
Manfred J. M. Neumann

Keine Neuauflage der keynesianischen Botschaft



Prof. Dr. Manfred J. M. Neumann, geb. 1940 in Berlin, Studium der Nationalökonomie in Göttingen, Erlangen-Nürnberg und Marburg, Tätigkeit in der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Deutschen Bundesbank, danach an der Universität Konstanz, lehrte von 1973- 1981 Geldtheorie an der FU Berlin. Seitdem lehrt er Wirtschaftspolitik an der Universität Bonn und ist Direktor des Instituts für Internationale Wirtschaftspolitik. Er ist Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

John Maynard Keynes war kein klassischer Ökonom. Aber sein Hauptwerk, "General Theory of Employment, Interest and Money", ist zum Klassiker geworden und wird deshalb heute von fast niemandem mehr gelesen. Das mag man beklagen, weil ohne die Kenntnis dieses Buches kaum zu verstehen ist, welche Revolution des ökonomischen Denkens Keynes in Gang setzte. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass Keynes' Theorie für die heutige Theorieentwicklung keine unmittelbare Bedeutung mehr hat. Was es an Bleibendem zu lernen gab, hat in neuere Theorien Eingang gefunden. In diesem Sinne sind wir alle Keynesianer.

Allerdings wissen wir heute, dass Keynes keine allgemeine, sondern eine besondere Theorie entworfen hat. Sie ist von sehr speziellen Hypothesen über die empirische Realität geprägt. Wer würde heute beispielsweise noch annehmen, dass die Arbeitnehmer einer "Geldillusion" erliegen, also in den Lohnforderungen unberücksichtigt lassen, dass ein Anstieg der Lebenshaltungskosten vereinbarte Löhne real entwertet? Die heutige mikro- wie makroökonomische Theorie ist ganz entscheidend von der Einsicht geleitet, dass wirtschaftliches und wirtschaftspolitisches Handeln wesentlich von Informationsverarbeitung und Erwartungsbildung bestimmt sind. Für die Wissenschaft gibt es keinen Weg zurück in die einfache Moderne der dreißiger Jahre.

Die keynesianische Botschaft hat ausgedient. International hat sich auch die Praxis der Wirtschaftspolitik von keynesianischen Konzepten weitgehend gelöst. Deshalb ist es auf den ersten Blick seltsam, dass neuerdings vor allem in Deutschland von Praktikern keynesianisches Gedankengut wieder ins Spiel gebracht wird. Auf den zweiten Blick ist es das nicht. Man darf nicht vergessen, dass der Keynesianismus mit seiner Empfehlung

einer aktiven Konjunkturpolitik dem Aktionsdrang von Politikern und ihrem Bedürfnis, den Wählern Kompetenz zu vermitteln, entgegenkommt. Zwar gibt es andere, im Hinblick auf das Beschäftigungsproblem weit wichtigere wirtschaftspolitische Felder, auf denen viel getan werden könnte. Sie erfolgreich zu bestellen, ist aber weit dorniger, weil mit grundlegenden Veränderungen in Besitzstände eingegriffen werden muss.

Einfache keynesianische Modellwelt

Dreh- und Angelpunkt der Wiederbelebung keynesianischer Empfehlungen ist natürlich die Frage der Beschäftigung. In der von Keynes' Schülern vereinfachten Modellwelt war es nicht schwierig, für mehr Beschäftigung zu sorgen. In dieser Welt gab es einen fortwährenden Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage, der es verhinderte, den erwünschten Zustand der Vollbeschäftigung zu erreichen. Wenn der Staat nur für eine dauerhafte Expansion der Gesamtnachfrage sorgte, so würde sich das Problem der Unterbeschäftigung auflösen, lautete die wirtschaftspolitische Botschaft. Auf eine expansiv eingestellte staatliche Finanzpolitik kam es an. In der Modellwelt konnte sie erhebliche multiplikative Expansionsprozesse in Gang setzen. Zwar war bei Schuldenfinanzierung mit einem induzierten Zinsanstieg zu rechnen, aber dem konnte durch eine flankierend expansive Geldpolitik entgegengewirkt werden. Expansive Geldpolitik für sich genommen galt den Keynesianern dagegen bis Ende der fünfziger Jahre als ein wenig geeignetes Instrument zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung. Eine gängige Parole war damals "Money does not matter".

