

# Nationale Wege der Inflationsbekämpfung

Von

Hartmut Berg, François Bilger, Klaus-H. Hennings,  
Joachim Klaus, Pieter Korteweg, Hans-Rudolf Peters,  
Hans Seidel, Werner Zohlnhöfer

Herausgegeben von Josua Werner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 157**

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 157

---

**Nationale Wege  
der Inflationsbekämpfung**



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

# Nationale Wege der Inflationsbekämpfung

Von

Hartmut Berg, François Bilger, Klaus-H. Hennings,  
Joachim Klaus, Pieter Korteweg, Hans-Rudolf Peters,  
Hans Seidel, Werner Zohlnhöfer

Herausgegeben von Josua Werner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Nationale Wege der Inflationsbekämpfung** / von  
Hartmut Berg ... Hrsg. von Josua Werner. — Berlin:  
Duncker und Humblot, 1986.  
(Schriften des Vereins für Socialpolitik,  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissen-  
schaften; N. F., Bd. 157)  
ISBN 3-428-06077-6

NE: Berg, Hartmut [Mitverf.]; Werner, Josua [Hrsg.];  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissen-  
schaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten  
© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41  
Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61  
Printed in Germany  
ISBN 3-428-06077-6

## Vorwort

Wirtschaftspolitische Probleme werden mitunter nach ihrer jeweiligen Dringlichkeit nummeriert; dabei gilt auch hier das hauptsächliche Interesse dem ersten Listenplatz. Stand in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg die Sicherung der Vollbeschäftigung an vorderster Stelle, so wurde zu Ende der sechziger Jahre die Inflationsbekämpfung zum wirtschaftspolitischen Thema Nummer eins. Wenn anschließend die Wortschöpfung „Stagflation“ die wirtschaftspolitischen Diskussionen entscheidend bestimmt hat, ist dies wohl in der Weise zu interpretieren, daß angesichts der inzwischen eingetretenen Entwicklung die Ziele Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität „primo et aecquo loco“ plaziert werden mußten. Die letzten Jahre wiederum sind geprägt durch die Forderung nach einem wirkungsvollen Abbau der Arbeitslosigkeit, während die Aktualität der Inflationsbekämpfung — bedenkt man, daß in einzelnen Monaten des Jahres 1986 sich gar ein absoluter Rückgang des Preisniveaus einstellte — stark in den Hintergrund getreten ist.

Der Wirtschaftspolitische Ausschuß, der bereits 1973 in Salzburg und 1974 in Würzburg sich mit Fragen der Inflation und der Arbeitslosigkeit befaßt hatte, wandte sich 1983 und 1984 erneut der Stabilisierungsproblematik zu. Insbesondere bestand bei den Ausschußmitgliedern Interesse, die in anderen europäischen Ländern gemachten Erfahrungen näher kennenzulernen. Der hiermit vorgelegte Band „Nationale Wege der Inflationsbekämpfung“ umfaßt die 1983 an der Sitzung in Innsbruck gehaltenen Länder-Referate über Österreich und die Niederlande sowie die 1984 an der Sitzung in Freiburg i. Br. gehaltenen Länder-Referate über Frankreich und Großbritannien. Die zu den einzelnen Referaten vorgetragenen einleitenden Korreferate sind ebenfalls in den Band aufgenommen worden.

Alle Beiträge fanden ein lebhaftes Echo und lösten eingehende Diskussionen aus. Als besonders anregend erwies sich der Gedankenaustausch mit den ausländischen Gastreferenten, die zu den zahlreichen, von den Sitzungsteilnehmern aufgeworfenen Einzelfragen aus direkter Kenntnis antworten konnten. Mit der Publikation der Referate und Korreferate — auch wenn sie zeitlich eher spät erfolgt und die, die damalige Ausschußarbeit maßgeblich bestimmenden Probleme der Inflationsbekämpfung nicht länger die gleiche Dringlichkeit besitzen — sollen die aus dem Ländervergleich gewonnenen Einsichten einem weiteren Kreis von Interessierten zugänglich gemacht werden.

Der Herausgeber



## Inhalt

Inflation and counter-inflation policies in the Netherlands By <i>Pieter Korteweg</i> , Gravenhage .....	9
Zur Problematik der niederländischen Strategie der Inflationsbekämpfung (Korreferat) Von <i>Hartmut Berg</i> , Dortmund .....	25
Der österreichische Weg der Inflationsbekämpfung Von <i>Hans Seidel</i> , Wien .....	29
Kritische Anmerkungen zur österreichischen Strategie der Inflationsbekämpfung Von <i>Hans-Rudolf Peters</i> , Oldenburg .....	51
Inflation und Inflationsbekämpfung in Großbritannien Von <i>Klaus H. Hennings</i> , Hannover .....	61
Inflation und Inflationsbekämpfung im internationalen Vergleich (Korreferat) Von <i>Werner Zohlnhöfer</i> , Mainz .....	129
Die französische Stabilisierungspolitik (1945-1985) Von <i>François Bilger</i> , Strasbourg .....	139
Stabilitätspolitische Charakteristika im Ländervergleich Frankreich-Deutschland Von <i>Joachim Klaus</i> , Erlangen-Nürnberg .....	203



# **Inflation and counter-inflation policies in the Netherlands\***

By *Pieter Korteweg*, Gravenhage

## **Introduction**

The causes and consequences of inflation are among the most discussed issues of political and economic debate in the Western industrialised world.

In the first part of paper I shall briefly present my view on the fundamentals of inflation. Concerning the effects of inflation there is one main element to be mentioned already now: inflation, particularly if unforeseen, reduces the information content of changes in prices. Unforeseen inflationary impulses thereby make the effects and consequences of economic activities more uncertain and more unpredictable.

In the present paper I shall mainly look at the effects of inflation on the development of the Dutch economy. Indissolubly bound up with this is an evaluation of the policies pursued in response to inflation.

I shall conclude by looking at inflation in the Netherlands at the beginning of the eighties. The main question of course here is which policy-mix can do to ensure that fundamental equilibrium of the Dutch economy can be reached again without being frustrated by a renewed acceleration of the inflation rate.

## **Fundamentals**

In the longer term the difference in the rate of increase between the stock of money, however defined, and real output is determining the level and the persistency of inflation, given the trend of money velocity. Without a persistent strong growth of the money aggregates above the rate of increase of real demand for money related to economic growth, there is no impulse to inflationary expectations. And no acceleration of inflation.

The most effective policy instrument directed at a stabilisation of home prices as well as of the exchange rate is therefore a trend-based control of money aggregates, at home and abroad.

---

\* The author is very grateful for the indispensable help he got in writing this paper from Drs. C. L. Worms.

With a high degree of stability of prices, changes of individual prices will be seen as accurate signals of relative prices and thereby of changes in relative market positions.

Such a situation is conducive to the quality of decisions by economic subjects in the field of production and expenditures.

Non-monetary forces such as those generated by the government budget and world trade as well as institutional factors, do not, as appears from empirical research, have a significant long term impact on the rate of inflation<sup>1</sup>.

Dutch monetary authorities too, have acknowledged the existence of a dominant relationship in the long term between the development of monetary aggregates and that of prices. In various publications<sup>2</sup> De Nederlandsche Bank has pointed to the monetary conditions which will, in a small open economy with relatively fixed exchange rates, have to be fulfilled in order to simultaneously achieve a stable trend growth of the real economy, a low rate of inflation and fundamental balance of payments equilibrium. These conditions refer to a balance between domestic monetary impulses (money-creation by banks and government) and the demand for money which is — given trend in money velocity — related to a stable and non-inflationary economic growth.

Against the background of this close relationship between money growth and inflation, policy makers in a small and open economy can choose in principle between

- a monetary policy which is primarily directed at the control of monetary aggregates (money stock policy). The trend growth rate of the aggregates is then attuned to the growth rate of potential GNP. In the case of such a money stock policy, the consequences of various home and foreign influences for the position of the exchange rate have to be accepted. This does not necessarily mean a choice for a system of flexible exchange rates.
- a monetary policy which is primarily directed at fixing the nominal exchange rate by way of managing the spread between the domestic and foreign interest rates (money market policy). In this case the home development of monetary aggregates is determined by that in the countries with which a fixed nominal exchange rate relationship is maintained. With this kind of monetary policy preference is given to price targeting (i. e. exchange rates and/or interest rates) in stead of money stock targeting.

Under that policy regime of fixed exchange rates the expansive and restrictive monetary effects of balance of payments surpluses and deficits are in principle by the monetary authorities. Under these circumstances a trend-based control of money growth is almost impossible to pursue in a small open economy. In case of balance of payments surpluses, the monetary expansion originating abroad is

---

<sup>1</sup> Korteweg 1975, 1979 and 1982.

<sup>2</sup> e.g. Holtrop (1972) and Den Dunnен (1979).

used to finance the acceleration in the inflation rate which is then necessary in order to maintain fixed parities. Restoration of external equilibrium takes place by means of a real appreciation of the currency. And in case of balance of payments deficits, monetary tensions do occur. In order to maintain fixed parities domestic interest rates will have to rise. At the same time the outflow of liquidity puts a brake on domestic inflation, causing a real depreciation of the currency. The resulting high interest rates dampen domestic economic activity. These mechanisms together will generate a tendency toward the restoration of balance of payments equilibrium.

The Netherlands decided to join the Bretton Woods system in 1944 thereby making a conscious choice in favor of the second policy alternative mentioned above. The main consideration to do so was the idea that fixed exchange rates promote international trade and finance. This would especially be to the benefit of small, open economies as the Dutch.

It is clear that such a choice in favour of a fixed exchange rate (i. e. in favour of price policy) will only be effective in restricting the domestic rate of inflation if countries, to which the exchange rate is tied, are able to realise an equally low rate of inflation. Thus, monetary and budgetary discipline at home and abroad is of utmost importance under this system.

This is the reason why the Netherlands, after the breakdown of Bretton Woods, have tied the guilder — within the framework of the successive European exchange rate systems — especially to the German Mark.

### Dutch post-war experiences

In the fifties and the beginning of the sixties economic policy in the Netherlands was primarily and forcefully aimed at recovery and growth of the marketsector. A centrally guided wage policy and a rather restrictive price policy were pursued. A strong competitive position vis-à-vis other countries in term of prices and costs was achieved. A reshuffling of the structure of domestic expenditures took place from consumption to capital investment; to the benefit of the long term growth potential of the Dutch economy. In this period the surplus on the current account of the balance of payments rose almost continuously above the amount of the structural capital outflow which was estimated by the central bank at  $1\frac{1}{2}\%$  of national income for this period.<sup>3</sup> On average inflation was 3% a year while economic growth mounted to a sound  $4\frac{1}{2}$  to 5% (see figure 1)<sup>4</sup>. In spite of high yearly increases in labour productivity, employment in the business sector showed a steady rise of about  $1\frac{1}{2}\%$  a year.

<sup>3</sup> *Den Dunnен* (1979).

<sup>4</sup> All the tables referred to, are in the appendix to this paper.

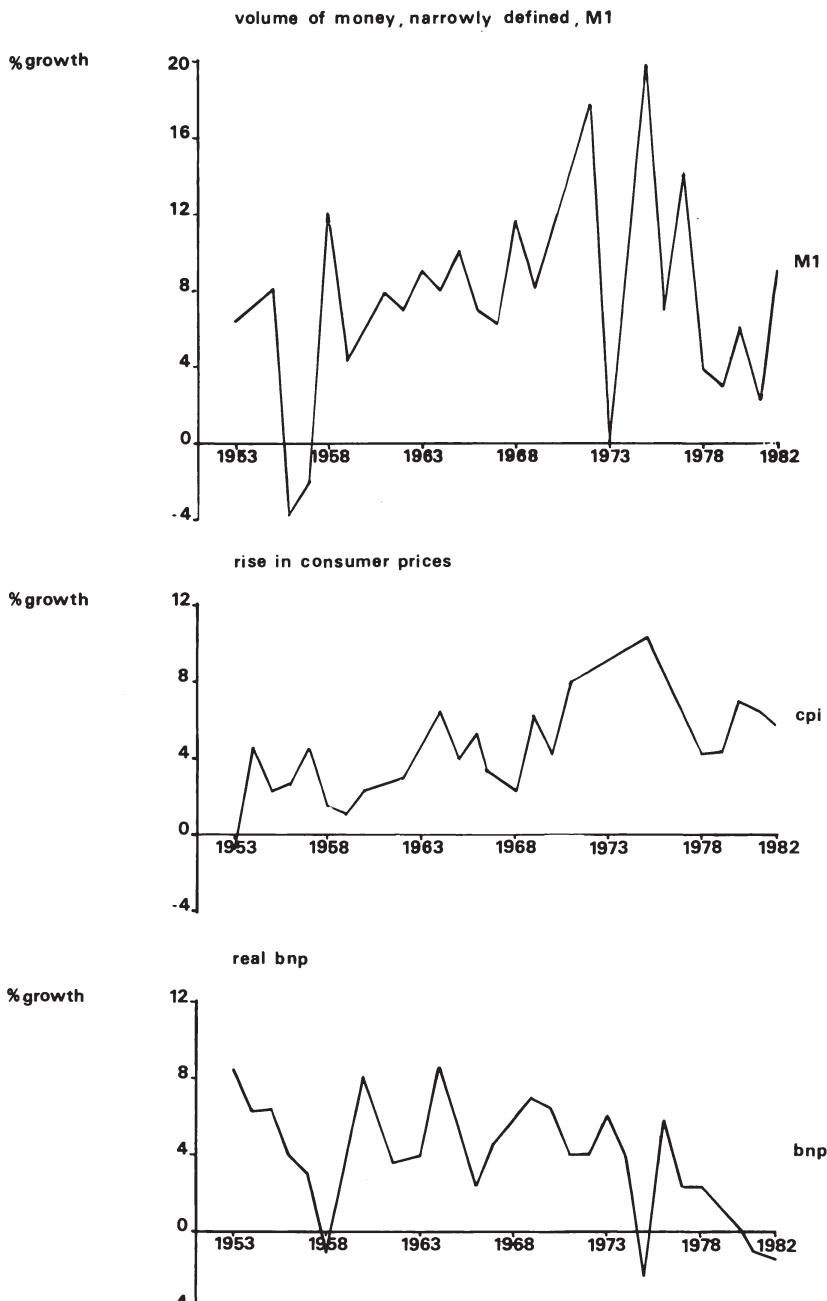


Figure 1: % growth of M1, cpi and bnp

As already mentioned, the approach of the monetary authorities under the exchange rate system in force was to accept the inflow of money from abroad, and thereby a source of finance of domestic inflation and economic growth. The money aggregate M2<sup>5</sup> grew in this period a modest 5½% a year on average, of which 75% originated abroad.

On the other hand, M1 growth was quite expansive, with an average annual rate of increase of no less than 10½%. However, as M2 was chosen to be the official indicator of monetary policy, in these official terms monetary conditions were viewed as modestly restrictive. Government contributed to this with a money creation on its part of minus 1% of M2 per year on average.

At the end of the fifties domestic and especially foreign demand pressures increased rapidly. This called for the preparation of new credit restrictions. This policy would now for the first time be conducted on a quantitative basis instead of being based on the unquantified aim to reduce the banks' free liquidity. The system applied from now on consisted of credit ceilings based on a quantified target for domestic money creation. This target was to let domestic money supply (M2) increase by 40% of the estimated real growth in national income. Experience in the 1954-1959 period had indicated that at the end of the fifties a liquidity ratio — M2 divided by nominal national income — of 40% might be considered more or less normal.

The choice of favour of a direct in stead of an indirect system of money control has to be seen in relation with the policy of the central bank to stimulate the building up of a net foreign asset position (in foreign currency) by the private banks. In this way, the balance of payments surpluses would not lead to a too explosive growth of the official US dollar reserves of the Dutch Central Bank. Such a growth was seen as undesirable in view of the declining faith in the US dollar. Relatively low domestic money market rates under this regime of direct credit controls would induce the private banks to build up a net foreign asset position.

Looking at this period as a whole policy objectives directed at inflation were rather well met. Price rises — on average 3% a year in 1953-1962 — were for one third financed by money inflow abroad and for the rest through an upward trend in the velocity of money.

In the sixties the Dutch economy experienced continuing, strong demand impulses from abroad. Economic growth was no less than 6½% on average in this period, while labour productivity grew a 5½% (table 2).

---

<sup>5</sup> M1 is the domestic stock of money, narrowly defined to include currency and demand deposits, M2 is the broadly defined aggregate to include short term claims by the public on the government and the banking system as well. The inclusion of short term claims on the government implicates in my opinion that M2 is less suitable as indicator of monetary policy than M1.

These external impulses were the effect of trade liberation within the newly founded European Common Market, the favourable Dutch export price position built up in the fifties, as well as of the strong demand pull pressures in the U. S. in the mid sixties. The resulting growing tensions in the Dutch economy had to be relieved by abandoning the centrally guided wage policy in 1963/1964 and, with this, a real appreciation of the nominally fixed currency. This real appreciation (table 1) was reached faster than expected by the cost push following the abandonment of the guided wage policy. Wages in manufacturing industry (table 2) rose in the ten years up to 1963  $7\frac{1}{2}\%$  on average, accelerating to  $11\frac{1}{2}\%$  in the 1963-1970 period.

All in all, in spite of the budgetary and foreign forces working in the opposite direction<sup>6</sup>, it proved possible for monetary policy in the sixties to prevent an uncontrollable wave of inflation.

This, against the background of the fact that other policy instruments failed to maintain economic equilibrium. Ultimately, inflation in the Netherlands averaged out at 5% per annum between 1964 and 1971. Its rate even weakened when the effects of the cost-push of 1963/1964 had ceased in the second half of the period under the influence of the persistent high rate of labour productivity growth; in itself the result of an ongoing substitution of labour by capital when labour was becoming ever more expensive.

Nevertheless, monetary policy has had an accomodating, or better: a more or less expansive, character in the sixties, which was inevitable under the system of fixed exchange rates in force. Money growth in the sixties can be seen as too fast, M1 and M2 growth both accelerating to 9% in the 1963-1969 period (table 1). Given the trend in money velocity, this money growth is far above the total rate of long term economic growth and a modest rate of inflation. Money growth was too expansive when the worsening, and in 1964-1967 even negative, current account on the balance of payments is also taken into account. Money inflow from abroad contributed only 20% on average to the growth of the money supply in the sixties.

### Fundamental disequilibrium in the seventies

The first half of the seventies was characterised by growing contradictions in a ever more unbalanced development of the Dutch economy. The fast growing

---

<sup>6</sup> Contrary to the principle of structural budget policy introduced in 1961, in a large part of the sixties the central government resorted to domestic money creation (to the amount of  $2\frac{1}{2}$  to 3% of M2 on average a year to cover its deficit). This in order to protect the private sector from an undesirable rise in real interest rates.

These principles of structural budget policy refer to the need to attune the deficit of the amount of surplus-savings that will be available in a situation of structural equilibrium of the marketsector.

revenues from natural gas exploration made the position of the guilder in the exchange market rather strong. A massive inflow of money from abroad placed the guilder under an ever increasing upward pressure.

*Table 1*  
**Monetary growth, inflation, interest and exchange rates (average growth percentages)**

	1963 / 1969	1970 / 1976	1977 / 1979	1980 / 1982
1. Dutch BBP growth	5,5	4,0	2,6	-0,7
2. Monetary indicators in the Netherlands				
* M1 growth	8,6	12,4	6,8	3,4
* M2 growth	9,2	14,0	6,9	8,0
* M1 growth — BBP growth	3,1	8,4	4,2	4,1
* M2 growth — BBP growth	3,7	10,0	4,3	8,7
* M1 in % of national income	25,4	23,7	23,4	21,6
* M2 in % of national income	36,6	36,0	37,9	36,6
3. Inflation (CPI)				
* the Netherlands	4,4	8,6	4,9	6,3
* Germany	2,4	5,5	3,5	5,6
* United States	2,8	6,5	8,4	10,4
4. Nominal exchange rates <sup>a</sup>				
* guilder/dollar	0,1	-4,3	-8,6	16,3
* guilder/D. Mark	0,2	1,9	1,6	0,6
5. Real exchange rates <sup>a</sup>				
* guilder/dollar	-1,2	-6,4	-5,1	20,4
* guilder/D. Mark	-1,5	-1,2	0,2	-0,1
6. Nominal long term interest rates				
* the Netherlands	5,9	8,1	7,7	10,6
* Germany	6,8	8,6	6,5	9,3
* United States	4,9	7,2	8,5	12,7
7. Real long term interest rates				
* the Netherlands	1,8	-0,5	2,8	4,3
* Germany	4,4	3,1	3,0	3,7
* United States	2,1	0,7	0,1	2,3

»minus« (-) implicates an appreciation of the guilder

*Table 2*  
**Wages, prices and labour productivity (average % rise)**

	1953 / 1962	1963 / 1970	1971 / 1975	1976 / 1978	1979 / 1982
Industrial wages	7,2	11,3	14,0	8,8	5,7
Consumer price index	2,8	4,5	9,4	6,4	6,0
Unit labour costs in industry	3,3	5,8	9,8	5,0	5,0
Labour productivity in the business sector	3,9	5,2	3,8	3,7	0,7
Private sector employment (including the self-employed)	1,5	1,0	-0,5	-0,1	-0,8

Source: Dutch Central Planning Office.

This strong external position however, was a misleading and at least a partial indicator of the strength of the economy. In fact the economic system in my country was more and more dislocated by negative impulses on the supply side of the economy. The so called welfare state was built up at a fast rate, quantitatively as well as qualitatively. In order to finance this the collective burden was continuously raised in rather large steps, which employees have been able to shift off to employers. Profit rates showed a structural decline. On top of that all kinds of built-in price and income indexation mechanisms led to rigidities in the working of the labour market.

In this climate capital investment in the business sector showed a very alarming development, the employment situation became one of the main big structural problems of the Dutch economy.

In this period monetary policy still primarily aimed at nominal exchange rate stability, especially against the US dollar and German mark, while at the same time avoiding a further sharpening of the downward cycle following the first oil crisis.<sup>7</sup> Again it appeared that in these circumstances monetary policy cannot be successful in aiming at the same time at stabilisation of the rate of inflation at a low level. Aiming at stable exchange rates resulted in this period in an unacceptably high domestic money growth: directly from the huge surpluses which the Dutch balance of payments showed in spite of grave structural economic problems; and indirectly via exchange market interventions by the central bank in an effort to compensate for the upward pressures on the guilder.

M1 and M2 grew on average 12½ and 14% respectively in the 1970-1976 period (see table 1), which was rather faster than was compatible with the aggregate of the trend growth of the Dutch economy and a low, stable rate of inflation. Consequently, room was created for an acceleration of inflation. The forces behind this renewed acceleration of inflation (up to 11% in 1975) were located in the ever increasing competing claims of wage earners, profit income and the (expanding) public sector on the national means as well as in the price effects of the first oil crisis.

Because of the system of fixed exchange rates which the government decided to remain adhered to after decline of Bretton Woods in 1973, the Dutch monetary authorities could not compensate for the monetary expansion taking place.

Efforts to stimulate, by means of low domestic money market rates; the banks to build up net foreign assets in stead of selling foreign currency to the central bank (thereby trying to lower banks' liquidity) did not have much result.

On top of that, the cyclical downturn after the first oil crisis even induced the central bank to admit a rather strong domestic credit expansion, like the

---

<sup>7</sup> In 1973 the monetary authorities switched from a direct to an indirect system of credit control.

authorities in various other major countries did at the time.<sup>8</sup> The attitude of policy makers, national and international, was to stimulate domestic expenditure by money creation — or at least by not neutralizing it — as well as by raising public sector deficits. The budget deficit of the Dutch government rose within a relatively short period from 1½ (1973) to 5% (1976) of national income. The liquidity ratio,<sup>9</sup> a main indicator of monetary policy in the Netherlands, increased with 4½%-point to almost 40% in the relevant period. In these circumstances my country lost its hold on inflationary expectations and, thereby, on inflation (table 1).

The policy-mix in the first half of the seventies thus was not able to realise both aims, a low and stable rate of inflation and a strong and persistent economic growth. The policies pursued could not give an effective answer to the deeply rooted stagflation phenomenon characterised by a simultaneity of a high rate of inflation and a high and ever increasing rate of unemployment. The reason was that policies were not adapted to the fact that economic problems were dominated by structural factors: the strong negative impulses which the wage formation process and the continuing expansion of the public sector exerted on the supply side of the economy.

The expansive budgetary and monetary development and the high rate of inflation from 1975 on soon led to a considerable weakening balance of payments. The quick deterioration of the international competitive position of Dutch industry even made the current account turn drastically from a surplus of 3½% of national income in 1976 into a deficit of 1% in 1978. This turn-around happened in spite of a growing positive current account effect of natural gas exploration. Under the influence of the oil prices, this current account impact rose from 2% of national income in 1973 to no less than 5% in 1978 (1983: 9%).

A worsening competitive position, strong signs of a weakening of the (from 1978 on even negative) current account, a high rate of inflation, a growing uncontrollability of public finance and the extensive money creation by the government (in 1976 1 to 1½% of national income), these were the factors behind the pressures on the exchange rate and the capital outflow, particularly in 1976. In the Annual Report 1976 De Nederlandsche Bank for the first time associated these imbalances with the much too expansive supply of liquidity in the years before. With the statement that a monetary growth such as that in 1976 ( $M2 + 23\%$ ) could become an autonomous source of inflation, the bank turned to the highest priority for price stability above cyclical considerations. The bank appeared to be »a modest monetarist« by declaring, in this Annual Review, that from then on  $M2$ -growth would be attuned to trend-based production growth

<sup>8</sup> McCracken et al (1977).

<sup>9</sup> i.c. the ratio between  $M2$  and national income. Given the interdependence of these two phenomena and the — empirically proven — closer relationship between the growth in  $M1$  or  $M2$  and the inflation rate, I prefer the growth rates of  $M1$  and  $M2$  as indicators of monetary policy rather than the liquidity ratio.

and a low and stable rate of inflation. This intention was given concrete form at once by replacing the indirect credit control in force by a direct system. There was a ceiling placed on that part of domestic credit expansion which is not covered by long term funds taken up by banks.

After 1977 this more restrictive monetary policy,<sup>10</sup> together with the restrictive monetary effects of exchange market interventions in favour of the guilder, did money growth decline drastically. The average expansion of M 2 was halved relative to the average of 14% in the 1970-1976 period, while the rate of inflation slowed down from around 10% in the mid seventies to 4½% in 1978.

Thus, monetary expansion could reasonably be controlled in the second half of the seventies in spite of the disappointingly high money creation by the government in its effort to finance ever growing deficits. Nevertheless, the major part of government deficits was still financed by issuing long term bonds. Besides, as already mentioned, domestic credit expansion was made subject to ceilings. Finally, there was a net outflow of money abroad as a consequence of the fact that the deficits on current account of the balance of payment in 1978-1980 were just partly covered by long term capital inflow.

No doubt, the deceleration of money growth since 1977 exerted a favourable influence on inflationary expectations. However, the real rate of interest did not show any tendency to decline. On the contrary, from 1977 on it rose steadily to be at around 3½ in 1980. This trend in the real rate of interest, together with the still strong negative supply impulses from the public sector and the labour market, contributed to the continuing breaking down of the Dutch economy's growth potential.

This high real rate of interest symbolised the failure of budgetary policies. The increasing trend in the public deficit continued in the second half of the seventies almost without hesitation. In 1980 it already stood at 7½% of national income (1973: 1½%, 1976: 5%), which is almost two times the level seen as consistent with structural-economic equilibrium. By not accommodating the monetary effects of this kind of deficits, monetary policy rightly contributed to the visibility of the negative impact (high real rates of interest) of a too expansive budget policy on the economy.

Indeed, since the mid-seventies the successive Dutch governments have indeed tried to implement four ambitious programs aimed at cutting and controlling public expenditure. For political or other reasons all of these programs have failed to realise effective savings while the intended stabilisation of the collective burden and the reduction of the public sector deficit were not reached. On the contrary!

---

<sup>10</sup> Those instruments aimed at the adaption of the monetary to the real growth of the economy belong to the so called »big« monetary policy, the instruments aimed at stabilisation of the exchange rate by influencing supply and demand conditions at the money market belong to the »small« monetary policy.

Thus, at the end of the seventies still no improvement was to be seen in the fundamentally unbalanced relation between public and market sector. This deeply-rooted disequilibrium was further aggravated by the second oil crisis in 1979/1980. In stead of reacting to this with a stimulative monetary policy (as in the 1975/1976 period), monetary authorities this time adhered to the more restrictive policy which was pursued since 1977. In my view this was the right decision, the economic problems of my country being more of fundamental than of a cyclical nature. Internationally too, in contrast of the situation during the first oil crisis, there was little enthusiasm now for expansive monetary and budgetary policies. In my opinion this cautious attitude of the monetary authorities has undoubtedly been responsible for the fact that the inflationary effects of the second oil crisis have at last been modest and short-lived.

In 1981 high interest rates, mainly caused by an unbalanced policy-mix in the U.S., added to the sharpening of the fundamental disequilibrium of the Dutch economy. The appreciating US dollar forced De Nederlandsche Bank to support the guilder and, with that to accept high and increasing short term interest rates. This policy of monetary restraint was even pursued in spite of the fact that domestic money creation in 1981 itself already stayed behind the relatively low limits set. One way of the other these circumstances favoured a further, be it modest, decline in the rate of inflation: 1980 7%, 1981 6½%, 1982 6%. This decline made it rather easy, the more in comparison with earlier years, to maintain a fixed nominal exchange rate vis-à-vis the German mark (table 3).

*Table 3*  
**Nominal and real changes in the exchange rate of the guilder against the Deutschmark (in %)**

	Nominal rise in exchange rate of the guilder (+)	Rise in consumer prices as against previous period Netherlands	Rise in consumer prices as against previous period Germany	Real rise in exchange rate of the guilder (+)
1971	-1,2	7,5	5,3	+1,0
1972	-0,3	7,8	5,5	+2,0
1973	-4,2	8,0	6,9	-3,1
1974	+1,0	9,6	7,0	+3,6
1975	+1,0	10,2	6,0	+5,2
1976	-2,1	8,8	4,5	+2,2
1977	-0,7	6,4	3,7	+2,0
1978	-1,9	4,1	2,7	-0,5
1979	-1,6	4,2	4,1	-1,5
1980	+0,1	6,5	5,5	+1,1
1981-I	-0,9	1,6	2,2	-1,5
1981-II	-1,4	1,9	1,7	-1,2
1981-III	-0,1	1,6	1,2	+0,2
1981-IV	+1,0	1,8	1,2	+1,7
1982-I	+0,1	1,3	1,4	0,0
1982-II	-0,1	1,5	1,4	-0,9
1982-III	+0,8	1,0	1,0	+0,7
1982-IV	-0,8	0,8	0,9	-0,7

Sources: Monatsberichte Deutsche Bundesbank and De Nederlandsche Bank  
 »plus« (+) implicates a depreciation of the guilder.

In doing so we were able to keep rate of inflation in my country more or less as low as in Germany, our main trading partner. The competitive position of Dutch industry improved again, when measured at the difference between our rate of inflation and the weighted average of that in the group of our competitor-countries. To a great extent the change from a deficit on current account to a surplus of no less than  $2\frac{1}{2}$  to 3% of national income in 1982 can be described to this. Positive as these results were, a significant step forward in the direction of a strengthening of our supply side structure had still to be made.

### Policy dilemmas in the first half of the eighties

As stated in the previous section, since the mid seventies the monetary authorities in my country managed to create favourable conditions for a decline in the rate of inflation. The most recent forecast for 1983 of the rise in consumer prices shows a further decline to  $2\frac{1}{2}\%$ . In spite of an ever more unbalanced budget policy.

Last year however, the priority given to stabilisation of the exchange rate over controlling money growth resulted again in a relatively expansive development of the latter. M1 and M2 both rose about 11%.<sup>11</sup>

This development expresses the quick loosening of monetary conditions in the Netherlands caused by large surpluses on current account of the balance of payments as well as by domestic sources of money creation in relation to the huge public deficit (table 4).<sup>12</sup>

In my view, the present excessive money growth, and the expectation of its continuation in the years ahead when only moderate steps can be made in the restructuring of public finance, raises a serious dilemma in choosing the monetary policies to be pursued. The ever increasing demand of the government for savings to finance its deficit keeps real interest rates high. Thereby preventing a recovery of capital investment in the business sector and, with that, a return to a more balanced current account.<sup>13</sup> Without further policy action the budget deficit of general government (the off budget sector included) will rise this year to 13% or more of national income, with that absorbing the whole lot of domestic savings.

<sup>11</sup> It is expected that last year the liquidity ratio (34½ to 35% in 1981) will have climbed again to the relatively high level of 1976/1977 (more than 37%).

<sup>12</sup> True, this deficit is almost wholly financed by taking up private savings, but banks finance their purchases of government bonds partly by money creation while institutional investors prefinance their purchases of these bonds by taking up bank credit.

<sup>13</sup> The surplus on current account of the Dutch balance of payments, to a great extent caused by the deep fall of business investment, is now estimated for this year at 12 bln guilders or 3½% of national income against 2½% in 1981 and 3¾% in 1982.

Table 4: Monetary developments (bn guilders) in 1980-1982; sources and allocations as shown by the consolidated balance sheet of the Dutch money creative banking system

	1980	1981	1982 <sup>a</sup>	1980	1981	1982
Domestic loans and investments to	24265	14257	14400	Money supply of which	3943	5633
— government	5918	3428	7900	— money	3708	7180
(short term)	(6458)	(578)	(0)	— secondary		
(long term)	(—540)	(2850)	(7900)	— liquidities <sup>e</sup>	235	—1547
— funds and savings banks <sup>b</sup>	1127	2111	1500	Government deposits	1581	—548
— private sector	17220	8718	5000	Long term liabilities	13451	11581
(short term)	(5431)	(1512)	(600)	Miscellaneous	1264	1392
(mortgages)	(8583)	(4381)	(1500)			3200
(other)	(3206)	(2825)	(2900)			2400
Foreign claims, incurred by	—	—4026	3801	4100		
— government <sup>c</sup>	528	169				
— private sector	—4554	3632				
(current account) <sup>d</sup>	(—6977)	(7350)				
(capital account)	(2423)	(—3718)				
Gross creation of liquidities	20239	18058	18500		20239	18058
						18500

<sup>a</sup> very preliminary estimates.<sup>b</sup> short term assets, mainly pre-financing of long term assets; and short term loans to finance deficits of social security funds.<sup>c</sup> net income transfers by government, capital transfers, international flows of government capital and net purchases of government bonds by foreigners.<sup>d</sup> inclusive of capital transfers from outside the government sector.<sup>e</sup> savings and money market deposits.

In this situation, because of a continuing upward pressure on domestic real interest rates there is a real chance that the outflow of money abroad is inadequate to restore equilibrium of the nonmonetary sector of the balance of payments. Again, this will keep our currency under strong upward pressure.

Appreciation of the guilder as a vehicle to reach equilibrium of the current account of the balance of payments is not considered an appropriate instrument these days in the Netherlands. Monetary authorities are, rightly, of opinion that in the present circumstances equilibrium of the current account has to be realised by a revival of the volume of domestic expenditure, in particular of business investment. However, there are no signs that a substantial revival of private capital investment will take place in the foreseeable future.

When — and this is the moral of the story — domestic expenditure will not contribute to the attainment of external equilibrium and the nominal exchange rate will not fulfill this function either, than there is a big chance that this equilibrium will be reached again by means of a renewed acceleration of the domestic rate of inflation; present monetary conditions in the Netherlands being loose enough for that.

Sure, in itself the present excessive domestic money creation could in fact be combated by using direct or indirect instruments of monetary policy. By using these instruments however, more money inflow from abroad would result because the government has to finance its hight deficit one way or the other. In that case there is an even greater danger of the exchange rate of the guilder being forced up. The more so if at the same time the money market is tightened by the monetary authorities. Moreover, one should not forget that in fact the already weak private sector of the Dutch economy would be hardest hit by such a policy stance, even though the supply of bank credit to the private sector is not the cause of the problem at all.

The conclusion from all this is that in the present circumstances there is very limited scope for controlling the, now excessive, domestic money growth without making economic recovery even more difficult. In the meantime the excessive money growth does imply a risk of a return to higher rates of inflation, inflationary expectations and interest rates. These risks are inherent in a policy as the present one, which admits that money is growing at a rate far above the trendgrowth of the economy and a low and stable rate of inflation.

The key to the management of these risks is in the hands of the budget-authorities, or the more so in the hands of politicians. Budgetary policy until now has failed to realise a reduction of the public deficit to a level (4 to 5% of national income) more consistent with stable and non-inflationary long term growth of the economy. Realising such a reduction means that the government sector will not contribute to money creation, that more savings will be available to private capital investment and that real interest rate will be persistently pushed to low and normal levels.

At the same time the deeply fallen private propensity to invest has to be stimulated for instance by easing the fiscal burden that, directly or indirectly, has a negative impact on this propensity.

The economic program of the new Dutch Cabinet concentrates on these two items: a revival of business capital investment and a concrete return to a strict budgetary discipline.<sup>14</sup> These plans fill the author with hope.

### Concluding remarks

In the present circumstances of high and increasing unemployment again a strong plea is heard in favour of expansive monetary and budgetary policies. Post-war economic history of the Netherlands has taught us that such a discretionary policy, the creation of (still) more money and still higher public deficits, would not be a panacea at all. With the present already high deficits decisions of consumers and producers will be negatively influenced by the expectation of a future rise in tax rates, necessary to finance debt service obligations. Moreover, loose monetary conditions and high deficits stimulate inflationary expectations, increasing the uncertainties economic subjects are confronted with.

Thus, a drastic lowering of the public deficit and, with that, the real rate of interest are necessary conditions for fundamental economic recovery in the Netherlands; as is a stabilisation, better, a decline, of the collective burden and a trend-based monetary growth.

The Hague, February 1983

### References

- Dunnen, E. den, Postwar Monetary Policy, *The Economist*, Volume 127, no. 1, 1979.
- Holtrop, M. W., Money in an open economy, *Selected papers on monetary policy, monetary analyses and central banking*, Leiden 1972.
- Korteweg, P., Inflation, economic activity and the operation of fiscal, foreign and monetary impulses in the Netherlands — a preliminary analysis, 1953-1973; *Inflation-special*, *The Economist*, Volume 123, no. 4, 1975.
- , The economics of inflation and output fluctuations in the Netherlands, 1954-1975 — a test of some implications of the dominant impulse — cum — rational expectations

<sup>14</sup> The arrangement between the two parties now forming a coalition, states that the deficit will be reduced between 1982 and 1986, with an average of 1%, to 7½% of national income, while the collective burden will be stabilised. Within the budgetary framework the business sector will receive fiscal and other facilities with a cumulative total of 4½ to 6 bln guilders in 1986.

- hypothesis, in K. Brunner and A. Meltzer (eds), *The problem of inflation*, Amsterdam 1978.
- , The economic of stagflation: theory and Dutch evidence, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Band 135 Heft 4 December 1979.
- , *Herstel van economische groei*, Rotterdamse Monetaire Studies Nr. 1, 1982.
- McCracken, P. et v al.*, Towards full employment and price stability, a report to the OECD by a group of independent experts, Paris OECD, 1977.

# **Zur Problematik der niederländischen Strategie der Inflationsbekämpfung (Korreferat)**

Von *Hartmut Berg*, Dortmund

Es wäre sicher nicht sinnvoll, wenn ich zunächst alles das ausführlich Revue passieren lassen würde, was von dem ausgezeichneten Vortrag des Referenten uneingeschränkt meine, und wohl nicht allein meine Zustimmung findet. Darüber, daß eine Analyse des Inflationsprozesses die wesentliche Ursache derartiger Fehlentwicklungen im monetären Bereich zu suchen hat, wird vermutlich kaum Dissens bestehen. Einvernehmen läßt sich wohl auch unschwer für die These des Referenten zustandebringen, daß sich eine Politik der Inflationsbekämpfung monetärer Mittel zu bedienen hat, wenn sie ursachenadäquat und wirksam sein will. Einig dürften sich die Teilnehmer dieser Veranstaltung mit dem Referenten auch in der Skepsis sein, die der Nachfragesteuerung Keynesianischer Lesart entgegengebracht wird; oder anders formuliert: Die meisten von uns werden keine Mühe haben, sich die Überzeugung des Referenten zu eigen zu machen, daß eine Politik, die die Wachstumsdynamik einer Volkswirtschaft fördern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen stärken will, daß eine solche Politik also vornehmlich »angebotsorientiert« konzipiert und betrieben werden muß.

Bei so viel Übereinstimmung bleibt meinem Korreferat nur noch die Möglichkeit, einige Zweifel am Detail vorzutragen, einige Fragen aufzuwerfen, die eine oder andere Anmerkung geltend zu machen, um sodann schließlich den Versuch eines Resümee zu wagen.

Der Referent hat offensichtlich keinerlei Zweifel daran, daß das hohe Zinsniveau, welches die Volkswirtschaft der Niederlande Mitte der siebziger Jahre und zu Beginn der achtziger Jahre kennzeichnet, Folge einer in dieser Zeit massiv angestiegenen Staatsverschuldung ist. So heißt es an einer Stelle des Manuskripts: »The high real rate of interest symbolised the failure of budgetary policies« (S. 11) und einige Seiten weiter findet sich die Formulierung: »The ever increasing demand of the government for savings to finance its deficit keeps real interest rates high« (S. 13).

Hier setzt der Referent also ohne Einschränkung auf das Wirksamwerden von crowding out-Effekten, so daß der Regierung zwangsläufig die Rolle des »Schurken im Stück« zufällt. Nun ist diese Art von Argumentation ohne Zweifel seit einiger Zeit populär und im harten Kern der hier gemachten Aussagen

sicherlich auch plausibel. Nur sei zum einen daran erinnert, daß die theoretische Diskussion dieses Phänomens noch immer recht kontrovers, zudem mit sehr unterschiedlicher Fassung und Deutung des Begriffs »crowding out« und ohne wirklich soliden empirischen Beleg betrieben wird; und zum anderen sind die Niederlande geradezu *par excellence* Repräsentant jenes im ökonomischen Sinne kleinen und offenen Landes, als das sie der Referent ja mit guten Gründen auch immer wieder bezeichnet.

Der erste Hinweis, die Bemerkung, die crowding-out Hypothese sei theoretisch noch nicht »ausdiskutiert« und empirisch noch nicht hinreichend gesichert, soll an die zahlreichen und zum Teil recht restriktiven Bedingungen erinnern, an die das Eintreten von crowding out-Effekten gebunden ist; und es soll darauf verwiesen werden, daß empirische Studien, so wie sie etwa das DIW — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und das Institut für Weltwirtschaft für die Bundesrepublik vorgelegt haben, zwar die von der crowding out-Hypothese postulierte Wirkungsrichtung bestätigt, aber eben zugleich auch gezeigt haben, daß die Stärke des zur Diskussion stehenden Einflusses doch eher moderat ist. Zudem hat es auch Perioden gegeben, in denen eine Zunahme der Staatsverschuldung mit einem sinkenden Zinssatz einherging — so in der Bundesrepublik im Zeitraum 1974/75 und in den USA 1974/76: In beiden Ländern sank in den genannten Jahren die Umlaufsrendite öffentlicher Anleihen nicht unerheblich, obwohl der Staat sich zur gleichen Zeit verstärkt als Nachfrager am Kapitalmarkt engagierte.

Zum Zweiten: Die Niederlande sind, wie gesagt, Prototyp einer »small and open economy«. Für derartige Volkswirtschaften ist nun aber das Bestehen einer Zinsabhängigkeit vom »Rest der Welt«, *de facto* also vor allem von den Vereinigten Staaten, zu vermuten, die folglich zur Erklärung des niederländischen Zinsniveaus ebenfalls herangezogen werden könnte (oder gar herangezogen werden müßte) — und dies um so eher, als die USA im betrachteten Zeitraum ja tatsächlich zumeist eine stark restriktive Geldpolitik betrieben haben.

Die scharfe und grundsätzlich wohl in der Tat berechtigte Kritik, mit der der Referent die Budgetpolitik seines Landes vor allem für die zweite Hälfte der siebziger Jahre bedenkt, würde vermutlich auch an Überzeugungskraft gewinnen, wenn sie nicht vielfach mit Gleichgewichtsbegriffen und -konzepten verbunden werden würde, die nach meinem Dafürhalten durchweg nicht operationabel sind.

So heißt es etwa im Manuskript: »These principles of structural budget policy refer to the need to attune the deficit to the amount of surplus-savings that will be available in a situation of structural equilibrium of the market sector« (S. 6, Anmerkung 6); an anderer Stelle formuliert der Referent sehr ähnlich, wenn er schreibt: »In 1980 it (i. e. the public deficit) already stood at 7.5 per cent of national income . . . , which is almost two times the level seen as consistent with structural-economic equilibrium . . . «; und etwas später heißt es: »at the end of

the seventies still no improvement was to be seen in the fundamentally unbalanced relation between public and market sector» (S. 11).

Die Gleichgewichtsvorstellung, mit der hier argumentiert wird, trägt meines Erachtens stark normativen Charakter; sie ist wissenschaftlich wohl kaum objektivierbar; zumindest dürfte sie sich der Operationalisierung so hartnäckig entziehen, daß sie als Maßstab und Kriterium rationaler Stabilitätspolitik nicht tauglich ist.

So viel zu den Zweifeln am Detail, die ich angekündigt hatte, nun zu den Fragen, die ich an den Referenten richten möchte:

Eine erste Frage betrifft die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, von der (auch) der Referent die Auffassung zu vertreten scheint, daß diese Größe auf mittlere Sicht als weitgehend konstant angesehen werden kann. So findet sich in der schriftlichen Fassung des Referates wiederholt die Formulierung »given the trend of money velocity« — ein Argumentationsmuster, von dem jedoch auf S. 6 des Manuskriptes überraschend abgewichen wird, wenn der Autor schreibt:

»Price rises — on average 3 p.c. a year in 1953-1962 — were for one third financed by money inflow from abroad and for the rest through an upward trend in the velocity of money.«

Die Frage, die sich hier stellt, lautet: Was ist tatsächlich gemeint, wenn der Referent von einem »given trend« spricht — ein »given upward trend« oder nicht vielmehr zyklische Veränderungen dessen, was als Trendwert mittelfristig gültig ist?

Eine zweite Frage bezieht sich auf die Möglichkeit und Praxis der Finanzierung von Budgetdefiziten durch Geldschöpfung. In der Anmerkung (6) des Manuskriptes heißt es dazu: »... in a large part of the sixties the central government resorted to domestic money creation ... to cover its deficit. This in order to protect the private sector from an undesirable rise in real interest rates.«

Diese Aussage könnte die Vermutung nahelegen, daß die Regierung bei der Finanzierung ihrer Haushaltsdefizite grundsätzlich stets die Wahl hat, ob sie den Kapitalmarkt in Anspruch nehmen oder sich des Mittels der Geldschöpfung bedienen will. Sollte diese Vermutung zutreffen, dann wäre es sicher von Interesse, die Gründe dafür zu erfahren, warum es in den siebziger Jahren zu jenem massiv verstärkten Rückgriff auf den Kapitalmarkt gekommen ist, dessen zinstreibenden Effekt der Referent wiederholt beklagt.

Schließlich noch zwei Anmerkungen von primär terminologischer und damit eher marginaler Relevanz: Zu Beginn seiner Ausführungen stellt der Referent zu Recht fest: »With a high degree of stability of prices, changes of relative prices will be seen as accurate signals of relative market positions with more certainty« (S. 1); an späterer Stelle wird dann jedoch von den »inflationary effects of the second oil crisis« (S. 11) gesprochen.

Nun ist die angesprochene Ölverteuerung zunächst einmal »nur« die Veränderung eines relativen Preises, die für sich allein noch keine inflationären Impulse bewirken kann. Diese drohen bekanntlich erst dann, wenn sich andere Preise hartnäckig als nach unten starr erweisen und wenn die Geldpolitik sich bereit findet, die durch einen »Ölpreisschock« induzierten Ansprüche und Verteilungskämpfe monetär zu alimentieren. Hier gilt es also immer wieder daran zu erinnern, daß auch die Vervielfachung des Preises eines Gutes, und sei es auch ein so wichtiges Gut wie Rohöl, noch keine hinreichende Bedingung für das Ingangkommen eines Inflationsprozesses ist, sondern daß es dazu immer auch einer entsprechend expansiv betriebenen Geldpolitik bedarf. Wichtig erscheint dieser Hinweis, weil die wirtschaftspolitischen Akteure in den Abnehmerländern des sich 1973/74 und 1979/80 abrupt verteuerten OPEC-Öls ihre Mitverantwortung an den folgenden Fehlentwicklungen lange Zeit hartnäckig geleugnet haben.

Eine zweite terminologische Anmerkung betrifft den Begriff der ›Stagflation‹, so wie ihn der Referent im Anschluß an Milton Friedman verwendet, wenn er schreibt, daß Stagflation gekennzeichnet sei durch »a simultaneity of a high rate of inflation and a high and ever increasing rate of unemployment« (S. 9). Diese Fassung des Begriffs erscheint doch sehr restriktiv und bestenfalls geeignet, eine extreme Ausprägung jener Situation zu bezeichnen, die hier gemeint ist — eine Situation nämlich, in der reales Wachstum nicht stattfindet, ohne daß es gelungen wäre, als »trade off« dafür weitgehende Preisniveaustabilität herbeizuführen.

Welches Resümee ist aus den in den Niederlanden gewonnenen Erfahrungen für eine wirksame Politik der Inflationsbekämpfung zu ziehen? Zunächst einmal gilt, daß das Bild, das der Referent hier für uns nachgezeichnet hat, verblüffende, oder wie man auch sagen mag: deprimierende Übereinstimmungen mit Fehlentwicklungen aufweist, die im betrachteten Zeitraum auch für andere Volkswirtschaften, und unter diesen eben nicht zuletzt auch für die Bundesrepublik zu konstatieren sind: Die Geldpolitik wurde überall nicht etwa stetig, sondern »diskretionär« betrieben. Abrupte Kurswechsel führten dazu, daß »übersteuert« wurde und hohe Realkosten der Inflationsbekämpfung hingenommen werden mußten. Eine Geldpolitik nach »monetaristischer« Empfehlung ist, wie es scheint, bislang tatsächlich noch in keinem Land betrieben worden, so daß es unstatthaft wäre, dieses Konzept bereits als untauglich zu diskreditieren. Unter Verwendung der gleichen Erfahrungen ist jedoch auch eine andere Aussage möglich: Das Konzept konsequenter trendorientierter Geldmengensteuerung kann auch noch nicht als bewährt und als seinen Alternativen eindeutig überlegen angesehen werden, weil auch hier eben die Probe auf's Exempel noch aussteht.

# Der österreichische Weg der Inflationsbekämpfung<sup>1</sup>

Von *Hans Seidel*, Wien

Die Verbraucherpreise stiegen in Österreich in den turbulenten Jahren seit dem ersten Ölpreisschock um durchschnittlich 6% mit einem Spitzenwert von fast 10% im Jahre 1974 und Minimalwerten von etwas über 3,5% in den Jahren 1978/79. Für 1985 wird eine Teuerungsrate von etwas unter 4% erwartet. Österreich hat damit nach der BRD, nach Japan und nach der Schweiz die niedrigste mittelfristige Inflationsrate unter den Industrieländern. Die Inflationsbeschleunigung zwischen der Periode 1960/73 und der Periode 1973/84 war ähnlich wie in den anderen Ländern des mitteleuropäischen Hartwährungsblocks geringer als in den übrigen Industriestaaten.

Diese Vergleichszahlen scheinen darauf hinzudeuten, daß die österreichische Wirtschaftspolitik Preisstabilität für wichtiger und vorrangiger hält als andere Industriestaaten. Das wäre jedoch eine verkürzte und daher verzerrte Interpretation. Von den Zielen der magischen Vielecke hatte und hat vielmehr Vollbeschäftigung eindeutig Priorität. Aber die österreichische Wirtschaftspolitik ist nicht der Versuchung unterlegen, mit mehr Beschäftigung mehr Inflation erkaufen zu wollen. Vollbeschäftigung und relative Preisstabilität schienen in der Periode, über die hier berichtet wird, nicht nur vereinbar, sondern bis zu einem gewissen Grade Kuppelprodukte.

## Austro-Keynesianismus

Um die österreichische Position zwischen Expansionisten und Stabilitätsbefürwortern auszuloten, empfiehlt es sich, von Begriff »Austro-Keynesianismus« auszugehen, obschon er von verschiedenen Autoren unterschiedlich verwendet wird und obschon Zweifel bestehen, ob er Zukunft hat (oder sich bloß zur Etikettierung der Wirtschaftspolitik einer vergangenen Periode eignet). Der Begriff wurde Ende der 70er Jahre geprägt (Seidel 1979/1). Er hat eine lebhafte

<sup>1</sup> Erweiterte und auf den neuesten Stand gebrachte schriftliche Fassung eines Referates vor dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vereines für Sozialpolitik am 18./19.3.1983 in Innsbruck. Die ursprüngliche, dem Ausschuß vorgelegte schriftliche Unterlage wurde unter Mitarbeit von Peter Szopo verfaßt und in »Wirtschaft und Gesellschaft, Wirtschaftspolitische Zeitschrift der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien«, Heft 3/1983, S. 373-389 veröffentlicht.

Diskussion ausgelöst, die zu einer Erweiterung und teilweisen Neuformulierung des ursprünglichen Konzepts führte (Butschek 1984, Holzmann/Winkler 1983, Ostleitner 1982, Scharpf 1983, Streissler 1982, Tichy 1982, 1984). Die Bezeichnung Austro-Keynesianismus wird inzwischen auch von ausländischen Experten verwendet, wenn sie über die österreichische Wirtschaftspolitik sprechen (in jüngster Zeit etwa anlässlich eines Seminars des österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung über 40 Jahre österreichische Wirtschaft, das hauptsächlich von ausländischen Referenten besritten wurde). Es empfiehlt sich, verschiedene Facetten des Begriffs zu unterscheiden:

Die österreichischen Ökonomen vertreten stärker als ihre Kollegen in Deutschland oder in der Schweiz keynesianisches Gedankengut. Pommerehne, Schneider und Frey bescheinigen den österreichischen Ökonomen aufgrund einer Fragebogenaktion: »By and large the Austrian economists can be regarded as Keynesians: . . . They are rather sceptical about a narrowly defined neoclassical approach to economics« (1983, S. 115). Die theoretische Position beeinflußt bis zu einem bestimmten Grade das Realitätsverständnis. Manche Fakten, die anderen monetaristisch oder neoklassisch erscheinen mögen (z. B. Haberler 1982, Socher 1982), werden hierzulande vorwiegend keynesianisch interpretiert, und das nicht ohne Berechtigung. Denn im großen und ganzen scheinen die keynesianischen Denkschemata die österreichische Wirtschaftsentwicklung relativ zu gut zu erklären, besser jedenfalls als konkurrierende Hypothesen. Neck (1984, S. 23ff.) z. B. zeigt anhand makroökonomischer Modelle für Österreich, »daß das keynesianische Modell den monetaristischen in bezug auf die meisten Kriterien überlegen ist«. Driscoll et al. (1983, S. 3ff.) verwerfen in einer ökonomischen Untersuchung österreichischer Quartalsdaten zumindest eine der Hypothesen der modernen Makroökonomie, nämlich die Hypothese rationaler Erwartungen.

Dem keynesianischen Konsens der Theoretiker entspricht ein Basiskonsens (Lehmburk 1984, S. 41) der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik im besonderen, der oft, aber nicht unumstritten mit dem Beiwort »keynesianisch« etikettiert wird. Dieser Basiskonsens umfaßt die Bekenntnis zu einem grundsätzlich marktwirtschaftlich orientierten System, das Außer-Streit-Stellen eines relativ großen verstaatlichen Sektors (Pluralität der Eigentumsformen), die Priorität des Vollbeschäftigungszieles, die Akzeptanz einer relativen Konstanz der Einkommensverteilung sowie die grundsätzliche Zustimmung zu einem ausgebauten Netz der sozialen Sicherheit (bezüglich des sozialpartnerschaftlichen Basiskonsens siehe: Chaloupek 1984, S. 21ff. und Lamel 1984, S. 29ff.). Diese Konsens ist freilich nicht ausdefiniert, sondern muß durch konkrete Kompromisse in anstehenden Fragen immer wieder neu gefunden werden, was nicht immer leicht fällt und oft den Eindruck von Entscheidungsschwäche hervorruft (Abele 1982, S. 22). Aber im großen und ganzen ist die Varianz der wirtschaftspolitischen Meinungen geringer als anderswo. Auch die große bürgerliche Partei z. B., die seit 1970 in

Opposition ist, distanziert sich von den monetaristisch-konservativen Strategien führender Industrieländer.

Für diesen keynesianischen Grundkonsens bedeuten die turbulenten Ereignisse der letzten 10 Jahre und die Art, wie führende Länder darauf reagierten, eine besondere Herausforderung. Wie diese Herausforderung angenommen wurde, wo Positionen aufgegeben wurden und wo neue Positionen aufgebaut wurden, gehört zu den faszinierendsten Merkmalen der jüngeren österreichischen Wirtschaftsgeschichte.

Im Selbstverständnis der österreichischen Wirtschaftspolitik spielt die gängige keynesianische Unterscheidung zwischen Kosten- und Nachfrageinflation eine besondere Rolle. Einer Nachfrageinflation muß man mit einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik entgegenwirken, eine Kosteninflation darf man nicht so bekämpfen, weil sonst Arbeitslosigkeit entsteht. Die Gewerkschaften sind »einer Überbetonung des Stabilitätsziels und seiner Durchsetzung durch eine restriktive Geldpolitik immer entgegengetreten« (Chaloupek 1984, S. 23). Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen ortete schon Ende der 60er Jahre überwiegend Kosteninflation (Beirat 1968, S. 9) und selbst die überhitzte Konjunktur Anfang der 70er Jahre veranlaßte ihn nicht, generell nachfrage-dämpfende Maßnahmen zu empfehlen, sondern nur einer Verstetigung der Nachfrage in wichtigen Sektoren das Wort zu reden (Beirat 1972, S. 36).

Als 1973 der erste Ölpreisschock die Weltwirtschaft erschütterte, wurden seine Folgen als Kosteninflation bei Nachfragedeflation diagnostiziert. Daraus ergab sich die doppelte wirtschaftspolitische Aufgabe, den Kostenauftrieb einzudämmen und zugleich den aus der Ölverteuerung resultierenden Nachfrageausfalls zu kompensieren. Um beide Ziele zu erreichen, bedurfte es zweier verschiedener wirtschaftspolitischer Instrumente. Österreich verfügte in der Einkommenspolitik über ein erprobtes Mittel, den Kostenauftrieb zu begrenzen. Die Geld- und Fiskalpolitik konnte daher expansiv eingesetzt werden, mit dem Ziele, die reale Nachfrage nach Gütern und Leistungen trotz Abfluß der Ölmilliarden auf dem Vollbeschäftigungspfad zu stabilisieren. Das sind geläufige keynesianische Gedankengänge. Neuartig an der österreichischen Konzeption war, daß neben der Einkommenspolitik auch die Wechselkurspolitik zur Kostenstabilisierung und damit zur Unterstützung der Einkommenspolitik eingesetzt wurde. Das bedeutete eine unkonventionelle Art der Lösung des sogenannten »Assignment-Problems«, der Zuordnung von wirtschaftspolitischen Zielen und Mitteln (darauf hat Seidel 1979/2 zum erstenmal hingewiesen; der Gedanke wurde später von Tichy aufgegriffen und weiterentwickelt). Damit entstand eine erste Vorstellung von Austro-Keynesianismus als einer geschickten Kombination von Einkommenspolitik, Hartwährungspolitik und Nachfragemanagement, die es erlaubte, die negativen Folgen des ersten Ölpreisschocks zu mildern. Ähnlich argumentiert Scharpf, auch wenn er den Expansionskurs der österreichischen Wirtschaftspolitik mehr der Geldpolitik als der Fiskalpolitik zuschreibt: »Austria has demonstrated that it was indeed possible, under the conditions

obtaining between 1974 and 1979, to maintain full employment through economic growth if one could agree upon an allocation of macroeconomic functions in which incomes policy would provide protection against inflation while monetary and fiscal policies would, in concertation, assure an adequate growth of aggregate demand» (Scharpf 1983, S. 34).

Diese Charakterisierung deckte sich weitgehend mit dem Selbstverständnis der Wirtschaftspolitik. Bundeskanzler Kreisky sprach in offiziellen Reden von einem spezifischen österreichischen »Policy-Mix«; der »österreichische Weg in der Wirtschaftspolitik« wurde als eine eigenständige, von der internationalen Norm abweichende Konzeption empfunden. Der österreichische Notenbankpräsident erklärte (zu einer Zeit als seine Kollegen in den westlichen Industrieländern längst Geldmengenziele vorgaben und die Tarifpartner aufforderten, ihr Preis-Lohn-Verhalten der Geldversorgung anzupassen): »The Austrian National Bank pursues a policy geared not to money supply but to money demand . . . a decisive factor in the demand for money is the increase or decrease in incomes as determined by the social partners and by the federal government's fiscal policy« (Koren 1982, S. 31). Die Einkommenspolitik werde von der Notenbank nur indirekt beeinflußt, indem sie durch einen harten Wechselkurs die importierte Inflation und damit die inflationsinduzierten Lohnforderungen verringere.

Das gute makro-ökonomische Leistungsbild der österreichischen Wirtschaft in den 70er Jahren schien diese Konzeption zu rechtfertigen. Die österreichische Wirtschaft wuchs auch in den turbulenten Jahren nach dem 1. Ölpreisschock etwas rascher als die westeuropäische. Die Inflationsrate konnte von fast 10% im Jahre 1973 auf 3,5% gegen Ende des Jahrzehnts und damit auf den langfristigen Durchschnitt gedrückt werden. Vor allem aber blieb die Arbeitslosenrate bis 1980 unter 2%. Die Defizite in der Leistungsbilanz und im Bundesbudget wurden als vorübergehende Nebeneffekte eines geordneten Anpassungsprozesses empfunden.

Die relativ günstige wirtschaftliche Entwicklung fand auch international Beachtung. Die österreichische Wirtschaftspolitik erhielt »gute Noten« von internationalen Wirtschaftsorganisationen, der Londoner Economist veröffentlichte einen Österreich-Bericht unter dem Titel »A small House in Order« (Hogg 1980). Das American Enterprise Institute hielt im September 1981 eine Tagung über »The Political Economy of Austria« (Arndt 1982) ab, auf der freilich auch kritische Stimmen laut wurden.

Gegen die hier präsentierten Darstellungen des Austro-Keynesianismus lassen sich zwei Einwände erheben: Man kann erstens kritisch anmerken, daß es sich um eine *ex post* Rationalisierung der Wirtschaftspolitik und nicht um eine *ex ante* Konzeption handelt. Die wichtigsten Arbeiten zu diesem Thema entstanden zwischen 1979 und 1982. Dieser Einwand wiegt indessen nicht so schwer, denn die Grundgedanken waren vorgeformt und strategisch bedeutende wirtschaftspolitische Entscheidungen (etwa die Beibehaltung der S-DM-Parität

1977) stützten sich auf Argumente, die als wesentlich für den Austro-Keynesianismus gelten.

Wichtiger ist der zweite Einwand. Das einfache Konzept des Austro-Keynesianismus reichte nicht aus, die wirtschaftliche Entwicklung befriedigend zu erklären. Erweiterungen und Ergänzungen waren nötig. Eine wichtige Erweiterung stammt von Tichy (zuletzt Tichy 1984). Die von der österreichischen Wirtschaftspolitik ergriffenen diskretionären Maßnahmen zwecks Stabilisierung der realen Nachfrage schienen ihm nicht kräftig genug, um die anhaltend niedrigen Arbeitslosenraten in Österreich zu erklären. Ähnliches gilt für Böhm (1982), Holzmann/Winkler (1983) sowie für Ostleitner (1982), dessen Vorstellung von Keynesianismus freilich eng mit der sozialistischen Konzeption einer Änderung der Entscheidungsverhältnisse verknüpft ist (wobei die Frage offen ist, ob die österreichische Wirtschaftspolitik der 70er Jahre bereits als Annäherung an diese Zielvorstellung gesehen werden kann). Tichy führt als zusätzliche Erklärung ein Strukturargument ein: Die sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik dämpfe nicht nur den Kostenauftrieb, sondern stabilisiere auch die Erwartungen. Sie trage damit zur Stabilisierung der realen Nachfrage auf den Gütermärkten bei und mildere die Anfälligkeit der heimischen Wirtschaft gegenüber externen Schocks.

Mit der Einführung einer institutionellen Basisstabilität wird der Austro-Keynesianismus vom etwas in Mißkredit geratenen Hebel-Keynesianismus der Nachkriegsjahrzehnte abgesetzt. Er rückt dem »Fundamentalismus« nahe, der zwischen Keynes'scher und Keynesianischer Wirtschaftspolitik unterscheidet (Ostleitner 1978). Folgt man dieser Ausformung des Begriffs, so muß man (um Mißverständnisse auszuschließen) freilich hinzufügen, daß die österreichische Wirtschaftspolitik stets liberal war und nicht den steten Hang des linken Keynesianismus zu nationalen Abschottungen und zu dirigistischen Eingriffen kannte. Als etwa die Zunahme der internationalen Mobilität des Kapitals gegen Ende der 70er Jahre die Verfolgung einer eigenständigen Zinspolitik unmöglich machte, wurde der Gedanke nicht einmal andiskutiert, durch mehr Kontrollen des internationalen Kapitalverkehrs den autonomen Spielraum der Wirtschaftspolitik zu erweitern. Wahrscheinlich hätte auch eine weniger liberale Politik nicht Basis einer Konsenspolitik der Sozialpartner sein können (siehe hierzu etwa die skeptischen Bemerkungen von Lamel 1984, S. 32 zum dirigistischen, fundamentalistischen Keynesianismus). Nicht zuletzt ist anzumerken, daß die Links-Keynesianer in Österreich am wirtschaftspolitischen Konzept der 70er Jahre kaum mitwirkten. Austro-Keynesianismus ist daher, wie Rothschild in privaten Diskussionen betonte, nicht gleichzusetzen mit Keynesianismus in Österreich.

Die Stabilisierung der effektiven Nachfrage (gleichgültig ob durch geld- und fiskalpolitische Maßnahmen oder dank der erwartungsstabilisierenden Eigenschaften des keynesianischen Basiskonsens) reichte allerdings nicht aus, Vollbeschäftigung zu sichern. Der Arbeitsmarkt wurde auch von der Angebotsseite her

entlastet, worauf insbesondere Butschek (1984) hingewiesen hat. Die Zahl der Gastarbeiter wurde merklich reduziert. 1975 trat die letzte Etappe der Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden in Kraft. Dadurch wurde die Anpassung der Mann-Produktivität an die niedrige Wachstumsrate des Sozialproduktes erleichtert. Die Arbeitszeitverkürzung schlug freilich nicht netto auf dem Arbeitsmarkt zu Buche, denn sie hat dazu beigetragen, daß Mitte der 70er Jahre die internationale Konkurrenzfähigkeit der heimischen Wirtschaft beeinträchtigt wurde und die expansive Geld- und Fiskalpolitik nicht voll griff (weil sie zu einem Großteil dem Import zugute kam).

Die verschiedenen Erweiterungen und Modifikationen der ursprünglichen (engen) Konzeption des »österreichischen Weges in der Wirtschaftspolitik« haben mehr als bloß theoretische Bedeutung. Denn von der Begriffsabgrenzung hängt die Beantwortung der Frage ab, ob es Austro-Keynesianismus in einer ausgeprägten und von anderen wirtschaftspolitischen Strategien wohl unterscheidbarer Form noch gibt. Der Hebel-Keynesianismus hat in den letzten Jahren auch in Österreich an Bedeutung verloren. Zwar glaubte die Wirtschaftspolitik nach dem zweiten Ölpreisschock zunächst mit den bewährten Rezepten vorgehen zu können. Der Versuch, die internationale Zinshausse zu unterlaufen, mußte jedoch 1979 sehr bald wegen des Verlustes beträchtlicher Devisenreserven aufgegeben werden.

Seither wurde das Nachfragemanagement nur noch moderat gehandhabt. Zwar gehört Österreich zu den wenigen Ländern, die nach den beiden weltweiten Rezessionen, die auf die Ölpreisschocks folgten, expansive Maßnahmen setzte. Mit Hilfe ökonomischer Schätzgleichungen läßt sich zeigen, daß Österreich nahezu das einzige westliche Industrieland war, in dem die Budgetpolitik systematisch seit Beginn der 70er Jahre (wenngleich etwas verzögert) auf Konjunktureinbrüche mit diskretionären Maßnahmen reagierte (Seidel 1985). Aber der Schwung und der fast missionarische Eifer, mit dem Mitte der 70er Jahre Nachfragemanagement betrieben wurde, war verloren gegangen. 1981 wurde noch in die Rezession hinein Budgetkonsolidierung betrieben. Und die zahlreichen Beschäftigungsprogramme, die 1982/83 konzipiert wurden, waren möglichst budgetschonend angelegt und sie erschienen der Finanzpolitik mehr eine Pflichtübung als ein echtes Anliegen zu sein. Das strukturelle Defizit der öffentlichen Haushalte (gemessen in % des BIP) wurde zwischen 1974 und 1977 um 3,5 Prozentpunkte ausgeweitet, in der Periode 1980/83 aber nur um 0,6 Prozentpunkte. Noch deutlicher sind die Unterschiede in der Geldpolitik. In der ersten Dreijahresperiode stieg die Geldmenge (M 1) um 34% (real um mehr als 9%), in der zweiten hingegen nur um 19% (2%).

Man würde die Argumentation sicher überstrapazieren, wollte man die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung nach dem ersten und nach dem zweiten Ölpreisschock ausschließlich darauf zurückführen, daß die fiskal- und geldpolitischen Instrumentenvariablen anders eingestellt waren. Immerhin fällt auf, daß die heimische Nachfrage in der zweiten Periode real stagnierte,

*Übersicht 1:*  
**Makroökonomisches Leistungsbild und Nachfragemanagement nach den beiden  
Ölpreisschocks**

	1974/77	1980/83
	Dreijahresveränderung in %	
BIP real	+ 8,7	+ 3,0
Inlandsnachfrage real	+ 11,2	+ 0,2
Beschäftigte	+ 0,6	- 2,5
Arbeitslosenrate <sup>a</sup>	+ 0,5	+ 2,6
Leistungsbilanz (% BIP) <sup>a</sup>	- 2,4	+ 2,3
Geldmenge (M1) real	+ 9,2	+ 1,9
Strukturbereinigter Saldo der öffentl. Haushalte (% BIP) <sup>a</sup>	- 3,5	- 0,6
Verbraucherpreise	+ 22,8	+ 16,4

<sup>a</sup> Absolute Differenz

wogegen sie in der ersten um satte 11% ausgeweitet wurden. Demgemäß wurde in der Rezession nach dem zweiten Ölpreisschock das Leistungsbilanzdefizit abgebaut, wogegen sich nach dem ersten Schock eine bedenkliche Schere zwischen Importen und Exporten geöffnet hatte. Was Anfang der 80er Jahre an Wachstumsimpulsen verblieb, war nicht kräftig genug, die Beschäftigung zu erhalten, geschweige denn das steigende Arbeitskräfteangebot zu absorbieren. Die Arbeitslosenrate, die in den 70er Jahren konstant gehalten werden konnte, stieg von 2,0% 1980 auf 4,5% 1983.

Eine Erklärung dafür, daß die Wirtschaftspolitik nach dem 2. Ölpreisschock viel schwächer reagierte als nach dem 1. Ölpreisschock liegt darin, daß die Spielräume für ein autonomes Nachfragemanagement viel kleiner und seine Risiken viel größer geworden waren. Die Außenhandelsquoten sind seit dem Freihandelsabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1973 kräftig gestiegen, die Banken haben im stärkeren Maße als anderswo in der Ausweitung des internationalen Geschäfts einen Ausgleich für die unzulängliche Rentabilität im Inlandsgeschäft gesucht, und die industrielle Dynamik wurde zu einem beträchtlichen Teil von transnationalen Unternehmungen getragen, deren Ansiedelung in Österreich mit zum Teil beträchtlichen Subventionen gefördert wurde. Unter diesen Umständen und nach den Erfahrungen von 1979 war es der Notenbank nicht zu verdenken, daß sie sich weitgehend auf die Verteidigung des Wechselkurses zurückzog und die Zinssätze gerade so hoch hielt, daß Kapitalabflüsse unterbleiben. Was die Budgetpolitik anlangt, so war die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, daß dieses Instrument schon in der Vergangenheit überstrapaziert worden war und daher nur noch beschränkt zur Deckung eines kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsbedarfes eingesetzt werden könnte. Die Kombination einer außenwirtschaftlich orientierten Geldpolitik mit

einer binnenwirtschaftlich orientierten Fiskalpolitik müsse auf die Dauer zu nicht mehr beherrschbaren Dauerdefiziten führen.

Möglicherweise ließen jedoch nicht nur die objektive Konstellation, sondern auch Ermüdungserscheinungen den Hebel-Keynesianismus erlahmen. Immer mit Maßnahmenpaketen auf akute oder vermeintliche Kreislaufstörungen zu reagieren und widersprüchliche Interessen unter einen Hut zu bringen, ist selbst dann eine ermüdende Aufgabe, wenn die Wirtschaftspolitik davon überzeugt ist, daß kurzfristige Stabilisierungspolitik weiterhin möglich und nötig ist. Bestimmte Kontakt- und Kontrollinstitutionen des Hebel-Keynesianismus wurden daher aufgegeben (z. B. das Verbändekomitee des Finanzministers) oder werden nur noch selten einberufen (wirtschaftspolitische Aussprache beim Bundeskanzler). Die Prognosegespräche zwischen den Wirtschaftsforschungsinstituten und den Experten der Sozialpartnerschaft wurden auf zweimal jährlich reduziert.

Was bleibt, ist die Priorität für Vollbeschäftigung, wobei freilich andere, kurzfristig weniger wirksame Möglichkeiten der Beschäftigungssicherung mehr betont werden mußten. Maßgebenden Wirtschaftspolitikern war es schon in den 70er Jahren bewußt, daß sie bis zu einem gewissen Grade eine Politik des »Durchtauchens« verfolgten und auf »Zeitgewinn« setzten. Mit dem Begriff »Durchtauchen« verknüpfte sich die Hoffnung, daß die Weltwirtschaft nach Überwinden des ersten Ölpreisschocks wieder auf den alten Wachstumspfad einschwenken werde und daher früher oder später wieder mit ausreichenden außenwirtschaftlichen Impulsen gerechnet werden könne. Bis dahin müsse und könne die heimische Nachfrage die Konjunktur tragen. Das bedeutete nicht, daß »Strukturprobleme« überhaupt nicht gesehen wurden, aber sie erschienen vorwiegend als Probleme, die sich unmittelbar aus der Energieverteuerung ergab. Energiekonservierung, Erschließung heimischer Energiequellen und verstärkte Bemühungen, auf den Märkten der OPEC-Länder Fuß zu fassen, schien das zentrale Problem, und zu seiner Bewältigung brauchte man Zeit.

Als sich jedoch gegen Ende der 70er Jahre herausstellte, daß der 1. Ölpreisschock nicht bloß einen schweren Konjunktureinbruch sondern eine Trendwende in der Weltwirtschaft (oder zumindest in Europa) eingeleitet hatte, erwies sich ein weiteres »Durchtauchen« als nicht mehr zielführend und oft auch einzelwirtschaftlich nicht mehr möglich, weil die Bilanzen vielen Unternehmungen nicht mehr »hielten«. Die Ausweitung von Stützungen der öffentlichen Hand an den Unternehmungssektor konnten aus verschiedenen Gründen nur ein vorübergehender Notbehelf sein. In den letzten Jahren hat insbesondere die verstaatlichte Industrie den Strukturwandel beschleunigt und überschüssige Arbeitskräfte abgegeben. Die Notwendigkeit weiterer und beschleunigter Strukturanpassungen wurde insbesondere im letzten OECD-Bericht 1984/85 über Österreich betont. Manche Experten glauben, daß die Erfolge der österreichischen Wirtschaftspolitik im Bezug auf kurzfristige Konjunkturstabilisierung möglicherweise zu einer Unterschätzung der mittelfristigen Strukturstabilität geführt haben.

problematik geführt habe. Schon das 1982 konzipierte Wirtschaftsprogramm der SPÖ stand unter dem Motto »Vollbeschäftigung durch eine leistungsfähige Wirtschaft« und nicht etwa unter dem Motto »Vollbeschäftigung durch eine expansive Geld- und Budgetpolitik«.

Eine erfolgreiche Strukturanpassung sollte vor allem den außenwirtschaftlichen Spielraum erweitern. Wenn es gelingt, Marktanteile gegenüber der internationalen Konjunktur im In- und Ausland zu gewinnen, kann ein positives Wachstumsdifferenzial zu den Handelspartner aufrecht erhalten werden, ohne das außenwirtschaftliche Gleichgewicht zu gefährden (Smeral/Walterskirchen 1981). Dem sind jedoch verhältnismäßig einig Grenzen gesetzt. Für einen Kleinstaat gibt das Wirtschaftswachstum seinen Handelspartner eine »natürliche« Wachstumsrate vor, die nicht nennenswert oder jedenfalls nur mit großen Anstrengungen überschritten werden kann. Unter diesen Umständen lag es nahe, weiterhin und zum Teil verstärkt »auf beiden Seiten« des Arbeitsmarktes zu operieren und jenen Teil des Arbeitskräfteangebots, der durch Strukturwandel und Wirtschaftswachstum nicht absorbiert werden kann, aus dem Markt zu nehmen. Anfang der 80er Jahre nahmen die Frühpensionierungen älterer Arbeitskräfte stark zu, wobei freilich ein Teil der Frühpensionisten freiwillig aus dem Erwerbsleben ausschied. Ab 1985 leitet das sozialpartnerschaftliche Kompromiß eine weitere elastische Verkürzung der Arbeitszeit ein.

Im Rahmen der hier beschriebenen Gesamtkonzeption fiel die Bekämpfung der Inflation hauptsächlich der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik und der Wechselkurspolitik zu. (Der Geldpolitik wurde keine selbständige Rolle zugestanden; sie war zuerst der Einkommenspolitik und dann der Wechselkurspolitik untergeordnet.) Diese beiden Schwerpunkte der Stabilisierungspolitik werden in den folgenden Abschnitten näher erläutert.

## Sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik

Einkommenspolitik wurde seit dem Zweiten Weltkrieg in verschiedenen Ländern erprobt, zumeist aber wieder aufgegeben. In Österreich hingegen betreiben die Sozialpartner Einkommenspolitik seit fast drei Jahrzehnten nach dem gleichen Verfahren. Es ist daher begreiflich, daß die sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik Österreichs international Beachtung findet. Internationale Organisationen und ausländische Wirtschaftsdelegationen versuchen dieses Phänomen zu ergründen; der Autor hatte Gelegenheit, die österreichische Einkommenspolitik im Joint Economic Committee des US-Kongresses vorzustellen (Seidel 1981).

Instrumente, Verfahren und Grundkonzepte der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik wurden wiederholt in der Literatur beschrieben (Klose 1970, Robinson/Suppanz 1972, Lachs 1976, Farnleitner/Schmidt 1982, Marin 1982). Es genügen daher einige skizzenhafte Hinweise.

Die großen sozialen Gruppen dieses Landes (die Arbeitnehmer, die Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft und die Landwirte) verfügen über umfassende Interessensvertretungen auf gesetzlicher Basis: die Arbeiterkammern, die Handelskammern und die Landwirtschaftskammern. Die Kammern sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft und Zwangsbeiträgen. Diese gesetzlichen Interessensvertretungen werden durch private Verbände ergänzt. Unter ihnen ist der Gewerkschaftsbund, die Dachorganisation von 16 Gewerkschaften, der wichtigste (mit einigem Abstand folgt die Industriellenvereinigung).

Die Verbände sind nicht nur umfassend (auch die Verbände mit freiwilliger Mitgliedschaft haben einen hohen Repräsentationsgrad); sie sind überdies zentral organisiert und verfügen über ein hohes Maß an innerer Konsensfähigkeit. Was jeder der Präsidenten der großen Vier (Bundeswirtschaftskammer, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, Arbeiterkammertag, Gewerkschaftsbund) sagt, hat daher Gewicht; und wenn die vier Präsidenten eine gemeinsame Auffassung kundtun, so können die jeweiligen Regierungen daran kaum vorbeigehen. (Wie weit das »Unbehagen« mit den politischen Parteien und die Aktivierung von »Umweltbewußtsein« außerhalb der traditionellen Parteien und Verbandsstrukturen auch die Sozialpartnerschaft schwächt, kann in diesem Zusammenhang nicht untersucht werden.)

Die großen Interessenverbände haben seit dem Zweiten Weltkrieg eng zusammengearbeitet und sich in vielen wirtschaftspolitischen Fragen zu gemeinsamen Lösungen durchgerungen. (Wichtiges Beispiel aus der jüngsten Zeit: Nach den harten Auseinandersetzungen der Tarifparteien in der BRD im Jahre 1984 über die Frage der Arbeitszeitverkürzung zeichnete sich in Österreich 1985 eine einvernehmliche Lösung dieses Problemkomplexes durch die Sozialpartnerschaft ab). Die Bereitschaft zu Konsenslösungen und die Ablehnung von Konfliktstrategien wird meist mit historischen Erfahrungen begründet (Bürgerkrieg in der Ersten Republik, Konzentrationslager nach 1938, lange Besetzung durch vier Besatzungsmächte nach 1945). Aber auch die Jugend, die in der Wohlstandsgesellschaft der Zweiten Republik aufgewachsen ist, sieht in der Sozialpartnerschaft einen positiven Wert. Nummer 5 der Olson'schen Thesen über die Sklerose moderner Volkswirtschaften wird durch die österreichische Erfahrung bestätigt: »Encompassing organizations have some incentive to make the society in which they operate more prosperous...« (Olson 1982, S. 53).

Die Zusammenarbeit der Sozialpartner erstreckt sich auf zwei Ebenen: Die Sozialpartner fungieren einmal als Berater und Helfer der Regierung bei der Vorbereitung und bei dem Vollzug von Wirtschaftsgesetzen. Zum anderen agieren sie autonom im Bereich der sozialpartnerschaftlichen Preis- und Lohnpolitik. Die drei Kammern haben das Recht, Gesetzesvorlagen zu begutachten, sie und der Gewerkschaftsbund sind in zahlreichen Beiräten vertreten (man schätzt ihre Zahl auf 200), die nicht nur die Administration beraten, sondern denen vielfach Entscheidungen übertragen oder überlassen

werden. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, verfügen die großen Verbände über umfangreiche Stäbe von hochgeschulten Fachkräften, die bis zu einem gewissen Grade zur Verwissenschaftlichung der Verbandspolitik beitragen (zahlreiche Kammerbeamte wurden hervorragende Wissenschaftler und als Lehrer an Universitäten berufen).

