

Krupp, Hans-Jürgen; Berthold, Norbert; Kromphardt, Jürgen

**Article — Digitized Version**

## Verbesserung des Standortes Deutschland durch eine konzertierte Aktion?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Krupp, Hans-Jürgen; Berthold, Norbert; Kromphardt, Jürgen (1995) :  
Verbesserung des Standortes Deutschland durch eine konzertierte Aktion?, Wirtschaftsdienst, ISSN  
0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 2, pp. 63-74

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137210>

**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.*

# Verbesserung des Standortes Deutschland durch eine konzertierte Aktion?

*Kann eine neue „konzertierte Aktion“ wie die sogenannte Kanzlerrunde zur Verbesserung des Standortes Deutschland und zur Lösung der drängenden Arbeitsmarktprobleme beitragen? Hans-Jürgen Krupp, Norbert Berthold und Jürgen Kromphardt nehmen Stellung.*

Hans-Jürgen Krupp

## Eine neue konzertierte Aktion ist wünschenswert und machbar

Runde Tische sind spätestens mit der deutschen Einheit in Mode gekommen. Jüngst erlebten wir eine Kanzlerrunde. Ganz neu ist die Idee nicht, es sei nur an die konzertierte Aktion Karl Schillers erinnert. Auch die Standortdiskussion erfreut sich anhaltender Beliebtheit. Es lag daher nahe, beide Gedanken miteinander zu verbinden. Auf den Punkt gebracht, lautet die Frage: Was kann man für die Standortbedingungen davon erwarten, daß sich die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Akteure besser koordinieren?

Diese Frage hat zwei Dimensionen: Zum einen geht es ganz allgemein darum, ob ein größerer Konsens in der Wirtschaft als positiver Standortfaktor zu sehen ist. Zum anderen gilt es zu klären, ob eine bessere makroökonomische Performance die Standortbedingungen verbessert und ob diese wiederum durch eine Verbesserung der Zusammenarbeit erhöht werden kann.

Die Standortfrage ist letztlich immer mikroökonomisch orientiert. Es geht darum, welchen Standort das Unternehmen bei seiner wirtschaftlichen Ansiedlungsentscheidung wählt. Da derartige Investitionsentscheidungen mittelfristige Konsequenzen haben, spielen bei solchen Entscheidungen nicht nur die aktuelle einzelwirtschaftliche Situation, sondern auch qualitative Einschätzungen und eher makroökonomisch orientierte Erwartungen eine Rolle.

### Standortschwächen im qualitativen Bereich

Die Standortdiskussion der letzten Jahre hat deutlich gemacht, daß eine Verkürzung der Diskussion auf rein quantitative Faktoren oder gar auf die Lohnkosten alleine der deutschen Situation nicht gerecht wird. Vieles spricht dafür, daß gerade die gewichtigen Standortschwächen eher im qualitativen Bereich, zum Beispiel bei der Innovationskraft der deutschen Wirtschaft, liegen.

Um so wichtiger ist es, die positiven qualitativen Standortfaktoren auch zu würdigen, und ein hoher sozialer und wirtschaftlicher Konsens zählt ohne Zweifel dazu. Insofern kann kein Zweifel daran bestehen: Ein höherer Konsens verbessert – für sich genommen – die Standortbedingungen. Dabei darf man freilich nicht übersehen, daß ein höherer Konsens in der Regel seinen Preis hat. Insofern müssen „Erträge“ und „Kosten“ des Konsenses gegeneinander abgewogen werden. Allerdings gibt es auch im rein quantitativen Bereich meßbare Ergebnisse. Der in Deutschland sehr viel geringere Produktionsverlust durch Streiktage macht sich unmittelbar in der Kostenrechnung bemerkbar. Alles was wir wissen, spricht deswegen dafür, daß der Saldo einer solchen Abwägung positiv ist. Gelänge es nun in einer wie auch immer gearteten Runde, durch Dialog den Grad des Konsenses zu erhöhen, ohne die Kosten zu vergrößern, läge hierin schon ein wesentlicher Erfolg.

Diese Erkenntnis hat übrigens auch dazu geführt, daß gerade auf regionaler Ebene, wo das Gespräch sehr unmittelbar sein kann, sehr frühzeitig mit einer dialogorientierten Wirtschaftspolitik begonnen wurde, und wie schon meine Erfahrungen als Hamburger Wirtschaftssenator zeigen, mit großem Erfolg.

### Schwächen des Rollentrennungsmodells

Auch die makroökonomische Performance gehört zu den wesentlichen Standortbedingungen. Hier kommt es insbesondere auf Stetigkeit und Verlässlichkeit an. Der Investor muß zumindest mittelfristig planen können. Soziale Unruhen im Gefolge von Massenarbeitslosigkeit, mangelhafte Nachwuchsausbildung und hohe Inflationsraten erschweren dies gleichermaßen. Deswegen ist die gleichzeitige Realisierung von hoher Beschäftigung, soliden Staatsfinanzen und niedriger Inflationsrate nach wie vor geboten. Von dieser Einsicht soll man sich auch nicht durch moderne Finanzmarktanalysen abbringen lassen, die vor lauter Inflationsfurcht eine Wirtschaft schon deswegen negativ beurteilen, weil sie wächst und/oder die Arbeitslosigkeit abnimmt.

Koordinierung der Wirtschaftspolitik bei unterschiedlichen Trägern auf nationaler und internationaler Ebene ist aber die Achillesferse moderner Makropolitik bei international verflochtenen Volkswirtschaften. Hier gibt es auch keine einfache Lösung. Nach dem Scheitern der konzertierten Aktion wurde zum Beispiel in Deutschland ein Rollentrennungsmodell zum Erreichen der Ziele des Stabilitätsgesetzes vorgeschlagen und auch teilweise umgesetzt: Aufgabe der Geldpolitik sei es, die Stabilität der Währung zu sichern, die Tarifpolitik

sei für ein hohes Beschäftigungsniveau zuständig, und der Finanzpolitik obliege es schließlich, ein angemessenes Wachstum zu ermöglichen.

Die Erfahrungen mit diesem Modell der strikten Rollenzuweisung, das letztlich im Kontext angebotspolitischer Vorstellungen über den Rückzug des Staates aus der Wirtschaftspolitik zu sehen ist, sind freilich nicht sonderlich gut. Dies ist auch nicht überraschend, da die einzelnen Politikbereiche gar nicht in der Lage sind, die ihnen vorgegebenen Ziele mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen.

Zum einen wirken die Instrumente der Akteure eben nicht nur auf das „eigene“ Ziel, sondern auch auf die Ziele der anderen: Eine Senkung der Tariflöhne hat nicht nur Beschäftigungs-, sondern auch

Preiseffekte. Eine Erhöhung des Zinsniveaus erhöht auch die Produktionskosten und senkt über die induzierte Aufwertung der Währung die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Eine Steuererhöhung zum Abbau staatlicher Defizite kann beschäftigungssenkend wirken.

Zum anderen sind die Instrumente der wirtschaftspolitischen Akteure allein nicht ausreichend, um die jeweils eigenen Ziele zu erreichen: Die Tarifparteien bestimmen die Höhe der Nominallöhne, das Beschäftigungsniveau wird aber von den Reallöhnen bestimmt, die auch vom Preisniveau abhängen. In einer im internationalen Wettbewerb stehenden Volkswirtschaft wie der deutschen ist darüber hinaus zunehmend die internationale Lohnrelation von Bedeutung, die auch vom Wechselkurs abhängt. Eine wesentliche Determinante der Preisniveauentwicklung sind die staatlich administrierten Preise, auf die die Bundesbank keinen Einfluß hat. Darüber hinaus können überzogene Lohnabschlüsse eine „cost push“-Inflation in Gang setzen, die von der Geldpolitik nur schwer oder gar nicht zu beeinflussen ist. Eine expansive Nachfragepolitik des Staates kann nur dann expansive Effekte haben, wenn kein Crowding-out stattfindet, die Geldpolitik also nicht gegensteuert. Auch zu hohe Lohnabschlüsse können reale Effekte staatlicher Nachfrageimpulse verhindern.

