

Geld- und finanzpolitische Beeinflussung des Trade-Off zwischen Preisniveaustabilität und Unterbeschäftigung

Von Dieter Cansier, Freiburg i. Br.

Einleitung

Das zentrale Problem der Anti-Inflationspolitik besteht darin, das Preisniveau zu stabilisieren, ohne daß die Arbeitslosigkeit eine bestimmte gesellschaftlich noch als tolerierbar erachtete maximale Unterbeschäftigungsgrenze überschreitet. Da die Gesellschaft sehr empfindlich auf Unterbeschäftigungssituationen reagiert, muß ein andauernd hoher Beschäftigungsgrad mit minimaler Arbeitslosigkeit als Datum der Inflationsbekämpfung betrachtet werden. Preisniveausteigerungen müssen bei Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades in möglichst engen Grenzen gehalten werden. Dies gelingt um so eher und besser, je gezielter und umfassender die verursachenden Inflationsfaktoren beeinflußt werden können. Der Wirtschaftspolitik bieten sich drei allgemeine Ansatzpunkte der Inflationsbekämpfung: 1. die Steuerung der monetären Gesamtnachfrage (Politik der globalen Nachfragebeschränkung), 2. die Änderung der Strukturbedingungen auf den Güter- und Arbeitsmärkten (Strukturpolitik) und 3. die Beeinflussung der monopolistischen Lohn- und Preispolitik der Gewerkschaften und Unternehmen durch Regulierung der Löhne und Gewinne (Einkommenspolitik).

Das Schwergewicht der Inflationspolitik liegt traditionell bei der Steuerung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage, und zwar mit Hilfe geldpolitischer und budget- bzw. fiskalpolitischer Maßnahmen. Die Begrenzung der Nachfrageentwicklung mit Hilfe der Fiskalpolitik erfordert im allgemeinen die Bildung von Budgetüberschüssen, wobei ein Überschuß des marginalen Budgets herbeigeführt werden kann durch Senkung der Staatsausgaben oder durch Erhöhung der Steuern. Die Verminderung der Staatsausgaben für Güter und Dienste bedeutet einen unmittelbaren gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfall. Eine Verminderung der Transferzahlungen und eine Erhöhung der Steuern wirkt

über die Einschränkung des verfügbaren Realeinkommens der Privaten nachfragedämpfend.

Zusätzliche Einflüsse gehen von den Geldmengeneffekten aus. Die Nachfrageeinschränkung wird verstärkt, wenn der bei Budgetüberschüssen auftretende Nettogeldmengenzufluß des Staates stillgelegt wird — die Geldmenge sich also vermindert. Wenn die netto zufließenden Gelder zur Tilgung von Staatsschulden gegenüber Privaten verwandt werden — die Geldmenge also konstant bleibt — können unterschiedliche zusätzliche Nachfragewirkungen auftreten, je nach der Änderung der Struktur der Kassenhaltung der Privaten. Während die Geldmengeneffekte im Rahmen der Fiskalpolitik nicht von primärer Bedeutung sind, spielen sie bei der Geldpolitik die entscheidende Rolle. Die Geldpolitik beeinflusst die Güternachfrage durch die Steuerung der Geldmenge. Die aus anti-inflationspolitischer Sicht angestrebte Beschränkung der Güternachfrage erfordert eine entsprechende Beschränkung des Geldmengenwachstums.

Die tatsächliche Kassenhaltung der Privaten erweist sich nach einer Geldmengeneinschränkung als kleiner als die gewünschte Kassenhaltung bei gegebenen Einkommen, Preisen und Zinssätzen. Die Individuen, die Kasse halten, werden bestrebt sein, ihre tatsächliche Kassenhaltung zu erhöhen, indem sie Wertpapiere verkaufen. Als Folge fallen die Wertpapierkurse und die Zinssätze steigen (Liquiditätseffekt). *Cet. par.* geht die Geldnachfrage mit steigendem Zins zurück, weil höhere Zinsen höhere Opportunitätskosten der Kassenhaltung bedeuten. Der Liquiditätseffekt löst den Einkommenseffekt aus. Zinserhöhungen wirken sich nachfragedämpfend aus. Die Investitionstätigkeit geht zurück. Die *Keynesianer* haben dabei Realkapitalinvestitionen vor Augen, die Quantitätstheoretiker darüber hinaus dauerhafte Konsumgüter. Im weiteren Verlauf des Prozesses gehen die Zinserhöhungen — und damit die investitionshemmenden Kräfte — stärker oder schwächer zurück, weil die Wirtschaftssubjekte bei niedrigerem Einkommen eine geringere Kassenhaltung benötigen.

Hinter dem Konzept der Inflationsbekämpfung durch globale Nachfragedrosselung steht die Vorstellung, daß Preisniveausteigerungen maßgeblich Folge gesamtwirtschaftlicher Nachfrageüberschüsse sind und die Preise relativ flexibel auf Nachfragesenkungen reagieren. Es wird dabei vernachlässigt, daß selbständige inflatorische Impulse von der monopolistischen Lohn- und Preispolitik der Gewerkschaften und Unternehmen und von sonstigen Strukturfaktoren ausgehen. In der jüngeren Li-

teratur wird diesen Einflußfaktoren größere Aufmerksamkeit geschenkt, und es bildete sich zunehmend die Auffassung heraus, daß eine Politik der globalen Nachfragebeschränkung durch struktur- und einkommenspolitische Maßnahmen ergänzt werden muß, um eine nachhaltige Preisniveaustabilisierung bei hohem Beschäftigungsgrad zu erreichen. Der Geld- und Finanzpolitik kommt im Rahmen einer umfassenden Anti-Inflationspolitik unterschiedliche Bedeutung zu. Die Geldpolitik (Notenbankpolitik) und die Finanzpolitik in der Form der Budgetpolitik stellen die Hauptinstrumente der Politik der globalen Nachfragesteuerung dar. Die Einsatzmöglichkeiten der Geldpolitik als Anti-Inflationspolitik sind mit dieser Aufgabe erschöpft. Die Finanzpolitik könnte darüber hinaus für struktur- und einkommenspolitische Zwecke eingesetzt werden. Wenig diskutiert wurde dabei bisher vor allem die Frage, ob die Finanzpolitik durch gezielte Beeinflussung der Gewinne und der Löhne zu einer Korrektur inflatorischer Preis- und Lohnverhaltensweisen beitragen kann.

In diesem Aufsatz sollen die geld- und finanzpolitischen Möglichkeiten der Inflationsbekämpfung bei Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades unter Berücksichtigung der verschiedenen Konzepte der Anti-Inflationspolitik aufgezeigt werden.

I. Inflationsbekämpfung durch globale Nachfragesteuerung

Neben der Frage nach den Möglichkeiten einer ausreichend gezielten geld- und fiskalpolitischen Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageentwicklung zur Realisierung einer bestimmten angestrebten Preisstabilisierung innerhalb der gesetzten Unterbeschäftigungsgrenze stellt sich als vorgelagertes zweites grundlegendes Problem, ob die Preise und Löhne ausreichend flexibel auf Nachfragebeschränkungen reagieren, um eine Verminderung des Preisauftriebs bei tolerierbarer Arbeitslosigkeit zu erreichen. Je flexibler die Preise und Löhne auf die geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen reagieren, um so weniger passen sich die Unternehmen durch Einschränkung der Güterproduktion an und um so größer ist der Spielraum zur Inflationsbekämpfung im Rahmen der beschäftigungspolitischen Grenzen.

