

Eine gesamtwirtschaftliche Politik-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung

Eckhard Hein, Gustav Horn,
Silke Tober, Achim Truger

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist außerordentlich fragil und beruht in dramatischer Weise auf einer gespaltenen Konjunktur. Während die Exportwirtschaft floriert, kommt es seit vier Jahren in Folge nicht zu einer Erholung der Binnennachfrage. Die Ursachen für diese eklatante Schwäche der Binnennachfrage liegen im Wesentlichen in einer inadäquaten makroökonomischen Wirtschaftspolitik auf nationaler und europäischer Ebene. Voraussetzung für ein Anspringen der Binnenkonjunktur und damit einen nachhaltigen Aufschwung mit deutlichem Abbau der Arbeitslosigkeit ist ein wirtschaftspolitisches Umsteuern, bei dem es in Deutschland wie Europa zu einer expansiven, zwischen der Lohn-, Geld- und Finanzpolitik koordinierten Makropolitik kommt. Damit stellt sich die Frage, wie die einzelnen Politikbereiche in diesem Rahmen agieren sollten. Muss die EZB bei nicht vorhandenen Inflationsgefahren ihre Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum nicht stärker als bisher wahrnehmen? Und sollte die Finanzpolitik die durch die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erreichten Spielräume nicht stärker nutzen?

1

Einleitung

Nach einem leichten Aufschwung in den späten 1990er Jahren befindet sich die deutsche Wirtschaft seit dem Wachstumseinbruch Ende 2000 in einer hartnäckigen Stagnation und weist, wie insgesamt schon seit Mitte der 1990er Jahre, eine geringere Wachstumsdynamik als der Rest des Euroraums und insbesondere als die USA auf. Diese Schwäche geht mit steigender Arbeitslosigkeit und zunehmenden Finanzierungsproblemen bei den sozialen Sicherungssystemen einher. Damit steht die Wirtschaftspolitik vor einer großen Herausforderung. In diesem Beitrag wird argumentiert, dass weitere Struktur reformen auf dem Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen kein adäquates Wachstums- und Beschäftigungsprogramm sind. Vielmehr bedarf es einer wirtschaftspolitischen Wende, um diese längste

Stagnationsphase in der bundesdeutschen Geschichte zu überwinden. Es wird aufgezeigt, dass die unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung hierzulande maßgeblich darauf zurückzuführen ist, dass die Lohnpolitik übermäßig zurückhaltend war und weder die Europäische Zentralbank (EZB) noch die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) beschränkte Fiskalpolitik adäquat auf die wirtschaftliche Abschwächung reagiert haben. Diese Einschätzung steht im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung in Deutschland, die allein strukturelle Faktoren für die prekäre wirtschaftliche Lage verantwortlich macht. Gerade Struktur reformen müssen jedoch, sofern sie erforderlich sind, mit einer gesamtwirtschaftlichen Strategie verknüpft werden, die expansiv genug ist, um ein höheres Wachstum und damit eine höhere Beschäftigung zu erlauben.

2

Stagnation bei gespalte ner Konjunktur

Wie schon seit Mitte der 1990er Jahre bleibt auch seit dem Wachstumseinbruch Ende 2000 das reale BIP-Wachstum in Deutschland hinter dem Euroraum-Durchschnitt und noch deutlicher hinter dem der Vereinigten Staaten zurück (*Abbildung 1, Tabelle 1*). Entsprechend lag die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Jahre 2001–2004 erheblich über der in den Vereinigten Staaten und hat mittlerweile das Niveau des Euroraums erreicht; am aktuellen Rand hat sie es sogar überschritten

Tabelle 1: Reales BIP-Wachstum, Wachstumsbeiträge von Inlandsnachfrage und Außenbeitrag, Arbeitslosenquote und Inflationsrate – jährlicher Durchschnitt 2001–2004 –

	Deutschland	Euroraum	USA
BIP Wachstumsrate (real) (%)	0,6	1,3	2,5
Wachstumsbeitrag der Inlandsnachfrage (Prozentpunkte)	-0,4	1,1	3,0
Wachstumsbeitrag des Außenbeitrages (Prozentpunkte)	1,0	0,2	-0,5
Arbeitslosenquote (%)	8,5	8,5	5,5
Inflationsrate (Verbraucherpreise) (%)	1,5	2,2	2,3

Quelle: OECD (2004); eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler
Stiftung

Eckhard Hein, PD Dr., Wissenschaftler im IMK in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Allgemeine Wirtschaftspolitik.
e-mail: eckhard-hein@boeckler.de

Gustav A. Horn, PD Dr., Wissenschaftlicher Direktor des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

e-mail: gustav-horn@boeckler.de

Silke Tober, Dr., Wissenschaftlerin im IMK in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Makroökonomische Grundlagenforschung, Geldpolitik.

e-mail: silke-tober@boeckler.de

Achim Truger, Dr., Wissenschaftler im IMK in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Steuer- und Finanzpolitik.

e-mail: achim-truger@boeckler.de

(Abbildung 2). Die Inflationsrate in Deutschland ist dabei innerhalb des Euroraums weit unterdurchschnittlich und bleibt ebenfalls deutlich hinter der in den Vereinigten Staaten zurück (Abbildung 3). Nur der Anstieg der Energiepreise hat 2004 verhindert, dass die deutsche Inflationsrate wie 2003 wieder in die Nähe von 1 % gefallen ist, d.h. auf den Wert, der von der EZB im Rahmen ihrer geldpolitischen Strategie für den gesamten Euroraum als Sicherheitsmarge gegen Deflation betrachtet wird (EZB 2003).

