im Vertrag von Maastricht festgelegt sind. Hier geht es um etwas anderes. Vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland stellt sich die Frage, inwieweit eine aufeinander abgestimmte Finanz-, Lohn- und Geldpolitik zur Entschärfung der konjunkturellen Probleme beitragen kann.

1. Arbeitslosigkeit als Herausforderung der Wirtschaftspolitik

Die Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik Deutschland ist alles andere als zufriedenstellend. Im September 1996 waren rund 3,85 Millionen registrierte Arbeitslose zu verzeichnen. Die Arbeitslosenquote lag dementsprechend bei 10,1 %. Diese Zahlen bringen das ganze Ausmaß der schwierigen Lage am Arbeitsmarkt nicht einmal zum Ausdruck, denn neben der registrierten muß man auch die verdeckte Arbeitslosigkeit berücksichtigen, die 1995 im Jahresdurchschnitt auf weitere 1,5 Millionen Arbeitslose geschätzt wurde.

Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, daß die Wirtschaftspolitik mehr und mehr in Zugzwang geraten ist. Der wachsende Handlungsbedarf scheint allerdings von einer gleichermaßen wachsenden Ratlosigkeit hinsichtlich der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit begleitet zu sein. Die Bundesregierung versucht vor allem, die konjunkturbedingten Haushaltslöcher zu stopfen, und verfolgt daher eine Sparpolitik, die Erinnerungen an die 30er Jahre weckt. Die Bundesländer verfahren im Prinzip genauso, was nicht ausschließt, daß sie – zumindest bei sozialdemokratischer Führung – die Finanzpolitik der Bundesregierung kritisieren. Für die Arbeitslosigkeit werden in (neo-) klassischer Tradition hauptsächlich zu hohe Löhne oder – in einer modernen Abwandlung – zu hohe Lohnnebenkosten verantwortlich gemacht.

Die Gewerkschaften befinden sich derzeit in der Defensive. Gegen die These von der lohnbedingten Arbeitslosigkeit kommen sie mit ihren Vorschlägen zur besseren Verteilung der vorhandenen Arbeit durch Arbeitszeitverkürzungen in der öffentlichen Diskussion nicht an. Der Versuch des IG-Metall-Vorsitzenden Zwickel, tatsächliche oder vermeintliche Attacken auf den Sozialstaat durch ein „Bündnis für Arbeit“

abzuwehren, ist gescheitert. Weder konnte sich die Bundesregierung zu einem weitgehenden Verzicht auf sozialpolitische Sparmaßnahmen entschließen, noch waren die Arbeitgeber bereit, eine zurückhaltende Lohnpolitik durch verbindliche Beschäftigungszusagen zu honorieren. Dafür mag man noch Verständnis haben; nur schwer nachvollziehbar ist jedoch die Rigorosität, mit der manche Arbeitgeber (-verbände) derzeit ihre Positionen durchzusetzen versuchen.

Angesichts der Auseinandersetzungen über den richtigen Kurs der Finanz- und Lohnpolitik befindet sich die Bundesbank in einer fast schon beneidenswerten Lage. Bei kaum noch spürbarer Inflation konnte sie das Zinsniveau schrittweise reduzieren und damit die monetären Voraussetzungen für einen konjunkturellen Aufschwung schaffen. So wenig umstritten die Geldpolitik momentan auch sein mag, sie steht allerdings wieder einmal vor dem Problem, daß niedrige Zinsen allein nicht zu höheren Investitionen und damit zu einem Anstieg von Produktion und Beschäftigung führen. Mit einer Belebung der Investitionstätigkeit ist vielmehr nur zu rechnen, wenn auch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage anzieht, wenn also die vorhandenen Produktionskapazitäten besser ausgelastet werden.

Betrachtet man den aktuellen Stand der Diskussion, so drängt sich der Eindruck auf, daß zumindest in einem Punkt weitgehende Übereinstimmung herrscht: Alle müssen den Gürtel enger schnallen. Daß diese Forderung meist nicht von entsprechenden eigenen Aktivitäten begleitet wird, stört dabei nur wenig. Noch schlimmer ist jedoch die (makro-) ökonomische Unhaltbarkeit einer solchen „Krisenbewältigungsstrategie“. So berechtigt die Forderungen nach einer Kurskorrektur bei der Lohnpolitik, der Finanzpolitik im allgemeinen und der Sozialpolitik im besonderen auch sein mögen, zur Überwindung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit eignen sich weitreichende Sparpakete jedenfalls nicht. Die folgenden Ausführungen sollen zeigen, daß ein „Stabilitätspakt“ zwischen Bundesregierung, Tarifpartnern und Bundesbank beschäftigungspolitisch größeren Erfolg verspricht.

2. Finanzpolitik zwischen Beschäftigungssicherung und Haushaltskonsolidierung

Die Frage, welche Rolle die Finanzpolitik bei einer solchen stabilitätspolitischen Kooperation übernehmen soll, bildet den Ausgangspunkt der Überlegungen. Eine Orientierungshilfe liefert das Konzept der antizyklischen Finanzpolitik, das in Deutschland im Stabilitätsgesetz seinen Niederschlag fand. Danach hat der Staat in der Rezession die Aufgabe, der Wirtschaft mittels nachfrageanregender Maßnahmen einen expansiven Impuls zu geben, der einen konjunkturellen Aufschwung auslösen soll. In der Hochkonjunktur soll umgekehrt verfahren und der Inflationsgefahr durch eine restriktive, nachfragesenkende Politik begegnet werden. Eine konsequent

antizyklische Finanzpolitik muß in der Rezession Budgetdefizite hinnehmen und in der Hochkonjunktur Budgetüberschüsse zur Schuldentilgung verwenden, ist also mit der Forderung nach einem ständig ausgeglichenen Haushalt unvereinbar.

