

Putzhammer, Heinz (Ed.)

## Book

Wege zu nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Stabilität: Dokumentation des Makroökonomischen Kongresses der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund vom 25.11.2004 in Berlin

edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 166

## Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Putzhammer, Heinz (Ed.) (2006) : Wege zu nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Stabilität: Dokumentation des Makroökonomischen Kongresses der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund vom 25.11.2004 in Berlin, edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 166, ISBN 978-3-86593-045-3, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116409>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

### Terms of use:

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

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

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

# Wege zu nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Stabilität

Dokumentation des Makroökonomischen Kongresses  
der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen  
Gewerkschaftsbund vom 25. 11. 2004 in Berlin

edition der  
Hans **Böckler**  
**Stiftung** ■■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

*Heinz Putzhammer (Hrsg.)*

# **Wege zu nach- haltigem Wachstum, Beschäftigung und Stabilität**

**Dokumentation des Makro-  
ökonomischen Kongresses der  
Hans-Böckler-Stiftung in  
Kooperation mit dem  
Deutschen Gewerkschafts-  
bund vom 25. 11. 2004 in Berlin**

edition der Hans-Böckler-Stiftung 166

© Copyright 2006 by Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 2006

ISBN 3-86593-045-X

Bestellnummer: 13166

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,  
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,  
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

<b>VORWORT</b>	<b>5</b>
Heinz Putzhammer	
<b>BEGRÜSSUNGSREDE</b>	<b>9</b>
Michael Sommer	9
<b>ZUR ROLLE DER MAKROÖKONOMIE IN EINER GLOBALEN WIRTSCHAFT</b>	<b>15</b>
Prof. Dr. James K. Galbraith	15
<b>FISKALPOLITIK ZWISCHEN GESTALTUNG UND KONSOLIDIERUNG</b>	<b>25</b>
Prof. Dr. Christopher Allsopp	25
Prof. Dr. Ewald Nowotny	39
Ludwig Schubert	43
<b>LOHNPOLITIK UND IHRE GESAMTWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG</b>	<b>47</b>
Werner Bischoff	47
PD Dr. Gustav Adolf Horn	51
<b>GELDPOLITIK IM SPANNUNGSFELD VON BESCHÄFTIGUNG UND PREISSTABILITÄT</b>	<b>59</b>
Prof. Dr. Dennis Snower	59
Prof. Dr. Peter Bofinger	65
Jean-Philippe Cotis	71
<b>PODIUMSDISKUSSION: WEGE ZU NACHHALTIGEM WACHSTUM, BESCHÄFTIGUNG UND STABILITÄT</b>	<b>79</b>
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Otmar Issing	79
Heinz Putzhammer	83
Prof. Dr. Ronald Schettkat	87
Prof. Dr. James K. Galbraith	95
<b>SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG</b>	<b>103</b>



## VORWORT

---

### **HEINZ PUTZHAMMER**

*Mitglied des Geschäftsführenden  
Bundesvorstandes des Deutschen  
Gewerkschaftsbundes und  
Vorsitzender des Kuratoriums  
der Hans-Böckler-Stiftung*

Die ökonomische Krise in Deutschland hat bis heute keine karthasische Wirkung entfaltet. Alte ökonomische Deutungsmuster, zwischenzeitlich zu Glaubenssätzen mutiert, werden noch immer nicht grundlegend in Frage gestellt. Nach über vier Jahren Stagnation entstehen jedoch erste Zweifel an der richtigen Diagnose und Therapie der herrschenden Ökonomie. Diese sieht die zentralen Stellschrauben für Wachstum und Beschäftigung weiterhin auf dem Arbeitsmarkt. Denn nach Auffassung des ökonomischen Mainstreams hat Konjunkturpolitik keine positiven Folgen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Ökonomie-Nobelpreisträger Robert Solow charakterisierte eine solche Sichtweise kürzlich schlicht als dogmatisch.

Seit mehr als zwei Jahrzehnten versuchen nun Wirtschaftspolitiker unterschiedlicher parteipolitischer Couleur mit Hilfe des Arbeitsmarktes die Wachstumskräfte zu revitalisieren. Ohne durchschlagenden Erfolg. Weder die fortschreitende Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes (Abbau Kündigungsschutz, Senkung der Lohnersatzleistungen, Auflösung der Tarifbindung, Reduktion der Unternehmenssteuern, Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades) noch eine nachhaltige Lohnzurückhaltung – die realen Bruttolöhne sind seit Mitte der 90er Jahre nicht mehr gestiegen – haben die Trendwende herbeigeführt. Auch international besteht der unterstellte Trade-off von Arbeitsmarktderegulierung, Lohnzurückhaltung und Beschäftigungszuwächsen selbst aus Sicht der OECD nicht den Praxistest. Davon lässt sich die ökonomische Zunft jedoch nicht erschüttern. Eine Hintertür bleibt stets geöffnet. Schließlich können die ausbleibenden Erfolge jederzeit auf die unzureichende Tiefe, Breite und Geschwindigkeit der »Strukturenformen« zurückgeführt werden. Wenn eine ökonomische Theorie jedoch nicht mehr in der Lage ist, kurz- bis mittelfristige Entwicklungen richtig zu prognostizieren und der Verweis auf die ferne Zukunft zur Regel wird, dann stellt sich die Frage nach ihrer praktischen Relevanz.

Die Zeit ist reif für eine Ökonomie, die gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge nicht aus dem Blick verliert. Das Siechtum des kranken Mannes in Europa geht nicht primär vom Arbeitsmarkt aus. Kein Ökonom bestreitet heute mehr, dass gegenwärtig die Binnennachfrage die Achillesferse der deutschen Volkswirtschaft ist. Diese Nachfrageschwäche resultiert zu großen Teilen aus der Logik einer exportorientierten Modernisierungsstrategie. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit sollte durch Arbeitskostensenkung erhöht werden. Das Kalkül ging vordergründig auf. Seit Mitte der 90er Jahre lagen die Bruttolohnzuwächse unter dem verteilungsneutralen Spielraum (Produktivität + Inflation). Nur Japan hatte unter den führenden Industrieländern einen noch geringeren Anstieg der Nominallohne und der nominalen Lohnstückkosten. Auch deswegen ist Deutschland heute Exportweltmeister und seine Außenhandelsüberschüsse steigen. Die Schattenseite dieses Trends ist eine chronische Konsumschwäche. Denn der Lohn ist sowohl Kosten- als auch Nachfragefaktor. Wenn ein Nachfrageausfall infolge von Lohnzurückhaltung verhindert werden soll, dann müssten die Betriebe im Umfang der eingesparten Lohnsumme zeitgleich Neueinstellungen vornehmen. Billigere Arbeit führt jedoch nicht im Selbstlauf zu mehr Beschäftigung. Unsichere Umsatzerwartungen der Betriebe verhindern einen solchen Automatismus. Diese zentrale Schwachstelle übersehen die Hausmeister der Freiburger Schule. Je größer die Bedeutung des Binnenmarktes, desto stärker sind die negativen konjunkturellen Effekte. In Deutschland hängen vier von fünf Arbeitsmarktplätzen vom Binnenmarkt ab. Die Beteiligung an der arbeitskostengetriebenen Standortkonkurrenz spaltete die nationale Konjunktur. Während die exportorientierten Branchen der Automobil-, Chemie-, und Elektroindustrie sowie des Maschinenbaus ihre Weltmarktanteile weiter ausbauten, stagnierten die Umsätze des binnenmarktabhängigen Handwerks und Einzelhandels.

Die konjunkturpolitische Abstinenz verschärft die Situation. Aktive Konjunkturpolitik gilt in Deutschland immer noch als keynesianisches Teufelswerkzeug. Im Gegensatz zum traditionell wirtschaftsliberalen angelsächsischen Raum. Dort gehört eine aktive Geld- und Finanzpolitik zum Standardrepertoire einer modernen und erfolgreichen Wirtschaftspolitik. Die britische Labour-Regierung investierte in vier Jahren über 40 Mrd. Pfund in ihr marodes Bildungs- und Gesundheitswesen. In den USA wurde mit einem finanzpolitischen Impuls von 150 Mrd. US\$ die Konjunktur angekurbelt. Diese aktive Finanzpolitik führte, unterstützt durch eine lockere Geldpolitik, nicht zu Stroheffekten, sondern zu höherem Wachstum. Deutsche Finanzminister und europäische Zentralbanker schwören dagegen immer noch auf Sparpolitik und Preisstabilität. Diese nicht konjunkturgerechte Konzeption von Geld- und Finanzpolitik – heute institutionell verankert im Stabilitätspakt und der Ver-



fassung der Europäischen Zentralbank – verursachte in den 90er Jahren ein wachstums- und beschäftigungsfeindliches gesamtwirtschaftliches Umfeld. Notwendige öffentliche Zukunftsinvestitionen unterblieben unter Berufung auf die Prinzipien eines ausgeglichenen Haushalts und der Generationengerechtigkeit. Der zentrale Einwand, dass eine aktive Finanzpolitik den Marsch in den keynesianischen Schuldenstaat bedeutet, gehört aber zu den populärsten ökonomischen Mythen. Der Anteil der Staatsverschuldung an der Wirtschaftsleistung betrug gegen Ende des »Bastardkeynesianismus« der sozial-liberalen Koalition etwa 32 %. Heute liegt die Schuldenstandsquote bei über 66 %. Dazwischen liegen die Finanzierungslasten der Deutschen Einheit – dem eigentlichen deutschen Strukturproblem – und das Scheitern einer Sparpolitik, die auf konjunkturelle Erfordernisse keine Rücksicht nahm. Weniger Schulden gibt es nur durch mehr Wachstum. Dieses kommt aber nicht zustande, wenn eine Wirtschaftspolitik, die auf dem Nachfrageauge völlig erblindet ist, alle Ampeln auf rot stellt. In dieser Erkenntnis könnte heute die karthasische Kraft der Krise liegen.

Um die hierzu notwendige makroökonomische Debatte in Deutschland zu beflügeln, veranstaltete die Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund am 25.11.2004 einen Kongress unter dem Titel »Wege zu nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Stabilität« in Berlin. Unter internationaler Beteiligung diskutierten Experten aus den Bereichen Wissenschaft, Politik und Praxis das Zusammenspiel der verschiedenen makroökonomischen Disziplinen. Trotz einer deutlicheren Orientierung auf die Bedeutung der Nachfrageseite in der politischen Debatte hat sich seither weder an der ökonomischen Realität noch an den politischen Konzepten Wesentliches geändert. Deshalb haben die im Rahmen des makroökonomischen Kongresses gehaltenen Beiträge, die wir mit diesem Buch einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen wollen, an Aktualität nicht verloren. Unser besonderer Dank gilt den Referenten des Kongresses.



# BEGRÜSSUNGSREDE

---

## **MICHAEL SOMMER**

*Vorsitzender des Deutschen  
Gewerkschaftsbundes  
und Vorstandsvorsitzender der  
Hans-Böckler-Stiftung*

Meine Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich begrüße Sie, ich begrüße euch herzlich in Berlin zum Makroökonomischen Kongress des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Hans-Böckler-Stiftung.

Die großen Herausforderungen der deutschen und europäischen Wirtschaftspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind die Überwindung der Wachstumsschwäche und die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit.

Das Ziel ist gesamtwirtschaftliche Stabilität.

Unser Verständnis von Stabilität beschränkt sich damit nicht auf stabile Preise, sondern umfasst auch die Ziele der Vollbeschäftigung und eines kräftigen qualitativen Wirtschaftswachstums, ebenso wie das Ziel stabiler Arbeits- und Lebensbedingungen.

Hierfür brauchen Deutschland und Europa dringend eine Renaissance makroökonomischen Denkens und makroökonomischer Politik.

Einer der größten Standortnachteile Deutschlands ist heute die einseitige Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Debatte und Konzepte in Wissenschaft, Politik und Medien.

Noch immer werden die angeblich zu hohen Arbeitskosten und eine Überregulierung des Arbeitsmarktes als die zentralen Ursachen der Wachstumsschwäche und Massenarbeitslosigkeit angesehen. Dabei wird schlicht ignoriert, dass sich diese Diagnose bereits selbst widerlegt hat.

In den letzten zehn Jahren sind nur noch in Japan die Löhne geringer gestiegen als in Deutschland.

Kein Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland hat so eisern gespart wie Hans Eichel.

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote ist heute eine der niedrigsten in der EU. Der Kündigungsschutz wurde abgebaut, das Niveau und die Bezugsdauer der Lohnersatzleistungen wurden gesenkt. Die Unternehmensgewinne sprudeln wie-

der. Der Anteil der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen am Volkseinkommen ist so hoch wie seit fast 35 Jahren nicht mehr. Die Ungleichheit im Land hat deutlich zugenommen.

Entgegen den Prognosen der liberalen Wirtschaftswissenschaft hat diese Entwicklung weder zu mehr Wirtschaftswachstum noch zu mehr Beschäftigung geführt. Auch die Staatsverschuldung konnte nicht gesenkt werden. Lediglich der deutsche Export profitiert von der gestiegenen preislichen Wettbewerbsfähigkeit.

In diesem Zusammenhang sei nochmals darauf hingewiesen, dass die Behauptung, Deutschland mangle es an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, getrost in das ökonomische Märchenland verwiesen werden kann.

Deutschland hat heute kein Arbeitskostenproblem, sondern dieses Land leidet unter einem akuten Nachfragemangel.

Die chronische Schwäche der Binnennachfrage wird zwar inzwischen öffentlich zur Kenntnis genommen. Der Zusammenhang zwischen Nachfrageschwäche und Lohnentwicklung sowie der Sparpolitik des Bundes und der Länder wird jedoch weiterhin in Abrede gestellt.

Die Erfolglosigkeit des wirtschaftsliberalen Politikansatzes im letzten Jahrzehnt führt aber nicht zu einer Überprüfung von Diagnose und wirtschaftspolitischer Strategie. Im Gegenteil. Sie führt zur Radikalisierung der gescheiterten Rezepte:

Die so genannten Strukturreformen müssen weiter vorangetrieben werden, so dass die Arbeitskosten weiter sinken, fordern die Verbandsvertreter der Arbeitgeber im Schulterchluss mit großen Teilen der deutschen Wirtschaftswissenschaft.

Diese Entwicklung verursacht großen ökonomischen und sozialen Schaden.

Wir können es uns heute nicht mehr erlauben, auf die positiven Konjunktur-, Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer aktiven Geld- und Finanzpolitik, mit dem schlichten Hinweis, das sei alles keynesianisches Teufelszeug, zu verzichten.

Deswegen haben wir uns entschlossen, einen Kongress zur Rolle makroökonomischer Politik auszurichten.

Eine zentrale Rolle spielen hierbei unsere ausländischen Gäste. Sie werden uns über die Bedeutung einer neokeynesianischen Finanz-, Geld- und Lohnpolitik für Wachstum und Beschäftigung in ihren Ländern informieren.

Stellvertretend für alle möchte ich Prof. James Galbraith begrüßen, der aus Texas kommend, den weitesten Anreiseweg hatte. Welcome in Berlin, Mr. Galbraith, and thank you very much for your participation.

Herzlichen Dank möchte ich an dieser Stelle auch allen anderen Mitwirkenden aus Wissenschaft, Bundesregierung, Europäischer Zentralbank und Gewerkschaften sagen. Ich begrüße Sie herzlich.

Es sind so viele angesehene Namen auf der Teilnehmerliste. Wenn ich jetzt jeden einzelnen benennen würde, würde ich den vorgesehenen Zeitrahmen sprengen. Deswegen gestatten Sie mir, dass ich –stellvertretend für Sie alle – Herrn Professor Dr. Jürgen Kromphardt begrüße. Obwohl er heute Geburtstag hat und somit allen Grund für Privatheit hätte, hat er es sich nicht nehmen lassen, bei unserem heutigen Treffen, dabei zu sein. Herzlich willkommen auch an Sie, lieber Herr Kromphardt, und herzlichen Glückwunsch zu Ihrem Geburtstag.

Ziel des Kongresses ist es, die wirtschaftspolitische Diskussion in Deutschland aus ihrer internationalen Isolation herauszulösen und die Debatte zukünftig pluraler zu gestalten.

Wir bedanken uns in diesem Zusammenhang auch ausdrücklich beim Handelsblatt, dass es dieses Anliegen im Rahmen einer Medienkooperation unterstützt.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Spaltung der deutschen Konjunktur, die Abflachung der weltwirtschaftlichen Auftriebskräfte, die jüngste Euroaufwertung und der Anstieg der Rohstoffpreise machen eines deutlich: Es ist Fünf vor Zwölf in Deutschland, aber auch in Europa.

Der jüngste Arbeitskostensenkungswettkampf in der deutschen Automobilindustrie und anderswo zeigt, wohin die Reise gehen kann, wenn wir jetzt nicht endlich das Ruder herumreißen.

Wenn wir nicht aufpassen, wartet an der nächsten Ecke die japanische Krankheit einer deflationären Lohn-Preis-Spirale mit hohen sozialen Kosten, noch viel größeren Instabilitäten und damit auch hohen wirtschaftlichen Kosten.

Für die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zahlt die deutsche Volkswirtschaft einen hohen Preis. Die Schwäche der Binnennachfrage belegt dies:

Die Umverteilung zu Lasten der Löhne und Gehälter führt nicht zu mehr Investitionen und mehr Beschäftigung.

Deshalb sagen wir: Es gibt Alternativen zur gegenwärtigen Wirtschaftspolitik. Die Geld-, Finanz- und Lohnpolitik spielen dabei eine zentrale Rolle.

Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

Dieser Kongress der Hans-Böckler-Stiftung und des Deutschen Gewerkschaftsbundes soll dazu beitragen, die Defizite der Wirtschaftspolitik zu identifizieren und Alternativen aufzuzeigen. Die Politik der so genannten Strukturreformen bedarf zur Verbesserung ihrer beschäftigungspolitischen Erfolgchancen und Akzeptanz einer makroökonomischen Flankierung.

Es ist schon bemerkenswert:

Je weiter man über die Grenzen Deutschlands und Europas hinausgeht, desto mehr gewinnen Geld-, Währungs- und Fiskalpolitik an Gewicht, ob im Internationalen Währungsfonds oder in der OECD, trotz aller Mainstream-Fixierung. Wir wollen mit diesem Kongress unseren Beitrag dazu leisten, der anderen Orts längst erfolgten Renaissance der Makroökonomie auch in Deutschland zum Durchbruch zu verhelfen.

Ein Kongress allein wird dazu aber sicher nicht ausreichen. Was wir brauchen, was Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland brauchen, ist eine Verstärkung der makroökonomischen Debatte für mehr Wachstum, Beschäftigung und Stabilität.

Wir schlagen deshalb einen Makroökonomischen Dialog auf nationaler Ebene vor, an dem Gewerkschaften und Arbeitgeber, Bundesregierung und nationale Vertreter der Europäischen Zentralbank teilnehmen.

Er soll den gleichnamigen Dialog, der seit Beginn der Währungsunion auf der EU-Ebene stattfindet, unterfüttern und für die nationale Diskussion fruchtbar machen.

Unser Interesse daran ist klar; deshalb ergreifen wir die Initiative.

An die Arbeitgeberverbände gewandt sage ich: nur eine makroökonomische Konstellation, die gut für mehr Beschäftigung ist, ist auch gut für mehr Investitionen. Höhere Gewinne nur auf der Basis eines unfruchtbaren Verteilungskampfes zu Lasten der Löhne und Gehälter erzielen zu wollen, wird auf Dauer zum Nullsummenspiel.

Vernünftigerweise sollte eine starke, makroökonomisch gestützte Wachstumsdynamik höhere Löhne und höhere Gewinne erzielen. Damit sollen und können Interessenunterschiede zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern nicht aufgehoben werden. Aber es gibt, wie im Falle eines wachstumsorientierten Makro-Policy-Mix, auch objektive Gemeinsamkeiten, die gegenüber der Geld- und Fiskalpolitik vertreten werden können.

Jede Bundesregierung, gleich welcher Couleur, hat ein Interesse an einem starken und nachhaltigen Wachstum. Die öffentlichen Haushalte, die sozialen Sicherungssysteme profitieren davon. Auch das demographische Problem bei den Renten wird durch eine höhere (sozialversicherungspflichtige) Erwerbsbeteiligung deutlich entspannt.

Die Zentralbank schließlich ist – bei aller Unabhängigkeit – in einer Demokratie kein Staat im Staate. Im Gegenteil: Gerade eine wirkungsvolle und vom direkten

Wählerwillen unabhängige Institution kann und muss sich der politischen Diskussion, einem Dialog stellen.

Ich fordere die Bundesregierung deshalb dazu auf, die drei makroökonomischen Akteure – sie selbst für die Fiskalpolitik, die geldpolitische Autorität und die Sozialpartner – an einen Tisch zu bringen und einen Makroökonomischen Dialog in Deutschland ins Leben zu rufen.

Doch zunächst wünsche ich dem Kongress einen guten Verlauf und hoffe, dass wir gemeinsam einen Beitrag dazu leisten können, die Engstirnigkeit der wirtschaftspolitischen Debatte in diesem Land aufzubrechen und neue Horizonte aufzuweisen.

Ich darf nun Professor James Galbraith bitten, uns seine Gedanken »Zur Rolle der Makroökonomie in einer globalen Wirtschaft« mitzuteilen. Please, Mr. Galbraith, it's your turn.





# ZUR ROLLE DER MAKRO- ÖKONOMIE IN EINER GLOBALEN WIRTSCHAFT

---

**PROF. DR. JAMES K. GALBRAITH**

*Universität Texas*

Ich habe hier den Aufsatz eines gewissen Hans-Werner Sinn in der Hand – vielleicht kennen Sie ihn, den Präsidenten des Ifo-Institutes. Er kritisiert die aktuellen Reformen in Deutschland als zu schwach ruft und nach radikaleren Eingriffen. Insbesondere fordert er eine Kürzung der Durchschnittslöhne um 10 bis 15 %, die Löhne gering qualifizierter Arbeitnehmer sollen um ein Drittel fallen. Insgesamt will er also eine erhebliche Verstärkung der Ungleichheit in der deutschen Lohnstruktur. Ich denke, wir haben es hier mit einem Ansatz zu tun, der tief in der neoklassischen Theorie des Arbeitsmarktes verwurzelt ist und daher eine angemessene Diskussionsgrundlage bietet. Besonders zwei Punkte verdienen unsere genaue Überprüfung.

Erstens: Können Vergleiche zwischen Europa und den USA belegen, dass das Konzept flexibler Arbeitsmärkte zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit auch in Deutschland erfolgreich wäre? Und zweitens: Legen vergleichende Studien innerhalb Europas diesen Schluss nahe?

Es wird oft argumentiert, dass flexible Arbeitsmärkte die größte amerikanische Tugend seien. Dass Vollbeschäftigung in meinem Land mit niedrigen Löhnen und einem Arbeitsmarkt erreicht worden ist, der wesentlich mehr Ungleichheiten aufweist als in Europa toleriert werden würde. Ich werde die Standardmeinung zu diesem Thema hier kurz zusammenfassen.

Erstens sei Beschäftigung bestimmt durch die Kräfte von Angebot und Nachfrage und den Anpassungsprozess der Reallöhne auf einem durch nationale Grenzen beschränkten Arbeitsmarkt. Zweitens komme das Arbeitslosigkeitsproblem durch das Versagen der Marktträumungsmechanismen zustande, also durch ein Scheitern der Lohnanpassung in absoluten oder relativen Größen. Drittens hätten die USA mehr Jobs im Verhältnis zur Bevölkerung als Europa, allerdings nur aufgrund eines größeren Lohngefälles.

Aber hält diese Theorie einer Überprüfung stand?

Unglücklicherweise hält dieses Bild den Fakten in zweierlei Hinsicht nicht stand, und ich muss zumindest auf einer gewissen Anzahl an Belegen bestehen. Oder, wie Sherlock Holmes zu Dr. Watson sagte: »Einzelheiten! Einzelheiten! Einzelheiten! – Ohne Lehm kann ich keine Ziegel machen!«.

Es gab tatsächlich eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung in den Vereinigten Staaten in den späten 1990ern. Aber diese wurde begleitet von einer deutlichen Reduzierung der Lohnungleichheit. Es ist korrekt, dass die Vermögensdisparität besonders am Ende der Dekade zugenommen hat. Aber dies ist eben nicht in erster Linie ein Arbeitsmarkthänomen. Dieses Einkommensgefälle kam aufgrund eines enormen Einkommenszuwachses durch Liquidationsgewinne und Aktienanteile zustande, die im boomenden Technologie- und Informationsmarkt realisiert wurden.

Richtet man die Aufmerksamkeit auf die Lohnunterschiede, dann erkennt man, dass diese tatsächlich bei abnehmender Arbeitslosigkeit zurückgingen, und dass dies mit schöner Regelmäßigkeit in jeder Periode sinkender Arbeitslosigkeit seit dem zweiten Weltkrieg der Fall war. Es existiert also kein Beweis dafür, dass die USA Vollbeschäftigung durch eine Flexibilisierung ihres Arbeitsmarktes erreicht haben. Im Gegenteil, seit 2000 ist die Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten gestiegen. Sie liegt nun bei etwa 6%, und die Beschäftigungsquote ist rapide gesunken. Wäre diese konstant geblieben, dann gäbe es vielleicht 4 oder 5 Millionen Jobs mehr als im Moment. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass dies passiert ist, weil der Arbeitsmarkt plötzlich zu starr wurde. Tatsächlich haben europäische und andere Beobachter im Jahr 2002 die abnehmenden Durchschnittslöhne in den USA als Hinweis darauf interpretiert, dass die Arbeitsmarktflexibilität zum tragen kam.

Aber sie wurden enttäuscht. Es stellte sich heraus, dass die Verringerung der Durchschnittslöhne strukturelle Ursachen hatte. In Folge von Steuerkürzungen fielen Arbeitsplätze im Hochlohnsektor weg, was die Lohnstruktur nach unten verlagert hat. Aber diese Anpassung brachte keine Erholung des Arbeitsmarktes, und hat sie bis zum heutigen Tag nicht bewerkstelligt. Wir haben immer noch weniger lohnende Jobs in den Vereinigten Staaten als 2001.

In Kurzform: Der Nachweis eines Zusammenhangs zwischen flexiblen Löhnen und der Schaffung von Arbeitsplätzen in den USA ist bemerkenswert dürrtig, wenn Sie dies als Vorteil betrachten. Und wenn man nachfragt, worauf die wenigstens in den 1990ern relativ gute Arbeitsmarktlage in den USA zurückzuführen sei, erhält man einerseits makroökonomisch, andererseits strukturell fundierte Erklärungen.

Was die makroökonomische Seite betrifft: Es ist sehr offensichtlich, dass seit den 1990ern eine überzeugende Niedrigzinspolitik verfolgt wurde, einhergehend mit günstigen Krediten und unkomplizierten Kreditbedingungen. Im Gegensatz zur Eu-

ropäischen Zentralbank (EZB) ist das Federal Reserve Board (FED) tatsächlich gesetzlich verpflichtet, Vollbeschäftigung aktiv als eines ihrer Politikziele zu verfolgen. Die FED verschleierte diese Tatsache gerne und ignoriert sie soweit möglich. Trotzdem ist dieses Ziel gesetzlich festgeschrieben; als junger Mann, der 1976 für den Kongress gearbeitet hat, habe ich dieses Statut mitformuliert.

Außerdem ist die FED, obwohl viel davon erzählt wird, vom rechtlichen Standpunkt aus betrachtet keine von der US-Regierung unabhängige Behörde. Sie ist unabhängig von der Exekutive, aber nicht vom Kongress. Sie unterliegt dem Federal Reserve Act und steht unter Kongressaufsicht, der wenigstens latenten Einfluss auf ihr Verhalten hat. Und ich würde behaupten, dass dies in der Art und Weise sichtbar wird, wie die FED auf wirtschaftliche Ereignisse reagiert.

Die strukturelle Argumentation ist vielleicht weniger leicht nachzuvollziehen, aber ich habe sie so gut ich konnte vor einem Jahr in einem Aufsatz für das Levy Institut dargelegt. Die Vereinigten Staaten haben mittels »weicher Budgetbeschränkungen« – um einen Ausdruck des ungarischen Ökonomen János Kornai zu verwenden – eine Vielzahl von Wirtschaftssektoren begünstigt. Nicht in der Industrie, wo solche Förderungen verschwendetes Kapital wäre, sondern in arbeitsintensiven Sektoren, wo Arbeitskräfte gebunden werden. Arbeitskraft wird hier in einer Art absorbiert und genutzt, die entweder vom Profitgedanken oder vom öffentlichen Budget her im Wesentlichen nicht rational ist. Unser berüchtigtes Gesundheitssystem, das viele Schwächen hat, aber 15 % des Bruttoinlandsproduktes verbraucht und mittels öffentlicher oder privater Finanzierung sehr viele Menschen beschäftigt, zählt beispielsweise dazu.