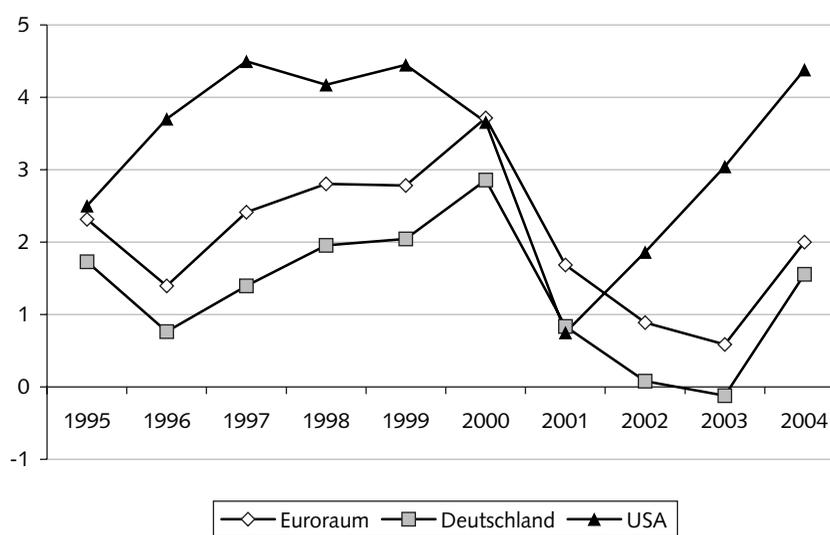
Wesentliche Ursache der unzureichenden deutschen Wachstumsdynamik ist die rückläufige Binnennachfrage. Während die Erholung in den USA seit 2001 sogar ausschließlich durch die dortige Binnennachfrage getragen wurde und auch der Euroraum insgesamt sein bescheideneres Wachstum wesentlich auf die Inlandsnachfrage stützte, ging in Deutschland – als Sonderfall innerhalb des Euroraums – von der Binnennachfrage im Durchschnitt der vergangenen Jahre ein deutlich negativer Wachstumsbeitrag aus (Tabelle 1). Nur die boomenden Exporte und die – trotz gleichzeitig anziehender Importe – realisierten Exportüberschüsse haben in den vergangenen Jahren verhindert, dass Deutschland in eine tiefe Rezession abstürzte.

3

Verfehlte Wirtschaftspolitik und deutsche Wachstumsschwäche

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. Es ist diese lang anhaltende Nachfrageschwäche, die den Wachstumstrend nach unten drückt. Es ist wichtig, sich in Erinnerung zu rufen, dass der Aufschwung Ende der 1990er Jahre nicht aufgrund von Engpässen am Arbeitsmarkt zu Ende ging, 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

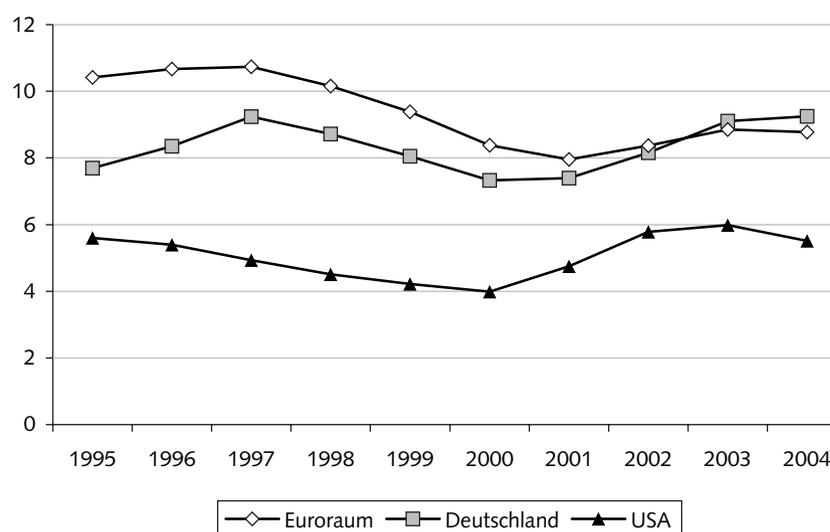
Abb. 1: Reales BIP-Wachstum in Deutschland, dem Euroraum und den USA 1995-2004 - in % -



Quelle: OECD (2004); eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 2: Arbeitslosenquote in Deutschland, dem Euroraum und den USA 1995-2004 - in % -



Quelle: OECD (2004).

WSI Hans Böckler Stiftung

des Euro. Auf diese negativen, die Nachfrage dämpfenden Schocks wurde wirtschaftspolitisch, wie bereits in ähnlichen Konstellationen in der Vergangenheit, unzureichend reagiert.¹

