

Wissenschaftliche Tagung

# **Miteinander statt gegeneinander – Synergiepotenziale der Wirtschaftspolitik**

Begrüßung und Einführung

Prof. Dr. Michael Hüther  
Direktor  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort.

22. Februar 2006, Radisson SAS Hotel, Berlin

1. Koordination der Wirtschaftspolitik, das Thema unserer Tagung, ist fast schon ein Evergreen. Man könnte auch meinen, dass wir mit diesem Thema kaum noch jemanden hinter dem Ofen hervorlocken könnten. Zumal hinter dem Gedanken der Koordination das Prinzip Ordnung steht, welches uns in eine vielfach als überkommen angesehene wirtschaftspolitische Schule – die der Ordnungspolitik – führt. Ordnungspolitik in der Tradition von Walter Eucken ist der Versuch, ökonomische Fragen, Aspekte, Vorgänge, Entwicklungen sachlich und zeitlich im Zusammenhang zu sehen, Widersprüche zu vermeiden und dadurch langfristig Wohlstand zu sichern und zu mehren. Koordination der Wirtschaftspolitik zielt also auf Widerspruchsfreiheit, auf Minderung von Reibungsverlusten durch Ziel- und Instrumentenkonflikt sowie eine Stabilisierung der Erwartungen.
2. Das Miteinander oder das Gegeneinander haben primär etwas mit der Formulierung von Zielen und der Zuordnung von Kompetenzen sowie Instrumenten zu tun. Koordination der Wirtschaftspolitik setzt deshalb eine konzeptionelle Klärung voraus. Was ist das Leitbild der Wirtschaftspolitik, aus dem sich die strategischen wie operativen Ziele sowie die Ordnung der Kompetenzen ableiten lassen? Ohne ein solches Leitbild verkommt Wirtschaftspolitik zum punktuellen Handeln und zufälligem Erfolg. Manchen erscheint dies als moderne Wirtschaftspolitik. Uns nicht. Unser Leitbild der marktwirtschaftlichen Ordnung setzt auf individuelle Verantwortung und Wettbewerb. Wirtschaftspolitik muss dem gesamthaft wie in den einzelnen Verantwortungsbereichen entsprechen.
3. Vor dreißig Jahren entstand aus zwei Perspektiven die Chance für eine Revision wirtschaftspolitischer Verantwortungsbereiche – eine Neuformulierung des Assignment: Einerseits durch die in der ersten Hälfte der

siebziger Jahre wachsende Einsicht, dass die Finanzpolitik durch die ihr von der Globalsteuerung zugewiesene Verantwortung überfordert wird, andererseits durch die nach dem Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods möglich gewordene primär binnenwirtschaftliche Verpflichtung der Geldpolitik. Vor diesem Hintergrund entwickelte der Sachverständigenrat seine „stabilitätspolitische Konzeption“ (JG 74 Ziffern 364 ff.), die dem Grundsatz „ein Ziel – ein Kompetenzfeld – ein Instrument“ folgt:

- Die Geldpolitik könne durch Steuerung der Zentralbankgeldmenge ganz auf das Ziel der Preisniveaustabilität ausgerichtet werden.
- Angesichts dieser Objektivierung der Geldversorgung ließe sich auch die Rolle der Finanzpolitik prinzipiell neu beschreiben. Die allokatonspolitische Aufgabe wurde in den Vordergrund gerückt, die stabilitätspolitische Aufgabe wurde dadurch zugleich beschränkt und gehärtet; die Finanzpolitik sollte stärker als zuvor mittelfristig verstetigt werden.
- Eine Flankensicherung zur Erreichung der binnenwirtschaftlichen Stabilität sollten die Einkommenspolitik und die Wettbewerbspolitik übernehmen, vor allem dadurch, dass sowohl auf den Gütermärkten wie auf den Faktormärkten (dauerhafte) Machtpositionen soweit wie möglich verhindert oder zumindest eingeschränkt werden. Ein scharfer Wettbewerb auf den Gütermärkten nimmt dem Verteilungskampf seine Voraussetzung. Dadurch kann eine effektive Wettbewerbspolitik die Neigung mindern, Verhandlungsmacht in der Einkommenspolitik zu nutzen. Ergänzend wirkt eine Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer, weil sie eine dauerhafte Veränderung der Einkommensverteilung möglich macht, ohne stabilitätswidrig oder beschäftigungsgefährdend zu sein.

