



**JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN**

**Professur für VWL II**

Wolfgang Scherf

**Das Konzept eines Stabilitätspaktes**

Erschienen in:

G. Kleinhenz, G. Kühlewind (Hrsg.), Mehr Beschäftigung in  
Deutschland, BeitrAB 224, Nürnberg 1999, S. 143 – 158

**Fachbereich Wirtschaftswissenschaften**

Prof. Dr. Wolfgang Scherf  
Professur für Volkswirtschaftslehre II  
Licher Straße 74  
35394 Gießen  
% 0641 99 22080

---

# Das Konzept eines Stabilitätspaktes – Abbau der Arbeitslosigkeit durch eine koordinierte Finanz, Lohn- und Geldpolitik

*Wolfgang Scherf*

## 1. Problemstellung

Die Beschäftigungssituation in Deutschland hat sich zwar in den vergangenen Monaten leicht gebessert, ist aber immer noch alles andere als zufriedenstellend. Der Abbau der Arbeitslosigkeit bleibt das zentrale Problem der Wirtschaftspolitik. Inwieweit der Regierungswechsel in Bonn eine Neuorientierung mit sich bringt, ist eine noch weitgehend offene Frage. Nicht ausgeschlossen erscheint, daß die konjunkturell verfehlte Sparpolitik der alten Bundesregierung in abgemilderter Form fortgesetzt wird. Das geplante „Bündnis für Arbeit“ signalisiert jedenfalls noch keine Renaissance der Globalsteuerung.

Die verbreitete Geringschätzung der Möglichkeiten einer aktiven Konjunkturpolitik korrespondiert mit der Dominanz (neo-) klassischer Erklärungsmuster in der beschäftigungspolitischen Diskussion. Für die Arbeitslosigkeit werden hauptsächlich zu hohe Löhne oder – in einer modernen Abwandlung – zu hohe Lohnnebenkosten verantwortlich gemacht. Auch die neue Bundesregierung wird versuchen, eine für sich genommen durchaus sinnvolle Senkung der Lohnnebenkosten herbeizuführen. Bei weitgehend kosten- und nachfrageneutraler Gegenfinanzierung dürfte der Arbeitsmarkt davon jedoch per saldo kaum profitieren. Enttäuschungen über das Ausbleiben eines beschäftigungspolitischen Erfolgs sind vorprogrammiert.

Angesichts der geringen Hoffnungen auf eine beschäftigungswirksame Finanzpolitik stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten der Lohn- und Geldpolitik. Auch hier erscheint Skepsis angebracht. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre belegen, daß eine zurückhaltende Lohnpolitik, eine daher geringe Inflation und relativ niedrige Zinsen allein noch keinen Aufschwung garantieren. Lohn- und Geldpolitik können günstige Voraussetzungen für private Investitionen schaffen. Ohne positive konjunkturelle Impulse von anderer Seite besteht aber die Gefahr, daß die gewünschte Belebung der Investitionstätigkeit ausbleibt. Mit höheren Investitionen ist eben nur zu rechnen, wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage anzieht und die vorhandenen Produktionskapazitäten besser ausgelastet werden.

Dieser Sachverhalt wird oftmals falsch eingeschätzt. Viele sind der Auffassung, die ökonomische Krise könne nur überwunden werden, wenn alle (genauer gesagt: „alle anderen“) bereit sind, den Gürtel enger zu schnallen. Diese Auffassung ist makroökonomisch unhaltbar. So berechtigt die Forderungen nach einer Kurskorrektur in 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 (Oberhauser, A. 1985/1: 201 ff, Scherf, W. 1996/1: 631 ff).

## **2. Antizyklische Finanzpolitik**

Welche Rolle soll die Finanzpolitik bei einer solchen stabilitätspolitischen Kooperation übernehmen? Eine Orientierungshilfe liefert das Konzept der antizyklischen Finanzpolitik, das im Stabilitätsgesetz seinen Niederschlag fand. Danach hat der Staat in der Rezession die Aufgabe, der Wirtschaft einen nachfrageanregenden expansiven Impuls zu geben, der einen konjunkturellen Aufschwung auslösen soll. In der Hochkonjunktur soll umgekehrt verfahren und der Inflationsgefahr durch eine nachfragesenkende restriktive 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.