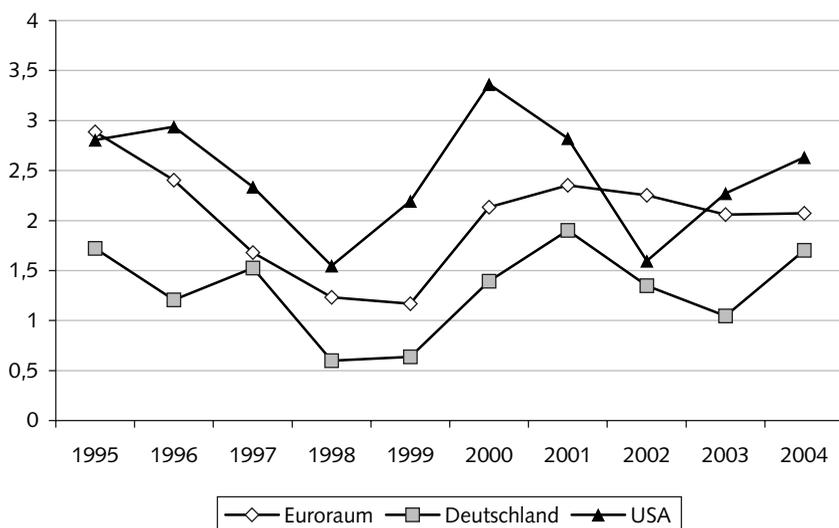
3.1 GELDPOLITIK

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 eu-

ropäische Wirtschaft bereits abgeschwächt hatte und die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zum Stillstand gekommen war. Dies dürfte für Deutschland umso gravierender gewesen sein, als ökonomischen Untersuchungen für Deutschland zufolge geldpolitische Maßnahmen im Abschwung stärker wirken als im Aufschwung

¹ Zu den Ursachen der langfristigen deutschen Wachstums- und Beschäftigungsschwäche ausführlich: Hein/Truger (2005, 2005a).

Abb. 3: Inflationsrate (Verbraucherpreise) in Deutschland, dem Euroraum und den USA 1995-2004 - in % -



Quelle: OECD (2004).

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 2: Indikatoren für die Ausrichtung von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik – jährlicher Durchschnitt, 2001–2004 –

	Deutschland	Euroraum	USA
Geldpolitik			
Kurzfristiger Realzinssatz (%)	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)	0,9	-0,5	-2,7
Langfristiger Realzinssatz minus reale BIP-Wachstumsrate (Prozentpunkte)	2,3	1,1	-0,4
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
Fiskalpolitik			
Veränderung des strukturellen Saldos der öffentlichen Haushalte (Prozentpunkte)	-0,2	-0,1	-1,4
Veränderung der Produktionslücke (Prozentpunkte)	-1,0	-0,8	-0,4
Jahre mit prozyklischer Fiskalpolitik (-: Abschwung verstärkend, +: Aufschwung verstärkend)	2002 (-) 2003 (-) 2004 (-)	2003 (-)	2003 (+) 2004 (+)
Anteil der realen öffentlichen Investitionen am realen BIP (%)	1,8	2,6	3,3

Quelle: Europäische Kommission (2005); OECD (2004); eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

(Kuzin/Tober 2004; Peersman/Smets 2001; Kakes 2000). Die EZB nahm dann zunächst eine abwartende Haltung ein und bekämpfte den Wachstumseinbruch 2000/01 weitaus weniger offensiv als die US-amerikanische Geldpolitik, die 2001 wesentlich früher und deutlicher auf den Konjunkturunbruch reagierte (Tober 2001). Entsprechend waren die Realzinsen in den Verei-

nigten Staaten erheblich niedriger als im Euroraum (Tabelle 2).

Weitaus bedeutender jedoch als die absolute Höhe der Zinssätze für die Bewertung der realen Wirkungen der Geldpolitik ist die Zins-Wachstums-Relation. So war in den USA die Differenz zwischen kurzfristigem Realzins und realer BIP-Wachstumsrate im Durchschnitt der Jahre 2001–2004

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, im Euroraum einheitlicher Nominalzinsen und der geringeren Inflationsrate hier wieder noch schlechtere Werte als der Euroraum insgesamt auf.

Die verspätete und unzureichende Reaktion der EZB auf den Wachstumseinbruch hat sich damit auf die größte Volkswirtschaft innerhalb des Euroraums besonders negativ ausgewirkt und erheblich zu der zähen Stagnation der letzten Jahre beigetragen.

3.2 LOHNPOLITIK

Die Lohnpolitik ging in Deutschland einen Sonderweg innerhalb des Euroraums. So belief sich die Zuwachsrate der nominalen Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Deutschland im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2004 auf weniger als die Hälfte der Zuwachsrate im Euroraum und nur auf etwas mehr als ein Drittel der Zuwachsrate in den Vereinigten Staaten. Der durchschnittliche Anstieg der Lohnstückkosten, der für die Inflationsentwicklung maßgeblich ist, betrug sogar nur etwa ein Fünftel des Euroraum-Wertes, und auch nur die Hälfte des Wertes für die Vereinigten Staaten, obwohl diese ein deutlich höheres Wachstum der Arbeitsproduktivität aufwiesen. Der unterdurchschnittliche Anstieg der Lohnstückkosten hat zwar die preisliche Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produzenten auf internationalen Märkten verbessert und so zu den hohen deutschen Exportüberschüssen beigetragen, insbesondere gegenüber dem Rest des Euroraums, der nicht mehr mit nominalen Wechselkursänderungen reagieren kann. 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 überwiegen (Horn 2005).

Das im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche deutsche Lohn- und Lohnstückkostenwachstum ist dabei nur zum Teil auf zu moderate Tariflohnsteigerungen zurückzuführen (Tabelle 3). Die Bruttolöhne und -gehälter bzw. die Arbeitnehmerentgelte, jeweils je Arbeitnehmerstunde, stiegen seit 2002 noch weniger als die Tariflöhne. Von der zu moderaten Lohnentwicklung wird nicht nur ein deflationärer Druck auf die Preise ausgeübt.² Veränderungen der Lohnstückkosten werden aufgrund verschiedener Preisrigiditäten von den Unternehmen nur unvollständig an die Güterpreise weitergegeben. Aus diesem Grund hat eine zu moderate 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 zurückgegangen. Der deutlichste Rückgang mit 1,3 Prozentpunkten ist dabei im Jahr 2004 erfolgt. Die deutsche Arbeitseinkommensquote liegt deshalb mittlerweile leicht unter den Werten des Euroraums und der Vereinigten Staaten. Die zu moderate Lohnentwicklung hat in Deutschland daher in den letzten Jahren auch zu einer Schwächung der überwiegend aus Lohneinkommen gespeisten konsumtiven Nachfrage und auf diesem Wege auch zur Binnennachfrageschwäche beigetragen.