1. Der Trade-Off zwischen Preisniveaustabilität und Unterbeschäftigung

Preisniveausteigerungen können mit Hilfe der Politik der globalen Nachfragedrosselung am wirksamsten bekämpft werden, wenn von

einer Nachfragedämpfung bei hohem Beschäftigungsgrad nur Preis- und Lohneffekte ausgehen und keine negativen Produktions- und Beschäftigungseffekte. Diese Vorstellung unterliegt der Beschäftigungstheorie von *Keynes*. *Keynes* unterstellt, daß Preisniveausteigerungen im wesentlichen nur auftreten, wenn bei Vollbeschäftigung gesamtwirtschaftliche Nachfrageüberschüsse bestehen. Bei Unterbeschäftigung und bei mit steigender Nachfrage rückläufiger Unterbeschäftigung kommt es vor Erreichung der Vollbeschäftigungsgrenze nicht zu Preisniveausteigerungen, weil auf den Arbeitsmärkten Angebotsüberschüsse bestehen, die nicht zu Lohnerhöhungen führen, und weil die Güterproduktion wegen der Unterauslastung der Produktionskapazitäten vollkommen elastisch auf Nachfrageerhöhungen reagiert. Zu Preisniveausteigerungen kommt es, wenn die Güterproduktion nicht mehr weiter ausgedehnt werden kann. Übersteigt die Nachfrage die Vollbeschäftigungsproduktion, treten ausschließlich Preis- und Lohnsteigerungen auf, weil die Preise und Löhne sich flexibel den Nachfrageüberschüssen auf den Güter- und Arbeitsmärkten anpassen. Die Anti-Inflationspolitik ist unter diesen Bedingungen relativ unproblematisch. Sie muß darauf gerichtet sein, die Entstehung von Nachfrageüberschüssen bei Vollbeschäftigung zu verhindern oder zu mildern. Beschäftigungseinbußen würden nur eintreten, wenn die geld- oder fiskalpolitischen Maßnahmen falsch dosiert werden. Die Gefahr einer zu starken Dosierung besteht vor allem bei relativ geringen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageüberschüssen und Preisniveausteigerungen. Unter diesen Bedingungen wird es auch nach dem *Keynesschen* Modell kaum möglich sein, Preisniveausteigerungen bei Vollbeschäftigung zu verhindern. Die Möglichkeiten der Lenkung der Preisniveauentwicklung sind aber erheblich, wenn es darum geht, einen stärkeren Preisniveauanstieg zu vermeiden.

Die Erfahrungen zeigen, daß das *Keynessche* Modell eine zu starke Vereinfachung darstellt. Es ist zu beobachten, daß auf kurze und mittlere Sicht zwischen Preisniveaustabilität und Unterbeschäftigung ein trade-off besteht, dergestalt, daß hohen Inflationsraten hohe Beschäftigungsgrade und niedrigen Preissteigerungsraten hohe Arbeitslosenquoten entsprechen, ein Zusammenhang, der formal durch die *Phillips-Kurve* beschrieben wird. In der Realität sind die Inflationsprozesse wesentlich komplexer als durch die Theorie der reinen Nachfrageüberschußinflation beschrieben wird. Wesentliche selbständige inflatorische Impulse gehen von der monopolistischen Lohn- und Preispolitik der Gewerkschaften und Unternehmen in Verbindung mit strukturellen

Engpässen auf den Güter- und Arbeitsmärkten aus. Preisniveausteigerungen bei Unterbeschäftigung gehen hauptsächlich zurück auf Preisstarrheiten, auf günstige Bedingungen der Überwälzung kostenerhöhender Lohnsteigerungen, auf inflatorische Preiserwartungen und auf Arbeitsmarktengpässe.

Die vielfach zu beobachtende Unterlassung von Preissenkungen bei Nachfrage- und Kostenrückgängen verhindert einerseits den zur Sicherung der Preisniveaustabilität erforderlichen Ausgleich von Preiserhöhungen in Wirtschaftsbereichen mit Nachfrageüberschüssen und Kostensteigerungen. Andererseits fördert sie den Lohndruck der Gewerkschaften. Die Gewerkschaften müssen vor allem damit rechnen, daß überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte von den Unternehmen bei Tarifloohnerhöhungen, die sich im Rahmen der durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritte halten, nicht in Form von Preissenkungen an die Konsumenten und Arbeitnehmer weitergegeben werden. Wenn die Preise hier nicht oder nicht genügend gesenkt werden und die Preise in Sektoren mit unterdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten angesichts erhöhter Lohnkosten steigen, besteht für die Gewerkschaften kein Anlaß, ihre Lohnforderungen auf den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt zu beschränken, da sich die relative Einkommensposition der Arbeitnehmer verschlechtern würde. Starres Preisverhalten fördert deshalb eine gewerkschaftliche Lohnpolitik, die sich an der sektoralen Gewinn- und Produktivitätslage in Verbindung mit Lohnvergleichen auf der Grundlage der Lohnführerschaft überdurchschnittlich gewinn- und/oder produktivitätsstarker Wirtschaftsbereiche der Industrie und an Erhöhungen der „Kosten“ für die Lebenshaltung orientiert, wobei gerade diese Ausrichtung der Lohnpolitik besonders inflationär wirkt.

Hinsichtlich der Überwälzung kostenerhöhenden Lohnsteigerungen zeigen die Erfahrungen, daß die Unternehmen Lohnsteigerungen relativ leicht in den Preisen überwälzen können, auch wenn Unterbeschäftigung herrscht. Die günstigen Überwälzungsbedingungen schwächen den Lohnwiderstand der Unternehmen wesentlich ab und ermuntern die Gewerkschaften, relativ hohe Lohnsteigerungen durchzusetzen, ohne daß sie damit rechnen müssen, wesentliche Arbeitslosigkeit zu induzieren. Die Überwälzungsbedingungen sind bei Lohnsteigerungen besonders günstig, weil sie die Konkurrenten eines Wirtschaftszweiges relativ gleichmäßig treffen und die Anwendung kostenorientierter Preissetzungsverfahren mit relativ stabilen Gewinnaufschlägen bei den Unter-

nehmen zu der Erwartung führt, daß die Konkurrenten ihre Preise in ähnlicher Weise erhöhen werden, wie sie es selbst beabsichtigen. Da der Preiswettbewerb durch ein abgestimmtes Verhalten bei Lohnsteigerungen wesentlich begrenzt ist, können die Preise insgesamt relativ stark angehoben werden. Außerdem sind die Lohnerhöhungen, die sich im Wege einer Lohnrunde auf die gesamte Wirtschaft ausbreiten, mit einer Steigerung der monetären Gesamtnachfrage verbunden, die die Überwälzungs- und Beschäftigungserwartungen der Unternehmen und Gewerkschaften nachhaltig stützen. Darüber hinaus können die Beteiligten damit rechnen, daß lohnbedingte Nachfrageerhöhungen nicht oder kaum durch staatliche Restriktionsmaßnahmen vermindert werden bzw. daß bei einem Zunehmen der Arbeitslosigkeit der Staat unter einem gesellschaftlichen Zwang steht, kompensierende Maßnahmen zu ergreifen (Vollbeschäftigungsgarantie). Die staatliche Vollbeschäftigungspolitik richtet sich de facto auf die schnelle Beseitigung allgemeiner Arbeitslosigkeit. Die Erwartung, daß eine größere Arbeitslosigkeit schnell durch staatliche Maßnahmen überwunden wird, reduziert von vornherein wesentlich das gewerkschaftliche und unternehmerische Risiko lohninduzierter Arbeitslosigkeit und lohninduzierter Absatzstockungen.

Inflationserwartungen erhöhen die inflatorische Störanfälligkeit der Wirtschaft. Wenn das Preisniveau im Zeitablauf kontinuierlich ansteigt und die Preissteigerungsraten einen gewissen Schwellwert der Fühlbarkeit überschreiten, setzt sich bei den Wirtschaftssubjekten die Erwartung durch, daß sich die Preise auch in der näheren Zukunft erhöhen werden. Die Inflationserwartungen führen zu Anpassungen der Wirtschaftssubjekte, die geeignet sind, zukünftige Preiserhöhungen zu induzieren. Von besonderer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind die Reaktionen der Gewerkschaften. Um die Reallöhne ihrer Mitglieder zu sichern bzw. um bestimmte geplante Reallohnsteigerungen zu realisieren, werden sie zusätzliche, nicht durch Produktivitätsfortschritte abgedeckte Nominalloohnerhöhungen fordern, und sie sind in der Lage, diese Forderungen durchzusetzen. Einerseits werden sie in der Regel von der Öffentlichkeit, von Sachverständigenräten und Schlichtungsinstanzen in ihren Forderungen unterstützt, und andererseits besteht auf Unternehmerseite im allgemeinen die Bereitschaft, entsprechende zusätzliche Lohnerhöhungen zu konzedieren. Die Inflationsraten bei alternativen Beschäftigungsniveaus sind tendenziell um so höher, je höher die Inflationserwartungen sind. Wenn im Zeitablauf die Inflationserwartungen steigen — ohne daß die tatsächlichen laufenden und

zukünftigen Inflationsraten voll antizipiert werden, was praktisch nicht möglich ist —, verschiebt sich die bei Konstanz der Preiserwartungen definierte kürzerfristige *Phillips*-Kurve auf längere Sicht nach oben¹.

