

Wolfgang Scherf

Noch ein „Stabilitätspakt“– Chancen einer koordinierten Finanz-, Lohn- und Geldpolitik

Das Problem der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit bestimmt weiterhin die wirtschaftspolitische Debatte. Sind Lohnverzicht und Haushaltsdisziplin erfolgreiche Konzepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit? Kann eine abgestimmte Finanz-, Lohn- und Geldpolitik die Probleme entschärfen?

Die Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik Deutschland ist alles andere als zufriedenstellend. Fast 4 Millionen Arbeitslose setzen die Wirtschaftspolitik mehr und mehr unter Zugzwang. Der wachsende Handlungsbedarf scheint allerdings von einer gleichermaßen wachsenden Ratlosigkeit hinsichtlich der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit begleitet zu sein. Bund, Länder und Gemeinden versuchen vor allem, die konjunkturbedingten Haushaltslöcher zu stopfen, und verfolgen daher eine Sparpolitik, die Erinnerungen an die 30er Jahre weckt. 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 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.

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.

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. Allerdings wird diese Forderung meist nicht von entsprechenden eigenen Aktivitäten begleitet. Noch problematischer ist 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.

Sparen oder antizyklisch handeln?

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.

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 die Produktion über den Produktivitätsfortschritt hinaus ausgedehnt wird. Die Beschäftigungsprobleme sind demnach ohne Wachstum kaum zu lösen. Dies zeigt bereits, 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, der für eine Erhöhung des Konsums, der Investitionen und der Staatsleistungen zur Verfügung steht und dafür auch genutzt werden muß.

Bei gegebenen Stückkosten 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 Be-

dingung 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.

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 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. Bei einem Multiplikator von 2 und einer Steuer- und Sozialabgabenquote von über 40 % 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. Allerdings müssen konjunkturbedingte Mehreinnahmen und Ausgabenersparnisse für einen Abbau

der Neuverschuldung eingesetzt werden. Die Finanzpolitik sollte schon heute signalisieren, daß sie im Aufschwung zu einem solchen Sparkurs bereit ist. So könnten dauerhafte Ausgabenkürzungen unter dem Druck der leeren Kassen durchgesetzt werden, sofern Mehrausgaben an anderer Stelle – insbesondere öffentliche Investitionen – die restriktiven Nachfrageeffekte kurzfristig kompensieren.

Arten der Staatsverschuldung

Die Verkennung des Schuldenparadoxes 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.

Diese antizyklische Verschuldung muß von den konjunkturbedingten und strukturellen Defiziten streng unterschieden werden. Konjunkturbedingte Defizite kompensieren lediglich Mindereinnahmen und Mehrausgaben, die aus einer Unterauslastung des Produktionspotentials resultieren. Sie verhindern nur einen weiteren Rückgang der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage, wirken aber nicht expansiv. Gleiches gilt für die strukturellen Defizite, also für die Kreditnahme des Staates, die bereits vor Beginn der Rezession bestand und seither andauert. Dennoch gilt für konjunkturbedingte und strukturelle Defizite ein negatives Schuldenparadox. Werden sie nämlich unterlassen, so sind Einkommens- und Beschäftigungsverluste zu erwarten, die den Staatshaushalt im Ergebnis belasten.

Die Fiskalpolitik 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.

Defizit gesetzlich begrenzen?

Gegen die antizyklische Globalsteuerung wird häufig eingewandt, 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 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. Dadurch wurde der finanzpolitische Handlungsspielraum 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 Netto-Schuldentilgung vorzunehmen.

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. Vielmehr bedarf die Fiskalpolitik 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.

Mehr Beschäftigung durch Lohnverzicht?

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 Ergebnis einer expansiven Nominallohnpolitik in Kombination mit einer restriktiven Geldpolitik der Bundesbank.

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. Daher erwarten sie von Lohnsenkungen respektive von einem Zurückbleiben der Lohnerhöhungen hinter dem Produktivitätsfortschritt einen Beschäftigungszuwachs.

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. Wenn alle Unternehmen niedrigere Löhne zahlen, sinkt die Nachfrage infolge des rückläufigen Arbeitnehmereinkommens. Soweit der Nachfragerückgang die Kostensenkung kompensiert, führen entsprechende Preissenkungen nicht mehr zu einer realen Mehrnachfrage, und der positive Produktions- und Beschäftigungseffekt bleibt aus.

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. Eine weitere Möglichkeit der Nachfragebelebung liegt in den Exporten. Lohninduzierte Preissenkungen verbessern die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. Allerdings ist nicht auszuschließen, daß die steigende Auslandsnachfrage bei flexiblen Wechselkursen eine DM-Aufwertung bewirkt, welche den Wettbewerbsvorteil im Durchschnitt wieder zunichte macht.

Lohnsenkungen führen also makroökonomisch 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.

Probleme 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. Aufgrund der geldpolitischen Restriktionen wird außerdem ein expansiver Einsatz der Finanzpolitik zum Abbau der Arbeitslosigkeit behindert.

