
Achim Truger/Eckhard Hein

Koordinierte Makropolitik nach wie vor erforderlich



Dr. Achim Truger, geb. 1969 in Köln, Studium der Volkswirtschaftslehre in Köln, danach wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft und am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität zu Köln, leitet seit 1999 das Referat Steuer- und Finanzpolitik im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.



Dr. Eckhard Hein, geb. 1963 in Rotenburg/Wümme, Studium der Wirtschaftswissenschaften in Bremen und New York, danach wissenschaftlicher Mitarbeiter bzw. Assistent an der Universität Lüneburg, der Freien Universität Berlin und der Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg, leitet seit 2001 das Referat Allgemeine Wirtschaftspolitik im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Die wirtschaftliche Lage in Deutschland hat sich seit dem vergangenen Jahr erheblich verschlechtert. Das Wirtschaftswachstum lag 2001 bei nur etwas mehr als einem halben Prozent, die Arbeitslosenzahlen stiegen zuletzt wieder, und die Aussichten für das laufende Jahr sind kaum besser.¹ Da die Abschwächung in der Bundesrepublik wesentlich stärker ausfiel als in der Europäischen Währungsunion (EWU), ist Deutschlands „Schlusslicht“-Position bei Wachstum, Abbau der Arbeitslosigkeit und Haushaltsdefizit zum dominierenden Wahlkampfthema geworden.

Zwar mag die Debatte wahlkampfbedingt etwas übertrieben sein, es lässt sich jedoch nicht leugnen, dass die deutsche wirtschaftliche Entwicklung schon seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre systematisch und deutlich dem EWU-Durchschnitt hinterherhinkt (siehe

¹ Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002, in: DIW-Wochenbericht Nr. 17-18/2002.

Tabelle 1):² Die durchschnittliche deutsche Wachstumsrate betrug in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre nur noch 1,8 Prozent gegenüber immerhin 2,6 Prozent in der EWU. Während in der EWU die Arbeitslosigkeit in diesem Zeitraum nur leicht zunahm, stieg sie in Deutschland stark von 7,1 auf 8,5 Prozent an.

Das schon schlechte Abschneiden im EWU-Vergleich erscheint noch dramatischer, wenn man die wirtschaftliche Entwicklung in den USA zum Vergleich heranzieht. Dabei zeigt sich, dass die EWU-Länder praktisch über die gesamten 1990er-Jahre weitaus schlechter als die USA abschnitten. Die USA hatten sehr viel höhere BIP-Wachstumsraten, und die Arbeitslosenquote ging - bei übrigens sehr moderater Inflation - gegenüber der ersten Hälfte der 1990er-Jahre drastisch zurück.

Tabelle 1: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in Deutschland, der Europäischen Währungsunion (EWU = EU 12) und den USA (1991-2001)

Durchschnittliche Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsproduktes in Prozent			
	1991-1995	1996-2000	2001
Deutschland	2,1	1,8	0,6
EWU	1,5	2,6	1,6
USA	2,4	4,1	1,2
Durchschnittliche Arbeitslosenquoten in Prozent			
	1991-1995	1996-2000	2001
Deutschland	7,1	8,5	7,4
EWU	9,7	10,0	8,0
USA	6,6	4,6	4,8

Quelle: OECD, Economic Outlook 71, Daten auf CD-Rom, Paris 2002; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1997/98, Bundestagsdrucksache 13/9690; eigene Berechnungen.

Radikalisierung der deutschen Reformdebatte

Das vorstehende Resultat ist für Deutschland wie Europa offensichtlich unbefriedigend und die Suche nach Ursachen und Auswegen entsprechend dringlich. Nach der gegenwärtig in Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Medien dominierenden Sichtweise scheint alles bereits geklärt zu sein: Im marktwirtschaftlichen „Musterland“ USA habe die Finanzpolitik durch wenig staatliche Einmischung (wenig Regulierung, geringe Staatsquote und Abgabenbelastung, wenig Umverteilung) die private Wachstumsdynamik entfesselt. Gleichzeitig seien die deregulierten und flexiblen Arbeitsmärkte mit entsprechender Lohnzurückhaltung für die großen Erfolge beim Beschäftigungsaufbau und beim Abbau der Arbeitslosigkeit verantwortlich. Dagegen sei in den Ländern Kontinentaleuropas, besonders aber in Deutschland, eine „Eurosklерose“ festzustellen: Starke staatliche Einmischung und Umverteilung mit entsprechend hoher Steuer- und Abgabenbelastung hätten die private Wirtschaftsdynamik

2 Vgl. zu einer ausführlichen „Schlusslicht“-Analyse E. Hein/B. Mülhaupt/A. Truger, WSI-Standortbericht 2002: „Schlusslicht Deutschland“ - eine makroökonomische Interpretation, in: WSI-Mitteilungen 6/2002, 55. Jg., S. 308-318.