Dank der Mitwirkung an zahlreichen Routineentscheidungen der Wirtschaftsverwaltung und dank den engen Kontakten mit ihren Mitgliedern verfügen die Verbände über sehr detaillierte Einsichten in das Wirtschafts- und Sozialgeschehen, die ihnen im autonomen (nicht-regierungsabhängigen) Bereich der Preis- und Lohnpolitik zugute kommen. Zwecks Implementierung der sozialpartnerschaftlichen Preis- und Lohn-Politik haben die Sozialpartner 1957 einen institutionellen Rahmen auf freiwilliger (nicht gesetzlicher) Basis geschaffen, der bis heute im wesentlichen unverändert geblieben ist: die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen mit dem Preisunterausschuß und dem Lohnunterausschuß (dazu kam 1963 als dritter Unterausschuß der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen). Die Gewerkschaften verpflichteten sich, Anträge auf Lohnforderungen, und die Unternehmervertreter Anträge auf Preiserhöhungen den jeweiligen Unterausschüssen vorzulegen. Der Lohnunterausschuß gibt Lohnverhandlungen zwischen den Tarifpartnern frei, beeinflußt aber nicht die Höhe der Abschlüsse (die Koordination zwischen den Fachgewerkschaften besorgt der Gewerkschaftsbund, der die Anträge im Lohnunterausschuß einbringt). Hingegen bedarf das Ausmaß der beantragten Preiserhöhungen der Genehmigung, die dann erteilt wird, wenn sie kostenmäßig gerechtfertigt erscheinen. Das Verfahren ist praktisch sanktionslos (bestimmte gesetzliche Sanktionen des Handelsministers werden nicht benutzt). Dennoch halten sich die Unternehmungen an die Verfahrensregeln (Walther 1982), hauptsächlich weil sie in vielfältiger Weise von den Verbänden abhängig sind. Zur »freiwilligen Disziplin« trägt sicher auch bei, daß oft Branchenanträge genehmigt werden, die die Durchsetzung von Preiserhöhungswünschen erleichtern.

Die Paritätische Kommission tagt einmal, der Lohnunterausschuß höchstens zweimal im Monat. Der Preisunterausschuß hält mindestens einmal wöchentlich eine Sitzung ab. Pro Jahr werden etwa 400 Anträge auf Preiserhöhungen behandelt. Durch das sozialpartnerschaftliche Genehmigungsverfahren werden etwa die Hälfte aller Industriewaren und etwa 20% der im Verbraucherpreisindex enthaltenen Güter und Leistungen erfaßt. Die Kontrolle ist also keineswegs vollständig; im Bereich der Industriegüter sind die wichtigsten Ausnahmen die Preise für Importwaren und für neue Produkte. Im Dienstleistungsbereich werden die Preise in den Gaststätten de facto nicht kontrolliert. Etwa 90% der Preisanträge werden vom Preisunterausschuß erledigt; 10% werden der paritätischen Kommission als »Zweiter Instanz« vorgelegt.

Das permanente (nunmehr fast drei Jahrzehnte praktizierte) Verfahren der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik unterscheidet sich von manchen einkommenspolitischen Experimenten im Ausland, die als ad hoc Maßnahmen

zur Bewältigung bestimmter Notlagen konzipiert wurden. Ein weiterer Unterschied besteht darin, daß keine verbindlichen Lohnleitlinien verkündet werden, obschon intern oft konkrete Vorstellungen darüber bestehen, was ein »gesamtwirtschaftlich« verantwortungsvoller Lohnabschluß ist (die Lohnabschlüsse 1975 z. B. wurden nachträglich auch von Arbeitnehmervertretern als zu hoch eingestuft).

Soviel zu den Institutionen und Verfahren der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik. Für die Ökonomen von besonderem Interesse ist die Frage, ob die Einkommenspolitik die Entwicklung von Preisen und Löhnen in einer quantitativ demonstrierbaren Form beeinflußt hat. Die Sozialpartner selbst haben dieser Frage nicht sehr viel Aufmerksamkeit gewidmet: »My overwhelming impression is that the Austrians themselves do not place much importance on quantifiable justification for prices-wages policy and would not seek to defend their collection of policy measures by reference to a statistical series« (Robinson 1972, S. 54). Marin sieht darin einen bewußten politischen Akt der Internalisierung der Erfolgskontrolle. Er betrachtet die »Aneignung von Erfolg und Abschirmung von Mißerfolg durch die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen« für die »Bedingung politischer Legitimation« (Marin 1982, S. 70).

Aber selbst wenn ein demonstrierbarer quantitativer Einfluß auf die Preis- und Lohn-Entwicklung nicht als entscheidendes Kriterium für den Erfolg der Sozialpartnerschaft angesehen wird, so bleibt doch die Frage nach dem Beitrag zur Lösung der Inflationsproblematik wichtig. Der Umstand, daß es darüber nicht genügend empirisch getestete (oder auch nur testbare) Hypothesen gibt, mag zur zwiespältigen Beurteilung der Sozialpartnerschaft durch ausländische Betrachter beigetragen haben. Während etwa Kaldor Österreich als Musterbeispiel für ein Land hinstellt, das Preisstabilität und Vollbeschäftigung wahrte, wobei er die nicht inflatorische, zentralistische Lohnbildung sowie die geringe Bereitschaft der Arbeitnehmer zu streiken, hervorhebt (Kaldor 1982, S. 296), vermutet Flanagan, »that the social partnership institutions had been a veil over real events« (Flanagan 1982, S. 57). Und Branson argwöhnte, daß die österreichische Sozialpartnerschaft nur so lange hält, als mehr verdient als erwirtschaftet wird, d. h. solange sich Österreich ein Leistungsbilanzdefizit leisten kann (Branson 1982, S. 203).

Möglicherweise verkauft sich die österreichische Sozialpartnerschaft unnötig schlecht, in dem bloß generell auf die gute makroökonomische »Performance« der österreichischen Wirtschaft und den durch Streikstatistiken belegten »sozialen Frieden« hingewiesen wird. Einige bemerkenswerten Eigenschaften des österreichischen Lohnverhaltens zum Beispiel lassen sich durch einfache (methodisch bewußt anspruchslos) gehaltene Schätzungen der Phillipskurve demonstrieren. Zwischen der Steigerungsrate der Durchschnittsverdienste der Arbeitnehmer (w), jener der Verbraucherpreise (p), und jener der Produktivitätsfortschritte (f) sowie die Rate der Arbeitslosigkeit abzüglich der Rate der

offenen Stellen (UVR) bestand im Zeitraum 1960/84 folgende Beziehung (Standardabweichung der Koeffizienten in Klammer):

$$w_t = 0,99 - 0,62 \text{ UVR}_t + 0,84(p_t + p_{t-1})/2 + 1,07 (f_t + f_{t-1} + f_{t-2})/3$$

$$(2,10) (0,28) \quad (0,19) \quad (0,28)$$

$$R^2 = 0,83 \quad DW = 1,87$$

Nach dieser Gleichung reagieren die Arbeitnehmerverdienste in Österreich ziemlich rasch und mit Koeffizienten, die nicht signifikant von eins verschieden sind, auf Änderungen in der Inflationsrate und im Produktivitätsfortschritt. Das sind eher »unkeynesianische« Eigenschaften, denn Keynesianer glauben im allgemeinen, daß man mit mehr Inflation mehr Beschäftigung »kaufen« und mit mehr Produktivitätsfortschritt die Inflationsrate bei gegebener Rate der Arbeitslosigkeit drücken könne. Die angeführten Merkmale entsprechen aber (innerhalb bestimmter Korridore der Arbeitslosigkeit) den Vorstellungen von Verteilungskonstanz, die der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik zugrunde liegt. Die Ergebnisse sind auch mit den ökonometrischen Schätzungen von Wörgötter vereinbar, der demonstriert, daß im österreichischen Preis-Lohn-System Abweichungen von der Verteilungskonstanz Korrekturmechanismen in Gang setzen (Wörgötter 1983, S. 34).

Das weitgehende Fehlen von Geldillusion in der Lohnpolitik rechtfertigt bis zu einem gewissen Grade das hartnäckige Festhalten an einer preisstabilisierenden Hartwährungspolitik auch in den kritischen Phasen der zweiten Hälfte der 70er Jahre. Und die rasche Anpassung der Reallöhne an den Produktivitätsfortschritt erwies sich angesichts des dramatischen Rückgangs des Produktivitätsfortschritts im Laufe der 70er Jahre als eine wichtige arbeitsmarktstabilisierende Eigenschaft der österreichischen Lohnpolitik. Anfang der 70er Jahre stieg der Reallohn noch um durchschnittlich 4% pro Jahr, Anfang der 80er Jahre stagnierte er, und die Akzeptanz dieser Entwicklung brauchte nicht durch hohe Arbeitslosenraten erzwungen werden. Das ist ein für die Beurteilung der Sozialpartnerschaft wichtiger Umstand. Oft wurde vermutet, daß eine gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnpolitik nur solange möglich sei, als die Reallöhne steigen.

Unerwartet hoch ist der Koeffizient für die Arbeitslosenrate. Das bedeutet nicht weniger, als daß Gewerkschaften und Betriebsräte in ihrer Lohnpolitik deutlich auf relativ kleine Änderungen in den Arbeitslosenraten reagieren. Dieses Ergebnis widerspricht konventionellen Auffassungen, wonach der österreichischen Gewerkschaften eine »antizyklische« Lohnpolitik treiben oder zumindest unabhängig von der Arbeitsmarktlage agieren. Der Ausspruch eines früheren Handelsministers scheint vielmehr der Wahrheit näher zu kommen: In Österreich braucht man keine Arbeitslosen, denn die österreichischen Gewerkschaften halten mit ihren Lohnforderungen schon dann zurück, wenn im Nachbarland BRD Arbeitskräfte in einigen Großbetrieben freigesetzt werden.

Diese Flexibilität gilt freilich in viel stärkerem Maße für die Effektivverdienste als für die Tariflöhne, doch beeinflussen die Gewerkschaften auf zweierlei Weise

zumindest indirekt das Ausmaß der Lohndrift. Einmal enthalten viele Kollektivvertragsvereinbarungen Istlohnklauseln, und zum anderen nehmen sie darauf Rücksicht, daß für die Betriebsräte auf der Betriebsebene noch etwas zu »holen« bleibt. Daß die Löhne relativ empfindlich auf Änderungen in der Arbeitslosigkeit reagieren, wird auch durch andere (z. T. anspruchsvolle ökonometrische) Untersuchungen bestätigt. Marin, Maurer, Wagner (1983) bezweifelten aufgrund dieses Sachverhaltes die Existenz eines Austro-Keynesianismus. Frisch (1982) kam bei seinem Versuch ein »Skandinavisches Modell für Österreich« zu schätzen, nur dadurch zu plausiblen Ergebnissen, daß er in seine Lohngleichung eine Arbeitsmarktvariable einbaute. Die OECD (1984), Grubb et al (1983) sowie Pichelmann/Wagner (1985) bescheinigen aufgrund dieses Umstandes der österreichischen Wirtschaft eine hohe Reallohnflexibilität. Eine solche Eigenschaft ist für eine kleine, offene Volkswirtschaft selbst dann nützlich, wenn man (wie die meisten österreichischen Ökonomen) nicht an die Existenz einer makroökonomischen, neoklassischen Produktionsfunktion glaubt.

Mindestens ebenso wichtig wie die aus der Schätzgleichung abgeleiteten Eigenschaften scheint ein anderes Merkmal der österreichischen Lohnpolitik zu sein: Sie verfügt über »Korrekturmechanismen«, die es erlauben, als problematisch anerkannte Entwicklungen nachträglich, aber noch rechtzeitig zu korrigieren. Nur so ist es zu erklären, daß nach der Fehleinschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 1975/76 die Preis- und Lohn-Steigerungsraten rasch und reibungslos auf das Niveau der 60er Jahre reduziert werden konnten.

*Übersicht 2:  
Entwicklung von Preisen und Kosten 1973/84*

	Verbraucher- preise	Löhne <sup>a</sup>	Anbots- kosten <sup>b</sup>	Import- preise <sup>c</sup>	Export- preise <sup>c</sup>
					Steigung gegen Vorjahr in %
1973	7,5	13,6	11,7	3,9	7,5
1974	9,5	13,6	12,1	17,9	11,2
1975	8,4	11,8	12,7	4,1	4,8
1976	7,3	9,1	5,3	2,9	1,8
1977	5,5	8,3	6,2	4,2	4,0
1978	3,6	7,1	8,9	2,0	3,1
1979	3,7	5,6	2,0	5,8	5,3
1980	6,3	6,2	5,0	9,3	5,3
1981	6,8	7,7	8,2	10,2	6,1
1982	5,4	5,8	3,7	1,9	4,8
1983	3,3	4,5	2,1	-0,4	0,8
1984	5,7	4,9	3,2	3,9	3,3

<sup>a</sup> Volkswirtschaftliche Lohnsumme pro Unselbständigen.

<sup>b</sup> Löhne je Produktionseinheit.

<sup>c</sup> Güter und Leistungen lt. volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung.

Das Verhalten an Löhne ist empirisch besser erforscht als das der Preise, obschon die großen makroökonomischen Modelle der beiden Wirtschaftsfor- schungsinstitute und die österreichische Version des skandinavischen Modells von Frisch (1982) naturgemäß interdependente Preis- und Lohngleichungen enthalten. Im allgemeinen scheinen kostenorientierte Erklärungsansätze gute Ergebnisse zu liefern. Ob daraus geschlossen werden kann, daß das System der sozialpartnerschaftlichen akkordierten Preiserhöhungen der österreichischen Wirtschaft den Charakter einer Fixpreisökonomie verleiht (Seidel 1982, S. 13) und ob man Unternehmerbefragungen trauen kann, wonach Firmen auf Nachfrageschwankungen hauptsächlich mit Mengenanpassungen reagieren (Aigner 1980), muß freilich offen bleiben. Schätzungen des »Gordon'schen Alphas« lassen nicht erkennen, daß nominelle Nachfrageimpulse hauptsächlich in Mengenreaktionen transformiert werden.

Bezeichnet man die Preissteigerungsrate des BIP mit  $p$ , die »Überschußnachfrage« (die Differenz zwischen der Steigerungsrate des nominalen BIP und der realen Trendwachstumsrate) mit  $y$  und den Kapazitätsspielraum mit POG (potential output gap), so bestand im Zeitraum 1957/84 folgende Beziehung (Standardabweichungen in Klammer):

$$p_t = 1,57 + 0,37 y_t + 0,47 p_{t-1} - 0,29 \text{POG}_{t-1}$$

$$(0,56) \quad (0,07) \quad (0,09) \quad (0,10)$$

$$R^2 = 0,89 \quad DW = 2,31$$

Danach reagieren zwar die Preise ziemlich träge auf Nachfrageschwankungen, in der BRD und in den USA dominieren jedoch Mengenreaktionen noch stärker. Nach anderen Schätzungen (Coe/Holtham 1983, S. 109) gehört Österreich sogar zu den Ländern mit relativ raschen Preisreaktionen.

## Wechselkurspolitik

Das Austauschverhältnis zwischen der DM und dem Schilling ist in den letzten 15 Jahren bei nur geringfügigen kurzfristigen Schwankungen annähernd konstant geblieben: Eine DM entsprach rund 7 Schilling. Die DM-Orientierung des Schilling entwickelte sich aus einer Indikator-Formel, die 1971 im Zuge der internationalen Währungswirren eingeführt wurde. Der Indikator wurde so konstruiert, daß der Wert des Schilling gegenüber den wertbeständigen ausländischen Währungen konstant blieb. Die Zahl der Indikatorwährungen wurde in den folgenden Jahren schrittweise verringert (»weiche« Währungen wurden ausgeschieden) und neben dem »Indikator« die europäische Währungsschlange als Orientierunggröße herangezogen. Schließlich erklärten die Währungsbehörden ab Juli 1976 die DM zur Leitwährung (siehe hinzu insbesondere Handler 1982, S. 422-424). Die DM-Orientierung des Schilling wird meist als Hartwährungspolitik bezeichnet, obschon diese Etikettierung in den Jahren der Dollar-

Hausse nur noch beschränkt zutraf und gelegentlich Mißverständnisse auslöste. Nach der gebräuchlichen österreichischen Terminologie ist eine Währung schon dann hart, wenn der effektive Wechselkurs nominell steigt und nicht erst dann, wenn effektiv und real aufgewertet wird.

Der harte Schilling war Anfang der 70er Jahre unbestritten. Österreich hatte die deutsche Aufwertung 1969 nicht mitgemacht und seine Wirtschaft verfügte daher über einen komfortablen Kostenvorsprung im internationalen Wettbewerb. Problematisch und diskussionswürdig wurde der harte Schilling jedoch, als die heimischen Preise und Kosten im Laufe der 70er Jahre mit der Wechselkursvorgabe nicht Schritt zu halten vermochten und die Leistungsbilanz stark passiv wurde. Daß die österreichische Wechselkurspolitik in diesen kritischen Phasen, wie es schien »hartnäckig« und entgegen überlieferten Standardvorstellungen an ihrem Kurs festhielt, wird verschieden begründet. Eine Argumentationslinie lautet: Ein kleines Land kann relative Preisstabilität erreichen, indem es entweder ein angemessenes Geldmengenziel setzt und den Wechselkurs floaten läßt oder aber den Wechselkurs gegenüber einem großen Land mit einem hohen Maß an finanzieller Stabilität bindet. Österreich entschied sich aus bestimmten Gründen für den zweiten Weg (wobei das Hauptargument, daß freie Wechselkurse bei schwach entwickelten Geld- und Kapitalmärkten zu starken Kursschwankungen führen, noch nicht verfügbar war). Diese Argumentation wurde hauptsächlich in der ersten Hälfte der 70er Jahre verwendet, als es noch keine Zahlungsbilanzprobleme gab und die Währungsbehörden nach Orientierungsbehelfen in einem in Unordnung geratenen Weltwährungssystem suchten.

Dazu kam sehr bald die Furcht vor der »importierten Inflation«. Die österreichische Wirtschaftspolitik wurde schon Anfang der 70er Jahre mit dem unangenehmen und (nach den Erfahrungen der 60er Jahre) unerwarteten Tatbestand konfrontiert, daß die Importpreise zeitweilig erheblich stärker stiegen als der Deflator des BIP. Die Rohstoffhausse und der erste Ölpreisschub beschworen 1973/74 die Gefahr von Preis-Lohn-Spiralen herauf. Zwar war die österreichische Wirtschaftspolitik immer mehr beschäftigungsorientiert als stabilitätsorientiert. Aber ein starker, von Import ausgehender Kostenschub hätte das System der paritätischen Preis- und Lohn-Kontrollen nicht mehr exekutierbar gemacht. Schon zwischen 1947 und 1951 waren die Sozialpartner überfordert gewesen, als sie in Form von fünf Preis-Lohn-Abkommen versucht hatten, die sich beschleunigende Inflation einzudämmen. Aus dieser Zeit stammte die Erfahrung, daß das lockere und auf freiwilliger Zusammenarbeit aufbauende Steuerungssystem nur in einem Regime mit stabilen Erwartungen einer im Durchschnitt mäßigen Inflationsrate bestehen könne.

Die Fortsetzung der Hartwährungspolitik schien noch 1975 unproblematisch zu sein, da die Rezession die Leistungsbilanz entlastete. 1976 und 1977 schlitterte jedoch die österreichische Wirtschaft in eine prekäre außenwirtschaftliche Situation, die zumindest in dieser Schärfe nicht vorausgesehen worden war.

Warum die Leistungsbilanz ab 1976 so stark ins Defizit geriet, ist ökonometrisch nicht schlüssig zu begründen. Es könnte sein, daß das ab 1973 wirksame Freihandelsabkommen mit der EG für einige Jahre die Leistungsbilanz belastete, weil wichtige Exportprodukte als »sensibel« eingestuft wurden und daher nur verzögert vom Zollabbau profitierten. Auch könnte die als »interessenpolitisch« etikettierte Argumentation zutreffend gewesen sein, daß die ausländischen Anbieter rascher als die heimischen Exporteure die Chancen zu zusätzlichem Handel nutzen konnten. Die Leistungsbilanzverschlechterung wurde als so dramatisch empfunden, daß Streißler noch Jahre später griffig formulieren konnte: »Seither weiß jedermann: Österreich vermag noch immer nachfrageschaffend zu agieren; doch die zusätzliche Nachfrage schafft es vor allem im Ausland« (Streißler 1982, S. 91).

Im Zeitraum 1972/1977 war der effektive Wechselkurs des Schillings nominell um mehr als 24% (4,5% jährlich) gestiegen, ohne daß die forcierte Hartwährungspolitik zunächst von der Lohnpolitik ausreichend honoriert worden war. Die Lohnstückkosten der österreichischen Industrie stiegen in diesem Zeitraum kaum schwächer als jene der wichtigsten Handelspartner in nationaler Währung. Daraus ergab sich eine beträchtliche reale Aufwertung. Da gleichzeitig die heimische Nachfrage stark ausgeweitet wurde, um den Kaufkraftentzug aus der Ölverteuerung zu kompensieren, entstand ein beträchtliches Leistungsbilanzdefizit, das die damalige Zahlungsbilanzstatistik noch überzeichnete weil die gesamte »statistische Differenz« der Kapitalbilanz zugerechnet wurde (inzwischen wurde ein Teil dieser Differenz als »nicht in Waren oder Dienstleistungen unterteilbare Leistungen« der Leistungsbilanz zugeordnet).

Eine Neuorientierung zugunsten einer mehr zahlungsbilanzorientierten Wirtschaftspolitik wurde im Laufe des Jahres 1977 immer dringlicher. Das galt umso mehr, als die Leistungsbilanzdefizite nicht als Zufallsprodukte, sondern für jedermann einsichtig als ökonomische zwangsläufige Folge der beschriebenen Datenkonstellation zu interpretieren waren. Zu diesem Zeitpunkt waren freilich bereits die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit aufgearbeitet. Man wußte um den Tugendkreis harter und den Teufelskreis weicher Währungen (Handler 1981). Man hatte mit Interesse registriert, daß Österreich in den kritischen Jahren 1973 und 1974 mit einer Importpreisseigerung von insgesamt 23% durchkam, wogegen manche Weichwährungsländer nahezu 100% Importverteuerungen schlucken mußten. Und man zog bereits ins Kalkül, was später ökonometrisch erhärtet wurde (Schebeck/Tichy/Thury 1980, S. 139ff.), daß nämlich Wechselkursänderungen (unter realistischen Voraussetzungen) starke Preiseffekte und mäßige Leistungsbilanzeffekte haben. Unter diesen Umständen entschied sich die Wirtschaftspolitik gegen den anscheinend bequemen Weg, die vorangegangene Inflation durch eine nachträgliche Abwertung zu »akkommodieren«, und für den Versuch, die Inflation soweit zurückzuführen, daß der »harte« Außenwert des Schilling gehalten werden kann. 1978 wurde die Binnennachfrage zurückgenommen, und die Einkommenspolitik begann die

Vorleistungen der Wechselkurspolitik zu honorieren. Die Preis- und Lohnsteigerungsraten konnten bis zum zweiten Ölpreisschock wieder auf den in den 60er Jahren gewohnten Stand gedrückt werden. Der Kostennachteil, den die heimische Industrie zeitweilig hinnehmen mußte, konnte abgebaut werden: seit 1977 sank der reale effektive Wechselkurs. Die Rückführung des Preis- und Lohnauftriebes war möglich, ohne daß die Arbeitslosigkeit stieg. Die Einkommenspolitik hatte spät, aber nicht zu spät in dem erwarteten Sinn reagiert. Gleichzeitig wurden durch Strukturanpassungen wie durch Energiesparen und die Gewinnung neuer Absatzmärkte in den OPEC-Staaten versucht, die Zahlungsbilanz zu entlasten.

*Übersicht 3:*  
**Verhältnis von Wechselkurspolitik und Lohnpolitik**

	1960/72	1972/77	1977/84
	durchschnittliche jährliche Veränderung in %		
effektiver Wechselkurs nominell	− 0,2	+ 4,5	+ 1,1
Arbeitskosten Österreich/Handelspartner in nationaler Währung	− 0,7	− 1,0	− 3,1
effektiver Wechselkurs real (relative Arbeitskosten in einheitlicher Währung)	− 0,8	1,4	− 2,0

Das Einschwenken auf eine zahlungsbilanzorientierte Wirtschaftspolitik ließ erkennen, daß das Zusammenspiel von Wechselkurspolitik und Einkommenspolitik nicht einseitig gesehen wurde. Ein Vorlauf der Wechselkurspolitik war dann zu rechtfertigen, wenn es galt, starke außenwirtschaftliche Schocks zu absorbieren wie anläßlich des ersten Ölpreisschubs, doch gehörte es zu den Spielregeln, daß die Lohnpolitik das Vorausseilen der Wechselkurspolitik nachträglich sanktioniert und daß der Vorlauf nicht zur Regel wird. Manchmal wird dem »Austro-Keynesianismus« eine Konzeption zugeschrieben, wonach die Wechselkurspolitik dauernd härter sein soll als die Lohnpolitik und ständig real aufgewertet werden soll. Es gibt keine Belege dafür (und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen ab 1977 sprechen dagegen), daß solche Überlegungen jemals praktische Bedeutung hatten. Es gibt auch wenig Anhaltspunkte dafür, daß die Hartwährungspolitik bewußt als »Produktivitätspeitsche« benutzt wurde, obschon Marin (1985) meint, daß damit teilweise der überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritt der österreichischen Industrie zu erklären sei.

Nach dem zweiten Ölpreisschock wurde der Wechselkurs nicht mehr als Stoßdämpfer für externe Schocks benutzt. Das mag z. T. daran gelegen haben, daß es angesichts der Stärke des Dollar einer merklichen Aufwertung des Schillings gegenüber der DM bedurft hätte, um den realen Wechselkurs des

Schillings anzuheben. Eine solche Wechselkurspolitik wäre von den Finanzmärkten kaum als glaubwürdig beurteilt worden und daher nur schwer durchsetzbar gewesen. Wichtiger war jedoch offenbar die Vermutung, daß man angesichts der zunehmenden Offenheit der österreichischen Wirtschaft das Experiment von Mitte der 70er Jahre nicht wiederholen und nicht nochmals »durchtauchen« könne. Die DM-Orientierung wurde zum Prinzip erhoben, und nicht mehr als eine technische Möglichkeit betrachtet, Inflationsschübe zu dämpfen oder den effektiven Wechselkurs nominell und real in einer bestimmten Richtung zu beeinflussen.

Die DM-Orientierung der Wechselkurspolitik stand seit dem ersten Ölpreisschock nur zweimal zur Diskussion. Zum ersten Mal 1977, als das hohe Leistungsbilanzdefizit in der internationalen Finanzwelt Zweifel aufkommen ließ, ob die DM-Parität gehalten werden könne. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen plädierte unter dem Eindruck der Zahlungsbilanzprobleme im Juni 1978 dafür, den Außenwert des Schillings nicht starr an die Währung eines bestimmten Landes (das möglicherweise seine wirtschaftspolitischen Prioritäten anders setzt) zu binden, sondern eine eigenständige Hartwährungspolitik zu verfolgen: »Eine solche eigenständige und maßvolle Hartwährungspolitik kann, muß aber nicht zu einem festen Verhältnis des Schillings zur Deutschen Mark, zum Schweizer Franken oder zu anderen sog. wertbeständigen Währungen führen« (Beirat 1978, S. 44). Diese Diskussion wurde Ende 1980 anlässlich des Ministerwechsels im Finanzministerium mit der Argumentation wiederholt, daß durch die forcierte Hartwährungspolitik viele österreichische Industriebetriebe (und nicht zuletzt die verstaatlichten Unternehmungen) übermäßige Ertragseinbussen erleiden. In beiden Fällen fiel die Entscheidung zugunsten einer konstanten Relation zur DM aus. Die DM-Orientierung wird heute von den Währungsbehörden als eine langfristige Strategie betrachtet, deren positive Wirkung sich erst langfristig in vollem Umfang einstellt und die daher nicht zugunsten kurzfristiger und möglicherweise nur vermeintlicher Vorteile aufs Spiel gesetzt werden sollte.

## Literaturverzeichnis

- Aigner, Karl (1980): Unternehmensplanung in der österreichischen Industrie. Monatsberichte des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung. 53. Jg., Heft 8, Wien.*
- Arndt, Sven, Hrsg. (1982): The Political Economy of Austria. American Enterprise Institute. Washington & London.*
- Abele, Hanns (1982): Anmerkungen zu einer wirtschaftsgeschichte der Gegenwart: Österreich seit 1945. In: Abele, Hanns et al. (Hrsg.). Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik. Wien, S. 12-25.*

- Branson, William H.* (1982): Commentary. In: Arndt, Sven (Hrsg.). *The Political Economy of Austria*. American Enterprise Institute, Washington & London.
- Böhm, Stephan* (1982): Die Keynes'sche Renaissance. In: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 3/1982, S. 65-77.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1968): Untersuchung des Preis- und Kostenauftriebes in Österreich. Wien.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1972): Gutachten über den Preis- und Kostenauftrieb. Wien.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1978): Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung. Wien.
- Butschek, Felix* (1984): Die »austrokeyanische Abkoppelung« — ein Fehlschlag? Vervielfältigtes Manuskript. Wien.
- Chaloupek, Günther* (1984): Keynesianischer Grundkonsens in der Sozialpartnerschaft. In: Wimmer Hannes (Hrsg.). *Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich*. Wien, S. 21-27.
- Coe, David T./Holtham, Gerald* (1983): Output Responsiveness and Inflation: An Aggregate Study. *OECD Economic Studies* No. 1/Autumn 1983. Paris, S. 93-145.
- Driscoll, Michael J./Ford, James L./Kohler, Wilhelm/Mullineux, Andrew W.* (1983): Testing the Rational Expectations and Structural Neutrality Hypothesis: Some Econometric Results for Austria. *Empirica* 1/83. Wien, S. 3-13.
- Fahrnleitner, Johann/Schmidt, Erich* (1982): The Social Partnership. In: *The Political Economy of Austria*. Washington & London. S. 87-97.
- Flanagan, R. J./Soskice, D. W./Ulman, L.* (1983): Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies. The Brookings Institution. Washington D.C.
- Grubb, D./Jackman, R./Layard, R.* (1983): Wage Rigidity and Unemployment in OECD Countries. *European Economic Review*, March/April 1983. S. 11-39.
- Haberler, Gottfried* (1982): Austria's Economic Development after the Two World Wars: A Mirror Picture of the World Economy. In: Arndt, Sven W. (Hrsg.). *The Political Economy of Austria*. Washington & London, S. 61-75.
- Handler, Heinz* (1981): Wechselkurs-Preis-Spiralen in offener Volkswirtschaft. Das österreichische Beispiel im internationalen Vergleich. In: Bombach, Gottfried et al. (Hrsg.). *Zur Theorie und Politik internationaler Wirtschaftsbeziehungen*. Tübingen.
- (1982): Die österreichische Hartwährungspolitik. In: Abele, Hanns et al. (Hrsg.). *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*. 1982, S. 413-426.
- Hogg, Sarah* (1980): A Small House in Order. *The Economist*. Austrian Survey. London.
- Holzmann, Robert/Winckler, Georg* (1983): Austrian Economic Policy. Some Theoretical and Critical Remarks on »Austro-Keynesianism«. *Empirica* 2/1983, S. 183-203.
- Kaldor, Nicholas* (1982): Inflation — An Endemic Problem of Modern Capitalism. In: Expansion, Stagnation und Demokratie. *Festschrift für Theodor Prager und Philipp Rieger*. Wirtschaft und Gesellschaft (Jg. Nr. 2/1982). Wien, S. 289-297.
- Klose, Alfred* (1970): Ein Weg zur Sozialpartnerschaft. Wien.

- Lachs, Thomas (1976): Wirtschaftspartner in Österreich. Wien.*
- Lamel, Joachim (1984): Keynesianischer Grundkonsens in der Sozialpartnerschaft. In: Wimmer, Hannes (Hrsg.). Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich. 1984. S. 29-39.*
- Llewellyn, John (1983): Resource Prices and Macroeconomic Policies: Lessons from Two Oil Price Shocks. OECD Economic Studies, No. 1/1983. Paris, S. 197-212.*
- Marin, Bernd (1982): Die Paritätische Kommission, aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich. Wien.*
- Marin, D. / Maurer, J. / Wagner, M. (1983): Budget- und lohnpolitische Reaktionen auf Wachstumskurven. Institut für Höhere Studien. Wien.*
- Marin, Dalia (1984): Gewinneutrale Wechselkurspolitik. Wirtschaft und Gesellschaft. 4/1984. Wien, S. 465-484.*
- Neck, Reinhard (1984): Keynesian and Monetarist Models of Unemployment and Inflation: A Simulation Study for Austria. Empirica 1/1984, S. 23-45.*
- OECD (1985): Wirtschaftsberichte 1984/85: Österreich (Deutsche Übersetzung). Graz.*
- Olson, Mancur (1982): The Rise and Decline of Nations. New Haven & London.*
- Ostleitner, Herbert (1978): Keynesianische und Keynes'sche Wirtschaftspolitik. In: Mackmann, H. Simmert, D. B. Kurse der Wirtschaftspolitik. Köln.*
- (1982): Zu den Grundlagen der wirtschaftspolitischen Konzeption der Sozialistischen Partei Österreichs (SPÖ). In: Abele, Hanns et al. Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik. Wien, S. 133-142.
- Lehmbruch, Gerhard (1984): Österreichisches sozialpartnerschaftliches System im internationalen Vergleich. In: Methoden der Politikberatung im wirtschaftspolitischen Bereich. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Wien, S. 41-62.*
- Pichelmann, Karl / Wagner, Michael (1985): Labour Surplus as a Signal for Real Wage Adjustment: Austria 1968-1983. Vervielfältiges Manuskript. Wien.*
- Pommerehne, Werner W. / Schneider, Friedrich / Frey, Bruno S. (1983): Quot Hommes, Tot Sententiae? A Survey Among Austrian Economists, Empirica 2/1983. Wien, S. 93-127.*
- Robinson, Derek / Suppanz, Hannes (1972): Prices and Incomes Policy. The Austrian Experience. OECD. Paris.*
- Scharpf, Fritz W. (1983): Economic and institutional constraints of full-employment strategies: Sweden, Austria and West Germany (1973-1982). IIM / LMI 83-20. Wissenschaftszentrum Berlin (vervielfältigtes Manuskript).*
- Schebeck, F. / Suppanz, H. / Tichy, G. (1980): »Die mittelfristigen Folgen der Wechselkurspolitik für Leistungsbilanz und Inflationsrate.« Empirica 2/1980. Wien, S. 139-167.*
- Seidel, Hans (1979/1): Die österreichische Wirtschaft. Entwicklung, Erfolge und Probleme. Gutachten für das Bundesministerium für Finanzen. Quartalshefte der Girozentrale. 14. Jg. Sonderheft. Wien.*
- (1979/2): Vortrag auf der Conference for Income and Wealth in Pörtschach, Österreich, September 1979.

- (1981): Austrian Incomes Policy: Lesson for the United States. Prepared Statement before the Joint Economic Committee (Congress of the United States). Washington D.C.
  - (1982): Austro-Keynesianismus. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3/1982, S. 65-77.
  - (1985): Die Stabilisierungsfunktion der Budgetpolitik. Gestern — heute — morgen. Quartalsheft der Girozentrale Wien, Nr. IV/84 — I/85, S. 9-21.
- Smeral, E./Walterskirchen, E.* (1981): Der Einfluß von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit auf die Leistungsbilanz. Monatsberichte des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung. 54. Jg. Heft 7/1981. Wien.
- Socher, Karl* (1982): Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Monetarismus. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3/1982. Wien, S. 43-49.
- Streissler, Erich* (1982): Das Ende des Keynesianismus. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3/1982. Wien, S. 78-93.
- Tichy, Gunther* (1982): Austro-Keynesianismus — Gibt's den? Angewandte Psychologie als Konjunkturpolitik. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3/1982. Wien, S. 50-64.
- (1984): Austro-Keynesianismus. Beitrag zum Gutachten »Stabilisierungspolitik in den 80er Jahren« des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Finanzen. Wien.
- Walther, Herbert* (1982): Einige mikro- und makroökonomische Aspekte der Preisregelung durch die Paritätische Kommission. In: Abele, Hanns et al. (Hrsg.) *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*. Wien, S. 399-411.
- Wörgötter, Andreas* (1983): A Note on the Stable Phillips Curve in Austria. *Empirica* 1/1983. Wien, S. 29-40.

## Kritische Anmerkungen zur österreichischen Strategie der Inflationsbekämpfung\*

Von *Hans-Rudolf Peters, Oldenburg*

Ein Norddeutscher, der — wie ich — die österreichische Wirtschaftsentwicklung nur im Ski-Urlaub erlebt, merkt spätestens an den Preisen beim Einkauf am Ferienort, daß es auch in Österreich Inflationsprobleme gibt. Die Übersicht über die Verbraucherpreisentwicklung im Referat von Herrn Kollegen Seidel bestätigt dieses. Demnach hatte Österreich im Durchschnitt der Jahre 1973 bis 1984 einen Anstieg der Verbraucherpreise von rund 6% jährlich. Verglichen mit anderen Volkswirtschaften hielt sich der Preisauftrieb aber in Österreich noch in Grenzen; denn in Westeuropa war nur in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland der Verbraucherpreisanstieg in dem vorgenannten Zeitraum geringer.

Das ursprüngliche Referat von Herrn Kollegen Seidel, das an anderer Stelle veröffentlicht worden ist<sup>1</sup>, sowie auch der jetzige Text zeigen m.E. die wesentlichen Entwicklungslinien der Inflationsbekämpfung in Österreich prägnant auf. Was kann nun der Korreferent als ausländischer Betrachter noch zum Thema beitragen? Bei dem enormen Wissensvorsprung, den natürlich Herr Kollege Seidel — auch als ehemaliger Staatssekretär im österreichischen Bundesfinanzministerium — hat, wird sicherlich von mir keine treffendere Situationsanalyse der österreichischen Wirtschaftsentwicklung und keine kenntnisreichere Sachdarstellung der spezifisch österreichischen Inflationsbekämpfungsmittel erwartet. Dagegen gehört es üblicherweise zu den Aufgaben eines Korreferenten, Zweifelsfragen offenzulegen und eventuell ergänzende Aspekte des Themas anzusprechen. Ich werde hauptsächlich einige kritische Anmerkungen hinsichtlich der Wirkungsanalysen der aufgezeigten Inflationsbekämpfungs-Methoden und -mittel machen.

Hier beginnt ja oft der Streit, der nicht selten in einen Glaubenskrieg ausartet, weil es sich bei der Einschätzung von Wirkungen und Folgewirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen manchmal nur um Indizienbeweise handelt.

---

\* Korreferat zu dem Referat von Hans Seidel „Der österreichische Weg der Inflationsbekämpfung“ auf der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Sozialpolitik am 18./19. März 1983 in Innsbruck.

<sup>1</sup> Hans Seidel unter Mitarbeit von Peter Szopo: Der österreichische Weg der Inflationsbekämpfung, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Wirtschaftspolitische Zeitschrift der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Heft 3/1983, S. 373-389 (=Urprüngliche Fassung).

Zudem werde ich einige Fragen aufwerfen, die im ursprünglichen Referat nur angedeutet waren und die auch im überarbeiteten Text noch hätten vertieft werden müssen.

Herr Seidel beginnt die Wegbeschreibung der Inflationsbekämpfung in Österreich mit einer Skizzierung des konjunkturpolitischen Konzeptes, das er als Austro-Keynesianismus charakterisiert. Die Bezeichnung deutet darauf hin, daß es sich um ein Konzept handelt, das im Kern keynesianisch ist, aber auch noch andere Elemente aufweist. Welche übereinstimmenden bzw. abweichenden Elemente weist nun der Austro-Keynesianismus gegenüber dem originären Keynesianismus auf? Natürlich kann ich hier nicht alle möglichen Interpretationen des Keynesianismus analysieren, um den „wahren“ Keynesianismus vom Bastard-Keynesianismus oder anderen Versionen zu scheiden. Als Kern der wirtschaftspolitischen Lehren von Keynes sehe ich die antizyklische Fiskalpolitik zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage an. Nun wäre noch zu klären, was Austro-Keynesianismus ist. Auf eine kurze Formel gebracht, bedeutet Austro-Keynesianismus antizyklische Budgetpolitik plus Einkommenspolitik in spezifisch österreichischer Prägung plus Hartwährungspolitik.

Voll keynesianisch ist auf der Zielebene die Vorrangigkeit des Vollbeschäftigungszieles und auf der Mittelebene die antizyklische Budgetpolitik, die der konjunkturpolitischen Nachfragesteuerung zwecks Erreichung des Vollbeschäftigungszieles dient. Nach Socher „(ist) die ‚Hartwährungspolitik‘ zum größten Teil ‚Austro‘ und nur zum kleinen Teil ‚keynesianisch‘.“<sup>2</sup>

Herr Seidel hält ebenfalls die österreichische Hartwährungspolitik für kaum in Einklang stehend mit der herkömmlichen keynesianischen Vorstellung, welche den Wechselkurs üblicherweise mit dem Außenhandel in Verbindung bringt. Danach dient die Wechselkurspolitik primär dem Ziel des mittelfristigen Leistungsbilanzausgleichs. Als neuartig an dem österreichischen Konzept wird dagegen angesehen, daß die Wechselkurspolitik primär als Instrument zur Kostenstabilisierung und damit zur Erreichung des Stabilitätsziels eingesetzt wird. Die Hartwährungspolitik dient also vorrangig der weitestmöglichen Stabilhaltung des inländischen Preisniveaus. Im ursprünglichen Referat von Herrn Seidel wird als typisch keynesianisch neben der Fiskalpolitik auch die Einkommenspolitik hervorgehoben.<sup>3</sup> Bei der genaueren Betrachtung der Einkommenspolitik in der spezifisch österreichischen Ausprägung kommen jedoch Zweifel auf. Die Sozialpartner versuchen in der sogenannten Paritätischen Kommission auf freiwilliger Basis und im Konsens die Löhne und Preise auch unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten zu bestimmen. Neben dieser direkten Lohn- und Preisbeeinflussung, die allerdings ohne Sanktionsmechanismus auskommen muß, gibt es aber auch noch eine indirekte Beeinflussung über die praktizierte Investitionsförderung der österreichischen Wirtschaft. Insofern

<sup>2</sup> Karl Socher: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Monetarismus, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Nr. 3/1982, S. 46.

<sup>3</sup> Vgl. Hans Seidel: Ursprüngliche Fassung, a.a.O., S. 374.

kommen über die angebotsorientierte Investitionsförderungs-Politik — die der primär nachfrageorientierten Politik Keynescher Prägung gegenübersteht — auch nichtkeynessche Elemente ins Spiel. Natürlich läßt sich darüber streiten, ob die in Österreich praktizierte Investitionsförderung überhaupt der Einkommenspolitik im üblichen Sinne zuzurechnen ist. Sicher ist, daß bei staatlicher Investitionsförderung in Form von Investitionsprämien oder steuerlichen Sonderabschreibungen den investitionsbereiten Unternehmungen ein Teil ihrer Investitionskosten erspart bleibt und mit öffentlicher Hilfe Vermögenswerte zuwachsen. Bei erfolgreicher Investitions- und Beschäftigungssteigerung werden in der Regel auch die Spielräume für Lohnerhöhungen größer, was auch bei den Arbeitnehmern meist zu Einkommenszuwachsen führt.

Insofern hat die Investitionsförderung bestimmte Einkommenseffekte. Strittig kann noch sein, ob die Investitionsförderung mehr der Konjunkturpolitik oder mehr der Strukturpolitik zuzurechnen ist. Dieses hängt natürlich wesentlich von der konkreten Ausgestaltung der Investitionsförderung ab. Werden z. B. Investitionsprämien oder Steuervergünstigungen für Investitionen zum Zwecke der Konjunkturankurbelung global allen potentiellen Investoren angeboten, so ist zweifelsohne diese Art der Investitionsförderung der Konjunkturpolitik zuzurechnen. Werden dagegen Investitionshilfen zum Zwecke der Umstrukturierung oder Strukturangepaßung nur bestimmten Gewerbezweigen (wie z. B. dem Fremdenverkehrsgewerbe) oder bestimmten Industriezweigen (wie z. B. der Stahlindustrie) offeriert, so wären derartige Investitionshilfen der sektoralen Strukturpolitik zuzurechnen. Eine solche Unterscheidung und Klärung hat nicht nur klassifikatorische Bedeutung, sondern erfahrungsgemäß auch wirtschafts- und finanzpolitische Folgen. In fast allen westeuropäischen Marktwirtschaften werden Konjunktur- und Strukturpolitik mit unterschiedlichen Zielsetzungen oder zumindest Zielprioritäten und oft nach ganz unterschiedlichen Handlungsmaximen betrieben. Die vielbeschorene Wirtschaftspolitik aus einem Guss, in der die Ordnungspolitik dominiert und die Strukturpolitik die Wachstumsbemühungen und Stabilitätsanstrengungen der Konjunkturpolitik unterstützt, steht meist nur auf dem Papier der Sonntagsreden von Politikern. In meiner langjährigen Tätigkeit im Bonner Bundeswirtschaftsministerium habe ich erlebt, wie sich die oft unkoordinierten Maßnahmen der Konjunktur- und der Strukturpolitik ganz oder teilweise widersprochen haben. Insbesondere wirkt die sektorale Strukturpolitik, die gemäß der Konzeption eigentlich die Mobilität der Produktionsfaktoren und die Strukturflexibilität verbessern sollte als de facto betriebene Strukturerhaltungs- bzw. den Strukturwandel verzögernde Politik der Globalsteuerung oft diametral entgegen, weil die konjunkturpolitischen Instrumente bei relativ marktunabhängig festgezurrt Branchenstrukturen nicht oder nur schlecht greifen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Vgl. Hans-Rudolf Peters: Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bombach, Gahlen, Ott (Hrsg.): Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S. 119ff.

In einer pluralistischen Gesellschaft mit ihren organisierten Gruppeninteressen, die sich auch in der Wirtschaftspolitik durchzusetzen versuchen, kann es kaum eine Politik aus einem Guss geben. Ich vermute, daß die Probleme der mangelnden Koordinierung zwischen Konjunktur- und Strukturpolitik zumindest teilweise auch in Österreich bestehen. Selbst, wenn im Rahmen der besonderen österreichischen Sozialpartnerschaft vieles schon im vorparlamentarischen Raum und vor der endgültigen wirtschaftspolitischen Entscheidung zwischen den Verbänden ausgehandelt und manchmal wohl auch nur ausgepokert wird, so bleiben erfahrungsgemäß immer noch unbefriedigte Wünsche der Interessengruppen übrig, die sich auf anderen Wegen in der Politik durchzusetzen suchen und sicherlich oft zu widersprüchlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen führen.

Im ursprünglichen Referat wurde der austro-keynesianische Ansatz dem Hicks'schen Konzept einer Fix-Preis-Ökonomie nahegerückt. Es wurde allerdings darauf hingewiesen, daß Festpreisökonomie nicht bedeutet, „daß Preise und Kosten absolut stabil sind, sondern nur, daß sie marktunabhängig von der Kapazitätsauslastung, unabhängig von Angebot und Nachfrage sind“.<sup>5</sup> Danach reduzieren die trügen Preisreaktionen angeblich die Unsicherheiten in der Wirtschaft, dämpfen spekulatives Verhalten und schwächen Preiseffekte im Falle von Nachfrageimpulsen ab. Daraus werden sodann positive Stabilisierungswirkungen abgeleitet. Jeder Ordnungspolitiker spitzt natürlich sofort die Ohren, wenn er hört, daß bewußt herbeigeführte Preisinflexibilitäten als Mittel der Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft dienen sollen. Haben wir doch alle gelernt, daß eine Marktwirtschaft am besten funktioniert, wenn die Preise flexibel sind und über Wettbewerbspreise Angebot und Nachfrage auf den Märkten in Übereinstimmung gebracht werden. Ich konzidiere, daß in bestimmten Situationen — so z. B. in einer auslaufenden Rezessionsphase — gewisse Preisinflexibilitäten bzw. bewußte Zurückhaltungen bei Preiserhöhungen volkswirtschaftlich vorteilhaft sein können, weil sie die Aufschwungkräfte stärken können. Für eine Expansionspolitik nach Keyneschem Muster ist es in einer solchen Situation wichtig, daß die angestrebte Produktions- und Beschäftigungssteigerung nicht durch zu schnelle Preissteigerungen in Inflation mündet, die dann später wieder die Ursache für eine neue Rezession sein kann. Es bleiben jedoch Zweifel, ob selbst solche konjunkturell kurzfristig positiven Wirkungen von künstlich — z. B. über die Paritätische Kommission in Österreich — herbeigeführten Preisrigiditäten langfristig nicht mit höheren Wachstums- und Stabilitätseinbußen erkauft werden müssen. Schon allein der Gewöhnungsprozeß von Unternehmungen, auf Nachfrageänderungen nur preislich zögernd zu reagieren, kann Marktungleichgewichte erzeugen oder verstärken sowie Struktur anpassungen in den Produktionsprogrammen der Unternehmungen verzögern. Letztlich kann der notwendige Strukturwandel in der Volkswirtschaft

---

<sup>5</sup> Hans Seidel: Ursprüngliche Fassung, a. a. O., S. 375.

blockiert und die Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten geschwächt werden.

Im überarbeiteten Text läßt Seidel offen, ob „das System der sozialpartnerschaftlich akkordierten Preiserhöhungen der österreichischen Wirtschaft den Charakter einer Fixpreisökonomie verleiht und ob man Unternehmensbefragungen trauen kann, wonach Firmen auf Nachfrageschwankungen hauptsächlich mit Mengenanpassungen reagieren“. Schätzungen des „Gordon’schen Alphas“ ließen nicht erkennen, daß in Österreich Nachfrageimpulse vorwiegend Mengen- statt Preisreaktionen hervorrufen.

Herr Seidel behandelt nach der Erörterung des Wesens des Austro-Keynesianismus ausführlich die Einkommenspolitik, wobei er m.E. die positiven Wirkungen etwas überschätzt. Sodann beleuchtet er die Wechselkurspolitik. Man vermißt jedoch eine ausführlichere Darstellung der antizyklischen Budgetpolitik, die doch das Herzstück des Keynesianismus ist. Zudem hat es doch meines Wissens in Österreich auch Konjunkturprogramme mit vorwiegend fiskalischen und steuerpolitischen Maßnahmen gegeben. Einer chronologischen Zusammenstellung der wichtigsten Maßnahmen der österreichischen Wirtschafts- und Finanzpolitik für die Jahre 1975 bis 1982 entnehme ich, daß in dem 1976 von der österreichischen Bundesregierung aufgestellten Konjunkturprogramm folgende Maßnahmen vorgesehen waren und sicherlich auch durchgeführt worden sind:<sup>6</sup>

1. Freigabe von 3 Milliarden Schilling aus der Stabilisierungsquote des Budgets 1976.
2. Zusätzliche Ausgaben für den Autobahn- und Bundesstraßenbau in Höhe von 1 Milliarde Schilling, finanziert durch Erhöhung der Bundesmineralölsteuer.
3. Steuerpolitische Maßnahmen zur Förderung der privaten Investitionstätigkeit: Befreiung von der Selbstverbrauchssteuer (Investitionssteuer) im Jahr 1976; ferner Einführung einer vorzeitigen Abschreibung von 50% für Bauinvestitionen für einen begrenzten Zeitraum.
4. Verbesserung der Fremdfinanzierungsmöglichkeiten durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für den ERP-Fonds.
5. Weitere Verbesserung der Exportförderung.

Hier möchte ich die Frage an Herrn Seidel richten, wie hat das Konjunkturprogramm gewirkt? War es erfolgreich, indem es damals zur Erreichung des Vollbeschäftigungszieles im richtigen Zeitpunkt beigetragen hat? Hat es tatsächlich antizyklisch gewirkt oder sind die Maßnahmen erst dann wirksam geworden, als die Konjunktur schon wieder auf Touren lief? Ferner möchte ich fragen, gibt es in Österreich überhaupt wirtschaftspolitische Erfolgskontrollen

---

<sup>6</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage — Chronik wichtiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen von Anfang 1975 bis Herbst 1977, S. 321f.

für derartige Programme und / oder zumindest Wirkungsanalysen wissenschaftlicher Institute?

Socher übt beträchtliche Kritik an der österreichischen Fiskalpolitik, indem er ausführt: „An der tatsächlichen Fiskalpolitik läßt sich vor allem kritisieren, daß sie in der Zeit der inflationären Überhitzung ab zirka 1971 nicht — dem eigentlichen Keynes'schen Konzept entsprechend — Überschüsse erzielte. In der Rezession 1974/75 ist vor allem zu kritisieren, daß die diskretionären Maßnahmen zur Erhöhung der Nachfrage zum größten Teil langfristige, nicht rückführbare Ausgabenerhöhungen betrafen. Das Ausmaß des Defizits hätte geringer ausfallen und die gleichen Wirkungen erzielen können, wenn die Nachfragebelebung durch eine expansive Geldpolitik und eine weniger harte Wechselkurspolitik unterstützt worden wäre. So kam die Nachfragebelebung des Budgets vor allem der ausländischen Beschäftigung zugute und nicht der inländischen.“<sup>7</sup> In der Tat hat sich bisher in der Praxis immer als Achillesferse einer antizyklischen Fiskalpolitik erwiesen, daß die in der Hochkonjunktur anfallenden höheren Steuereinnahmen kaum jemals in konjunkturpolitisch notwendiger Höhe stillgelegt worden sind. Bisher haben meist volle öffentliche Kassen die Politiker dazu verführt, das Geld auch auszugeben, und zwar meist für konsumtive Zwecke in Form von höheren oder neuen Sozialleistungen oder Erhaltungssubventionen für fußkranke Wirtschaftszweige. Erfahrungsgemäß wirkt die Budgetpolitik auch in der Rezession mittels deficit spending nur dann antizyklisch, wenn das timing richtig war. Infolge der time-lags zwischen dem Beschuß von Maßnahmen zur Konjunkturankurbelung und ihrem Wirksamwerden können zusätzliche Staatsausgaben prozyklisch wirken. Dieses kann z. B. der Fall sein, wenn zusätzliche Staatsausgaben für den Ausbau der Infrastruktur erst wirksam werden, wenn die Konjunktur bereits wieder auf vollen Touren läuft.

Zumindest mit einem Satz möchte ich auch an die möglichen crowding-out-Effekte erinnern, die z. B. dadurch entstehen können, daß der Staat zur Finanzierung seiner deficit-spending-Politik hohe Kredite aufnimmt und damit den Spielraum für die Kreditbeschaffung für die private Wirtschaft einengt.

Die grundsätzliche Kritik an der aptizyklischen Fiskalpolitik hat m. E. Streissler treffend formuliert, indem er ausführt: „Gerade der Keynesianismus hat die Staatsaufgaben, damit aber auch die Staatsausgaben weiter ausgedehnt. Den ausgedehnten Staatsausgaben müssen aber über kurz oder lang die Steuern folgen. Die Erhöhung der Steuern andererseits macht umgekehrt kurzfristige keynesianische Politik weniger effektiv. Der Keynesianismus schaufelt am eigenen Grab: Der Multiplikator sinkt. Zusätzliche Staatsausgaben schaffen immer weniger zusätzliche Einkommen, weil aus ihnen immer höhere Steuern an den Staat zurückgezahlt werden müssen.“<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Karl Socher: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Monetarismus, a. a. O., S. 44.

<sup>8</sup> Erich Streissler: Das Ende des Keynesianismus, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Nr. 3/1982, S. 89.

Nun zur Einkommenspolitik, die — wie bereits ausgeführt — von manchen Politikern und auch Ökonomen in Österreich als eine Art Wunderwaffe zur Inflationsbekämpfung angesehen wird, jedenfalls war das mein Eindruck, den ich aus manchen Äußerungen gewonnen habe.

Das institutionelle Verfahren hat Herr Seidel ausführlich geschildert, so daß ich darauf nicht einzugehen brauche. Das zentrale bzw. konstitutive Element der österreichischen Einkommenspolitik ist die spezifische Sozialpartnerschaft, die ihre wesentliche Ausprägung in der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen gefunden hat. Die Paritätische Kommission beruht nicht auf gesetzlicher Grundlage, sondern auf der freiwilligen Zusammenarbeit der Spitzenorganisationen der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaft sowie des Österreichischen Gewerkschaftsbundes. Obwohl die Paritätische Kommission, die organisatorisch eine Lohnunterkommission und einen Preisunterausschuß hat, keine gesetzliche Befugnisse hat und ihre Beschlüsse nicht mittels Sanktionen durchsetzen kann, halten sich angeblich die Sozialpartner und die von Preisbeschlüssen betroffenen Unternehmungen an die Empfehlungen der Paritätischen Kommission. Allerdings gibt es auch gewisse Druckmittel, die indirekt wirken. So kann z. B. im Falle von Preiserhöhungen, die von der Paritätischen Kommission abgelehnt werden, das Handelsministerium befristet eine amtliche Preisregelung verfügen. Außerdem können und werden öffentliche Dienststellen angehalten, nur Waren zu Preisen zu kaufen, die von der Paritätischen Kommission gebilligt sind.

Für den deutschen Betrachter erstaunlich, aber auch befremdlich ist, daß in Österreich die Interessenverbände praktisch die Wirtschaftspolitik vorformen und wesentlich mitbestimmen. Es scheint, als ob die österreichische Regierung in Fällen, in denen sich die großen Interessenverbände geeinigt haben, quasi nur noch als Notar fungiert. Nach Lachs „(ist) es für die österreichische Bundesregierung außerordentlich schwer — vielleicht sogar politisch unmöglich —, gegen den einhelligen Willen der Wirtschaftspartner in der Paritätischen Kommission wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ergreifen.“<sup>9</sup> Bei dem in der Bundesrepublik Deutschland vorherrschenden Staatsverständnis, das strikt zwischen den Aufgaben des Staates und den Funktionen der Interessenverbände trennt, stößt eine so enge Verzahnung zwischen Staat und Interessenverbänden auf grundsätzliche Bedenken. Schließlich darf der Staat nicht zum bloßen Erfüllungsgehilfen der herrschenden Interessenverbände degradiert werden. Ich will das hier nicht vertiefen. Für unsere Thematik läßt sich aber sagen, daß aus dem ganz anderen Staatsverständnis heraus, das in Österreich vorzuherrschen scheint, das österreichische Modell der Sozialpartnerschaft nicht auf die Bundesrepublik Deutschland übertragbar ist. Zudem bezweifele ich, daß die österreichische

---

<sup>9</sup> Thomas G. Lachs: Stabilisierungspolitik und Wirtschaftspartnerschaft am Beispiel Österreichs, in: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft. Schriften des Vereins für Sozialpolitik N.F., Bd. 85/I, Berlin 1975, S. 627.

Einkommenspolitik die ihr vielfach zugeschriebenen Erfolge tatsächlich gebracht hat bzw. überhaupt erbringen kann.

So werden in dem Preisuntermausschuß der Paritätischen Kommission in der Regel Preiserhöhungen gebilligt, wenn die Unternehmen Kostensteigerungen nachweisen können. Während meiner Tätigkeit im Bonner Bundeswirtschaftsministerium habe ich auch des öfteren an Verhandlungen teilgenommen, bei denen es um Ermittlung der Selbstkosten von Lieferfirmen bei öffentlichen Aufträgen ging. Ich kann Ihnen nur versichern, nichts ist für ein Unternehmen leichter als Kostensteigerungen zu simulieren. Da werden Kosten z.B. für Material- und Hilfsstoffe oder für die allgemeine Verwaltung genannt, die eine Behörde niemals nachprüfen kann. Zudem habe ich irgendwo gelesen, daß die Paritätische Kommission die Kostensituation der einzelnen Unternehmen überhaupt nicht überprüfen kann, weil ihr die Bucheinsicht in den Betrieben verwehrt ist. Voraussichtlich setzen die Unternehmungen ihre Preiserhöhungs-Forderungen, gestützt auf aufgebauschte Kostenrechnungen, von vornherein überhöht an, um sich dann eventuell in der Paritätischen Kommission etwas abhandeln zu lassen. Ich vermute, daß die angeblichen Erfolge der Paritätischen Kommission in der Preispolitik nur Scheinerfolge sind, weil faktisch nur der verhandlungsstrategische Preisaufschlag reduziert wird. Zudem ist der Umfang der von der Paritätischen Kommission beeinflußten Preise begrenzt. Nach Angaben von Herrn Seidel werden nur rund 50% der industriellen Erzeugerpreise und nur rund 20% der Verbraucherpreise erfaßt. Da die Importwaren, deren Umfang steigende Tendenz hat, nicht erfaßt werden, vermindert sich der Prozentsatz der von dem preispolitischen Verfahren erfaßten Güterpreise. Es ist nicht ausgeschlossen, daß diese Preispolitik in Einzelfällen tatsächlich reale Preisdämpfungseffekte bewirkt hat, schon allein durch das Hinauszögern von Preisanhebungen durch die zeitaufwendige Prozedur bei der Behandlung der Preisanträge in der Paritätischen Kommission. Aber einmal angenommen, die Paritätische Kommission engt wirklich die Spielräume für Preiserhöhungen stark ein, was wäre eingentlich damit gewonnen? Werden die Preise längerfristig unter das Marktpreisniveau gedrückt, so werden eventuell Unternehmen Filialen im Ausland gründen und somit dem Preisdruck im Inland entfliehen. Schon allein um eine mögliche Kapitalflucht und Beschäftigungseinbrüche zu verhindern, sähen sich die Preisbildungsgremien veranlaßt, eventuell unterdrückte Preisanhebungen schnellstens rückgängig zu machen.

Noch einen anderen Aspekt möchte ich ansprechen. Preiserhöhungs-Anträge ganzer Branchen haben praktisch Kartell-Effekte und können bei Billigung zu überhöhten Preisen für die Unternehmen eines ganzen Wirtschaftszweiges führen.

Ferner möchte ich die Frage stellen, was passiert eigentlich, wenn die Kosten bei den Unternehmen sinken? Die Unternehmen werden dann wohl kaum Anträge auf Preissenkung stellen.

Die gleiche Frage erhebt sich für die Löhne. Da die Paritätische Kommission sicherlich nie für Lohnsenkungen plädieren wird, geht es also im Grunde auch nur real um eine gewisse zeitliche Lohnzügelung und vermutlich um Reduzierung von tatsächlich überhöhten Lohnforderungen der Gewerkschaften. Ein gewisser konjunktureller Stabilisierungseffekt mag darin liegen, daß die Einzelgewerkschaften erst dann mit Lohnverhandlungen beginnen, wenn die Paritätische Kommission grünes Licht gibt. Es geht also auch bei den Löhnen im Grunde nur um gewisse zeitliche Verzögerungen von Lohnerhöhungen; denn auf die Lohnhöhe selbst nimmt ja die Paritätische Kommission keinen Einfluß.

Zur Wechselkurspolitik möchte ich nur wenige Anmerkungen machen. Zunächst läßt sich feststellen, daß die Hartwährungspolitik zwei unterschiedliche Entwicklungen des Wechselkurses verdeckt. Wie aus einer Tabelle über den effektiven Wechselkurs des Schilling hervorgeht<sup>10</sup>, zeigt der Index der nominalen Wechselkurse von 1971 bis 1982 (mit Ausnahme von 1981) eine ständige Aufwertung an. Bei der Entwicklung des realen Wechselkursindex ist dagegen nur von 1972 bis 1977 ein Aufwertungseffekt festzustellen. Hingegen weist die Tabelle für das Jahr 1971 sowie für den Zeitraum 1978 bis 1981 Abwertungseffekte aus.

Sieht man als Maßstab für eine erfolgreiche Hartwährungspolitik die Entwicklung des realen Wechselkurses an, so sind bei der Bewertung der österreichischen Wechselkurspolitik auch Einschränkungen zu machen. Nach Socher „(hat) die Aufwertungspolitik bis 1978 zwar die Inflation gedämpft, hat aber das Leistungsbilanzdefizit und eine Strukturverzerrung zu Lasten der importkonkurrierenden und exportierenden Unternehmen gekostet“.<sup>11</sup> Mir

<sup>10</sup> Vgl. Ursprüngliche Fassung, S. 380:

Effektiver Wechselkurs des Schilling

	Nominell		Real <sup>a)</sup>	
	Index 1970 = 100	% gegen das Vorjahr	Index 1970 = 100	% gegen das Vorjahr
1971	100,6	0,6	99,3	-0,7
1972	101,3	0,8	100,4	1,1
1973	106,7	5,2	105,1	4,6
1974	111,8	4,9	108,6	3,4
1975	115,1	2,9	109,7	1,0
1976	119,5	3,9	113,2	3,2
1977	126,1	5,5	116,8	3,2
1978	127,2	0,9	115,6	-1,1
1979	129,0	1,4	113,1	-2,1
1980	132,7	2,8	112,4	-0,6
1981	131,2	-1,1	108,4	-3,6
1982	136,0	3,7	109,7	1,2

<sup>a</sup> Deflationiert mit den relativen Verbraucherpreisen

<sup>11</sup> Karl Socher: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Monetarismus, a. a. O., S. 46.

scheint die Idee, die Wechselkurspolitik primär zur Stabilisierung des inneren Preisniveaus einzusetzen nur solange akzeptabel zu sein, wie keine oder nur geringe Leistungsbilanzdefizite bestehen. Wenn der Leistungsbilanzausgleich längerfristig nicht mehr gelingt, wird sich ein Zielkonflikt ergeben. Sollte Österreich in diese Lage kommen, könnte ich mir vorstellen, daß auch dort die Wechselkurspolitik notgedrungen mittelfristig auf den Ausgleich der Leistungsbilanz als primäre Zielgröße umgestellt wird.

Zum Abschluß noch einige Bemerkungen zu dem angeblichen Erfolg des Austro-Keynesianismus, der sich vorgeblich in der weitgehenden Erhaltung von Preisniveaustabilität bei quasi Vollbeschäftigung während längerer Perioden als im Ausland manifestierte. Es ist fraglich, ob die Sicherung der Vollbeschäftigung allein auf die Kunst der österreichischen Konjunkturpolitik zurückzuführen ist. Sicherlich haben zur Erreichung des Vollbeschäftigungszieles auch spezielle Faktoren beigetragen. Zu nennen sind hier insbesondere der Abbau der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, die relativ geringe Höhe und relativ kurze Dauer des Arbeitslosengeldes, Anreize für die Einstellung von jugendlichen Arbeitskräften (die geringere Löhne als Erwachsene erhalten) sowie eine beträchtliche Ausdehnung des tertiären Sektors gerade in Perioden der Gefährdung von industriellen Tätigkeiten im sekundären Sektor. Zu dem relativ guten makro-ökonomischen Leistungsbild der österreichischen Wirtschaft vor allem in den 70er Jahren haben also spezielle sozialpolitische Rahmenbedingungen und sektorale Wandlungen der Wirtschaftsstruktur wesentlich beigetragen.

Die spezielle österreichische Kombination von Nachfragermanagement und Einkommens- sowie Hartwährungspolitik, die zu einer Konzeption mit dem Titel „Austro-Keynesianismus“ hochstilisiert worden ist, weist keine absolut kompatiblen Zielvariablen auf und verfügt auch nicht über einwandfrei zielkonforme Instrumente. Es ist deshalb mehr als zweifelhaft, ob die praktizierte österreichische Policy-Mix überhaupt ex ante an einer widerspruchsfreien wirtschaftspolitischen Konzeption ausgerichtet werden konnte. Der Einwand, daß es sich beim sogenannten Austro-Keynesianismus eventuell mehr um eine nachträgliche Rationalisierung der österreichischen Wirtschaftspolitik handelt, scheint mir noch nicht entkräftet worden zu sein.

# **Inflation und Inflationsbekämpfung in Großbritannien\***

Von *Klaus H. Hennings*, Hannover

## **Einleitung**

Seit den fünfziger Jahren gilt die britische<sup>1</sup> Wirtschaft als ein gutes Beispiel für die inflationären Konsequenzen einer keynesianisch konzipierten Wirtschaftspolitik<sup>2</sup>. Die, wie es schien, Ohnmacht der Regierung und der Zentralbank, dem Anstieg der Inflationsraten Einhalt zu gebieten, sowie die dadurch ausgelösten Konflikte in den Lohnfindungsprozessen, die immer stärker den gesellschaftlichen Konsensus gefährdeten, haben viel dazu beigetragen, das Konzept einer keynesianischen Nachfragesteuerung im Mißkredit zu bringen. Um so stärker wurde der Übergang zu einer „monetaristisch“ genannten Wirtschaftspolitik unter einer neugewählten Regierung im Jahre 1979 beachtet, die die Inflationsbekämpfung an die oberste Stelle ihres wirtschaftspolitischen Programms stellte und damit bisher Erfolg gehabt hat.

Daß Inflation der Pferdefuß keynesianischer Vollbeschäftigungspolitik sein würde, war von deren Verfechtern schon befürchtet worden, ehe sie verwirklicht war. So hatte Joan Robinson (1946, 114)<sup>3</sup> davor gewarnt, daß eine erfolgreiche staatliche Vollbeschäftigungspolitik eine „ständige Gefahr der Inflation“ heraufbeschwöre. In diesem Punkt trafen sich die Verfechter einer keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik mit deren Gegnern, die in ihr nur ein Rezept zur

---

\* Dies ist die überarbeitete Fassung eines Vortrages vor dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik am 30. März 1984 in Freiburg, um den ich als Nichtmitglied des Vereins gebeten wurde. Die ursprünglich an mich ergangene Bitte zielte auf eine *Darstellung* der britischen Inflation und der (Anti-)Inflationspolitik in Großbritannien. Aufgrund der (zu einem guten Teil auf Mißverständnissen beruhenden) Diskussion habe ich in dieser Fassung versucht, den der *Erklärung* der Inflation (und der gewählten [Anti-]Inflationspolitik) gewidmeten Teil der Untersuchung stärker hervorzuheben. Eigene empirische Untersuchungen anzustellen, war angesichts mangelnder Ressourcen nicht möglich und entspricht auch nicht der Konzeption der Arbeit, wie sie im folgenden skizziert ist.

<sup>1</sup> In dieser Arbeit wird aus sprachlichen Gründen durchweg „Großbritannien“ bzw. „britisch“ verwendet, wenn das Vereinigte Königreich (Großbritannien plus Nordirland) gemeint ist.

<sup>2</sup> Vgl. zum Beispiel Hayek (1978) oder Paish (1962).

<sup>3</sup> Detaillierte Literaturangaben sind im Literaturverzeichnis zu finden.

ständigen Inflationierung der Wirtschaft sehen konnten. Daß umgekehrt Inflation durch eine monetaristische Geldmengenpolitik vermieden werden kann, ist eine der Hauptaussagen der monetaristischen Theorie. Insofern stellt sich einerseits die Frage, ob tatsächlich die britische Inflation bis zum Ende der siebziger Jahre als die unabwendbare Konsequenz der keynesianischen Wirtschaftspolitik britischer Regierungen angesehen werden kann, und andererseits die komplementäre Frage, ob der Rückgang der Inflationsraten in Großbritannien seit 1980 tatsächlich die Konsequenz der seit 1979 verfolgten monetaristischen Geldpolitik ist. Diese beiden Fragen sollen in der vorliegenden Arbeit beantwortet werden.

Das setzt zweierlei voraus. Es muß geklärt werden, worauf der langfristige Anstieg der Inflationsraten in den sechziger und siebziger Jahren und der Rückgang in den achtziger Jahren zurückzuführen ist; und es muß geklärt werden, inwieweit die Wirtschaftspolitik britischer Regierungen bis in die siebziger Jahre hinein den theoretischen Vorstellungen einer keynesianischen Wirtschaftspolitik entsprach und inwieweit die seit 1979 verfolgte Wirtschaftspolitik den theoretischen Vorstellungen einer monetaristischen Wirtschaftspolitik korrespondiert. Infolgedessen wird in der ersten Hälfte dieser Arbeit versucht, den Inflationsprozeß der britischen Wirtschaft zu erklären und in der zweiten Hälfte die Wirtschaftspolitik britischer Regierungen analysiert. Der Versuch einer Erklärung der britischen Inflation erfolgt anhand einer kritischen Analyse der wichtigsten bereits vorliegenden empirischen Untersuchungen, da auf diese Weise gleichzeitig ein Überblick gegeben werden kann über diejenigen Vorstellungen, die die Wirtschaftspolitik britischer Regierungen in verschiedenen Perioden bestimmt haben. Das Ziel dieser Analyse ist also nicht festzustellen, ob eine der rivalisierenden Inflationserklärungen<sup>4</sup> die Inflation in Großbritannien besser zu erklären vermag als andere. Denn die Analyse geht im Gegenteil von der Überzeugung aus, daß die üblicherweise als rivalisierend dargestellten Inflationserklärungen mehr Gemeinsamkeiten aufweisen, als didaktisch orientierte Darstellungen vermuten lassen. Dem entspricht auch der (noch zu diskutierende) empirische Befund, daß die gängigen ökonometrischen Testverfahren nur selten den Schluß zulassen, daß eine bestimmte Hypothese nicht gilt. Meist kann nur gefolgert werden, daß sich Bestätigungen für die Gültigkeit verschiedener Hypothesen finden lassen, wenn auch vielleicht mit unterschiedlicher Stärke. Infolgedessen wird nach einer einleitenden kurzen Beschreibung der Inflation in Großbritannien (Abschnitt I) zunächst versucht, die den verschiedenen Inflationserklärungen gemeinsamen Hypothesen über Wirkungszusammenhänge herauszuarbeiten und in ein theoretisches Schema zur Erklärung von Inflationsprozessen zusammenzufassen (Abschnitt II). Aufgrund einer kritischen Analyse der wichtigsten Untersuchungen, in denen die verschiedenen Hypothesen überprüft wurden (Abschnitt III), wird dann der

---

<sup>4</sup> Übersichten geben (um nur deutschsprachige Titel zu nennen) *Frisch* (1980), *Pohl* (1981) oder *Ströbele* (1979).

Versucht gemacht, in dem theoretischen Schema die empirisch relevanten Wirkungszusammenhänge von den empirisch weniger oder (zumindest in bestimmten Perioden) gar nicht relevanten Wirkungszusammenhängen zu trennen (Abschnitt IV). Die sich daraus ergebende Vorstellung (Erklärung) der Inflationsprozesse in der britischen Wirtschaft ist die Grundlage für die sich anschließende Diskussion der (Anti-)Inflationspolitik britischer Regierungen. Diese erfolgt in drei Schritten. In einem ersten Schritt wird untersucht, inwieweit Inflationsbekämpfung überhaupt ein Ziel britischer Regierungen war, bzw. aufgrund welcher Umstände (und Wandlungen theoretischer Vorstellungen!) Inflationsbekämpfung zum Ziel der Wirtschaftspolitik wurde (Abschnitt V). In zwei weiteren Schritten werden dann die beiden vorwiegend zur Inflationsbekämpfung eingesetzten wirtschaftspolitischen Instrumente analysiert (Abschnitte VI und VII). In einem Schlußabschnitt (Abschnitt VIII) wird versucht, Schlußfolgerungen aus der Untersuchung zu ziehen und die eingangs gestellten Fragen zu beantworten.

Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus sind in erster Linie Anpassungen an Veränderungen derjenigen Größen, die das gesamtwirtschaftliche Preisniveau bestimmen. Inflationsprozesse werden daraus erst, wenn der Anpassungsprozeß weitere endogene Veränderungen auslöst. Analog zu dem geläufigen Vorgehen in der Konjunkturtheorie ist es daher sinnvoll, auch in der Inflationstheorie zwischen exogenen Anstößen und endogenen Mechanismen von Inflationsprozessen zu unterscheiden. Exogene Anstöße lösen Anpassungsprozesse aus, die durch endogene Mechanismen verändert und perpetuiert werden, so daß es zu weiteren Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus kommt<sup>5</sup>.

Exogene Anstöße zu Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus lassen sich den Gruppen von Märkten zuordnen, die üblicherweise in der makroökonomischen Theorie unterschieden werden. Von exogenen Veränderungen der Nachfrage auf Gütermärkten gehen Anstöße aus, die, wenn die entsprechenden endogenen Mechanismen vorliegen, in reiner Form zu einem nachfrageinduzierten Inflationsprozeß führen können. Von exogenen Veränderungen auf den Faktormärkten gehen Anstöße aus, die unter gleichen Bedingungen zu einem kosteninduzierten Inflationsprozeß führen können. Entsprechend können Veränderungen auf den Finanzmärkten, insbesondere im Geldangebot, zu einem geldmengeninduzierten Inflationsprozeß führen. In einer offenen Wirtschaft kommen exogene Veränderungen auf den „Weltmärkten“ hinzu, die in der Form von Veränderungen der Importpreise (in heimischer Währung)

<sup>5</sup> Dornbusch/Fischer (1978), p. 403, sprechen von „persistence effects“. Die im Text formulierte Unterscheidung entspricht im wesentlichen der bekannten Einteilung Ecksteins (1981, ch. 2) der beobachteten Inflationsrate in eine „core“-Inflationsrate, eine „shock“-Inflationsrate und eine „demand“-Inflationsrate. Ich betrachte die beiden letzteren als exogene Anstöße und betone stärker als Eckstein den Prozeßcharakter der „core inflation“.

Prozesse der importierten Inflation auslösen können<sup>6</sup>. Da die hier unterschiedenen Gruppen von Märkten auf vielfältige Weise miteinander zusammenhängen und Anpassungsprozesse in der Regel alle Gruppen von Märkten erfassen, ist ein Inflationsprozeß, gleichgültig auf welchem Markt er ausgelöst wurde, immer von dem Verhalten der Wirtschaftssubjekte auf allen Märkten beeinflußt. Daß es überhaupt zu einem Inflationsprozeß kommt, ist also weniger den exogenen Anstößen zuzuschreiben, als den endogenen Mechanismen, die die von den exogenen Anstößen ausgehenden Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus perpetuieren. Für die empirische Analyse von Inflationsprozessen sind infolgedessen die exogenen Anstöße weniger interessant als die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte, die die endogenen Mechanismen der fortlaufenden Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus konstituieren. Denn die exogenen Anstöße sind zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Transformation eines Anpassungsprozesses in einen Inflationsprozeß.

Die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte, die die endogenen Mechanismen des Inflationsprozesses konstituieren, sind in der Literatur häufig als Verteidigungsstrategien im Verteilungskampf beschrieben worden. Dazu gehören in erster Linie die sogenannte Lohn-Preis-Spirale, die Hypothese der Realeinkommensverteidigung und die Hypothese der Verteidigung des verfügbaren Realeinkommens. Doch gehören auch andere Mechanismen der Weitergabe dazu, insbesondere diejenigen der Erwartungsbildung. In einem weiteren Sinne zählen nicht nur die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte, sondern auch der ordnungspolitische Rahmen, innerhalb dessen der Wirtschaftsprozeß abläuft, zu den Determinanten, die den Inflationsprozeß konditionieren und deren Veränderung Teil des endogenen Mechanismus der Weitergabe inflationärer Impulse werden kann. Dazu gehören vor allem wirtschaftspolitische Maßnahmen, die den ordnungspolitischen Rahmen beeinflussen, wie verschiedene Formen der Einkommenspolitik oder eine Gewerkschaftsgesetzgebung. Doch können auch andere gesellschaftliche oder politische Wirkungszusammenhänge eine solche Rolle spielen.

In der Praxis ist es schwierig, Anpassungsprozesse, die sich überlagern, weil immer neue Anstöße Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus auslösen, von Inflationsprozessen zu unterscheiden. Dies um so mehr, als sich auch Inflationsprozesse überlagern können. Indessen kann die Beobachtung, daß sich die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte in Reaktion auf Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus verändern, als Hinweis darauf interpretiert werden, daß in der Tat eher Inflationsprozesse als Anpassungsprozesse vorliegen. Von dieser Hypothese soll in der folgenden Untersuchung ausgegangen werden: jede Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus wird als Teil eines Inflationsprozesses verstanden, der weitere Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus mit sich bringt.

<sup>6</sup> Wie alle Schematisierungen komplexer Phänomene ist die hier skizzierte nicht voll befriedigend. So wäre es sicherlich für viele Zwecke sinnvoll, die Auslandsmärkte in Gütermärkte und Finanzmärkte zu unterteilen.

In einem System fixer Wechselkurse können die Inflationsraten der beteiligten Wirtschaften nicht stark voneinander abweichen und sind insofern exogen bestimmt, als die Zahlungsbilanzdefizite der Vereinigten Staaten (als des Reservewährungslandes) exogene Anstöße für die europäischen Wirtschaften darstellen<sup>7</sup>. Wenn trotzdem die Inflationsraten einzelner Wirtschaften voneinander abweichen, so ist das in erster Linie auf unterschiedliche endogene Mechanismen der Weitergabe solcher exogenen Anstöße zurückzuführen. Ebenso waren die Rohstoffpreiserhöhungen der fünfziger Jahre und die Ölpreiserhöhungen der siebziger Jahre exogene Anstöße für fast alle europäischen Wirtschaften; sofern sie in unterschiedlichem Ausmaß zu Inflationsprozessen führten, liegt das an den Unterschieden in den von ihnen ausgelösten endogenen Mechanismen der Weitergabe inflationärer Impulse.

Diese Überlegungen legen für die vorliegende Untersuchung ein international vergleichendes Vorgehen nahe, das sich auf die endogenen Mechanismen konzentriert. Angesichts des vorgegebenen beschränkten Rahmens dieser Untersuchung mußte leider auf internationale Vergleiche verzichtet werden. Um so stärker konzentriert sich die Untersuchung auf diejenigen Mechanismen, die insbesondere von außen kommende exogene Anstöße zu endogen determinierten Inflationsprozessen transformieren. Dabei wird allerdings darauf zu achten sein, daß die endogenen Mechanismen der Weitergabe inflationärer Impulse innerhalb eines Systems fixer Wechselkurse anders funktionieren als in einem System flexibler Wechselkurse — ganz abgesehen davon, daß sie auch Veränderungen im Zeitablauf unterworfen sind.