### Weg in die Rezession

Diese abstrakten Zusammenhänge lassen sich an der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland während der letzten Rezession veranschaulichen:

Es ist immer Willkür, eine solche Geschichte mit *einem* der Akteure

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, 61, ist Präsident der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.*

*Prof. Dr. Norbert Berthold, 42, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg.*

*Prof. Dr. Jürgen Kromphardt, 61, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, im Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Berlin mit den Forschungsschwerpunkten Wachstum, Konjunktur und Beschäftigung.*

zu beginnen. Auch er kann sich immer auf Fehlentscheidungen, die andere vor ihm getroffen haben, berufen. Vor dem Hintergrund der deutschen Einheit spricht aber vieles dafür, die Geschichte der letzten Rezession mit dem Einheitsboom beginnen zu lassen. Am Anfang steht die Grundentscheidung, die deutsche Einheit auf Kredit zu finanzieren, obwohl sich die Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt in einer Aufschwungssituation befand. Es geht nicht darum, die Höhe der Ausgaben für die deutsche Einheit zu kritisieren, damals wurden sie ohnehin unterschätzt. Das Problem lag darin, daß man meinte, mit der Kreditfinanzierung eine elegante Lösung gefunden zu haben, die vermeintlich niemanden belastet. Zusätzliche Kreditaufnahme des Staates führt aber gerade im Aufschwung zu Überhitzungserscheinungen. Die Beschäftigung in Westdeutschland nahm dann auch kräftig zu, obwohl die Gewerkschaften alles andere als Lohnzurückhaltung übten.

Neben der Beschäftigungszunahme war nämlich auch eine sehr erfreuliche Gewinnverbesserung der Unternehmen zu beobachten. Diese weckte Begehrlichkeiten bei den Gewerkschaften. Die Wachstumsentwicklung nach 1982 war sehr zurückhaltend gelaufen; 1987 hat es einen kleinen konjunkturellen Einbruch gegeben, die Gewerkschaften hatten das ihre zur Stabilisierung der Entwicklung beigetragen. Nun explodierten die Gewinne, und die Gewerkschaften sahen nicht ein, daß sie daran nicht beteiligt werden sollten. Es kam zu Lohnabschlüssen in Ost- und Westdeutschland, die gleichermaßen problematisch waren, aber von beiden Tarifparteien unterschrieben wurden. Die unmittelbare Folge dieser Lohnabschlüsse war kein Beschäftigungseinbruch, aber ein An-

stieg der Inflationsrate, der jedenfalls kurzfristig nicht mit geldpolitischen Mitteln einzudämmen war.

Die Bundesbank war in einer doppelten Verlegenheit. Zum einen war die Finanzpolitik bei weitem zu expansiv, was Preise und Zinsen belastete, zum anderen waren die Löhne der konjunkturellen Situation nicht angemessen. Vor diesem Hintergrund kam es im Juli 1992 zu einer folgenschweren Entscheidung. Die Zinsen wurden in einer sich klar abzeichnenden Rezession auf Rekordhöhe gebracht, was nicht nur Auswirkungen auf die deutsche Situation, sondern auch auf die Situation unserer europäischen Nachbarn, die sich alle mitten in der Rezession befanden, hatte. Im August 1992 kam es dann zu radikalen Wechselkursveränderungen und in deren Gefolge zum Zusammenbruch des EWS. Die deutsche Wirtschaft hatte nicht nur mit den restriktiven Wirkungen hoher Zinsen, sondern auch mit gravierenden Veränderungen der Wechselkurse, im Durchschnitt handelte es sich in der Relation zu unseren europäischen Nachbarn um eine Veränderung von über 10%, zu tun.

Auf die Preisstabilität hatten diese Maßnahmen der Bundesbank kurzfristig keinen Einfluß, die Inflationsrate blieb hoch. Die Beschäftigung sank unter dem Einfluß der Kreditverknappung, noch mehr aber unter der Kostenkrise, die basierend auf relativ hohen Lohnsteigerungen nun durch die Wechselkursentwicklung ausgelöst wurde. Die Finanzpolitik war inzwischen bewegungsunfähig geworden, die starke Rezession ließ die Steuereinnahmen sinken, der Kreditbedarf stieg jedoch, die Kosten der Einheit hatte man unterschätzt, die Rezession verursachte zusätzliche Ausgaben. Von der Finanzpolitik gingen in dieser Situation zusätzlich restriktive Impulse aus, die die Rezession verschärften.

### Eine „neue“ konzertierte Aktion

In diesen Jahren haben alle Akteure ihre Instrumente eingesetzt, die Dosen waren immer zu groß gewählt, weil man ja nicht nur das eigene Ziel verfolgen, sondern auch das Fehlverhalten der anderen kompensieren mußte. Die zu groß gewählten Dosen mußten den anderen Trägern als Fehlverhalten erscheinen. Eine koordinierte Politik, in der man gemeinsam nach Lösungen gesucht hätte, hätte diese Überdosen vermeiden können, damit auch die Einsatzfähigkeit der Instrumente erhalten, die gerade dann fehlten, als sie gebraucht wurden.

Der Versuch, die Ziele des Stabilitätsgesetzes durch eine strikte Rollentrennung der wirtschaftspolitischen Akteure zu erreichen, kann also genauso als gescheitert gelten wie die konzertierte Aktion der 60er und 70er Jahre. Ziel der Wirtschaftspolitik muß es daher sein, im Rahmen einer „neuen“ konzertierten Aktion zu einer Koordination der Politikbereiche zu gelangen und dabei die Fehler der konzertierten Aktion der 70er Jahre zu vermeiden.

Jede „neue“ konzertierte Aktion hat eine Anzahl schwieriger Fragen zu beantworten. Einige seien erwähnt:

- Sind eine Koordination der verschiedenen Träger der Wirtschaftspolitik und ihre Unabhängigkeit miteinander vereinbar?
- Wer soll an den mit der Koordination verbundenen Beratungen teilnehmen?
- Wie regelmäßig sollen diese Absprachen stattfinden?

Die Unabhängigkeit der Tarifpolitik ist in Deutschland im Grundgesetz verankert. Die Autonomie der Bundesbank regelt das Bundesbankgesetz. Bund, Länder und Ge-

meinden und ihre jeweiligen Parlamente haben verfassungsrechtlich zugewiesene Kompetenzen. Auch wenn eine Koordination wünschenswert ist, kann diese nicht durch Einschränkungen der Unabhängigkeit der einzelnen Politikbereiche herbeigeführt werden. Im Stabilitätsgesetz ist außerdem verankert, daß die konkurrierenden wirtschaftspolitischen Ziele als gleichrangig zu behandeln sind.

Deswegen kann es nicht darum gehen, die autonomen Entscheidungen unabhängiger Institutionen durch Mehrheitsbeschlüsse eines zentralen Gremiums zu ersetzen. Die Unabhängigkeit der relevanten Institutionen beruht auf einem breiten, in den Erfahrungen mit dem Dritten Reich wurzelnden Grundkonsens, der nicht geändert werden sollte. Und die Erfahrungen mit von der Regierung abhängigen Zentralbanken bekräftigen diese Position.

Aber gerade unabhängige Entscheidungsträger, die ja auch parlamentarischer Kontrolle nicht unterliegen, sollten sich dem Dialog stellen. Und wenn es zu Verabredungen über im gemeinsamen Interesse liegende Strategien kommt, bei denen alle in bezug auf ihre prioritären Ziele ein besseres Ergebnis erzielen, ist das keine Eingrenzung der eigenen Unabhängigkeit. Makro-Ökonomie ist in der Regel kein Nullsummenspiel, wo es nur Übel zu verteilen gibt. Schon die Theorie der Wirtschaftspolitik lehrt uns, daß der Zielerreichungsgrad durch den koordinierten Einsatz mehrerer Instrumente verbessert werden kann.