Keynesianisches Denken wurde lange Zeit von der irrtümlichen Annahme einer extremen Liquiditätspräferenz der Marktteilnehmer bestimmt, die der Geldpolitik ihre Wirkung nehmen würde. Deshalb kam es in den sechziger Jahren zu einer Vielzahl empirischer Untersuchungen der Geldnachfragefunktion. Sie erwiesen durchweg, dass die Zinsabhängigkeit der Geldnachfrage nicht etwa hoch war, wie die Keynesianer vermuteten, sondern gering. Deshalb gaben die Monetaristen als Leitsatz ihrer intellektuellen Gegenrevolution aus "Money matters, and it matters a lot". Damit war nicht nur gemeint, dass die monetäre Expansion die längerfristige Entwicklung des Preisniveaus bestimmt, sondern auch, dass eine überraschende Änderung der Geldversorgung die reale Konjunktorentwicklung beeinflusst. Allerdings ist diese Wirkung nur vorübergehender Natur. Darauf ist noch einzugehen.

Die Phillipskurve und die Rolle von Inflationserwartungen

Im Verlauf der sechziger Jahre hatte sich das Interesse vieler Keynesianer einem neuen theoretischen Ansatz zugewandt, der Phillipskurvenanalyse. Es schien eine empirisch stabile Relation zwischen der Höhe der Zuwachsrates des nominalen Lohns und dem Niveau der Arbeitslosigkeit zu bestehen. Nahm man außerdem an, wie die Keynesianer Paul Samuelson und Robert Solow vorschlugen, dass die Absatzpreise durch eine Aufschlagskalkulation bestimmt sind, dann ließ sich die beobachtete Relation in einen in-

versen Zusammenhang zwischen der Höhe der Inflationsrate und dem Niveau der Arbeitslosigkeit umformulieren. In dieser Form trat die Phillipskurve ihren Siegeszug an und erreichte die Aufmerksamkeit der Politik. Die keynesianische Behauptung, es handele sich um eine empirisch stabile Beziehung bedeutete, dass man sie im Rahmen einer Steuerung der globalen Nachfrage wirtschaftspolitisch ausnutzen konnte: Die Arbeitslosigkeit konnte gesenkt werden, wenn man bereit war, eine dauerhaft höhere, aber stabile Inflationsrate in Kauf zu nehmen. Das erklärt das berühmte Diktum Helmut Schmidts aus dem Jahr 1972, ihm sei eine Inflationsrate von 5 Prozent lieber als eine Arbeitslosenquote von 5 Prozent.

Tatsächlich gibt es die von den Keynesianern suggerierte Wahlmöglichkeit nicht, wie die amerikanischen Ökonomen Milton Friedman und Edmund Phelps bereits Ende der sechziger Jahre darlegten. Nur wenn die Arbeitnehmer der "Geldillusion" unterlägen, also dauerhaft auf Kompensation für die inflationsbedingte Entwertung des Nominallohns verzichteten, könnte die Phillipskurve als feste Grundlage für eine auf die Ausweitung der Beschäftigung gerichtete Expansion der Gesamtnachfrage dienen. Dann wäre es möglich, einen dauerhaften Beschäftigungseffekt zu erreichen, weil der Reallohn relativ zur Arbeitsproduktivität sinken würde. Tatsächlich werden Lohnverträge aber ebenso von Erwartungen über die Geldentwertung bestimmt wie von Erwartungen über die Entwicklung der Arbeitsproduktivität. Das bedeutet, dass mit expansiver Geldpolitik Beschäftigungsgewinne nur dann und nur solange zu erzielen sind, wie die monetäre Expansion den Inflationserwartungen vorseilt. Auf Dauer ist das unmöglich.