Ebenso wie unser Wohnungsbauwesen, was dazu geführt hat, dass über 75 % der Haushalte in ihren eigenen vier Wänden leben. Dies wird ermöglicht durch ein System von Staatsinterventionen in den Kreditmarkt, das bis in die Zeit des New Deal zurückreicht, als Hypotheken mit dreißigjähriger Laufzeit eingeführt wurden. Außerdem ein Sozialversicherungssystem, das für 40 % der Älteren die einzige Einkommensquelle darstellt. Und das akademische Bildungssystem, das, wenn man die ungefähr gleich starken öffentlichen und privaten Komponenten zusammennimmt, über 2 % des Bruttoinlandsproduktes verfügt. Das ist mehr als in irgendeinem europäischen Land. Und das Hochschulwesen beschäftigt nicht nur Arbeitnehmer, es hält auch eine Menge junger Leute vom Erwerbsleben fern, wie ich meine Studenten immer wieder erinnere. Tatsächlich sind sie arbeitslos, aber am Ende ihrer Arbeitslosigkeit bekommen sie einen Abschluss, und der ist gut für ihr Selbstbewusstsein. Eine ähnliche Funktion kommt außerdem den Streitkräften und, weniger positiv, den Gefängnissen zu – nicht jeder Aspekt unseres Wirtschafts-

systems ist reizvoll, das will ich nicht behaupten. Aber ich behaupte, dass diese Institutionen die tatsächliche Erklärung liefern für die relativ geringe Arbeitslosenquote. Dieses Ergebnis kann als eine keynesianische Devolution beschrieben werden: Als Mechanismus für eine Ausgabenexpansion zur Unterstützung von Nachfrage und Arbeit, Erzeugung von Kredit und Verschuldung, tatsächlich unterstützt vom Staat, aber im Großen und Ganzen nicht aufgeführt im Staatsbudget.

Und obendrein hatten wir in den späten 1990ern den IT-Boom, der das Bruttoinlandsprodukt um etwa 1,5% oder 150 Milliarden US\$ aufstockte und uns Vollbeschäftigung brachte, aber unglücklicherweise am Ende der Dekade kollabierte. Die anderen oben erwähnte Sektoren – Wohnungswesen, Bildung, Gesundheitswesen – sind bisher intakt geblieben und weitgehend dafür verantwortlich, dass die Konjunkturabschwächung Anfang dieses Jahrtausends so vergleichsweise mild ausfiel.

Es ist jetzt an der Zeit, die Situation in Europa und speziell in Deutschland zu untersuchen. Bevor ich neues Material einbringe, werde ich zwei allseits bekannte Kritikerpositionen näher erläutern, die sich gegen die Behauptung stemmen, dass deutsche Arbeitslosigkeit im Besonderen und europäische Arbeitslosigkeit im Allgemeinen auf unflexible Lohnstrukturen zurückzuführen sei.

Zuerst ist da die Tatsache, dass die deutschen Arbeitslosen nicht merklich geringer qualifiziert sind als die arbeitende Bevölkerung. Also gibt es keinen Grund für die Annahme, dass sie weniger produktiv wären als Arbeitende, wenn es Arbeitsplätze für sie gäbe. Es mag stimmen, dass Arbeitgeber sie für Niedriglohntätigkeiten einstellen würden, für Jobs also, die erheblich unter dem Potential dieser Menschen wären. Warum sollte ein Arbeitnehmer einen solchen Job akzeptieren? Ist die Forderung nach radikalen Lohnkürzungen bei gering qualifizierten Arbeitnehmern am unteren Ende der Einkommensstruktur nicht eigentlich ein Angriff auf die Errungenschaften des deutschen Bildungssystems? Und falls es ein Missverhältnis gibt zwischen der Bildungsqualität in Deutschland und dem Jobangebot – die richtige Lösung wäre doch dann, mittels geeigneter Maßnahmen dem Qualifizierungsniveau angemessene Arbeitsplätze zu schaffen. In einer zivilisierten Gesellschaft kann die Antwort auf ein ökonomisches Problem nicht in der Demontage eines erfolgreichen und effektiven öffentlichen Bildungssystems bestehen.

Zweitens steht fest, dass in Deutschland ein Großteil der Arbeitslosigkeit im Osten zu finden ist. Dass Ostdeutschland, mit seiner Nähe zu Polen und die Altlasten der Wiedervereinigung tragend einen hohen Grad struktureller Arbeitslosigkeit aufweist, ist unbestritten. Aber es kann keine Lösung sein, den weniger gut bezahlten und weniger qualifizierten Arbeitern im Westen Deutschlands, wo die Ar-

beitslosigkeit alles in allem nur die Hälfte beträgt, Schaden zuzufügen. Eine Abkopplung der Ost- von den Westlöhnen kommt ebenso wenig in Frage. Die Zeit der Vorbehalte gegen das Wiedervereinigungsprojekt ist schon einige Jahre abgelaufen. Wenn Deutschland in Ostdeutschland die gleichen Bedingungen wie in Polen hätte haben wollen, so wäre dies vor 15 Jahren möglich gewesen. Aber Sie haben sich – klug, wie ich meine – dagegen entschieden. Es sollte nicht die Aufgabe von Leuten wie Herrn Sinn sein, diese Entscheidung rückgängig zu machen.

Lassen sie mich dieser Debatte etwas Neues hinzufügen: Eine Studie über das Verhältnis zwischen Ungleichheit und Arbeitslosigkeit in der gesamten europäischen Wirtschaft. Herrn Sinns Theorie hat den Vorzug der Übersichtlichkeit und besteht aus zwei getrennten Annahmen. Erstens seien Reallöhne in Deutschland zu hoch. Und zweitens seien sie zu gleich, weil ein Missverhältnis bestehe zwischen der Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit und ihrem Angebot. Deshalb fordert er, die Löhne um bis zu 15 % zu senken, die am unteren Ende sogar um ein Drittel.

Wenn Sinns Theorie stimmt, dann müsste man bei der Untersuchung der europäischen Gegebenheiten niedrigere Arbeitslosigkeit dort finden, wo es geringere Durchschnittslöhne und ungleichmäßigere Lohnstrukturen gibt. In einem Artikel, der im Frühjahr 2004 in der Vierteljahresschrift der Banca Nazionale del Lavoro von Enrique Garcilazo und mir herausgegebenen wurde, haben wir genau diese Annahme getestet. Dies geschah anhand eines eigenen Datensatzes, den wir aus der Eurostat Regio entwickelt haben. Dieser erlaubt uns die präzise Messung sowohl des Relativlohns als auch der Einkommensungleichheiten in allen Regionen Europas – nicht auf nationaler, sondern regionaler Ebene – mit einem Panel von bis zu 159 Regionen und mit Jahresdaten von 1984 bis 2000. Die Effekte, die sich auf lokaler Ebene ergeben, können von den Effekten auf nationaler Ebene und denen, die auf dem ganzen europäischen Kontinent auftreten, statistisch getrennt werden.

Nur um Ihnen einen Eindruck von den Beiträgen der einzelnen europäischen Regionen zur Ungleichheit in Europa als Ganzem zu vermitteln: Es gibt keine Überraschungen, Westdeutschland ist besonders wohlhabend, Spanien, Portugal, Italien und Griechenland stehen auf der vergleichsweise verarmten Seite.

Wir haben eine sehr einfache Erklärung für die europäische Arbeitslosigkeit, mit einigen kleinen Abweichungen von was dem, aus neoklassischer Sicht als akzeptabel gilt. Wir meinen, dass BIP-Wachstum und Investitionen positive Kräfte sind, dass mehr Wachstum Arbeitslosigkeit reduziert und dass die Regionen, die wohlhabender sind, ganz allgemein mehr Jobs als die ärmeren Gebiete bereitstellen werden. Für die Angebotsseite argumentieren wir, dass Ungleichheit durch stärkere Lohndiversifizierung eher verstärkt als verringert wird, und dies aus einem sehr einfa-

chen Grund: Wenn sich auf regionaler Ebene jemand nach Arbeit umsieht, es aber nur wenige gute Jobs gibt, dann ist es vernünftig zu erwarten, dass er länger sucht in der Hoffnung, einen dieser guten Jobs zu ergattern, weil die Kosten für das Suchen und das Annehmen eines der schlechtesten Jobs bei starker Lohnungleichheit recht hoch sind. Und wir erkennen, dass es Probleme geben wird in Regionen mit einem hohen Anteil junger Bevölkerungsgruppen, denn der Übergang in das Erwerbsleben wird schon an sich schwierig sein.

Tatsächlich ist das, was wir herausgefunden haben, das genaue Gegenteil der Vorhersagen, die Herr Sinn getroffen hat. Wir können systematisch widerlegen, dass in der EU Lohnungleichheit mit Arbeitslosigkeit korreliert. Regionen mit höherem Einkommen haben weniger Arbeitslosigkeit, und natürlich haben Wachstum und Altersstruktur die erwarteten Effekte.

Also hätten die Empfehlungen von Herrn Sinn wahrscheinlich zur Folge, dass es mehr – nicht weniger – Arbeitslosigkeit in Deutschland gäbe. Wenn natürlich der Fall eintreten sollte, dass seine Reformvorschläge zu höheren Wachstumsraten führen, dann würde sich unsere Vorhersage umkehren. Aber auf welcher Basis kann eine solche Prognose erstellt werden? Nicht auf dem Fundament keynesianischer Theorie, denn es gibt hier kein Programm für die Erweiterung aggregierter Nachfrage. Auch nicht vor dem Hintergrund von Erfahrungen – die Jünger angebotsseitiger Arbeitsmarktreformen gehen seit Jahren davon aus, dass ihre Empfehlungen mehr Wachstum fördern würden. Die deutsche Regierung behauptet das auch von bereits implementierten Reformen und verspricht für dieses Jahr Resultate – und was können sie vorweisen?

Wenn Erfahrung uns irgendetwas lehrt, dann sicherlich, dass dieser Ansatz nicht funktioniert.

Meine Darstellung über die Unwirksamkeit der von Herrn Sinn und anderen befürworteten einschneidenden Arbeitsmarktreformen legen außerdem nahe, dass weniger radikale, aber gleichgerichtete Eingriffe ebenfalls nichts bewirken werden. Und wenn sie misslingen sollte niemand sagen, es habe daran gelegen, dass nicht genug reformiert wurde. Das Problem besteht nicht im Umfang der Aktionen, sondern in deren Richtung.

Unser Artikel weist auf zwei andere bedeutende Erkenntnisse hin. Erstens hilft uns ein Blick auf die von Ökonometrikern so genannten »länderspezifischen Effekte« dabei, diejenigen institutionellen Charakteristiken zu isolieren, die allein für die Arbeitsmarktentwicklung signifikant sind. Mit Ausnahme Spaniens hat kein großes europäisches Land besonders schlechte Arbeitsmarktinstitutionen. Es gibt keinen besonders großen Unterschied zwischen dem Abschneiden Deutschlands, Frank-

reichs und Italiens. Großbritannien mag etwas besser dastehen als die anderen, aber nicht sehr viel. Institutionen mögen insgesamt gut oder schlecht sein, große Unterschiede in der Arbeitslosenquote existieren, über die bereits genannten und erklärten Faktoren hinaus, jedenfalls nicht. Was wir herausgefunden haben ist, dass kleinere Länder merklich geringere Arbeitslosenquoten haben als das die übrigen und als das Modell prognostiziert hat. Es lässt sich nachweisen, dass insbesondere Österreich Arbeitsplätze aus der deutschen verarbeitenden Industrie abgeworben hat – mit Arbeitslöhnen, die geringfügig unter dem deutschen Durchschnitt lagen, während die übrigen Löhne höher blieben. Das ist ein sehr cleverer Trick. Falls diese Analyse korrekt ist würde das bedeuten, dass kleine Länder Vorteile aus einer besonders starren Arbeitsmarktpolitik ziehen könnten. Die Entscheidungen werden komplett zentralisiert und mit strategischer Absicht getroffen. Jedenfalls stützt das nicht die These vom flexiblen Arbeitsmarkt.

Für den gesamten Europäischen Raum haben wir außerdem ein systematisches Muster für Beschäftigungsveränderungen gefunden, nachdem sowohl die strukturellen Faktoren als auch die unterschiedlichen Geburtenraten kontrolliert worden sind. Es ist offensichtlich, dass es allgemeine makroökonomische Effekte auf europäische Arbeitslosigkeit gibt. Den Beleg dafür liefert der weitreichende Anstieg der Arbeitslosigkeit im Anschluss an die Einführung der Maastricht-Kriterien. In meinen Augen weist dies auf Missmanagement hin. Höhere Arbeitslosigkeit ist nicht nur hier, sondern systematisch überall in Europa ausgelöst worden, für den größten Teil der vergangenen Dekade und mit nur geringfügigen Verbesserungen am Ende des Jahrzehnts. Es kommt mir so vor, als würde die Höhe der Arbeitslosigkeit nicht von den Gewerkschaften, sondern von den Zentralbehörden und besonders von der europäischen Zentralbank kontrolliert. Abgeschiedene Komfortzone Frankfurt – da, wo die guten Leute, die alles lenken, die traurige Angewohnheit entwickelt haben, immer bessere Zeiten vorauszusagen. Aber niemals etwas tun, um sie zu erreichen. Außerdem schieben sie die Schuld immer auf etwas anderes – die Rezession in den Vereinigten Staaten beispielsweise, obwohl etwa 90% der europäischen Wirtschaftsaktivitäten im gemeinsamen Binnenmarkt getätigt werden; oder den Ölpreis ... was immer gelegen kommt zur Erklärung der unzulänglichen europäischen Performance. Sicherlich ist Arbeitslosigkeit nicht immer eine schlechte Sache, und gelegentlich mag eine Arbeitsmarktreform in der Zentralbank eine positive Entwicklung anstoßen. Ich hatte im Lauf der Zeiten meine Differenzen mit Herrn Alan Greenspan, dem Vorsitzenden der FED in den Vereinigten Staaten. Aber er wird in ein oder zwei Jahren ohne Anstellung sein, und ich empfehle sehr eindringlich: Stellen Sie ihn ein!

Ein makroökonomischer Klimawandel ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, und das ist mein letzter Punkt. Deutschland hat in Europa einiges zu erledigen, in institutioneller und struktureller Hinsicht. Im Übrigen ist es eine Illusion zu glauben, dass die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu China oder Polen über den Niedriglohnsektor zu bewerkstelligen ist. Sie können einfach keine Löhne erreichen, die so niedrig liegen, und Sie würden das nicht wollen wenn Sie es könnten. Deutschland und Europa tragen die Verantwortung reicher Länder, wie wir in den USA. Sie sollten Beschäftigung schaffen, entsprechend der hohen Produktivität ihrer bestehenden Unternehmen und den Kapazitäten ihrer Einwohner. Ich könnte ihnen eine Liste machen, aber mir fehlt die Zeit, und ich möchte diese Aufgabe auch nicht übernehmen. Ich möchte Ihnen aber trotzdem eine Frage stellen.

Wie kann es möglich sein, dass in einem neuerlichen TIMES Ranking der weltbesten Universitäten nur eine einzige deutsche Universität, Heidelberg, als Nummer 47 in die besten 50 aufgenommen wurde? Selbst, wenn man angelsächsische Befangenheit unterstellt: Warum gibt es zwei solcher Universitäten in Cambridge/Massachusetts, und eine in Austin, Texas, aber keine hier in Berlin? Es ist kein Mangel an Intelligenz, es ist ein Mangel an Engagement, an Geld, und an Phantasie, die offensichtlich vorhandenen Ressourcen zu mobilisieren.

Und dieser Mangel betrifft nicht nur öffentliche Mittel, sondern auch private. Ich mache Sie auf ein zentrales europäisches Problem aufmerksam. Es besteht die Notwendigkeit, die überschüssigen Ersparnisse der Reichen zurückzuschleusen und zu mobilisieren. Insbesondere gilt das für die reichen Senioren, deren konzentrierter Besitz ein klassisches Beispiel für das Sparparadoxon ist. In den Vereinigten Staaten haben wir so etwas seit einem Jahrhundert ziemlich erfolgreich praktiziert – durch ein Vermögenssteuersystem, dass für philanthropische Schenkungen starke Anreize bietet. Dieses Steuersystem wird jetzt von einer misanthropischen Lobby aus Superreichen angegriffen, aber es bleibt ein zentraler Teil unserer politischen Ökonomie. Es ist auch der Grund, warum die Harvard Universität der weltweit stärkste Magnet für wohltätige Spenden ist. Und es ist der Grund, warum wir diese Art von Institutionen haben, die einen sehr wichtigen und signifikanten Anteil unserer Wirtschaft ausmachen, während andere nichts vergleichbares aufbauen konnten.

Wenn Sie zu einer wirklich radikalen Reform bereit sind, lassen sie mich Folgendes empfehlen: Eine Steuer auf Vermögen und Erbschaften, die Schenkungen und karikative Spenden an zivile und kulturelle Institutionen sehr stark begünstigen, wäre ein exzellenter Anfang. Es wäre in jedem Fall besser als die grausame Chi-



märe einer Arbeitsmarktreform, die den Opfern die Schuld zuweist und, wenn sich deren Zustand nicht verbessert, als Gegenmittel noch härtere Schläge verabreicht.

Natürlich träume ich, wenn ich solche Vorschläge mache. Aber dafür wird ein Ökonom schließlich bezahlt, und es ist kein schlechter Job. Ich danke ihnen sehr für ihre Bereitschaft, meinen Bemerkungen hier an diesem Morgen zu folgen.



# FISKALPOLITIK ZWISCHEN GESTALTUNG UND KONSOLIDIERUNG

---

**PROF. DR. CHRISTOPHER ALLSOPP**

*New College, Oxford University*

## 1. HINTERGRUND UND ÜBERSICHT

Ich bin den Organisatoren dieser Konferenz sehr dankbar, dass sie mich eingeladen haben, über finanzpolitische Maßnahmen und Fiskalpolitik im Euroraum und, genauer, in Deutschland zu sprechen.

Fiskalpolitik ist eine der drei Säulen des *Maastrichter Vertrages*. Die Zentralbank ist verantwortlich für Preisstabilität im gesamten Euroraum. Die zwölf nationalen Finanzbehörden sind verantwortlich für die Fiskalpolitik – Land für Land – und unterliegen den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP). Die dritte Säule beinhaltet angebotsseitige Themen sowie die Lohn-Preis-Entwicklungen und fällt in die Verantwortlichkeit der »nationalen Regierungen und der Sozialpartner«. Issing hat argumentiert, dass dieser Vertrag eine klare Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten vornimmt – und dass darüber hinausgehende makroökonomische Koordination weder notwendig noch wünschenswert sei.<sup>1</sup>

Dies ist eine schöne Beschreibung, wie die europäische Währungsunion (EWU) arbeiten sollte, wenn alles gut funktionieren würde. Aber es könnte extrem schwer werden herauszufinden, an welchem Teil des Gesamtsystems es liegt, wenn etwas schief geht. Daher hat es nachteilige Konsequenzen für die Haushaltsbilanzen, wenn Geldpolitik zu restriktiv gehandhabt und es versäumt wird, einen allgemeinen flächendeckend auftretenden Schock auszugleichen, der aufgefangen werden müsste – dafür sollte dann allerdings nicht die Fiskalpolitik verantwortlich gemacht werden. Die Rolle der Geldpolitik ist heute nicht mein Themengebiet – eine ganze Sitzung wird sich heute Nachmittag diesem Bereich widmen – aber es ist sicher einen Hinweis wert, dass einige Probleme mit dem SWP ihren Ursprung in der Ausgestaltung und Anwendung der europäischen Geldpolitik haben.

1 Alesina et al (2002) äußert ähnliche Ansichten über die nicht erwünschte ex ante Koordination.

Jetzt steht hier aber die Finanzpolitik im Mittelpunkt. Das bedeutet, dass die logischen Grundprinzipien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes – oder deren Fehlen – und die Rolle der Fiskalpolitik innerhalb einer Währungsunion wie der EWU untersucht werden. Aber es bedeutet auch, dass die dritte Säule der *Maastricht-Kriterien* – Lohn-, Preis- und Angebotsanpassungen zwischen den Ländern der EWU – betrachtet werden muss. Denn es besteht, wie ich hoffentlich zeigen kann, ein entscheidender Zusammenhang zwischen diesen Anpassungsprozessen und dem Druck auf den SWP. Insbesondere werde ich darlegen, dass Deutschland von diesen negativen Konsequenzen stark betroffen ist. Das jedenfalls ist meine Diagnose des »deutschen Problems«.

Ich bin mir darüber im Klaren, dass dies verdächtig nach einer konventionellen Darstellung klingt, wie sie im Hintergrundpapier zu dieser Konferenz ausgeführt wurde: Die Wünschbarkeit weiterer realer Abwertung (also Lohnzurückhaltung) und steuerlicher Konsolidierung. Also sollte ich noch einmal deutlich machen, dass es hier um eine Diagnose geht (es geschieht unter den gegebenen Bedingungen also tatsächlich), nicht aber um eine Politikempfehlung.

Ich werde tatsächlich eine Reihe von Politikvorschlägen machen, die meiner Ansicht nach die Arbeit der EWU verbessern und die verlangten Angleichungen zulassen. Es kann nicht verheimlicht werden, dass das Problem zwischenstaatlicher Angleichung in einer »unreifen« Währungsunion (damit meine ich eine Währungsunion, in der es je nach Land unterschiedliche Arbeitsmärkte sowie Lohn- und Preisfindungssysteme nebst eingeschränkter zwischenstaatlicher Arbeitsmobilität gibt) wahrscheinlich sehr schwierig ist. Wir haben das immer gewusst.

## **2. FISKALPOLITIK IN DER EWU**

### ***a) Fiskalpolitik für den europäischen Raum insgesamt***

Der Euroraum als ganzes ist, als Aggregatgröße betrachtet, ein *geldpolitikorientiertes* System (mit Ausnahme Großbritanniens). Die Europäische Zentralbank (EZB) steht im Mittelpunkt dieses Systems und ist verantwortlich für die Preisniveaustabilität (dem vorrangigem Ziel) und, falls dies *ohne Beeinträchtigung dieses Primärziels* möglich ist, zumindest theoretisch für eine Stabilisierung bei allgemeinen Schocks. Fiskalpolitik sollte kontrolliert und nachhaltig sein, spielt aber tatsächlich eine untergeordnete Rolle. Der Grund dafür ist, dass die Wahrungshüter die finanzpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten in ihre Entscheidungspolitik einbinden

(»internalisieren«) sollten. Wenn Finanzpolitik also wachstumsfördernder wäre, dann müssten auch die Zinssätze allgemein höher sein. Wenn es den automatischen finanzpolitischen Stabilisatoren erlaubt wäre, über den gesamten Konjunkturzyklus zu wirken, dann würde die EZB dieses bei den wirtschaftlichen Einschätzungen und geldpolitischen Reaktionen berücksichtigen. Also sind es die Finanzministerien, die gemeinsam das Verhältnis von Geld- und Fiskalpolitik determinieren. Außerdem sollten die Finanzministerien (kollektiv) in der Lage sein, geldpolitische Restriktionen als Reaktion auf nachlassende (gemeinschaftliche) finanzwirtschaftliche Konsolidierungsbemühungen vorherzusehen.

Aus dieser Perspektive betrachtet scheinen die tatsächlichen Regelungen des SWP keine sehr große Bedeutung zu haben – solange sie weitgehend vernünftig sind und zu einer relativ berechenbaren Finanzpolitik führen. Es herrscht Einigkeit darüber, dass Fiskalpolitik sowohl in den einzelnen Ländern als auch in der gesamten Gemeinschaft nachhaltig sein sollte. Tatsächlich aber ist Nachhaltigkeit ein ziemlich schwaches Kriterium. Korrekt definiert verbietet es explosionsartige nationale Verschuldungszuwächse – viel mehr aber auch nicht.

Die tatsächlichen Bestimmungen des SWP gehen, wenn sie eingehalten werden, über das Kriterium der Nachhaltigkeit hinaus. Das mittelfristige Budgetziel, »*nahe des Ausgleichs oder im Überschuss*« zu sein, ist in der Tat ziemlich bizarr. Wörtlich genommen wäre jedes Land in der EWU dazu verpflichtet, über die Zeit eine Verringerung der Verschuldungsquote (in Relation zum BIP) zu erreichen – also eine Schuldenquote, die sich dem Nullwert annähert. Die Annahme, dass irgendein Land ein solches finanzpolitisches Ziel im eigenen Interesse übernehmen würde, fällt schwer.<sup>2</sup> (Natürlich, in der *Theorie* würde die Einhaltung eines solchen Zieles zu mittelfristig niedrigeren Zinsen führen – aber für den gesamten europäischen Raum).

## **b) Fiskalpolitik für die einzelnen Länder innerhalb der EWU**

Die Ausgestaltung der Finanzpolitik ist aus der Perspektive eines individuellen Landes innerhalb der EWU viel bedeutsamer. Der Grund dafür ist einfach. Die Zinssätze für die einzelnen EWU-Länder sind in Wirklichkeit von der EZB vorbestimmt. Der nominale Wechselkurs ist auch vorgegeben. Betrachtet man länderspezifische »Schocks« (im Fachjargon asymmetrische Schocks) und die dann fälligen Anpassungen, so ist die Finanzpolitik eines der wenigen Instrumente, die überhaupt noch zur Verfügung stehen.

2 Obwohl: Australien ist nahe daran, eine Schulden-BIP-Quote von annähernd Null zu erreichen.

In den interessantesten neuen Arbeiten, in denen es um die Gestaltung von Fiskalpolitik in EWU-Ländern geht, werden Analogien und Lehren aus der Konstruktion optimaler Geldpolitik gezogen.<sup>3</sup> Es wird gewissermaßen eine finanzpolitische Reaktionsfunktion benötigt, die

- a) Nachhaltigkeit gewährleisten und
- b) zur Stabilisierung gegen länderspezifische Schocks eingesetzt werden kann, ohne der Nachhaltigkeit zu schaden.<sup>4</sup>

Die ungünstige Kombination langfristiger Einschränkung und kurzfristigerem Aktivismus ist ebenfalls aus der Geldpolitik vertraut – und sollte auch für die Finanzpolitik gelöst werden. (Die Antwort auf die in der Überschrift dieses Vortrages implizite Frage lautet also: beides, Gestaltung und Konsolidierung). Um die britische politische Sprachregelung zu bemühen: Das Finanzsystem sollte mit »beschränktem Ermessungsspielraum« ausgestattet werden.

Solche Rahmenbedingungen würden in der Praxis eine starke Fokussierung auf »Nachhaltigkeit« bedeuten. Dies könnte durch die Verpflichtung erreicht werden, die Staatsverschuldung unter einer vernünftigen Grenze zu halten – sagen wir 60 %, 50 % oder 40 % des BIP. (Unglücklicherweise kann die ökonomische Theorie relativ wenig darüber sagen, wo diese »vernünftige« Grenze denn liegen sollte, vgl. dazu Woods 2004).<sup>5</sup> Aber dies legt wiederum nahe, dass Rahmenbedingungen im Sinne von »Schuldennachhaltigkeitsabkommen« formuliert werden sollten. Und dass Verhaltensregeln (zur gegenseitigen Kontrolle) eingeführt werden sollten, wenn Fiskalpolitik als Stabilisierungsinstrument genutzt wird (die wieder der Verpflichtung zur Nachhaltigkeit unterworfen wird).<sup>6</sup> Den Begleitumständen in den einzelnen Ländern sollte wesentlich mehr Aufmerksamkeit zu Teil werden. (Alternativ könnte der aktuelle SWP auf Länder mit hohen Schuldenquoten (also über dem Maastrichtkriterium von 60 % des BIP, oder nach einer anderen Definition zum Beispiel 50 % des BIP) angewendet werden, während andere Mitgliedsländer Schulden-Nachhaltigkeits-Abkommen eingehen würden).

3 Zum Beispiel Pisani-Ferry (2002), Wyplosz (2002), HM Treasury (2003), Swedish Government (2002).

4 Im britischen Diskussionspapier des Finanzministeriums wird ein drittes Ziel hinzugefügt: Das Inflationsziel sollte mit der Zielinflationsrate der EZB übereinstimmen (HM Treasury 2003).

5 Die britische »nachhaltige Investitionsregel« definiert die »vernünftige« Grenze der (Netto-)Schuldenquote als weniger als 40 % des BIP.

6 Die automatischen Stabilisierungsmechanismen sind hilfreich beim Ausgleichen asymmetrischer Nachfrageschocks. Bei angebotsseitigen (Produktivitäts-)Schocks sind sie allerdings hinderlich und sollten außer Kraft gesetzt werden.

### **c) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt**

Im Gegensatz zu diesen Alternativen scheint der SWP ein unflexibles Einheitssystem mit einem unrealistischen mittelfristigen Ziel (nahezu ausgeglichener oder Überschuss aufweisender Staatshaushalt) zu sein. Weil Deutschland, Frankreich und andere Länder diese Kriterien nicht erfüllen können, scheint das ganze System in der Krise zu stecken.