### **Teilnehmerkreis begrenzen**

Wer soll an den Beratungen im Rahmen einer „neuen“ konzertierten Aktion teilnehmen? Ein Grund für das Scheitern der konzertierten Aktion im Jahre 1977 ist in dem

großen und ständig wachsenden Teilnehmerkreis zu sehen. So wuchs die Zahl der Teilnehmer von anfänglich 34 auf 71, die der teilnehmenden Institutionen von 9 auf 24. Mit der zunehmenden Zahl teilnehmender Interessengruppen stieg die Neigung zu Fensterreden und sank die Konsensfähigkeit: In den veröffentlichten Kommuniqués wurden immer häufiger auch unterschiedliche Auffassungen wiedergegeben, am Ende wurden gar keine gemeinsamen Verlautbarungen mehr veröffentlicht.

Insofern wurde mit der Kanzlerrunde ein Schritt in die richtige Richtung unternommen. Der Teilnehmerkreis ist auf Vertreter von Regierung, führenden Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften begrenzt.

Um zu einer effektiven Absprache des wirtschaftspolitischen Vorgehens zu gelangen, ist jedoch zumindest die Teilnahme der Bundesbank unerlässlich. Die gelegentlich zu hörende Meinung, dies sei wegen der Unabhängigkeit der Bundesbank nicht sinnvoll, geht an der Sache vorbei. Die Unabhängigkeit der Tarifparteien hat sogar Verfassungsrang, und trotzdem beteiligen sie sich an einem solchen Gespräch. Sicher werden sie dort keine Tarifabschlüsse tätigen oder sich gar zu solchen nötigen lassen. Und das ist auch gut so. Die Bundesbank wäre in keiner anderen Rolle. Man kann ihr zutrauen, diese durchzuhalten.

Dies kann man an einem Beispiel verdeutlichen. Vorstellbar wäre z.B., daß sich Finanzpolitik und Tarifpartner auf eine Senkung der Sozialabgaben einigen, die durch eine Mehrwertsteuererhöhung finanziert wird, um einheitsbedingte Kosten gerechter zu verteilen. Die damit verbundene Entlastung der Lohn-einkommen bewirkt eine Verbesserung der Standortqualität. Von ihr

gehen aber nur dann positive Beschäftigungswirkungen aus, wenn die mit der Mehrwertsteueranhebung verbundenen Preissteigerungen zum einen nicht zu höheren Lohnforderungen führen und zum anderen nicht zu einer restriktiveren Geldpolitik. Mit anderen Worten: Die Geldpolitik dürfte diesen einmaligen Preisanstieg nicht zum Anlaß für kontraktive Maßnahmen nehmen. Das ist aber nur dann möglich, wenn sie an der Vereinbarung teilnimmt.

Die Beschränkung des Teilnehmerkreises im Vergleich zur konzertierten Aktion der 70er Jahre wird möglicherweise auf das Problem der Inhomogenität der Tarifparteien und auch der Gebietskörperschaften stoßen. Bereits nach der ersten Kanzlerrunde im Januar wurde deutlich, daß nicht alle Gewerkschaftsverbände bereit sind, sich dem Votum des DGB anzuschließen. Auch die Gebietskörperschaften, die bislang nur durch den Bund vertreten sind, sind alles andere als ein homogenes wirtschaftspolitisches Gebilde. Bund, Länder und Gemeinden haben unterschiedliche Präferenzen, weil sie, was die Möglichkeiten der Verschuldung angeht, auch unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen agieren. Und mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen wird auf Gemeindeebene getätigt, wobei die Gemeinden aufgrund begrenzter Verschuldungsspielräume zu prozyklischem Verhalten neigen. Die hier liegenden Probleme sollten aber durch kooperatives Verhalten auf allen Ebenen angegangen werden können.

### **Regelmäßige Treffen erforderlich**

Die letzte Frage zur Ausgestaltung einer neuen konzertierten Aktion, die hier angesprochen werden soll, betrifft die Regelmäßigkeit der Zusammenkünfte. Grundsätzlich

bestehen die Möglichkeiten, die Treffen entweder aus aktuellem Anlaß oder in vorher festgelegten Zeitabständen durchzuführen. Eine Wirtschaftspolitik „aus einem Guß“ ist um so leichter zu erreichen, je mehr sich die einzelnen Akteure um Stetigkeit ihrer Politik bemühen. Zu einer verstetigten Politik der einzelnen Bereiche passen aber nur Treffen in regelmäßigen (größeren) Abständen. Die im Rahmen der Kanzlerrunde mit vier Treffen im Laufe des ersten Halbjahres vorgesehene Zeitabstände werden durch

den auf Dauer zu erwartenden Abstimmungsbedarf nicht gerechtfertigt.

Eine neue konzertierte Aktion zur Erreichung der Ziele des Stabilitätsgesetzes ist nicht nur wünschenswert, sie erscheint unter den Gegebenheiten in Deutschland auch machbar. Voraussetzung ist die Bereitschaft zu Abstimmung und Konsenssuche nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der einzelnen Bereiche der Wirtschaftspolitik. Der Nutzen besteht

für alle Bereiche letztlich in einer Erleichterung ihrer Hauptaufgabe.

Mehr Konsens verbessert die deutschen Standortbedingungen. Man darf sich aber nicht täuschen: Die Veranstaltung von Konsensrunden, wie immer sie auch heißen mögen, ist noch keine Gewähr für mehr Konsens. Es ist ein Stück harter Arbeit für die den Dialog organisierende Politik, bis aus der Veranstaltung runder Tische das geworden ist, worauf es ankommt: mehr Konsens.

Norbert Berthold

## Beschäftigungspakt – Ein gefährlicher Irrweg

**G**egenwärtig sind 3,5 Mill. Arbeitnehmer bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldet. Ein hoher und wachsender Anteil von Arbeitnehmern ist schon länger als ein Jahr ohne Arbeit. Weitere 2 Mill. Arbeitnehmer werden vom Staat über vielfältige Arbeitsmarktprogramme, verschiedene Vorruhestandsregelungen, Kurzarbeitsprogramme etc. aus dem Markt genommen. Dies hat die im politischen Raum latent vorhandene Skepsis verstärkt, daß der marktliche Koordinationsmechanismus überfordert sei, mit dem Problem der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit fertig zu werden. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt ließe sich demnach nur nachhaltig verbessern, wenn sich alle wirtschaftspolitisch verantwortlichen Akteure (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Regierung und Bundesbank) endlich zu einer gemeinsamen Aktion (Beschäftigungspakt, Konzertierte Aktion etc.) aufrufen könnten. Die recht diffusen Vorstellungen, was

eine solche Veranstaltung konkret tun kann, um der Arbeitslosigkeit erfolgreich zu Leibe zu rücken, haben eines gemeinsam: Es wird als notwendig angesehen, die geld-, finanz- und lohnpolitischen Aktivitäten auf nationaler und europäischer Ebene „besser“ aufeinander abzustimmen.

### Vermachtete Arbeitsmärkte

Die Frage, ob eine kooperative Wirtschaftspolitik in der gegenwärtigen Situation die richtige Medizin ist, die Arbeitslosigkeit ursachenadäquat zu bekämpfen, oder ob man damit nur an Symptomen herumdoktert, läßt sich erst beantworten, wenn man weiß, worauf die Malaise auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Die persistent hohe Arbeitslosigkeit beruht vor allem darauf, daß nicht nur die Arbeits-, sondern auch die Güter- und Dienstleistungsmärkte nur unzureichend in der Lage sind, mit den Datenänderungen fertig zu werden, denen eine in die internationale Ar-

beitsteilung eingebundene Volkswirtschaft wie die Bundesrepublik permanent ausgesetzt ist<sup>1</sup>.

