

Ohne Konzept:

Parteien vernachlässigen gesamtwirtschaftliche Dimension der Wirtschaftspolitik in ihren Wahlprogrammen

Eckhard Hein, Gustav Horn, Silke Tober, Achim Truger

Die Wirtschaftspolitik steht vor gewaltigen Herausforderungen. Schon seit Mitte der 1990er Jahre weist die deutsche Wirtschaft eine geringere Wachstumsdynamik als der Rest des Euroraums und insbesondere als die USA auf. Die wirtschaftliche Schwäche geht mit steigender Arbeitslosigkeit und zunehmenden Finanzierungsproblemen bei den sozialen Sicherungssystemen einher. Ein Blick auf die Wahlprogramme der fünf Parteien, die Chancen auf einen Einzug in den Bundestag haben, lässt zahlreiche Detailvorschläge erkennen, die die wirtschaftliche Lage Deutschlands verbessern sollen. Den Programmen mangelt es allerdings an einer schlüssigen gesamtwirtschaftlichen Konzeption. Es fehlen zumeist Aussagen über den Weg, den Geld-, Lohn- und Finanzpolitik einschlagen müssen, und insbesondere über eine beschäftigungsfördernde Koordination derselben. Zum Teil wird dies sogar für überflüssig gehalten. Völlig vernachlässigt wird die europäische Dimension, namentlich die der Währungsunion. Dies alles lässt befürchten, dass auch die künftige Regierungsarbeit in Detailreformen stecken bleibt und sich die Wachstumskrise und damit die Arbeitslosigkeit weiter verfestigt.

Alle Parteien räumen der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in ihren Wahlprogrammen Priorität ein. Zahlreiche Strategien werden aufgezeigt, deren Ziel es ist, Beschäftigungsdynamik zu erzeugen. Um Erfolg zu haben, müssen diese Teil einer kohärenten gesamtwirtschaftlichen Strategie sein, die auf eine Beschleunigung des Wachstums ausgerichtet ist. Im Folgenden soll nun analysiert werden, ob und inwieweit dies in den einzelnen Wahlprogrammen der Parteien der Fall ist. Am Beginn steht eine Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Lage in Deutschland.

Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich im fünften Jahr einer Stagnation. Während die Exportwirtschaft floriert, kommt es jedoch seit vier Jahren in Folge nicht zu einer Erholung der Binnennachfrage. Entsprechend hoch ist die Arbeitslosigkeit. Den sozialen Sicherungssystemen und den öffentlichen Haushalten fehlt wegen der Wachstumsschwäche und einer

kräftigen Steuersenkungspolitik das Geld. Ein Überspringen der außenwirtschaftlichen Impulse auf die Binnennachfrage steht immer noch aus, weil insbesondere die Belastungen für den privaten Verbrauch weiterhin zu hoch sind. Die Wirtschaftspolitik muss daher einen neuen Weg einschlagen, bei dem es in Deutschland wie Europa zu einer eindeutig expansiven Ausrichtung der gesamtwirtschaftlichen Politikbereiche kommt.

Wirtschaftspolitische Fehler in jüngerer Zeit

Die reale BIP-Entwicklung in Deutschland bleibt seit dem Wachstumseinbruch Ende 2000 – wie bereits seit Mitte der 1990er Jahre – hinter dem Euroraum-Durchschnitt und noch deutlicher hinter dem der Vereinigten Staaten zurück (Tabelle 1, Abbildung 1). Entsprechend lag die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Jahre 2001-2004 erheblich über der in

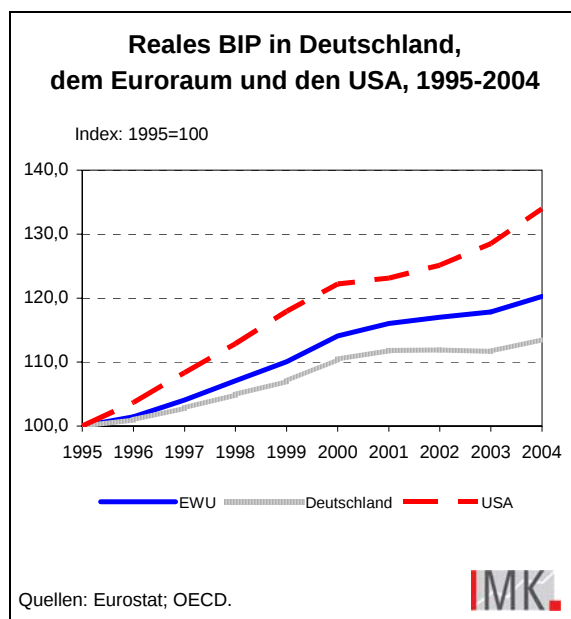
Tabelle 1

Reales BIP-Wachstum, Wachstumsbeiträge von Inlandsnachfrage und Außenbeitrag, Arbeitslosenquote und Inflationsrate – Durchschnittswerte der Jahre 2001-2004 –			
	Deutschland	Euroraum	USA
BIP-Wachstumsrate (real)(%)	0,7	1,3	2,3
Wachstumsbeitrag der Inlandsnachfrage (Prozentpunkte)	-0,3	1,1	2,9
Wachstumsbeitrag des Außenbeitrages (Prozentpunkte)	1,0	0,2	-0,6
Arbeitslosenquote (%)	8,6	8,5	5,5
Inflationsrate (HVPI) (%)	1,5	2,2	2,3

Quellen: Statistisches Bundesamt; Eurostat; OECD; eigene Berechnungen.

den Vereinigten Staaten und hat mittlerweile das Niveau des Euroraums erreicht; seit 2003 hat sie es sogar überschritten. Ausschlaggebend für das schwache Wachstum und die hohe Arbeitslosigkeit ist ein Nachfragemangel, auf den seit Jahren wirtschaftspolitisch nicht angemessen reagiert wurde und der sich deshalb verschärfte.