3.3 FINANZPOLITIK

Die Finanzpolitik war in Deutschland absolut und im internationalen Vergleich besonders restriktiv ausgerichtet. Dies zeigt sich gegenüber den USA bereits sehr deutlich in den aggregierten Kennziffern zum strukturellen Haushaltsdefizit. In dem letztlich erfolglosen Bestreben, den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) einzuhalten, wurde das strukturelle Defizit trotz einer deutlichen Ausweitung der negativen Produktionslücke im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2004 kaum verändert und um nur 0,2 Prozentpunkte pro Jahr erhöht, während es in den USA im Zuge des energischen konjunkturpolitischen Gegensteuerns der dortigen Fiskalpolitik um immerhin 1,4 Prozentpunkte pro Jahr zunahm. Zudem agierte die deutsche Fiskalpolitik von 2002 bis 2004 dreimal prozyklisch restriktiv, indem sie das strukturelle Defizit trotz Ausweitung der negativen Produktionslücke reduzierte. Auch die US-ameri-

Tabelle 3: Tariflöhne, Effektivlöhne, Arbeitnehmerentgelt, 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 (1. minus 2.)	+0,8	-0,6	-0,7	-1,1
4. Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmerstunde (%)	2,5	2,1	1,6	0,2
5. Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde (%)	1,4	1,5	0,7	1,1
6. Lohnstückkosten (4. minus 5.)	1,1	0,6	0,9	-0,9
7. Inflationsrate (privater Konsum) (%)	1,9	1,3	1,1	1,7

Quelle: Deutsche Bundesbank (2005); Statistische Bundesamt (2005); eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

kanische Finanzpolitik reagierte 2003 und 2004 prozyklisch, dort allerdings, indem sie den beginnenden Aufschwung (Abnahme der Produktionslücke) durch einen konjunkturellen Impuls unterstützte. Schließlich war auch die reale öffentliche Investitionsquote, d.h. der Anteil der realen öffentlichen Investitionen am BIP, als Indikator für die langfristige Wachstumsorientierung der Fiskalpolitik mit 1,8 % in Deutschland gegenüber 3,3 % in den USA auf einem niedrigen Niveau.

Weniger eindeutig als im Vergleich mit den USA fällt das Bild anhand der aggregierten Indikatoren für den Vergleich mit dem Euroraum insgesamt aus. Im Euroraum war die Finanzpolitik mit einer Zunahme der strukturellen Defizitquote um 0,1 Prozentpunkte – wenn auch bei etwas schwächerem konjunkturellem Einbruch – sogar noch etwas weniger expansiv ausgerichtet als in Deutschland und ein restriktives, Krisen verschärfendes Handeln war dort 2003 ebenfalls zu beobachten. Die reale öffentliche Investitionsquote lag dabei mit 2,6 % des BIP weit oberhalb des deutschen Wertes. Wie restriktiv die deutsche Finanzpolitik ausgerichtet war, wird noch deutlicher, wenn man die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben betrachtet. Tabelle 4 zeigt die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten zentraler realer gesamtstaatlicher Ausgabenkomponenten für Deutschland, den Euroraum und die USA. Die deutschen Wachstumsraten bleiben mit Ausnahme derjenigen der Zinsausgaben sehr stark hinter den Werten für die USA und immer noch deutlich hinter den Werten für den Euroraum zurück. Die Gesamtausgaben stagnierten in Deutschland real, während sie mit 1,5 % im Euroraum und sogar 3,3 % in den USA deutlich zulegen. Insbesondere die unter Wachstumsgesichtspunkten zentralen öffentlichen In-

vestitionen entwickelten sich katastrophal. Während sie im Euroraum mit 1,2 % leicht und in den USA mit 4,1 % sogar deutlich zunahm, schrumpften sie in Deutschland um fast 5 % jährlich. Und selbst die Sozialtransfers wuchsen – trotz eines deutlich stärkeren Konjunkturerinbruchs – mit nur 1,3 % pro Jahr sehr viel moderater als im Euroraum mit 2,1 % und vor allem in den USA mit 4,7 %.

3.4 INADÄQUATE MAKROPOLITIK, SCHÄDIGENDE STRUKTUREREFORMEN

Fasst man zusammen, so trugen die Ausrichtungen von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik in Deutschland und Europa eine erhebliche Mitverantwortung für die gesplittene und damit schwache Konjunkturerwicklung in diesem Land. Eine übermäßig zurückhaltende Lohnentwicklung unterstützte durch die implizierte reale Abwertung zwar die überragende Exportperformance der deutschen Wirtschaft, die hiermit verbundene unterdurchschnittliche Inflationsrate sorgte aber auch dafür, dass sich die Zinspolitik der EZB besonders negativ auf Deutschland auswirkte. Der mit der moderaten Lohnentwicklung verbundene Rückgang der Arbeitseinkommensquote trug weiter zur Schwächung der Binnennachfrage bei. Und auch von der Fiskalpolitik kam keine Entlastung. In dem letztlich erfolglosen Bemühen, den SWP

² Der IWF (2003) hatte bereits für 2003 eine Deflationswarnung für Deutschland ausgesprochen, ohne dabei jedoch explizit auf die Rolle der zu moderaten Lohnentwicklung einzugehen (Arbeitskreis Konjunktur 2003, S. 450ff. und Hein et al. 2005).