gelähmt. Unflexible und überregulierte Arbeitsmärkte hätten zu ungenügendem Beschäftigungsaufbau und einem ständigen Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt.³

Die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen scheinen in der deutschen „Schlusslichtdebatte“ daher auch klar zu sein:⁴ Es wimmelt geradezu von „radikalen“, „durchgreifenden“ Reformvorschlägen, die die Marktkräfte endlich „entfesseln“ sollen. Hierbei steht insbesondere der Arbeitsmarkt im Mittelpunkt. Gleichzeitig wird allenthalben der „Reformstau“ und der mangelnde Mut der Politik zu „strukturellen“ Reformen beklagt. Überall werden „Reformverweigerer“ und „Blockierer“ ausgemacht, die sich aus „egoistischen Motiven“ dem „Gemeinwohl“ entgegen stellten. „Umkrempelung der Verhältnisse“, „radikaler Umbau“, „Aufbrechen von Verkrustungen“ sind positiv besetzte Begriffe geworden. Ohne Zweifel: Die Debatte hat sich in ungewöhnlich einseitiger Weise radikalisiert.

Der makroökonomische Ansatz hinter der Radikalisierung: die monetaristisch-neuklassische Theorie

Hinter der dominierenden radikalen Sichtweise steckt - häufig allerdings nur implizit - ein monetaristisch-neuklassischer makroökonomischer Ansatz. Dieser Ansatz ist von zwei grundlegenden Vorstellungen hinsichtlich des Einsatzes der wirtschaftspolitischen Instrumente Geld-, Finanz- und Lohnpolitik geprägt:⁵ erstens einer grundsätzlichen Skepsis hinsichtlich der Wirksamkeit von Geld- und Fiskalpolitik und/oder ihrer politischen Steuerbarkeit und zweitens der Ablehnung eines Abstimmungs- und Koordinationsbedarfes zwischen den wirtschaftspolitischen Akteuren. Es wird vielmehr eine klare Aufgabentrennung, ein klares „Assignment“ von jedem wirtschaftspolitischen Akteur zu genau einer Zielvariablen gefordert.

In dieser Logik hat die Geldpolitik einzig und allein die Aufgabe, die Preisniveaustabilität zu sichern. Eine Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung kommt ihr nicht zu; eventuelle konjunkturpolitische Steuerungsversuche seien ohnehin destabilisierend oder bestenfalls wirkungslos. Die Finanzpolitik soll eventuelles Marktversagen verhindern und mittels schlankem Staat und niedrigen Steuern für die richtigen Anreize sorgen. Das Wachstum fördern soll sie, indem sie möglichst wenig in private Wirtschaftsabläufe eingreift und die Angebotsbedingungen verbessert. Das finanzpolitische Rezept lautet: Privatisierung, Deregulierung, Senkung von Steuern, Abgaben und Staatsquote sowie strenge Haushaltskonsolidierung, durchaus auch ohne Rücksichtnahme auf die konjunkturelle Situation.⁶

3 Siehe hierzu jüngst wieder EU-Kommission, Germany's Growth Performance in the 1990's, Economic Paper Nr. 170, Mai 2002, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.

4 Vgl. hierzu exemplarisch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/2002, Bundestagsdrucksache 14/7569. Zur kritischen Auseinandersetzung vgl. K. Bartsch/E. Hein/B. Mülhaupt/A. Truger, WSI-Konjunkturbericht 2001: Zeit für koordinierte Makropolitik, in: WSI-Mitteilungen 12/2001, 54. Jg., S. 723-734.

5 Vgl. zum monetaristischen und zum neuklassischen Ansatz in der Makroökonomie z.B. B. Snowdon/H. Vane/P. Wynarczyk, A Modern Guide to Macroeconomics. An Introduction to Competing Schools of Thought, Cheltenham 1994. Beide Ansätze gehen von der grundsätzlichen Stabilität des privatwirtschaftlichen Sektors aus. Im monetaristischen Ansatz werden auf der Grundlage adaptiver Erwartungen der Akteure jedoch kurzfristige reale Wirkungen der Wirtschaftspolitik zugestanden. Im neu-klassischen Modell wird hingegen unterstellt, die Akteure hätten rationale Erwartungen im Sinne dieses Modells, so dass auch eine kurzfristige Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik negiert werden kann.

6 So etwa J. Scheide, Konsolidierung ist das beste Wachstumsprogramm, in: Handelsblatt Nr. 215/2001 vom 7.11.2001, S. 10.

