

Wolfgang Klauder

Mit Nachfragepolitik gegen Konjunkturlaute und drohende Weltwirtschaftskrise?

Angesichts der äußerst labilen Weltwirtschaftslage wird vermehrt vorgeschlagen, bereits beschlossene Steuerreformschritte und geplante Infrastrukturinvestitionen zeitlich vorzuziehen. Eine finanzpolitische Konjunktursteuerung stößt indessen verbreitet auf Ablehnung. Sind die Vorbehalte gegenüber nachfragepolitischen Akzenten in der Finanzpolitik berechtigt?

Im Gefolge der derzeitigen weltweiten Konjunkturabschwächung ist auch die überwiegend vom Export getragene deutsche Konjunktur eingebrochen. Aufgrund der jüngsten Terroranschläge ist sogar eine Weltwirtschaftsrezession nicht mehr auszuschließen. Aber selbst im Aufschwungjahr 2000 hatte die seit Mitte der 70er Jahre von Rezession zu Rezession sowie im Zuge der Wiedervereinigung gestiegene Arbeitslosenzahl kaum verringert werden können¹.

Bereits seit längerem gehört die Bundesrepublik bei Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu den Schlusslichtern unter den Industrieländern, obgleich alle Länder seit den 70er Jahren einschneidende Veränderungen insbesondere der technologischen, demographischen und internationalen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens zu bewältigen haben, die Bundesrepublik allerdings zusätzlich die Integration Ostdeutschlands. Immer wieder erweist sich in der Bundesrepublik die Binnenkonjunktur als zu schwach oder zu kurzlebig, um einen nachhaltigen kräftigen Aufschwung zu erreichen, wie er zu einem deutlichen Abbau der Unterbeschäftigung nötig wäre. Inwieweit ist diese Entwicklung der Wirtschaftspolitik anzulasten?

Auf die Herausforderungen der letzten Jahrzehnte wurde in der Bundesrepublik nacheinander mit sehr unterschiedlichen Politikmustern reagiert. So bildete in der Wirtschaftspolitik von 1966 bis 1982 die Nachfragepolitik (Globalsteuerung der Nachfrage mittels antizyklischer Finanzpolitik) die herrschende Doktrin, nach 1982 die Angebotspolitik (Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wachstumsprozess). Seit Maastricht und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt dominiert die Konsolidierung des Staatshaushaltes. Die meisten Ökonomen und Wirtschaftsexperten plädieren zwar schon lange für bessere Angebotsbedingungen des Wirtschaftens, insbesondere für einen flexibleren und differenzierteren Arbeitsmarkt, moderate Lohnerhöhungen und

niedrigere Staats- und Abgabenquoten². Jedoch setzen sich seit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit oft immer wieder beharrliche, defensive, reglementierende Politikstrategien durch. Auch der soeben vorgelegte Bericht der „Benchmarking-Gruppe“ des „Bündnis für Arbeit“ belegt einen enormen Stau an Strukturreformen³. Relativ wenig beachtet werden seit den 80er Jahren dagegen die gesamtwirtschaftlichen Nachfrageeffekte der Finanzpolitik⁴.

Erstmals seit 20 Jahren wird derzeit aber der Ruf wieder lauter, die Binnenkonjunktur müsse zur Überwindung der Rezessionsgefahren und der anhaltenden Wachstums- und Beschäftigungsschwäche auch mit finanzpolitischen Maßnahmen angekurbelt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei die Vorschläge, die binnenwirtschaftlichen Auftriebskräfte und Freiräume durch sofortige Steuerensenkungen und Steuervereinfachungen nachhaltig zu stärken, zumindest die bereits beschlossenen Steuerreformstufen 2003 und 2005 auf 2002 vorzuziehen.

Wegen der beträchtlichen Infrastrukturdefizite und der schrumpfenden Bauwirtschaft mehren sich ferner die Stimmen, die ebenfalls für ein Vorziehen ohnehin geplanter und dringend erforderlicher Infrastrukturinvestitionen votieren. In der derzeitigen weltweiten Krisensituation fordert soeben die Deutsche Bank zur Stützung der Konjunktur sogar – im Rahmen einer konzertierten Aktion – zusätzliche öffentliche Infra-

¹ Zählt man zu den 3,9 Mill. Arbeitslosen dieses Jahres die Personen hinzu, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, in der Stillen Reserve und im vorzeitigen Ruhestand befinden, und addiert die von Subventionen abhängigen Arbeitsplätze, so dürften in Deutschland derzeit sogar um die 10 Mill. wettbewerbsfähige reguläre Arbeitsplätze fehlen.

² Vgl. dazu insbesondere die laufenden Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (in folgenden zitiert als „Sachverständigenrat“). Dieser legte bereits im Jahresgutachten 1976/77 (Ziffer 303 ff.) ein Konzept für eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik vor.

³ Werner Eichhorst, Stefan Profit, Eric Thode: Benchmarking Deutschland – Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin u.a.O. 2001.

⁴ Eine auch die Finanzpolitik einbeziehende ausführliche Ursachenanalyse der deutschen Beschäftigungsmisere der letzten 25 Jahre enthält Wolfgang Klauder: Arbeit, Arbeit, Arbeit – Mit offensiven Strategien zu mehr Beschäftigung, Zürich, Osnabrück, 1999.

Dr. Wolfgang Klauder, 69, war als Leitender Wissenschaftlicher Direktor Bereichsleiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

strukturinvestitionen in zweistelliger Euro-Milliardenhöhe⁵. Die verschiedenen Vorschläge entsprechen inhaltlich zweifellos angebotspolitischen Vorstellungen, ihre Realisierung in der Konjunkturlaute und ihre Vorfinanzierung durch höhere Schulden aber gleichzeitig auch dem antizyklischen nachfragepolitischen Ansatz.

Verbreitete Ablehnung

Staatliche Nachfragepolitik stößt indes nach wie vor auf verbreitete Ablehnung. Diese wird vor allem mit den Erfahrungen während der sozial-liberalen Regierungsära begründet, als zwischen 1973 und 1982 trotz etlicher Konjunkturprogramme die Zahl der Arbeitslosen von 270 000 auf 1,8 Mill. anstieg und sich die Staatsschuld vervierfachte. Verwiesen wird auch auf die Transferleistungen für Ostdeutschland. Diese seien ein riesiges Konjunkturprogramm für Westdeutschland gewesen, das aber in der Rezession von 1993 verpuffte. Verwiesen wird ferner auf Japan, das seine Wachstumsschwäche bisher nicht überwinden konnte, obgleich es von 1992 bis 1998 insgesamt sogar 1200 Mrd. DM für Konjunkturprogramme aufwandte.