Tabelle 4: Wachstumsraten zentraler Komponenten der realen gesamtstaatlichen Ausgaben und der realen Einnahmen

– jährlicher Durchschnitt 2001–2004 in % –

	Deutschland	Euroraum	USA
Staatskonsum ¹⁾	0,8	2,2	3,0
öffentliche Investitionen ²⁾	-4,6	1,2	4,1
Subventionen ³⁾	-7,2	-1,4	-4,4
Sozialtransfers ³⁾	1,3	2,1	4,7
Zinsausgaben ³⁾	-2,1	-3,1	-5,9
Gesamtausgaben ^{3) 4)}	0,0	1,5	3,3
Gesamteinnahmen ³⁾	-1,5	0,5	-1,2

1) deflationiert mit dem Deflator des Staatskonsums – 2) deflationiert mit dem Deflator der öffentlichen Investitionen – 3) deflationiert mit dem (harmonisierten) Konsumentenpreisindex – 4) bereinigt um Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen.

Quelle: OECD (2004); eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

einzuhalten, wurde die Konjunktur destabilisiert und durch Kürzungen der öffentlichen Investitionen auch noch das Potenzialwachstum geschmälert.

Dies alles summiert sich zu einer gesamtwirtschaftlichen Strategie, die aus mehreren, in ihren kumulierenden Wirkungen verheerenden Elementen besteht. In Summe ist dies das Bild einer weitgehenden konjunkturpolitischen Abstinenz mit dem Vertrauen darauf, dass die reale Abwertung insbesondere gegenüber den übrigen Ländern des Euroraums zu einem Aufschwung führt. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass diese Impulse zu Lasten der übrigen Länder des Euroraums gehen und damit negativ auf Deutschland zurückwirken.

Diese Abhängigkeit von der ausländischen Konjunktur wurde noch durch die strukturpolitischen Maßnahmen verstärkt. Mit argumentativer Unterstützung durch den Sachverständigenrat (SVR 2004) und die Mehrheit der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute (Institute 2004) setzte die Bundesregierung insbesondere in ihrer zweiten Amtszeit mit den Hartz-Gesetzen und der Agenda 2010 auf Strukturreformen am Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen, um der Wachstums- und Beschäftigungskrise entgegenzutreten. Die deutschen Wachstums- und Beschäftigungsprobleme wurden dabei auf eine unzureichende Anpassung an die vermeintlich neuen Herausforderungen von Globalisierung und demographischem Wandel zurückgeführt, d.h. auf zu unflexible Arbeitsmärkte, zu hohe Lohnstückkosten, eine zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung insbesondere des Unternehmenssektors sowie auf eine angesichts zukünftiger Lasten zu hohe Staatsquote.

Erklärtes Ziel der Strukturreformen ist neben der Flexibilisierung des Arbeits-

marktes die Senkung der Lohnnebenkosten, deren Anstieg weiterhin in großer Übereinstimmung von Wirtschaftspolitik und wissenschaftlicher Politikberatung zum Krisenverursacher stilisiert wird. Dies ist umso erstaunlicher als die nominalen Lohnstückkosten, in denen die Lohnnebenkosten enthalten sind, wie bereits gezeigt, in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre weit weniger ansteigen als im internationalen Vergleich und seit 2004 sogar sinken. Steigende Lohnnebenkosten haben also keineswegs zu dem in gängigen Arbeitsmarktmodellen erwarteten steigenden Lohndruck geführt. Allerdings haben in der Tendenz steigende Lohnnebenkosten die Nettolöhne der Beschäftigten gedrückt; ihre Verwendung hat aber zugleich die Transfereinkommen stabilisiert, sodass kein negativer Nachfrageschock entstand.

Deutschland leidet zur Zeit somit nicht unter einem inflationären, sondern unter einem deflationären Lohndruck. Dieser wird 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, wodurch zudem die Verhandlungsposition der Gewerkschaften im Hinblick auf die Lohnbildung geschwächt wird.

Hinzu kommt: Selbst wenn man annimmt, dass die Strukturfaktoren des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme einen eindeutig bestimmenden Einfluss auf das Beschäftigungsniveau haben,³ lässt sich deren Entwicklung schwerlich als Ursache für die gegenwärtig relativ schlechte deutsche wirtschaftliche Performance im internationalen Vergleich heranziehen. Betrachtet man die gängigen Krite-

rien für den Rigiditätsgrad oder 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 zum Durchschnitt des Euroraums oder vergleichbarer OECD-Länder seit Mitte der 1990er Jahre, dem Beginn des deutschen Zurückbleibens innerhalb der EU, feststellen (Hein/Truger 2005).

Eine auf angebotsseitige Strukturreformen setzende Politik geht damit an den eigentlichen Ursachen für die deutsche Beschäftigungskrise vorbei. Schlimmer noch, so wie diese Politik gegenwärtig mit ihren zunehmenden Belastungen für die privaten Haushalte durchgeführt wird, verstärkt sie die Schwäche der Binnennachfrage, erhöht die Abhängigkeit von der Weltkonjunktur und macht Deutschland und Europa zu Trittbrettfahrern der US-amerikanischen makropolitischen Anstrengungen. Mit dieser, die anderen Mitgliedsländer des Euroraums zunehmend unter Druck setzenden 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 weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte und die Risiken für die Weltkonjunktur, die sich durch eine Wachstumsabschwächung in den USA oder eine plötzliche Abwertung des US-Dollars ergeben können, weiter verstärken.