Die beschäftigungspolitische Verantwortung wird einzig und allein dem Arbeitsmarkt zugewiesen. Gewerkschaften und Kollektivvereinbarungen werden eigentlich nur als störend angesehen, da sie den Arbeitsmarkt daran hinderten, durch einen entsprechenden Reallohn und eine passende Lohnstruktur für Vollbeschäftigung zu sorgen. Längerfristige hohe unfreiwillige Arbeitslosigkeit wird auf zu hohe Reallöhne und eine falsche Lohnstruktur zurückgeführt, die wiederum durch staatliche und gewerkschaftliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt verursacht würden. Die empfohlene Lösung lautet: Lohnzurückhaltung und Deregulierung des Arbeitsmarktes. Tritt dann noch Arbeitslosigkeit auf, so wird sie als freiwillige Arbeitslosigkeit klassifiziert.

Die post-keynesianische Alternative: koordinierte Makropolitik

Im vorliegenden Beitrag plädieren wir demgegenüber zur Lösung der Wachstums- und Beschäftigungskrise für das alternative Leitbild einer koordinierten Makropolitik, die auf der gemeinsamen kurz- wie langfristigen Verantwortung der makroökonomischen Politikbereiche Geld-, Fiskal-, und Lohnpolitik für die Ziele Wachstum, Beschäftigung und Preisniveaustabilität beruht, und auf eine nationale, möglichst aber EU-weite Koordination dieser Politikbereiche setzt.⁷

Dieses Konzept basiert auf post-keynesianischen Vorstellungen über die Funktionsweise der Wirtschaft. Wachstum und Beschäftigung werden demnach kurz- wie langfristig durch die Entwicklung der effektiven Nachfrage bestimmt. Die Geldpolitik bestimmt über die Höhe des Zinssatzes zusammen mit den Gewinnerwartungen der Unternehmen ganz wesentlich die privaten Investitionen und ist damit eine entscheidende Determinante für effektive Nachfrage und Wachstum. Die Finanzpolitik nimmt mit Staatseinnahmen und -ausgaben, insbesondere den öffentlichen Investitionen, und mit einnahmen- und ausgabenseitiger Umverteilung auch langfristig großen Einfluss auf die effektive Nachfrage. Die effektive Nachfrage wiederum bestimmt dann erst über das Produktionsvolumen die Höhe der Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt.

Der Arbeitsmarkt ist im post-keynesianischen Ansatz also ein abgeleiteter Markt; die Lohnpolitik hat keinen direkten Einfluss auf die Beschäftigung. Diese wird durch das Zusammenspiel von Vermögensmarkt, auf dem der Zinssatz festgelegt wird, und Gütermarkt, auf dem die Höhe der Produktion determiniert wird, bestimmt. Die auf dem Arbeitsmarkt von den Tarifparteien festgesetzten Nominallöhne sind jedoch die wesentliche Determinante der Preisentwicklung: Bei gegebener Entwicklung der Arbeitsproduktivität und bei Zuschlagskalkulation der Unternehmen mit konstantem Zuschlagssatz bestimmt der Nominallohnsatz das Preisniveau. Unter den skizzierten Bedingungen ergibt sich dann ein weitreichender Koordinationsbedarf zwischen den makroökonomischen Politikbereichen.

Die Tarifpolitik bestimmt unter den oben genannten Bedingungen das Preisniveau und damit die Zielgröße der Zentralbank: Ist die Wachstumsrate der Nominallöhne größer als die Summe aus Produktivitätswachstumsrate und Zielinflationsrate der Zentralbank, wird also der Verteilungsspielraum mehr als ausgeschöpft, steigt die Inflationsrate, und die Zen-

7 Vgl. hierzu ausführlicher E. Hein/A. Truger (Hrsg.), *Moderne Wirtschaftspolitik = Koordinierte Makropolitik*. Argumente aus den WSI-Mitteilungen, Marburg 2002, insbesondere S. 253ff. Siehe auch den Beitrag von R. Weizmüller in diesem Heft.

tralbank wird zu einer restriktiven Zinspolitik gezwungen. Wird dagegen Lohnzurückhaltung betrieben, kommt es entweder direkt zu Disinflation oder - bei nach unten teilweise starren Preisen auf den Gütermärkten - zu einer fallenden Lohnquote oder gar fallenden Reallöhnen und damit zu sinkender effektiver Nachfrage, die wiederum die privaten Investitionen und damit Wachstum und Beschäftigung negativ beeinflusst. Daher sollte die Nominallohnpolitik sich an der Summe aus Produktivitätswachstum und Zielinflationsrate der Zentralbank orientieren, um so als Stabilitätsanker für das Preisniveau zu fungieren. Das verhindert einerseits Disinflation und Deflation, andererseits wächst die Konsumnachfrage dadurch in etwa mit der Produktion. Aus dieser Sichtweise ändert sich auch die Rolle von Gewerkschaften: Sind sie in monetaristisch-neuklassischer Sicht Verursacher von Lohnstarrheiten und Arbeitslosigkeit, können starke, makroökonomisch strategiefähige Gewerkschaften in post-keynesianischer Sicht über die Nominallohnpolitik die Zentralbank ganz wesentlich entlasten und zur Stabilisierung von Wachstum und Beschäftigung erheblich beitragen.