Die Arbeitsmarktparteien sind bestrebt, die Lasten exogener Schocks nicht selbst zu tragen, sondern möglichst auf Dritte abzuwälzen. Die Leidtragenden sind zum einen die Konsumenten, wenn die Gewerkschaften versuchen, die Bundesbank für die ungünstige Beschäftigungsentwicklung verantwortlich zu machen und zu einer stärker inflationären Geldpolitik zu bewegen. Es sind zum anderen die Steuer- und Beitragszahler, wenn man der Regierung die Schuld für die Lage am Arbeitsmarkt in die Schuhe schiebt, um sie politisch unter Druck zu setzen, beschäftigungspolitisch aktiv zu werden. Schließlich sind es die Beitragszah-

<sup>1</sup> Vgl. EG-Kommission (Hrsg.): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch, Luxemburg 1993; und OECD: Beschäftigungsstudie. Fakten, Analysen, Strategien, Paris 1994.

ler, die in der Arbeitslosenversicherung für den Versuch der Arbeitsplatzbesitzer finanziell geradestehen müssen, die Lasten nicht selbst zu tragen. Die Folge sind nicht nur unzureichend flexible Reallöhne und qualifikatorische, sektorale und regionale Lohnstrukturen, die nur sehr träge auf eingetretene Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt reagieren, sondern auch Produktionsfaktoren, die relativ immobil sind, wenn es darum geht, bestehende Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden und neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Der ordnungspolitische Rahmen auf den Arbeitsmärkten und bestimmte institutionelle arbeitsmarktpolitische Arrangements begünstigen die Versuche der Arbeitsplatzbesitzer, die Lasten aus Datenänderungen zu externalisieren. Da sind zum einen die regulierenden (tarifvertraglichen und staatlichen) Eingriffe in die Arbeitsmärkte (Kündigungsschutzregelungen, Sozialplanpflichten, Allgemeinverbindlichkeitserklärungen etc.). Diese versetzen die gewerkschaftlichen Arbeitsplatzbesitzer in die Lage, eine Lohnpolitik zu verwirklichen, die zwar ihre eigene Beschäftigung sichert, die Chancen der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, aber erheblich verringert.

Diese beschäftigungsfeindliche Lohnpolitik wird zum anderen durch die gegenwärtige Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung verstärkt. Die relativ hohen, an das letzte Arbeitseinkommen gekoppelten Lohnersatzraten, die lange Bezugsdauer und die faktisch laxen beruflichen und regionalen Zutunbarkeitskriterien vermindern vor allem die Anreize der weniger qualifizierten Arbeitnehmer, die im Zuge des strukturellen Wandels ihren gut bezahlten Arbeitsplatz im industriellen Sektor verloren haben,

sich im Dienstleistungssektor umgehend nach einer neuen Arbeit umzusehen. Sie warten vielmehr vor den Toren des industriellen Hochlohnssektors auf eine neue Beschäftigung<sup>2</sup>. Schließlich trägt die Lohnpolitik nicht nur mit dazu bei, die qualifikatorische, regionale und sektorale Lohnstruktur einzuebnen und die Anreize zur Wanderung zu verringern, sie macht die Lohnstrukturen auch zunehmend inflexibler. Es verwundert deshalb auch nicht, wenn in Deutschland die Beschäftigungschancen, die grundsätzlich im Dienstleistungssektor nicht nur für hohe, sondern auch für niedrige Qualifikationen bestehen, bisher etwa im Vergleich zu den USA nicht ausreichend genutzt werden konnten.

#### Regulierte Güter- und Dienstleistungsmärkte

Die Anreize der Arbeitsplatzbesitzer, die Lasten exogener Schocks auf Dritte abzuwälzen, werden durch Güter- und Dienstleistungsmärkte noch verstärkt, auf denen der Wettbewerb nicht gerade tobt. Auf einer Reihe von Gütermärkten besteht die verhängnisvolle Kombination aus einer hohen staatlichen Regulierungsdichte und erheblichen finanziellen Beihilfen des Staates an die Unternehmungen. Dies gilt nicht nur für die Agrar- und Verkehrsmärkte, sondern auch für die Bereiche des Schiffbaus und des Kohlenbergbaus. Die Lage auf vielen Dienstleistungsmärkten sieht aber oft nicht besser aus<sup>3</sup>. Der Finanzsektor, in dem in anderen Ländern in den letzten Jahren viele neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, ist bei uns nach wie vor stark

reguliert. Der Wettbewerb ist eher schläfrig. Die innovativen Aktivitäten fallen entsprechend dürrig aus. Neue Wettbewerber haben es aber auch im Telekommunikationsbereich und im Unterhaltungssektor nach wie vor schwer, auf diesen Märkten zu agieren. Dies ist auch deshalb bedauerlich, weil gerade in diesen Bereichen der ungebundenen Dienstleistungen<sup>4</sup> nicht so sehr „McDonalds-Arbeitsplätze“ entstehen, sondern vor allem Arbeitsplätze geschaffen werden, die hohe qualifikatorische Anforderungen an die Arbeitnehmer stellen und hohe Arbeitseinkommen sichern.

Der fehlende Wettbewerb auf den zu stark regulierten Güter- und Dienstleistungsmärkten schafft nun aber auch mehr Spielraum, steigende (Lohn-)Kosten auf die Güterpreise zu überwälzen. Die Arbeitsplatzbesitzer haben deshalb einen größeren Anreiz, ihre lohnpolitischen Aktivitäten nicht an der tatsächlichen Lage auf den Arbeitsmärkten auszurichten. Die Löhne reagieren somit noch weniger stark auf Datenänderungen. Dieser Effekt wird durch die finanziellen Beihilfen des Staates verstärkt. Die staatlichen Subventionen wirken wie eine Versicherung der Unternehmungen und ihrer Beschäftigten gegen mögliche wirtschaftliche Fehlschläge. Damit ist aber ein „moral hazard“-Verhalten der Tarifvertragsparteien unvermeidlich. Die Folge ist, daß die Löhne kaum mehr auf einmal eingetretene Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten reagieren<sup>5</sup>.

Der inadäquate ordnungspoliti-

<sup>2</sup> Vgl. K.-H. Paqué: Unemployment and the Crisis of the German Model. A Long-Term Interpretation, Kiel Working Paper 655, S. 15-16.

<sup>3</sup> Vgl. McKinsey Global Institute: Employment Performance. Washington, D.C. 1994.

<sup>4</sup> Vgl. H. Klodt: Deindustrialisierung als Wachstumsbremse?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 42 (1994), S. 208-211.

<sup>5</sup> Vgl. J. S. Leonhard, M. van Audenrode: Corporatism run amok: job stability and industrial policy in Belgium and the United States, in: Economic Policy, 17 (1993), S. 361.

sche Rahmen auf Arbeits- und Gütermärkten trägt dazu bei, daß sich auf den Arbeitsmärkten zunehmend ein Problem ergibt, das sich nur sehr schwer wieder auflösen läßt. Wenn die Arbeitslosigkeit nämlich erst einmal ein hohes Niveau erreicht hat, besteht die Gefahr, daß sie sich auf diesem Niveau verfestigt<sup>6</sup>. Eine solche ungünstige persistente Entwicklung wird nicht nur in Gang gesetzt, weil der Bestand an unterausgelastetem oder ungenutztem Realkapital zunehmend obsolet wird und damit bestehende Arbeitsplätze vernichtet werden. Sie tritt auch ein, weil sich das betriebsspezifische Humankapital, das die Arbeitnehmer gebildet haben, mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer stärker entwertet. Damit werden nicht nur Human- und Realkapalkapazitäten abgebaut, auch die Langzeitarbeitslosigkeit erhöht sich.