Was den Einfluß struktureller Faktoren anbetrifft, werden Preisniveausteigerungen u. a. durch Engpässe auf den Arbeitsmärkten und durch Unterschiede in der sektoralen Produktivitätsentwicklung begünstigt. Eine begrenzte Arbeitsmobilität bewirkt, daß auf bestimmten Teilmärkten ein Nachfrageüberschuß nach Arbeitskräften besteht und auf anderen Teilmärkten ein Arbeitsangebotsüberschuß. In den Nachfrageüberschußbereichen steigen die Löhne, während sie in den Angebotsüberschußbereichen nicht sinken. Die Lohnsteigerungstendenzen in den Nachfrageüberschußbereichen sind um so stärker, je weniger Arbeitskräfte aus den Angebotsüberschußbereichen angezogen werden können, sei es weil erhebliche Informationslücken bestehen oder sei es, weil die angebotene Arbeitsqualität nicht den Qualitätsansprüchen der Unternehmen entspricht.

Unterschiedliche sektorale Produktivitätsfortschritte tragen zu Preisniveausteigerungen insofern bei, als die sektoralen Zuwächse in den Arbeitsproduktivitätsfortschritten wesentlich stärker voneinander abweichen als die Zuwächse der Geldlohnsteigerungen². Die Gewerkschaften orientieren sich bei ihren Lohnforderungen u. a. an den Tariflohnerhöhungen in anderen Branchen und Bezirken, wobei in der Regel die überdurchschnittlich gewinn- und/oder produktivitätsstarken Wirtschaftsbereiche der Industrie den Anstieg des allgemeinen Lohnniveaus

¹ Vgl. z. B. Ch. C. Holt, Improving the Labor Market Trade-Off Between Inflation and Unemployment, in: American Economic Review, Pap., Bd. 59 (1969), S. 139 f. und die Diskussion zur *Phillips*-Kurve im gleichen Band, S. 161 ff. Werden die laufenden und zukünftigen Preisniveausteigerungen von allen Wirtschaftssubjekten voll antizipiert, besteht langfristig kein trade-off zwischen Preisniveaustabilisierung und Unterbeschäftigung, was von den Neoklassikern betont wird. Das „natürliche“ Unterbeschäftigungsniveau ist mit alternativen Inflationsraten vereinbar. Die neoklassische langfristige „*Phillips*-Kurve“ weist einen vertikalen Verlauf auf. Das „natürliche“ oder systembedingte Unterbeschäftigungsniveau ist erreicht, wenn bei voller Antizipation des Preisniveauanstiegs und zu den gegebenen Reallöhnen sowie unter Berücksichtigung der aktuellen Strukturcharakteristika der Güter- und Arbeitsmärkte die Nachfrage nach Arbeitskräften dem Arbeitsangebot entspricht. — Vgl. M. Friedman, Die Rolle der Geldpolitik, in: M. Friedman, Die optimale Geldmenge, S. 143 ff.

² Vgl. H. Lampert, Die Lohnstruktur der Industrie, Berlin 1963, S. 87 f. und die dort auf S. 88 Fußnote 56 angegebene Literatur.

maßgeblich beeinflussen. In den Wirtschaftsbereichen mit unterdurchschnittlichen Produktivitätssteigerungen (Dienstleistungen) steigen daher die Lohnkosten und die Preise relativ stark an.

2. Mittel zur Abschwächung des Trade-Off

Die Beeinflussung der Preisniveaumentwicklung durch globale Nachfragebeschränkung ist unter diesen komplexen Bedingungen wesentlich schwieriger, als unter den Bedingungen einer reinen Nachfrageinflation. Ein konstantes Preisniveau — wie es sich in einzelnen westlichen Ländern in bestimmten Rezessionsphasen vorübergehend ergab — ist erfahrungsgemäß nur bei relativ hoher Arbeitslosigkeit erzielbar, es sei denn, die Anti-Inflationspolitik ist in der Lage, die grundlegenden Determinanten des trade-off nachhaltig zu beeinflussen. Wenn der trade-off durch die Fiskal- und Geldpolitik nicht beeinflusst werden kann, wenn also von der Politik der globalen Nachfragedrosselung Einflüsse ausgehen, die zu einer Bewegung entlang der *Phillips*-Kurve führen, sind die Möglichkeiten der Preisstabilisierungspolitik sehr begrenzt. Innerhalb des Bereiches der gesellschaftlich tolerierten Unterbeschäftigung kann bei den gegebenen, die Relation zwischen Inflationsrate und Beschäftigungsgrad bestimmenden Faktoren nur eine bescheidene Preisstabilisierung erreicht werden. Aufgabe der Fiskal- und Geldpolitik ist es unter diesen Bedingungen im wesentlichen, zukünftige Preisniveausteigerungen, die bei hohem Beschäftigungsgrad als Folge gesamtwirtschaftlicher Nachfrageüberschüsse auftreten, zu vermeiden oder zu mildern. Einerseits sollten gesamtwirtschaftliche Nachfrageüberschüsse verhindert werden, wenn die absolute Vollbeschäftigungsgrenze erreicht ist. Die Politik ist unter diesen Bedingungen relativ unproblematisch, weil Preisniveausteigerungen ohne Beschäftigungseinbußen eingeschränkt werden können. Preisniveausteigerungen können außerdem bekämpft werden, wenn bei gegebenen hohen Beschäftigungsgraden — die noch innerhalb der Toleranzgrenze liegen — gesamtwirtschaftliche Nachfrageüberschüsse und daraus folgend Preisniveausteigerungen auftreten. Durch Nachfragebeschränkung wird dann zwar eine weitere Erhöhung des Beschäftigungsgrades verhindert, dies ist jedoch angesichts der vorgegebenen beschäftigungspolitischen Ziele tolerierbar.

Die Mängel einer Politik der Globalsteuerung bestehen — bei gegebenem trade-off — darin, daß inflatorische Prozesse, die nicht oder die nicht ausschließlich als Folge gesamtwirtschaftlicher Nachfrageüber-

schüsse auftreten, nur bekämpft werden können, indem zusätzliche Arbeitslosigkeit in Kauf genommen wird.

Wenn beispielsweise das Preisniveau bei einem bestimmten Beschäftigungsgrad angesichts allgemeiner Kostensteigerungen ansteigt, würde eine Politik der globalen Nachfragedrosselung zwangsläufig mit zusätzlicher Arbeitslosigkeit verbunden sein. Und die zusätzliche Arbeitslosigkeit wird relativ groß sein, weil die Unternehmen vielfach ihre Preise bei Nachfragerückgängen nicht oder nur relativ schwach senken, weil die Gewerkschaften Lohnsenkungen erheblichen Widerstand leisten und weil auf den Arbeitsmärkten die Nachfrage nach Arbeitskräften nicht nur in den Engpaßbereichen zurückgeht, sondern auch in Bereichen, in denen bereits Angebotsüberschüsse bestehen, ohne daß die Löhne hier gesenkt werden. Angesichts der in den westlichen Ländern herrschenden Preis- und Lohnverhaltensweisen und Immobilitäten, ist der Spielraum zur Verminderung von Preisniveausteigerungen, die auf diese Faktoren zurückgehen, innerhalb der tolerierbaren Unterbeschäftigungsgrenzen recht begrenzt.

Günstigere Bedingungen herrschen, wenn es der Anti-Inflationspolitik gelingt, die Determinanten des trade-offs zu beeinflussen und den trade-off zu entschärfen. Die Anti-Inflationspolitik würde sich dann in einer Verschiebung der *Phillips*-Kurve nach unten niederschlagen. Je besser dies gelingt, um so weitgehender können Preisniveauserhöhungen innerhalb der gesetzten Beschäftigungsgrenze eingeschränkt werden. Berücksichtigt man, daß die Politik der globalen Nachfragesteuerung zur Beeinflussung des Grades der Arbeitsmobilität und der Struktur der Produktivitätsfortschritte ungeeignet ist, könnte der trade-off zwischen Preisniveaustabilisierung und Unterbeschäftigung längerfristig gemildert werden, wenn es gelingt, die Preisstarrheiten, die Überwälzungsmöglichkeiten und die Inflationserwartungen abzuschwächen. Für eine wesentliche Korrektur dieser Faktoren auf längere Sicht könnten zwei Strategien verfolgt werden:

- a) eine Politik gelegentlicher scharfer Nachfragerestriktionen oder
- b) die Inkaufnahme einer höheren durchschnittlichen Unterbeschäftigung auf mittlere Sicht.

