

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ulrich van Suntum

Angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum

Otmar Issing

Geldwertstabilität

Hans Besters

Hindernisse für Vollbeschäftigung

Helmut Hesse

Außenwirtschaftliches Gleichgewicht:
Ursachen und Bewertung von Leistungsbilanzsalden

B 18/90
27. April 1990

Ulrich van Suntum, Dr. rer. oec., geb. 1954; 1985–1990 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum; 1987/88 Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; seit April 1990 Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und Konjunkturforschung an der Universität Witten/Herdecke.

Veröffentlichungen u. a.: Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1981; Verkehrspolitik, München 1986; (Mithrsg.) Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1988; Artikel zu Themen der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik sowie zur Dogmengeschichte.

Otmar Issing, Dr. rer. pol., geb. 1936; seit 1973 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg; Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft, des Kronberger Kreises sowie des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Veröffentlichungen u. a.: Leitwährung und internationale Währungsordnung, Berlin 1965; Investitionslenkung in der Marktwirtschaft?, Göttingen 1975; Einführung in die Geldpolitik, München 1990; (Mithrsg.) Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, München 1987.

Hans Besters, Dr. rer. pol., geb. 1923; Lehrtätigkeit an deutschen und ausländischen Universitäten, zuletzt an der Ruhr-Universität Bochum.

Veröffentlichungen u. a.: Neue Wirtschaftspolitik durch Angebotslenkung. Offene Fragen überbetrieblicher Investitionsplanung und vorausschauender Strukturpolitik, Baden-Baden 1982; zahlreiche Beiträge in Zeitschriften und Sammelwerken; Herausgeber des List Forums für Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie mehrerer Schriftenreihen.

Helmut Hesse, Dr. rer. pol., geb. 1934; Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Göttingen; 1985–1988 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; seit 1988 Präsident der Landeszentralbank in Niedersachsen.

Veröffentlichungen: Zahlreiche Veröffentlichungen auf dem Gebiet des Außenhandels, der Weltwirtschaft und der Entwicklungspolitik.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1985 und 1988 zum Preis von DM 25,– pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum

I. Das „magische Viereck“ der Stabilitätspolitik

Als das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 (Stabilitätsgesetz) in Kraft trat, wurde es als „Versöhnung des Freiburger Imperativs mit der Keynes'schen Botschaft“ betrachtet: Die vor allem von der Freiburger Schule vertretene Selbststeuerung der Wirtschaft auf den Einzelmärkten sollte durch eine staatliche Beeinflussung der Gesamtnachfrage gemäß dem keynesianischen Konzept der antizyklischen Globalsteuerung ergänzt werden, um auf diese Weise der in Art. 109 Abs. 2 GG enthaltenen Forderung nach gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht Rechnung zu tragen. Bei der Konkretisierung dieser Aufgabe griff man auf das schon im Sachverständigenratsgesetz vom 14. August 1963 formulierte „magische Viereck“ der Ziele „Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum“ zurück¹⁾. Die ersten drei Ziele finden sich in ähnlicher Formulierung auch bereits im EWG-Vertrag von 1957²⁾.

Das Stabilitätsgesetz entsprach dem in den sechziger Jahren vorherrschenden Glauben an die „Machbarkeit“ des Wirtschaftsprozesses³⁾; es wurde entscheidend von dem damaligen Wirtschaftsminister Karl Schiller, einem konsequenten Verfechter keynesianischer Wirtschaftspolitik, mitgeprägt. Insbesondere mit Hilfe finanzpolitischer Instrumente wie z. B. befristeten Steuersenkungen oder -erhöhungen, Variationen der Abschreibungsmöglichkeiten und Investitionsprämien sowie unter Einsatz der staatlichen Schuldenpolitik sollten alle genannten Ziele möglichst gleichzeitig erreicht, das „magische Viereck“ also möglichst in ein Gleichgewicht ge-

bracht werden. Dies ist in der Realität jedoch niemals vollständig gelungen (vgl. Abb. 1)⁴⁾; mehr oder weniger große Verfehlungen einzelner, in einigen Fällen – wie etwa im Rezessionsjahr 1974 – sogar aller Ziele sind vielmehr bisher die Regel gewesen. Keynesianisch orientierte Ökonomen machen hierfür inhärente Zielkonflikte, sog. trade offs, verantwortlich; so sei gemäß der sog. Phillips-Kurve ein gleichzeitiges Erreichen von Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung grundsätzlich nicht möglich⁵⁾, man müsse daher politisch bestimmte Abwägungen der Wichtigkeit der einzelnen Ziele vornehmen.

Dem wird von monetaristisch orientierten Ökonomen entgegengehalten, daß es sich hier um Scheinkonflikte, bestenfalls kurzfristig gültige trade offs handle. Längerfristig bedingen sich danach vielmehr die einzelnen Ziele gegenseitig; so sei etwa Vollbeschäftigung auf Dauer nicht ohne Preisniveaustabilität erreichbar, und diese wiederum erfordere außenwirtschaftliches Gleichgewicht, wengleich nicht unbedingt in dem von den Keynesianern definierten Sinne⁶⁾. Denn auch die Ziele selbst und ihre Operationalisierung sind von Anbeginn an Gegenstand kontroverser Diskussionen gewesen, und ihre quantitative Manifestierung in den Jahreswirtschaftsberichten der Bundesregierung erfolgte im Zeitverlauf sehr unterschiedlich.

⁴⁾ In der Abbildung 1 sind die Inflationsrate und der Außenbeitrag (in Prozent vom Bruttosozialprodukt) nach rechts, die Arbeitslosenquote nach oben und die Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts nach unten abgetragen. Wie man erkennt, sind 1974 alle vier Ziele deutlich schlechter realisiert worden als etwa im Boomjahr 1979, jedenfalls gemessen an der Zielprojektion, welche die Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht 1968 für den ersten Fünfjahreszeitraum (1967–1971) genannt hatte. Quelle für Zahlenangaben: D. Cassel/H. J. Thieme (Anm. 2), S. 22 f.

⁵⁾ Vgl. dazu näher U. Teichmann, Grundriß der Konjunkturpolitik, München 1988⁴, S. 126 ff.

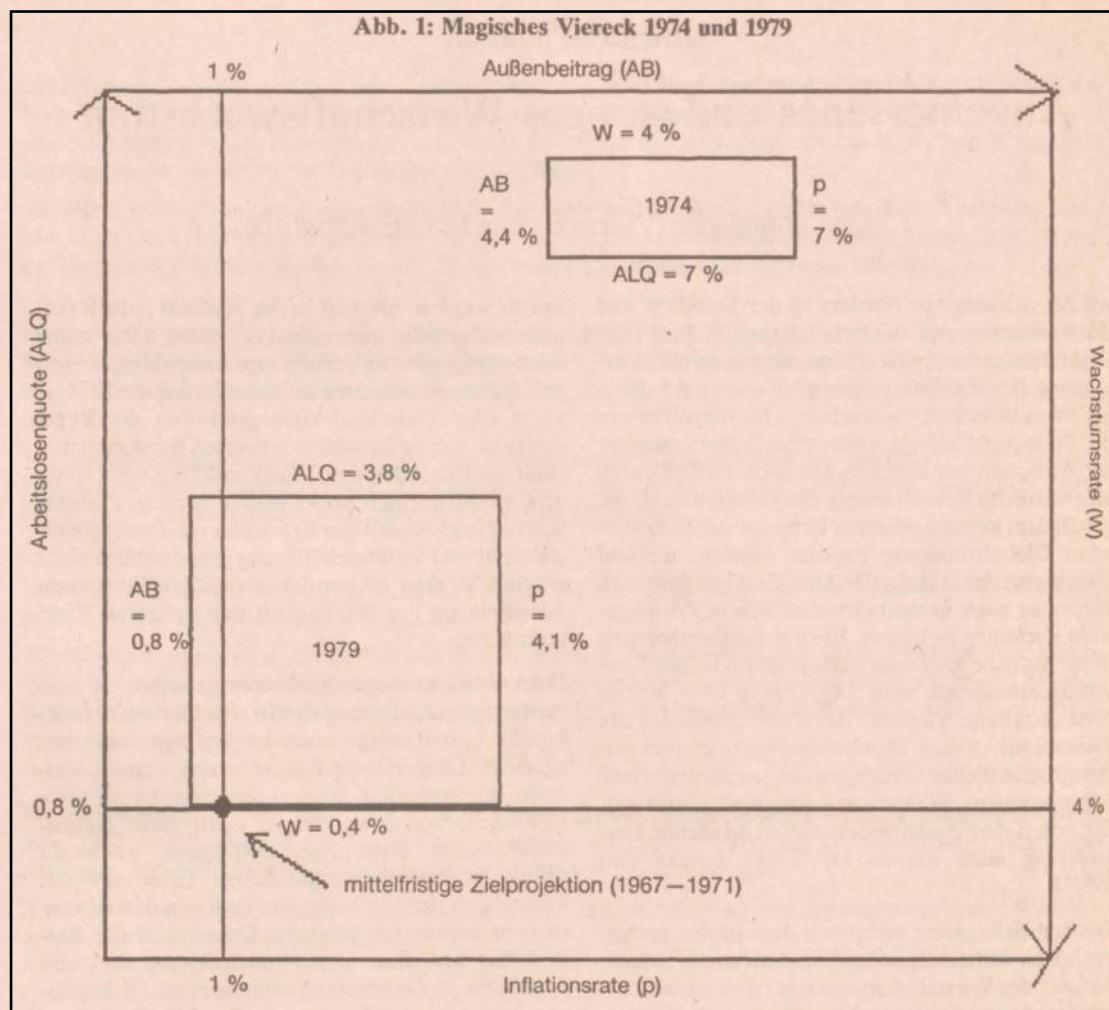
⁶⁾ In diesem Sinne hat auch stets der Sachverständigenrat argumentiert; gemäß seinem Auftrag, nach Möglichkeiten zu suchen, alle vier Ziele gleichzeitig zu erreichen, blieb ihm auch gar keine andere Wahl als die Entwicklung einer wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption, in der die Zielkonflikte sich zumindest mittelfristig auflösen; vgl. J. Barth (Anm. 3), S. 271; s. a. den Beitrag von H. Besters in diesem Heft.

¹⁾ Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963, BGBl 1963, Teil I, S. 685 f.

²⁾ Dort wird von jedem Mitgliedsland eine Wirtschaftspolitik gefordert, die einen hohen Beschäftigungsstand, ein stabiles Preisniveau und ein Gleichgewicht der Zahlungsbilanz sichert; vgl. auch D. Cassel/H. J. Thieme, Stabilitätspolitik, Wiesbaden 1989, S. 21.

³⁾ Vgl. dazu näher H. J. Barth, Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Das Wirtschaftsstudium, 12 (1983), S. 269 ff.; F. Holzheu, Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 18 (1989), S. 230 ff.

Abb. 1: Magisches Viereck 1974 und 1979



Ursprünglich — im ersten Jahreswirtschaftsbericht 1968 — wurden die vier Ziele wie folgt definiert⁷⁾:

— hoher Beschäftigungsstand wurde mit einer Arbeitslosenquote von (nicht mehr als) 0,8 Prozent gleichgesetzt;

— Preisniveaustabilität sollte bei einem Preisanstieg des Bruttosozialprodukts von nicht mehr als einem Prozent gegeben sein (später ging man auf den Preisindex der Lebenshaltung über);

— außenwirtschaftliches Gleichgewicht wurde am Anteil des Außenbeitrags (Exportüberschusses) am Bruttosozialprodukt festgemacht; angestrebt wurde ein Wert von einem Prozent;

— angemessenes Wirtschaftswachstum schließlich wurde bei einem jährlichen Zuwachs des Bruttosozialprodukts von vier Prozent gesehen.

Keine dieser Zieldefinitionen ist unumstritten geblieben, sowohl was die gewählten Zielindikatoren als auch was ihre quantitative Bestimmung betrifft (vgl. dazu die entsprechenden Einzelbeiträge in diesem Heft). Die Sinnhaftigkeit der beiden letztgenannten Ziele ist darüber hinaus grundsätzlich angezweifelt worden: So stellt sich etwa die Frage, inwieweit bei flexiblen Wechselkursen ein Problem außenwirtschaftlichen Gleichgewichts überhaupt noch besteht. Die quantitative Vorgabe eines Wachstumszieles wird u. a. unter dem Gesichtspunkt kritisiert, daß der Staat damit unmittelbar in die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte eingreift. Manche dieser Kontroversen erweisen sich indes als Scheinprobleme, wenn es um konkrete

⁷⁾ Vgl. D. Cassel/H. J. Thieme (Anm. 2), S. 22.

Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik geht. Denn legt man die Analysen des Sachverständigenrates zugrunde, stellt sich regelmäßig heraus, daß es auf die Realisierung von Bedingungen ankommt,

die letztlich mit allen vier genannten Zielen harmonisieren, und daß es mehr qualitative als quantitative Vorgaben sind, die der Staat dabei zu beachten und umzusetzen hat.

II. Wachstum als Ziel der Wirtschaftspolitik

Das Wirtschaftswachstum nimmt unter den Zielen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft in mehrfacher Hinsicht eine Sonderstellung ein. Im Gegensatz zu den drei anderen im Gesetz genannten Zielen ist es als Nebenbedingung formuliert: „Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“⁸⁾ Praktisch die gleiche Formulierung wurde bereits im Sachverständigenratsgesetz gewählt⁹⁾. Es wäre jedoch falsch, daraus auf eine Nachrangigkeit dieses Zieles gegenüber den anderen zu schließen; dies würde zu der Vorgeschichte der gewählten Gesetzesformulierung im Widerspruch stehen¹⁰⁾ und wäre auch nicht gut in Übereinstimmung mit der Tatsache zu bringen, daß neben dem Ziel der (Preisniveau-)Stabilität nur das Wachstumsziel auch im Titel des Gesetzes auftaucht¹¹⁾. Genaugenommen ist die Formulierung als Nebenbedingung sogar viel restriktiver als die eines Hauptzieles, denn wie jeder Anwender von Programmierungstechniken weiß, ist eine Nebenbedingung unter allen Umständen einzuhalten, während Hauptziele in mehr oder minder großem Maße verwirklicht werden können.

Nach der heute allgemein vertretenen Interpretation sind die vier Ziele jedoch als grundsätzlich

gleichrangig zu betrachten¹²⁾; so sind sie auch vom Sachverständigenrat stets verstanden worden¹³⁾. Die Formulierung des Wachstumszieles als Nebenbedingung hatte einen anderen Grund: Sie war zu verstehen als „ein Riegel gegen ‚Planungstendenzen‘ und ‚Programmierungsbestrebungen‘, die von der SPD mit der Errichtung des Sachverständigenrates verfolgt wurden“¹⁴⁾. Denn unter marktwirtschaftlich orientierten Ökonomen gilt die Wachstumsrate einer Volkswirtschaft nicht als ein quantitativ exakt bestimmbares Ziel, sondern vielmehr als ein im einzelnen nicht planbares Ergebnis des dynamischen Wettbewerbsprozesses, welches nicht zuletzt auch von den individuellen Präferenzen abhängt¹⁵⁾: Wird etwa von den Arbeitnehmern eher zusätzliche Freizeit als zusätzliches Einkommen gewünscht, so wird sich wahrscheinlich eine geringere Wachstumsrate einstellen als im umgekehrten Fall; auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre an dem entsprechend geringeren materiellen Wohlstand nichts auszusetzen¹⁶⁾. Dies gilt auch für das relative Wachstum einzelner Wirtschaftsbereiche, welches aus marktwirtschaftlicher Sicht tunlichst der Steuerung des Wettbewerbs zu überlassen ist¹⁷⁾. Bis Mitte der sechziger Jahre stellte sich die Frage eines nachlassenden Wirtschaftswachstums allerdings noch gar nicht, und auch die nachteiligen Folgen einer zu starken Beanspruchung der volkswirtschaftlichen Ressourcen – insbesondere der Ressource „Umwelt“ – waren als Problem noch nicht in den Vordergrund getreten. Auch dies mögen

⁸⁾ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Paragraph 1, Bundesgesetzblatt 1967 Teil I, S. 582 (Hervorhebung U. v. S.); im folgenden kurz als Stabilitätsgesetz bezeichnet.

⁹⁾ Danach soll der Sachverständigenrat untersuchen, „wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können“. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Anm. 1).

¹⁰⁾ Vgl. dazu ausführlich E. Helmstädter, Die Vorgeschichte des Sachverständigenrates und ihre Lehren, in: V. Nienhaus/U. van Suntum, Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft. Festschrift für Hans Besters, Baden-Baden 1988, S. 168 ff.

¹¹⁾ Nach dem ursprünglichen Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion von 1956 sollte das Gesetz sogar nur den Titel „Gesetz zur Förderung eines stetigen Wachstums der Gesamtwirtschaft“ tragen, vgl. ebd., S. 165.

¹²⁾ Vgl. ebd., S. 170.

¹³⁾ Vgl. H. J. Barth (Anm. 3), S. 271.

¹⁴⁾ E. Helmstädter (Anm. 10), S. 171; das Gesetz über den Sachverständigenrat kam später mit den Stimmen aller im Bundestag vertretenen Parteien zustande, wengleich aus unterschiedlichen Motiven, vgl. H. J. Barth (Anm. 3), S. 269.

¹⁵⁾ Vgl. D. Cassel/H. J. Thieme (Anm. 2), S. 24.

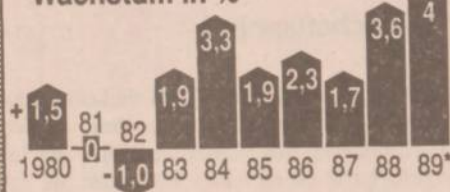
¹⁶⁾ Probleme treten allerdings auf, wenn zwar alle Gruppen in der Gesellschaft wie selbstverständlich ein jährlich steigendes Realeinkommen erwarten, aber gleichzeitig der Wachstumsprozeß insgesamt auf immer geringere gesellschaftliche Akzeptanz stößt, vgl. dazu H. J. Barth, Technischer Fortschritt und gesellschaftlicher Fortschritt. Anmerkungen zur Akzeptanzproblematik, in: T. Seitz (Hrsg.), Wirtschaftliche Dynamik und technischer Wandel, Stuttgart u. a. 1989, S. 195–207.

¹⁷⁾ Vgl. dazu ausführlich H. Besters, Neue Wirtschaftspolitik durch Angebotslenkung, Baden-Baden 1979, S. 106 ff., 195 ff.

Rückblick auf die 80er Jahre

Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

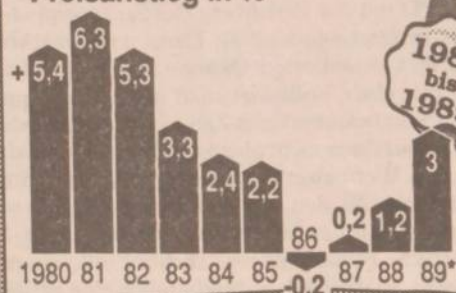
Wachstum in %



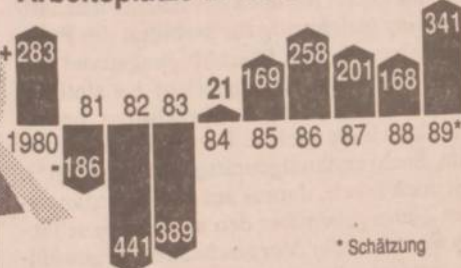
Arbeitslose in Mio.



Preisanstieg in %



Arbeitsplätze in 1000



* Schätzung

1980 bis 1989

© Globus

G
8065

Gründe dafür gewesen sein, daß es für Ludwig Erhard nur das magische Dreieck von Preisniveaustabilität, hohem Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht gab¹⁸⁾.

Eine weitere Besonderheit des Wachstumszieles liegt darin, im Stabilitätsgesetz mit einem zweifachen Adjektiv versehen zu sein:

— Zum einen soll der Wachstumsprozeß „stetig“ verlaufen, d. h. mit möglichst geringen konjunkturellen Ausschlägen verbunden sein. Während man in den fünfziger und sechziger Jahren dieses Ziel noch mit dem keynesianischen Instrumentarium der antizyklischen Globalsteuerung zu erreichen trachtete, auf das auch die Instrumente des Stabilitätsgesetzes zugeschnitten sind¹⁹⁾, setzte sich mit dem Beginn der siebziger Jahre die Idee der Regelbindung zentraler volkswirtschaftlicher Größen durch, zunächst in der Wissenschaft, später auch in der praktischen Wirtschaftspolitik²⁰⁾.

— „Angemessenes“ Wachstum war anfangs wohl vor allem als Vermeidung einer konjunkturellen Überforderung der Volkswirtschaft durch ein überzogenes Anspruchsniveau gemeint²¹⁾. Erst Mitte der siebziger und vor allem in den achtziger Jahren trat mit den zunehmenden Beschäftigungsproblemen der Gedanke in den Vordergrund, daß die Produktionskapazitäten schnell genug wachsen müßten, um genügend Arbeitsplätze für das wachsende Erwerbspersonenpotential bereitzustellen. Gleichzeitig kam aber auch die Sorge hinzu, ein zu starkes Wachstum könne in Konflikt mit den begrenzten natürlichen Ressourcen und mit dem Erhalt einer lebenswerten Umwelt geraten²²⁾; in der Folge

Wechselkursen (außer gegenüber den Währungen des europäischen Wechselkursverbundes) 1973 und der von der Bundesbank seit 1975 betriebenen potentialorientierten Geldmengensteuerung; die Finanzpolitik folgte erst mit einigem Abstand und weniger konsequent in den achtziger Jahren.

¹⁸⁾ Vgl. E. Helmstädter (Anm. 10), S. 172.

²²⁾ Vgl. vor allem J. W. Forrester, *World Dynamics*, Cambridge, Mass. 1971; D. H. Meadows u. a., *Die Grenzen des Wachstums*. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972; G. Kade, *Umwelt*. Durch das Profitmohe, in: *Wirtschaftswoche*, 25 (1971) 40; zu tiv in die Katastrophe, in: *Wirtschaftswoche* vgl. einer frühen Kritik insbesondere der Meadows-Studie vgl. W. A. Jöhr, *Die Grenzen des Wachstums*, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 2 (1973), S. 262—266, 313—318, wieder abgedruckt in und i. f. zitiert nach: H. Siebert (Hrsg.), *Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung*, Darmstadt 1979, S. 279—310.

¹⁸⁾ Vgl. O. Schlecht, Diskussionsbeitrag, in: Ludwig Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Brauchen wir wirtschaftliches Wachstum?*, Stuttgart—New York 1980, S. 29.

¹⁹⁾ Vgl. dazu im einzelnen z. B. U. Teichmann (Anm. 5), S. 257 ff.

²⁰⁾ Vgl. dazu U. Siepmann, *Die Idee der regelgebundenen Konjunkturpolitik*, in: V. Nienhaus/U. van Suntum (Anm. 10), S. 199—214; dies galt insbesondere für die Geld- und Wechselkurspolitik mit ihrem Übergang zu flexiblen

wurde angemessenes Wachstum daher vielfach im Sinne eines mehr qualitativen als quantitativen Wachstums verstanden. Man versuchte, mit Hilfe sog. sozialer Indikatoren die Sozialproduktrechnung zu korrigieren²³). Inzwischen arbeitet auch das Statistische Bundesamt an einer ökologischen Gesamtrechnung, die indessen getrennt von der Sozialproduktrechnung geführt werden soll.

Im Gegensatz zum Ziel der „Stetigkeit“, bei dem nur die Mittel zu seiner Erreichung umstritten sind, wird die „Angemessenheit“ des Wachstums also

schon inhaltlich sehr unterschiedlich interpretiert. Der Text des Stabilitätsgesetzes schließt auch die Einbeziehung ökologischer Kriterien keineswegs aus. Daher kann es auch nicht als „anachronistisches Überbleibsel einer längst überholten Phase der Wirtschaftspolitik“ gelten, wie es kürzlich von der Bundestagsfraktion der GRÜNEN bezeichnet worden ist²⁴). Weitaus eher angebracht wäre eine solche Bezeichnung für das keynesianische Instrumentarium, das dieses Gesetz zur Umsetzung seiner Ziele vorsieht; die Ziele selbst und insbesondere auch das Wachstumsziel sind dagegen — nicht zuletzt aufgrund ihrer sorgfältigen Formulierung — nach wie vor aktuell.

III. Kein Ende der Konjunkturzyklen

Es ist heute in der praktischen Wirtschaftsanalyse üblich, zwischen dem Wachstum der Produktionskapazität (dem sog. Produktionspotential)²⁵ und ihrer Auslastung, gemessen am tatsächlichen Sozialprodukt, zu unterscheiden²⁶). Die Messung des Wirtschaftswachstums stellt dabei auf den Zuwachs des Produktionspotentials ab, während der Konjunkturverlauf danach beurteilt wird, in welchem Ausmaß das Produktionspotential durch die tatsächliche Produktion (gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt) ausgelastet wird: Ein sinkender Auslastungsgrad bedeutet danach Rezession, während ein steigender Auslastungsgrad mit wirtschaft-

licher Aufwärtsentwicklung (Prosperität) identifiziert wird²⁷).

Nach diesem Indikator hat es die erste kleinere Rezession in der Bundesrepublik in den Jahren 1962/63 gegeben²⁸), wobei das Sozialprodukt einen nach heutigen Maßstäben noch recht beachtlichen Zuwachs von knapp drei Prozent aufwies (vgl. Abb. 2)²⁹). Mit dem Stabilitätsgesetz verband man die Hoffnung, durch antizyklische staatliche Nachfragepolitik (demand management) den Wachstumsverlauf verstetigen und so die Konjunkturschwankungen nachhaltig dämpfen, wenn nicht sogar ganz verhindern zu können. Die erste wichtige Bewährungsprobe für die antizyklische Globalsteuerung erfolgte bereits 1967, als der Auslastungsgrad des Produktionspotentials unter 94 Prozent sank und das reale Bruttoinlandsprodukt erstmals leicht zurückging. Der Bund reagierte mit zwei Konjunkturprogrammen, deren expansive Wirkung

²³) Vgl. dazu U. Teichmann, Grundlagen der Wachstumspolitik, München 1987, S. 101 ff.; der mit diesen Ansätzen eng verbundene Begriff der Lebensqualität geht zurück auf J. K. Galbraith, Economics and the Quality of Life, in: Science, 145 (1964), S. 117—123; zur Kritik der darauf aufbauenden makroökonomischen Wohlfahrtskriterien vgl. H. Besters (Anm. 17), S. 190 ff.

²⁴) Danach soll es durch ein Gesetz zur „Förderung einer umwelt- und sozialverträglichen Wirtschaftsentwicklung“ mit den Zielen ökologisches Wirtschaften, Arbeit für alle und gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung ersetzt werden, vgl. Grüne: Anachronistisches Überbleibsel, in: Handelsblatt vom 28. Dezember 1989.

²⁵) Vgl. zu den verschiedenen Methoden der Berechnung des Produktionspotentials F. J. Link, Engpaßfaktor Produktionspotential, Köln 1987, S. 8 ff.; A. Boss, Zur Messung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials, Arbeitspapier Nr. 285 des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, März 1987. Im folgenden wird die Abgrenzung des Sachverständigenrates zugrundegelegt, wie sie in den methodischen Anhängen der Jahresgutachten im einzelnen erläutert wird.

²⁶) In theoretischen Konjunkturmodellen ist dies weniger gebräuchlich; eine Ausnahme in dieser Hinsicht ist das Modell von D. Laidler, An Elementary Monetarist Model of Simultaneous Fluctuations in Prices and Output, in: H. Frisch (Hrsg.), Inflation in Small Countries, Berlin u. a. 1976, S. 75—89.

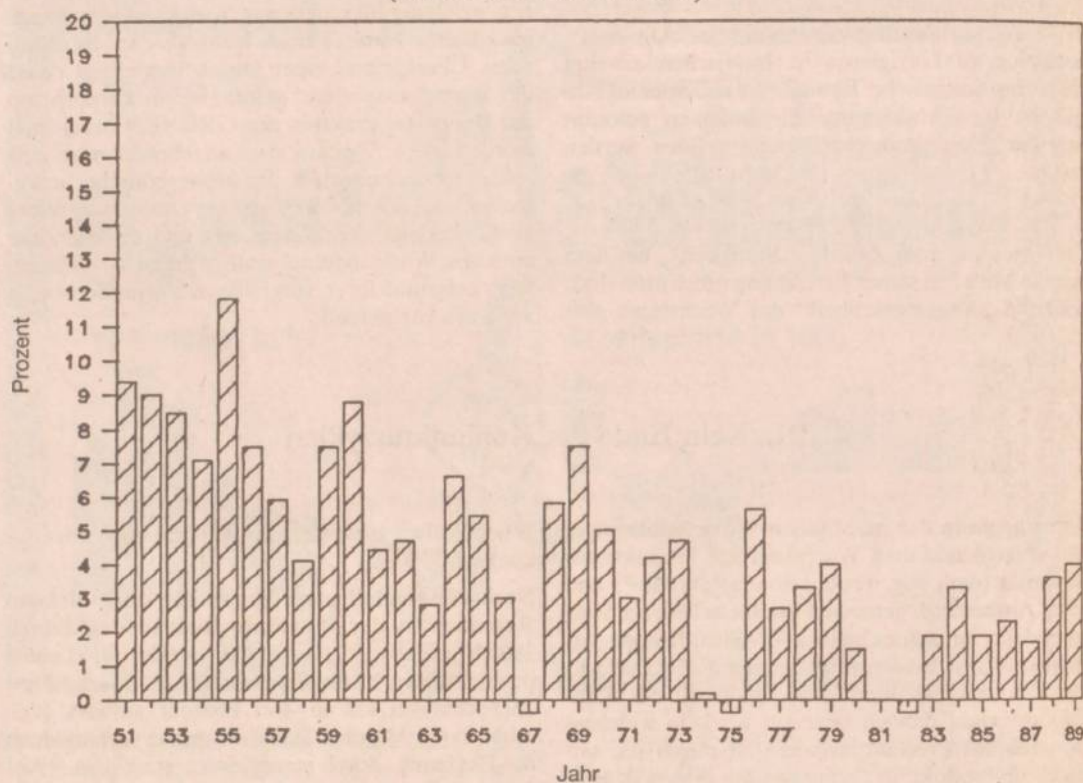
²⁷) Hilfsweise werden auch noch andere Indikatoren herangezogen, vgl. dazu im einzelnen Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1987/88, TZ 97 ff.