a. Nachfrage, Produktion und Beschäftigung

Hinter dem Konzept der antizyklischen Finanzpolitik steht die Überlegung, daß gesamtwirtschaftliche Nachfrage, Produktion und Beschäftigung eng miteinander gekoppelt sind. Sieht man von Arbeitszeitverkürzungen ab, so läßt sich die Arbeitslosigkeit nur vermindern, wenn insgesamt mehr produziert wird. Allerdings können Produktionssteigerungen bei gleichem Arbeitseinsatz auch auf einem Produktivitätsfortschritt beruhen. In diesem Fall sinkt die Arbeitslosigkeit erst dann, wenn die Produktion über den Produktivitätsfortschritt hinaus ausgedehnt wird. Bereits diese einfachen Zusammenhänge zeigen, daß die Beschäftigungsprobleme ohne Wachstum kaum zu lösen sind. Sie lassen aber auch erkennen, wie verfehlt die Auffassung ist, man müsse in der derzeitigen Situation den Gürtel enger schnallen. Wachstum bedeutet nichts anderes als einen Anstieg des Güter- und Leistungsvolumens, das für eine Erhöhung des Konsums, der Investitionen und der Staatsleistungen zur Verfügung steht und dafür auch genutzt werden muß.

Bei gegebener durchschnittlicher Arbeitszeit wird die Höhe der Produktion und damit die Beschäftigung von der vorhandenen oder erwarteten Nachfrage bestimmt. Die Beschäftigungspolitik muß daher in erster Linie darauf gerichtet sein, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage mit den Produktionsmöglichkeiten in Einklang zu bringen. Für eine unterbeschäftigte Volkswirtschaft gilt, daß eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage notwendig ist, um die Produktion und die Beschäftigung zu erhöhen. Diese Aussage muß allerdings in zweierlei Hinsicht modifiziert werden. Nimmt die Produktivität zu, so absorbiert die Mehrnachfrage zunächst die daraus resultierende Produktionssteigerung, bevor es zu zusätzlicher Beschäftigung kommt. Noch wichtiger ist, daß eine Mehrnachfrage nur dann beschäftigungssteigernd wirkt, wenn keine parallelen Stückkostensteigerungen auftreten – ein Punkt, auf den im Zusammenhang mit der Lohnpolitik noch zurückzukommen sein wird.

Finanzpolitische Maßnahmen müssen in der Rezession auf eine Expansion der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage gerichtet sein. Der Staat kann die erforderliche Nachfrage entweder selbst entfalten oder im privaten Bereich anregen. Eine wesentliche Bedingung für den Erfolg expansiver finanzpolitischer Maßnahmen ist, daß sie keine Verdrängung privater Nachfrage herbeiführen (crowding out). Steuerfinanzierte Beschäftigungsprogramme kommen daher kaum in Betracht, denn ihre Entzugs- und Ausgabeneffekte kompensieren sich weitgehend. Antizyklische

Finanzpolitik erfordert daher in einer unterbeschäftigten Wirtschaft eine Kreditfinanzierung der staatlichen Mehrausgaben.

b. Das Schuldenparadox

Die Forderung nach einer Kreditfinanzierung zusätzlicher Staatsausgaben trifft seit einiger Zeit auf wachsenden Widerstand. Zahlreiche Kritiker verweisen darauf, daß die Finanzpolitik trotz jährlich steigender Neuverschuldung keine spürbare wirtschaftliche Belebung herbeiführen konnte. Sie sehen die Ursache in einer Verdrängung der privaten Investitionen über Zinssteigerungen und den mit der hohen Staatsverschuldung verbundenen Vertrauensverlust. Konsequenterweise empfehlen sie eine Haushaltskonsolidierung im Sinne einer Verminderung der Neuverschuldung. Eine derartige Strategie könnte jedoch die konjunkturelle Lage verschärfen und wäre dann nicht mehr geeignet, die finanzielle Situation des Staates zu verbessern, geschweige denn, einen Abbau der Arbeitslosigkeit herbeizuführen.

Vermindert der Staat seine Verschuldung, so reduziert er damit seine Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen oder die Nachfrage der privaten Wirtschaftssubjekte, etwa der Transfereinkommensempfänger. Selbst wenn es zu Zinssenkungen kommt, werden die privaten Investitionen kaum zunehmen, solange nicht einmal die bestehenden Kapazitäten ausgelastet sind. Im Gegenteil, die Mindernachfrage des Staates verschlechtert die Absatzchancen und dürfte daher Produktionseinschränkungen und erhöhte Arbeitslosigkeit nach sich ziehen. Mit dieser weiteren Verschlechterung der Konjunkturlage sind aber auch sinkende Steuereinnahmen und höhere konjunkturbedingte Ausgaben verbunden, so daß zur Aufrechterhaltung der reduzierten Ausgaben ein erneuter Anstieg der Staatsverschuldung erforderlich ist. Die Konsolidierungsbemühungen bleiben ohne spürbaren Erfolg.

Dieses Schuldenparadox tritt aber auch in umgekehrter Weise auf, wenn zusätzliche kreditfinanzierte Staatsausgaben zu mehr Produktion, erhöhtem Einkommen und zusätzlichen Staatseinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben führen. Die Wirkung auf das Sozialprodukt wird durch den Multiplikator der Staatsausgaben erfaßt, der angibt, um wieviel das Sozialprodukt steigt, wenn der Staat seine Nachfrage um eine DM erhöht. Bei einem Multiplikator von 2 und einer Steuer- und Sozialabgabenquote von etwa 45 % führen zusätzliche Defizite über ihre Produktions- und Beschäftigungswirkungen zu Haushaltsverbesserungen in ihrer eigenen Größenordnung, wenn man die eingesparten Ausgaben für die vermiedenen Arbeitslosen mitberücksichtigt.