## I. Die britische Inflation der Nachkriegszeit: ein Überblick

Seit dem Ende des zweiten Weltkrieges ist das Preisniveau der britischen Wirtschaft kontinuierlich angestiegen (Schaubild 1). Allerdings war der Trend der Inflationsraten bis zum Ende der fünfziger Jahre eher fallend. In den sechziger Jahren stieg der Trend leicht an, ohne jedoch das Durchschnittsniveau der vierziger und frühen fünfziger Jahre zu erreichen. Erst in den siebziger Jahren stiegen die Inflationsraten stark an: zwischen 1970 und 1982 war die jahresdurchschnittliche Inflationsrate nie niedriger als die höchste Inflationsrate der Jahre vor 1970. In den letzten Jahren ist die Inflationsrate wieder gefallen, doch liegt sie noch immer über dem Durchschnitt der sechziger Jahre. All dies gilt nicht nur für den (im Schaubild verwendeten) Preisindex der Lebenshaltungskosten, sondern für alle verfügbaren Preisindizes: den Preisindex (Deflator) des Bruttoinlandsproduktes, dem Preisindex der Konsumausgaben und dem Preisindex der Endnachfrage. Auch die zyklischen Schwankungen aller dieser Indices sind fast gleichartig.

<sup>7</sup> Siehe dazu die Darstellung bei *Budd/Dicks* (1982).

5 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 157

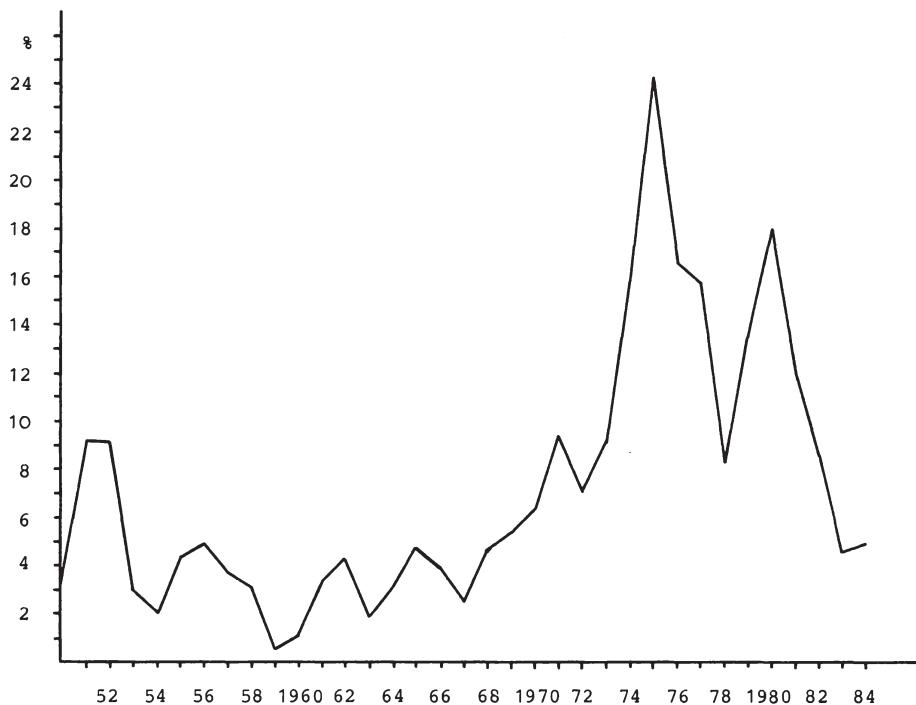


Schaubild 1: Inflationsraten in Großbritannien (Wachstumsraten des Lebenshaltungskostenpreisindex)

Im internationalen Vergleich (Tabelle 1) fällt auf, daß in den fünfziger und sechziger Jahren die britischen Inflationsraten nur unwesentlich höher waren als für den Durchschnitt der zur OECD gehörenden europäischen Wirtschaften. In den siebziger Jahren dagegen lagen sie wesentlich darüber. Während die Inflationsraten der britischen Wirtschaft immer höher waren als die der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten, waren sie in den fünfziger und sechziger Jahren niedriger als die der französischen Wirtschaft, in den siebziger Jahren jedoch höher. Auch im Vergleich mit den Inflationsraten der italienischen Wirtschaft haben sich die Verhältnisse umgekehrt, wenn auch nicht in ganz so eindeutiger Weise. Im Hinblick auf die Inflationsraten wich also die britische Wirtschaft nur in den siebziger Jahren stärker vom Durchschnitt aller Wirtschaften Westeuropas ab — und war auch darin keineswegs allein.

Wenn nichtsdestoweniger dem starken Anstieg der Inflationsraten in Großbritannien in den siebziger Jahren viel Aufmerksamkeit geschenkt wurde, dann lag das daran, daß er einherging mit steigenden Arbeitslosenquoten, mit fast

ebenso stark steigenden Wachstumsraten der Tariflöhne und der Effektivverdienste, mit steigenden Wachstumsraten der Geldmenge und mit tendenziell eher fallenden Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsproduktes. Auch in dieser Beziehung verlief die Entwicklung in Großbritannien ähnlich wie die in anderen europäischen Wirtschaften; doch war das Ausmaß der Stagflation in Großbritannien eher überdurchschnittlich<sup>8</sup>.

*Tabelle 1:*  
**Inflationsraten ausgewählter Länder 1948-1984 (durchschnittliche jährliche Wachstumsraten der Konsumentenpreisindizes in Prozent)**

	1948-52	1952-61	1961-69	1969-73	1973-79	1979-84
Großbritannien	5,2	2,4	3,8	8,0	15,6	10,3
BRD	0,4	1,3	2,5	5,3	4,6	4,5
Frankreich	14,1	3,3	4,0	6,2	10,7	11,1
Italien	3,4	2,0	4,1	6,5	16,1	16,0
USA	2,5	1,3	2,6	4,9	8,5	8,1
OECD (Europa)	5,1	2,3	3,7	6,4	10,9	10,6
Standardabweichung der vier europäischen Länder	5,6	0,7	1,2	3,3	4,3	4,1

*Quelle:* Boltho (1982) Tab. 3.2 sowie OECD *Economic Outlook 37, June 1985, Tab. R 10.*

## II. Theoretische Aspekte des Inflationsprozesses

Vor vielen Jahren schon sprach Machlup von der „galoppierenden Literatur zum Problem der langsam trabenden Inflation“<sup>9</sup>. Das lässt ahnen, wie es um die Literatur zur schnell trabenden und zeitweise galoppierenden Inflation steht: es ist unmöglich, alle Beiträge zu berücksichtigen. Allerdings ist es auch nicht nötig, denn aus den verschiedenen Versuchen, den Inflationsprozeß der britischen Wirtschaft zu erklären, lassen sich eine Reihe von Hypothesen über Zusammenhänge destillieren, die in Schaubild 2 zusammengefaßt sind. Üblicherweise wird zwischen realen und monetären Inflationserklärungen unterschieden. Dieser eher heuristischen Differenzierung wird hier gefolgt, weil sie zugleich den zeitlichen Ablauf widerspiegelt. In den fünfziger und sechziger Jahren dominierten reale Inflationserklärungen; danach wurden immer stärker auch monetäre Inflationserklärungen berücksichtigt.

„Traditionelle“ Keynesianer, die einen Anstieg des Preisniveaus auf eine Überschußnachfrage nach Gütern zurückführen (Pfeil 1), also das Konzept der „demand-pull“-Inflation in den Vordergrund stellten, waren und sind in

<sup>8</sup> Vgl. McCracken et al. (1977) oder Boltho (1984).

<sup>9</sup> Machlup (1960, p. 125); meine Übersetzung.

Großbritannien dünn gesät. Allenfalls die zyklischen Schwankungen der Inflationsraten um ihren langfristigen Trend wurden (auch) auf diese Weise erklärt<sup>10</sup>. In der Regel wurde das Konzept der „cost-push“-Inflation zur Erklärung der britischen Inflation herangezogen: eine Überschußnachfrage nach Gütern äußere sich zunächst auf dem Arbeitsmarkt, treibe dort die Lohnraten hoch (Pfeil 2), auf die die Güterpreise reagieren (Pfeil 3). Daneben wurde angesichts der Importabhängigkeit der britischen Wirtschaft der Anstieg der Importpreise (Pfeil 4) berücksichtigt<sup>11</sup>.

In dem Maße, in dem sich die Zahlungsbilanz als eine Restriktion der wirtschaftlichen (und wirtschaftspolitischen) Möglichkeiten Großbritanniens herausstellte, wurde darüber hinaus berücksichtigt, daß ein Teil der Überschußnachfrage „in die Handelsbilanz geht“ und daß dies, wenn Importpreise flexibel sind, zu zusätzlichen inflationären Impulsen führen kann (Pfeil 5)<sup>12</sup>. So wird z. B. der Anstieg der Rohstoffpreise in den siebziger Jahren auf die ungewöhnliche hohe Steigerung der Nachfrage zurückgeführt, die von mehr oder weniger gleichzeitigen Aufschwüngen in fast allen Industrieländern ausging<sup>13</sup>. Nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen kam als ein weiterer Einflußfaktor für die Importpreise hinzu, daß der heimische Preisanstieg auf den Wechselkurs drückt (Pfeil 6) und niedrigere Wechselkurse die Importe verteuern (Pfeil 7). Dieser Zusammenhang spielte vor allem in den Argumentationen für die Beibehaltung des Wechselkurses vor der Abwertung 1967 und bei der Erklärung des Inflationsanstiegs danach eine Rolle<sup>14</sup>.

Eine institutionelle Besonderheit Großbritanniens (insbesondere im Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland) ist, daß Lohnverhandlungen in einer Industrie immer mit einer Vielzahl von Gewerkschaften geführt werden müssen, die in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen und sich gegenseitig zu übertrumpfen suchen. Das führt zu einem gesamtwirtschaftlichen Lohnfindungsprozeß, in dem eine Gewerkschaft, die besonders günstig abschließen könnte, nicht nur als „Preiführer“ für alle anderen wirkt, sondern diesen auch noch einen Anreiz bietet, über diesen Abschluß hinauszugehen. Dieser Prozeß des sog. „leap-frogging“ (Pfeil 8) ist von Keynesianern ebenso wie von anderen Ökonomen schon früh berücksichtigt worden<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Vgl. etwa die entsprechenden Abschnitte in *Dow* (1964) oder *Brittan* (1971) oder *Beckerman/Graham* in *Beckerman* (1972, pp. 14-15).

<sup>11</sup> Vgl. *Dow* (1956), *Dicks-Mireaux* (1961) und die dort zitierten Studien, sowie *Phillips* (1958).

<sup>12</sup> Dies gilt bei fixen Wechselkursen. Daß der Zusammenhang bei flexiblen Wechselkursen andere Folgen haben kann, wird weiter unten berücksichtigt.

<sup>13</sup> Vgl. *McCracken* (1977). In *Enoch/Panić* (1981) wird auch auf etwa gleichzeitige Änderungen in den Angebotsbedingungen verwiesen.

<sup>14</sup> *Posner* in *Posner* (1978, pp. 129-130).

<sup>15</sup> Vgl. *Jackson/Turner/Wilkinson* (1972).

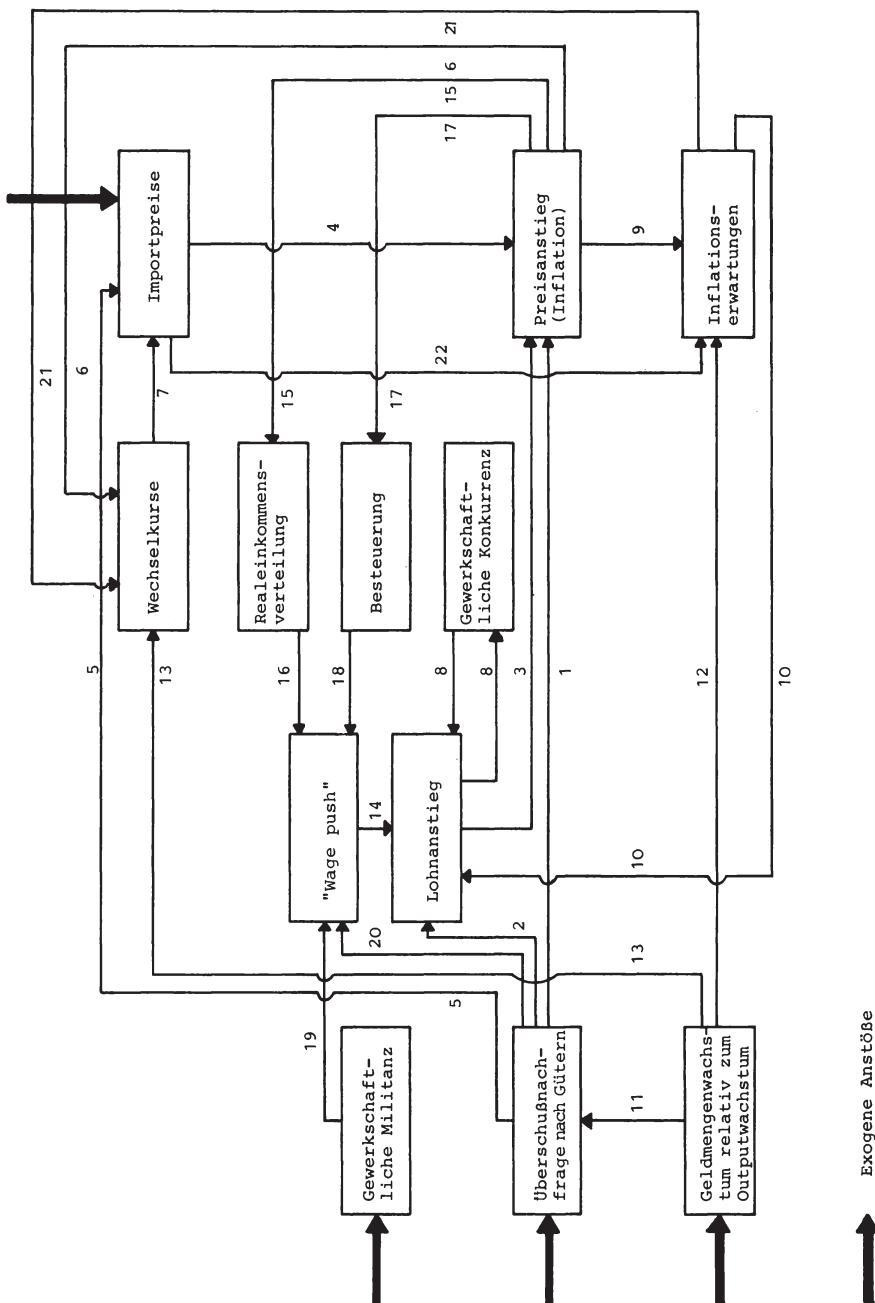


Schaubild 2: Inflationsmechanismen

Keynesianische Inflationserklärungen, die den „cost-push“-Aspekt in den Vordergrund stellten und gleichzeitig internationale Zusammenhänge und den eben genannten institutionellen Aspekt berücksichtigen (also insgesamt die Pfeile 2 bis 8) dominierten in der angelsächsischen Diskussion bis zum Ende der sechziger Jahre<sup>16</sup>. Unter dem Einfluß monetaristischer Gedankengänge kam die Berücksichtigung von Inflationserwartungen, vor allem in der Phillips-Kurve, hinzu. Mit einem Anstieg der Inflationsraten steigen, so wurde argumentiert, die Inflationserwartungen und diese werden von den Gewerkschaften in den Lohnverhandlungen berücksichtigt (Pfeile 9 und 10). Die Berücksichtigung dieses Zusammenhangs charakterisiert die Analysen des National Institute of Economic and Social Research und der sog. CLARE-Gruppe<sup>17</sup>.

Im Gegensatz zu den Keynesianern stellen Monetaristen den Einfluß des Geldmengenwachstums (relativ zum Outputwachstum) in den Vordergrund ihrer Inflationserklärung. Dabei steht nicht so sehr die Frage im Vordergrund, ob monetäre Einflüsse berücksichtigt werden sollten, sondern wie. So betonte Kahn<sup>18</sup> in einem Aufsatz, den er „Inflation — A Keynesian View“ überschrieb:

„It is agreed that rapid inflation can persist only if the increase in the quantity of money keeps pace with the increase in the value of national income. But the increase in the quantity of money is not the *cause* of the inflation. It is, however, a necessary condition.“

Die hier von Kahn implizierte Unterscheidung von notwendigen und hinreichenden Bedingungen der Inflation stellt (ebenso wie der bei Monetaristen oft verwendete Begriff der „unmittelbaren“ [„proximate“] Bedingungen) theoretische Probleme, denen hier nicht nachgegangen werden kann<sup>19</sup>. Es genügt für den hier beabsichtigten Zweck, darauf hinzuweisen, daß Monetaristen sehr viel stärker als Keynesianer die „demand-pull“-Elemente der Inflation (Pfeil 1) betonen, die von einer durch Geldmengenvermehrung stimulierten (Pfeil 11) Überschußnachfrage ausgehen<sup>20</sup>. Außerdem verweisen sie, insbesondere unter dem Eindruck der schnell steigenden Inflationsraten der frühen siebziger Jahre, auf den Einfluß eines als zu hoch (im Verhältnis zum Outputwachstum) angesehenen Geldmengenwachstums auf die Inflationserwartungen (Pfeil 12)<sup>21</sup>. Ein weiterer Wirkungszusammenhang, der insbesondere von den sog. „interna-

<sup>16</sup> Dies läßt sich gut ablesen an den verschiedenen Auflagen eines Lehrbuches, daß alle zwei Jahre aktualisiert wird: siehe *Kennedy* in *Prest/Coppock* (1966) und den folgenden Auflagen.

<sup>17</sup> Zur Position des *National Institute for Economic and Social Research* siehe deren Zeitschrift (*National Institute Economic Review*) oder die Beiträge von *Blackaby* in *Blackaby* (1978). Zur Position der CLARE Group siehe *Matthews/Sargent* (1983).

<sup>18</sup> Kahn (1976, p. 13).

<sup>19</sup> Zu diesem Problem siehe u. a. *Addison et al.* (1980), (1981), und *Cobham* (1981).

<sup>20</sup> Vgl. etwa *Parkin* in *Parkin/Sumner* (1978) oder *Parkin* in *Godley* (1977).

<sup>21</sup> Z. B. *Laidler* in *Parkin/Sumner* (1978).

tionalen“ Monetaristen<sup>22</sup> betont wird, ist der Einfluß des Geldmengenwachstums (relativ zu dem in anderen Wirtschaften) auf den Wechselkurs (Pfeil 13). Wächst die Geldmenge in einem Land schneller als im Ausland, sinkt (bei flexiblen Wechselkursen) der Wechselkurs, erhöht damit die Kosten der Importe in heimischer Währung und führt so zu einem Preisanstieg.

Ähnlich wie die Monetaristen argumentiert die kleine Gruppe derer, die monetaristische Überlegungen mit dem Konzept rationaler Erwartungen verbinden<sup>23</sup>.

In ihrer Grundposition den Monetaristen diametral entgegengesetzt ist eine Gruppe, die als „Cambridge-Keynesianer“ in den siebziger Jahren an Einfluß gewann<sup>24</sup>. Diese sehen die Güterpreise als ausschließlich kostenbestimmt an und suchen infolgedessen die Inflationsursachen im Anstieg der Importpreise und der Lohnraten. Von den orthodoxen Keynesianern unterscheidet sie, daß sie den Lohnanstieg als nicht von der Güternachfrage, sondern als in erster Linie von institutionellen Prozessen bestimmt ansehen. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die These, daß der Lohnratenanstieg auslösende „wage-push“ (Pfeil 14) bestimmt ist durch das Bestreben der Gewerkschaften bzw. der Arbeiter, durch Inflation erlittene Realeinkommensverluste (Pfeil 15) wieder auszugleichen (Pfeil 16)<sup>25</sup>. Ebenso wird argumentiert, daß in einem progressiven Einkommenssteuersystem die Inflation die effektive Besteuerung erhöht (Pfeil 17), solange nicht die Steuersätze indexiert sind oder angepaßt werden, und daß die Gewerkschaften versuchen werden, diese durch die Inflation bedingten Verluste an verfügbaren Einkommen wieder auszugleichen (Pfeil 18)<sup>26</sup>. In diesem Zusammenhang ist auch versucht worden, das Verhalten der Tarifpartner in Lohnverhandlungen sowie das Verhalten von Regierung und Zentralbank nicht nur mit ökonomischen, sondern auch mit soziologischen und politologischen Hypothesen zu analysieren und insofern die Inflation interdisziplinär zu erklären<sup>27</sup>. So wurde insbesondere versucht, den (empirisch nicht zu übersehenden) „wage-push“ durch Veränderungen in der Militanz der Gewerkschaften zu erklären<sup>28</sup> (Pfeil 19). Da die Entscheidung, eine Einkommenspolitik einzuführen, in Großbritannien nicht unabhängig war von der jeweiligen Regierungspartei und zumindest zeitweise die Art und Weise der Durchführung der Einkommenspolitik sehr stark von dem Machtverhältnis abhing, in dem

<sup>22</sup> Diese Position wird vertreten von einer Gruppe von Ökonomen an der London Business School [z. B. *Ball and Burns* (1976)], aber auch von *Laidler* (siehe Fußnote 21).

<sup>23</sup> Vgl. *Minford* (1980).

<sup>24</sup> Zur Position dieser Gruppe vgl. *Godley* (1977) und deren Zeitschrift (Economic Policy Review).

<sup>25</sup> Zur „real wage resistance“-Hypothese vgl. *Sargan* (1971) und (1980).

<sup>26</sup> Vgl. *Jackson / Turner / Wilkinson* (1972), *Allen / Savage* (1974).

<sup>27</sup> Vgl. *Goldthorpe* (1978) oder *Tylecote* (1981).

<sup>28</sup> Vgl. *Hines* in *Johnson / Nobay* (1971).

Gewerkschaft und Regierung zueinander standen, wurden auch die britischen Erfahrungen mit Einkommenspolitiken und ihre inflationären Konsequenzen zum Gegenstand soziologischer und politologischer Analysen gemacht<sup>29</sup>, die dann wiederum in ökonomische Untersuchungen eingegangen sind.

Alle diese Wirkungszusammenhänge lassen sich auch in dem bekannten Modellrahmen darstellen, in dem eine gesamtwirtschaftliche Angebotsfunktion einer gesamtwirtschaftlichen Nachfragefunktion gegenübergestellt wird<sup>30</sup>. Doch ist das nicht nötig, da es für den hier betonten dynamischen Charakter des Inflationsprozesses gleichgültig ist, ob die endogenen Mechanismen der Weitergabe inflationärer Impulse eher über das gesamtwirtschaftliche Angebot oder die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wirken. Statt dessen soll das Augenmerk darauf gerichtet werden, daß sich die wenigsten der in Schaubild 2 dargestellten Wirkungszusammenhänge gegenseitig ausschließen. Die meisten können durchaus komplementär zueinander sein. Angesichts der häufig anzutreffenden „Beobachtungs-Äquivalenz“<sup>31</sup> sind sie es auch in den meisten der größeren gesamtwirtschaftlichen Prognosemodelle für die britische Wirtschaft<sup>32</sup>. Infolgedessen werden im nächsten Abschnitt die wichtigsten vorliegenden empirischen Untersuchungen daraufhin untersucht, welches Licht sie auf die einzelnen Wirkungszusammenhänge in verschiedenen Perioden der britischen Nachkriegsentwicklung werfen. Dabei soll den endogenen Mechanismen der Weitergabe inflationär wirkender exogener Anstöße besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, jedoch nur insoweit, als sie in der Form empirisch überprüfbarer Hypothesen vorliegen und auch überprüft wurden<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Vgl. etwa *Armingeon* (1983).

<sup>30</sup> Etwa bei *Dornbusch/Fischer* (1978).

<sup>31</sup> Zum Begriff der Beobachtungs-Äquivalenz vgl. *Sargent* (1976).

<sup>32</sup> Vgl. *Posner* (1978), in dem die Modelle des *National Institute*, der *London Business School* Gruppe, der New Cambridge Gruppe und ein monetaristisches Modell Laidler's miteinander verglichen werden. Inzwischen ist das sog. Liverpool-Modell Minford's hinzugekommen, das Hypothesen der „New Classical Macroeconomics“ implementiert: siehe *Minford* (1980). Dieses ist berücksichtigt in *Wallis* (1984).

<sup>33</sup> Das scheidet vor allem ordnungspolitische Hypothesen aus, die Inflationsprozesse zu erklären versuchen aus solchen Charakteristika wie der Struktur des Parteiensystems oder dem Grad, in dem Interessen in Verbänden organisiert sind. Das Problem mit solchen Hypothesen ist nicht so sehr, daß sie nur mit Schwierigkeiten quantitativ überprüft werden können, als daß sie offen lassen, in welcher Weise solche Charakteristika den Inflationsprozeß beeinflussen oder gar determinieren. Denn Schwankungen der Inflationsraten gehen selten einher mit Schwankungen in diesen ordnungspolitischen Charakteristiken einer Wirtschaft.

### III. Empirische Aspekte des Inflationsprozesses

#### Überschußnachfrage

Daß Veränderungen des volkswirtschaftlichen Preisniveaus bestimmt sind durch die Überschußnachfrage auf Gütermärkten, ist eine der grundlegenden Aussagen der Keynesianischen Theorie. Dennoch gibt es nur wenige Studien, die die Inflationsraten der britischen Wirtschaft auf Nachfrageveränderungen und nur auf diese zurückzuführen versuchen. Solow (1969) versuchte die Preisniveaänderungen zwischen 1948 und 1966 durch die Veränderung der Lohnkosten je Outputeinheit, den Stand der Kapazitätsausnutzung und die Veränderung der Preiserwartungen zu erklären. Da die erste Variable nicht signifikant war, läuft das praktisch auf eine Erklärung des Preisanstiegs aus Nachfragefaktoren hinaus; doch präsentierte er keine Schätzungen ohne die Veränderung der Lohnkosten je Outputeinheit. Da zudem die als adaptiv angenommenen Preiserwartungen den größten Teil der beobachteten Varianz erklären, lassen seine Ergebnisse zu wünschen übrig. McCallum (1970) fand für die Periode 1950-1960, daß Veränderungen des Preisniveaus abhängen von der Veränderung der Nachfrage und von Preiserwartungen. Doch besteht auch bei seiner Schätzung der Verdacht, daß Autokorrelation im Spiel ist. Die bei weitem sorgfältigste Arbeit auf diesem Gebiet ist die von Smith (in Parkin/Sumner 1978); sie erklärt Veränderungen des Preisniveaus mittels eines Indexes der Kapazitätsausnutzung sowie je eines Indexes für die Preis- und Kostenerwartungen. Methodisch ist an dieser Schätzung wenig auszusetzen, zumal die Erwartungsdaten aus Meinungsumfrageergebnissen gewonnen wurden. Doch weist die Tatsache, daß der bei weitem signifikanteste Koeffizient der Kostenerwartungen ist, und daß dieser doppelt so groß ist wie der der Preiserwartungen, darauf hin, daß Kostenveränderungen für die Veränderungen des Preisniveaus eine größere Rolle spielen, als diese Schätzung vermuten läßt. Folglich gibt es kaum eine Bestätigung für den in Schaubild 2 als Pfeil 1 dargestellten Wirkungszusammenhang für die britische Wirtschaft.

#### Importpreisseigerungen

Eine weitere Determinante des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus, die sich aus der einfachsten Form der Keynesianischen Theorie ergibt, ist das Niveau der Importpreise. Daß in der Tat Veränderungen der Importpreise eine wichtige Determinante der Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus in der britischen Wirtschaft sind, steht außer Frage. Die ungewöhnlichen Erhöhungen der Rohstoffpreise in den Jahren 1947-48, 1950-51 und in den siebziger Jahren fanden ihren Niederschlag im Preisniveau und seinen Veränderungen (Schaubild 3). Sieht man vom Prozeßcharakter der Inflation ab und betrachtet man die Inflationsraten als unabhängig voneinander, so ist es offensichtlich, daß eine Erhöhung des britischen Preisniveaus einhergeht mit einer Erhöhung der

Importpreise<sup>34</sup>. Für die siebziger Jahre fand Turner (1982) eine Elastizität des britischen Preisniveaus hinsichtlich der Importpreise von 0,24 in kurzer Frist und 0,47 in langer Frist. Da diese Elastizitäten bereits die Mengenreaktionen (Substitution weg von Importen) berücksichtigen, unterschätzen sie eher den Einfluß der Importpreise. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß die Zusammensetzung der Importe eine Rolle spielt: je größer der Anteil der Rohstoffe und anderer Inputs, desto stärker wird nicht nur das Preisniveau, sondern auch der Inflationsprozeß beeinflußt. Natürlich sind Importpreiserhöhungen in erster Linie Veränderungen relativer Preise, die als solche Inflationsprozesse nicht auslösen können, sondern nur einmalige Veränderungen des Preisniveaus. Je mehr sie sich jedoch auf Rohstoffe und andere Inputs beziehen, desto eher werden sie nicht für relative Preisänderungen gehalten, sondern für Erhöhungen des Preisniveaus allgemein und gehen daher über den Prozeß der Erwartungsbildung in den Inflationsprozeß ein. Das zumindest scheint der Fall mit den Ölpreiserhöhungen der siebziger Jahre gewesen zu sein<sup>35</sup>. Darüber hinaus steht zu vermuten, daß die relativ milde Inflation der fünfziger und frühen sechziger Jahre teilweise auf die (nominal wie real!) fallenden Rohstoffpreise zurückzuführen ist (Enoch and Panić 1981). Beckerman (1985) hat diesen Zusammenhang für die Periode 1961 - 1983 bestätigt.

Neben diesem in Schaubild 2 als Pfeil 21 eingezeichneten endogenen Mechanismus, der inflationäre Impulse über die Erwartungsbildung weitergibt, tritt als weiterer endogener Mechanismus der Zusammenhang zwischen inländischem Preisniveau und Importpreisen bzw. Wechselkursen. Aus der Theorie des internationalen Preiszusammenhangs folgt, daß sich inländisches und ausländisches Preisniveau nur in dem Maß unterscheiden können, als ein Teil der im Inland konsumierten Güter nicht dem internationalen Preiswettbewerb unterliegt. Unterscheiden sich die Inflationsraten im Inland von denen im Ausland, muß sich der Wechselkurs ändern, um das inländische Preisniveau an das ausländische anzunähern. Infolgedessen löst ein Anstieg des inländischen Preisniveaus eine Abwertung des Wechselkurses aus, die die Importpreise erhöht: was wiederum zu einer weiteren Erhöhung des inländischen Preisniveaus und damit zu einem Inflationsprozeß führt. Dieser theoretische Wirkungszusammenhang ist natürlich an eine Reihe von Voraussetzungen (z. B. Preisflexibilität) gebunden, so daß zu fragen ist, inwieweit er empirisch in der britischen Wirtschaft wirksam ist.

Llewellyn (1974) fand in einer Studie über die Determinanten der britischen Importpreise für die Periode 1955 bis 1971 eine Elastizität der Importpreise hinsichtlich des britischen Preisniveaus von 0,44 und hinsichtlich des Wechselkurses von 0,61. Turner (1982) fand für die siebziger Jahre eine Elastizität der

<sup>34</sup> Der einfache Korrelationskoeffizient zwischen den beiden Zeitreihen (für 1948-1984) ist  $r^2 = 0,53$ .

<sup>35</sup> Vgl. dazu *Bruno/Sachs* (1982).

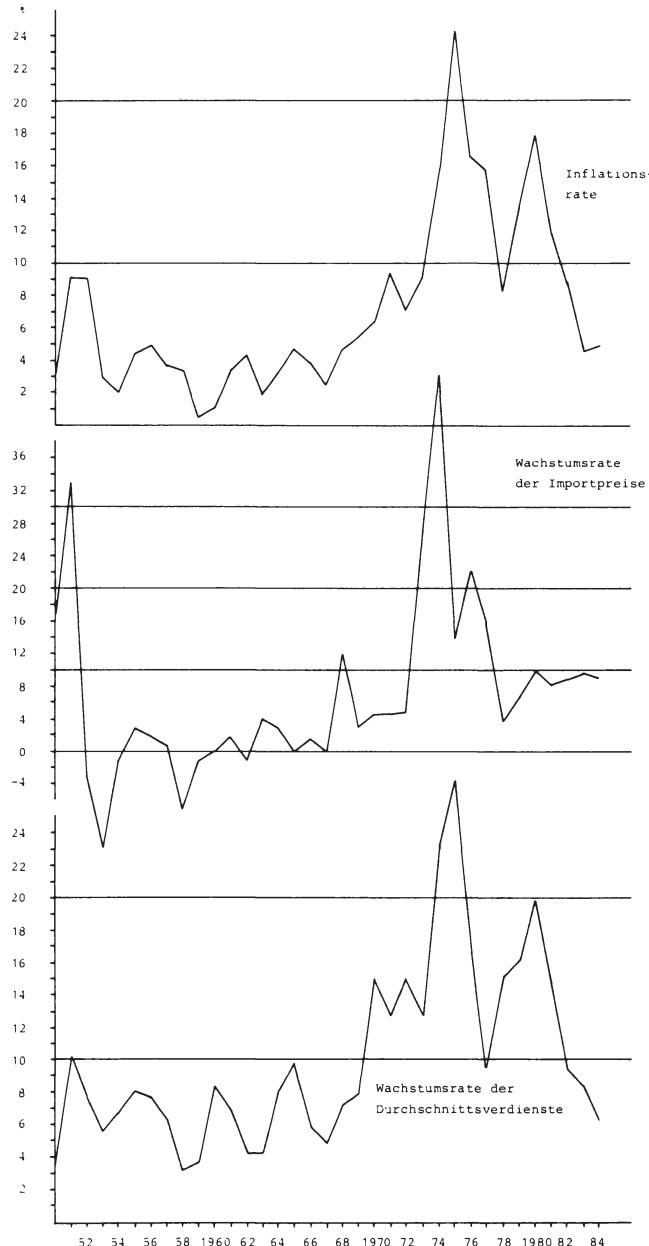


Schaubild 3: Inflationsraten, Anstieg der Importpreise und Lohnanstieg

Importpreise hinsichtlich der Wechselkurse von 0,89. Schon unter fixen Wechselkursen beeinflußte also die Inflationsrate in Großbritannien die Preise, die für Importe zu zahlen waren. Unter flexiblen Wechselkursen ist dieser Einfluß offensichtlich gewachsen. Gleichzeitig scheint sich die Wirkung beschleunigt zu haben. Einer Studie der Bank of England (1981) läßt sich entnehmen, daß eine zehnprozentige Abwertung (des britischen Pfundes gegen bspw. den Dollar: was einer 11,1%igen Aufwertung des Dollars gegenüber dem Pfund Sterling entspricht) den Preis des eingeführten Öls schon im nächsten Quartal um 11,1% verteuert; importierte Rohstoffe sind im nächsten Quartal um 8%, nach zwei Jahren um 10% teurer; importierte Endprodukte sind ein Jahr später um knapp 6%, zwei Jahre später um gut 7% teurer. Importpreise steigen also nach einer Abwertung an, jedoch nicht immer um den vollen Betrag der Abwertung und auch nicht sofort. Immerhin erhöht (nach derselben Studie) eine 10%ige Abwertung die Konsumentenpreise um 1% nach einem Jahr, um etwas über 2% nach 2 Jahren und um fast 3% nach drei Jahren.

Man kann infolgedessen davon ausgehen, daß ein Inflationsprozeß in Großbritannien die Importpreise Großbritanniens schon in der Zeit der festen Wechselkurse erhöht hat und dies allemal in einem Regime flexibler Wechselkurse tut. Allerdings ist der Zusammenhang gedämpft. Die Anpassung der Importpreise ist nicht vollständig und erfolgt nicht sofort. Insofern ist dieser Zusammenhang (Pfeile 6, 7 und 4 in Schaubild 2) zwar als ein endogener Mechanismus der Weitergabe anzusehen, aber nicht als ein besonders starker.

### **Lohnsteigerungen**

Die Hypothese, daß die Veränderungen der Importpreise zusammen mit den Lohnsteigerungsraten die Inflationsraten erkläre, ist oft überprüft worden. Für die Periode von 1946 bis 1959 fand Dicks-Mireaux (1961), daß die Inflationsrate gut erklärt werden kann durch den Anstieg der Lohnkosten, der Importpreise und der Produktivität. Ähnliche Ergebnisse erzielten Klein und Ball (1959); nur war der Produktivitätsanstieg nicht signifikant. In ihrer Untersuchung hat die Variation der effektiven Verdienste die Inflationsrate zweimal so stark beeinflußt wie die Variation der Importpreise. Dies Ergebnis wurde dahingehend interpretiert (Nield 1963), daß für Großbritannien die Aufschlagskalkulation typisch sei — eine Annahme, die dann immer wieder gemacht wurde, ohne daß sie durch empirische Studien des Preissetzungsverhaltens einzelner Unternehmen oder einzelner Industrien überprüft worden wäre. Untersucht wurde lediglich, ob der durch die Ergebnisse von Dicks-Mireaux, Klein und Ball und anderen implizierte Aufschlagsatz mit dem Stand der Nachfrage variiert. Die bekannteste Arbeit, die dieser Frage nachgeht, gibt eine negative Antwort:

„Wages and the cost of imported materials . . . have been the proximate determinants of prices in the United Kingdom since World War II. In the inflationary process the role of demand has been virtually confined to its effect on costs and does not appear to have altered the relationship between costs and prices.“<sup>36</sup>

So eindeutig diese Schlußfolgerung, so umstritten ist sie auch. Einige der von Godley verwendeten Verfahren scheinen das Untersuchungsergebnis beeinflußt zu haben<sup>37</sup>. Insofern ist eine neuere Studie interessant, die versucht, außer den Lohnkosten und den Importpreisen auch die Kapitalkosten zu berücksichtigen. Für die siebziger Jahre kommt sie zu dem Ergebnis, daß die Variation der Kapitalkosten die Inflationsraten ebenso beeinflußt (insbesondere in Perioden mit hohen Zinssätzen) wie eine Variable, die die Überschußnachfrage repräsentiert, die jedoch mit einer Verzögerung in die Schätzgleichung eingeht (Tavlas 1983).

Überblickt man alle diese Studien, so steht außer Zweifel, daß in der britischen Wirtschaft die Inflationsraten weitgehend von den Veränderungen der Lohnraten bzw. der Effektivverdienste<sup>38</sup> und von denen der Importpreise bestimmt sind und daß insbesondere seit dem Anfang der siebziger Jahre die Veränderungen der Kapitalkosten eine Rolle spielen. Insofern gelten die Pfeile 3 und 4 in Schaubild 2. Die Überschußnachfrage auf Gütermärkten wirkt offenbar in erster Linie über die einzelnen Kostenfaktoren (Pfeile 2 und 5), doch kann ein direkter Einfluß auf die Inflationsraten (Pfeil 1) nicht vollständig ausgeschlossen werden. All das stellt natürlich die Frage, welches die Determinanten der Lohnsteigerungen bzw. der Importpreisveränderungen sind<sup>39</sup>.

Der Zusammenhang zwischen Veränderungen der Überschußnachfrage auf den Gütermärkten und den Veränderungen der Lohnraten auf den Arbeitsmärkten ist theoretisch und empirisch in der Form der Phillips-Kurve immer wieder untersucht worden. Für die Jahre von 1947 bis 1967 läßt sich in der Tat ein inverser Zusammenhang feststellen. Für den Zeitraum nach 1967 zerbricht dieser Zusammenhang. Das zeigt sich, wenn man die ursprünglich von Phillips aufgestellte Schätzung des Zusammenhangs benutzt, aus der jeweiligen Arbeitslosenquote die der Phillips-Kurve entsprechende Lohnsteigerungsrate berechnet und der tatsächlichen Lohnsteigerungsrate gegenüberstellt. Nach 1967 wird die Differenz zwischen der tatsächlichen und der so errechneten Lohnratensteigerung immer größer<sup>40</sup> (Tabelle 2).

<sup>36</sup> Godley (1977, p. 451); siehe auch Godley/Nordhaus (1972).

<sup>37</sup> Vgl. Smith in *Artis* (1982), ch.xi, und Parkin in Godley (1977).

<sup>38</sup> Der Lohndrift (die Differenz zwischen Effektivverdiensten und Lohnraten) war in den sechziger und frühen siebziger Jahren ein Problem, vorher und seither jedoch nicht sehr groß. Vgl. *Gillion* (1968) und *Elliott* (1981).

<sup>39</sup> Andere Kostenfaktoren, insbesondere die Kapitalkosten, werden hier und im folgenden vernachlässigt. Sie werden bei *Bruno/Sachs* (1982) sowie *Bruno* (1984) behandelt.

<sup>40</sup> Vgl. *Pencavel* (1971), der ähnliche Berechnungen für verschiedene Schätzgleichungen vornimmt. Die Differenzen streuen auch bis 1967 nicht um Null, was darauf hinweist, daß die Anpassung der berechneten Phillips-Kurve an die Daten nicht allzu gut ist (was vermutlich an der eigenartigen und unorthodoxen Berechnungsmethode Phillips' liegt). Wichtig ist hier lediglich, daß die Differenzen für die Jahre nach 1967 stark ansteigen.

*Tabelle 2:*  
**Tatsächlicher und nach der Phillips-Kurve errechneter Lohnanstieg 1948-1984**  
(Wachstumsraten der Durchschnittsverdienste in %)

	tatsächlich	rechnerisch <sup>a)</sup>	Differenz
1948	7,0	3,3	3,7
1949	3,9	4,1	-0,2
1950	3,5	5,1	-1,6
1951	10,1	7,5	2,6
1952	7,7	4,1	3,6
1953	5,6	5,1	0,5
1954	6,7	7,5	-0,8
1955	8,1	10,3	-2,2
1956	7,7	7,5	0,2
1957	6,3	5,1	1,2
1958	3,2	2,1	1,1
1959	3,7	2,5	1,2
1960	8,3	4,1	4,2
1961	6,9	3,7	3,2
1962	4,2	1,8	2,4
1963	4,2	2,1	2,1
1964	7,9	3,7	4,2
1965	9,8	5,8	4,0
1966	5,9	3,7	2,2
1967	4,8	2,1	2,7
1968	7,1	2,1	5,0
1969	7,8	1,9	5,9
1970	14,9	1,8	13,1
1971	12,7	0,7	12,0
1972	15,0	0,9	14,1
1973	12,7	2,3	10,4
1974	23,1	1,6	21,5
1975	27,3	0,5	26,8
1976	16,6	0,1	16,5
1977	9,5	-0,0	9,5
1978	15,1	-0,0	15,1
1979	16,2	0,1	16,1
1980	20,6	-0,2	20,8
1981	12,9	-0,5	13,4
1982	9,4	-0,6	10,0
1983	8,4	-0,6	9,0
1984	6,1	-0,6	6,7

<sup>a)</sup> Diejenigen Wachstumsraten  $\hat{w}$ , die man für die tatsächliche Arbeitslosenquote u desselben Jahres erhält, wenn man den von Phillips (für die Periode 1861 - 1913) errechnete Beziehung  $\hat{w} = -0,9 + 9,638 u^{-1,394}$  zugrundelegt.

Versuche, die Situation als eine Verschiebung der Phillips-Kurve zu beschreiben, führten auf die durch Inflationserwartungen erweiterte Phillips-Kurve. So fanden Parkin, Sumner und Ward (1976) einen (schwachen) Zusammenhang zwischen Lohnanstieg einerseits, Arbeitslosigkeitsrate und Erwartungen andererseits für die Periode von 1956 bis 1971, wenn gleichzeitig eine Reihe von anderen Variablen berücksichtigt wird: insbesondere solche, die Veränderungen der Steuerraten (einschließlich der Beiträge zur Sozialversicherung) abbilden. Sumner und Ward (1983) haben vor kurzem den Zusammenhang für die Periode 1958 bis 1980 nochmals überprüft und kommen wiederum zu einem schwachen Zusammenhang zwischen den genannten Variablen. Allerdings sind andere Studien zu dem Schluß gekommen, daß ein solcher Zusammenhang nicht besteht oder zumindest nicht schlüssig nachgewiesen werden kann (Henry et al. 1976).

Dabei steht der Zusammenhang zwischen Lohnratensteigerungen und Inflationserwartungen sehr viel weniger in Frage als der ursprünglich von Phillips angenommene Zusammenhang zwischen Lohnratensteigerungen und Arbeitslosenraten. Arbeitslosenraten sind offensichtlich kein guter Indikator für die Überschußnachfrage auf Gütermärkten. Ein Grund dafür ist, daß angesichts des Lohnfindungsprozesses der britischen Wirtschaft kein direkter Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Lohnverhandlungen besteht:

„The main, and obvious, lesson to be drawn from the experience of the last decade (1968-1978, K. H. H.) is that unemployment, within the range we have experienced, — that is, between 2 and 6 percent — does not have much effect on the rate of change in money earnings in the UK. This is not particularly surprising. Those trade unions which, in any round of wage negotiations, tend to set the target figure subsequent negotiators aim to reach are not usually in industries which are themselves under much threat from unemployment; or if they feel such threat, they may well not be persuaded that a rapid increase in money earnings would increase unemployment. Unemployment tends to fall not on those leading the wage bargaining process but on those who are on the margin of the labour force.“<sup>41</sup>

Angesichts dieses Befundes ist es müßig, sich lange bei der Frage aufzuhalten, ob die Phillipskurve (wenn sie existiert) nur einen kurzfristigen oder auch einen langfristigen Zusammenhang beschreibt. Schätzergebnisse, die aus Befragungen gewonnene Zeitreihen für Inflationserwartungen verwenden, enthalten in der Regel sehr viel näher an Eins liegende Koeffizienten, als solche, die Inflationserwartungen aus beobachteten Inflationsraten der Vergangenheit konstruieren. Da es dafür gute theoretische Gründe gibt (Laidler und Parkin 1975, 771-772), spricht das dafür, daß es den von Phillips angenommenen Zusammenhang nur kurzfristig und nicht auch langfristig gibt. Allerdings läßt die Tatsache, daß Modelle, die das Konzept der rationalen Erwartungsbildung berücksichtigen (z. B. Henry and Ormerod 1982), zu wesentlich geringeren Elastizitäten der Lohnsteigerungsraten hinsichtlich der Inflationserwartungen gelangen, zweifeln.

---

<sup>41</sup> Blackaby (1978 a, p. 49).

feln, ob hierüber schon das letzte Wort gesprochen worden ist. Das gilt um so mehr, als sich zeigen läßt, daß in einer offenen Wirtschaft auch dann keine Geldillusionen vorliegen, wenn der Koeffizient für die Inflationserwartungen in der Phillips-Kurve kleiner als Eins ist<sup>42</sup>.

Aus den vorliegenden Untersuchungen läßt sich also der Schluß ziehen, daß es in der britischen Wirtschaft zwar einen Zusammenhang zwischen der Überschußnachfrage auf Gütermärkten und den Lohnsteigerungsraten (Pfeil 2 im Schaubild 2) gibt, daß dadurch allein der Lohnanstieg aber nur in den fünfziger und sechziger Jahren erklärt werden kann. In den siebziger und achtziger Jahren spielten zumindest kurzfristig auch Inflationserwartungen (Pfeile 9 und 10 im Schaubild 2) eine Rolle im Lohnfindungsprozeß und wirkten insofern als endogene Mechanismen des Inflationsprozesses.

Es ist trivial, zu behaupten, daß Gewerkschaften den Lohnfindungsprozeß beeinflussen. Die Frage kann nur sein, wie sie dies tun und ob sie dadurch Inflationsprozesse auslösen oder schon bestehende verstärken können. Daß dies in Großbritannien der Fall sei, ist oft behauptet worden. Das ist verständlich angesichts der Vielzahl von Gewerkschaften, angesichts der (in den sechziger und siebziger Jahren zunehmenden) Dezentralisierung der Lohnverhandlungen, der dadurch bedingten großen Häufigkeit solcher Verhandlungen und auch angesichts der vergleichsweise härteren Gangart dieser Verhandlungen, die nicht durch ein staatlich gesetztes Tarifvertragsverfahrensrecht eingeengt sind. Dennoch ist zu fragen, ob es empirische Belege für solche Behauptungen gibt.

In einer Reihe von Studien hat Hines<sup>43</sup> den Versuch unternommen, diesen Nachweis dadurch zu führen, daß er die Lohnratensteigerung erklärte aus der Arbeitslosenrate, den Inflationserwartungen und einer Wachstumsrate der gewerkschaftlichen Militanz. Diese wurde gemessen an der Wachstumsrate des Anteils derjenigen Beschäftigten, die gewerkschaftlich organisiert sind. Für diese Militanzvariable erhielt er stets signifikante Schätzergebnisse; dennoch kann man das nicht als Beleg dafür ansehen, daß Lohnsteigerungen auf gewerkschaftliche Militanz zurückgeführt werden können. Wenn es beispielsweise wahr ist, daß Gewerkschaftsmitglieder einen höheren Lohn beziehen als solche, die nicht gewerkschaftlich organisiert sind (und dafür, daß das so ist, gibt es viele Hinweise<sup>44</sup>), dann impliziert eine Erhöhung des gewerkschaftlichen Organisationsgrades eine Erhöhung des Lohnniveaus, ohne daß gewerkschaftliche Militanz im Spiel sein muß. Es gibt offensichtlich keine eindeutige Beziehung zwischen gewerkschaftlicher Militanz und gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Darüber hinaus wäre zu fragen, welche Faktoren die gewerk-

<sup>42</sup> Siehe *Artis/Miller* (1979) und vgl. *Bruno* (1978).

<sup>43</sup> Hines in *Johnson/Nobay* (1971) sowie seine dort zitierten früheren Arbeiten.

<sup>44</sup> Etwa die wachsende Zahl von „closed shop“-Verträgen (die vorsehen, daß alle Arbeitnehmer einer bestimmten Kategorie eines Unternehmens einer bestimmten Gewerkschaft angehören müssen). Schätzungen des Mehreinkommens (Gewerkschaftsdifferentials) finden sich bei *Thomson et al.* (1977).

schaftliche Militanz determinieren. Hines selbst erklärte sie aus der Inflationsrate und den realen Gewinnen. Abgesehen davon, daß er für letztere ein falsches Vorzeichen in seinen Schätzgleichungen erhielt, weist das auf Zusammenhänge hin, denen nachzugehen lohnt. Denn mehr oder minder starke Militanz ist ein Aspekt gewerkschaftlichen Verhaltens, das offensichtlich auch wirtschaftliche Gründe hat bzw. auf Veränderungen wirtschaftlicher Größen reagiert.

Zwei Mechanismen, die gewerkschaftliches Handeln (bzw. dessen Militanz) bestimmen, sind die sog. Realeinkommensverteidigung („real income resistance“) und die Verteidigung des verfügbaren Realeinkommens<sup>45</sup>. So konnten Jackson, Turner und Wilkinson (1973) zeigen, daß der Realeinkommensverlust, der mit der Abwertung des Pfundes 1967 verbunden war, zu erhöhter gewerkschaftlicher Militanz führte: und dies um so mehr, als gleichzeitig mit der steigenden Inflationsrate mehr und mehr Arbeitnehmer einkommenssteuerpflichtig wurden und damit nicht nur die Realeinkommen, sondern vor allem die realen verfügbaren Einkommen sanken — und daß dies eine Zunahme der Streiktätigkeit auslöste. Betrachtet man die Entwicklung des Verhältnisses von verfügbarem zu erhaltenem Einkommen, so fällt auf, daß nicht nur (wie in vielen anderen Ländern auch) eine trendmäßige Verschlechterung eintrat, sondern auch Perioden einer schnelleren Verschlechterung (1967-70, 1973-75) mit Perioden erhöhter Streiktätigkeit und einer außerordentlich starken Lohnratensteigerung einhergehen<sup>46</sup>.

Diese Hypothese der Reallohnverteidigung (zu der der Einfachheit halber die Verteidigung des verfügbaren Realeinkommens gezählt sei) ist vor allem von Sargan, aber auch von anderen Ökonomen, in einer Reihe von ökonometrischen Studien überprüft worden. So fand Sargan (1980) für die Periode von 1948 bis 1960, daß die Lohnratensteigerungen erklärt werden können aus Reallohnveränderungen, dem Verhältnis der effektiven Verdienste zu den Lohnraten, den Streiktagen, der erwarteten Inflationsrate, der Arbeitslosenquote und dem Verhältnis des verdienten zum verfügbaren Einkommen. Für die Periode von 1952 bis 1973 erhielt er ähnliche Schätzgleichungen, nur war die Arbeitslosenrate nicht mehr signifikant. Ähnliche Ergebnisse erzielten Henry, Sawyer und Smith (1976) für die Periode 1948-1974 mit einer Realeinkommensvariablen. In einer ungewöhnlich sorgfältigen Studie fand Wadhwani (1982), daß Lohnratensteigerungen in der Periode 1962-1980 erklärt werden können aus Veränderungen der realen Verdienste, aus Inflationserwartungen (gemessen entweder an Preis- oder an Lohnerwartungen) und aus Variablen, die die Überschußnachfrage messen. Im Vergleich mit einer Phillips-Kurve schnitt diese Schätzung besser ab, obwohl auch die Phillips-Kurve signifikant war. Beachtenswert ist, daß Wadhwani ohne die Zahl der Streiktage auskommt. Diese scheinen ein Symptom des Wunsches nach Lohnsteigerungen, nicht dessen Grund zu sein.

<sup>45</sup> Hicks (1974), Lecture III.

<sup>46</sup> Vgl. dazu Artis et al. (1982, p. 174).

Ein Aspekt des Lohnfindungsprozesses der britischen Wirtschaft, der in diesen aggregativen Studien nicht angesprochen werden konnte, ist das Argument, daß der Wunsch einzelner Gruppen, die Vergleichbarkeit ihrer Einkommen mit dem anderer Gruppen zu erhalten, eine wichtige Determinante der Lohnforderungen der Gewerkschaften ist. Für dieses Argument sprechen viele an einzelnen Verhandlungsprozessen gewonnene Beobachtungen (Phelps-Brown 1975); da disaggregierte Daten nicht zur Verfügung stehen, ist es jedoch nur schwer zu überprüfen. In einem Fall jedoch ist das möglich: im Verhältnis der Lohnraten bzw. Verdienste im öffentlichen und im privaten Sektor der britischen Wirtschaft<sup>47</sup>. Da in Großbritannien die Grundstoffindustrien (insbesondere der Bergbau und die Stahl- und Eisenindustrie), die Energieherstellung sowie wesentliche Teile anderer Industrien (z. B. der Autoproduktion) zum öffentlichen Sektor zählen und auch die Bereiche traditioneller öffentlicher Betätigung sehr viel stärker als in anderen Ländern durch Angestelltentätigkeit gekennzeichnet (und nicht durch den Beamtenstatus hervorgehoben) sind, ist eine weitgehende Vergleichbarkeit der Tätigkeiten in privaten und öffentlichen Sektoren gegeben. Neben Gewerkschaften, die nur Teile des öffentlichen Sektors vertreten, gibt es denn auch Gewerkschaften, die Mitglieder sowohl im privaten wie im öffentlichen Sektor vertreten. Auch insofern steht zu erwarten, daß gewerkschaftliches Verhalten durch das Verhältnis der Verdienste im privaten zu denen im öffentlichen Sektor beeinflußt ist. Betrachtet man dies Verhältnis, so fällt auf, daß es seit dem Beginn der siebziger Jahre stark angestiegen ist: und daß Perioden besonders starker Steigerungen zusammenfallen mit Perioden besonders starker Lohnratensteigerungen<sup>48</sup>. Das stellt natürlich die Frage nach der Kausalität, die jedoch in diesem Fall nicht beantwortet zu werden braucht. Denn es genügt, festgestellt zu haben, daß zwei Gruppen von Beschäftigten in ihren Lohnforderungen aufeinander reagieren, und daß dies ein Bestimmungsgrund gewerkschaftlichen Handels ist. Die in Pfeil 8 im Schaubild 2 dargestellte Beziehung gilt also für die britische Wirtschaft. Diese Untersuchungen legen es nahe, gewerkschaftliches Handeln, das sich in einem „wage-push“ äußert, als in erster Linie von wirtschaftlichen Faktoren bestimmt anzusehen, insbesondere von dem Bestreben britischer Gewerkschaften, die verfügbaren Realeinkommen ihrer Mitglieder zu verteidigen. Ob daneben andere Faktoren eine Rolle spielen, kann offenbleiben. Die von Hines vertretene Hypothese gestiegener Militanz ist, so wie er sie formuliert hat, kaum haltbar. Es gibt jedoch andere Hypothesen, die durchaus geeignet sind, eine gestiegene Militanz in der Vertretung gewerkschaftlicher Interessen zu erklären<sup>49</sup>; noch fehlt es aber an empirischen Untersuchungen, die belegen, daß diese Zusammenhänge tatsächlich eine Rolle gespielt haben. Die in den Jahren seit 1979 im Vergleich zu den Jahren zuvor deutlich gefallene Militanz der Gewerkschaften läßt zudem vermuten, daß es sich nicht

<sup>47</sup> Vgl. Dean (1977), Elliott (1977) und Dean in Fallick / Elliott (1981).

<sup>48</sup> Vgl. Fallick / Elliott (1981, p. 49 und p. 147).

<sup>49</sup> Goldthorpe (1978); eher kritisch: Smith (1982).

um einen irreversiblen Trend handelt, sondern um ein Phänomen, von dem zu vermuten steht, daß es von wirtschaftlichen, politischen und sozialen Faktoren abhängt, ohne daß die genauen Zusammenhänge bekannt sind<sup>50</sup>.

Wenn man annimmt, daß Veränderungen der Lohnraten in Großbritannien in erster Linie durch den „wage-push“ bestimmt sind, so bedeutet das nicht, daß man annehmen kann, daß die Gewerkschaften ihren Tarifpartnern vorschreiben können, wie hoch die Lohnratensteigerungen sind. Denn die Schätzgleichungen, die diese Annahme begründen, enthalten auch andere Variable, etwa die Inflationserwartungen oder Größen, die die Überschußnachfrage auf Gütermärkten approximieren, die beiden Tarifpartnern gemeinsam sind und deshalb auch die Arbeitgeberseite einbeziehen. Das würde auch erklären, warum der in der Phillips-Kurve eingefangene Zusammenhang sich seit 1967 als nicht mehr so signifikant herausstellt. Außer in den fünfziger Jahren scheint die Überschußnachfrage nicht in der Form einer nachfrageinduzierten Inflation auf das Preisniveau gewirkt zu haben, sondern eher über den Lohnfindungsprozeß und damit die Höhe der Lohnratensteigerungen. Der Einfluß war indirekt: über die Auswirkungen einer Verschlechterung der Zahlungsbilanz und (wenn es dazu kam) einer Abwertung des Wechselkurses, und über das zumindest teilweise erfolgreiche Bestreben der Gewerkschaften, das verfügbare Realeinkommen ihrer Mitglieder (das durch höhere Importpreise bzw. eine Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus bedroht war) zu verteidigen. Bezogen auf das Schaubild 2 bedeutet das, daß die Beziehungen, die durch die Pfeile 8 sowie 14 bis 18 symbolisiert sind, für den Inflationsprozeß in Großbritannien wichtig sind, und daß man das Bild ergänzen kann durch den Pfeil 20, der den (unterstellten) Zusammenhang zwischen der Überschußnachfrage und dem den Lohnfindungsprozeß bestimmenden „wage-push“ symbolisiert. Der Pfeil 19 scheint demgegenüber keinen besonderen Einfluß zu haben. Damit sind zwei weitere in der britischen Wirtschaft wirkende endogene Mechanismen identifiziert, die Preisniveauerhöhungen in Inflationsprozesse transformieren.

### Geldmengenvariationen

Die zentrale Aussage der monetaristischen Theorie ist, daß Inflation ein monetäres Phänomen ist. Diese (bekannte) Formulierung läßt offen, ob ein das reale Outputwachstum übersteigendes Wachstum der Geldmenge Ursache oder Konsequenz eines Inflationsprozesses ist und über welche Transmissionskanäle es wirkt. Für den hier verfolgten Zweck wird unterstellt, daß die monetaristische Theorie die Aussage beinhaltet, daß die Geldmenge einer Wirtschaft steuerbar ist und daß durch ihre Steuerung die Inflationsraten einer Wirtschaft beeinflußt werden können.

<sup>50</sup> Alt (1979).

Bevor man den möglichen Einflüssen des Geldmengenwachstums auf den Inflationsprozeß nachgehen kann, muß man sich einige Besonderheiten des institutionellen Rahmens der Geldpolitik in Großbritannien klar machen. Zur Zeit verwendet die Bank of England sieben verschiedene Geldmengenbegriffe, doch ging sie erst in den siebziger Jahren dazu über, monetäre Aggregate zu konstruieren, die den Begriff einer Geldmenge verdienen. Insofern ist es keineswegs selbstverständlich, daß „die“ Geldmenge überhaupt einen Einfluß auf den Inflationsprozeß hatte. Selbst monetaristische Ökonomen<sup>51</sup> sind sich darüber einig, daß die engeren Geldmengenbegriffe (Geldbasis M0 oder M1) in erster Linie von der Nachfrageseite her bestimmt sind, also weitgehend endogen sind. Weiter gefaßte Geldmengen ( $\mathbb{E} M3$  oder M3) sind zwar sehr viel stärker vom Angebot her bestimmt, insbesondere von der Art und Weise, wie das kassenmäßige Budgetdefizit finanziert wird; doch da die Budgetfinanzierung grundsätzlich durch zinstragende Papiere erfolgt, werden dadurch auch die Zinssätze beeinflußt, die dann wiederum andere Teile der weiteren Geldmenge beeinflussen, so daß diese teils exogen, teils endogen ist. Stabile Geldmultiplikatoren im Sinne der monetaristischen Theorie des Geldangebotes gibt es infolgedessen nicht, und einer Geldmengensteuerung sind Grenzen gesetzt. Darüber hinaus muß beachtet werden, daß die Geldmenge  $\mathbb{E} M3$  stark von der Zahlungsbilanz beeinflußt ist, so daß diese Geldmenge weniger exogen ist als die Geldmenge, die der sog. „domestic credit expansion“ entspricht. Diese zumindest teilweise Endogenität der Geldmenge in Großbritannien hat dazu geführt, daß Geldpolitik immer wieder mit dirigistischen Mitteln versucht wurde: über die Regulierung von Kreditbedingungen (insbesondere für Abzahlungskredite<sup>52</sup>), über Richtlinien für das Wachstum der Kredite, mittels Vorschriften über Verhältnisse zwischen einzelnen Bilanzpositionen, mit „special deposits“, „supplementary deposits“, und vielen anderen regulatorischen Vorschriften. Insofern ist es der Bank of England durchaus möglich, gewisse Geldmengen zu beeinflussen; aber es war zumindest in der Vergangenheit immer mit Verzögerungen und auch mit Umgehungen zu rechnen<sup>53</sup>.

So erstaunt es nicht, daß Budd et al. (1981) fanden, daß eine Veränderung der weiten Geldmenge ( $\mathbb{E} M3$ ) das Preisniveau nur sehr langsam beeinflußt. Erst nach eineinviertel Jahren zeigen sich die ersten Effekte; es dauert dreieinhalb Jahre, bis die volle Wirkung erreicht ist. In ihre Preisgleichungen gehen die

---

<sup>51</sup> Budd et al. (1981).

<sup>52</sup> Abzahlungsgeschäfte spielen in Großbritannien eine große Rolle, da die wöchentliche Lohn- und Gehaltszahlung noch weit verbreitet ist und viele Menschen kein Bankkonto haben.

<sup>53</sup> Dies vor allem deswegen, weil die meisten dieser Vorschriften „Gentlemen's Agreements“ sind, die (streng genommen) keine bindende Wirkung haben und deren gelegentliche oder geringfügige Durchbrechung die Bank of England toleriert. Selbst gegenüber größeren Abweichungen von den Vorschriften ist sie relativ machtlos, da sie auch die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten kaum benutzt, um ihre Beziehungen zum Bankensystem nicht zu gefährden.

Importpreisveränderungen und die Differenz zwischen dem Geldmengenwachstum und dem Outputwachstum ein, aber auch ein langfristiger Zinssatz. Es gibt also einen Zusammenhang zwischen Preisniveauveränderungen und (vorangegangen) Geldmengenveränderungen, doch wird die Frage möglicher Transmissionskanäle offen gelassen. In einem Modell für die Periode der festen Wechselkurse, das er für die Jahre 1954 bis 1970 schätzte, behauptet Laidler<sup>54</sup> einen Transmissionsmechanismus, der von einer Erhöhung der „domestic credit expansion“ (dem für diese Periode gemäßen Geldmengen[veränderungs]begriff) zu einer Erhöhung der nominalen Nachfrage, von dieser zur Erhöhung der Produktion und der Importe führt; die Erhöhung der Importpreise und die Überschußnachfrage erhöhen das inländische Preisniveau und lösen einen Inflationsprozeß aus, während gleichzeitig die Verschlechterung der Zahlungsbilanz angesichts geringer Währungsreserven zu einer Krise führt; diese löst einen Übergang zu einer restriktiveren Finanzpolitik mit geringeren oder gar negativen Geldmengenänderungen aus und damit den Übergang zu einer der „go“-Phase folgenden „stop“-Phase. Eine solche Beschreibung paßt durchaus auf die beobachtete wirtschaftliche Entwicklung in Großbritannien, nur folgt sie keineswegs zwingend aus einem Modell, in dem die Veränderung der Inflationsraten von der realen Nachfrage und diese von der Geldmenge abhängt, und in dem die Veränderung der Inflationsraten außerdem von einem Anpassungsprozeß zwischen Importpreisen und heimischen Preisen abhängen. Da Laidler zudem keineswegs beansprucht, kurzfristige Veränderungen zu beschreiben, sondern nur langfristige Entwicklungen, sagt sein Modell zu wenig aus für die hier diskutierten Zusammenhänge.

Ähnlich steht es mit einem Modell von Minford (1980), in dem jedoch gezeigt wird, daß es einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem „public sector borrowing requirement“ und der „domestic credit expansion“ gibt. Auch Modelle, die den Behauptungen der „new classical economics“ nachgehen, führen in dieser Frage nicht weiter<sup>55</sup>. In einer Studie schließlich, in der Ormerod (1983) ein „keynesianisches“ Modell mit zwei „monetaristischen“ vergleicht und auf ihre Prognosefähigkeit überprüft, schneiden die letzteren keineswegs gut ab. So wird man nicht umhin können, sich dem Monetaristen Budd<sup>56</sup> anzuschließen, der die Frage, ob monetaristische Aussagen die britische Entwicklung erklären können, dahingehend beantwortet, daß die (unbestrittene!) Aussage „money matters“ bewiesen sei: die Aussage „only money matters“ jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach für die britische Wirtschaft nicht zutreffe.

Nichtsdestoweniger ist der Hinweis auf den geldtechnischen Zusammenhang zwischen dem Budgetdefizit und der Geldmenge und damit auf die inflationären Konsequenzen einer auf Vollbeschäftigung ziellenden Geldpolitik wichtig, auch

<sup>54</sup> Vgl. Laidler / O’Shea (1980).

<sup>55</sup> Attfield et al. (1981); vgl. dazu die Kritik in Driscoll et al. (1983).

<sup>56</sup> Budd et al. (1981). Vgl. auch Budd / Dicks (1982).

wenn die genauen Transmissionskanäle im Unklaren bleiben, und ebenso der Hinweis, den insbesondere Laidler betont, auf den Zusammenhang zwischen der Geldmenge und der Zahlungsbilanz (unter festen Wechselkursen) bzw. dem Wechselkurs (unter flexiblen Wechselkursen). Auch hier bleiben die Transmissionskanäle im Dunkeln: doch verweist Laidler auf die Rolle der Erwartungen für das Verhalten der Wirtschaftssubjekte als einen möglichen Weg der Transmission. In diesem Zusammenhang sei schließlich auf eine Studie hingewiesen<sup>57</sup>, in der gezeigt wird, daß über die Periode von 1950 bis 1980 hinweg Preise immer nur langsam an veränderte Umstände angepaßt wurden und daß infolgedessen Verzögerungen im Wirkungsmechanismus der Geldmengenveränderungen auf das Preisniveau in erster Linie an langsamem Preisanpassungen auf den Outputmärkten liegen und nicht an langsamem Anpassungen auf den Finanzmärkten.

In bezug auf das Schema in Schaubild 2 bedeutet dies, daß wahrscheinlich die von den Pfeilen 12 und 13 symbolisierten Zusammenhänge eine Rolle spielen, wenn auch wenig darüber gesagt werden kann, wie stark der Einfluß ist. Sicherlich spielt auch der direkte Einfluß der Geldmenge auf die Nachfrage (Pfeil 11) eine Rolle. Ob aber der Einfluß direkt auf das Preisniveau wichtig ist in der britischen Wirtschaft, muß offen bleiben. Andererseits scheint der Einfluß der Erwartungsänderungen auf die Wechselkurse (Pfeil 22) wichtig zu sein.

#### IV. Die britische Inflation der Nachkriegszeit: Erklärungen

Wie läßt sich aufgrund der Einsichten, die aus den diskutierten empirischen Untersuchungen gewonnen wurden, der Inflationsprozeß in der britischen Wirtschaft erklären? Offensichtlich kann keiner der betrachteten Wirkungszusammenhänge die Entwicklung alleine erklären. Es ist nötig, verschiedene Erklärungen miteinander zu kombinieren und ihnen für verschiedene Perioden unterschiedliches Gewicht zu geben.

In den fünfziger Jahren entsprach die britische Entwicklung noch am ehesten dem keynesianischen Modell der nachfrageinduzierten Inflation. Eine vollbeschäftigungsorientierte Fiskalpolitik sorgte für ein Nachfragewachstum (mit dem wohl ein entsprechendes Geldmengenwachstum einherging), das zu Preissteigerungen führte, weil das Angebotswachstum zu gering war infolge ungelöster struktureller Probleme. Tendenziell fallende Importpreise verhinderten hohe Inflationsraten. Nichtsdestoweniger waren die Lohnsteigerungsraten beträchtlich — ein Hinweis darauf, daß auf Teilen des Arbeitsmarktes Vollbeschäftigung erreicht war, bevor die Arbeitslosenrate das mehr oder weniger

<sup>57</sup> Alogokoufis / Pissarides (1983).

<sup>58</sup> Zum folgenden vergleiche Ball / Burns (1976), Laidler (1976), Miller (1976) und Williamson / Wood (1976) sowie Posner (1978).

offizielle Ziel erreicht hatte. Die dadurch implizierte Erhöhung der Reallöhne verminderte die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Wirtschaft und verschlimmerte so die (allemaal schon durch kriegsbedingte hohe Auslandsschulden gefährdete) Zahlungsbilanzsituation. Das erzwang die bekannten „stop-go“-Zyklen der britischen Finanzpolitik, und ließ Politiker immer wieder zu Lohnstopps greifen, um die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Wirtschaft wiederherzustellen<sup>59</sup>. Denn abgesehen davon, daß eine auch nur temporäre Deflationspolitik der (selbstgeschaffenen) Verpflichtung zur Vollbeschäftigungspolitik widersprochen hätte und infolgedessen nur in (durch die Zahlungsbilanz ausgelösten) Krisensituationen politisch akzeptabel war, hielt man sie nicht für geeignet, um das Lohn- und Preisniveau permanent zu senken<sup>60</sup>. Insbesondere das Lohnniveau wurde als mehr oder weniger inflexibel angesehen (abgesehen von zyklischen Schwankungen).

Man kann diese Situation theoretisch dadurch beschreiben, daß man mit Hicks (1955) den Goldstandard als durch einen Lohnstandard abgelöst betrachtet. Solange es den Goldstandard gab, gab es einen damit kompatiblen gleichgewichtigen Lohnsatz; wich der tatsächliche gezahlte davon ab, kam es zu Arbeitslosigkeit bzw. Überbeschäftigung. Seither jedoch ist es anders:

„... wages questions have been closely associated with monetary questions, it is even true that the *general* level of wages has become a monetary question. So long as wages were being determined within a *given* monetary framework, there was some sense in saying that there was an ‚equilibrium wage‘, a wage that was in line with the monetary conditions that were laid down from outside. But the world we now live in is one in which the monetary system has become relatively elastic, so that it can accommodate itself to changes in wages, rather than the other way about. Instead of actual wages having to adjust themselves to an equilibrium level, monetary policy adjusts the equilibrium level of money wages so as to make it conform to the actual level. It is hardly an exaggeration to say that instead of being on a Gold Standard, we are now on a Labour Standard.“ (Hicks 1955, 196).

Hicks sah die möglichen inflationären Konsequenzen eines solchen Lohnstandards durchaus und auch, daß zu hohe Lohnsteigerungen seine Existenz gefährden könnten (Hicks, 1955, 198). Was er nicht sah, vielleicht nicht sehen konnte, war, daß die Erfahrung, daß Vollbeschäftigung machbar war, einen „moral hazard“-Effekt hatte, der eine in der fragmentierten Struktur des britischen Gewerkschaftswesens angelegte Tendenz verstärkte. Einzelne Gewerkschaften konnten nicht nur eine Lohnpolitik ohne Rücksicht auf Beschäftigungseffekte treiben, weil sie immer nur kleine Gruppen von Beschäftigten vertraten; sie konnten es auch insgesamt, weil sie und die von ihnen Vertretenen die Erwartung hegten, daß die Regierung schon dafür sorgen würde, daß negative Beschäftigungseffekte nicht auftreten. Insoweit als sich die britischen

<sup>59</sup> Detaillierte Analysen der britischen Wirtschaftsentwicklung in den fünfziger Jahren bieten u. a. *Shonfield* (1958) und *Dow* (1964).

<sup>60</sup> *Paish* (1962), der dies schon in den fünfziger Jahren forderte, blieb ein Außenseiter.

Regierungen auf diese Erwartungen einließen, erklärt das, warum dem Ziel der Inflationsbekämpfung eine geringere Priorität als anderen wirtschaftspolitischen Zielen zuerkannt wurde. Andererseits ist es natürlich richtig, daß eine Wirtschaft nur solange einem inflationären Lohnstandard folgen kann, wie die Geldpolitik „elastisch“ ist, d.h. das jeweilige Lohnniveau finanziert oder finanziert muß. Angesichts der institutionellen Regelungen war das in der Tat der Fall, d.h. die Geldmenge war endogen bestimmt und kaum steuerbar. Insofern setzte die Geldpolitik den durch das System fixer Wechselkurse gegebenen Zusammenhang außer Kraft, was allerdings nur angesichts der bis 1979 geltenden Kapitalverkehrskontrollen möglich war.

In den sechziger Jahren entsprach die britische Entwicklung mehr und mehr dem keynesianischen Modell eines kosteninduzierten Inflationsprozesses. Das auch schon vorher wirkende Element der kosteninduzierten Inflation trat in dem Maße in den Vordergrund, in dem die Importpreise anstiegen. Theoretisch hätte man vielleicht den Anstieg der Lohn- und Preisinflation durch eine restriktive Geldpolitik verhindern können. Daß es dazu nicht kam, hat mehrere Gründe. Angesichts der langen Wirkungsverzögerungen wirkten sich die restriktiven Maßnahmen kaum auf Preise und Löhne aus, denn da es darum ging, Zahlungsbilanzkrisen abzuwehren bzw. darauf zu reagieren, wurde immer wieder zu scharfen, schnellwirkenden Maßnahmen (wie z.B. der Regulierung der Abzahlungskaufkonditionen) gegriffen, die eher das Wachstum der Produktion drosselten als Löhne und Preise beeinflußten, und die zudem — wenn sie wirksam waren — schnell die Erwartung reflatorischer Maßnahmen aufkommen ließen. Löhne und Preise waren nach unten inflexibel, weil man die Erwartung hatte, daß der nächste Aufschwung nicht lange auf sich warten lassen würde. Abgesehen davon hatte es eine restriktive Geldpolitik in jenen Jahren schwer. Ein Teil der Geldmengenerhöhungen, mit denen die USA den Vietnamkrieg finanzierten, wurde über den entstehenden Eurodollarmarkt von den sog. Auslandsbanken in London, die nicht der direkten Kontrolle der Bank of England unterstanden, importiert und dies insbesondere in Zeiten restriktiver Geldpolitik. Da der Lohnbildungsprozeß außerhalb der Reichweite geldpolitischer Maßnahmen stand, griff man wiederum zu Lohnstopps bzw. zu Lohnrichtlinien, um den Anstieg der Lohnraten zu verringern. Nichtsdestoweniger stiegen die Löhne und Preise und verschlimmerten zusammen mit den tendenziell steigenden Importpreisen die Zahlungsbilanzsituation.

Die durch sich wiederholende Zahlungsbilanzkrisen erzwungene Abwertung im November 1967 beendete diese Periode der britischen Wirtschaftsentwicklung<sup>61</sup>. Die Abwertung war zwar begleitet von deflatorischen Maßnahmen sowohl der Geld- wie der Finanzpolitik, doch erwiesen sich diese als relativ unwirksam, zumal die zunächst recht restriktive Einkommenspolitik aus politischen Gründen gelockert werden mußte. Die von der Abwertung hervorge-

<sup>61</sup> Zu dieser Periode der britischen Wirtschaftsentwicklung vgl. *Brittan* (1971), *Cohen* (1971) sowie *Beckerman* (1972).

rufenen Anpassungsinflation löste eine Realeinkommensverteidigungsstrategie der britischen Gewerkschaften aus, die zu hohen Lohnsteigerungs- und Inflationsraten führte. Wiederum wird man argumentieren können, daß auch in dieser Periode eine restriktivere Geldpolitik hätte verhindern können, daß der durch die Abwertung gegebene exogene Anstoß eine so starke endogene Verstärkung erfuhr. Doch abgesehen davon, daß die Geldmenge nach wie vor grundsätzlich endogen war, war die Geldpolitik nach 1971 stark expansiv. Eine Reform der monetären Konstitution („Competition and Credit Control“)<sup>62</sup> hatte zu einer starken Ausweitung der Geldmengen geführt, der man unter Hinweis auf die Freiheit nicht begegnen zu müssen glaubte, die man mit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen 1971/72 glaubte gewonnen zu haben. Der Übergang führte (wohl wider Erwarten) eher zu einer kleinen Aufwertung des Wechselkurses als zu einer Abwertung, so daß eine geringe Geldmengenerhöhung durchaus am Platz gewesen wäre. Die tatsächlich ungemein große Geldmengenerhöhung ist eigentlich nur dadurch zu erklären, daß die damalige konservative Regierung mit ihrer monetären Konstitution ein Element von *laissez-faire* im britischen Geldwesen einführen wollte und in der Geldmengenerhöhung ein vorübergehendes Anpassungsphänomen sah. Das ändert allerdings nichts daran, daß diese Geldmengenerhöhung die Inflationserwartungen erhöhte, denn als Teil der oben erwähnten Reform war die Regierung dazu übergegangen, das Wachstum der weitgefaßten Geldmenge (M 3, später £ M3) als das offizielle Ziel der Geldpolitik hinzustellen; seither reagierte die Öffentlichkeit sensitiv auf Veränderungen dieser Geldmengenwachstumsrate, so daß schon Zufallsschwankungen Veränderungen der Erwartungen und Bewegungen auf den Finanzmärkten auslösten. Dadurch, daß man eine Größe als offizielle Zielgröße bezeichnete, hatte man die Erwartungsbildung verändert: die Erwartungen wurden „rationaler“. Dazu kam dann noch die Erhöhung der Importpreise im Dezember 1973, die den inflationären Tendenzen weiteren Auftrieb gab, zumal sie wiederum eine Strategie der Realeinkommensverteidigung auslöste.

So kamen in der Periode nach 1967 verschiedene Anstöße zusammen: eine wechselkursbedingte Anpassungsinflation löste einen gewerkschaftlich induzierten „wage-push“ aus, der verstärkt wurde durch den „demand-pull“, der von einer laxen Geldpolitik ausging. Ein fast klassischer Fall von kosteninduzierter Inflation im Gefolge der Ölpreiserhöhung löste dann eine weitere Runde von „wage-push“ aus, die die Inflationsraten weiter in die Höhe trieb. In diesem Wirkungsgefücht kamen Inflationserwartungen eine große Rolle zu. Angesichts zweistelliger Inflationsraten bestimmte das Bestreben, reale Kaufkraftverluste zu vermeiden, das Verhalten aller nichtstaatlichen Wirtschaftssubjekte. Infolge der expansiven Geldpolitik entspricht die britische Entwicklung nach 1967 und insbesondere in den Jahren 1971 bis 1976 eher dem monetaristischen als einem

<sup>62</sup> Zu den Veränderungen in der monetären Konstitution vgl. *Llewellyn et al.* (1982) und *Hall* (1983). Eine vergleichende Analyse der Finanzsektoren in Großbritannien und in der BRD findet sich in *Economists Advisory Group* (1981).

keynesianischen Modell. Der Inflationsprozeß war zwar nach wie vor ausgelöst und perpetuiert durch Importpreise und durch den Lohnfindungsprozeß. Doch spielten die Geldmengenerhöhungen und die dadurch ausgelösten Erwartungsbildungen nach 1971 eine überragende Rolle für den Inflationsprozeß.

Auch nach 1976 spielten exogene Geldmengenveränderungen eine Rolle, wenn auch aus anderen Gründen. Nach der Freigabe der Wechselkurse war dieser zunächst leicht gestiegen. Als dieser zu fallen begann, versuchte die Bank of England durch Diversenmarktinterventionen den Fall aufzuhalten und erhöhte dadurch die die Geldmenge. Das löste wiederum Inflationserwartungen aus, die die Impulse verstärkten, die von einem neuerlichen Anstieg der Importpreise ausgingen und auf dem Weg der endogenen Verstärkung durch den Lohnbildungssprozeß zu einem neuerlichen Anstieg der Inflationsraten führte. Insofern entspricht in den Jahren 1976-79 die britische Entwicklung eher einer Kombination monetaristischer und keynesianischer Hypothesen. Doch ist der Zusammenhang zwischen (vorgängiger) Geldmengenerhöhung und Inflation nicht so eng wie er 1971-76 gewesen war, so daß die „keynesianischen“ Wirkungszusammenhänge eine größere Rolle spielten als die „monetaristischen“. Allerdings spielte in dieser Periode<sup>64</sup> wiederum die Erwartungsbildung eine herausragende Rolle — und die war stark beeinflußt von der offensichtlichen Unfähigkeit der Geldpolitik, Geldmengenerhöhungen zu verhindern, und der ebenso offensichtlichen Unfähigkeit britischer Regierungen, über eine Form der Einkommenspolitik den Lohnsteigerungen Einhalt zu gebieten. In der Tat ist der Inflationsprozeß in der britischen Wirtschaft in den siebziger und achtziger Jahren sehr viel stärker durch die wirtschaftspolitischen Maßnahmen geprägt, die britischen Regierungen unternahmen, um den Anstieg der Löhne und Preise zu verhindern, als dies in den fünfziger und sechziger Jahren der Fall war.

Infolgedessen ist es nötig, diese wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu diskutieren, bevor den Ursachen des Rückgangs der Inflationsraten in den achtziger Jahren nachgegangen werden kann.