²⁸) Zur Entwicklung in den fünfziger Jahren vgl. J. Scheide, Die deutsche Konjunkturpolitik in den fünfziger Jahren — Beginn der Globalsteuerung?, in: Konjunkturpolitik, 33 (1987), S. 243—267.

²⁹) Quelle für Grundzahlen in der Abbildung 2: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.1 (verschiedene Jahrgänge). Für die Zeit vor 1960 wird das Produktionspotential in seiner heutigen Abgrenzung vom Sachverständigenrat nicht ausgewiesen; er hat aber für die fünfziger Jahre drei Wachstumswellen diagnostiziert, deren Höhepunkte — gemessen am Zuwachs des realen Sozialprodukts — in den Jahren 1951/52 (Korea-Boom), 1955 und 1960 erreicht wurden, vgl. Jahresgutachten 1964, TZ 10; der Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts hat dabei seit 1950 im Jahresdurchschnitt stets über vier Prozent gelegen, während er 1963 erstmals unter drei Prozent sank.

Abb. 2: Wachstumszyklen in der Bundesrepublik

(Zuwachsrate des realen BSP)



jedoch durch prozyklisches Haushaltsgebaren der Länder und Gemeinden und durch eine zunächst noch restriktive Geldpolitik konterkariert wurde³⁰⁾. Die konjunkturdämpfenden Maßnahmen des Jahres 1970, insbesondere der — im Stabilitätsgesetz nicht vorgesehene — rückzahlbare Konjunkturzuschlag und die Aussetzung der degressiven Abschreibung nach Paragraph 26 Abs. 3 b des Gesetzes, kamen — ebenso wie die Aufwertung der DM im Oktober 1969 — zu spät und wirkten sich letztlich prozyklisch aus, da der Höhepunkt des Booms 1970 bereits erreicht war³¹⁾. Damit bestätigten sich erneut die vom Sachverständigenrat schon früh beschriebenen Probleme der Antizyklus, nämlich die Schwierigkeit, konjunkturelle Maßnahmen rechtzeitig einzuleiten, richtig zu dosieren und hinreichend mit den beteiligten Trägern der Wirtschaftspolitik — einschließlich der Tarifparteien — abzustimmen³²⁾.

Vor allem aber wurde zu Beginn der siebziger Jahre die entscheidende Rolle der Geldpolitik für ein stetiges Wachstum deutlich. Im Zusammenhang mit der lange Zeit unterbewerteten DM und dem Verfall des Währungssystems von Bretton Woods kam es zu erheblichen Devisenzuflüssen und in der Folge auch zu einer Aufblähung der inländischen Geldmenge; die Inflationsrate stieg ab 1970 sprunghaft an und zog — auch wegen der im vorangegangenen Boom stark vorausgeeilten Unternehmensgewinne — entsprechende Lohnerhöhungen nach sich, die in den Jahren 1973 und 1974 teilweise über 15 Prozent hinausgingen³³⁾. Als mit dem Übergang zum Block-Floating (Währungsschwankungen innerhalb festgelegter Bandbreiten in einem Währungsverbund) im März 1973 die Bundesbank die Kontrolle über die inländische Geldmenge zurückgewann und diese Situation sofort zu einem scharfen Restriktionskurs nutzte, war mit der Eindämmung der inzwischen auf sieben Prozent zusteuernden Inflationsrate gleichzeitig das Ende des Auf-

³⁰⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1969/70, TZ 240.

³¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen J. Starbatty, Erfolgskontrolle der Globalsteuerung, Frankfurt 1976, S. 66 ff., 147 ff.

³²⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1967/68, TZ 219 ff. und Jahresgutachten 1969/70, TZ 231 ff.

³³⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1973/74, TZ 111 ff. und Jahresgutachten 1974/75, TZ 131 ff.

schwungs vorprogrammiert, zumal auch die Finanzpolitik 1973 auf einen kontraktiven Kurs umschwenkte, u. a. mit den Instrumenten einer Stabilitätsanleihe, eines zehnpromzentigen Stabilitätzuschlages zu den Steuern auf mittlere und hohe Einkommen und einer elfprozentigen Investitionssteuer³⁴). Es kam schließlich zur bisher schwersten Rezession in der Bundesrepublik mit einem Rückgang des realen Sozialprodukts um 1,4 Prozent und einem nur noch wenig über 93 Prozent liegenden Auslastungsgrad im Jahre 1975.

Ab 1975 ging die Bundesbank dazu über, sich ein jährliches, am Wachstum des Produktionspotentials orientiertes Geldmengenziel zu setzen, um auf diese Weise zu einer Verstetigung der monetären Entwicklung und damit auch des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses beizutragen. Sie folgte damit im Grundsatz einem entsprechenden Vorschlag des Sachverständigenrates, ohne jedoch dessen Konzept eines mittelfristigen Zielpfades zu übernehmen. Statt dessen wurden jährlich wechselnde, bis 1978 als Punktziel, danach als Zielkorridor (mit Bandbreiten von zwei bis drei Prozent) formulierte Zuwachsraten für die Zentralbankgeldmenge angekündigt, die zudem keineswegs immer eingehalten wurden³⁵).

So können die Ursachen für den folgenden konjunkturellen Abschwung Anfang der achtziger Jahre mit einiger Berechtigung wiederum vorwiegend im monetären Bereich gesehen werden. Vorausgegangen war eine deutliche Überschreitung des ohnehin reichlich bemessenen Geldmengenwachses für 1978, der schließlich 11,4 statt acht Prozent für den Jahresdurchschnitt betrug, nachdem auch das (gleich hohe) Ziel des Vorjahres schon nicht eingehalten worden war. Aufgeschreckt durch das sich abzeichnende Wiederaufflackern der gerade erst wieder unter drei Prozent gedrückten Inflationsrate und durch einen — erstmals seit 1965 — negativen Leistungsbilanzsaldo ging die Bundesbank Mitte 1979 dann abrupt wieder zu einer restriktiven Politik über, welche sie bis 1981 durchhielt. In der Folge schnellte das Zinsniveau — allerdings auch unter außenwirtschaftlichen Einflüssen — auf die Rekordhöhe von 13 Prozent für kurzfristige Staatspapiere (1981), womit zwar die Grundlage für den später einsetzenden Rückgang der Inflationsrate geschaffen wurde, allerdings um einen hohen Preis: Der Auslastungsgrad des Produktionspotentials sank von 98,5 Prozent im Jahre 1979 auf nur noch 93,2 Prozent 1982, und der Zu-

wachs des realen Bruttosozialprodukts sank bis 1981 auf Null, um ein Jahr später sogar geringfügig in den Minusbereich abzusinken.

Ebenso wie Anfang der siebziger Jahre war auch die konjunkturelle Entwicklung nach 1979 durch außenwirtschaftliche Turbulenzen, insbesondere bei den Wechselkursen, und durch stark steigende Ölpreise belastet; insofern wäre es verfehlt, die Ursachen für die mangelnde Stetigkeit des Wachstumsprozesses allein in binnenwirtschaftlichen Komponenten zu suchen. Daß aber der Geldpolitik hier eine besondere Rolle zukommt, dafür bietet die weitere Entwicklung in den achtziger Jahren reichlich Anschauung, und zwar zunächst im positiven Sinne. Es gelang der Bundesbank in den Jahren bis 1985, den Geldmengenzuwachs jeweils in den geplanten Grenzen zu halten — mit Ausnahme einer leichten Zielüberschreitung 1983 — und die Inflationsrate deutlich abzusenken: 1986 sanken — mitten im Konjunkturaufschwung — die Verbraucherpreise sogar erstmals seit 1953.

Der Ende 1982 einsetzende Aufschwung wurde zu dem längsten, den die Bundesrepublik bis heute erlebt hat³⁶), und er verlief überdies lange Zeit weitgehend frei von negativen konjunkturellen Begleiterscheinungen, welche frühere Phasen vergleichbarer Art in Form von Inflationsanstieg und Verteilungskonflikten gekennzeichnet hatten. Der Sachverständigenrat diskutierte in seinem Jahresgutachten 1987 sogar bereits die Frage, ob die früheren zyklischen Verlaufsmuster nicht inzwischen tatsächlich der angestrebten stetigen Wachstumsentwicklung gewichen seien, hielt eine definitive Antwort hierauf aber noch nicht für möglich³⁷). Diese Vorsicht hat sich als berechtigt erwiesen, denn inzwischen hat der bis 1987 langsam, aber stetig verlaufende Aufschwung den Charakter eines regelrechten Booms mit allen Anzeichen der Überhitzung erhalten, nämlich einem sprunghaften Anstieg der Inflationsrate auf über drei Prozent, voll ausgelasteten Kapazitäten in vielen Wirtschaftsbereichen³⁸), Engpässen auf dem Arbeitsmarkt

³⁶) Jedenfalls gilt dies bei der üblichen Abgrenzung nach dem Auslastungsgrad. Zu einem anderen Urteil kommt E. Helmstädter, Die M-Form des Wachstumszyklus, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 206 (1989), S. 391; danach ist der gegenwärtige Aufschwung nicht als ungewöhnlich lang einzustufen, legt man der Zyklenabgrenzung vierteljährliche Wachstumsraten des BSP zugrunde.

³⁷) Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1987/88, TZ 99 ff., 232.

³⁸) Der gesamtwirtschaftliche Auslastungsgrad wird vom Sachverständigenrat für 1989 mit 98,5 Prozent angegeben, ein Wert, der um zwei Prozentpunkte über dem Normalauslastungsgrad liegt und seit 1970 nur zweimal, nämlich in den Boomjahren 1973 und 1979, überschritten bzw. knapp erreicht wurde.

³⁴) Der Sachverständigenrat sprach damals von einem „gekapselten Boom“, vgl. Jahresgutachten 1973/74, TZ 56 f.

³⁵) Vgl. die Übersicht bei H. Bartling/F. Luzius, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, München 1989, S. 216.

— trotz weiterhin hoher Arbeitslosigkeit — und hohen Lohnforderungen der Gewerkschaften, die sich teilweise bereits wieder in zweistelliger Höhe bewegen³⁹⁾. Erneut war es die Bundesbank, die mit der deutlichen Überschreitung ihrer Geldmengenziele in den Jahren 1986 bis 1988 den Boden für diese Entwicklung bereitet hat. Sicher hat es im Zusammenhang mit dem Wertverfall des US-Dollar seit dem Frühjahr 1985 und dem weltweiten Börsencrash vom Oktober 1987 außenwirtschaftliche Ereignisse gegeben, die zur Rechtfertigung der Geldpolitik herangezogen werden können; aber auch diesmal müßte dafür ein hoher Preis bezahlt werden, wenn es zu einem weiteren Anstieg der Inflationsrate und in der Folge zu einer Stabilisierungskrise ähnlich denen in früheren Phasen kommen sollte⁴⁰⁾.

IV. Langfristig abflachendes Wirtschaftswachstum

Im Gegensatz zur Vorstellung eines exponentiellen (also mit konstanter Rate zunehmenden) Wirtschaftswachstums, wie sie in theoretischen Modellen dominiert, folgt die tatsächliche Entwicklung des Produktionspotentials in der Bundesrepublik eher einem linearen Verlauf, der zudem im Zeitverlauf einen immer flacheren Steigungswinkel annahm. Betrug der durchschnittliche Anstieg des Produktionspotentials (in Preisen von 1980) im Zeitraum zwischen 1960 und 1970 noch etwa 40 Mrd. DM pro Jahr, so sank der durchschnittliche Zuwachs in den siebziger Jahren auf 39 Mrd. DM, um sich in den ersten acht Jahren der achtziger Jahre auf nur noch knapp 29 Mrd. DM pro Jahr zu verringern. Ein ähnliches Zeitprofil des Wachstums läßt sich auch für die anderen vier großen Industriestaaten nachweisen, jedoch ist die Wachstumsabflachung seit Anfang der siebziger Jahre in der Bundesrepublik vergleichsweise markanter ausgefallen, und auch die absolute Wachstumsrate des realen Sozialprodukts lag im Zeitraum zwischen 1973 und 1984 mit 1,7 Prozent niedriger als in den anderen G 5-Ländern (mit Ausnahme Großbritanniens, wo sie nur 1,1 Prozent erreichte)⁴¹⁾. Das Bild ändert sich jedoch, wenn man das Wachstum auf den Fak-

Zieht man ein Fazit aus diesen Erfahrungen, so hat offenbar weder das Instrumentarium des Stabilitätsgesetzes noch der Übergang zur potentialorientierten Geldmengensteuerung eine nachhaltige Verstetigung des Wachstumsprozesses bewirken können, wenngleich aus ganz unterschiedlichen Gründen. Während nämlich das Konzept der Antizyklus nach heute überwiegender Auffassung grundsätzlich ungeeignet für diese Aufgabe ist, hat es bei der Regelbindung bisher an der nötigen Konsequenz gefehlt. Nach den Erfahrungen bis 1987 wären die Chancen für eine spannungsfreie Aufwärtsentwicklung bis weit in die neunziger Jahre hinein wohl groß gewesen, wenn die Geldpolitik den stetigen Kurs der ersten Hälfte der achtziger Jahre beibehalten hätte und darin von der Finanz- und Lohnpolitik hinreichend unterstützt worden wäre.

toreinsatz bezieht, also die Entwicklung der Produktivität betrachtet. Ähnlich wie in den anderen vier großen Industrieländern ist die Kapitalproduktivität in der Bundesrepublik zwischen 1950 und 1973 zunächst gestiegen (um knapp 0,6 Prozent pro Jahr), danach mit einer Rate von etwa 1,7 Prozent pro Jahr wieder gefallen⁴²⁾. Die rückläufige Kapitalproduktivität ist insofern nicht überraschend, als die Kapitalintensität, also der Kapitaleinsatz je Erwerbstätigen, im Zeitverlauf stetig gestiegen ist⁴³⁾, denn dies impliziert für sich genommen eine sinkende Grenzproduktivität des Kapitaleinsatzes.

Bereits im Verlauf der siebziger Jahre hat sich die Investitionstätigkeit zunehmend von Erweiterungs- zu Rationalisierungs- und Ersatzinvestitionen verlagert⁴⁴⁾, ein Trend, der sich auch in den achtziger Jahren fortsetzte. Beleg dafür ist neben entsprechenden Unternehmensbefragungen der relative Rückgang der gewerblichen Bauinvestitionen: Sie

³⁹⁾ Vgl. IG Metall stellt Forderungen von zwölf Prozent, in: FAZ vom 12. Dezember 1989.

⁴⁰⁾ Vgl. dazu näher U. van Suntum, Ende des Booms, in: Wirtschaftswoche, 43 (1989) 49, S. 105–111.

⁴¹⁾ Sie betrug in Frankreich 2,2 Prozent, in Japan 3,8 Prozent und in den USA 2,3 Prozent; vgl. A. Maddison, Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment, in: Journal of Economic Literature, 25 (1987), S. 650.

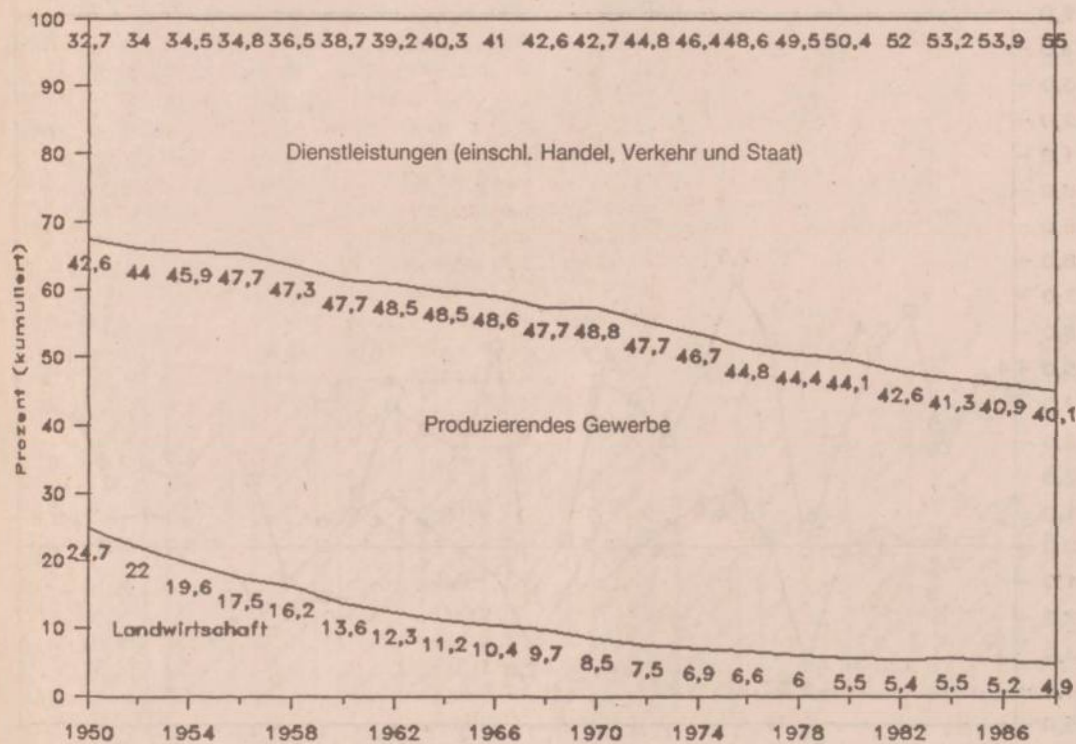
⁴²⁾ Vgl. ebd., S. 656; auch der Sachverständigenrat stellt in seinen Berechnungen zum Produktionspotential für den Zeitraum 1963 bis 1975 eine Abnahmerate der Kapitalproduktivität in gleicher Höhe in Rechnung, für die späteren Jahre jedoch nur noch in Höhe von 1,3 Prozent pro Jahr, vgl. Jahresgutachten 1988/89, TZ 88 und Anhang IV A.

⁴³⁾ Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft lag die Kapitalausstattung eines Arbeitsplatzes in der Bundesrepublik 1985 mit 177 000 DM fast viereinhalb mal so hoch wie 1965, inflationsbereinigt immerhin noch doppelt so hoch; vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 14 (1988) 21, S. 1.

⁴⁴⁾ Vgl. R. Kampmann, Die Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland — Eine regional und sektoral disaggregierte Analyse, in: RWI-Mitteilungen, 37/38 (1986/87), S. 283.

Abb. 3: Entwicklung der Wirtschaftsbereiche

(Anteile an den Erwerbstätigen in Prozent)



haben 1988 inflationsbereinigt nicht höher als 1980 und im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1988 mit 155 Mrd. DM pro Jahr nur wenig höher als in den siebziger Jahren (147 Mrd. DM) gelegen, während die Ausstattungsinvestitionen (inflationsbereinigt) stetig zugenommen haben und 1988 immerhin um 50 Prozent über dem Stand von 1970 lagen⁴⁵⁾. Grund für diese Entwicklung dürfte neben dem insgesamt verlangsamten Nachfrageanstieg auch der Lohnkostendruck, insbesondere in den siebziger Jahren, gewesen sein, der zu ständiger Rationalisierung zwang.

Dementsprechend ist die Arbeitsproduktivität in der Bundesrepublik stark gestiegen, in den Jahren 1950 bis 1973 (mit sechs Prozent pro Jahr) schneller als im Durchschnitt der anderen G 5-Länder, danach mit etwa gleicher Rate (drei Prozent pro Jahr)⁴⁶⁾. Aber auch diese Entwicklung hatte ihre Schattenseite: Anders als in den USA, wo der Lohnkostendruck und auch der Anstieg der Arbeitsproduktivität (mit durchschnittlich ein Prozent

in den Jahren 1973 bis 1984) weitaus geringer war, konnten in der Bundesrepublik bis 1983 kaum Beschäftigungsgewinne gegenüber dem Rezessionsjahr 1975 erzielt werden; erst danach setzte im Zuge des neuen Konjunkturaufschwungs eine günstigere Entwicklung ein⁴⁷⁾.

Bei diesem Vergleich ist allerdings auch zu berücksichtigen, daß sich die sektorale Struktur in der Bundesrepublik anders als in den übrigen großen Industriestaaten entwickelt hat. Zwar läßt sich auch hier die sog. Drei-Sektoren-Hypothese bestätigen, wonach im langfristigen Vergleich das Gewicht des primären Sektors (Land- und Forstwirtschaft), zunächst zugunsten des sekundären Sektors (Produzierendes Gewerbe) abnimmt, während später der tertiäre Sektor (Dienstleistungen) gegenüber beiden anderen Bereichen an Bedeutung gewinnt (vgl. Abb. 3)⁴⁸⁾. Aber der Bedeutungsrückgang des in-

⁴⁵⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1989/90, Tab. 2 im Anhang.

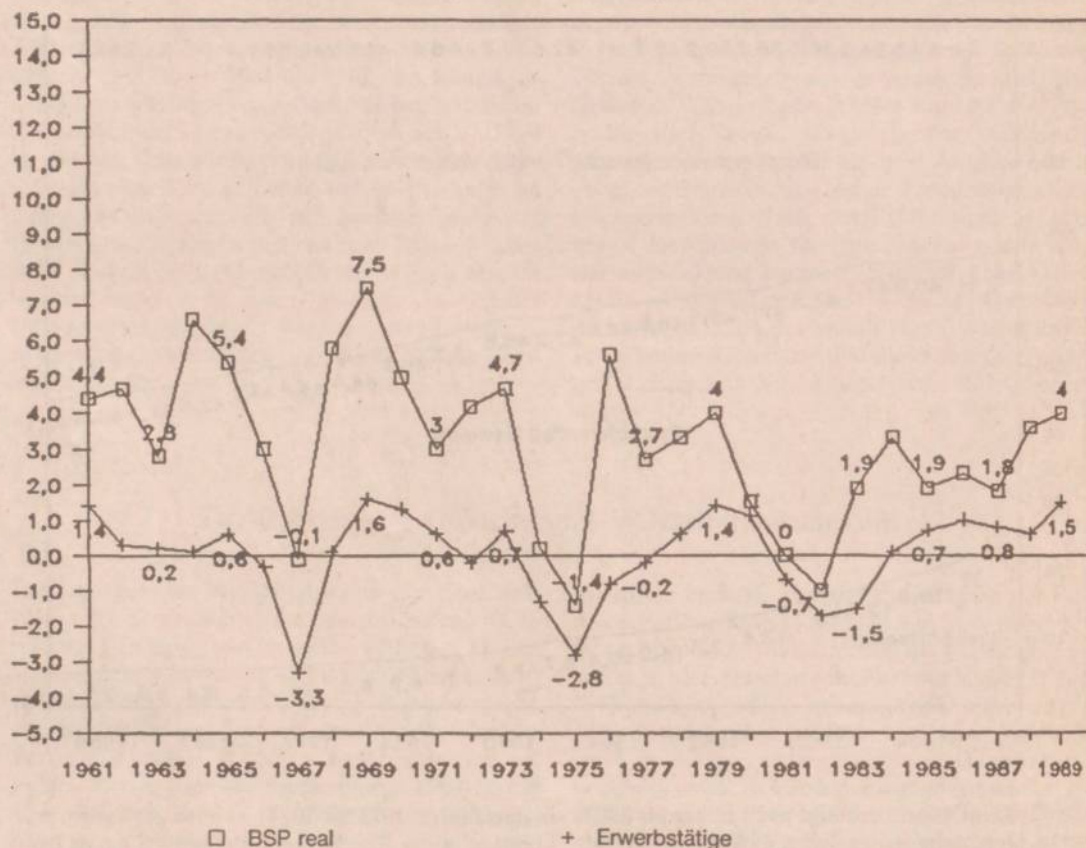
⁴⁶⁾ Quellen für Grundzahlen in der Abbildung: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1989/90, Tab. 19 im Anhang. Die Drei-Sektoren-Hypothese wurde bereits 1940 von C. Clark formuliert, später mit etwas anderer Begründung auch von A. G. B. Fisher (1939) und J. Fourastie (1954), vgl. z. B. U. Teichmann (Anm. 23), S. 6 ff.

⁴⁵⁾ Eigene Berechnungen nach Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1989/90, Tab. 31 im Anhang.

⁴⁶⁾ Bezogen auf das (inflationsbereinigte) Sozialprodukt pro Arbeitsstunde, vgl. A. Maddison (Anm. 41), S. 650.

Abb. 4: Wachstum und Beschäftigung

(Zuwachs in Prozent)



dustriellen Sektors hat in der Bundesrepublik erst mit zeitlichem Rückstand, nämlich Anfang der siebziger Jahre, eingesetzt; dies lag u. a. an der langjährigen Unterbewertung der DM in den sechziger Jahren, die diesen exportintensiven Sektor begünstigte. Auch danach konnte der Rückstand in der Entwicklung des Dienstleistungssektors im internationalen Vergleich nicht aufgeholt werden; sein Anteil an den Erwerbstätigen lag 1984 mit etwa 54 Prozent noch immer deutlich niedriger als in allen anderen großen Industrieländern⁴⁹⁾. Gründe hierfür waren neben der traditionell hohen Exportorientierung der deutschen Wirtschaft auch strukturkonservierende Maßnahmen (etwa zugunsten der Montanindustrie) und ein vergleichsweise hohes Regulierungsniveau in wichtigen Dienstleistungsbereichen wie der Telekommunikation, dem Versicherungssektor und dem Verkehrsbereich⁵⁰⁾. Die be-

schäftigungspolitische Bedeutung eines stärker wachsenden Dienstleistungssektors wird deutlich an der Struktur der zwischen 1983 und 1988 neu geschaffenen Arbeitsplätze: Während im Dienstleistungssektor 1988 im Jahresdurchschnitt eine Million Erwerbstätige mehr tätig waren als 1983, bot der industrielle Sektor 64 000 Arbeitsplätze weniger⁵¹⁾.

Auch insgesamt kann von einer „Entkoppelung“ von Wachstum und Beschäftigung keine Rede sein; der positive Zusammenhang zwischen beiden Größen ist in den achtziger Jahren kaum weniger deutlich ausgeprägt als in früheren Wachstumsphasen (vgl. Abb. 4)⁵²⁾. Nachteilig macht sich jedoch das insgesamt geringere Wachstumstempo bemerkbar. Die auffallend schwache Investitionsdynamik bis

⁴⁹⁾ Er betrug in Frankreich 60,4 Prozent, in Japan 56,3 Prozent, in Großbritannien 65 Prozent und in den USA 68,7 Prozent; vgl. A. Maddison (Anm. 41), S. 689.

⁵⁰⁾ Der Sachverständigenrat hat diese Regulierungen unter dem Wachstumsgesichtspunkt in verschiedenen Jahresgut-

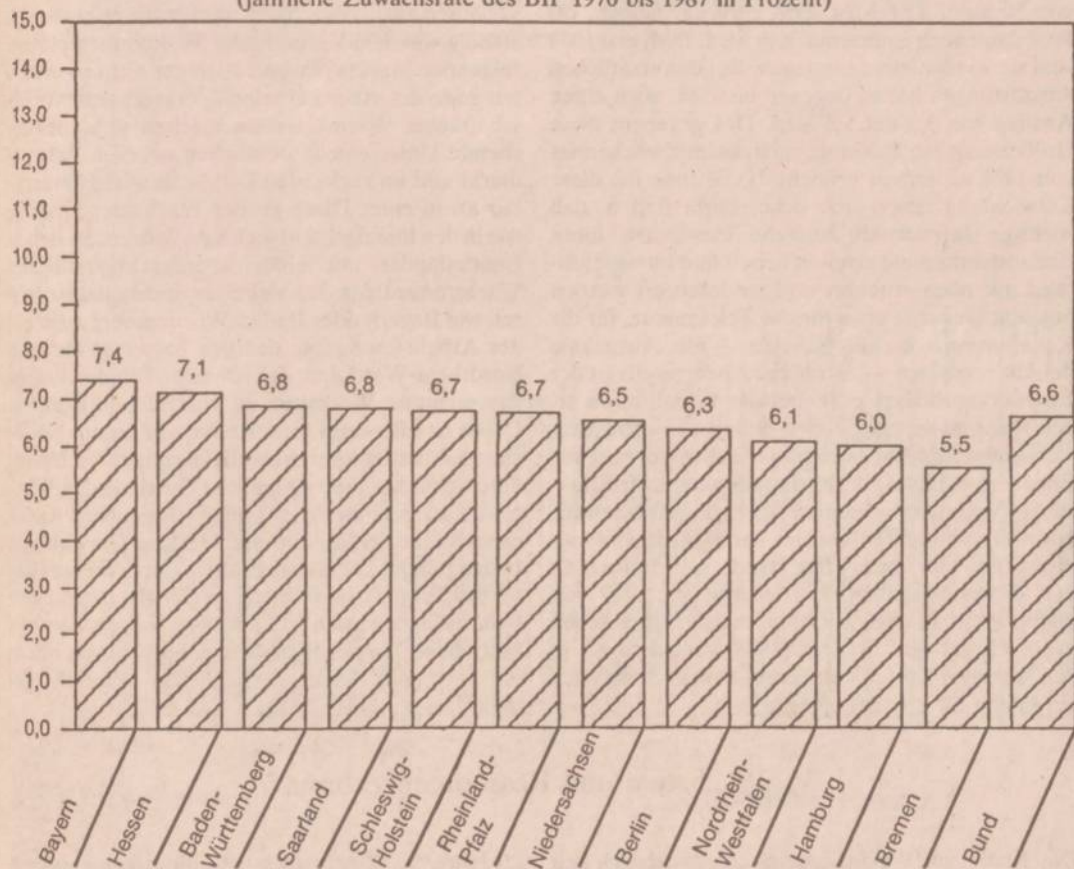
achten kritisiert und Vorschläge zu ihrer Auflockerung bzw. Beseitigung gemacht, vgl. etwa Jahresgutachten 1987, TZ 402 ff.