### Disziplinierung der Lohnpolitik

Die eigentlich spannende Frage ist, ob es mit einer kooperativen Wirtschaftspolitik tatsächlich gelingen kann, die Arbeitslosigkeit ursachenaquädat zu bekämpfen. Es ist (spiel-)theoretisch unbestritten, daß kooperative Lösungen unter bestimmten Bedingungen nicht-kooperativen überlegen sein können. Auf den ersten Blick spricht einiges dafür, nicht auf die Vorteile kooperativer Lösungen zu verzichten, wenn es darum geht, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Vor allem keynesianisch denkende Ökonomen fordern immer wieder, geld- und fiskalpolitische Maßnahmen

auf nationaler und europäischer Ebene besser aufeinander abzustimmen<sup>7</sup>. Die Effizienz makro-politischer Aktivitäten ließe sich steigern, wenn es gelänge, die pekuniären externen Effekte solcher Maßnahmen zu internalisieren. Mit einem solchen positiven Ergebnis ist aber gegenwärtig nicht zu rechnen, weil es zum einen nicht gelingt, das Problem der Zeitinkonsistenz, das solchen Arrangements immanent ist, in den Griff zu bekommen<sup>8</sup>, und weil zum anderen die Bedingungen keynesianischer Arbeitslosigkeit nicht vorliegen<sup>9</sup>. Die Entwertung des ungenutzten Realkapitals hat dazu beigetragen, daß sich keynesianische Arbeitslosigkeit längst in klassische verwandelt hat. Es besteht deshalb die Gefahr, daß solche expansiven kooperativen Aktivitäten in einem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus verpuffen.

Es ist klar, daß in der gegenwärtigen Situation auf dem Arbeitsmarkt kooperative Arrangements nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn es ihnen gelingt zu verhindern, daß die Arbeitsplatzbesitzer allein den lohnpolitischen Kurs festlegen. Die Idee korporatistischer Lösungen besteht deshalb darin, daß sich Arbeit und Kapital kooperativ verhalten, um auf diesem Weg ein höheres Beschäftigungsniveau zu verwirklichen<sup>10</sup>. Ein ganz wesentliches Element eines solchen institutionellen Arrangements besteht darin, daß die Vereinbarungen zwischen den beiden Partnern möglichst zentral getroffen werden. Da in diesem Falle die beschäftigungs-

politischen Folgen des lohnpolitischen Verhaltens nicht mehr so ohne weiteres auf Dritte abgewälzt werden können, erhofft man sich eine moderatere Lohnpolitik und damit auch einen Abbau der Arbeitslosigkeit.

### Kontraproduktiver Beschäftigungspakt

Der Erfolg korporatistischer Lösungen ist aber wenig wahrscheinlich. Die Einführung eines solchen institutionellen Arrangements führt dazu, daß es zunächst nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer gibt. Während die Arbeitslosen und die Eigentümer des Faktors Realkapital eindeutig gewinnen, stellt sich die Gruppe der Arbeitsplatzbesitzer erst einmal schlechter, da sie auf mögliche Lohnsteigerungen verzichtet. Die tonangebenden Arbeitsplatzbesitzer, die eine geringe Wahrscheinlichkeit haben, entlassen zu werden, sind deshalb nur bereit, einer solchen Vereinbarung zuzustimmen und sie auch einzuhalten, wenn sie für den Lohnverzicht entschädigt werden. Ein Beschäftigungspakt braucht somit einen dritten Vertragspartner, der bereit ist, zunächst einmal für diese „Entschädigung“ aufzukommen<sup>11</sup>. Damit verwundert es aber nicht, daß bei solchen kooperativen Arrangements immer auch der Staat mit im Boot sitzt.

Der Staat versucht, die Verlierer zu „entschädigen“, indem er nicht nur die Leistungen des Sozialstaates erhöht (großzügigere Arbeitslosenversicherung, verbesserter Kündigungsschutz etc.), sondern sich auch immer mehr zu einem

<sup>6</sup> Vgl. W. Franz: Arbeitsmarktökonomik. 2. Aufl., Berlin 1994, Kapitel 9.

<sup>7</sup> Vgl. H.-J. Krupp: Die Koordination von Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik als Aufgabe der Wirtschaftspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 4, S. 208-216; K. Bartsch u.a.: Grundzüge eines Modernisierungs- und Beschäftigungsprogrammes (MOB) für die Bundesrepublik Deutschland, in: WSI Mitteilungen, 47 (1994), S. 380.

<sup>8</sup> Vgl. L. Calmfors: The Roles of Stabilization Policy and Wage Setting for Macroeconomic Stability – The Experiences of Economies with Centralized Bargaining, in: Kyklos, 38 (1985), S. 333-335.

<sup>9</sup> Vgl. Ch. Bean: European Unemployment: A Survey, in: Journal of Economic Literature, 32 (1994), S. 577; N. Berthold, R. Fehn: Arbeitslosigkeit – Woher kommt sie? Wann bleibt sie? Wie geht sie?, in: List Forum, 20 (1994), S. 312.

<sup>10</sup> Vgl. M. Bruno, J. Sachs: Economics of Worldwide Stagflation, Cambridge, MA 1985, Kap. 11; A. Newell, J. Symons: Corporatism, Laissez Faire, and the Rise in Unemployment, in: European Economic Review, 31 (1987), S. 578.

<sup>11</sup> Vgl. J. DoLado: Discussion, in: Economic Policy, 17 (1993), S. 390-391.



„employer of last resort“ entwickelt. Gleichzeitig verstärkt er die finanziellen und protektionistischen Hilfen an notleidende Unternehmungen und Branchen, um Arbeitsplätze im privaten Sektor zu erhalten. Diese staatlichen Aktivitäten sind aber eindeutig kontraproduktiv. Die Versicherung der Arbeitnehmer und Unternehmungen gegen wirtschaftliche Fehlschläge verringert die Intensität des Wettbewerbs auf Arbeits- und Gütermärkten und verstärkt die Anreize der Tarifvertragsparteien, sich nach exogenen Schocks nicht auf einen vollbeschäftigungskonformen lohnpolitischen Kurs zu verständigen. Die steigende Belastung mit Steuern und Abgaben verringert außerdem die Konsumreallöhne der Arbeitnehmer und verstärkt den lohnpolitischen Druck, weil die gewerkschaftlichen Vertreter der Arbeitnehmer versuchen, die höhere Belastung durch steigende Löhne zu kompensieren. Damit erhöhen sich aber die beschäftigungsrelevanten Produktreallöhne der Unternehmungen. Die Nachfrage nach Arbeitskräften geht zurück.

Es ist bei diesem institutionellen Arrangement nahezu unvermeidbar, daß adverse Schocks die Lage auf den Arbeitsmärkten verschlechtern. Da die Reallöhne relativ starr sind, passen sich die Unternehmungen über eine geringere Beschäftigung an die neuen Gegebenheiten an. Der Staat als dritter Partner im Beschäftigungspakt sieht sich deshalb gezwungen, die überschüssigen Angebotsmengen aus dem Markt zu nehmen. Er tut dies nicht nur, indem er die öffentliche Beschäftigung erhöht und eine „aktive“ Arbeitsmarktpolitik betreibt, sondern auch

dadurch, daß er es den Arbeitnehmern erleichtert, erwerbsunfähig zu werden, und ältere Arbeitnehmer mit mehr oder weniger starkem Druck veranlaßt, vorzeitig in den Ruhestand zu treten. Dies alles kostet natürlich Geld und zwingt die staatlichen Instanzen, die Steuern und Abgaben zu erhöhen und sich weiter zu verschulden. Die steigenden Realzinsen verringern die private Investitionstätigkeit und damit die Chancen für mehr Beschäftigung. Damit wird aber der Teufelskreis aus steigenden Lohnnebenkosten, niedrigeren Konsumreallöhnen, höheren Lohnforderungen und steigenden Produktreallöhnen weiter angeheizt.

