

## **Nairu oder Nauri oder...? – Eine ideologiekritische Note**

*Kurt W. Rothschild*

Dass in einer kapitalistischen Marktwirtschaft stets Tendenzen zu unerwünschten Inflationsprozessen und zu Arbeitslosigkeit entstehen können, ist wohl – theoretisch und empirisch – unbestritten. Ebenso unumstritten ist, dass es wünschenswert ist, wirtschaftspolitisch die Gefahr und das Ausmaß von unvermeidlicher Inflation und Arbeitslosigkeit zu vermindern. Umstritten hingegen ist die Frage, ob und wie weit die Verfolgung dieses Doppelziels durch wechselseitige Beeinflussung von Inflationsbekämpfung und Beschäftigungspolitik erschwert oder sogar verunmöglicht wird. Es geht dabei um Meinungsverschiedenheiten in zweierlei Hinsicht. Erstens muss geklärt werden, welche faktischen Wechselwirkungen zwischen den Entwicklungen in den beiden Bereichen bestehen, und zweitens muss eine politische Entscheidung getroffen werden, welche Kombination von Maßnahmen unter Berücksichtigung eventueller Wechselwirkungen ergriffen werden soll.

In der Mitte des vorigen Jahrhunderts stand diese Problematik in der wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Diskussion unter dem dominierenden Einfluss der so genannten „Phillipskurve“. Diese beruhte auf empirischen Untersuchungen von *A. W. Phillips* und später auch anderen Ökonomen, die vermuten ließen, dass es faktisch ziemlich stabile (wenn auch für einzelne Länder verschiedene) Zusammenhänge zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit gebe und zwar derart, dass höhere Inflationsraten mit niedrigeren Arbeitslosenraten verknüpft sind und vice versa. Verschiedene Einflüsse die hinter diesem Zusammenhang stehen, wie z. B. die Variabilität der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und der preissetzenden Firmen je nach Beschäftigungsgrad, wurden diskutiert, müssen uns aber hier nicht wei-

ter beschäftigen. Entscheidend war die empirische Akzeptanz einer ziemlich stabilen Relation zwischen Inflations- und Arbeitslosigkeitsraten, die in der Phillipskurve abgebildet werden konnten. Weniger Inflation konnte demgemäß nur durch Inkaufnahme höherer Arbeitslosigkeit, niedrigere Arbeitslosigkeit nur durch Inkaufnahme höherer Inflation erreicht werden.

### **VOM TRADE-OFF...**

Zwischen den beiden Zielen, niedrige Inflation und niedrige Arbeitslosigkeit, bestand daher ein „trade-off“; mehr von dem einen „kostet“ Verzicht bei dem anderen. Wirtschaftspolitisch bedeutete diese Perspektive, dass man keine Idealziele für Preisstabilität und Beschäftigung anpeilen kann, sondern zwischen verschiedenen Kombinationen von suboptimalen Inflations- und Arbeitslosenraten wählen muss. Die stabile Phillipskurve bot der Politik – wie das *Samuelson* ausdrückte – ein „menu of choice“, von dem sie die als „optimal“ erachtete Kombination wählen konnte. Zur Frage, welche Kombination optimal sei, konnte die ökonomische Theorie natürlich keine verbindliche Antwort geben, was allerdings manche Ökonomen nicht davon abhielt, aufgrund ihrer ideologischen Präferenzen „Expertenmeinungen“ abzugeben. Es ging dabei um *politische* Entscheidungen, die von den vorherrschenden politischen Bedingungen und dem Einfluss diverser Interessengruppen abhängen. „Optimal“ bedeutete für inflationsscheue Finanzinteressen etwas anderes als für beschäftigungsabhängige Arbeitnehmer. Es gab keine „richtigen“ Entscheidungen, wohl aber „rechte“ und „linke“.<sup>1</sup>

In der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts kam jedoch das Vertrauen in die generelle Existenz einer Phillipskurve oder

deren Stabilität unter Beschuss. Insbesondere die Stagflation der 1970er Jahre, als es sowohl zu Steigerungen der Inflationsrate wie auch der Arbeitslosigkeit kam, ließ die Unverlässlichkeit des Phillips-Menüs erkennen. Wiewohl Phillipskurven nach wie vor von Fall zu Fall eine Rolle spielten und spielen, verloren sie in der Theorie wie in der Praxis ihren prägenden Einfluss.

### **... ÜBER DIE UNABHÄNGIGKEIT**

An ihre Stelle trat nun eine neue Sichtweise, deren generelle Gültigkeit zwar ähnlich umstritten ist wie die Phillipskurve,<sup>2</sup> die aber nun in Theorie und Praxis eine dominierende Stellung erlangen konnte. Ausgangspunkt dieser Perspektive ist die Hypothese, dass kein direkter Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit besteht, wie es die Phillipskurve postulierte. Vielmehr wird angenommen, dass prinzipiell jede Inflationsrate mit jeder Arbeitslosenrate kompatibel sein kann. Die Inflationsrate, so läuft die Argumentation, wird entscheidend durch die Geld- und Fiskalpolitik bestimmt, während der Beschäftigungsgrad (also auch die Arbeitslosigkeit) von Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt (wie Lohnsetzung, Qualifikationen, Mobilität etc.) abhängig ist. Bei jeder beliebigen

<sup>1</sup> Bekannt ist der Ausspruch *Bruno Kreiskys*, dass er eher 5% Inflation als 5% Arbeitslosigkeit akzeptieren würde.

<sup>2</sup> Siehe das Symposium über das NAIRU-Konzept im *Journal of Economic Perspectives*, Vol.11(1), Winter 1997, S. 3–108.

**Kurt W. Rothschild**, Prof. Dr. Dr. h.c. mult.,  
Wien.  
e-mail: [Kurt.Rothschild@wifo.ac.at](mailto:Kurt.Rothschild@wifo.ac.at)

Inflationsrate, auf die sich Preise und Löhne voll eingespielt haben, bleibt die *reale* Situation generell und damit auch auf dem Arbeitsmarkt mehr oder weniger unverändert und somit auch die Arbeitslosenrate.<sup>3</sup> Nur wenn es auf dem Arbeitsmarkt zu grundlegenden Änderungen kommt, könnte die Arbeitslosigkeit geändert werden.

Aus dieser Sicht besteht somit kein Zusammenhang, kein „trade-off“, zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit. An seine Stelle tritt nun aber eine andere Hypothese, die einen Zusammenhang zwischen Arbeitslosenrate (bzw. Beschäftigungsrate) und *Änderungen* der Inflationsrate stipuliert. Entscheidend für dieses Modell ist die Annahme, dass die Verhandlungsstärke der Gewerkschaften und der Lohnsetzungsprozess entscheidend von der Höhe des Beschäftigungsgrades abhängen. Bei höherer Beschäftigung werden – so wird argumentiert – die Arbeitnehmer individuell oder via Gewerkschaft bereit sein, intensiver um die Erhaltung oder Verbesserung ihres Reallohns zu kämpfen, als wenn höhere Arbeitslosigkeit vorherrscht. Überdies werden bei hoher Beschäftigung und Arbeitskräfteknappheit auch die Arbeitgeber eher bereit sein, den Lohnforderungen entgegenzukommen.

Daraus ergibt sich folgendes Szenario. Nehmen wir an, die Wirtschaft bewegt sich zunächst auf einem gleichgewichtigen Pfad mit gleichbleibenden Inflations- und Arbeitslosenraten. Steigt nun zu einem bestimmten Zeitpunkt die Inflationsrate durch einen externen Schock (z. B. Erhöhung des Ölpreises), so kann es je nach Beschäftigungslage zu verschiedenen Entwicklungen kommen. Bei hoher Arbeitslosigkeit werden trotz der Verringerung des Reallohns keine oder nur geringe Lohnforderungen gestellt werden. Die Angst vor Arbeitslosigkeit wirkt als Bremse. Ist jedoch die Beschäftigungslage günstig, werden Lohnforderungen im Ausmaß der Inflationssteigerung verlangt werden, um den Reallohnverlust gutzumachen. Diese Lohnsteigerung bewirkt nun aber eine weitere Steigerung der Inflation, die ihrerseits wieder zu Lohnforderungen und Steigerungen der Inflationsrate führt. Wiewohl dieser Prozess natürlich nicht endlos fortgesetzt werden kann und auf verschiedene Weise zu einem Ende kommen wird, beinhaltet er doch, dass hohe Beschäftigungsquoten, z. B. niedrige Arbeitslosenraten, bei einer gestiegenen Inflationsrate eine

Tendenz zu weiteren Inflationssteigerungen auslösen.

### ...ZUR NEOLIBERALEN INSTRUMENTALISIERUNG

Ohne hier weiter auf die Frage der Allgemeingültigkeit dieses Ansatzes einzugehen, soll nun gezeigt werden, welchen Einfluss er auf die theoretischen und ideologischen Grundlagen der gegenwärtig vorherrschenden Wirtschaftspolitik hat. Von den obigen Annahmen ausgehend konnte man argumentieren, dass es nicht mehr nötig sei, Inflationsraten und Arbeitslosenraten in gegenseitiger Beziehung zu analysieren und gegeneinander abzuwägen, da sie ja nicht miteinander verknüpft seien. Im Prinzip sollte es daher möglich sein, ehrgeizige Preisstabilitäts- und Beschäftigungsziele unabhängig voneinander zu stipulieren und wirtschaftspolitisch anzupfeilen. Dem steht jedoch gemäß dem vorliegenden Modell die Gefahr von unerwünschten Inflationsbeschleunigungen bei hohem Beschäftigungsgrad (niedriger Arbeitslosigkeit) entgegen. Da jedes effiziente Beschäftigungsprogramm neben Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt auch für eine verstärkte Nachfrage sorgen muss, wird es normalerweise zumindest vorübergehend preissteigernde Effekte auslösen, und die drohen dann – so läuft die Argumentation – durch den mit höherer Beschäftigung verbundenen Lohndruck verschärft zu werden. Um dies zu verhindern, soll man von ehrgeizigen Beschäftigungsplänen absehen, auch wenn der Beschäftigungsstand unter dem prinzipiell gewünschten Niveau liegt. Eine größere Arbeitslosigkeit müsse toleriert werden, um das Inflationsziel nicht zu gefährden. Das ist die Essenz des bekannten NAIRU-Konzepts. NAIRU steht für Non-Accelerating-Inflation-Rate-of-Unemployment und bezeichnet jene Arbeitslosenrate – verschieden von Land zu Land – welche notwendig sei, um zu verhindern, dass inflationsbeschleunigende Effekte vom Arbeitsmarkt ausgehen.

Es ist nicht schwer zu erkennen, dass – selbst wenn man das theoretische Modell, das hinter der NAIRU liegt, voll akzeptiert – aktuelle Schätzungen solcher NAIRU-Arbeitslosenraten äußerst vage sind und zu sehr unterschiedlichen Resultaten führen. Aber darum geht es hier nicht. Vielmehr soll gezeigt werden, wie dieses Modell es in Theorie und Praxis in Verbindung mit der

gegenwärtigen neoliberalen Dominanz ermöglicht, das Schwergewicht der Wirtschaftspolitik in eine bestimmte Richtung zu drängen und diese Richtung zu legitimieren.

Auch in der neoliberalen Gegenwart mit ihrem „Washington Consensus“ und der Realität der EU wird natürlich anerkannt, dass sowohl Preisstabilität wie Vollbeschäftigung erstrebenswerte Ziele sind. Die große gesellschaftliche Bedeutung dieser Ziele kommt in sämtlichen Umfragen zum Ausdruck, wobei regelmäßig die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit höchste Priorität aufweist. Dementsprechend hat es die EU auch nie versäumt zu betonen, dass beide Ziele in ihren Programmen enthalten sind. Wenn es aber zur Praxis der EU-Politik und der EU-Institutionen kommt, zeigt sich ein deutlicher Unterschied in der Bewertung und Verfolgung der beiden Ziele. Hier kommen die ungleichen Einflussmöglichkeiten verschiedener Lobbies und Gesellschaftsgruppen zum Durchbruch. Darunter ist insbesondere der Einfluss der Finanzwirtschaft zu nennen, die mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs besonders großes Gewicht gewonnen hat. Was immer auch die Gewichtung der Präferenzen für Preisstabilität und Beschäftigung in der Gesamtbevölkerung sein mag, eines ist gewiss: Die Finanzlobby (zu der aber auch große Industriekonzerne zählen) misst der Inflationsbekämpfung begrifflicher Weise weit größere Bedeutung zu als der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

### ...UND AKZEPTANZ DER ARBEITSLOSIGKEIT

In der EU kommt diese Konstellation krass zum Ausdruck. Im Mittelpunkt ihrer Wirtschaftspolitik stehen fest umrissene und durch Sanktionen erzwingbare Vorschriften zur Verhinderung inflationistischer Tendenzen, gestützt durch eine demokratisch nicht kontrollierbare mächtige Zentralbank, die mit ihren Instrumenten eine konsequente Preisstabilitätspolitik ohne Wenn und Aber zu verfolgen hat. Sie setzt ein „erwünschtes“ Inflationslimit fest, ohne besonders auf eventuelle beschäftigungsrelevante Effekte Rücksicht nehmen

<sup>3</sup> Komplikationen ergeben sich durch Auswirkungen auf die Finanz- und Auslandssektoren, aber die können in dieser komprimierten Darstellung vernachlässigt werden.

zu müssen. Dem steht auf der Beschäftigungsseite nichts Vergleichbares gegenüber. Wohl gibt es auch für diesen Bereich Ratschläge, Bemühungen, „moral suasion“ etc., aber keine definitiven Limits für die Arbeitslosigkeit, bei denen die Alarmglocken läuten, keine Sanktionen und keine durchschlagkräftige Beschäftigungsinstitution.

Die ideologische Funktion des NAIRU-Modells kommt so deutlich zum Ausdruck. Der nachfragerrelevante Einfluss von geld- und fiskalpolitischen Aktivitäten auf den Arbeitsmarkt wird geleugnet oder verniedlicht, sodass unbeschwerte Freiheit in der Wahl einer stipulierten Inflationsrate und Geldpolitik besteht. Arbeitslosigkeit darf jedoch wegen ihrer Funktion als Lohnforderungsbremse nicht wunschgemäß reduziert werden. Der Schutz der eingeschlagenen Preisstabilitätspolitik hat absoluten Vorrang. Die NAIRU setzt die Grenze, unter welche die Arbeitslosenrate nicht fallen darf. Sie ist nicht eine Zielgröße, sondern – unabhängig von ihrer Höhe – eine Restgröße zur Sicherung des Inflationsziels.

Die Einseitigkeit dieses Szenarios lässt sich illustrieren, indem man der NAIRU-Philosophie eine NAURI-Idee (Non-Accelerating-Unemployment-Rate-of-Inflation) gegenüberstellt. Ausgangspunkt ist die empirische Evidenz, dass niedrige und

insbesondere unerwartet abnehmende Inflationsraten,<sup>4</sup> also Deflationsprozesse, konjunkturdämpfend wirken und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit herbeiführen.<sup>5</sup> Diese Arbeitslosigkeit zieht dann durch den Konsumausfall und dem damit verbundenen Investitionsausfall in einem Multiplikatorprozess weitere Steigerungen der Arbeitslosigkeit nach sich.<sup>6</sup> Bei einer Präferenz für hohe Beschäftigung wäre es demnach durchaus vertretbar, einen bestimmten Wert der Arbeitslosenrate verbindlich als Maximum festzulegen, das nicht überschritten werden darf, und dann eine Geld- und Preisniveaupolitik (bzw. Inflationsrate) zu akzeptieren, die beschäftigungspolitische Maßnahmen nicht durch Deflationseffekte behindert.

NAIRU oder NAURI sind zwei Extremmodelle, die einseitig einem Aspekt – Preisstabilität oder Vollbeschäftigung – absolute Priorität zusprechen. Die gegenwärtige Vorherrschaft des neoliberalen Denkmusters versucht den Eindruck zu erwecken, dass es zum NAIRU-Denken keine Alternative gibt. Das Resultat ist in der EU deutlich zu erkennen: Inflationsraten wurden wunschgemäß herabgesetzt, aber Arbeitslosigkeit bleibt – keinerlei Wünschen entsprechend – unverändert auf hohem Niveau. Was fehlt, ist eine countervailing power, welche diese strategische Einseitig-

keit der Wirtschaftspolitik überwindet. In einem demokratischen Prozess, in dem Interessenkonflikte zur Kenntnis genommen werden, müsste man wieder zu den „Trade-off“-Ideen der Magischen Vielecke zurückkehren und eine Politik verfolgen, die gleichgewichtig nach verschiedenen Möglichkeiten Ausschau hält, sowohl hohe und kumulative Inflationsraten als auch hohe und kumulative Arbeitslosigkeit zu verhindern. Dies müsste sich in neuen Programmen und anderen Institutionen niederschlagen. Für dogmatische Festlegungen in der einen oder anderen Richtung wäre dann kein Platz.

4 Es darf nicht vergessen werden, dass niedrige Inflationsraten beachtliche Preissenkungen in mehreren Bereichen implizieren können.

5 Die Rigidität vieler nomineller Daten (Preise, Löhne, Schulden etc.) sind eine wichtige, aber keineswegs die einzige Ursache für die konjunkturdämpfende Wirkung deflationistischer Elemente. Insbesondere Erwartungselemente können eine große Rolle spielen.

6 Im Vergleich zu verstärkten Inflationsprozessen sind Erhöhungen der Arbeitslosigkeit insofern ernster, als Arbeitslosigkeit einem Hystereseprozess unterliegt. Längere Arbeitslosigkeit verfestigt sich durch Qualifikationsverlust und geringere Aufnahmbereitschaft seitens der Unternehmer und ist daher schwieriger zurückzudrängen.