⁵¹⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1989/90, Tab. 19 im Anhang.

⁵²⁾ Quelle für Grundzahlen: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1989/90, Tab. 19 und 22 im Anhang.

Abb. 5: Wirtschaftswachstum nach Ländern

(jährliche Zuwachsrate des BIP 1970 bis 1987 in Prozent)



1987 wurde nicht nur auf bürokratische Hemmnisse und Regulierungen in vielen Bereichen, sondern vor allem auch auf unzureichende Gewinne und Gewinnerwartungen der Unternehmen zurückgeführt, so u. a. vom Sachverständigenrat und vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft⁵³). Indiz für eine solche Diagnose ist auch der rückläufige Nettozufluß ausländischer Direktinvestitionen in die Bundesrepublik seit 1983, während sich umgekehrt die deutschen Direktinvestitionen im Ausland zwischen 1983 und 1987 mehr als verdoppelt haben⁵⁴). Die Direktinvestitionen

⁵³) Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1987, TZ 254; Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Gewinn, Investitionen und Beschäftigung (Studien-Reihe 56), Bonn 1987; vgl. auch H. Dicke/P. Trapp, Zur Rentabilität der Investitionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Weltwirtschaft, (1987), S. 46–59; anderer Auffassung ist der Deutsche Gewerkschaftsbund, vgl. Weiterhin glänzende Gewinne, in: Informationen zur Wirtschafts- und Umweltpolitik, (1988)9, S. 1–13.

⁵⁴) Nach der Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank, vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1988/89, Tab. 29.

der deutschen Unternehmen sind zwar mit einem Wert, der etwa zehn Prozent der Ausrüstungsinvestitionen entspricht, nicht sehr bedeutend, aber als Indikator für das Investitionsklima dennoch von großem Interesse, zumal andere europäische Länder bei der Bilanz der Direktinvestitionen deutlich besser abschneiden⁵⁵). Seit 1988 hat sich das Investitionsverhalten allerdings deutlich belebt; die realen Anlageinvestitionen stiegen 1988 und 1989 mit knapp 6 bzw. 7,5 Prozent jeweils deutlich stärker als das Sozialprodukt; das betraf nunmehr auch die Bauinvestitionen, wenngleich die Ausrüstungsinvestitionen noch stärker zunahm⁵⁶).

Eine vergleichsweise schwache Investitionstätigkeit hat es seit Beginn der siebziger Jahre jedoch nicht nur im privaten Sektor, sondern auch beim Staat

⁵⁵) Vgl. ebd., TZ 160, Tab. 30.

⁵⁶) Zahlenangaben nach Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1989/90, Tab. 25 (Angabe für 1989 gerundete Schätzung).

gegeben. Die staatlichen Bauinvestitionen sind zwischen 1970 und 1980 in Preisen von 1980 gerechnet von 50,5 auf 47,6 Mrd. DM zurückgegangen, bis 1987 dann noch einmal auf 36,8 Mrd. DM; erst 1988 sind sie wieder leicht gestiegen. Bei den staatlichen Ausrüstungen hat es dagegen bis 1980 noch einen Anstieg von 3,3 auf 5,5 Mrd. DM gegeben; diese Größenordnung haben sie nach einem Zwischentief von 1986 an erneut erreicht⁵⁷⁾. Gründe für diese Entwicklung lassen sich sicher darin finden, daß wichtige Infrastrukturbereiche inzwischen ihren Endausbauzustand erreicht haben und im wesentlichen nur noch erneuert und modernisiert werden müssen; dies mag etwa für das Telefonnetz, für die Kanalisation oder die Schulen — mit Ausnahme der Universitäten — zutreffen. Andererseits ist der Erneuerungsbedarf z. B. bei der Kanalisation erheblich, und in einigen Bereichen wie etwa dem Verkehrssektor haben sich inzwischen gravierende Engpässe gebildet, deren Beseitigung nach Schätzungen mindestens zweistellige Milliardenbeträge erfordern würde⁵⁸⁾. Insofern kann es nicht befriedigen, daß der Anteil der Bruttoinvestitionen an den Gesamtausgaben des Staates seit 1970 von knapp zwölf Prozent kontinuierlich auf inzwischen nur noch gut fünf Prozent (1988) gesunken ist; in den sechziger Jahren hatte er im Durchschnitt noch bei knapp elf Prozent gelegen⁵⁹⁾.

Die Wachstumsentwicklung ist in den einzelnen Regionen der Bundesrepublik nicht gleichmäßig verlaufen (vgl. Abb. 5)⁶⁰⁾; dies wäre in einer sich ständig wandelnden und dem Wettbewerbsprinzip folgenden Marktwirtschaft auch gar nicht zu erwarten gewesen. Aber bei relativ geringer gesamtwirtschaftlicher Wachstumsrate machen sich entsprechende Unterschiede deutlicher auf dem Arbeitsmarkt und im regionalen Lebensstandard bemerkbar als in einer Phase großer Wachstumsdynamik wie in den fünfziger und sechziger Jahren. So stehen Bundesländer mit einer überdurchschnittlichen Wachstumsrate in den siebziger und achtziger Jahren wie Bayern oder Baden-Württemberg auch bei der Arbeitslosenquote deutlich besser da als etwa Nordrhein-Westfalen, das von allen Bundesländern das geringste Wachstum zu verzeichnen hatte⁶¹⁾. Dabei ist allerdings eine Reihe von unterschiedlichen Einflußfaktoren zu berücksichtigen, insbesondere auch die unterschiedliche Struktur der Wirtschaftssektoren in den einzelnen Regionen. Andererseits läßt sich die unterschiedliche Entwicklung in den Ländern keineswegs allein durch diesen Faktor erklären⁶²⁾; spezifische regionale Einflußgrößen, zu denen auch die jeweils von den Ländern betriebene Wirtschaftspolitik gehört, haben offenbar ebenfalls einen erheblichen Einfluß gehabt⁶³⁾.

V. Wachstum und Ressourcenverbrauch

Die Kritik am Wachstumsziel entzündet sich seit den siebziger Jahren zum einen an dem damit verbundenen Verbrauch von Energie und nicht-erneuerbaren Rohstoffen und zum anderen an der wachsenden Umweltbelastung. In der Studie des Club of Rome von 1972 wurde beispielsweise errechnet, daß die Weltaluminiumreserven unter den dort getroffenen Annahmen nur noch für 31 Jahre reichen würden, die Vorräte an Kupfer und Blei nur noch für 21 Jahre und die Erdölvorräte für

20 Jahre⁶⁴⁾. Dabei wurde allerdings von exponentiellem Wachstum sowohl der Bevölkerung als auch des Pro-Kopf-Einkommens ausgegangen, was sich bisher für die Industrieländer und speziell auch für die Bundesrepublik nicht bestätigt hat. Die Menge der bekannten gewinnbaren Rohstoffe ist aufgrund neuer Funde und verbesserter Gewinnungstechniken sogar schneller gestiegen als ihr weltweiter Verbrauch, so daß sich die Reservesituation insoweit verbessert hat. Heute wird die Reichweite der Erdölvorräte — bei konstantem Verbrauch — auf über 100 Jahre geschätzt, die Reserveschätzungen

⁵⁷⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1989/90, Tab. 31 im Anhang.

⁵⁸⁾ Vgl. z. B. Zentralverband des deutschen Baugewerbes/Hauptverband der deutschen Bauindustrie (Hrsg.), Memorandum der Spitzenverbände der Deutschen Bauwirtschaft zum Ausbau und zur Erhaltung der Infrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland Bonn 1988; Verkehrsinfrastruktur: Straßen sind überlastet, in: Informationsdienst der deutschen Wirtschaft, 15 (1989) 15, S. 4 f.; A. Balzer, Rätselhafte Risikoscheu, in: Wirtschaftswoche, 42 (1988), S. 14—18.

⁵⁹⁾ 1984 und 1985 hat er sogar noch etwas niedriger gelegen; vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 bis 1988, Arbeitsunterlage, März 1989.

⁶⁰⁾ Quelle für Grundzahlen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1988, S. 546.

⁶¹⁾ Die reale Bruttowertschöpfung stieg zwischen 1970 und 1983 in den beiden erstgenannten Ländern um durchschnittlich 3,0 bzw. 2,4 Prozent pro Jahr, in NRW nur um 1,7 Prozent; vgl. R. Kampmann (Anm. 44), Tab. 2; die jeweiligen Arbeitslosenquoten für die drei Länder betragen 1988 6,3 Prozent, 5,0 Prozent bzw. 11,0 Prozent, vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik, Ausgabe 1989, Tab. 20.

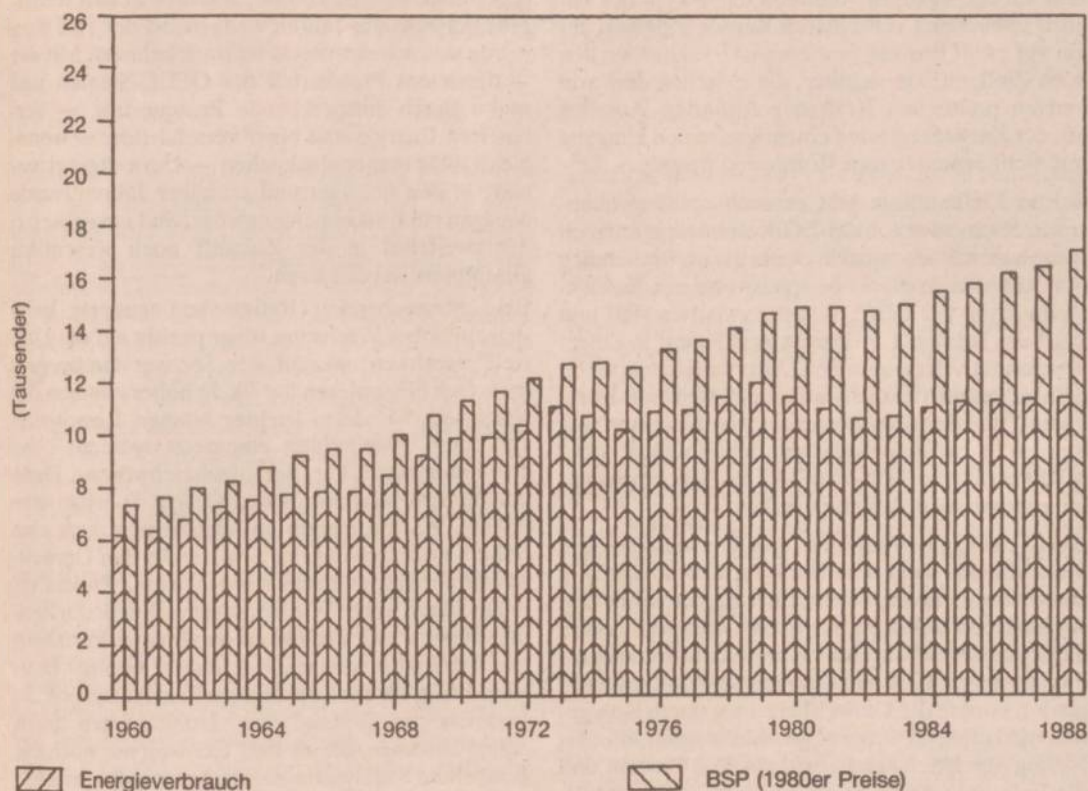
⁶²⁾ Vgl. R. Kampmann (Anm. 44), S. 291.

⁶³⁾ Der Sachverständigenrat hat sich mit dieser Frage in seinem Jahresgutachten 1988/89 im Rahmen eines Sonderkapitels am Beispiel des Ruhrgebietes ausführlich auseinandergesetzt, vgl. ebd., TZ 378 ff.

⁶⁴⁾ Vgl. W. A. Jöhr (Anm. 22), S. 283.

Abb. 6: Wachstum und Primärenergieverbrauch

(reales BSP in 100 Mrd. bzw. Petajoule)



für die fossilen Energierohstoffe insgesamt liegen um 28 Prozent über dem Wert von 1980 und um 34 Prozent über dem Wert von 1976⁶⁵). Unter Einbeziehung der bei höheren Energiepreisen und technologischen Innovationen vermutlich noch gewinnbaren Energieressourcen, die auf etwa das Achtfache der heute bekannten Vorkommen geschätzt werden, brauchen nach den Berechnungen der Bundesanstalt für Geowissenschaften auch sehr langfristig, d. h. für viele Jahrhunderte, keine definitiven Wachstumsgrenzen von dieser Seite befürchtet werden⁶⁶).

Ausgangspunkt hierfür ist die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch, die im Gefolge der beiden Ölkrisen Anfang der siebziger und Anfang der achtziger Jahre erreicht wurde. Zwischen 1978 und 1985 ging der Ölverbrauch der

Industrieländer um rd. 20 Prozent zurück, obwohl das Bruttosozialprodukt im gleichen Zeitraum um 16,6 Prozent anstieg. Seitdem ist er allerdings wieder leicht gestiegen, wenngleich um weniger als die Wirtschaftsleistung⁶⁷). Nach Schätzungen der Internationalen Energieagentur wird der Ölverbrauch je nach Preisentwicklung in den Jahren 1990 bis 2000 stagnieren bzw. um rund ein Prozent zurückgehen⁶⁸). Für den Primärenergieverbrauch der Industrieländer insgesamt wird erwartet, daß er — nach einem vorübergehenden Rückgang in den Jahren 1979 bis 1983 — bis 1995 etwa halb so stark steigen wird wie das Bruttosozialprodukt⁶⁹).

In der Bundesrepublik ist der Gesamtverbrauch an Primärenergie zwischen 1973 und 1988 insgesamt nur um drei Prozent gestiegen, obwohl sich das reale Bruttosozialprodukt im gleichen Zeitraum um

⁶⁵) Nach einer 1989 vorgelegten Untersuchung der Bundesanstalt für Geowissenschaften, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Tagesnachrichten vom 13. September 1989, S. 3.

⁶⁶) Vgl. Auch sehr langfristig sind keine physischen Engpässe zu erwarten, in: Handelsblatt vom 10. November 1989.

⁶⁷) Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Die Entwicklung des Energieverbrauchs der Industrieländer von 1973—1986 und Perspektiven bis zum Jahr 2000 (Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 55 vom 24. August 1988), Bonn 1988, S. 1.

⁶⁸) Vgl. ebd., S. 2.

⁶⁹) Vgl. ebd., S. 9.

ein Drittel erhöht hat (vgl. Abb. 6)⁷⁰); dabei ist der Anteil des Mineralöls von 55,2 Prozent auf 42 Prozent zurückgegangen, während der Anteil der nahezu unbegrenzt verfügbaren Kernenergie von gut ein auf zwölf Prozent gestiegen ist⁷¹). Hier werden auch Zielkonflikte sichtbar, die zwischen dem von einigen politischen Kräften geforderten Ausstieg aus der Kernenergie und einem sparsamen Umgang mit nicht erneuerbaren Rohstoffen bestehen.

Solche Zielkonflikte gibt es auch im Umweltbereich. Nach einer von der EG-Kommission kürzlich vorgelegten Studie wird in einem als wahrscheinlich bezeichneten Szenario beispielsweise der Kohlenstoffausstoß der OECD-Länder zwischen 1987 und 2010 um jährlich 1,3 Prozent zunehmen; in einem als normativ bezeichneten Alternativszenario, in dem u. a. ein deutlich höherer Anteil der Kernenergie und des Erdgases an der Energieversorgung unterstellt wird, würde er dagegen um etwa 0,7 Prozent pro Jahr oder 17,4 Prozent insgesamt im angegebenen Zeitraum sinken⁷²).

Auch zwischen Wachstum und Umweltbelastung braucht daher kein unauflöslicher Zusammenhang zu bestehen. Einen solchen hat es bereits in den vergangenen Jahrzehnten in der Bundesrepublik nicht gegeben: Während das reale Bruttosozialprodukt zwischen 1966 und 1986 um 70 Prozent gestiegen ist, konnte die Umweltbelastung durch Kohlenmonoxid um 27,5 Prozent gesenkt werden, die Belastung durch Schwefeldioxid um 35,3 Prozent und die Belastung durch Staub um fast 70 Prozent⁷³). Nach einem kürzlich vorgelegten Gutachten der Prognos AG wird sich diese Tendenz in Zukunft fortsetzen; danach ist bis zum Jahr 2010 bei denjenigen Schadstoffen, für die relativ frühzeitig gesetzgeberische Maßnahmen zu ihrer Eindämmung ergriffen wurden, ein Rückgang der Belastung auf etwa ein Viertel der Werte von 1985 zu erwarten⁷⁴).

Allerdings hängt die Umweltverträglichkeit des Wachstums maßgeblich von den Rahmenbedingungen ab, die für die Inanspruchnahme der Umwelt gesetzt werden. Auch hierfür ist die Entwicklung in der Bundesrepublik ein gutes Beispiel: So lange die

knappe Umwelt — wegen des Fehlens eines entsprechenden Marktes — zum Nulltarif in Anspruch genommen werden konnte, wie dies in den fünfziger und sechziger Jahren weitgehend der Fall war, wurde sie auch entsprechend stark belastet. Mit der — durch das Preiskartell der OPEC-Staaten und später durch entsprechende Besteuerung — verteuerten Energie und einer verschärften — wenn gleich nicht immer glücklichen — Umweltgesetzgebung in den siebziger und achtziger Jahren wurde dagegen ein Entkoppelungsprozeß in Gang gesetzt, der zweifellos in der Zukunft noch wesentlich akzentuiert werden kann.

Bei entsprechenden Rahmenbedingungen kann sich ein hohes Wachstum sogar positiv auf die Umwelt auswirken, worauf der Sachverständigenrat mehrfach hingewiesen hat⁷⁵). Je höher nämlich das Wachstum ist, desto leichter können Ressourcen für den Umweltschutz eingesetzt werden, ohne Verteilungskonflikte heraufzubeschwören. Denn gemäß dem Verdoorn'schen Gesetz⁷⁶) bringt eine höhere Wachstumsrate im allgemeinen auch eine höhere Produktivität mit sich, die für den Umweltschutz nutzbar gemacht werden kann. Zudem ermöglicht ein hohes Wachstum den schnelleren Austausch veralteter Techniken durch neue Verfahren und Produkte, welche die Umwelt weniger belasten. Ein gutes Beispiel dafür ist das Automobil: Je schneller der Bestand von Altfahrzeugen durch neue Fahrzeuge, die ab 1992 EG-weit nur noch mit geregelter Katalysator zugelassen werden, erfolgt, desto rascher wird sich diese umweltschonende Technik durchsetzen.

Der positive Zusammenhang zwischen hohem Wirtschaftswachstum und dem Umweltschutz, der sich bei entsprechenden Rahmenbedingungen herstellen läßt, wird auch in einem Vergleich zwischen den westlichen Industriestaaten und den Planwirtschaften im Osten Europas deutlich: Obwohl das Wirtschaftswachstum etwa in der DDR in der Vergangenheit deutlich geringer war als in der Bundesrepublik, sind dort weitaus gravierendere Umweltschäden festzustellen⁷⁷), denn es hat zum einen an entsprechenden Anreizen, zum anderen aber auch an den notwendigen Finanzmitteln und Techniken für eine umweltschonende Produktion gefehlt. Effizientes Wirtschaften ist daher gleichermaßen Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum wie für einen wirksamen Umweltschutz.

⁷⁰) Quelle für Grundzahlen: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1989/90, Tab. 76 im Anhang.

⁷¹) Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Daten zur Entwicklung der Energiewirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1988, Bonn 1989.

⁷²) Vgl. Für die Gewährleistung von Umweltschutzziele sind Neuorientierungen in der Primärenergiebilanz nötig, in: Handelsblatt vom 10. November 1989.

⁷³) Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1988, Bonn 1988, S. 278f.; eigene Berechnungen.

⁷⁴) Dies gilt für Schwefeldioxid, Kohlenmonoxid, Staub und flüchtige organische Verbindungen, mit Einschränkungen auch für Stickoxide; vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Tagesnachrichten vom 6. Dezember 1989, S. 3.

⁷⁵) Vgl. insbesondere Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1987/88, TZ 246; s. a. Ökologische und soziale Folgekosten des Wirtschaftens umstritten, in: Handelsblatt vom 8. Mai 1989.

⁷⁶) Vgl. dazu G. Bombach, Art. Wirtschaftswachstum, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, S. 792.

⁷⁷) Vgl. Raubbau nach Plan, in: Die Zeit vom 17. November 1989; Strenge Gesetze und Verordnungen sind Makulatur geblieben, in: Handelsblatt vom 18. Dezember 1989.

Geldwertstabilität

I. Der empirische Befund

Stabilität des Geldwertes wird in allen Ländern als Ziel der Wirtschaftspolitik proklamiert. Der empirische Befund steht jedoch dazu in offenkundigem Gegensatz. Sieht man einmal von Ländern, insbesondere in Lateinamerika, ab, in denen exorbitante Inflationsraten fast schon zur Selbstverständlichkeit geworden sind, so fällt auch für die westlichen Industrieländer das Ergebnis wenig befriedigend aus (vgl. Tab. 1): Zwar ist es dort gelungen, die Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre hohen Raten der Geldentwertung deutlich zu reduzieren, doch führte dieser Prozeß nur in Ausnahmefällen zur völligen Preisstabilität. Seit 1986/87 nehmen die Preissteigerungsraten sogar durchweg wieder zu.

Selbst eine Währung wie die DM, die im internationalen Vergleich als geradezu vorbildlich stabil gilt, hat in den ersten 40 Jahren seit der Währungsreform rund zwei Drittel ihrer ursprünglichen Kaufkraft eingebüßt. Der Preisindex der Lebenshaltung hat sich in dieser Zeit etwas mehr als verdreifacht, im Jahresdurchschnitt belief sich der Preisanstieg auf 2,7 Prozent. Während der ersten drei Jahrzehnte hat sich die Rate der Geldentwertung erhöht, im Jahresdurchschnitt betrug der Preisanstieg

zwischen 1950 und 1959 1,1 Prozent, in den folgenden beiden Dezennien dagegen 2,4 Prozent und 4,9 Prozent; für die achtziger Jahre ist erstmals wieder ein Rückgang dieses Wertes auf 2,9 Prozent zu verzeichnen¹⁾.

Bei diesem empirischen Befund drängen sich folgende Fragen geradezu auf:

– Welcher Rang ist dem Ziel der Geldwertstabilität beizumessen?

– Welche Ursachen sind für die unbefriedigenden Resultate verantwortlich?

– Welche Wirkungen gehen von einer Geldentwertung aus?

Bevor diese Fragen im einzelnen behandelt werden, soll kurz das Problem der Definition und der statistischen Erfassung von Geldwertstabilität bzw. Inflation angesprochen werden.

¹⁾ Vgl. Deutsche Bundesbank, Vierzig Jahre Deutsche Mark (Monatsberichte, Mai 1988), S. 13 ff. Zur längerfristigen Entwicklung siehe auch: N. Kloten/H.-J. Barth/K.-H. Ketterer/R. Vollmer, Zur Entwicklung des Geldwertes in Deutschland, Tübingen 1980.

Tabelle 1: Entwicklung des Preisniveaus im Ländervergleich
(prozentuale Veränderung der Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahr)

	USA	J	D	F	GB	I	OECD
1980	13,5	7,7	5,5	13,6	18,0	21,2	13,0
1981	10,3	4,9	6,3	13,4	11,9	17,8	10,5
1982	6,1	2,7	5,3	11,8	8,6	16,6	7,8
1983	3,2	1,9	3,3	9,6	4,6	14,6	5,3
1984	4,3	2,3	2,4	7,4	5,0	10,8	5,2
1985	3,5	2,0	2,2	5,8	6,1	9,2	4,5
1986	1,9	0,6	-0,2	2,7	3,4	5,9	2,7
1987	3,7	0,1	0,2	3,1	4,2	4,7	3,3
1988	4,1	0,7	1,2	2,7	4,9	5,0	3,7
1989 *)	4,3	2,6	3,1	3,4	7,6	6,6	5,0

USA, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, OECD-Staaten.

*) über 12 Monate bis September 1989.

Quelle: OECD, Economic Outlook, Nr. 46, Dezember 1989, S. 120, 176.

II. Definition und statistische Erfassung

Der Wert des Geldes hängt von der Menge an Gütern ab, die man mit einer bestimmten Geldsumme kaufen kann; deshalb werden die Begriffe Geldwert und Kaufkraft des Geldes meist auch synonym verwendet. Geldwert und Kaufkraft sind offensichtlich um so höher, je niedriger die Güterpreise, und um so niedriger, je höher die Preise der Güter sind. Die Preise einzelner Güter können sich völlig unterschiedlich entwickeln. Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, zwischen relativen Preisen und absoluten Preisen bzw. dem Preisniveau zu unterscheiden. Vorausgesetzt, die Preisbildung kann sich frei am Markt vollziehen, drücken die relativen Preise — also das jeweilige Verhältnis der Preise der einzelnen Güter — deren Knappheitsrelationen aus. Steigt z. B. der Preis für Wohnungsnutzung (Miete) stärker als andere Preise, dann signalisiert dieser relative Preisanstieg eine Verknappung des Gutes Wohnung. Die Mieter stehen damit vor der Entscheidung, bei gegebenem Einkommen entweder den Verbrauch anderer Güter zu reduzieren oder sich hinsichtlich des teurer gewordenen Gutes einzuschränken, d. h. — auf längere Sicht — eine andere Wohnung (kleiner, weniger gute Lage etc.) zu suchen. Für potentielle Bauherren wird es nun aber gleichzeitig attraktiver zu bauen, so daß längerfristig das Wohnungsangebot zunimmt und die Mieten relativ sinken. Änderungen der relativen Preise erfüllen in einer Marktwirtschaft somit eine wichtige Signalfunktion — allerdings nur dann, wenn der Steuerungsprozeß des Marktes nicht durch Eingriffe (im genannten Beispiel etwa durch einen Mietpreisstopp) gestört oder gar ausgeschaltet wird.

In einer Marktwirtschaft werden sich die relativen Preise laufend verändern, d. h. die Preise mancher Güter steigen relativ zu denen anderer Güter — deren Preise sind dann zwangsläufig relativ gesunken. Als Relativpreise können folglich nicht alle Preise gleichzeitig steigen (oder sinken). Anders liegen die Dinge, wenn man die Entwicklung des Durchschnitts der Preise ermittelt; dieser Durchschnitt kann sehr wohl steigen (oder auch sinken). Kaufkraft des Geldes und Preisdurchschnitt verhalten sich umgekehrt proportional: je höher der Preisdurchschnitt, desto geringer die Kaufkraft des Geldes und umgekehrt (vgl. Abb. 1).