4. Mit der nachfolgenden Formulierung der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik hat der Sachverständigenrat diesen Koordinationsvorschlag aufgenommen und weitergeführt. Denn das Anliegen der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik ist es, durch geeignete Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass Produktionskapazitäten entstehen, die in ihrem Volumen und ihrer Struktur den Beschäftigungs- und Produktionswünschen derer angemessen sind, die das Potential der Beschäftigten bilden. Es geht um die Frage ausreichend hoher Investitionen zur Erschließung neuer Wachstumsbereiche, d.h. um die Bereitschaft, sich für künftige Produktion und damit künftige Beschäftigung zu entscheiden (JG 84 Ziffer 291). Im Kern ist dieses Problem in der Unsicherheit allen Wirtschaftens begründet: Dabei geht es zunächst um die Unsicherheit auf einzelwirtschaftlicher Ebene, und zwar hinsichtlich der künftigen Absatzbedingungen und hinsichtlich der Entwicklung des realen Kostenniveaus. Ebenso wirken Unsicherheiten auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, und zwar darüber,
- ob die Gesellschaft in Zukunft fähig sein wird, die reklamierten Ansprüche mit dem gesamtwirtschaftlichen Ergebnis in Einklang zu bringen, oder ob sie dazu neigt, die Lösung dieses Verteilungsstreits zu vertagen;
  - ob es gelingen wird, die innovativen Potentiale der Volkswirtschaft – damit die Basis für ein stabiles Wachstumstempo – lebendig zu halten oder gar zu stärken, oder ob die vorhandenen innovativen Potentiale durch die Politik vermindert werden;
  - ob in der Weltwirtschaft insgesamt an den Grundsätzen des freien Austauschs und der Arbeitsteilung festgehalten wird oder ob von den Weltmärkten die Wahrscheinlichkeit für Verwerfungen zunehmen wird;

- ob die Wirtschaftspolitik in führenden Nationen bereit ist, den Bedingungen zu entsprechen, die durch den freien Kapitalverkehr und seine Sanktionskraft für wirtschaftspolitisches Fehlverhalten gesetzt werden.
5. Angebotshandeln ist auf die Zukunft gerichtet, gute Angebotsbedingungen müssen sich deshalb durch verlässliche Perspektiven auszeichnen. Der Investor bedarf in allen Politikbereichen stabiler Rahmenbedingungen, und zwar sowohl im Hinblick auf die grundsätzliche konzeptionelle Ausrichtung wie auch das Handeln im Konkreten. Dies betrifft das Stabilitätsversprechen der Geldpolitik, die Solidität der Finanzpolitik und die Beschäftigungsorientierung der Lohnpolitik. Die Stabilisierung der Erwartungen ist von zentraler Bedeutung, damit über erwartete Nachfrage das Angebotshandeln seine Führungsrolle entfalten kann.
6. Damit konkretisiert sich das Miteinander der Wirtschaftspolitiken. Denn eine Stabilisierung der Erwartungen erfordert, dass erstens den Trägern der Wirtschaftspolitik ihre Aufgabenbereiche eindeutig zugewiesen werden, dass zweitens durch institutionelle Vorkehrungen in diesen Bereichen eigenverantwortlich gehandelt werden kann und dass drittens bei der Erfüllung der Aufgaben mittelfristige Orientierungsgrößen beachtet werden. Im einzelnen bedeutet dies:
- Zunächst bedarf es der eindeutigen Zuweisung von Verantwortungsbereichen, wie es mit der stabilitätspolitischen Konzeption angelegt worden war. Das heißt: Der Geldpolitik war die Verantwortung für Preisniveaustabilität und der Finanzpolitik die Verantwortung für die Bereitstellung der nach Volumen und Struktur den Bedingungen der Marktwirtschaft angemessenen öffentlichen Güter zu übertragen; die

Lohnpolitik hatte die Hauptverantwortung für die Beschäftigungsentwicklung zu schultern.

