
Heinz Putzhammer

Ökonomie zwischen Aufschwung und Depression



Heinz Putzhammer, geb. 1941 in Freilassing/Oberbayern, Lehramtsstudium in München, ab 1964 Volksschullehrer in Bayern, war von 1980 bis 1998 Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und ist seit 1998 Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Ab 1999 Mitglied im Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU, ab 2000 Mitglied der Enquete-Kommissionen "Globalisierung" und "Zuwanderung".

Deutschland befindet sich in einer ökonomischen und politischen Krise. Während die ökonomische Krise in Gestalt einer anziehenden Weltkonjunktur erste Linderung erfährt, ist es um die Qualität der wirtschaftspolitischen Konzepte der rot-grünen Bundesregierung und der politischen Opposition weiterhin sehr schlecht bestellt. Getrieben von der Vorstellung, die Beschäftigung entstehe auf dem Arbeitsmarkt, konzentrieren sich die politischen Akteure nahezu ausschließlich auf die so genannte Reform desselben. Der Blick durch die betriebswirtschaftliche Brille ist das Übliche. Dabei werden die zentralen makroökonomischen Ursachen der deutschen Wachstums- und Beschäftigungskrise nahezu vollkommen ausgeblendet. Diese Verengung kennzeichnet die ökonomische Debatte in Deutschland, die im Vergleich zu den USA, zur Europäischen Union, zu den europäischen Nachbarstaaten von einem geradezu klerikalen Dogmatismus geprägt ist.

Mit einem solchen Verständnis von Ökonomie sind jedoch weder die deutschen noch gar die Probleme der europäischen Wirtschaft zu lösen. Die in Deutschland herrschende ökonomische Wissenschaft verhält sich so, wie Keynes das vor 70 Jahren beschrieben hat: „Die klassischen Theoretiker gleichen euklidischen Mathematikern in einer nichteuklidischen Welt, die entdecken, dass scheinbar parallele gerade Linien in Wirklichkeit sich oft schneiden, und denen kein anderes Mittel gegen die sich ereignenden bedauerlichen Zusammenstöße einfällt, als die Linien zu schelten, dass sie nicht gerade bleiben. Und trotzdem gibt es in Wahrheit kein anderes Mittel, als das Parallelenaxiom über den Haufen zu werfen und eine nichteuklidische Geometrie auszuarbeiten. Etwas Ähnliches wird heute in der ökonomischen Analyse benötigt“.

Ein ganzheitlicher Problemaufriss des Zustandes der deutschen Volkswirtschaft erfordert zunächst eine Reise in die Vergangenheit, bevor wir uns anschließend den aktuellen Problemen widmen.

Rückblick

Die entwickelten Industriegesellschaften sind seit Anfang der 1970er-Jahre mit einem deutlichen Rückgang des Wirtschaftswachstums konfrontiert. In Folge dessen konnte die Beschäftigungsschwelle in den konjunkturellen Aufschwungsphasen in der Regel nicht mehr überschritten werden, weswegen der trendbedingte Zuwachs an Arbeitslosigkeit in den rezessiven Phasen nicht mehr abgebaut wurde.

Die zentrale Frage ist somit zunächst die nach den Ursachen dieser Wachstumsschwäche. In diesem Zusammenhang sind zwei Veränderungen in den institutionellen Rahmenbedingungen entwickelter Volkswirtschaften von zentraler Bedeutung. Erstens die Auflösung des nationalen Verteilungskonsensus der Nachkriegszeit und zweitens die Zunahme der Unsicherheit durch die Deregulierung der internationalen Finanzmärkte nach dem Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods im Jahre 1973.

Der Verteilungskonsens der Nachkriegszeit bestand darin, dass Steigerungen der Realeinkommen und der Lohnquote von der Kapitaleseite als Voraussetzungen von Massenproduktion und -konsum sowie hohen Unternehmensrenditen akzeptiert wurden. Durch sinkende Produktivitätsraten und Vollbeschäftigung auf den Arbeitsmärkten der führenden Industriestaaten verschärfen sich die Verteilungskonflikte. Nominallöhne und Inflationsraten kletterten in ungekannte Höhe, die private Investitionstätigkeit ging empfindlich zurück.