Die Entwicklung der Kaufkraft des Geldes läßt sich an den Veränderungen eines dafür geeigneten Preisindex ablesen. Dazu wird im allgemeinen zunächst der Durchschnittswert der Preise einer abgegrenzten Gütergruppe (Warenkorb) ermittelt; die Auswahl der jeweiligen Güter und deren Gewichtung erfolgen auf Grund der Verbrauchsgewohnheiten repräsentativer Haushalte. Die Verände-

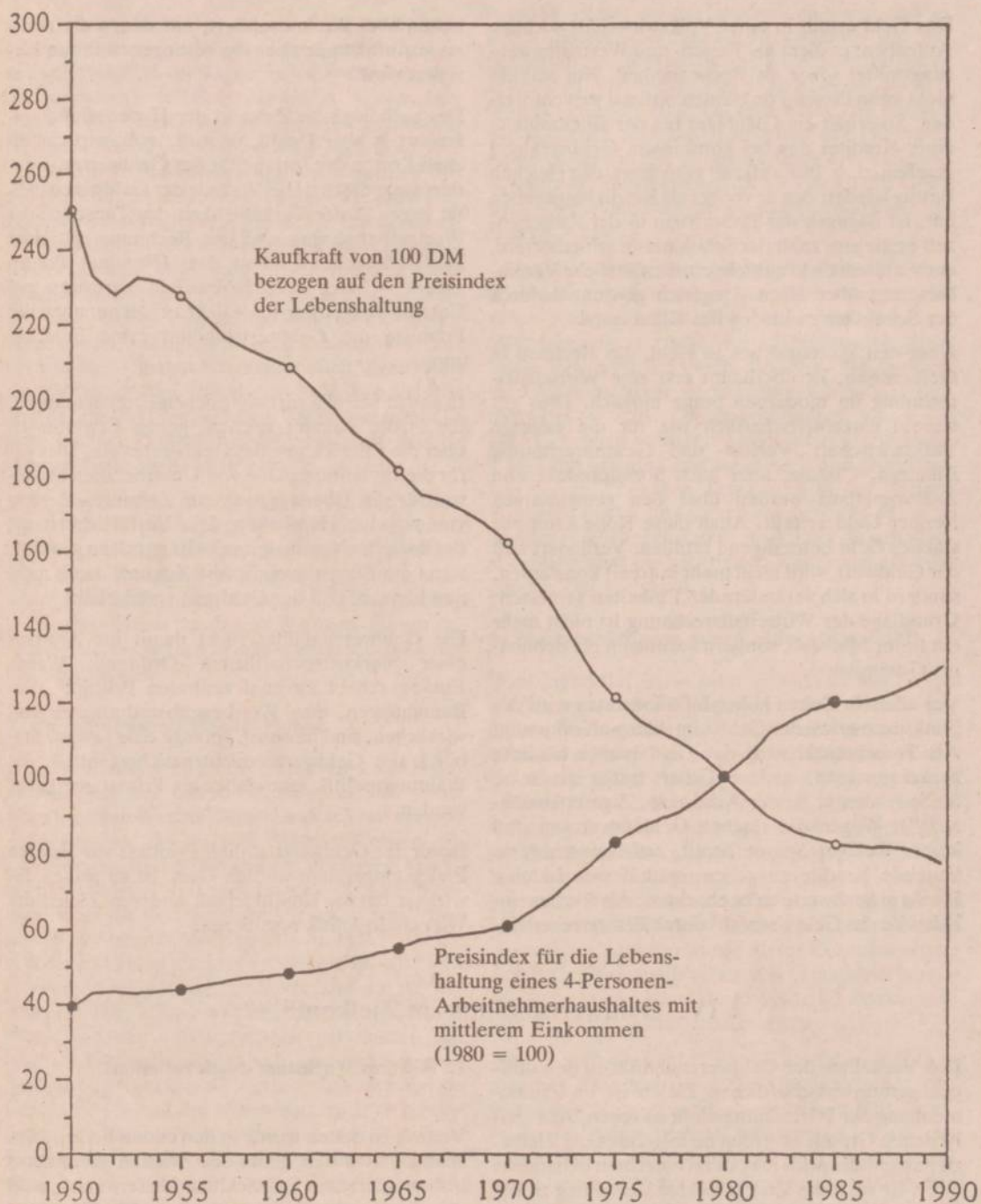
rung dieses Durchschnittswertes im Zeitablauf informiert dann über die durchschnittliche prozentuale Änderung aller Preise, die in die Berechnung eingehen.

In der Bundesrepublik wird eine Vielzahl solcher Preisindizes berechnet, so etwa ein Index der Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Produkte, der Ausfuhr- und Einfuhrpreise, für Wohngebäude etc. Aussagen über die Entwicklung des Geldwertes werden vor allem anhand der Veränderungen des „Preisindex für die Lebenshaltung eines städtischen 4-Personen-Arbeitnehmer-Haushaltes“ getroffen (oft als „Lebenshaltungskostenindex“ bezeichnet). Dieser Preisindex mißt die Preisentwicklung des „Warenkorbes“, der sich auf die durchschnittlichen Verbrauchsgewohnheiten des betreffenden Haushaltstyps bezieht. Für einen konkreten Haushalt mag die Veränderung seiner Kaufkraft mehr oder weniger deutlich davon abweichen. So betrifft etwa eine durch Steuererhöhungen bedingte Preissteigerung für Tabak und Alkohol einen Abstinenzler nicht, einen Konsumenten dieser Produkte dagegen besonders stark. Spezifische Überlegungen sind auch angebracht, wenn etwa ein Haushalt für den Bau eines Eigenheimes spart; hier ist vor allem die Entwicklung der Bau- und Grundstückspreise dafür entscheidend, wie sich die Kaufkraft seiner Ersparnisse für diesen speziellen Zweck verändert.

Besondere Schwierigkeiten bei der Berechnung von Preisindizes für die Lebenshaltung werfen Qualitätsveränderungen und Verschiebungen in den Verbrauchsgewohnheiten auf. Der Warenkorb muß durch den Ersatz alter durch neue Produkte (z. B. des Schwarzweiß- durch den Farbfernseher) und durch ein anderes Wägungsschema (z. B. niedrigerer Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel) angepaßt werden. Mit dieser Revision verbunden ist dann jeweils die Einführung eines neuen Basisjahres für den Preisindex. Im Herbst 1989 geschah dies mit der Benennung des Basisjahres 1985 durch das Statistische Bundesamt bereits zum siebten Mal.

Die Ermittlung der Kaufkraft des Geldes und ihrer Veränderungen wirft also zahlreiche Schwierigkeiten auf. Liegt der Anstieg des Preisindex der Lebenshaltung unter zwei Prozent pro Jahr, wird man — nicht zuletzt wegen möglicher Qualitätsverbesserungen, die nur unzureichend erfaßt wurden — nur mit Vorsicht von einem Geldwertschwund sprechen können. Je deutlicher die Preissteigerungsrate jedoch über diese Grenze hinausgeht und je länger diese Entwicklung anhält, desto eindeutiger ist das Ziel der Geldwertstabilität verletzt: Es herrscht Inflation.

Abbildung 1: Entwicklung von Preisniveau und Kaufkraft in der Bundesrepublik Deutschland



Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1988, Stuttgart-Mainz 1988, S. 520; Wirtschaft und Statistik, (1989) 11, S. 401; eigene Berechnungen.

III. Primat der Geldwertstabilität?

Das Geld erfüllt in einer Volkswirtschaft wichtige Aufgaben; es dient als Tausch- und Wertaufbewahrungsmittel sowie als Recheneinheit. Nur stabiles Geld kann diesen Funktionen optimal gerecht werden. So erhält ein Gläubiger bei der Rückzahlung eines Kredites nur bei konstantem Geldwert real gesehen, d. h. in Kaufkraft gerechnet, den gleichen Betrag wieder, den er vorher als Kredit hingegeben hat. Ist dagegen das Preisniveau in der Zwischenzeit gestiegen, zahlt der Schuldner in schlechterem, entwertetem Geld zurück; ohne zusätzliche Vereinbarungen über einen Ausgleich gewinnt dadurch der Schuldner zu Lasten des Gläubigers.

Über den Wertausdruck in Geld, das Rechnen in Geldpreisen, ist überhaupt erst eine Wirtschaftsrechnung im modernen Sinne möglich. Dies gilt sowohl einzelwirtschaftlich wie für die gesamte Volkswirtschaft. Verlust- und Gewinnrechnung, Bilanzen, Umsatz, aber auch Sozialprodukt und Zahlungsbilanz werden über den gemeinsamen Nenner Geld erstellt. Auch diese Rolle kann nur stabiles Geld befriedigend erfüllen. Verändert sich der Geldwert, wird nicht mehr in (real) konstanten, sondern in sich verändernden Einheiten gemessen; Grundlage der Wirtschaftsrechnung ist nicht mehr ein fester Maßstab, sondern sozusagen ein dehnbare Gummiband.

Vor allem in Zeiten hoher Inflationsraten wird der Funktionsverlust des Geldes im Alltag offenkundig: Als Tauschmittel wird das Geld immer häufiger zurückgewiesen, andere Güter treten an seine Stelle (daher z. B. der Ausdruck „Zigarettenwährung“). Wegen der raschen Geldentwertung sind immer weniger Sparer bereit, auf Nominalwerte lautende Kredite zu geben, statt dessen ist eine Flucht in Sachwerte zu beobachten. Als Recheneinheit wird das Geld ebenfalls durch Ersatzrechenein-

heiten aller Art substituiert, mit denen die nominelle Aufblähung über die gestiegenen Preise korrigiert wird.

Der pathologische Zustand der Hyperinflation offenbart in aller Deutlichkeit die volkswirtschaftlichen Kosten der Instabilität des Geldwertes – anders ausgedrückt: Die Vorteile der Geldwertstabilität liegen in der Verlässlichkeit des Tausches, der Wertaufbewahrung und der Rechnung mit einer kaufkraftstabilen Einheit. Das (Nominal-)Prinzip „Mark = Mark“, das zahlreichen Verträgen und Entscheidungen zugrunde liegt, erhält nur unter der Prämisse der Geldwertstabilität seine Berechtigung.

In so gut wie alle wirtschaftlichen Entscheidungen, die in die Zukunft reichen, gehen Erwartungen über die Entwicklung des Geldwertes ein. Dies gilt für die Investitionspläne von Unternehmen ebenso wie für die Überlegungen zur Zukunftssicherung von privaten Haushalten. Die Verlässlichkeit auf der Basis des Nominalprinzips ist nur dann gewahrt, wenn die Bürger auch für die Zukunft damit rechnen können, daß der Geldwert stabil bleibt.

Die Geldwertstabilität rückt damit ins Zentrum einer marktwirtschaftlichen Ordnung; Walter Eucken erhebt sie zum zentralen Prinzip: „Alle Bemühungen, eine Wettbewerbsordnung zu verwirklichen, sind umsonst, solange eine gewisse Stabilität des Geldwertes nicht gesichert ist“²⁾; der Währungspolitik solle daher ein Primat zuerkannt werden.

Bevor der Geldwertstabilität Priorität vor anderen Zielen eingeräumt werden kann, ist zu prüfen, inwieweit daraus Konflikte mit anderen Zielen der Wirtschaftspolitik resultieren.

IV. Geldwertstabilität im Zielkonflikt?

Das Verhältnis der Geldwertstabilität zu den übrigen gesamtwirtschaftlichen Zielen ist im Zusammenhang der Wirtschaftspolitik zu sehen. Aus analytischen Gründen werden im folgenden die Zielbeziehungen dennoch jeweils im einzelnen behandelt; dabei ist auch das Ziel gerechter Verteilung zu berücksichtigen³⁾.

²⁾ W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1955², S. 256.

³⁾ Zu einer ausführlichen Diskussion siehe: O. Issing, Einführung in die Geldtheorie, München 1990⁷, S. 191 ff.

1. Höheres Wachstum durch Inflation?

Von vielen Seiten wurde in den ersten beiden Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges insbesondere den Entwicklungsländern, aber nicht nur diesen, der Rat erteilt, das reale Wachstum über eine (mäßige) Inflation zu steigern. Dahinter stand im wesentlichen die Auffassung, über eine Geldentwertung, die unter Kontrolle bliebe, ließen sich die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und damit die Investitionstätigkeit über das Maß hinaus erhö-

hen, das bei freiwilligem Konsumverzicht zu erzielen sei.

Der Versuch, diese Hypothese empirisch zu überprüfen, kann als gescheitert gelten; zu kontrovers ist der Befund: Hohe Raten realen Wachstums bei (einigermaßen) stabilem Geldwert lassen sich ebenso feststellen wie starkes Wachstum verbunden mit einem Anstieg des Preisniveaus, genau so aber auch niedrige Wachstumsraten einhergehend mit unterschiedlicher Entwicklung des Preisniveaus. Eines steht jedoch außer Zweifel: Mit einem Anheizen der Inflation läßt sich allenfalls ein vorübergehender Boom, eine mehr oder minder kurze Scheinblüte erzeugen. Dabei entstehen jedoch Verzerrungen in der Produktionsstruktur, die in der Folge wieder korrigiert werden müssen. Halbfertige und leerstehende Miethäuser (Bauruinen) zeugen häufig von der inflationär bedingten Fehlleistung der Produktionsfaktoren. Zieht man Bilanz in längerfristiger Perspektive, fällt das reale Wachstum insgesamt meist niedriger aus.

In der Hyperinflation geht ohnehin die Rechenhaftigkeit des Wirtschaftens weitgehend verloren, langfristige Investitionsprojekte werden erst gar nicht mehr in Angriff genommen; die Volkswirtschaft benötigt im allgemeinen nach Beendigung der Hyperinflation durch eine Währungsreform geraume Zeit, bis sie den Wachstumseinbruch wieder überwunden hat.

2. Die außenwirtschaftliche Flanke

In einer inflationären Umwelt kann ein Land Geldwertstabilität nur bewahren, wenn es sich durch einen flexiblen Wechselkurs oder durch rechtzeitige Aufwertungen der eigenen Währung gegen die „Ansteckung“ von außen schützt. Bei festem Wechselkurs werden Preissteigerungen auf dem Weltmarkt über die Gütereinfuhr importiert; die Möglichkeit der heimischen Exporteure, ihre Produkte in anderen Ländern teurer zu verkaufen, wird sich ebenfalls in inländischen Preissteigerungen niederschlagen. Die Löhne werden dieser Entwicklung folgen und den Inflationsdruck verschärfen. So lange die Preisentwicklung im Inland hinter der des Auslandes zurückbleibt, werden daraus folgende Exportüberschüsse die Notenbank zu Interventionen am Devisenmarkt zwingen, mit denen der feste Wechselkurs verteidigt wird. Der Devisenankauf durch die Notenbank erhöht die Zentralbankgeldmenge; wird diese noch durch Kapitalimporte ergänzt, möglicherweise verstärkt durch Aufwertungserwartungen für die heimische Währung, verliert die Notenbank vollends die Kontrolle über die inländische Geldmenge und damit die Preisniveauentwicklung.

Bis zur Freigabe des Wechselkurses der DM gegenüber dem US-Dollar im März 1973 hat die Bundesrepublik immer wieder erfahren müssen, daß es gegen diesen Übertragungsmechanismus der importierten Inflation letztlich keine Abwehrmöglichkeiten gibt, sofern man sich nicht zu einer Aufwertung der eigenen Währung entschließt. Im übrigen hat sich aber auch das Instrument der fallweisen Aufwertung als viel zu schwerfällig erwiesen, als daß sich die außenwirtschaftliche Flanke der Geldwertstabilität auf diese Weise ausreichend hätte absichern lassen.

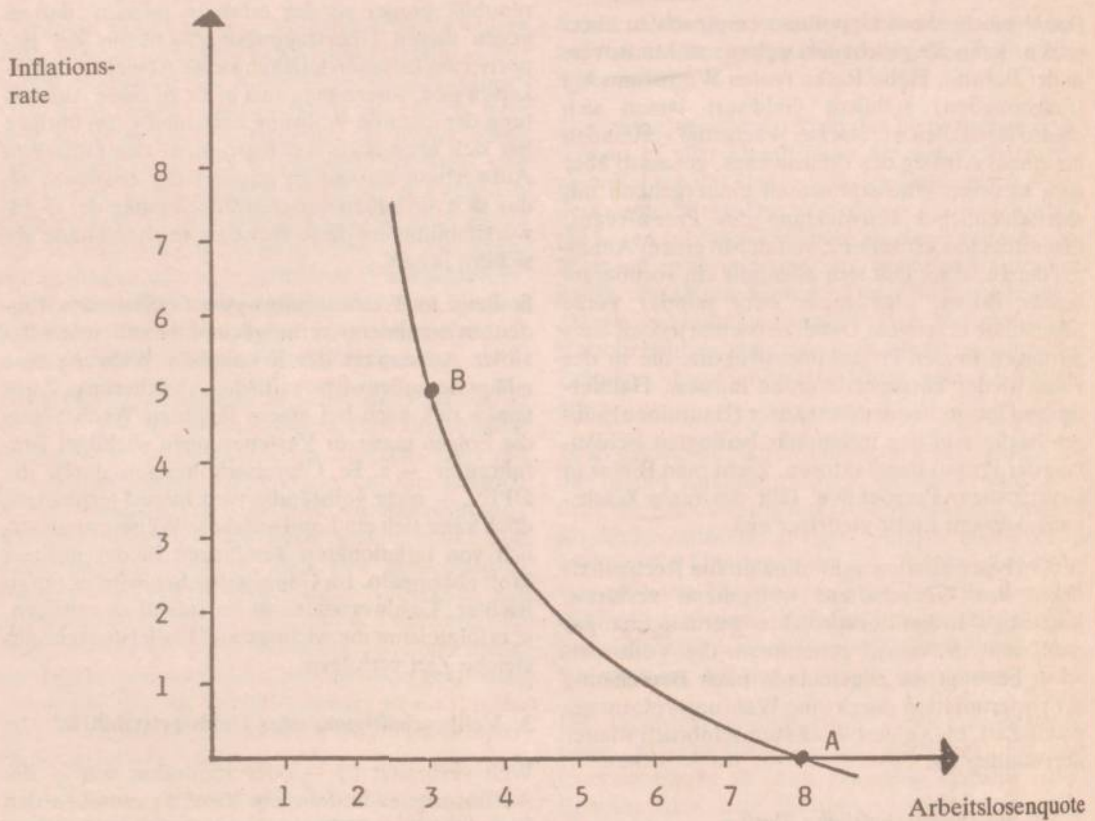
So lange im Weltwährungssystem inflationäre Tendenzen dominieren, ermöglicht daher allein ein flexibler Außenwert der heimischen Währung eine adäquate außenwirtschaftliche Absicherung. Zwar lassen sich auch bei einem flexiblen Wechselkurs die Folgen massiver Verteuerungen wichtiger Einfuhrgüter — z. B. Ölpreiserhöhungen durch die OPEC — nicht vollständig vom Inland fernhalten, doch kann sich ein Land auf diese Weise grundsätzlich von inflationären Tendenzen in der übrigen Welt abkoppeln. Im Ganzen gesehen wird es um so leichter, Geldwertstabilität im Inland zu erhalten, je erfolgreicher die wichtigsten Handelspartner das gleiche Ziel verfolgen.

3. Vollbeschäftigung oder Geldwertstabilität?

Weit verbreitet ist — oder zumindest war — die Auffassung, es bestehe ein Konflikt zwischen den Zielen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität. Erinnerung sei nur an den Ausspruch eines bekannten Politikers: „Fünf Prozent Inflation sind mir lieber als fünf Prozent Arbeitslosigkeit.“ Solche Ansichten gehen letztlich zurück auf eine empirische Studie des englischen Nationalökonomen A. W. Phillips über den Zusammenhang zwischen Änderungen der Nominallohne und der Arbeitslosigkeit in England von 1861—1957. In nachfolgenden Arbeiten anderer Autoren wurde dieser Zusammenhang durch die Berücksichtigung von Produktivitätssteigerungen in eine Beziehung zwischen Inflationsrate und Arbeitslosigkeit transformiert.

Abb. 2 stellt die sog. Phillips-Kurve dar, die einen Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität unvermeidlich erscheinen läßt. So erreicht die Volkswirtschaft im Punkt A zwar Geldwertstabilität, muß dafür aber eine Arbeitslosenquote von acht Prozent in Kauf nehmen. Gibt sich die Wirtschaftspolitik mit dieser Situation nicht zufrieden und schlägt daher einen expansiven Kurs der Finanz- und Geldpolitik ein, so kann sie zwar die Arbeitslosigkeit verringern, handelt sich dabei aber gleichzeitig immer höhere Preissteigerungsraten ein, je mehr sie sich dem Zustand der Vollbe-

Abbildung 2: Die Phillips-Kurve

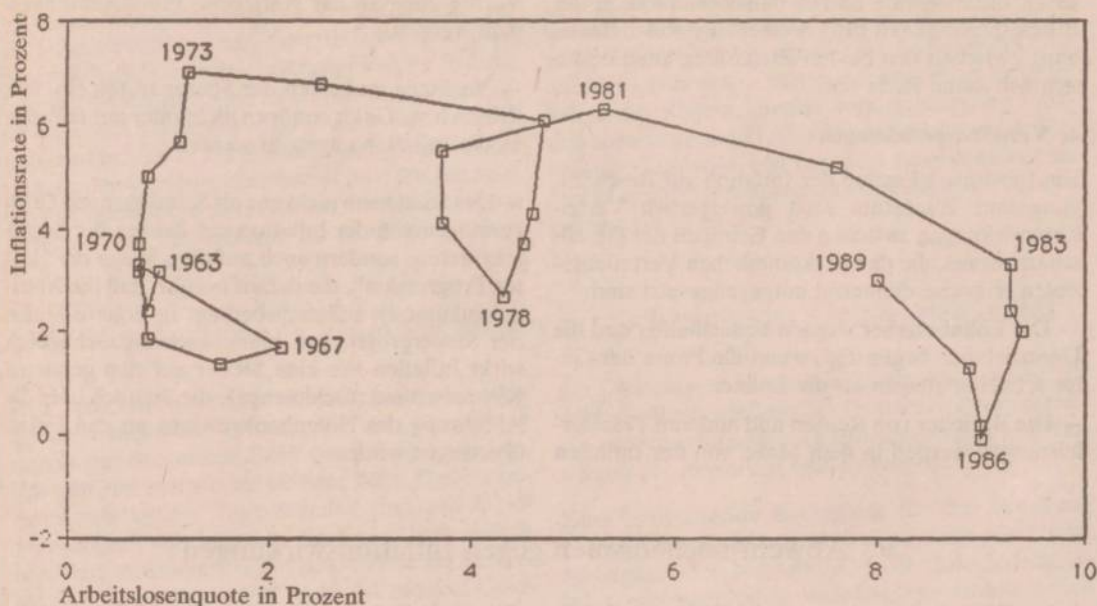


schäftigung nähert. Der Punkt B z. B. ist durch eine auf drei Prozent gesunkene Arbeitslosenquote, aber durch eine auf fünf Prozent angestiegene Inflationsrate gekennzeichnet. Danach hätte eine Volkswirtschaft zwischen verschiedenen möglichen Situationen eine Güterabwägung durchzuführen. Regierungen unterschiedlicher Couleur könnten dann ihren jeweiligen Prioritäten Rechnung tragen. Je nach Ausgang der Wahlen wäre mit mehr Arbeitslosigkeit oder mit mehr Inflation zu rechnen.

Die Ansicht, zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit bestehe ein stabiles Austauschverhältnis, wie es in Abb. 2 ausgedrückt ist, kann mittlerweile als überholt gelten. Autoren wie E. Phelps und M. Friedman haben diese Auffassung schon sehr früh mittels theoretischer Argumente kritisiert. So setzen Maßnahmen einer expansiven Wirtschaftspolitik, die über steigende Preise die Beschäftigung

erhöhen wollen, voraus, daß die Preise stärker steigen als die Nominallöhne; die Zunahme der Beschäftigung ist auf das Absinken der Reallöhne zurückzuführen. Allerdings werden die Gewerkschaften diesen Reallohnrückgang auf Dauer kaum hinnehmen. Vielmehr ist zu erwarten, daß sie über kurz oder lang einen „Inflationsausgleich“ verlangen werden, durch den der inflationär bedingte Beschäftigungsgewinn wieder verlorengeht. Die Arbeitslosigkeit fällt wieder auf ihren Ausgangswert zurück, die Inflationsrate verharrt jedoch auf dem erhöhten Niveau. Der Versuch, die Beschäftigung abermals zu steigern, setzt eine verstärkte Expansion der Geldmenge voraus; in der Folge wird es zu erneuten Lohnkompensationen kommen usw. Die Phillips-Kurve verschiebt sich im Verlauf dieser Entwicklung nach oben, und es bedarf daher immer stärkerer Preissteigerungen, um eine Beschäftigungszunahme auszulösen, die aber immer nur vorübergehend bleibt.

Abbildung 3: Inflation und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1963–1989



Arbeitslosenquote: Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen (beschäftigte Arbeitnehmer plus Arbeitslose).

Inflationsrate: berechnet nach dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte.

1989: Schätzung.

Quelle:

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1989/90, S. 3, 240, 317.

Nach jeder neuen „Runde“ steigt die Inflationsrate, die Beschäftigung verharrt jedoch auf dem alten Niveau (Friedman spricht von der „natürlichen Arbeitslosenquote“). Es ist schließlich abzusehen, daß die Gewerkschaften früher oder später ihren Lohnforderungen die erwartete Preissteigerungsrate zugrunde legen. Eine positive Auswirkung auf die Beschäftigung ist dann überhaupt nur noch möglich, wenn die tatsächlich realisierte Inflationsrate die erwartete noch übertrifft. Setzt die Regierung auch unter diesen Umständen auf die beschriebene Methode der „Beschäftigungspolitik“, droht eine rasche Beschleunigung des Inflationstempos. Hat eine Volkswirtschaft diesen Zustand erst einmal erreicht – und in den westlichen Industriestaaten bedarf es nach allen Erfahrungen dazu keineswegs zahlreicher „Wiederholungen“ –, läßt sich die Beschäftigung selbst kurzfristig nicht mehr auf diesem Wege steigern. Damit löst sich aber auch der Konflikt zwischen Beschäftigungsziel und Geldwertstabilität auf.

Die Praxis bestätigt diese Überlegungen. Selbst in England, wo die Phillips-These lange Zeit geradezu als Credo der offiziellen Wirtschaftspolitik galt, nahm der damalige Premierminister Callaghan in einer Rede vor der Jahreskonferenz der Labourpartei am 28. September 1976 mit folgenden Worten Abschied von dieser Politik: „Wir waren einmal der Auffassung, man könne einfach durch Steuersenkungen und erhöhte Regierungsausgaben aus der Rezession herausfinden und die Beschäftigung ankurbeln. Ich sage Ihnen in aller Offenheit, daß diese Option nicht mehr gegeben ist und daß sie – insofern es sie überhaupt jemals gab – nichts anderes bewirkte als der Wirtschaft Inflation zu injizieren. Und jedesmal, wenn das geschah, ist die durchschnittliche Arbeitslosenquote gestiegen. Höhere Inflation und in ihrem Gefolge höhere Arbeitslosigkeit. Das ist die Geschichte der letzten zwanzig Jahre.“⁴⁾

⁴⁾ Abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 67 vom 18. Oktober 1976, S. 10.

Abb. 3 zeigt den empirischen Zusammenhang zwischen Inflationsrate und Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik seit 1963. Von einer stabilen Beziehung zwischen den beiden Zielgrößen kann offensichtlich keine Rede sein.

4. Verteilungswirkungen

Ein (positiver) Einfluß der Inflation auf Beschäftigung und Wachstum setzt unweigerlich Verteilungswirkungen zwischen den Gruppen der Gesellschaft voraus, die den herkömmlichen Verteilungszielen teilweise diametral entgegengesetzt sind:

— Die Lohnbezieher werden benachteiligt und die Unternehmen begünstigt, wenn die Preise der Güter schneller steigen als die Löhne.

— Die Bezieher von Renten und anderen Transferleistungen werden in dem Maße von der Inflation

getroffen, in dem ihre Bezüge nicht oder nur mit Verzögerung an das gestiegene Preisniveau angepaßt werden.

— Nachteile zu Lasten der Sparer treten ein, falls Zinsen bzw. Geldvermögen nicht oder nur teilweise an die Inflation angepaßt werden.

— Der Staat kann nicht nur als Schuldner von Geldvermögen von der Inflation auf Kosten der Sparer profitieren, sondern auch auf dem Wege der „kalten Progression“, die darauf beruht, daß die Nominaleinkommen inflationsbedingt in höhere Stufen der Steuerprogression hineinwachsen. Schließlich wirkt Inflation wie eine Steuer auf den gesamten Kassenbestand (Geldmenge), die letztlich über die Abführung des Notenbankgewinns an den Fiskus übertragen wird.

V. Abwehrmechanismen gegen Inflationswirkungen

Jedes Wirtschaftssystem entwickelt grundsätzlich um so stärkere Abwehrmechanismen gegen die Folgen der Inflation, je länger diese andauert und je höher die Rate der Geldentwertung ist. Diese Abwehrmechanismen bestehen im wesentlichen darin, daß in die in Kontrakten vereinbarten nominellen Größen ein Zuschlag in Höhe der erwarteten Inflationsrate eingerechnet wird. So geht dann z. B. in tarifliche Lohnerhöhungen neben dem Produktivitätszuwachs auch die für die Laufzeit des Tarifvertrages erwartete Preissteigerungsrate ein. In gleicher Weise enthält der Zins für Kredite aller Art einen entsprechenden Inflationszuschlag. In solchen Entwicklungen zeigt sich das Bestreben, den Vereinbarungen reale Größen zugrunde zu legen, d. h. die vertraglichen Beziehungen so zu gestalten, daß inflationsbedingte Verschiebungen zugunsten der einen oder anderen Seite zwischen den Vertragspartnern tendenziell ausgeschaltet werden. In Volkswirtschaften mit anhaltend hoher Inflation wird dieser Abwehrmechanismus über Index- oder Wertsicherungsklauseln aller Art faktisch automatisiert; Nominallöhne, Zinsen etc. werden schematisch an die jeweilige Preisentwicklung angepaßt⁵⁾.

Dieses theoretische Modell geht von einer Wirtschaft aus, in der die Inflation vollständig antizipiert wird. Selbst in diesem fiktiven Extremfall verbleibt

aber noch die Inflationssteuer, die die zinslose Kassenhaltung trifft; da die Opportunitätskosten der Kassenhaltung inflationsbedingt erhöht sind, erreicht der Kassenbestand nicht sein gesamtwirtschaftliches Optimum. Des weiteren kann die Absicherung gegen die Inflation nicht kostenlos erreicht werden, das permanente „Umrechnen“, die laufende Anpassung von Vereinbarungen etc. erfordern vielmehr einen nicht unerheblichen Aufwand knapper Ressourcen, die für produktive Verwendungen verloren gehen. Selbst im denkbar günstigsten Fall verursacht Inflation also Kosten, die bei Geldwertstabilität nicht auftreten. In der Realität wird die Anpassung an die Inflation aber ohnehin immer nur bedingt gelingen⁶⁾. Je erfolgreicher dabei einzelne Gruppen sind, desto größer sind die negativen Auswirkungen der Inflation auf die übrigen, die sich nicht entsprechend absichern können, sei es, weil sie die Zusammenhänge nicht durchschauen oder weil es ihnen an Durchsetzungsvermögen fehlt. Im allgemeinen werden folglich die schwächsten Gruppen einer Gesellschaft von der Inflation am härtesten getroffen: weil sich ihre Einkommen nicht oder nicht schnell genug an die Preissteigerungen anpassen und weil sich für kleine Vermögen oft nur sehr beschränkte Möglichkeiten des Inflationsschutzes eröffnen.