Kreditfinanzierte Konjunkturprogramme würden folglich nur schuldentreibende Strohfeuer entfachen, die die Konsolidierung des Staatshaushalts gefährden und durch die steigende Zinslast die Handlungsfähigkeit des Staates immer mehr einschränken sowie die Steuerbelastung der Bürger in die Höhe treiben. Die nachrückenden Generationen würden belastet und das Vertrauen der Wirtschafts- und Finanzwelt erschüttert mit der Folge von Kapitalflucht und Währungsabwertung. Private Kreditnehmer würden verdrängt. Ein merklich höheres Staatsdefizit würde außerdem den EWWU-Vereinbarungen widersprechen. Ferner lasse sich die Konjunktur in einer Zeit offener Märkte nicht mehr über nationale Finanzpolitik steuern. Zudem läge keine Rezession vor, Investitionsschwäche und verhärtete strukturelle Arbeitslosigkeit könnten nicht mit Nachfragepolitik bekämpft werden, Beschäftigungsmöglichkeiten müssten vielmehr über neue und bessere Güter geschaffen werden.

Der Sachverständigenrat hält es zwar – wie auch viele andere Ökonomen – immerhin im Prinzip für sinnvoll, rein konjunkturell bedingte Haushaltsdefizite hinzunehmen und konjunkturelle Überschüsse zum Schuldenabbau zu verwenden, betont aber die Umsetzungsprobleme einer antizyklischen Politik und beschränkt eine aktive Stabilisierungspolitik bislang praktisch auf den Fall einer eindeutig auf Nachfragemangel beruhenden Störung oder Rezession⁶.

⁵ Handelsblatt.com, 28.9.2001.

⁶ Vgl. z.B. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1997/98, Ziff. 296-301, Jahresgutachten 1998/99, Ziff. 295-298, Jahresgutachten 1999/2000, Ziff. 232.

Ist es indessen gerechtfertigt, eine finanzpolitische Konjunkturstimulierung auf eine Rezession zu beschränken oder gar in Bausch und Bogen zu verdammen? Immerhin lässt sich der Erfolg des 1967 von den Ministern Schiller und Strauß entworfenen Konjunkturprogramms zur Überwindung der damaligen Rezession nicht leugnen. Aber auch mit dem „Strohfeuer“-Vorwurf wird im Grunde ja nicht bestritten, dass Steuersenkungen und Ausgabenerhöhungen für sich allein betrachtet zunächst sehr wohl Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anregen, also Multiplikatoreffekte entfalten. Bestritten wird jedoch die gesamtwirtschaftliche Effizienz, insbesondere die Nachhaltigkeit. Welche Voraussetzungen sind hierfür unerlässlich, wurden sie immer genügend beachtet?

Konterkarierung vermeiden

Erstens darf der Staat seine expansiven Maßnahmen nicht selbst durch gegenteilige Maßnahmen an anderer Stelle zu sehr oder zu früh oder sogar gleichzeitig konterkarieren. Denn für die Wirkung des Staatshaushaltes im volkswirtschaftlichen Kreislauf ist entscheidend, wie sich die inlandswirksamen staatlichen Einnahmen und Ausgaben insgesamt aufgrund der ergriffenen Maßnahmen ändern.

So gelang es in der Rezession von 1975, mit zwei Konjunkturprogrammen (Investitionszulagen und Bauinvestitionen) im Umfang von 12 Mrd. DM sowie einer schon lange vorbereiteten und terminlich optimal 1975 in Kraft tretenden Einkommensteuersenkung (1975 fast 14 Mrd. DM) den Anstoß zu einem recht kräftigen Wirtschaftswachstum (real 5,3%) im Jahre 1976 zu geben. Jedoch wurde bereits im Herbst 1975, als der konjunkturelle Tiefpunkt gerade überschritten war und sich rezessionsbedingt ein Rekorddefizit im Haushalt abzeichnete, ein Haushaltsstrukturgesetz verabschiedet. Es sah für die Jahre 1976 bis 1979 massive Ausgabenkürzungen in Höhe von 44 Mrd. DM vor und führte zu einem schnellen Rückgang der öffentlichen Investitionsaufträge. Da sich zugleich auch die Auslandsnachfrage abschwächte, erschlaffte der gerade einsetzende Aufschwung, bevor er auf den Arbeitsmarkt hatte durchschlagen können. Selbst der Sachverständigenrat räumte damals die Wirksamkeit der restriktiven Finanzpolitik mit den Worten ein: „Im nachhinein gesehen waren die Impulse der öffentlichen Haushalte weniger stark, als der konjunkturellen Entwicklung förderlich gewesen wäre.“⁷

Daraufhin vollzog die Finanzpolitik erneut eine Kehrtwende – mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm von 1977 (in Höhe von 14 Mrd. DM bis 1981) und dem Nachfrigestärkungsprogramm von 1978 (in Höhe von 12 Mrd. DM für die Jahre 1979 und 1980) und mit

⁷ Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1977/78, Ziff. 21*.

Steuerentlastungen von insgesamt 24 Mrd. DM. Das Zukunftsinvestitionsprogramm bildete allerdings nur ein Gegengewicht zu den inzwischen erfolgten Investitionskürzungen der Gebietskörperschaften⁸. Offensichtlich trugen die Maßnahmen aber maßgeblich zur Wiederbeschleunigung des Wirtschaftswachstums 1978 und 1979 auf schließlich 4,2% bei. Und immerhin konnte dadurch der Beschäftigungseinbruch der Jahre 1974 bis 1976 in Höhe von 1,2 Mill. bis 1980 fast vollständig ausgeglichen werden. Wäre nicht das Erwerbspersonenpotential seit 1974 aufgrund stark besetzter Nachwuchsjahrgänge und zunehmender Frauenerwerbstätigkeit in etwa gleichem Umfang gestiegen, hätte 1980 wieder Vollbeschäftigung geherrscht. Dies wird bei der Beurteilung der Nachfragepolitik dieser Jahre häufig übersehen⁹.

Als sich dann im Gefolge der neuen Ölpreiskrise 1980 die Konjunktur erneut abschwächte, reagierte die Bundesregierung angesichts des Haushaltsdefizits nur noch mit einigen kleineren Sonderprogrammen, deren größtes für die Jahre 1982 bis 1985 insgesamt 20 Mrd. DM vorsah. Fast gleichzeitig wurden jedoch für 1982 bis 1985 Ausgabenkürzungen von rund 70 Mrd. DM und Steuererhöhungen von 30 Mrd. DM beschlossen sowie Länder und Gemeinden zu weiteren Einsparungen aufgerufen. Anders als im Herbst 1975 geschah das mitten in einer massiven konjunkturellen Abschwungphase. Es kann daher nicht überraschen, das sich der Abschwung 1982 fortsetzte und die Arbeitslosenzahl gegen Ende 1982 erstmalig die 2-Millionen-Grenze überschritt. „Redlich zwar, vergaßen sie nun aus lauter Angst die Keynes'sche Lehre.“¹⁰ Auch nach den Berechnungen des DIW kam es in der sozial-liberalen Ära nur in den Rezessionsjahren 1974 und 1975 zu einem massiven Nachfragestoß des Staates, dem jedoch bereits 1976 ein starker kontraktiver Impuls folgte¹¹.