Abbildung 1



Dass die deutsche Wirtschaft deutlich stärker wachsen kann, ohne inflationäre Verspannungen zu erzeugen, hat der Aufschwung Ende der 1990er Jahre gezeigt: Dieser ist nicht an Engpässen am Arbeitsmarkt gescheitert, sondern als Folge des drastischen Anstiegs der Ölpreise zur Jahrtausendwende und der daraus resultierenden, zum Teil geldpolitisch verschärften Abschwächung der Weltwirtschaft.

Im Jahre 2000 kam der Aktienkurseinbruch hinzu, im Jahre 2001 die geopolitische Verunsicherung durch die Terroranschläge in den Vereinigten Staaten und im Jahre 2002 die rasante Aufwertung des Euro. Auf diese negativen, die Nachfrage dämpfenden Schocks wurde wirtschaftspolitisch, wie bereits in ähnlichen Konstellationen in der Vergangenheit, unzureichend reagiert. Die resultierende lang anhaltende Nachfrageschwäche drückt den Wachstumstrend nach unten und die gängigen rein statistischen Verfahren zeigen dann an, dass die deutsche Wirtschaft nicht stärker wachsen könne.¹ Dies allerdings hieße, dass die Arbeitslosenquote von gegenwärtig rund 9 % der gleichgewichtigen Arbeitslosenquote entspräche.² Die EZB trug mit der geldpolitischen Restriktion im Jahre 2000 zur Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung im Euroraum bei. Insbesondere erhöhte sie die Zinsen nochmals im Herbst, als sich die europäische Wirtschaft bereits abgeschwächt hatte und die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zum Stillstand gekommen war. Dies dürfte umso gravierender gewesen sein, als ökonomischen Untersuchungen für Deutschland zufolge geldpolitische Maßnahmen im Abschwung stärker wirken als im Aufschwung.³ Die EZB nahm dann zu

¹ So beispielsweise in: „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005“; Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, in: DIW Wochenbericht 17/2005, S. 259-317.

² Dies ist die deutsche Arbeitslosenquote nach der international vergleichbaren ILO-Arbeitsmarktstatistik; die ausgewiesene Arbeitslosenquote der nationalen Arbeitsmarktstatistik liegt gegenwärtig um reichlich 2 Prozentpunkte höher.

³ Vgl. Kuzin, V./Tober, S. (2004): Asymmetric Effects of Monetary Policy in Germany. Diskussionspapier 351 des DIW Berlin, Februar; Peersman, G./Smets, F. (2001): Are the effects of monetary policy in the euro area greater in recessions than in booms? und Kakes, J. (2000): Monetary Transmission and Business Cycle Asymmetry. Kredit und Kapital 2, S. 182-197.

Tabelle 2

Indikatoren für die Ausrichtung von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik – Durchschnittswerte der Jahre 2001-2004 –			
	Deutschland	Euroraum	USA
Geldpolitik			
Kurzfristiger Realzins (%)	1,5	0,8	-0,2
Veränderung des kurzfristigen Realzinssatzes (Prozentpunkte)	-0,7	-0,6	-1,0
Langfristiger Realzinssatz (%)	2,9	2,3	2,1
Kurzfristiger Realzinssatz minus reale BIP-Wachstumsrate (Prozentpunkte)	0,8	-0,5	-2,5
Langfristiger Realzinssatz minus reale BIP-Wachstumsrate (Prozentpunkte)	2,2	1,0	-0,2
Fiskalpolitik			
Veränderung des strukturellen Saldos der öffentlichen Haushalte (Prozentpunkte)	-0,1	-0,1	-1,4
Veränderung der Produktionslücke (Prozentpunkte)	-1,0	-0,8	-0,4
Jahre mit prozyklischer Fiskalpolitik (-: Abschwung verstärkend, +: Aufschwung verstärkend)	2003 (-) 2004 (-)	2003 (-)	2003 (+) 2004 (+)
Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP (%)	1,6	2,5	3,3
Lohnpolitik			
Zuwachsrate des Arbeitnehmerentgelts je Arbeitnehmer (%)	1,2	2,6	3,5
Lohnstückkostenanstieg (%)	0,4	1,9	1,0
Arbeitseinkommensquote (%)	66,8	67,0	67,0
Veränderung der Arbeitseinkommensquote (Prozentpunkte)	-0,5	-0,2	-0,7
Quelle: Europäische Kommission; OECD; eigene Berechnungen.			

nächst eine abwartende Haltung ein und bekämpfte den Wachstumseinbruch 2000/01 weitaus weniger offensiv als die US-amerikanische Geldpolitik. Entsprechend waren die Realzinsen in den Vereinigten Staaten erheblich niedriger als im Euroraum (Tabelle 2). Für die Bewertung der realen Wirkungen der Geldpolitik kann auch die Zins-Wachstums-Relation herangezogen werden. So war in den USA die Differenz zwischen kurzfristigem Realzins und realer BIP-Wachstumsrate im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2004 deutlich negativ und auch die Differenz zwischen dem langfristigen Realzinssatz und dem realen BIP-Wachstum lag leicht im negativen Bereich. Die Wirkungen der Realzinsen waren in den USA damit deutlich wachstumsfreundlicher als im Euroraum, wo die Differenz zwischen kurzfristigem Realzins und realem BIP-Wachstum nur leicht negativ und die zwischen dem langfristigen Realzins und