⁵⁾ Zu diesem Komplex siehe etwa den Band: St. Fischer, Indexing, Inflation, and Economic Policy, Cambridge (Mass.) 1986.

⁶⁾ Zur Unterscheidung zwischen vollständig und unvollständig antizipierter Inflation siehe den Überblick bei: St. Fischer/F. Modigliani, Towards an Understanding of the Real Effects and Costs of Inflation, in: Weltwirtschaftliches Archiv (1978), S. 810 ff.

Schließlich sind auch die erheblichen Kosten nicht zu übersehen, die dann auftreten, wenn eine Politik der Inflationsbekämpfung eingeleitet werden muß, die das unvermeidliche Ende jeder Inflation bildet. Je länger die Inflation vorher im Gange war, desto mehr haben sich entsprechende Erwartungen in Kontrakten aller Art niedergeschlagen. Sind solche Inflationserwartungen in Form von „Zuschlägen“ für die Laufzeit der Verträge aber erst einmal festgeschrieben und bleiben die tatsächlichen Preissteigerungen (aufgrund der Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung)

hinter den vorher erwarteten zurück, so werden letztlich unbeabsichtigt die realen Zinsen und Löhne steigen. Eine verringerte Investitionstätigkeit, Unternehmenszusammenbrüche und ein Beschäftigungsrückgang sind in aller Regel die Folge des Disinflationprozesses — im Grunde handelt es sich hier jedoch um Kosten, die der vorangegangenen Inflation anzulasten sind⁷⁾. Es wäre daher wesentlich vorteilhafter, Inflation erst gar nicht zuzulassen, als sie hinterher unter hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten bekämpfen zu müssen.

VI. Konstitutionelle Voraussetzungen zur Sicherung der Geldwertstabilität

Jede Inflation verursacht Kosten und hat ausgesprochen unsoziale Wirkungen. Von daher mag man es auf den ersten Blick überraschend finden, daß weltweit mehr oder weniger hohe Preissteigerungsraten an der Tagesordnung sind und Geldwertstabilität seit langem eine örtlich und zeitlich begrenzte Ausnahme bleibt. Die Erklärung für diesen Befund liefert die Politische Ökonomie: Geldwertstabilität stellt ein öffentliches Gut dar. An diesem sind zwar grundsätzlich alle interessiert, doch „rechnet“ es sich für den einzelnen nicht, sich dafür einzusetzen oder gar Opfer zu bringen. Vielmehr profitieren einzelne Gruppen um so mehr von Aktivitäten, die gegen das Ziel der Geldwertstabilität gerichtet sind, je mehr sich die übrigen Mitglieder der Gesellschaft am Stabilitätsziel orientieren.

Für die Politik ist es allemal der bequemere Weg, dem Druck von Interessengruppen nachzugeben und deren Forderungen durch zusätzliche Ausgaben zu entsprechen, die letztlich über die Geldschöpfung der Notenbank finanziert werden. Dies geschieht insbesondere in solchen Ländern, in denen die Regierung direkten Zugang zur Notenpresse hat, etwa in Form von Krediten durch die Notenbank. Nicht von ungefähr haben alle Hyperinflationen der Geschichte hier ihre entscheidende Ursache. Der Geldwertstabilität nicht viel weniger abträglich ist eine Konstellation, in der die Notenbankleitung den Direktiven der Regierung unterworfen ist und ihre Geldpolitik an entsprechenden inflationär wirkenden Absichten ausrichten muß. Von daher erscheint die Forderung nach Unabhängigkeit der Notenbank — verbunden mit der Verpflichtung auf das Ziel der Geldwertstabilität — als unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende Wirtschaft⁸⁾. Nicht von ungefähr steht beispielsweise der Status einer künftigen Europäischen Notenbank, wenn es zur Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft kommen soll, im Zentrum

der Diskussionen und Vorschläge. Als Vorbild gilt dabei die Rechtsstellung der Deutschen Bundesbank, die in ihren geldpolitischen Entscheidungen von Weisungen der Regierung unabhängig ist.

Eine hinreichende Bedingung für die Erhaltung der Geldwertstabilität ist freilich auch die Unabhängigkeit der Notenbank nicht. Die Erfahrung lehrt vielmehr, daß unabhängige Notenbanken zwar mit größerer Wahrscheinlichkeit niedrigere Inflationsraten erwarten lassen, jedoch keineswegs Geldwertstabilität⁹⁾. Diese wäre auf Dauer nur in einem Währungssystem garantiert, das jeden diskretionären Spielraum in der Geldschöpfung ausschließt.

An historischen Vorbildern (Goldwährung) und theoretisch begründeten Vorschlägen (Indexwährung, Waren-Reserve-Währung) etc. fehlt es nicht¹⁰⁾. Ganz abgesehen davon, inwieweit diese institutionellen Lösungsvorschläge der Kritik standhalten, ist jedoch nirgendwo die Bereitschaft zu erkennen, solche Vorstellungen in die Tat umzusetzen und in der Verfassung zu verankern. Unter diesen Umständen ist daher generell nicht Stabilität des Geldwertes zu erwarten, sondern ein Grad der Inflation (Geldentwertung), der mit den jeweiligen Vorstellungen der politischen Mehrheit übereinstimmt.

7) Für einen kurzen Überblick siehe: O. Issing, Disinflation — Kosten und Nutzen der Inflationsbekämpfung, in: WiSt, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, (1985), S. 9 ff.

8) Zu den Möglichkeiten und Risiken der Geldpolitik: vgl. O. Issing, Einführung in die Geldpolitik, München 1990³, S. 10 ff.

9) Zu den historischen Erfahrungen siehe P. Bernholz, Geldwertstabilität und Währungsordnung, Tübingen 1989, S. 37 ff.

10) Siehe etwa den Sammelband L. B. Yeager (Hrsg.), In Search of a Monetary Constitution, Cambridge (Mass.) 1962.

Hindernisse für Vollbeschäftigung

Nach überlieferter Vorstellung ist Arbeitslosigkeit auf Konjunkturschwankungen zurückzuführen. Nur eine stabile Konjunktur sichert annähernde Vollbeschäftigung. In der Rezession kann hingegen die Beschäftigung nicht aufrecht erhalten werden, weil infolge verminderter Privatnachfrage auch die Produktion schrumpfen muß. Um die Rezession zu überwinden, hat J. M. Keynes eine aktive Beschäftigungspolitik gefordert: Der Staat soll mit einer Expansion seiner Nachfrage die eingetretene Lücke in der Privatnachfrage schließen, um die Vollbeschäftigung wieder herzustellen.

Das bundesdeutsche Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG), das 1967 in Kraft getreten ist, hält einen umfangreichen Maßnahmenkatalog zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bereit; es ist somit auf die *nachfrageorientierte* Konjunkturpolitik (kurz: Nachfragepolitik) im Unterschied zur *angebotsorientierten* Stabilisierungspolitik fixiert. Kern des Gesetzes ist die Verpflichtung des Staates, seine öffentlichen Ausgaben und Einnahmen sowie seine Sondervermögen gegenläufig zur Konjunkturbewegung, d. h. antizyklisch, einzusetzen, um den Konjunkturverlauf nach Bedarf zu korrigieren. Außerdem ist in § 3 StabG die Konzertierte Aktion (Gebietskörperschaften, Arbeitgeber, Gewerkschaften) institutionalisiert, durch die die Tarifparteien (Arbeitgeber und Gewerkschaften) auf freiwilliger Basis eingebunden werden sollen, und nach § 4 StabG hat die Bundesregierung alle Möglichkeiten zur internationalen Koordination zwecks Gewährleistung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zu nutzen:

— Zur Dämpfung aufsteigender Konjunktur (Prosperität) soll die Staatsnachfrage über eine Vertagung der Vergabe öffentlicher Aufträge (§ 6 Abs. 1 StabG) und Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage (§ 15) sowie über eine Beschränkung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hände (§§ 19 und

20) gedrosselt, die Privatnachfrage durch eine Anhebung der Einkommen- und Körperschaftsteuer um bis zu zehn Prozent sowie durch Aussetzung von Sonderabschreibungen und degressiver Abschreibung (§§ 26 und 27) gesenkt werden.

— Umgekehrt soll bei rückläufiger Konjunktur (Rezession) über die Vergabe zusätzlicher öffentlicher Aufträge unter Auflösung der Konjunkturausgleichsrücklage (§ 6 Abs. 2 StabG) die Staatsnachfrage ausgeweitet, über eine Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer um bis zu zehn Prozent, durch Zulassung von Sonderabschreibungen und degressiver Abschreibung sowie durch Gewährung eines Investitionsbonus in Höhe von 7,5 Prozent (§§ 26 und 27) die private Nachfrage stimuliert werden.

Bemerkenswert ist ferner der Zug zur Institutionalisierung im StabG. Zur Koordination der antizyklisch ausgerichteten Haushaltspolitik der öffentlichen Hände wird ein sog. Konjunkturrat gebildet (§ 18 StabG). Darüber hinaus erfolgt eine Abstimmung der mittelfristigen Finanzplanung über den sog. Finanzplanungsrat (§ 51 Haushaltsgrundsätze-gesetz in Verbindung mit §§ 5 und 9 StabG). Stabilitätsgefährdenden Strategien der Tarifparteien soll durch die Konzertierte Aktion, die deren Verhalten aufeinander abstimmt, entgegengewirkt werden (§ 3 StabG). Da aber den Gewerkschaften ständig, d. h. in guter wie in schlechter Konjunktur, Mäßigung im Sinne einer *kostenniveauneutralen* Lohnpolitik zugemutet wurde, kündigten sie schon im Sommer 1977 ihre Mitwirkung in der Konzertierten Aktion auf.

Die entscheidenden Fragen lauten, ob die nach wie vor ungewöhnlich hohe Arbeitslosigkeit tatsächlich konjunkturbedingt ist und ob sie demzufolge durch eine Expansion der Staatsnachfrage mittels Beschäftigungsprogrammen in Abstimmung mit den Gebietskörperschaften behoben werden könnte.

I. Falsche Diagnose bestehender Arbeitslosigkeit

Die Nachkriegsentwicklung in der Bundesrepublik läßt sich in vier Phasen unterteilen, von denen nur die zweite Phase ausgeprägte Konjunkturschwankungen erkennen läßt:

– In der *ersten* Phase von 1950 bis 1963 verlief die wirtschaftliche Entwicklung nahezu idealtypisch in einem stetigen Wachstumsprozeß mit minimalen Abweichungen vom gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht.

– In der *zweiten* Phase von 1964 bis 1975 stellte sich dann der bereits totgeglaubte Konjunkturzyklus von gut vier Jahren wieder ein, der 1967 in eine harmlose, 1971 in eine mäßige und 1975 in eine nachhaltige Rezession mündete.

– Die *dritte* Phase hätte 1976 mit einem neuen Aufschwung beginnen müssen. Dieser erwies sich jedoch als nicht tragfähig genug, um die Wirtschaft aus der Rezession herauszuführen, so daß nach Aussage des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine „hartnäckige Stockung“ entstand.

– In der *vierten* Phase ab 1983 entwickelte sich tatsächlich die lang ersehnte Erholung, die 1990 bereits ins achte Jahr übergeht.

1975 brach demnach der bis dahin feststellbare Konjunkturzyklus aus der vorgezeichneten Bahn aus und machte einer anhaltenden Wachstumsschwäche Platz. Folglich hätte auch die damit einhergehende, sprunghaft ansteigende Arbeitslosigkeit einer neuen Analyse bedurft; offensichtlich konnte sie kaum mehr – und mit fortschreitender Misere immer weniger – als konjunkturbedingt eingestuft werden.

1. Arten nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit

Die nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit sollte man nicht einfach als strukturelle Arbeitslosigkeit bezeichnen, wie es häufig geschieht. Das wäre viel zu grob, zu undifferenziert. Ihr liegen zumindest zwei verschiedene Ursachen zugrunde, von denen nur eine als *strukturell* bezeichnet werden sollte.

1. Häufig wird die strukturelle Arbeitslosigkeit mit dem Strukturwandel, der Beschäftigungseinbrüche (d. h. Arbeitsplatzverluste) in sog. Altindustrien zur Folge hat, in Verbindung gebracht¹⁾. Diese Argumentation ist jedoch unzureichend, weil nicht beachtet wird, welchen anderen Märkten die (durch

Abwendung von der Überschußproduktion) freigesetzte Kaufkraft zuwandert und dort Beschäftigung schafft. Berücksichtigt man diese andere Hälfte der Argumentation, müßte die mit der Nachfrageverschiebung einhergehende Arbeitslosigkeit nicht als strukturelle, sondern als *friktionale* Arbeitslosigkeit (vorübergehende bzw. Sucharbeitslosigkeit) eingestuft werden.

Hier wird der Strukturbegriff auf das Faktorverhältnis zwischen Kapital und Arbeit – genauer zwischen Kapitalbestand und (unselbständigen) Erwerbspersonen – bezogen²⁾. Ursache struktureller Arbeitslosigkeit ist dann ein Überhang an Arbeitskräften gegenüber der Ausstattung der Volkswirtschaft mit Sachkapital: Es besteht ein Defizit an Arbeitsplätzen für die Erwerbsbevölkerung. Normalerweise vollziehen sich Kapitalbildung und Bevölkerungsentwicklung in engem Zusammenhang – es sei denn, außerökonomische Faktoren zerstören die parallele Entwicklung. Beispiele sind die weitgehende Vernichtung des Kapitalbestandes in Deutschland während des Zweiten Weltkrieges sowie der chronische Kapital- und damit Arbeitsplatzmangel vieler Entwicklungsländer in der Gegenwart. Im Kern ist diese strukturelle Arbeitslosigkeit als *Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit* zu kennzeichnen, deren Behebung erhebliche Investitionen erfordert. Bei uns hätte die reibungslose Eingliederung der zu Beginn der achtziger Jahre ansteigenden Zahl unselbständiger Erwerbspersonen (an Jugendlichen aus geburtenstarken Jahrgängen bis 1986 sowie an weiterhin arbeitssuchenden Frauen) zusätzliche Investitionen notwendig gemacht, zumal diese Entwicklung vorhersehbar war. Hingegen war der neuerliche Zustrom an Aus- und Übersiedlern durch Öffnung der Grenzen nicht vorhersehbar, der ebenfalls zusätzliche Arbeitsplätze erfordert. Demzufolge dürfte die bisher relativ bescheidene Quote an Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit eher wieder zunehmen, wenngleich sie weiterhin nur einen Bruchteil der Gesamtarbeitslosigkeit ausmacht.

2. Aus gewerkschaftlicher Sicht wird die hohe Arbeitslosigkeit nach wie vor auf einen Nachfragemangel zurückgeführt, der die Beschäftigungsmöglichkeiten reduziert und somit einen Mangel an Arbeit bedingt. Demzufolge seien einerseits staatliche Beschäftigungsprogramme, andererseits Arbeitszeitverkürzungen angebracht.

¹⁾ Gleichwohl ist der Strukturbegriff vieldeutig. Man spricht z. B. von sektoraler und regionaler Wirtschaftsstruktur, von Unternehmensgrößenstruktur und Einkommensstruktur. Stets ist der Gegenstand das Verhältnis, die Relation von Teilen zueinander oder von einzelnen Teilen zum Ganzen.

²⁾ Vgl. H. Besters, Erklärungsansätze zur Entstehung und Entwicklung der Arbeitslosigkeit, in: B. Leben (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktstatistik. Sind unsere Arbeitslosenziffern falsch?, München 1988, S. 19.

Vordergründig wird der Nachfragemangel seit altersher mit der sog. *Kaufkrafttheorie* zu begründen versucht. Diese besagt, daß die Löhne unabhängig von der Arbeitsleistung erhöht werden müßten, um die erforderliche Nachfrage zu schaffen und das Wirtschaftswachstum zu beflügeln. In der Realität funktioniert das aber offensichtlich nicht. Hier zeigt sich nämlich, daß jeder Lohnanstieg pro Produkteinheit erst als Kosten verkräftet werden muß, bevor er überhaupt zur Nachfrage werden kann. Zusatzliche Stücklöhne scheitern also daran, daß die Unternehmen gezwungen sind, auf den steigenden Kostendruck zu reagieren. Wenn sie schon die Lohnsätze akzeptieren müssen, bleibt ihnen als Alternative nur, die Lohnsumme durch Entlassungen zu reduzieren. Daraus ergibt sich das Insider/Outsider-Problem mit negativen Drittwirkungen: Diejenigen, die im Arbeitsprozeß verbleiben (Insider) sind in dem Umfang besser gestellt, in dem die Freigesetzten (Outsider) der Arbeitslosigkeit anheim fallen.

Die alte Kaufkrafttheorie des Lohnes hat eine neuere Variante durch die sog. *Effizienzlohntheorie* erfahren. Diese ist im deutschen Sprachgebiet schon früh von V. Agartz, dem damaligen Leiter des Wirtschaftswissenschaftlichen (heute Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen) Instituts (WSI) des DGB, formuliert worden. Ihr Kern ist, daß höhere Löhne die Unternehmen zur Produktivitätssteigerung zwingen, und je stärker die Löhne angehoben werden, um so deutlicher wirken sie als Rationalisierungsspeitsche, wodurch der Lohnanstieg gleichsam nachträglich legitimiert werden soll. Heute formuliert man vorsichtiger, indem man ein ungenutztes Leistungspotential der Arbeitnehmer unterstellt, die erst durch höhere Löhne zu einer besseren Arbeitsmotivation und -qualität veranlaßt werden. Entscheidend sei somit die Lohnabhängigkeit der Arbeitsleistung: Höhere Löhne bedeuteten eine bessere Arbeitsproduktivität, niedrigere hingegen eine schlechtere. Folglich würden niedrigere Löhne die Lohnstückkosten nicht senken, sondern bestenfalls unverändert lassen oder (etwa durch langsames Arbeiten) sogar erhöhen, so daß auch die Unternehmen kein Interesse an geringeren Löhnen hätten.

Wenn dieser Mechanismus funktionieren würde, hätte die Bundesrepublik nicht zwei Mio. Arbeitslose. Sicher ist nur, daß die Unternehmen auf den Lohnkostendruck mit verstärkter Rationalisierung der Produktion durch Innovationen reagieren. Was geschieht aber, wenn das unterstellte Leistungspotential nur partiell bei bestimmten Arbeitnehmern vorhanden ist, während die anderen sich den Anforderungen der Rationalisierung nicht gewachsen zeigen, so daß insgesamt der erforderliche Produk-

tivitätsanstieg mißlingt? Die Effizienzlohntheorie setzt anpassungsfähige Arbeitnehmer voraus, die über ungenutzte Produktivitätspotentiale verfügen und die die neuen Technologien handhaben können³). Wenn das nicht der Fall ist, sind Entlassungen unvermeidlich. Das Wegrationalisieren von Arbeitsplätzen wird demnach vornehmlich durch den Lohnkostendruck der Gewerkschaften im Einvernehmen mit den Arbeitgebern verursacht.

Es wäre jedoch verfehlt, würde man unterstellen, daß neue Technologien in einzelnen Unternehmen gesamtwirtschaftlich stets zur technologischen Arbeitslosigkeit führen müßten. Für die Arbeitslosigkeit relevant ist der Rationalisierungseffekt nur dann, wenn er massiv durch einen allgemeinen Lohnkostendruck ausgelöst wird, dem sich nicht alle Unternehmen gewachsen zeigen. Erfolgt er hingegen sporadisch durch technische Neuerungen in einzelnen Unternehmen, dann bedingt er dort eine Kostensenkung, andernfalls würden die Innovationen, die sich ja „rechnen“ müssen, nicht durchgeführt. Einzelwirtschaftliche Kostensenkungen führen aber zu steigenden Realeinkommen – in Abhängigkeit vom wirksamen Wettbewerb auf den Absatzmärkten entweder zu höheren Gewinnen, die zu Investitionen veranlassen, oder zu höheren Haushaltseinkommen, die die Verbrauchsausgaben erweitern. Durch den Realeinkommensanstieg entsteht somit normalerweise ein entsprechender Nachfragezuwachs im Privatsektor, so daß technologische Arbeitslosigkeit vermieden wird⁴).

Die verfehltete Kaufkraft- und die fragwürdige Effizienzlohntheorie sind inzwischen von der sog. *Scheinentheorie* abgelöst, zumindest in den Hintergrund gedrängt worden. Diese unterstellt, daß der jährliche Produktivitätsanstieg zu hoch, jedenfalls höher sei als der Produktionszuwachs. Beträgt z. B. der jährliche Produktivitätsanstieg drei Prozent, das Produktionswachstum hingegen nur zwei Prozent, dann wird das durch den Produktivitätsanstieg von drei Prozent geschaffene Produktionspotential desselben Umfangs nicht voll, sondern in unserem Beispiel nur zu zwei Dritteln ausgelastet. So spare der Produktivitätsvorlauf Arbeitskräfte ein und drücke die Beschäftigung: Da das Wirtschaftswachstum mit weniger Arbeitskräften realisiert werden könne, werde die Arbeit immer knapper; vorhandene Arbeit müsse somit umverteilt und neu zugeteilt werden.

³) Vgl. D. Meyer, Die bundesrepublikanische Arbeitsmarktverfassung. Eine Analyse aufgrund alternativer ökonomischer Ansätze, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 17 (1988), S. 148.

⁴) Vgl. U. van Suntum, Technischer Fortschritt und Vollbeschäftigung, in: List Forum, 11 (1981/82), S. 123 ff.

Bezugsgröße kann nicht ein bescheidenes Wirtschaftswachstum mit zwei Mio. Arbeitslosen sein; das wäre der falsche Maßstab. Zunächst müßte doch geklärt werden, warum der Produktionszuwachs hinter dem Produktivitätsanstieg zurückbleibt. Ursache ist wiederum der Lohnkostendruck, der eben nicht zu jenem Produktivitätsanstieg führt, den er nach der Effizienzlohntheorie erreichen müßte und der erforderlich wäre, um wenigstens das erreichte Beschäftigungsniveau zu stabilisieren. Statt des Produktions- muß als Maßstab der Lohnkostenzuwachs zugrunde gelegt werden. Um diesen zu neutralisieren, hätte der Produktivitätsanstieg nicht geringer, sondern höher sein müssen. Der betrieblich relevante Produktivitätszuwachs dürfte sogar geringer gewesen sein als der statistisch ausgewiesene, weil Unternehmen, die den Lohnkostendruck nicht auffangen konnten, als Grenzbetriebe mit zu geringer Produktivität aufgeben und ihre Arbeiter entlassen mußten. Dadurch hat sich das Produktivitätsniveau der Volkswirtschaft zwangsläufig — wenngleich immer noch unzureichend — erhöht.

Die verfehlte Kaufkraft-, die fragwürdige Effizienzlohn- und die Scherentheorie kranken an demselben Fehler, nämlich an dem notwendigen Vorlauf des Produktivitätsanstiegs, aus dem höhere Löhne ohne Verminderung der Beschäftigung hergeleitet werden können. Sind hingegen Höhe und Struktur der Löhne — der Tarifpolitik des Kartells der Tarifparteien zufolge — vorgegeben, ist der erforderliche Produktivitätsanstieg insgesamt fraglich, so daß die Arbeitslosigkeit zunimmt, sofern der Ausweg in die Inflation durch die Notenbank versperrt bleibt. Da hilft es auch nicht weiter, wenn die angebliche Knappheit der Arbeit mit der *Sättigungsthese* zu stützen versucht wird: Eine Nachfragesättigung ist höchstens auf einzelnen Märkten zu beobachten, und zwar zwangsläufig auf solchen, die reguliert sind — wie in der Land-, Kohle- und (öffentlichen) Verkehrswirtschaft, in der Wertindustrie und zwischenzeitlich auch in der Stahlindustrie. Aber der hier aufgetretene Nachfragemangel hat ebensowenig mit Sättigungstendenzen zu tun wie der Arbeitsplatzmangel auf dem Arbeitsmarkt; vielmehr ist er die Folge überhöhter und damit marktfremder Preise für Güter und Arbeit. Zum Abbau des Angebotsüberhangs werden dann Regulierungen durchzusetzen versucht — Mengenbeschränkungen dort, Arbeitszeitverkürzung hier.

Regulierte Märkte widersprechen den Knappheitsverhältnissen und führen zwangsläufig zu Angebotsüberhängen. Niemand wird bestreiten können, daß Arbeit genug vorhanden ist; es fragt sich nur, zu welchem Preis bzw. Lohnsatz. Selbst wenn es trotz

marktgerechter Preise einmal zur Sättigung auf einzelnen Märkten kommen sollte, wird sich die Nachfrage anderen Bedürfnissen zuwenden, für die das Einkommen bisher nicht ausreichte, und dort die Produktion ausweiten.

Damit jedoch niemand auf den Gedanken kommt, die unterstellte Nachfragesättigung — ein wahrhaft paradiesischer Zustand — mache auch angestrebte Lohnerhöhungen hinfällig, unterscheiden die Gewerkschaften zwischen Individual- und Kollektivbedürfnissen. Die Sättigungsthese beschränken sie auf Individualgüter, während sie bei öffentlichen Gütern ein Defizit reklamieren. Um dieses auszugleichen, fordern sie staatliche Beschäftigungsprogramme für den öffentlichen Sektor. So sollen nach dem DGB-Programm⁵⁾ die sozialen Dienste ausgebaut, der Umweltschutz gesichert, die Nahverkehrsverbindungen ausgebaut, der Wohnungs- und Städtebau gefördert und das Bildungs- und Gesundheitswesen verbessert werden. Öffentliche Güter erzielen aber in der Regel — falls sie überhaupt Preise tragen — keine kostendeckenden Preise; vielfach werden sie unter Kosten bis hin zum Nulltarif angeboten. Das Defizit muß dann der Staat durch Steuererhöhung oder zusätzliche Verschuldung decken, d. h. letztlich muß dieses von der Erwerbswirtschaft und allen dort Beschäftigten gebracht und ausgeglichen werden. Der private Sektor müßte also um so stärker belastet werden und daraufhin Arbeitskräfte freisetzen, je mehr der öffentliche Sektor expandiert. Vorhandene Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung umzuverteilen und andere Arbeit durch Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor schaffen zu wollen, dürfte demzufolge die Arbeitslosigkeit nicht verringern, sondern müßte sie erhöhen.

2. Institutionalisierte Arbeitslosigkeit

Gegenwärtiger Befund ist, daß sowohl die Normalauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials bereits überschritten, als auch die Gewinnentwicklung in vielen Unternehmen so gut wie lange nicht mehr ist. Dennoch sind weiterhin zwei Mio. Arbeitslose registriert. Könnte diese ungewöhnlich hohe Zahl auf ein überhöhtes Lohnniveau und eine falsche Lohnstruktur zurückzuführen sein? Dann handelte es sich um klassische Arbeitslosigkeit.

Unbestritten dürfte sein, daß Arbeitslosigkeit als Folge eines vollbeschäftigungskonformen Lohnniveaus und einer vollbeschäftigungswidrigen

⁵⁾ Vgl. DGB (Hrsg.), Arbeit für alle. Programm zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, Düsseldorf 1985.

Lohnstruktur entsteht⁶⁾. Geht man nämlich (wie die Klassiker) vom Lohn als Preis für Arbeit aus und differenziert — ähnlich den Gütermärkten — zwischen verschiedenen Arbeitsarten mit entsprechendem Lohndifferential, dann ist in einem funktionierenden Marktssystem damit zu rechnen, daß jedes Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt Kräfte aktiviert, die zu einem neuen Gleichgewicht führen, also daß

— ein Überhang an Arbeitskräften einen Druck auf den Reallohn bewirkt,

— ein Mangel an Arbeitskräften zu einem Anstieg des Reallohns führt,

bis das Gleichgewicht wieder hergestellt ist. Somit kann nur friktionale Arbeitslosigkeit als Folge zeitlich befristeter Anpassungsprozesse entstehen.