Es gibt eine einzige »Rechtfertigung« für das »*nahe des Ausgleichs oder Überschuss*« – Ziel, die oft verwendet wird. Diese hängt zusammen mit der Annahme, dass es wünschenswert sei, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen – in jedem Land und über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg. Aber die andere Seite des SWP (und des Maastrichter Vertrages) ist das starre Limit von 3 % für Budgetdefizite – welches nicht überschritten werden darf, ohne einen Defizitstrafverfahren mit zumindest theoretisch fälligen Strafgeldern auszulösen. Außerdem wird argumentiert, dass es nötig sei, ein mittelfristiges Neuverschuldungsziel von unter 3 % des BIPs anzunehmen, um den automatischen Stabilisatoren genügend Wirkungsraum zu geben. Was für die meisten europäischen Staaten Haushaltsüberschüsse im dreiprozentigen Bereich voraussetzen würde.<sup>7</sup>

Ich kann mir keinen plausiblen Grund vorstellen, warum ein solches ungeeignetes langfristiges Ziel akzeptiert werden sollte, um eine kurzfristige Stabilisierung ohne Verletzung der 3 %-Grenze zu gewährleisten. Eine Grenze, die an sich ziemlich willkürlich gesetzt und im Maastrichter Vertrag festgeschrieben ist.

### **d) Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes**

Eine Bekanntmachung der EU-Kommission vom 3.9.2004 geht, was die Reformen betrifft, einen Schritt in die richtige Richtung. Es wird mehr Wert auf die Schuldenquote als Nachhaltigkeitsindikator gelegt. Und es wird den landestypischen Begleitumständen mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht, obwohl der starre 3 %-Referenzwert für Budgetdefizite erhalten bleibt (und das Gesamtverschuldungslimit von 60 % des BIP auch noch einmal bekräftigt wird). Außerdem wird vorgeschlagen, die Anwendung und Interpretation »außergewöhnlicher Umstände« wesentlich flexibler zu gestalten – besonders in Perioden unterdurchschnittlichen Wachstums.

7 Ein Bericht über die Konsequenzen für die Stabilisierungspolitik, im Falle eines Beitritts von Schweden zur EWU, besagt dass Schweden einen mittelfristigen Budgetüberschuss von 3-4 % des BIP anstreben müsste.

Diese Vorschläge werden von zwei Seiten angegriffen. Einige sehen darin eine ernste Schwächung der Finanzdisziplin (dies stimmt mit der EZB-Linie überein). Anderen wiederum gehen sie nicht weit genug. Meiner Ansicht nach ist es ein Schritt in die richtige Richtung – zum »eingeschränkten Ermessensspielraum«. Aber es besteht die Gefahr, dass immer noch zu viel »eingeschränkt« und zu wenig »Ermessensspielraum« übrig bleibt.

### **3. ZWISCHENSTAATLICHE ANGLEICHUNG, FISKALPOLITIK UND DER REALE WECHSELKURS**

#### ***a) Der Schlüsselmechanismus***

Für einzelne EMU-Länder besteht eine besonders wichtige Wechselwirkung zwischen der Fiskalpolitik auf der einen und dem realen Wechselkurs (Wettbewerbsfähigkeit) auf der anderen Seite. Im öffentlichen Diskurs hat dieses Zusammenspiel überraschend wenig Aufmerksamkeit erhalten.<sup>8</sup> Dieser wichtige Mechanismus kann wie folgt beschrieben werden.

Nehmen wir ein Land, das unter sinkender Wettbewerbsfähigkeit leidet. (Alternativ kann man an ein Land denken, das sich zu Beginn der EWU auf einer weit abgeschlagenen Position wieder findet und sich anpassen muss). Es unterliegt den Beschränkungen des SWP und möchte ein Budgetdefizit von Null erreichen. Sinkende Wettbewerbsfähigkeit drosselt die Exporte (genauer: die Nettohandelsbilanz). Dies führt in eine Rezession und zu einem anschwellenden Budgetdefizit. Maßnahmen, die das Budgetdefizit ausgleichen könnten, senden noch mehr Rezessionsimpulse aus (und versagen vielleicht sogar bei der Verringerung des Budgetdefizits). Im weiteren Verlauf sinken die Löhne und die Preise im Vergleich zu den übrigen EWU-Ländern. Schließlich ist die dadurch bedingte Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit groß genug, um die Wirtschaft in Richtung Vollbeschäftigung zurückzubewegen, während gleichzeitig die Vorgaben des SWP erfüllt werden.

Dies wird als der »natürliche« Mechanismus zwischenstaatlicher Anpassung innerhalb der EWU bezeichnet. Ein Aufwertungskandidat (Spanien zum Beispiel) durchläuft natürlich einen gegenläufigen Prozess – mit hoher Nachfrage und überdurchschnittlicher Inflation. Letzten Endes verlangsamt die dadurch verringerte

8 Diese Interaktionen werden diskutiert bei Blanchard in Alesina et al (2001) im Zusammenhang mit Irland und Portugal. Eine allgemeine Diskussion ist zu finden bei Allsopp und Artis (2003) und Watt (2003).



Wettbewerbsfähigkeit aber die Wirtschaftsentwicklung als Ganzes und führt die Inflation wieder auf das EMU-Durchschnittsniveau zurück.

Das Problem mit diesem (sehr gängigen) Mechanismus ist, dass der Anpassungsprozess offensichtlich unangenehm für beide Länder ist – und besonders schmerzlich für das Land, dessen realer Wechselkurs sinken muss.

### ***b) Finanzpolitik, die Nachfrage des privaten Sektors und der reale Wechselkurs***

Es besteht kein Zweifel darüber, dass, wenn sich die relative Wettbewerbsfähigkeit in der EMU angleichen soll, dies über relative Inflationstrends und die Nominallöhne geschehen muss. Aber die Erkenntnis, dass länger anhaltende Nachfrageschocks ihre Wirkung über genau dieselben Anpassungsmechanismen entfalten, ist weniger weit verbreitet.

Dies kann anhand der folgenden Identitätsgleichung verständlich gemacht werden:

$$\text{Überschuss Privatsektor} = \text{Leistungsbilanzüberschuss} + \text{Staatsdefizit}$$

Nehmen wir einen Wandel des finanzwirtschaftlichen Zieles an (von einem Defizitkriterium in Höhe von 3 % des BIP hin zur mittelfristigen SWP-Zielsetzung eines Haushaltsausgleiches). Wenn dies eintreten soll, dann müsste es ENTWEDER Veränderungen geben im Überschuss des Privatsektors (also des privatwirtschaftlichen (S-I)-Gleichgewichts) ODER in der Außenhandelsbilanz (oder eine Kombination aus beidem).

Für ein Land mit eigener Geldpolitik fände fiskalische Stabilisierung über Anpassungsmechanismen des privatwirtschaftlichen Spar- und Investitionsleichgewichts (S-I-Gleichung) statt – über verringerte Zinsen.

Diese Möglichkeit besteht für den gesamten Euroraum. Aber für ein individuelles Land in der EMU kann das nicht funktionieren, weil die Zinsen gegeben sind (determiniert von der EZB für die gesamte Region).

Stattdessen bleibt als einziger möglicher Anpassungsmechanismus der reale Wechselkurs und eine Veränderung der Zahlungsbilanz. Finanzpolitische Konsolidierung führt zu einem höheren Zahlungsbilanzüberschuss, und zwar durch den unangenehmen Mechanismus der relativen Absenkung von Löhnen und Preisen.

Der gleiche Mechanismus lässt sich übertragen auf einen anhaltenden Rückgang der Nachfrage im privaten Sektor (mehr Überschüsse auf dem Privatsektor, wegen geringeren Konsums oder geringeren privaten Investitionen). Dies führt zu geringeren realen Wechselkursen und damit zu einem höheren Zahlungsbilanzüberschuss.

Die Quintessenz daraus ist, dass sowohl hohe Ersparnisse, unterdrückte private Investitionen, finanzpolitische Konsolidierungsversuche und ein nicht wettbewerbsfähiger realer Wechselkurs gute Gründe sind, warum ein Land relativ geringe Lohn- und Preisinflation und steigende Außenhandelsüberschüsse haben kann.

### ***c) Eine Skizze des »deutschen Problems«***

All diese Aspekte tauchen als Elemente in der Debatte über den Ursprung der deutschen Wachstumsprobleme wieder auf. Die einfachste Erklärung besteht darin, dass, als der Euro 1999 eingeführt worden ist, der Umrechnungskurs unangemessen hoch war. Die Probleme mit der Einhaltung der SWP-Ziele gehen daraus hervor: Eine Anpassung von Löhnen und Preisen nach unten findet statt, und wenn die erforderlichen Angleichungen abgeschlossen sind, dann wird Deutschland wieder in der Lage sein, Haushaltskonsolidierung zu kombinieren mit angemessenem Wachstum und einer Inflation, die im EMU-Durchschnitt liegt. Aus einer solchen Perspektive sind die gerade stattfindenden Anpassungen schmerzhaft, aber notwendig. Mehr Flexibilität (also stärkere und schnellere Reallohn- und Preisangleichungen) würde diesen Anpassungsprozess beschleunigen. Eine angenehmere Alternative wäre es, die Angleichungen durch höhere Produktivität anstatt durch niedrigere Löhne zu bewerkstelligen – was vielleicht durch die Reformen der Lissabon-Agenda gefördert wird.

Aber vielleicht ist die Situation etwas komplizierter. Nachfrageverschiebungen, die durch zurückhaltenden Verbrauch und rückläufige private Investitionen ausgelöst werden, setzen im Laufe der Zeit denselben Angleichungsprozess in Gang. In diesem Fall ist die Annahme, dass dieser Prozess wünschenswert sei – weil er zu den benötigten Veränderungen des realen Wechselkurses und zu einem neuen Gleichgewicht führt – nicht so offensichtlich nachzuvollziehen. Wenn dieser Prozess aber nicht gutartig ist, dann besteht die Herausforderung in der Gestaltung anderer Vorgehensweisen zur Eindämmung desselben.

## **4. ANPASSUNGSPROBLEME**

Das zwischenstaatliche Anpassungsproblem ist eine Sache der relativen Angleichung von Lohn- und Preisniveaus zwischen den Ländern der EU. Es gibt zwei Seiten einer solchen Anpassung – einige Länder müssen an Wettbewerbsfähigkeit zulegen, andere verlieren. Darüber hinaus können die dynamischen Effekte, die zur

Anpassung nötig sind, unvorteilhaft sein – und bergen die Gefahr von Überreaktionen oder sogar Instabilität.

### **a) Die asymmetrischen Operationen des SWP**

Seiner Natur nach ist der SWP asymmetrisch. Länder mit hohen Defiziten und Verschuldungsraten (besonders die, die gegen die festgesetzten Grenzen verstoßen) werden zur Anpassung gezwungen. Überschussländer sind aber nicht dem gleichen Anpassungsdruck ausgesetzt.

Falls es korrekt ist, dass Länder, die im Vergleich nicht besonders wettbewerbsfähig sind, in finanzpolitische Schwierigkeiten geraten und über eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit entweder Überschüsse aufbauen oder zumindest Schwierigkeiten vermeiden können, dann werden sich Anpassungsprozesse wahrscheinlich auf die Länder konzentrieren, die abwerten müssen.

Für die überdurchschnittlich wettbewerbsfähigen Länder ist eine Angleichung durch hohe Inflationsraten wahrscheinlich recht unattraktiv – und die Alternative über Haushaltskürzungen wird bevorzugt.

Außerdem werden die Länder, die ihren realen Wechselkurs abwerten müssen und sowieso schon unter niedrigem Wachstum und Rezession zu leiden haben, wahrscheinlich versuchen, die wettbewerbsfähigen Länder davon abzubringen, eine Inflationsrate über dem Durchschnitt zuzulassen. Deren stärkere Inflation würde, durch die Auswirkungen auf die durchschnittliche EMU-Inflationsrate, die Situation in den abwertenden Ländern scheinbar noch verschlimmern – durch die Gegenreaktionen der EZB und durch höhere Zinssätze. Dieser Aspekt der aktuellen Rahmenbedingungen ist widersinnig.

### **b) Unnatürliche Bewegungen der Realzinssätze**

Mit einer Inflation unterhalb des EWU-Durchschnitts in abwertenden Ländern und über dem Durchschnitt bei aufwertenden Ländern kann der Realzinssatz während des Angleichungsprozesses unnatürlich reagieren. In Extremfällen kann dies zu einer Überreaktion führen und sogar Instabilität hervorrufen (Kirsanova et al. 2004).

### **c) Nachteilige Nachfrageeffekte während der Anpassung**

Sogar ohne die unnatürlichen Auswirkungen auf die Realzinssätze und damit auf die Investitionen kann der Prozess relativer Abwertung zu einer rückläufigen Nach-

frage führen. Zwei Faktoren wirken hier in entgegengesetzte Richtungen. Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wirkt stimulierend. Flaue Nachfrage wirkt in die andere Richtung. In kleinen Ländern wird der erste Faktor dominieren. In großen Ländern werden wahrscheinlich die ungünstigen Nachfrageeffekte dominieren.

#### ***d) Ein deutsches Sonderproblem***

Es ist bereits erwähnt worden, dass relative Wettbewerbsverbesserungen für Deutschland extrem schwer zu erreichen sind, sogar bei Lohnzurückhaltung. Das kommt daher, weil es eine zunehmende Tendenz in der EMU gibt, Löhne an der Lohnentwicklung in Deutschland auszurichten (Hanke and Soskice 2003, Allsopp and Watt 2003). Dies könnte zu einer Art von wettbewerbsbedingter Abwertung führen – was letztendlich geringere Inflation und Reaktionen der Zentralbank nach sich ziehen würde. Diese Schwierigkeiten sind potenziell gefährlich. Sie implizieren, dass Angleichungen zwischen den EMU-Ländern nicht einfach als gutartig und schon gar nicht als unvermeidbar angesehen werden sollten.

### **5. WIE WEIT IST DIE ANGLEICHUNG FORTGESCHRITTEN?**

Inflation und Nominallohntrends sind in Deutschland unter dem Durchschnitt des Euroraums geblieben. Wettbewerbsindikatoren legen aber eine relative Verbesserung im Bereich der Lohnstückkosten nahe. Eine recht beachtliche sogar im relativen Verhältnis von Deutschland zu Spanien. Zahlen des amerikanischen BLS über Arbeitskosten für Industriearbeiter zeigen, gemessen in Dollars, ebenfalls einen beträchtlichen Rückgang der deutschen Lohnkosten im Verhältnis zu anderen EWU-Ländern seit 1995. Deutsche Exporte waren sehr erfolgreich, und die deutsche Leistungsbilanz weist einen großen Überschuss auf.

Hat dies zu bedeuten, dass die notwendigen Anpassungen schon bewerkstelligt sind – und dass eventuell eine Überreaktion ansteht? Das ist schwer zu beurteilen. Aber es gibt keinen Grund, warum diese Frage nicht genauestens anhand einer Vielzahl von Techniken und Modellen untersucht werden sollte.<sup>9</sup>

9 Tatsächlich wäre es notwendig, ein Gleichgewicht zu berechnen für die relativen realen Wechselkurse zwischen Deutschland und anderen EMU-Ländern. Dies wäre prinzipiell mit der Kalkulation von FEERs (Fundamental Equilibrium Exchange Rates) zu vergleichen. Mit dem Unterschied, dass sie als Kombination von inländischem Gleichgewicht und einer spezifischen Vorgabe für die Budgetposition aufzustellen wären und nicht durch die Ermittlung von Auslands- und Inlandsleichgewichten.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Finanzpolitik im europäischen Raum steckt in der Krise – aber die Gestaltung eines neuen Systems wirft einige extrem umstrittene Fragen auf. Diese Präsentation hat sich für ein System stark gemacht, das

- a) stärker dezentralisiert ist,
- b) Nachhaltigkeit als Primärziel verfolgt, und, daraus folgend,
- c) eine aktivere Stabilisierungspolitik gegen länderspezifische Schocks und Störungen erlaubt.

Es ist auf keinen Fall einfach, all diese Kriterien zu erfüllen. Aber man kann einiges von optimalen Verfahren in der Geldpolitikgestaltung lernen.

Von diesem Standpunkt aus ist das jetzige System unnötig starr und schlecht konzipiert. Die Reformvorschläge vom September 2004 sind ein Schritt in die richtige Richtung – hin zu den Bedingungen eines »eingeschränkten Gestaltungsspielraums«. Aber sie riskieren eindeutig, bei den »Einschränkungen« stecken zu bleiben und den »Entscheidungsspielraum« zu vernachlässigen. Die Betonung der Schuldennachhaltigkeit ist begrüßenswert, jedenfalls im Vergleich zu den jetzigen mittelfristigen Zielen des SWP. Aber ein solcher Wandel würde die Lage für die Länder nicht sonderlich verbessern, die, wie beispielsweise Deutschland und Italien, schon jetzt hohe Neuverschuldungsraten und Gesamtdefizite aufweisen.

Es ist darauf hingewiesen worden, dass sich die Rigidität des Finanzsystems im Euroraum bemerkbar macht. Hauptgrund dafür sind die engen finanzwirtschaftlichen Regularien, die die Last zwischenstaatlicher Anpassungsprozesse auf den realen Wechselkurs abwälzen (also auf die Flexibilität von Löhnen und Preisen). Und solche Anpassungsprozesse sind in gemeinsamen Währungsräumen besonders schwierig und unangenehm. Das gilt vor allem für die Länder (wie Deutschland), in denen dieser Prozess eine relative Abwertung bedeutet. Außerdem trifft zu, dass das jetzige System asymmetrisch funktioniert und die Kosten den abwertenden Ländern aufbürdet. Es ist möglich, ein symmetrischer ausgerichtetes System zu konstruieren – aber dazu wäre Zusammenarbeit erforderlich auf einem Gebiet, in dem Kooperation und Koordinierungsmechanismen momentan sehr schwach ausgeprägt sind.

Aus einem anderen Blickwinkel werden die Angleichungsprozesse als unausweichlich und erstrebenswert beschrieben. Die einzige wirkliche Frage bestehe darin, wie lange diese Prozesse dauern sollten und welche Maßnahmen ergriffen werden sollten, um sie zu beschleunigen. Aber ich habe gezeigt, dass es gute Gründe dafür gibt, diesen Prozess als nicht so gutartig anzusehen wie häufig beschrie-

ben. Es gibt eine Reihe von Anhaltspunkten, Überreaktionen oder sogar Instabilitäten zu fürchten. Der gleiche Anpassungsprozess, der von »erforderlichen« Wettbewerbsveränderungen ausgelöst wird, wird auch von anhaltenden Nachfrageverschiebungen hervorgerufen. Abwertungen des realen Wechselkurs zu benutzen, um Nachfrageunzulänglichkeiten in den Griff zu bekommen, scheint eine unsachgemäße Vorgehensweise zu sein – ganz besonders, wenn diese Mechanismen so schmerzvoll sind.

Die Kernfrage betrifft also die Diagnose. In einer Situation, wie sie Deutschland gerade erlebt, ist es wirklich ziemlich schwer vorherzusagen, welche Veränderungen des realen Wechselkurses (und der Handelsbilanzen) sozusagen notwendig sind und welche nicht. Aber diese Diagnose muss gestellt werden. Wo die Probleme hauptsächlich durch nachfrageseitige Faktoren hervorgerufen werden, ist eine Strategie nicht leicht zu finden. Die natürliche Reaktion wäre der stimulierende Gebrauch der Fiskalpolitik. Aber für Deutschland – dessen Gesamtverschuldung über dem Referenzwert von 60% des BIP liegt und immer noch ansteigt – ist dieser Spielraum wahrscheinlich begrenzt. Zumindest muss die Fiskalpolitik aber anhand der langfristigeren Erfordernisse der Nachhaltigkeit beurteilt werden.

All dies bedeutet, dass nach Mitteln gesucht werden muss, die die Ausgaben des privaten Sektors (Konsum und Investitionen) stärker und direkter beeinflussen. (Einige Länder schrecken ihre Bürger sogar vom Sparen ab, um der makroökonomischen Balance nachzuhelfen).

Letztendlich ertönt in schwierigen Situationen immer der Ruf nach Reformen. Aber welcher Art von Reform – und mit welchem Ziel? Ein großer Teil der Debatte kreist um Arbeitsmarktflexibilität, was lediglich eine verklausulierte Forderung nach niedrigeren Löhnen und Preisen ist. Aber das ist, wie wir gesehen haben, vielleicht gar nicht das Problem. Wenn tatsächlich die Nachfrageseite unvorteilhaften Dynamiken unterworfen ist, dann mögen Reformen erforderlich und hilfreich sein. Aber diese Reformen sollten Anreize für private Investitionen und Konsum schaffen.

November 2004

## LITERATUR

- Alesina, A., Blanchard, O., Gali, J., Giavazzi, F., and Uhlig, H. (2001), ›Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area‹, London, CEPR.
- Allsopp, C.J (2002), ›Macroeconomic Policy Rules in Theory and in Practice‹, *Bank of England Quarterly Bulletin*, winter.
- Allsopp, C.J. and Artis, M (2003), ›EMU Four Years On‹ *Oxford Review of Economic Policy*, 19:1.
- Allsopp, C.J and Watt, A. (2003), ›Trouble with EMU: Fiscal Policy and its implications for inter-country adjustment and the wage bargaining process‹ *Transfer* 4/3.
- Balls, E. and O'Donnell, G. (2002), *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, Palgrave.
- Buiter, W.H. (2003), ›Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U‹, *Oxford Review of Economic Policy* 19:1.
- Commission of the European Communities (2004), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the stability and Growth Pact*. COM(2004) 581 final, Brussels, 3.9.2004.
- Hanke, R. and Soskice, D. (2003), ›Wage-setting and Inflation Targets in EMU‹, *Oxford Review of Economic Policy*, 19:1.
- HM Treasury (2003), *Fiscal stabilisation and EMU: A discussion paper*. HM Treasury.
- Kirsanova, Satchi and Vines (Draft, 2004, schon erschienen?), ›Principles for Optimal Policy in a Monetary Union‹.
- Pisani-Ferry, J. (2002), ›Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals‹, in Ministerie van Financien, *Budgetary Policy in E(M)U*, the Hague.
- Swedish Government (2002), ›Stabilisation Policy in the Monetary Union: Summary of the Report‹, *The Commission on Stabilisation Policy for Full Employment in the Event of Sweden Joining the Monetary Union*, Swedish Government Official Reports, SOU 2002:16, Stockholm.
- Woods, R (2004, schon erschienen?), ›Fiscal Stabilisation in EMU‹. Paper prepared for CES/ISO Workshop, in Venice: ›The revival of aggregate demand management policies: back to Keynes?‹, July.
- Wyplosz, C (2002), ›Fiscal Policy: Institutions versus Rules‹, CEPR Discussion Paper No. 3238.





Die niedrigere Arbeitslosenrate in Österreich ist zu einem erheblichen Teil das Erbe aus vergangenen Zeiten einer aktiven Konjunkturpolitik. Seit diese nicht mehr betrieben wird, nähert sich auch die Arbeitslosenrate wieder dem europäischen Durchschnitt. Das zeigt zwei Dinge: Die heutige Arbeitslosenrate ist zu einem erheblichen Teil immer das Ergebnis früherer Arbeitslosenraten. Je länger ich Arbeitslosigkeit anwachsen lasse, desto schwerer ist sie zu bekämpfen. Das ist das, was man in der Ökonomie jetzt etwas hochgestochen Hysterisis nennt. Das heißt, es zahlt sich aus, Krisen möglichst rasch zu bekämpfen. Zum Zweiten zeigt es, dass selbst ein kleines Land auch in Zeiten einer großen internationalen und globalen, weltwirtschaftlichen Verflechtung durchaus in relevantem Ausmaß konjunkturpolitische Akzente setzen kann. Selbstverständlich sind die Multiplikatoren in einer offenen Volkswirtschaft kleiner als in einer geschlossenen. Aber bei entsprechendem politischen Zentrieren, gerade etwa im Bereich Bauwirtschaft oder ähnlichem, ist nach wie vor ein nicht unerheblicher positiver Konjunkturreffekt zu erzielen. Das bestätigt auch eine Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem letzten Frühjahr.

Was für kleine Länder gilt, gilt viel mehr für ein großes Land wie Deutschland oder eine Region wie die EU insgesamt, wo die Möglichkeiten einer kombinierten Konjunkturpolitik bislang nur in der einen restriktiven Form der Maastricht-Kriterien genutzt wird.

Ich möchte mich nun auf die sectoral balances konzentrieren, also die Frage der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung. Hier kann man deutlich sehen, dass die Saldenentwicklung des öffentlichen Sektors, also Finanzierungsüberschüsse oder Finanzierungsdefizite, Rückwirkungen auf die anderen Sektoren der Volkswirtschaft hat. Es handelt sich um einen Kreislaufzusammenhang, und das zeigt, dass auch Finanzpolitik mehr ist als bloße Buchhaltung. Und es zeigt auch, dass es nicht möglich ist, ein Budget sozusagen konjunkturunabhängig aufzustellen – sonst wird man immer wieder im Nachhinein die Überraschung erleben, dass sowohl Einnahmen wie Ausgaben durch die Konjunktur beeinflusst worden sind.

Wenn wir jetzt davon ausgehen, dass die Zielsetzung der Abbau eines negativen Finanzierungssaldos des öffentlichen Sektors ist, so ist das nur zu erreichen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Dem Abbau des Finanzierungssal-

dos im öffentlichen Sektor müssen entsprechende positive Finanzierungssalden in anderen Bereichen gegenüber stehen. Das kann durch eine Erhöhung der Exporte oder des Außenwirtschaftsbeitrags passieren. Das ist das Geheimnis, wieso es in Schweden gelungen ist, Budgetkonsolidierung zu erreichen, ohne dass die Arbeitslosigkeit zunahm – Schweden wird ja von der EU-Kommission oder von der OECD immer wieder als Beispiel genannt. Schweden hat die Konsolidierung mit einer höheren Exportleistung kompensiert, die zunächst das Ergebnis einer erfolgreichen Abwertung war und zugleich vom IT-Boom verstärkt wurde.

Eine andere Möglichkeit, die Salden des öffentlichen Sektors zu verbessern, ist es, die private Sparquote zu senken. Meiner Interpretation nach ist das zum Teil in Großbritannien passiert, teilweise auch in den USA. Oder man senkt den öffentlichen Zinssaldo, in dem man die privaten Investitionen erhöht.

Wenn man das auf Deutschland überträgt, muss man sehen, dass alle drei Kompensationsmöglichkeiten – und andere gibt es nicht – für Deutschland leider sehr begrenzt sind. Gerade eine Euro-Aufwertung würde die extrem exportlastige deutsche Wirtschaft noch speziell treffen.

Ich glaube daher, der primäre Konsolidierungsansatz auch für den Bereich des öffentlichen Finanzierungs-, negativen Finanzierungssaldos muss über eine Erhöhung der Konsumquote führen. Diesen Weg ist beispielsweise Frankreich gegangen, wo gerade die kleinen und mittleren Einkommen deutlich erhöht wurden. Man könnte auch versuchen, eine Erhöhung der Investitionsquote zu erreichen. Hier wirkt allerdings eine generelle Absenkung der Gewinnsteuern, der Unternehmenssteuern aus der Sicht eines Einzelstaates überhaupt nicht. Für ihn sind etwa spezielle Investitionsbegünstigungen für bestimmte Branchen relevant, die natürlich EU-konform sein müssen. Mit dieser Kombination aus Anreizen zum Investieren und Konsumerhöhung, ist eine budgetäre Konsolidierung überhaupt nur möglich. Und darüber hinaus muss man sich bewusst sein, dass es in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit auch Grenzen der Konsolidierung gibt.

Eine dauerhafte Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ist nur unter zwei Bedingungen möglich: Starkes Wachstum – denn starkes Wachstum ist Voraussetzung, nicht Folge von Konsolidierung. Und ein wachstumsabhängiges, wachstumsreagibles Steuersystem. Auch hier haben wir das Problem, dass sich auch höheres Wachstum besonders in Deutschland vielfach nicht positiv auf die Steuereinnahmen auswirkt. Damit wird der Kreislaufzusammenhang unterbrochen.