## V. Wirtschaftspolitische Konzeptionen und Prioritäten britischer Regierungen

Keynes (so kann man in Abwandlung eines seiner Worte sagen) eroberte die Köpfe der britischen Wirtschaftspolitiker so gründlich wie die Inquisition Spanien. Entgegen seinen Erwartungen und Befürchtungen (1936, 383-384)

<sup>63</sup> Das zeigt sich auch daran, daß die langfristig reale Geldnachfragefunktion (das Verhältnis der weiten Geldmenge M 3 zum nominalen Bruttonsozialprodukt in Abhängigkeit vom langfristigen Zinssatz bzw. der Rendite langfristiger Staatspapiere) der britischen Wirtschaft über den Zeitraum von 1920 bis 1980 relativ stabil ist, die Jahre 1973 bis 1976 jedoch signifikante „Ausreißer“ sind. Vgl. *Artis/Lewis* (1981, p. 28).

<sup>64</sup> Diese Periode ist analysiert in *Blackaby* (1978) und *Surrey* (1982).

wurde die keynesianische Konzeption der Wirtschaftspolitik zum Allgemeingut britischer Wirtschaftspolitiker. Schon 1944 verpflichtete sich die britische Regierung, nach dem Kriege eine Vollbeschäftigungspolitik zu betreiben. Konservative wie sozialistische Regierungen haben sich bis 1979 daran gehalten. Gleichgültig, ob die Conservative Party oder die Labour Party die Regierung stellte, die Wirtschaftspolitik, die sie verfolgte, war bei allen Unterschieden im einzelnen als keynesianische Nachfragesteuerung konzipiert und stellte in der Regel das Ziel der Vollbeschäftigung obenan.

Es wäre sicherlich falsch zu sagen, daß Preisstabilität nicht ein Ziel der britischen Wirtschaftspolitik von 1945 bis 1979 gewesen sei. Doch spätestens dann, wenn es zum Zielkonflikt kam, wurde sie anderen Zielen, insbesondere dem der Vollbeschäftigung und dem des Zahlungsbilanzausgleichs, untergeordnet. Daß dem Ausgleich der Zahlungsbilanz eine hohe Priorität zukam, ist angesichts niedriger Währungsreserven verständlich: man konnte sich Zahlungsbilanzdefizite über eine längere Zeit hindurch einfach nicht leisten<sup>65</sup>. Das erklärt auch, warum Regierungen unterschiedlicher politischer Färbung diesem Ziel soviel Bedeutung beimaßen. Daß das Vollbeschäftigungsziel so ernst genommen wurde, hatte andere Gründe über die beiden Parteien gemeinsamen keynesianischen Überzeugungen hinaus. Der wichtigste ist wohl das britische Wahlsystem. In einem Land, in dem man die Mehrheit im Parlament nur dadurch gewinnt, daß man in mehr als der Hälfte der Wahlkreise die Stimmenmehrheit erhält, kann man es sich nicht leisten, Regionen zu vernachlässigen, in denen man Wahlkreise für sich gewinnen kann. Da Arbeitslosigkeit in Großbritannien immer auch ein regionales Problem ist, kann keine Partei an dem Problem der Arbeitslosigkeit vorbeigehen: Jede Erhöhung der Arbeitslosigkeit bedeutet potentiell den Verlust der davon besonders stark betroffenen Wahlkreise und damit eine Verringerung der Chancen, die nächste Wahl zu gewinnen<sup>66</sup>. Nimmt man die Tatsache hinzu, daß der jeweilige Premierminister (innerhalb gewisser Grenzen) den Termin der nächsten Wahl selbst bestimmen kann, so bietet dies einen starken Anreiz, der Beschäftigungspolitik eine sehr hohe Priorität einzuräumen.

Daß die Prioritäten britischer Regierungen vor 1979 tatsächlich die Inflationsbekämpfung hintansetzten, läßt sich durch eine Reihe empirischer Studien belegen. So fanden Frey und Schneider (1978) für die Periode von 1959 bis 1974,

<sup>65</sup> Es war eine der Kriegsfolgen, daß die Auslandsschulden um ein Vielfaches größer waren als die Währungsreserven. Diese Situation war nur solange möglich, als London Zentrum des sog. Sterling-Blocks war (d. h. bis spätestens 1967) oder durch ein im internationalen Vergleich hohes Zinsniveau der Abzug der Sterlingguthaben verhindert werden konnte.

<sup>66</sup> Eine Ausnahme, die die hier behauptete Regel bestätigt, ist Nordirland: die relative Vernachlässigung dieser Provinz in wirtschaftspolitischer Hinsicht (trotz vieler Subventionen) läßt sich dadurch erklären, daß sie aufgrund ihres Sonderstatuts lediglich sechs Abgeordnete in das britische Parlament entsendet, d. h. wesentlich weniger als ihrer Bevölkerungszahl entspräche.

daß ein Anstieg der Arbeitslosenrate um 1% die Popularität der Regierung zwischen 2,4 und 4,1 mal so stark beeinflußte<sup>67</sup> wie ein Anstieg der Inflationsrate um 1%. Ebenso fanden sie, daß der Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente in der genannten Periode signifikant bestimmt war von dem Stand der Leistungsbilanz und dem Anstieg der realen Lohnkosten. Für die etwas frühere Periode von 1955 bis 1969 fand Pissarides (1972), daß britische Regierungen indifferent waren zwischen einer Erhöhung der Arbeitslosenrate um einen Prozentpunkt (in einer Zeit, in der diese zwischen 1,2% und 2,5% schwankte) und einer Erhöhung des Preisindexes der Lebenshaltung um 26 Prozentpunkte (in einer Zeit, in der dieser von 90,0 auf 127,7 anstieg). Das deutet auf eine wesentlich geringere Priorität der Preisstabilität als wirtschaftspolitisches Ziel hin als Frey und Schneider vermuten lassen. In einer neueren Studie hat Pissarides (1980) den Untersuchungsraum auf die Periode 1955-1977 ausgedehnt. Die Ergebnisse sind nicht direkt vergleichbar, weil die Schätzgleichungen anders spezifiziert sind, weisen aber in dieselbe Richtung<sup>68</sup>: eine einprozentige Erhöhung der Inflationsrate (nicht des Preisindex) verringert die Popularität der britischen Regierung um 0,0018%, eine Erhöhung der Arbeitslosenrate, die eine einprozentige Verminderung ihres Kehrwertes bewirkt, verringert die Popularität der Regierung dagegen um 0,5882%. Die Schätzgleichungen bieten keinen Hinweis auf Strukturbrüche in der betrachteten Periode; diese Rangordnung wirtschaftspolitischer Ziele gilt also gleichermaßen für konservative wie für sozialistische Regierungen<sup>69</sup>.

Betrachtet man die Frage nach den Prioritäten britischer Regierungen in einem etwas weiteren (und damit notwendigerweise qualitativen) Zusammenhang, so lassen sich seit 1945 vier Perioden mit unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Prioritäten unterscheiden<sup>70</sup>. Bis in die frühen sechziger Jahre hinein wird eine traditionelle keynesianische Wirtschaftspolitik mit starker Betonung der Fiskalpolitik betrieben. Hauptproblem der Wirtschaftspolitik ist die zyklisch auftretende Arbeitslosigkeit, doch führte die strukturelle Schwäche der Zahlungsbilanz immer wieder dazu, daß wirtschaftspolitisch induzierte Aufschwünge abgebrochen werden müssen. Die Konsequenzen sind langsames Wachstum, fallende Wettbewerbsfähigkeit und niedrige Produktivitätsfortschrittsraten. Der Anstieg des Preisniveaus wurde als ein weitgehend zyklisches

<sup>67</sup> Die Koeffizienten für Inflation und Arbeitslosigkeit in den Schätzgleichungen verhalten sich wie 5,66 bzw. 9,85 zu 1. Berücksichtigt man die Mittelwerte der beiden Variablen in der betrachteten Periode, dann erhält man das im Text genannte Verhältnis.

<sup>68</sup> Pissarides verwendet als Variable den Kehrwert der Arbeitslosenquote (um so die Phillipskurve abzubilden). Infolgedessen erhält er eine positive Elastizität. Für eine einprozentige Veränderung des Wechselkurses erhält er eine Elastizität (-0,19), die um ein Vielfaches größer ist als diejenigen für Veränderungen der Inflationsraten.

<sup>69</sup> Goodhart / Bhansali (1970) kommen mit teilweise anderen Schätzmethoden zu ähnlichen Ergebnissen.

<sup>70</sup> Zum folgenden vgl. die in den Fußnoten 59, 61 und 64 angegebene Literatur sowie Hennings (1983).

Phänomen angesehen, das ausgelöst wurde durch Importpreisseigerungen und durch Lohnerhöhungen, die über ein durch den Produktivitätszuwachs gegebenes Maß hinausgehen. So wird der Anstieg der Inflationsraten in 1948 auf überhöhte Lohnsteigerungen ebenso wie auf den Anstieg importierter Rohstoffe zurückgeführt. Konsequenterweise wird ein zwischen (Labour-)Regierung und Gewerkschaften vereinbarter Lohnstopp eingesetzt, um die Inflationsraten zu verringern, da man zu geld- und fiskalpolitischen Mitteln nicht greifen will, um den Wiederaufbau bzw. die Umstellung der britischen Wirtschaft nach dem Kriege nicht zu gefährden. Als es im Zuge des Koreakrieges und der damit verbundenen Aufrüstung im Jahre 1951 wieder zu einem Anstieg der Importpreise und zu einem Anstieg der Lohnsteigerungsraten kommt und infolgedessen die Inflationsrate stark anstieg, wurden (unter einer konservativen Regierung) geld- und fiskalpolitische Mittel zur Inflationsbekämpfung eingesetzt; ebenso in 1955-56, doch diesmal unterstützt von einem Versuch, den Preisauftrieb durch eine Politik der „moral suasion“ zu begrenzen. Allerdings stand in beiden Fällen die Inflationsbekämpfung nicht im Vordergrund. Es ging eher um die Vollbeschäftigung und um den Ausgleich der Zahlungsbilanz. Hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Instrumente gilt, daß Kreditrestriktionen und (nach 1951) auch Zinssatzvariationen eingesetzt wurden, daß aber generell angenommen wurde, daß geldpolitische Mittel sich wenig zur Nachfragesteuerung eignen — eine Ansicht, die durch den Bericht der sog. Radcliffe-Kommission (1959) bestätigt wurde. Demnach stand die Liquiditätsausstattung der Wirtschaft in keinem engen (und schon gar nicht in einem steuerbaren) Zusammenhang mit irgendeiner kontrollierbaren Geldmenge und Zinssatzänderungen hatten eher eine Wirkung auf den privaten Konsum als auf Investitionen.

Die wachsende Erkenntnis, daß Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der britischen Wirtschaft zunehmend hinter denen anderer Industrieländer zurückbleiben, führte Anfang der sechziger Jahre zur Suche nach neuen wirtschaftspolitischen Konzeptionen. Wirtschaftliches Wachstum erhielt eine wesentlich höhere Priorität als zuvor, beide Parteien erwärmtten sich für die Einführung einer indikativen Planung und häufiger als früher für eine Einführung einer Einkommenspolitik. So wurde 1961, nachdem ein wirtschaftspolitisch induzierter Aufschwung in einer Zahlungsbilanzkrise endete, ein Lohnstopp eingeführt, dem im darauffolgenden Jahr eine Lohnleitlinie folgte, um die inflationären Folgen der Lohnerhöhungen im Verlauf des Aufschwungs abzufangen. Ein weiterer induzierter Wachstumsspurt führte 1964 wiederum zu einer Zahlungsbilanzkrise und, trotz eines Wechsels zu einer Labour-Regierung, wiederum zur Einführung von Lohnleitlinien, die (nach einer weiteren Zahlungsbilanzkrise) 1966 durch einen gesetzlichen Lohnstopp abgelöst werden. Ansätze einer angebotsorientierten Wachstumspolitik scheiterten an der Zahlungsbilanzschwäche der britischen Wirtschaft, und dies um so mehr, als man glaubte, an einem Wechselkurs festhalten zu sollen, der inzwischen unrealistisch geworden war. Hinter der Entscheidung, den Wechselkurs nicht abzuwerten, standen in erster Linie politische Gründe; doch spielten auch wirtschaftspolitische Überle-

gungen eine Rolle. Angesichts der mittlerweile gestiegenen und über dem internationalen Durchschnitt liegenden Inflationsraten befürchtete man, daß eine Abwertung den inflationären Auftrieb verstärken und damit das Wachstumsziel unerreichbar machen würde. Durch Importrestriktionen sollte der Druck der Zahlungsbilanz auf den Wechselkurs gemildert, durch verschiedene strukturelle Maßnahmen die Produktivität erhöht und durch einen Lohnstopp das inflationäre Potential von Lohnerhöhungen gemildert werden. Eine neuerliche Zahlungsbilanzkrise und die (politische) Notwendigkeit, angesichts steigender Arbeitslosigkeit zu expandierenden statt wie bisher zu restriktiven Maßnahmen zu greifen, erzwangen dann doch Ende 1967 eine Abwertung. Diese hatte die Konsequenz, die man zuvor befürchtet hatte: das Preisniveau stieg an. Da einerseits die mengenmäßigen Reaktionen der Abwertung auf sich warten ließen und andererseits weiterhin Lohnleitlinien galten, stiegen die Lohnsteigerungsraten zunächst nicht besonders. Doch führte die Beendigung der Einkommenspolitik und der verspätet einsetzende Aufschwung zu einer „Explosion“ des Anstiegs der Lohnsteigerungsraten; innerhalb eines Jahres verdoppelte sich die Lohnsteigerungsrate von unter 6% auf über 12%. Der Lohnsteigerungsratenexplosion 1969-70 folgte mit einiger Verzögerung der Anstieg der Inflationsraten, der (wie oben ausgeführt) auch beeinflußt war durch Veränderungen im Geldangebotsprozeß, die zurückgingen auf Veränderungen in der Art und Weise der Regulierung des Bankwesens<sup>71</sup>. Gleichzeitig stieg die Arbeitslosigkeit; im Winter 1971-72 wurde die magische Marke von einer Million Arbeitslosen überschritten. So war nicht nur der Versuch einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik gescheitert. Die traditionelle Nachfragesteuerung hatte auch nicht verhindern können, daß sich das Wachstum verlangsamt hatte, daß Arbeitslosigkeit und Inflation gestiegen waren und daß die Zahlungsbilanz weiterhin eine so enge Restriktion war, daß man um die vielgeschmähte „stop-go“-Politik nicht herum kam. Auch in dieser Periode war Inflationsbekämpfung allenfalls ein zweitrangiges Ziel der Wirtschaftspolitik: Wachstum, Erhöhung der Beschäftigung und Zahlungsbilanzausgleich bzw. Verteidigung des Wechselkurses hatten Vorrang. Hinsichtlich der bevorzugten wirtschaftspolitischen Instrumente war man in dieser Periode womöglich noch keynesianischer als in der vorhergehenden. Fiskalpolitik dominierte eindeutig die Geldpolitik, die ganz im Sinne des Radcliffe-Kommissions-Berichtes relativ lax gehandhabt wurde.

In der dritten Periode, die die siebziger Jahre umfaßt, trat das Wachstumsziel wieder in den Hintergrund. Dafür gewann ein anderes wirtschaftspolitisches Ziel an Bedeutung für die Stabilitätspolitik: die Reform der Beziehungen zwischen den Tarifpartnern. Schon die Labour-Regierung unter Wilson hatte in den sechziger Jahren den Versuch unternommen, durch eine Reform des Gewerkschaftsrechts und der Tarifverhandlungen inflationäre Potentiale des Lohnfindungsprozesses abzubauen. Sie hatte den Versuch jedoch unter dem

<sup>71</sup> Vgl. dazu *Hall* (1983) und *Llewellyn* et al. (1982).

Druck der Gewerkschaftsbewegung aufgegeben. Die 1970 gewählte konservative Regierung Heath nahm diese Bemühungen wieder auf, scheiterte aber ebenfalls letztendlich am erbitterten Widerstand der Gewerkschaften — doch erst, nachdem diese in einer Reihe spektakulärer Streiks ihre Macht demonstriert hatten, Lohnerhöhungen ohne Rücksicht auf gesamtwirtschaftliche Belange durchzusetzen. Zwischen 1971 und 1975 war die jahresdurchschnittliche Lohnsteigerungsrate in keinem Quartal niedriger als 12% und nur in ein oder zwei Quartalen geringer als die Inflationsrate. Der Anstieg der Lohnraten und des Preisniveaus ging einher mit steigender Arbeitslosigkeit und stagnierender Produktion. Als 1972-73 die Produktion wieder expandierte und die Löhne und Preise angesichts des weltweiten Anstiegs der Rohstoffpreise weiterhin zu „explodieren“ drohten, sah sich die Regierung genötigt, ihre bis dahin verfolgte Politik des Nichtintervenierens in die Tarifverhandlungen aufzugeben. Sie führte einen gesetzlichen Lohn- und Preisstopp ein, dem in schneller Folge verschiedene Stadien der Lohn- und Preisrichtlinien folgten. Angesichts des Konfliktes, in dem sich die Regierung mit den Gewerkschaften wegen der Reformgesetze befand, nimmt es nicht wunder, daß diese Einkommenspolitik schon nach kurzer Zeit zusammenbrach. Zwar verringerten sich die vereinbarten Lohnabschlüsse etwas, doch ist es nicht sicher, ob dies der Einkommenspolitik oder der schon 1973 wieder zurückgehenden Produktion und der stetig steigenden Arbeitslosigkeit zuzuschreiben ist. Dafür verdreifachten sich die Inflationsraten im Lauf von etwas mehr als zwei Jahren (Ende 1972 bis Anfang 1974). Dazu trug neben der Ölpreiserhöhung auch eine Einkommenspolitik bei, die Lohnausgleichszahlungen vorsah, sobald der Preisanstieg bestimmte Marken überschritt. Die zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die unter anderem dazu führten, daß zeitweilig nur noch an drei Tagen der Woche gearbeitet werden durfte, um einem Streik der Bergleute (die die Zufuhr von Kohle zu den Elektrizitätswerken spererten) die Spitze abzubrechen, führten zu einem Regierungswechsel, nicht jedoch zu einem grundlegenden Wechsel der Wirtschaftspolitik. Die neue Labour-Regierung ersetzte die gesetzliche Einkommenspolitik durch eine mit den Gewerkschaften vereinbarte, und beseitigte die das Streikrecht und andere gewerkschaftliche Vorrrechte beschränkenden Gesetze und Institutionen, versuchte jedoch weiterhin, Einfluß zu nehmen auf die Höhe der ausgehandelten Lohnsteigerungen. Gleichzeitig suchte sie durch fiskalpolitische Maßnahmen den Beschäftigungsstand zu erhöhen. Der Geldpolitik wurden trotz einiger institutioneller Änderungen keine Zügel angelegt, die sich als restriktiv erwiesen. Der Übergang zu flexiblen Wechselkursen (1970-71) hatte zwar zu einer kleinen Abwertung geführt, den Wechselkurs aber nicht stark verändert. Nichtsdestoweniger war die Zahlungsbilanz nach wie vor ein Problem. Nur durch hohe Zinsen in London gehalten, wurden die Sterlingguthaben bei einer Häufung schlechter Nachrichten abgezogen und lösten eine Zahlungsbilanzkrise aus, die nur durch internationale Beistandskredite abgewendet werden konnte. Diese waren es denn auch, die einen Wechsel der Wirtschaftspolitik erzwangen. Als Bedingung für einen solchen Kredit forderte

der Internationale Währungsfonds 1976 eine Beschränkung des Geldmengenwachstums und der Budgetdefizite und daß der Inflationsbekämpfung eine höhere Priorität eingeräumt würde. Diesen Bedingungen wurde mehr in Worten als in Taten entsprochen. Die Geldmenge und die Budgetdefizite wuchsen weiterhin, wenn auch in erster Linie durch Faktoren, auf die die Regierung nur wenig Einfluß hatte. Die Einkommenspolitik, die schon im Jahr zuvor den Titel „Attack on Inflation“ bekommen hatte, wurde fortgeführt und vermochte offensichtlich die Lohnsteigerungsraten zu reduzieren: schon 1977 waren diese wieder einstellig, nachdem sie zwischen dem Sommer 1974 und dem Sommer 1976 stets über 20% gelegen hatten. Auch die Inflationsrate fiel, stieg jedoch 1977 wieder an aufgrund der Tatsache, daß der Wechselkurs nach 1975 stark gefallen war. Das führte zu erneuten Lohnforderungen, die durch die Einkommenspolitik nicht mehr zurückgehalten werden konnten und die die Lohnsteigerungsraten im „Winter of Discontent“ 1978-79 wieder zweistellig werden ließen. Der Zusammenbruch der Einkommenspolitik, die der Unterordnung unter die Wünsche des Internationalen Währungsfonds angelastet wurde, die nur langsam fallende Arbeitslosigkeit, und die Unwilligkeit der Labour-Regierung, sich auf einen erneuten Versuch der Reform der Gewerkschaftsgesetzgebung einzulassen, führten dazu, daß die konservative Partei im Januar 1979 den Wahlsieg davontrug.

Mit dem Wahlsieg der Konservativen unter Mrs. Thatcher optierte die britische Wählerschaft für einen Umschwung in den wirtschaftspolitischen Konzeptionen. Schon im Wahlkampf hatten die Konservativen den keynesianisch geprägten Konzeption der Labour-Regierung eine explizit als „monetaristisch“ bezeichnete Konzeption entgegengesetzt. Dies ist nicht der Ort, zu untersuchen, inwieweit die von der konservativen Regierung verfolgte Wirtschaftspolitik tatsächlich monetaristisch ist<sup>72</sup>. Es genügt, festzuhalten, daß explizit Geldmengenziele vorgegeben wurden, daß die Finanzplanung von einer kontinuierlichen Verringerung der Budgetdefizite ausging, daß die Regierung explizit erklärte, keine Einkommenspolitik gleichgültig welcher Art betreiben zu wollen und sich jeder Einmischung in Tarifverhandlungen zu enthalten, und daß die Inflationsbekämpfung zum obersten Ziel der Wirtschaftspolitik erhoben wurde. Von Vollbeschäftigung war im Regierungsprogramm keine Rede; und von Zahlungsbilanzausgleich brauchte keine Rede mehr zu sein, nachdem die seit Jahren geplante Produktion von Erdöl im britischen Teil der Nordsee anlief und abzusehen war, daß Großbritannien von einem Land, daß auf Ölexporteuren angewiesen war, zu einem Ölexporteur werden würde. Im großen und ganzen wurden diese Ziele und Prioritäten seit 1979 beibehalten. Die Geldmengenziele

<sup>72</sup> Daß sie es ist, wird von einigen Monetaristen [z. B. Parkin (1982), (1983)] ebenso energisch bestritten wie es von anderen [z. B. Walters (1983)] emphatisch behauptet wird. Der Grund für diese Divergenz dürfte darin liegen, daß die Wirtschaftspolitik der britischen Regierung sehr viel mehr den mikroökonomischen Vorstellungen der Chicago-Liberalen entspricht [vgl. dazu Price (1982)], als den makroökonomischen Vorstellungen der Monetaristen.

konnten nie eingehalten werden. Auch aus der geplanten Budgetdefizitverringerung wurde nichts. Aufgrund einer Reihe von besonderen Umständen bzw. von Wahlversprechen konnte die Regierung nicht verhindern, daß die Lohnsteigerungsraten in 1979 und 1980 noch einmal kräftig anstiegen und auch die Inflationsrate zunächst zunahm (was zumindest teilweise auf die erneuten Ölpreisseigerungen zurückzuführen war, die in die Preise vieler Importe eingingen). Die hohen Inflationsraten bewirkten, daß die reale Geldmengenveränderung trotz der hohen nominalen Steigerungsraten negativ war und daß sich das reale Budgetdefizit verringerte, obwohl das nominale anstieg. Insofern hatte die Entscheidung, die Inflationsraten steigen zu lassen, eine deflationäre Wirkung. Die Konsequenzen blieben nicht aus: von 1979 bis 1981 verdoppelte sich die Arbeitslosenquote (und ist seither noch weiter gestiegen), die Beschäftigung im industriellen Sektor der britischen Wirtschaft fiel von 1979 bis 1982 um gut 15%, der Output ebenfalls um fast 15%. Daß die Produktion insgesamt und die Einkommen sich gegenüber 1979 kaum verändert haben, ist lediglich der stark gestiegenen Ölproduktion zuzuschreiben. Angesichts einer so massiven Rezession und einer Arbeitslosigkeit, deren Höhe (derzeit ca. 3 Millionen) das noch vor wenigen Jahren Denkbare weit übersteigt, nimmt es nicht wunder, daß die Steigerung der Lohnraten seit Mitte 1980 kontinuierlich gefallen ist, und auch die Inflationsraten trotz der mit dem Krieg um die Falklandinseln verbundenen Ausgaben fast kontinuierlich fielen. Insofern kann man die Meinung vertreten, daß die Verringerung der Inflationsraten die keynesianische Folge einer monetaristischen Politik war<sup>73</sup> und daß von einem Erfolg der monetaristischen Politik erst gesprochen werden kann, wenn es gelingt, bei expandierender Produktion und Beschäftigung die Inflationsrate niedrig zu halten, auch dann, wenn der Wechselkurs weiterhin fällt. Doch ändert das nichts an der Tatsache, daß die britische Regierung seit 1979 eine wirtschaftspolitische Konzeption vertritt, in der zum ersten Mal seit 1945 der Inflationsbekämpfung der erste Platz eingeräumt wird, und die explizit auf das Ziel eines durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zu erreichenden hohen Beschäftigungsstandes verzichtet. Hinter diesem Wechsel in den Prioritäten der Wirtschaftspolitik steht ein Wechsel in den zur Inflationsbekämpfung eingesetzten wirtschaftspolitischen Mitteln. Diese zu analysieren ist Aufgabe der nächsten beiden Abschnitte.

## VI. Inflationsbekämpfung 1948-1979: Einkommenspolitik

Von 1948 bis 1979 war eine Einkommenspolitik dasjenige wirtschaftspolitische Instrument, das britische Regierungen benutztten, um die Inflation zu bekämpfen. Andere wirtschaftspolitische Instrumente, insbesondere die Fiskalpolitik und die Geldpolitik, trugen sicherlich dazu bei, daß in bestimmten Perioden die Inflationsraten geringer waren als sie ohne deren Einsatz gewesen

<sup>73</sup> Vgl. dazu *Hennings* (1983).

7 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 157

wären. Doch war das willkommene Nebenwirkung von Maßnahmen, die für andere Zwecke eingesetzt worden waren. An dieser Zuordnung ändert auch die Tatsache nichts, daß die Einkommenspolitik oft parallel zu fiskalpolitischen und geldpolitischen Maßnahmen eingesetzt wurde, um eine Krisensituation zu meistern. Im Gegenteil, daß in jedem einzelnen Fall eine Zahlungsbilanzkrise (oder, in 1975, eine ungewöhnlich große Abwertung des Wechselkurses) dem Beginn einer neuen Einkommenspolitik vorausging, belegt, daß diese Teil eines Bündels makroökonomischer Maßnahmen zur Wiederherstellung in erster Linie des außenwirtschaftlichen und erst in zweiter Linie des binnenwirtschaftlichen Gleichgewichts war.

### Begründungen

Daß eine Einkommenspolitik immer wieder zur Bekämpfung der Inflation eingesetzt wurde, beruht auf der (oben diskutierten) Ansicht, daß Veränderungen des Preisniveaus in erster Linie kostenbestimmt seien. Da sich auch empirisch zeigen ließ, daß die Inflationsraten gut erklärt werden konnten durch die Steigerungsraten der Importpreise und der Nominallohnraten, und man die Steigerungsraten der Importpreise als unvermeidlich ansah, lag es nahe, die Inflationsraten dadurch zu beeinflussen, daß man die Steigerung der Nominallohnraten begrenzte. Diese Argumentation paßte gut zusammen mit der gängigen Interpretation der keynesianischen Theorie. Demnach hing es vom Reallohniveau ab, ob Vollbeschäftigung möglich war oder nicht. Die Geldpolitik hatte dafür Sorge zu tragen, daß das von den Tarifpartnern gewünschte Nominallohniveau vereinbar war mit demjenigen Reallohniveau, daß Vollbeschäftigung möglich machte. Infolgedessen erschien es möglich, durch eine Einkommenspolitik das Nominallohniveau abzusenken; wenn dadurch das Preisniveau ebenfalls abgesenkt wird, bräuchte das am Reallohniveau nichts zu ändern. Da jedoch das Preisniveau für die Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft entscheidend ist, ist bei gleichem, Vollbeschäftigung möglich machenden, Reallohniveau eine niedrigere Kombination von Nominallohniveau und Preisniveau einer höheren vorzuziehen. Es ist offensichtlich, daß eine solche Konzeption<sup>74</sup> komparativ-statischem Denken entspricht und außer institutionellen Restriktionen alle Probleme der Lohn-Preis-Dynamik (und damit auch die Prozeßnatur der Inflation) vernachlässigt. So leicht es (heute) ist, diese

---

<sup>74</sup> Die wirtschaftspolitischen Aspekte dieser Konzeption wurden schon in den späten vierziger Jahren in der einflußreichen Studie „The Economics of Full Employment“ des *Oxford University Institute of Statistics* (1944) ausgearbeitet. So diskutierte *Kalecki* eine Einkommensumverteilung als Mittel zur Erreichung der Vollbeschäftigung neben dem „deficit spending“ und der Förderung der (privaten) Investitionen; *Worswick* analysierte eingehend die entsprechenden wirtschaftspolitischen Möglichkeiten und entschied sich für eine Kombination von Subventionen und Preiskontrollen: während *Mandelbaum* die in Deutschland der Jahre 1933-38 gesammelten Erfahrungen mit Lohn- und Preiskontrollen untersuchte und als eine mögliche Politik zur Stabilisierung bei Vollbeschäftigung interpretierte.

Konzeption zu kritisieren, so wenig kann man übersehen, daß insbesondere einer ihrer Aspekte über Jahrzehnte hinweg von allen Beteiligten akzeptiert wurde. Worswick hat diesen Aspekt knappen Ausdruck gegeben:

„Wage bargaining in full employment is, in fact, a political problem, and will be settled on the political plane.“<sup>75</sup>

Es ist offensichtlich, daß Einkommenspolitik das adäquate Instrument zur Beeinflussung der Lohn- und Preisniveaus ist, wenn dem so ist.

Eine andere Begründung trat in den Vordergrund, als die Phillips-Kurve zum Bestandteil der orthodoxen Theorie geworden war. Man hoffte, durch eine Einkommenspolitik die Phillips-Kurve zum Ursprung hin verschieben zu können, um auf diese Art das Austauschverhältnis zwischen den Steigerungsräten der Nominallohnraten und den Arbeitslosenraten zu verbessern; das würde, hoffte man, eine Vollbeschäftigungspolitik möglich machen ohne Inflationsraten, die das außenwirtschaftliche Gleichgewicht gefährden. Auch diese Begründung ist leicht zu kritisieren — ebenso wie eine eher institutionelle, die davon ausging, daß das Nominallohniveau durch einige wenige Tarifverhandlungen bestimmt wird, deren Ergebnis in anderen Tarifverhandlungen derselben Lohnrunde übernommen wird, und die man durch eine Einkommenspolitik zu beeinflussen hoffte. In beiden Fällen blieb es bei der Hoffnung, weil wiederum die dynamischen Aspekte der Situation vernachlässigt worden waren. Nichtsdestoweniger wurden auch diese Argumente herangezogen, wenn es darum ging, die Einführung einer Einkommenspolitik zu begründen.

In einigen Fällen wurde an die Einführung einer Einkommenspolitik nicht nur das Ziel einer Verringerung der Nominallohnsteigerungen geknüpft, sondern auch noch andere Ziele wie z. B. die Beseitigung von Lohnunterschieden, Hebung von Minimallöhnen und dergleichen. Davon kann hier abgesehen werden, zumal diese Ziele im Grunde nur dazu dienten, die politische Akzeptanz der Einkommenspolitik zu erhöhen.

## Formen

Die Formen der Einkommenspolitik wechselten<sup>76</sup> (Tabelle 3). 1948-50 verfügte die Labour-Regierung einen Lohnstopp, verließ sich aber auf die Kooperation aller Beteiligten und hatte damit bis etwa Oktober 1950 Erfolg, zumal sie einige Ausnahmen zuließ. Auch der Lohnstopp, den die konservative Regierung 1961-62 verfügte, verließ sich auf die freiwillige Kooperation aller

<sup>75</sup> Worswick in Oxford University Institute of Statistics (1944), p. 70.

<sup>76</sup> Zum folgenden vgl. Fallick/Elliott (1981), Chater et al. (1981) und Tarling and Wilkinson (1977). Die politischen Dimensionen der Einkommenspolitik diskutiert insbesondere Panitch (1976); siehe auch Crouch (1975) und (1978). Tarifverhandlungen in ihrem Bezug zur Einkommenspolitik behandeln die Beiträge in Blackaby (1980) und Smith (1968).

Beteiligten, obwohl diesmal keine Ausnahmen zugelassen waren; allerdings benutzte die Regierung ihre Einflußmöglichkeiten innerhalb des öffentlichen Sektors und auf den regulierten Teil des privaten Sektors<sup>77</sup>. Auf den Lohnstopp folgte eine Lohnrichtlinie, die Ausnahmen zuließ; gleichzeitig wurde eine *National Incomes Commission* geschaffen, die Fälle beurteilen sollte, die ihr die Regierung übergab. Doch tat die Regierung nichts, um deren Beurteilung in die Tat umzusetzen. Die Labour-Regierung begann 1965-66 mit einer freiwilligen Lohnleitlinie, die Ausnahmen zuließ; als davon zuviel Gebrauch gemacht wurde, führte der britische Gewerkschaftsbund (TUC) ein gewerkschaftseigenes Genehmigungsverfahren ein, um einer gesetzlichen Einkommenspolitik vorzubeugen. 1966-67 wurde dann dennoch ein gesetzlicher Lohnstopp — in den ersten sechs Monaten ohne Ausnahme, später mit einigen wenigen Ausnahmen — eingeführt. Mit der Durchführung wurde nicht der schon 1965 als eine der für einen „National Plan“ zuständigen Behörde gegründete *National Board for Incomes and Prices* betraut, sondern das zuständige Ministerium. Der *National Board* hatte lediglich die Aufgabe, zu untersuchen und zu berichten („To examine particular cases in order to advise whether the behaviour of prices or of wages, salaries or other money incomes was in the national interest as defined by the Government after consultation with management and unions“). Als 1967 der Lohnstopp in eine Null-Leitlinie (mit Ausnahme) verwandelt wurde, erhielt das Ministerium die Möglichkeit, die Gültigkeit eines Tarifvertrages für einen Monat aufzuschieben und darüber hinaus für weitere drei Monate, wenn es gleichzeitig den *National Board* mit einer Untersuchung beauftragte (und der konnte eine weitere Verzögerung um drei Monate empfehlen). Ansonsten jedoch wurde der gesetzliche Charakter der Einkommenspolitik aufgehoben. Der Null-Leitlinie mit Ausnahmen folgte 1968-69 eine weitere, in der eine Leitlinie für die Ausnahmen verfügt wurde (von der es wiederum Ausnahmen gab). Die konservative Regierung begann 1970 mit einer auf den öffentlichen Sektor beschränkten Einkommenspolitik und der Hoffnung, daß diese dem privaten Sektor ein Beispiel sein würde. Es wurde keine Norm festgelegt, sondern gefordert bzw. erzwungen, daß jeder Tarifvertrag einen Lohnabschluß vorsah, der um einen Prozentpunkt niedriger lag als der im gerade zuvor abgeschlossenen Tarifvertrag. Der *National Board* wurde abgeschafft. 1972 wurde ein sechsmonatiger Lohnstopp ohne Ausnahme verfügt, dem 1973 eine Lohnleitlinie folgte; beide waren gesetzlich, doch wurde erst 1973 ein *Pay Board* geschaffen, dem übertragen wurde, die Befolgung der Vorschriften zu überwa-

<sup>77</sup> Dazu gehören vor allem die „Wage councils“, gesetzliche Kommissionen, die je zur Hälfte von Vertretern der beiden Tarifpartner gebildet werden, plus drei von der Regierung berufenen unabhängigen Mitgliedern, die in Wirtschaftszweigen, in denen die Arbeitnehmer nicht hinreichend organisiert sind, Mindestlöhne festsetzen sollen (die zumeist von allen Beteiligten als Norm angesehen werden). „Wage councils“ geben Empfehlungen, die vom Arbeitsminister ratifiziert werden müssen. Solche Kommissionen bestehen für Landarbeiter, weite Bereiche des Einzelhandels, für das Hotel- und Gaststättengewerbe, Teile des Transportgewerbes und andere Wirtschaftszweige.

chen. Ihnen folgte eine weitere, ebenfalls gesetzliche Lohnleitlinie, die die Möglichkeit einer Indexbindung der Lohnraten vorsah. Die Labour-Regierung kehrte 1974 zur Freiwilligkeit der Einkommenspolitik zurück und schuf den *Pay Board* ab, setzte jedoch im nächsten Jahr eine *Price Commission* ein. Einer recht vage formulierten Aufforderung, sich zu mäßigen, folgte 1975 eine Kombination von Lohnleitlinie mit einem Lohnstopp für höhere Einkommen; 1979 wurde dieser Kombination eine Minimalsteigerung für Geringverdienende hinzugefügt. 1977 wurden Unternehmen, die gegen diese Regelungen verstießen, der Entzug öffentlicher Aufträge und Subventionen angedroht, 1978 wurden jedoch Ausnahmen zugelassen, um Konfliktfällen aus dem Wege zu gehen.

Wie aus dieser kurzen Übersicht (die keineswegs alle Einzelheiten berücksichtigen konnte<sup>78</sup>) hervorgeht, verließen sich britische Regierungen immer wieder und zu einem erstaunlichen Ausmaß auf die Kooperation der Tarifpartner, obwohl ein gewisser Trend zu stärker gesetzlich fundierten Maßnahmen festzustellen ist. Diese weitgehende Freiwilligkeit der Einkommenspolitik setzt voraus, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen den Tarifpartnern akzeptabel sind. In Krisensituationen und für kürzere Zeiträume war es offensichtlich möglich, daß diese sich auf Beschränkungen der Tariffreiheit einließen, insbesondere auch, um einer drohenden Deflationsspolitik (mit unter Umständen höherer Arbeitslosigkeit bzw. mehr Insolvenzen) vorzubeugen. Je mehr jedoch eine Einkommenspolitik zu einem permanenten Bestandteil britischer Wirtschaftspolitik wurde, desto mehr mußten die jeweiligen Regierungen den Tarifpartnern ihre Zustimmung mit immer größeren Zugeständnissen abkaufen. Das führte regelmäßig dazu, daß der Kreis der Ausnahmen, die zugelassen wurden, größer wurde und daß Sanktionen, sofern es überhaupt solche gab, laxer gehandhabt wurden. Es ist typisch, daß eine Einkommenspolitik nicht beendet wurde (es sei denn durch die Wahl einer anderen Regierung): sie wurde ineffektiv und unzeremoniell fallen gelassen. Mit der stetig größer werdenden Schwierigkeit, den Tarifpartnern ihre Zustimmung abzukaufen, hängt auch zusammen, daß zunehmend mit den Lohnstopps bzw. Lohnleitlinien Regeln verbunden wurden, die Preise und andere Einkommen einem ähnlich Stopp bzw. einer Leitlinie unterwarfen und daß auch diese Regelungen immer mehr von Ausnahmeregelungen durchsetzt wurden. Trotz der Bemühungen britischer Regierungen, durch weitgehende Entgegenkommen den Tarifpartnern die jeweiligen einkommenspolitischen Regelungen schmackhaft zu machen, stießen diese, je länger sie galten, desto mehr auf deren Widerstand, so daß typischerweise eine Einkommenspolitik fallengelassen werden mußte, weil selbst großzügige Ausnahmeregelungen und weitgehende Interpretationen den Widerstand der Tarifpartner nicht mehr zu akkomodieren vermochten. Das beruht in erster Linie darauf, daß sich die einkommenspolitischen Regelungen recht unterschiedlich auswirkten.

<sup>78</sup> Einzelheiten finden sich in *Fallick/Elliott* (1981), Appendix.

Tabelle 3: Einkommenspolitische Maßnahmen 1960-1979

	Name	Erlaubte / Vorgeschlagene Lohnsteigerung	Ausnahmen
1961-63	Stage 1 Juli 1961-März 1962	keine	keine
	Stage 2 April 1962-März 1963	2-2,5% als Richtlinie	(1) Ungewöhnliche Produktivitätssteigerung (2) Zur Förderung der Arbeitsmobilität (3) Falls im „nationalen Interesse“ wie zuvor, plus (4) Zur Aufbesserung niedriger Einkommen
1965-69	Stage 1 April 1963-April 1965 April 1965-Juli 1966	3-3,5% als Richtlinie 3-3,5%	
	Stage 2 Juli 1966-Januar 1967 Januar 1967-August 1967	keine „strenge Zurückhaltung“	
	Stage 3 August 1967-März 1968	keine	wie 1965-66
	Stage 4 März 1968-Dezember 1969	3,5%	(1) Ungewöhnliche Produktivitätssteigerung (2) Berichtigung der Lohnstruktur (3) Für Geringverdienende
1970-72	Stage 5 Dezember 1969- Oktober 1970-	2,5%-4% 1% weniger als der vorhergegangene Lohnabschluß	keine
	Phase 1 November 1972-März 1973	keine	
1972-74	Phase 2 April 1973-November 1973	plus max. 4%	
	Phase 3 November 1973-Juli 1974	7%; Indexbindung im Ausmaß der Inflationsrate	praktisch keine
	„Social Contact“ Phase 1 Juli 1975-Juli 1976	max. 6%; keine bei Einkommen über 8.500 p.a.	keine
	Phase 2 Juli 1976-Juli 1977	5%; mindestens 2,50, max. 4	keine
1974-79	Phase 3 Juli 1977-Juli 1978 (Phase 4 Juli 1978)	10%	keine
		5% - vom Gewerkschaftsbund abgelehnt	keine

Quelle: National Institute Economic Review 107, 1984, 80.

## Wirkungen

Innerhalb des privaten Sektors der britischen Wirtschaft richteten die lohnbezogenen Regelungen keinen besonders großen Schaden an<sup>79</sup>. Zum einen waren die Regelungen, die zunächst in politischen Manifesten festgehalten wurden, nicht präzise genug gefaßt, um weitgehende Interpretationen auszuschließen. So war häufig nicht klar, ob sich eine Lohnleitlinie auf Lohnraten oder Verdienste bezog; zeitweilig wurde sie auf ganze Arbeitsgruppen bezogen, um Differenzierungen zuzulassen, ohne klare Grenzen zu setzen. Zudem bezog sich eine der am häufigsten erlaubten Ausnahmen auf das sog. „productivity bargaining“: Unternehmen sollte es erlaubt sein, den Arbeitnehmern durch höhere Löhne das Beharren auf restriktiven Praktiken abzukaufen, wenn dadurch die Produktivität gesteigert wurde. Es bedarf nicht viel Phantasie, um sich klar zu machen, daß eine solche Regel viele Möglichkeiten der Umgehung der jeweiligen Norm bietet. Eine weitere, oft verwendete Praktik war es, ganze Gruppen von Arbeitern höher einzustufen, um ihnen höhere Löhne zahlen zu können. Ob dadurch Verzerrungen der Lohnstruktur entstanden sind, ist eine umstrittene Frage<sup>80</sup>; doch selbst wenn sie bejaht wird, scheint das langfristig (im Gegensatz zu kurzfristigen Reaktionen einzelner Gruppen) keine Konsequenzen gehabt zu haben. Es gibt Anzeichen, daß durch die Notwendigkeit, einkommenspolitische Regelungen zu umgehen, die Rolle der Lohnnebenleistungen zugenommen hat und dadurch Teilarbeitsmärkte weniger überschaubar geworden sind; doch wird man auch diesen Effekt nicht allzu hoch veranschlagen dürfen. Anders steht es mit denjenigen einkommenspolitischen Regelungen, die sich auf Preise bzw. auf andere Einkommen als die Lohneinkommen bezogen. Denn hier gab es wesentlich weniger Ausweichmöglichkeiten für die Unternehmen, obwohl auch hier Ausnahmeregelungen zugelassen wurden bzw. zugelassen werden mußten. Soweit direkte Preisstopps bzw. Preiserhöhungsleitlinien in Kraft waren, waren sie de facto ohne Wirkung. Die betroffenen Güter verschwanden einfach vom Markt, um nach einiger Zeit in anderer Verpackung, Aufmachung, etc. als neue Güter wieder aufzutreten. Insofern schadeten diese Regelungen allenfalls den Käufern. Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen unterlagen nur in den siebziger Jahren der Einkommenspolitik. Erstere waren nicht stark betroffen, weil sich offensichtlich genügend Ausweichmöglichkeiten boten. Dividenden, Zinszahlungen und insbesondere Mieten waren relativ stark betroffen, was auf den betreffenden Märkten zeitweilig sehr stark verzerrende Wirkungen hatte.

Während es dem privaten Sektor der britischen Wirtschaft möglich war, sich einigermaßen gegen die schlimmsten Wirkungen der jeweiligen Einkommenspolitik abzuschirmen (und sie so ineffektiv zu machen), war dies im öffentlichen Sektor nur in einem sehr viel geringeren Maße möglich<sup>81</sup>. Dementsprechend

<sup>79</sup> Vgl. *Mayhew* in *Fallick / Elliott* (1981).

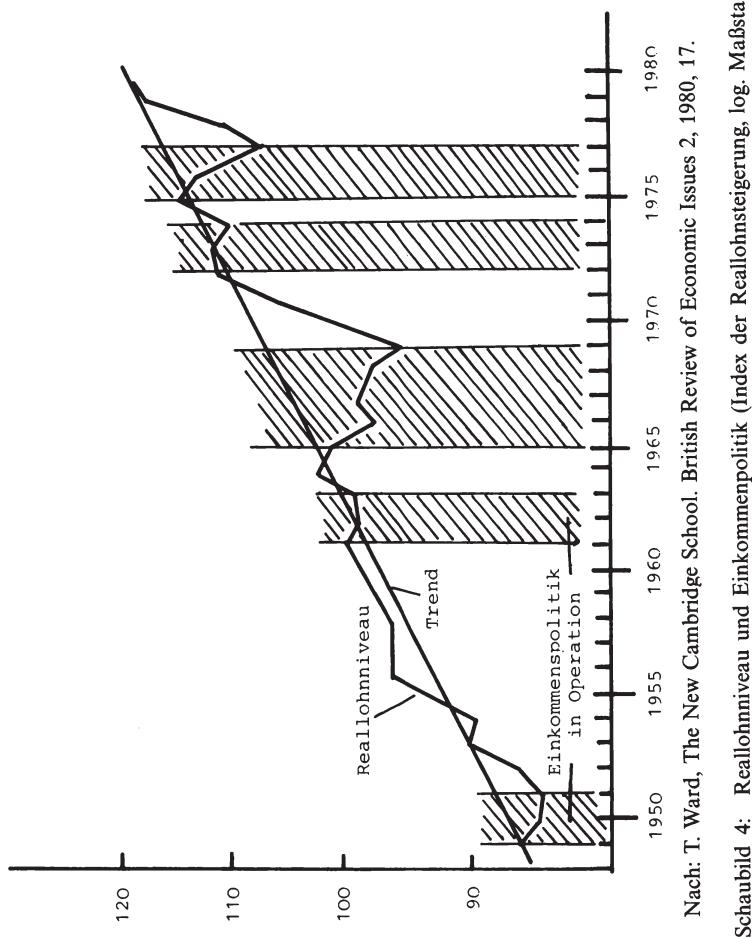
<sup>80</sup> *Mayhew* (Fußnote 79) verneint sie; *Metcalf* (1977) bejaht sie.

<sup>81</sup> Vgl. *Dean* sowie die Herausgeber in *Fallick / Elliott* (1981).

wirkten sich die Maßnahmen sehr viel stärker aus. Das lag zum einen daran, daß in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors jährliche Lohnanpassungen nicht üblich sind bzw. waren. Die langwierigen Lohnfindungsverfahren der paritätschen Kommissionen, die für den Gesundheitssektor, das Erziehungswesen und den militärischen Bereich zuständig sind, wurden durch kurzfristige einkommenspolitische Regelungen empfindlich gestört, zumal sie sich naturgemäß den im privaten Sektor üblichen Praktiken verschlossen. Da zudem die jeweils betroffenen Ministerien als Arbeitgeber sich keineswegs auf Lohnerhöhungen einlassen wollten, die als Bruch der jeweiligen Einkommenspolitik angesehen werden konnten, waren die Auseinandersetzungen im öffentlichen Sektor wesentlich schärfer als im privaten Sektor. So waren es typischerweise die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor (zu dem ja auch die verstaatlichten Industrien gehören), die den Kampf gegen eine Einkommenspolitik anführten. Insbesondere die sog. „n-1“-Regel der Konservativen Regierung (1970-72) wurde als ungerecht empfunden, weil der Tarifabschluß von dem mehr oder weniger zufälligen Platz in der Reihenfolge der Abschlüsse abhing, und führte zu einigen der erbittersten Arbeitskämpfen der Nachkriegszeit. Während sich die Bergleute, die Elektrizitätsarbeiter und die Mühleute durchsetzen konnten, mußten die Postangestellten, die Krankenschwestern und andere Niederlagen einstecken. Das führte häufig dazu, daß anschließend Untersuchungskommissionen eingesetzt wurden, die sich dem Argument, daß man gegenüber vergleichbaren Gruppen zurückgefallen sei, nicht verschließen konnten und größere Anpassungszahlungen empfahlen, die dann nicht nur Reaktionen bei anderen Gruppen innerhalb des öffentlichen Sektors hervorriefen, sondern im privaten Sektor als Signale verstanden wurden, daß die Regierung es mit der Einkommenspolitik nicht so ernst nehme. So hat gerade die Einkommenspolitik im öffentlichen Sektor die Variabilität der Tarifabschlüsse erhöht, damit die Lohnstruktur durcheinandergebracht und durch die dadurch ausgelösten außerordentlichen Anpassungen falsche Signale gesetzt.

Inwieweit die Einkommenspolitik in ihren verschiedenen Fassungen und in ihren unterschiedlichen Stärkegraden tatsächlich das Lohnniveau beeinflußt hat, ist eine empirisch umstrittene Frage<sup>82</sup>. Kurzfristig ist in fast allen Fällen, in denen ein Lohnstopp angeordnet bzw. vereinbart wurde, oder eine Lohnleitlinie mit wenigen Ausnahmen galt, der Anstieg der Lohnraten zurückgegangen. Insofern hat die jeweilige Einkommenspolitik gewirkt. Aber langfristig sind die so erzwungenen „Verluste“ immer wieder wettgemacht worden (Schaubild 4). Jeder Einkommenspolitik folgte eine „Lohnexplosion“. Ob die „Verluste“ zur Gänze wieder gutgemacht wurden oder nicht, wird kaum zu ermitteln sein. Fest steht jedoch, daß die verschiedenen einkommenspolitischen Maßnahmen die Variabilität des Anstiegs der Lohnraten vergrößerten, und zwar nicht nur im öffentlichen Sektor (obwohl dort im besonderen Maße), sondern auch im privaten Sektor.

<sup>82</sup> Vgl. Parkin / Sumner (1979), Sumner / Ward (1983) einerseits und Henry / Ormerod (1978) sowie Henry in Fallick / Elliott (1981) andererseits.



Die Einkommenspolitik bewirkte also einerseits eine Erhöhung der Streuung der Tarifabschlüsse, insbesondere innerhalb des öffentlichen Sektors und zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, innerhalb eines gegebenen Zeitraums und andererseits eine Erhöhung der Variabilität der Tarifabschlüsse im Zeitablauf. Beides wirkte als endogener Mechanismus der Weitergabe und Verstärkung inflationärer Impulse. Es war oben argumentiert worden, daß der Lohnfindungsprozeß der britischen Wirtschaft stark durch Preisführerschaft bestimmt ist und daß die Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften zu einer Lohn-Lohn-Spirale (Pfeil 8 in Schaubild 2) führt. Es liegt auf der Hand, daß das Gesamtergebnis dieses Prozesses um so größere Lohnratensteigerungen sind, desto größer die Streuung der Tarifabschlüsse ist. Dazu kommt, daß die Effektivität der einkommenspolitischen Maßnahmen im öffentlichen Sektor dazu führte, daß einzelne Gruppen von Arbeitnehmern Realeinkommenseinbußen hinnehmen mußten, die sie bei nächster Gelegenheit durch um so höhere Forderungen auszugleichen suchten. Ob sie ihr Ziel erreichten oder nicht, ist irrelevant; wichtig ist, daß sie damit die Lohn-Lohn-Spirale in Gang setzten bzw. in Gang hielten. Die Variabilität im Zeitablauf bewirkte außerdem, daß einzelne Gruppen durch die progressive Besteuerung mehr Steuern zu zahlen hatten, als das bei geringerer Variabilität der Fall gewesen wäre, was wiederum dazu führte, daß versucht wurde, diese „Verluste“ bei der nächsten Gelegenheit wettzumachen. Auch das erhöhte den „wage-push“ und bewirkte vermutlich höhere Lohnratensteigerungen als es sonst der Fall gewesen wäre.

Darüber hinaus bewirkten die verschiedenen einkommenspolitischen Maßnahmen Veränderungen innerhalb der britischen Gewerkschaften, die es den britischen Regierungen zunehmend schwieriger machten, zu neuen akzeptablen Regelungen zu kommen. Daß die stärkere Effektivität der Einkommenspolitik im öffentlichen als im privaten Sektor die Militanz der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor erhöhte, ist schon gesagt worden. Das führte dazu, daß auch in anderen Gewerkschaften die Verhandlungsführer eine andere Sprache an den Tag legen mußten. Dies um so mehr, als die vielen Ausnahmeregelungen das Schwergewicht der Lohnverhandlungen von der regionalen auf die lokale bzw. betriebliche Ebene verschoben und damit das Gewicht der „shop stewards“ gegenüber der Gewerkschaftshierarchie stärkten. Das fragmentierte nicht nur einen allemal schon stark dezentralisierten und fragmentierten gesamtwirtschaftlichen Lohnfindungsprozeß; es führte auch dazu, daß die Zahl der inoffiziellen Streiks insbesondere in den Jahren 1969-1972 stark zunahm. Die Regierung mußte ebenso wie die offizielle Gewerkschaftshierarchie ohnmächtig zuschauen, wie sich einzelne Gruppen von Arbeitnehmern holten, was zu holen war, ohne Rücksicht auf gesamtwirtschaftliche Belange oder auch nur gewerkschaftliche Solidarität zu nehmen. Die Labour-Regierung reagierte darauf mit einer Gewerkschaftsgesetzgebung, die den inoffiziellen Streiks Einhalt gebieten und damit der offiziellen Gewerkschaftshierarchie Einfluß verschaffen sollte. Das bewirkte eine Verbindung der Einkommenspolitik mit der Frage der Gewerkschaftsreform, die fast alle britischen Gewerkschaften als einen Angriff

auf ihre Rechte ansahen. Der Reformvorschlag mußte zurückgezogen werden — was natürlich die Stellung der „shop stewards“ innerhalb der Gewerkschaftsbewegung stärkte, den Gewerkschaften insgesamt ihre Macht zeigte und die strukturellen Probleme der britischen Gewerkschaftsbewegung verschärfte. Denn die Kluft zwischen den „shop stewards“, die großen Einfluß haben auf die Tarifverhandlungen, und diese nur im Hinblick auf die Wünsche ihrer Mitglieder und die Möglichkeiten des Verhandlungspartners führen, und der offiziellen Gewerkschaftsspitze, insbesondere dem *TUC*, der eher eine Rolle als Partner der jeweiligen Regierung bei der Konzipierung der Nachfragesteuerung, wenn nicht der Wirtschaftspolitik allgemein, suchte, vergrößerte sich und machte damit die Rolle des *TUC* als Verhandlungspartner der Regierung bei der Konzipierung einer neuen Einkommenspolitik immer fragwürdiger. Nichtsdestoweniger stieg die Bedeutung der Gewerkschaftsbewegung als ganzes für die Wirtschaftspolitik der jeweiligen Regierung. Die Politisierung des gesamtwirtschaftlichen Lohnfindungsprozesses bewirkte, daß die Tarifpartner, insbesondere aber die Gewerkschaften, immer stärker die Wirtschaftspolitik beeinflußten. So mag in Großbritannien betriebene Einkommenspolitik insofern kurzfristig erfolgreich gewesen sein, als sie den Anstieg der Lohnraten temporär zu dämpfen vermochte und über die Dämpfung des Anstiegs der Lohnraten die Inflationsrate temporär verringerte. Langfristig erhöhte sie eher die Inflationsraten und verstärkte eines der strukturellen Probleme der britischen Wirtschaft. Außerdem bewirkte sie Verzerrungen auf einzelnen Märkten, die durch Preis- und Mietenstopps sowie Zins- und Dividendenregulierungen hervorgerufen wurden und die z. B. über die Investitionsstruktur auf dem Wohnungsbausektor langfristige Wirkungen haben. Man kann sich kaum eine bessere Illustration der Hayek'schen These von den langfristigen Wirkungen kurzfristig gedachter Planungsmaßnahmen vorstellen.

## VII. Inflationsbekämpfung 1976-1985: Geldpolitik

Mit dem Wahlsieg der Konservativen Partei im Mai 1979 wurde nicht nur die Inflationsbekämpfung zum obersten wirtschaftspolitischen Ziel erhoben, es wurde auch ausdrücklich erklärt, daß es mit geldpolitischen Mitteln erreicht werden sollte. *De facto* war die Geldpolitik jedoch schon seit 1976 zur Inflationsbekämpfung eingesetzt worden, wenn auch nicht ganz freiwillig und ohne die Fanfarenstöße, die ihre Einsetzung in eine neue Rolle 1979 begleiteten.

### Zinspolitik

Vor 1979 — und vor allem vor 1976 — waren der Geldpolitik andere Aufgaben zugewiesen worden. In den Jahren unmittelbar nach 1948 sollte sie — ganz im Sinn der Keynesianischen Theorie bzw. Wirtschaftspolitik — durch ein niedriges Zinsniveau die Investitionen stimulieren und auf diese Weise die

Vollbeschäftigung sichern. In dem Maße, in dem die Zahlungsbilanz in den fünfziger Jahren zur entscheidenden Restriktion der britischen Wirtschaftspolitik wurde, bekam die Geldpolitik die Aufgabe, durch genügend hohe Zinssätze den Abfluß von Sterling-Guthaben zu verhindern. Doch wie zuvor ging es um das Zinsniveau. Soweit die Notwendigkeit bestand, das Wachstum der Geldmenge zu beschränken, wurde versucht, dies durch direkte Eingriffe zu erreichen, deren Ziel letztlich die Kreditrationierung war. So wurden die Bedingungen für Abzahlungsgeschäfte reguliert, wurden den Banken Beschränkungen der Kreditausweitung auferlegt, ihnen „special deposits“ und „supplementary deposits“ abgefordert und von ihnen erwartet, daß sie bestimmte Bilanzrelationen einhalten<sup>83</sup>. Diese direkten Eingriffe erwiesen sich in zunehmendem Maße als nicht effektiv und wettbewerbsverzerrend. Einerseits konnte und wollte die *Bank of England* ihre strikte Einhaltung nicht erzwingen; zum anderen betrafen diese Regelungen immer nur einen Teil des finanziellen Sektors und begünstigten somit diejenigen Institutionen, die nicht davon betroffen waren. Beides förderte die Umgehung der jeweils geltenden Regelungen und sorgte dafür, daß die Geldmenge — wie immer sie gemessen wurde — nicht von der *Bank of England* kontrolliert werden konnte. 1971 wurden alle diese Regelungen abgeschafft, um die damit verbundenen Ineffizienzen und Wettbewerbsverzerrungen<sup>84</sup> zu beseitigen; außerdem glaubte man, daß durch den Übergang zu flexiblen Wechselkursen das Zinsniveau nicht mehr nach dem Stand der Zahlungsbilanz gesteuert werden müßte, sondern zur Steuerung der Geldmenge benutzt werden konnte. Doch wurden schon 1972-73 die meisten dieser Regulierungen als Notmaßnahme wieder eingeführt, weil es sich als unmöglich erwies, die Geldmenge in der erwünschten (kurzfristigen) Weise über das Zinsniveau zu lenken, ohne dieses so stark anzuheben, daß davon wiederum unerwünschte Wirkungen zu erwarten wären. So blieben diese Regelungen bis 1980 bzw. 1982 in Kraft, obwohl sie seit dem Herbst 1979, als die Kapitalkontrollen abgeschafft wurden, weitgehend gegenstandslos geworden waren. Das Erfordernis, bestimmte Bilanzrelationen einzuhalten, wurde 1981 abgeschafft; geblieben ist nur die Bestimmung, daß alle Banken eine unverzinsliche Reserve bei der *Bank of England* zu halten haben, doch dient die nicht der Geldpolitik, sondern dazu, der *Bank of England* ein Mindesteinkommen zu sichern.

Damit ist seit 1979 wiederum prinzipiell die Möglichkeit gegeben, die Geldmenge über das Zinsniveau zu steuern. Da die konservative Regierung außerdem erklärte, den Veränderungen der Wechselkurse (und damit denen der

<sup>83</sup> Die einzelnen Maßnahmen sind analysiert in *Hall* (1983) sowie *National Institute Economic Review* 107 (1984).

<sup>84</sup> Daß die Ineffizienzen und Wettbewerbsverzerrungen der Regulierung des Bankensektors in das öffentliche Bewußtsein drangen, ist ironischerweise der Einkommenspolitik zu verdanken: es war ein Bericht des *National Board for Prices and Incomes* (No. 34, 1967, Cmnd 3292) über Bankgebühren, der das gewinnträchtige Kartell der Großbanken in Bezug setzte zu den Methoden, mit denen die *Bank of England* auf die Geldmenge Einfluß zu nehmen suchte. Vgl. dazu *Hall* (1983), ch. 1.

Zahlungsbilanz) keine Beachtung schenken zu wollen, war auch diese Beschränkung beseitigt. Nichtsdestoweniger ist von dieser Möglichkeit nur in einem begrenzten Maße Gebrauch gemacht worden, und zwar nicht, weil man die Geldmenge mit anderen Mitteln steuern wollte, sondern, weil man dem Zinsniveau andere Aufgaben zuwies.

Denn Zinsniveauveränderungen wurden immer auch dazu eingesetzt, für eine optimale Finanzierung des jeweiligen Budgetdefizits zu sorgen; ja es läßt sich die Meinung vertreten, daß dies die primäre Aufgabe des Zinsniveaus gewesen und immer noch ist, von der man nur abwich, wenn es unbedingt nötig war. Die staatliche Kreditaufnahme (auch dann, wenn es sich der Natur nach um kurzfristige Kassenkredite handelt), erfolgt grundsätzlich durch den Verkauf von Obligationen (Treasury bonds, sog. „guilts“) und Schatzwechseln (Treasury bills). Soweit nicht Obligationen von den Nicht-Banken gekauft werden, muß ein Teil des Bankensektors (die am Geldmarkt tätigen „Discount Houses“) den Rest der benötigten Mittel durch den Ankauf von Schatzwechseln zur Verfügung stellen. Fehlen ihm dazu die Mittel, stellt die *Bank of England* ihnen diese zur Verfügung. Insofern finanziert die *Bank of England* auf indirekte Weise durch Geldschöpfung denjenigen Teil des Budgetdefizits, der nicht von Nicht-Banken finanziert wird; doch da sie das neugeschaffene Geld in den Bankenapparat fließen läßt, gibt es diesem die Möglichkeit der Kreditexpansion, so daß sich die Geldmenge um mehr als die ursprüngliche Geldschöpfung erhöhen kann. Infolgedessen gibt es keine stabile Beziehung zwischen dem jeweiligen Budgetdefizit und dem Geldmengenwachstum; denn die hängt einerseits von der Bereitschaft der Nicht-Banken ab, das Defizit durch den Kauf von Obligationen<sup>85</sup> zu finanzieren, und andererseits von dem Ausmaß, in dem eine Erhöhung der von der *Bank of England* zur Verfügung gestellten Mittel zu einer Kreditausweitung führt. Diese beiden Einflußfaktoren sucht die *Bank of England* durch ihre Zinspolitik zu beeinflussen. Insbesondere ist immer wieder betont worden, daß die kurzfristigen Zinssätze so innerhalb des makroökonomisch Möglichen manipuliert werden müßten, daß ein möglichst großer Teil des zu finanzierenden Budgetdefizits<sup>86</sup> von Nicht-Banken übernommen werde, damit auf diese Weise die Geldschöpfung klein gehalten werden könne; doch wird auch argumentiert, daß man daneben durch Variationen des Zinsniveaus<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Außer Obligationen können Nicht-Banken eine Reihe von nicht marktgängigen Titeln erwerben, die jedoch nur etwas mehr als 10% der gesamten Staatsschuld ausmachen. Vgl. *Bank of England Quarterly Bulletin*, December 1983, 513.

<sup>86</sup> Genau genommen ist nicht das Budgetdefizit relevant, sondern dieses plus dem Teil der Staatsschuld, der in einer gegebenen Periode zur Rückzahlung fällig wird und neue Kreditaufnahmen auslöst. Das Budgetdefizit schließt einen Großteil der Kreditbedürfnisse der Gemeinden und der verstaatlichten Industrien ein. Insofern ist „public sector borrowing requirement“ der korrektere Begriff, auch wenn das Budgetdefizit der (Zentral-)Regierung den größten Teil ausmacht und insbesondere für den größten Teil der Variabilität des „public sector borrowing requirement“ verantwortlich ist.

<sup>87</sup> Da es einen gut funktionierenden Kapitalmarkt und eine verhältnismäßig große marktgängige Staatsschuld gibt (ca. 50% des Bruttoinlandsproduktes), ist die *Bank of*

die Nachfrage nach Geld und Kredit zu beeinflussen suche<sup>88</sup>. Diese Versuche sind keineswegs immer erfolgreich, schon gar nicht auf kurze Sicht, so daß letztlich jede Geldmenge in Großbritannien in dem Sinne endogen ist, als sie nicht direkt von der *Bank of England* kontrolliert werden kann. Da definitionsgemäß die weitgefaßte Geldmenge (M 3 bzw. £ M3) die engste Beziehung zum Budgetdefizit (genauer: dem „public sector borrowing requirement“) hat, und dieses der Kontrolle wenn nicht der *Bank of England*, so doch der Treasury, unterliegt, wird diese weitgefaßte Geldmenge als diejenige angesehen, die noch am ehesten als (teilweise) „exogen“ gelten kann.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, daß die *Bank of England* keine selbständige Institution ist, die zum Gegenspieler der jeweiligen Regierung werden könnte. Im Gegenteil: sie ist fest in den Regierungsapparat eingebunden. So heißt es in einem Artikel, der als „offiziös“ angesehen werden kann:

„... macroeconomic policy is decided and carried out by a unified executive branch. This includes ... both the Treasury and the Bank of England. The latter is institutionally and operationally separate from the Treasury but is best regarded as the central banking arm of a centralised macroeconomic executive.“ (Fforde 1983, 200)

Der *Bank of England* bleibt gar nichts anderes übrig, als ein vorgegebenes Budgetdefizit zu finanzieren. Sie kann nur über den Zinssatz bestimmen, zu dem der nicht von den Nicht-Banken finanzierte Teil des Budgetdefizits im Bankensystem untergebracht wird.

Angesichts dieser Situation, an der sich seit 1979 nichts geändert hat, ist es nicht verwunderlich, daß Geldmengenziele nicht immer eingehalten werden konnten. Ein Geldmengenziel wurde zuerst 1967 eingeführt, weil der Internationale Währungsfonds darauf bestand, doch wurde es kaum beachtet und stillschweigend fallengelassen, als der entsprechende Kredit zurückgezahlt war. 1976 knüpfte der Internationale Währungsfonds wiederum die Kreditgewährung an die Einhaltung eines Geldmengenzieles; wie 1967 bestand der Internationale Währungsfonds darauf, daß die Veränderung eines Maßes für die weitgefaßte Geldmenge („domestic credit expansion“) benutzt wurde, damit die Budgetfinanzierung berücksichtigt würde<sup>89</sup>. Mit der Rückzahlung dieses Kredits fiel das Geldmengenziel wiederum in Vergessenheit. Doch war mittlerweile das inflationäre Potential des Geldmengenwachstums so sehr in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gedrungen, daß sich die Regierung schon vor dem Kreditantrag gezwungen gesehen hatte, eine Obergrenze für das Geldmengenwachstum bekanntzugeben (die auch in etwa eingehalten wurde). In den folgenden Jahren wurden ebenfalls im Rahmen der Vorlage des Staatshaushaltes Geldmengenzie-

---

England jederzeit in der Lage, über Offenmarktoperationen auch die langfristigen Zinssätze zu beeinflussen.

<sup>88</sup> Vgl. dazu Fforde (1983) und Coleby (1983).

<sup>89</sup> Die Vorstellungen des Internationalen Währungsfonds, die zu solchen Forderungen führten, sind in Stallings (1982) diskutiert.

le (in der Form eines „Trichters“ bekannt gegeben, wurden jedoch in der Regel nicht eingehalten (Tabelle 4), da sie mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen kollidierten, insbesondere der jeweiligen Finanzpolitik und den Interventionen auf den Devisenmärkten, die vorgenommen wurden, um das Niveau der Wechselkurse zu beeinflussen.

### Geldmengenpolitik

Bis 1976, ja bis 1979 war Geldpolitik in Großbritannien in erster Linie Zinspolitik. Das Zinsniveau stand im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit; es wurde variiert, um soweit wie möglich eine „optimale“ Finanzierung des Budgetdefizits zu ermöglichen, und um soweit wie nötig einen Zahlungsbilanzausgleich herbeizuführen bzw. Sterlingguthaben in London zu halten. Eine solche Zuordnung entspricht einer keynesianischen Konzeption der Wirtschaftspolitik und korrespondiert insofern mit den keynesianischen Konzeptiionen, die auch in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik verwirklicht wurden.

Im Gegensatz dazu wird seit 1976 in einem gewissen Maße und seit 1979 in einem sehr viel stärkeren Maße Geldpolitik als Geldmengenpolitik betrieben. In bewußter Abkehr von einer keynesianisch konzipierten Wirtschaftspolitik wurden die finanziellen Konsequenzen eines Budgetdefizits in den Vordergrund gestellt. Bis 1979 war das Budgetdefizit eine Folge einer auf Beeinflussung realer Entwicklungen ausgerichteten Finanzpolitik, dessen finanzielle Konsequenzen in Kauf genommen werden mußten, soweit man sie nicht durch eine Variation der Zinssätze begrenzen konnte. Seither wird das geplante Budgetdefizit an den finanziellen Konsequenzen für das Geldmengenwachstum ausgerichtet, um die Inflation zu bekämpfen, und erst in zweiter Linie nach den realen Wirkungen der hinter dem Budgetdefizit stehenden Staatsausgaben bzw. Steuereinnahmen gefragt. Mit anderen Worten: die enge Verbindung zwischen Budgetdefizit und Geldmengenwachstum wurde akzeptiert und beides dem Ziel der Inflationsbekämpfung untergeordnet. Dabei ging es allerdings weniger darum, durch eine Restriktion des Geldmengenwachstums die Liquidität der Wirtschaft solange zu verringern, bis die Inflationsraten ein akzeptables Niveau erreicht hatten<sup>90</sup>, sondern vielmehr um eine Beeinflussung der Erwartungen:

„In pursuit of this programme, considerable importance was attached to the favourable effect that official monetary declarations and performance could have upon expectations about prices and employment, and therefore on behaviour with respect to wages and salaries.“<sup>91</sup>

<sup>90</sup> In offiziellen Äußerungen ist er immer unklar geblieben, ob das angestrebte Ziel Preisstabilität (Inflationsrate gleich Null) oder Konstanz der Inflationsraten (und gegebenenfalls auf welchem Niveau) war.

<sup>91</sup> Fforde (1983, p. 204).

Tabelle 4: Geldmengenziele und Geldmengenentwicklung 1976-1985 (Wachstumsraten)

Haushalts-Jahr	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	tatsächliche Wachstumsrate		
											£M3	£M3	PSL 2
1976-77	12	9-13									(11,2)	21,2	9,8
1977-78											(15,5)	16,3	14,6
1978-79											(13,0)	9,1	10,7
1979-80											(9,2)	5,3	16,2
1980-81											(6,2)	11,9	19,4
1981-82											2,7	7,2	12,8
1982-83											4,6	12,3	11,2
1983-84											6,3	11,1	9,5
1984-85											5,4	14,2	15,3
1985-86											3- 7	3-7	
1986-87											5- 9	5-9	
1987-88											2- 6	2-6	
1988-89											4- 8	4-8	
											1- 5	1-5	
											3- 7	3-7	
											0- 4	0-4	
											2- 6	2-6	

*Fybrnote:* M0 („wide money base“) besteht aus dem Münz- und Notenumlauf plus den Guthaben des Bankensektors bei der Bank of England. Diese Daten werden seit März 1981 veröffentlicht. Spätere Schätzungen für frühere Perioden in Klammern. BEQB March 1984.

M1 besteht aus Münz- und Notenumlauf plus Sichtguthaben der privaten Nichtbanken. BEQB.

£M3 besteht aus M1 plus Terminguthaben sowie Bankschuldverschiebungen der privaten Nichtbanken (und bis 1983 plus Sicht- und Terminguthaben des öffentlichen Sektors). BEQB.

PSL 2 („public sector liquidity 2“) besteht aus £M3 minus Terminguthaben von einer Laufzeit über zwei Jahre plus den geldmarktjährigen Papieren, Sparkonten und Bauparkonten der privaten Nichtbanken (und bis 1983 plus Sicht- und Terminguthaben des öffentlichen Sektors). Diese Daten sind erst seit September 1979 verfügbar. BEQB.

Quelle: *Midland Bank Review* Autumn 1984, p. 3 sowie *Bank of England Quarterly Bulletin* (BEQB) und *National Institute Economic Review*, laufende Nummern.

Es war also keineswegs eine monetaristische Geldmengenpolitik, die 1979 eingeführt wurde. Die hätte die Kontrolle über ein möglichst eng definiertes Geldmengenaggregat erfordert, die ohne Rücksicht auf mögliche Schwankungen der Zinssätze durchzuhalten gewesen wäre: das Angebot an Zentralbankgeld hätte weitgehend zinsunelastisch erfolgen müssen. Genau das ist, soweit man das ausmachen kann, nie intendiert worden<sup>92</sup>. Das Angebot an Zentralbankgeld blieb unendlich elastisch und sollte es wohl auch (zu dem von der Bank bestimmten Zinsniveau) bleiben. Denn an der Aufgabe der Bank of England, das jeweilige Budgetdefizit zu finanzieren, wurde nichts geändert. Ebensowenig änderte die Tatsache, daß die Inflationsbekämpfung über eine Geldmengensteuerung zum offiziellen Ziel erklärt wurde, etwas daran, daß kurzfristig die gewählte Geldmenge, die kontrolliert werden sollte, nicht kontrolliert wurde — und schon gar nicht mit dem dazu auserwählten Instrument der Zinssatzvariationen<sup>93</sup>.

In der Tat wurden die gesetzten Geldmengenwachstumsziele nicht erreicht (Tabelle 4). Infolgedessen wurden die Erwartungen nicht nur nicht in der gewünschten Richtung beeinflußt, sondern in der falschen Richtung. Die Hoffnung des Schatzkanzlers,

„... that this commitment to a £M3 target would of itself create a different climate of expectations in the labour market, such that the size of wage claims would be moderated, seems not to have been justified in the event (oder nur mit einer Verzögerung von mehr als anderthalb Jahren; KHH). Where his public commitments did succeed in influencing the climate of expectations (and indeed succeeded all too well) was in the financial markets, where the actual course of £M3 in relation to its target course has been regarded by the pundits as the best guide as to which way the authorities would be wanting to move interest rates. It would seem more than doubtful that the authorities can have been pleased that they were giving the markets so much insight into their own future actions, since it greatly complicated their national debt operations“<sup>94</sup>.

Erwartungen, die sich auf finanzielle Märkte beziehen, erweisen sich als rationaler als diejenigen, die sich auf andere Märkte, und insbesondere auf die Arbeitsmärkte, beziehen. Daß diese Form der Beeinflussung der Erwartungen auf den Finanzmärkten unwillkommen war, zeigt sich darin, daß im August 1981 die Bekanntgabe des kurzfristigen Zinssatzes, zu dem die *Bank of England* Zentralbankgeld anbietet, aufgegeben wurde. Statt dessen wird seither nachträglich bekannt gegeben, zu welchen Zinssätzen Zentralbankgeld zur Verfügung gestellt wurde<sup>95</sup>. Es ist offensichtlich, daß dies nichts daran ändert, daß die

<sup>92</sup> Darin, daß er dies unterstellt, geht die Kritik von *Parkin* (1982) und (1983) fehl. *Walters* (1984) gibt aus der Sicht eines Regierungsberaters Gründe dafür an, warum eine solche Politik nicht verfolgt wurde.

<sup>93</sup> Das zeigt auch die offizielle Begründung der Geldmengenpolitik (House of Commons 1981, vol. III, pp. 68-93).

<sup>94</sup> *Tew* in *Matthews/Sargent* (1983), p. 128.

<sup>95</sup> Das Verfahren im einzelnen ist beschrieben in *Coleby* (1983).

*Bank of England* zu von ihr akzeptablen Sätzen Zentralbankgeld in der vom Bankensystem gewünschten Höhe zur Verfügung stellt.

Gewichtiger ist die Tatsache, daß der Schatzkanzler in seiner Budgetrede im März 1982 erklärte:

„We shall continue to monitor a range of indicators. To make more explicit the way we do this, the range I have just announced will apply to both the broad measures of money — £M3 together with PSL2 — and the narrow measure, M1. The exchange rate also normally gives useful information on monetary conditions... Evidence on all these variables will continue to be taken into account.“<sup>96</sup>

Damit ist an die Stelle *eines* Geldmengenziels eine Reihe von Indikatoren getreten, die keineswegs eng miteinander korreliert sind. Damit ist einerseits die Vorhersehbarkeit des Eingreifens der Bank of England geringer geworden, andererseits aber auch der Versuch aufgegeben worden, durch die Bekanntgabe eines Geldmengenwachstumsziels die Erwartungen zu beeinflussen — denn das ist nur der Fall, wenn glaubhaft ist, daß an diesem Ziel festgehalten wird. Gerade das aber ist unwahrscheinlich, wenn man Geldmengenziele zusammenbindet mit Veränderungen der Wechselkurse. Insofern ist die seit 1982 betriebene Geldpolitik noch weniger monetaristische Geldmengenpolitik als es die von 1979 bis 1982 betriebene war<sup>97</sup>.

Die Konsequenz dieser Analyse ist, daß der unbestrittene Rückgang der Inflationsraten seit 1980 *nicht* als Folge einer monetaristischen Geldmengenpolitik angesehen werden kann, wenn man unter einer monetaristischen Geldmengenpolitik die Steuerung einer eng definierten Zentralbankgeldmenge vorstellt.

### Der Rückgang der Inflation seit 1980

Der Rückgang der Inflationsraten ist nicht auf die Geldpolitik, sondern auf andere Gründe zurückzuführen:

- (i) auf eine massive Deflation, der die Geldpolitik zumindest zeitweilig konterkarierte; und
- (ii) auf die Tatsache, daß es der Regierung tatsächlich gelang, Erwartungen, die sich auf den Arbeitsmarkt bezogen, zu beeinflussen.

Das soll im folgenden gezeigt werden<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Zitiert in Tew in *Matthews/Sargent* (1983), p. 121. M1 besteht aus Noten und Münzen im Umlauf sowie Sichteinlagen des privaten Sektors. £M3 besteht aus M1 plus Termineinlagen des privaten Sektors plus Sicht- und Termineinlagen des öffentlichen Sektors. M1 und £M3 enthalten nur Einlagen in Pfund Sterling. PLS2 besteht aus dem Anteil des privaten Sektors an £M3 plus Geldmarkttiteln im Besitz des privaten Sektors plus Spar- und Bauspareinlagen des privaten Sektors plus Steuergutscheinen im Besitz des privaten Sektors.

<sup>97</sup> Man kann andererseits die Tatsache, daß jetzt auch einem engen Geldmengenaggregat Aufmerksamkeit geschenkt wird, als einen Schritt in die richtige Richtung ansehen, wie *Walters* (1984) das tut. Allerdings erfüllt das gewählte Aggregat nicht unbedingt die Kriterien, die üblicherweise an eine steuerbare Zentralbankgeldmenge gestellt werden.

Der Anstieg der Inflation in den Jahren 1979-80 war vermutlich unvermeidlich, da er sich aus Wahlversprechen ergab, die die neue Regierung nicht zurücknehmen konnte, ohne ihre Glaubwürdigkeit zu gefährden. Allerdings verschlimmerte die Regierung diese Situation dadurch, daß sie in ihrem ersten Budget Steuererleichterungen bei den direkten Steuern durch Erhöhungen bei den indirekten Steuern komensierte<sup>98</sup>. Langfristig war auch bedeutsam, daß sie in demselben Budget Kürzungen der staatlichen Investitionen ankündigte, obwohl Sozialprodukt und Produktion fielen und sich eine Rezession ankündigte. Im folgenden Jahr wurden weitere Kürzungen der investiven Staatsausgaben vorgenommen, weil inzwischen die Transferzahlungen infolge der hohen Arbeitslosigkeit stark angestiegen und die Steuereinnahmen angesichts der fallenden Produktion zurückgegangen waren. Beides ließ das Budgetdefizit wesentlich größer ausfallen als geplant, und damit auch das Geldmengenwachstum (vgl. Tabelle 4). 1981 wurden wiederum die Staatsausgaben gekürzt und die indirekten Steuern erhöht, um das Budgetdefizit in akzeptablen Grenzen zu halten. Gleichzeitig wurde die Arbeitslosenunterstützung gekürzt, was angesichts der hohen Arbeitslosigkeit die Konsumausgaben einschränkte und somit deflatorisch wirkte. Erst in 1982 und insbesondere 1983 (einem Wahljahr) fiel das Budget etwas weniger deflatorisch bzw. leicht reflatorisch aus. Die angestrebte Verringerung der Budgetdefizite wurde nur 1982 erreicht und nur durch die Veräußerung größerer Teile des Staatsvermögens bzw. der teilweisen Privatisierung verstaatlichter Unternehmen. In allen anderen Jahren war das Budgetdefizit trotz fallender Inflation um ein wesentliches höher als in den Jahren vor 1979. Das ist vor allem auf gestiegene Transferzahlungen zurückzuführen, die auch dafür verantwortlich sind, daß die Staatsausgabenquote (Staatsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsproduktes) von ca. 40% auf 44% gestiegen ist.