Primäres Ziel einer neuen lohnpolitischen Strategie muß es sein, inflationäre Impulse zu vermeiden und so einem Konflikt mit der Bundesbank aus dem Weg zu gehen. Dieses Ziel läßt sich erreichen, wenn die Lohnsteigerungen bei gegebenem Sparverhalten der Zuwachsrate des im Inland verfügbaren Konsumgüternvolumens entsprechen. Wegen der Vernachlässigung von Veränderungen in der Verwendungsstruktur des Sozialprodukts reicht eine Orientierung am Produktivitätsfortschritt dagegen nicht aus, selbst wenn dabei Arbeitszeitverkürzungen korrekterweise angerechnet werden. Eine Verschlechterung der *terms of trade*, ein Anstieg des Leistungsbilanzsaldos oder eine Erhöhung der Investitionsquote können beispielsweise einen Teil des Produktivitätsfortschritts absorbieren. Produktivitätsbezogene Lohnerhöhungen führen dann zu Preissteigerungen, weil das Konsumgüternvolumen 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“ begründet werden. Derzeit mag die Gefahr preistreibender Lohnerhöhungen unbedeutend sein, doch erscheint keineswegs sicher, daß die Gewerkschaften im Falle eines konjunkturellen Aufschwungs an ihrem moderaten Kurs festhalten. Ohne eine dauerhafte lohnpolitische Absicherung der Globalsteuerung lassen sich die stabilitätspolitischen Probleme jedenfalls nicht lösen.

Vorteile einer Lohnverwendungspolitik

Die Forderung nach einer Orientierung der Lohnpolitik an der Zuwachsrate des Konsumgüternvolumens, hilfsweise am Produktivitätsfortschritt, dürfte bei den Gewerkschaften nicht ohne weiteres auf Zustimmung stoßen. Eine zurückhaltende Nominallohnpolitik ist jedoch kein verteilungspolitischer Preis für mehr Stabilität und Arbeitsplätze, denn die Realeinkommen der Arbeitnehmer fallen dadurch nicht geringer aus. Im Gegenteil: Gerade die Arbeitnehmer werden durch eine 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. Insbesondere eine betriebliche investive Gewinnbeteiligung wäre verteilungs- und stabilitätspolitisch vorteilhaft. Der (partielle) Verzicht auf Lohnerhöhungen zugunsten einer Beteiligung 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 Verteilungsauseinandersetzungen. 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 müßte sie den Arbeitnehmern durchaus vorteilhaft erscheinen. Die Gewerkschaften hätten wenig zu verlieren, wenn sie sich bereit erklären würden, einen lohnpolitischen Kurswechsel 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 entsprechende Verknüpfung dürfte den Gewerkschaften die Zustimmung wesentlich erleichtern.

Flexible Geldpolitik notwendig

Die Geldpolitik kann in einer unterbeschäftigten Wirtschaft in ein Dilemma geraten, 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. Der eingetretene Rückgang der Inflation 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 dagegen 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.

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 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 Reserven in ausreichendem Umfang entstehen, die im Aufschwung wieder genutzt werden könnten. Kommt es infolge eines konjunkturellen Abschwungs zu Unterbeschäftigung, so tritt eine Überversorgung mit Geld jedoch nur ein, wenn die potentialorientierte Geldmengenausweitung nicht durch einen Anstieg des Preisniveaus absorbiert wird. Dies setzt schon einmal voraus, daß keine Störungen seitens der Lohnpolitik auftreten.

Außerdem ist keineswegs sicher, daß die Zentralbank ihr mittelfristiges Geldmengenziel in der Rezession tatsächlich erreichen kann. 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.

Die Bundesbank ist daher gut beraten, wenn sie in einer wirtschaftlichen Situation, in der sich der Preisaufrtrieb in Grenzen hält und die Wirtschaft mit gravierenden konjunkturellen Problemen zu kämpfen hat, ihr geldpolitisches Instrumentarium flexibel und konjunkturgerecht einsetzt. Sie sollte einen realen Anstieg des Sozialprodukts im Aufschwung durch eine entsprechende Erhöhung der Geldmenge monetär alimentieren; und zwar auch dann, wenn dazu eine vorübergehende Überschreitung mittelfristiger Geldmengenziele erforderlich ist. Solange die Preisniveaustabilität nicht gefährdet ist, gibt es keinen Grund, an einem wirtschaftspolitischen Rezept festzuhalten, das mittel- und langfristig eine Orientierungshilfe für die Geldpolitik sein mag, kurzfristig jedoch zu Fehlentscheidungen Anlaß geben kann.

Eine stabilitätspolitische Kooperation

Die Überlegungen zu den gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten der Beschäftigungspolitik zeigen, daß zur Entschärfung der konjunkturellen Probleme keineswegs ein radikaler Kurswechsel erforderlich ist. Vielmehr kommt es 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. Ein „Stabilitätspakt“ müßte im wesentlichen folgende Elemente umfassen:

- 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.
- Die Gewerkschaften akzeptieren eine Beschränkung der Lohnsteigerungen auf den Produktivitätsfortschritt, besser noch auf den erwarteten Zuwachs des Konsumgütervolumens. Sie verzichten auf einen ohnehin nicht realisierbaren „Inflationsausgleich“.

- 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.
- 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 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.