Die kontraproduktiven Wirkungen eines Beschäftigungspaktes verstärken sich noch, weil zentrale Vereinbarungen grundsätzlich die spezifischen Besonderheiten dezentraler regionaler und sektoraler Arbeitsmärkte nicht berücksichtigen können. Wenn aber die Ungleichgewichte auf diesen Teilarbeitsmärkten kurzfristig nicht über differenzierte und flexible regionale und sektorale Lohnstrukturen abgebaut werden können, bleibt nur der Weg der mengenmäßigen Anpassung. Die zentrale Lösung trägt mit dazu bei, daß das Tempo steigt, mit dem der Staat finanzielle Beihilfen und protektionistischen Schutz gewähren und überschüssige Angebotsmengen aus dem Arbeitsmarkt nehmen muß. Die staatliche Verschuldung wächst, die öffentliche Beschäftigung steigt an, der inflationäre Druck verstärkt sich, die fiskalische Schere öffnet sich immer weiter, der Lohndruck nimmt zu. Der Korporatismus läuft Amok<sup>12</sup>. Das Ende vom Lied ist, daß der Staat, wie das schwedische Bei-

spiel eindrucksvoll zeigt<sup>13</sup>, früher oder später gezwungen ist, den Beschäftigungspakt aufzukündigen.

### Wirtschaftspolitisches Assignment

Die gegenwärtigen Probleme auf dem Arbeitsmarkt lassen sich somit nicht mit einem wie auch immer konzipierten Beschäftigungspakt in den Griff bekommen. Es gelingt kooperativen Lösungen grundsätzlich nicht, die permanenten Versuche der Arbeitsmarktparteien zu unterbinden, die unvermeidbaren Lasten, die aus der Anpassung an exogene Schocks resultieren, auf Dritte abzuwälzen. Ein Beschäftigungspakt trägt vielmehr noch dazu bei, die Anreize der Tarifvertragsparteien zu verstärken, diese Lasten auf den Staat abzuwälzen. Ein solcher Pakt ist nur scheinbar in der Lage, das Problem der Arbeitslosigkeit zu verringern, weil er Arbeitslosigkeit „versteckt“. Aber selbst das gelingt in solchen Vereinbarungen nur temporär, weil Beschäftigungspakte ausgesprochen instabil sind und über kurz oder lang zusammenbrechen.

Es ist deshalb notwendig, sich mit der „second best“-Lösung zu begnügen und die wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten klar und eindeutig zuzuordnen. Der unabhängigen Bundesbank wird die ausschließliche Aufgabe übertragen, die Verantwortung für die Geldwertstabilität zu übernehmen. Durch eine stetige und glaubwürdige Geldpolitik sollte sie für eine möglichst geringe und stabile Inflationsrate sorgen. Wenn man sich für ein System flexibler Wechselkurse entscheidet, wird sie auch in die Lage versetzt, diese Aufgabe zu erfüllen. Mit einer stetigen und stabilitätsbewußten Geldpolitik stabilisiert sie die Erwartungen über die inflationäre Entwicklung. Damit verringert sie den Risikozuschlag

<sup>12</sup> Vgl. J. S. Leonhard, M. van Audenrode: Corporatism run amok: job stability and industrial policy in Belgium and the United States, a.a.O., S. 355-389.

<sup>13</sup> Vgl. N. Berthold: Arbeitsmarktpolitik in Schweden – Ende eines Mythos, in: ORDO, 45 (1994), S. 17-49.

bei den langfristigen Zinsen. Nur auf diesem Weg kann die Bundesbank einen positiven Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten.

Dem Staat fällt vor allem die Aufgabe zu, einen ordnungspolitischen Rahmen zu installieren, der den strukturellen Wandel erleichtert, das wirtschaftliche Wachstum stärkt und den Abbau der Arbeitslosigkeit forciert. Das erfordert energische deregulierende Schritte, um die Barrieren auf den Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten aus dem Weg zu räumen. Es ist aber ebenso wichtig, den Sozial- und Verwaltungsstaat zu reformieren, um die Steuer- und Abgabenschere zu schließen, den Anstieg der administrierten Preise zu bremsen und auf diesem Weg den Ver-

teilungskampf zu entschärfen, der persistente Arbeitslosigkeit begünstigt. Diese Reformschritte tragen mit dazu bei, daß sich der Staat in einem geringeren Umfang verschuldet und so einen wichtigen Beitrag leistet, die wachstums- und beschäftigungsrelevanten langfristigen Zinsen zu senken.

Wenn man diesen Grundprinzipien des wirtschaftspolitischen Assignments folgt, sind die Tarifvertragsparteien für die Lage auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich. Es ist allerdings die klare Aufgabe des Staates, zunächst den ordnungspolitischen Rahmen auf dem Arbeitsmarkt so abzustecken, daß es den arbeitsmarktpolitischen Akteuren nicht mehr möglich ist, die eintretenden Lasten exogener

Schocks auf Dritte abzuwälzen. Notwendig ist somit eine Arbeitsmarkt- und Sozialordnung, die die Anreize so setzt, daß die Tarifvertragsparteien wieder ihre Verantwortung für die Beschäftigungslage wahrnehmen, indem sie für beruflich, regional und sektoral stärker differenzierte und vor allem flexiblere Lohnabschlüsse sorgen. Den Tarifvertragsparteien steht es frei, innerhalb dieses Rahmens alles das zu tun, was für die Beschäftigung vorteilhaft ist. Auf die Fragen, auf welcher Ebene sie miteinander verhandeln, ob sie die Entlohnung stärker erfolgsabhängig machen, die Arbeitszeit verkürzen oder sie flexibler gestalten, müssen dann allein die, die es angeht, nämlich die Tarifvertragsparteien, eine Antwort finden.

---

Jürgen Kromphardt

### Welcher Nutzen ist von einer neuen „konzertierten Aktion“ zu erwarten?

---

Die deutsche Wirtschaft befindet sich zu Beginn des Jahres 1995 in einem sehr verhaltenen Aufschwung. Dessen Auftriebskräfte haben gereicht, den Abbau der Beschäftigung zum Stillstand zu bringen, aber die Hoffnungen sind gering, daß dieser Aufschwung sich so stark und solange auf dem Arbeitsmarkt auswirkt, daß der Beschäftigungsabbau ausgeglichen und die Arbeitslosigkeit wieder auf ein erträgliches Niveau reduziert wird. Mit einem Fortdauern der Massenarbeitslosigkeit muß also gerechnet werden. Es ist nicht verwunderlich, daß in einer solchen Situation Rufe laut werden, die wirtschaftspolitischen Akteure, also Bundesregierung, Bundes-

bank und Tarifparteien, sollten gemeinsame und aufeinander abgestimmte Maßnahmen ergreifen, um den Aufschwung zu stärken und für sein langjähriges Andauern zu sorgen, damit im Laufe der Zeit die Beschäftigung fortlaufend erhöht und die Arbeitslosigkeit deutlich abgebaut werden kann.

Mit dieser Forderung wird häufig zugleich eine Wiederbelebung der „konzertierten Aktion“ gefordert, die in § 3 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums (Stabilitätsgesetz) von 1967 vorgeschrieben ist und die zu Zeiten des Wirtschaftsministers Schiller zumindest für den Außenstehenden eine große Wirksamkeit entfaltete.

Die Frage, welche positiven Wirkungen von einem abgestimmten Verhalten der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zu erwarten sind, ist gleichbedeutend mit der Frage, welche Vorteile daraus resultieren können, wenn die wichtigsten Akteure nicht unabhängig voneinander, sondern in koordinierter Weise ihren Beitrag zur Wirtschaftspolitik leisten. Ein unabhängiges Handeln wäre dann angebracht, wenn jeder der drei eingangs angesprochenen wirtschaftspolitischen Akteure jeweils nur ein einziges gesamtwirtschaftliches Ziel verfolgt, auf das nur er allein Einfluß nimmt. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die Bundesbank mit ihren geldpolitischen Instrumenten

allein und ausschließlich nur die Inflationsrate beeinflusste, um das Ziel der Preisstabilität zu verfolgen, wenn die Tarifparteien mit ihrer Lohnpolitik nur die Beschäftigung beeinflussen und weder Bundesbank noch Bundesregierung auf die Beschäftigung Einfluß nehmen könnten und wenn schließlich die Bundesregierung mit ihrer Fiskalpolitik das Wachstum der Wirtschaft (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) beeinflusst, und zwar nur sie allein.