Auf einen Struktureffekt möchte ich noch hinweisen: Wir haben eine langfristige Nachfrageverschiebung zum Bereich gehobene Dienstleistung. Im europäischen Modell wird dieser Bereich gehobener Dienstleistungen typischerweise – aus-

schließlich, aber nicht überwiegend – vom öffentlichen Sektor finanziert, im Gesundheitsbereich, Unterricht, Ausbildung, viele Aspekte der kommunalen Infrastruktur. Wenn man dieses Wachstumspotential nutzen möchte, gibt es im Prinzip zwei Möglichkeiten. Die eine ist der amerikanische Weg, bei dem sich der öffentliche Sektor zurückzieht und das Feld den Privaten überlässt. Die Gesamtnachfrage kann dadurch durchaus steigen – die Quote etwa der Gesundheitsausgaben in Amerika ist höher als die in den meisten europäischen Staaten, aber natürlich mit verheerenden verteilungspolitischen Effekten und einer Unterversorgung großer Teile der Bevölkerung. Die zweite Möglichkeit ist, der öffentliche Sektor übernimmt die Verantwortung für diesen Bereich. Dann muss auch eine entsprechende Finanzierung dafür gesichert sein, sei es durch Steuern oder Abgaben, sei es durch direkte Beiträge. Auf jeden Fall muss laufender öffentlicher Konsum durch laufende Einnahmen gedeckt werden. Es ist nicht sinnvoll und nicht möglich, diesen Bereich über einen längeren Zeitraum über Verschuldung zu finanzieren.

Die öffentlichen Einnahmen sind derzeit jedoch massiv gefährdet durch wachsenden Steuerwettbewerb, der sowohl auf die Steuerquote wie die Steuerstruktur geht. Dieser Steuerwettbewerb entsteht daraus, dass einige neue Mitgliedsstaaten jetzt versuchen, ihr Steuersystem als Standortfaktor zu nutzen. Fast noch stärker wird er aber von der Unterschiedlichkeit der Steuersysteme angetrieben. Ich glaube es war ein Grundfehler in der Konstruktion des europäischen Binnenmarktes, mit der Schaffung eines einheitlichen europäischen Kapitalmarktes nicht zumindest eine mindesteinheitliche europäische Kapitaleinkommensbesteuerung zu schaffen.

Europa ist das einzige Land oder der einzige große Kapitalmarkt ohne eine einheitliche Unternehmensbesteuerung. In den USA gibt es zwar eine regionale Differenzierung, aber es gibt auch eine einheitliche Grundlage. Das scheint mir ein massives Versäumnis, das in der jetzigen institutionellen Situationen sehr schwer zu korrigieren ist. Wie ich es aus meiner europäischen Vergangenheit kenne, wird das nur in Kompensationsgeschäften zu machen sein. Daher habe ich volles Verständnis und Sympathie für die Versuche sowohl der französischen wie der deutschen Regierung, etwa die Frage der Mindestbesteuerung im Bereich der Unternehmensbesteuerung mit der Frage der künftigen Finanzstruktur der europäischen Union zu verknüpfen.

Wenn es aber zu keiner Lösung kommt, dann ist über das System des Steuerwettbewerbs, das System des europäischen Modells und gleichzeitig die Frage eines langfristigen Nutzens dieses Wachstumspotentials negativ zu urteilen. Ich glaube daher, die Frage der Einnahmenseite ist eine zentrale Seite sowohl für Beschäftigung wie auch für die Struktur des künftigen Europa.



## LUDWIG SCHUBERT

*Ehemaliger stellvertretender Generaldirektor  
Wirtschaft und Finanzen  
der Europäischen Kommission*

Europa hat relativ lange Zeit Vollbeschäftigung gehabt – bis fast Mitte der 70-er Jahre, und unsere Arbeitslosenquote war noch in den 80-er Jahren niedriger als die amerikanische.

Aber jetzt haben wir schon lange Jahre massive Unterbeschäftigung mit den entsprechenden Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Die Zahlen zeigen dies deutlich: Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist im Durchschnitt der 15-er Gemeinschaft seit Ende der 60er Jahre von etwa einem Drittel auf knapp die Hälfte des BIP gestiegen.

Der Anstieg resultiert im Wesentlichen aus der Ausdehnung der Sozialversicherungsausgaben. Dabei sind diese nicht generöser, sondern wegen der Unterbeschäftigung schlicht notwendig geworden. Die Größenordnungen sind beträchtlich: je nach Land betragen sie 10, 12, 15 oder mehr Prozentpunkte des BIP. Die öffentlichen Haushalte sind in den letzten Jahren allerdings auch um einige Prozentpunkte entlastet worden, weil die Verteidigungsausgaben und im Durchschnitt der Währungsunion auch die Ausgaben für Zinsen zurückgegangen sind. Die Verringerung der Zinslast macht durchschnittlich etwa 2,5 % des BIP aus. Zugleich hat eine Ausgabenkategorie, die immer wieder als wachstumsfördernd genannt wird, abgenommen: Die öffentlichen Investitionen sanken von über 4 % auf rund 2,5 %.

In einigen Ländern ist der Anteil der öffentlichen Investitionen am Sozialprodukt mit 1,5 % jetzt ganz besonders niedrig. Dazu gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Österreich und das Vereinigte Königreich. Das hat auch langfristige Auswirkungen.

Andere, ebenfalls als wachstumsfördernd geltende Ausgaben wie im Bereich Bildung bringen ihren vollen Ertrag erst dann, wenn die gut ausgebildeten Arbeitskräfte auch Arbeitsplätze finden. Bis dahin erhöht die bessere Ausbildung nur die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, ohne dass die Beschäftigung steigt. Ähnlich verhält es sich mit den Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Sie machen sich erst dann voll bezahlt, wenn genügend Investitionen da sind, die die Innovationen in vollem Umfang in den Wirtschaftsprozess einbringen. An alledem aber fehlt es.

Kann die Haushaltspolitik zur Beschäftigung beitragen? Ich glaube, sie ist für die konjunkturelle Feinsteuerung der Nachfrage etwas schwerfällig. Außerdem ist die

monetäre Finanzierung verboten. Und so muss die Variierung des Haushaltssaldos immer zusammen mit der Geldpolitik gesehen werden. Wenn diese sich nicht kooperativ verhält, kann der Effekt der Haushaltspolitik weitgehend neutralisiert werden. Makroökonomisch müssen wir die Haushaltspolitik im Zusammenwirken mit der Geldpolitik und mit der Lohnentwicklung sehen.

Das nennt man in Neudeutsch Policy Mix. In Brüssel habe ich oft das Gefühl, dass man über Policy Mix nicht mehr reden darf. Man fürchtet, die Unabhängigkeit der Zentralbank wäre berührt, wenn man die Geldpolitik in das allgemeine makroökonomische Policy Mix einordnet.

Das ist aber nicht richtig. Der viel gescholtene Maastricht-Vertrag ist in diesem Punkt sehr klar: In Artikel 105 (konsolidierte Fassung) gibt er der Geldpolitik auf, sofern die Preisstabilität gewährleistet ist, die allgemeine Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele in Artikel 2 zu unterstützen – da wird dann ein hoher Beschäftigungsstand, Wachstum und ähnliches aufgezählt.

Hieraus ergibt sich ein Prinzip: Je weniger die Haushaltspolitik und die Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien mit dem Stabilitätsziel in Konflikt geraten, desto größer wird der Handlungsspielraum für eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Geldpolitik. Allerdings muss die Zentralbank diesen Handlungsspielraum auch nutzen.

Aber welche Rolle in dem Policy Mix kommt nun jeweils der Haushaltspolitik, der Lohnentwicklung und der Geldpolitik zu? In Phasen des Aufschwungs und im Wachstumsprozess sollten die öffentlichen Finanzen insgesamt ein Gleichgewicht oder gar einen leichten Überschuss anstreben. Dies trägt zur Konsolidierung und zum Schuldenabbau bei und verbessert das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht von Ersparnis und Investitionen. In einer Rezession aber, bzw. in der Wachstumsverlangsamung, brauchen die öffentlichen Finanzen eine größere Flexibilität – wobei man auch den Schuldenstand der einzelnen Länder und ihre Leistungsbilanzen (bzw. die Art, in der sich das Gleichgewicht von Ersparnis und Investitionen realisiert) berücksichtigen sollte. In diesem Zusammenhang möchte ich auch bemerken, dass ich den Vorschlag für falsch halte, man könne die öffentlichen Investitionen und Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung bei der Beurteilung des Staatsdefizits außen vor lassen. Ein Saldo ist ein Saldo. Wenn es um die Förderung der entsprechenden Investitionen und Ausgaben geht, könnte man statt dessen für die einzelnen Länder und die Gemeinschaft insgesamt eigene Referenzwerte festlegen.

Im gesamtwirtschaftlichen Policy Mix hat auch die Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien eine wichtige Aufgabe. Ganz grob brauchen wir Tarifabschlüsse, die

zu einer Lohnstückkostenentwicklung führen, die nicht mit dem Stabilitätsziel in Konflikt steht und die die Rentabilität der Investitionen nicht in Frage stellt. Die Tarifvertragsparteien müssen aber auch die Reallohnentwicklung im Auge behalten, die ja zusammen mit der Beschäftigung und der Sparquote die Konsumnachfrage bestimmt. Auch die Konsumnachfrage ist eine wichtige Bestimmungsgröße der Investitionen und der Beschäftigung. Weiterhin werden die Tarifabschlüsse auch die Verschiebung der realen Wechselkurse innerhalb der Währungsunion abdecken müssen – und zwar mehr noch als die Haushaltspolitik. All das hört sich an wie die Quadratur des Kreises. Aber wenn man die Lohnentwicklung der letzten Jahre betrachtet, entsprach sie tatsächlich weitgehend diesen Erfordernissen.

Jetzt zur Geldpolitik: Wenn man unterstellt, dass die Haushaltspolitik und die Lohnentwicklung ihre gesamtwirtschaftlichen Aufgaben erfüllen, dann muss auch die Geldpolitik ihren Spielraum nutzen. Und sie ist ganz besonders gefordert, weil sie viel besser als die Haushalts- und die Lohnpolitik flexibel auf außenwirtschaftliche Entwicklungen reagieren kann. Hinzu kommt, dass der Wachstumsprozess, der anzustreben ist, ohne Finanzierung durch die Geldpolitik gar nicht möglich ist. Ob die Geldpolitik aber tatsächlich ihren Spielraum nutzt, um das Wachstum zu unterstützen, hängt von ihrer Konzeption ab. Und die müsste meiner Meinung nach öffentlich und kritisch diskutiert werden.

Das ist keine Attacke auf die Unabhängigkeit der Zentralbank. Wichtig ist aber auch, als wie verlässlich die Zentralbank das Verhalten der öffentlichen Haushalte und der Tarifvertragsparteien einschätzt. Genau dazu hat man auf europäischer Ebene den makroökonomischen Dialog geschaffen; er sollte noch verstärkt und in Zukunft auch institutionell besser verankert werden. Auch die Rolle der Kommission als Vertreterin des Allgemeininteresses sollte in diesem Zusammenhang gestärkt werden.

Zum Schluss will ich noch eine optimistische Bemerkung machen: Wenn es uns gelänge, unsere Unterbeschäftigung zu beseitigen, dann hätten wir – und das ist möglich – in der 15-er Gemeinschaft ein Beschäftigungspotenzial von etwa 35 Millionen. Als Größenordnung entspricht das der derzeitigen Beschäftigung in der Bundesrepublik. Man könnte dem EU-15-BIP also theoretisch ein Sozialprodukt von der Größenordnung des deutschen hinzufügen. Ich nenne das die interne Erweiterung der EU. Wenn uns dies gelänge, wären auch unsere Sozialversicherungssysteme – trotz Alterung der Bevölkerung – noch für eine längere Zeit ohne drastische Einschnitte lebensfähig. Wir haben also enorm viel Spielraum, nur müssen wir das Potenzial nutzen. Natürlich geht das nur schrittweise, über einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren hinweg. Es geht aber auch nur dann, wenn wir eine bessere makroöko-

nomische Politik realisieren können. Deswegen muss wieder mehr über die Notwendigkeit einer angemessenen makroökonomischen Politik gesprochen werden. Dieser Kongress sollte ein Anfang hierfür sein.



# LOHNPOLITIK UND IHRE GESAMTWIRTSCHAFT- LICHE BEDEUTUNG

---

**WERNER BISCHOFF**

*Mitglied des Geschäftsführenden Bundes-  
vorstandes der IG Bergbau, Chemie, Energie*

Nach der Intention des Grundgesetzes ist es Aufgabe der Tarifpolitik, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu wahren und zu fördern. Diese umfassende Aufgabe geht eindeutig über eine ausschließliche Orientierung auf die Erhöhung von Einkommenssätzen und die Gestaltung der Arbeitszeiten hinaus. Wir als Gewerkschaften – und dies gilt in besonderer Weise für die IG BCE – haben unsere Tarifpolitik immer so begriffen. Wir haben uns neuen Themen zugewandt: Fragen der Altersvorsorgung, der Ausbildung, der Qualifizierung, und der Weiterbildung als lebensbegleitende Aufgabe.

Im Rahmen der Tarifautonomie tragen Gewerkschaften, zusammen mit den Arbeitgeberverbänden, ohne staatliche Einflussnahme die Verantwortung dafür, dass tragfähige Kompromisse abgeschlossen werden. Bei der Bewertung dieser tarifpolitischen Ergebnisse stehen nach meinem Eindruck aber wir als Gewerkschaften einseitig im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion und auch der öffentlichen Kritik.

Die Rolle der Arbeitgeberverbände wird dagegen bei vielen Kritikern ausgeblendet. Alle Tarifverträge, über die wir in Deutschland reden, tragen aber immer zwei Unterschriften, die der Gewerkschaft und die des Arbeitgeberverbandes.

Für uns bedeutet Tarifpolitik Gestaltung von Verantwortung: Wir haben Dienstleistungen für unsere Mitglieder zu erbringen. Sie erwarten, dass wir ihre Arbeitsbedingungen verbessern, dass wir ihre Einkommen weiterentwickeln. Aber wir müssen uns als Gewerkschaften auch fragen, was wir tun können, um Arbeitsplätze zu erhalten. Dazu gehört, darüber zu reden, wie die Kosten der Arbeit finanziert werden können. Wie setzen sich Arbeitskosten zusammen? Was sind Kosten, die wir als Gewerkschaften beeinflussen können und was sind Kosten, die durch staatliche Maßnahmen getrieben sind, die Bestandteil der allgemeinen Arbeitskosten sind und für die wir originär gar keine Gestaltungsmöglichkeiten haben? Es ist für mich

selbstverständlich, dass eine Gewerkschaft handeln und Phantasie entwickeln muss, wenn in einer konkreten Situation Arbeitsplätze in Gefahr geraten.

Die Makroökonomie spielt dabei eine eher begrenzte Rolle. Wir beschäftigen uns als Gewerkschaften auch mit den entsprechenden Zusammenhängen, aber im Rahmen der aktuellen Tarifpolitik treten sie meist in den Hintergrund: Bei Tarifverhandlungen ist die Betrachtung der weltwirtschaftlichen und der nationalen Situation zwar immer ein ganz spannender Faktor, aber sie muss immer auf die jeweilige Branchensituation heruntergebrochen werden. Bei Fragen der Beschäftigungsentwicklung und der Forderung zur Erhöhung der Ausbildungsplätze lassen sich die Arbeitgeber nur begrenzt mit gesamtwirtschaftlichen Daten überzeugen, sie sind in der Regel betriebs- oder branchenpolitisch aufgestellt.

Diverse Empfehlungen, die die Tarifvertragsparteien von Wirtschaftsforschungsinstituten oder auch von den anderen sogenannten Sachverständigen unter dem Mantel der Wissenschaftlichkeit erhalten, sind zum Teil Botschaften, die darauf hinauslaufen, die Gestaltungsmöglichkeiten der Gewerkschaften im Rahmen der Tarifautonomie zu begrenzen. Das kann nicht in unserem Sinne sein, denn die Gewerkschaften leisten mit der Tarifpolitik eine ganz wichtige gesellschaftliche Aufgabe im staatsfreien Raum, dazu brauchen wir freie Verhandlungen. Wir sind uns dieser Verantwortung bewusst und – wie gerade die jüngste Zeit zeigt – auch in der Lage, konkrete Lösungen zu schaffen. Ich sehe nicht, dass uns die Tarifpolitik entglitten ist. Ich widerspreche dieser Aussage ausdrücklich.

Ich glaube allerdings, dass wir zukünftig erheblich unter Druck geraten werden, angesichts der Problematik, dass Arbeitsplätze ins Ausland verlagert werden. Wir müssen uns damit auseinandersetzen, ob und wie wir zu anderen Standorten konkurrenzfähig sind; wie wir mit den EU-Beitrittsländern und wie wir mit der asiatischen Herausforderung umgehen.

Es gibt heute schon eine Reihe von ernst zu nehmenden Analysen, die sehr nachhaltig feststellen, welche Arbeitsplätze in Deutschland gefährdet sind. Wir werden diese Entwicklung nicht aufhalten. Viele Produkte der chemischen Industrie, die als sogenannte Massenproduktion hergestellt werden, werden zukünftig nicht mehr allein aus europäischen, sondern verstärkt aus asiatischen Fabriken kommen. Das ist z.T. heute schon so. Wir müssen erreichen, dass wir das Know how hier im Lande behalten. Es gibt aber auch Branchen, die unter extremem Druck sind, vor allem in Deutschland zu produzieren und zu verkaufen, weil hier ihre Home-Märkte sind. Das gilt beispielsweise für den ganzen Bereich der Feinkeramik, der Porzellanindustrie. Dafür brauchen wir natürlich Nachfrage. Und um die Binnennachfrage entwickeln zu können, brauchen die Menschen Geld, für das wir mit der Tarifpolitik zuständig

sind, was allerdings nicht isoliert von steuerpolitischen Maßnahmen und Entscheidungen gesehen werden darf.

Ich glaube, der Kampf für mehr Beschäftigte in Deutschland ist noch nicht verloren, da bin ich als Gewerkschafter optimistisch. Es tut weh, wenn Betriebe - oder Teile davon - ins Ausland verlagert werden. Mir ist natürlich auch bekannt, dass sehr wohl durch diese Mischkalkulation von externer und heimischer Produktion letztlich auch Arbeitsplätze in Deutschland erhalten werden konnten.

Wir müssen uns dafür einsetzen, dass wir das, was wir hier tun, intelligenter und besser machen. Dazu gehören eine entsprechende Motivation und eine hohe Leistungsbereitschaft. Ich sage, die gibt es in den Unternehmen, bei den Beschäftigten und bei den Managern. Die Betriebsräte sind zum Co-Management bereit, sehr viele Beispiele belegen dies. Auch die Gewerkschaften sind intensiv bemüht, diese Art der offensiven Arbeitsplatzsicherung zu unterstützen, auch wenn das in der Öffentlichkeit zum Teil anders ankommen mag. Wir sehen das als Teil unserer Verantwortung und handeln danach.

Das heißt aber nicht, dass wir, dass die Beschäftigten bereit sind, alles zu tragen, zu ertragen nur um die heimischen Arbeitsplätze zu erhalten. In der Tat ist schon einiges, was den Arbeitnehmern auch durch Eingriffe in bestehende Tarifverträge zugemutet wird, an der Grenze dessen, was noch erträglich ist. Es empört mich, wenn ich sehe, was ein Metallarbeiter, was ein Chemiearbeiter, was ein Arbeitnehmer in der Porzellanindustrie verdient – und dann so genannte Experten öffentliche Ratschläge erteilen, dass er gefälligt zurückhaltender zu sein habe und akzeptieren müsse, was ihm zugemutet wird. Wir bewegen uns da selbst auf einem sehr dünnen Ast: Immer wieder setzen wir darauf, dass entsprechende Zugeständnisse endlich die Wende schaffen.

Die Anwendung von Öffnungsklauseln sind eine Investition in die Zukunft. Wir versuchen, etwa durch Weiterbildung und Langzeit- und Lebensarbeitskonten, Möglichkeiten zu schaffen, dass die Menschen sich qualifizieren, um ihre Arbeit zu behalten.

Ich bin mir noch nicht darüber im Klaren, ob und wenn ja wann, die Solidarität überzogen wird und damit zu Ende ist. Ich warne davor, dass wir als Gewerkschaften unsere Gestaltungsmöglichkeiten überstrapazieren. Denn dann bekommen wir sehr schnell englische Verhältnisse, in denen wir als Gewerkschaften gar keine Möglichkeiten zur Gestaltung mehr haben. Das bedeutet, dass das Vermitteln von Kompromissen und auch das Ausloten von Zumutbarkeiten immer schwieriger wird.

Der Bogen darf nicht überspannt werden und die Identität des gewerkschaftlichen Handelns darf nicht Schaden nehmen.



**PD DR. GUSTAV ADOLF HORN**

*ehem. Leiter der Abteilung Konjunktur im  
Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung  
Berlin (DIW) jetzt: Wissenschaftlicher  
Direktor am Institut für Makroökonomie  
und Konjunkturforschung (IMK) in der  
Hans-Böckler-Stiftung*

1. Die Lohnpolitik gehört heute zu den intellektuell vernachlässigten Bereichen der Wirtschaftspolitik. Sicher, die Gewerkschaften beschäftigen sich noch mit ihr. In der wissenschaftlichen, makroökonomischen Literatur spielt sie jedoch faktisch keine Rolle. Insofern ist es nicht verwunderlich, wenn mangels neuer Erkenntnisse und vor allem auch mangels Interesse wissenschaftlichen Aussagen zur Lohnpolitik etwas Ritualisiertes anhaftet. Die weitaus überwiegende Mehrheit der Ökonomen erschöpft sich in Statements in der Form, so lange Arbeitslosigkeit herrscht, sind die Löhne zu hoch. Lohnmoderation ist das Heilmittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Zuweilen wird die Aussage dahingehend differenziert, das gesagt wird, die Löhne seien zwar insgesamt nicht zu hoch, wohl aber für die Geringqualifizierten. Diese und ähnliche Aussagen wiederholen sich alljährlich in allen relevanten Publikationen von der Mehrheit der Institute bei der Gemeinschaftsdiagnose bis hin zum Sachverständigenrat. Da dies nun schon seit Jahr und Tag stattfindet, ohne dass die Arbeitslosigkeit bisher nennenswert abgenommen hat, die Löhne also offenkundig immer noch zu hoch sind, erhebt sich die Frage, ob die Deutschen eigentlich noch weniger lernfähig sind als Pisa andeutet, oder ob die deutsche Wirtschaft unentrinnbar in den Fängen mächtiger Gewerkschaften ist, die den Durchbruch wissenschaftlicher Erkenntnis durch pure Machtausübung zu verhindern wissen. Im Zuge zunehmender Frustration ist mittlerweile eine Radikalisierung der Forderungen entstanden. Abschaffung des Flächentarifvertrags, verschärfte Zumutbarkeit, Abschaffung der Mitbestimmung und eine Einschränkung der Macht der Gewerkschaften und auch der Arbeitgebertarifpartei zwecks Aufbrechung von Tarifkartellen gehören dazu. In der Politik finden diese Vorstellungen mittlerweile mehr und mehr Gehör. Einzelne der Forderungen sind bereits umgesetzt, andere sind in Arbeit.

2. Sind diese Wahrnehmungen und Forderungen eigentlich ein realistisches Abbild der Realität oder sind sie Ausfluss eines Zerrbildes von der Wirklichkeit, geprägt von abseitigen ökonomischen Lehren? Blicken wir zunächst einmal auf die wirtschaftliche Lage in Deutschland und nähern wir uns dann einer Antwort. Alle Beobachter sind sich einig, Deutschlands Konjunktur wird getragen von einer überaus kräftigen Exportentwicklung und gedämpft von einem überaus schwachen Binnenmarkt. Insbesondere der Konsum ist seit Jahren so schwach wie noch nie seit dem zweiten Weltkrieg. Der Sachverständigenrat hat diesen Zustand prägnant in seinem Titel für das diesjährige Gutachten mit: »Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland« festgehalten. Ist das eigentlich eine Situation, in der die Löhne zu hoch sein können? Offensichtlich sind die Produktionskosten in Deutschland nicht so hoch, als dass sie verhindert hätten, Deutschland zum Exportweltmeister zu machen, was ja nichts anderes heißt als das in Deutschland hergestellte Produkte auf den Weltmärkten reissenden Absatz finden, der Preis also nicht zu hoch angesehen wird. Export orientierte Firmen machen zudem kräftige Gewinne. Die Produktionskosten sind also insgesamt nicht zu hoch. Diesen Eindruck bestätigt seit Jahren, genauer seit 1995 die Entwicklung der sog. Lohnstückkosten im internationalen Vergleich, die die Lohnkosten in Beziehung zur Produktivitätsentwicklung, also zum Zugewinn an Leistungsfähigkeit der Wirtschaft setzen. Gleichzeitig weist der schwache Konsum auf eine außerordentlich gedrückte Einkommensentwicklung hin, die nicht mit zu hohen Lohnabschlüssen einhergehen würde. In diesem Fall würde man eher eine kräftige Konsumententwicklung erwarten. Schließlich ist der Preisanstieg im Inland ausgesprochen moderat, was weder auf hohe Kosten, noch auf eine überschäumende Nachfrage hindeutet. Mit anderen Worten es fällt schwer, die gegenwärtige Situation in Deutschland mit zu hohen Löhnen zu erklären. Es fällt viel leichter sie mit zu niedrigen zu erklären. Es gibt allerdings zwei gängige Gegenargumente, mit denen man sich auseinandersetzen muss.
3. Das erste Gegenargument lautet: »Basarökonomie!«. Eine Basarökonomie ist eine Volkswirtschaft, in der Güter im wesentlichen nur noch gehandelt, aber nicht mehr produziert werden. Etwa abgeschwächt formuliert, kann man auch sagen, dass die Fertigungstiefe und damit die inländische Wertschöpfung immer mehr abnimmt, so dass die inländische Beschäftigungsintensität des Außenhandels zunehmend schrumpft. Infolgedessen gibt es zwar möglicherweise hohe Umsätze im Außenhandel, die durch eine hohe Warenausfuhr generiert werden, aber kaum inländische Wertschöpfung und damit auch keine inländischen Arbeitsplätze. Generell ist das Argument, steigende Exporte allein

dürften nicht als steigende Wettbewerbsfähigkeit interpretiert werden, richtig, da in den Exportstatistiken die Wertschöpfungsanteile von aus dem Ausland bezogenen Vorleistungen nicht erfasst werden. Damit wird der Importanteil der Exporte, die sogenannte Durchfuhr, in den Werten für die Exporte nicht berücksichtigt. Exporte wie auch Importe enthalten im Unterschied zu den übrigen Komponenten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf der Verwendungsseite nicht nur Wertschöpfungsanteile, sondern eben auch Vorleistungen. Im Extremfall könnte dies bedeuten, dass die Exportgüter vollständig im Ausland produziert, dann nach Deutschland eingeführt und schließlich in ein anderes Land weiterverkauft würden. Die einzige Wertschöpfung und damit letztlich Beschäftigung, die dabei in Deutschland entstünde, wäre die durch Handel. Als Ursache für diese »Basarisierung« wird dann wieder das Argument mangelnder Wettbewerbsfähigkeit durch zu hohe Lohnkosten angeführt, die eine rentable Produktion in hoher Fertigungstiefe in Deutschland nicht erlauben würden. Gerade deshalb verlagerten die Unternehmen ihre Produktion mehr und mehr ins Ausland, um von den dortigen Kostenvorteilen zu profitieren, und konzentrierten sich im Inland auf den Handel. Ob es in Deutschland zur Herausbildung einer Basarökonomie kommt zeigt sich am sog. Außenbeitrag. Diese Größe entspricht der Differenz von realen (preisbereinigten) Exporten und realen Importen. Die im Ausland bezogenen Vorleistungen gehen in die Importe ein, werden also bei der Berechnung des Außenbeitrags automatisch von den Exporten abgezogen. Deshalb sind beim Außenbeitrag Vorleistungsimporte nicht mehr enthalten. Ein steigender Außenbeitrag ist demnach äquivalent zu einer steigenden realen Wertschöpfung im Inland, verursacht durch Außenhandel. Diese Größe zeigt somit, was an Wertschöpfung im Inland »hängen bleibt«. Ein positiver Außenbeitrag zeigt an, dass in Deutschland Wertschöpfung durch Außenhandel entsteht, da der Wert aller exportierten Waren und Dienstleistungen den der importierten übertrifft. Der Außenbeitrag Deutschlands nach 1990 ist nun bis auf drei Quartale durchgehend positiv gewesen. Es wurde also fast immer mehr an Wertschöpfung exportiert als importiert, d.h. in diesem Zeitraum hat sich die Wertschöpfung in Deutschland durch Außenhandel ständig erhöht. Will man untersuchen, ob es eine Tendenz zu einer Basarökonomie gibt, so sollte sich dies an einem fallenden Trend des Außenbeitrags zeigen. Es sollte also deutlich werden, dass der Außenbeitrag immer weniger positiv wird und trotz guter Exportzahlen immer weniger inländische Wertschöpfung durch Ausfuhr entsteht. Ergebnisse unserer Untersuchung zeigen, dass der reale Außenbeitrag von Deutschland in den

vergangenen 14 Jahren einen positiven Trend aufwies. Mit anderen Worten, die Wertschöpfung in Deutschland ist durch den Außenhandel im Trend gestiegen. Auch der Wertschöpfungsanteil in Relation zum BIP, der durch Außenhandel entsteht, nimmt zu und stabilisiert damit zunehmend die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Auch im internationalen Vergleich schneidet Deutschland gut ab. Nimmt man europäische Länder um Wechselkurseffekte weitgehend auszuschalten, zeigt sich, dass Deutschland von allen größeren Ländern den höchsten Außenbeitrag in Relation zum BIP aufweist. Insbesondere in den vergangenen Jahren hat Deutschland wesentlich höhere Zuwächse an Wertschöpfung durch Außenhandel gehabt. Im Vergleich mit den kleineren Ländern liegt Deutschland hinter Finnland auf etwa gleicher Höhe mit den Niederlanden, aber vor Österreich und deutlich vor Portugal und Spanien. Mit anderen Worten: Es gibt keine Hinweise auf eine besonders ausgeprägte Verlagerung von Wertschöpfung aus Deutschland heraus. Die These von der Basarökonomie ist also nicht haltbar.

4. Das zweite Gegenargument lautet: Zwar waren die Lohnzuwächse in den vergangenen Jahren sehr maßvoll. Doch waren sie nicht maßvoll genug, um frühere Übersteigerungen, die vor allem im Zuge der deutschen Einheit aufgetreten sind, auszugleichen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat in seinem Jahresgutachten 2003/2004 einen Ansatz zur Messung von Lohnzurückhaltung, auf den hier teilweise zurückgegriffen werden soll, der aber auch teilweise erweitert wird. Der SVR kommt in seinen Berechnungen zu dem Schluss, dass es seit 1998 insgesamt zu einer Überschreitung des beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraums durch die Lohnentwicklung gekommen ist. Kumuliert über die Jahre 1998 bis 2003 ergibt sich eine Höhe von 2,35 Prozentpunkten. Bemerkenswert ist, dass das Resultat nicht auf eine merkliche Beschleunigung der vereinbarten Lohnzuwächse zurückzuführen ist, die Tariflohnabschlüsse schwanken zwischen knapp 2 % und gut 2 1/2 %. Die zu hohen Löhne nach der Berechnung des SVR ergeben sich im wesentlichen durch den Beschäftigungsabbau, der im Modell des SVR unmittelbare Lohnmoderation erfordert, auf den die Tariflöhne aber nicht reagiert hätten. Ein wesentliches Manko der Berechnungen des SVR weisen freilich die verwendeten Lohngrößen auf. Zum einen verwendet er die Veränderungen der nominalen Tariflöhne je Stunde. Hierin spiegeln sich aber ausschließlich die Lohnabschlüsse, nicht aber die tatsächliche Lohnentwicklung wider. Zum zweiten werden die Veränderungen der Effektivlöhne je Stunde verwendet, die neben der Tariflohnentwicklung noch die Lohndrift, die sich aus



Abweichungen von tarifvertraglich Vereinbarungen sowie strukturellen Änderungen in der Beschäftigung (mehr Minijobs!) ergeben, enthalten. Nimmt man die Arbeitskosten je Stunde, die ja die gesamten Lohnkosten enthalten, als Grundlage für die ansonsten gleichen Berechnungen, bleiben von 1998 bis 2002 die Lohnkosten um 0,32 Prozentpunkte unter der durch den Verteilungsspielraum definierten Grenze. Insofern führt unter Berücksichtigung der korrekten Lohngröße das Modell des Sachverständigenrates eigentlich zu der Schlussfolgerung, dass es keine überhöhten Lohnsteigerungen gab und folglich die Lohnentwicklung nicht für den Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden kann. Selbst wenn die Tarifparteien sich falsch verhalten hätten, gesamtwirtschaftlich können dann die Löhne nicht mehr für den Beschäftigungsabbau verantwortlich gemacht werden. Diese Schlussfolgerung wird zu recht in einem Minderheitsvotum gezogen. Niedrigere Löhne führen, wenn sonst alles gleich bleibt, auch zu einer niedrigeren Inflationsrate. Es ist daher schwierig eine durchgreifende Senkung der Reallöhne über Nominallohnzurückhaltung zu erreichen. Es geht nur dann, wenn die allgemeine Wirtschaftslage so günstig ist, dass die Unternehmen nicht durch harten Wettbewerb gezwungen sind, die Kostenvorteile niedrigerer Löhne rasch an ihre Kunden weiterzugeben. Die Sensitivität der Resultate im Hinblick auf verwendete Lohngrößen und betrachteten Zeitraum wird deutlich, wenn man den betrachteten Zeitraum und die Konzepte verändert. Wenn man nach der Methode des SVR vorgeht, den Zeitraum aber bis 1992 zurück verlängert, zeigt sich für alle Größen eine Überschreitung des Verteilungsspielraums; allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Während die Tariflöhne erheblich und die Lohnkosten je Stunde deutlich über dem vom SVR ermittelten Wert liegen, bleiben die Effektivlöhne nahezu neutral im SVR Konzept. Bei den Tariflöhnen sind vor allem die hohen Lohnsteigerungen im Vereinigungsprozess ursächlich. Die Lohnkosten je Stunde steigen relativ stark wegen der vielfachen Erhöhungen der Lohnnebenkosten. Ein ganz anderes Bild der Lohnentwicklung ergibt sich, wenn man das Konzept des DIW Berlin zur Berechnung des beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraums verwendet. Lässt man im Gegensatz zum SVR zu, dass auch Nachfragemangel eine Ursache von Arbeitslosigkeit sein kann, ist eine Bereinigung der Produktivitätsentwicklung um Beschäftigungsänderungen sinnlos. Eine Erhöhung der Produktivität durch einen Beschäftigungsrückgang, der auf Nachfragemangel zurückzuführen ist, kann nicht durch eine entsprechende Lohnzurückhaltung kompensiert werden. Im Gegenteil, der Nachfragemangel würde sich sogar verstärken. Folglich wird im DIW Konzept die Veränderung der unbereinigten

Durchschnittsproduktivität verwendet. Um zudem zyklische Schwankungen der Produktivität auszuschalten, die nichts mit der Lohnpolitik zu tun haben, wird die trendmäßige Änderung der Produktivität als Maßstab gewählt. Betrachtet man mit dem so berechneten Verteilungsspielraum den Zeitraum von 1992 bis 2002 zeigt sich, dass die realen Tariflöhne den Verteilungsspielraum um 2,7 Prozentpunkte überschritten haben. Sowohl die Effektivlöhne als auch die Lohnkosten je Stunde schöpften den Spielraum jedoch nicht aus. Die zu hohen Tariflöhne sind im wesentlichen Folge der massiven Übersteigerungen im Zuge der zu schnellen Lohnangleichung im Vereinigungsprozess. Die wesentlich niedrigeren Effektivlohnsteigerungen zeigen, dass diesen Übersteigerungen mit dem nachfolgenden Abbau übertariflicher Leistungen, der Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung aber auch der Tariffucht in Ostdeutschland längst mehr als aufgefangen wurden. Diese Schlussfolgerung bleibt – wegen der gestiegenen Lohnnebenkosten für Arbeitgeber abgeschwächt – bestehen, auch wenn man die realen Lohnkosten je Stunde zur Grundlage der Berechnung macht. Ein nicht unberechtigter Einwand gegen den hier verwendeten längeren Zeitraum ist, dass die Verwerfungen im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung sowohl im Hinblick auf die Lohnentwicklung als auch in Bezug auf den Produktivitätstrend nicht zur Grundlage einer solchen Analyse gemacht werden sollten. Um diesem Einwand Rechnung zu tragen, wurde die untersuchte Zeitspanne auf 1995 bis 2002 verkürzt. Für diese kürzere Periode ergibt sich trotz eines flacheren Produktivitätstrends, und damit eines verminderten Verteilungsspielraums, eine eindeutige Lohnzurückhaltung bei allen drei verwendeten Größen, da nunmehr der übersteigerte Anstieg im Zuge des Vereinigungsprozess nicht mehr in den Daten enthalten ist. Insbesondere wird der Spielraum auch durch die Tarifabschlüsse nicht ausgefüllt. Dabei unterschreiten allerdings die Lohnkosten je Stunde den Orientierungsmaßstab wegen des höheren Anstiegs der Lohnnebenkosten in diesem Zeitraum nur sehr wenig. Würde man den betrachteten Zeitraum nur um ein Jahr verkürzen, ergäbe sich sogar ein anderes Vorzeichen. Dies liegt insbesondere an der relativ deutlichen Überschreitung im Jahr 2000, als die nominalen Lohnkosten merklich stiegen. Zusammen mit der negativen Entwicklung des BIP-Deflators führte dies zu einer beträchtlichen Zunahme der realen Lohnkosten. Insgesamt zeigen die Ausführungen, dass die Resultate sowohl im Hinblick auf den betrachteten Zeitraum als auch die verwendete Methode und insbesondere je nach verwendeter Lohngröße stark variieren. Im Gesamtergebnis ist klar, dass selbst nach dem Konzept des SVR in den vergangenen Jahren keine deutliche Überschreitung

des mit einer positiven Beschäftigungsentwicklung zu vereinbarenden Spielraums der Lohnentwicklung stattgefunden hat. Da wie oben gezeigt auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland hoch ist, stellt sich die Frage, ob es überhaupt Probleme mit den Löhnen in Deutschland gegeben hat.

5. Die Lohnzurückhaltung der letzten Jahre beschwört neben der schwachen Binnenachfrage aber auch eine große Gefahr herauf: Deflation. Seit Mitte der neunziger Jahre bleiben die Lohnzuwächse in Deutschland nicht nur im internationalen Vergleich, sondern auch in Relation zur Produktivitätsentwicklung deutlich zurück. Im Ergebnis weist Deutschland wie oben gezeigt zusammen mit Österreich die niedrigste Inflationsrate zum Teil weit unter dem Stabilitätsziel der EZB aus. Dabei war die Inflationsrate in Deutschland in gewisser Hinsicht sogar noch nach oben verzerrt. Zum einen sorgten Ölpreisschocks sowohl in der Zeit nach 2000 als auch seit 2003 für eine temporäre Beschleunigung der Inflation. Zum zweiten erhöhte im Zuge seiner Konsolidierungspolitik und auch der Reform der Sozialsysteme der Staat die administrierten Preise spürbar. Dies schlägt sich zwar unmittelbar in der gemessenen Inflationsrate nieder. Zugleich ist dies aber nicht das Ergebnis von marktbestimmten Preisanhebungen, die die Rentabilität der Unternehmen steigert. Rechnet man diese Effekte heraus, bewegte sich die Inflationsrate in Deutschland in den vergangenen vier Jahren um die Marke von  $\frac{1}{2}$  %. Mit solch niedrigen Preissteigerungsraten bewegt sich Deutschland am Rande der Deflation. In den USA wäre es in der gleichen Situation zu einem Aufschrei gekommen. Schließlich sind die ausgewiesenen Inflationsraten auch mit Messfehlern nach oben behaftet, die für die USA und auch für Deutschland auf gleichfalls etwa einen halben Prozentpunkt geschätzt werden. Damit liegt die Null in greifbarer Nähe.
6. Was zeigen uns diese ganzen Entwicklungen? Sie zeigen uns, dass die Lohnentwicklung aus den Fugen geraten und der Lohnpolitik weitgehend entglitten ist. Die negative Lohndrift hat in den vergangenen Jahren immer weiter zugenommen. Die Nutzung tariflicher Öffnungsklauseln, Kürzungen von übertariflichen Leistungen und verschärfte Zumutbarkeitskriterien haben den Lohndruck massiv erhöht. Unter diesen Umständen ist es unrealistisch anzunehmen, dass die Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnentwicklung alsbald die Binnennachfrage stabilisieren würde. Eine Kehrtwende in dieser destabilisierenden Entwicklung kann nur von den übrigen Bereichen der Wirtschaftspolitik kommen, die unter diesen Umständen besonders expansiv ausgerichtet sein müssten. Aber man muss sich auch fragen, wie wir in diese Situation überhaupt geraten konnten. Hat nicht auch der Flächentarif versagt?

Dies herauszufinden, wäre allerdings einmal ein lohnendes Forschungsprojekt, das zu Aussagen jenseits der Rituale führen könnte.

# GELDPOLITIK IM SPANNUNGSFELD VON BESCHÄFTIGUNG UND PREISSTABILITÄT

---

**PROF. DR. DENNIS SNOWER**

*Universität Kiel*

Die Beziehung zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit ist eine der ältesten Fragestellungen der Makroökonomik. Seit Professor Phillips für Großbritannien das Verhältnis dieser beiden Faktoren zwischen 1861 und 1957 abbildete, gilt die Phillips-Kurve als eine Tatsache auf der Suche nach einer Theorie, die sie erklärt. Die nächstliegende Begründung war, dass Arbeitgeber bei einem wirtschaftlichen Aufschwung mehr Leute einstellen, dadurch fällt die Arbeitslosigkeit, die nominalen Löhne erhöhen sich und es kommt zu mehr Inflation und weniger Arbeitslosigkeit. Diese konventionelle Erklärung scheint die makroökonomische Entwicklung bis zum Ende der 60er Jahre auch verhältnismäßig gut beschrieben zu haben. Anfang der 70er Jahre stellten Edmund Phelps und Milton Friedman diese herrschende Meinung in Frage. Sie argumentierten, dass nominale Löhne und Preise irrelevant für die ökonomischen Entscheidungen seien, weil ökonomische Akteure keine Geldillusion haben. Mit anderen Worten: Das absolute Niveau der Löhne und der Preise spielt keine Rolle. Entscheidend für Nachfrage und Angebot am Arbeitsmarkt ist das Lohnniveau im Verhältnis zum Preisniveau. Wenn dieses Verhältnis gleich bleibt, kann die Inflation beliebig hoch sein, ohne dass sich etwas ändert. Diese Theorie schien plausibel. So führte die Einführung des Euro nicht zu wilden Fluktuationen in der europäischen Arbeitslosigkeit, da es für die Unternehmen und Haushalte keine Rolle spielt, in welcher Währungseinheit Löhne und Preise ausgedrückt werden. Worauf es ankommt, ist einzig die Kaufkraft. Wenn alles um soundsoviel Prozent teurer wird und jeder um ebensoviel viel Prozent mehr verdient, dann verändert sich die Kaufkraft nicht – und niemand hat einen Anlass, das wirtschaftliche Verhalten zu ändern.

Und die Geldpolitik wurde so ähnlich gesehen: Sie habe keine langfristigen Effekte auf die Arbeitslosigkeit, weil Veränderungen der Geldmenge nur Veränderungen der Geldeinheit sind. So lange sich Löhne und Preise proportional zur Geldmenge bewegten, bleibe die Arbeitslosigkeit unverändert. Kurzfristig könnte es

dagegen zu Effekten kommen, wenn sich die Geldpolitik schneller ändert als erwartet – dann könnte die Arbeitslosigkeit steigen, wenn man die Inflation dämpft, oder es kommt zu Kosten bei der Lohn- und Preisanpassung. Aber langfristig beeinflusst die Geldpolitik hauptsächlich die Inflation und wenig mehr. Deshalb ist es wichtig, dass eine Zentralbank glaubwürdig dem Ziel der Inflationsenkung verbunden bleibt. Diese Sichtweise wurde in den 70er Jahren populär, als die langfristige Phillips-Kurve zusammenbrach. Da ging steigende Arbeitslosigkeit mit erhöhten Inflationsraten einher, und in der Folge erklärten die meisten Ökonomen, dass es keine Beziehung zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit gibt.

Es gibt eine Arbeitslosenrate namens NAIRU, the non-accelerating inflation rate of unemployment, die mit jeder Inflationsrate kompatibel ist: So lange die Inflationsrate konstant ist, passen sich die Inflationserwartungen an, und dann steigen alle Löhne und Preise im gleichen Verhältnis, das wirtschaftliche Verhalten bleibt unverändert – und die Arbeitslosigkeit ist gleich dieser NAIRU. Nur wenn die Inflation selbst dauernd steigt, sodass die Inflationserwartungen immer hinterher hinken, dann kann die Arbeitslosigkeit längere Zeit unter der NAIRU bleiben. Umgekehrt gilt, dass es Deflation ohne Ende gibt, wenn die Arbeitslosigkeit über der NAIRU liegt. Kurz gesagt: Die Arbeitslosigkeit hängt nicht vom Niveau der Inflation ab, sondern von deren Veränderung.

Diese Meinung herrschte für mehr als drei Jahrzehnte. Inzwischen wird sie aber auch wieder in Frage gestellt. Meiner Meinung nach sind dabei drei Punkte interessant: Erstens entspricht die letzt genannte Theorie ganz und gar nicht der Denkweise der Zentralbanken. Wenn das nämlich der Fall wäre, dann wäre ihre Aufgabe relativ einfach: Sie könnten ihr Inflationsziel ohne große Opfer bei der Arbeitslosigkeit oder beim Output erreichen. So einfach ist dieses Geschäft aber ganz bestimmt nicht.

Der zweite Punkt ist, dass der Mainstream Schwierigkeiten hat, die langfristige Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation zu erklären, die Phillips gesehen hat. Diese rund hundert Jahre sind nicht einfach so abzutun. Auch heutzutage sind viele Ökonomen der Meinung, dass Länder, die starke und lang anhaltende Rückgänge der Inflation verzeichnen, auch einen Anstieg ihrer NAIRU erfahren. Aber das heißt ja nichts anderes als dass es eine langfristig inverse Beziehung zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit gibt.

Der dritte Punkt ist, dass die NAIRU schwer zu messen ist. Aber wenn wir annehmen, dass sie halbwegs stabil ist, dann müsste die Inflationsrate grenzenlos steigen, wenn die Arbeitslosigkeit niedrig ist. Und es müsste grenzenlose Deflation geben, wenn die Arbeitslosigkeit hoch ist. Aber dafür gibt es überhaupt keinen Be-

weis. Deshalb benötigt die herrschende Lehre das Konstrukt einer sich verändernden NAIRU, um ihre Position empirisch verteidigen zu können. Auf dieser Grundlage muss die NAIRU in Europa während der 70er Jahre und des ersten Teils der 80er Jahre anständig gestiegen sein, weil zu dieser Zeit die Arbeitslosigkeit stieg, während die Inflation mehr oder weniger stabil war.

Für die 70-er Jahre lässt sich eine gestiegene NAIRU auch relativ einfach erklären: Es gab große demographische Veränderungen in Europa, wie den Einstieg von Frauen und jungen Menschen in den Arbeitsmarkt, die Zunahme der Gewerkschaftsdichte und der Arbeitslosenunterstützung. Aber all diese Trends fanden in den 80- und 90-er Jahren ein Ende und wurden zum Teil sogar umgekehrt. Da lässt sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit viel schwerer erklären. Auch das Verhalten der US-Ökonomie in der zweiten Hälfte der 90-er Jahre, als die Arbeitslosigkeit stark schrumpfte, aber die Inflation mehr oder weniger konstant blieb, erscheint nach dieser Theorie rätselhaft. Das hat viele Beobachter sehr skeptisch werden lassen.

Mein Ansatz zur Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation kann in vier einfachen Schritten beschrieben werden. Erstens: Es gibt oft überlappende Lohn-Preis-Verträge, also hängen die derzeitigen Löhne von vergangenen und auch von künftigen Löhnen ab. Zweitens: Wenn die Zukunft unsicherer ist als die Gegenwart, werden die gegenwärtigen Löhne viel mehr von den vergangenen Löhnen abhängen als von den zukünftigen. Schließlich sind die Löhne der Vergangenheit sicherer und ihre Höhe ist in der Gegenwart bekannt, was auf zukünftige Löhne selbstverständlich nicht zutrifft. Drittens: Wenn es eine gegenwärtige Inflation gibt, wird sie schwerfällig in Reaktion auf monetäre Schocks reagieren, es gibt also eine Inflationsträgheit. Wenn die Geldmenge dauernd steigt, dann steigen die Preise in Reaktion auf die Geldmenge, aber bevor sich dieser ganze Prozess in seiner Trägheit ausgearbeitet hat, steigt die Geldmenge schon wieder, und die Preise können nie ganz aufholen. Viertens: Da das gegenwärtige Preisniveau stärker von den vergangenen als von den erwarteten zukünftigen Preisen abhängt, lässt ein Anstieg des Geldwachstums das Preisniveau noch weiterhin hinterher hinken.

Ich sage meinen Studenten manchmal, sie sollen sich ein Mädchen vorstellen, das einen Ballon an einem Gummiband führt. Das Mädchen läuft, und der Ballon jagt hinter dem Mädchen her, aber er holt es nie ein. Je schneller das Mädchen läuft, desto weiter ist der Ballon hinter ihr. So jagen die Preise nach der Geldmenge, aber weil die Preise mehr von den vergangenen Preisen abhängen als von den zukünftigen, haben sie es schwerer, aufzuholen. Und daher steigt die Geldmenge in Relation zum Preisniveau, die Nachfrage steigt, die Arbeitslosigkeit sinkt – und also gibt

es eine langfristige, inverse Beziehung zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit unter totalen, rationalen Erwartungen.

Diese Argumentation hilft uns zu verstehen, was falsch an dem Argument ist, dass die Geldpolitik die Arbeitslosigkeit nicht langfristig beeinflussen kann, weil es keine Geldillusion gibt. Wenn Menschen keine Geldillusion haben, bedeutet das, dass eine proportionale Veränderung der Löhne, der Preise oder der Geldmenge ihr Verhalten nicht beeinflusst. Aber wenn die Geldmenge steigt, dann steigen die jetzigen Löhne und Preise nicht proportional zu ihren zukünftigen Werten.

Dieser Ansatz hat die verschiedensten Implikationen. Ich habe ökonometrisch überprüft, was er über die US-Ökonomie der zweiten Hälfte der 90-er Jahre besagt. Meine Berechnungen ergeben erstens, dass der Anstieg des Geldwachstums für über zwei Drittel des Rückgangs der Arbeitslosigkeit verantwortlich war. Zweitens war der Anstieg der Geldmenge natürlich mit einem Anstieg der Inflation verbunden. Aber dieser Einfluss, drittens, wurde durch einen Rückgang der Inflation kompensiert, der mit dem Anstieg des Produktionswachstums über diese Periode verbunden worden war. Interessant ist, dass das Produktionswachstum wiederum durch den Effekt der expansiven Geldpolitik auf die Kapitalakkumulation stimuliert wurde.

Das bedeutet: Wegen der Zeitverzögerung in der Reaktion von Löhnen und Preisen auf die Geldpolitik muss expansive Geldpolitik nicht sofort von einem Anstieg der Inflation begleitet sein. Die Geldpolitik kann langfristige Effekte auf die Arbeitslosigkeit haben. Und sie kann die Arbeitslosigkeit reduzieren, ohne einen grenzenlosen Anstieg der Inflation verursachen.

Was bedeutet das für die Geldpolitik in Europa? Der EZB und ihrem Vorgänger ist etwas irrsinnig Imposantes gelungen, sie hat die Inflationserwartungen in Europa in den Griff bekommen. Dabei hat es gut ein Jahrzehnt gedauert, sie auf das jetzige Niveau zu bringen – von Anfang der 80-er bis Mitte der 90-er Jahre. Gelungen ist ihr das nur, weil sie sich ausschließlich auf die Inflation konzentriert hat. Wenn die EZB die Inflationserwartungen nun nicht im Griff behält, könnte es leicht noch einmal ein Jahrzehnt dauern, bis wir wieder auf den Punkt kommen, an dem wir jetzt sind.

Jetzt steht die EZB vor der Frage, ob sie nun wie die fernöstlichen Notenbanken versuchen soll, den Dollar zu stützen. Könnte das der Wirtschaft in Europa irgendwie helfen? Ich halte das für ein sehr kompliziertes Problem. Meine Meinung ist: Das US-Leistungsbilanzdefizit beträgt ungefähr 6 % des Bruttonationalproduktes, die Nettoauslandsverschuldung ungefähr 23 %. Die US-Verschuldung verbraucht ungefähr 75 % des Überschussparens von Japan, China, Deutschland und allen anderen Ländern mit Leistungsbilanz-Überschüssen. Das US-Defizit wächst, weil Zen-



tralbanken im Fernen Osten bereit sind, den USA Geld zu leihen. Ohne einen Anstieg der US-Sparrate würde ein Fall des Dollarkurses, das Leistungsbilanz-Defizit nur wenig verringern. Wenn die EZB den Dollar jetzt stützen würde wie die Zentralbanken im Fernen Osten, würde es einfach länger dauern, bis sich der Dollarkurs korrigiert hat – und die Wahrscheinlichkeit einer allmählichen Währungskrise würde meines Erachtens steigen.

Um nachhaltige Handels- und Kapitalströme zu erlangen, müssten zwei Sachen geschehen: Erstens müssten die US-Konsumenten mehr sparen, zweitens muss der chinesische Investitionsboom langsam abflauen.

Denn statistisch gesehen sind die amerikanischen Konsumenten und die chinesischen Investoren für beinahe die Hälfte des Wachstums der Weltwirtschaft im vergangenen Jahr verantwortlich. Wenn sich beide nun zugleich stark zurück ziehen würden, käme es womöglich zu einer weltwirtschaftlichen Wachstumsflaute.

Der chinesische Boom ist teilweise das Resultat der expansiven amerikanischen Geldpolitik. Weil die chinesische Währung an den US-Dollar gekoppelt ist, hat China natürlich die amerikanische Geldpolitik importiert. Aber die amerikanische Geldpolitik wird jetzt restriktiver und die US-Zinssätze fangen an zu steigen, damit könnte die amerikanische Immobilienblase bald zu Ende kommen.

Wenn die amerikanischen Haushalte nun weniger konsumieren und mehr sparen, gibt es zwei mögliche Konsequenzen. Entweder kommt es zu einem wirtschaftlichen Abschwung in der USA. Dies würde die US-Aktienkurse schwächen, die US-Nachfrage und womöglich auch den Dollarkurs weiter senken. Oder die US-Konsumenten kaufen weniger gehandelte und mehr nichtgehandelte Güter und vermeiden so den Abschwung und senken trotzdem das Leistungsbilanzdefizit. Aber dazu müssten die Preise der nicht gehandelten Güter relativ zu den gehandelten fallen, und der US-Dollarkurs müsste sinken.

Wie auch immer wir dieses Problem betrachten: Der US-Dollarkurs wird sinken. Ein Eingreifen der EZB würde nur das langfristig zu erwartende Gleichgewicht verzögern. Das ist das Risiko, die Inflationserwartungen aus dem Griff zu verlieren, nicht wert.



**PROF. DR. PETER BOFINGER**

*Universität Würzburg, Mitglied  
des Sachverständigenrates zur Begutachtung  
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*

Ich möchte in meinem kurzen Beitrag auf drei Themenfelder der europäischen Geldpolitik eingehen:

1. Wie ist die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank seit 1999 zu beurteilen?
2. Welche Rolle sollte die Wechselkurspolitik in der Strategie der Europäischen Zentralbank spielen?
3. Welcher Einfluss geht von den nationalen Lohnpolitiken auf die Effizienz der europäischen Geldpolitik aus?

**ZINSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK**

Es ist nicht zu übersehen, dass Euroland in den letzten Jahren zum Schlusslicht im internationalen Konjunkturgeleitzug geworden ist. Und es wäre nahe liegend, hierfür die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank verantwortlich zu machen. Doch wenn man die Zinsentwicklung in Euroland mit gängigen Messkonzepten beurteilt, fällt es sehr schwer, zu einer solchen Diagnose zu kommen. Die langfristigen und die kurzfristigen Nominalzinsen sind auf einem historisch niedrigen Niveau. Zu demselben Urteil gelangt man, wenn man sich die Entwicklung der kurz- und langfristigen Realzinsen vor Augen hält. Auch die Heuristik der Taylor-Regel, die bereits eine antizyklische Komponente enthält, weist auf einen expansiv ausgerichteten zinspolitischen Kurs hin. Bei einem neutralen Realzins von 2 % käme man auf einen Taylorzins für Euroland von knapp 4 %, d.h. er liegt fast doppelt so hoch wie der aktuelle Leitzins für Euroland.

Im Vergleich mit der Zinspolitik der amerikanischen Notenbank könnte man der Europäischen Zentralbank einen weniger risikofreudigen geldpolitischen Kurs vorwerfen. Die Fed hat schneller auf die Schocks des Jahres 2001 reagiert und sie hat die Zinsen deutlicher gesenkt als die Europäische Zentralbank. Doch sollte man hier den Geldpolitikern in Frankfurt zugute halten, dass sie für eine noch recht junge Institution Verantwortung tragen, die sich in einem zumindest in den Anfangsjahren eher skeptischen Umfeld erst einmal ihre stabilitätspolitische Reputation verschaffen musste.

Was ist dann die Ursache für die schwache wirtschaftliche Entwicklung des Euroraums in den letzten Jahren? Wenn man beim Vergleich mit den Vereinigten Staaten bleibt, kann man im Bereich der Fiskalpolitik einen großen konzeptionellen Unterschied erkennen. Während die amerikanische Fiskalpolitik das strukturelle Defizit massiv ausweitete, blieb diese Größe im Euroraum von Jahr 2000 bis zum Jahr 2004 nahezu unverändert. Der neben der Geldpolitik wichtigste makroökonomische Hebel wurde im Euroraum also nicht eingesetzt. Hierin zeigt sich ein fundamentales institutionelles Vakuum der Europäischen Währungsunion. Das Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wie auch das des Vertrages von Maastricht ist einseitig auf die Einhaltung der 3%-Grenze für die nationalen Defizite ausgerichtet. Es fehlt aber ein Mechanismus, der dafür sorgt, dass die unabhängig voneinander gebildeten nationalen Budgetsalden zu einer Finanzpolitik aus einem Guss werden. Eine verstärkte Koordinierung muss nicht zu weniger Solidität der öffentlichen Haushalte führen. In einer Aufschwungsphase könnte so auch Druck auf Länder ausgeübt werden, die eine zu expansive Politik fahren, ohne dass sie dabei mit der 3 % Grenze in Konflikt kommen.

## **WECHSELKURSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK**

Während die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank insgesamt als angemessen zu beurteilen ist, muss man sich fragen, ob dies auch für ihre Wechselkurspolitik gilt. In ihrer stabilitätsorientierten geldpolitischen Strategie hat sich die Europäische Zentralbank nur am Rande mit der Frage des Wechselkurses befasst. Damit ist für die Öffentlichkeit in der augenblicklichen Aufwertungsphase des Euro völlig unklar, wie weit dieser Prozess noch fortschreiten wird. In einer Situation, in der der Standort Deutschland sich mühsam darum bemüht, seine internationale Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnkosten- und Lohnnebenkostensenkungen zu verbessern, ist das eine wenig befriedigende Konstellation. Ist es überraschend, dass die im Export erfolgreichen Unternehmen trotz hoher Gewinne davor zurückscheuen, in Deutschland zu investieren, wenn sie beim besten Willen nicht wissen, ob eine neue Produktionsanlage bei einem Dollarkurs von 1,30 Euro, von 1,60 Euro oder vielleicht aber 90 Cent in Betrieb gehen wird? Wechselkursunsicherheit führt dazu, dass die Unternehmen nicht dort produzieren, wo die Angebotsbedingungen am besten sind, sondern möglichst nahe an den Absatzmärkten, um so dieses Risiko zu hedgen.

Viele Notenbanken haben diese Problematik erkannt und durch massive Dollar-käufe dafür gesorgt, dass die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft vor solchen Schocks zumindest teilweise abgesichert wird. Das Schlagwort des »Neuen Bretton Woods« zeigt, wie weit diese Entwicklung bereits gegangen ist. Aus einer globalen Sichtweise muss man sich fragen, ob eine solche handelspolitisch ausgerichtete Wechselkurspolitik wirklich vorteilhaft ist oder ob es sich damit nicht um einen Rückfall in die »beggar-my-neighbor«-Politik der dreißiger Jahre handelt. Aus der Perspektive der deutschen und der europäischen Wirtschaftspolitik bedeutet eine starke Dollar-Orientierung im Rest der Welt, dass eine Aufwertung des Euro nicht nur im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, sondern vielmehr auch zu den dynamischen Märkten in Asien erhebliche Wettbewerbsnachteile mit sich bringt.

Wir brauchen deshalb eine unvoreingenommene Diskussion über die Chancen und Risiken einer aktiveren Interventionspolitik am Devisenmarkt.

- Grundsätzlich ist es für eine Notenbank kein Problem, eine Aufwertung der eigenen Währung zu begrenzen. Sie muss dazu nur die ausländische Währung aufkaufen und dafür die eigene Währung in den Markt geben. Es besteht also, anders als bei einer Intervention im Fall eines Abwertungsdrucks, keine Budgetrestriktion, die zu einer »spekulativen Attacke« der Märkte einladen würde.
- Die zweite Voraussetzung für eine erfolgreiche Interventionspolitik besteht darin, dass die durch die Intervention geschaffene Liquidität wieder aus dem Markt genommen werden muss, damit die Kontrolle über das inländische Zinsniveau und damit auch über das Endziel der Geldwertstabilität erhalten bleibt. Auch das ist für eine Notenbank grundsätzlich machbar. Zunächst muss sie nur die Refinanzierungs-Kredite an das inländische Bankensystem in dem Maße zurückfahren, in dem sie Liquidität durch Devisenankäufe in den Markt gibt. Man spricht dann von sterilisierten Interventionen. Für den Fall, dass die Devisenankäufe höher ausfallen als diese Kredite, kann eine Notenbank den Geldmarktzins auch über die Passivseite ihrer Bilanz steuern. Bei dem auch hierfür gut ausgestalteten Instrumentarium der Europäischen Zentralbank würde so der Zinssatz für die Einlagenfazilität zum operativen Leitzins.
- Schließlich muss man bei der Interventionspolitik auch darauf achten, dass der angesteuerte Wechselkurspfad zu den am Markt vorherrschenden Zinsdifferenzen passt. Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte bietet viele Beispiele dafür, dass das Missachten dieser Regel zu erheblichen Problemen führt. So hat beispielsweise Thailand in den neunziger Jahren einen stabilen Wechselkurs zum Dollar angesteuert, dabei aber gleichzeitig seine Zinsen auf einem höheren Niveau als das der USA gehalten. Die Folge waren massive kurzfristige

Kapitalzuflüsse (»carry trade«), die die Wirtschaft in Thailand destabilisierten und dabei zugleich hohe Interventionskosten für die Notenbank hervorriefen. Wechselkurspfade, die nicht im Einklang mit den Zinsdifferenzen stehen, sind also auf mittlere Sicht nicht gegen den Markt durchzusetzen. In der aktuellen Situation, die sich durch identische Zinsen in den Vereinigten Staaten und Euroland auszeichnet, wäre es daher bis auf weiteres möglich, eine konstante Obergrenze für den Dollarkurs des Euro zu etablieren.

Von vielen Ökonomen wird argumentiert, dass die Effizienz sterilisierter Interventionen nicht eindeutig belegt sei. Allerdings basieren die meisten Studien auf theoretischen Modellen, die schon für sich genommen wenig Hilfestellung zur Wechselkursklärung leisten können. Häufig wird die Interventionspolitik am DM-Dollar bzw. Euro-Dollar-Markt untersucht, wo die Interventionsvolumina relativ gering ausgefallen sind. Und schließlich kann man sich fragen, welches Risiko die Europäische Zentralbank eingeht, wenn sie zumindest den Versuch unternimmt, die Aufwertung des Euro zu stoppen. Und wie auch immer man dieses beziffern mag, es ist den Gefahren entgegenzuhalten, die sich in der aktuellen Situation für die wirtschaftliche Entwicklung in Euroland ergeben. Schätzungen des Sachverständigenrates kommen zu dem Ergebnis, dass eine Aufwertung des Euro-Dollar-Kurses um 10 %, d.h. also von 1,30 auf 1,43 Euro, zu einem Wachstumsverlust in Deutschland von 0,5 Prozentpunkten führt.

## **NATIONALE LOHNPOLITIK UND EFFIZIENZ DER EUROPÄISCHEN GELDPOLITIK**

In meinem Minderheitsvotum habe ich auf ein Problem aufmerksam gemacht, das bisher wenig diskutiert worden ist: den Einfluss der nationalen Lohnpolitik auf den Realzins und den realen Wechselkurs eines Mitgliedslandes der Europäischen Währungsunion. Nehmen wir an, in Deutschland komme es zu einer Lohnzurückhaltung, die zu einer Minderung der deutschen Inflationsrate um einen Prozentpunkt führe. Bei einem Gewicht Deutschlands von 30 % am HVPI des Euroraums sinkt damit die gemeinsame Inflationsrate um 0,3 Prozentpunkte. Unterstellt man eine Taylor-Regel für die Europäische Zentralbank, bei der der Inflationsterm mit dem Faktor 1,2 gewichtet wird, sinkt der kurzfristige Zinssatz um 0,5 Prozentpunkte. Damit erhöht sich der Realzins in Deutschland um ebenfalls 0,5 Prozentpunkte, im Rest der Währungsunion geht er um diesen Betrag zurück. Eine zurückhaltende Lohnpolitik in Deutschland wirkt also wie eine restriktive Zinspolitik im Inland und

entsprechend expansiv für die übrigen Mitgliedsländer. Der Zinswirkung sind die Effekte auf den realen Wechselkurs gegenüber zu halten. Für Deutschland bedeutet eine Verminderung der Inflationsrate um einen Prozentpunkt eine reale Abwertung in gleicher Höhe und damit eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Per Saldo ist die Wirkung negativ: Bei einer Gewichtung der Veränderung des realen Wechselkurses mit einem Drittel und der des Realzinses mit eins, ergibt sich eine Verschärfung der »Monetary Conditions« in Deutschland. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass die beiden Effekte nicht vollständig substituierbar sind. Die Exportindustrie profitiert vom realen Wechselkurs, die für das Inland arbeitenden Unternehmen vor allem des Dienstleistungsgewerbes, der Bauwirtschaft und des Handwerks leiden unter den höheren Realzinsen. Es kommt zu einer gespaltenen Konjunktur, wie wir sie in den letzten Jahren beobachten konnten.

Das Pendant hierzu ist eine zu expansive Politik in den übrigen Mitgliedsländern der Währungsunion. Von der Realzinssenkung werden hier die Binnensektoren begünstigt, die nicht dem stärkeren Wettbewerbsdruck durch die deutschen Exporteure ausgesetzt sind. So ist es nicht überraschend, dass es in einer Reihe von Mitgliedsländern zu »Blasen« im Immobilienbereich gekommen ist, die nur schwer von der einheitlichen Zinspolitik der Europäischen Zentralbank in den Griff zu bekommen sind. Eine Politik der Lohnzurückhaltung hat also negative Auswirkungen auf das eigene Land wie auch auf den Rest der Währungsunion. Selbstverständlich gilt dies auch für Länder, in denen überhöhte Lohnabschlüsse vorgenommen werden. Die Wirkungsketten laufen dann mit umgehrtem Vorzeichen ab.

Wie lassen sich solche, für die Effizienz der europäischen Geldpolitik störenden, Effekte vermeiden? Die Lösung ist eine lohnpolitische Leitlinie, bei der sich die nationale Lohnentwicklung zum einen an dem im eigenen Land erzielten Produktivitätsfortschritt orientiert und zum anderen an der Stabilitätsnorm der Europäischen Zentralbank von »knapp unter 2 %«, Auf diese Weise käme es zu einer weitgehenden Angleichung der nationalen Inflationsraten an diesen Zielwert. Es bliebe der Balassa-Samuelson Effekt als Ursache für Divergenzen. Doch bei einer zunehmenden Angleichung der nationalen Produktivitätsentwicklungen dürfte dessen Einfluss im Bereich von Zehntelprozentpunkten liegen. Zur Umsetzung einer solchen Leitlinie wäre es hilfreich, wenn die Europäische Kommission ein »Monitoring« der nationalen Lohnpolitiken etablierte, um auf diese Weise frühzeitig Fehlentwicklungen in die eine oder andere Richtung zu identifizieren. Ein solches Frühwarnsystem ist vor allem deshalb hilfreich, weil eine überzogene Lohnpolitik in größeren Mitgliedsländern zunächst mit expansiven Effekten einhergeht. Die

bremsenden Wirkungen einer kumulierten realen Aufwertung treten zeitlich verzögert gegenüber den belebenden Impulsen der sinkenden Realzinsen auf.



Zuallererst möchte ich den Organisatoren für ihre Einladung meinen Dank aussprechen. Es ist ein Privileg, an dieser Konferenz teilzunehmen. Ich bin gebeten worden, meine Anmerkungen im Zusammenhang mit der momentanen globalen ökonomischen Lage und vor dem Hintergrund der schlechten wirtschaftlichen Langzeitentwicklung Europas abzugeben. Daher werde ich auf die vorzügliche Konferenzschrift von Professor Snower und seinen Mitautoren nicht direkt eingehen. Drei Kernpunkte möchte ich gerne vermitteln:

- **Erstens: Makroökonomische Politik, insbesondere Geldpolitik, spielt eine nützliche Rolle bei der Stabilisierung von Produktionsschwankungen.** Das war nicht immer die vorherrschende Meinung. Während der 1970er und 1980er betrachtete die gängige Lehrmeinung die Durchführbarkeit von Output-Stabilisierungen mit tief sitzendem Skeptizismus. Aktive Eingriffe durch die Politik wurden als Quelle von Instabilität angesehen. Man ging davon aus, dass sie hinderlich für die spontanen Selbstheilungskräfte der Wirtschaft bei angebotsseitigen Störungen waren. Die neuerliche Unterstützung für Stabilisierungspolitik kam aus verschiedenen intellektuellen Richtungen. Der moderne Ansatz trägt noch immer neoklassische Züge, kann aber die Auswirkungen empirischer Gegebenheiten, wie Nominalpreisträgheit, erklären. Professor Snowers Artikel ist fest in dieser Tradition verwurzelt.
- **Mein zweiter Punkt betrifft die Vorhersagen des BIP-Wachstums in den Regionen der OECD.** Als Folge der Ölpreissteigerungen und der zunehmenden globalen Spannungen lässt die Weltwirtschaft momentan Zeichen der Schwäche erkennen. Aber es gibt gute Gründe für die Erwartung, dass die globale Konjunkturerholung, die in der ersten Hälfte des Jahres an Fahrt gewonnen hat, nicht ins Stocken kommt.
- **Dies bringt mich auf meinen dritten Punkt: Die Notwendigkeit, die übrig gebliebene Anreizpolitik in den OECD-Ökonomien schrittweise und vorsichtig abzubauen.** In den USA geschieht dies bereits verstärkt, aber im Euroraum und in Japan wird es irgendwann im Jahr 2005 ebenso nötig sein. Außerdem sollte Europa eine Strukturpolitik verfolgen, die die Widerstandsfähigkeit gegen externe Schocks stärkt, das Wachstumspotential erhöht und die Effektivität von Stabilisierungspolitik verbessert.

**Um auf meinen ersten Punkt zurückzukommen: Professor Snowers Analyse bildet ein theoretisches Fundament für eine aktivere Nutzung von Stabilisierungspolitik.** Aber er achtet sorgfältig darauf, nicht einen Rückschritt zur keynesianischen Feinabstimmung vorzuschlagen. Fortdauernde Inflation und die erheblichen Kosten der Inflationskontrolle sind seine Hauptgründe dafür.

Allgemein stimmt Snowers Artikel mit dem beträchtlichen Belegmaterial überein, das sich in der letzten Dekade angesammelt hat und für gemäßigte, aber realistische weil praktikable Stabilisierungspolitik spricht. In dieser Literatur wird häufig auf nominelles Beharrungsvermögen eingegangen, das unterschiedlich gerechtfertigt wird, aber immer mit der Rationalität der Akteure übereinstimmt.

Bewegt man sich einmal innerhalb eines solchen Analyserahmens, dann kehrt sich die Rolle der Akteurserwartungen um: Rationale Erwartungen helfen dabei, die Wirkungen einer soliden und vorhersagbaren Politik durchzusetzen, und behindern die Effizienz von Stabilisierungspolitik nicht. Gleichzeitig tragen sie dazu bei, das traditionelle Verzögerungsproblem langfristiger Politikmaßnahmen abzuschwächen.

Die Hebelwirkung, Stabilisierungspolitik begünstigen, können am besten anhand der Geldpolitik illustriert werden. Sollten beispielsweise kleine Erhöhungen des Zinssatzes den Beginn einer längeren Periode strengerer Geldpolitik ankündigen, dann würden private Ausgabenkürzungen auf der Grundlage vorhergesehener weiterer Zinssatzerhöhungen stattfinden.

In diesem politikfreundlicheren Kontext ist längerfristiger Konsistenz keineswegs überflüssig geworden. Tatsächlich ist es, wie Professor Snowe in seinem Fazit bemerkt, »eindeutig lebensnotwendig für die Geldpolitik, langfristige Inflationsziele zu verfolgen«. Dazu muss Politik glaubwürdig sein. Die Erfahrung zeigt, dass dies gelingt, wenn Politikziele und Prozesse transparent und damit vorhersehbar sind und gut angenommen werden von anderen wirtschaftlichen Akteuren.

Deshalb ist effektive Kommunikation für Zentralbanken so wichtig. Nicht allein weil es institutionelle Unabhängigkeit demonstriert, sondern auch, weil es Auswirkungen auf die Effektivität der Geldpolitik hat. Und in einem neuen Währungsgebiet wie der Euroregion ist es sogar besonders wichtig. Die EZB hat die Vermittlung ihrer politischen Entscheidungen sowie ihre Argumentation in den letzten fünf Jahren erheblich verbessert. In anderen Bereichen besteht allerdings noch Nachbesserungsbedarf. Beispielsweise ist es nicht gut verständlich, welche Bedeutung den Produktionsschwankungen in den politischen Überlegungen zukommt.

An dieser Stelle würde ich gerne einige Worte sagen über die globale Konjunktur und ihre mögliche Entwicklung. In der momentanen weltpolitischen Lage setzen die hohen Ölpreise der wirtschaftlichen Aktivität in den OECD-Ländern einigen

Widerstand entgegen. Das BIP-Wachstum hat nachgelassen oder wurde im dritten Quartal 2004 in einigen OECD-Ökonomien sogar blockiert. Für die Euroregion, die ohnehin bis jetzt nicht voll an der globalen Konjunkturbelebung teilhatte, bedeutet dies eine weitere Erholungsverzögerung.

Die allgemeinen Konsequenzen höherer Ölpreise für die globale Nachfrage sind nicht unerheblich. Aber sie sind auch nicht entmutigend. Diese vorsichtig optimistische Haltung ergibt sich aus einer Reihe von Faktoren. Dazu zählen ein moderates reales Ansteigen der Ölpreise, die teilweise vorübergehenden Gründe für die Ölpreisspitzen, der im Vergleich zur Vergangenheit verringerte Ölverbrauch in OECD-Ländern, und die Tatsache, dass die zusätzlichen Erlöse der Ölexportureure auch wieder ausgegeben werden. In Bezug auf den letzten Punkt ist Europa gut positioniert, weil der Anteil an Exporten in die Ölförderländer relativ hoch ist.

**Daher werden die gestiegenen Ölpreise, abgesehen von einer vorübergehenden Abschwächung der Dynamik, das globale Wachstum nicht zerstören.**

Es gibt gute Gründe für die Erwartung, dass sich die allgemeine Erholung fortsetzt. Der internationale Handel floriert, die Arbeitsmarktsituation hat sich letztendlich entspannt – außer im Euroraum. Das Investitionsklima ist noch immer robust und die Geschäftserwartungen liegen über dem Durchschnitt (siehe Graphik Seite 78). Die langfristigen Realzinssätze sind niedrig, das hat den Unternehmen dabei geholfen, ihre Bilanzen zu verbessern. Der Kreditzugang ist gut und die Profite hoch, besonders in den USA. All dies verheißt Gutes für eine fortgesetzte Erholung der Geschäftsinvestitionen.

**Nichtsdestotrotz sind einige Unsicherheiten und Risiken mit dieser Prognose verbunden.** Das größte betrifft den Ölpreis. Wenn die Preise dauerhaft hoch bleiben, oder die Annahme begrenzter Sekundäreffekte sich als falsch erweist, dann ist das oben beschriebene Szenario zu optimistisch.

Die Simulationen des OECD Interlink Modells prognostizieren, dass das OECD-weite BIP-Wachstum um 0,6 Prozentpunkte niedriger sein könnte, wenn der Ölpreis bei \$45 pro Barrel bleibt, also rund \$20 über dem mittleren Richtpreisbereich der OPEC in den letzten Jahren. In der Realität könnten die Auswirkungen sogar etwas größer sein als erwartet, da die Simulationen nicht alle Reaktionswege einbezogen haben, wie beispielsweise die negativen Folgen für das Verbrauchervertrauen.

**Ein anderes Risiko betrifft das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit,** das im Moment den höchsten jemals aufgezeichneten Stand erreicht hat und im Wesentlichen von asiatischen Zentralbanken finanziert wird. Ein hohes Zahlungsbilanzdefizit muss keine kurzfristigen Störungen verursachen. Es ist aber eine heikle Situation und könnte zu einer weiteren starken Dollarabwertung und aufwärts ge-

richtetem Druck auf die Rentenrenditen führen. Das wiederum wäre schlecht für Investitionen auf der ganzen Welt. Und es wäre sehr hinderlich für die europäische Konjunkturerholung, die im Moment von Exporten abhängig ist.

**Ich komme nun zu meinem dritten Punkt. Eine Erholung der Weltwirtschaft wird einen zunehmenden Rückbau verbleibender makroökonomischer Anreizpolitik erfordern.** Geschwindigkeit und Ausmaß werden dabei von der Stärke und dem Zeitpunkt der Konjunkturerholung in der jeweiligen Region abhängig sein.

Bisher hatten die höheren Energiepreise eingeschränkte Auswirkungen auf die Zielinflationsrate, und die Inflationserwartungen sind niedrig und gut fundiert geblieben. Dies erlaubt der Zentralbank einigen Spielraum und belegt gleichzeitig die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik.

Da wirtschaftliche Reservekapazitäten in der Euroregion vorhanden sind und die Inflation im Wesentlichen mit den Richtwerten der EZB übereinstimmt, können sich die Regierungen eine abwartende Haltung leisten. Ähnlich in Japan, wo sich die Verbraucherpreisinflation immer noch im negativen Bereich bewegt, ist eine Weiterführung der Niedrigstzinspolitik angebracht. In den USA dagegen verringert sich der Output-gap (also die Differenz zwischen tatsächlich erreichter und möglicher Produktion), eine Erhöhung der Zinsrate ist daher gerechtfertigt.

**Auch für die Fiskalpolitik besteht Handlungsbedarf.** In vielen OECD-Ländern existieren große und dauerhafte Haushaltsdefizite, und die Gesamtverschuldung steigt. Im Zusammenhang mit einer globalen Konjunkturerholung und dem Druck, der durch alternde Bevölkerung entweder bereits fühlbar geworden ist oder bald sein wird, sollte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vorangetrieben werden.

Für den Euroraum sollte eine allmähliche, aber anhaltende Anpassung vorgenommen werden. Sobald die Wirtschaft wieder an Fahrt gewinnt, sollten ehrgeizigere Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden. Deutschland hat diesen Konsolidierungsprozess beherzt begonnen und sollte auch in Zukunft daran festhalten. Ein wesentlicher Fortschritt könnte durch Verringerung von Steuerausgaben und Subventionen und durch eine Rationalisierung der auf verschiedenen Regierungsebenen verteilten Ausgaben (Bund und Länder) erzielt werden.

Das Rezept für den Euroraum und für Deutschland ist klar: Wenn die Inflation unter Kontrolle ist, sollte dann die Geldpolitik solange einen lockeren Kurs verfolgen, wie die ökonomische Situation dies erfordert. Haushaltskonsolidierungen sollten pragmatisch und schrittweise fortgesetzt werden. Aber unglücklicherweise braucht Europa eine blühende Weltwirtschaft zur Unterstützung des Wachstums, da es noch immer übermäßig auf Exporte angewiesen ist.

**Es ist sicherlich richtig, dass es mit dem Wachstum im überwiegenden Teil der Euroregion trübe aussieht.** Und man könnte argumentieren, dass eine bessere Stabilisierungspolitik möglich gewesen wäre. Wäre die Fiskalpolitik während der guten Zeiten saniert worden, dann hätte sie in den schlechten Zeiten die Wirtschaftsaktivitäten besser unterstützen können. Auch die Geldpolitik hätte stärker reagieren können. Aber man sollte sich eingestehen, dass die jetzige Schwäche Kontinentaleuropas durch Stabilisierungspolitik allein nicht überwunden werden kann. Es zeigt sich, dass Strukturschwächen auf die Widerstandsfähigkeit der Ökonomen, auf die Effektivität der Übertragungswege der Stabilisierungspolitik und auf die potentielle Wachstumsrate zurückwirken.

Die letzte weltweite Konjunkturschwäche hat die geringe Widerstandsfähigkeit der größten kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften ans Licht gebracht. Obwohl sie durch den gleichen globalen Schock getroffen worden sind, hat es sie irgendwie härter getroffen, und die Erholung dauerte dementsprechend länger.

Die OECD hat damit begonnen, dieses Problem ungenügender Widerstandsfähigkeit zu erforschen. Das ist keine leichte Aufgabe, und Diskussionen auf diesem Gebiet werden schnell kontrovers geführt. Aber lassen sie mich unsere Position darlegen.

Erstens sind wir ein wenig besorgt darüber, dass die Übertragungskanäle der Geldpolitik in der Euroregion nicht besonders effektiv sind. In Perioden geldpolitischer Entspannung scheinen die europäischen Verbraucher zurückhaltender zu reagieren als anderswo. Und es mag durchaus möglich sein, dass es Volkswirtschaften, die von einem umfangreichen, breit gefächerten und flexiblen Finanzmarkt profitieren, besser ergeht als dem Durchschnitt. Es scheint beispielsweise in den vergangenen Jahren der Fall zu sein, dass Länder mit flexiblen Hypothekmärkten besonders gut darin waren, die Haushaltsnachfrage zu fördern. Sogar innerhalb der Euroregion haben Länder mit flexibleren Hypothekmärkten (z.B. Spanien) stärker von der Lockerung der gemeinsamen Geldpolitik profitiert als andere. Diese Uneinheitlichkeit der Übertragungswege war natürlich ein Anlass für politische und ökonomische Friktionen.

Es würde die Aufgabe der Zentralbanker daher erleichtern, wenn die wirtschaftlichen Strukturen flexibler und die Volkswirtschaften reaktionsfähiger wären. Die Herausforderung besteht nicht einfach darin, die Funktionsweise der Finanzmärkte zu verbessern. Ebenso wichtig ist die Verbesserung der Arbeitsmärkte, indem Hysterese und das »Insider-Outsider«-Syndrom überwunden werden. Und die Schaffung offenerer und wettbewerbsfähigerer Gütermärkte. Dies ist das allseits bekannte OECD-Evangelium, daher dürften Sie nicht überrascht sein. Aber ich muss es wiederholen.

**Strukturelle Schwächen wirken sich, abgesehen von kurzfristigen Leistungseinbußen, letzten Endes auf das langfristige Wachstum aus.** Während der letzten zehn Jahre lag das jährliche BIP-Wachstum pro Kopf bei unterdurchschnittlichen 1,8 Prozent im Euroraum und war in Deutschland mit 1,2 Prozent sogar noch schwächer. Diese Raten sind niedriger als in den meisten anderen OECD-Ländern, einschließlich der USA, und zwar über einen langen Zeitraum hinweg. Daraus resultiert, dass das Pro-Kopf-Einkommen im Euroraum heute um 30 Prozent unter dem der USA liegt. Das ist der gleiche Abstand wie im Jahre 1970.

**Die zwei Hauptgründe für das geringe Wachstumspotential in Europa sind einmal die niedrigere Auslastung des Faktors Arbeit und die relativ geringere Produktivität.** Der geringe Anteil von Erwerbstätigen aus spezifischen demographischen Gruppen konzentriert sich stärker auf Jugendliche, Frauen und ältere Personen als in den USA, Kanada oder Japan.

Empirische OECD-Analysen konnten geringen Personaleinsatz in Verbindung bringen mit strukturellen Rahmenbedingungen. Beispielsweise ist bekannt, dass ältere Arbeitnehmer durch die Unstimmigkeiten im Renten- und Sozialtransferprogramm finanziell dafür bestraft werden, wenn sie bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter auf dem Arbeitsmarkt verbleiben.<sup>1</sup> Unsere Analyse zeigt, dass eine Verschiebung in Richtung versicherungsstatistischer Neutralität die Beteiligung älterer Arbeitnehmer am Erwerbsleben in Ländern wie Frankreich, Deutschland oder den Niederlanden auf ein gleiches oder sogar höheres Niveau wie in den USA bringen könnte. Ähnliche Folgen hätte der Abbau steuerlicher Behinderungen oder die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen für das weibliche Arbeitskräfteangebot. Diese Maßnahmen könnten die Erwerbsbeteiligung junger Frauen in Deutschland, Japan und Spanien um bis zu 20 Prozentpunkte steigern.<sup>2</sup>

**Es mag überraschend klingen, dass Europa in Sachen Produktivität hinterherhinkt, wenn man die hohen Produktivitätsraten kennt.** Aber diese Produktivitätsstatistiken sind zu schmeichelhaft und sollten korrigiert werden, da in Europa viele ungelernete Arbeiter nicht beschäftigt werden.

Eine ganze Reihe von Faktoren steht einer höheren Produktivität im Weg, in Europa im Allgemeinen und in Deutschland im Besonderen. Vor allem sind die Güter- und Kapitalmärkte nicht offen und daher nicht integriert genug, um den richtigen

1 Vgl. Duval, R. (2003), »The retirement effects of old-age pension systems and other social transfer programmes in OECD countries«, *OECD Economics Department Working Paper, No. 370*.

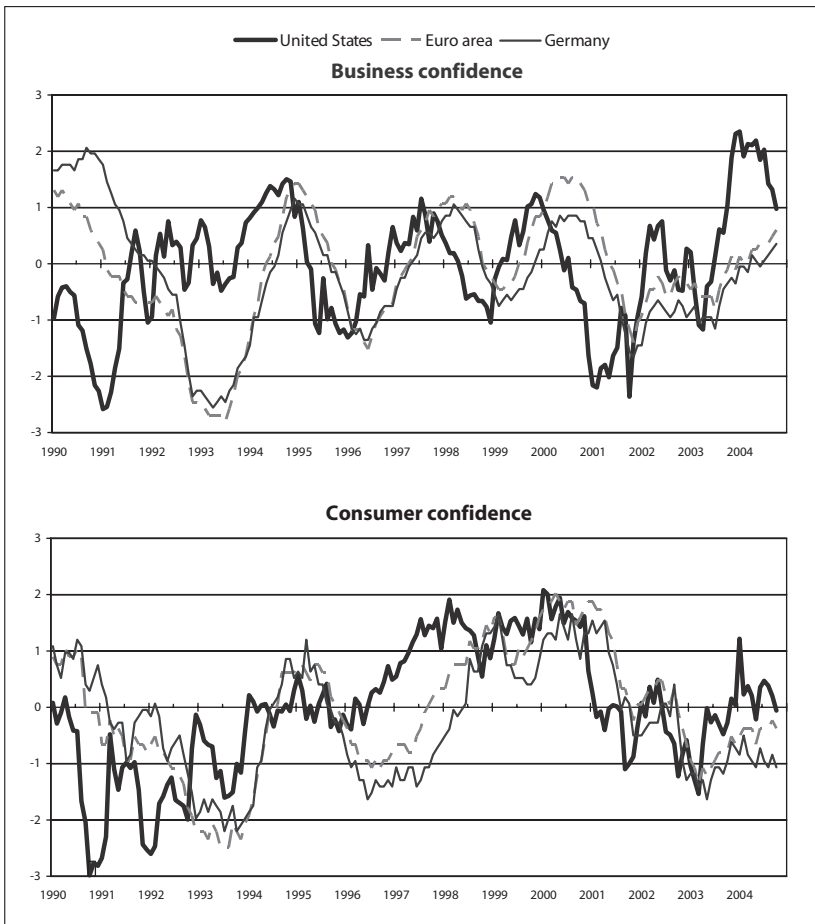
2 Vgl. Jaumotte, J. (2003), »Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries«, *OECD Economics Department Working Papers, No. 376*.

Wettbewerbsdruck hervorzurufen, der Produktivitätsverbesserungen anspornt. Ich habe das bereits erwähnt.

Ein gutes Beispiel für den Mangel an Offenheit sind die Barrieren für Unternehmen. In Deutschland sind es die höchsten im gesamten OECD-Raum. Hauptsächlich liegt dies anscheinend an den ungünstigen Bedingungen für Neugründungen, aber auch an der relativ hohen regulativen und administrativen Undurchsichtigkeit.

**Angesichts dieser empirischen Ergebnisse verwundert es nicht, dass die OECD neben unterstützender Makropolitik lautstark Strukturreformen gefordert hat.** Unglücklicherweise besteht immer noch kein umfassender Konsens über die Gründe für Europas schlechte wirtschaftliche Leistungen. Es ist nicht sicher, dass man außerhalb Deutschlands ein solches Maß an überparteilicher Unterstützung für ernsthafte Strukturreformen finden würde. Ich möchte mit der Bemerkung schließen, dass die OECD Deutschland voll und ganz bei den versuchten Strukturreformen unterstützt. Wir wissen, dass dies eine schmerzhaft und manchmal traumatische Erfahrung ist, aber wir sind davon überzeugt, dass Deutschland erfolgreich sein und der Mut belohnt werden wird.

## Optimistisches Geschäftsklima und zaghaftes Verbraucher- vertrauen



Alle Zeitreihen sind gemittelt worden für die Zeit nach 1985 und werden in Standardabweichungseinheiten präsentiert.

Quelle: OECD Main Economic Indicators.



# PODIUMSDISKUSSION: WEGE ZU NACHHALTIGEM WACHSTUM, BESCHÄFTIGUNG UND STABILITÄT

---

**PROF. DR. DR. H.C. MULT. OTMAR ISSING**

*Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank*

Wege zu nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Stabilität. Dies ist der Titel, unter dem diese Tagung steht, und dies ist auch das Motto dieser Podiumsdiskussion zu der Sie mich freundlicherweise eingeladen haben. Ein Titel – als ob er aus der Europäischen Zentralbank stammt.

In der Tat geht es nicht um ein konjunkturpolitisches Strohfeuer, auf das zwangsläufig der Rückschlag folgt. Die Herausforderung liegt darin, die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Dies ist nur möglich, wenn alle Bereiche ihre Politik an dieser Zielsetzung ausrichten. Die örtliche wie zeitliche Dimension reicht dabei bis zum Horizont der ökologischen Nachhaltigkeit, der Sicherung des Wohlstandes und der Versorgung in einer alternden Gesellschaft, die Einigung auf eine globale Rahmenordnung für den weltweiten Austausch von Gütern, Diensten und Kapital – die Migration nicht zu vergessen.

Ich gehe davon aus, dass meine Rolle hier wesentlich bescheidener angelegt ist. Lassen Sie mich daher auf den Beitrag konzentrieren, den die Geldpolitik leisten kann – und leisten muss. Vorweg ist zu klären, was die Geldpolitik nicht kann – nämlich Beschäftigung und Wachstum zu fördern über ihren Beitrag zur Stabilität hinaus. Stabilität aus der Sicht der Geldpolitik heißt Stabilität des Geldwertes – alles andere als ein rein materieller bzw. ökonomischer Wert. Stabilität des Geldwertes ist nicht alles – aber ohne stabilen Geldwert keine anhaltende Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung – und am Ende keine stabile Gesellschaft. Wo wüsste man dies besser als in Deutschland, wo zweimal in einer Generation das Währungsweisen völlig zerrüttet wurde.

Was muss die Geldpolitik tun, um ihren Beitrag zu leisten? Lassen Sie mich die Antwort geben, indem ich Strategie und Politik der EZB kurz charakterisiere. Regierungen und Parlamente, die Bürger Europas haben uns ein klares Mandat gegeben. Artikel 105: »Das vorrangige Ziel des ESZB ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten.

Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft, um zur Verwirklichung der in Art. 2 festgelegten Ziele der Gemeinschaft beizutragen.« (Art. 2 verweist u.a. auf harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, hohes Beschäftigungsniveau ... nicht inflationäres Wachstum...) [Im Artikel I-3 des jüngst in Rom unterzeichneten Vertrages über eine Verfassung für Europa heißt es entsprechend: »Die Union wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, ... hin.«]

Um ihrem Auftrag gerecht zu werden, ein Auftrag, der sich auf den gesamten Euroraum richtet und den Bedingungen einzelner Länder nicht Rechnung tragen kann, hat die EZB eine Strategie entwickelt, die ihre Analysen, den Entscheidungsprozess und die Kommunikation leitet. Geldpolitik wirkt nur mit langen zeitlichen Verzögerungen. Daher ist unsere Politik zur Erhaltung der Preisstabilität vorausschauend und mittelfristig ausgerichtet. Entscheidend ist die Glaubwürdigkeit der Notenbank, das Vertrauen der Menschen und der Märkte in ihre Politik, das Vertrauen in die Erhaltung der Preisstabilität. In einer Zeit, in der junge Menschen Rücklagen für ihre Alterssicherung bilden, müssen sie sich darauf verlassen können, dass der Euro, den sie heute zurücklegen, auch noch in 10, 20 ja 30 Jahren seinen Wert behält.

Vertrauen in die Erhaltung der Preisstabilität erwarten auch die Tarifpartner von uns. Nichts ist schädlicher für die Verlässlichkeit als wenn hohe Preissteigerungen den realen Wert von Lohnvereinbarungen aushöhlen. Um Missverständnissen an dieser Stelle vorzubeugen: Gegen den kurzfristigen Einfluss von exogenen Schocks wie einen Anstieg der Ölpreise oder die Erhöhung indirekter Steuern ist die Geldpolitik machtlos. Niemand wird von uns erwarten oder gar verlangen, wir sollten umgehend die geldpolitischen Zügel extrem anziehen, um den dadurch bedingten Preiserhöhungen entgegenzuwirken.

Ist die Notenbank nicht glaubwürdig in der Einhaltung ihres Mandats, befürchten Anleger daher einen Anstieg der Inflation, werden sie einen Ausgleich im Zins, eine (Inflations-) Prämie verlangen. Als Folge davon wird der Zins, nominal wie real, steigen – mit den entsprechenden negativen Wirkungen für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung.

Nachhaltigkeit ist das Prinzip einer auf die Erfüllung des Mandats gerichteten Geldpolitik. Ohne eine glaubwürdige Politik der Notenbank, ohne Vertrauen in die Stabilität des Geldwertes verfügen die Bürger nicht über eine verlässliche, solide

Grundlage für ihre Entscheidungen über Sparen und Konsum. Das gleiche gilt für die Akteure auf dem Gebiet der Finanzpolitik und der Lohnpolitik.

Ich darf in diesem Zusammenhang an die skeptischen Stimmen gerade in Deutschland vor dem Beginn der Währungsunion erinnern, die einen mehr oder weniger deutlichen Anstieg der langfristigen Zinsen (mindestens) auf das dem früheren Durchschnitt der Mitgliedstaaten entsprechende Niveau erwarteten. Die niedrigen langfristigen Zinsen – real wie nominal – belegen, dass es der EZB als völlig neuer Institution gelungen ist, von Anfang an Vertrauen in die Stabilität des Euro zu schaffen.

Mit einer klaren Strategie und glaubwürdigen Entscheidungen leistet die Geldpolitik nicht nur ihren ureigenen Beitrag zu Nachhaltigkeit von Wachstum und Beschäftigung. Indem sie das ihr übertragene Mandat in verlässlicher Weise erfüllt, erleichtert sie die Aufgabe der übrigen Politikbereiche – Lohn- und Finanzpolitik »wissen wie sie mit der Geldpolitik dran sind«. Mit ihrer unabhängigen, glaubwürdigen Politik leistet die EZB damit auch einen entscheidenden Beitrag zur Koordination der makroökonomischen Politik in dem alles andere als einfachen institutionellen Arrangement »Europäische Währungsunion«. Die EZB als europäische Institution und der Euro, die einheitliche Währung für über 300 Millionen Bürger, sind der verlässliche Anker in einem Umfeld vielfältiger Kompetenzen der nationalen Politik.



## HEINZ PUTZHAMMER

*Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes  
des Deutschen Gewerkschaftsbundes und  
Vorsitzender des Kuratoriums der Hans-Böckler-Stiftung*

Es ziehen dunkle Wolken auf am deutschen Konjunkturhimmel. Die jüngste Aufwertung des Euro, die steigenden Rohstoffpreise und die sich abschwächende Weltkonjunktur bedrohen das zarte Pflänzchen der wirtschaftlichen Belebung in unserem Land. Die Gefahr, die für Deutschland gilt, ist aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Bundesrepublik auch für die Eurozone gegeben.

Die Lage ist äußerst ernst, weil der Konjunkturverlauf weiterhin gespalten ist. Während die Exportwirtschaft noch boomt, liegt die Binnenwirtschaft am Boden. Wenig Impulse kommen insbesondere vom Privatkonsum und vom Staat. Sollten die äußeren Antriebskräfte erlahmen, fällt die deutsche Wirtschaft zurück in die Stagnation. Die wirtschaftspolitischen Reaktionen großer Teile der Politik, Verbände, Wissenschaft und Medien auf diese Bedrohung verheißen nichts Gutes. Von wenigen positiven Lichtblicken – Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) – abgesehen, wird das radikalisierte Standardrepertoire der Angebotspolitik angepriesen: Arbeitszeiten verlängern, Löhne runter, Kündigungsschutz aufweichen und Mitbestimmung in die Tonne.

Hinsichtlich der Diagnose überwiegt also die Froschperspektive der angepassten Betriebswirtschaft. Die Rolle der Makropolitik, d.h. der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik, für Wachstum und Beschäftigung wird in der öffentlichen Diskussion vollkommen unterbelichtet abgehandelt. Dies ist umso unverständlicher, wenn man sich die jüngsten Erfolge bezüglich Wachstum und Beschäftigung mit einer konjunkturgerechten Geld- und Finanzpolitik in den USA und Großbritannien vor Augen führt. Deutschland isoliert sich im Hinblick auf die Eindimensionalität seiner wirtschaftspolitischen Debatte international mehr und mehr.

Die reine Fokussierung der deutschen Diskussion auf die »segensreichen« Wirkungen der sog. Strukturreformen ist nicht zielführend. Die Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen auf das Potentialwachstum sind bekanntlich genauso umstritten wie das Konzept des Potentialwachstums selbst. Was wir aber heute brauchen, sind Rezepte zur Anhebung der aktuellen Wachstumsrate. Die Konzepte der Vergangenheit haben dabei weitgehend versagt. Leider scheint es in diesem Land jedoch eine Art kollektiven Gedächtnisschwundes zu geben. Deswegen kann man die Fakten auch nicht oft genug wiederholen:

In den letzten zehn Jahren sind nur noch in Japan die Löhne (Arbeitnehmerentgelte inklusive Lohnnebenkosten) geringer gestiegen als in Deutschland. Gleiches gilt für die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten. Kein Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland hat so eisern gespart wie Hans Eichel. Die Steuerquote ist heute eine der niedrigsten in der EU. Der Kündigungsschutz wurde abgebaut, das Niveau und die Bezugsdauer der Lohnersatzleistungen gesenkt. Die Ungleichheit im Land hat deutlich zugenommen. Die Unternehmensgewinne sprudeln wieder. Die Gewinne der Dax-10-Unternehmen haben im vergangenen Jahr um über 30 % zugelegt. Große Unternehmen in Deutschland wie z. B. Siemens, Telekom, BASF, MAN oder der Rüstungskonzern Rheinmetall melden gute Ertragszahlen bzw. Rekordgewinne. Kurzum, die so genannten Angebotsbedingungen haben sich kontinuierlich verbessert.

Entgegen den Prognosen der liberalen Wirtschaftswissenschaft hat diese Entwicklung weder zu mehr Wirtschaftswachstum noch zu mehr Beschäftigung geführt. Auch die Staatsverschuldung konnte nicht gesenkt werden. Lediglich der deutsche Export profitiert von der gestiegenen preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Deutschland hat heute kein Arbeitskostenproblem, sondern dieses Land leidet unter einem akuten Nachfragemangel.

Was bedeutet diese Diagnose für die Wirtschaftspolitik? Allgemein gesprochen brauchen wir heute eine Renaissance makroökonomischen Denkens und makroökonomischer Politik. Doch was heißt das konkret:

Geldpolitik ist zentral für die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung eines Landes. Innerhalb der Eurozone hat die EZB eine exponierte Position. Sie ist der einzige supranational handelnde Akteur. Eine Koordinierung mit den national agierenden Akteuren der Finanz- und Lohnpolitik ist aufgrund der starken Interdependenzen der Politikwirkungen notwendig.

Die europäische Geldpolitik muss Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung übernehmen. Dies sollte institutionell verankert werden. Stabilität ist nicht nur Preisstabilität. In einem heterogenen Wirtschaftsraum mit hohen Wachstums- und Inflationsdifferenzialen wie der EWU ist das gegenwärtige Inflationsziel von 2 % zu niedrig. Was Europa in der gegenwärtigen Wirtschaftslage auf keinen Fall erfahren darf, ist ein Wiederanstieg der Leitzinsen. Eher muss das Gegenteil geschehen. Außerdem muss sich die EZB gegen die drohende Gefahr einer weiteren Euro-Aufwertung wappnen. Wir stimmen dem Mitglied des Sachverständigenrates, Prof. Dr. Peter Bofinger, zu, wenn er die EZB zur Dollarstützung auffordert.

Die nationale Finanzpolitik ist geknebelt durch das Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP). Dadurch wird die zumeist prozyklische Ausrichtung

der Finanzpolitiken in der Eurozone verursacht. Dies gilt insbesondere für das starre 3 % Defizitkriterium, dessen Überschreitung formal nur bei einem Rückgang des Wirtschaftswachstums um mehr als 2 % akzeptiert wird. Sparen in Abschwungsphasen verschärft den Negativtrend. Am Ende stehen weniger Wachstum, weniger Beschäftigung und höhere Schulden. Deswegen ist es im Zuge der Reform des SWP dringend geboten, das Defizitkriterium zu flexibilisieren. Konsolidierung sollte in Aufschwungsphasen verbindlich festgeschrieben werden. Der Umstand, dass innerhalb der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien und auch auf europäischer Ebene mittlerweile eine Umdenkphase in Richtung flexiblere Handhabung des Stabilitätspaktes stattzufinden scheint, gibt Hoffnung auf Einsicht bei den politischen Verantwortlichen.

Der Anteil öffentlicher Investitionen in Infrastruktur, Bildung und ökologische Modernisierung am BIP ist in den Mitgliedsstaaten der Eurozone rückläufig. Dabei liegt Deutschland noch deutlich unter dem EU-Schnitt. Damit fallen die finanzpolitischen Wachstumsimpulse zu gering aus. Wir verlangen von Bund, Ländern und Kommunen, dass sie sich auf ein mittelfristig ausgerichtetes investives Wachstumsprogramm verständigen und durchführen. Die deutsche öffentliche Investitionstätigkeit müsste zunächst auf den Europäischen Durchschnitt von 2,5 % am BIP angehoben werden. Dazu kann auch eine Wachstumsinitiative auf europäischer Ebene beitragen, wie es von der EU selbst vorgeschlagen war und wie es aktuell auch der bekannte französische Konjunkturforscher Jean-Paul Fitoussi in der Süddeutschen Zeitung vom 08.11.2004 gefordert hat.

Öffentliche Investitionen sind aufgrund ihrer hohen Wachstums- und damit Selbstfinanzierungseffekte aus der Defizitberechnung zukünftig auszunehmen («Golden Rule»). Die Finanzierung öffentlicher Investitionen sollte auch über zinsverbilligte Kreditprogramme des deutschen und europäischen Bankensystems wie z. B. die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Europäische Zentralbank (EZB) sowie über eine Verbesserung auf der Einnahmeseite erfolgen. Die deutschen Gewerkschaften haben hierfür bereits in der Vergangenheit umfangreiche Vorschläge vorgelegt.

Ohne diese im einzelnen hier zu wiederholen, ist aufgrund offizieller Verlautbarungen aus dem Bundesfinanzministerium und der EU-Kommission der Kampf gegen Steuerhinterziehung und Steuerflucht besonders notwendig geworden. Allein durch den Umsatzsteuerbetrug gehen dem Fiskus 20 Mrd. Euro an Steuereinnahmen verloren. Die Mindereinnahmen aus Kapitalflucht und internationale Steuerumgehungstricks bedeuten ebenfalls Einnahmeverluste in Milliardenhöhe. Notwendig sind u. a. eine zentrale, zeitnahe und umfassende Betriebsprüfung sowie ein

international abgestimmtes Verhalten gegen Steuerdumping und unfairen Steuerwettbewerb. Dieses gebietet auch die Fairness gegenüber ehrlichen Steuerzahlern/-innen.

Die im großen Umfang stattfindende Verschiebung der Finanzierungslasten für sog. versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Sozialversicherung auf abhängig Beschäftigte und ihre Arbeitgeber muss eingeschränkt werden. Diese einseitige Belastung ist sozial ungerecht, zumal sie nur den Faktor Arbeit trifft. Gesellschaftlich gewünschte und notwendige Leistungen müssen weiterhin erbracht werden, nur müssten sie dann mehr über Steuern finanziert werden. Auch hierdurch würden deutlich positive Effekte auf Wachstum und Beschäftigung initiiert.

Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik hält die Arbeitskostenentwicklung konstant und verhindert ein Zurückfallen der Nachfrage. Aufgrund des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt (Massenarbeitslosigkeit; Zunahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse) konnte dieses Ziel in der Vergangenheit nicht mehr erreicht werden. Seine Verfehlung ist eine wesentliche Ursache der chronischen Binnennachfrageschwäche.



Die amerikanische Volkswirtschaft wächst mit nahezu 4 % jährlich, aber Europa verharrt auf einem sehr geringen Wachstumsniveau von weniger als 2%. Weshalb ist das so? So genannte Arbeitsmarktrigiditäten und Wettbewerbschwäche sind die Standardbegründungen für die europäische Wachstumschwäche und veranlassten die Regierungen Europas zu Arbeitsmarktrefor-men, aber der von den Reformern verheißene Boom stellte sich nicht ein. Den bundesdeutschen Arbeitsmarktrefor-men Hartz I bis III wird in einem umfangreichen Gutachten im Januar 2006 Wirkungslosigkeit bescheinigt. Dieser Beitrag zeigt, dass die zentralen wirtschaftspolitischen Institutionen der EU, der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die EZB, das Wirtschaftswachstum verlangsamten. Die Ausgestaltung dieser Institutionen basiert auf radikalen theo-retischen Annahmen, deren zentrale Thesen in den 80er Jahre populär waren, die aber nur noch von einer Minderheit amerikanischer Ökonomieprofessoren gestützt werden. Statt einer starren Obergrenze für die Neuverschuldung hätte der Stabilitäts- und Wachstumspakt die Neuverschuldung besser von der konjunkturellen Situation abhängig machen sollen. Ein langfristig ausgegli-chener Haushalt ist anzustreben, aber Konsolidierungsbestrebungen unab-hängig von der konjunkturellen Situation sind kontraproduktiv. Sparen in der Stagnation treibt Volkswirtschaften nur tiefer in die Verschuldung. Volkswirt-schaften funktionieren nach anderen Logiken als private Haushalte, weshalb Finanzminister, die sich wie sparsame Familienväter gebärden, ihre Rolle missverstehen.

## **FLEXIBLE ARBEITSMÄRKTE: NOTWENDIGE VORAUSSETZUNG FÜR EINE DYNAMISCHE WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG**

Kündigungsschutz, umfangreiche soziale Sicherung mit hohen Transferzahlungen, starke Gewerkschaften, komprimierte Lohnstrukturen, zu hohe Spitzensteuersätze – so genannte Arbeitsmarktrigiditäten – wurden als Ursache hoher, persistenter Arbeitslosigkeit in Deutschland und Europa identifiziert. Nach dieser Analyse waren die Ansprüche zu hoch und die Anreize falsch gesetzt. Generöse Arbeitslosengeld-

zahlungen verhinderten die rasche Aufnahme von Jobs, Unternehmen stellen nicht ein, weil Kündigungsschutz Entlassungen erschwert usw. usf. Im trauten Einklang forderten Sachverständigenrat, EZB, OECD und IMF Strukturreformen des Arbeitsmarktes als einzige Lösung des deutschen und europäischen Beschäftigungsproblems. Nur ein Abbau des Kündigungsschutzes, niedrigere Transferzahlungen, größere Lohnunterschiede, geringere Steuersätze könnten aus der Krise herausführen. Das Trommelfeuer dieser unendlich oft wiederholten Forderungen fiel letztlich auf fruchtbaren Boden, wie man unschwer an den Hartz-Gesetzen – denen in umfangreichem Gutachten für Hartz I bis Hartz III Wirkungslosigkeit bescheinigt wird – und der Agenda 2010 ablesen kann.

Wim Duisenberg, der erste Präsident der Europäischen Zentralbank, wie sein Nachfolger, Claude Trichet, warnten vor einer expansiven Geld- und Fiskalpolitik, denn bei den unterstellten verfestigten Institutionen können diese die reale Wirtschaftsaktivität nicht beleben, sondern lediglich zu Preissteigerungen führen. Höheres Wirtschaftswachstum und eine Verringerung der Arbeitslosigkeit verlange das Aufbrechen der institutionell verfestigten Strukturen. Die Regierungen müssen ihre Hausaufgaben machen, sprich die Arbeitsmärkte deregulieren, bevor an eine expansivere Geldpolitik auch nur zu denken ist. Entgegen der modernen Geldtheorie geht die EZB offenbar noch immer davon aus, dass Geldpolitik die reale Ökonomie aber nicht beeinflusst.

## **FEHLENDE EMPIRISCHE EVIDENZ FÜR RIGIDITÄTSTHESE**

Strukturreformen werden als alternativlos dargestellt. Dennoch wird ihre Notwendigkeit vor allem theoretisch abgeleitet und kaum von internationalen wissenschaftlichen Analysen oder wenigstens durch die Erfahrungen anderer Länder gestützt. Die Rigiditätsthese basiert auf einem logisch konsistenten, aber stark idealisierten theoretischen Modell, dessen Akzeptanz in der Ökonomie dennoch so hoch war, dass offenbar anekdotische Evidenz zu ihrer Unterstützung ausreichte. So wurden beispielsweise die Niederlande als Beleg für die Beschäftigungswirkung von Arbeitsmarktderegulierung angeführt, wo unter anderem das Arbeitslosengeld gekürzt wurde und die Arbeitslosigkeit auf nur 2,5 % sank. Aber selbst nach der Deregulierung war der holländische Arbeitsmarkt sehr viel stärker reglementiert und die Transfers waren auch nach den Kürzungen großzügiger als in der Bundesrepublik. Wie konnte das Land mit den vermeintlich beschäftigungsfeindlicheren Institutionen so geringe Arbeitslosenquoten erzielen? Ausschlaggebend für den nie-

derländischen Beschäftigungserfolg war vor allem die Koordination der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, die zu einem hohem Exportüberschuss und einem rasanten Beschäftigungsaufbau führte (vg. Schettkat, R., (2003). Institutional Rigidities at the Root of European Unemployment? The Rigidity Hypothesis evaluated by the Dutch and German Experiences, *Cambridge Journal of Economics*, Vol 27, No. 6: 771-787).

In den 1990er Jahren scheiterten zahlreiche Studien in dem Versuch, einen Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung nachzuweisen.

- So zeigte sich, dass die Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer unabhängig von der institutionellen Ausgestaltung des Lohnsystems überall überdurchschnittlich hoch ist.
- So zeigte sich, dass es keinen Zusammenhang zwischen den relativen Löhnen der Wirtschaftszweige und wirtschaftszweigspezifischer Beschäftigungsentwicklung gibt.
- So zeigte sich, dass Kündigungsschutz keinesfalls eindeutig negative Beschäftigungseffekte hervorruft, sondern theoretisch wie empirisch beschäftigungspolitisch ambivalent ist.
- So zeigte sich, dass Mindestlöhne keinesfalls zwingend zum Jobabbau führen, wie es eindeutig aus dem idealisierten Modell des perfekten Marktes deduziert wird.

Der markanteste Unterschied zwischen der Wirtschaftsentwicklung in den USA und Europa während der 1970er und 1980er Jahre war die hohe Beschäftigungsintensität des amerikanischen Wirtschaftswachstums. Aber seit die USA wieder Produktivitätsgewinne wie zuletzt in den 1960er Jahren erreichen, hat auch die Beschäftigungsintensität des amerikanischen Wirtschaftswachstums abgenommen. In der letzten konjunkturellen Erholungsphase blieben die Beschäftigungszuwächse weit hinter den historischen Zahlen zurück. Eine Situation, wie sie bis in die 1990er Jahre für Europa kennzeichnend war und mit sklerotischen europäischen Arbeitsmärkten begründet wurde. Wieso ist die Beschäftigungselastizität des amerikanischen Arbeitsmarktes heute geringer? Haben die Amerikaner die vermeintlich beschäftigungsfeindlichen Institutionen der Europäer übernommen? Nein, der institutionelle Rahmen der amerikanischen Ökonomie ist unverändert, lediglich die Produktivitätsgewinne sind höher. Wer die transatlantischen Beschäftigungsunterschiede allein mit Rigiditäten in Europa erklärt, wird intellektuelle Akrobatik betreiben müssen, um die neuere US-Entwicklung argumentativ einzufangen (vgl. ausführlich Schettkat, R., *US-Sclerosis? What happened to the 'Great American Job Machine'?*, *Challenge*, Vol. 47 no.2 March/ April 2004, 1-12; and in *Intereconomics*, Vol. 39, Nummer 1, Jan./Febr. 2004, 46-50).

## REFORMFREUDIGES EUROPA

Ruft man sich die Strukturreformen in Erinnerung, die in Deutschland und Europa durchgeführt wurden, erscheint die These des reformunfähigen ›Old Europe‹ geradezu absurd. In den letzten 15 Jahren wurde

1. der europäische Binnenmarkt verwirklicht
2. eine gemeinsame Währung eingeführt
3. der Spitzensteuersatz mehrmals gesenkt
4. der Arbeitsmarkt umfangreich reformiert
5. die Privatisierung öffentlicher Unternehmen umgesetzt
6. der Markt für Kommunikation und Energie dereguliert
7. die Arbeitszeit flexibilisiert
8. Deutschland wiedervereinigt.