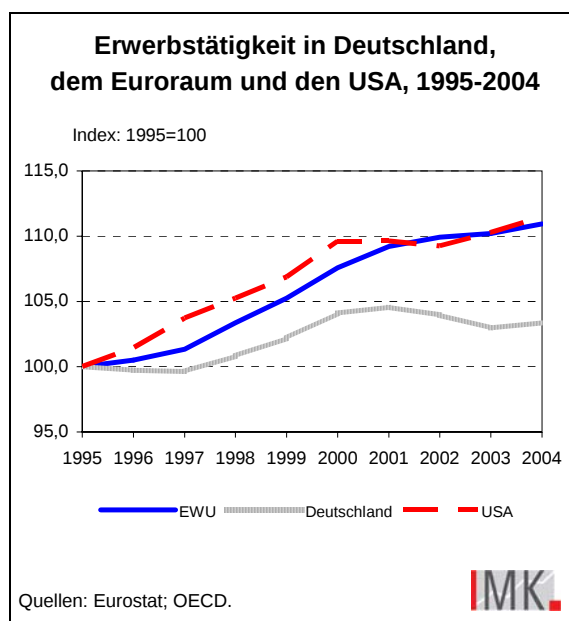
dem realen BIP-Wachstum deutlich positiv war. Deutschland weist wegen der geringeren BIP-Wachstumsrate, der im Euroraum einheitlichen Nominalzinsen und der geringeren Inflationsrate hier noch schlechtere Werte als der Euroraum insgesamt auf.

Die Finanzpolitik schwächte ihrerseits die wirtschaftliche Entwicklung in dem letztlich erfolglosen Bestreben, den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) einzuhalten (Tabelle 2). Die deutsche Fiskalpolitik wirkte von 2001 bis 2004 zweimal prozyklisch restriktiv, d.h. sie verringerte das strukturelle Defizit trotz der Ausweitung der negativen Produktionslücke.⁴ Demge-

⁴ Truger, A. (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E./Heise, A./Truger, A. (Hrsg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg, S. 169-208.

genüber steuerte die US-amerikanische Wirtschaftspolitik der wirtschaftlichen Abschwächung auch fiskalpolitisch entgegen, so dass das strukturelle Defizit um durchschnittlich 1,4 Prozentpunkte pro Jahr zunahm und den beginnenden Aufschwung unterstützte. Durch den Versuch, der deutschen Finanzpolitik den SWP einzuhalten, wurde nicht nur die Konjunktur destabilisiert, sondern infolge von Kürzungen der öffentlichen Investitionen auch noch das Potenzialwachstum geschmälert. Die öffentliche Investitionsquote, d.h. der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP als Indikator für die langfristige Wachstumsorientierung der Fiskalpolitik, war mit 1,6 % in Deutschland gegenüber 3,3 % in den USA und 2,5 % in der EWU auf einem besonders niedrigen Niveau.

Abbildung 2



Die Lohnentwicklung trug ebenfalls zu der gegenwärtig desolaten Lage bei, allerdings nicht – wie in der Mehrzahl der Parteiprogramme implizit postuliert – weil sie zu kräftig war, sondern weil sie so schwach ausfiel. Dies führte einerseits zu einer unterdurchschnittlichen Inflationsrate und bei einheitlichen Nominalzinsen im Euroraum zu deutlich überdurchschnittlichen Realzinsen in Deutschland. Andererseits war mit der Lohnzurückhaltung eine Umverteilung zugunsten der Gewinne verbunden. Beides wirkte sich negativ auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus.

Die Zuwachsrates der nominalen Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Deutschland belief sich im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2004 auf weniger als die Hälfte der Zuwachsrates im Euroraum und nur auf etwas mehr als ein Drittel der Zuwachsrates in den Vereinigten Staaten (Tabelle 2). Der durchschnittliche Anstieg der Lohnstückkosten, der für die Inflationsentwicklung maßgeblich ist, betrug sogar nur et-

wa ein Fünftel des Euroraum-Wertes, und auch nur etwa die Hälfte des Wertes für die USA, obwohl diese ein deutlich höheres Wachstum der Arbeitsproduktivität aufwiesen. Der im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche deutsche Lohn- und Lohnstückkostenzuwachs ist dabei nur zum Teil auf relativ schwache Tariflohnsteigerungen zurückzuführen (Tabelle 3). Die effektiven Bruttolöhne und Gehälter bzw. die Arbeitnehmerentgelte, jeweils je Arbeitnehmerstunde, stiegen seit 2002 noch weniger als die Tariflöhne, d.h. es war eine deutlich negative Lohndrift zu verzeichnen. Der nach unten gerichtete Lohndruck wurde im Rahmen der Agenda 2010 durch die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen verstärkt, insbesondere durch die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Absenkung der früheren Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfe-Niveau sowie durch den mit dem Bezug des neuen Arbeitslosengeldes II verbundenen verschärften Arbeitsangebotszwang.

Da Deutschland das Land mit der weitaus stärksten Lohnzurückhaltung im Euroraum ist, wäre – aus neoklassischer Sicht – zu erwarten gewesen, dass sich die Beschäftigung in Deutschland im Vergleich zu den übrigen Ländern besonders positiv hätte entwickeln müssen. Das Gegenteil aber ist der Fall (Abbildung 2). Der durchschnittliche Anstieg der Lohnstückkosten in Deutschland hat zwar die preisliche Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produzenten auf den europäischen und internationalen Märkten verbessert und so zu den hohen deutschen Exportüberschüssen beigetragen. Eine unterdurchschnittliche Inflationsrate in einem einheitlichen Währungsraum mit einheitlichen Nominalzinsen bedeutet aber zugleich auch höhere Realzinsen und die damit verbundenen dämpfenden Effekte auf den inländischen Konsum und die inländischen Investitionen. Simulationen zeigen, dass die zuletzt genannten Effekte zumindest in den ersten Jahren überwiegen.⁵ Auch birgt eine solche Entwicklung die Gefahr realer Abwertungswettläufe in sich.⁶

Von der zu moderaten Lohnentwicklung geht zudem nicht nur ein deflationärer Druck auf die Preise aus.⁷ Veränderungen der Lohnstückkosten werden aufgrund verschiedener Preisrigiditäten von den Unternehmen nur unvollständig in die Güterpreise weitergegeben. Aus diesem Grund hat eine zu moderate

⁵ Vgl. Horn, G. (2005): Structural Reforms and Macroeconomic Policy, European Economic and Employment Policy Brief, Juni. Auf längere Sicht kommt die EZB zu dem Schluss, dass der Wettbewerbskanal "... schließlich, wenn auch nur allmählich, die entscheidende Triebfeder für eine Anpassung ..." ist; vgl. Europäische Zentralbank (2005): Monatsbericht Mai, S. 75.