Eine solche isolierte Wirkung der Instrumente entspricht jedoch nicht der Realität. Vielmehr wirkt die Bundesbank mit ihrer Geldpolitik nicht nur auf die Inflationsrate ein, sondern auch auf die reale Entwicklung, nämlich auf die kreditfinanzierten Ausgaben (also insbesondere die Investitionen) und – über die Investitionen – auf das Angebotspotential. Auch die Lohnpolitik, die von den Tarifparteien betrieben wird, nimmt Einfluß auf die Beschäftigung. Der Haupteinfluß der Lohnentwicklung betrifft jedoch die Inflationsrate; dies erkennt man daran, daß die Bundesbank immer wieder die Tarifparteien zu mäßigen Lohnabschlüssen auffordert, damit die Lohnkosten nicht steigen und die Unternehmer keinen Grund, Anlaß oder Vorwand haben, ihre Preise heraufzusetzen und dadurch die Inflationsrate zu erhöhen sowie zugleich ihre internationale Wettbewerbsposition zu verschlechtern. Schließlich beeinflusst die Finanzpolitik mit ihren Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite nicht nur die Nachfrage nach Gütern, sondern über diese auch die Nachfrage nach Arbeitskräften und damit die Beschäftigung. Außerdem wirkt sie über ihren Einfluß auf Produktion und Beschäftigung indirekt auch auf die Preisgestaltung und damit auf die Inflationsrate ein.

Wenn man diese Überschneidungen in den Wirkungsketten der Wirtschaftspolitik zur Kenntnis nimmt, so kann man kaum an dem Schluß vorbeikommen, daß ein abgestimmtes Verhalten besser ist als ein unkoordiniertes Verhalten. Dies gilt noch mehr dann, wenn das eigenständige Verhalten der wirtschaftspolitischen Akteure nicht nur unkoordiniert und unabhängig voneinander, sondern geradezu gegensätzlich orientiert ist. Eine solche Gegensätzlichkeit besteht z.B. dann, wenn die Fiskalpolitik hohe Defizite im Staatshaushalt in Kauf nimmt, um dadurch expansive Effekte auszulösen, wenn aber andererseits die Bundesbank wegen der von manchen behaupteten negativen Wirkungen der Staatsdefizite auf das langfristige Wachstumspotential und wegen ihrer Sorge vor inflationären Impulsen dieser Staatsdefizite eine restriktive Geldpolitik betreibt, um ihrerseits die Inflationsimpulse zu kompensieren.

Diese Kombination von expansiver Fiskalpolitik und restriktiver Geldpolitik ist wirkungslos, wenn sich die negativen und die positiven Effekte auf Produktion und Beschäftigung aufheben. Häufig dominiert die restriktive Geldpolitik, die die Finanzpolitik in die Enge treibt, indem sie die Haushaltsprobleme des Bundes verschärft, weil mit steigenden Zinssätzen der Zinsaufwand bei gegebenem Staatsschuldenbestand größer wird und außerdem die durch Zinssteigerungen gebremsten Investitionen weniger Arbeitsplätze entstehen lassen und damit mehr Arbeitslose hervorrufen, die ihrerseits auch wieder den Staatshaushalt belasten. Am Ende steht dann ein möglicher negativer Beschäftigungseffekt und eine sichere Erhöhung der Staatsverschuldung und der Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte, wodurch die Spielräume für

eine künftige Fiskalpolitik weiter eingengt werden.

### **Akzeptanz der jeweiligen Ziele**

Eine solche wirtschaftspolitische Konstellation, die für die letzten 15 Jahre der Bundesrepublik Deutschland nicht untypisch ist, durch ein abgestimmtes Verhalten zu ersetzen, ist sicherlich sinnvoll. Die Frage ist allerdings, wie man ein solches abgestimmtes Verhalten erreichen kann. Eine erste Voraussetzung für einen Erfolg entsprechender Bemühungen besteht darin, daß die Beteiligten die oben angesprochenen Wirkungsüberschneidungen im Grundsatz akzeptieren und die Ziele, die jeder der beteiligten Akteure sich besonders deutlich auf die Fahne geschrieben hat, bei ihrem Beitrag zum abgestimmten Verhalten akzeptieren und beachten. So müssen die Tarifparteien akzeptieren, daß die Bundesbank auf das Ziel der Preisstabilität nicht verzichten kann und auch nicht verzichten soll, so daß die Tarifparteien bei den vereinbarten Lohnerhöhungen die Auswirkungen auf die Lohnkosten und damit auf die Preise mit berücksichtigen müssen. Auf der anderen Seite muß die Bundesbank bereit sein, auf das Ziel der Fiskalpolitik, das Wachstum zu erhöhen, und auf das Ziel der Gewerkschaften, die Beschäftigungslage zu verbessern, bei ihren Maßnahmen Rücksicht zu nehmen.

Ein abgestimmtes Verhalten würde diese gegenseitige Anerkennung und Rücksichtnahme deutlich erleichtern: Wenn z.B. die Bundesbank schon im voraus niedrigere Lohnabschlüsse durch zinsenkende und andere expansive Maßnahmen der Geldpolitik zu honorieren verspricht, die zu einer Anregung der Investitionen beitragen, können die Gewerkschaften ihrerseits geringere Lohnsteigerungen

gegenüber ihren Mitgliedern damit begründen, daß sie auf die Bereitschaft der Bundesbank zur Kooperation und deren positive Wirkungen auf die Beschäftigung verweisen.

Diese Beispiele sollten deutlich gemacht haben: Durch abgestimmtes Verhalten ist es möglich, daß jeder der Beteiligten seine eigenen Ziele besser erreicht, da die anderen bereit sind, seine Ziele zu unterstützen als Gegengabe dafür, daß ihre Ziele ebenfalls von den anderen unterstützt werden. Dies ist das Gegenstück zu einer gegenseitigen Blockade, die daraus resultiert, daß jeder zunächst die Vorleistung des anderen im Interesse seiner eigenen Ziele verlangt, bevor er selber etwas zugunsten der Ziele des anderen zu tun bereit ist. Als Beispiel sei erneut die Bundesbank ge-

nannt, die von der Finanzpolitik eine Verringerung der Neuverschuldung und von den Tarifparteien eine zurückhaltende Lohnpolitik verlangt, damit sie ihre eigenen Ziele besser erreichen kann, ohne daß sie gleichzeitig den anderen Akteuren Leistungen zusagt, die deren Ziele befördern würden. Zuweilen macht die Bundesbank es den anderen Akteuren sogar schwieriger, die Vorleistungen zu erbringen, die sie von ihnen fordert. So führt – wie schon angedeutet – eine Politik hoher Zinsen dazu, daß im Bundeshaushalt die Zinsausgaben steigen und indirekt die Transferausgaben, so daß es für den Bund noch schwieriger wird, seine Neuverschuldung zu verringern.