Die Budgetdefizite haben wesentlich zum Wachstum der weiten Geldmenge beigetragen; daß dieses seither geringer geworden ist, ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß das ungewöhnlich hohe Wachstum in 1980 und 1981 auf besonderen Einflüssen (die Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen, Interventionen auf den Devisenmärkten und ein Streik der Beamten, der die Steuerzahlungen verzögerte) beruht. Von dem hohen Geldmengenwachstum als solchen können kaum deflatorische Wirkungen ausgegangen sein, wohl aber davon, daß bei ungewöhnlich hohen Zinssätzen die reale Geldmenge entweder schrumpfte oder nur geringfügig wuchs. Insbesondere die hohen Zinssätze setzten viele Unternehmen einem Liquiditätsdruck aus, der zu Insolvenzen und Produktionseinschränkungen führte.

Darüber hinaus bewirkte die spektakuläre Aufwertung der Wechselkurse in 1979 und 1980 eine drastische Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit der

<sup>98</sup> Vgl. dazu auch *Hennings* (1983) und die dort angeführte Literatur.

<sup>99</sup> Vgl. hierzu *Shaw* (1983).

britischen Wirtschaft und verstärkte den Rückgang der Produktion (insbesondere in dem Nicht-Öl-Sektor)<sup>100</sup>.

Allerdings hätte eine Depression allein unter Umständen nicht die Inflationsraten so stark verringert als dies tatsächlich der Fall war. Zum mindesten hat sie das in 1975-76 nicht getan. Insofern ist es wichtig, daß es der Regierung tatsächlich gelungen zu sein scheint, Erwartungen zu verändern, wenn auch mit größeren Verzögerung als zunächst vermutet worden war. Die Unbeugsamkeit, mit der an dem einmal angekündigten Ziel der Verringerung der Inflationsraten trotz aller Widrigkeiten und Rückschläge festgehalten wurde (und noch wird), hat offensichtlich die Tarifpartner davon überzeugt, daß die Regierung auch angesichts zweistelliger Arbeitslosigkeitsraten und einer Rezession, die in ihrem Ausmaß der Depression der dreißiger Jahre entspricht, nicht an eine reflatorische Vollbeschäftigungspolitik denkt. Gerade die Vorhersagbarkeit reflatorischer und deflatorischer Maßnahmen prägte die Erwartungen der Tarifpartner in den sechziger und siebziger Jahren und machte sie immun gegen die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen ihrer eigenen Handlungen. Diese Erwartungen sind offensichtlich gebrochen worden<sup>101</sup>. Die Versicherung, daß man reflatorische Maßnahmen nicht vornehmen werde, ist zum mindesten insoweit glaubhaft geworden, daß in jüngster Zeit Gewerkschaften sich wieder zu zweijährigen Tarifverträgen einverstanden erklärt haben, obwohl es schwierig ist, sich vorzustellen, daß die Inflationsrate weiterhin fallen wird.

Wie aus der Tabelle 5 ersichtlich ist, ist gleichzeitig mit dem Rückgang der Nachfrage und mit der Veränderung der Erwartungen auch die eng definierte Geldmenge M0 gefallen. Es liegt nahe, diesen Fall als ein Element der Geldpolitik zu betrachten und den Rückgang der Inflationsraten darauf zurückzuführen. Daß der Rückgang der Inflationsraten eine Konsequenz des Rückgangs des Geldmengenwachstums ist, kann kaum bestritten werden, auch wenn (wie gleich zu zeigen sein wird) der Transmissionsmechanismus keineswegs so eindeutig ist. Dennoch kann man den Rückgang des Wachstums der engen Geldmenge M0 nicht als ein Element der „monetaristischen“ Geldpolitik betrachten, die von der britischen Regierung verfolgt wurde. Denn dieses enge Aggregat wurde erst im März 1981 von der *Bank of England* eingeführt und spielt erst seit dem Frühjahr 1984 eine Rolle in den Verlautbarungen der britischen Regierung. Infolgedessen kann es in den entscheidenden Jahren 1979 und 1980 nicht Bestandteil einer monetaristischen, auf Öffentlichkeit der Geldmengenziele bedachten Geldpolitik gewesen sein. Darüber hinaus ist es durchaus zweifelhaft, ob die Regierung oder die *Bank of England* vor 1984 je

<sup>100</sup> Vgl. Niehans (1981) sowie Buitier / Miller (1981).

<sup>101</sup> Diese Überlegung macht deutlich, daß es in dem Streik der Bergarbeiter (1984-85) um mehr ging als die besonderen Probleme eines Wirtschaftszweiges. Er wurde auf beiden Seiten als Testfall für die Standhaftigkeit und Glaubwürdigkeit der Regierung geführt.

<sup>102</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Parkin (1984), Niehans (1981) sowie Laidler in House of Commons (1981, vol. II, pp. 156-163).

versucht haben, dieses Aggregat zu steuern — ja ob es überhaupt in einem solchen Maße exogen ist, daß es als steuerbar angesehen werden kann.

Obwohl mithin der Rückgang des Wachstums der engen Geldmenge nicht Instrument der Anti-Inflationspolitik war, hat er dennoch dazu geführt, daß die Inflationsraten zurückgegangen sind. Allerdings ist der Transmissionsmechanismus nicht eindeutig zu identifizieren. Auf der einen Seite hatte die Tatsache, daß die Inflationsraten größer waren als die Wachstumsraten der nominalen Geldmenge, die Konsequenz, daß die reale Geldmenge fiel und die Zinssätze stiegen, was zu einer Deflation führte<sup>103</sup>. Auf der anderen Seite führte das nominale Geldmengenwachstum zu einer Aufwertung des effektiven Wechselkurses, diese zu einer Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit, die noch verstärkt wurde durch den Anstieg der Lohnraten (bei zeitweilig fallender Produktion!). Beides zusammen bewirkte dann die Deflation. Ohne eingehende ökonometrische Untersuchungen wird kaum zu entscheiden sein, welchem dieser beiden Transmissionsmechanismen das größere Gewicht beizumessen ist, und wie schwerwiegend der von ihnen ausgehende Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage war im Verhältnis zu den finanzpolitisch motivierten Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand. Infolgedessen ist auch schwer zu entscheiden, worauf der Rückgang der Inflationsraten nach 1980 zurückzuführen ist. Vermutlich waren mehrere Wirkungsmechanismen nebeneinander wirksam, insbesondere die mit keynesianischen Vorstellungen verbundenen, die die Wirkungen eines Nachfragerückgangs auf den Arbeitsmärkten (und ggf. anderen Faktormärkten) und von dort auf den Inflationsprozeß in den Mittelpunkt stellen. Daneben waren aber wohl auch Wirkungsmechanismen am Werk, die mit der sog. „gradualistischen“ monetaristischen Position verbunden sind und die Einflüsse betonen, die von der Aufwertung des effektiven Wechselkurses sowie der Veränderung der Erwartungen insbesondere auf dem Arbeitsmarkt ausgingen<sup>104</sup>. Die Wirkungsmechanismen andererseits, die von Vertretern extrem monetaristischer Positionen betont werden und auf dem Begriff der rationalen Erwartungen aufzubauen scheinen keinen großen Einfluß gehabt zu haben.

So ist das Ergebnis des „monetaristischen Experiments“ der britischen Regierung seit 1979 theoretisch ebenso wenig eindeutig wie praktisch. Praktisch ist es noch nicht sicher, ob die auf eine Verringerung der Inflationsraten gerichtete und mit hohen Kosten (in der Form gestiegener Arbeitslosigkeit und verlorener Produktion) verbundene Wirtschaftspolitik zu einem dauerhaften Rückgang der Inflationsraten geführt hat. Theoretisch ist es (noch) nicht möglich zu entscheiden, ob der Rückgang der Inflationsraten die Konsequenz

<sup>103</sup> Vgl. dazu die Analyse in *Hennings (1983)*.

<sup>104</sup> Insofern sind die Erklärungen, die *Buiter/Miller (1981)*, *Tobin* (in *House of Commons [1981, vol. II, 208-222]*), *Laidler* (*ibid.*, vol. II, pp. 156-163) und *Niehans (1981)* geben, nicht unbedingt einander ausschließende Alternativen.

Tabelle 5: Indikatoren der britischen Wirtschaftsentwicklung<sup>a)</sup> 1979-1985

Geldmengenwachstum <sup>b)</sup>				Bank Rate/ MLR <sup>a)</sup>	Verände- rung des effekt. Wechsel- kurses	Infla- tions- rate <sup>a)</sup>	Arbeits- losen- rate	Wachs- tumsrate der indu- striellen Produktion	Wachs- tumsrate der Lohnkosten je Output- einheit	IMF Index d. rel.	
	M0 %	M1 %	£M3 %	PSBR <sup>c)</sup> £bn	%	%	%	%	%	%	
1979	1	15,9	13,4	11,8	1465	13,0	- 2,8	9,6	5,6	1,3	- 0,1
	2	12,6	12,4	12,7	3346	14,0	8,9	10,6	5,4	3,4	3,0
	3	12,0	11,3	13,2	3830	14,0	13,2	16,0	5,2	1,8	- 1,7
	4	10,4	9,1	12,7	3965	17,0	9,8	17,3	5,3	0,8	0,5
1980	1	7,8	6,3	13,7	- 1214	17,0	12,9	19,1	5,3	1,4	- 2,2
	2	8,4	6,5	15,7	4887	17,0	8,6	21,5	5,8	- 3,0	18,9
	3	9,2	2,8	17,6	3772	16,0	5,9	16,4	6,7	- 3,7	- 9,2
	4	5,5	4,0	19,1	4833	14,0	13,2	15,3	7,9	- 4,1	- 13,6
1981	1	7,2	8,6	18,0	- 233	12,0	9,5	12,7	9,0	- 4,0	- 11,4
	2	5,5	10,0	16,5	7846	12,0	3,5	11,7	9,8	- 3,4	- 8,2
	3	2,1	12,0	16,3	2204	14,0	- 6,3	11,2	10,4	- 1,7	- 4,3
	4	1,0	9,3	13,3	763	14,5	- 10,5	11,9	10,8	- 0,3	- 0,4

1982	1	- 0,3	7,6	13,8	- 2085	13,0	- 10,4	11,1	11,2	0,4	0,7	7,3	- 13,1
	2	- 0,7	6,7	11,6	2858	12,5	- 7,7	9,4	11,5	1,0	0,0	6,8	- 8,2
3	1,9	6,8	8,8	1681	10,5	1,0	8,0	11,9	1,4	- 1,7	6,3	- 2,2	
4	3,3	11,9	9,8	3078	10,25	- 0,7	6,2	12,2	1,2	- 2,5	5,9	- 2,0	
1983	1	5,2	14,3	11,1	1543	10,5	- 9,7	4,9	12,6	3,3	0,0	6,1	- 14,1
	2	8,9	14,4	11,9	3812	9,5	- 4,1	3,8	12,5	2,3	- 0,1	5,6	- 7,8
3	8,5	8,7	10,4	3244	9,5	- 4,2	4,7	12,4	2,9	1,6	5,4	- 7,0	
4	7,2	11,2	9,7	3061	9,0	- 3,7	5,0	12,3	4,3	4,6	5,2	- 5,8	
1984	1	5,6	12,9	8,3	- 73	8,62	1,4	5,2	12,4	2,8	3,8	6,0	6,1
	2	5,4	14,3	8,0	4602	9,25	- 5,5	5,2	12,5	2,1	2,4	5,4	- 3,0
3	5,2	16,5	10,2	2805	10,50	- 8,1	4,7	12,7	1,6	0,4	5,8	- 3,0	
4	6,6	15,7	10,2	2878	9,62	- 9,7	4,8	12,8	1,8	- 0,4	7,1	- 4,0	
1985	1	5,3	7,4	7,5	- 200	13,25	- 11,9	5,5	13,0				

a) Sofern nicht anders angegeben, Wachstumsraten gegenüber dem entsprechenden Quartal des Vorjahres

b) M0, M1 und £M3 sind in Fußnote 96 des Textes erläutert

c) Public Sector Borrowing Requirement (kassenmäßiges Budgetdefizit)

d) Bank Rate und Minimum Lending Rate entsprechen dem Diskontsatz

e) Lebenshaltungskostenpreisindex

Quelle: National Institute Economic Review, lfd. Jahrgänge, *IMF International Statistics*, lfd. Jahrgänge

einer monetaristischen Wirtschaftspolitik war oder die keynesianisch Folge einer „monetaristisch“ genannten Wirtschaftspolitik. Bisher jedoch spricht mehr für die zweite als die erste Interpretation.

### VIII. Schlußfolgerungen

In dieser Arbeit wurde versucht, anhand einer Analyse vorliegender empirischer Untersuchungen zum Inflationsprozeß in der britischen Wirtschaft Wirkungsmechanismen zu identifizieren, die als Bestandteil wirtschaftspolitischer Konzeptionen einerseits diesen Inflationsprozeß zu erklären vermögen, und die andererseits Grundlage waren für die jeweils ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation. Dies geschah vor dem Hintergrund eines theoretischen Verständnisses des Inflationsprozesses, in dem die Unterscheidung zwischen exogenen inflationären Impulsen (Anstößen) und endogenen Mechanismen ihrer Weitergabe und Transformation eine wichtige Rolle spielt. Mehrere solche endogene Mechanismen konnten identifiziert werden. Es konnte weiterhin gezeigt werden, daß der Inflationsprozeß in der britischen Wirtschaft fast durchgängig durch Wirkungsmechanismen erklärt werden kann, die eher keynesianischen Vorstellungen entsprechen, daß aber mehr und mehr auch Wirkungsmechanismen eine Rolle spielen, die finanzielle Phänomene wie Geldmengenveränderungen und Veränderungen der Wechselkurse in den Mittelpunkt stellen. Daneben scheinen die Mechanismen der Erwartungsbildung großen Einfluß auf den Inflationsprozeß zu haben.

Insofern als die zuletzt genannten Wirkungsmechanismen in der orthodoxen keynesianischen Theorie und allemal der ihr korrespondierenden wirtschaftspolitischen Konzeption der Nachfragesteuerung kaum berücksichtigt wurden, ist es verständlich, daß das Konzept der keynesianischen Nachfragesteuerung in dem Maße in Mißkredit kam, in dem die in ihm nicht berücksichtigten Wirkungsmechanismen in den Vordergrund traten. Ebenso ist verständlich, daß sie nach 1979 zur Basis einer „monetaristischen“ Wirtschaftspolitik gemacht wurden, auch wenn diese nicht einer strikt monetaristischen Konzeption entspricht.

Angesichts der vorherrschenden theoretischen Vorstellungen und der in der britischen Wirtschaft wirksamen Wirkungsmechanismen ist die Inflation bis in die siebziger Jahre hinein durchaus auch eine Konsequenz der keynesianischen Wirtschaftspolitik. Auf dem Konzept der Nachfragesteuerung beruhende wirtschaftspolitische Maßnahmen wirkten als exogene Anstöße, die Inflationsprozesse auslösten. Die als Anti-Inflationspolitik gedachte Einkommenspolitik wirkte als zusätzlicher Mechanismus der Weitergabe und Verstärkung inflationärer Impulse. Der Umkehrschluß allerdings gilt nicht. Der Rückgang der Inflationsraten seit 1980 ist nicht so sehr die Konsequenz einer monetaristischen Geldpolitik, sondern eher die keynesianische Folge einer monetaristisch gemeinten Wirtschaftspolitik.

Das heißt natürlich nicht, daß die „monetaristische“ Wirtschaftspolitik der konservativen Regierung verfehlt ist<sup>105</sup>. Man mag (wie ich das tue) bestreiten, daß sie als Geldmengenpolitik das ihr zugewiesene Ziel erreicht hat. Aber man kann kaum bestreiten, daß sie die Erwartungen und vielleicht sogar die Erwartungsbildung auf Geld- und Gütermärkten und insbesondere auf den Arbeitsmärkten verändert hat. Wenn das der Fall ist, wäre ein wichtiger endogener Mechanismus der Weitergabe inflationärer Impulse abgeschwächt. Zusammen mit anderen beabsichtigten institutionellen Reformen<sup>106</sup>, die weitere endogene Mechanismen der Weitergabe schwächen könnten, bietet das vielleicht die Chance, daß in Zukunft inflationäre Anstöße nicht mehr so stark in Inflationsprozesse transformiert werden wie bisher. Ob das allerdings der Fall sein wird, kann erst die Zukunft erweisen.

Eine mehr theoretische Schlußfolgerung aus den hier vorgetragenen Überlegungen ist, daß die Dynamik von Inflationsprozessen offensichtlich stark von der Geschwindigkeit abhängt, mit der Wirtschaftssubjekte auf Veränderungen reagieren; und von dem Grad der Rationalität, mit dem Erwartungen gebildet werden. Preise, und insbesondere Faktorpreise, sind weder so flexibel wie eine extrem monetaristische Theorie unterstellt, noch so inflexibel, wie es in der orthodoxen keynesianischen Theorie unterstellt wurde. Über den Grund der Flexibilität, ebenso wie über Anpassungsgeschwindigkeit und die Rationalität der Erwartungsbildung, hat die Wirtschaftstheorie bisher wenig zu sagen. Hier tut sich ein weites Feld auf, auf dem die Forschung erst begonnen hat.

## Literatur

- Addison, J. T., J. Burton, T. S. Torrance* (1980), On the Causation of Inflation. Manchester School *xlviii*, 1980, 140-156.
- On the Causation of Inflation: Some Further Clarifications. Manchester School *xlix*, 1981, 355-356.
- Allen, R. D. G.* (1975), The Immediate Contributors to Inflation. Economic Journal *85*, 1975, 607-611.
- Allen, R. D. G. and D. Savage* (1974), Inflation and the Personal Income Tax. National Institute Economic Review *70*, 1974.
- Alogokoufis, G. and C. A. Pissarides* (1983), A Test for Price Sluggishness in the Simple Rational Expectations Model: U. K. 1950-1980. Economic Journal *93*, 1983, 616-628.
- Alt, J. E.* (1979), The Politics of Economic Decline. Cambridge 1979.
- Armingeon, K.* (1983), Neo-korporatistische Einkommenspolitik. Frankfurt 1983.

<sup>105</sup> Insofern geht *Kaldor* (1982) in seiner Kritik fehl, obwohl viele seiner Einwände berechtigt sind.

<sup>106</sup> Vgl. dazu *Hennings* (1985).

- Artis, M. J. and M. H. Miller* (1979), Inflation, Real Wages and the Terms of Trade. In: J. K. Bowers (ed.), *Inflation, Development and Integration*. Leeds 1979.
- Artis, M. J. and M. K. Lewis* (1981), *Monetary Control in the United Kingdom*. Oxford 1981.
- Artis, M. J. et al.* (1982), *Demand Management, Supply Constraints, and Inflation*. Manchester 1982.
- Attfield C. L. F. et al.* (1981), Unanticipated Monetary Growth, Output and the Price Level: U.K. 1946-77. *European Economic Review* 16, 1981, 367-385.
- Ball, R. J. and T. Burns* (1976), The Inflationary Mechanism in the U.K. Economy. *American Economic Review* 66, 1976, 467-484.
- Bank of England (1981), Sterling and Inflation. *Bank of England Quarterly Review* Sept. 1981, 365-368.
- Barnes, D. and E. Reid* (1980), *Governments and Trades Unions: The British Experience 1964-79*. London 1980.
- Beckerman, W. (ed.)* (1972), *The Labour Government's Economic Record 1964-1970*. London 1972.
- (1985), How the Battle Against Inflation Was Really Won. *Lloyds Bank Review* 155, 1985, 1-12.
- Blackaby, F. T.* (1971), Incomes Policy and Inflation. *National Institute Economic Review* 58, 1971.
- (ed.) (1978), *British Economic Policy 1960-1974*. Cambridge 1978.
- (1978a), The Reform of the Wage Bargaining System. *National Institute Economic Review* 85, 1978, 49-54.
- (ed.) (1980), *The Future of Pay Bargaining*. London 1980.
- Boltho, A. (ed.)* (1982), *The European Economy*. Oxford 1982.
- (1984), Economic Policy and Performance in Europe since the Second Oil Shock. In: M. Emerson (ed.), *Europe's Stagflation*. Oxford 1984, 10-32.
- Brittan, S.* (1971), *Steering the Economy* (rev. edn.). Harmondsworth 1971.
- Bruno, M.* (1978), Exchange Rates, Import Costs, and Wage-Price Dynamics. *Journal of Political Economy* 86, 1978, 379-403.
- Bruno, M. and J. Sachs* (1982), Input Price Shocks and the Slowdown in Economic Growth: The Case of U.K. Manufacturing. *Review of Economic Studies* xlix, 1982, 679-705.
- Bruno, M.* (1984), Stagflation in the EC Countries 1973-1981. A Cross-Sectional View. In: M. Emerson (ed.), *Europe's Stagflation*. Oxford 1984, 33-56.
- Budd, A., S. Holly, A. Longbottom, D. Smith* (1981), Does Monetarism Fit the U. K. Facts? London Business School Econometric Forecasting Unit Discussion Paper 90, 1981.
- Budd, A. and G. Dicks*, Inflation — A Monetarist Interpretation. In: A Boltho (ed.), *The European Economy*. Oxford 1982, 104-131.

- Buiter, W. H. and M. Miller* (1981), The Thatcher Experiment: The First Two Years. Brookings Papers on Economic Activity 2, 1981, 315-380.
- Chater, R. E. J., A. Dean, R. F. Elliott* (eds.) (1981), Incomes Policy. Oxford 1981.
- Cobham, D.* (1981), On the Causation of Inflation: Some Comments. Manchester School xlix, 1981, 348-354.
- Cohen, C. D.* (1971), British Economic Policy 1960-1969. London 1971.
- Coleby, A. L.* (1983), The Bank's Operational Precedures for Meeting Monetary Objectives. Bank of England Quarterly Bulletin June 1983, 209-215.
- Crouch, C.* (1975), The Drive for Equality: Experience of Incomes Policy in Britain. Ch. 9 in: L. N. Lindberg et al. (eds.), Stress and Contradiction in Modern Capitalism. Lexington 1975.
- (1978), Inflation and the Political Organization of Economic Interests. Ch. 9 in: F. Hirsch and J. H. Goldthorpe (eds.), The Political Economy of Inflation. London 1978.
- Dean, A. J. H.* (1977), Public and Private Sector Workers' Pay 1970-1977. National Institute Economic Review 82, 1977.
- (1978), Incomes Policy and Differentials. National Institute Economic Review 85, 1978, 40-48.
- (1981), Public and Private Sector Pay and the Economy. Ch. 3 in Fallick and Elliott (1981).
- Desai, M., M. Keil and S. Wadhwani* (1983), Incomes Policy in a Political Environment: A Structural Model for the U.K. 1961-80, London School of Economic, Centre for Labour Economics Discussion Paper 167, 1983.
- Dicks-Mireaux, L. A.* (1961), The Interrelationship Between Cost and Price Changes 1946-1959: A Study of Inflation in Post-War Britain. Oxford Economic Papers 13, 1961, 267-292.
- Dorfman, G. A.* (1973), Wage Policies in Britain, 1945-1967. Ames 1973.
- Dornbusch, R. and S. Fischer* (1978), Macroeconomics. New York 1978.
- Dow, J. C. R.* (1956), Analysis of the Generation of Price Inflation. Oxford Economic Papers 8, 1956, 252-301.
- (1964), The Management of the British Economy 1945-60. Cambridge 1964.
- Driscoll, M. J. et al.* (1983), Money, Output, Rational Expectations and Nonneutrality: Some Econometric Results for the U.K. Economica 50, 1983.
- Eckstein, O.* (1981), Core Inflation. Englewood Cliffs 1981.
- Economists Advisory Group (1981), The British and German Banking System: A Comparative Study. London 1981.
- Eastwood, R. K. and A. J. Venables* (1981), Oil Sector Shocks and the U.K. Economy 1970-1980: A Macroeconomic Appraisal. University of Sussex Department of Economic Discussion Paper, 1981.
- Elliott, R. F.* (1977), Public Sector Wage Movements, 1950-1973. Scottish Journal of Political Economy 24, 1977.

- The Diminishing Importance of Wage Drift. Ch. 7 in: Chater et al. (1981).
- Enoch, C. A. and M. Panić* (1981), Commodity Prices in the 1970s. Bank of England Quarterly Bulletin March 1981, 42-53.
- Evely, R. W.* (1976), The Effects of the Price Code. National Institute Economic Review 77, 1976.
- Fallick, J. F. and R. F. Elliott* (1981), Incomes Policies, Inflation and Relative Pay. London 1981.
- Fels, A.* (1972), The British Prices and Incomes Board. Cambridge 1972.
- Fforde, J. S.* (1983), Setting Monetary Targets. Bank of England Quarterly Bulletin June 1983, 200-208.
- Flemming, J. S.* (1982), U.K. Macro-Policy Response to Oil Price Shocks of 1974-75 and 1979-80. European Economic Review 18, 1982, 223-234.
- Forsyth, P. J. and J. A. Kay* (1980), The Economic Implications of North Sea Oil Revenues. Fiscal Studies 1, 1980, 1-28.
- Frey, B. S. and F. Schneider* (1978), A Politico-Economic Model for the United Kingdom. Economic Journal 88, 1978, 243-253.
- Frisch, H.* (1980), Die Neue Inflationstheorie. Göttingen 1980.
- Gillion, C.* (1968), Wage Rates, Earnings, and Wage-Drift. National Institute Economic Review 46, 1968.
- Godley, A. H. and W. D. Nordhaus* (1972), Pricing in the Trade Cycle. Economic Journal 82, 1972, 853-882.
- Godley, W. H.* (1977), Inflation in the United Kingdom (Comments by M. Parkin). In: L. B. Krause and W. S. Salant (eds.), Worldwide Inflation: Theory and Recent Experience. Washington 1977. 449-492.
- Goldthorpe, J. H.* (1978), The Current Inflation: Towards a Sociological Account. Ch. 8 in: F. Hirsch and J. H. Goldthorpe (eds.), The Political Economy of Inflation. London 1978.
- Goodhart, C. A. E. and R. J. Bhansali* (1970), Political Economy. Political Studies 18, 1970, 43-106.
- Hall, M.* (1983), Monetary Reform since 1971. London 1983.
- Hayek, F. A.* (1978), A Tiger By the Tail: The Keynesian Legacy of Inflation (2<sup>nd</sup> edn.). London 1978.
- Hennings, K. H.* (1983), Zur Wirtschaftslage in Großbritannien: Die keynesianischen Folgen einer nicht-keynesianischen Wirtschaftspolitik. In: G. Bombach et al. (Hrsg.), Makroökonomie Heute: Gemeinsamkeiten und Gegensätze. Tübingen 1983.
- Ist „Thatcherism“ angebotsorientierte Wirtschaftspolitik? In: F. Buttler, J. Kühl, B. Rahmann (Hrsg.), Staat und Beschäftigung (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 88). Nürnberg 1985, 139-184.
- Henry, S. G. B., M. C. Sawyer and P. Smith* (1976), Models of Inflation in the U.K. National Institute Economic Review 77, 1976.

- Henry, S. G. B. and P. A. Ormerod* (1978), Incomes Policy and Wage Inflation: Empirical Evidence for the U.K. 1961 - 1977. National Institute Economic Review 85, 1978, 31 - 39.
- Rational Expectations in a Wage-Price Model of the U.K. 1972-1979. National Institute for Economic and Social Research Discussion Paper 50, 1982.
- Hicks, J. R.* (1955), Economic Foundations of Wage Policy (Economic Journal 65, 1955). Repr. (unter anderem Titel) als ch. 16 in John Hicks, Money, Interest and Wages. Oxford 1982.
- The Crisis in Keynesian Economics. Oxford 1974.
- Hill, C. B.* (1982), Raining in the Surge: Inflation and Politics in the United Kingdom. Ch. 7 in: R. Medley (ed.), The Politics of Inflation. New York 1982.
- Hines, A. G.* (1971), The Determinants of the Rate of Change of Money Wage Rates and the Effectiveness of Incomes Policy. Ch. 8 in: Johnson and Nobay (1971).
- Holz, J. P.* (1985), L'expérience Thatcher. Succès et limites de la politique économique britannique. Paris 1985.
- House of Commons (1981), Third Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1980-81: Monetary Policy (H. C. 163). London 1981.
- Howard, D. H.* (1981), Inflation, Indexation and the Oil-Price Shock: The British Experience. International Finance Discussion Papers 185, Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System, 1981.
- Jackson, D., A. H. Turner, F. Wilkinson* (1972), Do Trade Unions Cause Inflation? Cambridge 1972.
- Johnson, H. G. and A. R. Nobay* (eds.) (1971), The Current Inflation. London 1971.
- Kaldor, N.* (1982), The Scourge of Monetarism. Oxford 1982.
- Kahn, R.* (1976), Inflation: A Keynesian View. Scottish Journal of Political Economy XXIII, 1976, 11-16.
- Keynes, J. M.* (1936), The General Theory of Employment, Interest and Money. London 1936.
- Klein, L. R. and R. J. Ball* (1959), Some Econometrics of the Determinations of Absolute Prices and Wages. Economic Journal 69, 1959, 465-482.
- Laidler, D. and D. L. Purdy* (eds.) (1974), Inflation and Labour Markets. Manchester 1974.
- Laidler, D. and M. Parkin* (1975), Inflation — A Survey. Economic Journal 85, 1975, 741 - 809.
- Laidler, D.* (1976), Inflation in Britain: A Monetarist Perspective. American Economic Review 66, 1976, 485-500.
- A Monetarist Viewpoint. Ch. 2 in: Posner (1978).
- Laidler, D. and P. O'Shea* (1980), An Empirical Macro-Model of a Open Economy under Fixed Exchange Rates: The United Kingdom 1954-1970. Economica 47, 1980, 141 - 158.

- Laidler*, D. (1981), Monetarism: An Interpretation and an Assessment. *Economic Journal* 91, 1981, 1-28.
- Llewellyn*, G. E. J. (1974), The Determinants of UK Import Prices. *Economic Journal* 184, 1974, 18-31.
- Llewellyn*, D. T. et al. (1982), The Framework of UK Monetary Policy. London 1982.
- McCallum*, B. T. (1970), The Effect of Demand on Prices in British Manufacturing: Another View. *Review of Economic Studies* 37, 1970, 147-155.
- McCracken*, P. et al. (1977), Towards Full Employment and Price Stability. Paris: OECD 1977.
- Machlup*, F. (1960), Another View of Cost-Push and Demand-Pull Inflation. *Review of Economics and Statistics* 42, 1960, 125-139.
- Matthews*, R. C. O. and J. R. *Sargent* (eds.) (1983), *Contemporary Problems of Economic Policy*. London 1983.
- Metcalf*, D. (1977), Unions, Incomes Policy and Relative Wages in Britain. *British Journal of Industrial Relations* XV, 1977, 157-175.
- Miller*, M. H. (1976), Can a Rise in Import Prices Be Inflationary and Deflationary? *Economists and UK Inflation, 1973-74*. *American Economic Review* 66, 1976, 501-519.
- Minford*, A. P. L. (1980), A Rational Expectations Modell of the UK Under Fixed and Floating Exchange Rates. In: *Carnegie-Rochester Conference on Public Policy Series* 12, 1980.
- Mitchell*, Joan (1972), *The National Board of Prices and Incomes*. London 1972.
- National Institute Economic Review 107 (1984), pp. 74-80 (Calendar of Economic Events 1960-82).
- Nield*, R. R. (1963), *Pricing and Employment in the Trade Cycle*. Cambridge 1963.
- Niehans*, J. (1981), The Appreciation of Sterling. *University of Rochester Graduate School of Management, Center Symposia Series CS-11*, 1981.
- Ormerod*, P. (1983), Alternative Models of Inflation in the United Kingdom Under the Assumption of Rational Expectations. In: N. Schmuckler and E. Marcus (eds.), *Inflation Through the Ages*. New York 1983, 643-658.
- Paish*, F. W. (1962), *Studies in an Inflationary Economy: The United Kingdom 1948-1961*. London 1962.
- Panitch*, L. (1976), Social Democracy and Industrial Militancy: The Labour Party, the Trade Unions and Incomes Policy 1945-1974. Cambridge 1976.
- Parkin*, M. and M. T. *Sumner* (1972), *Incomes Policy and Inflation*. Manchester 1972.
- Parkin*, M., M. T. *Sumner* and R. *Ward* (1976), The Effects of Excess Demand, Generalized Expectations and Wage-Price Controls on Wage Inflation in the UK: 1956-71. In: *Carnegie-Rochester Series on Public Policy* 2, 1976.
- Parkin*, M., G. *Zis* (eds.) (1976), *Inflation in Open Economies*. Manchester 1976.
- Parkin*, M. and M. T. *Sumner* (eds.) (1978), *Inflation in the United Kingdom*. Manchester 1978.

- Parkin, M.* (1982), Mrs. Thatcher's Monetary Policy: 1979-1981. *ORDO* 33, 1982, 61-80.
- (1983), Monetarism: Any Verdict Yet? The United Kingdom 1979-83. *Focus* (The Fraser Institute, Vancouver) 6, 1983, 39-64.
- (1984), The United Kingdom: Political Economy and Macroeconomics. A Comment on the Walters Paper. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 21, 1984, 281-293.
- Pencavel, J. H.* (1971), A Note on the Comparative Predictive Performance of Wage Inflation. *Economic Journal* 81, 1971, 113-119.
- Phelps-Brown, H.* (1975), A Non-Monetarist View of the Pay Explosion. *Three Banks Review* 105, 1975, 3-24.
- Phillips, A. W.* (1958), The Relationship Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the U.K. 1861-1957. *Economica* 15, 1958, 283-299.
- Pissarides, C. A.* (1972), A Model of British Macroeconomic Policy, 1955-69. *Manchester School* xl, 1972, 245-259.
- British Government Popularity and Economic Performance. *Economic Journal* 90, 1980, 569-581.
- Pohl, R.* (1981), *Theorie der Inflation*. München 1981.
- Posner, M. (ed.)* (1978), *Demand Management*. London 1978.
- Prest, A. R. and D. J. Coppock (eds.)* (1966), *The UK Economy*. London 1966 (weitere Auflagen: 1968, 1970, 1972, 1974, 1976, 1978, 1980, 1982).
- Price, V. C.* (1982), Structural Aspects of the Thatcher Experiment. *ORDO* 33, 1982, 39-60.
- Radcliffe Committee on the Working of the Monetary System (1959), Report. HMSO: Cmnd 827, 1959.
- Robinson, J.* (1946), Obstacles to Full Employment. (Nationaløkonomisk Tidsskrift 1946). In: *Collected Economic Papers*, vol. I, 105-114. Oxford 1951.
- Sargan, J. D.* (1971), A Study of Wages and Prices in the UK 1949-68. Ch. 4 in: Johnson/Nobay (1971).
- (1980), A Model of Wage-Price Inflation. *Review of Economic Studies* XLVII, 1980, 97-112.
- (1980a), The Consumer Price Equation in the Post War British Economy: An Exercise in Equation Specification Testing. *Review of Economic Studies* XLVII, 1980, 113-135.
- (1976), The Observational Equivalence of Natural and Unnatural Rate Theories in Macroeconomics. *Journal of Political Economy* 84, 1976, 631-640.
- Sauer, G.* (1983), Zur Krise der britischen Wirtschaftsverfassung (Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln: Untersuchungen 57). Köln 1983.
- Shaw, G. K.* (1983), Fiscal Policy under the First Thatcher Administration 1979-1983. *Finanzarchiv* NF 41, 1983, 312-343.
- Shonfield, A.* (1958), *British Economic Policy Since the War*. Harmondsworth 1958.

- Smith, D. C. (1968), Incomes Policy. Ch. 3 in: R. E. Caves and Associates, Britain's Economic Prospects. London 1968.*
- Smith, M. R. (1982), Accounting for Inflation in Britain. British Journal of Sociology 33, 1982, 301-329.*
- Solow, R. M. (1969), Price Expectations and the Behaviour of the Price Level. Manchester 1969.*
- Stallings, B. (1982), The IMF in Europe: Inflation Fighting in Britain Italy and Portugal. Ch. 4 in: R. Medley (ed.), The Politics of Inflation. New York 1982.*
- Ströbele, W. (1979), Inflation. Einführung in Theorie und Politik. München 1979.*
- Sumner, M. T. and R. Ward (1983), The Reappearing Phillips Curve. Oxford Economic Papers 35, 1983, suppl., 630-644.*
- Surrey, M. (1982), United Kingdom. Ch. 18 in: A. Boltho (ed.), The European Economy. Oxford 1982.*
- Tarling, R. and F. Wilkinson (1977), The Social Contract: Post-War Incomes Policies and their Inflationary Impact. Cambridge Journal of Economics 1, 1977, 395-414.*
- Tavlas, G. S. (1983), A Model of the Inflationary Process in Six Major OECD Economies: Empirical Results and Policy Implications. Journal of Policy Modeling 5, 1983, 19-35.*
- Thomson, A. W. J., C. Mulvey, M. Farbman (1977), Bargaining Structure and Relative Earnings in Great Britain. British Journal of Industrial Relations XV, 1977, 176-191.*
- Turner, P. (1982), International Aspects of Inflation. OECD Economic Outlook, Occasional Studies June 1982, 5-27.*
- Tylecote, A. (1981), The Causes of the Present Inflation. London 1981.*
- Ulman, L. and R. J. Flanagan (1971), Wage Restraint: A Study of Incomes Policies in Western Europe. Berkely 1971.*
- Wadhwani, S. B. (1982), Wage Inflation in the UK. London School of Economics Centre for Labour Economics, Diskussion Paper 132, 1982.*
- Wallis, K. F. (ed.) (1984), Models of the UK Economy. Oxford 1984.*
- Walters, A. A. (1983), On Britains's Conservative Reform 1979. Focus (The Fraser Institute, Vancouver) 5, 1983.*
- The United Kingdom: Political Economy and Macroeconomics. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 21, 1984, 259-280.
- Williamson, J. and G. E. Woods (1976), The British Inflation: Indigenous or Imported? American Economic Review 66, 1976, 520-531.*

# **Inflation und Inflationsbekämpfung im internationalen Vergleich (Korreferat)**

Von *Werner Zohlnhöfer*, Mainz

## **Zur Einführung**

Wer die eindrucksvoll umfangreiche Abhandlung von Herrn Kollegen Hennings liest, kann nicht umhin, dem Verfasser ein Kompliment zu machen: Es ist ihm hervorragend gelungen, die umfangreiche Literatur zu seinem Thema in einer kompakten Synopse transparent zu machen und die partiellen Ergebnisse vieler Einzelanalysen zu einer differenzierten Gesamtdarstellung zu integrieren. Vor allem hat der Verfasser durch die Auswertung der empirischen Studien überzeugend dargetan, daß die Inflation (auch) in Großbritannien ein äußerst komplexes Phänomen darstellt und sich daher monokausalen Erklärungsansätzen von vornherein entzieht. Entsprechend betont er m. E. zu Recht, daß Nachfrage, Kostendruck und Geldmengenexpansion (auch) für die Erklärung der inflationären Entwicklung im Nachkriegsengland Ursachenkomplexe darstellen, die sich nicht ausschließen, sondern ergänzen.

Gleichwohl erscheint diese Betrachtung von Inflation und Inflationsbekämpfung — zumindest dem an Fragen der Politischen Ökonomie interessierten Forscher — letztlich wenig befriedigend. Zum einen nämlich macht diese Analyse kaum deutlich, warum gerade Großbritannien im Laufe (vor allem) der letzten zwei Jahrzehnte im Vergleich zu den allermeisten anderen entwickelten Industrieländern des Westens außergewöhnlich hohe (durchschnittliche) Inflationsraten aufweist. Zum anderen — und das hängt eng mit diesem Erklärungsdefizit zusammen — wird die Frage nach politischen Wirkungsmechanismen als möglichen Inflationsursachen explizit ausgeklammert.

Dessen ungeachtet kann der um Realitätsbezug bemühte Verfasser nicht umhin, wiederholt zu betonen, daß Bemühungen der Regierung zur Eindämmung der Inflation scheiterten, ohne diese Beobachtungen zu thematisieren. Unterstellt man aber nicht einfach Ignoranz und Unfähigkeit der zuständigen Entscheidungsträger, so drängt sich doch unabweisbar die Frage auf: Gibt es nicht vielleicht identifizierbare und einer wissenschaftlichen Analyse zugängliche Ursachenkomplexe auch im politischen System, die ihrerseits die schon genannten Inflationsimpulse weitgehend bedingen und ihnen insofern gleichsam vorgelagert sind? Lassen sich m. a. W. nicht vielleicht auf dieser analytischen

Ebene noch differenziertere Aussagen gewinnen — auch für Großbritannien? Die Ansätze einer solchen politischen Theorie der schlechenden Inflation, die sich in der Literatur finden, erscheinen auf den ersten Blick recht uneinheitlich. Darauf hat der Referent für Erklärungsversuche der englischen Erfahrungen ausdrücklich hingewiesen. Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es auch ausbaufähige Übereinstimmungen gibt. Gemeinsam ist all diesen Auffassungen vor allem die Vorstellung, daß die Wurzeln der Wirkungszusammenhänge, die inflationäre Prozesse hervorbringen, vermutlich tief in den gesellschaftlichen und politischen Strukturen der verschiedenen Volkswirtschaften verankert liegen. Bei aller Verschiedenheit der konkreten Ansatzpunkte stellen diese Erklärungsversuche daher stets auf den einen oder anderen Aspekt der politischen Willens- und Entscheidungsbildung in der repräsentativen Demokratie ab. Sie betrachten m. a. W. schlechende Inflation als Ergebnis des sozial-ökonomischen Verteilungskampfes und damit als ein Problem, das letztlich in Struktur und Funktionsweise repräsentativer Demokratien angelegt ist.<sup>1</sup>

Tatsächlich ist für den unvoreingenommenen Betrachter ja nicht zu leugnen, daß allein schon die Verbreitung und Hartnäckigkeit, mit der die schlechende Inflation in demokratisch organisierten Gesellschaften im allgemeinen und in Großbritannien im besonderen auftritt, eine solche Vermutung nahelegen. Demgegenüber ist jedoch auch nicht zu übersehen, daß die durchschnittlichen Inflationsraten verschiedener Länder und diejenigen verschiedener Regierungsperioden innerhalb ein und desselben Landes erhebliche Unterschiede aufweisen, die auch nicht allein das Resultat bloßer Zufälligkeiten sein dürfen. Deshalb müssen, sofern schlechende Inflation überhaupt eine Resultante politischer Prozesse ist, zumindest ausgeprägte Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern und Regierungen als Ergebnis entsprechender Merkmalsunterschiede in Struktur und Funktionsweise gesamtgesellschaftlicher Willens- und Entscheidungsbildung plausibel erklärbar sein.

Die vor diesem faktischen Hintergrund entwickelten Ansätze einer politischen Theorie der Inflation zielen bisher zweckmäßigerweise vor allem auf eine konzeptionelle Ausdifferenzierung der vermuteten Wirkungszusammenhänge ab. Demgegenüber steckt die Operationalisierung der Schlüsselkonzepte für empirische Tests noch in den Anfängen. Immerhin — und dies zu zeigen, ist das besondere Anliegen der folgenden Darlegungen — lassen sich diese Ansätze einer politischen Theorie der Inflation auch in diesem Stadium ihrer Entwicklung m. E. bereits im Sinne einer recht instruktiven Ergänzung, ja Erweiterung und Vertiefung der herkömmlichen, wirtschaftswissenschaftlichen Theorie der Inflation fruchtbar machen. Sie könnten sich daher — zumindest auf mittlere Sicht — für Forschung und Praxis gleichermaßen als recht fruchtbar erweisen.

---

<sup>1</sup> Über erste, rudimentäre Ansätze einer politischen Theorie der Inflation aus dogmenhistorischer Sicht berichtet P. Bernholz: Inflation und Monetary Constitution in Historical Perspective, *Kyklos*, Bd. 36 (1983), S. 397-419.

Dies gilt nicht zuletzt auch für den hier in Frage stehenden Fall Großbritannien. Freilich kann im Rahmen eines Korreferats nur eine grobe Skizze dieses Erklärungsversuchs angeboten werden.

### **Zur Kennzeichnung der politischen Theorie der Inflation**

Es ist hier schon aus Gründen der für ein Korreferat gebotenen Kürze der Darstellung nicht möglich, den Stand der politischen Theorie der Inflation im einzelnen zu rekapitulieren. Ich möchte daher so vorgehen, daß ich diesen Ansatz methodisch und inhaltlich nur kurz kennzeichne, um dann seine Implikationen für Großbritannien im Rahmen eines Ländervergleichs zu erläutern.

Die politische Theorie der Inflation bedient sich ganz wesentlich des begrifflich-analytischen Instrumentariums der sog. Neuen Politischen Ökonomie und stellt insofern eine wirtschaftspolitisch orientierte Ausprägung und Weiterentwicklung dieser Forschungsrichtung dar. Mit Hilfe dieses Ansatzes nämlich läßt sich durchaus plausibel die Vermutung begründen, daß der Struktur und Funktionsweise repräsentativer Demokratien eine Tendenz zur schlechrenden Inflation immanent ist, zumal im Zeitalter des Keynesianismus. Wie weit sich diese Tendenz jedoch realiter durchzusetzen vermag, hängt nach dieser Auffassung von einer Reihe von Strukturmerkmalen der Wirtschaftsordnung und vor allem des politischen Systems ab. Dabei wird in erster Linie auf das Parteiensystem, das Verbändesystem, den Lohnfindungsprozeß und auf den Status der Notenbank abgestellt.<sup>2</sup> Für die Zwecke dieser Analyse sollen diese Zusammenhänge in Gestalt einer Reihe von Hypothesen hier konkretisiert und kurz begründet werden. Vollständigkeit in der Erfassung der relevanten Zusammenhänge kann dabei selbstverständlich nicht beansprucht werden. Auch werden die sieben „inflationsbegünstigenden“ Faktoren, die im folgenden expliziert werden, in ihrer relativen Bedeutung nur deshalb als gleichwertig betrachtet, weil für eine differenzierende Gewichtung zumindest vorläufig hinreichend tragfähige Anhaltspunkte fehlen.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen läßt sich eine politische Theorie der Inflation in folgenden Hypothesen zusammenfassen:

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu insgesamt W. Zohlnhöfer: Eine politische Theorie der schlechrenden Inflation, in: H. Würgler (Hrsg.): Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 85/I, Berlin 1975, S. 533-580, sowie die dort angegebene Literatur.

## Hypothesen einer politischen Theorie der Inflation

Die allenthalben vertretene These, schlechende Inflation sei überwiegend das Resultat des Verteilungskampfes zwischen den eine repräsentative Demokratie kennzeichnenden organisierten Gruppen, ist grundsätzlich als zutreffend zu betrachten. Sie bedarf jedoch der konkretisierenden Präzisierung.

### 1. Parteienwettbewerb

Der Struktur und Funktionsweise des Parteienwettbewerbs ist eine Tendenz zur schlechenden Inflation immanent; denn die um Wählerstimmen miteinander konkurrierenden Parteien neigen zu einer Verteilung wirtschaftlicher Vorteile, die öffentliche Haushaltsdefizite begründet. Die stabilitätspolitisch geforderte antizyklische Gestaltung der öffentlichen Haushalte verstärkt diese Neigung. Inwieweit sich diese Tendenz letztlich durchsetzt, hängt wesentlich von der Struktur und vom Ausmaß der programmatischen Heterogenität des Parteienpektrums ab.

#### *Hypothese 1a:*

Die dem Parteienwettbewerb immanente Tendenz zur schlechenden Inflation tritt bei Koalitionsregierungen ausgeprägter in Erscheinung als bei Einparteienregierungen.

*Zur Begründung:* Zum einen haben Koalitionsregierungen Profilierungsbedürfnisse, die sich regelmäßig auch in einer Erhöhung der Staatsausgaben niederschlagen. Zum anderen erschweren Koalitionsregierungen die Zurechenbarkeit der politischen Verantwortung für inflationäre Entwicklung auf die Regierungsparteien, was ebenfalls die Ausgabenfreudigkeit fördert.

#### *Hypothese 1b:*

Die dem Parteienwettbewerb immanente Tendenz zur schlechenden Inflation wird durch einen Mangel an ordnungspolitischem Grundkonsens (vor allem über die Rolle einer verbindlichen Planung des Wirtschaftsablaufs durch den Staat sowie über die Eigentumsordnung) zwischen den rivalisierenden Parteien verstärkt.

*Zur Begründung:* Ein Dissens über die ordnungspolitische Ausgestaltung des Wirtschaftssystems lässt die für langfristige Investitionskalküle bedeutsame Konstanz der Wirtschaftspolitik nicht erwarten. Die dadurch bedingte Erhöhung politischer Risiken dämpft die Investitionsneigung und verhindert so auch die volle Nutzung des Wachstumspotentials einer Volkswirtschaft. Gleichzeitig bewirken weitreichende Redistributionsforderungen einer „antikapitalistischen“ Partei über den Parteienwettbewerb eine generelle Tendenz zur Ausgabenexpansion.

***Hypothese 1c:***

Die dem Parteienwettbewerb immanente Tendenz zur schleichenenden Inflation tritt stärker in Erscheinung, wenn progressive Parteien Regierungsverantwortung tragen als wenn konservative Parteien an der Macht sind.

**Zur Begründung:** Progressive Parteien räumen dem Vollbeschäftigungsziel erste Priorität ein und sind programmatisch zu redistributiven Maßnahmen verpflichtet. Entsprechend nehmen sie eine Erhöhung der Inflationsrate als Preis für eine (auch nur scheinbare) Verwirklichung dieser Anliegen eher in Kauf als konservative Parteien, zumal es hierbei letztlich auch um ihre programmatische Glaubwürdigkeit geht.

**2. Verbändesystem**

Markt- und wirtschaftspolitische Verbände sind Organisationen zur Artikulation und Durchsetzung gruppenspezifischer Interessen. Wie stark die dem Parteienwettbewerb immanente Tendenz zur schleichenenden Inflation dadurch verschärft wird, hängt vor allem vom Ausmaß ihrer Verbreitung ab.

***Hypothese 2:***

Je größer die Zahl und je höher das Alter wirtschaftspolitischer Verbände in einem wirtschaftlich-politischen System ist, desto ausgeprägter tritt die Tendenz zur schleichenenden Inflation in Erscheinung.

**Zur Begründung:** Stabile Gesellschaften mit über lange Zeit unveränderten Staatsgrenzen sind dadurch gekennzeichnet, daß sich im Laufe der Zeit immer mehr wirtschaftspolitische Verbände bilden. Gleichzeitig nehmen — teilweise dadurch bedingt — nicht nur Intensität und Dynamik des Wettbewerbs auf „reifen“ Märkten ab, auch die Notwendigkeit des wirtschaftlichen Strukturwandels wird zunehmend weniger akzeptiert. Per saldo führen diese Entwicklungen zu einer Reduzierung der Effizienz, der Anpassungsflexibilität und der Innovationsbereitschaft „reifer“ Wirtschaftsgesellschaften, die dadurch „quasikorporativistische“ Züge annehmen. Die daraus resultierende Dämpfung des Wirtschaftswachstums einerseits und die gleichzeitige Zunahme redistributiver Auseinandersetzungen andererseits bedingen zunehmend inflationäre Entwicklungen<sup>3</sup>.

**3. Gewerkschaftssystem**

Da Gewerkschaften bestrebt sind, die Einkommensverteilung zugunsten ihrer Mitglieder zu korrigieren, ist die Lohnpolitik als potentielle Inflationsquelle zu betrachten. Die faktisch davon ausgehende Gefährdung für den Geldwert hängt vor allem von Ideologiespektrum und Organisationsstruktur des Gewerkschaftssystems (eines Landes) ab.

---

<sup>3</sup> Vgl. zur Begründung M. Olson: *The Rise and Decline of Nations, Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven und London 1982.

*Hypothese 3a:*

„Antikapitalistisch“ orientierte Gewerkschaftsbewegungen begünstigen die Tendenz zur schlechenden Inflation.

*Zur Begründung:* „Antikapitalistische“ Gewerkschaften sind ex definitione an der Stabilität demokratischer und marktwirtschaftlicher Verhältnisse nicht interessiert. Sie fordern daher nicht nur Lohnerhöhungen, die (weit) über den Produktivitätsanstieg hinausgehen, sondern zwingen auch die konkurrierenden Arbeiterbewegungen zu überhöhten Lohnforderungen. Auf diese Weise kommt es zu lohnkostenbedingter Inflation, zumal „antikapitalistische“ Gewerkschaften das Ziel der Geldwertstabilität als Restriktion für ihr Handeln nicht anerkennen.

*Hypothese 3b:*

Eine Fragmentarisierung der Gewerkschaften als Vertreter der Arbeitnehmer im Prozeß kollektiver Lohnbildung fördert die Tendenz zur schlechenden Inflation.

*Zur Begründung:* Fragmentierte Lohnverhandlungen führen vor allem aus zwei Gründen zu einer Tendenz lohninduzierter Inflation. Zum einen haben konkurrierende Gruppen von Arbeitnehmern kaum Interesse und Anlaß, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ihres Verhaltens mit in Betracht zu ziehen. Zum anderen führt die Konkurrenz kleiner und kleinster Gruppierungen um eine Verbesserung ihrer relativen Einkommensposition (z. B. innerhalb eines Unternehmens) zu einem permanenten Verteilungskonflikt, der nicht nur zu überhöhten Löhnen, sondern auch zu Effizienzminderung führt.

#### 4. Status der Notenbank

Die Notenbank ist grundsätzlich als Gegengewicht zu der einer Demokratie immanenten Inflationstendenz zu betrachten. Sie kann diese Funktion aber nur in dem Maße erfüllen, wie sie Autonomie-Status genießt. Dies aber bedeutet auch:

*Hypothese 4:*

Die Abhängigkeit der Notenbank von der gewählten Regierung eines Landes fördert die Tendenz zur schlechenden Inflation.

*Zur Begründung:* Notenbanken, die von der Regierung abhängig sind, fallen als Gegengewicht gegen die demokratische Willensbildung immanente Inflations-tendenz aus.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. P.-G. Schmidt: Die Zentralbank in der Demokratie. Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 2 (1983), S. 271-305.

### Eine vergleichende Anwendung auf sechs Länder

Wenn diese Hypothesen realiter gegebene Wirkungszusammenhänge beschreiben, so muß — zumindest auf längere Sicht — gelten: Je höher für ein Land die Zahl der Merkmale ist, die nach dieser Theorie eine inflationäre Entwicklung begünstigen, um so höher ist die auf lange Sicht zu erwartende (durchschnittliche) Inflationsrate.

Das Ergebnis einer ersten, groben Anwendung dieser Hypothesen auf sechs Länder der Europäischen Gemeinschaft, die durch ein vergleichbares Niveau wirtschaftlicher Entwicklung gekennzeichnet und ökonomisch eng miteinander verflochten sind, ist in Schema 1 zusammengefaßt. Als wesentliches Resultat zeigt sich: Die Rangfolge der sechs Länder, die sich aufgrund der Zahl inflationsfördernder Merkmale ableiten läßt, ist hoch korreliert, ja im wesentlichen identisch mit der Reihenfolge, die eine Ordnung der sechs Länder nach der Höhe ihrer durchschnittlichen Inflationsrate für den Zeitraum von 1961 bis 1984 ergibt. Italien bildet das eine, die Bundesrepublik Deutschland das andere Extrem dieses nach der Höhe der durchschnittlichen Inflationsrate geordneten Länderspektrums. Die hier skizzierte politische Theorie der (schleichenden) Inflation erscheint somit kompatibel mit der durch diese sechs ausgewählten Länderbeispiele repräsentierten Wirtschaftswirklichkeit.

Für die empirische Relevanz dieser Theorie spricht darüber hinaus, daß (hier nicht dargestellte) Modifikationen in der Gewichtung der inflationsfördernden Strukturmerkmale des politischen und wirtschaftlichen Systems, die sich in den Grenzen des plausibel Begründbaren bewegen, an dem festgestellten Befund nichts Wesentliches ändern. Gleches gilt auch, wenn man statt des Gesamtzeitraums (von 1961 - 1984) die beiden Teilperioden vor (1961 - 73) und nach (1973 - 1984) dem ersten „Ölschock“ zur empirischen Konfrontation der Theorie heranzieht. Interessanterweise unterscheiden sich diese beiden Teilperioden recht ausgeprägt im *Inflationsniveau* — und das gilt für alle betrachteten Länder —, kaum jedoch in der durch die Inflationsrate bestimmten Rangfolge der sechs Länder. Auch die Erweiterung des betrachteten Länderspektrums um die USA, Japan, Österreich und die Schweiz führt zu keiner Falsifikation der hier vertretenen Hypothesen.

All dies deutet darauf hin, daß die politische Theorie der Inflation — als Ergänzung der „rein ökonomischen“ Inflationstheorie — ein erhebliches Erklärungspotential besitzt und die ihr zugrunde liegende Vermutung zutrifft: Danach sind es letztlich Strukturmerkmale des politischen und wirtschaftlichen Systems, die Inflationsprozesse verursachen. Diese sind zumindest mittelfristig als kontinuierlich wirksam zu betrachten und — abgesehen von Revolutionen oder grundlegenden institutionellen Reformen — nur auf lange Sicht signifikanten Veränderungen zugänglich. Entsprechend bedingen sie in ihren je spezifischen Ausprägungen längerfristig beobachtbare Unterschiede im Inflationsniveau verschiedener Länder.

*Schema I*  
**Merkmale des politischen und des wirtschaftlichen Systems und Inflationsneigung  
ausgewählter Länder\***

Merkmale	Länder	BRD	Belgien	NL	F	GB	Italien
<i>1. Parteiensystem</i>							
a) mindestens 10 Jahre Koalitionsregierungen		x	x	x	x		x
b) Mangel an ordnungspolitischem Grundkonsens					x	x	x
c) mindestens 10 Jahre (Koalitions-)Regierungen mit „progress. Parteien“		x	x	x		x	x
<i>2. Verbändesystem</i>							
hohe Dichte der Organisation gruppenspezifischer Interessen aufgrund langfristiger Stabilität des politischen Systems						x	
<i>3. System der Gewerkschaften</i>							
a) „antikapitalistische“ Orientierung wenigstens einer Gewerkschaftsbewegung		(x)	(x)	x	x		x
b) Fragmentarisierung des Lohnfindungsprozesses				(x)	x		x
<i>4. Status der Zentralbank</i>							
Abhängigkeit von der Regierung		x	x	x	x		x
Indikator der Inflationserwartung (Summe aus 1-4)	2	4	4	5	6		6
Rangfolge nach Höhe der erwarteten Inflationstendenz	1	2	2	4	5		5
Durchschnittliche Inflationsrate für 1961-84 <sup>a)</sup>	4,0	5,8	5,8	7,3	9,2		10,1
Rangfolge nach Höhe der durchschnittlichen Inflationsrate für 1961-84	1	2	2	4	5		6

\* Die Kennzeichnung der sechs Länder anhand der als relevant betrachteten Merkmale erfolgt auf der Basis allgemein zugänglicher Informationen. Dies ist in den weitaus meisten Fällen eindeutig möglich. Wo die Zuordnung eines Merkmals nicht über alle Zweifel erhaben ist oder nur mit gewissen Einschränkungen vertretbar erscheint, ist die Indikation eingeklammert. Daß dies besonders für die Frage nach dem Ausmaß der Fragmentarisierung des Prozesses der Lohnfindung gilt, ist wesentlich auf eine Forschungslücke zurückzuführen: Da man diese Frage nämlich — in der Wirtschaftswissenschaft — bisher selten als relevant betrachtete, wurde sie — mit Ausnahme des Beispiels Großbritannien — kaum thematisiert.

<sup>a)</sup> International Financial Statistics, Yearbook 1985, eigene Berechnungen.

Wie der Vergleich der länderspezifischen (durchschnittlichen) Inflationsraten vor und nach 1973/74 nahelegt, bestimmen diese Strukturmerkmale auch ganz wesentlich die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, externe Schocks zu verarbeiten. Darüber hinaus ist zu vermuten, daß besonders inflationsträchtigen Merkmalskombinationen Tendenzen der Selbstverstärkung immanent sind, die auf längere Sicht ihrerseits Veränderungen der relevanten Strukturen des politischen und wirtschaftlichen Systems auslösen (können).

Dabei braucht kaum betont zu werden, daß diese Überlegungen noch recht elementarer Natur sind und daher weiterer Präzisierung und Ergänzung bedürfen. Es darf aber gleichzeitig vermerkt werden, daß sie einer solchen Differenzierung und Erweiterung nicht nur bedürftig, sondern auch fähig sind. Dies zu leisten muß künftiger Forschung vorbehalten bleiben. Hier soll lediglich noch thesenartig verdeutlicht werden, wie aus der Sicht dieser politischen Theorie der Inflation die Situation in Großbritannien zu beurteilen ist.

### **Das Beispiel Großbritannien**

Versucht man die skizzierte politische Theorie der Inflation für die Analyse des hier zur Diskussion stehenden Inflationsproblems in Großbritannien fruchtbar zu machen, so lassen sich die wichtigsten Schlußfolgerungen wie folgt zusammenfassen:

(1) Ausmaß und Hartnäckigkeit der Inflation in Großbritannien sind durch die Wirksamkeit einer besonders ausgeprägten Kombination von inflationsträchtigen Strukturmerkmalen des politischen und des wirtschaftlichen Systems bedingt. Man könnte von einer landesspezifischen Bedingungskonstellation sprechen.

(2) Die verschiedenen Versuche britischer Regierungen, der inflationären Entwicklung Einhalt zu gebieten, stellen deshalb bis 1979 — ja vermutlich sogar bis 1981 — wenig mehr als ein Kurieren an Symptomen dar: Sie änderten nichts an den Strukturkomponenten, die das Inflationsproblem in Großbritannien bedingen, waren also nicht ursachenadäquat und daher letztlich zum Scheitern verurteilt.

(3) Ein dauerhafter Erfolg wird der Inflationsbekämpfung in Großbritannien erst dann beschieden sein, wenn es gelingt, wenigstens

- die Struktur des Prozesses der Tarifverhandlungen so zu gestalten, daß die Tarifpartner vor allem bei der Lohnfindung nicht umhin können, den Auswirkungen ihres Verhaltens auf die Geldwertstabilität Rechnung zu tragen,
- eine wirksame Politik gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu verankern und — last not least —
- die institutionellen Voraussetzungen für eine am Ziel der Geldwertstabilität orientierte Geldmengensteuerung zu verbessern.

Die Schaffung dieser ordnungspolitischen Veränderungen ist zwar zunächst eine Frage der politischen Durchsetzung entsprechender Regelungen. Eine generelle Akzeptanz dieser Veränderungen aber setzt ein Minimum an praktischer Bewährung voraus. Ob es einer (z. B. der gegenwärtigen) Regierung gelingt, diesen Wandel institutioneller Art tragfähig zu verankern, hängt deshalb nicht zuletzt auch davon ab, wie lange eine Mehrheit der Wähler die erforderliche Geduld aufbringt und/oder ob sich die britischen Parteien programmaticisch so aufeinander zu bewegen, daß ein Konsens über den skizzierten Handlungsbedarf zustande kommt.

# Die französische Stabilisierungspolitik (1945-1985)

Von *François Bilger*, Strasbourg

## I. Überblick

Die französische Stabilisierungspolitik lässt sich nicht so einfach theoretischen Kategorien zuordnen; dies hauptsächlich aus zwei Gründen. Zum einen ist sie im Rahmen der französischen Wirtschaftsordnung zu sehen, die wie man weiß als pragmatisches Konzept entworfen wurde und nur ex post eine gewisse Theoretisierung als „planorientierte Marktwirtschaft“ oder „dritter Weg“ zwischen Marktwirtschaft und Planwirtschaft erfuhr<sup>1</sup>. Zum anderen ist sie

---

\* Aus dem Französischen übersetzt von Dr. Günter Ammon. Der Verfasser dankt den Mitgliedern des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereines für Socialpolitik, unter Leitung von Prof. Dr. J. Werner, für nützliche Hinweise und Anregungen, die zu mehreren Ergänzungen des anfänglichen Referats geführt haben.

<sup>1</sup> Über das Hauptmerkmal der französischen Wirtschaftsordnung, die „planification du développement économique et social“, siehe u. a. P. Bauchet, *La planification française, quinze ans d'expérience*, Paris 1962; F. Perroux, *Le IV<sup>e</sup> Plan français*, Paris 1963; P. Massé, *Le Plan ou l'anti-hasard*, Paris 1965; A. Babeau, P. H. Derycke, *Problèmes techniques de la planification*, Paris 1967; C. Cruson, *Origines et espoirs de la planification française*, Paris 1968; Atreize, *La planification française en pratique*, Paris 1971...

Nach Jean Monnet, Pierre Massé u. a. ist der heutige Kommissar für Planung, Henri Guillaume, ein sozialistisch orientierter Professor der Wirtschaftswissenschaften. Es kann hier nicht auf das Konzept der indikativen Planung und seine Entwicklung eingegangen werden. Es sei nur zusammenfassend gesagt, daß der Plan das mittelfristige wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprogramm des Landes sein soll, das auf Vorschlag der Verwaltung und durch Abstimmung mit allen gesellschaftlichen Entscheidungsträgern zustande kommt und das die Bestrebung hat, als mittelfristiges makroökonomisches Orientierungs- und Koordinierungsinstrument ex ante die durch den Markt realisierte Allokation, Distribution und Stabilisierung zu ergänzen oder zu verbessern. Das Ziel der Planifikation ist es, „ein schnelles und harmonisches nationales Wachstum“ (F. Perroux) zu erreichen. Es ist also ein eindeutig dirigistisches Konzept, das hauptsächlich durch eine staatliche Finanzierungsregelung und -lenkung verwirklicht werden soll. Die immer wachsende Spannung zwischen dieser Doppelsteuerung, d. h. zwischen den mengenmäßigen Vorschriften des Plans und den innewohnenden Preisgesetzmäßigkeiten des Marktes, haben aber den Dirigismus allmählich aufgelockert.

Obwohl es heutzutage noch nicht zu einer klaren Entscheidung zwischen der globalen Planung der ganzen Wirtschaft und einer einfachen Programmierung der staatlichen langfristigen Strukturpolitik und mittelfristigen Konjunkturpolitik gekommen ist, gleicht die französische Wirtschaftspolitik immer mehr diesem allgemeinen Interventionismus, den man in den meisten europäischen Ländern findet und der überall die normalen Prozesse der marktwirtschaftlichen Ordnung in erheblichem Maße begrenzt oder

Bestandteil der französischen Wirtschaftspolitik, die im Laufe der Zeit mit der historischen Erfahrung und in relativer ordnungs- und prozeßtheoretischer Unbekümmertheit von den politischen Entscheidungsträgern und noch mehr von den verantwortlichen Verwaltungsbehörden deutlich verändert wurde<sup>2</sup>.

Jede Wirtschaftspolitik kann jedoch aufgrund der von ihr verfolgten Ziele sowie aufgrund der angewandten Methoden und hauptsächlich eingesetzten Instrumenten eingeordnet werden. *Die französische Wirtschaftspolitik* unterscheidet sich in beiderlei Hinsicht deutlich von der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und — in geringerem Ausmaß — auch von den Politiken der anderen bedeutenden Industriestaaten. Am ehesten läßt sie sich dadurch kennzeichnen, daß sie im Grunde genommen von Anfang an *eine dirigistische nationale Entwicklungspolitik* war, so wie man sie seither in den meisten Entwicklungsländern zu praktizieren versuchte.

Allerdings kann man seit Mitte der sechziger Jahre in Europa eine gewisse Annäherung der wirtschaftspolitischen Konzeptionen beobachten, die sich insbesondere unter dem Einfluß der internationalen Integration, der allgemeinen Wirtschaftskrise und der ökonomischen Ideen entwickelt hat. In diesem Sinne ist die französische Wirtschaftspolitik allmählich *von einem autoritären zu einem liberalen Dirigismus* übergegangen, indem sie die Lenkung der Wirtschaft immer mehr an die Daten und Zwänge des nationalen und hauptsächlich des internationalen Marktes angepaßt hat, ohne aber diese Führung bis zum heutigen Tage aufgegeben zu haben.

Der moderne Dirigismus hat sich, wie man weiß, als bedeutende wirtschaftspolitische Strömung ganz besonders während der Weltwirtschaftskrise entwickelt und hat, entgegen dem liberalen oder sogar keynesianischen Interventionsismus, nicht nur die Stabilisierungs-, sondern auch die Allokationsfähigkeit des

---

gefährdet. Am Anfang als institutionelle Reaktion gegen die wirtschaftliche „Trägheit“ des Landes und gegen das nationale Lieblingsspiel des „Improvisierens“ aufgebaut, ist der Plan heute immer mehr eine Art öffentlicher Rechtfertigung und Tarnung der Allmacht des Staates geworden, d.h. einerseits der staatlichen Kontrolle der Großbetriebe und Gewerkschaften und andererseits des mit teils marktwidrigen, teils marktkonformen Mitteln hauptsächlich im Interesse der Staatsentwicklung diskretionär fortgesetzten „Improvisierens“ der politischen Führung und der wirtschaftlichen Verwaltung des Landes.

<sup>2</sup> Diese Unbestimmtheit des französischen wirtschaftlichen Standorts drückt sich auch in den Erklärungen der politisch oder administrativ Verantwortlichen aus. Die Entscheidungsträger der französischen Wirtschaftspolitik haben sich nie zu einer eindeutigen wirtschaftspolitischen Konzeption bekannt oder haben ihrem Handeln eine eklektische theoretische Begründung gegeben, wie noch z. B. Raymond Barre, der seine Politik als eine auf die spezifischen Gegebenheiten Frankreichs angebrachte Mischung von sowohl klassischen als auch keynesianischen und monetaristischen Lehrsätzen bezeichnet. Siehe: R. Barre, *De la théorie à la politique économique*, Conférence Université de New-York, 8 fév. 1980, in: *Problèmes économiques*, Paris 14.5.1980. Übrigens scheint nichts mehr gefürchtet zu sein, als die Tatsache, als Doktrinär angesehen zu werden. Die Hauptqualität, die ein politischer Leader in Frankreich hervorhebt, ist sein „Pragmatismus“.

Marktes prinzipiell bestritten und dem Staat eine sehr ausgedehnte Wirtschaftsrolle zugeschrieben, besonders für die dynamische Allokation, die Vorrang vor der Stabilisierung haben sollte. Er stützte sich nicht auf ein klares wirtschaftstheoretisches Konzept, sondern baute, wie z. B. in Deutschland nach 1933, aus einer antifatalistischen Wirtschaftsphilosophie und verschiedenen markt- oder kapitalismuskritischen Analysen eine praktische voluntaristische Lösung auf.

Im Nachkriegsfrankreich verhielt es sich auch so. *Der französische Dirigismus hatte hauptsächlich gesellschaftliche und politische Gründe*<sup>3</sup>. Ohne Zweifel der wichtigste Grund nach dem Wiederaufbauwillen war die kollektive und wohl teilweise unbewußte nationale Reaktion auf die demographische und ökonomische Stagnationsphase in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, auf „die Stillstandsgesellschaft“ und auf die chaotische Wirtschaftspolitik der III. Republik, die für den politischen Niedergang in den 30er Jahren und die militärische Niederlage des Jahres 1940 ebenso verantwortlich gemacht wurde wie für die wirtschaftliche Rückentwicklung des Landes<sup>4</sup>. Während der Wirtschaftsliberalismus meistens mehr in starken oder sich stark fühlenden Ländern gedeiht, wird der Dirigismus immer zur Versuchung in einem unterentwickelten oder in der internationalen Hierarchie zurückgefallenen Land. Er entspricht nicht so sehr einer rationalen wirtschaftlichen Entscheidung als einem politischen Verteidigungs- oder Behauptungswillen. In der Tat hatten die Krise der dreißiger Jahre, der Krieg sowie die Schließung des Kolonialmarktes die französische Wirtschaft zu einer überwiegend agrarisch orientierten Wirtschaft zurückgeführt. *Frankreich fühlte sich als ein neues Entwicklungsland*. Diese Mentalität war so stark, daß das Hauptproblem, das man sich in Frankreich stellte, nicht so sehr die bestmögliche Ordnung und eine optimale Entwicklung, sondern die bestmögliche Strategie zu einer allgemeinen und maximalen Entwicklung der nationalen Wirtschaft erschien. Soziale und ideologische Faktoren spielten darüber hinaus ebenso eine Rolle. Anders als in anderen Ländern gab es damals in Frankreich keinen sozialen Konsens, dagegen hatten die verschiedenen gesellschaftlichen Vorstellungen einen wirtschaftlichen Konsens begünstigt. Die klassenkämpferische Einstellung der Arbeiterschaft und die marxistische Gesinnung der intellektuellen Elite auf der einen Seite und die traditionell „technokratische“ Haltung der oberen Verwaltung sowie die „protektionistische“ Mentalität der Unternehmerschaft auf der anderen Seite, verbanden sich am Anfang zu einem gewissermaßen „national-sozialistischen“

<sup>3</sup> J.-J. Carré, P. Dubois et E. Malinvaud — La croissance française. Un essai d'analyse économique causale de l'après-guerre, Ed. du Seuil. Paris 1972 — S. 612.

<sup>4</sup> Wie die deutsche, ist die französische Wirtschaftspolitik aus der geschichtlichen Lage des Landes herausgewachsen. Man schreibt die deutsche Inflationsangst häufig der kollektiven Erinnerung an die große Inflation von 1923 zu. Auch in Frankreich war der Preisanstieg in der Zwischenkriegszeit sehr groß und die Erfahrung der durch Raymond Poincaré 1926 erreichten Preisstabilisierung bleibt im Bewußtsein weiter Kreise der Bevölkerung lebendig. Aber der nachfolgende Niedergang war größer und daher der Wille zum Wachstum um jeden Preis stärker, ganz besonders bei der Elite des Landes.

Entwicklungswillen, der später bei den eher rechtsorientierten politischen Kräften immer mehr „national-liberal“ wurde<sup>5</sup>.

Schließlich gab auch die *Wirtschaftswissenschaft* des Landes Impulse in die gleiche Richtung. Schon während der großen Krise waren die letzten Vertreter der französischen liberalen Tradition zu einer Minderheit geworden. Die Krise hatte teils marxistische Kapitalismuskritik, teils dirigistische Marktwirtschaftskritik gefördert. Sowohl dynamische entwicklungstheoretische Erkenntnisse als auch statische optimumtheoretische Analysen gaben einem tiefen Marktpessimismus feste Stützen<sup>6</sup>. Das Denken in Entwicklungsgesetzen oder in Strukturveränderungen verdrängte das Denken in Ordnungen. *Nicht ein optimierendes Ordnungskonzept, sondern eine maximierende Entwicklungsstrategie wurde studiert*. Nach dem Krieg eroberte wie auch in anderen Ländern die „keynesianische Revolution“ die meisten akademischen Theoretiker und Ökonomen im Staatsapparat; die *nachfrageorientierte Globalsteuerung* fand ganz natürlich einen ergänzenden Platz in der angebotsorientierten dirigistischen Gesamtkonzeption. Sie entfachte zugleich, in Verbindung mit der starken mathematischen Tradition eines Teils der französischen Wirtschaftswissenschaft, eine ökonometrische Modellisierungs- und Prognoseleidenschaft. Eine Art wirtschaftlicher „Strukturalismus“ auf der einen Seite, und ein gewisser „Postkeynesianismus“ auf der anderen wurden bald die dominierende wissenschaftliche Orientierung

<sup>5</sup> Man erklärt manchmal die Einmischung des Staates und die technokratische Haltung der Staatsverwaltung in Frankreich durch ein Mißtrauen gegenüber der Bevölkerung, der man öfters das Fehlen an Unternehmensgeist sowie patriotischer Wirtschaftsgesinnung vorwirft. Sie kann sich auch — wie Hayek denkt — aus dem cartesianischen Denken, das an die „konstruktivistische“ Macht der menschlichen Vernunft glaubt, ergeben. Aber es scheint tatsächlich so, daß die mehrheitlich katholische Bevölkerung Frankreichs für eine regelmäßige Industrieproduktion nicht sehr begabt oder motiviert ist. Die meisten französischen Großindustrien sind entweder protestantischen Familien oder der Staatsinitiative zu verdanken und heutzutage auch ausländischem Kapital. Vielleicht gilt für Frankreich die These Max Webers. Andererseits könnte man auch behaupten, daß die beständige Staatseinmischung auf diesem Gebiet seit drei Jahrhunderten die Mehrheit der Franzosen dazu gebracht hat, sich auf den Staat zu verlassen. Die Tendenz des Staates, die Steuerlast immer zu erhöhen (ganz besonders seit 1945 wirkt das Einkommenssteuersystem durch die niedrige Grenze des Spalten-Steuersatzes und durch die steile Progression als starkes Hemmnis für spontane Wachstumsinitiative) hat auch dazu beigetragen. Aber es gibt bestimmt nationale Besonderheiten der Wirtschaftspsychologie oder Substitutionseffekte zwischen politischer und wirtschaftlicher Dynamik. Es ist wahrscheinlich kein Zufall, wenn beide Teile Deutschlands sowohl im marktwirtschaftlichen als auch im planwirtschaftlichen Gebiet Europas besonders seit dem Kriege bessere industrielle Erfolge erzielen als andere Länder. Wenn man also annimmt, daß die private Initiative auf dem industriellen Gebiet in Frankreich etwas zu träge ist, um alle produktiven Kräfte des Landes optimal auszunützen, ist ein aktives staatliches Handeln gerechtfertigt, um die Initiative nicht nur ausländischen Firmen zu überlassen. Aber dieses kann genau so gut mit Respekt gegenüber den Marktgesetzen durchgesetzt werden und verlangt bestimmt nicht eine globale konzertierte Wirtschaftsplanung oder eine allgemeine Vormundschaft aller Wirtschaftseinheiten, wie sie im Dirigismus praktiziert wird.

<sup>6</sup> Vgl. z. B. F. Perroux — L'économie du XX<sup>e</sup> siècle — Paris 1961 und J. Massé — Le plan ou l'anti-hasard — Paris 1965.

für das Studium der Allokation bzw. der Stabilisierung der Wirtschaft<sup>7</sup>. All dies hat in Frankreich dazu beigetragen, eine dirigistische Entwicklungspolitik aufzubauen; eine Politik, die prinzipiell die damalige Stellung des Landes in der internationalen Arbeitsteilung ablehnte und gezielt alle zur Verfügung stehenden „produktiven Kräfte“ des Landes einsetzen wollte, um ihm die Stellung einer großen und hochentwickelten Industriemacht zu sichern<sup>8</sup>.

Die allgemeine Charakterisierung der französischen Wirtschaftspolitik als einer Politik des Dirigismus bestätigt sich, wenn man die Besonderheiten der gesamtwirtschaftlichen Regulierung und insbesondere die Ziele, Methoden und Instrumente der Inflationsbekämpfung analysiert.

## 1. Das Ziel der Preisstabilität

Das Ziel der Preisstabilität hatte in Frankreich — von kurzen Perioden abgesehen — *immer nachrangige Bedeutung*. Nur im Falle ernster Zahlungsbilanzschwierigkeiten und im Hinblick auf einen Ausgleich der Handelsbilanz

---

<sup>7</sup> Die langfristigen Vorstellungen, die vom „Commissariat au Plan“ häufig unter Mitwirkung von François Perroux aufgerichtet wurden und die kurzfristigen postkeynesianischen Modelle, die von der „Direction de la Prévision“ besonders unter Leitung von Edmond Malinvaud aufgebaut wurden, bestätigen diese Richtungen. Man könnte auch schlagartig und vereinfachend sagen, daß bewußt oder unbewußt, List und Schumpeter die französische Strukturanalyse bestimmt haben, und Keynes und Robinson die Konjunkturanalyse. Noch heute stehen die meisten französischen Wirtschaftswissenschaftler, obwohl man eine liberale Bewegung feststellt, kritischer als andere den marktwirtschaftlichen Mechanismen entgegen. Siehe die Ergebnisse der internationalen Untersuchung von *Frey, Pommerehne, Schneider und Gilbert*, *Consensus and discussion among economists, an empirical enquiry*, A. E. R. n° 5, 1984.

<sup>8</sup> Daß der Entwicklungswille zum Dirigismus und zur gesamtwirtschaftlichen Planung führte, war natürlich nicht eine absolut zwingende Folgerung. Die Schwierigkeiten der französischen Wirtschaft während der Krise waren in großem Maße groben Fehlern der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitik zu verdanken und nicht der Marktwirtschaft; der Krieg war natürlich eine Ausnahmesituation. Trotzdem hatten die Franzosen damals den Eindruck, daß ein kollektives „laissez-faire“ wenigstens mitverantwortlich war, und daß auf jeden Fall eine beschleunigte Wiederherstellung der wirtschaftlichen Macht des Landes nicht nur durch die alleinigen Kräfte der Wirtschaftseinheiten und des Marktes möglich wäre. Und nach den Schrecken der jüngsten Vergangenheit war der Plan auch eine gewisse Angstbeschwörung. Es ist übrigens wahrscheinlich, daß Frankreich seine komparative Stellung in der damaligen Weltwirtschaft nicht objektiv eingeschätzt hat. In Wirklichkeit waren damals die Wirtschaften aller europäischen Länder verwüstet und Frankreich hätte sein Entwicklungziel vielleicht genau so gut, wenn nicht besser durch eine liberale Wirtschaftsorientierung und durch eine schnelle Anpassung an die Weltwirtschaft verwirklichen können. Aber ein nationaler, wie ein persönlicher Minderwertigkeitskomplex, und ein solcher existierte nach dem Kriege in Frankreich, läßt sich nicht so einfach überwinden... Auch ein Ludwig Erhard hat Frankreich gefehlt. Hätte sich Deutschland gleich nach dem Kriege so schnell für Wirtschaftsliberalismus entschieden ohne die Hartnäckigkeit dieses Mannes und der damals noch relativ kleinen Schar liberaler Wirtschaftswissenschaftler in einem auch in Deutschland gesellschaftlichen Umfeld anti-kapitalistischer und anti-liberaler Strömungen?

wurde dieses Ziel vorübergehend zu einem bestimmenden Merkmal der Wirtschaftspolitik. Aus allen Stellungnahmen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen geht klar hervor, daß Staat und Gesellschaft den langfristigen Entwicklungswillen durch ein hohes, allgemeines und möglichst gleichmäßiges Wirtschaftswachstum als maßgebendes Ziel verwirklichen wollen, daß hingegen das Außenhandelsgleichgewicht und die Preisstabilität als Nebenbedingungen zu betrachten sind, die nur dann Berücksichtigung finden, wenn sie das Wachstum weder in Frage stellen, noch sich dafür als absolut nötig erweisen.