⁶ IMK (2005): Quo vadis Euroraum? IMK Report 1.

⁷ Der IWF hatte bereits für 2003 eine Deflationswarnung für Deutschland ausgesprochen, ohne dabei jedoch explizit auf die Rolle der zu moderaten Lohnentwicklung einzugehen; vgl. IWF (2003): Deflation: Determinants, Risks and Policy Options - Findings of an Interdepartmental Task Force, Washington, D.C.

Tabelle 3

Tariflöhne, Effektivlöhne, Arbeitnehmerentgelte, Lohnstückkosten und Konsumentenpreise in Deutschland – jährliche Wachstumsraten, 2001-2004 –				
	2001	2002	2003	2004
1. Tariflohn auf Stundenbasis (%)	1,9	2,7	1,9	1,3
2. Bruttolöhne und Gehälter je Arbeitnehmerstunde (%)	2,7	2,1	1,2	0,2
3. Lohndrift (2 minus 1) (Prozentpunkte)	+0,8	-0,6	-0,7	-1,1
4. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde (%)	2,5	2,1	1,6	0,2
5. Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde (%)	1,4	1,5	0,7	1,1
6. Lohnstückkosten* (%)	1,1	0,6	0,9	-0,9
7. Inflationsrate Verbraucherpreise (%)	1,9	1,3	1,1	1,7
* Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmerstunde dividiert durch Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde.				
Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen. 				

Lohnentwicklung gleichzeitig auch negative Wirkungen auf die Arbeitseinkommensquote (Tabelle 2). So ist die Arbeitseinkommensquote in Deutschland in den vergangenen vier Jahren im Schnitt um jeweils knapp 0,7 Prozentpunkte pro Jahr zurückgegangen. Der deutlichste Rückgang mit 1,3 Prozentpunkten erfolgte dabei im Jahr 2004.

Die deutsche Wachstumsschwäche ist also wesentlich makropolitisch begründet. Die von der Bundesregierung durchgeführten Strukturreformen am Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen in Form der Hartz-Gesetze und der Agenda 2010 zielten dagegen in eine andere Richtung. Die Ursachen für die deutschen Wachstums- und Beschäftigungsprobleme wurden in „zu unflexiblen Arbeitsmärkten“, „zu hohen Lohnnebenkosten“, einer „zu hohen Steuer- und Abgabenbelastung“ insbesondere des Unternehmenssektors sowie in einer „zu hohen Staatsquote“ verortet.

Selbst wenn man – teilweise im Widerspruch zum aktuellen Forschungsstand – annimmt, dass die Strukturfaktoren des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme einen eindeutig bestimmenden Einfluss auf das Beschäftigungsniveau haben, lässt sich deren Entwicklung schwerlich als Ursache für die gegenwärtig relativ schlechte deutsche wirtschaftliche Performance im internationalen Vergleich heranziehen.⁸ Betrachtet man die gängigen Kriterien

für den Rigiditätsgrad bzw. die ‚Beschäftigungsfreundlichkeit‘ von Arbeitsmärkten und sozialen Sicherungssystemen (Kündigungsschutz, Höhe und Zahlungsdauer von Lohnersatzleistungen, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Koordinationsgrad von Lohnverhandlungen, Steuer- und Abgabenkeil), so lässt sich weder eine absolute Verschlechterung der deutschen Kennziffern noch ein Abrutschen der deutschen Position im Vergleich zu anderen Industrieländern und dem Euroraum insgesamt seit Mitte der 1990er Jahre, dem Beginn des deutschen Zurückbleibens innerhalb der EU, feststellen. Eine auf angebotsseitige Strukturreformen setzende Politik geht damit an den eigentlichen Ursachen für die deutsche Beschäftigungskrise vorbei. Schlimmer noch, in der aktuellen Situation verstärkt sie die Schwäche der Binnennachfrage, erhöht die Abhängigkeit von der Weltkonjunktur und macht Deutschland und Europa zu Trittbrettfahrern der expansiven US-amerikanischen Wirtschaftspolitik. Mit dieser Politik wird nicht nur die konjunkturelle Erholung und die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und Europa beeinträchtigt, diese Politik bedeutet auch ein immer größeres Risiko für die Weltwirtschaft. Solange Europa nicht willens ist, die USA als Konjunkturlokomotive zu entlasten, werden sich nämlich die

European key currency country caused by structural sclerosis or by macroeconomic mismanagement?, in: International Review of Applied Economics 19, S. 3-28. Ein Zusammenhang zwischen den Strukturfaktoren des Arbeitsmarktes und dem Beschäftigungsniveau lässt sich vor dem Hintergrund der modernen Arbeitsmarkt-Theorie und neuerer ökonometrischer Untersuchungen nicht eindeutig feststellen.

⁸ Vgl. den Überblick in Logeay, C. (2003): Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit: Stand der wissenschaftlichen Diskussion. DIW-Wochenbericht 22, S. 354-360 und in Hein, E./Truger, A. (2005): What ever happened to Germany? Is the decline of the former

weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte und die Risiken für die Weltkonjunktur, die sich durch eine Wachstumsabschwächung in den USA oder eine plötzliche Abwertung des US-Dollar ergeben können, daher weiter verstärken.