Aus dieser Sicht ist eine expansive Finanzpolitik kein Hindernis, sondern Voraussetzung für eine mittelfristig erfolgreiche Konsolidierung der Staatsfinanzen. Eine konjunkturelle Erholung würde die öffentlichen Haushalte wahrscheinlich stärker entlasten als rigorose Sparbemühungen in der Rezession. Voraussetzung ist allerdings

die konsequente Verwendung konjunkturbedingter Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse für einen Abbau der Neuverschuldung. Die Finanzpolitik sollte schon heute signalisieren, daß sie im Aufschwung zu einem solchen Sparkurs bereit ist. So könnten erwünschte Ausgabenkürzungen, die unter dem Druck der leeren Kassen leichter durchsetzbar sind, beschlossen und auch umgesetzt werden, sofern Mehrausgaben an anderer Stelle – insbesondere öffentliche Investitionen – die restriktiven Nachfrageeffekte überkompensieren.

Die Verkennung des Schuldenparadox in Wissenschaft und Politik ist vor allem auf zwei Ursachen zurückzuführen. Zunächst muß man beachten, daß dieser Wirkungsmechanismus nur für den Staat insgesamt unter Einschluß der Sozialversicherungen gilt, nicht aber für einzelne Gebietskörperschaften. Dies legt eine Koordination des finanzwirtschaftlichen Handelns nahe. Noch wichtiger erscheint aber, daß die aufgezeigten Wirkungen nur zustande kommen, wenn der Staat in der Rezession über die bereits vorhandenen Defizite hinaus eine zusätzliche, antizyklische Verschuldung eingeht.

c. Konjunkturbedingte und strukturelle Defizite

Diese antizyklische Verschuldung muß von den übrigen Verschuldungskomponenten – den konjunkturbedingten und strukturellen Defiziten – streng unterschieden werden. Konjunkturbedingte Defizite kompensieren lediglich Mindereinnahmen und Mehrausgaben, die aus einer Unterauslastung des Produktionspotentials resultieren. Sie verhindern zwar einen weiteren Rückgang der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage, wirken aber nicht expansiv.

Dennoch gilt für die konjunkturbedingten Kredite ein negatives Schuldenparadox. Werden sie nämlich unterlassen, so sind Einkommens- und Beschäftigungsverluste zu erwarten, die den Staatshaushalt im Ergebnis belasten. Im Gegensatz zu den antizyklischen konsolidieren sich die konjunkturbedingten Defizite nicht von selbst. Sie gehen nur dann zurück, wenn die Wirtschaft von sich aus durch eine Expansion der privaten Nachfrage wieder zur Volllauslastung der Produktionskapazitäten zurückfindet.

Die sogenannten strukturellen Defizite lassen sich vereinfachend als die Kreditnahme des Staates definieren, die bereits vor Beginn eines wirtschaftlichen Rückschlags bestand und seither andauert. Von ihnen gehen keine expansiven Nachfrageeffekte mehr aus, und sie tragen daher auch nicht zu einer Selbstkonsolidierung bei. Der Versuch einer Reduktion struktureller Defizite bei Unterbeschäftigung wirkt jedoch genauso wie ein Unterlassen konjunkturbedingter Kredite, d. h. es muß wiederum mit einem negativen Schuldenparadox gerechnet werden.

Die fiscal policy basiert auf den Wirkungen antizyklischer Kredite. Es darf aber nicht übersehen werden, daß zuvor konjunkturbedingte und meist auch strukturelle Defizite hingenommen werden müssen. Eine Verkennung dieser Zusammenhänge führt zu einer Unterschätzung der erforderlichen Staatsverschuldung. Antizyklische Kredite werden nicht mehr aufgenommen und aus den fehlenden expansiven Effekten der übrigen Defizitkomponenten schließt man auf ein Versagen der Finanzpolitik. Hierin liegt eine wesentliche Ursache für die wachsende Neigung, bereits in der Rezession den Versuch eines Abbaus der Neuverschuldung zu unternehmen.

d. Das crowding-out-Problem

Die skizzierten Einkommens- und Budgetwirkungen der antizyklischen Finanzpolitik kommen allerdings nur unter der Voraussetzung voll zum Tragen, daß crowding-out-Effekte weitgehend unterbleiben. Die These von der Verdrängung privater Nachfrage spielt in der Diskussion über die Wirkungen der Staatsverschuldung eine herausragende Rolle. Auf die wesentlichen Aspekte soll daher kurz eingegangen werden, zumal sie eng mit der Lohn- und Geldpolitik zusammenhängen.

1. Solange keine spürbaren Inflationstendenzen auftreten, dürfte die Zentralbank ein Geldmengenwachstum zulassen, das die Finanzierung des im Aufschwung steigenden Transaktionsvolumens ermöglicht. In diesem Fall ist kein geldmengenbedingtes crowding out zu erwarten. Ein Anstieg des Zinsniveaus mit der Folge einer zinsbedingten Verdrängung privater Nachfrage – insbesondere privater Investitionen – kann ebenfalls vermieden werden.
2. Häufig wird ein begrenztes Sparangebot als Ursache von Verdrängungseffekten angesehen. Aus dem multiplikativen Anstieg des Sozialprodukts resultiert jedoch eine Erhöhung der Ersparnisse über den Einkommensmechanismus. Darüber hinaus sorgen überproportional steigende Gewinne im Aufschwung für eine Anpassung des Sparens an Veränderungen der Investitionen und der Staatsverschuldung über den Verteilungsmechanismus.
3. Eine zusätzliche Staatsverschuldung kann private Nachfrage verdrängen, weil zukünftige Steuererhöhungen zur Finanzierung des Schuldendienstes im Sinne der Theorie der rationalen Erwartungen von den Wirtschaftssubjekten antizipiert werden. Gerade rational handelnde Wirtschaftssubjekte müßten aber das Schuldenparadox ebenso wie die positiven Einkommens- und Beschäftigungseffekte einer antizyklischen Finanzpolitik einkalkulieren.
4. Wenn die Gewerkschaften bei einer Verbesserung der konjunkturellen Lage expansive Lohnerhöhungen durchsetzen, kommt es zu kostenbedingten Preissteigerungen. Diese können eine restriktive Geldpolitik provozieren, die über den Zinsmechanismus einen Rückgang der privaten Investitionen bewirkt. Vermeid-

bar ist ein lohnbedingtes crowding out durch eine Orientierung der Lohnerhöhungen an den gütermäßigen Verteilungsspielräumen.