Das Weltwährungssystem von Bretton Woods zerbrach aufgrund der Erosion der ökonomischen und politischen Hegemonie der USA infolge des Vietnamkrieges. Die Rolle des US-Dollars als Leitwährung wurde durch das steigende US-Leistungsbilanzdefizit und die hohen Inflationsraten untergraben. Das Weltwährungssystem fester Wechselkurse wurde ersetzt durch ein System der Währungskonkurrenz auf der Grundlage flexibler Wechselkurse. Als Folge des Abbaus der Regulierungsmechanismen der Finanzmärkte stieg das systemische Risiko der Finanzstrukturen.

Dieser institutionelle Wandel wurde begleitet von einem wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel Anfang der 1980er-Jahre. Geld- und Fiskalpolitik konzentrierten sich in zunehmenden Maße auf die Sicherung von Preisstabilität. Die Inflationsbekämpfung verdrängte die Beschäftigungspolitik als prioritäres wirtschaftspolitisches Ziel. Im Maastricht-Vertrag und in den geldpolitischen Richtlinien der EZB wurde diese wirtschaftspolitische Orientierung auch für die EU und die Eurozone festgeschrieben. Die restriktive Ausrichtung der Geld- und Fiskalpolitik in der Mehrheit der Industriestaaten wirkte negativ auf deren Wachstums- und Beschäftigungsgeschehen und verschob die Verteilungsverhältnisse zu Lasten der abhängig Beschäftigten. Das Realzinsniveau erreichte in den 1980er-Jahren einen historischen Höchststand und verschlechterte somit nachhaltig die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen. Gleichzeitig ging die Lohnquote in diesem Zeitraum in der Mehrzahl der Industriestaaten zurück. In der Gesamtschau führte diese Form der Wirtschaftspolitik zu einer Kontraktion der Binnennachfrage mit den bekannten Ergebnissen für die nationalen Arbeitsmärkte.

Für die Bundesrepublik Deutschland kommt mit der Deutschen Wiedervereinigung Anfang der 1990er-Jahre ein dritter grundlegender Strukturwandel zur Erklärung der Wachstums- und Beschäftigungsschwäche hinzu. Die ökonomischen Konstruktionsfehler dieser Vereinigung führten zur fast vollständigen Deindustrialisierung Ostdeutschlands. Der Versuch, nach dieser „Abwicklung“ die wirtschaftlichen Grundlagen wieder aufzubauen, kostet jährliche Transferleistungen in Höhe von 4 Prozent der gesamtdeutschen Wirtschaftskraft. Eine Analyse der Krisenursachen der deutschen Volkswirtschaft kommt ohne eine Berücksichtigung der ökonomischen Lasten der Vereinigung nicht aus.

Die heutigen Krisenursachen

Obwohl der skizzierte institutionelle Strukturwandel alle Industrieländer - sieht man vom zusätzlichen deutschen Problem infolge der deutschen Einigung ab - erfasste, verlief die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung in den 1990er-Jahren höchst unterschiedlich. Während es den USA, Großbritannien, Dänemark, Schweden oder den Niederlanden gelang, die Arbeitslosigkeit nachhaltig abzubauen und sogar vereinzelt wieder Vollbeschäftigung herzustellen, stieg die Arbeitslosigkeit in Deutschland, Italien und Frankreich weiter und verharrte anschließend auf hohem Niveau. Die zentrale Ursache für diese unterschiedlichen Entwicklungstrends liegt nicht so sehr in der unzureichenden Flexibilität der nationalen Arbeitsmärkte, sondern hauptsächlich in einer unterschiedlichen Ausrichtung und Koordination der Makropolitik (Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik).