³ Eine solche Position lässt sich jedoch vor dem Hintergrund der modernen Arbeitsmarkttheorie und neuerer ökonomischer Untersuchungen in dieser Eindeutigkeit nicht vertreten. Vgl. den Überblick in Logeay (2003) und in Hein/Truger (2005).

4

Mit expansiver Makropolitik gegen die Wachstumsschwäche

Eine beschäftigungspolitisch erfolgreiche Strategie muss die oben identifizierten makropolitischen Fehler in Verbindung mit den die Gesamtwirtschaft belastenden Strukturreformen, die die gespaltene Konjunktorentwicklung und damit auch die Schwäche der Binnennachfrage in Deutschland verursacht haben, korrigieren. Die Wirtschaftspolitik sollte daher die hervorragende außenwirtschaftliche Performance durch eine koordinierte Makropolitik ergänzen, um so in Deutschland und Europa eine stärkere Wachstumsdynamik zu erzeugen und die Arbeitslosigkeit langfristig deutlich zu senken.⁴ Koordinierte Makropolitik setzt hierbei gleichzeitig an der Angebots- und der Nachfrageseite an, ist mittel- bis langfristig orientiert und ermöglicht einen hohen Beschäftigungsgrad bei angemessenem Wirtschaftswachstum und geringer Inflation. Nur in Gegenwart einer solchen Strategie – das zeigen internationale Erfahrungen – sind auch die Konjunktur belastenden Strukturreformen zu verkräften (Mabbett/Schelke 2005).

4.1 LOHNPOLITIK

Im Rahmen einer koordinierten Makropolitik sollte die Lohnpolitik einen Nominallohnzuwachs in Höhe der Summe aus dem mittelfristigen Produktivitätsanstieg des jeweiligen Landes und der Zielinflationsrate der EZB anstreben. Damit trägt sie erstens über eine Stabilisierung der Lohnstückkostenentwicklung zu einer Stabilisierung der Preisentwicklung bei. Die Einhaltung dieser Nominallohnregel vermeidet sowohl gesamtwirtschaftlich schädliche Inflationsspiralen als auch kumulative Disinflationen bzw. Deflationsprozesse. Die Lohnpolitik liefert daher den nominalen Anker für diese wirtschaftspolitische Strategie. Zweitens wird durch eine solche Lohnpolitik auch in etwa eine Konstanz der funktionalen Einkommensverteilung und damit ein gleichmäßiges Wachstum von Produktion und Konsumnachfrage erreicht. Für Deutschland impliziert diese Lohnformel einen Nominallohnanstieg von 3 % bis 3,5 %. Wie oben gezeigt, konnte die deutsche

Lohnpolitik diese Rolle in der Vergangenheit nur unzureichend ausfüllen: Weder die Tariflöhne und noch viel weniger die Effektivlöhne schöpften den oben definierten Verteilungsspielraum aus. Die Lohnstückkosten nahmen im internationalen Vergleich weit unterdurchschnittlich zu und sinken gegenwärtig sogar. Durch die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen wird der Druck auf die Nominallöhne und damit auf die Lohnstückkosten weiter verstärkt. Wenn diese Entwicklung nicht gestoppt werden kann, wird die Schwäche der Binnennachfrage in Deutschland lohnseitig zementiert und die Deflationsgefahren werden wieder zunehmen. Gleichzeitig wird sich mittelfristig auch der Druck auf die anderen Länder der Währungsunion verstärken, einer deflationären Lohnpolitik zu folgen. Hiermit würde dann der gesamte Euroraum in Deflationsgefahren geraten.

Um diesen Tendenzen entgegenzuwirken und eine europaweite Koordination der Lohnentwicklung (ausführlicher Schulten 2004; Traxler/Mermet 2003) entlang der Regel „langfristiges nationales Produktivitätswachstum plus Zielinflationsrate der EZB“ wieder realistisch werden zu lassen, ist eine Unterstützung der Wirtschaftspolitik erforderlich: Dies schließt den Verzicht auf weitere Deregulierungen des Arbeitsmarktes und auf Absenkungen der Lohnersatzleistungen genauso ein wie effektive Regelungen für eine Mindestentlohnung. Zudem wird die Tarifpolitik erst dann wieder an Handlungsspielraum gewinnen, wenn sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt entspannt. Zur Wahrnehmung ihrer stabilisierenden Rolle ist die Lohnpolitik also auch auf die Unterstützung einer beschäftigungsorientierten Geld- und Fiskalpolitik angewiesen.

4.2 GELDPOLITIK

Die Geldpolitik nimmt im Kontext einer koordinierten Makropolitik auch Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung wahr, insbesondere dann, wenn von der Lohnentwicklung oder der Fiskalpolitik kein Inflationsdruck ausgeht. Dies ist durchaus im EU-Vertrag angelegt.⁵ Hierbei sind Wirkungsasymmetrien und -verzögerungen zu berücksichtigen. Insbesondere einem sich ankündigenden Abschwung ist deshalb rechtzeitig mit Zinssenkungen zu begegnen. Es darf nicht erst dann reagiert werden, wenn sich der Abschwung bereits

manifestiert. Sollte es in einzelnen Ländern zu lohnpolitischen Fehlentwicklungen kommen, so wäre es sinnvoll, wenn die EZB in aller Deutlichkeit auf diese hinweisen würde.