### **2.1. 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 sinkt die Arbeitslosigkeit erst dann, wenn die Produktion über den Produktivitätsfortschritt hinaus ausgedehnt wird. Dies zeigt bereits, daß die Beschäftigungsprobleme ohne Wachstum kaum zu lösen sind. Offenkundig verfehlt ist daher die Auffassung, man müsse in der derzeitigen Situation den Gürtel enger schnallen. Wachstum bedeutet nichts anderes als einen Anstieg des Güter- und Leistungsvolumens, der für eine Erhöhung des Konsums, der Investitionen und der Staatsausgaben 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 in erster Linie darauf gerichtet sein, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage mit den Produktionsmöglichkeiten in Einklang zu bringen. In einer unterbeschäftigten Wirtschaft ist eine reale Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (über den Produktivitätsfortschritt hinaus) erforderlich, um Produktion und Beschäftigung zu erhöhen. Allerdings wirkt eine Mehrnachfrage nur dann beschäftigungssteigernd, wenn keine parallelen Stückkostensteigerungen auftreten – ein Punkt, der im Zusammenhang mit der Lohnpolitik noch zu diskutieren sein wird.

Expansive Finanzpolitik in der Rezession erfordert im übrigen keine zusätzlichen Staatsausgaben. Der Staat kann die Nachfrage nicht nur selbst entfalten, sondern auch im privaten Bereich anregen. Eine wesentliche Bedingung für den Erfolg finanzpolitischer Maßnahmen ist aber, daß sie keine private Nachfrage verdrängen (crowding out). Steuerfinanzierte Beschäftigungsprogramme, deren Entzugs- und Ausgabeneffekte sich weitgehend kompensieren, kommen daher nicht in Betracht. Antizyklische Finanzpolitik setzt vielmehr eine Kreditfinanzierung der Mehrausgaben oder Steuersenkungen voraus.

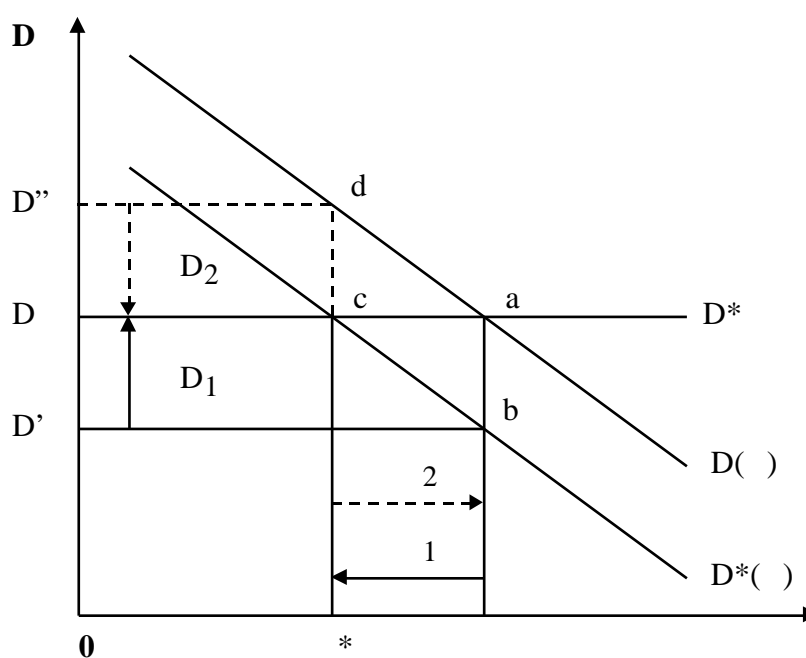
## **2.2. Das Schuldenparadox**

Die Forderung nach einer Kreditfinanzierung finanzpolitischer Maßnahmen trifft seit einiger Zeit auf wachsenden Widerstand. Zahlreiche Kritiker verweisen darauf, daß die Finanzpolitik trotz 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 verschärft jedoch die konjunkturelle Lage und ist daher kaum 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 – durch Steuererhöhungen bzw. Kürzung der Transferzahlungen – die Nachfrage der privaten Wirtschaftssubjekte. 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.