Die möglichen Verdrängungseffekte sprechen dafür, daß die fiscal policy lohn- und geldpolitisch abgesichert werden muß. Bei adäquater Gestaltung expansiver finanzpolitischer Maßnahmen lassen sich dann die Erfolgsbedingungen des Schuldenparadox erfüllen. Adäquate Gestaltung heißt, daß die Finanzpolitik in der Rezession darauf achten muß, relativ zum Mitteleinsatz möglichst hohe Multiplikator- und Akzeleratoreffekte zu erzielen. Unter diesem Gesichtspunkt sollte sich der Staat auf Ausgaben konzentrieren, bei denen schon der primäre Nachfrageeffekt höher ausfällt als die Mehrausgaben selbst, denn im Hinblick auf ihre Primärwirkungen unterscheiden sich die Staatsausgaben beträchtlich.

Wenn der Staat im Inland produzierte Güter kauft, sind die Primäreffekte gleich 1. Erheblich niedriger liegen sie bereits bei den Personalausgaben, denn ein Teil davon wird gespart. Extreme Ergebnisse sind bei Investitionsprämien möglich. Soweit sie für ohnehin geplante Investitionen in Anspruch genommen werden (Mitnahmeeffekt), wird überhaupt keine Mehrnachfrage entfaltet. Gelingt es dagegen, die Vergünstigungen auf zusätzliche Investitionen zu konzentrieren, so beträgt der primäre Nachfragezuwachs ein Vielfaches der haushaltsmäßigen Belastung. Derartige Maßnahmen, die im übrigen auf eine Verbindung von Angebots- und Nachfragepolitik hinauslaufen, müssen den Schwerpunkt einer antizyklischen Finanzpolitik bilden, wenn die zu Beginn erforderliche Staatsverschuldung nicht zu einer dauerhaften Belastung der öffentlichen Haushalte führen soll.

e. Defizitgrenzen aus stabilitätspolitischer Sicht

Auch Ökonomen, die der antizyklischen Globalsteuerung nicht grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen, wenden häufig ein, daß der Staat mit diesem Konzept nicht umzugehen vermag. Sicher hat die Verschuldungspolitik des Bundes und der Länder in der Vergangenheit das Vertrauen in die Finanzpolitik beeinträchtigt. Immer wieder wurde das Instrument der Staatsverschuldung – unlängst mit dem Hinweis auf die Lasten der deutschen Einheit – auch in konjunkturellen Situationen eingesetzt, in denen aus stabilitätspolitischer Sicht bereits eine zurückhaltendere Verschuldungspolitik angezeigt gewesen wäre. Die Folge war, daß man in die nachfolgende Rezession schon mit einem hohen Neuverschuldungsniveau hineingehen mußte. Der finanzpolitische Handlungsspielraum wurde durch eine solche Verschuldungspolitik gerade dann geschmälert, wenn es darauf angekommen wäre, die öffentliche Verschuldung in den Dienst einer antizyklischen Finanzpolitik zu stellen.

Angesichts der Tendenz zum übermäßigen Gebrauch des öffentlichen Kredits bei guter Konjunkturlage könnte man überlegen, den staatlichen Verschuldungsspielraum verfassungsmäßig zu begrenzen. Der häufig geforderte Verzicht auf jegliche

Verschuldung führt aber nicht weiter, da er die stabilitätspolitischen Erfordernisse einfach ignoriert. In Betracht kommt dagegen eine Regelung, die – im Gegensatz zu Art. 115 GG und den Verschuldungskriterien von Maastricht – eine Kreditaufnahme zu anderen als konjunkturellen Zwecken nicht mehr gestattet.

Dementsprechend müsste der Staat im Aufschwung seine Neuverschuldung reduzieren und dürfte bei ausgeglichener Konjunkturlage keine neuen Kreditverpflichtungen mehr eingehen. In konjunkturellen Überhitzungsphasen wäre sogar eine Nettoschuldentilgung vorzunehmen. Konjunkturbedingte Defizite, die auf eine Unterauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials zurückgehen, wären allerdings nicht nur zulässig; sie würden sogar eine Untergrenze der ökonomisch rationalen Verschuldung darstellen, die der Staat in der Rezession keinesfalls unterschreiten sollte. Auch eine darüber hinausgehende antizyklische Kreditaufnahme sollte zulässig sein, aber nur wenn damit spezielle Maßnahmen finanziert werden, die reversibel sein müssen und auf eine Verbesserung der konjunkturellen Lage zielen.

Eine solche verfassungsmäßige Neuregelung würde den Einsatz der öffentlichen Verschuldung stärker als bisher an das Vorliegen bestimmter ökonomischer Voraussetzungen binden. Damit ist die stabilitätspolitische Effizienz der Finanzpolitik jedoch noch nicht garantiert. Wie bereits erwähnt, bedarf die fiscal policy der Unterstützung durch eine stabilitätskonforme Lohn- und Geldpolitik. Neben den konstitutionellen Schranken sind also weitere, gesetzlich nicht kodifizierbare Voraussetzungen für den Einsatz der Staatsverschuldung zu beachten, die im folgenden genauer analysiert werden.

3. Absicherung der Globalsteuerung durch eine neue Lohn- und Lohnverwendungspolitik

Die Finanzpolitik sah sich in den 70er Jahren mit einem neuartigen Phänomen konfrontiert. Trotz steigender Arbeitslosigkeit gingen die Inflationsraten nicht oder nur langsam zurück. Das traditionelle Instrumentarium einer antizyklischen Politik des Staates schien für diese Stagflationserscheinungen nicht mehr geeignet zu sein, denn expansive Maßnahmen drohten den Preisanstieg zu verschärfen, während restriktive Maßnahmen zusätzliche Beschäftigungsrisiken beinhalteten. Diese wirtschaftspolitisch brisante Situation war im wesentlichen das Resultat einer gewerkschaftlichen Nominallohnpolitik, die auf gütermäßige Verteilungsspielräume keine Rücksicht nahm, in Kombination mit einer restriktiven Geldmengenpolitik der Bundesbank, bei der das Beschäftigungsziel in den Hintergrund trat.

a. Mehr Beschäftigung durch Lohnsenkungen?