Zu a): *Schockmaßnahmen*: Die erste Strategie ist darauf gerichtet, bei den Unternehmen und Gewerkschaften durch gelegentliche scharfe Nachfragebeschränkung und Arbeitslosigkeit *Schockwirkungen* zu erzielen, die sie veranlassen sollen, ihre preis- und lohnpolitischen Verhal-

tensweisen längerfristig zu revidieren³. Man vertraut hier darauf, daß die Gewerkschaften und Unternehmen angesichts der größeren Ungewißheit über die Beschäftigungs- und Absatzentwicklung ihre bisher durch anhaltend hohe Beschäftigung und Nachfrage — selbst in Phasen konjunktureller Abschwächung sind die Arbeitslosenquoten nach den bisherigen Erfahrungen vielfach recht gering — wesentlich begünstigten starren Verhaltensweisen korrigieren. Die größere Unsicherheit macht übermäßige Lohnerhöhungen und Preisanhebungen riskanter. Die Gewerkschaften könnten veranlaßt werden, der Beschäftigungszielsetzung im Rahmen ihres Zielsystems größere Beachtung zu schenken, und die Unternehmen könnten angesichts der unsicheren Nachfrageentwicklung und des damit eventuell einhergehenden verschärften Wettbewerbs veranlaßt werden, bei Preiserhöhungen zurückhaltender zu verfahren und Preissenkungen eher vorzunehmen. Dieses Konzept der temporären Schocks ist ausgesprochen problematisch und offensichtlich als praktische Anti-Inflationspolitik völlig ungeeignet. Zum einen ist es ungewiß, ob durch gelegentliche scharfe Restriktionsmaßnahmen eine langfristige Verhaltenskorrektur erzielt werden kann. Zum anderen zeigen die Erfahrungen, daß die Durchsetzung einer temporären Verminderung der Lohn- und Gewinnziele bereits relativ hohe Arbeitslosigkeit voraussetzt. Zur Auslösung echter langfristiger Schockwirkungen erscheint dann ein noch höherer Unterbeschäftigungsgrad notwendig, ein Beschäftigungsgrad, der mit den grundlegenden beschäftigungspolitischen Vorstellungen der Gesellschaft unvereinbar ist.

Zu b): *Mittelfristig höhere Unterbeschäftigung*: Die zweite Strategie geht davon aus, daß eine Verhaltensbeeinflussung praktisch nur möglich ist, wenn die Nachfrage so gesteuert wird, daß über längere Zeit hinweg eine höhere durchschnittliche Arbeitslosigkeit als bisher herbeigeführt wird. Die Politik müßte darauf gerichtet sein, die Nachfrageexpansion in den konjunkturellen Aufschwungsphasen über mehrere Konjunkturzyklen hinweg stärker als bisher einzuschränken. Eingriffe zur Verschärfung konjunktureller Abschwungsphasen scheiden aus beschäftigungspolitischen Gründen aus. Die Proponenten dieser Politik glauben, daß von der Beschäftigungsseite her ein ausreichender Spielraum zur Korrektur der verhaltens- und erwartungsbedingten Inflationskräften besteht.

³ Vgl. A. *Smithies*, Statement, in: Relationship of Prices to Economic Stability and Growth, Hearings Before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, 85th Congr., 2d Sess., 1958, Bd. 1, S. 368.

3. Grenzen der Beeinflussung des Trade-Off

Nachfragedämpfende Maßnahmen zur Herstellung einer mittelfristig höheren Unterbeschäftigung können auf längere Sicht die Trade-Off-Bedingungen günstig beeinflussen, wenn es auf diesem Wege gelingt, Preisstarrheiten abzuschwächen, die Weitergabe von Lohnerhöhungen in den Preisen zu erschweren und inflatorische Preiserwartungen abzubauen.

a) *Preisstarrheiten und Lohnüberwälzungsmöglichkeiten:* Von einer stärkeren Begrenzung der Aufschwungskräfte auf mittlere Sicht werden kaum langfristige Preisniveausteigerungen, die auf Preisstarrheiten und günstige Lohnüberwälzungsmöglichkeiten beruhen, abgeschwächt werden. Die Preise und Löhne werden zwar in den Perioden der Restriktionspolitik weniger steigen als bisher, wenn jedoch später diese Eingriffe unterbleiben und wieder ein höherer Beschäftigungsgrad als in der Übergangsphase angestrebt wird, besteht die gleiche wirtschaftliche Situation wie im Ausgangszustand. Die Unternehmen und Gewerkschaften werden schnell bemerken, daß sich die Lohnüberwälzungsmöglichkeiten wieder verbessert haben und der Druck zur Vornahme von Preissenkungen bei Nachfrage- und Kostenrückgängen zurückgegangen ist. Eine dauerhafte Korrektur dieser Faktoren ist nur wahrscheinlich, wenn in den konjunkturellen Aufschwungsphasen stets eine höhere Arbeitslosigkeit als bisher in Kauf genommen wird. Dies setzt wiederum voraus, daß die notwendige höhere permanente Arbeitslosigkeit durchsetzbar ist, ohne gesellschaftliche Konflikte hervorzurufen. Da die gesellschaftlichen Beschäftigungsvorstellungen ziemlich starr sind, besteht ein Spielraum vor allem dann, wenn die tatsächliche durchschnittliche Arbeitslosigkeit bisher geringer gewesen ist als die tolerierbare Arbeitslosigkeit. Das mag am ehesten zutreffen in Ländern mit extrem niedriger durchschnittlicher Arbeitslosigkeit. Allgemein erscheint der beschäftigungspolitische Spielraum jedoch zu gering zu sein, um eine nachhaltige permanente Verhaltenskorrektur herbeizuführen.

b) *Verminderung der Inflationserwartungen:* Günstigere Möglichkeiten können hinsichtlich der Beeinflussung der Inflationserwartungen bestehen. Wenn die Inflationserwartungen abgebaut werden können, verschiebt sich die *Phillips*-Kurve auf längere Frist nach links bzw. wenn die Inflationserwartungen sich im Zeitablauf verstärken, kann die längerfristig erfolgende Rechtsverschiebung der *Phillips*-Kurve begrenzt, eventuell vollständig verhindert werden. Voraussetzung für den Abbau der Inflationserwartungen ist, daß die auslösende Preisdämpfung fühl-

bar ist und lange genug durchgehalten werden kann, um die relativ starren Preiserwartungen der Wirtschaftssubjekte nachhaltig zu beeinflussen. Die Geld- und Finanzpolitik erscheint durchaus in der Lage, Einflüsse in dieser Richtung auszuüben. Einerseits kann sie dazu beitragen, indem sie so eingesetzt wird, daß konjunkturelle Überbeschäftigungssituationen vermieden werden. Dies erscheint jedoch kaum ausreichend. Die Politik der Nachfragebeschränkung müßte darüber hinaus in der Weise eingesetzt werden, daß der Beschäftigungsgrad im Aufschwung möglichst nahe der maximalen tolerierbaren Unterbeschäftigungsgrenze gehalten wird, einem Beschäftigungsgrad, der noch mit den gesellschaftlichen Vollbeschäftigungsvorstellungen vereinbar ist.