Als die Wirtschaftskrise ausbrach geriet diese Konzeption für einen Augenblick ins Wanken, weil der Widerspruch zwischen der nationalen Strategie und der internationalen Situation offensichtlich wurde. Man kann doch nicht sagen, daß sich die langfristige wirtschaftspolitische Orientierung in Frankreich bis heute wirklich geändert hätte. Gewiß haben die sich ab 1974 stetig verstärkenden außenwirtschaftlichen Zwänge den französischen Staat gezwungen, der Preisstabilität eine größere Bedeutung zu schenken und die Wirtschaftspolitik öfters und intensiver auf dieses Ziel auszurichten. Aber selbst diese Aussage wird sofort relativiert, wenn man sich vergegenwärtigt, daß selbst unter den recht ungünstigen Bedingungen der letzten zehn Jahre zwei Programme zur Wiederaukurbelung der Wirtschaft (1975-1976 und 1981-1982) verabschiedet wurden.

Die hier dargestellte Rangordnung der Ziele bestätigt sich immer wieder in den aufeinanderfolgenden *Entwicklungsplänen*, die sowohl die Nachfrage- als auch die Angebotsseite des Wachstums programmieren. Auch in den offiziellen Voraussagen der jährlichen wirtschaftlichen Projektionen kommt diese Rangordnung klar zum Ausdruck. Nicht nur, daß die Preisentwicklung systematisch unterschätzt wird<sup>9</sup> — was zum Teil auch aus psychologischen Gründen geschieht —, sondern *die angestrebte Stabilität ist immer nur eine relative Stabilisierung*. Das Ziel ist ganz einfach — wie es der ehemalige Finanzminister und Präsident der Banque de France Wilfried Baumgartner, einmal sagte — „nicht mehr Dummheiten als die Nachbarn zu machen“. Mit anderen Worten: Es scheint, als hätten die französischen Regierungen nur eine Inflationsrate im Visier, die ungefähr der durchschnittlichen Rate der Industriestaaten entspricht, und jedenfalls nicht mehr als zwei oder drei Prozentpunkte höher ist als jene der Bundesrepublik, des bedeutendsten Handelspartners, wobei der Überschuß der anderen Posten der Leistungsbilanz auf lange Sicht das Defizit der besonders wegen der Bundesrepublik normalerweise negativen Handelsbilanz decken soll. Die historische Betrachtung der französischen Wirtschaftspolitik erweckt ebenfalls den Eindruck, als hätte Frankreich sich für das Prinzip und die künstliche Verstärkung des Wirtschaftswachstums entschieden, wobei interne und externe Währungsverluste sowie periodisch wiederkehrende Abwertungen zur Wiedergewinnung des Gleichgewichts und der Wettbewerbsfähigkeit in

<sup>9</sup> A. Fonteneau — La fiabilité des prévisions macroéconomiques à court terme: 12 ans d'expériences françaises (1970-1981) — Observations et diagnostics économiques — Revue de l'OFCE, Paris, n° 2.

Kauf genommen werden. *Eine solche Strategie steht natürlich in starkem Gegensatz zu einer liberalen Wirtschaftsorientierung*, die der internen Stabilität den Vorrang gibt und das Wachstum hauptsächlich den inneren und äußeren Marktimpulsen überläßt.

Auch die obersten Zielsetzungen der französischen Wirtschaftspolitik rechtfertigen die Unterordnung der Preisstabilität. Natürlich soll das Wachstum zu einem erheblichen Teil dazu dienen, den persönlichen Wohlstand der Bevölkerung zu erhöhen. Die politische Lage hat auch dazu geführt, daß man den kollektiven Verwendungen des Sozialprodukts eine hohe Bedeutung zumaß: Sättigung der kollektiven Bedürfnisse, Realisierung kollektiver Einrichtungen und Veränderung der sozialen Zustände. Das Hauptziel des Wachstums ist jedoch, wie aus allen Entwicklungsplänen klar hervorgeht, ein rein politisches: die wirtschaftliche Stärke und Sicherheit sowie die politische Unabhängigkeit und Rolle der Nation. Aus diesem Grund muß das Wachstum quantitativ maximal und qualitativ so fortschrittlich wie möglich gestaltet werden, insbesondere durch die Entwicklung fortschrittlicher Industrien, und gelegentlich auch durch technische Glanzleistungen. In dieser Hinsicht ist das keynesianische Vollbeschäftigungsanliegen in Frankreich weniger Ziel als Mittel zum Zweck. Diese Hierarchie der Zielsetzungen erklärt sich wiederum durch die jüngste Vergangenheit und bestätigt die Verwandtschaft mit den Entwicklungsländern, für die auch die politischen Absichten die wichtigsten sind. Wachstum als oberstes Ziel ist Grundlage der wirtschaftlichen, sozialen und vor allem der politischen Entwicklung des Landes als Ganzes.

Es muß aber hinzugefügt werden, daß diese Hierarchie mehr von der politischen und technokratischen Elite als vom Volk selbst fixiert ist. Die französische Gesellschaft hat seit jeher eine nationale Gesinnung und eine stark egalitäre Sozialphilosophie; sie hat aber auch eine sehr individualistische Einstellung, die sich schwer mit kollektiven und nationalistischen Zwecken vereinigen läßt. Dadurch besteht eine Spannung zwischen den öffentlichen Zielen bzw. den kollektiven Zwängen eines forcierten Wachstums einerseits sowie dem Wunsch der Bevölkerung nach einer ausgeglichenen Beeinflussung und vor allen Dingen einer individuellen Nutzungsfreiheit der Früchte des Wachstums andererseits. Die Verwirklichung eines forcierten Wachstums wird zwar von einem gemeinsamen Willen getragen, aber für die Verteilung der erforderlichen Bedingungen und der Früchte gibt es keinen sozialen Konsens.

Aus diesen teilweise gegensätzlichen Neigungen *ergibt sich bei den Verantwortlichen des Landes eine gewisse Toleranz, wenn nicht sogar eine generelle „Komplizenschaft“ gegenüber dem Phänomen Inflation*. Man weiß nämlich, daß die Instabilität der Preise der Preis ist, der für eine planmäßige Mengenstabilität zu zahlen ist und womöglich sogar eine notwendige Voraussetzung für deren Erreichung darstellt. Es ist sicher kein Zufall, daß eine große Anzahl französischer Wirtschaftswissenschaftler und Soziologen die Inflation lange als „stimulation économique“, „régulation sociale“ oder „équilibre financier“ gekenn-

zeichnet haben und davon ausgingen, daß die Inflation zwar keinen tatsächlichen Konsens, jedoch zumindest einen gewissen konfliktminimierenden Kompromiß sicherstellt. Ein sich noch unter Kontrolle befindlicher Preisauftrieb erscheint demnach eher als notwendiges Ventil oder sogar Antrieb denn als schädliches gesellschaftliches Phänomen. Wenn die chronische Inflation in Frankreich lange nicht konsequent bekämpft wurde, so deshalb, weil der Staat nicht so recht von ihren Gefahren überzeugt war; deshalb war er bis vor kurzem nur ausnahmsweise zum nachhaltigen Kampf gegen die Inflation entschlossen, selbst wenn er öffentlich das Gegenteil behauptete. Er wollte nicht so sehr Preisstabilität als einfach Inflationsstabilisierung.

Auf jeden Fall hatte *die Stabilisierungspolitik* immer *nur eine flankierende Rolle für die Wachstumsstrategie*. Sie sollte auf der einen Seite die destabilisierenden endogenen Inflationstendenzen dieser Strategie unter Kontrolle behalten und auf der anderen Seite die exogenen Inflationswirkungen von politischen, sozialen oder internationalen Schocks neutralisieren.

## 2. Methoden und Instrumente

Bei der folgenden Betrachtung der Methoden und Instrumente erscheinen zwei verschiedene Aspekte der Inflationsbekämpfung in Frankreich bedeutsam<sup>10</sup>.

*Auf mittlere und lange Sicht* soll eine systematische und ständige „Überwachung“ der nominalen Variablen das geplante Wachstum begleiten und zugleich vermeiden, daß es wegen der Priorität für das Wachstum zu einer unkontrollierten und sich selbst verstärkenden nominalen Instabilität über das vorgesehene und akzeptierte Maß hinaus kommt. Der Entwicklungsplan enthält dazu mittelfristige Zwischenziele: die Zunahme der Geldmenge, den Saldo des öffentlichen Haushalts, das globale Finanzierungsgleichgewicht und natürlich auch eine bestimmte mittelfristige Preissteigerungsrate oder wenigstens be-

---

<sup>10</sup> Während die Wachstumsplanung sowie die Raumordnungsplanung im allgemeinen dem Premierminister oder einem Staatsminister zufällt, gehört die Stabilitätspolitik zum Ressort des Wirtschafts- und Finanzministeriums. Man kann noch festhalten, daß es nur selten eine Übereinstimmung zwischen diesem Ministerium und dem Plankommissariat, ja daß es sogar manchmal ziemlich heftige Spannungen gibt. Diese Schwierigkeiten haben einen technischen Grund, und zwar in der Tatsache, daß der gewöhnliche Fünfjahresplan nur durchschnittliche Normen für die Konjunkturziele, aber keine jährlichen Zwischenziele angibt und übrigens auch nicht angeben könnte, und daß die kurzfristige Stabilisierungspolitik hingegen mit Hilfe kurzfristiger Modelle, wie zuletzt STAR, DMS oder METRIC, und in Anbetracht der sich ändernden Umwelt durch die jährlichen Zielprojektionen des „budget économique de la nation“ im Zusammenhang mit dem Staatshaushalt determiniert wird. Auch andere institutionelle Besonderheiten würden eine tiefergehende Analyse verdienen, weil sie nicht ohne Auswirkungen auf die verfolgte Wirtschaftspolitik bleiben: die übliche Zusammenfassung der Ministerien für Wirtschaft und Finanzen, die Zuweisung der konzeptionellen Gestaltung der Wirtschaftspolitik an die „Direction de la prévision“, das stark kontrollierte Finanzierungssystem, usw.

stimmte normative Angaben. Um die wachstumsinduzierte Inflation im Griff zu behalten, wird hauptsächlich eine systematische und permanente Preiskontrolle durchgeführt. Diese Politik wird seit einigen Jahren mehr und mehr durch eine immer zwingendere Einkommenspolitik sowie bei gleichzeitig freiem Austausch von Gütern über die Grenzen durch eine noch vorsichtig betriebene innere Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik vervollständigt. Im Bereich der Währungspolitik kommt eine Kredit- und Devisenkontrolle hinzu. Es gibt daher ein weites Feld, in dem ständig alle nominalen Größen des Wirtschaftsprozesses mit Hilfe von Vorgaben kontrolliert werden: Preise, Kredite, Kapitalien, außenwirtschaftliche Zahlungen und — in immer größerem Umfang — auch Einkommen. Die mit diesen Instrumenten betriebene langfristige Stabilisierungspolitik ist sicher die dirigistischste aller westlichen Industrieländer.

Bei außenwirtschaftlichen Einflüssen sowie Abweichungen vom potentiellen Wachstumspfad wird *kurzfristig eine diskretionäre Politik der Konjunktursteuerung* betrieben, bei der in kurzfristig angelegten Stabilisierungsprogrammen („Stabilitätspläne“ genannt) eine Verstärkung der Preis- und eventuell Einkommenspolitik mit einer Abwertung des Wechselkurses und einer begleitenden währungs- und haushaltspolitischen restriktiven Nachfragepolitik kombiniert wird.

Die französische Politik ist daher durch eine systematische, sowohl kurz- wie auch langfristige Anwendung der *Preiskontrolle* als *wesentliches Instrument der Preisregulierung* gekennzeichnet. Dies scheint uns der charakteristischste Aspekt dieser Politik zu sein, dem wir deshalb im weiteren Verlauf einen eigenen Abschnitt widmen werden.

*Die Einkommenspolitik ist jüngeren Datums.* Es handelt sich im wesentlichen um eine autoritäre Politik, da die nationale Absprache zwischen den Sozialpartnern trotz der Existenz offizieller Institutionen wie z. B. dem Wirtschafts- und Sozialrat kaum je zu positiven Ergebnissen zu führen scheint<sup>11</sup>. Lange Zeit

<sup>11</sup> Der „Conseil économique et social“ (CES) ist offizielles Organ und „vierte Gewalt“ der Französischen Republik und hat im Hinblick auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik eine beratende Funktion. Er wird bei Entscheidungen zugezogen und gibt Stellungnahmen ab. Er besteht neben den von der Regierung nominierten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens aus den gewählten Repräsentanten aller Berufsverbände und der Gewerkschaften. Diese Vertreter des „sozialen Oligopols“ sind sowohl in den „Commissions du plan“, die sich mit der Wachstumspolitik befassen als auch in der „Commission des comptes et budgets économiques de la nation“, die zweimal im Jahr die Konjunkturpolitik der Regierung erörtert, vertreten. Sie finden sich schließlich noch in den „Conseils économiques et sociaux“ zusammen, die seit einigen Jahren in den Regionen gebildet wurden. Es gibt daher in Frankreich einen beachtlichen institutionellen Apparat für konzertierte Aktionen und makroökonomische Mitbestimmung der in einem scharfen Kontrast zum gering ausgeprägten sozialen Konsens steht, aber eine gewisse verbale Entspannung der sozialen Gegensätze und vor allem die Kontrolle der sozialen Gruppen durch den Staat ermöglicht. Übrigens muß man auch feststellen, daß mit dem steigenden Anteil der ausländischen oder multinationalen Arbeitgeber auf der einen Seite und der immer

wurde die Lohnentwicklung nur als über die Nachfrageseite wachstumsstützend, nicht aber als über die Angebotsseite wachstumshemmend wirkend angesehen. Die Öffnung der Wirtschaft löste eine Veränderung des Blickwinkels aus. Die ersten Versuche, insbesondere im öffentlichen Sektor, gehen auf die Jahre 1961 und 1965 zurück, scheitern aber sehr schnell an der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften. Die großen Verhandlungen auf nationaler Ebene während der Mai-Ereignisse 1968 bewirken exakt das Gegenteil des gewünschten Resultats, d. h. eine massive Lohnerhöhung. Die klassenkämpferische Einstellung der meisten Sozialpartner und die Konkurrenz zwischen verschiedenen Gewerkschaften führen auf nationaler Ebene entweder zu einer blockierten Lage oder zu außerordentlichen Kompromissen zwischen den Produzenten zu Lasten der Verbraucher. Der Lohnfindungsprozeß bleibt also den Unternehmen überlassen oder wird, wie in den großen Industriebranchen, auf regionaler Ebene geregelt. Im Jahre 1974 versucht die Regierung mit der Einführung einer „Konjunkturabgabe“ die Durchsetzung einer „tax based incomes policy“, die eine Bestrafung des Überschreitens einer bestimmten Steigerungsrate der Wertschöpfung durch die Unternehmen vorsieht<sup>12</sup>; das Projekt scheitert aber zweimal am starken Widerstand der Arbeitgeber. Im Jahre 1977 wird erstmals eine Steigerungsrate für öffentliche Dienstleistungspreise und Löhne festgesetzt. Für den privaten Sektor wird das Prinzip der Kaufkrafterhaltung postuliert, d. h. eine Indexierung der Löhne auf der Basis der beobachteten Preisentwicklung, wobei höhere Gehälter weniger schnell als der Durchschnitt steigen sollen und die niedrigen Löhne geringfügig höher angehoben werden. Eine allgemeine und zwingende Preis- und Einkommenspolitik wird systematisch seit 1982 betrieben.

*Die Wettbewerbspolitik ist in Frankreich traditionellerweise nur wenig entwickelt*<sup>13</sup>. Natürlich existieren Strafrechtsbestimmungen über den unlauteren Wettbewerb, den Mißbrauch beherrschender Marktstellungen, das Verbot von bestimmten Zusammenschlüssen und den Verbraucherschutz seit langer Zeit, im besonderen aber seit der Gesetzesvorschrift vom 30.6.1945, die auch die Preiskontrolle regelt; selbstverständlich gilt auch die europäische Gesetzgebung der Artikel 85 bis 90 der Römischen Verträge. Aber die zuständigen staatlichen Stellen haben immer nur sehr begrenzte Aktivitäten entfaltet. Über einen langen Zeitraum hinweg war der Staat im Rahmen der Planification eher darum bemüht, zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit die Konzentration französischer Unternehmen zu fördern als den freien Wettbewerb oder

---

größeren Anzahl der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer auf der anderen Seite die öffentlichen, wirtschaftlichen und sozialen Institutionen eine fallende Vertretungskapazität aufzuweisen.

<sup>12</sup> Vgl. dazu u. a.: J. P. Courtheoux — Le prélèvement conjoncturel — Notes et études documentaires n° 4306-4307. La Documentation Française. Paris 1976.

<sup>13</sup> Vgl. dazu: F. Jenny et A. P. Weber — L'entreprise et les politiques de concurrence — Editions d'organisation. Paris 1976 und J. J. Burst et R. Kovar — Droit de la concurrence — Economica. Paris 1981.

sogar die optimalen Betriebsgrößen auf dem französischen Binnenmarkt zu garantieren. Wenn es um die Frage Industriepolitik oder Wettbewerbspolitik ging, wurde der Industriepolitik immer Priorität eingeräumt. Die Existenz einer direkten Preiskontrolle war im übrigen eine Art von Ersatz für die Wettbewerbspolitik. Ein offizieller Bericht aus dem Jahre 1959, der „Rapport Rueff-Armand“, hatte diese Situation bedauert und die Einführung einer aktiven Wettbewerbspolitik, insbesondere einer Meldepflicht für Unternehmenszusammenschlüsse empfohlen; dieser Bericht hatte aber damals auf diesem Gebiet keinerlei Auswirkungen. Erst im Jahre 1977, kurz vor dem Versuch der Regierung Barre, die Preise definitiv freizugeben, wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen. Das Gesetz vom 19. 7. 1977 stärkte die Stellung und förderte die Unabhängigkeit und das Initiativrecht der Kommission für Wettbewerbsfragen, die zugleich Verwaltungsbehörde und juristische Körperschaft ist. Die Zahl der Beschäftigten sowie die finanziellen Mittel der „Generaldirektion für Wettbewerb und Konsum“ des Wirtschaftsministeriums wurden mit demselben Ziel aufgestockt. Die Gesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb und zur Bekämpfung der übermäßigen Konzentration wurde verfeinert, ein Verfahren der Konzentrationskontrolle entwickelt und die Strafen verschärft<sup>14</sup>. Zur gleichen Zeit wurde der Verbraucherschutz erweitert und die öffentlichen Zuschüsse für die Verbraucherverbände wurden erheblich erhöht. Aber nach einer kurzen Periode einer intensiveren Wettbewerbspolitik wurde die eingeleitete Entwicklung durch die Rückkehr zur Preiskontrolle eingeschränkt.

*Die Kreditkontingentierung (encadrement du crédit) ist seit 1957 ein typisches Merkmal der französischen Geldpolitik.* Als mengenmäßige Beschränkung der Kredite oder vielmehr als geplante Entwicklung des Kreditvolumens ist sie ein wirksames Mittel zur direkten Regulierung der Geldmenge. Im allgemeinen wird dieses Instrument in Frankreich sehr vorsichtig als eine Art „Sicherheitsschranke“ bei der mittelfristigen Steuerung der Geldmenge eingesetzt. Eine Überschreitung der gesetzten Normen ist immer möglich, allerdings bei steigenden monetären Sanktionen durch die Zentralbank. Andererseits ist eine große Anzahl von Krediten nicht dieser Kontrolle unterworfen; das gilt insbesondere für Exportkredite, alle Kredite in Fremdwährungen und Kredite für die Baubranche. Schließlich gibt es einen Bankenmarkt, auf dem Rechte zur Überschreitung der Normen ausgehandelt werden. Darüber hinaus können sich die Banken und auch die Unternehmen, die nicht in den Genuss regulärer Bankkredite kommen, selbstverständlich an die Finanzmärkte wenden. Trotz dieser Erleichterungen muß die Kreditkontrolle vor allem deshalb kritisiert werden, weil sie dazu neigt, die Dynamik und den Wettbewerb der Kreditinstitute zu bremsen und trotz der nach Betriebsgröße unterschiedlich gestaffelten

<sup>14</sup> Diese Prozedur setzt ein, wenn im Falle einer horizontalen Konzentration eine 40%ige, im Falle der vertikalen Konzentration eine 25%ige Marktkontrolle erreicht ist. Die Sanktion für den Mißbrauch einer beherrschenden Marktposition wurde 1977 auf maximal 5 Mio F oder 10% vom Umsatz festgesetzt; diese Beträge entsprechen auch dem Recht der EG.

Normen zu einer Versteifung des Bankensystems führt, während andererseits die selektive Befreiung von der Kontrolle zu willkürlichen Kreditgewährungen und zum Überschreiten des Geldmengenwachstums führt. Im Verhältnis zwischen Banken und Unternehmen wird die Kreditvergabe nicht mehr durch den Preis geregelt, sondern durch eine ausschließlich bankenmäßige Kreditbewilligung, wodurch Klein- und Mittelbetriebe deutlich benachteiligt sind, die noch dazu sich nicht so leicht an den Finanzmarkt wenden können. Dieser ist übrigens auch stark kontrolliert und die Kapitalströme sind gelenkt und sogar geplant. Das ganze Finanzierungssystem ist unter staatlicher Kontrolle und steht im Dienste der globalen und sektoralen Entwicklungspolitik. Darüber hinaus spielt die schwache Zinselastizität der Kapitalnachfrage in einer inflationistischen Wirtschaft, in der übrigens die Zinssätze unabhängig von der Geldmenge und aus anderen Gründen als der wirtschaftlichen Stabilisierung umfassend beeinflußt werden, eine wichtige Rolle.

*Insgesamt gesehen wurde die Geldpolitik in Frankreich niemals ausschließlich oder in erster Linie zur Preisstabilisierung eingesetzt.* Sie wurde im Rahmen aller Zielvorstellungen der Wirtschaftspolitik verfolgt und war daher global und selektiv der konjunkturellen Haushalts-, ja sogar der Strukturpolitik untergeordnet. Langfristig betrachtet gab sie der wirtschaftlichen Expansion den Vorrang. So hat sie lange Zeit das Wachstum „begleitet“, wobei ihr die Aufgabe zugeschlagen war, die Zinsen auf einem niedrigen, die Investitionen fördernden Niveau zu halten, indem sie zu diesem Zweck die Diskont- und später die Offenmarktpolitik und ab 1977 die Mindestreservenpolitik auf Anlagen, manchmal auch auf Guthaben, angewandt hat, was eine Eigentümlichkeit der französischen Geldpolitik ist. So war von 1950 bis 1973 das Wachstum der Geldmenge immer größer als der Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts. Nach der Abschaffung fester Wechselkurse wurde sie mehr zur Kontrolle der Kapitalströme eingesetzt und fixierte parallel zur amerikanischen Entwicklung die kurzfristigen Zinssätze auf einem Niveau, das die psychologischen Erwartungen günstig beeinflussen, das Außenhandelsgleichgewicht sichern und den Franc schützen sollte. Aber die negativen Auswirkungen der hohen Zinsen auf das Wachstum wurden in großem Maße durch die Praxis der „Abkoppelung“ aufgefangen: Begünstigung der internen Zinssätze (fast die Hälfte der mittel- und langfristigen Darlehen wurden so auf eine im übrigen sehr selektive Art und Weise bonifiziert), Auseinanderentwicklung der internen Zinssätze und der Zinssätze für Eurofranc (durch das den Banken auferlegte Verbot Franc-Kredite an Ausländer zu entleihen) und schließlich Abkoppelung der Zinssätze für kurz- und langfristige Kredite dank der Kontrolle der Sparanlagen (für die französischen Sparer waren die realen Zinssätze bis Ende der siebziger Jahre dauerhaft negativ, was aber anscheinend die relativ starke Sparneigung der Bevölkerung nicht beeinträchtigte) und der Steuerung der komplizierten Finanzströme und der Finanzmärkte durch das Schatzamt (Trésor — Caisse des Dépôts et Consignations). Ab 1977 wurden auch in Frankreich Richtlinien für die Entwicklung der Geldmenge auf der Basis der Bezugsgröße M2R aufge-

stellt. Seit damals ist die globale Geldpolitik mittelfristig auf eine „Desinflationsierung“ besonders durch eine Kreditkontingentierung ausgerichtet, ohne daß die Behörden ihre selektive Politik der Beeinflussung kurz- und langfristiger Zinssätze, insbesondere durch Zinsbonifikationen aufgegeben hätten. Der Anstieg der Geldmenge M2R wurde auf einen Satz nahe oder geringfügig unterhalb der vorgesehenen Steigerungsrate des wertmäßigen Bruttoinlandsproduktes festgelegt. Diese Maßnahme war daher nur in geringem Maße restriktiv, wurde aber mit der Zeit immer restriktiver (von –0,6 Prozentpunkten 1977 bis –2,3 1982...). Die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von M2R beläuft sich für die Periode 1960-1970 auf ungefähr 13%, für 1971-1976 auf 17% und ist dann nach und nach auf 12,5% für die Jahre 1977 bis 1980 und auf 9,9% 1983 und 7,6% 1984 zurückgegangen.

*Die Haushaltspolitik war hauptsächlich der Förderung und Steuerung des Wachstums gewidmet*, so wie es in den Entwicklungsplänen und Jahreswirtschaftsberichten ausgewiesen wurde, manchmal aber auch auf außerwirtschaftliche Unfälle ausgerichtet. So war mit Ausnahme der Periode 1970 bis 1973 der Haushalt immer defizitär. Jedoch hat sich zusehends eine striktere Konzeption durchgesetzt: Das Defizit ging in Prozent des BIP immer weiter zurück und hat daher einen immer geringeren expansionistischen Einfluß ausgeübt. Nur im Falle eines schwerwiegenden Ungleichgewichts konnte die Budgetpolitik ausnahmsweise zu einem plötzlichen oder allmählichen Abbremsen des Nachfrageanstiegs durch eine konjunkturell gesteuerte Erhebung von Abgaben oder durch eine vorübergehende Senkung der öffentlichen Ausgaben beitragen. Aber ähnlich wie die Geldpolitik hat sie nie eine Hauptrolle in der Inflationsbekämpfung gespielt, sondern hatte von Zeit zu Zeit lediglich eine begleitende Rolle. Im Regelfall, zumindest bis Ende der siebziger Jahre, wurde eine Teilung der Aufgaben à la Mundell praktiziert: Wachstumssteuerung mittels Budget und Kredit, innere Stabilisierung mittels Preiskontrolle.

*Die Wechselkurspolitik schließlich hatte das äußere Gleichgewicht herzustellen*, aber auch hier hatte das Wachstum Vorrang. Die Politik wurde systematisch so ausgestaltet, daß der französischen Wirtschaft ein günstiger Wechselkurs garantiert werden konnte. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Inflationsraten und des angestrebten Wachstums, hatte der Franc auf lange Sicht eine quasi andauernde Abwertung erfahren, die den permanenten Widerspruch zwischen einem starken, inflationistischen Binnenwachstum und der insbesondere seit der Krise weiter beschleunigten internationalen Einbindung zu lösen imstande war. Zwischen zwei Abwertungen wurde kurzfristig eine aktive Politik der stabilen Wechselkurse durch Beeinflussung der Zinssätze betrieben (seit 1981 in erster Linie gegenüber dem Euro-Franc). Darüber hinaus wurde — um eine andauernde Spekulation gegenüber dem Franc zu verhindern — eine rigorose Devisenkontrolle aufrechterhalten und kürzlich sogar durch die Schaffung eines parallelen Devisenmarktes für die internationale Plazierung der Inländer verstärkt, was übrigens den französischen Finanzmarkt und sogar die

Börse einigermaßen isoliert und die internationale finanzielle Integration der französischen Wirtschaft verlangsamt.

### 3. Die Stabilisierungsprogramme

Insgesamt kann man feststellen, daß mittelfristig sowohl die angebotsorientierte Strukturpolitik im Rahmen der Entwicklungspläne als auch die nachfrageorientierte Konjunkturpolitik vor allem der Wachstumsförderung gedient haben; dabei sollte die Preisstabilität hauptsächlich durch spezifische, direkte Eingriffe auf Preise und Einkommen gesichert werden. Jedenfalls zeigt die Entwicklung der französischen Wirtschaft, daß diese Arbeitsteilung in regelmäßigen Abständen durch Programme unterbrochen wird, in denen fast alle Instrumente vorübergehend zur Inflationsbekämpfung benutzt werden, um eine konjunkturelle Überhitzung zu vermeiden, oder soweit dies möglich ist, die Wirtschaft auf den Pfad des potentiellen Wachstums zurückzuführen.

Im allgemeinen sind diese „*Stabilitätspläne*“ weniger durch die endogene Entwicklung der Wirtschaft, welche durch die mengenorientierte Wachstumsförderung ziemlich azyklisch verläuft, provoziert, als vielmehr *Reaktion auf exogene Faktoren*, d. h. auf wirtschaftliche, politische oder soziale Ereignisse, die zu einem erheblichen ökonomischen Ungleichgewicht geführt haben. Da solche Schocks in der französischen Geschichte aus verschiedenen Gründen relativ häufig vorkamen, ist die kurzfristige Stabilisierungspolitik durch ein hohes Maß an Unbeständigkeit charakterisiert und sehr oft mit der mittelfristigen Wachstumspolitik in Konflikt geraten. In solchen dramatischen oder von der Regierung dramatisierten Krisen ist es ihr möglich, Maßnahmen durchzusetzen, die in normalen Zeiten auf starken politischen oder sozialen Widerstand stoßen würden. So erklärt sich auch, daß es in der französischen Wirtschaftspolitik immer etwas hektisch zugeht.

Im folgenden wird kurz an die jeweiligen Hauptmerkmale der aufeinander folgenden Programme und an deren Hauptentwicklungslien erinnert.

- 1952 — *Pinay* (Wirtschafts- und Finanzminister)
  - Erstmalige Rückkehr der Rechten an die Macht seit dem Ende des Krieges.
  - Stabilisierung der in der Folge des Koreakrieges überhitzten Konjunktur und beschleunigten Inflation.
  - Preispolitik: Abgesprochene, zwangsweise Senkung zahlreicher Preise, dann dreimonatiger Preisstopp — Einführung der Indexierung des Mindestgehaltes.
  - Wechselkurs: versteckte 5-10%ige Abwertung durch Exporthilfen.
  - Budget: Starke Senkung der Ausgaben, aber auch gewisser Steuern zur Beeinflussung der Angebotsseite — Steueramnestie — ans Gold gebundene Staatsanleihe.
  - Geldpolitik: restriktive Maßnahmen.

1957 — *Gaillard*

- Geringfügige Stabilisierung nach der massiven Erhöhung der Militärausgaben aufgrund des Algerienkrieges 1956, Steuererhöhungen und versteckte Abwertung um 20%.

1958 — *Pinay (Rueff)* — *Erster Versuch einer wirtschaftlichen Liberalisierung*

- Beginn der V. Republik; de Gaulle nach den Ereignissen in Algerien im Mai 1958 an der Macht und Beginn des Gemeinsamen Marktes.
- Preispolitik: Durchforstung der öffentlichen Tarife und der administrierten Preise bei gleichzeitiger Abschaffung von Subventionen — Verbot der Preis- und Lohnindexierung, mit Ausnahme des Mindestlohns, und allmähliche Liberalisierung der Preise.
- Wechselkurs: 17,5%ige Abwertung und Konvertibilität des Handelsfranc.
- Budget: Senkung bestimmter Ausgaben, Steuererhöhungen und Auflegung einer bedeutenden Anleihe.
- Geldpolitik: „neuer Franc“ (1 NF = 100 AF) — restriktive Maßnahmen.

1963 — *Giscard*

- Stabilisierungsbemühungen nach einer starken Erhöhung der Sozialausgaben und der Bankkredite 1962 infolge der Integration von einer Million französischer Algerienflüchtlinge — Einführung der vierten bezahlten Urlaubswoche.
- Preispolitik: Preisstopp und landesweite Kampagne zur Senkung der Preise — vorgezogene Zollsenkung — „Programmierung“ der Preise.
- Budget: Wiederausgleich durch Einsparungen.
- Geldpolitik: restriktive Maßnahmen.

1969 — *Giscard*

- Stabilisierungsbemühungen nach starken Lohnerhöhungen infolge der Mai-Ereignisse 1968 (33% auf den Mindestlohn, 15% auf alle Löhne), Übergang von de Gaulle auf Pompidou.
- Preispolitik: einmonatiger Preisstopp und verstärkte Überwachung durch die Programmverträge („contrats de programme“).
- Wechselkurs: nach elf Jahren Stabilität, Franc-Abwertung um 12,5%.
- Budget: Senkung bzw. Stopp der Ausgaben und Gleichgewicht in der Periode 1970-1974.
- Geldpolitik: strenge Kreditrestriktionen durch Erhöhung des Diskontsatzes und Kreditkontingentierungen, Sparanreize.

1974 — *Fourcade*

- geringfügige und verspätete Stabilisierung nach dem ersten Ölschock, dem Rückzug des Franc aus der Währungsschlange und einer 10%igen Abwertung, nach dem Tode von Präsident Pompidou und der Wahl Giscard d'Estaings (Senkung der öffentlichen Ausgaben und

18%ige Zusatzsteuer auf die Körperschaftssteuer, Ziel: Rückgang der Investitionen).

- 1976 — *Barre (Monory) — Zweiter Liberalisierungsversuch*
- Stabilisierung nach starker Inflation und Außenhandelsdefizit, dem zweiten Rückzug aus der Schlange und einer erneuten 10%igen Abwertung, ausgelöst durch das Ankurbelungsprogramm vom September 1975 (Ankurbelung durch die Investitionen).
  - Preispolitik: Preisstopp, 3 Monate für private und 6 Monate für öffentliche Güter und Dienstleistungen — für 1977 vorgesehene Preissteigerung: 6,5% — 1978 und 1979 Liberalisierung der Preise und Verstärkung der Wettbewerbspolitik und Verbraucherpolitik.
  - Einkommenspolitik: Festsetzung einer Norm für die weitere Entwicklung der Löhne und Gehälter (Erhaltung der Kaufkraft), die für den öffentlichen Sektor zwingend ist, für den privaten als Richtlinie gilt.
  - Wechselkurs: allmähliche Abwertung bis zur Bildung des Europäischen Währungssystems im März 1979, dann Stabilität bis 1981.
  - Budget: Ausgleich durch Verminderung der Ausgaben-Erhöhung der Sozialabgaben.
  - Geldpolitik: Verstärkung der Kreditkontingentierung — ab 1977 Festlegung jährlicher Steigerungsraten der Geldmenge.
  - Anreize zur langfristigen Geldanlage der Haushalte.
- 1982 — *Delors (später Bérégovoy)*
- Stabilisierungsbemühungen nach den Auswirkungen des zweiten Ölschocks, des Dollarschocks und des internationalen Zinsschocks, der Wahl Präsident Mitterrand im Mai 1981 und des Wechsels der politischen Mehrheit, der institutionellen Reformen, der Folgen des Aufschwungprogramms von 1981 (Stärkung des Konsums) und der Abwertungen. Zwei Phasen: Juni 1982 und Verstärkung im März 1983.
  - Preispolitik: Blockade der Preise, zuerst 6 Monate nur für Dienstleistungen, dann aller Preise und Spannen (Ausnahme: Agrarprodukte und Energie) von Juni bis November 1982, dann Rückkehr zu den Rahmenbedingungen für Preise: 8% im Jahre 1983 und 5% im Jahre 1984.
  - Einkommen: Gleichzeitig fünfmonatiger Lohnstopp (ausgenommen der Mindestlohn), dann Festlegung allgemeiner Rahmenbedingungen für die Einkommensentwicklung: 8% (1983) und 5% (1984) für Löhne und Dividenden.
  - Wechselkurs: Im Rahmen der Umstrukturierungen des Europäischen Währungssystems, 1. Abwertung 8% Oktober 1981 — 2. Abwertung 10% Juni 1982 — 3. Abwertung 8% März 1983 (Prozentsätze immer im Verhältnis zur DM).

- Budget: Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt, Erhöhung von Steuern zunächst für Unternehmen, dann nur mehr für Haushalte — Zwangsanleihe — Ausgabenkürzungen — Maßnahmen zur Wiedergewinnung des Gleichgewichts der Sozialversicherung.
- Geldpolitik: Senkung der Wachstumsrate der Geldmenge — Ausweitung der Devisenkontrolle (Tourismus), Sparanreize.

Zu allen diesen Programmen ist insbesondere anzumerken:

- Das Ungleichgewicht oder jedenfalls seine Verstärkung ist im allgemeinen durch von außen kommende politische oder soziale Faktoren bedingt.
- Die angewandten Methoden der verschiedenen Programme ähneln sich sehr stark.
- Die Verbindung von Stabilisierungsmaßnahmen und Abwertungen ist beinahe durchgängig.

Die beiden letzten Programme haben eine Sonderstellung inne:

- Der „*Barre-Plan*“ bringt Neues in vielerlei Hinsicht. Er ist zunächst nicht so einschneidend wie seine Vorgänger, ist graduell orientiert und weist eine viel höhere Konstanz auf. Während die vorausgegangenen Programme maximal auf ein oder zwei Jahre angelegt waren, hat der Barre-Plan von 1976 bis Mai 1981 die gleiche Richtung verfolgt. Zum ersten Mal wurde auf Dauer die Hierarchie der wirtschaftspolitischen Ziele zugunsten der Preisstabilität, des Außenhandelsgleichgewichts und einer stabilen Stellung des Franc festgelegt. Darüber hinaus trat nach einem anfänglichen Preisstopp allmählich eine wirksame Liberalisierung zunächst der Preise für Industriegüter, dann ab 1978 auch der Preise für Dienstleistungen sowie eine Verstärkung der Wettbewerbspolitik ein. Im weiteren Verlauf gab es größere und konsequenter Anstrengungen, die Budget- und Geldpolitik in den Dienst einer mittelfristigen Stabilitätspolitik zu stellen, insbesondere durch die Festsetzung jährlich abnehmender Zuwachsraten der Geldmenge. Schließlich tritt gerade im öffentlichen Sektor die Einkommenspolitik mehr und mehr in Erscheinung.
- Der „*Delors-Plan*“ fügt sich vollkommen in die lange Tradition einer aktiven Preiskontrolle ein, ist aber insofern neu, als er auch zuerst einen Lohnstopp vorsieht und dann eine zwingende Programmierung der Einkommen auf der Basis vorweggenommener niedriger Inflationsraten. Dieses in zwei Phasen verfolgte Experiment gleicht sehr den Experimenten, die zwischen August 1971 und April 1974 in den USA und zwischen 1975 und 1977 in Großbritannien unternommen worden sind. Mit anderen Worten gibt es in Frankreich zum ersten Mal eine zwingende Politik, die gleichermaßen auf Preise und Einkommen wirkt und die zu einer wirklichen Abkehr vom Prinzip der Indexierung führt, andererseits aber die „*Politisierung*“ der Einkommensverteilung verstärkt.

## II. Die Kontrolle der Preise

Die Preiskontrolle ist — wie wir schon festgestellt haben — *das zentrale Instrument der Preisregulierung*, das gleichermaßen langfristig, wie die Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik, und kurzfristig, durch vorübergehende Verstärkung dieser Maßnahmen wirkt.

Frankreich ist bei weitem nicht das einzige Land, das Preiskontrollen durchgeführt hat. Viele andere Länder haben sich wiederholt dieser Stabilisierungsmethode, der ältesten in der Geschichte der Menschheit und der vor dem neunzehnten Jahrhundert am häufigsten benützte zugewandt: die nordeuropäischen Länder, wie auch Belgien und Österreich bedienen sich öfters dieser Methode; Holland, Italien, die Schweiz, Großbritannien, Japan und in den Jahren 1971-1974 sogar die USA, haben gelegentlich darauf zurückgegriffen. Die OECD hat 1970 sogar ihren Mitgliedstaaten empfohlen, sich von den in Frankreich angewandten „flexiblen“ Techniken inspirieren zu lassen<sup>15</sup>. Mit Ausnahme von Österreich vielleicht, hat aber kein Land so systematisch davon Gebrauch gemacht wie Frankreich. Während die anderen Industriestaaten im allgemeinen ihre strenge, durch den Krieg beeinflußte Gesetzgebung nach Abschluß des Wiederaufbaus aufgegeben haben (mit Ausnahme der administrierten Preise wie Mieten, Preise für Agrarprodukte und öffentliche Tarife), hat Frankreich diese Maßnahmen immer aufrechterhalten. Die Kontrolle hatte bereits 1936 unter der Volksfrontregierung durch Schaffung des „Comité National de Surveillance des Prix“ begonnen. Ein erster Preisstopp folgte 1937. Während des Krieges wurden die Preise „prinzipiell“ auf dem Niveau vom 1. September 1939 eingefroren. Nach dem Krieg wurde die Kontrolle für Friedenszeiten durch die *Gesetzesvorschrift vom 19. Juni 1945* geregelt, die immer noch den grundlegenden Text darstellt, auf den sich unzählige Verwaltungserlasse in der Folgezeit gestützt haben (von 1945 bis 1972 bspw. wurden 26000 Verwaltungsvorschriften erlassen, das entspricht mehr als 2 pro Tag!).

### 1. Die Grundlagen der Preiskontrolle

Wie erklärt sich das konstante Festhalten an diesen Maßnahmen in Frankreich? Ohne jeden Zweifel steht am Anfang, wie schon gesagt, *der Wille zu einer dirigistischen Wachstumsstrategie*. Nach Aussage eines Leiters der diesbezüglichen Verwaltung sei die Preispolitik als „eine, das Wachstum begleitende Politik, die durch den unregelmäßigen Wachstumsprozeß notwendig wird“, konzipiert<sup>16</sup>. Die dirigistischen Konzeptionen schwächen sich jedoch mit der

<sup>15</sup> OECD — Inflation. Le problème actuel — Paris, décembre 1970. Am 30. Oktober 1972 hat auch der Ministerrat der EG eine Resolution zugunsten einer gemeinsamen Inflationsbekämpfung verabschiedet, die die deutsche „konzertierte Aktion“ zur Steuerung der Einkommen mit der französischen „Programmierung der Preise“ verbinden wollte.

<sup>16</sup> G. Verdeil — A quoi sert le contrôle des prix? — Concurrence. Paris, 1<sup>er</sup> trimestre 1972.

politischen Entwicklung und dem Übergang zum Freihandel in den 60er Jahren ab. Aber der Wille zur Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens, der oft von einer Vorliebe der Verantwortlichen für rechnerische, finanzwirtschaftliche und ökonometrische Studien zu Lasten der eigentlichen ökonomischen und systemtheoretischen Analysen getragen wird, hat sich immer erhalten<sup>17</sup>.

Ein anderer Grund für das Festhalten an dieser Methode war sicherlich die in der Periode 1946 bis 1962 *fast ständige Kriegssituation*, wenn wir nur an die Kolonialkriege in Indochina und Algerien denken. Nach Wegfall dieser Gründe wurde jedoch die Preiskontrolle, auch ohne daß eine wissenschaftliche Begründung oder eine ordnungspolitische Rechtfertigung von Regierungsseite vorgelegen hätte, weiter aufrecht erhalten. Diese Tatsache ist einigermaßen erstaunlich. Die Preiskontrolle wird hingegen von der Mehrzahl der Verantwortlichen und von allen Gewerkschaften als eine ganz natürlich ablaufende Verwaltungsmaßnahme betrachtet. Auch weite Kreise der Bevölkerung (60 bis 70%) stehen ihr seit jeher und bis vor kurzem den Umfragen zufolge sehr positiv gegenüber.

Es lassen sich verschiedene Rechtfertigungen erwähnen, die von den wenigen erklärten Anhängern der Preiskontrolle vorgetragen werden<sup>18</sup>. Einige beziehen sich auf die *Vorstellungen von Galbraith*: Man darf die Kontrolle der Preise nicht einer idealen Preisbildung am Markt gegenüberstellen. In Wirklichkeit kennt die moderne Wirtschaft im wesentlichen nur noch administrierte Preise, die insbesondere von jenen großen Firmen festgesetzt werden, die den größten Anteil an der nationalen Produktion und Distribution haben. Unter diesen Bedingungen scheint es besser zu sein, die „private Administration“ durch eine „öffentliche“ zu ersetzen oder wenigstens eine öffentliche Kontrolle der privaten zu sichern, um die Inflation zu bremsen, die ungehinderte Ausnützung der Marktmacht zu verhindern und sogar auf indirekte Weise eine bessere Ressourcenallokation ohne die Verzerrungen durch den unlauteren Wettbewerb und durch die Reduzierung der Preisunsicherheit sicherzustellen. Schließlich gehen in einer idealen Marktwirtschaft die Preise nie nach oben. Warum also sollte man die tatsächlich bestehende Wirtschaft nicht zu ähnlichen Ergebnissen zwingen können?

<sup>17</sup> Diese technokratische Orientierung der französischen Politik hat sich seit 1945 zweifelsohne durch die Art der Ausbildung der Mehrzahl der für die Wirtschaftspolitik in Politik und Verwaltung Verantwortlichen verstärkt: Ecole Nationale d'Administration (ENA), Ecole Polytechnique, Ecole Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques; alle diese „Grandes Ecoles“ werden in viel höherem Maße zu Rekrutierungsstätten dieser Elite als die wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten. Es ist sicher kein Zufall, daß sichtbare Änderungen der Wirtschaftspolitik immer nur dann auftauchen, wenn der Chef der Regierung oder der Wirtschaftsminister kein Beamter wissenschaftlicher oder juristischer Ausbildung (von einer dieser „Schulen“), sondern Unternehmer (Pinay, Monory), oder wie im Falle von Raymond Barre Wirtschaftsprofessoren sind.

<sup>18</sup> Bspw. G. Verdeil, op. cit. und vor allem: J. Charpy — La politique des prix — Calmann-Lévy — Paris 1973. Im Gegensatz dazu hat ein ehemaliger Beamter aus diesem Bereich die Preiskontrolle heftig kritisiert: A. Chenicourt — L'inflation ou l'anti-croissance — R. Laffont — Paris 1971.

Andere wiederum weisen auf den time-lag und *die unbefriedigenden Ergebnisse der klassischen Politik der Nachfragesteuerung* bei Vorliegen von unflexiblen Preisen und bei gleichzeitiger Stagflation hin<sup>19</sup>. Sie verweisen besonders auf die sozialen Kosten einer Politik, die um die Preise zu stabilisieren notwendigerweise die Rezession und die Arbeitslosigkeit verschärft. „Die administrativen Zwänge einer Preiskontrolle“, erklärt ein Beamter der Preisbehörde, „zählen schließlich kaum im Vergleich zu den wirtschaftlichen und sozialen Nachteilen einer freiwilligen Einschränkung der wirtschaftlichen Aktivität“. Gewiß glaubt man, daß eine wirkliche Einkommenspolitik vorzuziehen wäre, daß sie aber in Frankreich kaum praktikabel ist. Tatsächlich lehrt die historische Erfahrung, daß die Widerstände gegen eine „kapitalistische“ Einkommensverteilung zu stark sind, um zu Kompromissen zu führen, und daß im übrigen immer wenn eine konzertierte Aktion der Sozialpartner auf die Beine gebracht wird (1936, 1948, 1968), diese zu einer Allianz aller Produzenten gegen alle Konsumenten führt und schließlich ein Ergebnis bewirkt, das dem vorgesehenen in keiner Weise entspricht, nämlich eine massive Erhöhung aller Einkommen und aller Preise. Jede Einkommenspolitik muß daher in Frankreich autoritär sein und — um von den Gegnern des Profits toleriert zu werden — von einer Preiskontrolle begleitet sein. Wenn eine solche Preis- und Einkommenspolitik sinnvoll ins Werk gesetzt wird, sollte sie das Preisniveau stabilisieren, ohne Konjunktur und Beschäftigung ähnlich negativ zu beeinflussen wie die restriktive Nachfragepolitik.

Andere Verfechter der Preiskontrolle beziehen sich auf *empirische Analysen der französischen Inflation*<sup>20</sup> und stellen fest, daß insbesondere in Frankreich spezifische Verhaltensweisen der Wirtschaftseinheiten und die nicht wettbewerbsfähigen Strukturen zahlreicher Branchen ursächlich für die Inflation sind.

<sup>19</sup> Die gleichen Ideen wurden kürzlich in den USA entwickelt durch A. Okun — The invisible Handshake and the Inflationary Process — Challenge. 1/1980 und J. Tobin — Stabilisation Policy. Ten years after — Brookings Papers on Economic Activity 1/1980.

<sup>20</sup> H. Aujac — L'inflation, conséquence monétaire du comportement des groupes sociaux — Economique Appliquée, avril-juin 1950 — J. P. Fitoussi — Inflation, équilibre et chômage — Cujas 1973 — J. P. Mockers — L'inflation en France (1945-1975) — Cujas 1975 — M. Aglietta — Régulation et crises du capitalisme — Calmann-Lévy 1976 — J. Denizet — La grande inflation — PUF 1977 — J. Marczewski — Inflation et chômage en France — Economica 1977 (Nach den ökonometrischen Studien von Marczewski, erklärt sich die französische Inflation seit zwanzig Jahren zu 50% durch die Lohnerhöhungen, 35% durch Zuwachs der anderen Einkommen und der öffentlichen Abgaben und 15% durch verschiedene andere Faktoren). Siehe auch: L'inflation, in: Economie et Statistique, n° 77 avril 1976 und INSEE — La crise du système productif — Paris 1981. Besonders interessant ist der offizielle Bericht des „Conseil économique et social“ mit dem Titel „L'inflation en France et les moyens d'y remédier“, der am 17.6.1982 im „Journal Officiel“ veröffentlicht wurde. Diese Meinungsäußerung wurde mit 126 gegen 23 Stimmen (der beiden Gewerkschaften sozialistischer und kommunistischer Orientierung, CFDT und CGT) bei 9 Enthaltungen angenommen. (Wie alle Äußerungen dieser Organisation ist auch diese weniger wegen ihres objektiven Charakters als wegen der politischen Bedeutung von Interesse.) Der Akzent liegt auch hier deutlich auf der Bedeutung der Lohnerhöhungen und der Kosteninflation.

Die französische Wirtschaft ist besonders unelastisch. Hingegen hat die Zersplitterung und der Wettbewerb der Gewerkschaften zur Folge, daß das Verhalten der Lohnempfänger durch immerwährende Forderungen gekennzeichnet ist, und daß die Unternehmer diesen Forderungen nicht klar entgegenzutreten wagen. Schließlich führen die Inflationserwartungen der Wirtschaftssubjekte und die durchgängige Indexierung aus rein psychologischen oder mechanischen Gründen zu einer sich ausweitenden und beschleunigenden Inflation. Nur ein plötzlicher und brutaler Einschnitt oder eine ständige Überwachung dieser Lohn-Preisspirale unterbricht und vermeidet Kettenreaktionen in einer Wirtschaft, deren spontane Steuerung nicht mehr, wie man in Frankreich sagt, einer „régulation concurrentielle“, sondern mehr und mehr einer „régulation monopolistique“ entspricht. Die Preiskontrolle kann so indirekt auch eine versteckte Einkommenspolitik sein, besonders um spontane Lohnexplosionen zu verhindern.

In all diesen Standpunkten ist ein Teil Wahrheit enthalten, aber *sie treffen nicht den Kern der spezifisch französischen Inflation*, der, wie die besten Analysen des Phänomens zeigen, eindeutig beim Verhalten des Staates liegt<sup>21</sup>. Die Priorität des Wachstums sowie der politische Wille selbst nach dem Ausbruch der Krise, das Binnenwachstum ständig schneller voranzutreiben als es von den einzelnen Wirtschaftssubjekten spontan gewollt wurde, es stetiger zu gestalten als es die zyklischen Prozesse oder die chronischen Zustände des Marktes erlaubt hätten, sodann auch Fehlentscheidungen bei der staatlichen Allokation eines Teils der gesamten Investitionen, haben eine permanente Finanzierungslücke geschaffen ( $I > S$ ). Um diese Lücke zu schließen, mußte die Subventions- bzw. Kreditvergabe kontinuierlich verstärkt werden, was zu einem übermäßigen Geldmengenzuwachs ( $M > Y$ ) und damit zu einem Zwangssparen führte. Teilweise konnte die Lücke durch die Erosion des Normalsparens (negative Realzinssätze) und durch einen erhöhten Außenbeitrag geschlossen werden ( $Im > Ex$ ). Die Importnachfrage, kombiniert mit der permanenten Abwertung, führte zu einer ständigen Erhöhung der Importpreise. Zugleich wurden die Lohnforderungen durch die Arbeitsnachfrage gefördert und die Lohnerhöhungen durch das monetäre Inflationspotential begünstigt. Und schließlich mußten auch die Gewinne gesteigert werden, um die Eigenfinanzierung zu erhalten oder die Rentabilität des erhöhten Kapitaleinsatzes mit der Inflation *ex post* zu gewährleisten (Kampf gegen die fallenden Profitraten). So stiegen auch die Einkommen stärker als das Produkt ( $E > Y$ ). *Die französische Inflation ist mithin sowohl eine Geldmengeninflation als auch eine Anspruchs inflation, aber sie ist im Kern hauptsächlich eine gewollte Inflation zur monetären Alimentierung des Wachstums.* In dieser Hinsicht erscheint die Preiskontrolle als das einzige mögliche Instrument der Wirtschaftspolitik, um einerseits die „nötige“ Inflation

<sup>21</sup> Vgl. insbesondere: F. Perroux — Inflation, dollar, euro-dollar — Paris 1971. A. Cotta — Inflation et croissance en France depuis 1962 — Paris 1974. R. Boyer et J. Mistral — L'inflation en France 1968 — 1975 — Statistiques et études financières, n° 24, 3<sup>e</sup> trim. 1976. D. Blondel et J. M. Parly — L'inflation de croissance — Paris 1977.

zuzulassen und andererseits ein Ausufern dieser gewollten Inflation zu verhindern<sup>22</sup>.

## 2. Institutionen und Methoden

Auch die Institutionen und Methoden der Preiskontrolle haben sich seit 1945 geändert. Auf Einzelheiten kann hier nicht näher eingegangen werden<sup>23</sup>. Mit diesen Fragen befaßt sich *eine Behörde des Wirtschaftsministeriums*, die „Direction générale de la concurrence et de la consommation“, die vom „Comité national des prix“ unterstützt wird, einem beratenden Organ aus Vertretern der Berufsverbände, der Gewerkschaften und der Verbraucherverbände. Diese Politik ist folglich hauptsächlich administrativ und unterliegt praktisch keiner parlamentarischen Kontrolle. Die Behörde beschäftigt insgesamt ungefähr 3000 Beamte, was im Vergleich zu anderen Ländern zwar viel ist (z. B. etwa zehn in der Schweiz, einige Dutzend in Belgien), aber dennoch wenig im Vergleich zu den vorgesehenen Aufgaben. Sie kann gelegentlich auch auf die Unterstützung von Polizei und Verbraucherverbänden zählen. Die zur Verfügung stehenden Mittel sind allerdings relativ gering: im Größenvergleich etwa 40% der Mittel des Statistischen Amtes oder 15% der Zollverwaltung.

*Die angewandten Techniken sind sehr unterschiedlich; man unterscheidet Zwangsmaßnahmen und vertragliche Maßnahmen.* Die ersteren reichen vom Preisstopp bis zur einfachen Willenserklärung und gehen über eine administrative Fixierung, die Festsetzung absoluter oder relativer Spannen (Multiplikator des Einstandspreises) oder die Programmierung (Festsetzung einer jährlichen Preiszuwachsrate). Die vertraglichen Maßnahmen, die im wesentlichen erst ab 1965 angewandt wurden, werden in Verhandlungen zwischen der Verwaltung und den Berufsverbänden zur Revidierung und Erhöhung der Preise getroffen. Sie finden in verschiedenen Formen statt und tragen unterschiedliche Bezeichnungen. Augenblicklich spricht man von „engagements de lutte contre l'inflation“ (Verpflichtungen zum Kampf gegen die Inflation) und von „accords de régulation des prix“ (Preisregelungsverträge), die entweder ganz exakt die Zuwachsrate und den Zeitraum der Preissteigerungen oder nur durchschnittliche Preise und Spannen in bestimmten Branchen festlegen. Im allgemeinen führen die vertraglichen Maßnahmen zu unterschiedlichen Preissteigerungssätzen in Abhängigkeit von der Kostensituation der betreffenden Branche oder den spezifischen Planungszielen, jedoch kaum in Abhängigkeit von der Nachfrage. Manchmal werden die getroffenen Maßnahmen von Subventionen, verbilligten Krediten und Steuernachlässen bzw. von Steuerzuschlägen und Kreditrestriktionen begleitet.

<sup>22</sup> Siehe F. Perroux — L'économie du XX<sup>e</sup> siècle, Paris 1961.

<sup>23</sup> Mehr Einzelheiten dazu finden sich in: E. Jolivet — Contrôle des prix et stabilisation économique en France — Dissertation Strasbourg, März 1977. Siehe auch R. Vouette — Le contrôle des prix — Revue de la Concurrence et de la Consommation — n° 26, 2<sup>e</sup> trim., Paris 1984.

So stellt sich die Preiskontrolle im allgemeinen dar. Die Anwendung im einzelnen ändert sich mit der Zeit und ist von den Branchen und Unternehmen abhängig.

Die staatlichen Eingriffe und vor allem die dazugehörigen Kontrollmaßnahmen sind abhängig von der Konjunktur und der Wirtschaftspolitik, ja sogar von der politischen Richtung der Regierung. So betrachtet man historisch *eine Abfolge von Phasen strenger und Phasen eher oberflächlicher Kontrolle*, je nach dem Grad der Inflation. Es waren generelle Preisstopps in den Jahren 1952, 1954, 1957, 1963, 1969, 1976 und 1982 zu verzeichnen. Im allgemeinen verschärft sich die Kontrolle nach Abwertungen und bei rigorosen Stabilisierungsprogrammen, läßt zwischen den Preisblockaden an Schärfe nach, wird durch immer zahlreichere Ausnahmen differenziert und stützt sich mehr und mehr auf vertragliche Maßnahmen.

Diese Aufweichung der Kontrolle ist um so nötiger, als bis Ende der 70er Jahre weder eine zwingende Einkommens-, noch eine Wechselkurspolitik die Löhne und die Importpreise stabilisierte. Die Kontrolle wird hauptsächlich aufrechterhalten, um den „Nachholeffekt“ am Ende des Preisstopps zu vermeiden oder um einen „Abschreckungseffekt“ auszuüben, läßt aber mit der Zeit nach und kann allmählich bis zu einer einfachen Überwachung, ja sogar einer von staatlicher Seite beobachteten freien Preisgestaltung führen.

*Die staatliche Intervention* ist natürlich in den gut organisierten und hochgradig konzentrierten Sektoren der Industrie viel einfacher als in den zahlreichen zersplitterten Branchen des Dienstleistungssektors. Aus diesem Grund war die Kontrolle lange Zeit paradoxe Weise in der exponierten Industrie viel genauer und effektiver als beispielsweise im abgeschirmten Dienstleistungsbereich. Es muß jedoch festgehalten werden, daß sie niemals auf die Exportpreise angewandt wurde und daß die immer zahlreicher werdenden Importpreise in großem Maße außer Kontrolle blieben, was das Gewicht der Preispolitik regelmäßig verringerte. Seit ungefähr zehn Jahren bemüht man sich, die Kontrolle in den bislang kaum betroffenen Sektoren zu verstärken, da die anderen Bereiche der internationalen Konkurrenz und der nationalen Wettbewerbspolitik unterworfen sind. Das führte dazu, daß die Inflationsrate für Industriegüter eher jene der Dienstleistungen eingeholt hat, als umgekehrt; sicher ist, daß nach 1971 die internationalen Industriegüterpreise überall stärker gestiegen sind. Andererseits unterwirft sich der Staat nicht immer derselben Preisdisziplin, indem er sowohl öffentliche Tarife als auch die Preisgestaltung der verstaatlichten Unternehmen und insbesondere die Steuern nicht immer konsequent in seine eigene Kontrollmaßnahmen einbezieht, um so u.a. die planmäßige Eigenfinanzierung der staatlichen Betriebe oder Verwaltungen zu sichern. Noch andere Preise, wie selbstverständlich die der Agrarprodukte oder bestimmte Mieten sind anderen Vorschriften unterzogen...

Schließlich ruft die autoritäre Kontrolle häufig gewisse *Betrugsmanöver der Firmen*, insbesondere im Dienstleistungssektor hervor, im Gegensatz zu jenen

Ländern, die eine mehr konzertierte Preiskontrolle verfolgen. Die Verwaltung toleriert dieses Verhalten mehr oder weniger in den Phasen schwacher Kontrolle, greift aber in Perioden strenger Kontrolle hart durch. Dazu ein Beispiel: in den zwölf Monaten von Juni 1974 bis Juni 1975 wurden ungefähr 350 000 Unternehmen aus Industrie, Handel und dem Dienstleistungsbereich kontrolliert, was etwa 20% der Gesamtzahl entspricht. Etwa 10% der überprüften Unternehmen machten sich Gesetzesübertretungen schuldig, in 1% der Fälle führte das zu Gefängnisstrafen, in etwa 5% der Fälle zu Geldstrafen. Die kurzfristigen Preisstopps werden im allgemeinen eher eingehalten. So wurden beim Preisstopp 1981 die Dienstleistungspreise nur in 5% der Fälle überschritten<sup>24</sup>. Die Betrugsmäver, die natürlich bei weitem nicht vollständig aufgedeckt werden, erklären offensichtlich die Differenz zwischen den fixierten Zielvorstellungen und der tatsächlichen Entwicklung und führen zu bedauerlichen Ungleichheiten zwischen den Firmen.

So sieht also die Wirklichkeit der Preiskontrolle aus. Wie bereits gezeigt, wurde nach einer ersten Liberalisierung zwischen 1959 und 1962, unter der Regierung Barre zwischen 1978 und 1980 eine vollständige Liberalisierung der Industriepreise und nach und nach auch der anderen Preise durchgeführt. Zur gleichen Zeit wurden die Kreditprogrammierung, die Wettbewerbspolitik und die Einkommenspolitik verstärkt.

Seit Oktober 1981 kehrte die neue Regierung zur Kontrolle der Preise für Dienstleistungen und seit Juni 1982 auch zur Kontrolle der Industriepreise zurück. Im Rückblick erscheint also die Liberalisierung der Preise nur als eine Unterbrechung einer alten Tradition und der langfristigen, anscheinend nicht umkehrbaren Tendenz zu direkten oder indirekten Interventionen des Staates bei den Preisen.

### 3. Die Auswirkungen der Preiskontrolle

Erstaunlicherweise liegen hierzu kaum Studien vor. Weder die Forscher an den Universitäten, die der Kontrolle zugegebenermaßen im allgemeinen ablehnend gegenüberstehen, noch die offiziellen Wirtschaftsinstitute interessieren sich dafür; dies vielleicht wegen der besonderen Schwierigkeiten, eine reglementierende Politik richtig einzuschätzen. „Wir glauben“, sagt der Leiter der betreffenden Verwaltung, „daß die Preiskontrolle eine gewisse Wirksamkeit hat, obwohl es unmöglich ist, den Einfluß genau zu messen“<sup>25</sup>. Die wenigen vorliegenden quantitativen Studien befassen sich mit kurzen Perioden oder nur mit einzelnen Aspekten möglicher Auswirkungen<sup>26</sup>. Die Mehrzahl aller Äußerungen sind rein qualitativ und unterscheiden kaum zwischen den Auswirkungen

<sup>24</sup> Les Notes Bleues du Ministère de l'économie et des finances — Paris, Juillet 1975 und Janvier 1982.

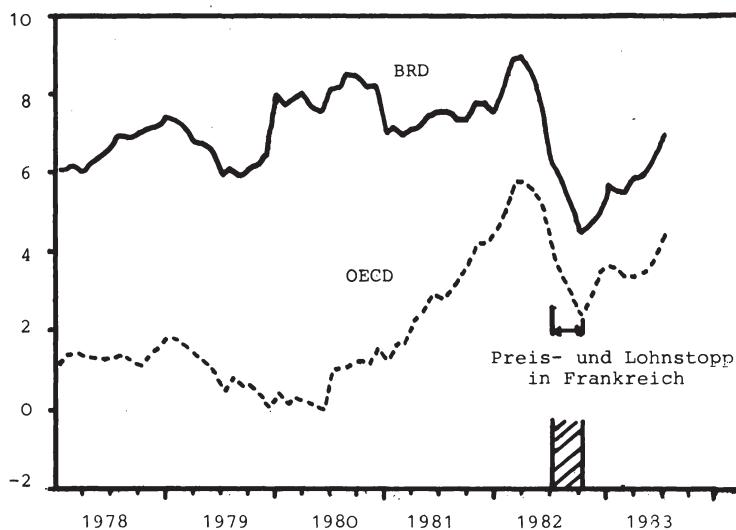
<sup>25</sup> E. Jolivet — op. cit., S. 203.

<sup>26</sup> Eine Rezension findet sich in E. Jolivet, op. cit. Vgl. insbesondere: A. Cotta, op. cit.

gen der Regelungen, der anderen verfolgten Politiken und der wirtschaftlichen Situation im gleichen Zeitraum<sup>27</sup>.

Eine Preiskontrolle muß natürlich zuerst auf ihre *Stabilisierungswirkungen*, aber auch auf ihre *Allokations- und Distributionseffekte* hin untersucht werden. Die nachfolgenden Ergebnisse scheinen gesichert und sind von einem breiten Konsens getragen.

Es ist im Rahmen einer autoritären Politik ohne weiteres einsichtig, daß der Preisstopp kurzfristig im allgemeinen sehr mäßigend auf die Preise einwirkt, indem er einen autonomen Kostendruck, das Auftreten der Preis-Lohn-Spirale sowie Erwartungen, die mit Abwertungen und anderen exogenen Einflüssen verbunden sind, verhindert. *Nahezu alle Preisblockaden waren von einem sofortigen Erfolg gekrönt*, obwohl sie auch zu vorsorglichen Zusatzkäufen der Verbraucher führten, und das um so mehr, als diese Blockaden nur einige Monate gedauert haben. Das vorläufig jüngste Beispiel betrifft 1982. Die Auswirkungen können wir der folgenden Graphik entnehmen, die den Unterschied der Inflationsraten Frankreichs und der Bundesrepublik oder der Gesamtheit der OECD-Staaten aufzeigt. Auch die Lohnsteigerungsrate ging in der gleichen Periode zurück<sup>28</sup>.



Quelle: CES 1983

<sup>27</sup> Vgl. u. a.: A. *Chenicourt* — op. cit. — und J. P. *Mockers* — op. cit. und vier Studien der OECD: *Une politique d'équilibre des prix*, 1962 — *L'inflation, le problème actuel*, 1970 — *Perspectives économiques*, déc. 1971 und juillet 1973.

<sup>28</sup> Die OECD kommt in ihrem Frankreich-Report vom März 1983 auch zu dem Ergebnis, daß der Preisstopp eine klare obwohl nur relative Senkung der Inflationsrate im

Aber der *kurzfristige Erfolg bei den Symptomen* oder bei den rechtlichen und psychologischen Transmissionsmechanismen bestätigt sich auf lange Sicht nur dann, wenn die temporäre Dämpfung der Preiserhöhung die Inflationserwartungen beseitigt und keine zurückgestaute Inflation bewirkt. Zugleich muß die Verlangsamung des Preisanstiegs auf Dauer durch budgetäre und geldpolitische Maßnahmen unterstützt werden, die den Nachfrage- oder Kostendruck ausschalten. Sonst kommt es nur zu einer Verschiebung. Während es den Behörden auf der einen Seite mit einer gewissen Leichtigkeit gelungen ist, durch andauernde Kontrolle sowie durch vereinbarte Maßnahmen am Ende der Preisstopps und trotz der anhaltenden Wirkung der sie begleitenden Abwertungen ein Ausufern der Inflation zu verhindern, kann man dies in Ländern, die nur den Preisstopp anwenden und am Ende keine geeignete Maßnahme ergreifen, nicht beobachten<sup>29</sup>. Dennoch ist *auf lange Sicht wegen der unangebrachten Budget- und Geldpolitik keine Tendenz der Besserung* in Sicht. Dieses Ergebnis ist, wie wir gesehen haben, teilweise beabsichtigt und muß also nicht unbedingt als Zeichen des Scheiterns der verfolgten Politik angesehen werden. Die Preiskontrolle mußte im Grunde genommen nicht nur die Inflation selbst, sondern indirekt auch die Wirkungen aller anderen Wirtschaftspolitiken bekämpfen. Aber der seit der Krise nicht gewollte wachsende Abstand zu anderen vergleichbaren Ländern scheint in jedem Fall klar aufzuzeigen, daß kein dauerhafter Erfolg eingetreten ist, sondern eher das Gegenteil. Der Preiskontrolle gelingt es immer weniger, weder die Durchsetzung von überhöhten Lohnforderungen noch die exzessiven Preisüberwälzungen zu verhindern.

Im übrigen kann man feststellen, daß während der beiden Phasen der Preisliberalisierung (1959-1962 und 1978-1981), sofern man von negativen äußeren Einflüssen absieht, keine Beschleunigung der tendenziellen Preisentwicklung eingetreten ist. Langfristig betrachtet scheint deshalb die *Preiskontrolle* unter Verzicht auf eine künstliche Wachstumsbeschleunigung als überflüssig. Sie ist *nicht nur überflüssig*, sondern nach fast allgemeiner Einschätzung *sogar schädlich*, wenn man die langfristigen allokativen Wirkungen berücksichtigt.

Gewiß kann man im französischen Fall bestimmte strukturelle Auswirkungen nicht feststellen, die die ökonomische Theorie öfters für unvermeidlich hält. Wegen der langfristigen Preiskontrolle gab es in Frankreich *keinen* spezifischen mittelmäßigen *Rückgang der Gewinne und der Investitionen* und noch weniger eine Beeinträchtigung des Wachstums, obwohl die gedrückten Preise zu einer steigenden Verschuldung der Unternehmen führten und obwohl auch in verschiedenen Branchen die Anpassung an den Markt aufgrund der Kontrolle und der damit verbundenen Subventionen nicht rechtzeitig erfolgt ist (insb. in der Eisen- und Stahlindustrie sowie bei der Kohle). Seit der Krise hat sich natürlich die Lage auf diesen Gebieten auch in Frankreich verschlechtert, aber

2. Halbjahr 1982 bewirkt hat. Siehe auch: N. Desprez und Ph. L'Hardy — *Formes de l'inflation — Economie et Statistique*, Paris, mars 1984.

<sup>29</sup> OECD — *Les politiques actuelles de lutte contre l'inflation* — Paris, juin 1971.

die Veränderung hatte im Vergleich zu anderen Ländern keine ungewöhnliche Tragweite. Es gab auch wegen der zurückgestauten Preisentwicklung *keine Mangelsituationen*, obwohl man sich fragen kann, ob sich das chronische Außenhandelsdefizit nicht zum Teil und auf ganz unterschiedliche Weise durch die Preiskontrolle erklärt. Schließlich war der Anreiz zur Übertretung der Gesetze und zur Entwicklung eines Schwarzmarktes oder einer parallelen „Schattenwirtschaft“ wohl gegeben, aber kaum stärker als in anderen Ländern aufgrund der jeweiligen Steuergesetzgebung.

Das Nichtvorhandensein dieser Auswirkungen erklärt sich weitgehend durch die Tatsache, daß außerhalb der Perioden einer konsequenten Preisblockade, die Preiskontrolle immer vorsichtig und differenziert gehandhabt wurde, daß sie manchmal durch öffentliche Hilfen und einkommenspolitische Maßnahmen ergänzt wurde, und daß sie niemals die Preise für Exportgüter berührte, deren Bedeutung am Umsatz der Unternehmen ständig gestiegen ist.

Es wurden aber andere langfristige Schäden, mit denen sich die Theorie seltener befaßt, festgestellt. Zunächst kann man — über den unproduktiven und inquisitorischen Charakter dieser Maßnahmen, die den Unternehmer behindern und irritieren hinaus — eine unsichtbare, besonders heimtückische Auswirkung festhalten, nämlich *eine Erstarrung im Preisbildungsverhalten der französischen Unternehmer*. Da die Preiskontrolle außerhalb des totalen Preisstopps sehr anpassungsfähig ist, verfolgt die Verwaltung — bei vollem Verständnis für die Unternehmer — häufig eher die Kosten- als die Preisentwicklung. Normalerweise gibt es weniger eine Kontrolle der Preise als der Legitimität der Preiserhöhungen und die Kontrolle ist um so genauer, als sie nicht willkürlich erscheinen, sondern sich den spezifischen Bedingungen der Branche oder des Unternehmens anpassen will. Darüber hinaus neigt die Behörde dazu, da sie einzelnen Unternehmen keine Schwierigkeiten machen will, in den Verhandlungen mit den Berufsverbänden die Kostensituation des Grenzbetriebes der jeweiligen Branche zu berücksichtigen und garantiert somit den erfolgreichereren Unternehmen eine Rente. Auf diese Weise sind die französischen Unternehmer aufgefordert, sich nicht mehr voll verantwortlich für ihre Preise zu fühlen, die Marktsituation zu vernachlässigen und die freie und wirtschaftliche Preisbildung im Rahmen von Angebot und Nachfrage durch *eine „buchhalterische Preisverwaltung“* zu ersetzen, die sich mehr an kurzfristigen wirtschaftspolitischen Kriterien als an langfristigen Marktentwicklungsdaten orientiert.

Indem den Betrieben systematisch ein Verwaltungsverfahren zur Überprüfung ihrer Kostensituation aufgezwungen wird, wird die Behörde auch der Tatsache gerecht, daß die Kostensteigerungen auslösender Faktor der Preissteigerungen sind. Dadurch sind die Unternehmen allzu leicht geneigt, *Kostensteigerungen* zu akzeptieren oder sie sogar auf vielfache Weise zu provozieren (Gemeinkosten, „qualitative“ Produktveränderungen, „unechte Innovationen“, was natürlich — aufgrund der wohlbekannten Spirale des Interventionismus — auch wieder detaillierte, zusätzliche Bestimmungen erforderlich macht).

Es besteht also keinerlei Zwang zur Kostensenkung; ja die Kontrolle beinhaltet die Tendenz, die Möglichkeiten des anderweitigen Ausgleichs oder der Reorganisation und die Anstrengungen zur Produktivitätssteigerung zu verhindern, da solche Anstrengungen öfters nicht belohnt, sondern eher bestraft werden.

Da obendrein die Nachsichtigkeit der Verwaltung immer nur vorübergehend, und ein erneuter Preisstopp jederzeit möglich ist, neigen die Unternehmen dazu, ihre Preise auf dem höchstmöglichen Niveau anzusetzen; sie sehen nie einen Anreiz, eine Preiserhöhung aufzuschieben, sondern erhöhen im Gegenteil die Preise vorbeugend und denken nicht daran, sie selbst im Falle bedeutender ausländischer Konkurrenz zu senken. *So führt die Kontrolle der Preissteigerungen auf Dauer zu einer vollständigen Verhinderung jeglicher Preissenkungen.*

Die ständigen Verhandlungen zwischen der Verwaltung und den Berufsverbänden führen tendenziell dazu, *den Preis als Wettbewerbsinstrument der Unternehmen auszuschalten*. Wenn die französische Wirtschaft heute dadurch gekennzeichnet ist, daß die Preise nach unten sehr unflexibel und sowohl gegenüber der Konjunktur als auch gegenüber einer globalen Nachfragepolitik sehr unempfindlich sind, und wenn darüber hinaus die Unternehmen den Lohnforderungen und anderen Kostensteigerungen im allgemeinen wenig Widerstand entgegensetzen, so ist das sicherlich zu einem ganz erheblichen Teil der permanenten und systematischen Außerkraftsetzung des Preis- und Marktmechanismus zuzuschreiben.

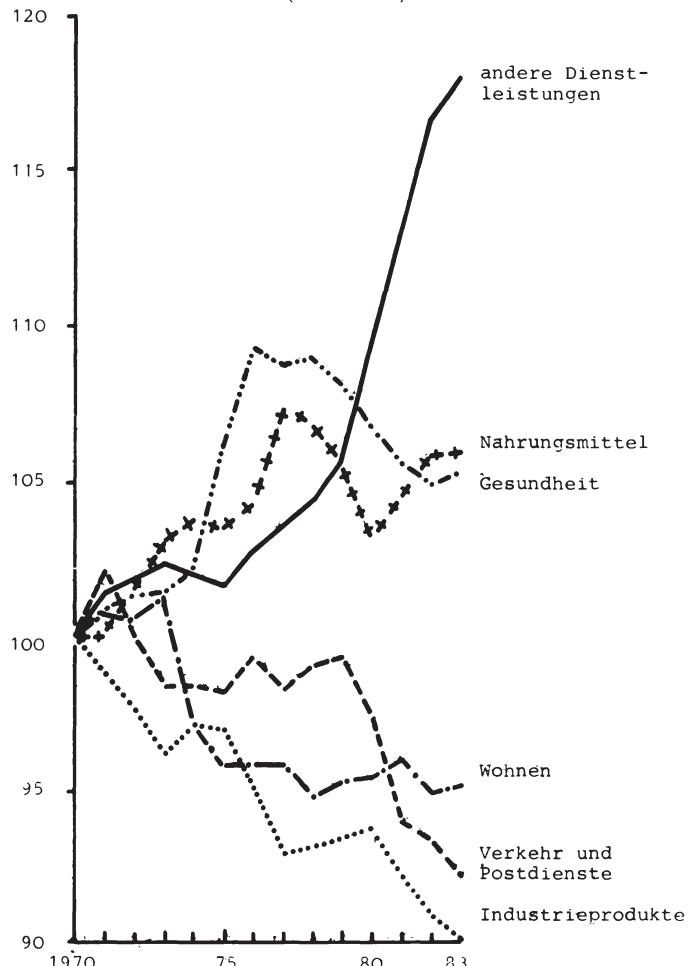
In zweiter Linie muß festgestellt werden, daß auf lange Sicht *die Verwaltungsmaßnahmen* — selbst wenn sie von den besten Absichten getragen sind und mit Sorgfalt durchgeführt werden — *zwangsläufig willkürlich* sind. An und für sich ist eine allgemeine Preisregelung einem punktuellen Interventionismus vorzuziehen, indem sie die Preisstruktur im Prinzip nicht verändert. Aber dieses Prinzip ist nur schwer anwendbar, und zwar im wesentlichen aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Branchen und Unternehmen. Das aufschlußreichste und schwerwiegendste Beispiel dafür ist die *Verzerrung* ungleich größer als anderswo zwischen *Industriepreisen und Dienstleistungspreisen*<sup>30</sup>. Trotz aller Unzulänglichkeiten hätte die Preiskontrolle vielleicht doch

**Relative Entwicklung der Einzelhandelspreise  
(Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate der Preise in %)**

	1960-1970	1970-1980
Ernährung	4	9,8
Industrieprodukte	2,7	9,2
Private Dienstleistungen	6,3	10,8
Staatl. Dienstleistungen	3,4	11
Wohnen	9,2	8,4
Gesundheit	4,2	9
<b>Gesamt</b>	<b>4</b>	<b>9</b>

*Quelle:* I.N.S.É.E.

Entwicklung der relativen Preise für die Hauptgruppen der Konsumgüter  
(ausgenommen Energie)  
(1970 & 100)



Quelle. La consommation des ménages Comptabilité nationale. Collection de l'INSEE, série M, n° 89 et 106.

einen gewissen Nutzen gehabt, wenn sie die Inflationsrate der abgeschirmten und wenig konkurrenzfähigen Sektoren gesenkt hätte und somit die inländischen „terms of trade“ insbesondere für die Industrie verbessert hätte. Das wäre gleichermaßen für die Stärkung der Industrie und die internationalen Spezialisierungen wie für die Preisstabilisierung in Frankreich günstig gewesen. Es ist aber exakt das Gegenteil eingetreten. Das schon bestehende Ungleichgewicht wurde auf Kosten der konkurrenzfähigen und exponierten Sektoren noch weiter erhöht.

Die Veränderung der relativen Preise hat natürlich auch eine Verzerrung der Rentabilität und der Selbstfinanzierungsquote zwischen verschiedenen Branchen bewirkt<sup>31</sup>. Weiter hat diese Entwicklung eine langfristige Effizienzminde rung und *eine ungünstige Strukturverschiebung* zur Folge gehabt, vor allem aber eine Überentwicklung von Branchen mit geringer Produktivität, was direkt und indirekt (durch die Lohn-Preis Spirale) zu den Schwierigkeiten der französi schen Industrie beigetragen hat, und zwar ebenso auf dem Binnenmarkt wie im Rahmen der internationalen Konkurrenz. In dem Maße, in dem Subventionen nicht ausreichend waren, hat sich zudem die Verschuldung der Unternehmen erhöht, um so mehr, als sie gleichzeitig gedrückte Preise und eine expansive Nachfrage hinnehmen mußten.

Man muß zugeben, daß die Industrie den Vorteil hatte, einen Teil ihrer Preise frei zu gestalten, da die Exportpreise nie unter Kontrolle waren. Vielleicht erhoffte man sich davon angesichts der ständigen Außenhandelsschwierigkeiten ein Ausweichen der Unternehmen auf die Außenmärkte und eine Förderung des Exports. Aber das Gegenteil trat ein. Statt daß die französischen Firmen dank guter inländischer Gewinnspannen die Exportpreise so niedrig wie möglich hielten, wurden sie dazu verleitet, die blockierten Innenpreise durch höhere Exportpreise — insbesondere nach Abwertungen — zu kompensieren, was

<sup>30</sup> Wir können festhalten, daß der Abstand zwischen der Entwicklung der Industriepreise auf der einen Seite und der Preise für private und öffentliche Dienstleistungen andererseits in der ersten Periode beträchtlich ist. Er vermindert sich in der Folgezeit, ohne jedoch gänzlich zu verschwinden. Die internen Terms of trade zwischen Industriesektor und anderen Sektoren entwickeln sich wie folgt:  $-2,1$  von 1959 bis 1969,  $-2,7$  von 1969 bis 1973,  $-0,6$  von 1973 bis 1979, gegenüber  $-1,1$ ,  $-1,8$ ,  $-0,3$  für die BRD in denselben Zeiträumen. (Vgl. *Economie prospective internationale*, n° 13-14, 1983). Diese Entwicklung hält bis 1981 an. Nachdem 1982 die Preiskontrolle geändert wird, ist der Abstand für Frankreich kleiner, wodurch die Desinflation gefördert wird. (Vgl. H. *Delage* . . . — *Prix relatifs de l'industrie et des services — Revue de la Concurrence et de la Consommation* — n° 28, 4<sup>e</sup> trim. 1984).