Das Inflationsziel sollte nicht nur als mittelfristiges Ziel formuliert, sondern auch als solches verfolgt werden, um die Wirkungen von Angebotsschocks (z. B. Energiepreiserhöhungen) auslaufen zu lassen und erst dann einzugreifen, wenn hierdurch eine kumulative Preis-Lohn-Preis-Spirale angestoßen wird. Darüber hinaus sollte die EZB das Wachstums- und Beschäftigungsziel stärker im Auge haben und von Zeit zu Zeit das Wachstumspotenzial des Euroraums durch eine kontrollierte geldpolitische Expansion testen, wie dies die Fed (Zentralbank der USA) in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in den USA vorbildlich demonstriert hat (Allsopp 2002). 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 mitbestimmt werden (Hein 2004; Logeay/Tober 2004).

Gegenwärtig steht die EZB in der Verantwortung, die sich abkühlende Entwicklung in Europa geldpolitisch zu stützen. Angesichts mittelfristiger Inflationserwartungen von unter 2 % und einer absehbar stabilitätsorientierten Lohnpolitik sind weit und breit keine Gefahren einer akzelerierenden Inflation ersichtlich. 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 auch für Europa einen so negativen Realzins etablieren wie ihn die Fed für die USA bewirkt hat. Ferner sollte sie signalisieren, dass es in absehbarer Zeit keine Zinserhöhungen geben wird. Sie könnte so einen Beitrag dazu zu leisten, dass es in der größten Ökonomie des Euroraums zu einer

4 Zu einer ausführlichen Darstellung und Begründung des Konzepts einer koordinierten Makropolitik: Hein/Truger (2002).

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

nachhaltigen Erholung kommen kann und die Deflationsgefahren hier nicht zu einer bitteren Realität werden.

4.3 FINANZPOLITIK

Im Rahmen einer koordinierten Makropolitik kommt der Finanzpolitik 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 primär durch die automatischen Stabilisatoren, d.h. die Hinnahme konjunkturbedingter Einnahmeverminderungen/-erhöhungen und Mehr-/Minderausgaben im Konjunkturabschwung bzw. -aufschwung erfolgen. Die öffentlichen Investitionen können aus Gründen der Generationengerechtigkeit zumindest zum Teil kreditfinanziert werden („golden rule“), solange dadurch nicht die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen gefährdet wird.

Unseren Ausführungen zur Lohn- und Geldpolitik zufolge kommt der deutschen Finanzpolitik 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.⁶ Die Neuregelung des SWP (European Council 2005) dürfte hierfür auf europäischer Ebene die notwendigen Spielräume geschaffen haben. Bei grundsätzlicher Akzeptanz des Ziels der Haushaltskonsolidierung schlagen wir einen nachfrageschonenden mittelfristigen Konsolidierungskurs mittels eines vorgegebenen Pfades für die Staatsausgaben vor (Horn/Truger in diesem Heft sowie Bartsch et al. 2002, S. 701ff.; Bartsch et al. 2003, S. 706ff.; Eicker-Wolf/Truger 2003). Ein solcher Ausgabenpfad wurde in den 1990er Jahren erfolgreich in den USA verfolgt

(Horn/Scheremet 1999; Priewe 2001). Der Ausgabenpfad sollte sich auf die vom Staat tatsächlich kontrollierbaren konjunkturunabhängigen Staatsausgaben (in erster Näherung Staatskonsum und öffentliche Investitionen) beziehen. So lange das gewünschte Schuldenstands-niveau nicht erreicht ist, sollten diese nominal mit 2 %, d.h. leicht unterhalb des nominalen BIP-Trendwachstums der letzten acht Jahre wachsen. Die konjunkturabhängigen Staatsausgaben (im Wesentlichen 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.

5 Fazit

Zwar hat sich die deutsche Wirtschaft im vergangenen Jahr etwas erholt, doch wird die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auch künftig ausgesprochen labil bleiben, sofern sie weiterhin auf einer gespaltenen Konjunktur beruht. Während die Exportwirtschaft floriert, kommt es seit vier Jahren in Folge nicht zu einer Erholung der Binnennachfrage. Die Ursachen für die eklatante Schwäche der Binnennachfrage sind im Wesentlichen in einem insgesamt restriktiven bzw. zu wenig expansiven makropolitischen Umfeld auf europäischer Ebene (Geldpolitik der EZB, finanzpolitische Fesseln des SWP) und darüber hinaus in Krisen verschärfenden Entwicklungen in der deutschen Makropolitik (restriktive Fi-

nanzpolitik, systematische Unteraus-schöpfung des Verteilungsspielraums in der Lohnpolitik) zu suchen. Voraussetzung für ein Anspringen der Binnenkonjunktur und damit einen nachhaltigen Aufschwung mit deutlichem Abbau der Arbeitslosigkeit ist folglich ein wirtschaftspolitisches Umsteuern, bei dem es in Deutschland und in Europa zu einer expansiven, zwischen der Lohn-, Geld- und Finanzpolitik koordinierten Makropolitik kommt. Auf europäischer Ebene muss die EZB bei nicht vorhandenen Inflationsgefahren ihre Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum endlich wahrnehmen, und die Finanzpolitik muss die durch die Reform des SWP gegebenen Spielräume nutzen. Für die nationale Wirtschaftspolitik in Deutschland bedeutet es in der Finanzpolitik ein Ende der Strategie der strikten defizitorientierten Haushaltskonsolidierung in konjunkturell labilen Phasen. An dessen Stelle sollte eine zeitlich gestrecktere, mittelfristige Konsolidierungsstrategie mittels einer verbindlichen Festlegung von Ausgabenpfaden für konjunkturunabhängige Ausgaben und deutlich erhöhte öffentliche Investitionen treten. Es bedeutet aber auch eine Abkehr von der mit der Agenda 2010 eingeleiteten Politik der weiteren Deregulierung des Arbeitsmarktes, die die in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ohnehin geschwächte Lohnpolitik noch weiter unter Druck setzt und damit disinflationäre und letztlich deflationäre Tendenzen bewirkt. Kommt es zu keinem Umsteuern, wird die deutsche Wirtschaft 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.