Ursachen der Wachstumsschwäche in den Wahlprogrammen der Parteien

Von essentieller Bedeutung für die einzuschlagende wirtschaftspolitische Richtung ist eine genaue Einschätzung der Ursachen der deutschen Wachstumsprobleme. Werden diese auf der Angebots- oder der Nachfrageseite verortet? Die Wahlprogramme der Parteien unterscheiden sich in ihrer diesbezüglichen Analyse drastisch.⁹ Während die FDP die Wurzeln der Probleme eindeutig auf der Angebotsseite, insbesondere im Steuersystem, sieht, spricht die Linkspartei eindeutig von einer Nachfrageschwäche. Die von der CDU/CSU angekündigten wirtschaftspolitischen Maßnahmen lassen vermuten, dass sie, ohne dies so explizit zu sagen, die Sichtweise der FDP teilt, Deutschland leide zuvörderst unter Angebotsproblemen. Die SPD sieht sowohl Angebots- als auch Nachfrageprobleme, denen sie mit einer entsprechenden Mischung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen begegnen will. Bei den Grünen finden sich gleichfalls Argumente für beides, ohne dass im Programm hierzu explizit Stellung bezogen wird.

Damit ist klar, dass CDU/CSU und FDP im Grunde eine verschärfte Fortsetzung der angebotsorientierten Reformpolitik der vergangenen Jahre befürworten. Von hoher Priorität sind für CDU/CSU und FDP weitere Arbeitsmarktreformen. Zur Debatte stehen dabei der Kündigungsschutz, die Mitbestimmung und die Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien. Insbesondere soll Belegschaften die Möglichkeit gegeben werden, auf Wunsch Tarifverhandlungen auf betrieblicher Ebene durchzuführen. All diese Maßnahmen zielen in die falsche Richtung. Insbesondere die Absicht, die Tarifverhandlungen weiter zu dezentralisieren, kann sich kurz- und vor allem auch langfristig als außerordentlich schädlich erweisen. Kurzfristig wird der Lohndruck nach unten verstärkt und damit die Binnennachfrage weiter belastet. Langfristig wird die Verknüpfung von Lohnbildung und gesamtwirtschaftlicher Stabilität gelockert. Dies verstärkt die Inflations- wie auch die Deflationsgefahren.

Beide Parteien wollen die Lohnnebenkosten, deren Höhe sie – wie auch mit einer etwas schwächeren Betonung die Grünen und die SPD – als wesentliche Ursache der Arbeitslosigkeit ansehen, merklich sen-

ken. Die CDU/CSU will die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 2 Prozentpunkte senken, und dies durch eine Mehrwertsteuererhöhung um 2 Prozentpunkte finanzieren, wobei derzeit noch nicht klar ist, ob die höheren Steuereinnahmen vollständig hierfür genutzt werden sollen. Die FDP will die gesamte Finanzierung des Sozialversicherungssystems in das Steuersystem integrieren und eine negative Einkommensteuer, das Bürgergeld, einführen. Zunächst verkennen diese Parteien, dass die Lohnkosten insgesamt, also einschließlich der Lohnnebenkosten – wie oben gezeigt – nicht als Begründung für die hohe Arbeitslosigkeit herangezogen werden können. Dessen ungeachtet kann eine stärkere Steuerfinanzierung aus Gerechtigkeitsgründen (versicherungsfremde Leistungen) sinnvoll sein.¹⁰ Auch werden dadurch die Anreize verringert, der Sozialversicherungspflicht auszuweichen. Entscheidend für die Beschäftigungswirkung ist, ob die Nachfrage durch diese Maßnahmen gedrückt wird oder nicht. Ob dies bei den von der CDU geplanten Maßnahmen der Fall sein wird, ist derzeit noch unklar. Es besteht allerdings vor dem Hintergrund der jüngsten Diskussionen mit den Ministerpräsidenten der Länder die hohe Wahrscheinlichkeit, dass ein Teil der zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen zur Konsolidierung der Länderhaushalte eingesetzt wird. Dies stellt die positive Beschäftigungswirkung in Frage, insbesondere weil die Binnenkonjunktur ohnehin schon sehr schwach ist.

Die konjunkturelle Rolle der Fiskalpolitik kommt in den Wahlprogrammen zu kurz. Bei der FDP finden sich Vorschläge für weitere gewaltige Senkungen der Einkommensteuer, die vor allem den oberen Einkommensschichten zu Gute kommen. Hierauf gründet sich die Hoffnung, dass die frei werdenden Gelder für Investitionen oder verstärkten Konsum verwendet werden. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen allerdings, dass dies weitgehend nicht der Fall sein wird, vielmehr dürfte sich durch diese Maßnahmen primär die Sparquote weiter erhöhen. Damit bleibt der erhoffte Impuls aus. Spezielle fiskalische Programme zur Förderung der Nachfrage finden sich bei der SPD und der Linkspartei. Zumeist beziehen sie sich auf öffentliche Investitionen. Die Grünen wollen die kommunalen Investitionen über eine Stärkung der Steuerbasis der Gemeinden fördern. Der Ansatzpunkt ist sicherlich richtig, wenn auch das Volumen nicht deutlich wird und damit zweifelhaft ist, ob ein nennenswerter Nachfrageimpuls von diesen Maßnahmen ausgeht.

Es ist wichtig, dass neben der Stimulierung der Nachfrage auch ein Konzept zur Sanierung der öffentlichen Haushalte vorgelegt wird. Hier steht bei CDU/CSU und FDP die Einhaltung des SWP im Vordergrund. Die FDP will der Haushaltskonsolidierung

⁹ Vgl. zum Folgenden SPD: Vertrauen in Deutschland – Das Wahlmanifest der SPD. Die Linke.PDS: Für eine neue soziale Idee – Wahlprogramm zu den Bundestagswahlen 2005 (vom Parteivorstand am 16. Juni 2005 beschlossener Entwurf). Bündnis 90/Die Grünen: Eines für Alle: Das Grüne Wahlprogramm 2005. CDU/CSU: Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. – Regierungsprogramm 2005 – 2009. FDP: Arbeit hat Vorrang. Deutschlandprogramm 2005.