<sup>31</sup> So kannten zwischen 1959 und 1969 Branchen mit schwachem Produktivitätsfortschritt wie Bauwesen, Handel und private Dienstleistungen eine starke Verbesserung der Kapitalrendite, während Bereiche mit starkem Produktivitätsfortschritt wie z. B. der Energiesektor eine Verschlechterung registrierten; es zeichnete sich also eine entgegengesetzte Entwicklung der wirtschaftlichen Effizienz und der finanziellen Rentabilität ab. Siehe: INSEE — *Déformations des prix relatifs et gains de productivité — Economie et Statistique*, n° 79, mai 1976.

natürlich die erhofften positiven Mengeneffekte reduzierte. *So verschlechterte die innere Preiskontrolle auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit.*

*Schließlich lösten die Preisverzerrungen und die versteckten intersektoriellen Transferleistungen Forderungen auf Gleichstellung und nach Subventionen mancher Berufsverbände aus, die den sozialen Druck auf die Träger politischer Macht verstärkten, und zwar insbesondere dann, wenn das Wachstum nicht mehr ausreichte, um wenigstens vorübergehende Kompromisse zu finden oder die Flucht nach vorne zu erlauben. Verfälscht die Inflation die Ressourcenallokation und die Einkommensverteilung, so verstärkt die Preiskontrolle diese Verzerrungen noch zusätzlich. Die negativen Auswirkungen dieser beiden Phänomene heben sich nicht auf, sondern kumulieren sich. Das hat natürlich auf lange Sicht negative Folgen sowohl für das Außenhandelsgleichgewicht als auch für die Preisentwicklung.*

Das sind zweifelsohne die schädlichsten Auswirkungen der seit 50 Jahren fast ständig verfolgten Politik der Preiskontrolle auf die Effizienz der Wirtschaft; Auswirkungen, die sie zu bekämpfen vorgeben, aber in Wirklichkeit langfristig erst aufrechterhalten. Das ist der „*Circulus vitiosus von Inflation und Preiskontrolle*“, aus dem sich die französische Wirtschaft anscheinend nicht lösen kann. Die Preiskontrolle ist kurzfristig wegen der strukturellen Starrheit von Preisen und Einkommen offensichtlich gerechtfertigt, wobei diese Starrheit aber in hohem Maße das Ergebnis der über lange Zeit betriebenen Preiskontrolle ist.

Jedenfalls muß aber auch festgestellt werden, daß diese Politik nur deshalb so lange betrieben werden konnte ohne die Effizienz der französischen Wirtschaft allzu stark zu vermindern, weil die hauptsächlichen strukturellen Unzulänglichkeiten ohne Zweifel durch andere politische Maßnahmen ausgeglichen worden sind, insbesondere durch die Industriepolitik und durch das aktive Eingreifen des Staates in die Produktionsstrukturen, das sich seit 1981 noch verstärkt hat. Es gibt eine gewisse Kohärenz der dirigistischen Preis- und Mengeninterventionen. Jede Politik hat ihre Fehler, trägt aber in gewissem Maße auch dazu bei, die Unzulänglichkeiten der anderen Politiken zu verringern. Eine teilweise Liberalisierung ist deshalb riskant und ohne jeden Zweifel nicht praktikabel. Entweder muß alles geändert werden oder es muß alles so aufrechterhalten bleiben wie es ist. Das Schlechteste wäre sicherlich ein Mittelweg.

### III. Allgemeine Würdigung der französischen Stabilisierungspolitik

Die Einschätzung einer bestimmten Wirtschaftspolitik ist immer eine heikle Sache, da wir überhaupt keine Kenntnis jener Entwicklung haben, die sich im Rahmen der bestehenden Strukturen und Institutionen ohne staatliche Eingriffe ergeben hätte. Was das Wachstum betrifft, so verfügen wir mit der „potentiellen Wachstumsrate“ wenigstens über eine Bezugsgröße, die man mit der tatsächlichen Wachstumsrate vergleichen kann. Kann man aber wirklich eine „potentielle Inflationsrate“ ermitteln? Hat ein solcher Begriff einen Sinn? Die beobachte-

ten Beziehungen zwischen Wachstum und Inflation, Arbeitslosigkeit und Inflation, Löhnen und Inflation ... oder sogar zwischen Inflation und verfügbaren Produktionskapazitäten, Nachfragedruck und Erwartungen sind so zwiespältig und widersprüchlich, daß eine allgemeine stabile und unwidersprochene Preisfunktion kaum aufgestellt werden kann. Darüber hinaus ist es im Rahmen einer vom Staat organisierten und kontrollierten Marktwirtschaft sinnvoll, klar zwischen den Ursachen der Inflation und den budgetären, monetären und juristischen Rahmenbedingungen der Inflation zu unterscheiden. Was auch immer die Ursachen einer potentiellen Inflation sein mögen, sie entsteht nur im Rahmen der vorgegebenen Bedingungen, und für diese Bedingungen ist der Staat verantwortlich. Wenn sich auch kurzfristig bestimmte exogene oder endogene Faktoren der Preissteigerung dem staatlichen Einfluß entziehen, so ist doch die Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus auf mittlere und lange Sicht der Verantwortung des Staates zuzuschreiben, denn langfristig kann er die Institutionen und die Strukturen verändern und sogar die Mentalität und die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte stark beeinflussen<sup>32</sup>. In diesem Sinne kann eine Theorie der chronischen Inflation nur eine „politische“ Theorie sein, und in diesem Rahmen stellt die *Preissteigerungsrate*, zusammen mit anderen Indikatoren, eine *Meßgröße für die absolute und relative Leistungsfähigkeit eines Systems und einer Wirtschaftspolitik* dar.

So gesehen ist die Einschätzung der Stabilisierungspolitik relativ einfach. Sie besteht darin, die mittel- und langfristige Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus in absoluten Werten und im Vergleich mit anderen ähnlichen Ländern zu beobachten, und sie sowohl der staatlichen Strategie als auch den spezifischen Zwängen, denen die betroffene Wirtschaft ausgesetzt war, gegenüberzustellen.

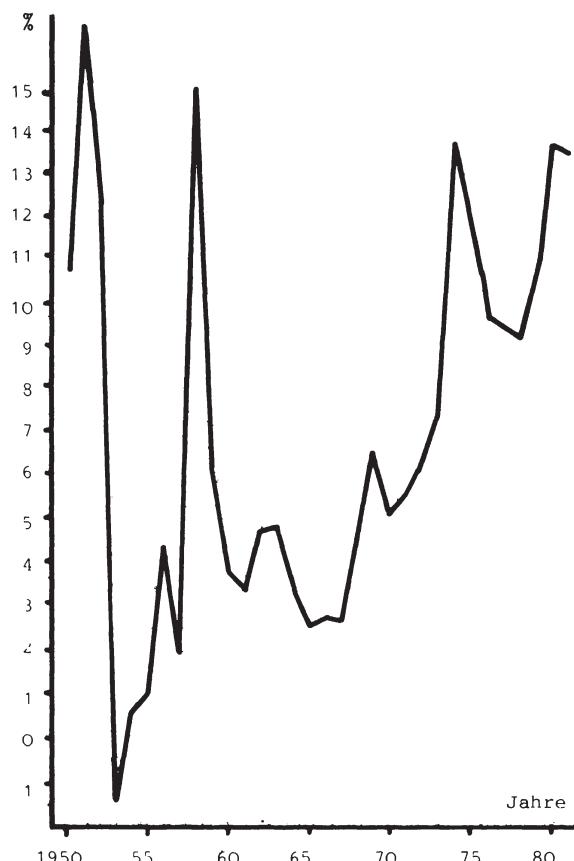
## 1. Die Ergebnisse

Es läßt sich beobachten, daß *der Preisanstieg*, gemessen an dem auf das Bruttosozialprodukt bezogenen Preisindex oder wie hier am Verbraucherpreisindex, seit Ende des Krieges *eine Konstante der französischen Wirtschaftsentwicklung* ist.

<sup>32</sup> Es handelt sich hier um eine Tatsache, auf die frühere Autoren wie *Eucken, Röpke, Müller-Armack* u. a. immer wieder hingewiesen haben, genau so wie sie — lange vor den zeitgenössischen Wirtschaftswissenschaftlern — den Akzent auf die Notwendigkeit einer Konstanz der Wirtschaftspolitik gelegt haben. Neuere Autoren schlagen vor, die makroökonomischen Leistungen mit ökonometrischen Methoden in dreierlei Hinsicht zu analysieren: Strukturen, Institutionen und Politiken. Vgl. insbesondere: M. *Aoki* — *Dynamic Analysis of Open Economics* — New-York, Academic Press, 1981 und S. W. *Black* — *Politics versus markets: international differences in macroeconomic policies* — Washington, American Enterprise Institute for Public Policy, 1982. Diese Studien scheinen aber die Interaktionen zwischen diesen drei Kategorien zu vernachlässigen. Die Strukturen, die Institutionen und sogar die gesellschaftlichen Verhaltensweisen sind langfristig nicht von den Methoden, den Leistungen und der „Kreditwürdigkeit“ einer verfolgten Wirtschaftspolitik unabhängig.

**Die Preisentwicklung von 1950 bis 1980**  
**Jährliche Veränderungsraten des Index der Verbraucherpreise (in %) (1970 = 100)**

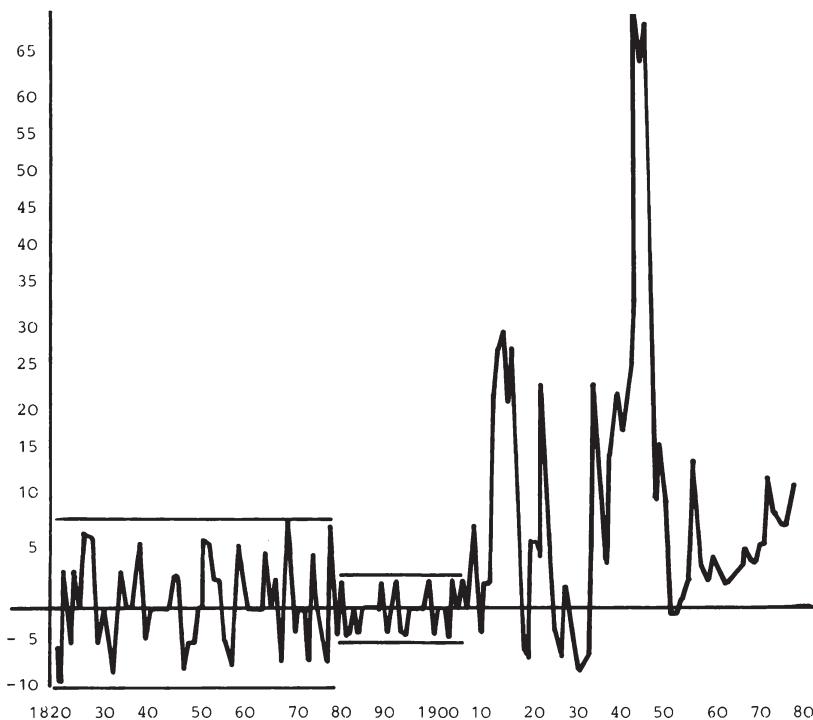
1950: 38,2 (+ 10,7)	1962: 72,9 (+ 4,7)	1974: 136,7 (+ 13,7)
1951: 44,5 (+ 16,5)	1963: 76,4 (+ 4,8)	1975: 152,8 (+ 11,8)
1952: 49,9 (+ 12,1)	1964: 79,0 (+ 3,4)	1976: 167,5 (+ 9,6)
1953: 49,2 (- 1,4)	1965: 81,0 (+ 2,5)	1977: 183,2 (+ 9,4)
1954: 49,5 (+ 0,6)	1966: 83,2 (+ 2,7)	1978: 199,8 (+ 9,1)
1955: 50,0 (+ 1,0)	1967: 85,4 (+ 2,6)	1979: 221,3 (+ 10,8)
1956: 52,2 (+ 4,4)	1968: 89,3 (+ 4,6)	1980: 251,3 (+ 13,6)
1957: 53,2 (+ 1,9)	1969: 95,1 (+ 6,5)	1981: 285 (+ 13,4)
1958: 61,2 (+ 15,0)	1970: 100 (+ 5,1)	1982: 318,6 (+ 11,8)
1959: 65,0 (+ 6,2)	1971: 105,5 (+ 5,5)	1983: 349,2 (+ 9,6)
1960: 67,4 (+ 3,7)	1972: 112,0 (+ 6,2)	1984: 374,7 (+ 7,3)
1961: 69,6 (+ 3,3)	1973: 120,2 (+ 7,3)	



*Quelle* I.N.S.E.E.

Sieht man vom Zeitraum 1956-1958 und den Ereignissen in Algerien einmal ab, so stiegen die Preise bis 1967 langsam an, ab 1968 dann aber in immer schnellerem Rhythmus. Angesichts einer solch düsteren Entwicklung ist man versucht, die Entwicklung in der ferneren Vergangenheit zu betrachten. Man empfindet tatsächlich eine gewisse Erleichterung, wenn man die über einen langen Zeitraum hinweg wesentlich größeren Preisausschläge sieht. Seit dem Ende des Krieges verläuft die Preisentwicklung gedämpfter, aber auch deutlich starrer als zwischen 1910 und 1945.

Die Preisentwicklung von 1820 bis 1980



Aber wir wissen nur allzu gut, daß die Statistik und die damit verbundenen graphischen Darstellungen eine „moderne Kunst der Lüge“ sind. Ein wirklich aussagekräftiger Vergleich ergibt sich nur zwischen verschiedenen Ländern, insbesondere im Verhältnis mit der Bundesrepublik, dem bedeutendsten Wirtschaftspartner Frankreichs sowie im Vergleich zum Durchschnitt der Länder der EG und der OECD, den Hauptkonkurrenten Frankreichs.

## Jährliche Veränderungen der Verbraucherpreise in %

	1960-1967	1968-1973	1973-1980	1981	1982
Frankreich	3,6	5,9	11,1	13,4	11,8
Bundesrepublik	3,0	4,3	4,8	5,9	5,3
Italien	4,1	5,0	17,0	19,5	16,6
Großbritannien	3,4	7,0	16,0	11,9	8,6
EG	3,5	5,5	10,7	11,4	9,9
USA	1,8	4,5	7,9	10,3	6,2
Japan	5,6	6,7	9,1	4,9	2,7
OECD	2,7	5,4	10,4	10,6	8,0

Quelle: OECD.

## Komparative Entwicklung der französischen Wirtschaft

	BIP real (jährliche Veränderung in %)				
	1960-1967	1967-1973	1973-1980	1981	1982
Frankreich	5,5	5,6	2,8	0,3	1,5
Bundesrepublik	3,9	5,3	2,3	-0,2	-1,2
Italien	5,6	5,0	2,8	-0,2	-0,2
Großbritannien	2,9	3,4	0,9	-2,2	1,2
EG	4,4	5,0	2,3	-0,6	0,2
OECD	5,1	4,9	2,5	1,2	-0,3
	Arbeitslosenrate (in % der Erwerbsbevölkerung)				
	1960	1973	1980	1981	1982
Frankreich	1,2	2,6	6,3	7,3	8,3
Bundesrepublik	1,0	1,0	3,3	4,8	6,8
Italien	5,5	6,2	7,4	8,5	9,0
Großbritannien	1,3	2,3	6,5	10,2	12,0
EG	2,3	2,8	5,7	7,1	8,5
OECD	3,4	3,6	6,2	7,0	8,5
	Leistungsbilanz (in % des BSP)				
	1960-1966	1967-1973	1974-1980	1981	1982
Frankreich	0,6	-0,1	-0,8	-0,8	-2,4
Bundesrepublik	0,3	1,2	0,6	-1,1	0,4
Italien	1,3	1,6	-0,5	-2,0	-1,7
Großbritannien	-0,2	0	-0,8	2,4	1,5
EG	0,3	0,6	-0,3	-0,6	-0,5
OECD	0,3	0,3	-0,4	-0,4	-0,4

Quelle: OECD.

Wir können feststellen, daß *Frankreich in der Preisentwicklung* — abgesehen von der jüngsten Periode — *dem allgemeinen Trend folgt*, und dabei immer einen Mittelpunkt einnimmt; etwa über dem allgemeinen Durchschnitt aber deutlich unter dem Niveau von Großbritannien oder Italien. Aber wir beobachten auch einen *wachsenden Abstand zwischen der französischen und zunächst der deutschen Inflationsrate*, später dann auch zur durchschnittlichen Inflationsrate der anderen Länder. Wenn es einen Bereich der Wirtschaftspolitik gibt, in dem — trotz aller Beteuerungen im Rahmen der EG — die nationalen Entwicklungen seit der Einführung der flexiblen Wechselkurse und der Krise immer weiter auseinander gingen und die Bildung eines gemeinsamen Europas ständig gefährdeten, dann ist es die Inflation.

Um die Leistung Frankreichs bei der Inflationsbekämpfung richtig einzuschätzen, ist es jedoch nötig, *die angewandte Wachstumsstrategie zu berücksichtigen* und so die relative Preisentwicklung im Rahmen der anderen verfolgten Zielvariablen zu würdigen.

Die Betrachtung all dieser Ergebnisse führt zu einer klaren Unterscheidung in zwei Phasen, jener bis 1967 und einer zweiten nach 1973, wobei die Zwischenphase vielleicht noch der ersten Periode zugerechnet werden kann.

## 2. Die beiden Phasen

Die wirtschaftspolitischen Erfolge einschließlich der Inflationsbekämpfung sind *für die Phase von 1950-1967* ausgesprochen beachtlich, zumal dann, wenn man sich die militärischen und politischen Ereignisse vor Augen führt, die die französische Wirtschaft betroffen haben. Frankreich war ohne Unterbrechung von 1946 bis 1962 in Kolonialkriege verwickelt. Kaum war 1954 der Indochinakrieg beendet, begann der Algerienkrieg. Im Jahre 1956 hatte die Wirtschaft sogar eine Teilmobilisierung der Reservisten und eine 33prozentige Steigerung der Verwaltungsausgaben zu verkraften. Im Mai 1958 führten die Ereignisse in Algerien zu einem politischen Umsturz und in der Folge zur V. Republik. Diese Phase endete mit den Mai-Ereignissen 1968, als soziale Unruhen zu langen Arbeitsunterbrechungen und zu massiven Lohnsteigerungen führten.

Die politischen und sozialen Ereignisse dieser Periode haben das Wachstum in den 50er Jahren — trotz einer bis 1962 stagnierenden Erwerbsbevölkerung — nicht verhindert. Die Steigerung der Investitionsquote zwischen 1962 und 1972 (sie wurde nötig, weil die Erwerbsbevölkerung dann aufgrund von Einwanderungen und der demographischen Entwicklung stark zu steigen anfing) trug noch zur Verstärkung des Wachstums bei. Der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Sozialprodukt stieg von 19% zu Anfang des Jahrzehnts auf 23,4% im Jahre 1970. Zwischen 1968 und 1973 ergab sich eine nochmalige Steigerung. Im Jahre 1974 belief sich dieser Satz auf 24,3%, dem höchsten aller westlichen Industriestaaten mit Ausnahme Japans. Diese intensive Akkumulation mußte immer mehr durch Bankkredite und Anleihen finanziert werden. Ab 1973 war

die Selbstfinanzierungsquote der französischen Unternehmen mit 70% relativ niedrig, während der Verschuldungsgrad anstieg, was ohne Zweifel dazu beigetragen hat, die französischen Unternehmen noch anfälliger für die Auswirkungen des Ölschocks zu machen. Aber diese Politik hat *Frankreich die nach Japan zweithöchste Steigerungsrate des Bruttoinlandsprodukts pro Erwerbstätigem gesichert*, zunächst durch einen beschleunigten Transfer von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft in den Industriesektor, später dann durch eine anhaltende Steigerung des Kapitalkoeffizienten. Durch eine systematische Stimulierung der Nachfrage konnte auch ein ziemlich zyklenfreies, regelmäßiges Mengenwachstum erzielt werden.

Unter Berücksichtigung all dieser Faktoren ist es *nicht weiter verwunderlich, daß die französische Inflationsrate gestiegen ist*. Dies bestätigen auch eine ganze Reihe von Analysen der französischen Inflation in dieser Periode, die den exogenen politischen und militärischen Einflüssen, den sozialen Spannungen und, wie schon erwähnt, dem beschleunigten Wachstum und dem daraus resultierenden Zwangssparen in der französischen Gesellschaft eine bedeutende Rolle zuschreiben. In einem gewissen Sinne war die Inflation ein Mittel zur Reduzierung des Konsums auf ein der Akkumulationsrate entsprechendes, vom Staat gewolltes und der Gesellschaft teilweise aufgezwungenes Niveau, das die Gesellschaft jedoch manchmal — wie etwa im Mai 1968 — vielleicht unbewußt in Frage gestellt hat. Der Anstieg der Inflation zwischen der Mitte der 60er Jahre und der Krise ergibt sich übrigens zu einem großen Teil aus den außergewöhnlichen „politischen“ Lohnsteigerungen, die in den „accords de Grenelle“ zum Abschluß der Mai-Ereignisse 1968 entschieden wurden<sup>33</sup>.

Angesichts dieser Zwänge und wirtschaftspolitischen Weichenstellungen ist es *eher erstaunlich, daß die Preissteigerungsraten nicht größer ausgefallen sind*. Ein Vergleich mit Ländern, die sich in ähnlichen Situationen befanden, zeigt, daß der Anstieg der Inflationsrate auch höher hätte ausfallen können. Es genügt, sich an die Auswirkungen des Vietnamkrieges auf die amerikanische Wirtschaft zu erinnern, die aber sicher relativ weniger schwerwiegend für die USA waren als

<sup>33</sup> Nach den in Frankreich erstellten ökonomischen Studien erklärt sich der Inflationsunterschied zwischen 1963-1968 und 1969-1974 durch folgende Veränderungen:

Importierte Inflation (incl. Wechselkursänderungen)	+ 2,2
Wirkungen der Wirtschaftspolitik	+ 0,7
davon: Anstieg der Sozialabgaben	+ 0,9
Änderungsrate der Effektivverzinsung	+ 0,1
Kreditbeschränkungen	- 0,3
Anstieg der Gehälter	+ 3,2
Ausweitung der Indizierung	+ 0,5
Ungleichgewicht auf den Faktormärkten	+ 0,7
<b>Gesamt</b>	<b>+ 7,3</b>

*Quelle:* OECD — Etude sur la France —, Paris, Mai 1980, S. 55.

der Algerienkrieg für Frankreich. Da man bei der verfolgten wirtschaftspolitischen Strategie eine gewisse Geldentwertung in Kauf zu nehmen gewillt war, ist der Abstand zu den Inflationsraten anderer Länder keinesfalls als ein Mißerfolg zu werten.

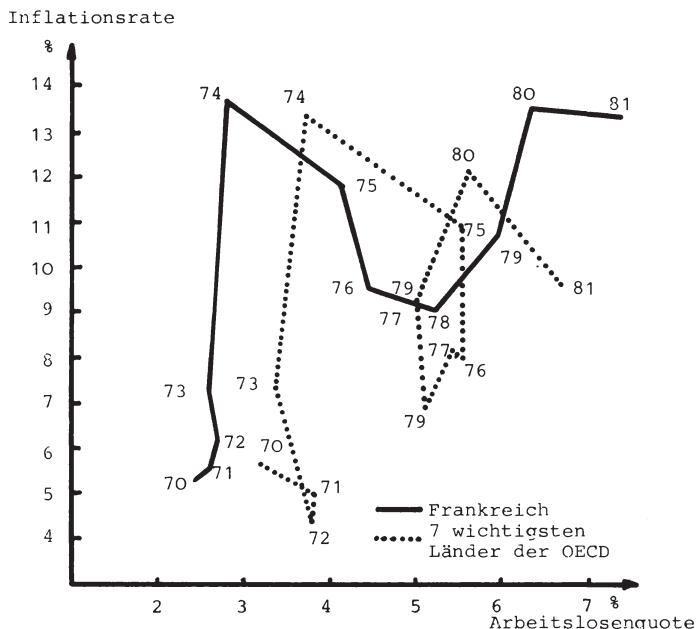
Man kann also zweifelsohne behaupten, daß in der Periode von 1950 bis 1967 und sogar noch bis 1973 die aufeinanderfolgenden exogenen Schocks relativ gut abgefangen und die Preise unter Kontrolle gehalten werden konnten und *deshalb bis 1967 von einem absoluten und bis 1973 von einem relativen Erfolg der französischen Wirtschaftspolitik gesprochen werden kann.*

*Das ist in der folgenden Periode*, die durch die Weltwirtschaftskrise gekennzeichnet ist, *nicht mehr der Fall*. Vergleicht man, wie die Wirtschaft die Schocks von 1951 und 1958 auf der einen Seite und die von 1973 und 1979 auf der anderen Seite überwunden hat, so kann man den gewaltigen Unterschied zwischen diesen beiden Perioden feststellen. Paradoxe Weise erweist sich die französische Wirtschaftspolitik genau dann als weniger effizient, wenn die französische Wirtschaft — mit Ausnahme gewisser politischer und ideologischer Spannungen — keinen spezifischen Problemen mehr gegenübersteht, sondern sich den externen Schocks ausgesetzt sieht, denen die ganze Welt unterworfen ist. Die nachlassende Wirksamkeit dieser Politik zeigt sich in absoluten Zahlen und im Vergleich zu der Mehrzahl der anderen westlichen Industriestaaten, mit Ausnahme Italiens und vor 1981 Großbritanniens. Das Wachstum sinkt stark ab und fällt nach durchschnittlich 5,2% in der Periode 1952 bis 1973 für 1973 bis 1983 auf nur noch 2,6%, die Arbeitslosigkeit verschärft sich massiv, das Außenhandelsdefizit wächst trotz wiederholter Abwertungen in immer kürzeren Abständen und die Inflationsrate stabilisiert sich dauerhaft auf einem sehr hohen Niveau und zeigt jetzt eine beachtliche Trägheit, obwohl die Inflationsraten in der Mehrzahl der anderen Länder stark zurückgehen und sich tendenziell den Raten vor der Krise annähern. Insbesondere der Abstand zur Bundesrepublik wird immer größer; war er zu Beginn der 70er Jahre noch bei 2 Prozentpunkten, so beträgt er zu Beginn der 80er Jahre 6 Prozentpunkte.

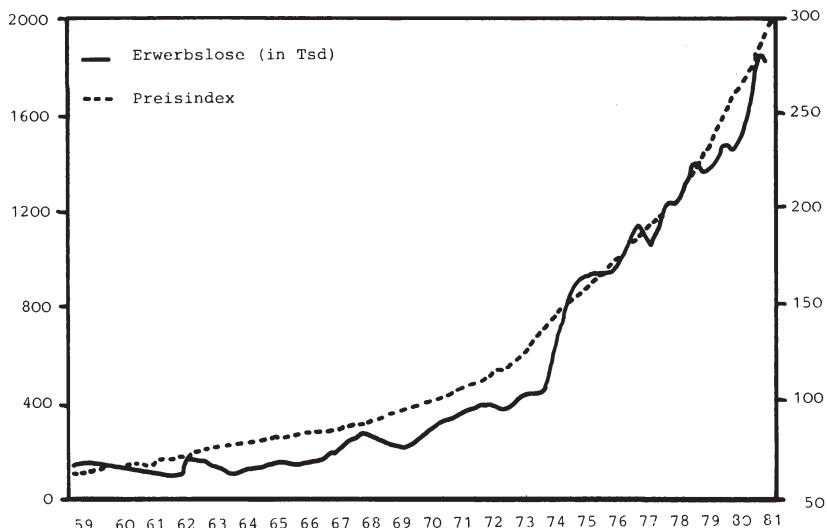
Der Niedergang ist also durchgängig und Frankreich sieht sich plötzlich einer *strukturellen Stagflation* gegenüber. Die nachfolgenden Graphiken veranschaulichen den simultanen Anstieg von Inflation und Arbeitslosigkeit sowie die Transformation der französischen Wirtschaft in eine „fix price economy“.

Die dramatische Verschlechterung aller Zielgrößen erklärt sich zunächst einmal durch die allgemeine Krise, die zugleich Nachfragedeflation und Kosteninflation provoziert und die Frankreich wegen einer starken Außenenergieabhängigkeit (70%) genau so oder noch stärker als die anderen Länder trifft (erster und zweiter Ölschock mit Dollar- und Zinsschock in der Folge). Das zeigt sich insbesondere bei einer vergleichenden Analyse der internen und externen Faktoren der Inflation, die 1980 von der Kommission der EG in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage durchgeführt wurde. Die interne Inflation zeigt sich in der Preissteigerungsrate des BIP und wird gemessen am Anteil der

## Arbeitslosigkeit und Inflation in Frankreich und in den sieben wichtigsten Ländern der OECD



## Preisindex und Anzahl der Erwerbslosen in Frankreich (1959-1981)



Quelle: I.N.S.E.E.

Verwendung des BSP, die externe Inflation wird durch die Importpreise und den Anteil der Importe an der Verwendung des BSP gemessen.

**Interne und externe Inflationskomponenten (in %)**

Bundesrepublik Deutschland	Intern	Extern	Gesamt
1975	5,6	-0,1	5,5
1976	2,7	0,9	3,6
1977	3,1	0,2	3,3
1978	3,2	-0,6	2,6
1979	3,1	1,3	4,4
1980 <sup>a)</sup>	3,4	3,0	6,4
<hr/>			
Frankreich			
1975	11,2	-0,4	10,8
1976	8,1	1,4	9,5
1977	7,5	1,7	9,5
1978	7,7	0,0	7,7
1979	8,6	1,8	10,4
1980 <sup>a)</sup>	9,3	3,2	12,5
<hr/>			
Großbritannien			
1975	21,9	2,6	24,5
1976	12,1	4,1	16,2
1977	11,3	2,9	14,2
1978	8,3	0,5	8,8
1979	11,6	1,5	13,1
1980	16,5	3,1	19,6
<hr/>			
Italien			
1975	14,5	0,9	15,4
1976	15,2	4,2	19,4
1977	15,3	2,8	18,1
1978	11,8	0,7	12,5
1979	12,6	3,0	15,6
1980	13,3	5,7	19,0

<sup>a)</sup> Schätzung anhand vorliegender Daten (Mitte 1980)

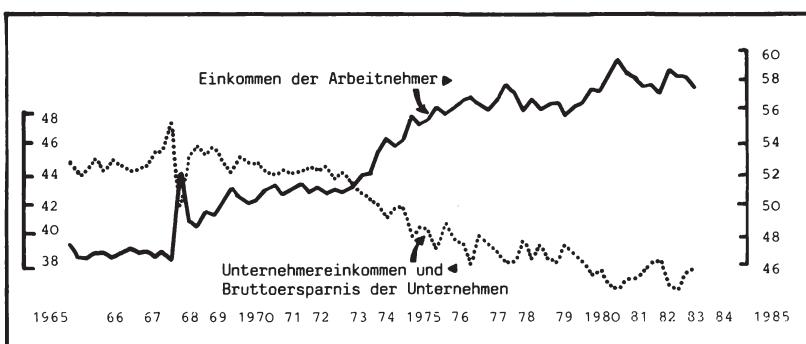
Quelle: CES.

Aber der Einfluß der Erdölkrisse ist lange nicht so stark, daß er die *Inflation* allein erklären könnte, die *im wesentlichen hausgemacht* bleibt. Die Mehrzahl der Studien zu diesem Thema betont die Bedeutung der Lohnsteigerungen, die die Hauptkomponente unter den internen Faktoren darstellen<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Vgl. insbesondere: Rapport du Conseil économique et social — op. cit. sowie: G. Oudiz et H. Sterdyniak — Inflation, emploi et contrainte extérieure — Annales de l'INSEE 47-48, Paris juillet-décembre 1982.

Während der ganzen Periode von 1960 bis 1968, d. h. während der Phase der Zollsenkungen und der Intensivierung des Wettbewerbs im Rahmen der EG, haben die Importpreise eine deutlich mäßigende Rolle gespielt. Dieser Einfluß zeigt sich auch von 1968 bis 1972, aber bereits bei deutlich gestiegenen Inflationsraten. Ab 1973 haben jedoch die Importpreise selbst inflationistische Auswirkungen. Nur der Bundesrepublik gelingt es, die von außen kommenden inflationistischen Tendenzen zu meistern und den inneren Druck auf die Preise durch eine Senkung der realen Lohnkosten zu mäßigen. Das ist in Frankreich nicht der Fall. Man beobachtet sogar während der ersten 3 Jahre nach dem Ölshock trotz steigender Arbeitslosigkeit eine Erhöhung der Reallöhne um 4% pro Jahr<sup>35</sup>. Der Anstieg der Reallöhne verlangsamt sich dann von 1976 (+4,5%) bis 1981 (+1,5%) und fällt dabei deutlich unter den Anstieg der Arbeitsproduktivität pro Stunde (4,6% im Durchschnitt). Aber der Anteil an der Wertschöpfung der Unternehmen steigt immer weiter an, während das Unternehmenseinkommen und die Bruttoersparnis der Unternehmen sich laufend vermindern.

Anteile an der Wertschöpfung  
in % der Wertschöpfung



Quelle: I.N.S.E.E.

Die OECD hat kürzlich in einer Studie die vergleichsweise langsame Senkung der Reallöhne in Frankreich untersucht<sup>36</sup>. Sie führt sie zunächst auf das *hohe Maß an Preisindexierung* und auf die hohe Anpassungsgeschwindigkeit zurück, mit der die Nominallöhne an die Preise angepaßt werden: der Indexierungsgrad beträgt im Durchschnitt fast 1 und die Anpassungsfrist liegt etwas unterhalb eines Vierteljahres (mit großen Unterschieden in den verschiedenen Branchen).

<sup>35</sup> Trotz des schnellen Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Frankreich nach dem ersten Ölshock, wäre die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung zu gering gewesen, um wie in Deutschland und den USA eine Stabilisierung der Preise zu sichern, und zwar weniger durch Druck auf die Löhne, als durch Produktivitätsgewinne. Vgl. R. Boyer et J. Mistral — Emploi, profit et inflation — Revue Economique n° 1, Paris janvier 1977.

<sup>36</sup> OECD — Etude sur la France — Paris, janvier 1982, S. 23.

Schließlich weist die Studie auf die Problematik des gültigen Mindestlohnes (SMIC) und anderer Steigerungen hin, die auf allen Ebenen der Lohnhierarchie und in allen Branchen nicht unerhebliche Ausbreitungs- und Starrheitseffekte zur Folge haben<sup>37</sup>. Insgesamt führen „die diesen Ausbreitungseffekten eigenen zeitlichen Verschiebungen dazu, daß die Lohn-Lohn-Spirale genau so wichtig für die Erklärung der Starrheit der Inflation in Frankreich ist wie die Preis-Lohn-Spirale“. Die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit sind relativ gering, nicht nur, weil der normale Ablauf und damit der Fortschritt der Produktivität durch administrative Maßnahmen zur Beschränkung von Entlassungen gebremst wird, sondern auch weil der Einfluß der Arbeitslosigkeit auf die Lohnentwicklung langsam und begrenzt ist: Eine Erhöhung der Arbeitslosenrate um einen Prozentpunkt bewirkt, wenn die Arbeitslosenrate sich auf 7% beläuft, eine Verminderung der Lohnsteigerungsrate um 0,3 Prozentpunkte pro Jahr. Der mäßigende Effekt liegt deshalb deutlich unterhalb des Durchschnitts der anderen wesentlichen OECD-Staaten seit der Krise.

Diese offiziellen Studien der Faktoren und Mechanismen der beobachteten Inflation sind als rechnerische *ex post*-Analysen sicher nicht falsch, aber sie erklären nicht wirklich, warum die Inflation trotz stabiler Importpreise, einer relativen Schwäche der Nachfrage und nicht ausgelasteter Produktionskapazitäten weiterhin fortbestand, wo man doch zu anderen Zeiten und in anderen Ländern alle Einflußfaktoren einschließlich der Lohnkosten neutralisieren konnte. Eine Erklärung findet sich nur in bestimmten Strukturen oder in der vom Staat in dieser Periode betriebenen Wirtschaftspolitik.

Aus dieser Sicht wurden eine Reihe von *Interpretationen für die schwache französische Stellung, insbesondere gegenüber der BRD*, vorgebracht<sup>38</sup>: Einmal

<sup>37</sup> Die seit 1952 existierende gesetzliche Indexierung des garantierten Mindestlohnes (SMIC) spielt ganz offensichtlich eine wichtige Rolle bei dieser Starrheit, um so mehr, als die Regierungen aufgrund der Existenz eines starken Ungleichgewichtes zu Lasten der niedrigen Löhne in Frankreich im Vergleich zu anderen Ländern selbst nach der Krise Erhöhungen bewilligt haben, die über den Preissteigerungen lagen. Diese Ungleichheit zeigt im übrigen, daß die niedrigen Löhne, die sich im wesentlichen durch die Einwanderungspolitik und auf lange Sicht unserer Meinung nach auch durch die Abwertungspolitik erklären, sicher nicht die Hauptursache der Inflation in früheren Perioden waren. Aber es war aufgrund der unvermeidlichen Auswirkungen auf die Lohnhierarchie und auf die Gesamtheit der Arbeitskosten sicher nicht ratsam, nach Ausbruch der Krise und nach dem Einwanderungsstopp diesen Abstand durch eine starke Erhöhung der niedrigen Löhne korrigieren zu wollen. So war es in dieser Periode auch kaum angezeigt, das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern in Frankreich ändern zu wollen. Das wünschenswerte Ziel war vielmehr die direkte Umverteilung der Steuerlast zwischen Unternehmen und Haushalten zugunsten der ersteren.

<sup>38</sup> Zahlreiche französische Studien wurden dem Vergleich der Entwicklung und der wirtschaftlichen Leistungen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik gewidmet. Vgl. hierzu insbesondere: X — *Essai sur les divergences du mouvement des prix en France et en Allemagne de 1957 à 1977 — Revue de la concurrence, des prix et de la consommation — Ministère de l'économie — n° 4 mai 1978 und n° 6 janvier 1979 — X — Les prix en France et en RFA de 1973 à 1981 — Conjoncture. Bulletin de la Banque de Paris et des Pays-Bas*,

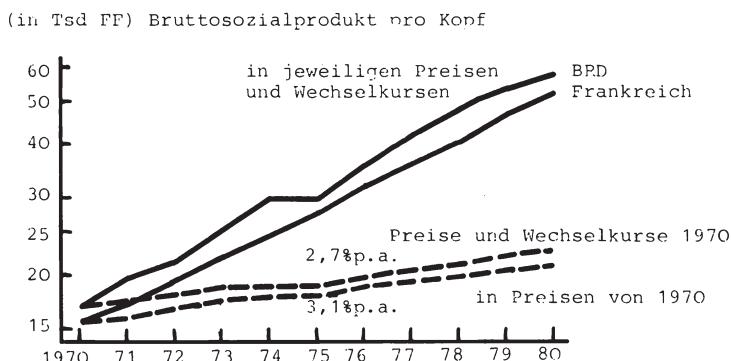
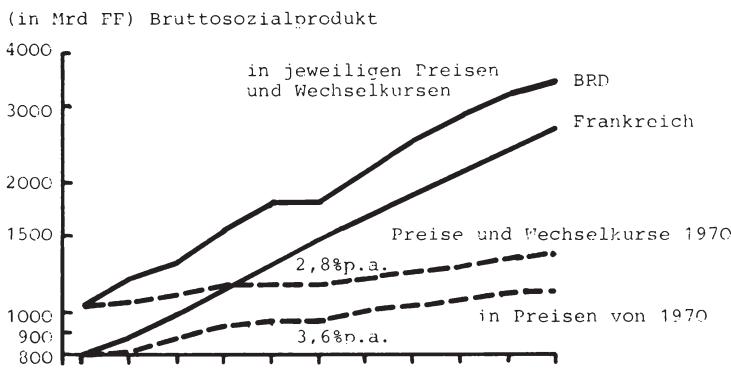
février 1982. (Diese Studie verweist auf ein starkes Auseinanderklaffen der Lohnentwicklungen und auf die wirtschaftspolitischen Unterschiede, die den äußerst großen Abstand zwischen der deutschen — + 57% — und der französischen — + 154% — Inflation zwischen 1973 und 1981 erklären).

	1975-1978		1978-1980	
	BRD	Frankreich	BRD	Frankreich
Preisindex des BIP	3,7%	9,5%	4,4%	11,1%
Lohnstückkosten	2,5%	9,6%	3,8%	11,7%
Importpreise	1,4%	6,1%	8,5%	14,6%

Ausgehend von einer Basis 1979 = 100, zeigen die Reallöhne Ende 1982 in Deutschland einen Index von 99,4, in Frankreich von 105,7.

Eine andere Studie beinhaltet das folgende Schaubild, das die Entwicklung des BSP insgesamt und pro Kopf, in jeweiligen Preisen und Wechselkursen und in Preisen und Wechselkursen des Jahres 1970 zeigt.

#### Das Bruttonsozialprodukt in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich



Quelle: Le match France-Allemagne – Economie et Industrie – Lettre trimestrielle de St-Gobain, septembre 1981.

eine relativ größere energiewirtschaftliche Abhängigkeit, obwohl die externen Einflußgrößen denen der BRD vergleichbar waren. Dann die schwächere Industrieproduktion Frankreichs (54% der deutschen im Jahre 1970, 60% im Jahre 1980), die geringere Exportkraft<sup>39</sup> und der zerbrechliche soziale Konsens<sup>40</sup>; diese Schwächen existierten aber auch vor 1973. Schließlich werden noch

---

Zu einer detaillierten, komparativen Studie, unter Einschluß von Großbritannien, siehe: *Barou, Dolle, Gabet et Wartenberg — Les performances comparées de l'économie en France, RFA et Royaume-Uni — Collections de l'INSEE n° E 69 novembre 1979* und *C. Bismut — La France et la RFA avant et après le premier choc pétrolier — Economie et Statistique, octobre 1982*. Siehe auch: *J. Zysman — Governments, Markets and Growth — Cornell University Press — 1983*. *Ph. Guinchard — Productivité et compétitivité comparées des grands pays industriels — Economie et Statistique, janvier 1984*.

<sup>39</sup> Geringerer Prozentsatz des BIP und auch der Unternehmen (nur 250 unter ihnen realisieren 50% der Exporte), schwächere sektorelle Spezialisierung (nur 7,4% der Exporte sind den 5 besten Sektoren zu verdanken gegenüber 16% für die BRD) und schlechtere geographische Orientierung, was sich in Handelsüberschüssen mit den sozialistischen und den unterentwickelten Ländern, aber in Fehlbeträgen mit den entwickelten und den ölpproduzierenden Ländern ausdrückt. In der internationalen Arbeitsteilung hält Frankreich im Export mit dem 4. Platz einen guten Rang, aber in qualitativer Hinsicht ist seine Stellung mittelmäßig zwischen den entwickelten und unterentwickelten Ländern platziert.

<sup>40</sup> Die sozialen Spannungen können annäherungsweise durch den Umfang der Streiks und die Anzahl der ausfallenen Arbeitstage in ihrer Bedeutung eingeschätzt werden.

#### Anzahl der ausfallenen Arbeitstage und gelösten Konflikte in Frankreich

Jahr	ausfallene Arbeitstage (in Tsd)	Zahl der gelösten Konflikte	Jahr	ausfallene Arbeitstage (in Tsd)	Zahl der gelösten Konflikte
1959	1983	1512	1974	3380	3381
1960	1070	1494	1975	3869	3888
1961	2601	1963	1976	5011	4348
1962	1902	1884	1977	3666	3302
1963	5992	2382	*	2434	3247
1964	2497	2281	1978	2200	3206
1965	980	1674	*	2081	3177
1966	2524	1171	1979	3657	3104
1967	4204	1675	*	3172	3040
1968	150000		1980	1674	3542
1969	2223	2207	*	1511	2057
1970	1742	2942	1981	1496	2504
1971	4388	4318	*	1442	2405
1972	3755	3464	1982	2327	3240
1973	3915	3731	*	2251	3113

\*) davon regional begrenzt

die übertriebenen Sozialausgaben einschließlich denen für die Krankenversicherung, die steigende Staatsquote, das Übermaß der Abschöpfung durch die öffentliche Hand (von 1970 bis 1981 stiegen die Ausgaben der Verwaltung von 40% auf 49,5% des Bruttonsozialprodukts, und dabei der Anteil der Sozialausgaben von 16,8% auf 25,5%), die geringe Eigenkapitalbildung und die größere Schuldenlast der Unternehmen genannt; aber diese Tendenzen lassen sich auch in den anderen bedeutenden Ländern beobachten...

*Zwei andere Erklärungsansätze*, die sich mit der verfolgten Wirtschaftspolitik beschäftigen, scheinen eher geeignet, den Mißerfolg seit der Krise zu erklären, nämlich a) die ungeeignete Wachstumsstrategie und b) die ungenügende Stabilisierungspolitik.

### 3. Die ungeeignete Wachstumsstrategie

Als die Krise Ende 1973 einsetzt, ist die französische Wirtschaftspolitik mittelfristig immer noch auf beschleunigtes autonomes Wachstum ausgerichtet. Und während die deutsche Regierung seit Anfang 1973 begonnen hat, die Konjunktur zu bremsen, befindet sich die französische Wirtschaft noch in der Hochkonjunkturphase, (was übrigens 1979 auch für Deutschland und Großbri-

Land	Anzahl der ausgefallenen Arbeitstage in anderen europäischen Ländern (in Tsd.)							
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Erw.tätige
Frankreich	3 380	3 869	5 011	3 666	2 200	3 657	1 674	23 210
Bundesrepublik	1 051	69	412	24	2 506	405	77	26 684
Italien	17 033	23 791	22 205	14 495	8 905	23 227	13 514	22 804
Niederlande	7	0	14	236	3	307	54	5 314
Belgien	580	608	897	664	1 002	615	217	4 152
Großbritannien	14 750	6 012	3 284	10 142	9 405	29 116	11 964	26 380
Dänemark	184	100	210	230	129	173	189	2 661
Irland	552	296	777	442	625	1 465	...	1 237

*Quelle:* Ministère du Travail.

Man kann feststellen, daß Frankreich auf diesem Gebiet wie auf anderen eine mittlere Stellung einnimmt. Die Teilung der Gewerkschaften wie auch ihre Politisierung bewirken einen unverantwortlichen Wettbewerb der Forderungen. Aber diese Zersplitterung und noch mehr die schwache Organisation (nur 20% der Arbeiter gehören noch einer Gewerkschaft an), z. B. im Gegensatz zu England, verweigern den Gewerkschaften eine gute finanzielle Autonomie und machen sie stark von den Zuschüssen der öffentlichen Hand abhängig. Wenn man den sich verstärkenden Konservatismus und das steigende Sicherheitsbedürfnis der französischen Arbeiterschaft hinzufügt, versteht man, daß die Streiks als spektakuläre Aktionen in einigen Betrieben (z. B. Automobilindustrie) und meistens mit Scharen von eingewanderten Arbeitern die allgemein ziemlich ruhige soziale Lage nicht beeinträchtigen.

tannien zutreffen wird). Die Krise bewirkt zunächst ein Zögern, das durch eines jener politischen Ereignisse, die in Frankreich immer zum ungünstigsten Zeitpunkt aufzutreten scheinen und Entscheidungsverspätungen bewirken, noch verlängert wird: der Tod Präsident Pompidous und die nachfolgenden Präsidentschaftswahlen mit dem Sieg von Giscard d'Estaing. Es schließt sich eine *Stop and go-Politik* an. Erst im Juni 1974, und damit vielleicht schon in der gegenläufigen Konjunkturphase, wird schließlich ein Programm zur Senkung der Investitionen aufgestellt, das dem der deutschen Regierung weitgehend ähnelt. Kaum daß erste kleine Ergebnisse erzielt sind, reißt die Regierung angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit das Steuer mit dem Programm zur Ankurbelung der Investitionen vom September 1975 herum und fällt wieder in die alte Strategie des Wachstums um jeden Preis zurück. Es ist zwar richtig, daß diese Umorientierung zum Teil aus einer kollektiven Entscheidung der OECD und der EG für ein gemeinsames Wiederankurbelungsprogramm der Weltwirtschaft resultiert, aber es ist ganz offensichtlich, daß Frankreich zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage war, aktiv an einer keynesianischen Politik mitzuwirken und es deshalb entweder nicht hätte teilnehmen dürfen oder sehr viel gemäßigtere Maßnahmen hätte ergreifen müssen. Ein Jahr später war das Ergebnis tatsächlich verheerend und zwang zu einer erneuten Politik der Härte, nachdem der Inflationsprozeß wieder voll im Gange war.

Eine im großen und ganzen *ähnliche Entwicklung* wiederholte sich *nach der zweiten Ölkrise*. Die Regierung Barre hatte zuerst, trotz der nahenden Präsidentschaftswahlen von 1981 und deren großer politischer Bedeutung, die Politik der Härte aufrechterhalten und versucht, im Gegensatz zu den nach der ersten Ölkrise durchgeführten Maßnahmen, den Haushalten und nicht den Unternehmen die Hauptlast der zweiten Ölkrise aufzubürden. Aber die Linke tritt, wie in allen Ländern, traditionellerweise für eine Politik der Vollbeschäftigung ein, und die neue Regierung, weit davon entfernt die Inlandsnachfrage zu bremsen, lockert 1981 die Zügel vollständig zugunsten einer Wiederbelebung durch Nachfragesteigerung und Verkürzung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich. Dadurch wird eine eigentliche konjunkturelle Phasenverschiebung im Verhältnis zu allen anderen Ländern ausgelöst. Die Regierung muß dann Mitte 1982 und Anfang 1983 durch äußere Zwänge (stark steigende Handelsdefizite und Außenverschuldung) nach den Abwertungen und den nachfolgenden circulivitiosi wieder zu einem Bremsen der Konjunktur zurückkehren.

In beiden Fällen haben bekanntlicherweise *politische Überlegungen* eine sehr große Rolle gespielt. *Aber auch die wirtschaftlichen, ökonomisch abgestützten Analysen* standen der Anwendung der Wiederankurbelungsprogramme nicht unbedingt ablehnend gegenüber<sup>41</sup>. Die weitverbreitete Überzeugung, daß die

<sup>41</sup> Vgl. bspw. R. Boyer et J. Mistral — Emploi, profit et inflation en 1975 — Revue Economique, janvier 1977 (auf der Basis 1975 durch die „Direction de la prévision“ des Wirtschaftsministeriums erstellter Simulationsmodelle, die die bei einer Wiederankurbelung entstehenden „Verflüchtigungseffekte“ in andere Länder unterschätzten). Nach dem

französische Wirtschaft eine dauernde Abschwächung und eine hohe Arbeitslosigkeit nicht ertragen könnte, und daß dies außerdem keinen wirklichen Preisrückgang garantieren würde, brachte in beiden Fällen eine ganze Anzahl von Wirtschaftsberatern dazu, die Wiederankurbelung des Wachstums als bestes Mittel zur Maximierung der Produktivitätsfortschritte und in gewisser Weise sogar zur Preisstabilisierung zu empfehlen. Diese wirtschaftspolitische Option zeigt die latente Erinnerung an das bemerkenswerte Wachstum nach den außergewöhnlichen Lohnerhöhungen von 1968,— das fand jedoch in einer ganz anderen wirtschaftlichen Umwelt statt — und darüber hinaus vor allem das ungebrochene Festhalten an der seit Jahren praktizierten Strategie. Es ist sicher, daß *die beiden Wiederankurbelungsprogramme* der Regierung zu einem erheblichen Teil für die andauernden Schwierigkeiten, die inflationistischen Tendenzen seit 1973 zu meistern, *verantwortlich* sind, und sei es nur wegen der dadurch ausgelösten Abwertungen. Anerkennen muß man aber auch, daß es parallel laufende ländliche Anstrengungen aller Regierungen gab (beispielsweise in der Energiepolitik), um strukturell den äußeren Druck zu vermindern.

Es gab also während dieser Periode, ausgenommen die Jahre 1976-1981, auf die wir noch zurückkommen werden, *ein Festhalten an einem alten Entwicklungsschema* oder jedenfalls, was wahrscheinlich noch schlechter ist, ein Zögern zwischen zwei entgegengesetzten Orientierungen. Die alte Strategie scheint jedoch im aktuellen ökonomischen Kontext völlig überholt zu sein, und zwar sowohl in ihren Zielen, Methoden und angewandten Instrumenten.

Nun stellt ein stark beschleunigtes Wachstum bei gleichzeitig schlechsender Verschlechterung der Währungsrelationen zwar ein praktikables Konzept dar für eine nur wenig offene und kaum spezialisierte Volkswirtschaft im Rahmen einer stark wachsenden Weltwirtschaft, die durch stabile internationale Preise und Wechselkurse charakterisiert ist. *Vielleicht war eine solche Strategie sogar eine Notwendigkeit in den ersten Nachkriegsjahren.* Selbst wenn das forcierte

---

sehr auf die Industrie ausgerichteten VI. Plan, der zwischen 1970 und 1975 stark zur Überentwicklung all jener Sektoren beigetragen hat, die in der Folge unter einer Strukturkrise litten (Stahl, Erdölverarbeitung, Chemie...), hat der VII. Plan im April 1976 für die französische Wirtschaft bis 1980 eine Wachstumsrate des BIP von 5,5-6% vorhergesagt!

Man muß zugeben, daß zu diesem Zeitpunkt fast alle offiziellen Voraussagen, einschließlich derer der EG und der OECD, die Tragweite der weltweiten Depression unterschätzten, und daß der berühmte McCracken-Bericht — *Pour le plein-emploi et la stabilité des prix* — (OECD juin 1977) die Krise als eine etwas stärker ausgefallene Rezession interpretiert und die Hoffnung und Illusion eines kräftigen Aufschwungs aufrechterhalten hatte. „Das anzustrebende Ziel ist, so lautete der Bericht, eine geringfügig über den Anstieg des potentiellen Angebots liegende Nachfrageausweitung. Man kann unserer Meinung nach vernünftigerweise eine Phase des regulären Anstiegs der Realeinkommen und der Beschäftigung erwarten, die jährlichen Zuwachsraten des realen BSP werden sich in der Fünfjahresperiode von 1975 bis 1980 in den Ländern der OECD im Durchschnitt auf 5,5% belaufen.“ Ist es wirklich vernünftig, eine Wirtschaftspolitik auf makroökonomische Vorhersagen, ganz gleich woher sie kommen, aufzubauen?

Wachstum, verbunden mit einer Abnahme des Außenwertes der französischen Währung, in dieser Zeit nicht die optimal mögliche Entwicklung gesichert hat, so hat es Frankreich doch wenigstens vor einem wirtschaftlichen Niedergang bewahrt. In einer historischen Perspektive muß die französische Wirtschaft vor allem mit der britischen Wirtschaft verglichen werden. Der Start Frankreichs und seine Industrialisierung verliefen mit einem gewissen Abstand ungefähr parallel zu der Großbritanniens. Darüber hinaus mußten beide Länder die Entkolonialisierung und die Umstellung vom Kolonialreich in Richtung Europa bewerkstelligen. Schließlich haben beide eine relativ ähnliche soziale und ideologische Veränderung erfahren. Wenn man nun die Entwicklung beider Volkswirtschaften für die lange Periode von 1950-1980 im Hinblick auf das Wachstum, die industrielle Entwicklung, den Anteil an der Weltwirtschaft und den Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens gegenüberstellt, so scheint es, daß das von Frankreich gewählte Entwicklungsschema — mit der Dynamik seines Binnenmarkts und der Entwicklung seines Investitionsgütersektors — effizienter war und eine schnellere und bessere Integration in die europäische Wirtschaft seit 1958 erlaubt hat. Demgegenüber mußte Großbritannien durch seine Zins- und Wechselkurspolitik zur Verteidigung des äußeren Wertes seiner Währung langfristig zugleich eine geringere Expansion als Deutschland und eine höhere Inflation als Frankreich in Kauf nehmen. Man sollte natürlich bei diesem Vergleich berücksichtigen, daß Frankreich kein so entwickeltes Commonwealth und auch keine so international gebräuchliche Währung hatte wie Großbritannien, was ihm erlaubte, die Vergangenheitsnostalgie schneller zu überwinden und sich für eine neue europäische Zukunft zu entscheiden.

Aber von dem Zeitpunkt an, ab dem die französische Regierung die Entscheidung für die Öffnung getroffen hatte und vor allem ab dem Moment, wo sich die Bedingungen des internationalen Umfeldes tiefgreifend verändert hatten, *hätte diese Strategie einer Anpassung bedurft*. Sicher kann ein Land seine Ziele genauso frei wählen wie ein Individuum seine persönlichen Präferenzen. Aber die Wahl der Alternativen muß eine innere Kohärenz aufweisen und darf sich nicht an unüberwindlichen Zwängen stoßen; auch die notwendigen Mittel müssen zur Verfügung stehen. Diese Bedingungen waren für Frankreich nicht gegeben. Für eine Wirtschaft, die sich in einem Prozeß der Öffnung und der Spezialisierung befindet<sup>42</sup> und wo die verschiedenen Sektoren immer unter-

<sup>42</sup> Die Öffnung der französischen Wirtschaft beschleunigt sich von 1963 (ungefähr 12% der Produktion werden ex- und importiert) über 1973 (17%) bis 1983 (24%). Sie zeigt sich auch in der hohen und noch steigenden Einkommenselastizität der Importe (1,38). Wir müssen jedoch festhalten, daß die Öffnung der deutschen Wirtschaft größer ist (1983: 33%), was infolge einer relativ stärkeren Industrie logisch erscheint, genauso wie die Einkommenselastizität der Importe (1,89). Aber die französische Wirtschaft ist, was die Exporte betrifft, in höherem Maße von der internationalen Wachstumsstärke wie von dem Import abhängig. Um eine Einheit von Industrieprodukten zu exportieren, importiert Frankreich 0,85 gegenüber 0,58 für die BRD. (Siehe: *La contrainte extérieure et le franc — Conjoncture, Paris décembre 1982*). Die weltweite Einkommenselastizität der französischen Exporte beträgt nur 0,7 gegenüber 1,11 für die BRD und die Preiselastizität

schiedlichen Konjunkturen unterliegen, ist die Stimulierung eines eigenständigen allgemeinen und extensiven Wirtschaftswachstums notwendigerweise unangebracht. Die wichtigste Bedingung für das nationale Wachstum ist nicht mehr die Unterstützung der globalen Binnennachfrage und noch weniger die schlechende Inflation, sondern im Gegenteil die Stabilisierung des generellen Preisniveaus zur Steigerung der internationalen Kompetitivität. *Die keynesianische Strategie hat selbst wohlbekannte Bedingungen und Grenzen*, wenn sie in einer Volkswirtschaft mit starren Preisen, instabilen Wechselkursen und einem hohen Ausmaß an Einbindung in den Weltmarkt angewandt wird. Jedenfalls löst bei solchen Voraussetzungen eine Stimulierung der Binnennachfrage anormale Folgen aus. Sie kompromittiert die Wachstumspriorität und vergrößert die Ungleichgewichte. So ist die Strategie bereits 1975 trotz der Stützung der Investitionen und des internationalen Aufschwungs gescheitert und sie mußte 1981 bei einem einseitigen und dazu auf den Konsum begründeten Aufschwung erst recht scheitern. In der neuen Lage der französischen Wirtschaft kann natürlich nur noch eine angebotsorientierte Politik das Wachstum wirksam fördern.

*Aber auch die Planifikation des Angebots, selbst wenn sie nur indikativ ist, ist den ständigen und notwendigen Strukturanpassungen nicht mehr gewachsen.* Für ein induziertes, spezialisiertes und intensives Wachstum muß ein feineres und geschmeidigeres Allokationsinstrument als der Plan benutzt werden; das bewegliche und dezentralisierte System von „trial and error“ des Marktes arbeitet in diesem Rahmen viel selektiver und wirksamer. Die Produktion muß sich nicht nur an die nationale Nachfrage anpassen, sondern auch internationale Marktnischen entdecken; sie muß sich in einem ungewissen Umfeld mit viel Geschick und Wendigkeit spezialisieren können und sie muß schließlich, in einem schon entwickelten Land, von der Massenproduktion zur qualitativen Spitzenproduktion übergehen. Im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung ergibt sich eine neue national desintegrierte Entwicklungslogik, die nicht mit dem logischen Konzept eines nationalen Plans kompatibel ist, es sei denn, dieser sei vollkommen durch die Daten des Weltmarktes bestimmt. In diesem Falle wäre er aber unnütz. Unter der Drohung steigender Ineffizienz muß eine Wahl getroffen werden.

Darüber hinaus provoziert in einer Welt des verlangsamten Wachstums und einer verstärkten internationalen Konkurrenz, wie wir sie seit 1974 kennen, eine interne Wachstumsrate, die über dem Durchschnitt liegt, notwendigerweise Defizit und Abwertung. Dies trifft um so mehr zu, wenn eine Volkswirtschaft sich schon ziemlich geöffnet hat und eine starke Einkommenselastizität der

---

beträgt 1,97 gegenüber 0,66 für die BRD (Elastizität ausgerechnet in: M. C. *Deppeler* und D. M. *Rippley* — The World Trade Model — IMF Staff Papers n° 1, Vol. 25, März 1978). Die ungünstigen Elastizitäten erklären die französische Strategie einer Absenkung der Wechselkurse und großzügiger internationaler Kredite, aber andererseits ergeben sie sich auch aus der einmal gewählten Strategie und des relativ ungünstigen Branchenportfolios der französischen Wirtschaft, das daraus resultiert.

Importe aufweist, wie im Fall der französischen Wirtschaft. Schließlich garantieren in einem instabilen Weltwährungssystem Abwertungen nicht mehr automatisch die Gleichheit der Preise und die außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, sondern können die J-Kurve ankurbeln (die negativen Auswirkungen auf das Außenhandelsgleichgewicht dauern ungefähr anderthalb Jahre in Frankreich) und eine Wechselkurs-Preis-Spirale auslösen. Da es traditionellerweise schon eine Lohn-Preis-Spirale gibt (ohne die Lohn-Lohn-, die Steuer-Lohn- oder die Agrar-, Dienstleistungs- und Industriepreis-Spirale zu betrachten), entsteht schließlich ein Teufelskreis von externer und interner Inflation, ein kumulativer Prozeß der Entwertung der Währung, der unvermeidlich immer negativere Auswirkungen auf das tatsächliche Wachstum und die Beschäftigung hat. In diesem Kreislauf übt die Arbeitslosigkeit keinen mäßigenden Einfluß auf die Preise aus, sondern die Inflation bestimmt die Beschäftigung und bewirkt eine andauernde Zunahme der Arbeitslosigkeit. So erklärt sich hauptsächlich die gleichlaufende und andauernde Erhöhung von Arbeitslosigkeit und Inflation in Frankreich seit der Krise.

*Die schwerfälligen interventionistischen und dirigistischen Instrumente der autonomen nationalen Wachstumsstrategie entsprechen also ganz offensichtlich nicht mehr den Anforderungen einer feinen strukturellen Anpassung des nationalen Produktionsapparates an den Weltmarkt.*

Endlich ist auch die Preiskontrolle, die diese Strategie flankieren sollte, überholt. Man kann verstehen, daß Frankreich bis zum Ende der Kolonialkriege bestimmte dirigistische Kontrollen aufrechterhalten hat. Unter diesen besonderen Bedingungen erlaubte eine im allgemeinen abschreckende, manchmal zwingende Preisregelung gewisse ökonomische Spannungen, mechanische Verkettungen und ungünstige Erwartungen, die sich insbesondere in der Folge von Steuererhöhungen und Abwertungen ergaben, zu vermeiden. Die Kontrolle war damals genug nachgiebig, um auch eine für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage und zur Korrektur sozialer Spannungen erforderliche Inflationsrate zu ermöglichen, während Abwertungen die von außen herangetragenen Spannungen verminderten. Es gab gewiß in fast allen Stabilisierungsprogrammen dieser Zeit interne Widersprüche zwischen Preisstopp und Nachfrageregulierung sowie zwischen Abwertung und forcierte Stabilisierung. Der kontrollierte Preisanstieg hatte aber den Vorteil, ein generelles Überschlagen der Preise zu verhindern und die unmittelbar wirksamen inflationistischen Tendenzen auf einen größeren Zeitraum zu verteilen; das weltweite Wachstum verstärkte darüber hinaus die positiven Effekte der Wechselkursänderung.

Im Jahre 1958 hat sich Frankreich für eine äußere Liberalisierung entschieden und sich sogar logisch auf eine erste innere Liberalisierung eingelassen. Dieses Experiment hätte nach Ende des Algerienkrieges fortgeführt werden sollen. Wenn die innere Liberalisierung in dieser Phase des weltweiten Wachstums und einer allgemeinen Stabilität aufrechterhalten und noch verstärkt worden wäre, hätten sich die Wirtschaftssubjekte ohne Mühe an die Logik des Funktionierens

und an die Verhaltensnormen einer auf Wettbewerb ausgerichteten Marktwirtschaft gewöhnen können, und die Unternehmen hätten gelernt, ihre Wettbewerbsfähigkeit mehr auf Innovation und Produktivität zu gründen, als auf Abwertung der eigenen Währung. Wozu ist ein um 10 oder 20% höheres Wachstum als in anderen Ländern gut, wenn die Senkung der Terms of Trade den Wert der exportierten Produktion vermindert oder den Wert der Importprodukte um einen insgesamt höheren Betrag steigert? Die französische Wirtschaft, der es trotz allem gelungen ist, den Rang des weltweit viertgrößten Exporteurs von Gütern sowie des drittgrößten Exporteurs von Dienstleistungen zu behaupten, hätte dann diesen ausgezeichneten Ergebnissen *die Preisstabilität und eine stärkere und bessere internationale Spezialisierung* ähnlich der deutschen hinzufügen können, die *durch eine Strategie des langsameren Wachstums der Binnennachfrage und der wiederholten Aufwertung der Währung* erreicht worden ist. Sie wäre dem Schock der Krise dann unter besseren institutionellen, strukturellen und psychologischen Bedingungen ausgesetzt gewesen. Statt dessen hat man in einer Art Flucht nach vorne die institutionelle Starrheit aufrechterhalten und sie zehn Jahre lang sogar noch verstärkt. Die französische Wirtschaft hat auf diese Weise weiterhin die negativen Effekte einer sich auf öffentliche Anreize und Abwertung gründenden künstlichen Wachstumspolitik, die Verzerrungseffekte inflationistischer Gewohnheiten und die der Preiskontrolle eigenen widernatürlichen Auswirkungen akkumuliert. Wie können also unter diesen Bedingungen das manchmal ungünstige Wirtschaftsverhalten aller Beteiligten, das mangelhafte Funktionieren des Systems und die in der jüngsten Vergangenheit erzielten Resultate der französischen Wirtschaft erstaunen?

*Unverkennbar wurde am Anfang der sechziger Jahre eine „Wende“ mit einer im Euckenischen Sinne neuen „Grundsatzentscheidung“ verpaßt*, die es erlaubt hätte, die französische Wirtschaft in einer internationalen, die Umstrukturierung sehr fordernden Wachstumsphase definitiv von den Verzerrungen einer dirigistischen Wirtschaft zu befreien. Einige Jahre lang konnte sie noch vom Schwung der Vergangenheit leben und aufgrund der Weltwirtschaftslage auch vergleichsweise gute Resultate erzielen. In jedem Fall wurden die Unzulänglichkeiten der Stabilisierungspolitik durch das allgemeine Wachstum verschleiert. Aber mit der Krise, die von der „Planification“ weder vorhergesehen noch beherrscht wurde, schlug die Stunde der Wahrheit. Als es weder weltweites Wachstum noch positive Preiseffekte aus der internationalen Integration mehr gab, zeigten die Ergebnisse eine fallende Tendenz. Der Augenblick war jetzt natürlich sehr viel weniger gut geeignet, um die innere Liberalisierung der Wirtschaft zu betreiben und die wirtschaftspolitischen Methoden und das Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu verändern. Der richtige Zeitpunkt war verpaßt und die noch notwendige Liberalisierung konnte sich nur viel zu spät und unter ungleich schwierigeren Bedingungen vollziehen.

#### 4. Die Unzulänglichkeiten der wirtschaftlichen Stabilisierung

Von September 1976 bis Mai 1981 hatte eine Regierung die Irrtümer der Vergangenheit erkannt, eine klassische statt keynesianische Kriseninterpretation angenommen und gleichzeitig einen „Plan zur Inflationsbekämpfung“, der die „Inflations- und Abwertungsmentalität“ endgültig brechen sollte, sowie ein wichtiges Liberalisierungsprogramm aufgestellt.

*Die Strategie der Regierung Barre war tatsächlich ein glatter Bruch mit der Vergangenheit:* Die Zielhierarchie wurde zugunsten des Außenhandelsgleichgewichts und der Inflationsbekämpfung geändert, die keynesianischen Konzepte wurden durch eine mittelfristige Orientierung ersetzt und die dirigistischen Instrumente wurden nach und nach zugunsten der klassischen Interventions-techniken aufgegeben. Darüber hinaus wurde diese neue Politik mit Hartnäckigkeit verfolgt, und zwar nicht nur während 1 oder 2 Jahren, sondern solange die Regierung sich halten konnte, d.h. 4½ Jahre lang. Schließlich zielten alle Maßnahmen in die gewünschte Richtung: Ausgleich des Haushalts oder Finanzierung des Defizits ausschließlich durch langfristige Anleihen und Begrenzung der öffentlichen Verschuldung (18% des BIP im Jahre 1980 im Verhältnis zu 22% in der BRD und 25% in den USA), Wiedererreichen des monetären Gleichgewichts durch Festsetzung allmählich sinkender Zuwachsra-ten, durch Senkung der Liquidität der Wirtschaft und Erhöhung der realen Zinssätze und Festsetzung einer Norm für Lohnsteigerungen, die nicht über dem Zuwachs der Preise liegt sowie einer Wiedergewinnung des Außenhandelsgleich-gewichts vor dem zweiten Ölschock.

Diese zwischen 1976 und 1981 unternommenen Anstrengungen zur Gesundung der Wirtschaft sind — trotz der erneuten Schwierigkeiten durch die zweite Ölkrise — deutlich sichtbar, wenn wir die Entwicklung der wichtigsten Indikatoren der Wirtschaftspolitik überprüfen.

Gewiß ist die Nachfragepolitik nicht wirklich restriktiv gewesen: Insbesonde-re die Geldmenge erhöhte sich trotz der Kreditkontingentierung und der Beschränkung von  $M_2$  und trotz der Aufrechterhaltung relativ hoher Zinssätze noch stark und überstieg bei weitem die Preissteigerung des Bruttoinlandsprodukts. Dieses Paradox erklärt sich hauptsächlich durch die Vergabe von Darlehen außerhalb der Kontingentierung und von bonifizierten Darlehen, die während dieser Periode trotz zunehmender Bemühungen einer Reduzierung beibehalten wurden um die Restrukturierung der Wirtschaft zu erleichtern. Es ist klar, daß *die Geld- und Haushaltspolitik* noch relativ expansionistisch war, daß sie also die Konjunktur gestützt hat, aber mit einer, wenigstens bis zum zweiten Ölschock, *immer restriktiveren Tendenz*. Auch die Entwicklung der Reallöhne spiegelte diese Orientierung wider.

Darüber hinaus stabilisiert sich der Franc nach einer fast 10%igen Abwertung des effektiven Wechselkurses im März 1976 (Verlassen der Schlange) allmählich auf einem Niveau von + 17% gegenüber dem Dollar und – 11% gegenüber der

## Entwicklung der wichtigsten Indikatoren der Wirtschaftspolitik

Jahr	Saldo der öffentlichen Hand in % des BIP	Veränderung in Liquiditätsrate in % des BIP	Langfristige Zinssätze		Veränderung der Reallöhne in %	Saldo der Leistungsbilanz in % des BIP
			nominal	real		
1970	1,0	15,4	41,1	8,8	4,0	7,2
1971	0,9	17,9	43,5	8,7	3,3	6,0
1972	0,9	18,5	45,9	8,2	2,2	5,2
1973	1,1	14,5	46,3	9,1	1,8	6,5
1974	0,7	16,0	46,8	11,5	1,1	4,6
1975	-2,9	16,5	48,0	11,0	1,7	6,0
1976	-0,5	17,3	48,7	11,0	1,4	4,5
1977	-0,9	12,3	48,7	11,4	2,9	3,0
1978	-2,1	13,2	48,5	11,1	1,9	3,0
1979	-0,8	13,4	48,3	11,2	1,0	1,4
1980	0,4	11,6	47,7	14,1	2,6	1,4
1981	-2,0	12,6	47,8	16,8	5,5	1,5

DM, was sowohl für die Wettbewerbsfähigkeit als auch für die Terms of Trade in nationaler Währung wünschenswert war; der Franc blieb so von März 1979 bis Oktober 1981 — nach dem Fall der Regierung Barre im Mai 1981 — ohne jede Veränderung im Europäischen Währungssystem.

Schließlich nimmt die Regierung — und das ist vielleicht besonders wichtig — *die allmähliche Freigabe aller Preise* zum ersten Mal mit der Versicherung vor, daß diese Entscheidung nicht mehr umkehrbar sei. Sie verstärkt die *Wettbewerbspolitik* und entwickelt eine Verbraucherpolitik. Sie wendet den unrealistischen VII. Plan nicht an, sondern entwickelt einen VIII. Plan, der auf die Stabilisierung und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ausgerichtet ist, keine indikative Wachstumsrate für die gesamte Wirtschaft etabliert und zu einem einfachen Programm des Staates wird<sup>43</sup>.

Es besteht kein Zweifel, daß diese Politik kohärent war und insgesamt den Erfordernissen der Krise entsprach. Sie hat im übrigen im Hinblick auf alle anvisierten Zwischenziele positive Resultate erbracht: Das schwächste Budgetdefizit aller bedeutenden Länder, ein verlangsamtes Wachstum der Geldmenge, die Stabilisierung des Wechselkurses, einen Ausgleich der Handelsbilanz bis zum zweiten Ölschock, ein zusehends verlangsamtes Wachstum der Reallöhne... *Unglücklicherweise war* — trotz der Akzeptanz einer Wachstumsrate unter dem Durchschnitt vergleichbarer Länder und eines erhöhten Anstiegs der Arbeitslosigkeit — *das Ergebnis im Hinblick auf die Preisstabilisierung nicht so gut* und der zweite Ölschock konnte daher die französische Wirtschaft treffen, ohne daß das Preisniveau genügend gedrückt werden konnte, was alles wieder in Frage stellte. Die Perspektive einer unerträglichen Arbeitslosigkeit bei einer Beibehaltung dieser Politik kam noch hinzu und trug dazu bei, daß die Strategie der Stabilisierung und Liberalisierung auf der politischen Ebene verworfen wurde und die Linke an die Macht kam.

Wie erklärt sich dieses enttäuschende Ergebnis?

Der erste Grund ist ohne Zweifel die Option für *eine Politik des graduellen Wandels* und nicht der brutalen Veränderung, für eine „Desinflation ohne Deflation“. Raymond Barre hat selbst darauf hingewiesen<sup>44</sup>. Wegen der

<sup>43</sup> Der VIII. Plan wurde im übrigen nicht verabschiedet, sondern wurde, als die Linke an die Macht kam, durch einen Interimsplan (1981-1983) ersetzt, der allerdings auch schnell überholt war. Die jüngste Veröffentlichung zur Planifikation: S. Estrin and P. Holmes — French Planning in Theory and Practice — George Allen and Unwin — London 1983 — Vgl. auch die kritische Analyse und die Komplemente in: Analyses de la SEDEIS, juillet 1983 und: Collectif: Le neuvième plan. Vrais et faux débats — Economie et Humanisme, n° 274, nov.-déc. 1983. Anzufügen ist noch, daß 1980 die Regierung Barre die Gründung von zwei privaten Konjunkturinstituten als Konkurrenz zu INSEE (Statistisches Amt) gefördert hat: OFCE (im Universitätsbereich) und IPECODE (von den Arbeitgebern getragen). Ein an die Gewerkschaften angebundenes Institut ist vorgesehen, aber noch nicht gegründet.

<sup>44</sup> Vgl. insbesondere R. Barre: L'économie française quatre ans après (1976-1980), Revue des Deux Mondes, Paris septembre 1980.

politischen Zwänge (radikale Opposition und gespaltene Mehrheit bei den Parlamentswahlen 1978 und den Präsidentschaftswahlen 1981) und der sozialen Gegebenheiten (Spannungen mit den untereinander zerstrittenen, politisierten und hochgradig ideologisch ausgerichteten Gewerkschaften) hätte eine ausgesprochen restriktive Budget- und Geldpolitik zu Abwehrreaktionen und schweren Unruhen führen können, insofern sie Rezession und Arbeitslosigkeit noch verstärkt hätte. Es war nach Raymond Barre unter diesen Umständen auch nicht möglich, striktere Normen der Lohnentwicklung als die Aufrechterhaltung der Kaufkraft durchzusetzen. Nach Jahren eines starken Anstiegs der Reallöhne (die inoffiziell zugelassene Norm des Lohnanstiegs war bis dahin immer gleich hoch wie die Summe des Preisanstiegs und der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität) stellte die nur an den Preisen ausgerichtete Indexierung der Nominallöhne schon eine ziemlich brutale Maßnahme dar. Schließlich war es nicht möglich, wie beispielsweise in Großbritannien, durch eine Anhebung des Wechselkurses stabilisierend zu wirken, weil Frankreich nicht über Erdölreserven verfügt, die in Großbritannien trotz einem hohen Wechselkurs die Handelsbilanz automatisch wieder ausgeglichen haben.

Aber die Wahl einer Politik des allmählichen Wandels *erfordert eine längere Zeitspanne*, um eingefahrene Strukturen und Verhaltensweisen zu ändern; *vor allem durfte kein erneuter Schock von außerhalb eintreten*. Das war nicht der Fall. Man kann sicher sagen, daß dank der erreichten Fortschritte die französische Wirtschaft viel gemäßigter auf den zweiten Ölschock reagiert hat als auf den ersten: Sowohl der Inflationsanstieg als auch die Erhöhung der Arbeitslosigkeit waren deutlich geringer. Aber der Regierung Barre war es nicht gelungen, den eingeschlagenen Weg grundlegend zu ändern: Nach einem sehr schwachen Rückgang der Preissteigerungsrate von 1976 (9,6%) bis 1978 (9,1%), stieg sie 1979 von neuem auf 10,8% und 1980 auf 13,6%. Die mitunter aufgestellte Hypothese, nach der die französische Gesellschaft eine rigorosere Wirtschaftspolitik nicht hätte aushalten können, ist nicht leicht zu beurteilen. Wenn man die in Frankreich stärker als in anderen westlichen Ländern (mit Ausnahme von Italien) ausgeprägten politischen Gegensätze und sozialen Spannungen berücksichtigt, ist man gewillt, die Hypothese gelten zu lassen. Aber in diesem Fall bestand für die Regierung das Problem, Mittel und Wege zu finden, die ohne sich an diesen Zwängen zu stoßen, schneller zum Stabilitätsziel führen konnten, und das um so mehr, als die Preisentwicklung offiziell die Entwicklung der Löhne bestimmen mußte. In dieser Hinsicht dürften die Maßnahmen ungenügend und die Regierung nicht genügend innovativ gewesen sein, um den „circulus virtuosus“ einer kumulativen Senkung der Inflationsrate auszulösen. So hat Barre in seiner Hauptsorge um ein finanzielles Gleichgewicht der öffentlichen Hand selbst dazu beigetragen, das wirtschaftliche Ungleichgewicht aufrechtzuerhalten, insbesondere durch die Erhöhung der Steuerabschöpfung und einem starken Anstieg der Soziallasten der Unternehmen bis 1979 infolge der Finanzierung der zahlreichen fälligen Arbeitslosenunterstützung, die aber teilweise den positiven Effekt der Verlangsamung des Reallohnanstiegs aufgehoben hat. Hinzu kam auch noch die

aus sozialen Gründen regelmäßig erfolgende reale Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns.

Im allgemeinen gab es keine bedeutenden Anstrengungen zur Verlagerung der die Unternehmen betreffenden Steuern und Abgaben auf die Haushalte oder den Staat, sondern es wurde im Gegenteil die öffentliche Verschuldung zum Teil durch die private ersetzt. Im Grunde genommen hat sich *Barre mehr um das Gleichgewicht des öffentlichen Sektors als um die Sanierung der Privatunternehmen bemüht*. Dies war wahrscheinlich der größte Fehler, durch den die wirtschaftliche Genesung verzögert wurde. Selbst wenn man damals ein weiteres Haushaltsdefizit und eine höhere Auslandsverschuldung vorübergehend hätte akzeptieren müssen, hätte eine solche Umverteilung der Lasten wahrscheinlich eine praktikable Form der Desinflationierung und ein Mittel zur Senkung der internen Komponente der Inflation sein können. Da dies nicht geschah, wurde auch die Aufrechterhaltung eines *stabilen Franc* zu einer *zu großen Belastung* für den exponierten Sektor der Volkswirtschaft<sup>45</sup>. Schließlich ist die *Liberalisierung der Dienstleistungspreise* ohne jeden Zweifel *zu schnell* und jedenfalls in einem Rhythmus vor sich gegangen, der eine gleichzeitige Inkraftsetzung der Wettbewerbspolitik nicht erlaubte, die aber vor allem für den abgeschirmten Sektor unerlässlich ist. Es gab von daher große und ungerechtfertigte Preissteigerungen, die zusammen mit den Folgen des zweiten Ölschocks starke nominale Erhöhungen der Gehälter und eine erneute Verringerung der Rentabilität der Unternehmen ausgelöst haben. In keinem Bereich hat die verfolgte Politik die bekannten „Teufelskreise“ außer Kraft setzen können. Jedenfalls ist es ihr nur gelungen, die schon vorhandenen Tendenzen zu stabilisieren, nicht aber sie umzukehren.