Wenn andererseits, wie Anfang der dreißiger Jahre, eine Volkswirtschaft in einen Deflationsprozess gerät, in dem das Preisniveau und die Geldmenge fallen, aber die nominalen Löhne nicht oder nur wenig nachgeben, weil Lohnkürzungen nicht akzeptiert werden, dann steigt mit dem Reallohn die Arbeitslosigkeit. In diesem besonderen Ausnahmefall kann mit einer expansiven Kehrtwendung der Geldpolitik der deflationsbedingte Anstieg des Reallohns und der Arbeitslosigkeit rückgängig gemacht werden. Es ist klar, dass man es gar nicht erst so weit kommen lassen darf. Das gehört heute zum wirtschaftspolitischen Kanon.

Zur wirtschaftspolitischen Aufgabenverteilung

Sieht man von dem Ausnahmefall der Deflation ab, so kann Geldpolitik nicht zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eingesetzt werden. Mit einer überraschenden Expansion der monetären Nachfrage könnte nur ein Strohfeuererfolg erzielt werden, der von aufkeimenden Inflationserwartungen erstickt würde. Die Phillipskurve ist nicht stabil, sondern sie wandert mit den Inflationserwartungen auf höhere Niveaus der Inflation, und zwar umso schneller, je massiver und langanhaltender eine monetäre Expansion betrieben wird. Dieses Ergebnis ist im Rahmen neuerer Theorieformulierungen, nicht zuletzt auch spieltheoretischer Analysen, erhärtet worden. Eine Zentralbank, die es für ihre Aufgabe hält, nicht allein für Preisstabilität, sondern auch für einen dauerhaft höheren Beschäftigungsstand zu sorgen, wird immer scheitern, weil sie Inflationserwartungen induziert, die sie dann vermittels einer höheren Geldmengenexpansion validieren muss, um nicht ihrerseits eine Rezession auszulösen. Im Ergebnis erreicht sie keine dauerhafte Abnahme

der Arbeitslosigkeit, sondern zwingt die Volkswirtschaft in ein ineffizientes Inflationsgleichgewicht.

Das ist eine wichtige Einsicht. Deshalb war die Deutsche Bundesbank gut beraten, nicht die Verantwortung für das Ziel der Vollbeschäftigung zu übernehmen. Zwar war sie verpflichtet, unter Wahrung ihrer Aufgabe, der Sicherung von Preisstabilität, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Regierung zu unterstützen. Aber solche Unterstützung ist nur insoweit angebracht, als dadurch keine Inflationserwartungen ausgelöst werden. Konkret bedeutet das, dass nur im Falle einer Rezession behutsam und vorübergehend expansiv reagiert werden kann.

Die Erkenntnis, dass das Problem dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit nicht mit Hilfe der Geldpolitik zu lösen ist, Regierungen andererseits aufgrund kurzfristiger Interessen immer wieder versucht sein werden, über entsprechende Aufträge an die Zentralbank auszuprobieren, ob das Unmögliche nicht doch möglich ist, hat die Einsicht gefördert, dass Zentralbanken von den Regierungen unabhängig sein sollten, damit sie für Preisstabilität sorgen können. Dieser Einsicht ist es zu verdanken, dass die Europäische Zentralbank und die nationalen Mitgliedsbanken des Europäischen Systems der Zentralbanken unabhängig gestellt worden sind. Mit dem Statut der Unabhängigkeit ist auch die Verteilung der wirtschaftspolitischen Aufgaben festgelegt worden. Die Geldpolitik des Zentralbankensystems hat das Ziel der Preisstabilität zu verfolgen. Wiederum gilt, dass das Zentralbankensystem im Falle einer globalen Rezession, die die gesamte Währungsunion erfasst, vorübergehend eine etwas expansivere Geldpolitik betreiben kann. Das Ziel, die hohe Dauerarbeitslosigkeit abzubauen, ist dagegen den Tarifparteien und den Regierungen der Mitgliedstaaten aufgegeben.