### Budgetwirkungen der Staatsverschuldung



$\quad \quad \quad =$  Auslastungsgrad des Produktionspotentials  
 $D =$  Staatliche Neuverschuldung

Diesen Sachverhalt illustriert die Abbildung „Budgetwirkungen der Staatsverschuldung“. Dargestellt ist das staatliche Budgetdefizit in Abhängigkeit vom Auslastungsgrad des Produktionspotentials. Eine restriktive Finanzpolitik verschiebt die Defizitfunktion  $D( )$  nach unten auf  $D^*( )$ . Bei konstantem Auslastungsgrad würde die Neuverschuldung von  $D$  auf  $D'$  sinken (Bewegung von  $a$  nach  $b$ ). Gerade diese Annahme ist jedoch unrealistisch. Aufgrund des Nachfragerückgangs setzt vielmehr ein negativer Multiplikatorprozeß ein, der die Kapazitätsauslastung reduziert ( $\quad 1$ ). Je nach Stärke der negativen Multiplikator- und Akzeleratoreffekte ist eine weitgehende oder vollständige Kompensation der zunächst eintretenden Konsolidierungswirkungen zu erwarten ( $\quad D_1$ ), und das bei erhöhter Arbeitslosigkeit. Die kritische Grenze, bei deren Unterschreiten die Konsolidierungsbemühungen sich ins Gegenteil verkehren, liegt in der Abbildung beim Auslastungsgrad  $\quad *$  verbunden mit der Verschuldung  $D^* = D$  (Bewegung von  $b$  nach  $c$ ).

Dieses Schuldenparadox tritt aber auch in umgekehrter Weise auf, wenn zusätzliche kreditfinanzierte Staatsausgaben oder Steuersenkungen zu mehr Produktion, erhöhtem Einkommen und zusätzlichen Staatseinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben führen (Gandenberger, O. 1983: 843 ff, Oberhauser, A. 1985/2: 333 ff). Bei einem Staatsausgabenmultiplikator 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 infolge der relativ geringeren Arbeitslosigkeit einkalkuliert.

Die Abbildung „Budgetwirkungen der Staatsverschuldung“ kann auch diese Variante des Schuldenparadox verdeutlichen. Ausgangspunkt ist nun die Defizitfunktion  $D^*(\ )$  und der Auslastungsgrad  $\ast$ . Eine expansive Finanzpolitik verschiebt die Defizitfunktion nach oben auf  $D(\ )$ . Infolgedessen steigt die Staatsverschuldung zunächst auf  $D''$  (Bewegung von c nach d). Dies setzt einen expansiven Anpassungsprozeß in Gang, der – bei hinreichend hohen Multiplikatoreffekten – zum Auslastungsgrad  $\ast$  führt (Bewegung von d nach a). Die zunächst notwendige Zusatzverschuldung wird im Zuge der wirtschaftlichen Expansion ( $\ast_2$ ) und des damit einhergehenden Rückgangs der Arbeitslosigkeit schrittweise abgebaut ( $D_2$ ). Im Vergleich zur Ausgangslage kommt per saldo keine Belastung des öffentlichen Haushalts zustande ( $D^* = D$ ).

Aus dieser Sicht ist eine expansive Finanzpolitik kein Hindernis, sondern Instrument einer mittelfristig erfolgreichen Konsolidierung der Staatsfinanzen. Eine finanzpolitisch induzierte konjunkturelle Erholung würde die öffentlichen Haushalte jedenfalls stärker entlasten als rigorose Sparbemühungen in der Rezession. Voraussetzung dafür ist allerdings die konsequente Verwendung konjunkturbedingter Mehreinnahmen und Ausgabenersparnisse zum Abbau der Neuverschuldung. Die Finanzpolitik sollte bereits in der Rezession signalisieren, daß sie dies beabsichtigt. 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 Verknennung des Schuldenparadox in Wissenschaft und Politik ist vor allem auf zwei Ursachen zurückzuführen. Zunächst muß man sehen, daß dieser Wirkungsmechanismus nur für den Staat insgesamt unter Einschluß der Sozialversicherungen gilt, nicht aber für einzelne Gebietskörperschaften. Diesem Problem kann durch eine Koordination der Kreditaufnahme über einen staatlichen Schuldenfonds begegnet werden (Oberhauser, A. 1985/2: 346 ff). Größere Schwierig-

---

keiten bereitet die Tatsache, daß die aufgezeigten Wirkungen nur zustande kommen, wenn der Staat in der Rezession über die bereits vorhandenen Defizite hinaus eine zusätzliche, antizyklische Verschuldung eingeht.