¹⁰ Vgl. Leiber, S./Zwiener, R. (2005): Reformperspektiven für die Finanzierung der sozialen Sicherung, in: WSI-Mitteilungen, H. 8, S.446-453.

sogar Verfassungsrang geben und den Stabilitäts-pakt wieder verschärft anwenden. Dies würde allerdings zu erheblichen Belastungen der Binnennachfrage führen und die Beschäftigungsentwicklung weiter drücken. Auch die CDU/CSU will eine verschärfte Anwendung des SWP und das Defizit auch mittels eines föderalen Konsolidierungspaktes binnen der kommenden Legislaturperiode wieder unter die 3-Prozent-Marke drücken. Damit sind auch von dieser Seite belastende Effekte für die Konjunktur nicht auszuschließen. Die SPD schließt weitere Sparrunden aus, bis sich ein kräftiger Aufschwung gefestigt hat, und will zu Recht eine konjunkturgerechte Konsolidierung, sagt aber nicht wie. Bei den Grünen und der Linkspartei fehlt jeder Hinweis auf eine Konsolidierungsstrategie. Damit fehlt diesen Programmen die notwendige Ergänzung zur Nachfragestimulanz.

Die Lohnentwicklung in Deutschland wird überwiegend aus angebotstheoretischer Seite betrachtet und es werden entsprechend weitere Strukturreformen am Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen ins Auge gefasst. Die konjunkturell schädliche Wirkung dieser Maßnahmen wird lediglich von der Linkspartei erörtert, die ihrerseits einen Mindestlohn vorschlägt. Sie fordert zudem auch Lohnsteigerungen in Höhe der Produktivität und der tatsächlichen Inflationsrate, was bei Abweichung der tatsächlichen Inflationsrate vom Inflationsziel der EZB jedoch die Gefahr kumulativer Inflations- bzw. Deflationsprozesse in sich birgt.

Es ist erstaunlich, dass das Wort Geldpolitik nicht in einem der Wahlprogramme auftaucht. Es gilt zwar mittlerweile als Allgemeingut, dass Zentralbanken einen hohen Grad an Unabhängigkeit besitzen sollten.¹¹ Selbst wenn man dieses akzeptiert, bedeutet Unabhängigkeit aber nicht, dass sich die gewählten Politiker keine Gedanken über die Geldpolitik und das Zusammenspiel der einzelnen Politikbereiche machen sollten. Erforderlich ist vielmehr ein Konzept für den sinnvollen Policy-Mix aus Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik. Insbesondere in einer Währungsunion, in der die Geldpolitik nur insoweit auf die nationalen Gegebenheiten eingeht, als sie den Währungsraum als Ganzen betreffen, ist eine Analyse der Fiskalpolitik als verbleibender Arena nationaler Konjunkturpolitik und ihres Zusammenspiels mit der europäischen Geldpolitik von Bedeutung. Gleiches gilt für die Lohnpolitik und ihre Interaktion mit der Geldpolitik.

Was wirklich zu tun wäre

Eine beschäftigungspolitisch Erfolg versprechende Strategie sollte die positive außenwirtschaftliche

Entwicklung der deutschen Wirtschaft durch eine koordinierte Makropolitik ergänzen, um so in Deutschland und in Europa insgesamt eine stärkere Wachstumsdynamik zu erzeugen und die Arbeitslosigkeit langfristig deutlich zu senken.¹² Eine koordinierte Makropolitik begünstigt das Zustandekommen eines hohen Beschäftigungsgrads und ein entsprechend hohes Wirtschaftswachstum bei geringer Inflation, indem sie an der Angebots- und der Nachfrageseite ansetzt sowie mittel- bis langfristig orientiert ist. Wird eine solche Strategie verfolgt, sind auch Konjunktur belastende Strukturreformen eher zu verkraften. Das zeigen internationale Erfahrungen.¹³

Im Rahmen einer koordinierten Makropolitik strebt die Lohnpolitik einen Nominallohnzuwachs in Höhe der Summe aus dem mittelfristigen Produktivitätsanstieg des jeweiligen Landes und der Zielinflationsrate der EZB an. Damit trägt sie erstens durch stabile Lohnstückkosten zu einer Stabilisierung der Preisentwicklung bei. Bei Einhaltung dieser Nominallohnregel liefert die Lohnpolitik den nominalen Anker der Volkswirtschaft, so dass gesamtwirtschaftlich schädliche Inflationsspiralen und kumulative Disinflation- bzw. Deflationsprozesse vermieden werden. Zweitens wird durch eine solche Lohnpolitik auch in etwa eine Konstanz der funktionalen Einkommensverteilung und damit ein gleichmäßiges Wachstum von Produktion und Konsumnachfrage erreicht. Um eine europaweite Koordination der Lohnentwicklung entlang der Regel „langfristiges nationales Produktivitätswachstum plus Zielinflationsrate der EZB“ zu ermöglichen,¹⁴ ist gegenwärtig eine Unterstützung der Wirtschaftspolitik erforderlich: Insbesondere sollte auf Deregulierungen des Arbeitsmarktes und Absenkungen der Lohnersatzleistungen verzichtet und es sollten effektive Regelungen für eine Mindestentlohnung eingeführt werden. Die Tarifpolitik wird erst dann wieder bestimmend für die tatsächliche Lohnentwicklung sein, wenn sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt entspannt, so dass die Lohnpolitik in der gegenwärtigen Lage zur Wahrnehmung ihrer stabilisierenden Rolle letztlich auf die Unterstützung einer beschäftigungsorientierten Geld- und Fiskalpolitik angewiesen ist. Die Tarifparteien müssen aber im Rahmen einer koordinierten Makropolitik auch bei besserer Beschäftigungslage glaub-

¹¹ Vgl. zur theoretischen und empirischen Kritik an der vermeintlichen Vorteilhaftigkeit unabhängiger Zentralbanken jedoch auch Bibow, J. (2004), Reflections on the current fashion for central bank independence, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 28, S. 549-576, und Posen, A. (1998), Central bank independence and disinflationary credibility: a missing link, in: Oxford Economic Papers, Vol. 50, S. 335-359.