Ausreichende Dimensionierung notwendig

Zweitens müssen Steuer- oder Ausgaben-Änderungen zur Konjunkturankurbelung von vornherein so groß dimensioniert sein, dass Wirtschaft und Bürger deren positive Wirkung nicht in Zweifel ziehen. Zu kleine Programme drohen dagegen zu versickern, selbst wenn sie später aufgestockt oder ergänzt werden. Kleine Programme in großer Zahl bringen schließlich das ganze Konzept in Misskredit. Immerhin lassen sich von 1967 bis 1982 insgesamt 36 zeitlich begrenzte Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf mit primär konjunktur- oder wachstumspolitischer Begründung nachweisen¹². Davon konnten jedoch nur ganz wenige der Devise „klotzen statt kleckern“ annähernd gerecht werden. Die meisten waren zu schwach dimensioniert, um mehr zu sein als eine Beruhigungsspielle oder begrenzte Strukturhilfe.

Effizienter dürfte sein, Haushaltsaufstellungen von vornherein mittelfristig auszurichten, konjunkturbe-

dingte Schwankungen der jährlichen Einnahmen und Ausgaben hinzunehmen sowie die im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung ohnehin vorgesehenen Projekte wie z.B. größere Steuerreformschritte und dringende Infrastrukturvorhaben flexibel auf konjunkturpolitisch günstige Zeitpunkte zu terminieren. Ferner spricht einiges dafür, dass eine einmalige massive Steuersenkung, die von Bürgern und Wirtschaft als Befreiungsschlag wahrgenommen wird, stärkere Auftriebskräfte freisetzt als ein schrittweiser und dadurch außerdem immer mit einer Restunsicherheit behafteter Steuerabbau. Auch der Selbstfinanzierungsgrad könnte merklich höher ausfallen, als sich aus der Vergangenheit ableiten lässt.

Abstimmung mit der Lohnpolitik erforderlich

Als dritter unerlässlicher Voraussetzung für eine nachhaltige Wirkung finanzpolitischer Konjunktursteuerung bedarf es einer Abstimmung mit anderen gewichtigen Politikbereichen, insbesondere mit der Lohnpolitik. Bereits im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) von 1967 hatte der Gesetzgeber diese Notwendigkeit erkannt. Allerdings verlor die damals einberufene konzertierte Aktion rasch an Bedeutung, eine Gefahr, die auch dem derzeitigen „Bündnis für Arbeit“ droht. Besonders in den 70er-Jahren, aber auch in den späteren Boomphasen vor den Rezessionen von 1982 und 1993 überstiegen die Lohnerhöhungen bei weitem den Produktivitätsfortschritt.

Begründet werden solche Lohnzuwächse zumeist mit dem Recht der Arbeitnehmer auf zusätzlichen Inflationsausgleich, auf Teilhabe an der Gewinnsteigerung oder auf einen höheren Anteil am Volkseinkommen oder auch mit der Stärkung der allgemeinen Kaufkraft. Diese Begründungen unterliegen jedoch der monetären Illusion. Sie übersehen, dass jede über den realen Produktivitätsfortschritt hinausgehende Erhöhung der Arbeitskosten aus Löhnen und Sozialabgaben nun mal die Lohnstückkosten steigert. Diesen Kostenanstieg versuchen dann die Arbeitgeber – je nach Markt- und Konjunkturlage – zumeist über höhere Preise oder Rationalisierungen aufzufangen. Ten-

⁸ Vgl. ebenda, Ziff. 15*, 148.

⁹ Hierzu verführt unter Ökonomen auch das Okunsche Gesetz, welches das Wirtschaftswachstum direkt mit der Arbeitslosigkeit verknüpft, obgleich ersteres direkt nur die Beschäftigung beeinflusst.

¹⁰ Gerd Bucorius: Jetzt schlägt die Stunde des Staates, in: Die Zeit Nr. 50/10.12.1982.

¹¹ Vgl. Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet (Bearb.): Erfolgreiche Konsolidierung des amerikanischen Staatshaushalts – ein Beispiel für Europa?, in: DIW-Wochenbericht 12/1999, S. 232.

¹² Einen Überblick geben der zeitweilige BMF-Staatssekretär Friedrich Voss: Die vielen Konjunkturprogramme der vergangenen Jahre haben die Verhaltensweisen pervertiert, in: Handelsblatt Nr. 197/14.10.1985; ferner Wolfgang Lerch: Die Finanzpolitik seit 1974 und einige aktuelle Schlußfolgerungen, in: WSI-Mitteilungen 1/1982, S. 7-15.

denziell generiert daher eine expansive Lohnpolitik ihrerseits. Preissteigerungen bzw. zementiert die einkalkulierte Inflationsrate oder führt zu Entlassungen. Beides schadet letztlich den Arbeitnehmern.

Die Kaufkraft- und Anteilsargumente sind allerdings im Falle von hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleibenden Lohnanhebungen zu beachten. Denn zu den die Lohnzurückhaltung kompensierenden Mehreinstellungen kann es in der Regel nur kommen, wenn entweder über auch nach unten flexible Preise der reale Absatz angeregt wird oder wenn andere Nachfragekomponenten entsprechend wachsen und der Staat direkt oder indirekt für das dazu nötige Expansionsklima sorgt. Diese Zusammenhänge unterstreichen die Notwendigkeit eines „Bündnis für Arbeit“.

Wird die Preisstabilität gefährdet, tritt schließlich die primär der Preisstabilität verpflichtete Zentralbank auf die Zinsbremse. Dieser Zusammenhang war eine wesentliche Mitursache für die tiefen Beschäftigungseinbrüche um 1975, 1982 und auch 1993. Während der sozial-liberalen Ära nötigten exzessive Preis- und Lohnerhöhungen die bereits außenwirtschaftlich stark geforderte Notenbank sogar über mehrere Jahre zu einer ausgesprochenen Hochzinspolitik. Stark steigende Personalkosten, Preise und Zinsen engten zwangsläufig den Spielraum und die Akzeptanz für eine Fiskalpolitik des „deficit-spending“ immer mehr ein.