Der Arbeitsmarkt gehört jedoch — neben dem Agrar- und dem Verkehrsmarkt, die kaum etwas mit Marktwirtschaft zu tun haben — zu den am stärksten regulierten Märkten, die nicht aus sich selbst heraus zum Gleichgewicht finden können, weil ihre Gleichgewichtskapazität äußerst beschränkt ist. Das ist jedoch nicht ausschließlich auf Strategien von Gewerkschaften mit Unterstützung von Arbeitgeberverbänden zurückzuführen, sondern auch auf Bestimmungen des Arbeitsrechts, das zum vermeintlichen Schutz der Arbeitnehmer von der Gesetzgebung und der Rechtsprechung immer stärker perfektioniert worden ist. Somit sind zwei Ebenen voneinander zu trennen⁷⁾:

— Einerseits entfällt bei einem Überhang an Arbeitssuchenden die erforderliche Lohnsenkung, weil die ausgehandelten Löhne faktisch als Mindestlöhne gelten und die Gewerkschaften weder die erforderliche Öffnungsklausel noch gar die Lohnsenkung zulassen. Wenn aber aus der Sicht der Unternehmen die Personalkosten das Gleichgewichtsniveau übersteigen, unterbleiben für beide Seiten — für Arbeitgeber wie für Arbeitnehmer — vorteilhafte Arbeitsverträge, weil den Unternehmen dann die Arbeit zu teuer wird; noch nicht beschäftigte Arbeitnehmer bleiben arbeitslos. Fer-

⁶⁾ Vgl. R. Vaubel, Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik, in: H. Scherf (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Berlin 1989, S. 17 ff.; E. Görgens, Die Beeinträchtigung marktwirtschaftlicher Anpassungsfähigkeit durch ordnungspolitische Fehlsteuerungen: das Beispiel Arbeitsmarkt, in: ORDO, 40 (1989), S. 333 ff.

⁷⁾ Vgl. H. Besters, Die Wissenschaft von der Wirtschaftspolitik. Theoretische Visionen und gesellschaftliche Wirklichkeit, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 15 (1989), S. 225.

ner ist im Interesse sozialer Ausgewogenheit die Lohnhierarchie zwischen den Wirtschaftszweigen zusammengedrückt worden; innerhalb der einzelnen Wirtschaftszweige ist die Lohnskala durch Streichung der unteren Lohngruppen sowie deren Begünstigung durch Sockelbeträge reduziert worden. Durch diese Abkehr von der beschäftigungszur verteilungsorientierten Lohnpolitik sind die unteren Lohngruppen besonders teuer geworden. Deren Tätigkeit ist aber am einfachsten zu rationalisieren; sie sind am ehesten entbehrlich und somit geradezu zur Dauerarbeitslosigkeit verdammt.

— Andererseits ist das Arbeitsrecht als kollektives Schutzrecht unselbständig Beschäftigter durch die Gesetzgebung wie durch die Rechtsprechung ständig ausgeweitet worden. Günstigkeitsprinzip, Allgemeinverbindlichkeitserklärung, weitgehender Kündigungsschutz, verpflichtende Sozialpläne, Übernahme aller Arbeitsverhältnisse durch den Nachfolger bei betrieblichem Eigentumswechsel sind staatliche Regulierungen des Arbeitsmarktes, die ihren Preis haben und häufig zu unsozialen Konsequenzen führen. Dadurch werden wiederum für beide Seiten vorteilhafte Arbeitsverträge unterbunden, häufig sogar in die ungeschützte Schattenwirtschaft verlagert. Andererseits: Wenn die Freisetzung überzähliger Arbeitskräfte an solchen wohlgemeinten Schutzbestimmungen scheitert oder unverhältnismäßig teuer wird, erscheint es verständlich, wenn selbst bei verbesserter Wirtschaftslage keine neuen Arbeitskräfte eingestellt werden. Überdies hat der ständige Ausbau des Sozialstaates das Anspruchsdenken in der Bevölkerung gefördert und die erforderliche Mobilität der Arbeitssuchenden reduziert. Selbst wenn Lohnflexibilität und Lohndifferential gewährleistet wären, könnten die erwarteten Mengenänderungen auf steigende oder sinkende Löhne zu gering sein, um die bestehende Arbeitslosigkeit abzubauen. Erfahrungsgemäß sind selbst Arbeitslose in der Regel zur Arbeitsaufnahme nur bereit, wenn ihnen Arbeitsplätze derselben Art am selben Ort angeboten werden.

Demzufolge ist die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes von zwei Seiten untergraben worden, von den Tarifparteien durch die Lohnpolitik und vom Staat durch seine Regulierungen, so daß unter den gegebenen Verhältnissen keine Vollbeschäftigung erreicht werden kann. Statt von „klassischer“ Arbeitslosigkeit, die nur auf das „überhöhte Lohnniveau und die falsche Lohnstruktur abhebt, sollte man umfassender von *institutionalisierter* Arbeitslosigkeit sprechen — ein Begriff, der diesem Sachverhalt besser gerecht wird. Zu ihrer Behebung wären verteilungsorientierte Lohnforderungen ebenso preiszugeben, wie bestehende Regulierungen des Arbeitsmarktes aufzulockern.

Übersicht 1: Typen und Ursachen der Dauerarbeitslosigkeit*)

Typen	Ursachen
Konjunkturelle (keynesianische) Arbeitslosigkeit	Nachfragemangel
Nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit	(kein Nachfragemangel)
– Kapitalmangel-(strukturelle)Arbeitslosigkeit	– Defizit an Arbeitsplätzen gegenüber Erwerbsbevölkerung
– Kostendruck-(klassische, richtiger: institutionalisierte)Arbeitslosigkeit	– überhöhtes Lohnniveau/falsche Lohnstruktur

*) Als zeitlich befristete Arbeitslosigkeit kann – neben der saisonalen – normalerweise die friktionale, durch Verschiebung der Nachfrage von bisherigen auf andere Güter hervorgerufene Arbeitslosigkeit sowie die technologische Arbeitslosigkeit, bedingt durch arbeitssparende Neuerungen und steigendes Realeinkommen, angesehen werden.

II. Falsche Therapie zur Behebung der Arbeitslosigkeit

Die falsche Identifikation der Ursache bestehender Arbeitslosigkeit machte auch die praktizierte Therapie nach dem StabG zu einem Fehlschlag. Dieses konnte nicht halten, was man sich von ihm versprochen hatte. Vielmehr ist festzustellen, daß sich die Arbeitslosigkeit erst nach Verabschiedung dieses Gesetzes verstärkt ausgebreitet hat, obgleich sich zwischen 1974 und 1981 die öffentlichen Ausgaben und Mindereinnahmen auf die Summe von 98 Mrd. DM addierten⁸⁾. Dabei sind jedoch die Mindereinnahmen durch Steuerentlastungen nur mit Einmalbeträgen – im Jahr der Steuersenkung, nicht in den Folgejahren – veranschlagt, so daß erheblich mehr als 100 Mrd. DM angesetzt werden müßten.

1. Die Fehlleistung der Wirtschaftspolitik

Zwar ist verständlich, daß amtierende Politiker die Keynesche Botschaft, die ewige Vollbeschäftigung durch Einsatz expansiver Fiskal- und Geldpolitik verhiieß, begierig aufgegriffen haben – war sie doch ebenso einfach wie einleuchtend und nahm ihnen überdies das schlechte Gewissen, das sie früher beim Geldausgeben plagte. Statt der Gewissensbisse stellte sich nun aber eine hartnäckige Inflation als Folge der expansiven Fiskal- und Geldpolitik ein, die – je deutlicher sie um sich griff – durch eine kontraktive Fiskal- und Geldpolitik wieder abgebaut werden mußte. Dem expansiven „Go“ mußte also bald ein kontraktives „Stop“ fol-

gen. Mit dieser „Stop and Go-Politik“ wurde jedoch das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht wieder erreicht, sondern ständig verfehlt: Sobald auf die Anti-Inflationpolitik zurückgegriffen werden mußte, verschlechterte sich wegen des inzwischen erreichten und nicht reduzierbaren Kostensockels die Erlös-Kosten-Relation der Unternehmen und induzierte Arbeitslosigkeit, die dann wieder mit einer expansiven Fiskal- und Geldpolitik bekämpft werden mußte, welche die Erlös-Kosten-Relation zwar kurzfristig verbesserte, aber erneut zur Inflation führte. Eine nachhaltige Verstetigung der erforderlichen Erlös-Kosten-Relation wurde nicht erreicht; das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wurde zunächst entweder durch Inflation über- oder durch Arbeitslosigkeit unterschritten.

Damit ist die Entwicklung jedoch noch nicht zu Ende. Inzwischen hatte die Bevölkerung nämlich gelernt, sich vor der Inflation zu schützen. Sie unterlief die Nominalwertrechnung Mark = Mark und machte sich statt dessen die Realwertrechnung zu eigen, indem sie die erwartete Inflationsrate wie die durch die Progression verursachte „heimliche“ Steuererhöhung antizipierte und – zum Ausgleich – ihre Einkommensforderungen entsprechend aufstockte: Sie verlor – wie Nationalökonom zu sagen pflegen – die Geld- und Abgabillusion. Dies hatte fatale Konsequenzen. Fortan entbehrte die Inflation immer mehr der erwarteten Beschäftigungszunahme durch kurzfristige Verbesserung der Erlös-Kosten-Relation, die bis dahin

⁸⁾ Vgl. Wirtschaftswoche, (1981) 49, S. 17.

unterstellt wurde. Vielmehr sahen sich die Unternehmen mit einem Vorlauf an betrieblichen Personal- und öffentlichen Sozialkosten konfrontiert, die zur Vermeidung erwarteter Realeinkommenseinbußen überhöht waren und über die Preise nicht mehr hereingeholt werden konnten. Somit induzierte die Antizipation der Inflation durch die Bevölkerung — ihr inflationsbewußtes Verhalten — letztlich eine wirtschaftliche Stagnation trotz weiterhin bestehender Inflation, eben die Stagflation.

Angesichts dieser Entwicklung erwies sich die Begeisterung der Politiker für Keynesische Vollbeschäftigungsaktivitäten im nachhinein als äußerst verhängnisvoll, weil dadurch die Rollenverteilung zu Lasten des Staates nachhaltig verändert wurde. Art. 9 Abs. 3 GG sichert den Tarifparteien die Tarifautonomie zu, aber bis Mitte der sechziger Jahre waren sich beide Seiten ihrer Verantwortung für die Vollbeschäftigung durchaus bewußt, so daß stabilitätswidrige Lohnabschlüsse keine Rolle spielten. Danach fühlten sich die Tarifparteien mehr und mehr ihrer Verantwortung für Fehlentscheidungen enthoben. Statt dessen lasteten sie die Folgen dessen, worauf sie sich in beiderseitigem Einvernehmen geeinigt hatten, der Regierung an, da diese im StabG die Zuständigkeit für Vollbeschäftigung an sich gezogen hatte. Von ihr erwarteten sie, daß sie aktiv die Arbeitslosigkeit bekämpfen würde, was sie auch — wenngleich erfolglos — versuchte. Somit war es ein Fehler, die Tarifparteien aus ihrer Verantwortung für die Vollbeschäftigung zu entlassen.

Die Folgen sind langfristig spürbar. Zwar konnte seit 1983 die Inflation schrittweise reduziert und schließlich gestoppt, hingegen die Arbeitslosigkeit trotz verbesserter Erlös-Kosten-Relation kaum vermindert werden. Offenbar ging folgende Rechnung nicht mehr auf: Zunehmende Gewinne ziehen eine wachsende Investitionsnachfrage nach sich, die ihrerseits zum Anstieg der Beschäftigung führt, wie es bis Mitte der siebziger Jahre der Fall war. Das läßt nur den Schluß zu, daß sich das Verhalten in der Bevölkerung nachhaltig verändert hat: Aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Stagflation hielten sich Konsumenten wie Produzenten mit ihrer Nachfrage zurück und disponierten zwischenzeitlich äußerst vorsichtig, weil ihr Vertrauen in die Wirtschaftspolitik in eine Krise geraten war. Es bedarf nun eines anhaltenden Aufschwungs, in dessen Verlauf die Nachfrager ihre Zurückhaltung langsam wieder aufgeben. Eine solche Haltung läßt sich mit dem Hysteresis-Argument erklären, das einen Zustand beschreibt, der nach Wegfall seiner Ursache noch eine zeitlang anhält.

2. Angebotspolitik und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Als sich herausstellte, daß die öffentlichen Beschäftigungsprogramme zwischen 1974 und 1981 im Umfang von mehr als 100 Mrd. DM erfolglos geblieben waren und statt dessen die Arbeitslosigkeit durch die Stagflation — als Kombination von Inflation und Stagnation — sogar ihren Höhepunkt erreichte, wandelte sich die Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch in der Praxis. Zuvor war bereits in der Nationalökonomie die nachfrageorientierte Konjunkturpolitik durch die angebotsorientierte Stabilisierungspolitik verdrängt worden; diese wurde vom „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ erstmalig im Jahresgutachten 1976/77 vertreten und der amtlichen Politik nahegelegt.

Die angebotsorientierte Stabilitätspolitik beruht auf der Erkenntnis, daß eine deutliche Diskrepanz zwischen der Erstellung des Sozialprodukts und den Verteilungsansprüchen entstanden war: Während Produktion und Beschäftigung zu teuer geworden und damit rückläufig waren, stiegen die Ansprüche an das Produktionsergebnis weiterhin. Nicht zuletzt hatte das Hin und Her der Antizyklik die Bevölkerung veranlaßt, sich defensiv zu verhalten und ihre persönlichen Einkommens- und sozialen Sicherheitsforderungen möglichst hoch anzusetzen, um sich vor Verschlechterungen ihrer Lage zu schützen. Ansatzpunkt der Angebotspolitik mußte demzufolge die Stiftung von Zukunftsvertrauen sein, um die Erwartungen im privaten Sektor zu verbessern, „damit dort wieder mehr investiert wird und auch die privaten Haushalte im Vertrauen auf eine wieder sichere Zukunft mehr Geld auszugeben wagen“⁹⁾. Durch eine Verbesserung der Erlös-Kosten-Relation sollte ein Mehr an Produktion und Beschäftigung rentabel gemacht und die Arbeitslosigkeit abgebaut werden, also

— staatlicherseits durch Verstetigung der Rahmenbedingungen für Investitionen und Innovationen, durch Reform der Unternehmensbesteuerung (Abbau ertragsunabhängiger Steuern, erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten), durch Minderung öffentlicher Sozialkosten, zukünftig auch durch eine Überprüfung des Arbeitsschutzrechts und eine Qualifizierungsoffensive für neue Arbeitsplätze;

— unterstützt von den Tarifparteien durch eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik, durch Entzerrung der Lohnrelationen und mehr Flexibilität in der Arbeitszeit.

⁹⁾ O. Sievert, Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: List Forum, 12 (1983/84), S. 386.

Wie sich diese Angebotspolitik gegenüber der gewerkschaftlichen Nachfragepolitik abgrenzt, macht Übersicht 2 deutlich.

In der Praxis wandelte sich die – vormals passive – Arbeitsmarktpolitik stärker hin zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Außer Unterstützungszahlungen bei saisonal oder konjunkturell bedingten Produktionsausfällen umfassen deren Maßnahmen

– die „Förderung der beruflichen Weiterbildung, Umschulung und berufliche Rehabilitation durch Übernahme der Kosten sowie eventuelle Zahlung eines Unterhaltsgeldes oder Gewährung entsprechender Darlehen,

– die Zahlung von Lohnkostenzuschüssen oder entsprechende Darlehen zwecks Beschäftigung von Arbeitslosen in der Privatwirtschaft (Eingliederungsbeihilfen) oder bei öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, ABM).“¹⁰⁾

Von den Gesamtausgaben für die Arbeitsmarktpolitik, die zwischen 1965 und 1988 von 1,58 Mrd. DM auf die stolze Summe von 48,75 Mrd. DM – ein-

¹⁰⁾ U. van Suntum, Arbeitsmarktpolitik als Instrument der Beschäftigungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/89, S. 16.

Übersicht 2: Abgrenzung der nachfrageorientierten Konjunkturpolitik gegenüber der angebotsorientierten Stabilisierungspolitik

	Nachfragepolitik (aus gewerkschaftlicher Sicht)	Angebotspolitik (aus ökonomischer Sicht)
Befund	fehlende Arbeit	fehlende Rentabilität
Ursache	Produktivitätsschere: Produktivitätsanstieg übersteigt Produktionszuwachs	Kostenschere: Personalkostenzuwachs übersteigt Produktivitätsanstieg
Folge	technologische Arbeitslosigkeit	Kostendruck-(institutionalisierte) Arbeitslosigkeit
Strategien	demand management	Rentabilitätsverbesserung
– der Wirtschaftspolitik	Nachfrageexpansion durch – öffentl. Beschäftigungsprogramme – Ausbau öffentlicher Dienste	Kostenentlastung/Produktivitätssteigerung durch – verbesserte Rahmenbedingungen für Investitionen/Innovationen – Reform der Unternehmensbesteuerung – Minderung öffentlicher Sozialkosten – Überprüfung der Arbeitsschutzrechte
– der Tarifparteien	– verteilungsorientierte Lohnpolitik – Arbeitszeitverkürzung durch – 35-Std.-Woche mit Lohnausgleich – Verbot von Überstunden – Produktivitätskontrolle durch – Sozialverträglichkeit des technischen Fortschritts – Rationalisierungsschutzabkommen	– beschäftigungsorientierte Lohnpolitik – Entzerrung der Lohnrelationen – Minderung tariflicher/betrieblicher Sozialkosten – Flexibilisierung der Arbeitszeit gegenüber Betriebszeit

schließlich des ebenso rasant gewachsenen Verwaltungsaufwandes — gestiegen sind, entfällt mit 17,03 Mrd. DM bereits mehr als ein Drittel auf die aktive Arbeitsmarktpolitik¹¹). Ihre zunehmende Bedeutung wird mit dem hohen Selbstfinanzierungsgrad gerechtfertigt. Dieser ergebe sich daraus, daß die Zahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, unter Umständen auch von Konkursausfallgeld eingespart würde und diese Mittel im Wege von Eingliederungsbeihilfen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sinnvoller angelegt seien.

Der Verzicht auf die bisherige Nachfragepolitik, also die Hinwendung zur Angebotspolitik, sowie die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit haben zwar die Arbeitslosigkeit nicht weiter steigen lassen, aber auch nicht nennenswert vermindern können. Es liegt daher die Vermutung nahe, daß beide die Hauptursache der Arbeitslosigkeit kaum getroffen, höchstens zu einer gewissen Entlastung des Arbeitsmarktes geführt haben und insofern wenigstens die Richtung stimmt.

Was zunächst die Angebotspolitik betrifft, so laufen ihre Maßnahmen darauf hinaus, den Lohnkostendruck, den die Tarifparteien zu verantworten haben, durch eine Verminderung anderer Kosten und Abgaben zu entschärfen; sie treffen somit nicht den eigentlichen Kern des Arbeitslosenproblems. Überdies sind die wünschenswerten Maßnahmen kaum in Angriff genommen worden. Die dringende Reform der Unternehmensbesteuerung ist bisher ebensowenig erfolgt wie die erforderliche Entlastung von öffentlichen Sozialkosten. Was ferner den Appell an eine beschäftigungsorientierte Lohn-

politik betrifft, so dürfte dieser die Tarifparteien aller Erfahrung nach kaum beeindruckt haben; eher sind sie durch die hartnäckige Stagflation mit Ausfall der Gewinne veranlaßt worden, die eingetretene Wirtschaftslage in ihren Verhandlungen zu berücksichtigen. So blieb den Gewerkschaften nichts anderes übrig, als dies in Rechnung zu stellen und über Lohnsteigerungen moderater zu verhandeln, wengleich die von ihnen verfolgte Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich den Lohnkostendruck wieder erhöhen mußte¹²).

Was sodann die Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit betrifft, so sind ihre Maßnahmen in mehrfacher Hinsicht als fragwürdige Symptomkur einzustufen. Wenn z. B. Personen aus dem Berufsleben vorzeitig ausgegliedert werden und daraufhin nicht mehr berufstätig sein wollen, wird dadurch nicht nur die Statistik geschönt, sondern auch der Facharbeitermangel verstärkt, der inzwischen zum entscheidenden Engpaß im Wachstumsprozeß geworden ist. Ebensowenig kann der unterstellte hohe Selbstfinanzierungsgrad von Eingliederungsbeihilfen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gesamtwirtschaftlich überzeugen, wenn Arbeitslose, die bisher die passive Arbeitsmarktpolitik belasteten, nunmehr in die aktive Arbeitsmarktpolitik überführt werden, so sinnvoll die damit einhergehende Chancenverbesserung für sie persönlich auch sein mag. Erstens sind subventionierte Arbeitsplätze mit Lohnkostenzuschüssen bis zu 100 Prozent keine rentablen Arbeitsplätze, und zweitens sind erhebliche Mitnahme- und Substitutionseffekte dabei im Spiel, die wiederum die Statistik schönen.

III. Zur Therapie institutionalisierter Arbeitslosigkeit

Will man die institutionalisierte Arbeitslosigkeit ernsthaft bekämpfen, ist bei den bestehenden Institutionen anzusetzen, die zu Fehlentwicklungen geführt und dadurch die bestehende Arbeitslosigkeit faktisch unauflösbar gemacht haben. Zentrale Institutionen sind das geltende Arbeitsrecht und seine Rechtsprechung sowie der Kartellschutz der Arbeitsmarktparteien, konkret: deren Tarifautonomie. Während die Rechtsprechung für den Juristen ein System zur Herbeiführung eines Interessenausgleichs zwischen Staatsbürgern — hier: zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern — ist, stellt sie für den Ökonomen ein System von Risikozuweisun-

gen dar, das durch die Ordnungspolitik so zu gestalten ist, daß sich eine ausgewogene Verteilung kalkulierbarer Risiken ergibt¹³).

1. Deregulierung des Arbeitsmarktes

Heute gibt es keine haltbaren Gründe mehr für eine besondere Regulierung des Arbeitsmarktes durch den Staat. Dennoch argumentieren Juristen immer noch mit dem erforderlichen „Nachteilsausgleich“ für Arbeitnehmer, der im vorigen Jahrhundert angebracht war. Inzwischen sind Arbeitsrecht und Rechtsprechung jedoch so perfektioniert worden, daß sie zu unsozialen Konsequenzen führen, die in

¹¹) Vgl. ebd., S. 18.

¹²) Die Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung sind ausführlich dargestellt bei E. Neifer, Tarifliche Arbeitszeitpolitik — ein Instrument der Beschäftigungspolitik?, Frankfurt u. a. 1989.

¹³) Vgl. M. Keuchel, Kann der Arbeitsmarkt dem Wettbewerb unterworfen werden? Ein Vorschlag zur Reform der Arbeitsmarktordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1989, S. 141 ff., sowie die dort aufgeführte Literatur.

der gegenwärtigen Diskussion kaum bedacht werden. Deren wichtigste ist die weitgehend zementierte Risikoverteilung zu Lasten der Unternehmen mit dem Ergebnis, daß die Reduzierung des Einkommensrisikos der Arbeitnehmer erkaufte wird — und letztlich erkaufte werden muß — mit der Vergrößerung ihres Arbeitsplatzrisikos, eben der Arbeitslosigkeit. Unternehmen sind kein Ort für soziale Sicherheit, dafür ist die Sozialpolitik zuständig. Aufgabe der Unternehmen ist, in leistungsfähiger Organisation zuverlässige Güter zu Knappheitspreisen herzustellen. Ursprünglich als privates Recht konzipiert, ist das geltende Arbeitsrecht im Laufe der Zeit immer mehr zum öffentlichen Arbeitsschutzrecht ausgeweitet worden. Deshalb muß ernsthaft erwogen werden, dieses aufzulockern und von allen Schutzmaßnahmen bis auf eine Grundsicherung zu entlasten¹⁴). Vorrangig revisionsbedürftig sind der exzessive Kündigungsschutz, die Sozialplanregelung bei betriebsbedingter Kündigung und das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit.

1. Nach § 1 des Kündigungsschutzgesetzes ist eine sozial ungerechtfertigte Kündigung unwirksam. Diese Sozialkomponente gebietet den Gerichten, auch die Privatsphäre des betreffenden Arbeitnehmers zu berücksichtigen, um — unabhängig von betrieblichen Erfordernissen — zu einer Abwägung zwischen den zu erwartenden Vorteilen des Arbeitgebers und den Nachteilen, die sich für den Arbeitnehmer ergeben, zu gelangen. Die soziale Berücksichtigung des Umfeldes erhält noch zusätzliches Gewicht durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes, die von den Unternehmen eine Weiterbeschäftigung bis zum Abschluß des jeweiligen Arbeitsgerichtsverfahrens verlangt.

Diese Regelungsdichte, die für sozial Schwächere gedacht ist, wendet sich letztlich gegen sie: Sind bei ihnen Schwierigkeiten im Anforderungsprofil erkennbar, bewirkt der besondere gerichtliche Schutz des eingegangenen Arbeitsverhältnisses, daß sie überhaupt nicht eingestellt werden. Inzwischen ist jedoch der bisherige Kündigungsschutz indirekt durch das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985, das befristete Arbeitsverträge bis zu 18 Monaten zuläßt, aufgeweicht worden.

2. Nach § 112 des Betriebsverfassungsgesetzes erfordern Betriebsänderungen Verhandlungen mit dem Betriebsrat. Kommt keine Einigung zustande, so ist eine Vermittlung durch die Einigungsstelle beim Landesarbeitsamt vorgesehen, die einen finanziellen Ausgleich auf dem Wege des Sozialplans bestimmt.

¹⁴) Vgl. ebd., S. 192.

Auch hier wird das Ziel in der Regel verfehlt. Angesichts erforderlicher Betriebsverlagerung oder gar -schließung werden die Unternehmen häufig dazu verführt, zur Vermeidung der Sozialplanbelastung die Beschäftigung vorerst aufrecht zu erhalten, obwohl dadurch Mittel gebunden werden, die zur Umstrukturierung genutzt werden könnten und somit das Überleben gesichert hätten.

3. In der Bundesrepublik ist die Arbeitsvermittlung staatlich organisiert, eine private ist verboten. Dadurch sollen die Arbeitssuchenden vor gewinnorientierten privaten Arbeitsvermittlern geschützt werden. Wie jedes Monopol, so arbeitet auch das Arbeitsamt als staatliches Arbeitsvermittlungsmopol mit seinem aufgeblähten Verwaltungsapparat kaum effizient: Heute kommen nicht mehr als ein Drittel aller Arbeitsverträge unter Mitwirkung der Arbeitsämter zustande.

Gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit wäre es angebracht, eine private Vermittlung zuzulassen, wie sie sich für gehobene Positionen bereits durchgesetzt hat. Wie bei Maklern würde die Vermittlungsgebühr nur bei erfolgreicher Vermittlung anfallen (überdies nur beim Auftraggeber, der in zunehmendem Maße das Unternehmen ist). Wichtiger ist jedoch die bessere Ausschöpfung des Arbeitsmarktpotentials, und der Wettbewerb mit der weiterhin bestehenden staatlichen Vermittlung müßte auch diese zu größeren Anstrengungen veranlassen.

2. Aufgaben der Tarifparteien

Angesichts der unvermindert hohen Arbeitslosigkeit wird immer häufiger die Tarifautonomie der Tarifparteien kritisch hinterfragt¹⁵). Man sollte jedoch bedenken, daß ihre Einschränkung oder gar Aufhebung den Staat veranlassen müßte, in den Verteilungskonflikt zu intervenieren, um ihn zu schlichten. Dadurch könnte die parlamentarische Demokratie gefährdet werden, wie die Auseinandersetzungen in der Weimarer Republik gezeigt haben. In ihrer staatsentlastenden Funktion ist die Tarifautonomie Bestandteil unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung¹⁶). Demzufolge müßte sie unangetastet bleiben. Aber beide Seiten sollten dazu bewegen werden, ihre Verantwortung für die Vollbeschäftigung — wie ehemals — wieder ernst zu nehmen, indem die Regierung keinen Zweifel

¹⁵) Vgl. G. Fels, Tarifautonomie und Arbeitsmarkt, in: M. E. Streit (Hrsg.), Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, Wiesbaden 1988, S. 211 ff.

¹⁶) Vgl. L. Zimmermann, Deregulierung der Arbeitsbedingungen — Gefährdung des kollektiven Handelns, in: H. Besters (Hrsg.), Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses?, Baden-Baden 1988, S. 79.

daran läßt, daß sie bei Fehlentscheidungen eine Flankierung durch staatliche Vollbeschäftigungsmaßnahmen versagt, die ohnehin inflatorisch wirken müßten.

Analytisch gesehen sind es im Grunde zwei abweichende Strategien, die den Tariflohn über den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt in der Volkswirtschaft angehoben haben: zum einen die Ausrichtung der Lohnpolitik an der fragwürdigen Effizienzlohntheorie, zum anderen die Streichung der unteren Lohngruppen sowie deren Begünstigung durch Sockelbeträge. Beides hat die Entwicklung des Lohnniveaus vom Produktivitätsfortschritt abgekoppelt, somit einen spürbaren Lohnkostendruck bewirkt und dadurch die Entlastung des Arbeitsmarktes verhindert. Eine gewisse Flexibilität wäre demnach das probate Mittel, den Tariflohn wieder stärker an den Gleichgewichtslohn heranzuführen¹⁷⁾.

Einmal unterstellt, daß unsere unabhängige Bundesbank die monetäre Alimentierung des Lohnkostendrucks auch in Zukunft versagt und damit den Ausweg über die Inflation versperrt, könnte von beiden Tarifparteien innerhalb unveränderter Tarifautonomie zumindest erwartet werden, daß sie die beschäftigungspolitische Bedeutung einer verstärkten Lohndrift oberhalb, einer Öffnungsklausel unterhalb der Tariflöhne sowie eines Abbaus ausgeuferter Personalzusatzkosten anerkennen.

Viel wäre gewonnen, wenn in den Tarifverhandlungen die Tatsache bedacht würde, daß eine generelle Lohnerhöhung alle Unternehmen einer Branche (und bei gefestigter Lohnpyramide die ganze Volkswirtschaft) trifft, während der Produktivitätsanstieg einzelwirtschaftlich, d. h. von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich, ausfällt. Das führt dazu, daß jene Unternehmen, die zwar demselben Lohnkostendruck wie alle anderen in der Tarifgemeinschaft unterliegen, aber den erforderlichen Produktivitätsanstieg nicht schaffen, ihre Lohnsumme durch Entlassungen reduzieren.