- Zur Lösung des Anreizproblems sind institutionelle Arrangements erforderlich, die die Akteure veranlassen, sachbezogen zu agieren, und ihnen zugleich die dafür notwendige Absicherung gewähren. Die Unabhängigkeit der Notenbank ist ein solches Arrangement. Für die Finanzpolitik ist beispielsweise sicherzustellen, dass die verschiedenen Ebenen bei föderalem Staatsaufbau nicht die strategische Chance zur gegenseitigen Behinderung erhalten. Wichtig ist freilich auch, dass staatliches Handeln – etwa durch entsprechende Budgetierungsregeln – unter Revisionsdruck gesetzt wird, um die Lösung der Allokationsaufgabe soweit wie möglich marktmäßig zu organisieren. Der Lohnpolitik sollte die Möglichkeit genommen werden, die mit der Tarifautonomie verbundene Verantwortung für die Beschäftigung zu ignorieren, indem der Staat keine Illusionen über seine beschäftigungspolitische Kompetenz nährt.
  - Schließlich bedarf es mittelfristiger Orientierungsgrößen für die verschiedenen Bereiche, um die Gefahr kurzatmigen Agierens zu vermeiden. In der Geldpolitik erfüllt dies eine strategische Bindung an Inflationskriterien (potentialorientierte Geldmengensteuerung, direkte Inflationssteuerung), in der Finanzpolitik die mit dem strukturellen Defizit bzw. der Tragfähigkeitslücke verbundene Vorstellung über eine dauerhaft angemessene Finanzierungsstruktur und in der Lohnpolitik die Produktivitätsorientierung.
7. Gegen den Vorschlag, die einzelnen Politikbereiche auf bestimmte Ziele zu verpflichten und sie für deren Erreichen eigenständig verantwortlich zu

machen, lässt sich der Einwand vortragen, dass es wegen mangelnder Verständigung zwischen den verschiedenen wirtschaftspolitischen Instanzen zu einem Koordinationsversagen anderer Art kommen kann. Dann nämlich, wenn die einzelnen Entscheidungsträger durch die Zuweisung separater Verantwortungsbereiche den Freiraum erhalten, eigenen Zielvorstellungen zu folgen und dadurch in Konflikt geraten. Schon W.A. Jöhr (1947) hat dahingehend von den „inneren Grenzen der Wirtschaftspolitik“ gesprochen, die sich aus dem Nettobefund der Hauptwirkungen und der Nebenwirkungen ergibt und als „Schwelle des Schadenüberschusses“ bezeichnet. Dabei ist zwischen der Zuweisung eindeutiger Verantwortungsbereiche und damit eine Entflechtung der Zuständigkeiten einerseits sowie der Notwendigkeit kooperativen Verhaltens der verschiedenen Akteure andererseits zu unterscheiden. Letzteres kann durch die konzeptionelle Grundlegung der Zieldefinition und der mittelfristigen Handlungsorientierungen gesichert werden.

Kooperation lebt davon, dass in einem Bereich Vorleistungen erbracht werden, die die anderen Akteure entsprechend honorieren, wobei die Vorleistungen wiederum nur zustande kommen, wenn verlässlich davon ausgegangen werden kann, dass sie honoriert werden. Die Zuweisung eindeutiger, sich nicht überschneidender Verantwortungsbereiche kann auch als der Versuch gedeutet werden, Zweifel an der Verlässlichkeit zielgemäßen Handelns zu verringern. So kann niemand damit rechnen, dass Fehler in seinem Bereich von anderen ausgeglichen werden. Zudem ist geklärt, wer bei einer Störung sein Verhalten korrigieren muss.