¹² Zu einer ausführlichen Darstellung und Begründung des Konzepts einer koordinierten Makropolitik, siehe Hein, E./Truger, A. (Hrsg.) (2002): Moderne Wirtschaftspolitik = Koordinierte Makropolitik, Argumente aus den WSI Mitteilungen, Marburg.

¹³ Vgl. Mabbett, L./Schelkle, W. (2005): Bringing macroeconomics back into the political economy of reform: the Lisbon Agenda and the 'fiscal philosophy' of EMU, Manuskript.

¹⁴ Zur Koordinierung der Lohnpolitik in Europa vgl. ausführlich Schulten, T. (2004): Gewerkschaftliche Lohn- und Tarifpolitik in Europa - Ansätze, Widerstände und Perspektiven einer europaweiten Koordinierung in: Hein, E. et al. (Hrsg.): Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, S. 192-215 und Traxler, F./Mermet, E. (2003): Coordination of collective bargaining: the case of Europe, in: Transfer 9, S. 229-246.

haft eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik verfolgen. Wird die Gefahr, bei Besserung der Beschäftigungssituation übermäßige Lohnerhöhungen durchzusetzen, nicht bereits im Vorfeld gebannt, kommt es möglicherweise gar nicht zu diesem Aufschwung oder aber er wird geldpolitisch frühzeitig abgebremst und die Chance auf eine kräftige Senkung der Arbeitslosigkeit vergeben.

Eine besondere Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung hat die Geldpolitik im Rahmen einer makropolitischen Koordination. Sofern das Ziel der Preisstabilität nicht gefährdet ist, ist eine solche Orientierung durchaus im EU-Vertrag angelegt.¹⁵ Die EZB sollte zudem von Zeit zu Zeit das Wachstumspotenzial des Euroraums testen, indem sie bei höheren Wachstumsraten und geringer Inflation geldpolitisch abwartet, wie vorbildlich von der US-amerikanischen Zentralbank in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre demonstriert.¹⁶ Eine solche Politik trägt dem Umstand Rechnung, dass das Potenzialwachstum bzw. die inflationsstabile Arbeitslosenquote (NAIRU) keine exogen gegebenen Größen sind, sondern von der tatsächlichen, auch von der Geldpolitik beeinflussten BIP- und Beschäftigungsentwicklung bestimmt werden.¹⁷ Kommt es demgegenüber in einzelnen Ländern zu lohnpolitischen Fehlentwicklungen, so wäre es sinnvoll, wenn die EZB in aller Deutlichkeit auf diese hinweisen würde, wobei insbesondere auch die Möglichkeiten des „Makroökonomischen Dialogs“¹⁸ genutzt werden sollten.

Der Finanzpolitik kommt im Rahmen einer koordinierten Makropolitik erstens die Aufgabe zu, kurzfristig die Stabilisierung der Konjunktur zu unterstützen. Zweitens soll sie durch öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Humankapital sowie Forschung und Entwicklung mittel- bis langfristig die gesamtwirtschaftliche Produktivität und damit das Wachstum steigern. Die Konjunkturstabilisierung sollte aufgrund der Probleme diskretionärer Steuerung vorrangig durch die automatischen Stabilisatoren, d.h. die Hin-

nahme konjunkturbedingter Einnahmeminderungen/-erhöhungen und Mehr-/Minderausgaben im Konjunkturabschwung bzw. -aufschwung erfolgen.

Für eine solche finanzpolitische Ausrichtung hat die Neuregelung des SWP auf europäischer Ebene Spielräume geschaffen.¹⁹ Konkret auf die aktuelle Situation in Deutschland bezogen schlagen wir einen mittelfristigen Konsolidierungskurs auf Grundlage eines vorgegebenen Pfades für die Staatsausgaben vor.²⁰ Ein solcher Ausgabenpfad wurde in den 1990er Jahren erfolgreich in den USA verfolgt.²¹ Der Ausgabenpfad sollte sich auf die vom Staat tatsächlich kontrollierbaren konjunkturunabhängigen Staatsausgaben (in erster Näherung Staatskonsum und öffentliche Investitionen) beziehen. Solange das gewünschte Schuldenstandsniveau überschritten wird, sollten diese nominal mit 2 %, d.h. leicht unterhalb des nominalen BIP-Trendwachstums der letzten acht Jahre, wachsen. Die konjunkturabhängigen Staatsausgaben, d.h. in erster Linie die Sozialtransfers, können dann je nach Konjunkturlage um diesen Pfad herum schwanken. Dadurch wird in einer labilen wirtschaftlichen Phase eine zu restriktive Finanzpolitik vermieden, während es in einer längeren Aufschwungsphase automatisch aufgrund konjunkturbedingt steigender Steuereinnahmen und Entlastungen bei den Sozialausgaben zu einer Konsolidierung kommt. Bevor der Ausgabenpfad auch für die öffentlichen Investitionen greift, sollten in einer Übergangsphase von drei bis vier Jahren die öffentlichen Investitionen schrittweise auf das Niveau des Euroraum-Durchschnitts von etwa 2,5 % des BIP aufgestockt werden.

Fazit

Die Wirtschaftspolitik verfügt über Instrumente, mit denen die lange Schwächephase der deutschen Wirtschaft überwunden werden kann. Die Nachfragepolitik, die in den USA eine aktive und erfolgreiche Rolle zur Stabilisierung und Erhöhung des Wachstumstrends spielt, wird in den Wahlprogrammen der potentiellen Regierungsparteien (SPD, Grüne, CDU/CSU, FDP) überwiegend vernachlässigt. Ohne eine aktive Nachfragepolitik ist es zwar nicht zwangsläufig, dass die Stagnation weiter anhält, da die Außenwirtschaft der Binnenwirtschaft durchaus den entscheidenden Impuls geben kann. Letzteres ist aber – wie die jüngere Vergangenheit zeigt – nicht

¹⁵ Art. 105 (1), Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

¹⁶ Allsopp, C. (2002): The Future of Macroeconomic Policy in the European Union, Bank of England, External MPC Unit, Discussion Paper 7.