Solchermaßen durch die Tarifpolitik entlastet, kann auch eine auf Preisniveaustabilisierung verpflichtete Geldpolitik kurzfristig die im Aufschwung steigende Beschäftigung ohne Gefahren für das Inflationsziel tolerieren. Dauerhaft kann und sollte die Zentralbank zudem durch ihre Zinspolitik einen langfristigen Realzins durchsetzen, der unterhalb der Wachstumsrate des BIP liegt, um eine Umverteilung zugunsten der Vermögensbesitzer zu verhindern und die Sachinvestitionen zu stimulieren.

Die Finanzpolitik schließlich sollte konjunkturbedingte Haushaltsdefizite und -überschüsse hinnehmen, also die automatischen Stabilisatoren im Konjunkturverlauf voll wirken lassen und prozyklische Ausgabenpolitik ebenso meiden wie kurzfristige, diskretionäre Steuerungsversuche. Durch verstetigte staatliche Ausgaben, insbesondere öffentliche Investitionen, und Umverteilung zugunsten der ärmeren Haushalte mit hoher Konsumneigung sollte sie zur Stabilisierung und langfristigen Stärkung der Nachfrage beitragen. Die öffentlichen (Netto-)Investitionen können auch langfristig kreditfinanziert werden: Solange die Zentralbank den langfristigen Realzins unterhalb der realen BIP-Wachstumsrate hält, kann es nicht zu einer Überschuldung der öffentlichen Haushalte kommen.

Monetaristisch-neuklassische Empfehlungen sind durch US-Lehrbücher nicht gedeckt

Die Forderung nach einer Umsetzung der gerade skizzierten, keynesianisch inspirierten wirtschaftstheoretischen und -politischen Konzeption erscheint allerdings wenig erfolgversprechend: Hierzulande ist die monetaristisch-neuklassische Konzeption mittlerweile in der akademischen, politischen und medialen Diskussion absolut tonangebend. So wird häufig jeder auch noch so zaghafte Versuch, keynesianische makroökonomische Argumente in die öffentliche Diskussion einzubringen, sofort als „unmodern“, „steinzeit-keynesianisch“, „Rezept von vorgestern“ etc. gebrandmarkt und diskreditiert. Keynesianisches Gedankengut wird als Irrlehre, die durch neuere theoretische Entwicklungen eindeutig widerlegt worden sei, abgetan.

Sind tatsächlich nur „radikale“, „strukturelle“ Reformen im monetaristisch-neuklassischen Sinne in der Lage, das Wachstum anzukurbeln und die Arbeitslosigkeit abzubauen? Ist keynesianisch inspirierte Fiskal- und Geldpolitik tatsächlich wirkungslos? Ein Blick in die

angloamerikanischen Mainstream-Lehrbücher der Makroökonomik,⁸ die ja wohl auch von „Radikalreformern“ in Medien, Wirtschaft und Politik als der Ketzerei unverdächtig akzeptiert werden sollten, lehrt anderes. In den dort verwendeten „Konsensmodellen“ wird zwischen einer „kurzen“ und einer „langen“ Frist unterschieden. Vereinfacht gesprochen ist die kurze Frist keynesianisch und die lange Frist monetaristisch-neuklassisch. Im langfristigen Gleichgewicht, in Abwesenheit konjunktureller Störungen, wird die Arbeitslosigkeit durch die so genannte NAIRU (non accelerating inflation rate of unemployment = inflationsstabile Arbeitslosenquote) bestimmt. Diese hängt in den Modellen tatsächlich von „strukturellen“ Faktoren, also der Arbeitsmarktverfassung und -regulierung, den staatlichen Sozialtransfers, insbesondere der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, ab, die insgesamt dazu führen können, dass der Reallohn oberhalb des Vollbeschäftigungsreallohnes liegt.⁹