Von Einfluss auf die Bewertung der Lohn- und Preisentwicklung während der sozial-liberalen Ära dürfte auch die 1958 formulierte „Phillips-Relation“ gewesen sein. Diese in England beobachtete Beziehung eines negativen Zusammenhanges zwischen Lohnzuwachs und Arbeitslosenquote verleitete wegen der starken Abhängigkeit der Preise von den Löhnen damals allgemein zu dem Fehlschluss, dass zur Erreichung und Wahrung der Vollbeschäftigung Preissteigerungen generell unvermeidbar seien. Die Bedeutung eines relativ stabilen Preis- und Kostenniveaus für die Funktionsfähigkeit einer Marktwirtschaft wurde weit unterschätzt. Dementsprechend erklärte 1972 der damalige Wirtschafts- und Finanzminister Helmut Schmidt: „Mir scheint, dass das deutsche Volk – zugespitzt – 5% Preisanstieg eher vertragen kann als 5% Arbeitslosigkeit.“¹³

Zukunftsträchtigen Strukturwandel sicherstellen

Viertens darf Nachfragepolitik nicht übersehen: Eine globale Konjunktursteuerung kann nur dazu beitragen, erstens das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum kurz- bis mittelfristig zu verstetigen und dadurch zweitens – was häufig nicht beachtet wird –

im Durchschnitt ein höheres Wachstum zu ermöglichen. Die längerfristig ausschlaggebende Größe jedoch ist ein zukunftssträchtiger Strukturwandel. Hierfür ist es unverzichtbar, die Anpassungsfähigkeit und damit den Wachstumsprozess der Wirtschaft durch die Beseitigung von Marktinflexibilitäten und die Besserung der sonstigen Angebotsbedingungen zu fördern, also durch die sogenannte Angebotspolitik. Je flexibler die Märkte reagieren können, um so leichter hat es wiederum die globale konjunkturelle Nachfragesteuerung und um so weniger bedarf es ihrer. Umgekehrt benötigt eine Angebotspolitik ohne unterstützende Nachfragepolitik einen sehr langen Atem zum Erfolg. Beide Strategien ergänzen sich und sind angesichts der Unvollkommenheit der Märkte sowie fortwährender Angebots- und Nachfrageschocks gleichermaßen notwendig.

Der Erfolg der Konjunkturpolitik unter Schiller und Strauß hatte aber damals zu dem Irrglauben verführt, der Wirtschaftsprozess sei mit einer globalen Nachfragepolitik bereits so perfekt steuerbar, dass man sogar Vollbeschäftigungsgarantien geben könne. Die Bedeutung besserer Angebotsbedingungen und des Strukturwandels trat dabei völlig in den Hintergrund. Andererseits ist es aber genauso einseitig, die langanhaltende Wachstums- und Investitionsschwäche etwa überwiegend nur auf mangelnden Strukturwandel und insbesondere eine unzureichende Erschließung neuer Märkte zurückzuführen sowie eine Nachfragestimulierung nur im Falle einer Rezession, also sinkender Produktion, für notwendig zu halten. Haben wir es in der Realität nicht immer mit einem Ursachen-Mix zu tun?

Zwar werden lange Wachstumswellen vor allem von neuen Produkten und Märkten ausgelöst und getragen. Wie die Geschichte lehrt, basiert ein Investitionsaufschwung jedoch immer nur zum Teil auf der Einführung neuer Produkte. Der Strukturwandel hat immer Zeit gebraucht. Nur eine Spitzengruppe von Unternehmern und Managern gehört zu den wagemutigen, risikobereiten Schumpeterschen Unternehmern, die auf künftige Märkte setzen. Ein großer Teil der Unternehmen ändert sein Angebot dagegen nur langsam und nimmt arbeitsplatzschaffende Erweiterungsinvestitionen erst vor, wenn eine Vollausslastung der bestehenden Kapazitäten und eine auch weiterhin zunehmende Nachfrage abzusehen ist.

Bemerkenswerterweise haben sich daher bei der eingehenden Analyse der Bestimmungsgründe der privaten Investitionen, die an der Universität Hamburg im Rahmen eines ökonometrischen Modells für das IAB erfolgte, ebenfalls nicht nur ein Faktor, sondern drei Faktoren als entscheidend herausgestellt:

die Profitabilität der Investitionen entsprechend der neoklassischen angebotsorientierten Theorie; mit etwa gleichem Gewicht aber auch

¹³ Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 27.7.1972.

- der von den keynesianischen Nachfrageökonomern beachtete Auslastungsgrad und außerdem noch
- die mittelfristigen Wachstumserwartungen.

Diese Kombination erklärt auch die Beobachtung, dass steigende Gewinne und die steuerliche Entlastung der Unternehmen für sich allein noch keine umfangreichen Erweiterungsinvestitionen auslösen¹⁴.

Immerhin war der Auslastungsgrad des westdeutschen Produktionspotentials in den 90er Jahren auf den niedrigsten Stand seit 1960 gesunken¹⁵. Und immerhin kam 1997 eine Ifo-Studie zu dem Ergebnis: „Nach unserer Schätzung sind 40% der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit konjunkturell bedingt und könnten mit einer Nachfragepolitik bekämpft werden.“¹⁶ Es dürfte auf der Hand liegen, dass einem Ursachen-Mix auch nur mit einem Politik-Mix aus Angebots- und Nachfragepolitik erfolgreich begegnet werden kann. „Auf diese Weise wird die Wirtschaftspolitik insgesamt effizienter, weil die verschiedenen Ursachen der Arbeitslosigkeit, also die konjunkturelle und die strukturelle Arbeitslosigkeit, gleichzeitig bekämpft werden.“¹⁷

Antizyklische Haushaltspolitik beachten

Fünftens gehört zu einer verstetigenden antizyklischen Nachfragepolitik naturgemäß in Zeiten der Hochkonjunktur eine restriktive Finanzpolitik, die frühzeitig einer Überhitzung entgegen wirkt und die Notenbank nicht zu einem starken Tritt auf die Zinsbremse mit nachfolgender Stabilisierungskrise zwingt. Statt – wie Anfang der 70er Jahre – bei sprudelnden Steuereinnahmen die Konjunktur mit sozialen Wohltaten noch zusätzlich anzuheizen, müssen insbesondere dann die Chancen für ausgabenmindernde Reformen und den Schuldenabbau genutzt werden. Zur Durchsetzung einer solch antizyklischen Haushaltsentwicklung erscheint es allerdings überlegenswert, wie in den USA gesetzliche Schranken gegen ausufernde Staatsausgaben einzubauen statt unabhängig von der Konjunktur einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben oder gar vorzuschreiben¹⁸.

Versagen der Politik

Es kann nicht überraschen, dass es nicht gelang, mit einer so einseitigen, halbherzigen, inkonsequenten, kurzatmigen und unabgestimmten globalen Nachfragepolitik die Konjunkturüberhitzung Anfang der 70er Jahre, die hohen Inflationsraten und die beiden Beschäftigungseinbrüche zu verhindern. Letztlich hat man sich in dieser Periode der Möglichkeiten zur Konjunktursteuerung wohl vor allem dadurch selbst beraubt, dass man die Gewerkschaften nicht zu einer maßvollen Lohnpolitik bewegen konnte¹⁹. „Die Erfahrungen in Deutschland können ... kein Erfolgsausweis für angebotsorientierte Wirtschaftspolitik sein, aber

auch kein Beleg für ihr Versagen. Wohl aber für ein Versagen der Politik ...“, schreibt der Sachverständigenrat zur Angebotspolitik während der liberal-konservativen Ära²⁰. Gleiches gilt, wie gezeigt, auch für die Nachfragepolitik der sozial-liberalen Koalition. Weder die beiden Politikansätze noch die dahinterstehenden Theorien können daher – je nach Gusto – für die Misserfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden. Es geht um ihre Umsetzung, die Praxis. Die übliche Negativbeurteilung der Nachfragepolitik dieser Jahre und der zugrunde liegenden Keynesischen Theorie orientiert sich dagegen recht oberflächlich am Endergebnis dieser Politik bei Arbeitslosigkeit und Staatsschulden, ohne die Ursachen genauer zu untersuchen.

Ähnliche Zusammenhänge gelten für den Zusammenbruch des Wiedervereinigungsbooms. Das überwiegend kreditfinanzierte Transferprogramm für Ostdeutschland war gleichzeitig ein riesiges zusätzliches Konjunkturprogramm für Westdeutschland. Es bescherte diesem nicht mehr für möglich gehaltene Wachstumsraten von real 5% bis 6%. Die Beschäftigung wuchs von 1990 bis 1992, also binnen dreier Jahre (bereits nach alter Datenlage) um fast 2 Mill. Personen. Die Zahl der Arbeitslosen sank bis 1991 auf unter 1,7 Mill. Da dies alles lohnpolitisch jedoch nicht abgesichert war, kam es zu Lohnzuwächsen, die 1991 und insbesondere 1992, also ausgerechnet in der Spätphase des Booms, die Produktivitätsraten weit überstiegen. Daraufhin war eine restriktive Geldpolitik und damit erneut eine Stabilisierungskrise kaum mehr zu vermeiden, auch wenn bei der Konjunkturab-

¹⁴ Zum Modell vgl. Oliver Diekmann, Uwe Westphal: SYSIFO, ein ökonomisches Modell der deutschen Volkswirtschaft, Modellbeschreibung. Version 3.0, Stand September 1995. Zu den damit durchgeführten Simulationen vgl. Wolfgang Klauder, Peter Schnur, Gerd Zika: Wege zu mehr Beschäftigung, IAB Werkstattbericht Nr. 5/1996.

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1998/99, Anhang Iva.

¹⁶ Hans Joachim Schalk, Jörg Lüscho, Gerhard Untiedt: Wachstum und Arbeitslosigkeit – Gibt es noch einen Zusammenhang?, in: Ifo-Schnelldienst 17-18/1997, S. 13.

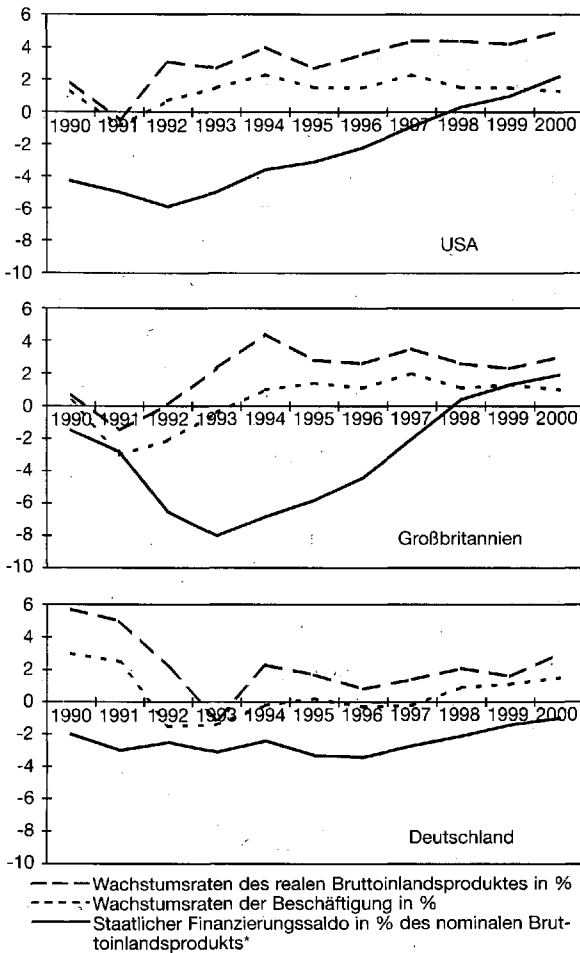
¹⁷ Willi Leibfritz, Alexander Juchems: Makropolitik und Konjunktur: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, in: Ifo-Schnelldienst 16-17/1999, S. 35.

¹⁸ So wurde in den USA das 1985 in Kraft getretene „Gramm-Rudman-Hollings“-Gesetz, das einen Ausgleich des nicht-investiven Staatshaushaltes binnen sechs Jahren fest schrieb und offensichtlich ähnliche europäische Überlegungen beeinflusste, bereits 1990 durch das „Omnibus-Budget-Reconciliation“-Gesetz abgelöst, das nur noch Obergrenzen für die nicht gesetzlich festgelegten Ausgaben vorsieht, damit der Haushalt mit der Konjunktur atmen kann“; vgl. Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet (Bearb.), a.a.O., S. 228 f.

¹⁹ So auch Oberhauser: „In den Fällen, in denen in der Vergangenheit eine expansive Nachfragepolitik gescheitert ist, waren fast immer die zu starken Lohnsteigerungen die Ursache.“ Alois Oberhauser: Geknebelte Beschäftigungspolitik – eine Folge der Maastricht-Kriterien, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1996, S. 232.

²⁰ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1997/98, Ziffer 305.

Staatshaushalt, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung 1990 bis 2000
(in %)



* In Deutschland im Jahre 2000 ohne UMTS-Erlöse laut DIW-Wochenbericht Nr. 26/2001, in den USA einschließlich öffentliche Unternehmen.

Quelle: OECD: Economic Outlook, Nr. 69, 1/2001, Juni 2001.

schwächung noch andere Gründe mitspielten. Außerdem begann die Bundesregierung 1993 – wie schon einmal 1982 – bereits mitten in einer Rezession mit einer nachfragedämpfenden Politik der Haushaltskonsolidierung.

Im Falle Japans schließlich sollte zweierlei nicht übersehen werden. Erstens haben sich in Japan enorme strukturelle Probleme aufgestaut, die allein mit einer einseitigen Nachfragepolitik nicht gelöst werden können. Zweitens würgte die japanische Regierung im Frühjahr 1997 aufgrund der aufgelaufenen Schulden – ähnlich wie die Bundesrepublik 1975/76 – den gerade einsetzenden Konjunkturaufschwung durch unzeitgemäße Steuer- und Abgabenerhöhungen im Gesamtwert von über 100 Mrd. DM und Zurückhaltung bei den öffentlichen Investitionen selbst wieder ab.

Erfolgsbeispiele anderer Länder

Erstaunlich ist, dass die Kritiker einer globalen Nachfrigesteuerung oft nur die negativen Erfahrungen anderer Länder wahrnehmen. So wird bis heute kaum gesehen, dass es Österreich bereits in den 70er Jahren schaffte, mit seiner damaligen Variante des „Austro-Keynesianismus“, die auch die Gewerkschaften in die gesamtwirtschaftliche Verantwortung einband, einen größeren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden und ein deutlich höheres Wirtschaftswachstum zu erzielen als die Bundesrepublik²¹. Allerdings ließ auch dort eine einseitige Nachfragepolitik etliche Strukturprobleme ungelöst.

Länder wie die USA, Großbritannien, Dänemark und die Niederlande werden zwar oft als Vorbilder für eine erfolgreiche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltsentwicklung genannt. Seltsamerweise wird zwar der jeweilige – durchaus unterschiedliche – Anteil der Marktflexibilisierung, der Lohn- und Arbeitszeitentwicklung und der Geldpolitik an den Erfolgen gesehen, auch der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark und den Niederlanden. Jedoch wird der Anteil der Finanzpolitik an den Erfolgen selten voll beachtet, sondern zumeist nur die erfolgreiche Konsolidierung der Staatshaushalte erwähnt.

So haben zur Überwindung der Rezession von Anfang der 90er Jahre die USA ihr Staatsdefizit auf 5,9% (1992) und Großbritannien sogar auf 8,0% (1993) des Bruttoinlandsproduktes anwachsen lassen und erst im Zuge des initiierten kräftigen Wirtschaftsaufschwunges wieder abgebaut (vgl. Abbildung). Dänemark legte 1993 zusätzlich zu seiner Steuerreform von 1994 sogar ein klassisches Konjunkturprogramm für öffentliche und private Bauinvestitionen und für Arbeitsmarktpolitik auf, das ca. 0,7% des Bruttoinlandsproduktes entsprach. Es dürfte 1994 die Nachfrage insgesamt um 1,5% gesteigert haben. Mit dem Defizitabbau wurde – wie auch in den Niederlanden – erst 1996 begonnen, nachdem der Aufschwung ebenfalls den Arbeitsmarkt voll erfasst hatte. Alle diese Länder konnten ihre Staatsdefizite bis spätestens Ende der 90er Jahre in Überschüsse verwandeln, Dänemark ab 1997, USA und Großbritannien ab 1998 und die Niederlande ab 1999.

Wie Berechnungen des DIW zeigen, hat sich in den USA seit 1970 der Nachfrageimpuls des Staates sogar fast ständig antizyklisch zur Auslastung des Produktionspotentials entwickelt, während in der Bundesrepublik der Zusammenhang zumeist prozykl-

²¹ Zum „Austro-Keynesianismus“ vgl. Michael Wagner: Nachfrageorientierte Beschäftigungssicherung – Die österreichische Variante des Keynesianismus 1974/84, in: Friedrich Buttler, Jürgen Kühl, Bernd Rahmann (Hrsg.): Staat und Beschäftigung – Angebots- und Nachfragepolitik in Theorie und Praxis, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 88, Nürnberg 1985.

lich war²². Auch auf die derzeitige Konjunkturabschwächung hat – außer der US-Notenbank – ebenfalls die amerikanische Fiskalpolitik unverzüglich mit einem drastischen Steuersenkungsprogramm reagiert²³.

Hausväterliche deutsche Finanzpolitik

Keines dieser Länder begann – wie Deutschland nach 1982 nochmals 1993 – bereits mitten in der Rezession mit einer Sparpolitik. Damit hatte Deutschland die 1991 und 1992 vor allem aufgrund des Transferprogramms auf rund 3% gestiegene Defizitquote wieder rasch senken und – wie schon 1982 – das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates wieder stabilisieren wollen²⁴. Daraufhin nahm der von den Haushalten der Gebietskörperschaften ausgehende „konjunkturelle Impuls“ in den Jahren 1992 bis 1995 um rund 80 Mrd. DM ab²⁵. Diese – einzelwirtschaftlichem Denken entsprechende – Politik musste jedoch die Rezession vertiefen und verlängern, den Aufschwung Ost weitgehend zum Erliegen bringen und dadurch auch den intendierten Abbau des Staatsdefizits verzögern.

Simulationsrechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) zufolge hat der Konsolidierungskurs der Jahre 1993 bis 1997 das reale Bruttoinlandsprodukt 1997 um ca. 1¼% und die Beschäftigung um etwa 450 000 Personen niedriger ausfallen lassen als ohne die Sparmaßnahmen²⁶. Das Haushaltsdefizit sank zwar nach den RWI-Simulationen durch die Konsolidierungsmaßnahmen im Durchschnitt der fünf Jahre um 40 Mrd. DM. Aufgrund der direkten und indirekten kontraktiven Nachfrageeffekte und der daraus resultierenden staatlichen Mindereinnahmen und Mehrausgaben erreichte die tatsächliche Entlastung aber nur rund 70% der angestrebten Haushaltsentlastung. Kein Wunder, dass der Sparkurs in den Budgets des Staatssektors gegenüber den Planungen immer neue Löcher aufriß. Eine merkliche Verringerung des Defizits gelang erst 1998 auf lediglich 2% und 2000 auf 1,0% (ohne UMTS-Er-

löse). Die Arbeitslosenzahlen stiegen dagegen bis 1997 noch weiter und lagen auch 2000 mit 3,9 Mill. noch um 400 000 über dem Rezessionsniveau von 1993.

Die rot-grüne Finanzpolitik schien zwar im letzten Jahr mit der Kombination von Steuerreform und mittelfristigem Konsolidierungskurs auf einen Pfad einzuschwenken, der sowohl den wachstums- als auch den konjunkturpolitischen Erfordernissen besser gerecht werden könnte. Nun verhindern jedoch offensichtlich wieder einzelwirtschaftliche Sichtweisen und politische Kalküle sowie die politisch gesetzten, wirtschaftstheoretisch nicht ableitbaren Vorgaben der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) die Einsicht in volkswirtschaftliche Zusammenhänge: Für den nötigen Abbau des Staatsdefizits kommt es auf den gesamtwirtschaftlich richtigen Zeitpunkt an. Es ist volkswirtschaftlich geradezu widersinnig, den Defizitabbau ohne Rücksicht auf die Konjunkturlage jährlich festzuschreiben. Ein Staat kann wegen seines großen gesamtwirtschaftlichen Gewichtes aus einem Defizit mit offensiven Maßnahmen sogar schneller und leichter herauswachsen, als wenn er sich mit defensiven Maßnahmen herauszusparen versucht.

So wurde mit der hausväterlichen Verwendung des gesamten UMTS-Erlöses zur sofortigen Schuldentilgung die große Chance vertan, ohne Aufgabe des mittelfristigen Konsolidierungszieles und ohne Verletzung der EWWU-Kriterien für einen befristeten Zeitraum zunächst eine noch mutigere Steuerreform vorzufinanzieren, um einen nachhaltigen kräftigeren Aufschwung zu initiieren. Auch hätte man vor allem in Ostdeutschland umfangreichere Infrastrukturinvestitionen als jetzt möglich anstoßen können, um insbesondere dort für den dringend benötigten Aufschwung zu sorgen. Ohne die raschere Beseitigung seiner Infrastrukturrückstände mangelt es Ostdeutschland außerdem an einer grundlegenden Voraussetzung für die Ansiedlung von Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die zuweilen empfohlene Abwanderung kann ja wohl höchstens in Einzelfällen eine Lösung für die Beschäftigungsprobleme sein, das Ausbluten ganzer Regionen keine Alternative.

Mit dem strikten Nein zu einer zeitweiligen Defiziterhöhung zugunsten vermehrter öffentlicher Investitionen und einer rascheren und größeren Steuersenkung wird vermutlich erneut die Chance zu einer durchgreifenden Wende in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung verschenkt. Eigentlich müsste doch schon unsere Geschichte gelehrt haben, dass es ökonomisch und politisch kurzsichtig ist, der sofortigen Rückzahlung von Schulden Vorrang einzuräumen, wenn – wie insbesondere in Ostdeutschland – hohe Arbeitslosigkeit herrscht und wenn Perspektivlosigkeit und Radikalisierung um sich greifen. Ange-

²² Vgl. Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, a.a.O., S. 232. Ähnlich das Ifo-Institut: „In den USA war auch die Finanzpolitik tendenziell stärker konjunkturverfestigend ausgerichtet als in Deutschland, wo ein eher prozyklisches Verhalten festzustellen ist.“ (Willi Leibfritz, Alexander Juchems, a.a.O. S. 34.)

²³ Um wenigstens einen schnelleren Stimmungswandel zu erreichen, erhalten die Bürger sogar sofortige Vorauszahlungen per Scheck. Nach den jüngsten Terroranschlägen hat der Präsident außerdem weitere Steuersenkungen sowie Ausgabenerhöhungen zur Konjunkturankebelung angekündigt. Zur sofortigen Krisenhilfe hat der Kongress soeben bereits 40 Mrd. Dollar bewilligt.

²⁴ Diese Politik wird vom Sachverständigenrat ausführlich verteidigt. Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1994/95, Ziff. 187.

²⁵ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1998/99, S. 293.

²⁶ Vgl. RWI-Konjunkturberichte 1996-2, S. 160 f.

sichts enormer Infrastrukturdefizite ist auch das Argument höchst fragwürdig, die ostdeutsche Bauwirtschaft sei im Vergleich zur westdeutschen generell überbesetzt. Maßstab kann jeweils doch nur der Bedarf sein. Übersehen wird auch, wie oft die westdeutsche Bauwirtschaft „Konjunkturlokomotive“ war. Ferner fragt es sich, ob nicht Arbeitslosigkeit sowie Bildungs-, Umwelt- und Verkehrsdefizite die Chancen der nachrückenden Generation noch mehr beeinträchtigen als ein höherer Schuldendienst, der – wie gesagt – keineswegs zwangsläufig zu sein braucht.

Mangel an geeigneten Arbeitskräften?

Auch außerhalb der Bauwirtschaft dürfte eine expansive Finanzpolitik selbst in Westdeutschland nicht so bald auf Kapazitätsgrenzen stoßen. In fast allen Branchen ist der Auslastungsgrad nach dem vorübergehenden Anstieg des Vorjahres wieder deutlich gesunken, werden Investitionen zurückgestellt. Solange Unterbeschäftigung und Unterauslastung herrschen, sind von einem zeitweilig größeren staatlichen „deficit-spending“ auf den Geld- und Kapitalmärkten auch keine nennenswerten Verdrängungseffekte zu Lasten privater Investoren zu befürchten²⁷.

Die häufigen Presse-Meldungen über Mangel an geeigneten Arbeitskräften sind ebenfalls kein Gegenbeweis. Sie dürfen nicht verallgemeinert werden²⁸. Zwar hätten die Betriebe im Aufschwungjahr 2000 bei entsprechendem Personalangebot gerne bis zu 400 000 Personen mehr einstellen wollen statt vermehrt auf Überstunden auszuweichen. Doch beschränkten sich die Mangellagen im wesentlichen auf hochqualifizierte Technikberufe und einige einfache Dienstleistungen. Auch standen den 3,9 Mill. Arbeitslosen nur knapp 1,1 Mill. sofort zu besetzende offene Stellen gegenüber. Gleichzeitig klagten 10% der westdeutschen und 21% der ostdeutschen Betriebe über zu wenig Aufträge.

Zwar ist einzuräumen, dass zu einem bestimmten Stichtag zahlreiche Arbeitslose nicht mehr ohne wei-

teres zu vermitteln sind. Wie die 50er und 60er Jahre in der alten Bundesrepublik sowie die aktuellen Erfahrungen in etlichen Arbeitsamtsbezirken und in anderen Ländern zeigen, pflegt sich jedoch bei genügend hoher Arbeitskräftenachfrage selbst eine zuvor als strukturell klassifizierte Arbeitslosigkeit überraschend schnell zurückzubilden: durch weniger Entlassungen und Neuzugänge in die Problemgruppen, durch mehr Umschulung und Weiterbildung oder durch Kettenmobilität, indem Beschäftigte aufsteigen und so Platz machen für geringer qualifizierte Arbeitslose. Außerdem könnte die Politik zumindest im Falle partieller Mangellagen die – per Saldo wohlstandsmindernde – Abschottung des deutschen Arbeitsmarktes lockern.

Angesichts steigender Qualifikationsanforderungen, des Sockels an nicht oder nicht mehr ausreichend qualifizierbaren Erwerbspersonen sowie der wachsenden Schattenwirtschaft wird allerdings die Schaffung eines sozialverträglichen legalen Niedriglohnsektors unerlässlich, der umfassender und unbürokratischer ist als die derzeitige 630-DM-Regelung und der z.B. auch für private Haushalte eine Alternative zur Schwarzarbeit von Haushaltshilfen und Handwerkern darstellt. Die derzeit laufenden Modellprojekte zur Subventionierung von Arbeitgebern (Lohnkostenzuschüsse) oder von Arbeitnehmern (Kombilohn) bieten jedoch nur partielle und deshalb unzureichende wie teure Lösungen. Zumindest müssten auch die Sozial- und Arbeitslosenhilfe reformiert werden. Effektiver und billiger dürfte sein, das heutige unabgestimmte Flickwerk des bürokratieträchtigen Nebeneinanders der verschiedensten steuerfinanzierten Sozialleistungen insgesamt durch ein konsistentes sogenanntes Negativsteuersystem zu ersetzen, das zugleich ein existenzsicherndes Haushaltseinkommen sichert und genügend Arbeitsanreize schafft.

Das Argument der offenen Märkte

Auch das Argument, nationale Konjunktursteuerung sei bei offenen Märkten nicht mehr möglich, kann nicht überzeugen. Sicherlich hängt das deutsche Wirtschaftswachstum bei einer Exportquote von einem Drittel erheblich von der Wirtschaftsentwicklung in den anderen Ländern ab. Auch ist die Importquote auf ein Drittel gestiegen, was nationale Nachfrageimpulse in ihrer unmittelbaren Wirkung auf das Inland deutlich mehr abschwächt als früher. Bei einer Staatsquote von rund 50% und einer Abgabenquote von rund 40% übt der Staat in Deutschland jedoch mit der Variation seiner Einnahmen und Ausgaben nach wie vor einen gewaltigen Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung aus. Hat nicht auch die Regierung ihrer Steuersenkung selbst einen expansiven Effekt

²⁷ Im Übrigen gibt es bei dynamischer gesamtwirtschaftlicher Betrachtung keinen vorgegebenen, festen Kredit- oder Spartopf. Andernfalls könnte eine Rezession beispielsweise auch nicht durch kreditfinanzierte zusätzliche private Investitionen überwunden werden. Hierauf hat schon Keynes 1929 hingewiesen. Vgl. Jürgen Kromphardt: Die Relevanz von Keynes' Theorie für die Erklärung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in: Jörg Bibow, Laszlo Goerke (Hrsg.): Maynard Keynes – Ein moderner Klassiker?, München 1996, S. 413. Vgl. u.a. auch Alois Oberhauser: Die Bedeutung der Kreislauftheorie der Verteilung für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Band 215/2, Stuttgart 1996, S. 129-142; Manfred Teschner: Hält die Crowding-out-These kreislauftheoretischer Kritik stand?, in: DIW-Vierteljahreshefte 2/1980, S. 121-125.

²⁸ Vgl. Emil Magvas, Eugen Spitznagel: Arbeitskräftemangel – Bereits Hemmnis für Wachstum und Beschäftigungsentwicklung?, IABKurzbericht Nr. 13/20.7.01.

zugeschrieben? Wieso wird von einer steigenden Exportnachfrage ein Wachstumsimpuls und eine geringere Arbeitslosenzahl erwartet, nicht aber von einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen oder einem Vorziehen der Steuerreform? Hat sich auf die schrumpfende Bauwirtschaft etwa nicht ausgewirkt, dass der Staat seine Bauinvestitionen zwischen 1992 und 1998 kontinuierlich zurückgefahren hat, real insgesamt immerhin um 28%? Haben nicht in den 90er Jahren auch kleinere Länder ihre Finanzpolitik zur Konjunktursteuerung erfolgreich miteingesetzt – trotz ihrer deutlich höheren außenwirtschaftlichen Verflechtung?

Außerdem entfällt über die Hälfte des deutschen Außenhandels auf die EU-Länder. Diese bilden insgesamt einen relativ geschlossenen Binnenmarkt. Daraus folgt zweierlei: Zum einen können über Importe abgeflossene Nachfrageimpulse bald wieder auch real über höhere deutsche Exporte zurückfließen. Zum anderen ist in der EU insgesamt wegen ihrer geringen Im- und Exportquoten von unter 20% der Multiplikatoreffekt deutlich größer als in einem ihrer Mitgliedsländer. Hilfreich wäre daher eine EU-weite Grobabsimmung der nationalen Finanzpolitik, zumal bei der derzeit äußerst labilen Weltwirtschaftslage. Bei gleichgerichtetem Handeln ließen sich konjunkturpolitische Wirkungen mit weniger nationalem Mitteleinsatz erreichen als im nationalen Alleingang. Gestützt wird diese Einschätzung durch die EWWU-weite Wachstumsdämpfung, als Mitte der 90er Jahre zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien in den EWWU-Ländern fast gleichzeitig eine restriktive Finanzpolitik gefahren wurde. Detailpolitik kann dagegen besser vor Ort betrieben werden. Lohn-, Arbeitszeit- und Sozialpolitik müssen sich nach den jeweiligen nationalen Produktivitäten richten. Alles andere hätte verhängnisvolle Folgen für den Arbeitsmarkt.

Elemente eines erfolgreichen Politik-Mix

Ernster sind dagegen die Reaktionen der Geld- und Kapitalmärkte zu nehmen. Immerhin haben in der Bundesrepublik seit 20 Jahren Politik und Medien, unterstützt von führenden Wirtschaftswissenschaftlern, parteiübergreifend die nachfragepolitische Konjunktursteuerung als schuldentreibendes Strohfeuer verdammt. Zwar werden das ausländische Kapitalanleger aufgrund ihrer Erfahrungen vermutlich etwas anders sehen. Auch könnte die derzeitige Krisensituation ein Umdenken fördern. Das nötige Vertrauen wäre aber wohl ganz nur zu gewinnen, wenn auch für Deutschland ein überzeugender situationsgerechter Politik-Mix gefunden wird.

Wie die wachstums- und beschäftigungspolitischen Erfolgsländer zeigen²⁹, müsste ein derartiger Politik-Mix pragmatisch folgende drei Elemente berücksichtigen:

- Erstens eine möglichst weitgehende Flexibilisierung der Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte, die – sozialverträglich – den Strukturwandel erleichtert, die private Entfaltung fördert und unbürokratisch auch Raum für legale einfache Arbeit schafft.
- Zweitens eine moderate und am Markt orientierte differenzierte Lohnentwicklung, die den Kosten- und Rationalisierungsdruck und somit das Tempo des Produktivitätsfortschritts nicht anheizt, sondern eher dämpft – auch für einfache Arbeiten. Sie darf außerdem nicht versuchen, Sozial- und Verteilungsprobleme über die Bruttolöhne zu lösen, sondern muss diese Aufgabe systemgerecht der Vermögensbeteiligungssowie der Steuer-, Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik überlassen.
- Drittens eine Finanzpolitik, die Wachstum und Strukturwandel fördert, die privaten Freiräume erweitert und die zugleich die private Nachfrage antizyklisch stützt. Staatsdefizite sollten dabei erst abgebaut werden, wenn ein selbsttragender kräftiger Wirtschaftsaufschwung auch den Arbeitsmarkt voll erfasst hat. Einem Abschwung wäre frühzeitig und mit Clauswitzschem Mut entgegenzusteuern. Die derzeitigen Vorschläge zum zeitlichen Vorziehen von Steuerreformschritten und Infrastrukturinvestitionen dürften diesem dritten Erfolgskriterium entsprechen; bei pessimistischer Krisenstimmung vorrangig sogar ein größeres Investitionsprogramm.

Mit einem solchen Maßnahmenbündel, das mutig und offensiv der marktwirtschaftlichen Dynamik vertraut und zugleich die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und Kreislaufzusammenhänge berücksichtigt, ließen sich sowohl die derzeitigen Rezessionsgefahren wirksam bekämpfen als auch in Deutschland die Weichen zu einem höheren Wachstumspfad und schließlich einem neuen Wirtschafts- und Beschäftigungswunder stellen; und damit könnte endlich die vorwiegend hausgemachte Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche der letzten 25 Jahre überwunden werden. Der unsägliche dogmatische Streit über Angebots- oder Nachfragepolitik sollte zum Nutzen aller ganz begraben werden.

²⁹ Das IAB hat in den letzten Jahren Untersuchungen zu Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Niederlande und USA im Vergleich zu Deutschland veröffentlicht. Ein Resümee ziehen Ulrich Walwei, Heinz Werner, Ingeborg König: Was und wie man von anderen Ländern lernen kann, IABWerkstattbericht Nr. 2/31.1.2001. Vgl. ferner das auch Japan, Österreich und die Schweiz umfassende Länderkapitel in Wolfgang Klauer, a.a.O., S. 83-131.