Angesichts dieser stabilitätspolitisch negativen Erfahrungen stellt sich die Frage, welchen Beitrag Lohn- und Geldpolitik heute zur Lösung der Beschäftigungsprobleme leisten können. Insbesondere von der Lohnpolitik wird eine Kurskorrektur, teilweise sogar ein radikaler Kurswechsel erwartet. Nicht wenige Ökonomen und Politiker vertreten nämlich die populäre These, Arbeitslosigkeit sei im wesentlichen das Ergebnis zu hoher Reallöhne. Konsequenterweise erwarten sie von Lohnsenkungen einen Beschäftigungszuwachs. In moderater Form steckt diese Vorstellung auch hinter der Überlegung, man solle die Zuwachsrates der Nominallöhne unterhalb des Produktivitätsfortschritts halten.

Mikroökonomisch dürfte der behauptete negative Zusammenhang zwischen Lohn- und Beschäftigungsniveau durchaus zutreffen; denn ein einzelnes Unternehmen kann seine Wettbewerbsposition verbessern und Marktanteile gewinnen, wenn es Kostensenkungen zu verzeichnen hat, die (zum Teil) in geringeren Absatzpreisen weitergegeben werden. Makroökonomisch ist der Beschäftigungseffekt einer Lohnsenkung jedoch recht unsicher. Das einzelne Unternehmen kann von einer gegebenen Nachfragefunktion und unveränderten Produktionsbedingungen bei den Konkurrenten ausgehen, so daß Kosten- und Preissenkungen den Absatz und die Beschäftigung erhöhen.

Wenn alle Unternehmen niedrigere Löhne zahlen, bleiben die Wettbewerbsverhältnisse im Inland weitgehend unberührt und – das ist entscheidend – die Nachfrage sinkt infolge des insgesamt rückläufigen Einkommens der Arbeitnehmer. Soweit der Nachfragerückgang die Kostensenkung kompensiert, führen entsprechende Preissenkungen nicht mehr zu einer realen Mehrnachfrage, und der positive Produktions- und Beschäftigungseffekt bleibt aus. Auf oligopolistischen Märkten kann es sogar zu negativen Beschäftigungseffekten kommen, weil die Gefahr besteht, daß die erforderlichen Preisanpassungen weitgehend unterbleiben.

Wer den (neo-) klassischen Lohn-Beschäftigungszusammenhang auch gesamtwirtschaftlich für zutreffend hält, muß also begründen können, weshalb die auf eine Produktionsausweitung hinwirkende Kostenentlastung stärker zu Buche schlagen soll als der entgegengerichtete Nachfrageausfall. Argumente dafür gibt es, doch ihre Tragweite ist begrenzt. Denkbar wäre zunächst einmal ein Anstieg der Investitionen. Deren Rentabilität verbessert sich jedoch kaum, solange Lohnkosten und Konsumnachfrage parallel sinken.

Man muß schon den sogenannten Realkassenhaltungseffekt (real balance effect) bemühen, um einen Investitionszuwachs ableiten zu können. Demzufolge reduzieren Preissenkungen die Geld- und Kreditnachfrage, was bei gegebener Geldmenge zinsenkend und damit investitionsfördernd wirken soll. Beides ist jedoch fraglich. Zum

einen müssen die Geschäftsbanken auf eine rückläufige Kreditnachfrage nicht mit Zinssenkungen reagieren, sondern können stattdessen auch ihre Refinanzierung bei der Zentralbank einschränken. Zum anderen führen niedrigere Zinsen erfahrungsgemäß nicht zu mehr Investitionen, solange die vorhandenen Produktionskapazitäten nur schwach ausgelastet sind.

Eine weitere Möglichkeit der Nachfragebelebung liegt in den Exporten. Lohninduzierte Preissenkungen im Inland verbessern die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. Gleiches gilt im Prinzip für eine Reduktion der Lohnnebenkosten. Allerdings ist nicht auszuschließen, daß die steigende Auslandsnachfrage bei flexiblen Wechselkursen zu einer DM-Aufwertung führt, die den Wettbewerbsvorteil im Durchschnitt wieder zunichte macht. Es mag sein, daß während dieser Anpassungsvorgänge zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden sind; ein dauerhafter Abbau der Arbeitslosigkeit über wachsende Exporte ist jedoch kaum zu erwarten.

Makroökonomisch führen Lohnsenkungen also nicht ohne weiteres zu mehr Beschäftigung. Dennoch gibt es keinen Anlaß, die Lohnpolitik aus der Verantwortung für die Arbeitslosigkeit zu entlassen. Zwar kann sie – ähnlich wie die Geldpolitik – mit Lohnsenkungen in expansiver Richtung wenig bewegen, aber sie kann umgekehrt durch überzogene Lohnerhöhungen stabilitätspolitisch gravierende Stagflationsprobleme verursachen.

b. Die Problematik der Nominallohnpolitik

Die Problematik der bislang betriebenen Nominallohnpolitik liegt in der mangelhaften Orientierung an den gütermäßigen Möglichkeiten. Bei gegebener Verwendungsstruktur des Sozialprodukts bewirken Lohnerhöhungen, die über den Produktivitätsfortschritt hinausgehen, einen parallelen Anstieg der Stückkosten und der Nachfrage. Infolgedessen führen sie auch im günstigsten Fall lediglich zu Preissteigerungen, nicht aber zu realen Einkommenserhöhungen für die Arbeitnehmer.