Der Lohnkostendruck kann jedoch dadurch entschärft werden, daß sich die Tarifverhandlungen nicht am Produktivitätsanstieg führender Branchen oder gar einzelner Unternehmen in diesen, sondern am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientieren. Dann blieben die ausgehandelten Tariflöhne — wie bis weit in die sechziger Jahre hinein — als tragbare Mindestlöhne grundsätzlich innerhalb des von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt bestimmten Rahmens, während in Be-

trieben mit höherem Produktivitätsanstieg die positive Lohndrift dafür sorgt, daß die gezahlten Effektivlöhne die Tariflöhne übersteigen. So öffnet die Lohndrift das Lohndifferential nach oben.

Das Günstigkeitsprinzip nach § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz läßt nur Abweichungen des Tariflohns zugunsten der Belegschaft, also nach oben, zu. Ansonsten gilt der Tariflohn auch für Belegschaften jener Betriebe, die dem Produktivitätsanstieg hinterherhinken oder den erforderlichen nicht erreichen: Vom Tariflohn abweichende Betriebsvereinbarungen sind dagegen nach § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz generell verboten — es sei denn, im vorhinein ist eine Öffnungsklausel im Tarifvertrag vereinbart worden. Die erweiterte Rückgriffsmöglichkeit auf eine solche Öffnungsklausel wäre im Bedarfsfall zur Verminderung des Arbeitsplatzrisikos hilfreich, falls der Betrieb sonst schließen und seine Arbeiter entlassen müßte. Die gefährdeten Betriebe würden von Sozialplanabfindungen entlastet; somit würde ihnen die Finanzkraft belassen, um die erforderlichen Umstrukturierungen durchführen zu können.

Die Ratio dieser Vorschläge liegt darin, daß der Tariflohn als Mindestlohn annähernd den Gleichgewichtsbedingungen am Arbeitsmarkt entsprechen soll. Einerseits über die verstärkte Lohndrift nach oben, andererseits durch die Öffnungsklausel nach unten könnten bestehende Lohnrigiditäten entschärft und knappheitsgerechte Lohnrelationen gefunden werden. Dadurch würden die Tarifparteien mithelfen, das Problem der Dauerarbeitslosigkeit zu entschärfen.

Ein weitergehender Vorschlag für mehr Flexibilität in der Lohnstruktur besteht in Anlehnung an das japanische Shushin koyo-System darin, daß der Lohn in zwei Komponenten aufgespalten wird: in einen sicheren Lohnsatz, der unabhängig von der Rentabilität des Unternehmens regelmäßig gezahlt wird, und eine Prämie, die vom Gewinn des Unternehmens abhängt und mehrmals jährlich auszuschütten ist. Dadurch würde den Unternehmen der Lohnkostendruck genommen, weil der Effektivlohn als Summe aus sicherem Lohnanteil und der Gewinnbeteiligung variabel ist: Ohne Veränderung der Beschäftigung könnte sich bei schlechter Wirtschaftslage der Effektivlohn nach unten, bei guter Wirtschaftslage nach oben anpassen, d. h. das Überlebensrisiko des Unternehmens entfielen ebenso wie das Beschäftigungsrisiko der Arbeitnehmer. Auch die Einstellungsbarriere für bisher Arbeitslose verschwände, da deren Kosten vom Produktionsergebnis (mit-)bestimmt werden, der zu tragende Effektivlohn somit im Einklang mit ihrer Wertschöpfung (theoretisch: des Grenzwertpro-

¹⁷⁾ Vgl. N. Berthold, Tariflöhne und Tarifrelationen — Flexibilitätsdefizite am Arbeitsmarkt?, in: H. Scherf (Anm. 6), S. 233 ff.

duktes) gehalten werden könnte. Ob der Nominallohn dann weiterhin Gegenstand von Tarifvereinbarungen bleibt, könnte insofern fraglich sein, als die Gewinnbeteiligung firmenspezifisch anfällt und geregelt werden müßte¹⁸⁾.

So einleuchtend dieser Vorschlag auch sein mag, unter den gegebenen Umständen dürfte er kaum realisierbar sein, da das verminderte Arbeitsplatzrisiko mit einem erhöhten Einkommensrisiko erkauft werden muß, woran die Beschäftigten als Besitzer von Arbeitsplätzen nicht interessiert sind. Die oft beschworene Solidarität mit den Arbeitslosen ist in unserer Gesellschaft nicht besonders ausgeprägt.

Der ständige Lohnkostendruck ist jedoch bei den direkten Lohnkosten weniger stark ausgeprägt als bei den Personalzusatzkosten (Lohnnebenkosten), bei denen die Bundesrepublik einsamer Spitzenreiter ist¹⁹⁾. Während die betrieblichen Sozialleistungen in westlichen Industriestaaten im Durchschnitt kaum mehr als 40 Prozent des Direktentgeltes ausmachen, betragen sie in der Bundesrepublik derzeit 83,1 Prozent, d. h. auf je 100 DM Direktentgelt entfallen 83,10 DM an Personalzusatzkosten. Auffällig ist, daß dabei die tarifliche und betriebliche Komponente mit 47,40 DM (oder 57 Prozent) bereits die gesetzliche mit 35,70 DM (oder 43 Prozent) deutlich übersteigt²⁰⁾.

Hier müssen sich die Tarifparteien fragen lassen, ob ein solcher Umfang an betrieblichen Sozialleistungen angesichts kontinuierlich gestiegener Realeinkommen noch zeitgemäß ist. Man könnte sich durchaus vorstellen, daß eine gewisse Lohnkostenentlastung der Unternehmen durch eine andere Aufteilung zwischen Direktentgelt und Personalzusatzkosten nicht nur von den Arbeitgebern, sondern auch von den Arbeitnehmern präferiert würde. Wären z. B. Tarifparteien und Unternehmen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich bereit, die Personalzusatzkosten um 20 DM zu reduzieren — immer noch ein überdurchschnittliches Angebot an betrieblichen Sozialleistungen —, dafür aber das Direktentgelt um 10 DM auf 110 DM aufzustocken, würde der bestehende Lohnkostendruck erheblich vermindert. Warum wird das betriebliche Potential an Zusatzleistungen für Arbeitnehmer nicht der positiven Lohndrift überlassen, sondern in zunehmendem Maße in Personalzusatzkosten „versteckt“?

¹⁸⁾ Vgl. H. Siebert, Kündigungsschutz und Sozialplanpflicht — optimale Allokation oder Ursache der Arbeitslosigkeit?, in: H. Scherf (Anm. 6), S. 278 f.

¹⁹⁾ Vgl. E.-M. Lipp, Lohnnebenkosten und Beschäftigung, in: H. Scherf (Anm. 6), S. 359 ff.

²⁰⁾ Vgl. E. Hemmer, Personalzusatzkosten im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich, in: iw-trends, (1988) 1.

Die bisherigen Überlegungen zu einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik stoßen auf hartnäckigen Widerstand der Gewerkschaften — ohne artikulierte Vorbehalte auf Arbeitgeberseite —, weil damit die Verteilungsneutralität verbunden ist. Steigen die Löhne nur im Umfang des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts, handelt es sich um die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung so bezeichnete und empfohlene *kostenniveauneutrale* Lohnpolitik: Die Lohnstückkosten bleiben konstant und an der vorhandenen Einkommensverteilung ändert sich nichts. Traditionelles Ziel der Gewerkschaften ist aber die Einkommensumverteilung. Nach wie vor glauben sie, diese durch eine expansive Lohnpolitik über den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt hinaus erreichen zu können. Das ist jedoch bisher stets mißlungen, weil der damit einhergehende Lohnkostendruck

— bei monetärer Alimentierung zur Inflation führt und damit die Umverteilung hinfällig wird,

— bei fehlender Geldexpansion hingegen Arbeitslosigkeit verursacht und die Umverteilung dann auf die Arbeitnehmer selbst, nämlich auf die zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen, beschränkt ist.

Die Umverteilung zugunsten unselbständig Beschäftigter — als Ziel einmal unterstellt — kann ohne weitere Gefährdung der Beschäftigung nur über eine verstärkte Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand erreicht werden, indem die Arbeitnehmerhaushalte außer ihren Arbeitseinkommen mit der Zeit auch zunehmend Kapitaleinkünfte beziehen. Das probate Mittel dazu ist, in die Tarifvereinbarungen zusätzlich zum Barlohn den Investivlohn einzubeziehen, der für die Dauer einer begrenzten Sperrfrist konsumtiver Verwendung entzogen und der Investition vorbehalten ist. Die erhebliche finanzielle Förderung vermögenswirksamer Leistungen in der Bundesrepublik durch verschiedene Vermögensbildungs- und -beteiligungsgesetze hat inzwischen diesen Investivlohn zur Regel in Tarifvereinbarungen gemacht, wenngleich seine Überführung in Beteiligungsvermögen noch zu wünschen übrig läßt²¹⁾.

²¹⁾ Vgl. H. Besters, Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte der Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen, in: G. Laßmann/E. Schwark (Hrsg.), Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen, S. 153 ff.; ders., Vermögensteilhaber der Arbeitnehmer. Wege, Nutzen, Grenzen, in: V. Beuthien (Hrsg.), Arbeitnehmer oder Arbeitsteilhaber? Zur Zukunft des Arbeitsrechts in der Wirtschaftsordnung, Stuttgart 1987, S. 107 ff.

IV. Warum wird die institutionalisierte Arbeitslosigkeit nicht ernsthaft bekämpft?²²⁾

Die vorstehenden Ausführungen sind in manchen Einzelheiten unvollständig; sie lassen jedoch in Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung unter den Fachökonomien keinen Zweifel daran, daß die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik zum weitaus größten Teil institutionelle Ursachen hat. Doch liegt es nicht allein an der fehlenden Artikulation der Arbeitslosen, sondern ebenso an der Dominanz politischer, gruppenspezifischer Rationalität in unserer Gesellschaft, die die ökonomische Vernunft überflügelt hat. Amtierende Politiker dienen sich aus Wiederwahlinteresse gut organisierten Interessengruppen an. Was ihnen recht ist, kann Verbandsfunktionären nur billig sein: Auch sie betreiben eine Politik im Interesse ihrer Klientel, die ihre Wiederwahlchancen erhöht, indem sie versuchen, die Kosten ihres Handelns auf schwächere Gruppen in der Gesellschaft abzuwälzen.

²²⁾ W. Ehrlicher (Arbeitslose ohne Lobby, in: Badische Zeitung vom 18. Februar 1988) fragt: „Wer kümmert sich denn wirklich um die Arbeitslosen? . . . Wenn ich mit einer Lockerung der Sozialvorschriften und des Arbeitsschutzes dazu beitragen kann, 2 Mio. Arbeitslose von der Straße zu bringen, dann muß ich diese Richtung gehen.“ H. Arndt (Warum die Arbeitslosen allein gelassen werden, in: FAZ vom 16. März 1988) stellt fest: „Wenn in den Vereinigten Staaten ein Konzern wie Chrysler rote Zahlen schreibt, sind die Gewerkschaften zu Lohneinbußen bereit, um Arbeitsplätze zu erhalten. Wenn bei uns die Stahlindustrie von einer Absatzkrise betroffen wird, erzwingen Gewerkschaftsfunktionäre Erhöhungen der Stundenlöhne um rd. 6 Prozent (4,1 Prozent infolge Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich, zuzüglich 2 Prozent). Die zwangsläufige Folge ist zusätzliche Arbeitslosigkeit, die auch staatliche Subventionen nicht verhindern können.“

Innerhalb der Gewerkschaften ist die Mitgliedschaft „ein Spiegelbild der ungleich verteilten Beschäftigungsmöglichkeiten. Während der Anteil der geringer qualifizierten Arbeitnehmer mit weniger als 10 Prozent sehr gering ist, verfügen die besser qualifizierten — vor allem männlichen — Arbeitnehmer in den Gewerkschaften über eine Zweidrittel-Mehrheit.“²³⁾ Als bestimmende Durchschnittswähler haben sie folglich ein deutlich geringeres Arbeitsplatzrisiko.

Diese Interessenlage paart sich mit der der Arbeitgeber. Abgesehen davon, daß die Mitgliedsfirmen eines Arbeitgeberverbandes möglichst einheitliche Regelungen mit einem starken Vertragspartner auf der Gegenseite wollen, ist es ihnen regelmäßig zu kostspielig, ihre eingearbeiteten Kräfte selbst bei überhöhten Forderungen durch Arbeitslose zu ersetzen, auch wenn diese dem Anforderungsprofil entsprechen sollten. Angesichts des erheblichen Facharbeitermangels dürfte es aber schwierig sein, überhaupt Mitarbeiter, die den gestellten Anforderungen gerecht werden, zu finden. So rühmt sich die Bundesrepublik zwar des dauerhaften sozialen Friedens, aber zwei Millionen Arbeitslose bleiben draußen vor der Tür²⁴⁾.

²³⁾ N. Berthold (Anm. 18), S. 237.

²⁴⁾ Selbst wenn man die Quote unechter Arbeitsloser grob mit 20 Prozent der Arbeitslosen ermittelt, bleiben 1,6 Mio. Arbeitslose übrig, was nicht weiter hingenommen werden sollte (vgl. H. Besters [Anm. 2], S. 31).

Außenwirtschaftliches Gleichgewicht: Ursachen und Bewertung von Leistungsbilanzsalden

I. Hohe Leistungsbilanzsalden in den achtziger Jahren

In den achtziger Jahren ergaben sich bei den außenwirtschaftlichen Transaktionen der sieben größten westlichen Industrieländer Defizite oder Überschüsse in einer Höhe, wie sie vorher nicht aufgetreten waren. So wies die Leistungsbilanz der Vereinigten Staaten 1989 einen Fehlbetrag von 122 Mrd. US-Dollar aus. Die Bürger der USA wendeten demnach für den Import von Waren und Dienstleistungen und für Vermögensübertragungen an Ausländer 122 Mrd. Dollar mehr auf, als sie gleichzeitig durch Export amerikanischer Leistungen und aus Übertragungen von Ausländern einnahmen. Finanziert wurde der Ausgabenüberschuß durch Kapitalimporte aus anderen Ländern, so daß die Nettoauslandsverschuldung der Vereinigten Staaten 1989 um insgesamt den gleichen Betrag (auf etwa 650 Mrd. US-Dollar) anstieg. Die Leistungsbilanzen der Bundesrepublik Deutschland und Japans schlossen 1989 mit Überschüssen von jeweils 61 Mrd. US-Dollar ab. Diese Länder erhöhten ihre Nettoauslandsforderungen beträchtlich. Die grenzüberschreitenden Leistungstransaktionen des Vereinigten Königreichs, Kanadas, Italiens und Frankreichs wiesen erhebliche Defizite aus (Tabelle).

Nicht nur absolut, sondern auch relativ – d. h. im Verhältnis zu den Sozialprodukten – sind die Leistungsbilanzsalden der sieben größten westlichen Industrieländer kräftig gestiegen. So erreichte im Jahr 1989 das Einnahmeplus der Bundesrepublik von 61 Mrd. US-Dollar einen Anteil von gut fünf Prozent am deutschen Bruttosozialprodukt, während sich die Defizite des Vereinigten Königreichs auf fast vier Prozent und die Kanadas und der USA auf etwa zweieinhalb Prozent ihrer Wirtschaftsleistungen erhöhten. Mitte der achtziger Jahre betrug die auf die Sozialprodukte bezogenen Überschüsse bzw. Fehlbeträge der Leistungsbilanzen der sieben größten Industriestaaten etwa das dreieinhalbfache der entsprechenden Werte in den sechziger und siebziger Jahren.

Gleichzeitig haben sich seit der Freigabe der Wechselkurse wichtiger Währungen in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die Wechselkursschwankungen verstärkt. Insbesondere der Wert des US-Dollar veränderte sich massiv. Vom ersten Quartal 1979

bis zum ersten Quartal 1985 stieg sein Außenwert gegenüber den Währungen von 18 westlichen Industrieländern um mehr als 50 Prozent. Andere wichtige Währungen, wie die DM und der japanische Yen, waren in dieser Zeit schwach. Vom ersten Quartal 1985 bis zum vierten Quartal 1989 sank der Außenwert des Dollar wieder um mehr als ein Drittel. Gleichzeitig wurden an den internationalen Devisenmärkten der Yen um über 40 Prozent und die DM um 20 Prozent teurer gehandelt.

Die außerordentlich hohen außenwirtschaftlichen Salden und die starken Wechselkursschwankungen werden widersprüchlich bewertet. Einerseits herrscht unter Wissenschaftlern und Wirtschaftspolitikern weitgehende Übereinstimmung, daß die Salden insgesamt gesehen zu groß seien und verringert werden sollten. Um das Leistungsbilanzdefizit der USA und die Überschüsse der Bundesrepublik und Japans abzubauen, wird unter anderem gefordert, die amerikanische Fiskalpolitik restriktiver sowie die deutsche und japanische Geldpolitik expansiver zu gestalten. Andererseits stoßen konkrete Vorschläge zum Abbau der Fehlbeträge bzw. Überschüsse immer wieder auf entschiedenen Widerstand betroffener Staaten und gesellschaftlicher Gruppen. Auch liefert die wissenschaftliche Analyse Argumente, nach denen hinter Außenwirtschaftssalden im Prinzip normale Marktreaktionen zu sehen seien, deren Verhinderung durch wirtschaftspolitische Eingriffe sogar zu Wohlfahrtsverlusten führen würde. Internationale Absprachen zur Dämpfung der Leistungsbilanzausschläge sind bisher nur ansatzweise getroffen worden.

Ähnliches gilt für die Einschätzung der starken Wechselkursschwankungen wichtiger Währungen. Auf der einen Seite werden extreme Kurse oft als verzerrt, als nicht in Übereinstimmung mit den fundamentalen Faktoren der Volkswirtschaften (misaligned) bezeichnet; auf der anderen Seite sind internationale Absprachen zur Stabilisierung der Wechselkurse nur mühsam zu erreichen gewesen und zeigten begrenzte Erfolge.

Hinter den gegensätzlichen Bewertungen von Leistungsbilanzsalden und Wechselkursschwankungen

Tabelle: Leistungsbilanzsalden großer Industrieländer von 1980 bis 1989

Jahr	USA	Bundesrep. Deutschland	Japan	Verein. Königreich	Kanada	Italien	Frankreich
	in Mrd. US-Dollar						
1989 ^{a)}	-122	61	61	-32	-14	-12	-4
	in Prozent des Bruttosozialprodukts ^{a)}						
1980	0,1	-1,7	-1,0	1,4	-0,4	-2,2	-0,6
1981	0,3	-0,5	0,4	2,7	-1,7	-2,3	-0,8
1982	-0,2	0,8	0,6	1,7	0,8	-1,5	-2,2
1983	-1,3	0,8	1,8	1,3	0,8	0,4	-0,9
1984	-2,8	1,6	2,8	0,6	0,6	-0,6	-0,1
1985	-2,8	2,6	3,7	0,9	-0,4	-0,9	-0,1
1986	-3,1	4,4	4,3	0,0	-2,1	0,4	0,4
1987	-3,2	4,0	3,6	-0,7	-1,7	-0,2	-0,5
1988	-2,6	4,0	2,8	-3,1	-1,7	-0,7	-0,4
1989 ^{a)}	-2,3	5,1	2,2	-3,9	-2,5	-1,4	-0,4

^{a)} Beim Vereinigten Königreich sowie bei Italien und Frankreich in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

^{a)} Schätzung der OECD vom November 1989.

Quellen: M. Artis/T. Bayoumi, Savings, Investment, Financial Integration, and the Balance of Payments (IMF Working Paper WP/89/102), Washington, December 14, 1989; Organisation for Economic Co-operation and Development; OECD Economic Outlook, Nr. 46, Paris, December 1989.

stecken unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie ein geordneter Außenwirtschaftsverkehr ablaufen sollte. Dabei können realwirtschaftliche Einschätzungen neben monetären, makroökonomische neben mikroökonomischen, kürzerfristige neben längerfristigen stehen. Dies zeigt sich schon bei dem Versuch der Definition des Ziels „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“.

Am historischen Beispiel der Bundesrepublik läßt sich zeigen, wie eine anfangs klare Zielsetzung im Lauf der Zeit zu einer unspezifizierten Grundsatzaussage umformuliert wurde. Als Bund und Länder nach dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft im Jahr 1967 verpflichtet wurden, mit ihrer Politik u. a. das Ziel außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verfolgen, waren die Wechselkurse nach dem Bretton-Woods-Abkommen festgelegt und nur in Ausnahmefällen veränderbar. Die auf den englischen Nationalökonom Keynes (1883–1946) zurückgehende Vorstellung von der kurzfristigen Steuerbarkeit der Gesamtwirtschaft durch staatliche Nachfragenlenkung hatte sich weitgehend durchgesetzt. Auch außenwirtschaftliche Transaktionen wurden in erster Linie unter Nachfragegesichtspunkten beurteilt. Es lag deshalb nahe, die für die Binnenwirtschaft angestrebte Stabilität durch die Forderung nach einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht zu ergänzen. Auch ohne genauere Festlegung ergab sich aus der

Situation, daß mit außenwirtschaftlichem Gleichgewicht der kürzerfristige Ausgleich realer Transaktionen zwischen der Bundesrepublik und anderen Ländern gemeint war. Entsprechend hat die Bundesregierung seit 1968 in ihren Jahreswirtschaftsberichten jährliche Zielvorstellungen für eine akzeptable Differenz zwischen Export und Import von Waren und Diensten – den sogenannten Außenbeitrag – vorgelegt.

Diese ursprüngliche Handhabung wurde allerdings im Lauf der Zeit mehrfach verändert¹⁾. Als sich der Außenbeitrag im Jahr 1974 sehr stark erhöht hatte und eine kurzfristige Rückführung des Überschusses nicht möglich erschien, wurde der Zeithorizont für die Erreichung des Ziels von einem Kalenderjahr auf mittlere Frist ausgedehnt. Ab 1977 tauchten in den Jahreswirtschaftsberichten nur noch sporadisch Angaben zum angestrebten außenwirtschaftlichen Gleichgewicht auf. Die Bundesregierung gab statt dessen Schätzungen für die von ihr erwartete Entwicklung ab. Vom Jahr 1979 an wurde die Maßgröße dabei um die sogenannten Übertragungen (Saldo der Transferzahlungen zwischen In-

¹⁾ Vgl. die ausführliche Darstellung bei O. Issing, Leistungsbilanzungleichgewichte und Leistungsbilanzziele, in: N. Bub/D. Duwendag/R. Richter (Hrsg.), Geldwertsticherung und Wirtschaftsstabilität. Festschrift für Helmut Schlesinger zum 65. Geburtstag, Frankfurt am Main 1989, S. 87–100.

und Ausländern) erweitert. Da Außenbeitrag und Übertragungen zusammengenommen den Saldo der Leistungsbilanz ergeben, werden seitdem also auch jährliche Prognosen für diese umfassendere Größe erstellt.

Im Jahreswirtschaftsbericht 1983 formulierte die Bundesregierung ihre außenwirtschaftliche Zielsetzung schließlich wie folgt: „Angesichts der starken Leistungsbilanzungleichgewichte in der Welt strebt die Bundesregierung jedenfalls auf Dauer keine großen Leistungsbilanzüberschüsse, sondern eher eine ausgeglichene Bilanz an. Das schließt in Abhängigkeit von der jeweiligen konjunkturellen Situation im Vergleich zu den Partnerländern temporäre Defizite und Überschüsse nicht aus.“²⁾ Das im Stabilitätsgesetz von 1967 genannte Ziel außenwirtschaftlichen Gleichgewichts wird damit als realwirtschaftliches makroökonomisches Problem gesehen, dessen Lösung eher längerfristig angestrebt wird.

Die angeführte Interpretation des Ziels außenwirtschaftlichen Gleichgewichts läßt eine Vielzahl von Fragen offen, die bis jetzt auch in wissenschaftlichen Untersuchungen nicht befriedigend beantwortet wurden. Es ist nicht klar, welche Höhe der Leistungsbilanzsalden als zielkonform und welche als ungleichgewichtig gewertet werden sollte. Es fehlt eine zeitliche Präzisierung der Vorgabe. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß jedem Saldo in

der Leistungsbilanz eines Landes ein — absolut gesehen — genau gleicher Saldo in seiner Kapitalbilanz (einschließlich Transaktionen der Zentralbank) gegenübersteht. Dies ist so, weil außenwirtschaftliche Transaktionen gemäß dem Prinzip der doppelten Buchführung stets zweifach verbucht werden — einmal als Güterlieferung und einmal im Hinblick auf die dabei entstehenden finanziellen Forderungen bzw. Verbindlichkeiten. Ob außenwirtschaftliches Gleichgewicht oder Ungleichgewicht herrscht, darf deshalb nicht allein unter realwirtschaftlichen Gesichtspunkten wie etwa den Reaktionen der Export- und der Importnachfrage auf Einkommens- und Preisänderungen beurteilt werden. Monetäre Einflüsse, internationale Zinsdifferenzen und Wechselkursverschiebungen spielen wegen ihrer Wirkungen auf die Kapitalseite ebenso eine Rolle.

Im folgenden werden verschiedene Einflußgrößen auf den Saldo der Leistungsbilanz eines Landes untersucht. Dabei stehen zunächst kurz- bis mittelfristige, dann längerfristige makroökonomische Überlegungen im Vordergrund. Danach wird auf mikroökonomische Bestimmungsgründe der Leistungsbilanz eingegangen. Aufgrund der dargestellten Zusammenhänge lassen sich einige Bewertungsmaßstäbe formulieren, die zur Beurteilung außenwirtschaftlicher Salden angewendet werden können.

II. Ursachen von Leistungsbilanzsalden

1. Kurzfristige, makroökonomische Erklärung von Leistungsbilanzsalden

Leistungsbilanzüberschüsse bzw. -defizite ergeben sich aus dem Zusammenspiel der unabhängigen Entscheidungen aller Nachfrager und Anbieter in einer Volkswirtschaft und im Ausland. Die Gruppe der inländischen privaten Haushalte plant ihre Konsumnachfrage und ihre Ersparnis, die Gruppe der heimischen Unternehmer legt ihre Investitionen fest, und der Staat teilt seine Einnahmen in konsumtive und investive Ausgaben auf. Dabei fragen alle Gruppen sowohl inländische als auch ausländische Güter nach. Gleichzeitig bieten die inländischen Produzenten ihre Waren und Dienste im Inland und im Ausland an. Die Differenz zwischen wertmäßigem Export $P_x \cdot x$ in der betrachteten Per-

iode und wertmäßigem Import $P_m^s \cdot w^s \cdot m$ ergibt den Leistungsbilanzüberschuß LB-Plus³⁾:

$$(1) \text{ LB-Plus} = P_x \cdot x - P_m^s \cdot w^s \cdot m,$$

mit P_x	= Durchschnittspreis der Exportgüter des Inlands,
x	= Exportgütermenge des Inlands,
P_m^s	= Durchschnittspreis der Importgüter des Inlands in ausländischer Währung,

³⁾ Übertragungen an Ausländer und von Ausländern bleiben in der Argumentation unberücksichtigt, da sie häufig entweder politisch festgelegt werden (Entwicklungshilfeleistungen, Beiträge an internationale Organisationen) oder langfristig weitgehend konstanten Trends folgen (Zahlungen von Gastarbeitern an ihre Familien im Ausland).

²⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1983 der Bundesregierung, BT-Drucksache 9/2400, S. 9.

w^S = Wechselkurs der ausländischen Währung,

m = Importgütermenge des Inlands.

Die Frage, wie hoch die Güterpreise im In- und Ausland sein werden, mit welchem Wechselkurs zu rechnen ist und welche Export- und Importmengen die in- und ausländischen Wirtschaftssubjekte verwirklichen werden, führt schon für ein einfaches Zwei-Länder-Modell zu komplizierten Zusammenhängen. Erstens muß berücksichtigt werden, daß der Durchschnittspreis P_x der inländischen Ausfuhr um so höher liegt, je höher das Lohnniveau L im betrachteten Land ausfällt, je teurer die importierten Vorprodukte in inländischer Währung sind ($P_m^S \cdot w^S$) und je eher die — anhand des Verlaufs des realen Sozialprodukts y gemessene — Inlandskonjunktur den Produzenten Preiserhöhungen erlaubt. Entsprechende Überlegungen gelten für das Preisniveau P_m^S der vom Inland bezogenen Güter.

Zweitens ist davon auszugehen, daß die inländische Exportmenge x bei steigendem realen Sozialprodukt y_a des Auslands zunehmen, bei steigenden Exportpreisen P_x aber abnehmen wird. Für die Menge m der vom Inland bezogenen Güter gilt wiederum eine spiegelbildliche Argumentation. Drittens darf der Wechselkurs w^S nicht als konstant angenommen werden. Er gleicht auf dem Devisenmarkt das Angebot von und die Nachfrage nach Devisen (ausländischer Währung) aus. Daraus ergibt sich eine große Schwierigkeit. Angebot und Nachfrage auf dem Devisenmarkt werden nämlich nicht nur durch realwirtschaftliche Vorgänge, d. h. insbesondere durch den Export und den Import von Gütern bestimmt, sondern auch durch Entscheidungen der internationalen Kapitalanleger, die je nach Höhe der in den verschiedenen Ländern bestehenden Zinssätze ihre Finanzmittel hier oder dort anlegen wollen. Je mehr der inländische Zins i über dem ausländischen i_a liegt, desto größer werden die Kapitalanlagen der Welt im Inland sein. Damit ist ein verstärktes Devisenangebot verbunden; der Preis pro ausländischer Währungseinheit (Wechselkurs) sinkt.