Keynesianische Fiskal- und Geldpolitik unbestritten wirksam

In der kurzen Frist jedoch, deren genaue zeitliche Dauer umstritten ist, die aber wohl doch mindestens bei einigen Jahren liegt,¹⁰ ist die effektive Nachfrage die wesentliche Bestimmungsgröße für die Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigung. Mit der Geld- und der Fiskalpolitik lassen sich dann ganz unbestritten Wachstum und Beschäftigung beeinflussen. In einer Situation konjunkturbedingter Unterbeschäftigung mit unterausgelasteten Kapazitäten können und sollten Geld- und Fiskalpolitik expansiv eingesetzt werden, solange die NAIRU noch nicht erreicht ist. Große Bedeutung wird gerade auch der Koordination von Fiskal- und Geldpolitik beigemessen: So wird etwa der Deutsche Vereinigungsboom mit anschließender Rezession zu Beginn der 1990er-Jahre in Deutschland wie Europa auf einen fiskalpolitisch angeheizten Boom mit inflationären Tendenzen, der von der Deutschen Bundesbank mit harter Restriktion bekämpft wurde, zurückgeführt, also auf mangelnde Abstimmung der makropolitischen Instrumente.¹¹ Umgekehrt wird die ohne gesamtwirtschaftliche Einbußen gelungene Haushaltskonsolidierung der 1990er-Jahre in den USA auf den abgestimmten Einsatz von Geld- und Fiskalpolitik zurückgeführt: Eine expansive Geldpolitik kompensierte die nachfragemindernden Effekte der restriktiven Fiskalpolitik.¹² Die Wirksamkeit von Geld- und Fiskalpolitik wird auch bei Einbeziehung außenwirtschaftlicher Verflechtungen mit unterschiedlichen Wechselkursregimen nicht grundsätzlich in Frage gestellt.¹³ Auch wenn mögliche Gegenargumente und Steuerungsprobleme diskutiert und ernst genommen werden, lässt sich auf der Basis der Lehrbuchliteratur insgesamt der Einsatz von Geld- und Fiskalpolitik zur Konjunkturstabilisierung mit guten Erfolgsaussichten befürworten.

Wenn man für Deutschland den Anteil der konjunkturbedingten Arbeitslosigkeit an der gesamten Arbeitslosigkeit im Jahr 2002 mit etwa 20 bis 25 Prozent ansetzt, was im Einklang

8 Vgl. etwa A.J. Auerbach/L.J. Kotlikoff, *Macroeconomics. An Integrated Approach*, 2nd ed., Cambridge/Mass.-London 1998; O. Blanchard, *Macroeconomics*, 2nd ed., London et al. 2000; R. Dornbusch/S. Fischer, *Makroökonomik*, 6. Aufl., München 1995; N.G. Mankiw, *Makroökonomik*, 3. Aufl., Stuttgart 1998; J.E. Stiglitz, *Principles of Macroeconomics*, 2nd. ed., New York 1997.

9 Vgl. Mankiw, *Makroökonomik*, S. 139ff.

10 Vgl. Blanchard, *Macroeconomics* S. 30 u. 546.

11 Vgl. Blanchard, *Macroeconomics*, S. 94.

12 Vgl. Blanchard, *Macroeconomics*, S. 92f.

13 Vgl. K. Schaper, *Keynesianische Makropolitik im Zeitalter von Euro und Globalisierung*, in: WSI Mitteilungen 6/2000, 53. Jg., S. 382-392.

mit entsprechenden Schätzungen der OECD liegt,¹⁴ dann ließe sich die Arbeitslosenzahl (auf die deutsche Statistik umgerechnet) durch fiskal- und geldpolitische Maßnahmen um 800.000 bis 1.000.000 senken. Ein Verzicht auf solche Maßnahmen zugunsten „langfristiger, struktureller“ Maßnahmen ist offenbar beschäftigungspolitisch extrem kostspielig und unverantwortlich.

Der Spielraum und die Notwendigkeit für eine expansive Geld- und Fiskalpolitik wird noch deutlich gestärkt, wenn man berücksichtigt, dass die „kurze Frist“ möglicherweise sehr lang sein könnte. Mittlerweile ist nämlich weitgehend akzeptiert, dass die NAIRU keine stabile und allein von „strukturellen“ Faktoren abhängige Größe ist, sondern selbst stark von der Entwicklung der tatsächlichen Arbeitslosenquote abhängt.¹⁵ Konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit führt so automatisch bereits zu einer Erhöhung der „langfristigen“ NAIRU. Dadurch wird die Verhinderung konjunktureller Arbeitslosigkeit offensichtlich noch bedeutsamer, und Geld- und Fiskalpolitik sollten auch langfristig expansiv eingesetzt werden.¹⁶ Damit ist der geld- und fiskalpolitische Handlungsbedarf aus Sicht des makroökonomischen Mainstreams keineswegs gering einzuschätzen und auch mittel- bis langfristig von erheblicher Bedeutung.

„Strukturelle“ und angebotspolitische Wirkungen zweifelhaft

Wie steht es mit den „strukturellen“ Reformen von Arbeitsmarkt sowie von Steuer- und Sozialsystem in der „langen“ Frist? Kann man sich von „radikalen“ Maßnahmen tatsächlich entfesselnde Effekte für Wachstum und Beschäftigung erhoffen? Auch hier lehrt der makroökonomische Mainstream durchaus anderes.