Die langfristige Beeinflussung des Preisniveaus durch Abbau der Inflationserwartungen wird von den Neoklassikern besonders betont. Sie gehen davon aus, daß sich die Wirtschaftssubjekte in ihren Entscheidungen ausschließlich an realen Größen orientieren und daß die Wirtschaftssubjekte in der Lage sind, laufende und zukünftige Preisniveau-Steigerungen früher oder später vollständig zu antizipieren. Unter diesen Annahmen bestehen automatische Marktkräfte, die zum „natürlichen“ Unterbeschäftigungsgrad führen. Eine bei diesem Beschäftigungsgrad bestehende Inflationsrate kann durch Abbau der Inflationserwartungen vermindert werden, wenn temporär eine höhere Arbeitslosigkeit in Kauf genommen wird als die systembedingte Arbeitslosigkeit. Für die praktische Anti-Inflationspolitik ist deshalb Voraussetzung, daß die zusätzliche temporäre Arbeitslosigkeit gesellschaftlich tolerierbar ist. Liegt die gesellschaftlich tolerierbare Arbeitslosigkeit unter der „natürlichen“ Unterbeschäftigung und versucht die Wirtschaftspolitik diesen höheren Beschäftigungsgrad aufrechtzuerhalten, gehen von dieser Politik auf lange Sicht inflationsbeschleunigende Wirkungen aus. Bei einem höheren Beschäftigungsgrad als dem „natürlichen“ Unterbeschäftigungsniveau besteht ein Nachfrageüberschuß auf den Arbeitsmärkten. Der Nachfrageüberschuß wird nach Auffassung der Neoklassiker allmählich abgebaut, indem die Preiserwartungen sich den höheren Preisniveau-Steigerungen (gegenüber der Ausgangslage bei „natürlicher“ Unterbeschäftigung) anpassen, so daß die Nominallöhne stärker ansteigen als die Preise. Um eine Verminderung des Beschäftigungsgrades als Folge der Marktanpassungsprozesse zu vermeiden, muß die Wirtschaftspolitik verhindern, daß durch eine richtige Antizipation der Inflationsraten die Nachfrageüberschüsse auf den Arbeitsmärkten abgebaut werden. Das ist jedoch mit Hilfe der Geld- und Fiskalpolitik nur möglich, wenn die

Nachfrageexpansion verschärft wird und die Preise noch stärker als bisher ansteigen. Da die höheren Preisniveausteigerungen früher oder später wieder von den Wirtschaftssubjekten antizipiert werden, ist ein niedrigerer Beschäftigungsgrad als das „natürliche“ Unterbeschäftigungsniveau nur bei ständiger Inflationsbeschleunigung aufrechtzuerhalten⁴. Mit Hilfe der Politik der globalen Nachfragedrosselung kann unter diesen Bedingungen nur der Grad der Beschleunigung des Inflationsprozesses beeinflußt werden, und zwar indem der Beschäftigungsgrad möglichst nahe der tolerierbaren maximalen Unterbeschäftigungsgrenze angenähert wird.

c) *Grenzen einer gezielten Nachfragesteuerung*: Probleme bringt diese Politik einer wesentlichen Beschränkung der Nachfrageausdehnung im Aufschwung vor allem insoweit mit sich, als die Nachfrageentwicklung zeitlich und quantitativ nur begrenzt beeinflußt werden kann. Für eine gezielte Nachfragebeeinflussung müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein.

1. Die zu einer bestimmten Verminderung des Preisniveaustiegs notwendige Nachfragebeschränkung muß annähernd genau abgeschätzt werden können. Führen die herrschenden Marktkräfte in der näheren Zukunft zu einem übermäßig hohen Nachfrageanstieg, muß diese Entwicklung genau abgeschätzt werden können, um die als Folge dieses Ungleichgewichts auftretenden nachfragebedingten Preisniveausteigerungen zu verhindern oder — soweit dies nur bei zu hoher Arbeitslosigkeit möglich ist — um die mit dem Beschäftigungsziel vereinbare Verminderung des gesamtwirtschaftlichen Nachfrageüberschusses zu bestimmen. Wenn dies nicht hinreichend möglich ist, werden die Restriktionsmaßnahmen von vornherein falsch dosiert. Da die Schätzung der zukünftigen Nachfrage- und Angebotsentwicklung mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet ist, sind die Möglichkeiten einer genauen Nachfragesteuerung schon auf dieser Stufe der Anti-Inflationspolitik nicht unwesentlich begrenzt. Da bei der Festsetzung der angestrebten Nachfragebeschränkung das Risiko einer zu hohen Veranschlagung der Nachfragesenkung wirtschaftspolitisch besonders gravierend ist, wird von den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern die erforderliche Nachfragebegrenzung eher zu niedrig als zu hoch angesetzt.

2. Die geld- oder fiskalpolitischen Maßnahmen müssen so dosiert werden können, daß sie ungefähr zu der angestrebten quantitativen

⁴ Vgl. M. Friedman, Die Rolle der Geldpolitik, S. 144 ff.

Nachfrageeinschränkung führen. Begrenzungen einer Politik der Nachfragesteuerung ergeben sich hier — unabhängig von den zeitlichen Aspekten des wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesses und der ökonomischen Anpassungen — insofern, als die gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung quantitativ nicht beliebig durch den Staat reguliert werden kann, weil die Wirkungen der staatlichen Aktivitäten wesentlich oder ausschließlich von den Reaktionen der privaten Wirtschaftssubjekte abhängen und diese Reaktionen nicht eindeutig determiniert und vorhersehbar sind.

3. Die Maßnahmen müssen rechtzeitig ergriffen werden, um in den Perioden, in denen die Nachfrage vermindert werden soll, wirksam zu werden. Geld- und fiskalpolitische Maßnahmen weisen zahlreiche Verzögerungen auf, die die staatliche Nachfragesteuerung zusätzlich erschweren. Um die Maßnahmen im richtigen Zeitpunkt durchführen zu können, muß die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe rechtzeitig erkannt werden, müssen geeignete Maßnahmen schnell genug ergriffen werden und müssen die Wirkungen der Maßnahmen rechtzeitig auftreten. Die auf diesen drei Stufen des Entscheidungs- und Wirkungsprozesses auftretenden Verzögerungen (recognition lag, action lag and operational lag bzw. Wirkungs-lag) sind zwar bei der Geld- und Fiskalpolitik (mit Ausnahme des recognition lag) unterschiedlich lang, die Gesamtverzögerung ist jedoch ähnlich; sie wird nicht geringer als ein Jahr sein⁵. Angesichts dieser relativ langen Zeitspanne sind die wirtschaftspolitischen Instanzen kaum in der Lage, die Maßnahmen richtig zu terminieren. Außerdem stößt die Durchführung von Restriktions-

⁵ Vgl. M. H. Willes, Lags in Monetary and Fiskal Policy, in: S. Mittra (Hrsg.), Money and Banking New York 1970, S. 455. A. Woll, Einige geldpolitische Aspekte in der monetären Theorie der Gegenwart, in: Geldtheorie und Geldpolitik, C. A. Andrae u. a. (Hrsg.), Berlin 1968, S. 72; A. Ando, E. C. Brown, R. M. Solow, J. Kareken, Lags in Fiscal and Monetary Policy, in: Stabilization Policies, Commission on Money and Credit, New Jersey 1963, S. 2. H. Müller, Die Bedeutung des time-lags für die Wirksamkeit der Geld- und Kreditpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 100 (1968 I), S. 278. D. W. Jorgenson und J. A. Stephenson, The Time Structure of Investment Behavior in United States Manufacturing, 1947 - 1960, in: Review of Economics and Statistics, 1967, S. 16 ff. M. Friedman, Der „Lag“ in der Wirksamkeit geldpolitischer Maßnahmen, in: M. Friedman, Die optimale Geldmenge, München 1970, S. 237 ff. G. Schmolders, Die Steuer als Instrument der Währungspolitik, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, H. Haller, u. a. (Hrsg.), Tübingen 1970, S. 263.

maßnahmen in den Anfangsphasen eines konjunkturellen Aufschwungs erfahrungsgemäß auf erhebliche politische Widerstände. Die Orientierung an der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation spielt in der praktischen Wirtschaftspolitik eine wesentliche Rolle⁶ und läßt sich nur schwer überwinden.

Fassen wir die verschiedenen Aspekte einer zeitlichen und quantitativen Steuerung der Nachfrage zusammen, kommen wir zu dem Schluß, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung nur sehr grob durch diskretionäre Maßnahmen beeinflusst werden kann. Die Hauptschwierigkeiten der Verminderung des langfristigen Preisniveaustiegs durch Abbau der Inflationserwartungen liegen in diesen begrenzten Möglichkeiten einer gezielten Nachfragesteuerung. Die Maßnahmen werden häufig zu spät erfolgen, und sie werden entweder zu stark oder zu schwach eingesetzt. Da die Maßnahmen häufig nicht rechtzeitig ergriffen werden können, sind Preisniveausteigerungen praktisch niemals völlig zu vermeiden. Die zeitlichen und quantitativen Unsicherheiten bewirken daneben, daß die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger nachgedrosselte Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung nur sehr zurückhaltend vornehmen, häufig überhaupt unterlassen. Das Risiko zu scharfer und im falschen Augenblick wirksamer Eingriffe ist groß. Die konjunkturellen Aufschwungskräfte können leicht zu stark abgebremst, und ein Konjunkturabschwung oder eine Verschärfung der konjunkturellen Abschwungskräfte kann schnell hervorgerufen werden.