Unter Berücksichtigung der genannten Einflüsse wird aus der Definitionsgleichung (1) eine Verhaltensgleichung, wie sie in Standardmodellen der kurz- bis mittelfristig orientierten Makroökonomie offener Volkswirtschaften Verwendung findet:

$$(2) \text{ LB-Plus} = P_x(L; P_m^S \cdot w^S; y) \cdot x(y_a; P_x) - P_m^S(L_a^S; P_x \cdot \frac{1}{w^S}; y_a) \cdot w^S (P_x \cdot x - P_m^S \cdot w^S \cdot m; i - i_a) \cdot m(y; P_m^S \cdot w^S)$$

Dabei sind in Klammern diejenigen Faktoren genannt, die auf die Variablen vor den Klammern einwirken. So ist — wie bereits angedeutet — der Wechselkurs w^S beispielsweise zum einen abhängig von der Differenz zwischen wertmäßigem Export $P_x \cdot x$ und wertmäßigem Import $P_m^S \cdot w^S \cdot m$ des Inlands. Je mehr die Ausfuhren die Einfuhren übertreffen, desto größer ist für sich genommen das Devisenangebot und desto geringer der Preis pro Deviseneinheit, der Wechselkurs. Zum anderen wird der Wechselkurs von der Zinsdifferenz $i - i_a$ zwischen Inland und Ausland mitbestimmt. Je höher diese Differenz ist, desto niedriger der Kurs.

Von den in Gleichung (2) aufgeführten makroökonomischen Einflußgrößen auf den Leistungsbilanzsaldo eines Landes wirken einige kurzfristig, andere mit Verzögerung. Relativ schnell machen sich Konjunkturdifferenzen zwischen dem In- und Ausland bemerkbar. Beispielsweise läßt ein Aufschwung im Inland (y nimmt zu) die Investitions- und Konsumgüternachfrage steigen und führt zu höherem mengenmäßigen Import m ; die Leistungsbilanz verschlechtert sich. Der Außenhandel übernimmt in diesem Fall die Funktion eines kurzfristigen Ausgleichsventils, über das die Überschußnachfrage des Inlands durch Partnerländer gedeckt wird. Empirische Analysen zeigen, daß nicht synchron verlaufende Konjunkturen überproportional auf die realen Aus- und Einfuhren durchschlagen. Die Reaktion der mengenmäßigen Export- und Importnachfrage auf die Sozialprodukte ist relativ stark.

Unmittelbar wirken auch Preis- und Wechselkursverschiebungen auf die in der Leistungsbilanz gegenübergestellten grenzüberschreitenden Umsätze. So lassen zunehmende Preise $p_m^S \cdot w^S$ für die Importgüter des Inlands sofort dessen Einfuhrrechnung um den gleichen Prozentsatz ansteigen; die Leistungsbilanz verschlechtert sich. Dabei spielt es bei kurzfristiger Betrachtung keine Rolle, ob die inländischen Preissteigerungen auf anziehende Preise im Ausland oder auf eine Abwertung der eigenen Währung zurückgehen. Auf mittlere Sicht kann diese Unterscheidung aber wichtig werden. Oft reichen nämlich schon relativ kleine Änderungen der Zinsdifferenz $i - i_a$ zwischen In- und Ausland aus, um massive internationale Kapitalbewegungen mit entsprechenden Wechselkursfluktuationen auszulösen. Diese Kapitalströme können sich relativ schnell wieder umkehren. Eine Leistungsbilanzverschiebung, die auf starke kurzfristige Auf- bzw. Abwertungen zurückgeht, ist deshalb nicht unbedingt als dauerhaft einzustufen.

Die realen Außenhandelsströme reagieren erst nach einer gewissen Anpassungszeit auf veränderte Preise und Wechselkurse. So lassen die im obi-

gen Beispiel unterstellten steigenden Importpreise $p_m^{\$}$ · $w^{\$}$ die Angebote der ausländischen Lieferanten weniger attraktiv erscheinen. Die Abnehmer im Inland stellen sich darauf ein; die mengenmäßige Einfuhr m nimmt langsam ab. Es kommt zu einer Umkehr des — nach der Preiserhöhung zunächst negativen — Trends der Leistungsbilanz.

Das unmittelbare Durchschlagen von Preisänderungen auf die Umsätze des Leistungsverkehrs und die erst später einsetzenden Reaktionen der realen Außenhandelsströme führen zu einem Phänomen, das man den J-Kurven-Effekt genannt hat. Das Nachzeichnen des Buchstabens J (von links nach rechts) führt zunächst zu einer Abwärts-, dann zu einer Aufwärtsbewegung. Entsprechend verändert sich die Leistungsbilanz eines Landes, wenn die Importpreise gegenüber den heimischen Preisen ansteigen: Auf kurze Sicht verschlechtert sich der Saldo, anschließend kommt es aber zu einer Gegenbewegung, die den Saldo wieder verbessert.

2. Änderungen des Spar- und Investitionsverhaltens aufgrund wirtschaftspolitischer Eingriffe

Exporteure, Importeure und internationale Kapitalanleger treffen ihre Entscheidungen in der Regel in Reaktion auf Veränderungen am Markt und unter den von staatlichen Stellen gesetzten Rahmenbedingungen. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören die Finanz- und Steuerpolitik, die Geldpolitik sowie die Außenhandelspolitik. Es ist deshalb regelmäßig zu beobachten, daß sich wirtschaftspolitische Maßnahmen der Staaten auf die Gütermärkte und in besonders schneller Weise auf die Kapitalmärkte auswirken. Wenn internationale Anleger aufgrund staatlicher Handlungen höhere Renditen für sich erhoffen oder aber Nachteile befürchten, reagieren sie in letzter Zeit sogar massiv mit Kapitalverlagerungen. Diese Kapitalverlagerungen zeigen auch Verspannungen zwischen den Wirtschaftspolitiken der einzelnen Regierungen an und nehmen insofern die Funktion von Seismographen auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik wahr.

Als Beispiel lassen sich die während der Regierungszeit von Präsident Reagan in den Vereinigten Staaten eingeleiteten wirtschaftspolitischen Maßnahmen nennen, deren Wirkungen auf die amerikanische Leistungsbilanz in der Tabelle ablesbar sind⁴⁾. Erstens führte die in den USA mehrere Jahre lang mögliche Sofortabschreibung von Unternehmensinvestitionen zu einem Investitionsboom, der entsprechend hohe Anlageneimporte induzierte.

⁴⁾ Vgl. K. A. Chrystal/G. E. Wood, Are Trade Deficits a Problem?, in: Federal Reserve Bank of St. Louis, Review 70 (1988), S. 3–11.

Die Nettoerrenditen der Investitionen waren in den USA vergleichsweise hoch; das führte auch zu einer Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen in Amerika. Zweitens wurde die Einkommensteuer erheblich gesenkt und damit ein erhöhter privater Verbrauch ermöglicht, mit der Folge steigender Konsumgüterimporte. Mit den steuerlichen Erleichterungen verbunden war — drittens — ein Anstieg des Defizits im amerikanischen Bundeshaushalt. Der Fehlbetrag konnte nicht durch Rückgriff auf amerikanische Ersparnisse abgedeckt werden. Es war notwendig, ausländische Finanzierungsquellen zu eröffnen. Dazu wurden die staatlichen Wertpapiere mit hohen Zinskupons ausgestattet. Das hohe amerikanische Zinsniveau gilt als ein wesentlicher Grund dafür, daß der US-Dollar lange Zeit sehr stark war, was den amerikanischen Export erschwerte.

3. Längerfristige Verschiebungen von Angebot und Nachfrage

Über viele Jahre bestehende Salden in den Leistungsbilanzen einzelner Länder lassen sich nicht mit dem Instrumentarium der kurz- bis mittelfristig ausgerichteten Makroökonomik erklären. Ihre Analyse muß langfristig ausgerichtet sein. Dabei muß erkennbar werden, warum die Gesamtheit der Wirtschaftssubjekte in einem Land bereit ist, über dauerhafte Leistungsbilanzüberschüsse Forderungen gegenüber anderen Ländern zu akkumulieren, während die Wirtschaftssubjekte in den Partnerländern sich zunehmend verschulden und damit den ihnen nachfolgenden Generationen Lasten aufbürden.

Bei der langfristigen Analyse sind Sachverhalte zu berücksichtigen, die auf den ersten Blick nichts mit außenwirtschaftlichen Transaktionen zu tun haben. Ein solcher Sachverhalt ist beispielsweise die Vorsorge, die Menschen für ihren Lebensabend treffen. Alte Menschen tragen nicht mehr zur Entstehung des Sozialprodukts bei, müssen aber bei dessen Verteilung berücksichtigt werden. Je höher der Anteil der nicht mehr aktiven Bevölkerung in einem Land ist, desto größer muß der Verzicht der Erwerbstätigen (insbesondere an konsumtiven Ausgaben) sein, den sie aufgrund höherer Zwangsbeiträge zur Sozialversicherung leisten müssen. Wenn eine Bevölkerung wie die der Bundesrepublik vor dem Problem zunehmender Überalterung steht, ist die Altersversorgung über Zwangsbeiträge schwierig durchzusetzen. In diesem Fall bietet die Außenwirtschaft einen Ausweg: Menschen erhöhen zum Zwecke der Altersversorgung ihre Sparneigung und suchen im Ausland eine rentable Anlage. Folglich kommt es zu einem langfristigen Kapitalexport desjenigen Landes, dessen Bürger kräf-

tiger sparen, und zu einem langfristigen Kapitalimport derjenigen Länder, in denen die Ersparnisse angelegt werden. Dem Nettokapitalexport entsprechenden Leistungsbilanzüberschüsse, den Nettokapitalimporten Leistungsbilanzdefizite⁵⁾).

Änderungen der Bevölkerungsstruktur mit Wirkungen auf das Spar- und Anlageverhalten der Menschen stellen nur einen Gesichtspunkt dar, der in langfristigen Analysen von Leistungsbilanzentwicklungen zu berücksichtigen ist. Staatliche Maßnahmen, die sich auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen auswirken können, bilden einen anderen. So wurde noch vor einigen Jahren vielfach darüber geklagt, daß in der Bundesrepublik die staatlichen Genehmigungsverfahren zu langwierig, die Besteuerung im internationalen Vergleich zu hoch und die Umweltschutzaufgaben restriktiver als in Konkurrenzländern waren. Dies trug zu anhaltenden deutschen Nettokapitalexporten und zu entsprechenden Leistungsbilanzüberschüssen der Bundesrepublik bei. Insofern kann man sagen, daß die Höhe der längerfristigen Außenhandelsalden auch ein Spiegelbild des internationalen Wettbewerbs der Regulierungs- und Steuersysteme ist.

4. Zusammenwachsen der Märkte und verstärkte internationale Konkurrenz

Das Ziel außenwirtschaftlichen Gleichgewichts wurde mit Blick auf makroökonomische Zusammenhänge formuliert. Trotzdem sollte nicht übersehen werden, daß Export und Import eines Landes sich aus Lieferungen und Bezügen verschiedenster Waren und Dienstleistungen zusammensetzen. Hinter der Angabe eines Leistungsbilanzalden können sich deshalb recht unterschiedliche mikroökonomische Strukturen verbergen.

III. Bewertung von Leistungsbilanzalden

Da Leistungsbilanzalden sich aus dem Zusammenspiel vielfältiger wirtschaftlicher Einflüsse ergeben, läßt sich eine Schlußfolgerung zur Bewertung solcher Salden unmittelbar ziehen: Es ist nicht sinnvoll, eine jährlich ausgeglichene Leistungsbilanz mit außenwirtschaftlicher Stabilität gleichzusetzen. Das Ziel außenwirtschaftlichen Gleichgewichts kann nicht in Form eines Nullsaldos operationali-

In Japan und der Bundesrepublik Deutschland entfallen große Teile der Umsätze des Außenwirtschaftsverkehrs auf wenige Warengruppen. So ist die japanische Industrie besonders wettbewerbsfähig bei Personenkraftwagen, Geräten der Unterhaltungselektronik und Fotoausrüstungen, die deutsche bei Maschinen, Straßenfahrzeugen und chemischen Erzeugnissen. Auf der Importseite sind bei beiden Ländern neben Rohmaterialien einfache, verarbeitete Waren wie Textilien und Bekleidung stark vertreten. Es ist nun zu beachten, daß sich sektorbezogene staatliche Eingriffe in die Ströme wichtiger Gütergruppen auch auf den gesamten Saldo der Leistungsbilanz auswirken. Beispielsweise hat der japanische Konkurrenzdruck bei PKW die USA, Italien, Frankreich und andere Industrieländer dazu veranlaßt, mit dem fernöstlichen Anbieter Exportselbstbeschränkungen zu vereinbaren. Diese Eingriffe in den Markt vermindern für sich genommen die Leistungsbilanzdefizite der drei Länder. Umgekehrt erhöhen die nach wie vor von der Bundesrepublik im Rahmen der EG angewandten Importrestriktionen des Multifaserabkommens den deutschen Leistungsbilanzüberschuß gegenüber einer Situation ohne sektorale Beschränkungen.

Die Untersuchung von Bestimmungsgründen für den Leistungsbilanzsaldo eines Landes läßt erkennen, wie vielfältig die Einflüsse sind, die letztlich in einer einzigen Zahlenangabe zusammengefaßt werden. Langfristige Überlegungen von Sparern und Investoren sind ebenso in Betracht zu ziehen wie kurzfristige Konjunkturdifferenzen zwischen Ländern, makroökonomische wirtschaftspolitische Eingriffe ebenso wie sektorspezifische Wettbewerbsvorteile, Wechselkursverschiebungen ebenso wie Lohnkostenänderungen. Je nach Situation im jeweils betrachteten Land wechselt das Gewicht der einzelnen Einflüsse⁶⁾.

siert werden, denn der Nullsaldo des gesamten außenwirtschaftlichen Leistungsverkehrs eines Landes in einer Periode tritt nur zufällig auf und darf keine Zielsetzung der Wirtschaftspolitik sein⁷⁾.

Eine schematische Beurteilung von Leistungsbilanzalden verbietet sich auch deshalb, weil dadurch am Ergebnis ökonomischer Entscheidungen statt an den Ursachen angeknüpft wird. Bei einem

⁵⁾ Eine formale Analyse dieses Zusammenhangs findet sich z. B. bei O. Issing/K. Masuch, Zur Frage der normativen Interpretation von Leistungsbilanzalden, in: Kredit und Kapital, 22 (1988), S. 1–17.

⁶⁾ Vgl. B. Kaufmann/J. Scheide, Die amerikanischen Defizite im Kreuzfeuer der Kritik, in: Kieler Diskussionsbeiträge, 150 (1989), S. 24 ff.

⁷⁾ Vgl. O. Issing/K. Masuch (Anm. 5).

solchen Vorgehen können leicht falsche Entscheidungen getroffen werden. Versucht eine Regierung beispielsweise, ein Leistungsbilanzdefizit mit Hilfe von Importrestriktionen zu vermindern, so wirkt dies eindeutig wohlfahrtsmindernd, falls die Importe zur Nutzung besonders günstiger inländischer Investitionschancen getätigt wurden. Hinzu kommt die Gefahr von ausländischen Gegenmaßnahmen, die zu einer Verminderung des inländischen Exports und zu einem Wiederanstiegen des Leistungsbilanzdefizits führen würden.

Aus diesen Überlegungen darf allerdings nicht der Schluß gezogen werden, daß jeder Leistungsbilanzsaldo hingenommen werden sollte und Maßnahmen zu seiner Verringerung von vornherein nicht in Frage kämen. Gerade weil sich in seinem Wert alle Einzelentscheidungen der Wirtschaftssubjekte des In- und Auslands widerspiegeln, hat der Leistungsbilanzsaldo eine wichtige Indikatorfunktion. Sowohl bei besonders kräftigen als auch bei langandauernden Überschüssen oder Defiziten eines Landes müssen die Ursachen untersucht und mögliche wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen ins Auge gefaßt werden. Dabei müssen wichtige Unterscheidungen getroffen werden:

1. Sind internationale Konjunkturdifferenzen verantwortlich für Verschiebungen im internationalen Leistungsbilanzgefüge, so besteht im allgemeinen kaum Handlungsbedarf. Zu beachten ist nämlich die Ventilfunktion des Außenwirtschaftsverkehrs. Eine Nachfrageerhöhung in einem Land kann durch höheren Import aufgefangen werden. Inflationsgefahren für das Inland werden auf diese Weise beseitigt. Die zusätzlichen Aufträge führen im Ausland bei nicht ausgelasteten Kapazitäten zu erhöhter Produktion. Damit nehmen die Konjunkturdifferenzen wieder ab, was schließlich auch die Leistungsbilanzsalden vermindert.

2. Anders sind Leistungsbilanzüberschüsse zu beurteilen, die ihre Ursache in einer ausländischen Inflation haben. Preissteigerungen in Abnehmerländern, die über die Inflationsrate im Inland hinausgehen, fördern nämlich nicht nur die mengenmäßige Ausfuhr und vermindern die Einfuhr, sondern ermöglichen den Lieferanten des Inlandes auch Preiserhöhungen auf ihren Exportmärkten. Solche Preisanhebungen schlagen oft auch auf den Inlandsmarkt durch. Hinzu kommt der Effekt der ohnehin steigenden Importpreise auf das Inlandspreisniveau. Ein solcher Inflationsimport kann durch eine entsprechende Höherbewertung der heimischen Währung verhindert werden. Wenn diese auf den Devisenmärkten nicht von allein eintritt, sollte sie durch inländische Zinssteigerungen oder ähnliche

Maßnahmen nach Möglichkeit herbeigeführt werden. Der Leistungsbilanzüberschuß, der ein Spiegelbild der Inflationsdifferenzen war, geht dann zurück.

3. An Veränderungen des Wechselkurses — dieses wohl wichtigsten relativen Preises — können sich Produzenten häufig nur langsam anpassen. Investitionen zur Produktionsumstellung und die Umschulung von Arbeitskräften erfordern Zeit. Entstehende Leistungsbilanzüberschüsse, die lediglich ein Spiegelbild von Kapalexporten in Länder sind, die kurzfristig ihre Zinsen erhöht haben, werfen deshalb oft ein schwieriges realwirtschaftliches Problem auf: Sie überfordern die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft. Dem kann nicht immer durch eine diese Flexibilität erhöhende, angebotsorientierte Politik ausreichend gegengesteuert werden. Deshalb wird eine internationale Koordination der Geldpolitik und der Fiskalpolitik notwendig, die plötzliche und massive internationale Kapitalverlagerungen mit ihren Wirkungen auf die Wechselkurse in den Griff bekommt.

4. Dieser Gesichtspunkt schließt internationale Zinsdifferenzen und langfristig anhaltende Kapitalexporte, denen auch Güterexporte entsprechen, nicht aus. Es ist selbstverständlich, daß sich ein Volk mit hoher Sparneigung gute und hochverzinsliche Anlagen sichern möchte. Dies gilt besonders dann, wenn auf solche Weise Vorkehrungen dafür getroffen werden können, daß die Versorgung eines Landes mit zunehmender Altersquote sichergestellt ist.

5. Unabhängig von diesem Gesichtspunkt liegt es im Sinne einer effizienten Weltwirtschaft, daß Kapital stets dort eingesetzt wird, wo es — gemessen an der Verzinsung — den höchsten Beitrag zur Bedürfnisbefriedigung von Menschen leisten kann. Junge, aufsteigende Volkswirtschaften mit guten Investitionschancen sind deshalb normalerweise lange Zeit Länder mit Leistungsbilanzdefiziten und Nettokapitalimporten. Alte, reife Volkswirtschaften weisen entsprechend Kapalexporte und Leistungsbilanzüberschüsse auf. Auch auf solche Weise kommt zum Ausdruck, daß die Investitionschancen in einem Land nicht immer deckungsgleich mit den Ersparnissen sind.

6. Leistungsbilanzdefizite müssen finanziert werden. Sie bewirken eine Minderung der Nettoforderungen an das Ausland oder erhöhen die Nettoverbindlichkeiten. Wenn diese Auslandsschuld zu hoch wird, wächst an den internationalen Kapitalmärkten die Furcht, daß die Schuld nicht mehr be-

dient werden kann. Dann droht eine Vertrauenskrise: Möglicherweise fordern die ausländischen Kapitalanleger plötzlich ihr Geld zurück. Käme es dazu, würde der Wechselkurs des Landes sich stark erhöhen, und die inländische Wirtschaft käme unter einen gewaltigen Anpassungsdruck. Zudem wäre eine Inflation nicht auszuschließen. Langanhaltende Leistungsbilanzdefizite mit wachsender Aus-

landsschuld sind deshalb nicht unbegrenzt hinnehmbar⁸⁾.

⁸⁾ Vgl. zum Leistungsbilanzdefizit der USA: D. H. Howard, Implications of the U. S. Current Account Deficit, in: International Finance Discussion Papers (Board of Governors of the Federal Reserve System), 350 (1989); s. a. C. Pi-gott, Economic Consequences of Continued U. S. External Deficit, in: Federal Reserve Bank of New York, Quarterly Review 13/14 (1989), S. 4–15.

Ulrich van Suntum: Angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/90, S. 3–16

Der Wachstumsprozeß in der Bundesrepublik ist auch nach Inkrafttreten des Stabilitätsgesetzes von 1967 nicht stetig verlaufen. Die Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials waren vielmehr kaum geringer als in den fünfziger und sechziger Jahren. Auch der Übergang von der antizyklischen Globalsteuerung zum Konzept einer Verstetigungspolitik, insbesondere im Wege der potentialorientierten Geldmengenpolitik der Bundesbank seit 1975, haben das Phänomen der Konjunkturzyklen nicht beseitigen können. Allerdings hat die Bundesbank ihr Konzept nicht konsequent durchgehalten, vor allem aus Rücksichtnahme auf den Wechselkurs. Hinzu kamen exogen verursachte Schocks in Form der beiden Ölkrisen und des Börsencrashes von 1987.

Der Wachstumsprozeß ist zudem im Zeitverlauf durch einen immer geringeren Anstiegswinkel gekennzeichnet gewesen. So konnte das Problem der hohen Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren bisher nicht befriedigend gelöst werden, da nach wie vor ein enger Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung besteht. Dagegen ist der Zusammenhang zwischen Wachstum und Ressourcenverbrauch seit Anfang der siebziger Jahre aufgelöst worden. Auch die Umweltbelastung ist in wichtigen Schadstoffbereichen trotz weiteren Wachstums seit den siebziger Jahren, absolut betrachtet, zurückgegangen.

Otmar Issing: Geldwertstabilität

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/90, S. 17–25

In allen Ländern wird Geldwertstabilität als Ziel der Wirtschaftspolitik proklamiert — die Empirie zeigt jedoch weltweit ein ganz anderes Bild: Mehr oder minder hohe Inflationsraten dominieren, Geldwertstabilität bleibt eine örtlich und zeitlich begrenzte Ausnahme. Geldwertstabilität wird definiert als Stabilität der Kaufkraft des Geldes; sie ist gewährleistet, wenn der repräsentative Preisindex sich im Zeitablauf nicht verändert. Stabilität des Preisniveaus heißt jedoch keineswegs Konstanz aller Preise. Veränderungen der relativen Preise erfüllen vielmehr in einer Marktwirtschaft wichtige Funktionen. Ist das Ziel der Geldwertstabilität verletzt, herrscht Inflation: Das Geld kann seine gesamtwirtschaftlich wichtigen Aufgaben nur noch unvollkommen erfüllen. In der Hyperinflation bricht die Geldwirtschaft schließlich vollkommen zusammen.

Geldwertstabilität ist im Zusammenhang mit den übrigen gesamtwirtschaftlichen Zielen der Wirtschaftspolitik zu sehen. Die gelegentlich behaupteten positiven Wirkungen der Inflation auf Wachstum und Beschäftigung setzen Auswirkungen auf die Verteilung voraus, die im Gegensatz zu den herkömmlichen Gerechtigkeitsvorstellungen stehen. Das Phillips-Theorem, das ein stabiles Austauschverhältnis zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit unterstellt, kann als widerlegt gelten. Sicherung der Geldwertstabilität in einer inflationären Umwelt erfordert eine außenwirtschaftliche Absicherung über einen flexiblen Wechselkurs.

Eine Gesellschaft, in der längere Zeit Inflation herrscht, entwickelt Abwehrmechanismen gegen die Auswirkungen der Preissteigerungen. Den schwächsten Gruppen stehen diese Möglichkeiten allerdings meist nicht oder nur sehr eingeschränkt zur Verfügung. Eine Garantie der Geldwertstabilität kann nur auf der konstitutionellen Ebene gewährleistet werden, doch fehlt es durchweg an der Bereitschaft, entsprechende Lösungen zu verwirklichen. Die Unabhängigkeit der Notenbank ist letztlich nur eine Art bedingter Vorkehrung gegen Inflation, aber kein Garant für stabilen Geldwert.

Hans Besters: Hindernisse für Vollbeschäftigung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/90, S. 26—38

Trotz einer ins achte Jahr gehenden wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung weist die Bundesrepublik weiterhin eine ungewöhnlich hohe Arbeitslosigkeit auf. Lange Zeit wurde diese als konjunkturbedingt eingestuft und mittels Nachfragepolitik durch öffentliche Beschäftigungsprogramme zu bekämpfen versucht. Diese Diagnose und Therapie der Arbeitslosigkeit erwiesen sich als falsch. Dann glaubte man, die Arbeitslosigkeit auf eine anhaltende Wachstumsschwäche zurückführen zu können, die den Wechsel zur Angebotspolitik erforderlich mache. Auch wenn diese nur halbherzig in Angriff genommen wurde, breitete sich doch — allerdings reichlich spät — eine neue Wachstumsdynamik aus, die inzwischen das vorhandene gesamtwirtschaftliche Produktionspotential ausfüllt, teils sogar überschreitet.

Dennoch werden weiterhin zwei Millionen Arbeitslose registriert, die zum weitaus größten Teil der institutionalisierten Arbeitslosigkeit zuzurechnen sind: In der Bundesrepublik gehört der Arbeitsmarkt zu den am stärksten regulierten Märkten. Bei den bestehenden Institutionen sind jedoch zwei Ebenen voneinander zu unterscheiden, einmal die des Staates, der im Wege der Gesetzgebung das Arbeitsschutzrecht immer mehr perfektioniert hat, zum anderen die der Tarifparteien, die eigenverantwortlich als zweiseitiges Kartell agieren. Es bietet sich an, die staatlichen Regulierungen aufzulockern, größtenteils auch zurückzunehmen, weil sie nicht mehr zeitgemäß sind; die Tarifautonomie bleibe in dem dann veränderten gesetzlichen Rahmen als Bestandteil unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erhalten. Ob es aber gelingt, den Arbeitsmarkt in diesem Sinne zu deregulieren und überdies die Tarifparteien anzuhalten, ihre Verantwortung für die Vollbeschäftigung wieder ernst zu nehmen, ist angesichts der gruppenspezifischen Interessen der Akteure fraglich.

Helmut Hesse: Außenwirtschaftliches Gleichgewicht: Ursachen und Bewertung von Leistungsbilanzsalden

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/90, S. 39—46

Die Salden in den Leistungsbilanzen der sieben größten westlichen Industriestaaten haben sich in den achtziger Jahren erheblich vergrößert. Diese Entwicklung wird von vielen Wirtschaftswissenschaftlern und Politikern als Zeichen weltweiter außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte gesehen. Sowohl die Defizit- als auch die Überschußländer werden deshalb immer wieder aufgefordert, ihre Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik so umzugestalten, daß sich die Leistungsbilanzsalden verringern.

Eine undifferenzierte Bekämpfung außenwirtschaftlicher Leistungsbilanzdefizite bzw. -überschüsse ist jedoch abzulehnen, weil diese vielfältige Ursachen haben können. Langfristige Überlegungen von Sparern und Investoren spielen ebenso eine Rolle wie kurzfristige Konjunkturdifferenzen zwischen Ländern, makroökonomische wirtschaftspolitische Eingriffe ebenso wie sektorspezifische Wettbewerbsvorteile, Wechselkursverschiebungen ebenso wie Lohnkostenveränderungen. Je nach Ursache ist ein Leistungsbilanzsaldo anders zu beurteilen. Eine Politik, die pauschal auf Vermeidung von außenwirtschaftlichen Defiziten bzw. Überschüssen setzt, wird deshalb im allgemeinen die Wohlfahrt mindern.

Allerdings darf nicht der Schluß gezogen werden, alle Leistungsbilanzsalden seien grundsätzlich hinzunehmen und Maßnahmen zu ihrer Verringerung kämen von vornherein nicht in Betracht. Vor allem langfristig anhaltende Defizite im Außenwirtschaftsverkehr einzelner Länder, die zu ständig steigenden Auslandsverschuldungen führen, sind nicht unbegrenzt finanzierbar. Um nicht irgendwann von internationalen Krediten abgeschnitten zu werden, müssen Schuldnerländer rechtzeitig gegensteuern: am besten durch direkte Beseitigung der Ursachen ihrer Leistungsbilanzdefizite.