Nach der Vorstellung der hierzulande nach wie vor gepriesenen US-amerikanischen „Angebotstheoretiker“ der 1980er-Jahre ist die leistungserdrosselnde Wirkung der Besteuerung so stark, dass eine Senkung der Steuersätze nach dem berühmten Laffer-Kurven-Zusammenhang über wiederentfaltete Leistungsanreize sogar zu einem steigenden Steueraufkommen führt. Solche Hoffnungen haben sich jedoch weder in den USA noch sonst wo erfüllt. In den Lehrbüchern wird dieses Experiment für gescheitert erklärt und als Ursache für die hohe US-Staatsverschuldung der 1980er-Jahre ausgemacht.¹⁷ Krugman bezeichnet die Angebotstheoretiker deswegen gar als „Spinner“ ohne ökonomischen Sachverstand.¹⁸ Auch die Standard-Lehrbücher der Finanzwissenschaft¹⁹ kommen hinsichtlich der Anreizwirkungen von Steuern und Sozialtransfers auf Arbeitsangebot, Ersparnis und Investitionen insgesamt nur zu mäßigen Reaktionen.²⁰ Ähnliches gilt entgegen landläufiger Vorurteile auch für die Wirkungen von Sozialtransfers auf das Arbeitsangebot. Schließlich können auch die Effekte der Besteuerung auf die NAIRU nicht dramatisch sein, denn in den zitierten Standardlehrbüchern der Makroökonomik wird sie gar nicht als wesentliche Determinante der NAIRU erwähnt.

14 Vgl. OECD Economic Outlook, Mai 2001.

15 Vgl. Blanchard, *Macroeconomics*, S. 438ff.

16 Vgl. Auerbach/Kotlikoff, *Macroeconomics*, S. 292.

17 Vgl. Blanchard, *Macroeconomics*, S. 389f.

18 Vgl. P. Krugman, *Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, New York/London 1994, S. 82ff.

19 Vgl. z.B. H.S. Rosen, *Public Finance*, 5th ed., Boston u.a. 1999.

20 Vgl. hierzu ausführlicher A. Truger, *Steuerpolitik, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit - Eine kritische Bestandsaufnahme*, in: *WSI-Mitteilungen* 12/1999, 52. Jg., S. 851-861.

Dieses Urteil gilt im makroökonomischen Mainstream allerdings zugegebenermaßen nicht für den Grad der Arbeitsmarktregulierung. Regulierte Arbeitsmärkte und eine großzügige Arbeitslosenunterstützung werden dort tatsächlich als die wesentlichen Determinanten der NAIRU angesehen. Eine Deregulierung würde dann die NAIRU senken und zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit führen. An dieser Stelle weist der Mainstream dann scheinbar doch erhebliche Gemeinsamkeiten mit den neuklassisch-monetaristischen Modellen auf. Allerdings sind auch hier wieder Zweifel angebracht: Der zu erwartende Abbau der NAIRU kann nicht besonders groß sein, wenn man sich die offiziellen - über die Zeit übrigens sehr beweglichen - NAIRU-Schätzungen der OECD ansieht: Für das Jahr 1999 lag die deutsche NAIRU mit 6,9 Prozent gerade 1,7 Prozentpunkte oberhalb der US-amerikanischen NAIRU.²¹ Für die Zukunft wird für Deutschland eine NAIRU von 6,2 Prozent erwartet, für Großbritannien eine von 6 Prozent und für die USA von 5 Prozent.²² Die dadurch zu erwartenden „langfristigen“ Beschäftigungsgewinne lägen damit (auf die deutsche Statistik umgerechnet) in absoluten Zahlen noch unterhalb der laut OECD im Jahr 2002 „kurzfristig“ konjunkturpolitisch vermeidbaren Arbeitslosigkeit.

Angesichts dieser Dimensionen fragt man sich: Sollen wir allen Ernstes „radikale“ Reformen durchführen und unsere Arbeitsmarktregulierung und sozialen Sicherungssysteme auf das für ArbeitnehmerInnen katastrophale US-Niveau herunterschrauben, um dann „langfristig“ einen Abbau der Arbeitslosigkeit zu erreichen, den wir „kurzfristig“ aufgrund vernünftiger Makro-Politik längst schon hätten erreichen können, den wir aber gar nicht erst erreichen werden, weil unsere verfehlte „kurzfristige“ Makro-Politik die konjunkturelle Arbeitslosigkeit immer weiter ansteigen lässt? Es wäre schön, wenn solche Fragen, die sich wie gesehen ganz automatisch aus einer Lektüre der US-Lehrbücher ergeben, in der Öffentlichkeit und den Medien, aber auch in der offiziellen wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung gelegentlich gestellt und diskutiert würden.