II. Inflationsbekämpfung mit Hilfe einer struktur- und einkommenspolitisch orientierten Finanzpolitik

Die Ausführungen haben gezeigt, daß die Einflußmöglichkeiten einer Politik der globalen Nachgedrosselung mit Hilfe der Geld- und Fiskalpolitik recht begrenzt sind. Es stellt sich die Frage, ob die Mängel dieser Politik nicht durch ergänzende struktur- und einkommenspolitisch orientierte Maßnahmen abgeschwächt werden können. Auf längere Sicht bestehen günstigere Möglichkeiten der Preisniveaustabilisierung bei hohem Beschäftigungsgrad, wenn es gelingt, den trade-off zwischen Preisniveaustabilität und Unterbeschäftigung durch eine gezielte Beeinflussung der Lohn- und Preisverhaltensweisen und durch Änderung der strukturellen Bedingungen auf den Güter- und Arbeitsmärkten abzuschwächen. Die Preise und Löhne würden flexibler auf Nachfrage-

⁶ Vgl. M. *Friedman*, Die Rolle der Geldpolitik, S. 154.

senkungen reagieren, und sie würden bei gegebener Wirtschaftspolitik weniger stark ansteigen.

Die Geldpolitik ist als Struktur- und Einkommenspolitik ungeeignet. Hingegen könnte die Finanzpolitik in der Form spezifischer steuer- und ausgabenpolitischer Maßnahmen diesen Zielsetzungen nutzbar gemacht werden. Strukturpolitisch orientierte finanzpolitische Maßnahmen könnten vor allem ergriffen werden, um 1. die Arbeitsmobilität zu erhöhen, 2. den Wettbewerb auf den Gütermärkten zu intensivieren und 3. die Unterschiede in den sektoralen Arbeitsproduktivitätsfortschritten zu mildern. Einkommenspolitisch orientierte Maßnahmen müßten darauf abstellen, das Preis- und Lohnverhalten über die Regulierung der Löhne und Gewinne gezielt zu beeinflussen.

1. Erhöhung der Arbeitsmobilität

Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmobilität bieten sich als Ergänzung einer Politik der allgemeinen Nachfragebeschränkung an, weil die Zunahme der Arbeitslosigkeit bei einer Verminderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageexpansion um so geringer ist, je höher die Arbeitsmobilität ist. Die Arbeitsmobilität wird bestimmt durch den Grad der Markttransparenz, durch die fachliche Qualifikation der Arbeitskräfte und durch räumliche Faktoren. Wenn die Nachfragebeschränkung in bestimmten Wirtschaftsbereichen zur Freisetzung von Arbeitskräften führt, finden diese Arbeitskräfte in anderen Wirtschaftsbereichen mit einem Arbeitskräftebedarf um so schneller eine Beschäftigung, je höher der Informationsgrad der Arbeitnehmer und Unternehmer ist, je mehr die Qualität der freigesetzten Arbeitskräfte den Qualitätsansprüchen der Unternehmen entspricht und je geringer die Hemmnisse zu einem regionalen Arbeitsplatzwechsel sind. Wenn es gelingt, die Arbeitsmobilität zu erhöhen — ohne dadurch allerdings die gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung zu stark zu erhöhen —, kann die Freisetzung von Arbeitskräften als Folge der Politik der Nachfragebeschränkung eingeschränkt werden. Der Spielraum der Anti-Inflationspolitik erweitert sich auf lange Sicht. Als finanzpolitische Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmobilität kommen in Frage: die staatliche Finanzierung von Institutionen, die für die Individuen kostenlos die Markttransparenz — z. B. durch Berufsberatung und Stellennachweis — verbessern, Umschulungsbeihilfen, Stipendien, die steuerliche Begünstigung von Ausbildungs- und Weiterbildungsaufwendungen und die Abzugsfähigkeit der Umzugsausgaben vom steuerbaren Einkommen.

2. Erhöhung des Preiswettbewerbs

Langfristige preisniveaustabilisierende Wirkungen gehen auch von einer Intensivierung des Preiswettbewerbs aus. Bei intensivem Preiswettbewerb wird der Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität gemildert. Ein schwacher Preiswettbewerb stellt eine wesentliche Voraussetzung für Preisstarrheiten, kostenorientiertes Preisverhalten und günstige Überwälzungsmöglichkeiten von Lohnerhöhungen dar. Der Wettbewerbsgrad kann durch steuerpolitische Maßnahmen und durch eine entsprechende Orientierung der öffentlichen Hand bei der Auftragsvergabe beeinflusst werden. Ausgehend von dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität der Besteuerung und der öffentlichen Auftragsvergabe stellt sich in erster Linie die Aufgabe, konzentrationsfördernde öffentliche Maßnahmen und Regelungen zu unterlassen bzw. abzubauen⁷. Das betrifft vor allem die Steuergesetzgebung (Verlustausgleichsregelungen, beschleunigte Abschreibungen, Pensionsrückstellungen u. ä.).

3. Angleichung der sektoralen Produktivitätsfortschritte

Schließlich kann mit finanzpolitischen Mitteln versucht werden, die Unterschiede in den Arbeitsproduktivitätsfortschritten zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen zu vermindern, und zwar durch eine Förderung der Produktivitätsentwicklung in den Wirtschaftsbereichen mit unterdurchschnittlichen Produktivitätszuwächsen⁸. Dieser Ansatzpunkt trägt dem Einfluß der produktivitätsstarken Industriezweige auf die allgemeine Lohn- und Preisniveaumentwicklung Rechnung. Da die Zuwächse der Arbeitsproduktivität wesentlich stärker voneinander abweichen als die Geldlohnsteigerungen und die an den sektoralen Produktivitätsbedingungen orientierten Lohnerhöhungen in den produktivitätsstarken Industriezweigen die allgemeine Lohnentwicklung maßgeblich mitbestimmen, und deshalb zusätzliche Produktivitätssteigerungen in den produktivitätsschwachen Bereichen kaum zu einer weiteren Anpassung der hier geltenden Nominallöhne führen, trägt eine Politik der Verminderung der intersektoralen Produktivitätsunterschiede dazu bei, den allgemeinen Lohnkostenauftrieb und Preisniveausteigerungen zu vermindern. Die Finanzpolitik könnte mit Hilfe von Steuererleichte-

⁷ Vgl. die ausführliche Auseinandersetzung mit diesen Fragen in: D. Cansier, *Steuerpolitische Ansatzpunkte der Anbieterinflationbekämpfung*, Berlin 1971, S. 143 ff.

⁸ Vgl. D. Cansier, a.a.O., S. 188 ff.

rungen und Finanzhilfen die beschleunigte Anwendung neuer kostensparender Produktionstechniken sowie die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit in den produktivitätsschwachen Wirtschaftssektoren fördern. Im Rahmen der Wachstumspolitik sollten diese Überlegungen eine stärkere Rolle spielen als bisher.

4. Steuerliche Einkommenspolitik

Während strukturpolitisch orientierte Maßnahmen der Inflationsbekämpfung nur auf relativ lange Sicht zu einer Verminderung der Inflationsanfälligkeit der Wirtschaft beitragen, könnten einkommenspolitisch orientierte Maßnahmen schon kürzerfristig zu einer Verminderung des trade-off zwischen Preisniveaustabilisierung und Unterbeschäftigung führen. In der Finanzwissenschaft wurde die Frage nach den Möglichkeiten einer einkommenspolitischen Ausrichtung der Finanzpolitik — abgesehen von einigen wenigen, unbeachtet gebliebenen Veröffentlichungen — weitgehend vernachlässigt. Die Finanzpolitik kann versuchen, durch eine entsprechende steuerpolitische Beeinflussung der Löhne und Gewinne die Unternehmen und Arbeitnehmer zu veranlassen, ihre Lohn- und Gewinnansprüche herabzusetzen und die Löhne und Preise weniger stark zu erhöhen. In jüngster Zeit haben *Weintraub* und *Wallich* einen interessanten steuerpolitischen Vorschlag zur Beeinflussung der Lohnkosteninflation entwickelt, den wir etwas näher darstellen wollen⁹.