Am Beispiel der jüngsten Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft lässt sich diese These trefflich veranschaulichen. Als wesentliche Ursache der nun bereits drei Jahre andauernden Stagnation in Deutschland ist zunächst das im internationalen Vergleich unzureichende Wachstum der Binnennachfrage zu nennen. Nur ein starker Export und die erzielten hohen Exportüberschüsse haben ein Abgleiten der Stagnation in eine tiefe Rezession verhindert. Die Verantwortung hierfür liegt allerdings nicht allein auf der nationalstaatlichen, sondern auch auf der europäischen Ebene.

Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) hat zu spät und zu wenig energisch auf den im Jahr 2001 einsetzenden Abschwung reagiert. Dadurch löste sie einen konjunkturellen Einbruch im Jahr 2001 aus. Als das BIP-Wachstum weltweit einbrach, wartete die EZB bis zum Mai 2001, als der Abschwung bereits eingetreten war, und reduzierte erst dann den Leitzinssatz in vier kleinen Schritten. Auch im Laufe des Jahres 2002 weigerte sich die EZB trotz zunehmend eingetrübter Konjunkturaussichten fast bis zum Ende des Jahres, den Leitzinssatz zu senken, um ihn dann im Dezember 2002 um weitere 0,5 Prozentpunkte zurückzunehmen. Energischere Zinssatzsenkungen wurden abgelehnt, weil die durchschnittliche Inflationsrate trotz erheblicher nationaler Differenzen über dem mittelfristigen Ziel von unter 2 Prozent blieb. Aber genau wie in den vorhergehenden Jahren war die Verfehlung des Inflationsziels nicht auf ein übermäßiges Nominallohnwachstum zurückzuführen, das durch eine restriktive Geldpolitik hätte bekämpft werden müssen, sondern auf den Anstieg der Preise für importierte Rohölprodukte infolge des vorhergegangenen Preisanstiegs bei Rohöl und der Euro-Abwertung sowie auf den Preisanstieg für Lebensmittel infolge der BSE-Krise. Auch die beiden Zinssatzsenkungen der EZB im Jahr 2003 um insgesamt 0,75 Prozentpunkte haben die stagnierende Realwirtschaft nicht stimuliert und waren bestenfalls eine Kompensation für die im selben Zeitraum erfolgte Aufwertung des Euro.

Mit ihrer zu restriktiven Auslegung des Zieles der Preisniveaustabilität trifft die EZB insbesondere die langsam wachsenden Länder der EWU mit unterdurchschnittlichen Inflationsraten. Die deutsche Inflationsrate lag in den 1990er-Jahren deutlich unter dem EWU-Durchschnitt. Bei seit 1999 einheitlichen Nominalzinsen bedeutet dies, dass Konsumenten und Investoren in Deutschland mit wesentlich höheren kurzfristigen und langfristigen Realzinsen konfrontiert sind als im EWU-Durchschnitt.

Da insbesondere die deutsche ökonomische Diskussion und auch die deutsche Politik mit der EZB trotz ihrer offensichtlichen Fehler sehr wohl wollend umgehen, lohnt es sich, einen amerikanischen Ökonomen zu zitieren: Lester Thurow - beileibe kein Linker - nimmt bei seiner Kritik kein Blatt vor den Mund: „Der Konjunkturrückgang und die Rezession Europas von 2001/02 wurden von der Inkompetenz der Zentralbank ausgelöst ... Zentralbanker

sollten vor politischen Einflüssen in Schutz genommen werden, nicht jedoch vor den Auswirkungen ihrer Inkompetenz. Wenn es je ein Beispiel dafür gegeben hat, dass die Zentralbanker einer Region wegen wirtschaftlicher Unfähigkeit gefeuert werden sollten, dann ist es dieses.“

Zur unterdurchschnittlichen Inflationsentwicklung hat auch die zurückhaltende Lohnpolitik in Deutschland beigetragen. In der Gesamtschau konnte der neutrale Verteilungsspielraum in den 1990er-Jahren nicht mehr voll ausgeschöpft werden. Von der Lohnseite gab es in der jüngsten Vergangenheit, entgegen den Verlautbarungen der Arbeitgeberverbände, keinen Druck auf die Entwicklung der Arbeitskosten. Seit Mitte der 1990er-Jahre liegt die Wachstumsrate der nominalen Lohnstückkosten deutlich unter dem EWU-Durchschnitt. In einer solchen Konstellation, in der die Lohnpolitik aufgrund der ungünstigen Rahmenbedingungen (Massenarbeitslosigkeit) die Stabilisierung der Binnennachfrage kaum mehr gewährleisten kann, hat die Finanzpolitik eine besondere Verantwortung.