Wenn jeder aufgrund der institutionellen Bedingungen davon ausgehen kann, dass kein Akteur die Grenzen seiner Verantwortung ignoriert und somit Zweifel an der Verlässlichkeit zielkonformen Handelns nicht begrün-

det sind, dann ist bei richtiger Zuweisung der Handlungsbereiche prinzipiell kooperatives Verhalten gesichert. Dazu gehört allerdings auch, dass Fehlentwicklungen in einem Bereich – zum Beispiel der öffentlichen Finanzen – mit Wirkungen auf einen anderen – hier über eine Stabilitätsgefährdung der Geldpolitik – auch sanktioniert werden können – in diesem Fall durch eine restriktive Zinspolitik. Dazu gehört schließlich, dass institutionell begründete Wirkungsinterdependenzen zwischen den Politikbereichen so gering wie möglich gehalten werden; so führt beispielsweise die Anbindung der Sozialversicherung an den Arbeitsvertrag und die einkommensbezogene Beitragserhebung dazu, dass die Tarifvertragsparteien bei moderaten Tarifabschlüssen gleichwohl nicht zwingend beschäftigungskonform handeln. Auch können Sparanstrengungen des Staates Lasten bei der Sozialversicherung begründen, die wiederum den Tarifvertragsparteien das Geschäft erschweren.

8. Vor diesem Hintergrund hat es immer wieder Vorschläge zur besseren Koordination der Wirtschaftspolitik gegeben. Die Konzertierte Aktion war ebenso diesem Ziel geschuldet wie das Bündnis für Arbeit. Die Überforderung dieser Institutionen war in dem jeweiligen Gestaltungsauftrag begründet. Hätten lediglich die mittelfristige Orientierung und die Lösung möglicher Konflikte im Mittelpunkt gestanden, dann wäre das Scheitern nicht zwingend gewesen. In bestimmten Situationen kann es gleichwohl sinnvoll sein, eine Konkretisierung der Verantwortungs- und Arbeitsteilung zu organisieren. So hatte der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1981/82 mit dem Vorschlag für einen „beschäftigungspolitischen Konsens“ (Ziffern 335 ff.) für eine solche Gesamtstrategie geworben:



- Die Gewerkschaften sollten vorrangig auf Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen statt auf Sicherung und Steigerung der Reallöhne setzen.
- Die Arbeitgeber sollten die Strategie beschäftigungsorientierter Lohnpolitik bei den Arbeitnehmern akzeptabler machen, beispielsweise durch eine „breit angelegte Offerte zur Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer“.
- Die Geldpolitik könnte – auf die heutige Situation angewendet – ihre Zinserhöhungsstrategie überdenken und damit das Investitionsverhalten stützen.
- Die Finanzpolitik hätte mehr Spielraum im Rahmen der Konsolidierung „arbeitsplatzschaffende Investitionen im öffentlichen und privaten Bereich zu erschließen“.

„Aus der gegenwärtigen Situation heraus einen beschäftigungspolitischen Neubeginn zu finden, ist eine schwierige Führungsaufgabe“, so schloss der Sachverständigenrat seine Überlegungen. „Überall muss der Spielraum erst gewonnen werden. Das mag um so eher gelingen, je unmittelbarer alle Maßnahmen darauf gerichtet sind, dass die Arbeitsplätze gesichert oder geschaffen werden. Das würde Misstrauen auf Seiten der Arbeitnehmer den Boden entziehen.“ Die konjunkturelle Erholung und erste Stabilisierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sollten uns dazu ermuntern. Die gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen sind besser als lange zuvor.