Da die lohnkosteninduzierte Inflation wahrscheinlich einen restriktiven Einsatz der Geldpolitik provoziert, ist mit Zinssteigerungen zu rechnen. Diese gehen vor allem zu Lasten der privaten Investitionen, reduzieren die Gesamtnachfrage und verhindern damit eine vollständige Überwälzung der Nominalloohnerhöhungen in den Güterpreisen. Produktions- und Beschäftigungsverluste sind die Folge. Aufgrund der geldpolitischen Restriktionen wird außerdem ein expansiver Einsatz der Finanzpolitik zum Abbau der Arbeitslosigkeit behindert.

Arbeitslosigkeit, die durch das Zusammentreffen von expansiver Lohn- und restriktiver Geldpolitik entsteht, kann im übrigen tatsächlich mit einem „zu hohen“ Reallohn verbunden sein; allerdings nicht aufgrund des Nominallohnanstiegs allein,

sondern erst in Verbindung mit der geldpolitisch herbeigeführten Einschränkung der Überwälzungsmöglichkeiten. Nur lassen sich solche Fehlentwicklungen nicht dadurch korrigieren, daß man bei hoher Arbeitslosigkeit den umgekehrten Weg der Lohnsenkungen einschlägt. Ein etwas gewagter Vergleich sei mir in diesem Zusammenhang gestattet: Landet ein Autofahrer infolge überhöhter Geschwindigkeit im Graben, so kommt er durch anschließendes beherztes Treten auf die Bremse auch nicht mehr auf die Straße zurück.

Primäres Ziel einer neuen lohnpolitischen Strategie muß es sein, inflationäre Impulse zu vermeiden. Dieses Ziel läßt sich erreichen, wenn die Lohnsteigerungen bei gegebenem Sparverhalten der Zuwachsrates des im Inland verfügbaren Konsumgütervolumens entsprechen. Eine Orientierung am Produktivitätsfortschritt reicht dagegen nicht völlig aus, selbst wenn Arbeitszeitverkürzungen dabei angerechnet werden. Es fehlt dann immer noch die Berücksichtigung von Veränderungen in der Verwendungsstruktur des Sozialprodukts, die quantitativ eine bedeutende Rolle spielen.

Wird beispielsweise ein Teil des Produktivitätsfortschritts durch einen Anstieg des Leistungsbilanzsaldos oder der Investitionsquote absorbiert, so führen produktivitätsbezogene Lohnerhöhungen zu Preissteigerungen, weil das verfügbare Konsumgütervolumen nicht im Umfang des Produktivitätsfortschritts wächst. Lohnsteigerungen, die über diesen gütermäßigen Rahmen hinausgehen, bringen den Arbeitnehmern nichts ein und sollten aus stabilitätspolitischer Sicht unterbleiben. Dies gilt auch dann, wenn sie mit der vordergründig plausiblen Forderung nach einem „Inflationsausgleich“, d. h. einer Lohnerhöhung zur Kompensation eingetretener oder erwarteter Preissteigerungen, begründet werden.

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß die Lohnpolitik zur Beschäftigungssicherung erheblich beitragen kann, indem sie Inflation vermeidet und so einem Konflikt mit der Bundesbank aus dem Wege geht. Derzeit mag die Gefahr preistreibender Lohnerhöhungen gering sein, doch erscheint keineswegs sicher, daß die Gewerkschaften im Falle eines konjunkturellen Aufschwungs nicht wieder zur traditionellen, stabilitätspolitisch verfehlten Nominallohnpolitik zurückkehren. Ohne eine dauerhafte Neuorientierung der Lohnpolitik lassen sich die stabilitätspolitischen Probleme jedoch nicht lösen.

Die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale mit nachfolgender Stabilisierungskrise wäre in Zukunft weitgehend gebannt, würden die Gewerkschaften ihre Lohnforderungen (nicht nur in der Krise) am Wachstum des Konsumgütervolumens oder wenigstens am Produktivitätsfortschritt orientieren. Auch würden sie damit der Geldpolitik ein elastisches Agieren ermöglichen und insofern den Handlungsspielraum einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik deutlich erhöhen. Mit anderen Worten: Eine lohnpo-

litische Absicherung der Globalsteuerung ist möglich und nötig, auch wenn der direkte Beitrag der Lohnpolitik zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit vergleichsweise gering veranschlagt werden muß.

c. Vorteile einer Lohnverwendungspolitik

Die Forderung nach einer dauerhaften Orientierung der Lohnpolitik an den genannten Größen dürfte bei den Gewerkschaften nicht ohne weiteres auf Zustimmung stoßen. Zwar sind sie derzeit angesichts der hohen Arbeitslosigkeit zur Kooperation mit den übrigen Politikbereichen bereit, aber grundsätzlich dürften sie die Festlegung verbindlicher Lohnbezugsgrößen als Eingriff in die Tarifautonomie ablehnen. Außerdem benötigen die Gewerkschaften regelmäßige Auseinandersetzungen mit den Arbeitgebern, um sich vor ihren Mitgliedern zu profilieren. Eine zurückhaltende Nominallohnpolitik ist jedoch kein verteilungspolitischer Preis für mehr Stabilität und mehr Arbeitsplätze, denn die Realeinkommen der Arbeitnehmer fallen dadurch nicht geringer aus. Im Gegenteil: Gerade die Arbeitnehmer werden durch lohninduzierte Inflation geschädigt, weil der Realwert ihres Geldvermögens bei steigenden Preisen sinkt.

Hinzu kommt, daß die Gewerkschaften durch das Festhalten an der Nominallohnpolitik Möglichkeiten einer Verbesserung der Verteilungsposition der Arbeitnehmer verschenken, die in einer verstärkten Lohnverwendungspolitik liegen. Eine solche Politik ist darauf gerichtet, neben dem Nominaleinkommen der Arbeitnehmer dessen Verwendung für Konsum und Sparen zu beeinflussen. Verteilungs- und stabilitätspolitisch vorteilhaft wäre insbesondere eine betriebliche investive Gewinnbeteiligung.