⁶ Zur finanzpolitischen Strategie vgl. ausführlicher den Beitrag von Horn/Truger in diesem Heft.

LITERATUR

- Allsopp, C.** (2002): The Future of Macroeconomic Policy in the European Union, Bank of England, External MPC Unit, Discussion Paper 7
- Arbeitskreis Konjunktur** (2003): Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, in: DIW-Wochenbericht 27–28, S. 421–464
- Bartsch, K./Hein, E./Mülhaupt, B./Scheremet, W./Truger, A.** (2002): WSI Konjunkturbericht 2002: Makroökonomische Verantwortung wahrnehmen!, in: WSI Mitteilungen 12, S. 691–705
- Bartsch, K./Hein, E./Hirschel, D./Mülhaupt, B./Truger, A.** (2003): WSI Konjunkturbericht 2003: Mit koordinierter Makropolitik gegen die Stagnation!, in: WSI Mitteilungen 12, S. 695–711
- Deutsche Bundesbank** (2005): Monatsbericht März
- Eicker-Wolf, K./Truger, A.** (2003): Alternativen zum Sparen in der Krise – für eine nachfrageschonende Konsolidierungspolitik, in: WSI Mitteilungen 6, S. 344–352
- Europäische Kommission** (2005): Annual Macroeconomic Database, April, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm
- 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
- EZB** (2003): Ergebnis der von der EZB durchgeführten Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie, Monatsbericht 6, S. 87–102
- Hein, E.** (2004): Die NAIRU – eine post-keynesianische Interpretation, in: Intervention. Zeitschrift für Ökonomie 1, S. 43–66
- Hein, E./Truger, A.** (Hrsg.) (2002): Moderne Wirtschaftspolitik = Koordinierte Makropolitik, Argumente aus den WSI Mitteilungen, Marburg
- Hein, E./Schulten, T./Truger, A.** (2005): Deflation risks in Germany and the EMU: the role of wages and wage bargaining, in: Hein, E./Heise, A./Truger, A. (Hrsg.), Wages, Employment, Distribution and Growth. International Perspectives, Basingstoke, im Erscheinen
- Hein, E./Truger, A.** (2005): What ever happened to Germany? Is the decline of the former European key currency country caused by structural sclerosis or by macroeconomic mismanagement?, in: International Review of Applied Economics 19, S. 3–28
- Hein, E./Truger, A.** (2005a): Macroeconomic policies, wage developments, and Germany's stagnation, in: Hoelscher, J. (Hrsg.), Germany's Economic Performance - From Unification to Euroisation, Basingstoke, im Erscheinen
- Horn, G. A./Scheremet, W.** (1999): Erfolgreiche Konsolidierung des amerikanischen Staatshaushalts – ein Beispiel für Europa?, in: DIW-Wochenbericht 12, S. 227–233
- Horn, G. A.** (2005): Structural Reforms and Macroeconomic Policy, European Economic and Employment Policy Brief 3, Juni
- Institute** (2004): Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2004, in: DIW Wochenbericht 43, S. 629–682
- IWF** (2003): Deflation: Determinants, Risks and Policy Options – Findings of an Interdepartmental Task Force, Washington, D. C.
- Kakes, J.** (2000): Monetary Transmission and Business Cycle Asymmetry. Kredit und Kapital 2, S. 182–197
- Kuzin, V., Tober, S.** (2004): Asymmetric Effects of Monetary Policy in Germany. Diskussionspapier 351 des DIW Berlin, Februar
- Logeay, C.** (2003): Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit: Stand der wissenschaftlichen Diskussion. DIW-Wochenbericht 22, S. 354–360
- Logeay, C./Tober, S.** (2004): Explaining the time-varying Nairu in the Euro Area, Eurostat Working Papers and Studies, Juli (Proceedings of the 4th Eurostat and Dg-Ecfin Colloquium on Modern Tools for Business Cycle Analysis)
- Mabbett, L./Schelkle, W.** (2005): Bringing macroeconomics back into the political economy of reform: the Lisbon Agenda and the 'fiscal philosophy' of EMU, Manuskript
- OECD** (2004): Economic Outlook 76, Daten auf CD-ROM
- Peersman, G./Smets, F.** (2001): Are the effects of monetary policy in the euro area greater in recessions than in booms? Working Paper Series 52, European Central Bank
- 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
- Schulten, T.** (2004): Gewerkschaftliche Lohn- und Tarifpolitik in Europa – Ansätze, Widerstände und Perspektiven einer europaweiten Koordination in: Hein, E. et al. (Hrsg.): Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, S. 192–215
- SVR** (2004): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2004, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/>
- Tober, S.** (2001): Europäische Geldpolitik zu zögerlich, DIW-Wochenbericht 49, S. 788–793
- Traxler, F./Mermet, E.** (2003): Coordination of collective bargaining: the case of Europe, in: Transfer 9, S. 229–246