### **2.3. Konjunkturbedingte und strukturelle Defizite**

Diese antizyklische Verschuldung muß von den übrigen Verschuldungskomponenten – den konjunkturbedingten und strukturellen Defiziten – streng unterschieden werden (Scherf, W. 1989: 136 ff). 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. Allerdings konsolidieren sich die konjunkturbedingten Defizite nicht ohne weiteres von selbst. Sie gehen nur dann zurück, wenn die Wirtschaft von sich aus – durch eine Expansion der privaten Nachfrage – wieder zur Vollauslastung der Produktionskapazitäten zurückfindet.

Die sogenannten strukturellen Defizite lassen sich vereinfachend als die Kreditnahme des Staates definieren, die bereits vor Beginn der Rezession 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.

## 2.4. Das crowding-out-Problem

Die skizzierten Einkommens- und Budgetwirkungen der antizyklischen Finanzpolitik kommen 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 einer Verdrängung privater Nachfrage 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“ (Scherf, W. 1999: 123 ff).

(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 (Sinn, H.-W. 1984: 158 ff).

(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. Vermeidbar ist ein lohnbedingtes crowding out durch eine Orientierung der Lohnerhöhungen an den gütermäßigen Verteilungsspielräumen (vgl. Abschnitt 3).

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.

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. Extrem unterschiedliche Ergebnisse sind bei Investitionsprämien möglich. Soweit sie für ohnehin geplante Investitionen in Anspruch genommen werden (Mitnahmeeffekt), kommt keine Mehrnachfrage zustande. Gelingt es dagegen, die Vergünstigungen auf zusätzliche Investitionen zu konzentrieren, so beträgt der primäre Nachfragezuwachs ein Vielfaches der haushaltmäßigen Belastung. Derartige Maßnahmen, die im übrigen auf eine Verbindung von Angebots- und Nachfragepolitik hinauslaufen, müssen einen Schwerpunkt der antizyklischen Finanzpolitik bilden, wenn die zu Beginn erforderliche Staatsverschuldung nicht zu einer dauerhaften Belastung der öffentlichen Haushalte führen soll.

## **2.5. Grenzen der Staatsverschuldung**

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 – auch mit dem Hinweis auf die Lasten der deutschen Einheit – in konjunkturellen Situationen eingesetzt, in denen aus stabilitätspolitischer Sicht bereits eine zurückhaltendere Verschuldungspolitik angezeigt gewesen wäre. Infolgedessen mußte man in die nachfolgende Rezession schon mit einem hohen Neuverschuldungsniveau hineingehen. Der finanzpolitische Handlungsspielraum erschien ausgerechnet dann gering, wenn es darauf angekommen wäre, die öffentliche Verschuldung als Instrument einer antizyklischen Finanzpolitik einzusetzen.

Angesichts der Tendenz zum übermäßigen Gebrauch des öffentlichen Kredits bei guter Konjunkturlage könnte man überlegen, den staatlichen Verschuldungsspielraum verfassungsmäßig zu begrenzen (Scherf, W. 1996/2: 376 ff). Der häufig geforderte Verzicht auf jegliche Verschuldung führt aber nicht weiter, da er die stabilitätspolitischen Erfordernisse einfach ignoriert. In Betracht kommt dagegen ei-

ne 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 eine Netto-Schuldentilgung 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 sind 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. Stabilitätskonforme Lohnpolitik**

Das traditionelle Instrumentarium einer antizyklischen Politik des Staates ist für Stagflationserscheinungen nicht geeignet. Wenn die Inflationsraten trotz steigender Arbeitslosigkeit nicht oder nur langsam zurückgehen, drohen expansive Maßnahmen den Preisanstieg zu verschärfen, während restriktive Maßnahmen zusätzliche Beschäftigungsrisiken beinhalten. Stagflation ist in der Regel das Resultat einer gewerkschaftlichen Nominallohnpolitik, die auf gütermäßige Verteilungsspielräume keine Rücksicht nimmt und damit eine restriktive Geldpolitik der Bundesbank provoziert.