¹⁷ Vgl. Hein, E. (2004): Die NAIRU – eine post-keynesianische Interpretation, in: Intervention. Zeitschrift für Ökonomie 1, S. 43-66 und Logeay, C./Tober, S. (2005): Hysteresis and Nairu in the Euro Area. IMK Working Paper 4/2005.

¹⁸ Der auf dem Treffen des Europäischen Rates in Köln 1999 vereinbarte Makroökonomische Dialog soll die Abstimmung der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik in der Europäischen Union durch einen regelmäßigen Informationsaustausch erleichtern. An ihm sind die Europäische Zentralbank, die Europäische Kommission, die nationalen Regierungen durch Vertreter des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) und des Rates „Arbeit und Soziales“ sowie die europäischen Arbeitgeberverbände und der Europäische Gewerkschaftsbund beteiligt. Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1999), Bulletin Nr. 49, Europäischer Rat in Köln, 3. und 4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bonn, S. 509 ff.

¹⁹ European Council (2005): ECOFIN Council's Report to the European Council "Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact", No. 7423, UEM 97, ECOFIN 104, 21.März 2005, Brüssel.

²⁰ Zur finanzpolitischen Strategie vgl. Horn, G./Truger, A. (2005), Strategien zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, in: WSI-Mitteilungen H. 8, S.425-432.

²¹ Vgl. Priewe, J. (2001): Vom Defizit zum Überschuss. US-Fiskalpolitik in den 90er Jahren, in: Heise, A. (Hrsg.): USA – Modellfall der New Economy?, Marburg, S. 103-130 und Horn, G./Scheremet, W. (1999): Erfolgreiche Konsolidierung des amerikanischen Staatshaushalts – ein Beispiel für Europa?, in: DIW Wochenbericht 12, S. 227-233.

sehr wahrscheinlich. Je länger die Stagnation anhält, desto schwieriger wird es zudem, sie zu überwinden, da sich die Arbeitslosigkeit zunehmend verfestigt und die finanzielle Basis der sozialen Sicherungssysteme erodiert. In der aktuellen Situation optimal wäre ein koordinierter Policy-Mix von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, der ein hohes Wachstum bei geringer Inflation ermöglicht.

Aber selbst wenn es nicht zu einer expliziten makropolitischen Koordination kommt, steht die EZB gegenwärtig in der Verantwortung, die sich abkühlende Entwicklung in Europa geldpolitisch zu stützen. Angesichts mittelfristiger Inflationserwartungen von unter 2 % und einer absehbar stabilitätsorientierten Lohnpolitik ist die Gefahr eines beschleunigten Preisauftriebs gering. Die Auswirkungen steigender Ölpreise auf den harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) sind hinzunehmen, da von der Lohnentwicklung keine Zweitrundeneffekte drohen. Die EZB sollte deshalb den Leitzinssatz, der seit Juni 2003 unverändert ist, noch einmal deutlich senken und so für Europa einen negativen Realzins etablieren, wie ihn die US-amerikanische Zentralbank für die USA bewirkt hat. Sie könnte so auch einen Beitrag dazu leisten, dass es in der größten Ökonomie des Euroraums zu einer nachhaltigen Erholung kommen kann und die Deflationsgefahren hier nicht zu einer bitteren Realität werden.

Die Lohnpolitik sollte sich strikt an dem mittelfristigen Produktivitätszuwachs und der Zielinflationsrate der EZB orientieren. Dies gilt gerade auch angesichts des aktuellen Ölpreisschocks. Für Deutschland impliziert diese Lohnformel einen Nominallohnanstieg von 3 % bis 3,5 %.

Der deutschen Finanzpolitik kommt in der gegenwärtigen prekären gesamtwirtschaftlichen Situation eine besondere Rolle zu. Dies bedeutet, dass der restriktive fiskalpolitische Kurs aufgegeben werden muss, insbesondere der Versuch, durch weitere Sparpakete das gesamtstaatliche Budgetdefizit auf unter 3 % des BIP zu bringen.

An die Stelle einer strikten defizitorientierten Haushaltskonsolidierung sollte eine zeitlich gestrecktere, mittelfristige Konsolidierungsstrategie mittels einer verbindlichen Festlegung von Ausgabenpfaden für konjunkturunabhängige Ausgaben und deutlich erhöhter öffentlicher Investitionen treten. Es bedeutet aber auch eine Abkehr von der mit der Agenda 2010 eingeleiteten Politik der weiteren Deregulierung des Arbeitsmarktes, die in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die ohnehin geschwächte Lohnpolitik noch weiter unter Druck setzt und damit disinflationäre und letztlich deflationäre Tendenzen bewirkt. Kommt es zu keinem wirtschaftspolitischen Umsteuern, wird die deutsche Wirtschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit auf absehbare Zeit in ihrer stagnativen Grundtendenz verharren und beim nächsten außenwirtschaftlich verursachten Abschwung in eine Phase der offenen Deflation eintreten. Diese wird dann auch den gesamten Euroraum unter Deflationsdruck setzen und die weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte verstärken.

Der nächste IMK Report erscheint am Dienstag, 18. Oktober 2005.

Herausgeber: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Telefon 0211-7778-331, Telefax 0211-7778-4332, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

Redaktionsleitung: PD Dr. Gustav A. Horn
Pressekontakt: Rainer Jung, 0211-7778-150

Druck: Setzkasten GmbH, Kreuzbergstraße 56, 40489 Düsseldorf
ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.