Weintraub und *Wallich* schlagen vor, Unternehmen, die Lohnerhöhungen gewähren, die über einer bestimmten, als stabilitätskonform betrachteten Zuwachsrate liegen (gesamtwirtschaftlicher Arbeitsproduktivitätsfortschritt eventuell plus Inflationszuschlag), einer erhöhten Gewinnbesteuerung zu unterwerfen. Wenn beispielsweise die Lohnleitlinie Lohnsteigerungen in Höhe von 8 % vorsieht, und die Unternehmen tatsächlich Lohnsteigerungen in Höhe von 10 % gewähren, sollte der herkömmliche Gewinnsteuersatz um ein bestimmtes Vielfaches der Lohn Differenz $a \cdot 2\%$ ($0 < a$) angehoben werden. Wird der multiplikative Faktor (a) etwa mit 2 festgesetzt, würde der herkömmliche Gewinnsteuersatz in diesem Beispiel um 4 Prozentpunkte ansteigen.

⁹ Vgl. S. *Weintraub*, An Incomes Policy to Stop Inflation, in: *Lloyds Bank Review*, Jan. 1970. *Ders.*, A Proposal to Halt the Spiral of Wages and Prices, in: *The New York Times*, 29. Nov. 1970.

Der Vorschlag zielt darauf ab, die Lohnauftriebstendenzen durch eine Erhöhung des Lohnwiderstands der Unternehmen abzuschwächen. Es wird also ein wichtiger Inflationsfaktor gezielt zu beeinflussen versucht. Der Lohnwiderstand der Unternehmen erhöht sich, soweit die Unternehmen die zusätzliche Steuer bei übermäßigen Lohnerhöhungen nicht voll in den Preisen überwälzen können. Bei vollständiger Steuerüberwälzung besteht kein Anreiz, die Lohnpolitik zu revidieren, weil die Nettogewinne der Unternehmen nicht vermindert werden. Bei nicht vollständiger Steuerüberwälzung nehmen die Nettogewinne ab, wenn die Unternehmen gleiche Lohnerhöhungen wie bisher konzedieren. Es besteht für sie ein Anreiz, die Lohnerhöhungen in engeren Grenzen zu halten, um die Gewinneinbußen möglichst gering zu halten. Voraussetzung für den stabilitätspolitischen Erfolg dieser Steuerpolitik ist es also, daß die Zusatzsteuer von den Unternehmen nicht vollständig überwälzt werden kann. Eine teilweise Überwälzung ist mit dem Konzept vereinbar; die Maßnahme wirkt aber um so stärker, je weniger die Zusatzsteuer überwälzt wird.

Eine vollständige Überwälzung der Steuer erscheint unter realistischen Bedingungen nicht möglich. Einerseits weichen die Gewinnspannen der Unternehmen angesichts unterschiedlicher Kostenbedingungen, Produktionsprogramme und Kapitalstrukturen voneinander ab, so daß die Unternehmen ihre Preise in unterschiedlichem Maße erhöhen müßten, um ihre bisherigen Nettogewinne wieder zu erreichen. Das ist aber aus Konkurrenzgründen nur begrenzt möglich. Andererseits unterliegen ausländische Konkurrenten nicht der Besteuerung. Sie engen den Preiserhöhungsspielraum für die inländischen Unternehmen ein. Abgesehen von diesen Faktoren besitzt die Wirtschaftspolitik in der Festlegung des multiplikativen Steuerfaktors ein Mittel, die Steuerüberwälzung weitgehend auszuschließen. Da eine Steuer um so schwieriger gewinnverbessernd überwälzt werden kann, je höher sie ist, kann die Überwälzung genügend begrenzt werden, indem der multiplikative Faktor entsprechend hoch festgesetzt wird.

Wenn die Zusatzsteuer nur teilweise überwälzt werden kann, hängt die anti-inflatorische Wirksamkeit dieser Maßnahme von der Reaktion der Löhne auf den erhöhten Lohnwiderstand der Unternehmen ab. Betrachten wir zunächst die Tariflöhne. Wenn die Gewerkschaften Lohnforderungen in unveränderter Höhe stellen und aufgrund besonderer Marktmacht durchzusetzen vermögen, wenn also die Ursache für die

Lohninflation ausschließlich in dem Verhalten der Gewerkschaften zu sehen ist, können die lohnbedingten Preisniveausteigerungen durch Beeinflussung des Arbeitgeberverhaltens nicht vermindert werden. Die Maßnahme schlägt sich ausschließlich in einer erhöhten Arbeitslosigkeit nieder. In der Wirklichkeit sind die Bedingungen jedoch nicht so extrem. Die Machtverhältnisse zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sind ziemlich ausgeglichen und die ungünstigere Gewinnlage der Unternehmen, die Gefahr häufigerer und längerer Streiks sowie das Risiko einer erhöhten Freisetzung von Arbeitskräften werden die Gewerkschaften veranlassen, größere Zurückhaltung in den Lohnverhandlungen zu üben. Allerdings ist es fraglich, ob übermäßige Lohnerhöhungen vollständig verhindert werden können. Betrachten wir neben den Tariflöhnen die von den Unternehmen freiwillig gezahlten übertariflichen Lohnzuschläge, die zwischen den Unternehmen und den einzelnen Arbeitnehmern oder Betriebsräten ausgehandelt werden, so wird der erhöhte Lohnwiderstand der Unternehmen hier zu einer relativ stärkeren Beschränkung der übertariflichen Lohnzuwächse führen, weil die Unternehmen gegenüber den einzelnen Arbeitnehmern und Betriebsräten eine höhere Verhandlungsmacht besitzen als gegenüber den Gewerkschaften. Insgesamt ist deshalb zu erwarten, daß die Anwendung dieses Steuerkonzepts geeignet ist, lohnbedingte Preisauftriebstendenzen nachhaltig zu vermindern.

Negative Beschäftigungswirkungen können von dieser Steuerpolitik ausgehen, wenn die Unternehmen bei teilweiser Steuerüberwälzung nicht in der Lage sind, Lohnerhöhungen, die über die Stabilitätsnorm hinausgehen, vollständig zu verhindern. Unter diesen Bedingungen vermindern sich die Nettogewinne gegenüber dem Zustand vor Einführung dieser Steuer, und die Unternehmen können Arbeitskräfte entlassen oder längerfristig über eine Verminderung ihrer Investitionstätigkeit zu erhöhter Arbeitslosigkeit beitragen. Die induzierte Arbeitslosigkeit wird jedoch geringer sein als bei einer Bekämpfung der Lohninflation mit Hilfe einer Politik der globalen Nachfragedrosselung: Beim steuerpolitischen Konzept wird im Gegensatz zum Konzept der Nachfragebeschränkung ein gezielter und daher besonders wirksamer Druck auf die Unternehmen ausgeübt, geringere Lohnerhöhungen zu konzedieren. Für die Unternehmen besteht ein besonderer Anreiz zur Verminderung des Lohnanstiegs bei relativ geringer Freisetzung von Arbeitskräften, weil sie ihre Gewinnlage bei geringeren Lohnsteigerungen zusätzlich wegen der erzielbaren Steuerersparnisse verbessern können. Beim Konzept der Nach-

fragedrosselung können sie durch Verminderung des Lohnanstiegs den auslösenden Impuls der Nachfrageverminderung nicht beeinflussen.

Eine wirksame Beeinflussung lohnbedingter Inflationsprozesse bedarf allerdings ergänzender Absicherungsmaßnahmen durch die Politik der globalen Nachfragesteuerung. Es muß verhindert werden, daß Nachfrageüberschüsse bei hohem Beschäftigungsgrad auftreten, da die Unternehmen sonst in der Lage sind, die Zusatzsteuer relativ weitgehend zu überwälzen. Außerdem kommt es unter diesen Bedingungen zu nachfragebedingten Preisniveausteigerungen unabhängig von der Lohnentwicklung. Wenn Nachfrageüberschüsse bei hohem Beschäftigungsgrad weitgehend eingeschränkt werden, entfallen diese Preisauftriebstendenzen und als Folge können die bei der Festsetzung der Lohnleitlinie zu berücksichtigenden Inflationszuschläge niedriger angesetzt werden.