Wir wollen nicht behaupten, der von uns vertretene post-keynesianische Ansatz sei allgemein akzeptiert. Seine fundamentalen Annahmen unterscheiden sich zum Teil sehr stark von denen des skizzierten Lehrbuch-Mainstreams und man sollte diese Unterschiede auch nicht verwischen.²³ Was die praktischen wirtschaftspolitischen Implikationen angeht, weisen beide Sichtweisen jedoch deutliche Übereinstimmungen auf. Es ist eine Tatsache, dass unsere wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen in vielen Punkten nicht unbedingt weit entfernt sind von den Schlussfolgerungen, die sich aus den Lehrbüchern des makroökonomischen Mainstreams ziehen lassen. Umgekehrt können sich viele der grassierenden „radikalen“ Reformvorschläge gerade nicht auf diese Lehrbücher berufen oder bedürfen dazu wesentlicher zusätzlicher Werturteile. Um es drastisch zu formulieren: Wer ständig die USA als marktwirtschaftliches Musterland und als Vorbild für „radikale“ Reformen in Deutschland wie Europa preist, sollte vielleicht auch einmal einen Blick in die Lehrbücher werfen, die dort geschrieben werden.

21 Vgl. OECD Economic Outlook, Dezember 2000.

22 Vgl. OECD Economic Outlook, Mai 2001.

23 Vgl. hierzu ausführlicher E. Hein, Keynesianismus - ein wirtschaftstheoretisches und -politisches Auslaufmodell? Perspektiven keynesianischer Wirtschaftspolitik, in: WSI-Mitteilungen 12/1998, 51. Jg., S. 820-832. und M. Heine/H. Herr, Volkswirtschaftslehre. Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie, 2. Aufl., München/Wien 2000.

Empirische Widerlegung: „Eurosklерose“ und „Schlusslicht Deutschland“ makroökonomisch erklärt

Es lässt sich auf der Basis des von uns vertretenen makroökonomischen Ansatzes auch empirisch plausibel zeigen, dass die erheblich bessere ökonomische Entwicklung des „marktwirtschaftlichen Musterlandes“ USA in den 1990er-Jahren nicht auf flexible Arbeitsmärkte und schlanken Staat, sondern auf eine insgesamt bessere makroökonomische Politik bzw. Politikkoordination mit entsprechend höherer und stabilerer Entwicklung der effektiven Nachfrage zurückzuführen ist.²⁴ So gelang es der Lohnpolitik in den USA in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre insgesamt besser, den Verteilungsspielraum auszuschöpfen als in der EWU.²⁵ Die Geldpolitik der deutschen Bundesbank und später der Europäischen Zentralbank war wesentlich restriktiver ausgerichtet als diejenige der amerikanischen Federal Reserve, was sich recht deutlich in höheren realen Zinssätzen und vor allem in höheren Zins-Wachstumsdifferenzen niederschlug. Schließlich kam die Fiskalpolitik in den USA kurzfristig ihrer stabilisierungspolitischen Aufgabe nach, indem in der Schwächephase zu Beginn der 1990er-Jahre Haushaltsdefizite von etwa 6 Prozent (!) des BIP hingenommen wurden.²⁶ Die Haushaltskonsolidierung erfolgte erst allmählich und automatisch im Zuge des steigenden Wirtschaftswachstums. Dagegen haben sich die EWU-Staaten aufgrund der engen Vorgaben für die Staatsverschuldung ausnahmslos alle mindestens einmal im Verlauf der 1990er-Jahre in eine konjunkturelle Abschwächung hineingespargt und so den Abschwung prozyklisch verschärft. Auch langfristig war die Fiskalpolitik in der EWU erheblich restriktiver angelegt: Die EWU hatte über 10 Jahre lang ein geringeres durchschnittliches Wachstum der realen Staatsausgaben zu verzeichnen als die USA. Die öffentlichen Investitionen wurden seit 1991 jährlich um durchschnittlich 0,5 Prozent vermindert, während sie in den USA jährlich mit einer Rate von 3,2 Prozent (!) wuchsen.

Auch die deutsche Schlusslichtposition innerhalb der EWU seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre lässt sich sehr plausibel makroökonomisch erklären, ohne dabei strukturelle Faktoren heranziehen zu müssen:²⁷ Deutschland hat in diesem Zeitraum von Seiten der Geldpolitik erstens den Zinsvorteil verloren, den es zuvor als Leitwährungsland im Europäischen Währungssystem (EWS) innehatte; die deutschen Realzinsen liegen mittlerweile sogar über denen des EWU-Durchschnitts. Zweitens hat die deutsche Fiskalpolitik seit 1995 die öffentlichen Investitionen noch deutlicher zurückgefahren als der EWU-Durchschnitt. Drittens wurde von Seiten der Lohnpolitik der Verteilungsspielraum in diesem Zeitraum durch moderatere Tarifabschlüsse weniger ausgeschöpft als im EWU-Durchschnitt. Somit gingen von allen drei makroökonomisch relevanten Politikbereichen, der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik im Vergleich zum EWU-Durchschnitt negative Impulse für die Binnennachfrage aus. Schließlich war viertens die deutsche Wirtschaft in jüngster Zeit noch überdurchschnittlich von der schwachen US-Konjunktur betroffen.