Neuerdings wird in Deutschland eine neue wirtschaftspolitische Aufgabenverteilung diskutiert. Danach sollen die Gewerkschaften für Preisstabilität sorgen, indem sie möglichst mehrjährige Flächentarifverträge abschließen, die in diesem Sinne neutral sind. Dann könne die Europäische Zentralbank für ein höheres Niveau der Beschäftigung sorgen, indem sie die Zinsen hinreichend senkt, um auf diese Weise die Investitionstätigkeit anzuregen. Diesem Vorschlag liegt eine falsche Sicht der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zugrunde. Wenn in einer Volkswirtschaft Preisstabilität herrscht und dies von der Lohnpolitik in den Tarifverträgen beachtet wird, dann stellt sich am Kapitalmarkt ein nominales Zinsniveau ein, das keine Inflationserwartung enthält. Um den Zustand der Preisstabilität zu erhalten, muss die Geldpolitik einem in diesem Sinne neutralen, also weder restriktiven noch expansiven Kurs folgen. Für die Zentralbank bedeutet das, sie muss den von ihr kontrollierten Geldmarktsatz in einer bestimmten Relation zum Kapitalmarktzins halten. Dieser wird durch das Angebot an und die Nachfrage nach Ersparnissen bestimmt. Er ist nicht konstant, sondern kann unter dem Einfluss technischen Fortschritts und Änderungen in der Konsumpräferenz sinken oder auch steigen. Die Zentralbank muss dann mit ihrem Geldmarktsatz folgen, um die Stabilitätsperspektive zu erhalten.

Die Zentralbank ist also nicht frei, ein Zinsniveau zu wählen, wie der diskutierte Vorschlag implizit unterstellt. Würde sie das negieren und den Geldmarktsatz forciert herabsetzen, so würde sie den Keim für eine neue Inflationbewegung legen. Es würde eine übermäßige monetäre Expansion ausgelöst, die Inflationserwartungen weckt und das nominale Zinsniveau am Kapitalmarkt wie auch den Nominallohn steigen lässt. Das wurde bereits von dem schwedischen Ökonomen Knut Wicksell zu Anfang des Jahr-

hunderts geklärt und ist bis heute nicht widerlegt worden. Daher wäre es weise, den Vorschlag für eine neue wirtschaftspolitische Aufgabenverteilung ad acta zu legen.

Das Problem der Angebotsbedingungen

Die hohe Arbeitslosigkeit ist nicht keynesianischer Natur. Sie ist also nicht von einer starken Schrumpfung der globalen Güternachfrage erzwungen, sondern sie ist die Folge ungünstiger Angebotsbedingungen. Im Chinesisch der Ökonomen handelt es sich um "natürliche" Arbeitslosigkeit. Der von Milton Friedman geprägte Begriff soll zum Ausdruck bringen, dass diese Arbeitslosigkeit von der Natur oder Beschaffenheit der Rahmenbedingungen des Wirtschaftsprozesses bestimmt ist. Der Wirtschaftsprozess kann diese Arbeitslosigkeit nicht abbauen, es sei denn, die Rahmenbedingungen würden geändert. Ein Teil dieser Arbeitslosigkeit ist selbstgewählt. Das gilt für solche Personen, die den Abstand zwischen dem erzielbaren Nettolohneinkommen und der Grundversorgung, die das soziale Sicherungssystem bietet, für zu gering ansehen, als dass es sich für sie lohnen würde, den Stress des Arbeitens auf sich zu nehmen. Das Ausmaß dieser freiwilligen Arbeitslosigkeit ließe sich verringern, indem das Niveau der sozialen Sicherung gesenkt wird. Das würde allerdings den Druck auf das Lohnniveau verstärken.