Der partielle Verzicht auf Nominallohnerhöhungen zugunsten einer Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen macht die Gesamtentlohnung flexibler. Dies erleichtert den Unternehmen eine Anpassung an konjunkturelle Absatzschwankungen und stabilisiert damit die Beschäftigung. Da die Arbeitnehmer am überproportionalen Gewinnanstieg im Aufschwung automatisch teilhaben, entfällt der wesentliche Grund für erneute Verteilungsaueinandersetzungen und Lohnnachschlagsforderungen. Die investive Mittelverwendung dämpft zudem die Gesamtnachfrage in konjunkturellen Überhitzungsphasen, erleichtert also auch die Globalsteuerung in ihrer restriktiven Variante.

Vergleicht man die vorgeschlagene Lohnstrategie mit den derzeit gegebenen Möglichkeiten gewerkschaftlicher Tariflohnpolitik und Forderungen nach einer Lohnpause oder gar einer Verminderung der Löhne, so drängt sich der Eindruck auf, daß sie den Gewerkschaftsmitgliedern durchaus vorteilhaft erscheinen müßte. Die Gewerkschaften hätten wenig zu verlieren, wenn sie sich – bei aller Skepsis – bereit erklären würden, den Versuch einer lohnpolitischen Neuorientierung zu wagen.

Nichts könnte die heute noch existierenden Bedenken besser ausräumen als ein praktischer Erfolg. Zwar ist dieser auch ohne beschäftigungspolitische Maßnahmen des Staates zu erwarten, doch eine Verknüpfung dürfte den Gewerkschaften die Zustimmung wesentlich erleichtern.

4. Der Beitrag der Geldpolitik zur Überwindung der Beschäftigungskrise

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Geldpolitik in einer unterbeschäftigten Wirtschaft in ein Dilemma geraten kann, weil sie bei kosteninduzierter Inflation mit Blick auf die Preisniveaustabilität einen restriktiven Kurs fahren muß, während aus beschäftigungspolitischen Gründen im Gegenteil ein expansiver Kurs angezeigt wäre. Derartige Stagflationserscheinungen stellen die Bundesbank im Grunde vor ein unlösbares Problem, denn sie kann nicht unmittelbar an den Ursachen der Preissteigerungen ansetzen, sondern allenfalls indirekt über eine Stabilisierungskrise darauf einwirken.

a. Restriktive Geldpolitik in der Stagflation

Zwar ist der Inflationsprozeß mittels einer restriktiven Geldpolitik zu stoppen, aber nur unter hohen sozialen Kosten in Form geringerer Investitionen, Wachstumsverlusten und erhöhter Arbeitslosigkeit. Die Bundesbank kann nicht einmal sicher sein, daß ein potentialorientiertes Geldmengenwachstum ausreicht, die Inflationsraten schnell und deutlich zu reduzieren. Selbst bei konstanter Umlaufgeschwindigkeit läßt sich eine Ausdehnung der Geldmenge sowohl zur Finanzierung eines höheren Gütervolumens als auch zur Finanzierung eines höheren Preisniveaus nutzen.

Der eingetretene Rückgang der Preissteigerungsraten ist daher auch weniger ein Erfolg der Geldmengenpolitik als ein Ergebnis der aufgrund steigender Arbeitslosigkeit moderaten Lohnabschlüsse. Dies unterstreicht noch einmal die entscheidende Bedeutung einer zurückhaltenden Lohnpolitik bei Unterbeschäftigung, ohne die nicht damit gerechnet werden kann, daß die monetären Voraussetzungen für einen Aufschwung zu schaffen sind.

In einer weitgehend inflationsfreien Wirtschaft hat die Geldpolitik zumindest den erforderlichen Handlungsspielraum, um ein reales Wachstum des Sozialprodukts im Aufschwung durch ein zusätzliches Geldangebot monetär zu alimentieren. Ob dieser Spielraum auch tatsächlich genutzt wird, ist nicht zuletzt eine Frage der geldpolitischen Konzeption der jeweiligen Zentralbank. Schwierigkeiten können sich ergeben, wenn sie eine monetaristische Geldmengenpolitik verfolgt, die im Hinblick auf die konjunkturellen Erfordernisse nicht elastisch genug gehandhabt wird. Diese Gefahr scheint im Falle der Deutschen Bundesbank nicht allzu ausgeprägt zu sein, doch die Popularität monetaristischer Vorstellungen spricht dafür, auf die damit verbundenen Probleme kurz einzugehen.

b. Zur Notwendigkeit einer flexiblen Geldpolitik

Eine Ausrichtung des Geldmengenanstiegs an der mittelfristigen Entwicklung des Produktionspotentials bedeutet, daß bei der jährlichen Ausweitung der Geldmenge im Prinzip keine Rücksicht auf Änderungen der Kapazitätsauslastung genommen wird. Hieraus ergibt sich ein gravierender Einwand gegen eine strikt potentialorientierte Geldmengenzpolitik. Sie kann sich als Hindernis für den Aufschwung erweisen, wenn die Wirtschaft einmal in eine tiefergehende Rezession geraten ist und der normale Auslastungsgrad des Produktionspotentials deutlich unterschritten wurde.

Ein mittelfristig konstantes Geldmengenwachstum kann den konjunkturellen Schwankungen nur unter unrealistischen Voraussetzungen gerecht werden. Bei Unterauslastung des Produktionspotentials müßten Reserven in ausreichendem Umfang entstehen, die im Aufschwung wieder genutzt werden könnten. Damit ist jedoch im allgemeinen nicht zu rechnen. Kommt es infolge eines konjunkturellen Abschwungs zu Unterbeschäftigung, so tritt eine Überversorgung mit Geld nur ein, wenn die potentialorientierte Geldmengenausweitung tatsächlich zustande kommt, und wenn sie nicht durch einen Anstieg des Preisniveaus absorbiert wird.