#### **3.1. Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsenkungen?**

Angesichts dieser stabilitätspolitisch negativen Erfahrungen stellt sich die Frage, welchen Beitrag Lohn- und Geldpolitik 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 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 Zuwachsrate 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 jedoch weitgehend unberührt. Hinzu kommt, daß die Nachfrage infolge des rückläufigen Einkommens der Arbeitnehmer sinkt. Da der Nachfrageausfall die Kostensenkung weitgehend kompensiert, dürften positive Produktions- und Beschäftigungseffekte ausbleiben.

Daran ändert auch die Berücksichtigung außenwirtschaftlicher Beziehungen nur wenig. Zwar liegt in den Exporten eine Möglichkeit der Nachfragebelebung, denn lohnbedingte Preissenkungen 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.

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 mit Lohnsenkungen in expansiver Richtung wenig bewegen, aber sie kann umgekehrt durch überzogene Lohnerhöhungen stabilitätspolitisch gravierende Stagflationsprobleme verursachen.

### 3.2. Grenzen 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 Nominallohnerhöhungen in den Güterpreisen. Produktions- und Beschäftigungsverluste sind die Folge (Köhler, C. 1996: 92). 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.

Primäres Ziel einer neuen lohnpolitischen Strategie muß es sein, inflationäre Impulse zu vermeiden. Dazu ist es erforderlich, daß die Lohnsteigerungen bei gegebenem Sparverhalten der Zuwachsrate des im Inland verfügbaren Konsumgütervolumens entsprechen. Eine Orientierung am Produktivitätsfortschritt reicht dagegen nicht aus. Selbst wenn Arbeitszeitverkürzungen dabei angerechnet werden, fehlt die Berücksichtigung von Veränderungen in der Verwendungsstruktur des Sozialprodukts, die quantitativ eine bedeutende Rolle spielen (Scherf, W. 1995: 561 ff).

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 einen erheblichen Beitrag zur Beschäftigungssicherung leisten kann, indem sie Inflation vermeidet und so einem Konflikt mit der Bundesbank aus dem Wege geht. Die verständliche Enttäuschung über ausgebliebene Erfolge der Lohnzurückhaltung der letzten Jahre darf nicht dazu verleiten, ein „Ende der Bescheidenheit“ zu propagieren. Eine mit dem ökonomisch unsinnigen „Kaufkraftargument“ begründete expansive Nominallohnpolitik würde den Arbeitnehmern und vor allem den Arbeitslosen nicht helfen.

Aus stabilitätspolitischen Gründen ist vielmehr eine dauerhafte Orientierung der Lohnpolitik an den güterwirtschaftlichen Möglichkeiten erforderlich. Sie würde die Globalsteuerung erleichtern, aber sie ist natürlich keine Garantie dafür, daß die Geld- und Finanzpolitik ihren Teil des Stabilitätspaktes erfüllen. Selbst ohne entsprechende Gegenleistungen liegt eine Abkehr von der traditionellen Nominallohnpolitik jedoch im Interesse der Arbeitnehmer. Nominallohnzurückhaltung ist nämlich kein Preis für mehr Stabilität und mehr Arbeitsplätze, denn die Reallohne fallen dadurch nicht geringer aus. Im Gegenteil: Gerade die Arbeitnehmer werden durch die 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 (Oberhauser, A. 1999: 185 ff). Verteilungs- und stabilitätspolitisch vorteilhaft wäre insbesondere eine betriebliche investive Gewinnbeteiligung. Der Verzicht auf expansive 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 Verteilungauseinandersetzungen und Lohnnachschlagsforderungen. Die investive Mittelverwendung dämpft zudem die Gesamtnachfrage in konjunkturellen Überhitzungsphasen, erleichtert also auch die Globalsteuerung in ihrer restriktiven Variante.

Im Vergleich zu den Ergebnissen gewerkschaftlicher Tariflohnpolitik müßte die vorgeschlagene Lohnstrategie den Arbeitnehmern aus stabilitäts- und verteilungspolitischen Gründen durchaus vorteilhaft erscheinen. Die Gewerkschaften wären gut beraten, wenn sie das angestrebte „Bündnis für Arbeit“ nicht mit einer Rückkehr zur fruchtlosen Nominallohnpolitik belasten, sondern mit dem Versuch einer lohnpolitischen Neuorientierung verbinden würden. Im übrigen gilt auch hier, daß nichts die heute noch existierenden Bedenken besser ausräumen könnte als ein praktischer Erfolg.

Ein gravierendes Problem der deutschen Lohnpolitik läßt sich allerdings durch eine auf die Lohnerhöhungen bezogene Verwendungspolitik nicht ohne weiteres entschärfen. Gemessen an den ökonomischen Möglichkeiten wurden die Löhne in den neuen Bundesländern viel zu schnell angehoben. Die Lohnquote beträgt dort in manchen Bereichen mehr als 100 % der Wertschöpfung, d. h. es werden weder Gewinne noch eine Kapitalverzinsung erwirtschaftet. Ohne staatliche Förderprogramme hätte kaum ein Unternehmen in Ostdeutschland investiert. Dieser Fehlentwicklung kann im nachhinein nur noch dadurch entgegengewirkt werden, daß die Beschäftigten einer Senkung tarifvertraglich festgeschriebener Löhne im Gegenzug zu einer Beteiligung an den jeweiligen Unternehmen zustimmen. Sie würden nichts verlieren, aber Neueinstellungen wären dann zu den abgesenkten Basislöhnen möglich, was die Hochlohnpolitik in den neuen Bundesländern partiell korrigieren würde (Sinn, H.-W. 1997: 18).

## **4. Flexible Geldpolitik**

### **4.1. Geldpolitik in der Stagflation**

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.

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 In-

flationsraten schnell und deutlich zu reduzieren, denn eine Ausdehnung der Geldmenge läßt sich sowohl zur Finanzierung eines höheren Gütervolumens als auch zur Finanzierung eines höheren Preisniveaus nutzen. Der Rückgang der Preissteigerungsraten nach einer Phase der Stagflation ist daher auch weniger ein Erfolg der Geldmengenpolitik als ein Ergebnis der aufgrund hoher Arbeitslosigkeit moderaten Lohnabschlüsse. Dies unterstreicht noch einmal die entscheidende Bedeutung einer zurückhaltenden Lohnpolitik, ohne die nicht damit gerechnet werden kann, daß die monetären Voraussetzungen für einen anhaltenden Aufschwung zu schaffen sind.

In einer weitgehend inflationsfreien Wirtschaft hat die Geldpolitik den erforderlichen Handlungsspielraum, um ein reales Wachstum des Sozialprodukts im Aufschwung durch ein zusätzliches Geldangebot zu finanzieren. Ob dieser Spielraum auch tatsächlich genutzt wird, ist nicht zuletzt eine Frage der geldpolitischen Konzeption. Schwierigkeiten können sich ergeben, wenn die Zentralbank eine monetaristische Geldmengenpolitik betreibt, die im Hinblick auf die konjunkturellen Erfordernisse nicht elastisch genug gehandhabt wird. Diese Gefahr besteht tendenziell auch bei der Deutschen Bundesbank. So deuten ihre Äußerungen zur Finanzpolitik darauf hin, daß sie einen expansiven Kurs nicht ohne weiteres unterstützen würde.

#### **4.2. Zur Notwendigkeit eines elastischen Geldangebots**

Monetaristische Geldmengenpolitik läuft auf eine Ausrichtung des Geldmengenanstiegs an der mittelfristigen Entwicklung des Produktionspotentials hinaus. Bei der jährlichen Ausweitung der Geldmenge wird im Prinzip keine Rücksicht auf Änderungen der Kapazitätsauslastung genommen. Hieraus ergibt sich jedoch ein gravierender Einwand gegen eine strikt potentialorientierte Geldmengenpolitik. 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 ausreichende Liquiditätsreserven entstehen, die im Aufschwung wieder genutzt werden könnten. Eine Überversorgung mit Geld tritt jedoch nur ein, wenn die potentialorientierte Geldmengenausweitung nicht durch einen Anstieg des Preisniveaus absorbiert wird. Dies setzt schon einmal voraus, daß keine Kostensteigerungen durch die Lohnpolitik oder andere Angebotsfaktoren zustande kommen.

Außerdem ist keineswegs sicher, daß die Zentralbank ihr mittelfristiges Geldmengenziel in der Rezession tatsächlich erreichen kann (Köhler, C. 1996: 173). Sofern die Geschäftsbanken auf einen Rückgang der Kreditnachfrage mit einer Einschränkung ihrer Refinanzierung bei der Zentralbank reagieren, verzichten sie auf die Inanspruchnahme potentieller Primärliquidität. Diese Primärliquidität gelangt dann überhaupt nicht in den Wirtschaftskreislauf, so daß die Geldmengenausweitung gemessen an der mittelfristig geplanten Rate zu gering ausfällt.

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 Bundesbank sollte bereit sein, einen realen Anstieg des Sozialprodukts im Aufschwung durch eine entsprechende Erhöhung der Geldmenge monetär zu alimentieren, und zwar auch dann, wenn dies vorübergehend eine Überschreitung mittelfristiger Geldmengenziele erfordert.

Monetäres Ziel kann es nicht sein, die Geldmenge exakt auf einem Potentialpfad zu halten, sondern das primäre 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. Fazit**

Die Überlegungen zur Beschäftigungspolitik zeigen, daß die Entschärfung der konjunkturellen Probleme keineswegs einen radikalen Kurswechsel erfordert. Vielmehr kommt es darauf an, vertraute Elemente der Globalsteuerung konsequent einzusetzen und miteinander zu kombinieren. Ein „Stabilitätspakt“ müßte im wesentlichen folgende Elemente umfassen:

(1) Der Staat übernimmt die Aufgabe, durch ein kreditfinanziertes Beschäftigungsprogramm eine Ausweitung der staatlichen und vor allem 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 Schul-



---

denfonds, 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 zurückhaltende 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 auch neue Produktionskapazitäten aufgebaut und damit zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Derzeit sind wir von einer solchen Perspektive allerdings noch weit entfernt. Zuviel kurzsichtige Interessenpolitik und zuwenig gesamtwirtschaftliche Verantwortung bestimmt das Handeln der politischen Akteure. Man kann nur hoffen, daß die Vorteile eines Stabilitätspaktes von Staat, Tarifpartnern und Bundesbank doch noch erkannt, aufgegriffen und wenigstens ansatzweise umgesetzt werden.

## Literaturverzeichnis

- Gandenberger, O. (1983): Thesen zur Staatsverschuldung. Hansmeyer, K.-H. (Hrsg.): Staatsfinanzierung im Wandel, 843 ff. Berlin.
- Köhler, C. (1996): Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung in einer globalen Wirtschaft. München.
- Oberhauser, A. (1985/1): Lohnsteigerungen und Beschäftigung. Langkau, J./Köhler, C. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Entwicklung, 201 ff. Bonn.
- Oberhauser, A. (1985/2): Das Schuldenparadox. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200, 333 ff. Stuttgart.
- Oberhauser, A. (1999): Investivlohn und investive Gewinnbeteiligung als Vermögenspolitik zugunsten der Arbeitnehmer. G. Kleinhenz, G. Kühlewind (Hrsg.), Mehr Beschäftigung in Deutschland: Ordnungs- und wirtschaftspolitische Ansätze, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 224, 185 ff. Nürnberg.
- Scherf, W. (1989): Zur Abgrenzung und finanzpolitischen Bedeutung verschiedener Arten der Staatsverschuldung. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 206, 136 ff. Stuttgart.
- Scherf, W. (1995): Stabilitätskonforme Lohnpolitik. Ein Vergleich alternativer Lohnleitlinien aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 214, 557 ff. Stuttgart.
- Scherf, W. (1996/1): Noch ein „Stabilitätspakt“. Chancen einer koordinierten Finanz-, Lohn- und Geldpolitik. Wirtschaftsdienst, Heft XII, 631 ff. Hamburg.
- Scherf, W. (1996/2): Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung. Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 3, 365 ff. Baden-Baden.
- Scherf, W. (1999): Makroökonomische Grundlagen der Globalsteuerung. G. Kleinhenz, G. Kühlewind (Hrsg.), Mehr Beschäftigung in Deutschland: Ordnungs- und wirtschaftspolitische Ansätze, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 224, 117 ff. Nürnberg.
- Sinn, H.-W. (1984): Rationale Erwartungen, Rationierung und Rezession. Braucht keynesianische Politik dumme Bürger? Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 199, 158 ff. Stuttgart.
- Sinn, H.-W. (1997): Ökonomische Probleme der deutschen Vereinigung: Wo stehen wir heute? Herbert Quandt-Förderpreis, Systemtransformation: Von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft, 9 ff.