Der andere Teil der natürlichen Arbeitslosigkeit ist aufgezwungen. Die betroffenen Personen sind bereit, zu den geltenden Arbeitsbedingungen zu arbeiten, sie finden aber keinen Arbeitsplatz. Das gesamtwirtschaftliche Angebot an Arbeitsplätzen ist im Vergleich zur Nachfrage zu gering, weil es sich aus der Sicht der Unternehmen nicht lohnt, das Arbeitsplatzangebot auszudehnen. Die Rentabilität der Arbeitsplätze wird von der Differenz zwischen Eigenkapitalrendite und realem Zinsniveau am Kapitalmarkt bestimmt. Für die Investitionsentscheidungen kommt es wesentlich auf die Erwartungen über die mittelfristige Entwicklung der Eigenkapitalrendite an, weil mit jeder Investition Kapital auf Jahre in einer bestimmten Verwendung gebunden wird. Von großem Einfluss sind die Erwartungen über die Lohnpolitik und die Steuer- und Sozialpolitik, aber auch die Erwartungen über die Entwicklung der Energiekosten. Weil der Faktor Kapital international mobiler ist als der Faktor Arbeit, verringert eine Verteuerung der Energie im nationalen Alleingang den Spielraum der Entlohnung. Wird das nicht akzeptiert, so kommt es zur Vernichtung von Arbeitsplätzen.

Eine Wiederbelebung keynesianischen Gedankenguts trägt nicht nur nichts zur Lösung des Beschäftigungsproblems bei, sondern ist geeignet, von der dornigen Aufgabe abzulenken, wichtige Rahmenbedingungen neu einzustellen. Was auf wichtigen Politikfeldern in dieser Hinsicht getan werden müsste, ist im Grunde bekannt. Hier sei daher nur knapp auf die Verfassung des Arbeitsmarktes eingegangen. Wie die Erfahrungen in den neuen Bundesländern überdeutlich zeigen, wird der Flächentarifvertrag trotz einer Reihe von Verbesserungen den Anforderungen der modernen Arbeitswelt nicht mehr gerecht. Er bietet den Unternehmen wichtige Standardisierungen in Bezug auf die Regelungen von Arbeitszeiten und Entlohnung, aber er lässt nicht zu, dass sich Betriebsleitung und Belegschaft auf abweichende Regelungen einigen, die in vielen Fällen den Verhältnissen vor Ort besser Rechnung tragen könnten. Der Zwangscharakter der Verträge muss gelockert werden. Es bedarf der Aufnahme einer generellen Öff-

nungsklausel in alle Tarifverträge, die den Belegschaften die Option einräumt, eigenverantwortlich abweichende Regelungen auf Zeit zu treffen. Wer generelle Öffnungsklauseln für indiskutabel hält, ist darauf verwiesen, den Tarifparteien gut zuzureden und zu hoffen, dass es im Verlauf eines sich abschwächenden Wachstums nicht zu einem erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit kommt, der die Sockelarbeitslosigkeit weiter anhebt.

Schlussbemerkung

Der Streit über den Vorrang von Nachfrage- oder Angebotspolitik ist überflüssig. Er ist sogar kontraproduktiv, weil er der Öffentlichkeit den Eindruck vermitteln könnte, man müsse sich grundsätzlich für die eine oder die andere Spielart der Wirtschaftspolitik entscheiden. So ist es nicht, sondern es gilt, die Anwendungsbedingungen zu differenzieren. Wenn eine Volkswirtschaft in eine Rezession rutscht, in der die reale gesamtwirtschaftliche Nachfrage schrumpft, dann kann mit Nachfragepolitik ein Verlust von Arbeitsplätzen verhindert werden. Wenn es dagegen darum geht, eine dauerhaft höhere Beschäftigung zu erreichen, dann kommen dafür nur Maßnahmen der Angebotspolitik infrage. Jede Verbesserung der Angebotsbedingungen fördert die Ausweitung des Angebots wie auch der realen Nachfrage.