Ein weitgehend konstantes Preisniveau in einer unterbeschäftigten Wirtschaft kann nur vorausgesetzt werden, wenn keine Störungen seitens der Lohnpolitik auftreten. Auch ist keineswegs sicher, daß die Zentralbank ihr mittelfristiges Geldmengenziel in der Rezession erreichen kann. Sofern die Geschäftsbanken auf einen Rückgang der Kreditnachfrage mit einer Einschränkung ihrer Refinanzierung bei der Zentralbank reagieren, verzichten sie auf die Inanspruchnahme potentiellen Zentralbankgeldes. Diese Primärliquidität gelangt dann überhaupt nicht in den Wirtschaftskreislauf, so daß die Ausweitung der Geldbasis und der umlaufenden Geldmenge gemessen an der mittelfristig geplanten Rate zu gering ausfällt. Eine geldmengenorientierte Politik setzt im Grunde voraus, daß die Zentralbank die Geldversorgung hauptsächlich über die Offenmarktkomponente reguliert und auf diese Weise Zentralbankgeld direkt in den Kreislauf einschleust. Dagegen läßt sich eine streng monetaristische Strategie in einem monetären System, in dem die Entwicklung der Geldmenge vom Banken- und Nichtbankenverhalten mitbestimmt wird, praktisch kaum durchhalten.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß die Bundesbank gut beraten ist, wenn sie in einer wirtschaftlichen Situation, in der sich der Preisauftrieb in Grenzen hält und die Wirtschaft mit gravierenden konjunkturellen Problemen zu kämpfen hat, ihr geldpolitisches Instrumentarium flexibel und konjunkturgerecht einsetzt. Die Zentralbank sollte bereit sein, einen realen Anstieg des Sozialprodukts im Aufschwung durch eine entsprechende Erhöhung der Geldmenge monetär zu alimentieren; und zwar auch dann, wenn dazu vorübergehend eine Überschreitung mittelfristiger

Geldmengenziele erforderlich ist. Ziel einer Zentralbank kann es nicht sein, die Geldmenge exakt auf einem Potentialpfad zu halten, sondern ihr primäres Anliegen ist die Bekämpfung der Inflation, und zwar unter Berücksichtigung der Beschäftigungslage. Solange die Preisniveaustabilität nicht gefährdet erscheint, gibt es jedenfalls keinen Grund, an einem wirtschaftspolitischen Rezept festzuhalten, das mittel- und langfristig eine Orientierungshilfe für die Geldpolitik zu geben vermag, im kurzfristigen Zusammenhang jedoch zu Fehlentscheidungen Anlaß geben kann.

5. Umriss einer stabilitätspolitischen Kooperation

Die Überlegungen zu den gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten der Beschäftigungspolitik zeigen, daß zur Entschärfung der konjunkturellen Probleme keineswegs ein radikaler Kurswechsel erforderlich ist. Nicht gefragt sind fundamental neue Theorien und politische Konzepte, sondern es kommt darauf an, vertraute Elemente der Globalsteuerung endlich einmal konsequent einzusetzen und miteinander zu kombinieren. Der wesentliche Unterschied zur bislang betriebenen Wirtschaftspolitik würde darin liegen, daß die Notwendigkeit einer stabilitätspolitischen Kooperation erkannt und akzeptiert wird.

Erfolgreiche Stabilitätspolitik bei Unterbeschäftigung setzt ein abgestimmtes Vorgehen der Lohn-, Geld- und Finanzpolitik voraus. Ein „Stabilitätspakt“ müßte im wesentlichen folgende Elemente umfassen:

1. Der Staat übernimmt die Aufgabe, durch ein kreditfinanziertes Beschäftigungsprogramm eine Ausweitung der staatlichen und der privaten Nachfrage herbeizuführen, solange noch in nennenswertem Umfang konjunkturelle Arbeitslosigkeit besteht.
2. Damit eine antizyklische Finanzpolitik nicht an fiskalischen Einzelinteressen scheitert, sollten Bund, Länder und Gemeinden ihre Politik durch einen Schuldenfonds, über den die gesamte Neuverschuldung abgewickelt wird, aufeinander abstimmen.
3. Die Gewerkschaften akzeptieren eine Beschränkung der Lohnsteigerungen auf den Produktivitätsfortschritt, besser noch auf den erwarteten Zuwachs des Konsumgütervolumens. Sie verzichten auf den ohnehin nicht realisierbaren „Inflationsausgleich“.
4. Die Bundesbank sorgt für eine Ausweitung des Geldangebots, die ausreicht, reale Sozialproduktssteigerungen bis zur Vollauslastung des Produktionspotentials bei einem der Konjunkturlage entsprechend niedrigen Zinsniveau zu finanzieren.
5. Die Unternehmer (-verbände) sollten den Gewerkschaften durch das Angebot einer betrieblichen investiven Gewinnbeteiligung signalisieren, daß sie eine zu-

rückhaltende Lohnpolitik honorieren und den sozialen Frieden als Standortvorteil ernst nehmen.

Gelingt es, mit diesen koordinierten Maßnahmen einen Anstieg der Produktion und einen Abbau der Arbeitslosigkeit zu erreichen, so wird der vorhandene Wachstums- und Beschäftigungsspielraum besser genutzt. Darüber hinaus dürften die privaten Investitionen im Aufschwung steigen, so daß neue Produktionskapazitäten aufgebaut und damit zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Derzeit sind wir von einer solchen Perspektive allerdings noch weit entfernt. Kooperation scheint schwer vorstellbar, solange kurzsichtige Interessenpolitik, nicht aber gesamtwirtschaftliche Verantwortung das Handeln der politischen Akteure bestimmt. Man kann nur hoffen, daß die Vorteile eines Stabilitätspaktes von Staat, Tarifpartnern und Bundesbank doch noch erkannt, aufgegriffen und wenigstens ansatzweise umgesetzt werden.

Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Fachbereich Wirtschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen.