

Wolfgang Klauder

Sind die Einwände gegen eine antizyklische Finanzpolitik stichhaltig?

Eine aktive antizyklische Finanzpolitik zur globalen Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage stößt gegenwärtig auf völlige Ablehnung oder wird lediglich auf den Fall einer eindeutig auf Nachfragemangel beruhenden schweren Störung oder Rezession beschränkt. Wie stichhaltig sind die gängigen Einwände gegen eine antizyklische Finanzpolitik?

Mit einer Staatsquote von rund 50% und einer Steuer- und Abgabenquote von rund 40% übt der Staat in Deutschland einen gewaltigen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Ob der Staat diesen Einfluss auch konjunkturpolitisch nutzen soll, darüber gehen die Meinungen weit auseinander¹. Wie die gegenwärtige Diskussion um das Vorziehen der Steuerreform deutlich macht, wird heute der Finanzpolitik in Deutschland im Allgemeinen höchstens zugestanden, in wirtschaftlichen Krisenzeiten die so genannten automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, also ein rein konjunkturbedingtes Defizit passiv hinzunehmen. Eine aktive antizyklische Finanzpolitik zur globalen Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – das einzige konjunkturpolitische Instrument, das den nationalen Regierungen in der Währungsunion noch verblieben ist – stößt dagegen entweder auf völlige Ablehnung oder wird lediglich auf den Fall einer eindeutig auf Nachfragemangel beruhenden schweren Störung oder Rezession beschränkt. Die gängigen Einwände lassen sich in 15 Punkten zusammenfassen. Wie stichhaltig sind sie?

Das „Strohfeuer“-Argument

In der sozial-liberalen Regierungsära erhöhte sich zwischen 1973, als die erste Ölkrise ausbrach, und 1982, dem Jahr des Regierungswechsels, trotz zahlreicher Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme die Zahl der Arbeitslosen von 273 000 auf 1,8 Mill. und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte von 168 Mrd. DM auf 615 Mrd. DM. Dieses katastrophale Ergebnis der sozial-liberalen Nachfragepolitik der 70er Jahre hat eine antizyklische Finanzpolitik hierzulande so in Misskredit gebracht, dass ihr seitdem nur noch schuldentreibende „Strohfeurereffekte“ zugetraut werden. Die nähere Analyse zeigt indessen: Das Strohfeuer-Urteil orientiert sich weitgehend nur am Endergebnis dieser Politikperiode, ohne die Ursachen genauer

zu untersuchen. Der Misserfolg ist nicht dem Politikan-satz und der zugrunde liegenden Keynes'schen Theorie zuzuschreiben, sondern einem Politik(er)versagen bei der Umsetzung dieses Politikansatzes. Hierfür sind vor allem folgende fünf Gründe entscheidend:

Erstens wurde die Nachfragepolitik höchst inkonsequent und kurzatmig mit viel zu früher „Gegenfinanzierung“ umgesetzt. Zwar gelang es in der Rezession von 1974/75 mit zwei größeren Konjunkturprogrammen im Umfang von 12 Mrd. DM (1,2% des BIP) sowie einer schon lange vorbereiteten und terminlich optimal 1975 in Kraft tretenden Einkommensteuersenkung (1975 fast 14 Mrd. DM bzw. 1,4% des BIP) den Anstoß zu einem recht kräftigen Wirtschaftswachstum (real 5,3%) im Jahre 1976 zu geben. Bereits 1975 wurden aber im Rahmen einer so genannte „Doppelstrategie“ auch massive Kürzungen der Staatsausgaben für 1976-79 um 44 Mrd. DM beschlossen. Die Folge war: Die öffentlichen Investitionen sanken schon 1976 um real 4%. Da sich zugleich auch die Auslandsnachfrage abschwächte, erschlaffte der gerade einsetzende Aufschwung, bevor er auf den Arbeitsmarkt hatte durchschlagen können².

Daraufhin wurden 1977 ein mehrjähriges Zukunfts-investitionsprogramm (14 Mrd. DM bis 1981) und 1978 ein Nachfragestärkungsprogramm (12 Mrd. DM für 1979 und 1980) aufgelegt und die Steuern um insgesamt 24 Mrd. DM gesenkt. Die beiden Investitionsprogramme bildeten allerdings weitgehend nur ein Gegengewicht zu den inzwischen erfolgten Investitionskürzungen der Gebietskörperschaften. Offensichtlich trugen die Maßnahmen dadurch aber maßgeblich zur Wiederbeschleunigung des Wirtschaftswachstums 1978 und 1979 auf schließlich 4,2% bei. Und immerhin konnte bis 1980 der Beschäftigungseinbruch der Jah-

¹ Eine ausführliche Diskussion der Konzepte, Maßnahmen und Ergebnisse der Finanzpolitik zwischen 1967 und 1999 enthält Wolfgang Klauder: Arbeit, Arbeit, Arbeit – Mit offensiven Strategien zu mehr Beschäftigung, Zürich-Osnabrück 1999, S. 135-214.

² Selbst der Sachverständigenrat räumte damals die Wirksamkeit der restriktiven Finanzpolitik ein. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1977/78, Ziff. 21*.

Dr. Wolfgang Klauder, 71, war als Leitender wissenschaftlicher Direktor Bereichsleiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

re 1974 bis 1976 in Höhe von 1,2 Mill. fast vollständig ausgeglichen werden. Wäre nicht das Erwerbspersonpotential 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 ebenfalls häufig übersehen³.

Auf die erneute Konjunkturabschwächung im Gefolge der zweiten Ölpreiskrise von 1980 reagierte die Bundesregierung dann allerdings angesichts hoher Haushaltsdefizite im Wesentlichen nur noch mit einem Beschäftigungsprogramm von 20 Mrd. DM für die Jahre 1982 bis 1985. Fast gleichzeitig wurden jedoch für 1982 bis 1985 Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen im Umfang von insgesamt 100 Mrd. DM beschlossen. Es kann daher wahrlich nicht überraschen, dass 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 ganze Keynesische Lehre.“⁴

Zweitens wurde die Globalsteuerung der Nachfrage auch durch zu viele Mini-Programme entwertet. So lassen sich von 1967 bis 1982 insgesamt 36 zeitlich begrenzte Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf mit primär konjunktur- oder wachstumspolitischer Begründung nachweisen⁵. Die meisten wurden in der sozial-liberalen Ära aufgelegt. Diese waren jedoch zumeist zu klein, um von vornherein deutlich mehr zu sein als eine Beruhigungsspielle oder begrenzte Strukturhilfe. Selbst wenn sie später aufgestockt oder ergänzt werden, drohen solche Programme zu versickern.

Drittens fehlte es an einer Abstimmung der Nachfragepolitik mit anderen 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 Ansehen und Einfluss. Außerdem verleitete die 1958 formulierte „Phillips-Relation“ damals allgemein zu dem Fehlschluss, dass zur Erreichung und Wahrung der Vollbeschäftigung Preissteigerungen generell unvermeidbar seien⁶. 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.“⁷

Eine solche Sichtweise begünstigte naturgemäß – zumal bei den beiden Ölpreisexplosionen – exzessive Lohn- und Preissteigerungen. Diese nötigten wiederum die der Preisstabilität verpflichtete Bundesbank zu einer jahrelangen ausgesprochenen Hochzinspolitik. Stark steigende Personalkosten, Preise und Zinsen engten schließlich zwangsläufig auch den Spielraum und die Akzeptanz für eine Fiskalpolitik des „deficit-spending“ immer mehr ein. Letztlich hat man sich in dieser Periode der Möglichkeiten zur Konjunktursteuerung wohl auch dadurch beraubt, dass man die Gewerkschaften nicht zu einer maßvollen Lohnpolitik bewegen konnte⁸.

Viertens versäumte die Politik die antizyklische Konjunkturdämpfung und Rückführung der Staatsverschuldung in Boomjahren. So war die Rezession von 1967 von der damaligen Großen Koalition (mit Franz-Josef Strauß als Finanzminister und Karl Schiller als Wirtschaftsminister) mit Hilfe eines Konjunkturprogramms rasch und erfolgreich überwunden und ein starker Konjunkturaufschwung eingeleitet worden. Den Defiziten der Jahre 1967 und 1968 stand dadurch sogar schon im zweiten Aufschwungjahr 1969 theorierecht wieder ein Überschuss gegenüber. In der 1969 gebildeten sozial-liberalen Koalition versuchten dann Karl Schiller als erneuter Wirtschaftsminister und Alex Möller als Finanzminister jedoch vergeblich, auch in Boomjahren eine ausreichende antizyklische Finanzpolitik durchzusetzen, um die drohende Überhitzung der Konjunktur zu verhindern, was schließlich zunächst 1971 Finanzminister Möller und 1972 ebenfalls Wirtschafts- und Finanzminister Schiller zum Rücktritt veranlasste. Stattdessen verleiteten die sprudelnden Steuerquellen alle Parteien zu zusätzlichen Staatsausgaben und 1972 trotz Hochkonjunktur und

³ Hierzu verführt unter Ökonomen auch das Okunsche Gesetz, welches das Wirtschaftswachstum fälschlich direkt mit der Arbeitslosigkeit verknüpft, obgleich ersteres direkt nur die Beschäftigung beeinflusst.

⁴ Gerd Buc er i u s: Jetzt schlägt die Stunde des Staates, in: Die Zeit, Nr. 50/10.12.1982.

⁵ Einen Überblick geben der zeitweilige BMF-Staatssekretär Friedrich Voss: Die vielen Konjunkturprogramme der vergangenen Jahre haben die Verhaltensweisen pervertiert, in: Handelsblatt, Nr. 197 vom 14.10.1985; ferner Wolfgang Lerch: Die Finanzpolitik seit 1974 und einige aktuelle Schlußfolgerungen, in: WSI-Mitteilungen, 1/1982, S. 7-15.

⁶ „Weil die Keynesianer dieser Suggestionskraft der Phillipskurve erlagen, schrakten sie vor einer Inflationsbekämpfung zurück, weil sie zu einer stabilisierungsbedingten zusätzlichen Arbeitslosigkeit führen würde. Sie erkannten zu wenig die Möglichkeit ... diese Kurve nach links unten zu verschieben, sei es durch Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit, sei es durch eine Veränderung des eingespielten Verhaltens der lohn- und preissetzenden Akteure.“ Jürgen Kromphardt: Der Wechsel von der Nachfrage- zur Angebotspolitik oder: Man soll das Kind nicht mit dem Bade ausschütten, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 2002/1, S. 230.

⁷ Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 27.7.1972.

⁸ Noch pointierter sieht das 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.

leergefegtem Arbeitsmarkt zur Einführung der flexiblen Altersgrenze von 63 Jahren.

Fünftens vernachlässigte die sozial-liberale Regierung die Angebotsbedingungen der Wirtschaft. Der Erfolg der Konjunkturpolitik unter Schiller und Strauß hatte damals bei etlichen Politikern zu dem Irrglauben verführt, der Wirtschaftsprozess sei bereits mit einer globalen Nachfragepolitik voll steuerbar. Kaum beachtet wurde, dass längerfristig ein zukunftssträchtiger Strukturwandel die ausschlaggebende Größe für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ist und hierfür die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft durch die Beseitigung von Marktflexibilitäten und die Besserung sonstiger Angebotsbedingungen gefördert werden muss.

Negativbeispiel Wiedervereinigungsboom?

Häufig wird auch der in die Rezession von 1993 einmündende Wiedervereinigungsboom als Beispiel dafür genannt, dass kreditfinanzierte staatliche Programme wie das 1990 angelaufene und zunächst überwiegend kreditfinanzierte Transferprogramm für Ostdeutschland nur Strohfeuer entfachen können. Dabei wird jedoch - abgesehen von der Aufteilung auf Konsum und Investition - nicht bedacht:

- Erstens war wirtschaftspolitische Doktrin der damaligen Regierung die Angebotspolitik. Nachfragepolitik war seit dem Sturz der sozial-liberalen Regierung verfehmt.
- Zweitens erwiesen sich die unerlässlichen Transferzahlungen unter den gegebenen Bedingungen auch als ein riesiges Konjunkturprogramm für Westdeutschland. Hier war es aber bereits seit 1988 zu einem kräftigen Wirtschaftsaufschwung gekommen. Wie geplant trat 1990 außerdem die dritte Stufe der Einkommensteuerreform von 1986 in Kraft. Das westdeutsche Wirtschaftswachstum erreichte daraufhin nicht mehr für möglich gehaltene Wachstumsraten von 5,7% 1990 und 5,0% 1991. Nachfragepolitisch hätte daher das Transferprogramm zu diesem Zeitpunkt nicht mehr kreditfinanziert werden dürfen.
- Drittens begann die Regierung erst 1991, als der Höhepunkt des Booms schon überschritten war, zur Finanzierung der Einheit schrittweise Steuern und Abgaben zu erhöhen und Ausgaben zu kürzen. Nach DIW-Berechnungen verminderte sich durch den Konsolidierungskurs der staatliche Nachfrageimpuls 1992-1994 und somit ausgerechnet in der Abschwungphase um ca. 125 Mrd. DM⁹.

- Viertens versäumte die Regierung, die Tarifpartner in West und Ost zur Lohnzurückhaltung zu bewegen. Die Erhöhung der Löhne und Lohnstückkosten erreichte 1992 Spitzenwerte, während das Wirtschaftswachstum bereits auf 2% zurückging. Die Bundesbank sah sich daraufhin zu einer drastischen Verschärfung ihres Restriktionskurses gezwungen.

Das Strohfeuer des Wiedervereinigungsbooms kann daher keineswegs in irgendeiner Form einer Nachfragepolitik angelastet werden. Vielmehr ist es vor allem gerade die Folge einer die Nachfrage völlig vernachlässigenden und zu einer Parallelpolitik werdenden Finanzpolitik sowie lohnpolitischer Versäumnisse.

Negativbeispiele anderer Länder?

Als Beleg für Strohfeuer-Effekte wird häufig auch auf Japans zahlreiche Konjunkturprogramme verwiesen. Trotz massiver Programme sei Japan in den 90er Jahren immer stärker in eine wirtschaftliche Stagnation und schließlich sogar in deflationäre Tendenzen hineingeraten. Erstens haben sich in Japan jedoch 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 selbst wieder ab: durch unzeitgemäße Steuer- und Abgabenerhöhungen im Gesamtwert von über 100 Mrd. DM und Zurückhaltung bei den öffentlichen Investitionen. Außerdem reagierte die japanische Geldpolitik offensichtlich zu spät auf die sich abzeichnenden Deflationsgefahren.

Erstaunlich ist, dass die Kritiker einer globalen Nachfragesteuerung meist nur die negativen Erfahrungen anderer Länder wahrnehmen. So werden Länder wie die USA, Großbritannien, Dänemark und die Niederlande zwar oft als Vorbilder für eine erfolgreiche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltsentwicklung genannt. Dabei wird jedoch fast nur der jeweilige - durchaus unterschiedliche - Anteil der Marktflexibilisierung, der Lohn- und Arbeitszeitentwicklung und der Geldpolitik an den Erfolgen beachtet, auch der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark und den Niederlanden. Der Anteil der Finanzpolitik an den Erfolgen wird dagegen selten gesehen, sondern zumeist nur das Ergebnis: die erfolgreiche Konsolidierung der Staatshaushalte.

Immerhin hat keines dieser Erfolgsländer in der Rezession Anfang der 90er Jahre - wie Deutschland um 1982, 1993 und seit 2001 mitten in einer Konjunkturlaute - eine Sparpolitik betrieben. Stattdessen haben die USA ihre Defizitquote auf knapp 6% (1992), Großbritannien sogar auf fast 8% (1993) und die Niederlande

⁹ Vgl. Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet (Bearb.): Erfolgreiche Konsolidierung des amerikanischen Staatshaushalts – ein Beispiel für Europa?, in: DIW-Wochenbericht, 12/1999, S. 232.

de auf 4% (1992-1995) anwachsen lassen und erst im Zuge des initiierten Wirtschaftsaufschwunges wieder abgebaut, wenn dieser ebenfalls den Arbeitsmarkt voll erfasst hatte, dann aber umso rascher. Dänemark legte übrigens 1993 zusätzlich zu seiner Steuerreform von 1994 auch ein klassisches Investitionsprogramm auf. 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. Auch andere Länder wie z.B. Finnland konnten in den 90er Jahren im Gegensatz zur Bundesrepublik mit der Zulassung hoher Schwankungsbreiten ihrer Finanzierungssalden relativ rasch ihre Staatshaushalte konsolidieren und zugleich ein kräftigeres Wirtschaftswachstum erzielen als die Bundesrepublik¹⁰. In den USA hat sich seit 1970 der Nachfrageimpuls des Staates sogar fast ständig antizyklisch zur Auslastung des Produktionspotentials entwickelt, während in der Bundesrepublik der Zusammenhang schon seit 1976 zumeist prozyklisch war¹¹. USA und Großbritannien haben ebenfalls auf die derzeitige Konjunkturschwäche jeweils nicht nur geldpolitisch, sondern erneut unverzüglich auch fiskalpolitisch aktiv reagiert.

Die EWWU-Stabilitätskriterien

Zweifellos setzen die derzeitigen Stabilitätskriterien des im Prinzip sehr sinnvollen EWWU-Stabilitätspaktes einer fiskalischen Konjunkturpolitik enge Grenzen, und das natürlich ganz besonders in Deutschland, das vor allem für diese Kriterien eingetreten war. Diese Kriterien sind jedoch theoretisch nicht ableitbar, sondern willkürlich. Als jährliche, konjunkturunabhängige Ziele können sie sogar ausgesprochen prozyklisch wirken, zumindest bei einer defizitären Ausgangslage das Wirken der automatischen Stabilisatoren begrenzen und selbst bei einem anfänglich ausgeglichenen Haushalt die zusätzliche aktive Bekämpfung einer Nachfrageschwäche oder Rezession unmöglich machen¹². Sie

¹⁰ Vgl. hierzu auch Joachim Volz (Bearb.): Schwierige Lage der öffentlichen Finanzen im Euroraum, in: DIW-Wochenbericht, 29/2003, S. 467-474; ders.: Finanzpolitik im Euroraum: Im Spannungsfeld von Konsolidierung und Konjunktur, in: DIW-Wochenbericht 27/2002, S. 427-435.

¹¹ Vgl. Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet (Bearb.), a.a.O.; Willi Leibfritz, Alexander Juchems: Makropolitik und Konjunktur. Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, in: ifo-Schnelldienst, 16-17/1999, S. 22-35.

¹² Der Pakt ist „... bewusst so angelegt, dass sich die Vorzüge der automatischen Stabilisatoren voll ausschöpfen lassen, freilich erst dann, wenn die Länder über den Konjunkturzyklus hinweg die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen durch eine ausgeglichene Haushaltslage gesichert haben“. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03, Ziff. 540. Für eine darüber hinausgehende aktive finanzpolitische Konjunkturpolitik besteht somit erst Raum, wenn im mehrjährigen Durchschnitt Überschüsse gebildet werden. Ein 3% überschreitendes Defizit ist dagegen nur bei einem schwerwiegenden außergewöhnlichen Ereignis oder einem Rückgang des BIP um in der Regel mindestens 2% zugelassen, nur ausnahmsweise schon bei 0,75% oder weniger. Vgl. EG-Verordnung 1967/97 zum EG-Vertrag, Art. 104.

können somit Krisen und Haushaltsprobleme verschärfen oder verlängern und müssten daher dringend durch ökonomisch sinnvolle Stabilitätsregeln ersetzt werden, die mehr konjunkturelle Flexibilität ermöglichen¹³. Auch kann das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts kein primäres Ziel sein¹⁴. Sinnvoll wäre lediglich, auf diese Weise einen Schuldenstand zu verhindern, der durch eine zu hohe Zinslastquote die Handlungsfähigkeit des Staates zu sehr einschränkt und ihn schließlich zahlungsunfähig macht.

Eine Revision des Paktes stößt allerdings auf verbreiteten Widerspruch. Hauptargument ist: Eine Revision zu einem Zeitpunkt, wo er sich bewähren muss, würde als ein Aufweichen oder gar eine Aufgabe des Paktes angesehen und daher zu einem Verlust an finanzpolitischer Glaubwürdigkeit führen und das Vertrauen in den Euro schwächen. Eine Revision könne, wenn überhaupt, bestenfalls nach erfolgter Konsolidierung diskutiert werden.

Würde aber zum Beispiel nicht fast jedes Unternehmen zur Vermeidung von Vertrauensverlusten ein Produkt schleunigst nachbessern, wenn sich bei Belastung ein Konstruktionsfehler herausgestellt hat? Weshalb sollte das nicht ebenfalls für den Stabilitätspakt gelten? Hat sich nicht auch der Höhenflug des Euro trotz der bereits erfolgten und noch drohenden Überschreitungen des 3%-Kriteriums bei der anhaltenden Dollarschwäche bislang fortgesetzt? Zeigt nicht das skizzierte Beispiel der Erfolgsländer, dass sich die Konsolidierung des Staatshaushaltes schneller, billiger sowie wachstums- und gesellschaftsverträglicher erreichen lässt, wenn statt einer Sparpolitik zunächst mit expansiver Geld- und Fiskalpolitik auch unter Inkaufnahme anfänglich deutlich höherer Staatsdefizite ein kräftiger Wirtschafts- und Beschäftigungsaufschwung angestoßen wird? Für den nötigen Abbau eines Staatsdefizits kommt es auf den gesamtwirtschaftlich richtigen Zeitpunkt an. Es geht also nicht darum, den Stabilitätspakt aufzuweichen, sondern seinem eigent-

¹³ Ähnlich äußerte sich jüngst sogar der Chefvolkswirt der Deutschen Bank, Norbert Walter, als er dafür plädierte, den ursprünglichen Sinn des Stabilitätspaktes wiederzubeleben. „Dazu gehört aber sicherlich nicht die sklavische Erfüllung der nominalen Defizitkriterien, um dadurch zur Unzeit durch törichte Steuererhöhungen und Streichungen von Ausgaben höheres Wachstumspotential für die Zukunft zu gefährden“ Norbert Walter: Wegschauen ist zu gefährlich, in: Financial Times Deutschland vom 18.10.2002, S. 34. Die Notwendigkeit flexiblerer Regeln scheint inzwischen auch die EU-Kommission zu sehen. Selbst der Internationale Währungsfonds begrüßt explizit die geplante Steuersenkung auf Pump und hält gegebenenfalls sogar weitere fiskalpolitische Konjunkturimpulse für bedenkenswert, erinnert zugleich aber auch an die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit struktureller Reformen. Vgl. International Monetary Fund: Germany – 2003, Article IV Consultation concluding Statement of the Mission, July 14, 2003, Ziff. 9 und 10.

¹⁴ „Konsequent zu Ende gedacht würde das nämlich bedeuten, dass das Verhältnis von Staatsverschuldung zum Bruttoinlandsprodukt langfristig auf null fallen muss.“ Paul De Grauwe: Vertrauen statt Regeln, in: Financial Times Deutschland vom 25.7.2002, S. 30.

lichen Sinn besser gerecht zu werden. Weshalb sollte das nicht im Rahmen eines Gesamtkonzeptes vermittelbar sein?

Ausreichender Konsolidierungsdruck in Boomjahren erreichbar?

Wenn höhere Defizite zeitweilig akzeptiert werden sollen – seien sie bei einem Konjunkturunbruch nur passiv hingenommen oder aktiv durch antizyklische Maßnahmen zusätzlich entstanden –, müssen Bürger und Wirtschaft darauf vertrauen können, dass bei guter Konjunktur Mehreinnahmen und Minderausgaben auch tatsächlich, wie bei Keynes vorgesehen, zum Defizitabbau und zur Schuldentilgung verwendet und längerfristig erforderliche Einsparungen nunmehr realisiert werden. Wie könnten daher ökonomisch sinnvolle und zugleich auch für den Bürger einsehbare Defizit-Kriterien aussehen?

Eine einfache Möglichkeit wäre, die 3%-Grenze auf einen mittelfristigen Zeitraum von z.B. sechs Jahren abzustellen, eine weitere, die Ausnahmeregeln für ein Überschreiten der Defizitgrenze weiter zu fassen, so dass eine Rezession frühzeitiger und massiver abgefangen werden kann und auch einmalige Sondersituationen wie die Wiedervereinigung oder Umweltkatastrophen besser berücksichtigt werden. Eine andere Alternative wäre, die Defizit-Grenze auf das Produktionspotential statt auf das effektive Bruttoinlandsprodukt zu beziehen¹⁵. Im Prinzip sinnvoll wäre ferner eine Beschränkung auf das konjunkturbereinigte, so genannte strukturelle Defizit.

Allerdings werfen sowohl das Produktionspotential als auch das strukturelle Defizit statistische Abgrenzungsprobleme auf. Außerdem könnte die Politik in Boomjahren in Versuchung geraten, zu zögerlich an den Abbau der antizyklischen Defizitkomponente zu gehen. Nicht unproblematisch ist auch der Vorschlag, umso höhere Defizite zu erlauben, je weiter der Schuldenstand unter der 60%-Marke liegt¹⁶. Ohne Übergangslösung würde das nach wie vor ausgerechnet „Problemländern“ erschweren, auf konjunkturverträgliche Weise die Defizite zu verringern. Hilfreicher könnte dagegen eine strikte verbindliche Begrenzung des Wachstums der konjunkturunabhängigen konsumtiven Ausgaben sein¹⁷. Auch die sechs großen deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute sprachen sich bereits in ihren beiden Frühjahrsgutachten von 2001 und 2002 dafür aus. Ähnliches forderte jüngst erneut das DIW. Außerdem schlug es vor, dass der Pakt

¹⁵ „Damit könnte man zumindest verhindern, dass eine Unterauslastung des Potentials eine absolut rückläufige Verschuldung erzwingt.“ Wolfgang Scherf: Konjunkturgerechte Schuldengrenzen für den Stabilitätspakt, in: ifo-Schnelldienst, 22/2002, S. 5.

¹⁶ Vorschlag der European Economic Advisory Group (EEAG). Vgl. Lars Calmfors et al.: Wie der Stabilitätspakt funktionieren könnte, in: ifo-Schnelldienst, 22/2002, S. 12-14.

im Hinblick auf seine konjunkturellen Wirkungen symmetrisch angelegt sein sollte, um in Boomjahren eine übermäßige Ausgabenexpansion zu verhindern¹⁸.

Konsolidierungspolitik in der Flaute oder Rezession sinnvoll?

Sowohl um 1982 als auch 1993 wurde in Deutschland schon mitten in einer Rezession mit einer dezidierten Sparpolitik begonnen und tendenziell auch in den letzten Jahren trotz Wirtschaftsflaute fortgesetzt. Begründet wird eine solche Politik vor allem damit, dass es bei Vorliegen hoher Staatsdefizite geboten sei, mit einer strikten Konsolidierungspolitik das Vertrauen der Öffentlichkeit in eine solide Finanzpolitik wiederzugewinnen und die Zukunftserwartungen zu stabilisieren¹⁹. Als Beleg für die Richtigkeit einer solchen Politik wird außerdem oft auf die 1989 im Vergleich zu 1982 erreichte Verbesserung der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltslage verwiesen.

Eine genauere Analyse zeigt jedoch: Die für 1989 festgestellten Erfolge sind vor allem dem Zusammenspiel expansiver Impulse zu verdanken: Erstens kam es zwischen 1981 und 1985 zu einer Abwertung der DM gegenüber dem Dollar um 40%, so dass stark steigende deutsche Exporte ein Gegengewicht zu den negativen Nachfrageeffekten der staatlichen Sparpolitik bildeten. Zweitens vollzog die damalige Regierung 1986 einen Kurswechsel, indem sie 1986 und 1988 die Einkommensteuer deutlich senkte, die öffentlichen Investitionen ausweitete und zunächst einen Anstieg des Staatsdefizits um immerhin 24 Mrd. DM in Kauf nahm. Dieses konnte sie aber wohlgerne im Zuge des Aufschwunges bereits 1989 in einen Überschuss umwandeln. Ferner fielen nach 1985 die Ölpreise um etwa zwei Drittel, waren die Lohnabschlüsse relativ maßvoll und senkte die Bundesbank die Zinsen. Die Arbeitslosigkeit hatte dagegen noch bis 1988 auf dem Rezessionsniveau von 1983 verharrt und die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote bis 1987 auf dem Rezessionsniveau von 1982 und damit noch deutlich

¹⁷ Bemerkenswerterweise wurde immerhin in den USA bereits 1990, als sich die Konjunktur abschwächte, das erst 1985 erlassene Gesetz als ökonomisch nicht sinnvoll wieder verworfen, das – ähnlich wie in den letzten Jahren in der EU und Deutschland gefordert – binnen sechs Jahren einen ausgeglichenen (nicht-investiven!) Staatshaushalt verlangt hatte. An seine Stelle trat ein Gesetz, das nur noch Schranken gegen ausufernde Staatsausgaben enthielt, indem es vorschrieb, dass die konjunkturunabhängigen konsumtiven Ausgaben maximal lediglich im Ausmaß der Inflationsrate steigen durften. 1993 wurde diese Regelung noch durch das „Pay as you go-Prinzip“ ergänzt bzw. verschärft, dass die aus neuen Leistungsgesetzen resultierenden Ausgabenverpflichtungen durch eine entsprechende Senkung anderer Ausgaben ausgeglichen werden müssen. Damit erleichtern die neuen Gesetze, dass der Haushalt seit 1990 automatisch mit der Konjunktur im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik atmen kann.

¹⁸ Vgl. Joachim Volz (Bearb.): Schwierige Lage ..., a.a.O., S. 473 f.

¹⁹ Vgl. zum Beispiel Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1993/94, Ziff. 55*-56*, 209; ders.: Jahresgutachten 1994/95, Ziff. 187.

unter dem Niveau der zweiten Hälfte der 70er Jahre, so dass zunehmend schon damals von einer Investitions- und Wachstumsschwäche die Rede war.

Anders als in den 80er Jahren standen dagegen nach 1991 dem neuerlichen und noch ausgeprägteren staatlichen Sparkurs - abgesehen von 2000 - nicht genügend größere expansive Impulse gegenüber²⁰. Die Folgen sind bekannt: Die Arbeitslosigkeit stieg schon bis 1997 auf Rekordniveau, Deutschland wurde eines der Schlusslichter beim Wirtschaftswachstum, 2002 war die Inlandsnachfrage sogar rückläufig, der Sparkurs riss immer neue Löcher in die Haushalte der öffentlichen Hände und Sozialversicherungen, das Konsolidierungsziel wurde bis heute nicht erreicht²¹. Nach IAB-Schätzungen wurden seit 1997 Produktionsausfälle von jährlich zwischen 215 Mrd. und 265 Mrd. Euro hingenommen und kostete den Fiskus allein die registrierte Arbeitslosigkeit jährlich zwischen 70 und 85 Mrd. Euro an Mindereinnahmen und Mehrausgaben, wovon jährlich ca. 8 Mrd. Euro auf die Rentenversicherung und ca. 6 Mrd. Euro auf die Kranken- und Pflegeversicherung entfielen²².

Offensichtlich liegen dieser konjunkturunabhängigen Konsolidierungspolitik zwei fragwürdige Einschätzungen zugrunde. Zum einen wird das für eine kleine Wirtschaftseinheit richtige hausväterliche Handeln auf eine wirtschaftliche Großinstitution wie den Staat übertragen, dessen Aktivitäten hierzulande fast dem halben Bruttoinlandsprodukt entsprechen, ohne die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu beachten²³. Zum anderen dürfte der Einfluss der Erwartung eines zukünftig ausgeglicheneren Haushalts auf Wirtschaft und Bürger weniger Bedeutung haben als etwa die Auftragsperspektiven oder die Sicherheit der Arbeitsplätze, mithin die Frage, ob die Finanzpolitik dazu beiträgt, die Konjunkturschwankungen zu dämpfen²⁴.

²⁰ Immerhin verringerten sich die Nachfrageimpulse des Staates (einschließlich der Sozialversicherungen) allein in den Jahren 1992 bis 1994 um rund 125 Mrd. DM. Vgl. Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, a.a.O., sowie revidierte DIW-Unterlagen (D. Vesper), März 1999. Selbst der vom Sachverständigenrat errechnete „konjunkturpolitische Impuls“ der Gebietskörperschaften hat in den Jahren 1992 bis 1995 immerhin um fast 85 Mrd. DM und bis 1998 um rund 105 Mrd. DM abgenommen. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1994/95, Tab. 38; ders.: Jahresgutachten 1998/99, Anhang IV, Tab. D2. Beiden Impulsberechnungen zufolge war außerdem der Rückgang bei der 93er Rezession wesentlich stärker als bei der 82er Rezession.

²¹ RWI-Simulationsrechnungen zufolge ließ zum Beispiel der Konsolidierungskurs der Jahre 1993-1997 im Jahre 1997 das reale BIP um ca. 1¼% und die Beschäftigung um etwa 450 000 Personen niedriger ausfallen als ohne die Sparmaßnahmen. Aufgrund der Nachfrageeffekte riss der Sparkurs in den Budgets des Staatssektors - wie heute wieder - immer neue Löcher auf, so dass die tatsächliche Entlastung des Staatshaushalts 1997 nur rund 70% des Solls erreichte. Vgl. RWI-Konjunkturberichte, 1996-2, S. 160 f.

²² Vgl. Hans-Uwe Bach, Eugen Spitznagel: Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?, IAB-Kurzbericht Nr. 10/21.7.2003.

Angebotspolitik – allein „state of the art“ und ausreichend?

Seit gut 20 Jahren dominieren in der Politik der Bundesrepublik einzelwirtschaftliche Sichtweisen und angebotspolitische Dogmen. Sie wurden dadurch massiv gefördert, dass in der deutschen Wirtschaftswissenschaft seit Ende der 70er Jahre das Pendel von der makroökonomischen Nachfragetheorie zu der mikroökonomischen Angebotstheorie und der darauf fußenden Angebotspolitik ausgeschlagen ist. Dieser Pendelausschlag scheint allerdings in Deutschland - verglichen mit anderen und insbesondere den angelsächsischen Ländern - besonders extrem ausgefallen zu sein. Demzufolge plädierte der Sachverständigenrat sogar in den Rezessionsjahren um 1982 und 1993 für eine Sparpolitik²⁵.

Ganz anders reagierten die Amerikaner: Trotz der 1981 von Präsident Reagan verkündeten „Supply-Side-Economics“ und eines zeitweiligen Gesetzes zum Haushaltsausgleich kombinierten sie in den Rezessionen von 1982 und 1991 - wie auch jüngst wieder - pragmatisch die Angebotspolitik mit antizyklischer Geld- und Finanzpolitik. Auch scheuten sie nicht davor zurück, unter Inkaufnahme zeitweilig hoher Defizite „zu klotzen statt zu kleckern“ und der expansiven Wirkung und längerfristigen Selbstfinanzierung massiver Steuersenkungen zu vertrauen. Das Ergebnis war ein jeweils kräftiger Wirtschaftsaufschwung, der in den 80er Jahren sieben Jahre und in den 90er Jahren sogar neun Jahre anhielt. Offensichtlich hat der wirtschaftswissenschaftliche Nobelpreisträger des Jahres

²³ So wurde mit der typisch hausväterlichen Verwendung des gesamten UMTS-Erlöses zur sofortigen Schuldentilgung auch 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.

²⁴ So betont Bombach, „...dass allein der Glaube an die Möglichkeit der Beherrschung der Konjunktur durch das mit ihm vermittelte Gefühl der Sicherheit wesentlich zu dem beigetragen hat, was heute als „Wirtschaftswunder“ gilt...Gerade jene Schulen, die den Erwartungen eine so entscheidende Bedeutung beimessen, sollten dies akzeptieren.“ Gottfried Bombach: Zur Arbeitslosigkeit der Gegenwart, Walter Adolf Jöhr-Vorlesung 1991, St. Gallen, August 1991, S. 29. Die von Lucas entwickelte rationale Erwartungshypothese dürfte wohl nur dann von größerer praktischer Relevanz sein, wenn Regierungen zum Beispiel wie in den 70er Jahren quasi eine Vollbeschäftigungsgarantie abgeben bzw. es quasi einen überschaubaren finanzpolitischen Automatismus gibt oder wenn zum Beispiel feststeht, dass eine Steuerentlastung nur zwei Jahre gilt.

²⁵ Im Jahresgutachten 1994/95 Ziff. 187 verteidigt der Sachverständigenrat nochmals explizit, dass sowohl 1981/82 als auch 1992/93 schon mitten in der Rezession mit der Haushaltskonsolidierung begonnen wurde. Wie unwichtig der Rat die Nachfrageseite bereits 1980 ansah, zeigt auch die Aussage von Olaf Sievert, des damals langjährigen Vorsitzenden: „Reduktion staatlicher Defizite ist wachstumspolitisch expansive Politik, mag sie auch konjunkturell, also nachfrageseitig gesehen, kontraktiv sein.“ Olaf Sievert: Position des Sachverständigenrates, in: DIW-Vierteljahressheft, Nr. 1/1980, S. 22.

2001, der Amerikaner Joseph Stiglitz, die deutschen Verhältnisse nicht gekannt, als er kürzlich betonte: „Seit sechzig Jahren vertritt kein seriöser Volkswirt mehr die Meinung, dass eine Volkswirtschaft, die auf eine Rezession zusteuert, einen ausgeglichenen Staatshaushalt haben sollte.“²⁶

Eine andere Frage ist, ob eine dezidierte Angebotspolitik selbst bei optimaler Gestaltung die binnenwirtschaftlichen Wachstumskräfte überhaupt schnell ausreichend stärken kann. Zwar werden lange Wachstumswellen vor allem von neuen Produkten und Märkten ausgelöst und von den dazu nötigen Investitionen getragen. Ein Investitionsaufschwung basiert jedoch immer nur zum Teil auf der Einführung neuer Produkte. Der Strukturwandel, die Anpassung des wirtschaftlichen Verhaltens, der Gesetze, Verträge, Institutionen und der vorhandenen Wirtschaftsstrukturen an veränderte Rahmenbedingungen, die Erkundung und Erschließung neuer Märkte, die Planung und Durchführung von Investitionen hat immer Zeit gebraucht. Nur eine Spitzengruppe von Unternehmern und Managern gehört zu den wagemutigen, risikobereiten Schumpeterschen Unternehmern, die auf künftige Märkte setzen und auf diese Weise neue Nachfrage kreieren. Der größere Teil der Unternehmen ändert sein Angebot dagegen nur langsam und nimmt arbeitsplatzschaffende Erweiterungsinvestitionen erst vor, wenn eine Vollaustlastung der bestehenden Kapazitäten und eine auch weiterhin zunehmende Nachfrage abzusehen ist.

Auch die Analysen für eine Simulationsstudie des IAB²⁷ belegen, dass ein Investitionsaufschwung nicht nur von den Gewinnen entsprechend der neoklassischen angebotsorientierten Theorie abhängig ist, sondern etwa gleich stark auch vom Auslastungsgrad und noch stärker von den mittelfristigen Wachstumserwartungen.

Ohne einen deutlichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und der Wachstumserwartungen läuft daher jede noch so gut gemeinte Angebotspolitik Gefahr, nur sehr langsam zu wirken oder gar zu verpuffen. So bieten auch moderate Lohnzuwächse und niedrigere Lohnnebenkosten für sich alleine noch keine Gewähr für einen Aufschwung²⁸. Ein Unternehmen wird eine zur Einsparung von zu teuren Arbeitskräften bereits installierte Maschine nicht wieder hinauswerfen, wenn eine niedrigere Tariflohngruppe

eingeführt wird. Erst wenn über ihren Ersatz oder eine Erweiterung entschieden werden muss, kann das veränderte Faktor-Preis-Verhältnis wieder eine Rolle spielen. Auch ist es nicht verwunderlich, dass in einer vielzitierten OECD-Studie²⁹ zwischen Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt und Beschäftigungsniveau angesichts der Konjunkturschwäche kein stringenter Zusammenhang nachgewiesen werden konnte und dass Mitte der 90er Jahre die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten und die zeitweilige Lockerung des Kündigungsschutzes bei der schwachen Konjunktur nicht zu Mehrbeschäftigung führte.

Außerdem wird der Strukturwandel sowohl von den betroffenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als auch von der Politik vor allem in der Flaute zunächst meist als Gefährdung gesehen. Mangels sichtbarer und rasch realisierbarer Alternativen wird dann erst einmal nach Subventionen und Marktregulierungen gerufen. Existenzgründer haben es trotz staatlicher Hilfen in der Flaute ebenfalls schwer, Fuß zu fassen oder gar neue Märkte zu erschließen. In einem Expansionsklima dagegen sind die Hemmnisse des Strukturwandels leichter überwindbar, angebotspolitische Erfordernisse rascher realisierbar. Erst dann können sich die positiven Effekte von Strukturformen voll entfalten. Dies gilt auch für den Arbeitsmarkt.

Eine antizyklische Finanzpolitik kann dagegen relativ kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beeinflussen und größere Konjunkturschwankungen verhindern, um dadurch den Wachstumsprozess zu verstetigen. Übersehen wird allerdings häufig, dass durch die Verstetigung zumeist auch ein steilerer Wachstumspfad als sonst erreicht wird. Denn bei einer eher prozyklischen Finanzpolitik fallen die Konjunkturschwankungen in der Regel stärker aus mit der Folge längerer Rezessionsphasen, langsamerer Konjunkturerholung, höherer Unsicherheit und größerer Verhärtung der Arbeitslosigkeit. Dies muss die durchschnittlichen Wachstumsraten herabdrücken. Müsste daher die Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht immer zugleich die Verbesserung der Angebotsbedingungen des Wirtschaftens wie die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und die Nachfrageeffekte ihrer Maßnahmen im Blickfeld haben?

Strukturkrise, kein Nachfragemangel?

Viele Ökonomen beschränken eine aktive Stabilisierungspolitik auf den Fall einer eindeutig auf Nachfragemangel beruhenden Störung oder Rezession. Deutschland befinde sich jedoch in einer Struktur- und Vertrauenskrise. Aus einer strukturellen Wachstumsschwäche käme man nicht mit Nachfra-

²⁶ Josef Stiglitz: Die Schatten der Globalisierung, Berlin 2002, S. 127.

²⁷ Wolfgang Klau der, Peter Schnur, Gerd Z i k a: Wege zu mehr Beschäftigung, Simulationsrechnungen bis zum Jahre 2005 am Beispiel Westdeutschland, IABWerkstattbericht Nr. 5/10.9.1996.

²⁸ Die in der IAB-Simulationsstudie ermittelten positiven Effekte ergaben sich als Abweichung zu einem Referenz-Szenario mit einem Wachstumspfad von 2,0% p.a. Es ist unwahrscheinlich, dass sich ähnlich positive Ergebnisse im Vergleich zu einem Stagnations- oder gar Rezessions-Szenario ergeben würden.

²⁹ OECD: Employment Outlook 1999, S. 42-132. Vgl. auch Ulrich Walwei: Kündigungsschutz: Gibt es Deregulierungsbedarf?, in: Arbeit und Sozialpolitik 1-2/2002, S. 8-17.

gepolitik heraus. Verwiesen wird hierzu auch auf den Anstieg der „inflationstabilen Arbeitslosenquote“, der so genannten NAIRU (non accelerating inflation rate of unemployment), auf Größenordnungen sehr nahe der tatsächlichen Arbeitslosenquote³⁰. Da die aus der Phillips-Relation abgeleitete NAIRU als ungefähre Grenze zwischen struktureller und konjunktureller Arbeitslosigkeit interpretiert wird, bestünde somit kein konjunkturpolitischer Spielraum mehr, wenn man keine Preissteigerungen in Kauf nehmen will.

Können aber derartige kausale Schlüsse wirklich aus einer solch einfachen Korrelation zwischen Arbeitslosenquote und Inflationsrate gezogen werden, selbst wenn man die Daten um Sondereinflüsse bereinigt? Wäre hierfür nicht ein gesamtwirtschaftliches Modell nötig, welches die interdependenten Kreislaufzusammenhänge berücksichtigt? Unterliegt man hier nicht wiederum der Faszination einfacher Beziehungen oder aufwendiger Berechnungen? Müsste man nicht zunächst den Einfluss der Konjunktur auf die Arbeitslosigkeit und der allgemeinen Lohnpolitik auf die Preissteigerungen genauer untersuchen? Ging nicht in Westdeutschland selbst die Arbeitslosenquote der Unqualifizierten in den Boomjahren 1989-91 um 22% zurück und 1998-2000 mit 20% sogar noch stärker als die Gesamtquote? Wird nicht zum Beispiel die Abhängigkeit der Bereitschaft und Fähigkeit zur Mobilität und Substitution vom Expansionsklima vernachlässigt?

Übersehen wird ferner dreierlei. Erstens ist – wie schon dargestellt – die zur Förderung des Strukturwandels nötige Angebotspolitik in einem expansiven Umfeld wesentlich effizienter und rascher wirksam. Zweitens spricht die langjährige bisherige deutsche Exportstärke dagegen, die Wachstumsschwäche überwiegend oder gar allein strukturellen Angebotsproblemen anzulasten. Wie hätte denn der deutsche Export so wettbewerbsfähig und so oft Konjunkturlokomotive sein können? Drittens war der Auslastungsgrad des westdeutschen Produktionspotentials immerhin schon in den 90er Jahren auf den niedrigsten Stand seit 1960 gesunken. Eine Ifo-Studie kam daher 1997 sogar zu dem Ergebnis: „Nach unserer Schätzung sind 40% der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit konjunkturell bedingt und könnten mit einer Nachfragespolitik bekämpft werden.“³¹ Mehr noch als damals kann doch inzwischen wohl niemand mehr bezweifeln, dass die gegenwärtige Konjunkturflaute auch etwas mit erheblichem Nachfragemangel zu tun hat. 2002 rettete nur der Export Deutschland vor einer Rezession, während die Binnennachfrage insgesamt rück-

läufig war. Es liegt daher auf der Hand, dass einem Mix der Ursachen auch nur mit einem Mix der Politik erfolgreich begegnet werden kann, das Angebot und Nachfrage gleichermaßen ins Kalkül zieht.

Mangel an geeigneten Arbeitskräften?

Einzuräumen ist, dass zu einem bestimmten Stichtag zahlreiche Arbeitslose oft nicht mehr ohne weiteres zu vermitteln sind und es für manche Stellen vor Ort an geeigneten Bewerbern mangelt. Wie die 50er und 60er Jahre in der alten Bundesrepublik sowie die Erfahrungen in etlichen Arbeitsamtsbezirken in den Aufschwungjahren und in anderen Ländern zeigen, pflegt sich jedoch bei anhaltender hoher Arbeitskräftenachfrage selbst eine zuvor als strukturell klassifizierte Arbeitslosigkeit – abgesehen von größeren regionalen Diskrepanzen – überraschend schnell deutlich 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. Die derzeitige Arbeitslosenstruktur stellt also nicht generell ein Hindernis für eine expansivere Politik dar.

Im Übrigen standen selbst im Aufschwungjahr 2000 den damals 3,9 Mill. registrierten Arbeitslosen nur knapp 1,1 Mill. offene Stellen gegenüber, die sofort zu besetzen waren, und fühlten sich – gewichtet mit der Beschäftigtenzahl – nur 9% der westdeutschen und 5% der ostdeutschen Betriebe durch Arbeitskräftemangel behindert³². Außerdem darf niemals das gesamte Stellenangebot mit möglicher Mehrbeschäftigung gleichgesetzt werden, da es zu jedem Zeitpunkt einen friktionsbedingten Bestand an offenen Stellen gibt. Die potentiellen Mehrbeschäftigungsbetriebe hätten 2000 daher tatsächlich nur etwa 400 000 Personen im Jahr zusätzlich beschäftigt. Gleichzeitig klagten 10% der westdeutschen und 21% der ostdeutschen Betriebe über zu wenig Aufträge.

Viele „unechte“ Arbeitslose?

An der Größenordnung der Unterbeschäftigung können auch die zyklisch wiederkehrenden Debatten um „unechte“ Arbeitslose wenig ändern. So bilden die über 50-Jährigen den größten Teil der bei Befragungen als arbeitsunwillig eingestuften Arbeitslosen³³. Bei diesen werden jedoch zumeist Ursache und Wirkung vertauscht. Wenn oft schon 40-Jährige nicht mehr eingestellt werden, kann es doch nicht überraschen, dass

³² Vgl. Emil Magvas, Eugen Spitznagel: Arbeitskräftemangel – Bereits Hemmnis für Wachstum und Beschäftigungsentwicklung? IAB-Kurzbericht, Nr. 13/20.7.2001.

³³ Vgl. z. B. Karl Brenke (Bearb.): Sind die Arbeitslosen unwillig?, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 22/2002, S. 347-353. Vgl. auch die Ergebnisse der von Infas im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten Erhebung, in: Udo Brix, et al.: Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen?, IAB-Kurzbericht, 2/21.1.2002.

³⁰ Vgl. Z. B. Wolfgang Franz: Will the (German) NAIRU Please Stand up?, Discussion Paper Nr. 03-35, ZEW Mannheim.

³¹ Hans Joachim Schalk, Jörg Lüschow, Gerhard Untiedt: Wachstum und Arbeitslosigkeit – Gibt es noch einen Zusammenhang?, in: ifo-Schnelldienst, 17-18/97, S. 13.

ältere Arbeitslose schließlich resignieren und nur noch auf die Rente warten. Ihre Herausnahme aus der Statistik würde das Beschäftigungsproblem verschleiern.

Angesichts der enormen Streuung der regionalen und lokalen Arbeitslosenquoten können bestenfalls 10% bis 15% der registrierten Arbeitslosen wirklich „unecht“ sein. Sonst müssten nur in den Orten mit hoher Arbeitslosigkeit seltsamerweise besonders viele „Unechte“ wohnen. Zählt man andererseits den registrierten Arbeitslosen noch die Personen hinzu, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und in der Stillen Reserve befinden, so dürfte die Unterbeschäftigung inzwischen die 7 Mill.-Grenze überschritten haben. Unter Berücksichtigung der Frühverrentung und der von Subventionen abhängigen Arbeitsplätze dürften bei einem Potential von rund 45 Mill. Erwerbspersonen sogar um die 10 Mill. wettbewerbsfähige reguläre Arbeitsplätze fehlen.

Konjunktursteuerung bei offenen Märkten nicht mehr möglich?

Auch dieses Argument kann nicht überzeugen. Sicherlich werden heute wegen der offenen Märkte nationale Nachfrageimpulse in ihrer unmittelbaren Wirkung stärker abgeschwächt als früher, doch bei Ex- und Importquoten von im Durchschnitt einem Drittel nur zum Teil. Hat sich auf die schrumpfende Bauwirtschaft etwa nicht ausgewirkt, dass der Staat seine Bauinvestitionen seit 1992 kontinuierlich zurückgefahren hat, real immerhin inzwischen um etwa ein Drittel? Weshalb sollten Wachstumsimpulse etwa nur noch von steigender Exportnachfrage ausgehen, nicht aber von zusätzlichen öffentlichen Investitionen oder Steuersenkungen? Haben nicht auch kleinere Länder ihre Finanzpolitik trotz höherer außenwirtschaftlicher Verflechtung erfolgreich zur Konjunktursteuerung eingesetzt?

Außerdem bilden die EU-Länder einen relativ geschlossenen Binnenmarkt. Dieses spricht für ein gleichgerichtetes Handeln³⁴. Konjunkturelle Wirkungen wären dann mit weniger nationalem Mitteleinsatz zu 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 und

³⁴ Der Sachverständigenrat hält dagegen eine verstärkte Koordinierung antizyklischer Finanzpolitik in Europa weder für sinnvoll noch für notwendig; vgl. Jahresgutachten 2002/03, Ziff. 543 f. Die Bedenken vermögen jedoch nicht zu überzeugen, solange es nur um eine Abstimmung und nicht um eine einheitliche Politik geht und wenn für eine symmetrische antizyklische Politik gesorgt wird. Außerdem sind Zinserhöhungen derzeit kaum zu befürchten und sicherlich auch keine negativen Auswirkungen auf den Euro, wenn durch eine antizyklische Politik im Euroraum ein höheres Wirtschaftswachstum erreicht wird.

regionalen Produktivitäten richten. Alles andere hätte verhängnisvolle Folgen für den Arbeitsmarkt.

Verdrängt der Staat private Nachfrage?

Eine große Rolle spielt in der öffentlichen und auch wissenschaftlichen Diskussion immer wieder die „Crowding-out-Hypothese“, nach der staatliche Defizite private Ersparnisse absorbieren und dadurch private Kreditnachfrage und damit private Investitionen verdrängen und die Zinsen erhöhen. Dieser These liegt zumeist die Vorstellung zugrunde, es gäbe ein vorgegebenes Kreditangebot, einen „Kredittopf“, oder eine vorgegebene Summe der Ersparnisse, einen „Spartopf“, der die Höhe der privaten Investitionen und der Staatsverschuldung bestimme. Diese Vorstellung berücksichtigt jedoch keine dynamischen Kreislauf- und Verteilungseffekte und ist nur einer weitgehend vollbeschäftigten Wirtschaft angemessen³⁵. Nimmt dagegen bei allgemeiner Unterbeschäftigung ein Sektor wie der Staat einen zusätzlichen Kredit zur Finanzierung einer zusätzlichen Ausgabe auf, so braucht kein anderer Sektor auf eine Ausgabe zu verzichten, die Preise brauchen nicht zu steigen. Es sind ja genügend freie Kapazitäten vorhanden.

Vielmehr erhöhen die Ausgaben des Staates die Summe der Einnahmen und Gewinne von Unternehmen und die Einkommen der privaten Haushalte. Die Unternehmen benötigen im Umfang der Staatsausgabe entweder weniger Kredite oder können nun ihrerseits sogar zusätzliche Ausgaben ohne zusätzlichen Kredit tätigen oder ihre Sparsumme, die unverteilter Gewinne, erhöhen. Bei den privaten Haushalten fällt aufgrund der höheren Einkommenssumme entsprechend ihrer Sparquote ebenfalls eine höhere Sparsumme an. Der kreditfinanzierten Staatsinvestition steht somit am Ende auch wieder eine höhere Ersparnis gegenüber.

Auf diese Weise, nämlich über die Erhöhung des Volkseinkommens und seiner Verteilung auf Gewinne und Lohneinkommen, gleichen sich (saldenmechanisch) die Einnahmen- und Ausgabenüberschüsse der einzelnen Sektoren ex post stets aus. Gäbe es tatsächlich nur einen bestimmten „Kredittopf“, so könnte im Übrigen eine Rezession auch nicht durch zusätzliche private Investitionen oder vermehrte Exporte überwunden werden, bei denen ebenfalls zunächst auf Kredite zurückgegriffen wird. Ferner würde dann die Privatisierung öffentlichen Vermögens ebenfalls private Kreditnehmer verdrängen, da hierbei in gleicher Weise private Ersparnisse beansprucht werden.

Sehr wohl besteht dagegen die Gefahr eines Crowding-out im umfassenden Sinne eines zu hohen

³⁵ Vgl. hierzu insbesondere Alois Oberhauser: Die Bedeutung der Kreislauftheorie der Verteilung für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, in: Jahrbücher f. Nationalökonomie und Statistik, Bd. 215/2, 1996; ferner ders.: Geknebelte Beschäftigung ..., a.a.O., S. 232 f.

Staatsanteils am Sozialprodukt. Dann können nämlich durch übergroße Abgabenbelastung, ein überdimensioniertes soziales Netz, ineffiziente Staatswirtschaft und damit verbundene staatliche Bevormundung Arbeitsbereitschaft und Leistungswille, private Initiative und Entfaltung eingengt werden. Das Extrembeispiel hierfür boten die sozialistischen Staatswirtschaften.

Staatsschulden die Steuern von morgen?

„Würde die Konsolidierungspolitik jetzt ausgesetzt, dann würden sicher viele Investoren befürchten, dass zu der ohnehin schon hohen Abgaben- und Steuerbelastung ... in Zukunft noch weitere Belastungen hinzutreten würden. Allenthalben hat sich nämlich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Defizite von heute die Steuererhöhungen von morgen bedingen.“³⁶

Diese verbreitet immer wieder geäußerte Befürchtung erklärt sich wiederum daraus, dass die Ursachen für die Zunahme der Haushaltsdefizite und Staatsschulden und insbesondere das Scheitern der Nachfragepolitik in der Bundesrepublik nicht genauer untersucht und die Nachfrageeffekte der Konsolidierungspolitik nicht beachtet werden. Denn sie träfe nur zu, wenn es eben nicht zu einem erfolgreichen Politik-Mix aus Angebotspolitik und antizyklischer Nachfragepolitik im vollen Wortsinne käme, sowohl mit höherem und stetigerem Wirtschaftswachstum als sonst als auch mit Budgetüberschüssen bei guter Konjunktur. Was in anderen Ländern wie USA, Großbritannien, Dänemark, Finnland möglich war, müsste aber doch wohl auch in der Bundesrepublik erreichbar sein, gegebenenfalls wie in den USA durch gesetzliche Grenzen für die konjunkturunabhängigen konsumtiven Staatsausgaben. Wenn außerdem die Fiskalpolitik wie in den USA gemäß der Clausewitzschen Devise „Nicht kleckern, sondern klotzen“ handeln würde, zum Beispiel den Mut zu einem drastischen steuerlichen Befreiungsschlag und einem großen Infrastrukturprogramm aufbrächte, wäre wahrscheinlich mit kräftigeren Wachstumsimpulsen und damit auch deutlich höherer und schnellerer Selbstfinanzierung zu rechnen als bislang hierzulande aus der Vergangenheit ableitbar.

Künftige Generationen belastet?

Eine zu große Belastung zukünftiger Generationen mit Staatsschulden und Zinsen wird gerade bei einem intelligenten Politik-Mix aus Angebots- und Nachfragepolitik am ehesten zu vermeiden sein. Außerdem kann gerade mit einem solchen Politik-Mix ein deutlich höheres Wirtschaftswachstum als sonst erreicht werden, der künftigen Generation würde ein merklich höheres Einkommen zur Verfügung stehen als der derzeitigen Generation. Immerhin hat zum Beispiel die jetzige Rentnergeneration der jüngeren Generation einen Lebensstandard verschafft, an den sie in ihrer eigenen

Jugend nicht einmal im Traum denken konnte. Ferner werden mit Investitionen Vermögenswerte geschaffen und der nachwachsenden Generation zur Nutzung hinterlassen. Es widerspricht folglich keineswegs der Generationengerechtigkeit, solche Investitionen - wie in der Wirtschaft - zumindest teilweise mit Krediten zu finanzieren. Der Finanzwissenschaftler Lorenz vom Stein betonte schon 1878: „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.“³⁷ Aber selbst wenn die Befürchtung eines höheren Schuldendienstes zuträfe, fragt es sich, ob nicht Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Umwelt- und Verkehrsdefizite die Chancen der nachrückenden Generation noch mehr beeinträchtigen.

Umsetzung schwierig?

Natürlich stellt die zusätzliche Berücksichtigung konjunktureller Aspekte die Finanzpolitik vor mancherlei Umsetzungsprobleme (zum Beispiel beim richtigen „timing“), zumal in einem föderativen Staat. Vielleicht sind diese in Deutschland größer als in anderen Ländern. Es wäre aber schon viel gewonnen, wenn - etwa bei den Reformen der Finanzverfassung der Bundesrepublik - wenigstens erreicht würde, dass auf allen staatlichen Ebenen (einschließlich Sozialversicherung) die automatischen Stabilisatoren uneingeschränkt wirken könnten, wenn ferner Sparprogramme auf die konjunkturunabhängigen konsumtiven Staatsausgaben beschränkt und nicht unabhängig von der Konjunktur vollzogen würden und wenn die öffentlichen Investitionen verstetigt werden könnten statt als erstes dem Rotstift zum Opfer zu fallen. Davon abgesehen müsste es bei entsprechendem Willen jedoch jeder Bundesregierung möglich sein, in schwierigen Wirtschaftslagen selbst relativ kurzfristig ein größeres Konjunkturprogramm wie 1967 und 1975 aufzulegen. Immerhin räumt das nach wie vor gültige Stabilitäts- und Wachstumsgesetz dem Bund zum Beispiel auch die Vollmacht zur befristeten Variation der Einkommensteuer ein.

Fazit

Bis auf die vertraglich vereinbarten, aber revisionsbedürftigen Stabilitäts-Kriterien der EWWU erweisen sich alle Einwände gegen eine antizyklische Finanzpolitik bei näherer Analyse als nicht stichhaltig. Somit gibt es - außer den derzeitigen Stabilitätskriterien - keinen ökonomischen Grund, weshalb nicht auch in Deutschland wie in anderen Ländern mit einem mutigen, intelligenten und pragmatischen Policy-Mix aus mikroökonomischer Angebotspolitik und makroökonomischer antizyklischer Finanzpolitik die anhaltende Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltsmisere endlich rasch und nachhaltig überwunden werden könnte.

³⁶ Rolf Pfeffekoven: Betreibt die Bundesregierung eine Deflationspolitik?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 5, S. 271.

³⁷ Zitiert nach Mario Müller: Schulden und Schulden, in: Frankfurter Rundschau vom 18.10.2002, S. 2.