#### Das Verfahren

Auch wenn alle Beteiligten bereit sind, ihrerseits die gesamtwirt-

schaftlichen Ziele der anderen Beteiligten anzuerkennen, so ist damit noch nicht das Verfahren gekennzeichnet, mit dessen Hilfe man ein solches abgestimmtes Verhalten erreichen kann. Ein wesentlicher Bestandteil werden Gespräche sein, in denen Ziele und Mittel in ihrer Verknüpfung diskutiert werden. In diesen Gesprächen müssen nicht nur die Ziele gegenseitig akzeptiert werden, sondern es muß auch Einigkeit über die Mittel herbeigeführt werden. Das wird schwierig, wenn die Meinungen über die wirksamen Instrumente gegensätzlich sind und außerdem jeder – oder auch nur einer der Beteiligten – versucht, die nur seiner Meinung nach geeigneten Instrumente durchzusetzen. Unter diesen schlechten Vorzeichen stehen offenbar die derzeitigen „Konsensgespräche“ zwischen Bundeskanz-

Erik Gawel

## Die deutsch-deutsche Währungsunion

### Verlauf und geldpolitische Konsequenzen

Kurz nach Fall der Mauer 1989 wurde die Idee einer Währungsunion erstmals in die Diskussion gebracht; danach hat sich innerhalb weniger Monate bis zum 1.7.1990, dem Stichtag der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit der damaligen DDR, ein rasanter Transformationsprozeß des gesamten ostdeutschen Währungssystem vollzogen.

Die vorliegende Arbeit unternimmt den Versuch, diesen Integrationsprozeß, seine politischen Hintergründe und ökonomischen Ausstrahlungswirkungen nachzuzeichnen, etwaigen Parallelen in der Währungsgeschichte nachzugehen und die Konsequenzen für die geldpolitische Steuerung durch die Bundesbank aufgrund dieses einzigartigen Währungsereignisses herauszuarbeiten.

Die Monographie bietet damit erstmals eine umfassende Aufarbeitung des monetären Integrationsprozesses beider deutscher Staaten und ihrer geldpolitischen Probleme.

Der Autor ist im Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln tätig. Das Werk entstand im Rahmen des DFG-Schwerpunkteprogramms »Wirtschaftlicher und sozialer Wandel der DDR-Gesellschaft«.

1994, 367 S., brosch., 78,- DM, 68,50 öS, 78,- sFr, ISBN 3-7890-3535-1  
(Schriften zur monetären Ökonomie, Bd. 37)



NOMOS Verlagsgesellschaft • Postfach 610 • 76484 Baden-Baden



ler, Arbeitgebern und Gewerkschaften, wenn dort die Arbeitgeber Lohnsenkungen und den Verzicht auf bereits vereinbarte Arbeitszeitkürzungen fordern, also Maßnahmen, die die Gewerkschaften nicht akzeptieren können, weil sie gegen die Interessen ihrer Mitglieder verstoßen, ohne die Garantie zu bieten, den gewünschten Beschäftigungserfolg zu erzielen, ja möglicherweise eher das Gegenteil bewirken.

Ganz unabhängig davon, ob man sich von diesen Maßnahmen eine Beschäftigungswirkung verspricht – ich tue dies, wie ich an anderen Stellen wiederholt dargelegt habe, nicht –, kann man mit solchen Forderungen kein abgestimmtes Verhalten erreichen, wenn die Gewerkschaften erklärtermaßen beides ablehnen und für falsch halten. Ergebnis abgestimmten Verhaltens können Maßnahmen sein, die nach Ansicht aller Beteiligten keinen von ihnen schaden, möglichst sogar allen nützen. Zumindest muß ein Maßnahmenpaket geschnürt werden, bei dem jeder eine „Kröte“ schlucken muß; ein Beispiel wäre die Kombination von relativer Lohnsenkung (relativ zur Produktivitätssteigerung) und Arbeitszeitverkürzung; also die Kombination einer „Kröte“ für die Gewerkschaften und ihre Mitglieder mit einer „Kröte“ für die Arbeitgeber.

### **Einschätzung der Chancen**

Was die Form solcher Gespräche über abgestimmte Verhaltensweisen anbetrifft, so wäre es sicherlich nicht sinnvoll, an die frühere konzertierte Aktion gemäß Stabilitätsgesetz anzuknüpfen. Dies gilt schon deshalb, weil im Stabilitätsgesetz bei der „konzertierten Aktion“ einer der wichtigsten wirtschaftspolitischen Akteure, nämlich die Bundesbank, nicht genannt wird. Außerdem finden die Ver-

handlungen im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit statt, zumindest aber die Verkündung ihrer Ergebnisse. Insbesondere für die Gewerkschaften sind solche spektakulären Aktionen eine sehr zweischneidige Angelegenheit. Sie können zwar hoffen, durch ihre Teilnahme das von ihnen verfolgte Ziel der Beschäftigungssteigerung besser zu erreichen, auf der anderen Seite werden sie dazu gedrängt, im Rahmen solcher Abstimmungsprozesse darauf zu verzichten, Lohnerhöhungsspielräume auszunutzen. Letzteres ist den Mitgliedern der Gewerkschaften und generell den Arbeitnehmern nur schwer zu vermitteln. Dies gilt besonders deswegen, weil die Unternehmer besonders in günstigen Konjunkturlagen weitgehend übertarifliche Zahlungen an die Arbeitnehmer leisten, um qualifizierte Arbeitskräfte anzuwerben oder sie an das Unternehmen zu binden. Halten sich die Gewerkschaften vereinbarungsgemäß und öffentlich in ihren Lohnforderungen zurück, so kann bei den Arbeitnehmern der Eindruck entstehen, die Gewerkschaften kümmern sich nicht genügend um die Durchsetzung ihrer Forderungen, sondern beugten sich gesamtwirtschaftlichen Zwängen und machten sich dadurch überflüssig.

Solche gesamtwirtschaftlich und gesamtstaatlich ausgerichteten konzertierten Aktionen stoßen außerdem auf das Problem, daß in Deutschland die Tarifverhandlungen nicht zentral vom DGB, sondern dezentral von den Tarifkommissionen der Einzelgewerkschaften durchgeführt werden; dabei sind die Tarifkommissionen häufig nur für einen Tarifbezirk zuständig. Diese Tarifkommissionen pochen auf ihre Autonomie und sind selten bereit, sich auf höchster Ebene vereinbarten Forderungsobergrenzen zu beugen, auch wenn sie gesamt-

wirtschaftlich sinnvoll sind. Für die Arbeitgeber besteht diese interne Problematik deswegen nicht, weil die Güterpreise sowieso individuell und autonom von den einzelnen Unternehmen festgelegt werden und niemand auf die Idee kommt, Vereinbarungen über eine anzustrebende Inflationsrate könnten für den einzelnen Unternehmer verbindlich sein oder auch nur als Richtschnur dienen.

Für Deutschland sehe ich daher nur die Möglichkeit, daß in intensiven Gesprächen zwischen allen wirtschaftspolitischen Akteuren ein Konsens über die wirtschaftspolitischen Prioritäten und die notwendigen Maßnahmen erreicht werden und daß auf informellen Wegen darauf hingewirkt wird, daß sich alle Beteiligten an einem abgestimmten Verhalten orientieren. Die Chancen für eine solche Abstimmung sind nicht sehr groß; denn sie setzen ein gegenseitiges Vertrauen voraus, das durch die teils unkoordinierte, teils sogar konfliktorientierte Strategie der vergangenen Jahre entweder nicht entstehen konnte oder stark gemindert wurde, und sie sind für den Politiker nicht sehr attraktiv, der sein Wirken der Öffentlichkeit präsentieren möchte oder glaubt, präsentieren zu müssen. Sicher ist nur eines: Je spektakulärer die ersten Schritte zu einem abgestimmten Verhalten eingeleitet werden, desto geringer ist die Chance, zu einem abgestimmten Verhalten zu kommen, zumal die öffentliche Aufmerksamkeit, die solche Bemühungen genießen, Politiker und Verbandsvertreter dazu verleiten kann, sich durch Formulierung von Forderungen und Maßnahmen, die vor allen Dingen ihrer eigenen Klientel nützen, zu profilieren und damit die Fronten zu verhärten, statt eine sachliche Diskussion über gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge in die Wege zu leiten.