Abschließende Bemerkungen

Die Ausführungen haben deutlich werden lassen, welche komplexe Aufgabe der Geld- und Finanzpolitik mit dem Ziel der Inflationsbekämpfung gestellt ist. Die Geld- und Finanzpolitik der globalen Nachfragesteuerung ist geeignet, nachfragebedingte Inflationsprozesse, die bei hohem Beschäftigungsgrad auftreten, zu bekämpfen, wobei sich die Erfolgsaussichten verbessern, wenn das geld- und fiskalpolitische Instrumentarium in Richtung auf eine gezieltere Nachfragesteuerung weiterentwickelt und die Möglichkeiten der Prognose der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Nachfragewirkungen der Geld- und Fiskalpolitik verbessert werden können. Zur Bekämpfung marktmacht- und strukturellbedingter Inflationskräfte vermag die Globalsteuerung nur einen sehr begrenzten Beitrag zu leisten. Ergänzende Maßnahmen, die eine gezieltere Beeinflussung der Verhaltensweisen und Strukturbedingungen ermöglichen, erscheinen notwendig. Als quantitative wirtschaftspolitische Maßnahmen kommen hierzu in Frage steuer- und ausgabenpolitische Maßnahmen der Wettbewerbsförderung, der Erhöhung der Arbeitsmobilität und Maßnahmen einer gezielteren Förderung des Produktivitätsfortschritts in den produktivitätsschwachen Wirtschaftsbereichen im Rahmen der Wachstumspolitik. Darüber hinaus sollte die Frage näher erörtert werden, ob nicht durch steuerliche einkommenspolitische Maßnahmen eine zusätzliche Dämpfung des Preisniveaustiegs erreicht werden kann. Ein Ansatzpunkt wurde aufgezeigt. Zweifellos wird die Durchführung dieses oder ähnlicher Vorschläge auf erheblichen Wider-

stand stoßen, da relativ weitgehende Eingriffe in die Entscheidungen des einzelnen notwendig werden.

Zusammenfassung

Geld- und Finanzpolitische Beeinflussung des Trade-Off zwischen Preisniveaustabilität und Unterbeschäftigung

Da wesentliche Preisniveausteigerungen bereits in Unterbeschäftigungssituationen mit gesellschaftlich nicht als tolerierbar erachteter Arbeitslosigkeit auftreten, muß ein andauernd hoher Beschäftigungsgrad mit minimaler Arbeitslosigkeit als Datum der Inflationsbekämpfung betrachtet werden. Die Inflationspolitik führt unter diesen Bedingungen um so eher zu befriedigenden Ergebnissen, je mehr es gelingt, den Trade-Off zwischen Preisniveaustabilität und Unterbeschäftigung durch eine gezielte Beeinflussung der Determinanten des Trade-Off abzuschwächen. Die traditionelle Strategie der Inflationsbekämpfung der globalen Nachfragesteuerung mit Hilfe der Geld- und Finanzpolitik vermag hierzu aus mehreren wichtigen Gründen nur einen sehr bescheidenen Beitrag zu leisten. Am ehesten ist eine gewisse Beeinflussung der Inflationserwartungen als Determinante des Trade-Off möglich.

Während sich der inflationspolitische Einsatz der Geldpolitik auf die Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageentwicklung beschränkt, können mit Hilfe der Finanzpolitik zwei weitere wichtige Strategien der Inflationsbekämpfung verfolgt werden: 1. Die Änderung der Strukturbedingungen auf den Güter- und Arbeitsmärkten (finanzpolitische Strukturpolitik), 2. die gezielte Beeinflussung der monopolistischen Lohn- und Preispolitik der Gewerkschaften und Unternehmen durch steuerliche Regulierung der Löhne und Gewinne (steuerliche Einkommenspolitik).

Strukturpolitisch orientierte finanzpolitische Maßnahmen können vor allem darauf gerichtet sein, die Arbeitsmobilität zu erhöhen, den Wettbewerb zu intensivieren und Unterschiede in den sektoralen Arbeitsproduktivitätsfortschritten zu mildern. Der letzte Aspekt ist bisher kaum diskutiert worden. Ähnlich wurde bisher die einkommenspolitische Ausrichtung der Steuerpolitik weitgehend vernachlässigt. In der neueren Literatur haben *Wallich* und *Weintraub* hierzu einen interessanten Vorschlag entwickelt.

Die verschiedenen struktur- und einkommenspolitischen Ansatzpunkte sollten in der praktischen Inflationspolitik neben der Strategie der globalen Nachfragesteuerung stärker beachtet werden, denn sie ermöglichen eine besonders gezielte Beeinflussung wesentlicher Inflationsfaktoren und erhöhen dadurch die Wirksamkeit der Inflationspolitik.

Summary

The Influence of Monetary and Fiscal Policy on the Trade-off between Price Level Stability and Underemployment

Since substantial rises in the price level already occur in underemployment situations with what is deemed to be socially intolerable unemployment, a persistent high degree of employment with minimal unemployment must be regarded as a datum for combatting inflation. Under these conditions, the greater the success in moderating the trade-off between price level stability and underemployment by purposive influencing of the determinants of the trade-off, the more rapidly will inflation policy bring satisfactory results. The traditional strategy of combatting inflation by overall control of demand with the aid of monetary and fiscal policy can make only a very modest contribution to this for a number of important reasons. The exertion of a certain amount of influence on inflation expectations as determinants of the trade-off is most likely to prove possible.

While the anti-inflationary employment of monetary policy is restricted to control of the development of macroeconomic demand, with the aid of fiscal policy it is possible to pursue two other important anti-inflationary strategies: 1. Modification of the structural conditions on the goods and labour markets (fiscal structural policy), 2. Purposive influencing of the monopolistic wage and price policy of the labour unions and firms by regulating wages and profits by way of taxation (income taxation policy).

Fiscal policy measures oriented to structural policy may be aimed above all at increasing the mobility of labour, intensifying competition and ameliorating differences in sectoral advances in the productivity of labour. This last aspect has hardly been discussed hitherto. Similarly, the orientation of taxation policy to income policy has been largely neglected up to the present. In the more recent literature, *Wallich* and *Weinstein* have developed an interesting proposal in this respect.

The various points of application for structural and income policy, in addition to the strategy of overall control of demand, should be paid greater attention in practical inflation policy, for they make possible a particularly purposive exertion of influence on important inflationary factors and thereby enhance the effectiveness of inflation policy.

Résumé

De l'influence de la politique monétaire et financière sur le degré de corrélation entre la stabilité du niveau des prix et le sous-emploi

Du fait que l'on constate d'importantes hausses du niveau des prix même dans des situations de sous-emploi comportant un chômage jugé socialement

intolérable, un haut degré continu d'emploi, combiné avec un chômage minimal, doit être l'un des éléments essentiels de la lutte contre l'inflation. Dans ces conditions, la politique anti-inflationniste obtient d'autant plus rapidement des résultats satisfaisants que l'on parvient d'autant mieux à relâcher la liaison entre la stabilité du niveau des prix et le sous-emploi grâce à des actions orientées pour influencer les déterminantes de cette liaison. La stratégie traditionnelle de la lutte contre l'inflation de la demande globale au moyen de la politique monétaire et financière ne peut en pareil cas pour le multiples et importants motifs être d'un grand secours. L'on peut tout au plus exercer une certaine influence sur l'inflation escomptée qui conditionne la corrélation précitée.

Si l'intervention anti-inflationniste de la politique monétaire se limite à orienter l'évolution de la demande globale, la politique financière vient à l'aide de deux autres stratégies principales de la lutte contre l'inflation: 1. La modification des conditions structurelles régnant sur les marchés des biens et du travail (politique financière structurelle); 2. La prise d'influence sur la politique monopolisatrice des salaires et des prix des syndicats et des entreprises par une régulation fiscale des revenus et des bénéfiques (politique fiscale des revenus).

Des mesures de politique financière à orientation structurelle peuvent viser essentiellement à accroître la mobilité de la main-d'oeuvre, à intensifier la concurrence et à réduire les différences entre les progrès sectoriels de la productivité du travail. Ce dernier aspect n'a guère retenu l'attention jusqu'à présent. A aussi été largement négligé l'effet sur les revenus de la politique fiscale. Dans la littérature la plus récente, *Wallich* et *Weintraub* ont à cet égard élaboré une proposition intéressante.

A côté de la stratégie d'intervention sur la demande globale, la politique anti-inflationniste pratique devrait s'intéresser de plus près aux divers aspects de politique structurelle et des revenus, car ils permettent d'influencer avec plus de précision des facteurs essentiels de l'inflation et par voie de conséquence de renforcer l'efficacité de la politique de lutte contre l'inflation.