Eine beeindruckende Liste mit substanziellen Strukturreformen, die alle zu höherer Produktivität oder mehr Wirtschaftswachstum führen sollten. Aber das Gegenteil der Verheißungen ist eingetreten, denn in den 1990er Jahren haben sich Produktivitätsanstieg und Wirtschaftswachstum verlangsamt. Stehen wichtige Reformen noch aus? Welches sind die Strukturreformen, die unbedingt noch angegangen werden müssten bevor auch nur an eine leichte Belebung des Arbeitsmarktes zu denken ist? Abschaffung der Mitbestimmung? Weitere Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten?

## IMMUNISIERUNG ODER VERÄNDERUNG DES FORSCHUNGSPROGRAMMS?

Wenn sich der Zusammenhang zwischen Deregulierung und Beschäftigungswachstum zwar anekdotisch illustrieren, aber nicht systematisch nachweisen lässt, kann man auf dreierlei Weise reagieren:

1. man kann behaupten, die Strukturreformen seien nicht weit genug gegangen. Tiefere Einschnitte seien notwendig bevor sich Erfolge einstellen
2. man kann behaupten, dass Strukturreformen erst mit großer Zeitverzögerung ihre erhoffte Wirkung zeigen werden
3. man kann sich der Einsicht nähern, dass die Arbeitsmarktrealität komplexer als das idealisierte Marktmodell ist, weshalb Zielbeziehungen und Interaktionen von Regulierungen mit Rahmenbedingungen neu durchdacht werden müssen.

Mit den ersten beiden Positionen immunisieren sich die Politikempfehlungen gegen Falsifikation. Auch nach den Reformen entspricht die Realität selbstverständlich noch immer nicht dem theoretischen Idealmodell. »Die Reformen gehen in die richtige Richtung, sind aber nicht weitgehend genug« hört man allenthalben. Behauptungen »tiefere Einschnitte« seien notwendig oder man müsse Geduld wegen der »Wirkungsverzögerungen« üben, verlieren im Laufe der Zeit aber progressiv an Plausibilität.

Die internationale Diskussion hat sich deshalb auf eine differenzierte Bewertung von Arbeitsmarktregulierung, den Einflüssen von Produktmärkten auf Arbeitsmärkte, die Berücksichtigung anderer Institutionen sowie auf die Einbeziehung von Rahmenbedingungen orientiert. Aufgrund der praktischen Erfahrungen und zahllosen Forschungsergebnissen hat sich sogar die OECD dieser differenzierten Position angeschlossen. Sie distanziert sich zwar nicht vollkommen von den Empfehlungen ihrer »Jobs Study«, aber die OECD mahnt Politiken bei konfligierenden Zielen nicht länger partial, sondern umfassend zu evaluieren und verweist auf Wachstum als notwendige Voraussetzung einer Beschäftigungsbelebung.

In Deutschland spricht denn heute auch niemand mehr von den 2 Millionen Arbeitslosen, die die Hartz I bis IV Reformen in Beschäftigung bringen sollten. Sogar der forsche Ex-Wirtschafts- und Arbeitsminister, Wolfgang Clement, gestand nach Verabschiedung der Hartz-Reformen schnell ein, dass diese für sich genommen »natürlich« nicht mehr Beschäftigung bringen, sondern dass es selbstverständlich eines höheren Wirtschaftswachstums und einer gigantischen Ausweitung von »1-Euro-Jobs« bedarf, um die Beschäftigung in Deutschland tatsächlich zu erhöhen. Wie kommt man aber zu mehr Wachstum?

## **EUROPÄISCHE INSTITUTIONEN AUF RADIKALEM THEORETISCHEN FUNDAMENT ERRICHTET**

Die theoretischen Fundamente, auf denen die zentralen wirtschaftspolitischen Institutionen Europas – die EZB und der Stabilitäts- und Wachstumspakt – errichtet wurden, sind radikal. Sie basieren auf extremen Annahmen der neuklassischen Makroökonomie über die Funktionsfähigkeit von Märkten. Danach werden Angebot und Nachfrage schnell in Übereinstimmung gebracht und die Wirtschaftsakteure schätzen expansive wirtschaftspolitische Maßnahmen nach dieser Theorie als Strohfeder ein. Kommt es zu Arbeitslosigkeit, so sind die institutionellen Anreize falsch gesetzt, es handelt sich um Gleichgewichtsarbeitslosigkeit. Ein expansiver

wirtschaftspolitischer Impuls kann die Wirtschaft in dieser Modellwelt nur aus dem Gleichgewicht werfen, zu dem die Ökonomie aber rasch wieder zurückkehrt, wenn nicht die institutionellen Rahmenbedingungen verändert werden. Expansive Wirtschaftspolitik kann nach dieser Theorie allenfalls Preiseffekte erzeugen, aber sie kann Wirtschaftswachstum nicht erhöhen und deshalb die Arbeitslosigkeit nicht vermindern. Aus den Annahmen der Theorie wird im Zirkelschluss auf die Unwirksamkeit expansiver Wirtschaftspolitik geschlossen, wie es Nobelpreisgewinner Robert Solow und Princeton-Professor Alan Blinder schon früh feststellten (Blinder A. and Solow, R.(1973). Does Fiscal Policy Matter? *Journal of Public Economics*). Weicht die Realität aber nur geringfügig von den idealisierten Modellannahmen ab, kann eine expansivere Wirtschaftspolitik sehr wohl das Wachstum erhöhen und die Arbeitslosigkeit vermindern.

## **KEYNES IST TOT, ABER KEYNESIANISCHE POLITIK IST ERFOLGREICH**

Die Grundprämissen der neuklassischen Makroökonomie haben in den USA selbst nie die praktische Politik in Regierung oder Zentralbank beeinflusst, aber in Europa oder besser in der Bundesbank konnte sich diese radikale Theorie durchsetzen. So erklärt die EZB selbstbewusst hohe Preisstabilität zur besten Wirtschaftspolitik und richtet ihre Geldpolitik restriktiv aus. Im Zweifel für niedrige Inflation auf Kosten von Wachstum und Beschäftigung. Keynes ist tot heißt es. Das ist zweifellos richtig, aber die keynesianische Theorie ist lebendiger denn je, weil zwischenzeitlich eine ganze Batterie von Forschungen gezeigt hat, dass die der neuklassischen Wirtschaftstheorie zugrunde liegende Annahmen perfekt funktionierender Märkte und rationaler Erwartungen keinesfalls die Norm, sondern die extreme Ausnahme sind.

Unter amerikanischen Universitätsprofessoren der Ökonomie finden die theoretischen Positionen der neuklassischen Makroökonomie denn inzwischen nur noch wenige Anhänger, was eine mit gleichem Fragenkatalog in 1990 und 2000 durchgeführte Erhebung zu Tage brachte. Nur noch ein Fünftel der Ökonomen hält das Modell des perfekt funktionierenden Marktes für die Analyse der amerikanischen Volkswirtschaft als besser geeignet als Modelle unvollkommener Märkte. Auch die These, dass rationale Erwartungen der Marktteilnehmer wesentlich konjunkturelle Schwankungen der Volkswirtschaft vermindern, wird nur noch von 20% der amerikanischen Professoren gestützt. Dass eine Volkswirtschaft im Unterbeschäftigungsgleichgewicht automatisch zur Vollbeschäftigung zurückkehrt, findet nur die

Zustimmung von einem Viertel der Ökonomieprofessoren, wie auch die Vorstellung, dass die Ökonomie einer natürlichen Arbeitslosenquote zustrebt. Keynesianische Wirtschaftspolitik ist rechts oder links. So findet man im Gutachten des vom erzkonservativen Präsidenten Bush berufenen amerikanischen Sachverständigenrates Aussagen, die in Deutschland geradezu tabuisiert werden: »Eine aggressive Geldpolitik kann eine Rezession mildern. Steuerleichterungen können ökonomische Aktivität stimulieren.« (Economic Report of the President 2004, Washington D.C.). Würde ein solcher Satz als Minderheitsmeinung im deutschen Sachverständigenrat geäußert, die Wogen der Entrüstung würden sich wohl schnell zu einem Tsunami aufürmen.

## **NICHT ARBEITSMARKTRIGIDITÄTEN, SONDERN €-SKLEROSE**

Geringes Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsschwäche wurden in Deutschland nicht durch Arbeitsmarktrigiditäten verursacht, sondern durch die nach neuklassischer Wirtschaftstheorie gestalteten europäischen Institutionen und die auf Stagnation ausgerichtete Finanzpolitik. Die EZB wurde nach Vorbild der Bundesbank konzipiert und ist nur einer eindimensionalen Zielfunktion verpflichtet. Sie schreibt ihr selbst definiertes Preisstabilitätsziel auf 2 % oder weniger fest. Ein sehr ehrgeiziger Wert, der in den USA seit 1970 nur in 2 Jahren unterschritten wurde: 1998 und im tiefen Rezessionsjahr 2002. In allen anderen Jahren lag die Preissteigerungsrate der USA deutlich über der von der EZB definierten 2 %-Marke für Preisstabilität. Nimmt die EZB an, dass die EU-Ökonomien soviel flexibler als die amerikanische Ökonomie sind und deutlich geringere Preisstabilitätsziele verkraften können? Oder setzt die EZB die tolerierte Inflationsrate so niedrig, um weit über die Geldpolitik hinausreichende gesellschaftspolitische Politikvorstellungen durchzusetzen?

Natürlich kann sich die für den €-Raum zuständige EZB nicht an Sondersituationen einzelner Länder orientieren, sondern muss den gesamten Währungsraum im Auge behalten. Zusammen mit den Konvergenzkriterien von Maastricht zwingt das sehr niedrige Inflationsziel von 2 % die europäische Wirtschaft aber in die Stagnation. Wenn die Geldpolitik nicht auf nationale Besonderheiten eingehen kann, verlangt dieses geradezu eine flexible nationale Fiskalpolitik. Nichts sprach oder spricht gegen einen binnenwirtschaftlich initiierten expansiven Impuls für die deutsche Volkswirtschaft. Deutschland muss die binnenwirtschaftliche Nachfrage ankurbeln und kann nicht weiter auf eine ständige Verbesserung der internationalen

Wettbewerbsfähigkeit setzen, deren Beschäftigungswirkung von der expansiven Wirtschaftspolitik anderer Länder abhängt.

Langfristig sind ausgeglichene Staatshaushalte anzustreben, weshalb Europa kein Aufweichen der Haushaltsdisziplin braucht, sondern eine an den konjunkturellen Erfordernissen ausgerichtete Regel für die Finanzpolitik. Im Boom müssen Rückstellungen angelegt werden und dann können Strafen gegen Stabilitätsünder greifen, aber in der Rezession oder Stagnation muss eine expansive Fiskalpolitik unterstützt von der Geld- und Lohnpolitik zum Zuge kommen. Drohende Sanktionen wegen Überschreitung einer willkürlich gesetzten Verschuldungsgrenze in einer Stagnationsphase sind dumm, wie es der frühere Präsident der EU-Kommission, Prodi, treffend formulierte.

## **SPAREN IST IN DER STAGNATION ZU KOSTSPIELIG**

Durch Sparen und eine Reduktion der öffentlichen Leistungen lässt sich das öffentliche Defizit in einer Stagnation nicht vermindern, sondern es wird festgeschrieben, wie Ex-Finanzminister Eichel schmerzhaft feststellen musste. Stagnation ist extrem kostspielig, sie vernichtet Jobs und Einkommen. Deutschland lebt nicht über seine Verhältnisse, sondern es zehrt von seiner Substanz, wie an der öffentlichen Infrastruktur, den Problemen im Bildungssystem, der mangelnden Kleinkindbetreuung, Unterinvestitionen in Forschung usw. usf. unschwer abzulesen ist. Es bedarf dringend einer Belebung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage, was nicht nur den Wohlstand hebt und letztlich die öffentlichen Haushalte entlastet, sondern auch für Innovationen förderlich ist, der Bereich, wo die deutsche Wettbewerbsfähigkeit bisher am stärksten war.



Arbeitsmarktreformen fördern, falls sie überhaupt etwas bewirken, die potentielle, nicht aber die reale Wachstumsrate. Für die reale Wachstumsrate wird in Deutschland jedoch nichts getan, der Abstand zwischen beiden wird lediglich größer. Außerdem stellen solche Reformen ein Deflationsrisiko dar. Denn die Vorstellung, dass sie eine Welle des Vertrauens in die zukünftige Ertragslage auslösen, die ausreicht um dieses Risiko auszuschalten, entbehrt jeder Grundlage.

Herr Issing hat »Zuversicht« erwähnt – und das ist ein wichtiges Thema. Er sprach von dem Vertrauen, dass junge Leute in den Euro haben sollten, den sie versuchen zu sparen. Ich vermute, dass viele junge Leute in Europa dieses Problem sehr gerne hätten. Aber ich glaube, dass, wenn sie tatsächlich vor die Wahl gestellt würden, einige von ihnen sogar einen leicht instabilen Euro der Alternative – überhaupt keinen Euro- vorzögen.

Es ist eine Tatsache, dass langfristig nichts unhaltbarer ist als Massenarbeitslosigkeit – die Geschichte lehrt uns einige finstere Lektionen zu diesem Thema. Geldpolitik kann helfen. Das gesetzlich festgeschriebene Ziel der amerikanischen Zentralbank ist, wie ich heute Morgen erläutert habe und jetzt wiederholen sollte, Vollbeschäftigung, ausgeglichenes Wachstum, und angemessene Preisstabilität. Es ist nicht uneingeschränkte Preisstabilität, es ist nicht einmal Preisstabilität an erster Stelle. Zur Erreichung dieses Zieles kann eine flexible Geldpolitik nützlich sein, aber – um ganz genau zu sein – man kann sich nicht darauf verlassen. Es ist keine zweckmäßige Funktion einer Zentralbank, unnötigen Schaden anzurichten. Die erfolgreichste Periode moderner amerikanischer Geldpolitik war Mitte der 1990er. Herr Greenspan tat 3 oder 4 Jahre lang gar nichts. Und das trotz der damals populären Arbeitsmodelle, die besagten, dass die Inflation mit Sicherheit außer Kontrolle gerät wenn die Arbeitslosigkeit fortgesetzt sinkt. Und die Arbeitslosigkeit war rückläufig, mit der Inflation passierte nichts, und die Modelle selbst verschwanden tief in der Schublade moderner Wirtschaftswissenschaften. Das war eine gute Sache.

Aber für sich genommen hat die Geldpolitik den Boom Ende der 1990er nicht ausgelöst, der die USA zur Vollbeschäftigung führte. Die Bevölkerung muss Kredite aufnehmen wollen, sie brauchen Gründe dafür, und sie müssen zuversichtlich sein. Man kann Pferde zum Wasser führen, aber nicht notwendigerweise auch zum Trinken bringen.

Externe Wettbewerbsfähigkeit ist oft als das Mittel erwähnt worden, dieses Vertrauen zu erreichen. Aber ich denke, dass dies in der jetzigen Situation aus 2 Gründen scheitern wird: Zum einen an der europäischen Währungsunion, die aktiv die deflatorischen Zustände von 1926 nachbildet. Gemeint sind die Bedingungen in England, also der Moment, als Winston Churchill die Vorkriegs-Goldstandardparitäten für das britische Empire wieder einführte. Dies zwang England, genau wie das moderne Deutschland heute, eine Politik inländischer Deflation zu verfolgen. Was mit Sicherheit der schlechteste Weg zur Wiederherstellung von Wettbewerbsfähigkeit ist. Und das zweite Problem mit der umgebenden ausländischen Wirtschaft ist die Abwertung des Dollars im Verhältnis zum Euro, der jeden Fortschritt in Richtung Wettbewerbsfähigkeit in sehr kurzer Zeit zunichte machen kann und dies auch gerade tut. Ich bin mir sicher das Präsident Bush äußerst erfreut darüber wäre, wenn die Europäische Zentralbank den einige Minuten zuvor erteilten Ratschlag befolgen würde: Alle Dollars zu kaufen, die die Chinesen vielleicht loswerden wollen. Und das sind wohl eine Menge. Dies könnte wahrhaftig als Zeichen gedeutet werden, dass Gott auf Kinder, kleine Hunde und die Vereinigten Staaten von Amerika Acht gibt.

Zur Finanzpolitik: Ich bin nicht gegen finanzpolitischen Aktivismus in diesem Zusammenhang, obwohl ich erkenne, dass bei Ihnen alle Hindernisse existieren, die im Verlauf unserer Diskussion heute angesprochen wurden. Es mag einige Ausweichmöglichkeiten geben auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft – der Mechanismus der Europäischen Investitionsbank wurde genannt, und es mag noch andere geben. Aber ehrlich gesagt scheint es sehr unwahrscheinlich zu sein, dass, selbst wenn diese Maßnahmen in großem Umfang eingesetzt würden, vorzugsweise Deutschland und nicht die ärmeren Länder Europas profitieren würde.

In den USA verstoßen wir mit Enthusiasmus und ungestraft gegen Budgetregeln, und es ist sehr schwer für mich auszumachen, welche Strafen dabei drohen. Es ist wahr, dass unsere Staaten und Lokalverwaltungen einzig und allein ihre Betriebsausgaben ausgleichen und dann ihre Defizite in ihre Kapitalkonten verschieben. Es mag Ihnen eine recht unbekannte Tatsache sein, dass es in meinem Land Texas über 500 örtliche Behörden mit der Befugnis zum Schuldenmachen gibt. Wir tun das für alles und jedes.

Aber wenn dies im finanzpolitischen Rahmen der Europäischen Union nicht möglich ist, dann würde ich alle Maßnahmen befürworten, die die überschüssigen Ersparnisse des deutschen Haushaltsektors mobilisieren könnten im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit der deutschen Bevölkerung. Beispiele sind hier Kreditgarantien der öffentlichen Hand im Sinne des österreichischen Modells, die einen zweiten Kre-

ditmarkt absichern wie die Hausbauindustrie in den Vereinigten Staaten. Oder gemeinnützige Institutionen wie Universitäten, die ich heute Morgen erwähnt habe. Die profitieren von menschenfreundlichen Spenden, die wiederum durch hohe Erbschaftssteuern begünstigt werden.

Ich denke nicht, dass eine einzelne dieser Maßnahmen den anderen vorgezogen werden sollte. Das Problem besteht darin, praktikable Wege zu finden, die das Hauptproblem lösen. Aus makroökonomischer Sicht ist es das Sparparadoxon, das momentan die deutsche und damit letztendlich die globale Wirtschaft am Boden hält.

Wenn die Regeln nicht gebrochen werden können, dann sollten sie umgangen werden. Aber sie sollten seriösen Menschen nicht als in jedem Fall unantastbar gelten. An einem bestimmten Punkt wird angesichts unzulänglicher wirtschaftlicher Leistungen die Erkenntnis überwältigend, dass etwas verändert werden muss. Es ist für mich nicht nachvollziehbar, wie das nach 20 Jahren immer noch ignoriert werden kann. Und ich kann nur hoffen, dass diese Konferenz Folgen hat und zu phantasievollen neuen Ansätzen führt, die zu einer Lösung des makroökonomischen Dilemmas beitragen. Denn es hat mit Sicherheit nie ein Land und eine Region gegeben mit dem Potential für ein besseres Leben und der Möglichkeit, mehr für seine Einwohner zu tun, die weniger externen Beschränkungen unterworfen waren und weniger Schwierigkeiten in Bezug auf ökonomischen Fortschritt hatten, als Deutschland und Europa heute. Es ist nur eine Frage nach der Entdeckung der richtigen Maßnahmen, um einen Vorteil aus diesen Eigenschaften zu ziehen, die sie so eindeutig haben. Vielen Dank.

**edition** der Hans-Böckler-Stiftung  
**bisher erschienene Reihentitel** ab Band 104

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Henry Schäfer • Philipp Lindenmayer</i> Sozialkriterien im Nachhaltigkeitsrating	13104	3-935145-80-2	19,00
<i>Rainer Frentzel-Beyme • Boris Oberheitmann</i> Arbeiten mit Styrol. Neuropsychologische Störungen bei niedriger Dosierung	13105	3-935145-82-9	12,00
<i>Axel Olaf Kern • Ernst Kistler • Florian Mamberger • Ric Rene Unteutsch • Bianka Martolock • Daniela Wörner</i> Die Bestimmung des Leistungskatalogs in der gesetzlichen Krankenversicherung (Band 1): Definitionsprobleme und Implikationen von Leistungsausgrenzungen in der gesetzlichen Krankenversicherung	13107	3-935145-84-5	18,00
<i>Dea Niebuhr • Heinz Rothgang • Jürgen Wasem • Stefan Greß</i> Die Bestimmung des Leistungskatalogs in der gesetzlichen Krankenversicherung (Band 2): Verfahren und Kriterien zur Bestimmung des Leistungskatalogs in der Gesetzlichen Krankenversicherung vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen	13108	3-935145-85-3	28,00
<i>Yasmine Chahed • Malte Kaub • Hans-Erich Müller</i> Konzernsteuerung börsennotierter Aktiengesellschaften in Deutschland	13109	3-935145-86-1	14,00
<i>Klaus Löbke</i> Die europäische Chemieindustrie. Bedeutung, Struktur und Entwicklungsperspektiven	13110	3-935145-87-X	25,00
<i>Friedrich Hauss • Dörthe Gatermann</i> Schaffung von Handlungs- und Unterstützungsstrukturen zur Erhöhung der Nutzerkompetenz von Krankenversicherten	13111	3-935145-88-8	10,00
<i>Andreas Diettrich • Korinna Heimann • Rita Meyer</i> Berufsausbildung im Kontext von Mobilität, interkulturellem Lernen und vernetzten Lernstrukturen	13112	3-935145-89-6	16,00
<i>Uwe Fachinger • Anna Frankus</i> Selbständige im sozialen Abseits	13113	3-935145-90-X	13,00
<i>Frank Havighorst</i> Jahresabschluss von Krankenhäusern. Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen	13114	3-935145-91-8	14,00
<i>Achim Sollanek</i> Versicherungsbilanzen nach deutschem Handelsrecht	13115	3-935145-92-6	10,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Kuno Schedler • John Philipp Siegel</i> Strategisches Management in Kommunen	13116	3-935145-93-4	28,00
<i>Marita Körner</i> Riesterrente, Eichelförderung und geschlechtereinheitliche Tarife	13117	3-935145-94-2	10,00
<i>Arno Prangenberg • Manuela Aldenhoff</i> Steuerliche Grundlagen der Umwandlung von Unternehmen	13118	3-935145-95-0	12,00
<i>Andrea Jochmann-Döll • Karin Tondorf</i> Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor	13119	3-935145-96-9	16,00
<i>Andreas Boes • Michael Schwemmler</i> Herausforderung Offshoring. Auslagerung von IT-Dienstleistungen aus Unternehmen	13120	3-935145-97-7	15,00
<i>Wolfgang Gerstlberger • Wolfram Schmittl</i> Public Private Partnership	13121	3-935145-98-5	15,00
<i>Barbara Sternberger-Frey</i> Finanzwirtschaftliche Kennzahlen als Basis von Erfolgsbeteiligungen	13122	3-935145-99-3	10,00
<i>Johannes Koch • Winfried Heidemann • Christine Zumbeck</i> Nutzung elektronischer Netze zur Unterstützung des Lernens im Betrieb	13123	3-86593-001-8	12,00
<i>Wolfgang Däubler</i> Kontrolle von Arbeitsverträgen durch den Betriebsrat	13124	3-86593-002-6	12,00
<i>Klaus Hess • Siegfried Leittretter</i> Innovative Gestaltung von Call Centern – Kunden- und arbeitsorientiert	13125	3-86593-000-X	10,00
<i>Margarethe Herzog (Hrsg.)</i> Gender Mainstreaming	13126	3-86593-003-4	28,00
<i>Elke Wiechmann</i> Lokale Gleichstellungspolitik vor der Trendwende oder die modernisierte Tradition	13127	3-86593-004-2	18,00
<i>Christoph Andersen • Marcus Beck • Stephan Selle (Hrsg.)</i> Konkurrieren statt Privatisieren	13128	3-86593-005-0	18,00
<i>Bernhard Hillebrand</i> Ökologische und ökonomische Wirkungen der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes	13129	3-86593-006-9	10,00
<i>Angela Wroblewski • Andrea Leitner</i> Lernen von den Besten. Interdependenzen von Frauenerwerbsbeteiligung und Geburtenzahlen im Ländervergleich	13130	3-86593-007-7	15,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Hartmut Küchle</i> Rüstungsindustrie transatlantisch? Chancen und Risiken für den deutschen Standort	13131	3-86593-008-5	12,00
<i>Klaus Maack</i> Wachstumspol Stettin und Auswirkungen auf die Entwicklung der deutschen-polnischen Grenzregion	13132	3-86593-009-3	18,00
<i>Herbert Baum • Klaus Esser • Judith Kurte • Jutta Schneider</i> Regionale Entwicklung und der Frankfurter Flughafen	13133	3-86593-010-7	15,00
<i>Anita Pfaff • Gert G. Wagner • Jürgen Wasem</i> Zwischen Kopfpauschale und Bürgerversicherung	13134	3-86593-011-5	24,00
<i>Hartmut Küchle</i> Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungsmarktes als industriepolitische Aufgabe	13135	3-86593-012-3	20,00
<i>Mechthild Kopel • Sandra K. Saeed • Dietrich Englert</i> Gender Mainstreaming	13136	3-86593-013-1	i. Vorb.
<i>Mathias Hein • Gertrud Hovestadt • Johannes Wildt</i> Forschen Lernen	13137	3-86593-014-X	12,00
<i>Oliver Farhauer</i> Humanvermögensorientierung in Grundsicherungssystemen	13138	3-86593-015-8	18,00
<i>Andreas Pentz • Achim Sollanek</i> Cash-Pooling im Konzern	13139	3-86593-016-6	15,00
<i>Volker Eichener • Rolf G. Heinze</i> Beschäftigungspotenziale im Dienstleistungssektor	13140	3-86593-017-4	29,00
<i>Peter Kalkowski • Otfried Mickler</i> Projektorganisation in der IT- und Medienbranche	13141	3-86593-018-2	28,00
<i>Rıza Gürel</i> Betriebsverfassungsgesetz in türkischer Sprache	13142	3-86593-019-9	15,00
<i>Henry Schäfer • Philipp Lindenmayer</i> Externe Rechnungslegung und Bewertung von Humankapital	13143	3-86593-020-4	10,00
<i>Ulrike C. Kannengießer</i> Arbeitsschutz für Frauen	13144	3-86593-021-2	15,00
<i>Carsten Würmann</i> Was heißt hier eigentlich gewerkschaftlich?	13145	3-86593-022-2	i. Vorb.
<i>Dorothee Beck (Hrsg.)</i> Zeitarbeit als Betriebsratsaufgabe	13146	3-86593-023-9	15,00
<i>Martin Führ • Andrea Baukowitz (Hrsg.)</i> Evaluierung regionalwirtschaftlicher Wirkungsanalysen	13147	3-86593-024-7	19,00

Bestellnr.	ISBN	Preis/€
------------	------	---------

<i>Birgit K. Mielke</i> Grundlagen des handelsrechtlichen Jahresabschlusses und Jahresabschlussanalyse	13148	3-86593-025-5	10,00
<i>Thomas Ebert</i> Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Renten- versicherung – Delegitimation des Sozialstaates?	13149	3-86593-026-3	18,00
<i>Marcus Kahmann</i> Mit vereinten Kräften. Ursachen, Verlauf und Konsequenzen der Gewerkschaftszusammenschlüsse von IG BCE und ver.di	13150	3-86593-027-1	i. Vorb.
<i>Sibel Vurgun (Hrsg.)</i> Gender und Raum	13152	3-86593-029-8	28,00
<i>Achim Sollanek</i> Bankbilanzen nach deutschem Handelsrecht. Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen	13153	3-86593-030-1	12,00
<i>Siegfried Leitretter (Hrsg.)</i> Energieeffizientes Krankenhaus – für Klimaschutz und Kostensenkung	13154	3-86593-031-X	18,00
<i>Klaus Maack • Jesco Kreft • Eckhard Voss</i> Zukunft der Milchwirtschaft	13155	3-86593-032-8	18,00
<i>Jürgen Enders</i> Promovieren als Prozess – Die Förderung von Promovierenden durch die Hans-Böckler-Stiftung	13160	3-86593-037-9	12,00
<i>Thomas Blanke</i> Vorrats-SE ohne Arbeitnehmerbeteiligung	13161	3-86593-038-7	i. Vorb.

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH  
Kreuzbergstraße 56  
40489 Düsseldorf  
Telefax 0211-408 00 90 40  
E-Mail mail@setzkasten.de





## **Hans-Böckler-Stiftung**

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

## **Mitbestimmungsförderung und -beratung**

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

## **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

## **Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)**

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

## **Forschungsförderung**

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

## **Studienförderung**

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst »Böckler Impuls« begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin »Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen« informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefax: 02 11/77 78-225  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