Die für eine solch delikate Übergangsphase vielleicht zu klassisch-liberale Politik von Barre wäre als langfristige Strategie im Rahmen einer stabilen Wirtschaft oder einer Wirtschaft, in der sich die Inflationsrate nahe am Anstieg der Arbeitsproduktivität befindet, wie es z. B. vor der Krise in den 60er und noch Anfang der 70er Jahre der Fall war, eine wahrscheinlich gute Strategie gewesen. Aber angewandt auf eine Wirtschaft mit hoher Inflation hätte sie *auch eine „Schockbehandlung“* beinhalten müssen, die die globale Nachfrage und die Primäreinkommen zwar nicht hätte tangieren müssen, die aber beispielsweise

<sup>45</sup> Umso mehr als es eine schwache durchschnittliche Einkommenselastizität der weltweiten Nachfrage nach französischen Produkten gibt, und außer für Investitionsgüter eine ziemlich hohe Preiselastizität — vgl. G. Oudiz et H. Sterdyniak, op. cit., S. 420. Nach einer anderen Studie der INSEE kann Frankreich wegen seiner traditionellen Verhaltensweisen und Strukturen aus der Vergangenheit im Augenblick anscheinend keine Strategie der Wiederaufwertung seiner Währung nach deutschem Vorbild betreiben. Die Stabilisierung des nominalen Wechselkurses zwischen 1979 und 1981 trotz einer auseinanderlaufenden Inflation, ist folglich für die französische Industrie nicht günstig gewesen. Umgekehrt ist es sicher auch richtig, daß das Land auch keine wirklichen Vorteile aus einer die Wettbewerbsfähigkeit fördernden Abwertung zieht, weil es nicht über genügend dynamische Branchen verfügt, um Marktanteilsgewinne zu verbuchen. Vgl. Ph. Guinchard — Productivité et compétitivité comparées des grands pays industriels — Economie et Statistique n° 162, janvier 1984.

eine Umverteilung der Steuerlasten zugunsten der Unternehmen und so eventuell auch eine neue Aufteilung zwischen Konsum und Investition ausgelöst hätte, um schließlich die Inflation wirksam zu bekämpfen. Da eine solche Schockbehandlung nicht zustande kam, war es fatal, daß die Lohnindexierung die Trägheit der Inflationstendenzen beließ, während der zweite Ölshock sie nachhaltig angeregt hat. *Das Scheitern der Stabilisierungspolitik hat schließlich auch die unternommenen Liberalisierungsanstrengungen kurzfristig diskreditiert.*

Raymond Barre hat also unter sehr schwierigen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zum zweiten Mal (nach Pinay 1958-1962) einen Versuch der Liberalisierung der französischen Wirtschaft bei gleichzeitiger Stabilisierung unternommen und darüber hinaus danach getrachtet, die Planung der Wirtschaftsentwicklung durch eine verbesserte Organisation des Wirtschaftssystems zu ersetzen. Wieder einmal ist dieser Versuch gescheitert und hat sogar starke Reaktionen ausgelöst. Die Krise hat — in Frankreich wie anderswo — die tiefliegenden Reflexe erkennen lassen, und so kam es eben in der Folge ab 1981 im Namen einer „anderen Logik der Entwicklung“, mit Hilfe der Nachfragestimulierung zu einer *Rückkehr zur alten Strategie des Wachstums um jeden Preis, und zugleich zu den dirigistischsten Formen der französischen Wirtschaftspolitik seit der Wiederaufbauperiode nach dem Kriege*: Entwicklung des Staatskapitalismus und besonders staatliche Monopolisierung des Finanzsystems, aktive und detaillierte Planung der Volkswirtschaft und autoritäre Preis- und Einkommenspolitik<sup>46</sup>. Nachdem aber die keynesianische Ankurbelungspolitik, kombiniert mit einer dirigistischen Destimulierungspolitik, mehr die Inflation und das Außenhandelsdefizit als das Wachstum und die Beschäftigung gefördert hatte, mußte die Regierung im Juni 1982, und, nach steilem Anstieg der Auslandsverschuldung und der dritten Abwertung des Franc, verstärkt dann im März 1983 einen radikalen Kurswechsel vornehmen und der Inflationsbekämpfung sowie der Umstrukturierung der Industrie wieder die Priorität einräumen<sup>47</sup>.

So wurde der Stabilisierungs- und Sanierungskurs von Barre erneut für längere Zeit eingeschlagen, jedoch, abgesehen von den klassischen restriktiven Budget- und Kreditmaßnahmen (Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben, starke Reduzierung der Geldmengenentwicklung), mit deutlichen Unterschieden

<sup>46</sup> Eine kurze Synthese der aktuellen Wirtschaftspolitik durch einen ihrer Anhänger findet sich bei: A. Losser — Frankreichs Wirtschaftspolitik seit dem 10. Mai 1981 — Wirtschaft und Gesellschaft 3/1983. Siehe auch ein Kommentar in 2/1984. Eine erste zahlenmäßige Einschätzung der Auswirkungen dieser Wirtschaftspolitik findet sich bei: A. Fonteneau et P.-A. Muet — La politique économique depuis mai 1981: un premier bilan — Observations et diagnostics économiques — n° 4, juin 1983.

<sup>47</sup> Wenn der Unterschied in den Methoden im Rahmen der EG und besonders zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich auch niemals so groß war, so gibt es jetzt wenigstens eine Konvergenz der Ziele, die für den Zusammenhalt und das gute Funktionieren der Gemeinschaft unabdingbar ist.

*in der Methode.* Erstens wurden die dirigistischen Mittel nicht aufgegeben, sondern zumindest am Anfang verstärkt in den Dienst der neuen Ziele gestellt, ganz besonders die autoritäre Preis- und Einkommenspolitik und hauptsächlich diesmal im Dienstleistungssektor. Zweitens konnten dank der besseren Beziehungen zwischen einer Linkenregierung und den Gewerkschaften die Normen dieser Politik stark verschärft werden. Anstatt die Lohnentwicklung in Verbindung mit der laufenden Preiserhöhung zu indexieren, wurde nach einem viermonatigen Preis- und Lohnstopp sowohl für die Preise wie für die Einkommen eine zwingende und allmählich absinkende Norm vorgesehen. So sollte die Preis- und Lohnindexierung schrittweise verschwinden. Da in der Praxis bei der Lohngestaltung die Norm besser als bei der Preisgestaltung respektiert wurde, kam es zu einer laufenden Senkung der Reallöhne, die sowohl der Inflationsmäßigung als auch der Bekämpfung der klassischen Arbeitslosigkeit dienen sollte. Drittens hat diese Politik eine Umverteilung der Lasten zwischen Unternehmen und Haushalten verfolgt. Sowohl durch die Senkung der Lohnquote und durch die Produktivitätsfortschritte als auch durch steuer- und zinspolitische Erleichterungen wurde die finanzielle Lage der Unternehmen deutlich verbessert. Die private Verschuldung der Unternehmen wurde zum Teil in eine öffentliche umgewandelt, zum Teil den privaten Haushalten auferlegt. Endlich kann man sogar seit 1984 einen gewissen Abbau der dirigistischen Maßnahmen verzeichnen: Rückentwicklung der Preiskontrolle, besonders in der Industrie, Lockerung der Devisenverkehrskontrolle, Abschaffung der Kreditkontingentierung und sogar Senkung der Einkommensbesteuerung.

Insgesamt stellt man als Folge dieser Maßnahmen eine allmähliche Verlangsamung der Inflation (1982: 11,8 — 1983: 9,6 — 1984: 7,4 und eine schrittweise Wiederherstellung des Außenhandelsgleichgewichts (1982: — 15,5 Mia. \$ — 1983: — 8,2 — 1984: — 3,6) fest. *Der Preis für diese Konjunkturstabilisierung sowie für die industrielle Umstrukturierung ist hoch:* Frankreich hat 1984 nicht von dem internationalen Wiederaufschwung profitiert, im Gegenteil wurden deutliche Wachstumseinbußen und steigende Arbeitslosigkeit festgestellt; die Erneuerung der Industrie verlangt auch steigende Investitionsgüterimporte die die Handelsbilanz deutlich belasten. Zur Zeit ist schwer zu sagen, ob die ersten positiven Resultate nur durch die autoritären Maßnahmen und das Konjunkturgefälle zwischen Frankreich und dem Ausland zustandegekommen sind, oder ob sie auch schon durch die strukturelle Modernisierung und verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft langfristig gestützt und gesichert werden. Das wird allerdings nur dann geklärt werden können, wenn die französische Wirtschaft die fällige Wechselkursanpassung und den nächsten echten Aufschwung erlebt. Der immer noch beträchtliche Abstand zwischen den Leistungen der französischen und ganz besonders der deutschen Wirtschaft, namentlich in der Preisentwicklung, bleibt besorgniserregend. Es scheint auch daß die industrielle Entwicklung mehr durch eine einfache Sanierung (Abbau von Überkapazitäten) als durch eine echte Erneuerung (Schaffung von modernen Kapazitäten) gekennzeichnet ist. Noch zu viele stimulations- und alloka-

tionsfeindliche Institutionen und Interventionen stehen einer solchen im Wege. Ihr schneller Abbau scheint jetzt unerlässlich.

*Wie wird in dieser Hinsicht die weitere wirtschaftspolitische Entwicklung aussehen?* Rückkehr zur traditionellen Strategie der Wachstumsförderung durch Ankurbelung der Nachfrage und begleitende dirigistische Methoden oder endgültiger Bruch mit den Zielvorstellungen und Methoden der Vergangenheit? Diese Entscheidung hängt natürlich von der wirtschaftlichen Situation und der weiteren politischen Entwicklung ab.

*Die wirtschaftliche Lage* ist durch die seit 1981 aufgelaufene, relativ hohe Auslandsverschuldung gekennzeichnet, die Frankreich weltweit auf den dritten Platz hinter Brasilien und Mexico stellt. Die Nettoverschuldung Frankreichs beläuft sich 1984 auf ungefähr 250 Milliarden Francs. Die Rückzahlungsbeträge und Zinsen werden sich von jetzt an bis 1986 fast verdoppeln: 50 Milliarden im Jahre 1983, 60 in 1984, 83 in 1985 und 90 im Jahre 1986, was einem Betrag entspricht, der höher sein wird als das ganze Außenhandelsdefizit des Jahres 1982. Jede neue Franc-Abwertung würde die Rückzahlung noch erschweren; eine 10%ige Aufwertung des Dollars verteuert die Rückzahlung zur Zeit um etwa 30 Milliarden. Es scheint, daß es hauptsächlich dieser Faktor und das damit verbundene Risiko, in die Abhängigkeit der IMF-Kredite zu fallen war, den Präsident Mitterand im März 1983 veranlaßt hat, die politischen Auseinandersetzungen in seinem Lager im Sinne einer Politik der Härte zu schlichten<sup>48</sup>. Der Schuldendienst sowie übrigens die noch lange nicht abgeschlossene Strukturanpassung untersagen Frankreich für mindestens vier oder fünf Jahre jede Politik der aktiven Wiederankurbelung und verpflichten es sogar, seine Expansion unterhalb des internationalen Durchschnitts zu gestalten, um einen starken Überschuß der Leistungsbilanz zu erwirtschaften. Die Schuldenabhängigkeit hat jetzt die Energieabhängigkeit ersetzt<sup>49</sup>. Es besteht also *sehr wenig*

<sup>48</sup> Man weiß, daß von elf zuständigen Ministern der damaligen kommunistisch-sozialistischen Regierung anfänglich nur zwei für eine konjunkturelle Politik der Härte und für eine strukturelle Anpassung eingetreten sind; die anderen hätten es vorgezogen, den Franc aus dem europäischen Währungssystem herauszunehmen und konservative, protektionistische Strukturmaßnahmen anzuwenden. Unter den Anhängern der ersten Lösung war Jacques Delors, der Wirtschafts- und Finanzminister, der sich mit Hingabe gegen die „weit verbreitete Idee, daß Frankreich mit der Inflation leben, ja gut leben könnte“ stimmte und der sich weigerte, „die Fatalität der Abfolge von Inflation und Abwertung zu akzeptieren“. Aber diese Tendenz war bei der damaligen Regierung die Haltung einer Minderheit. Auch bestimmte Teile der Arbeitgeber befürchteten, daß sich die französische Wirtschaft unter einem System, das ihr „deutsche Preise bei französischen Kosten“ auferlegte, nicht wieder in eine Aufschwungsphase kommen könnte, ohne eine erneut starke Abwertung gegenüber der DM. Man konnte also immer befürchten, daß vor allem wenn sich die nationale und internationale Lage etwas verbesserte, die Anhänger einer nationalen Wachstumsplanung den Sieg über die Anhänger der internationalen Integration davontragen würden. Mit der neuen seit 1984 exklusiv sozialistischen Regierung und mit ihrer Politik ist eine solche Entwicklung jetzt unwahrscheinlich geworden.

<sup>49</sup> Vgl. die offiziellen Vorhersagen bis 1988 in: *Economie et Statistique*, n° 161 vom Dezember 1983. Der IX. Plan, der die Periode 1984-1988 umfaßt, sieht ein verlangsamtes,

*Spielraum für eine eigenständige Wirtschaftspolitik.* Die Härte eines solchen Zwanges wird natürlich viel davon abhängen, wie sich die gesamte Weltwirtschaft oder wenigstens die europäische Wirtschaft in den nächsten Jahren entwickeln wird. Angesichts der Tatsache, daß Frankreich wenigstens 200 000 zusätzliche Arbeitsplätze pro Jahr schaffen müßte — aber selbst in den guten Wachstumsjahren zwischen 1960 und 1975 wurden höchstens nur 150 000 geschaffen — um nur die Arbeitslosenquote zwischen 1985 und 1990 zu stabilisieren, bleibt nur zu hoffen, daß der europäische Wiederaufschwung sich allmählich verstärken wird.

Die weitere *politische Entwicklung* ist schwieriger vorhersehbar. Eines ist aber sicher: Nach den konservativen (1975-1976) und später sozialistischen (1981-1982) Stop and Go-Experimenten, die gesamthaft einen großen pädagogischen Wert hatten, wird keine französische Regierung mehr eine systematische Politik der Nachfragestimulierung betreiben können oder wollen. Selbst wenn die gegenwärtige Regierung 1985 aus kurzfristigen politischen Gründen eine gewisse Wiederankurbelung der Wirtschaft unternimmt, wird sich diese in engen Grenzen bewegen. Aber auf lange Sicht noch wichtiger ist, daß sich die französische Linke nach einigem Zögern mehrheitlich durch die spektakuläre Kehrtwende ihrer Wirtschaftspolitik zum Prinzip einer geöffneten Wirtschaft und der Überwindung der traditionellen Inflations- und Abwertungsmentalität bekannt hat. Dadurch ist *ipso facto* eine Grundentscheidung gegen jede konsequente dirigistisch-protektionistische Strategie gefallen und *ein breiter nationaler Konsens für eine Stabilisierungs- und Anpassungsstrategie als Grundlage der langfristigen Entwicklung der Wirtschaft* hergestellt worden. Die Methoden und Mittel einer solchen Strategie können noch unterschiedlich bewertet werden, aber selbst auf diesem Gebiet scheint sich eine gewisse Annäherung der Standpunkte in Richtung Liberalisierung durchzusetzen.

Hinzu kommt, daß augenblicklich in Frankreich, wie übrigens in den meisten westlichen Ländern, unter amerikanischem Vorbild, *eine umfassende intellektuelle Bewegung* festzustellen ist, die sich für die Loslösung der Wirtschaft vom Staat, für weniger Wirtschaftslenkung, für eine Entbürokratisierung und für die Steigerung des Wettbewerbs und der Privatinitiative einsetzt. Diese Bewegung beeinflußt stark die Aufarbeitung der Programme der politischen Parteien, die die französische Wirtschaftspolitik früher bestimmt haben und sich jetzt in der Opposition befinden. Sie beeinflußt sogar am Rande die heutigen Mehrheitsparteien, die durch den Mißerfolg des keynesianischen Wiederaufschwungprogramms und durch die Fehlentscheidungen der aktiven und in Wirklichkeit

---

aber allmählich steigendes Wachstum vor, das 1988 wieder 1% über der durchschnittlichen Wachstumsrate der europäischen Länder liegt. Es stimmt, daß 1988 eigentlich das Jahr der nächsten Präsidentschaftswahlen ist... Es scheint auch wahrscheinlich, daß es 1985, in Anbetracht der Parlamentswahlen von März 1986, eine gewisse und ungewöhnliche Auflockerung der Härtemaßnahmen geben wird, allerdings in gemäßigtem Umfang und mehr durch Steuervergünstigungen oder Zinssenkungen als durch zusätzliche öffentliche Ausgaben.

meistens konservativen Industriepolitik realistischer geworden sind. So haben jetzt alle französischen Politiker, die lange Zeit die ganze Schuld der wirtschaftlichen Ungleichgewichte einfach auf die Gesellschaft verlagert haben, begonnen ihre eigene Verantwortung und die Irrtümer des Staates zu erkennen. Die Repräsentanten der wirtschaftlichen und sozialen Kräfte sind in ihrer Mehrzahl immer weniger von den Verdiensten der Planifikation und einer nachgiebigen Wirtschaftslenkung überzeugt<sup>50</sup>. Wie alle Umfragen beweisen, hat selbst in der Bevölkerung ein weitgehendes Umdenken eingesetzt: als Konsequenz der jetzt allgemeinen realistischen Anerkennung der Zwänge der Krisensituation und der internationalen Integration, sind die Haltungen gegenüber den Erfordernissen des Marktes, dem Unternehmungsgeist und sogar dem Profit in einem deutlichen Prozeß der Veränderung begriffen. Die wirtschaftliche Freiheit und die individuelle Initiative werden rehabilitiert, während die kollektiven Werte, Ziele und Methoden unter Kritik gestellt werden. Diese Tendenzen, die wie gesagt, einer weltweiten Bewegung entsprechen aber für Frankreich besonders außergewöhnlich sind, lassen auf ein wachsendes Auseinanderfallen zwischen der früher und noch teilweise heute praktizierten Politik und der ideologischen Situation des Landes schließen, eine Entwicklung, die aufgrund ihrer Tragweite *ein neues und vielleicht bestimmendes Merkmal für die zukünftige französische Wirtschaftspolitik*, und ganz besonders die Stabilisierungspolitik, bilden könnte<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Die beiden Äußerungen des „Conseil économique et social“ zum Projekt des „IX. Plan der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“ (veröffentlicht in „Journal Officiel“ vom 13. Mai 1983 und 14. Oktober 1983), die von einer großen Mehrheit getragen werden, drücken — in der üblicherweise vorsichtigen Sprache dieser bunt zusammengewürfelten Versammlung — große Skepsis aus. In einem internationalen Umfeld, das mehr und mehr von Instabilität gekennzeichnet ist, läuft die nationale Planifikation leer; aber sie kann — wenn man nicht acht gibt — immer noch Eingriffe provozieren oder erlauben, die in gefährlicher Weise nicht an das Umfeld angepaßt sind und deshalb der Nation teuer zu stehen kommen könnten. Auf jeden Fall wird man sich in Frankreich wie anderswo mehr und mehr der Krise und der Unangepaßtheit der bisher zur wirtschaftlichen und sozialen Regulierung verwandten Methoden bewußt, sowie gleichermaßen der Notwendigkeit, neue Organisationsmethoden zu entwickeln, kurz gesagt, eine neue „Ordnungspolitik“ zu begründen.

<sup>51</sup> Siehe dazu *F. Bilger — Frankreich vor der ordnungspolitischen Wende? Die wirtschaftspolitischen Wahlprogramme der französischen Parteien — ORDO*, Bd. 37 (1986), S. 3-43.



# Stabilitätspolitische Charakteristika im Ländervergleich Frankreich - Deutschland

Von *Joachim Klaus*, Erlangen - Nürnberg

## I. Einführung: Unterschiedliche Ergebnisse der Stabilisierungspolitik

### 1. Fragestellung und Vergleichsrahmen

In einem französisch-deutschen Entwicklungsvergleich der Makrovariablen lassen sich wesentliche Gemeinsamkeiten einerseits, charakteristische Unterschiede andererseits feststellen, die dazu beitragen können, wirtschaftliche Lage und wirtschaftspolitische Positionen der beiden Länder komparativ herauszuarbeiten und zu würdigen.

Ein erster Blick auf bestimmte Ergebnisgrößen (etwa das Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen) legt den Schluß nahe, daß die französische Stabilisierungspolitik das Verstetigungsproblem besser gelöst habe als die deutsche. Verstetigung wird angestrebt, um Behinderungen der realen Entwicklung zu vermeiden. Dazu soll auf „mittlere und lange Sicht . . . eine systematische und ständige ‚Überwachung‘ der nominalen Variablen das geplante Wachstum begleiten . . .“.<sup>1</sup> Andererseits ist bekannt, daß bei anderen wichtigen Größen die Stabilität in Frankreich weit stärker verfehlt wurde als in Deutschland. Bereits dieses divergierende Bild legt es nahe, den unterschiedlichen Verlaufscharakteristika der Zielgrößen und wichtigen Makrovariablen in den Ländern sowie den unterschiedlichen Konstellationen von Bestimmungsgründen der auftretenden Instabilitäten vergleichend nachzugehen.

Um wechselnde Konstellationen verfolgen zu können, muß das empirische Bild Zeitreihen umfassen, die für einen genügend langen Zeitraum nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorhanden sind und in ihren Phasenverläufen während einzelner Entwicklungsschnitte verfolgt werden können. Derartiges Zahlenmaterial steht in hinreichender Vergleichbarkeit für den Zeitraum ab 1960 zur Verfügung; es dient durchgängig als Quellengrundlage für die folgenden Berechnungen und Darstellungen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Bilger* 1984, Abschnitt I.2.

<sup>2</sup> INSEE, Annuaire statistique; OECD, Economic Surveys, Main Economic Indicators and National Accounts; EG, Europäische Wirtschaft; iW, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Internationale Wirtschaftszahlen; Deut-

Für beide Länder lassen sich Gemeinsamkeiten der Hintergrundssituation über die Gesamtperiode hinweg feststellen. Sie sind zunächst als Folge davon anzusehen, daß beide Länder nach dem EG-Beitritt starke Impulse aus den günstigen Wachstumsbedingungen erhielten und daß Verteilungsprobleme in einer derartigen Wachstums- und Aufbauphase überall relativ leicht zu bewältigen waren. In der zweiten Hälfte der 60er Jahre sind dagegen in beiden Ländern soziale Unruhen und Umbruchserscheinungen einerseits, die Bildung von Anspruchsmentalitäten und Inflexibilitäten andererseits festzustellen. Schließlich litten beide Länder seit der Mitte der 70er Jahre an den Erschwernissen der Energiesituation sowie an verstärkten Erfordernissen zur Anpassung an Umweltfordernungen und Strukturänderungen auf dem Weltmarkt.

Es ist zu prüfen, inwieweit aus Änderungen von Rahmenbedingungen, die für Frankreich und Deutschland in gleicher Weise eintraten, ganz bestimmte Ähnlichkeiten im Muster der Stabilitätsentwicklung resultierten, und inwieweit sich länderspezifische Einflüsse jeweils in dem abweichenden Entwicklungstempo niederschlagen. Eine Analyse der Phasen-Verlaufscharakteristik gibt hier Aufschluß über die stabilitätsrelevanten Gemeinsamkeiten und Besonderheiten.<sup>3</sup>

Die Einteilung der Entwicklungsphasen selbst ergibt sich aus den eben skizzierten Erscheinungsbildern. Daraus resultiert, wenn man die in Deutschland eingetretenen starken Wachstumseinbrüche 1967 sowie 1975 zur Phasenabgrenzung (trough-to-trough) berücksichtigt, eine für die vorliegende Fragestellung sinnvolle Aufteilung der Gesamtperiode in die Phasen

- I      bis 1967
- II     1967 bis 1975
- III    ab 1975.

Das auf diese Weise entstehende Entwicklungsmuster wichtiger Makro-Trends erlaubt für beide Länder

- im Längsschnitt der Trends die Prüfung der Frage nach gemeinsamem Trendwechsel und
- im Querschnitt der einzelnen Phasen die Untersuchung der Konstellationsunterschiede mit der Feststellung signifikanter Unterschiede in den Bestimmungsgründen der relativen Entwicklung der beiden Länder.

---

sche Bundesbank, Statistische Beihefe; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten.

<sup>3</sup> Wichtige Vergleichsgrundlagen siehe besonders bei *Lasserre, Neumann, Picht* 1981 und bei *Uterwedde* 1979.

## 2. Zielgrößen im Längsschnitt

Frankreich und Deutschland zeigen zwar bei bestimmten Zielgrößen typische Unterschiede im Entwicklungstempo, jedoch ist dessen Veränderungsrichtung überwiegend gleich. Aus einer solchen Ähnlichkeit der Tempoveränderungen ergibt sich die Folgerung, daß jeweils ein gemeinsamer Hintergrund oder/und ähnliche stabilitätspolitische Anstrengungen vorgelegen haben, die nur Unterschiede in der Stärke der Entwicklung zuließen, wobei diese allerdings in einigen Fällen besonders deutlich die charakteristischen Unterschiede in der wirtschaftspolitischen Situation beider Länder widerspiegeln (Abbildung 1).

- (1) Die Wachstumsraten entwickeln sich in beiden Ländern von hohem Niveau aus abnehmend über die Phasen, wobei in Deutschland bereits eine frühere Abnahme (Phase II) festzustellen ist. Ein charakteristischer Unterschied zeigt sich bereits hier: Die Konjunkturtiefs sind bei den Wachstumsraten jeweils in Deutschland stärker ausgeprägt.
- (2) Die Inflationsraten steigen in beiden Ländern zunächst mäßig, dann jedoch drastisch an und erreichen in beiden Ländern einen vergleichsweise hohen Durchschnitt. Als charakteristischer Unterschied zeigt sich hier der bekannte ausgeprägte Niveauunterschied der Inflationsraten in den beiden Ländern.
- (3) Die Arbeitslosenquoten zeigen in beiden Ländern, ausgehend von einem niedrigen Niveau, stark steigenden Verlauf. Wiederum ergibt sich ein charakteristischer Unterschied, der sich in den wesentlich stärkeren Schwankungen der Quoten der BRD ausdrückt.

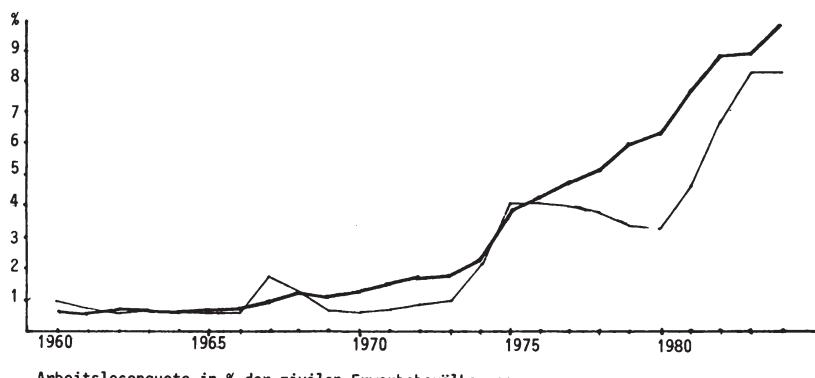
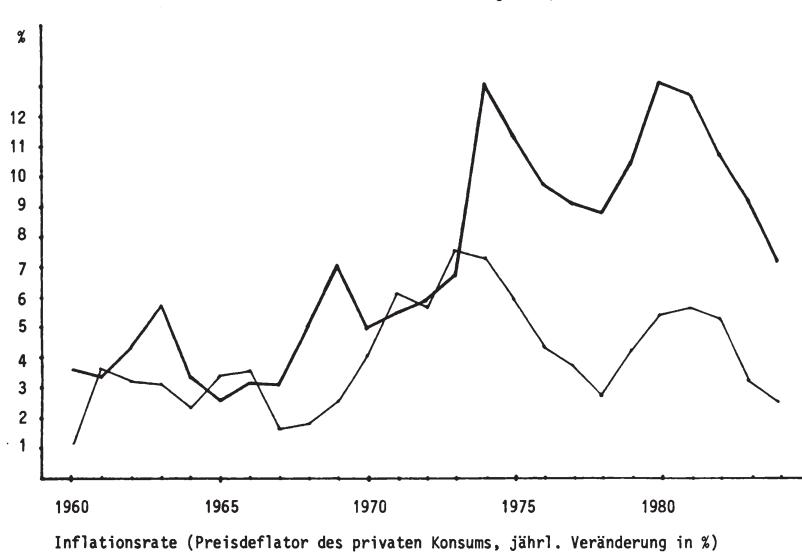
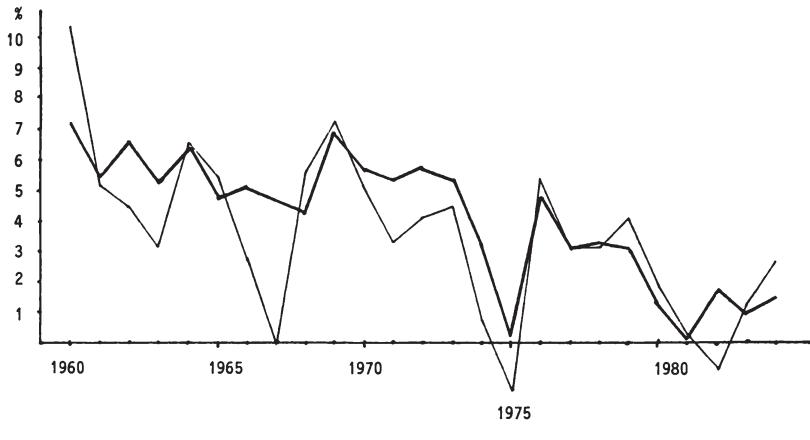
Damit sind zunächst die Grundzüge der Entwicklung in beiden Ländern offenbar vergleichbar. Sie durchwandern Stadien der heilen Welt, sodann der verteilungs- und wirtschaftspolitischen Unruhen, und schließlich der verfestigten Stagflation in Verbindung mit starken Entwicklungsschocks. Wesentliche landesspezifische Charakteristika zeigen sich jedoch innerhalb dieser gemeinsamen Entwicklung in der erheblich ausgeprägteren Erratik bei Wachstum und Arbeitslosigkeit in der BRD sowie in dem weit stärkeren Tempo der Inflation in Frankreich, besonders in der letzten der betrachteten Phasen. Die Unterschiede lassen sich im Detail aus der folgenden Übersicht 1 ersehen.

Es ist zu prüfen, welche unterschiedlichen Bestimmungskonstellationen zur Begründung dieser Charakteristik herangezogen werden müssen und welche „Fehlleistungen“ der Stabilitätspolitik<sup>4</sup> jeweils in unterschiedlicher Weise auf Nachfrage- und Angebotsseite dafür verantwortlich gemacht werden können.

---

<sup>4</sup> Damit sollen in stilisierter und knapper Form die sehr eingehenden und detaillierten Analyseergebnisse Bilgers über beide Länder hinweg ergänzt werden; vgl. Bilger 1984.

Frankreich \_\_\_\_\_  
Deutschland \_\_\_\_\_



Quellen: Siehe Fußnote 2.

*Übersicht 1:***Zielgrößenrelationen und Erratikvergleich**

F = Frankreich

D = Deutschland

	Zielgrößen			Variationskoeffizient <sup>x)</sup>	
	F	D	$\frac{F}{D}$	F	D
<b>Gesamtperiode 1960 - 1984</b>					
Reale Wachstumsrate (BIP)	4,1	3,5	1,2	0,50	0,75
Rate der Preissteigerung für den privaten Konsum	7,3	4,0	1,8	0,47	0,43
Arbeitslosenquote	3,3	2,6	1,3	0,90	0,92
Nominelle Wachstumsrate (BIP)	11,8	7,9	1,5	0,19	0,39
<b>Phase II</b>					
Reale Wachstumsrate	4,6	3,7	1,3	0,43	0,73
Rate der Preissteigerung für den privaten Konsum	7,5	5,1	1,5	0,39	0,39
Arbeitslosenquote	1,9	1,4	1,4	0,44	0,80
Nominelle Wachstumsrate	12,5	9,0	1,3	0,14	0,28
<b>Phase III</b>					
Reale Wachstumsrate	2,3	2,3	1,0	0,60	0,77
Rate der Preissteigerung für den privaten Konsum	10,3	4,1	2,5	0,18	0,28
Arbeitslosenquote	6,9	5,2	1,3	0,28	0,38
Nominelle Wachstumsrate	12,8	6,1	2,1	0,17	0,30

$$x) \text{ Variationskoeffizient: } u = \frac{\sigma}{\bar{x}}$$

$\sigma$  = Standardabweichung

*Quellen:* Siehe Fußnote 2

$$u = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2}{N}}$$

## II. Charakteristische Unterschiede in der Konstellation der Bestimmungsgrößen

### 1. Typisierung der Länderunterschiede in Nachfrage- und Kostenentwicklung

#### a) *Stabilisierungserfolge und -mißerfolge*

Beide Länder verzeichnen im Hinblick auf Preisstabilität und Wachstum Mißerfolge<sup>5</sup> aufgrund unterschiedlicher Konstellationen. Die in der II. Phase in beiden Ländern beobachtbare akzelerierende Inflation resultiert hier wie dort aus einem Zusammentreffen von hoher Nachfrageexpansion und Kostenexpansion. (Beide weisen in Frankreich bis 1975 einen progressiven, in Deutschland jedoch in den Jahren nach 1970 einen degressiven Verlauf auf.) Das für Frankreich typische Verharren auf dem höheren Inflationstempo in der III. Phase geht einher mit einer permanent hohen Nachfrageexpansion zusammen mit extrem verstärktem Kostendruck<sup>6</sup>, wogegen das in Deutschland weitaus geringere Inflationstempo mit sowohl stark gebremster Nachfrageentwicklung als auch stark gebremstem Kostendruck verbunden ist.

Das Wachstum konnte in Frankreich bis 1973 trotz variierender Steigerungsraten der Nachfrage erfolgreich stabilisiert werden. Während dieser Zeit traten in Deutschland bereits 1963, 1967 und 1971 Wachstumseinbrüche auf, die in wechselnder Weise durch Nachfrageabschwächung und durch Kostendruck bedingt waren. Seit 1974 mußten in auffallender Ähnlichkeit (unmittelbar erkennbar am Verlauf der realen Wachstumsraten) sowohl Frankreich wie auch Deutschland Mißerfolge bei der Wachstumsstabilisierung hinnehmen. Auffallend unähnlich war jedoch bei näherer Betrachtung die Konstellation der Bestimmungsgründe, innerhalb deren in Frankreich die Kostenexplosion, in Deutschland dagegen eine unzureichende Nachfrageentwicklung dominierte (Abbildung 2).

#### b) „Überkreuz“-Konstellation im Hinblick auf Nachfragestabilisierung und Kostenexplosion

Aus diesem Erscheinungsbild ergeben sich zwei Feststellungen im Hinblick auf Ausrichtung und Hintergrundsituation der Wirtschaftspolitik in den beiden Ländern.

(1) Die spätestens ab 1974 beobachtbare drastische Reduktion der Wachstumsraten der nominalen Nachfrage in Deutschland gegenüber Frankreich zeigt die starke Divergenz, die die deutsche Wirtschaftspolitik gegenüber der französischen in bezug auf ein häufig gefordertes „keynesianisches Wohlverhal-

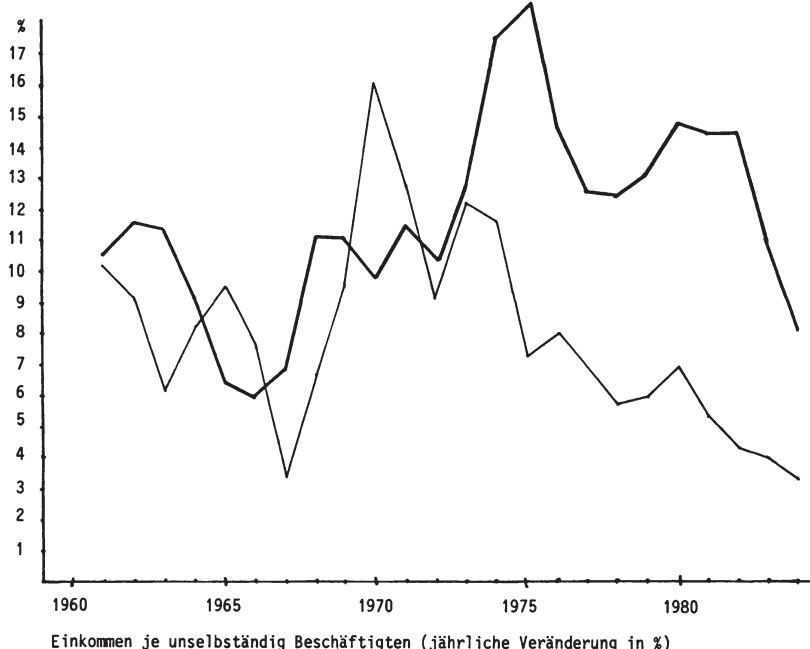
<sup>5</sup> Vgl. Spivey 1982, *passim*.

<sup>6</sup> Vgl. auch Hough 1982, S. 135.



Abbildung 2. Nachfrage, Geldmenge und Arbeitseinkommen

noch Abbildung 2

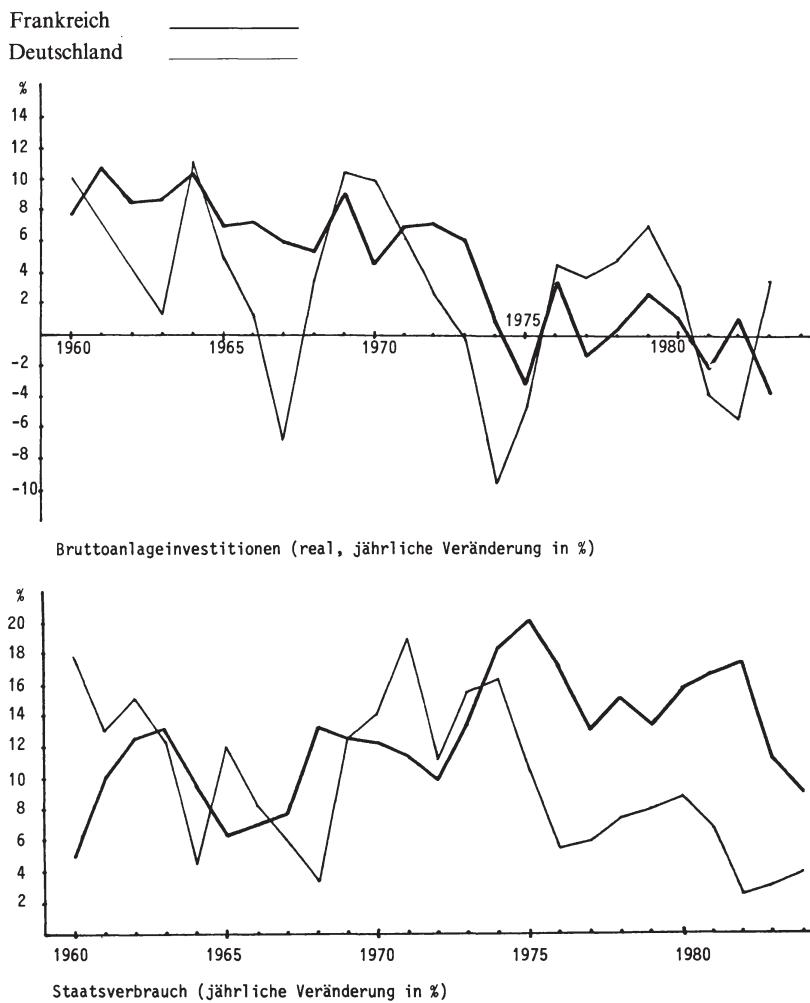


Quellen: Siehe Fußnote 2

ten“ aufweist. Bereits seit 1970, besonders extrem in den Jahren 1974/1975, zeigt hier die Geldmengenentwicklung weit größere Zurückhaltung als in Frankreich, wo sie im Gesamtzusammenhang der staatlichen Einflußnahme auf die Nachfragekomponenten vor allem eine vergleichsweise kräftige und stabile Entwicklung der Nominalinvestitionen sowie ein stark antizyklisches Verhalten der Staatsausgaben zu ermöglichen hatte (Abbildung 3).

(2) Die ebenfalls spätestens ab 1974 beobachtbare weit stärkere Zurückhaltung bei den Lohnsteigerungen in Deutschland gegenüber der explosiven Entwicklung in Frankreich zeigt die massiven Unterschiede im Hinblick auf die Lohnbildung zwischen den Tarifpartnern (bzw. auf das Lohn-Preis-System insgesamt) in den beiden Ländern. Hierauf ist weiter unten noch einzugehen.

Hier wird die in hohem Maße konjunkturschädliche Wirkung der Lohn-Preisentwicklung in Frankreich deutlich, die den Stabilisierungsbeitrag der auf hohem Niveau gehaltenen Nachfrageentwicklung zunichte machte. Während in Deutschland sicherlich die extremen Lohnsteigerungen um das Jahr 1970 einen ähnlichen konjunkturschädlichen Effekt hatten, sind konjunkturelle Abschwächungswirkungen ab 1974 zumindest in wesentlichem Umfang der gebremsten Nachfrageentwicklung zuzuschreiben gewesen.



Quellen: Siehe Fußnote 2

Abbildung 3. Investitions- und Staatsnachfrage

## 2. Erratik und Schockwirkung bei der Kapitalbildung

Das zeitliche Muster der Investitionstätigkeit weist zwischen den beiden Ländern starke Unterschiede auf, die einige der bereits erwähnten Makro-Charakteristika widerspiegeln. Die konstatierte stärkere Schwankungsbreite der Entwicklung der Makroergebnisgrößen in Deutschland hat ihren Grund unter anderem in einer stärkeren Erratik bei der Investitionstätigkeit. Infolge

14 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 157

starker Schwankungen der nominellen Bruttoanlageinvestitionen wurden auch die realen in Mitleidenschaft gezogen, so daß sie periodisch starken Veränderungen ausgesetzt waren und sogar in 5 Jahren seit 1965 absolut schrumpften.

Eine wesentlich regelmäßigeren Entwicklung weisen demgegenüber die Bruttoanlageinvestitionen in Frankreich auf. Auch im Verlaufe der Jahre nach 1974 wurde ihre Nominalentwicklung nicht stark abgebremst. Demgegenüber wurde ihre Realentwicklung ab 1974 infolge des Preisauftriebs drastisch reduziert (auf durchschnittlich fast Nullwachstum). Damit erlitt die Kapitalbildung in diesem Entwicklungsabschnitt in Frankreich ein starkes handicap.

Noch weit stärkere Schockwirkungen innerhalb der gesamten Bruttoanlageinvestitionen erlitten allerdings die privaten Investitionen, soweit sie nicht den staatlichen Eingriffen<sup>7</sup> unterlagen. Dafür waren ab 1974 bzw. 1975 neben einem sprunghaften, starken Anstieg der bereinigten Lohnquote vor allem ein merklicher Anstieg der Quote der direkten Steuern der Kapitalgesellschaften und damit insgesamt eine empfindliche Reduktion der Kapitalrendite maßgeblich. Das Stichjahr 1974 erweist sich auch hier für Frankreich als noch bedeutsamer als für die Bundesrepublik Deutschland (Abbildung 4).

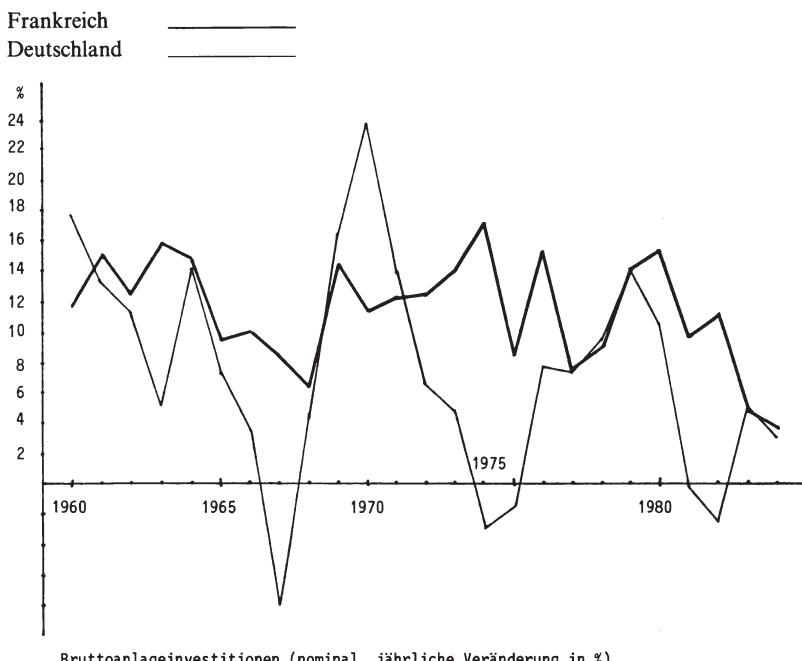
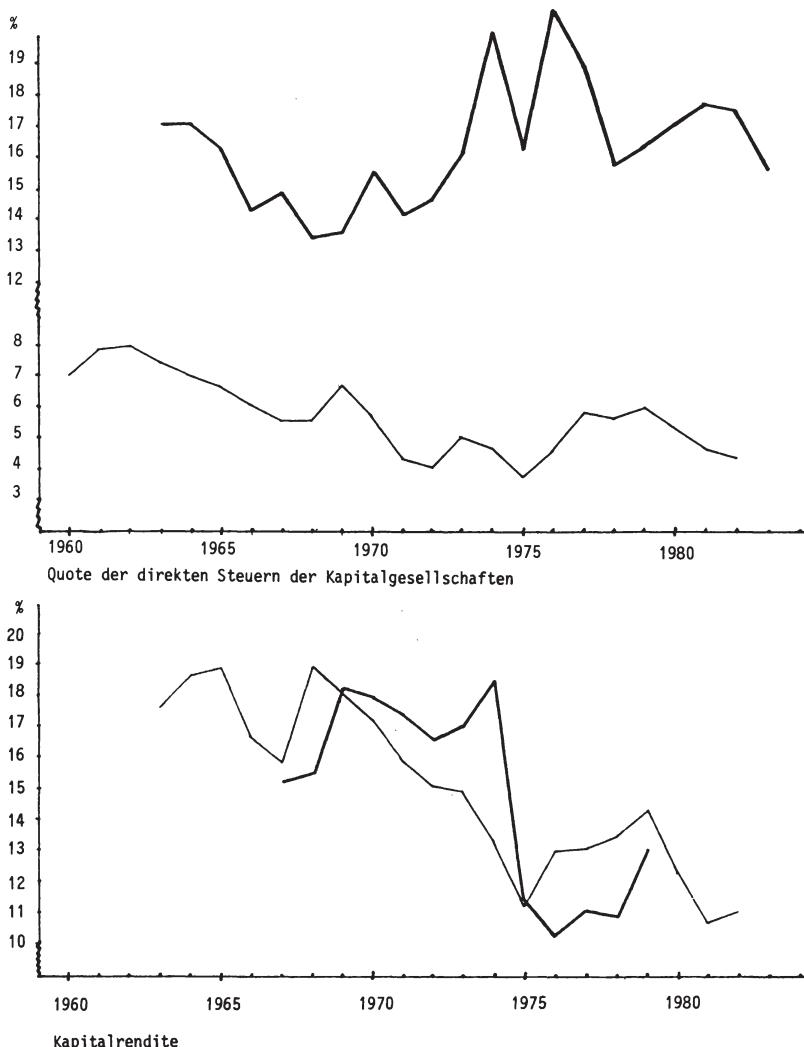


Abbildung 4. Realinvestition, Steuern und Rendite

<sup>7</sup> Vgl. auch *Minet* 1982, S. 40.



Quellen: Siehe Fußnote 2

Abbildung 4

### 3. Systembedingungen für den Inflationsprozeß

#### a) Indexierungsvorgänge und Schockvariable

Die mehrfache Inflationsbeschleunigung in Frankreich gegenüber Deutschland zusammen mit dem starken Auseinanderklaffen der Lohnentwicklungen

einerseits und der Nachfrage andererseits führt zu der Frage nach den Systembedingungen für diese Konstellation. Insbesondere geht es um spezifische prozeßbestimmende bzw. prozeßbegleitende Faktoren, die für Frankreich mit einem starken Bedeutungsanstieg in den Phasen II und III gegenüber Deutschland nachweisbar sein müßten.

Eine der zentralen Fragen ist, warum die Inflationsentwicklung in Frankreich im Vergleich zu Deutschland so starke Tempounterschiede aufweist, wo doch Ölpreise, Dollarschock und Zinsentwicklung miteinander, zum Teil in Wechselwirkung, auch in anderen Ländern wirkten. Allein mit den Auswirkungen der Ölkrise und externen Einflüssen kann die in Frankreich festgestellte Inflation offensichtlich nicht erklärt werden. Sie ist insofern auch wesentlich internen Ursprungs, als der Anstieg der Lohnkosten die Preissteigerungen stark mitbestimmte.<sup>8</sup> Diese These ist plausibel, da sie darauf abstellt, daß in Frankreich verteilungspolitisch bedingte Lohn-Preis-Anpassungsmechanismen so starkes Gewicht erlangten, daß faktisch im Gesamtprozeß eine Indexierung vorlag, die keinerlei Parallelen mit Deutschland aufweist. Demgegenüber konnten in Deutschland die primären Kostenschocks durch vergleichsweise zurückhaltende Lohnpolitik eher aufgefangen werden.

Hier ergibt sich eine unmittelbar aus der Theorie ableitbare Folge: Die starke Indexierung muß das System in Frankreich im höchsten Maße und in anderer Weise als in Deutschland schockabhängig gemacht haben. Als Ergebnis muß in Frankreich eine entsprechende Entwicklung aller indexierten Variablen als Reaktion auf die Entwicklung der exogenen Schockvariablen, in Abhängigkeit von bestehenden lags und Indexierungsstrenge beobachtbar sein. Konkret identifiziert werden müssen also die an diesem Prozeß beteiligten Indexierungs-vorgänge selbst, Schockvariable, sowie die entsprechenden Bewegungen der Ergebnisgrößen in zeitlichem und quantitativem Detail.

Die Periode nach 1968 ist in Frankreich gekennzeichnet durch einen grundlegenden Wandel in den Lohn- und Preisbildungsmechanismen, der sich in einer gegenseitigen Indexierung von Löhnen und Preisen äußerte<sup>9</sup>. Die unterschiedlichen Formen zeigen sich als<sup>10</sup>

- explizite Klauseln in Kollektivvereinbarungen
- prozentualeilige Honorarberechnung verschiedener Arten
- implizites Einverständnis bei vielen Verhandlungen über das Prinzip der Kaufkrafterhaltung
- Preiskontrollpolitik, die sogar noch zur faktischen Indexierung beiträgt (z. B. Kontrolle der Preiserhöhungsmotive).

<sup>8</sup> Dies gilt bis in die jüngste Zeit; vgl. *Losser* 1983, S. 364.

<sup>9</sup> Vgl. *Sautter* 1982, S. 462.

<sup>10</sup> Vgl. *Les Notes Bleues* Nr. 157 1984, S. 2.

Konkret führt diese Konstellation zu wechselseitigen Anpassungen nach Art eines Schaukelmodells<sup>11</sup>:

- (1) Nominallohnsteigerungen richten sich mindestens nach den Lebenshaltungskosten. Das wird deutlich bei Kollektivvereinbarungen und bei Anpassungen des Minimumlohnes.
- (2) Preissteigerungen ihrerseits sind in hohem Maße durch Aufschläge auf die Produktionskosten determiniert (bei geringerer Bedeutung von Nachfrage-Angebotsrelationen).

Seit Jahren hat der Indexierungsgrad in Frankreich zugenommen, so daß er denjenigen in den meisten Partnerländern übersteigt. Eine Studie der OECD<sup>12</sup> erweist einen Wert nahe bei 1 mit einem lag von weniger als 4 Monaten. Auftretende exogene Schocks müssen bei einer derartigen Automatik in Frankreich wesentlich stärkere Inflationswirkungen haben als in Deutschland.

Als Schockvariable müssen in besonders auffälliger Weise für Phase III die Entwicklung bzw. der kostenmäßige Niederschlag der Ölpreis- und Wechselkursänderungen sowie anderer „autonomer“ Preisänderungen in Rechnung gestellt werden. Bereits vorher sind soziale Spannungen und Verteilungskorrekturen Auslöser für Anpassungsvorgänge gewesen.

Die Entwicklung der Ölpreise schlägt für Frankreich stärker zu Buch wegen eines um 1/3 höheren Anteils des Rohöls am Energieverbrauch (1976, in SKE gemessen) sowie eines um 1/6 bis 1/5 geringeren Vorleistungsanteils des Energiesektors am eigenen Output. Wechselkursänderungen trugen zur exogen bedingten Kostensteigerung ebenfalls bei<sup>13</sup>. Jedoch bereits in Phase II ergeben sich für Frankreich gravierende Veränderungen, die die wechselweisen Anpassungsvorgänge zwischen Preisen und Kosten beschleunigten und verstärkten. Die soziale Krise von 1968, die mitbewirkt war durch steigende Unzufriedenheit mit sozialen und wirtschaftlichen Strukturen und der Verteilung der Einkommen, führte zu

- einer sprunghaften Steigerung der Arbeitskonflikte in Frankreich
- einem Schub nach oben in Zahl und Intensität der Tarifverhandlungen
- starken Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohnes sowie
- weiteren Erhöhungen insbesondere der Arbeiter-Wochenlöhne.

### *b) Prozeßbegleitende Faktoren und Ergebnis*

Prozeßbegleitend für die Inflationsschere zwischen Frankreich und Deutschland besonders in Phase III sind die Unterschiede in der Entwicklung in der

<sup>11</sup> Ähnlich G. Ackleys frühem „Third Approach“.

<sup>12</sup> Vgl. OECD Economic Surveys, France, 1982, S. 23.

<sup>13</sup> Vgl. Spivey 1982, S. 3ff., Lebas 1981, S. 92, Gutachten des Sachverständigenrats; DIW 1981.

Nachfrage in den beiden Ländern. Ab 1974 klaffen die Wachstumsraten des nominellen BIP in den Ländern stark auseinander, wobei die französische auf hohem Niveau stabil blieb, die deutsche stark absank. Damit läßt sich feststellen, daß der indexierungsbedingte Inflationsprozeß in Frankreich zumindest durch die Nachfrage gestützt und nicht behindert wurde, während in Deutschland weit eher das Gegenteil beobachtbar ist. Die relative Geldmengenentwicklung selbst kann die Inflationsschere bei Unterstellung eines lags von über 3 Jahren erklären. In Frankreich liegt die Geldmengenentwicklung seit 1970 eindeutig über derjenigen in Deutschland.

Es resultiert das deutliche Bild, daß zur Erklärung der Inflationsschere, die sich in der Zeit nach 1974 zu Lasten von Frankreich öffnet, neben den prozeßbestimmenden Faktoren vor allem auch die prozeßbegleitenden Faktoren in den beiden Ländern einen entscheidenden Beitrag leisten. Abgesehen von den Abweichungen in der Wirtschaftsstruktur und in der außenwirtschaftlichen Situation, die die Bedeutung des Ölschocks für die Länder entsprechend differenzieren<sup>14</sup>, liegen die Unterschiede zunächst wesentlich im sozialen bzw. distributionspolitischen Bereich. Insbesondere zeigt sich, daß die in Frankreich stärkeren Versuche zur Anwendung „automatischer“ Verteilungsstabilisatoren bei Eintritt exogener Schocks eine automatische und stärkere Destabilisierung bewirken mußten. Keynes'sche Nachfragepolitik mit entsprechender Geldpolitik verhinderte daneben in entscheidender Weise ein „Zusammenbrechen“ dieser Automatik.

### *c) Strategiefehler*

Auf diesen letzteren Tatbestand weist Bilder mit starkem Akzent hin, wenn er betont, daß zur eigentlichen Erklärung erst

- die ungeeigneten wirtschaftspolitischen Strategien und
- die ungenügenden Stabilisierungsmaßnahmen

in Frankreich verhelfen können<sup>15</sup>. Die Szenarien der 70er und 80er Jahre lassen die Fehler in der wirtschaftspolitischen Strategie deutlich werden. Während in Deutschland bereits ab 1973 eine scharfe geldpolitische Restriktionspolitik betrieben wurde, herrschte in Frankreich bis zum Beginn der 80er Jahre noch eine kontinuierlich betriebene Politik der Nachfrageexpansion. So erfolgte selbst noch 1982 in Frankreich eine kräftige Konsumanregung durch die Regierung Mitterand, nachdem auch der vorher angekündigte restriktive Kurs von Barre sich in der Nachfrageentwicklung nicht niederschlagen konnte<sup>16</sup>.

Zu einem großen Teil waren in Frankreich jeweils politische Überlegungen für diesen Kurs maßgeblich, jedoch auch Rücksichtnahme auf (zumindest ver-

<sup>14</sup> Vgl. *Bilger* 1984, Abschnitt III.2.

<sup>15</sup> Vgl. *Bilger* 1984, Abschnitt III.2.

<sup>16</sup> Vgl. *Bilger* 1984, Abschnitt III.3.

meintliche) Produktivitäts- und Wachstumserfordernisse. Als zentrale These wird hier geäußert, daß vorwiegend die Aufrechterhaltung einer überholten (keynesianischen) Nachfragestrategie an den Inflationsschüben schuld war. (Vielmehr hätte eine den veränderten Weltmarktbedingungen angepaßte Strategie verfolgt werden sollen, die auch Strukturveränderungen im Produktionsapparat gewährleistet hätte.)

Im Hinblick auf die Beurteilung der verschiedenen Politikvarianten für die beiden Länder ergibt sich der Zweifel, ob die nachfrageorientierte Politik in Frankreich primäre Ursache (oder nur passive Begleiterin) der negativen Entwicklung auf dem Gebiet der Preisstabilität gewesen sein kann, oder ob nicht vielmehr als Primärimpuls großen Ausmaßes ein Inflationsschub aus dem Lohn-Preis-Nexus angesehen werden muß, der seinerseits auch für den Wachstumseinbruch 1975 (und später 1981) verantwortlich war. Dies muß anhand einzelner Jahreswerte analysiert werden und der in Deutschland feststellbaren Entwicklung gegenübergestellt werden.

Eine Begründung für die zu vermutende Präponderanz des Lohn-Preis-Nexus in Frankreich ergibt sich wie folgt: Wenn doch im Sinne der Kritik an einer überholten keynesianischen Nachfrage-Strategie alle Barre-Maßnahmen in die wünschbare Richtung gingen<sup>17</sup>, nämlich auf

- Budgetgleichgewicht
- monetäres Gleichgewicht
- Lohnbegrenzung
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht

gerichtet waren, so hätten sie wenigstens tendenziell eine Abschwächung des Inflationstempos bewirken müssen<sup>18</sup>. Dennoch stellte sich der zweite Preischock als Folge des zweiten Ölschocks in etwa gleicher Höhe wie 1974/1975 ein.

Die empirischen Beobachtungen führen zu der Folgerung: Eine zurückgefahrenen Geldmengenentwicklung brachte deshalb im Gegensatz zur Entwicklung in Deutschland keinen großen Erfolg, weil die Lohnentwicklung und andere Kostenfaktoren nicht gleichzeitig genügend zurückgefahren wurden. Zusätzlich konnte die Preisliberalisierung bei den eingefahrenen Verhaltensweisen noch wenig Druck nach unten ausüben; sie wirkte vielmehr in die entgegengesetzte Richtung. In der vorliegenden Situation hätte nur ein simultaner Einsatz von Nachfrage-, Kosten- und Wettbewerbsstrategien bereits kurzfristigen Erfolg bringen können<sup>19</sup>.

Demgegenüber ergibt sich für die Entwicklung in Deutschland ein entscheidender Unterschied: Da die Lohnentwicklung sich als sehr sensibel erwies

<sup>17</sup> Vgl. dagegen *Spivey* 1982, u.a. S. 82f., *Delors* 1981, S. 102, *Hough* 1982, S. 137, Frankreich-Info 19. 12. 1980, S. 2ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Schmid* 1981, S. 7.

<sup>19</sup> Vgl. schon die Überlegungen des Sachverständigenrats 1964.

gegenüber den Rückgängen der Geldmengen- und Nachfrageentwicklung nach 1970, gingen von ihr für diese Zeit auch geringere inflatorische Wirkungen aus. Deshalb hatte auch die bereinigte Lohnquote gegen Ende der 70er Jahre wieder das Niveau des Anfangs dieses Jahrzehnts, ganz im Gegensatz zu der französischen Verteilungssituation.

#### 4. Ein Lohn-Preis-Rezessions-Nexus

Ein besonderer Unterschied in der Entwicklung der Makrogrößen beider Länder ist in der Wirksamkeit des Lohn-Preis-Rezessions-Nexus gegeben. Dieser Nexus ist hier mit Blick auf Frankreich gegenüber Deutschland wie folgt zu sehen:

Ausgangspunkt ist die französische interventionistische Politik, in der sich die stabilisierungspolitische Aktivität vergleichsweise erfolgreich auf die nominelle Nachfrage als Gesamtgröße bezieht, d. h. auf das Produkt Geldmenge  $\times$  Umlaufgeschwindigkeit. Dann ist nach der einfachen Fisher'schen Quantitätsgleichung auch die Höhe des Produkts aus Preisniveau  $\times$  Gütervolumen fixiert. Jede autonome Variation des Preisniveaus muß zu einer residualen Variation des abgesetzten Gütervolumens führen. Es handelt sich also um eine entsprechend der wirtschaftspolitischen Situation erforderliche Umkehrung der Argumentationsrichtung der Quantitätstheorie; diese Umkehrung ist generell adäquat bei autonomem Preisverhalten (auch z. B. bei Fixpreisannahmen der Neuen Makroökonomie). Im Fall Frankreich erzwingt der diskutierte Indexierungszusammenhang, d. h. die Preisautomatik bei der Weitergabe von exogenen Kostenschüben eine solche Argumentation.

Die Bedeutung des Nexus für die kurzfristigen Konjunktureinbrüche kann in Frankreich für die Phase III eindeutig nachgewiesen werden. Für die Zeit vor 1973 gelten allerdings andere Zusammenhänge; für Deutschland läßt er sich nur kurzfristig in gewissem Ausmaß für die Zeitperiode 1970/1971 feststellen, als der starke Nachholbedarf bei den Löhnen im Gefolge der Schillerschen Konjunkturpolitik befriedigt wurde und zu dementsprechenden Preiserhöhungen führte.

Für Frankreich läßt sich systematisch verfolgen (vgl. Abbildungen):

Extrem starke Lohnentwicklung	74 und 75 sowie 80 und 81
Führt in Frankreich zu extrem steiler Preisentwicklung	74 und 75 sowie 80 und 81
und zu eklatantem Wachstumseinbruch	74 und 75 sowie 80 und 81
bei stabiler Expansion der nominalen Nachfrage	74 und 75 sowie 80 und 81.
Das gleiche ergibt sich für Deutschland lediglich in abgeschwächter Form	70 und 71

Demgegenüber ist in Deutschland in Phase III die Dominanz dieses Nexus weit weniger ausgeprägt als die Auswirkung der Nachfragebremsung auf Wachstumseinbrüche:

Geldmengenrestriktion	73 folgende sowie 79 folgende
führt in Deutschland zu Nachfragerestriktion	74 und 75 sowie 80 und 81
und ohne übermäßige Lohnexpansion zu Wachstumseinbruch	74 und 75 sowie 80 und 81

Als Fazit ergibt sich, daß eine durchgängige, einfache Theorie für beide Länder in dieser Sicht nicht möglich ist, da jeweils andere Autonomieannahmen in den Bereichen Lohn-Preisniveau und Geld-Nachfragevolumen zu berücksichtigen sind.

### III. Entwicklungsdifferentiale

#### 1. Methoden und Größenordnungen der Differentiale

Im folgenden wird eine Methode angedeutet, mittels der eine einfache Zuordnung erfolgen kann zwischen der Unterschiedlichkeit der Stabilitätsergebnisse einerseits und charakteristischen Abweichungen der Entwicklung in wichtigen wirtschafts- und sozialpolitischen Bereichen in den Ländern andererseits. Dies geschieht mit dem Blick darauf, die charakteristischen Ergebnisse des demokratischen Willensbildungsprozesses in den Politikbereichen als ein Strukturproblem der repräsentativen Demokratie zur Erklärung der abweichenden Stabilitätsergebnisse heranzuziehen (Zohlnhöfer).

Verwendung finden Entwicklungsdifferentiale Frankreich - Deutschland für wichtige Ergebnis- und Bestimmungsgrößen. Die Differentialbetrachtung kann als Hilfsmittel für die mittelfristige Stabilitätsanalyse im Ländervergleich dienen. Meßziffern der relativen Entwicklungstendenzen bzw. Anteilsrelationen stabilitätsrelevanter Größen führen zu einer komparativen Verlaufscharakteristik. Ziel ist eine möglichst große Materialverdichtung. Sie wirft jedoch Interpretationsprobleme auf, die teilweise eine „Rückentflechtung“ der Einzeldaten erfordern.

Die Entwicklungs- bzw. Anteilsdifferentiale werden zunächst für die Ergebnisgrößen Inflationsrate, Wachstumsrate und Arbeitslosenquote gebildet, so dann für solche Makrovariable, die im theoretischen Erklärungszusammenhang eine Rolle spielen (können). Dabei werden für die Phasen I, II und III getrennt Quotienten gebildet

- bei bestimmten Makrovariablen aus den durchschnittlichen Wachstumsraten in Frankreich einerseits, in Deutschland andererseits
- bei anderen Makrogrößen aus den durchschnittlichen Anteilswerten bzw. anderen Verhältniszahlen in den beiden Ländern.

Werden den zeitlichen Verschiebungen der Differentiale der Ergebnisgrößen die zeitlichen Verschiebungen der Differentiale von Variablen aus dem Erklärungszusammenhang gegenübergestellt, läßt sich auf mögliche gleiche oder eben auch wechselnde Verursachungen der Länderunterschiede schließen (Übersicht 2).

*Übersicht 2***Entwicklungsdifferentiale Frankreich-Deutschland, 3 Phasen 1960-1982\***

F = Frankreich	I	II	III
	<u>F</u> D 60-67	<u>F</u> D 67-75	<u>F</u> D 75-82
<b><u>Inflation</u></b>	<u>1,4</u> <sup>3,7</sup> <sub>2,7</sub>	<u>1,5</u> <sup>7,0</sup> <sub>4,7</sub>	<u>2,3</u> <sup>10,9</sup> <sub>4,6</sub>
(1) Geldmenge M <sub>2,3</sub>	1,1 <sup>12,0</sup> <sub>10,57</sub>	1,4 <sup>14,62</sup> <sub>10,82</sub>	1,6 <sup>12,95</sup> <sub>7,94</sub>
(2) Nachfrage, nominell	1,2 <sup>9,95</sup> <sub>8,19</sub>	1,4 <sup>12,03</sup> <sub>8,77</sub>	2,3 <sup>14,58</sup> <sub>6,4</sub>
(3) Löhne (Arbeitseinkommen je Arbeitnehmer)	1,2 <sup>8,89</sup> <sub>7,71</sub>	1,2 <sup>12,2</sup> <sub>9,78</sub>	2,3 <sup>14,41</sup> <sub>6,21</sub> (Ab 1961)
(4) Lohnstückkosten	1,1 <sup>3,91</sup> <sub>3,61</sub>	1,3 <sup>8,11</sup> <sub>6,14</sub>	3,0 <sup>12,07</sup> <sub>4,06</sub> (Ab 1961)
(5) Kapitalkosten (property income payable ./ dividends)	-	1,5 <sup>0,5</sup> <sub>0,34</sub>	1,4 <sup>0,39</sup> <sub>0,27</sub> (1967-1981)
<b><u>Wachstum</u></b>	<u>1,2</u> <sup>5,7</sup> <sub>3,5</sub>	<u>1,4</u> <sup>4,6</sup> <sub>3,3</sub>	<u>1,2</u> <sup>2,25</sup> <sub>1,9</sub>
(6) Nachfrage, nominell	1,2 <sup>9,95</sup> <sub>8,19</sub>	1,4 <sup>12,03</sup> <sub>8,77</sub>	2,3 <sup>14,58</sup> <sub>6,4</sub>
(7) Investitionsquote	0,6 <sup>0,21</sup> <sub>0,33</sub>	1,0 <sup>0,24</sup> <sub>0,23</sub>	1,0 <sup>0,22</sup> <sub>0,21</sub> (Bis 1981)
(8) Kapitalproduktivität	1,6 <sup>0,215</sup> <sub>0,135</sub>	1,2 <sup>0,16</sup> <sub>0,13</sub>	1,0 <sup>0,1</sup> <sub>0,1</sub>
(9) Erwerbstätige	3,5 <sup>4</sup> <sub>0,5</sub>	8,1 <sup>4,8</sup> <sub>-3,3</sub>	2,9 <sup>-0,7</sup> <sub>-3,6</sub> (Differenz F-D)
(10) Realzinssätze	0,6 <sup>2,2</sup> <sub>3,9</sub>	0,5 <sup>1,8</sup> <sub>3,4</sub>	0,5 <sup>1,7</sup> <sub>3,3</sub>
<b><u>Arbeitslosigkeit</u></b>	<u>0,9</u> <sup>0,71</sup> <sub>0,83</sub>	<u>1,2</u> <sup>1,79</sup> <sub>1,48</sub>	<u>1,4</u> <sup>5,91</sup> <sub>4,26</sub>
(11) Wachstum (real)	1,2 <sup>5,7</sup> <sub>5,5</sub>	1,4 <sup>4,6</sup> <sub>3,3</sub>	1,2 <sup>2,25</sup> <sub>1,9</sub>
(12) Zuwachs der Kapitalmehrung pro Arbeitsplatz (Erwerbstätige)	2,2 <sup>7,44</sup> <sub>3,33</sub>	2,6 <sup>4,23</sup> <sub>1,61</sub>	0,6 <sup>2,34</sup> <sub>2,27</sub> (1961-1981)
(13) Lohnstückkosten	1,1 <sup>3,91</sup> <sub>3,61</sub>	1,3 <sup>8,11</sup> <sub>6,14</sub>	3,0 <sup>12,07</sup> <sub>4,06</sub> (Ab 1961)
(14) Erwerbspersonenpotential	8,2 <sup>7,0</sup> <sub>-1,2</sub>	5,7 <sup>7,4</sup> <sub>1,7</sub>	2,9 <sup>4,8</sup> <sub>1,9</sub> (Differenz bis 1981)
(15) Reallöhne	1,1 <sup>5,0</sup> <sub>4,6</sub>	1,0 <sup>4,8</sup> <sub>4,9</sub>	2,1 <sup>3,2</sup> <sub>1,5</sub> (Ab 1961)

\*) Wegen statistischer Lücken muß für die vorliegende zusammenfassende Übersicht mit Verkürzungen des Analysezeitraumes vorlieb genommen werden.

*Quellen:* Siehe Fußnote 2.

## 2. Interpretation der Differentiale im Inflations-, Wachstums- und Beschäftigungszusammenhang

Aus den quantitativen Ergebnissen resultiert im Hinblick auf die *Inflationscharakteristik* folgendes Bild:

Die erst schwache, dann starke Erhöhung des relativen Inflationstemplos in Frankreich geht einher mit einer gegenüber Deutschland

- erst stärkeren, dann schwächeren Erhöhung der relativen Geldmengenentwicklung (auch mit Verzögerung), jedoch
- stark synchronen Änderung der relativen Nachfrageentwicklung (nominell) und
- stark synchronen Änderung der relativen Lohnentwicklung (nominell), wobei eine
- synchrone übermäßig starke Erhöhung (Phase III) der relativen Lohnstückkostenraten und ein
- starker Anstieg der Lohnquotenrelation miteinander verknüpft sind.

Aus diesem Bild lässt sich schließen,

- daß eine direkte Herleitung der Verlaufscharakteristik im Ländervergleich, d. h. des unterschiedlichen Inflationsverlaufs in Frankreich und Deutschland aus der Verlaufscharakteristik der beiden Geldmengenentwicklungen nicht möglich ist,
- daß jedoch die länderweisen Unterschiede der Lohnentwicklungen einerseits, der Nachfrageentwicklung andererseits mit der Inflationscharakteristik im Prinzip übereinstimmen,
- daß die Verschiebung der Verteilungsrelationen in Frankreich und Deutschland gegeneinander (insbesondere wegen der entsprechenden Unterschiede im Lohnstückkostenverlauf) einen charakteristischen Zug der Unterschiedlichkeit des Inflationsprozesses darstellt.

Von besonderem Interesse sind die Differentiale im *Wachstumszusammenhang*. Die nur schwache Änderung des für Frankreich leicht günstigen Wachstumsdifferentials geht einher von Phase I zu Phase II

- mit einer starken Verbesserung der Investitionsquotenrelation (Absinken der Quote in Deutschland),
- jedoch starken Verschlechterungen des Verhältnisses der marginalen Kapitalproduktivitäten (Absinken der marginalen Kapitalproduktivität in Frankreich).

Demgegenüber ergeben sich von Phase II zu Phase III

- nur schwache Änderungen beider Relationen,
- wenngleich deutlich wird, daß das relativ stärkere Absinken der marginalen Kapitalproduktivität in Frankreich für den leichten Differentialverlust in dieser Phase verantwortlich ist.

Aus diesem Bild geht deutlich hervor,

- wie unterschiedlich die Wachstumsbedingungen in den beiden Ländern waren, *obwohl* die Ergebnisse sich in der mittelfristigen, am Durchschnitt der Phasen orientierten Betrachtung nicht so stark unterscheiden;
- wie in diesem Rahmen die phasenweisen Entwicklungsunterschiede jeweils von einem Wechsel in der Konstellation der Differentiale begleitet sind.

Insgesamt zeigt sich als charakteristisch,

- daß in Deutschland ein früher Rückgang der Investitionsquote erfolgte (während dieser in Frankreich erst im Laufe der 70er Jahre eintrat) und
- daß Frankreich einen permanenten Rückgang der marginalen Kapitalproduktivität erlitt (während diese in Deutschland in Phase II sogar aufgrund früher eintretender Strukturwandlungen noch anstieg und in Phase III in relativ geringem Maß absank).

Relativ komplex zu beurteilen sind schließlich die Differentiale im *Beschäftigungszusammenhang*. Die über Phase II und Phase III steigende Relation der Arbeitslosenquoten Frankreich zu Deutschland geht einher mit

- einem anfangs sehr hohen, sodann sich zwar vermindernden, aber insgesamt auch in Phase III noch hohen Differential in der Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials.

Obwohl die Wachstumssituation nicht wesentlich anders ist (eher günstiger noch als in Deutschland), werden die Arbeitsmarktbedingungen in Frankreich im Vergleich zu Deutschland schlechter angesichts des von Phase II zu Phase III eintretenden

- starken relativen Rückgangs der Kapitalmehrung bezogen auf die Erwerbstätigen *und*
- starken Anstiegs des Lohnstückkostendifferentials.

Aufgrund der Entwicklung bei diesen Größen, sowie auch besonders beim Reallohn und Realzins, hätte eine noch stärkere Arbeitslosigkeit in Relation zu Deutschland erwartet werden müssen. Diese wurde jedoch durch staatlich gesteuerte Beschäftigungs- (und Technologie-)Politik gegen die Markttendenzen gemildert.

### 3. Zukünftige Entwicklungsgefahren

Aus dem skizzierten Gesamtbild läßt sich schließen, daß die wirtschaftliche Entwicklung für die kommenden Jahre in Frankreich *dann* stärker als in Deutschland gefährdet ist, wenn der offensichtlich starke Stützeffekt der Nachfrageexpansion zur Inflationsbekämpfung eingeschränkt wird, *ohne* daß eine gleichzeitige Lohnstückkostenreduktion erfolgt und ohne daß eine allgemeine „Flexibilisierung“ der Verhältnisse im Produktionsbereich und bei der Preisbildung erfolgt. Denn all dies wäre in Frankreich für die dort besonders notwendige Wiedererstarkung der Kapitalmehrung für die Arbeitsplätze eine

besonders wichtige Voraussetzung. Hier bestätigt sich die Forderung nach einer konsequenter angelegten stabilisierungspolitischen Konzeption, die in fundierten Analysen sehr überzeugend zum Ausdruck kommt.

Daß darüber hinaus eine zeitlang weitere Freisetzungseffekte aufgrund von immer notwendiger werdenden Strukturwandlungen, die gegenüber Deutschland später eintreten, die Arbeitsmarktsituation weiterhin stärker verschlechtern als in Deutschland, ist zu befürchten<sup>20</sup>, läßt sich jedoch mit den hier betrachteten Makrovariablen nur mit Unsicherheit begründen.

#### IV. Teilprozesse gesamtwirtschaftlicher Willens- und Entscheidungsbildung

Die hier betrachteten empirischen Ergebnisse lassen sich in Beziehung setzen zu der These Zohlnhöfers, die Inflation sei ein Strukturproblem der repräsentativen Demokratie. Es seien nämlich „offenbar den wesentlichen Teilprozessen gesamtgesellschaftlicher Willens- und Entscheidungsbildung in der repräsentativen Demokratie inflationäre Tendenzen immanent: Zwar ergeben sich aufgrund bestimmter Merkmale der verschiedenen Teilprozesse nicht unerhebliche Unterschiede in dem Ausmaß, in dem sich diese Tendenzen durchsetzen“<sup>21</sup>.

Eben das letztere konnte gezeigt werden, daß sich nämlich der Inflationsunterschied Frankreich/Deutschland gerade aus deutlichen Unterschieden *der* Teilprozesse in den Ländern herleiten läßt, die

- im Bereich der Lohn- und Sozialpolitik sowie
- der Notenbank- und Fiskalpolitik, aber auch
- im Bereich struktureller Umstellungen, Förderungen und Belastungen des Unternehmenssektors selbst

beheimatet sind und die unterschiedliche Gesamtkonstellation prägen, die ihrerseits für das Stabilitätsergebnis bestimmend ist.

#### Literatur

Berger, Suzanne: Lame Ducks and National Champions, Industrial Policy in the 5. Republic, in: Andrews, William G.; Hoffmann, Stanely (Hrsg.): The Fifth Republic at twenty, New York 1981.

Bilger, François: Die französische Stabilisierungspolitik, Referat vor dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik am 30./31. März 1984 in Freiburg i. Br. (in diesem Band).

<sup>20</sup> Delors-Gespräch mit dem Spiegel, Nr. 129, 1981.

<sup>21</sup> Vgl. Zohlnhöfer 1975, S. 553 sowie Bilger 1984, Abschnitt III.

- Branson, William, H.:* Comment, in: *Annales de l'Insee* 47-48, Paris, Juli bis Dezember 1982, *International Aspects of Macroeconomics in France*.
- Business and Investment under Mitterand*, in: „Challenge“, Vol. 25, September/Oktober 1982.
- Delors, Jacques:* Frankreich zwischen Reform und Gegenreform, in: Dahrendorf, Ralf (Hrsg.): *Trendwende — Europas Wirtschaft in der Krise*, Wien 1981.
- Deubner, Christian:* Deutsch-französische Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung: Interdependenz, Divergenz oder strukturelle Dominanz? in: Picht, Robert (Hrs.): *Deutschland — Frankreich — Europa*, München 1978.
- Emminger, Otmar:* Die Bundesrepublik Deutschland als Zugpferd Europas?, in: Dahrendorf, Ralf (Hrsg.): *Trendwende* (siehe Delors).
- „Europäische Wirtschaft“, Nr. 18, 11/1983.
- „Frankreich: Mehr Wettbewerbsfähigkeit durch die neue Industriepolitik?“, in: DIW-Wochenbericht 50/83, 50. Jg., Berlin 15. 12. 1983.
- „Frankreich-Info“ Nr. 75/80 vom 19.12. 1980 / Dokumentation der Presse- und Informationsabteilung der Französischen Botschaft.
- Franzmeyer, Fritz:* Industrielle Strukturprobleme und sektorale Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, DIW-Sonderheft 130, Berlin 1979.
- Grosser, Günter; Weinert, Günter:* Wirtschaftspolitische Strategien in wichtigen Industrieländern; in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 28. Jg., Tübingen 1983.
- Hough, J. R.:* *The French Economy*, London 1982.
- Krieger, Christiane:* Karten und Tabellen zur Regionalentwicklung in Frankreich, aus: *Arbeitspapier* Nr. 171, Kiel 3/1983, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Langer, Hahn, Minet:* Europäische und marktwirtschaftliche Aspekte der französischen Verstaatlichung, Köln 1982.
- Lasserre, René; Neumann, Wolfgang; Picht, Robert (Hrsg.):* *Deutschland — Frankreich: Bausteine zum Systemvergleich*, Bd. 2, Wirtschaft und soziale Beziehungen, Stuttgart 1981.
- Lebas, Yves:* Die Internationalisierung der französischen Wirtschaft, in: *Lasserre, René; Neumann, Wolfgang; Picht, Robert (Hrsg.)* *Deutschland — Frankreich: Bausteine zum Systemvergleich*, Band 2, Wirtschaft und soziale Beziehungen, Stuttgart 1981.
- Leuenberger, Theodor; Bruhin, Alexander:* Die französische Wirtschaftspolitik zwischen Tradition und Herausforderungen der neuen Industriegesellschaft, in: „Außenwirtschaft“ II/1983.
- Lossen, Alphonse:* Frankreichs Wirtschaftspolitik seit dem 10. Mai 1981, in: „Wirtschaft und Gesellschaft“, Heft 3, 9. Jg. 1983.
- Memorandum 1983, Hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft Alternative Wirtschaftspolitik, Köln 1983.
- Menyesch, Dieter; Uterwedde, Henrik:* Wirtschaftliche und soziale Strukturen in der Bundesrepublik und Frankreich, in: Picht, Robert (Hrsg.): *Deutschland — Frankreich — Europa*, München 1978.

- Partner oder Konkurrenten? Wirtschaftsbeziehungen zwischen nationalen Strategien und internationalen Abhängigkeiten; in: Picht, Robert (Hrsg.): Das Bündnis im Bündnis, Berlin 1982.
- Frankreich, Opladen 1982.

*Minet, Gert-Walter: Verträgt die Marktwirtschaft Verstaatlichungen, in: Langer, Hahn, Minet: Europäische und marktwirtschaftliche Aspekte der französischen Verstaatlichung, Köln 1982.*

*Ockenfels, Hans-Dieter: Regionalplanung und Wirtschaftswachstum. Dargestellt am Beispiel Frankreichs, Köln 1969.*

*Plassard, Jacques: Starke wirtschaftliche Integration, in: „Dokumente“, Zeitschrift für internationale Zusammenarbeit, Sonderausgabe 12/1978.*

*Rocard, Michel: Les enjeux de la Decennie 80, in: „Außenwirtschaft“ I/1983.*

Sachverständigenrat Jahresgutachten.

*Sautter, Christian: France, in: Boltho, A. (Hrsg.): The European Economy, Oxford 1982.*

*Schmid, Klaus-Peter: „Frankreich nach den Wahlen, in: Europäische Rundschau“, Vierteljahrzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte, 9. Jg. 1981, Nr. 3.*

„Der Spiegel“ Nr. 29, Spiegel-Gespräch mit J. Delors: „Frankreich hat einen Rückstand aufzuholen“.

*Spivey, Allen W.: Economic Policies in France 1976-1981, Michigan 1982.*

*Uterwedde, Henrik: Wirtschaft im Vergleich. Wirtschaftsstrukturen und -politik in Frankreich und der Bundesrepublik, Tübingen 1979.*

„Wirtschaftspolitik in Frankreich“, in: DIW-Wochenbericht 51-52/1981, Berlin 17. 12. 1981.

*Zohlnhäuser, Werner: Eine politische Theorie der schlechenden Inflation, in: Schneider, Hans K.; Wittmann, Waldemar; Würgler, Hans (Hrsg.): Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 85 I.*