24 Vgl. hierzu ausführlicher E. Hein/B. Mülhaupt/A. Truger, WSI-Standortbericht 2001: Eine makroökonomische Perspektive, in: WSI-Mitteilungen 06/2001, 54. Jg., S. 351-358 und die dort angegebene Literatur.

25 Zur langfristigen Entwicklung vgl. ausführlich H. Flassbeck/F. Spiecker, Reallohn und Arbeitslosigkeit: Es gibt keine Wahl - Die neoklassische Wahlthese erweist sich beim Vergleich der USA mit Europa als falsch, in: WSI-Mitteilungen 11/2000, 53. Jg., S. 706-717.

26 Vgl. hierzu ausführlicher A. Truger, Fiskalpolitik in der EU von 1970 bis 2000: Eine Zusammenstellung und Kommentierung zentraler fiskalpolitischer Indikatoren, in: A. Truger/R. Welzmüller (Hrsg.), Chancen der Währungsunion nutzen - Koordinierte Politik für Beschäftigung und moderne Infrastruktur, Düsseldorf 2002.

27 Vgl. hierzu ausführlich A. Truger/E. Hein, „Schlusslicht Deutschland“: Makroökonomische Ursachen, in: Wirtschaftsdienst 7/2002, S. 402-410.

Schlussfolgerungen für die deutsche Wirtschaftspolitik

Was bedeuten die vorstehenden Überlegungen hinsichtlich der zentralen Rolle makroökonomischer Politik und der Vorteilhaftigkeit koordinierter Makropolitik konkret für die Zukunft der Wirtschaftspolitik in Deutschland? Zunächst sollte klar sein, dass koordinierte Makropolitik kein Allheilmittel ist. Sie kann allerdings einen sehr wirksamen Rahmen für mehr Wachstum und Beschäftigung liefern, und ohne sie wird eine deutliche Wachstums- und Beschäftigungssteigerung kaum möglich sein.

Mindestens ebenso klar ist, dass der rot-grünen (und jeder anderen zukünftigen) Bundesregierung (und jeder anderen nationalen Regierung in Europa) die Möglichkeiten fehlen, dieses Konzept allein in die Tat umzusetzen. Sie ist weder für die nationale oder die europäische Tarifpolitik verantwortlich noch hat sie die geldpolitische Kompetenz. Darüber hinaus setzt der Stabilitäts- und Wachstumspakt in seiner gegenwärtigen Ausprägung der nationalen Fiskalpolitik erhebliche Grenzen. So wird eine wirksame Umsetzung einer koordinierten Makropolitik vermutlich erst mittel- und langfristig auf europäischer Ebene möglich sein. Hierfür sind möglicherweise zudem erhebliche Reformen der maßgeblichen wirtschaftspolitischen Institutionen (EZB-Verfassung, Stabilitäts- und Wachstumspakt) erforderlich.²⁸

Das enthebt die nationale Wirtschaftspolitik aber nicht von der Verantwortung, die ihr verbliebenen Möglichkeiten zu nutzen. Die rot-grüne Bundesregierung hat mit ihrer teilweise deutlich angebots- und/oder standortorientierten Steuerpolitik - vor allem aber der verschärften Haushaltskonsolidierung - diesbezüglich nur wenig getan und scheint gegenwärtig immer mehr von monetaristisch-neuklassischen Vorstellungen geprägt zu sein. Es dürfte klar geworden sein, dass sie sich dabei auf die „moderne“ Makroökonomie keineswegs berufen kann. Dagegen würde ein makroökonomisch geprägtes wirtschaftspolitisches Leitbild der hier skizzierten Art eine klare Leitlinie sowohl für die kurzfristig in eigener Kompetenz mögliche makroökonomische Politik als auch für die mittel- und langfristig auf europäischer Ebene anzustrebende Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen geben. Eine Orientierung an den „modernen“, „radikalen“ Patentrezepten wird dagegen nicht nur mit gravierenden sozialen Kosten für die große Mehrheit der Bevölkerung verbunden sein, sie wird auch das eigentlich angestrebte Ziel, Wachstum und Beschäftigung dauerhaft zu erhöhen, nicht erreichen. Deutschland kann sich dann schon einmal darauf einrichten, auch die nächsten Jahre in der „Schlusslichtposition“ zu verbringen.

28 Vgl. ausführlicher J. Priewe, Makroökonomische Politik für mehr Beschäftigung. Eine Skizze für eine europäische Alternative, in: WSI-Mitteilungen 3/1999, 52. Jg., S. 145-155; E. Hein, Beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik in der EWU - Zur Notwendigkeit institutioneller Reformen, in: WSI-Mitteilungen 7/2001, 54. Jg., S. 450-456.