Die deutsche Finanzpolitik war in den vergangenen Jahren stark von dem Bestreben geprägt, den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) einzuhalten. In den ersten beiden Jahren des Abschwungs, 2001 und 2002, agierte sie noch konjunkturgerecht und setzte über die automatischen Stabilisatoren hinaus leichte antizyklische Impulse. Spätestens seit 2003 ist die Finanzpolitik jedoch aufgrund der Überschreitung der 3-Prozent-Grenze des SWP und der Vorgaben der EU-Kommission auf einen prozyklischen Kurs umgeschwenkt: Das Wirken der automatischen Stabilisatoren wurde deutlich durch diskretionäre Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen konterkariert. Vor allem aber brachen die öffentlichen Investitionen ein, was nicht nur kurzfristig destabilisierend, sondern auch langfristig wachstumsmindernd wirkt. Die selbstgesteckten Konsolidierungsziele wurden nicht erreicht, da ein Sparen in der Krise die wirtschaftlichen Abschwungkräfte noch weiter verstärkt.

Die konjunkturellen Folgen der Agenda 2010

Die rot-grüne Bundesregierung versucht seit einem Jahr mit Hilfe der Strukturreformen der Agenda 2010 den festgefahrenen Tanker der deutschen Volkswirtschaft wieder flott zu kriegen. Wenn jedoch bereits die Diagnose der Ursachen der Wachstums- und Beschäftigungsschwäche falsch ist, dann ist es auch nicht verwunderlich, dass dies nicht gelingt. Von der mit der Agenda 2010 eingeschlagenen wirtschaftspolitischen Strategie der Bundesregierung gehen zu wenig positive Impulse für die Binnennachfrage und die wirtschaftliche Entwicklung aus – insgesamt verschärft sie eher die Probleme: Faktisch bewirken die Strukturreformen am Arbeitsmarkt (Lockerung des Kündigungsschutzes, Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose) und bei den sozialen Sicherungssystemen (Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau, Einschnitte bei der Rente und im Gesundheitswesen) einen verstärkten Druck auf die Nominallöhne. Die Kürzungen im Sozialsystem und der trotz des teilweisen Vorziehens der Steuerreform auf 2004 immer noch sehr restriktive finanzpolitische Kurs einer Haushaltskonsolidierung mit weiteren Ausgabenkürzungen schwächen darüber hinaus die Binnennachfrage. Damit verstärkt die Bundesregierung die gegenwärtigen Stagnationstendenzen und erschwert eine konjunkturelle Erholung. In diesem Zusammenhang hilft auch die angekündigte Offensive für Bildung und Innovationen nicht weiter, wenn sie nicht materiell unterfüttert wird.

Deshalb wird es auch 2004 nicht zu einem kräftigen Aufschwung kommen. Getragen von der wirtschaftlichen Erholung in den USA und in Japan kann es lediglich eine leichte wirt-

schaftliche Belegung geben. Die konjunkturelle Erholung wird zu schwach ausfallen, um die Lage auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Mit einem Beschäftigungsanstieg ist nicht zu rechnen.

Perspektiven

Welche wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen lassen sich aus der vorangestellten Analyse der deutschen Wachstums- und Beschäftigungskrise ziehen? Wie oben dargestellt ist die gegenwärtig in Deutschland meinungsführende ökonomischen Theorie (Monetarismus-Neuklassik) zur Erklärung der Stagnation und zur Bewältigung der Probleme der falsche, zumindest ein unzureichend einseitiger Ansatz. Was diesem Erklärungs- und Lösungsansatz fehlt, ist ein Begriff von politischer Ökonomie, der Politik in Deutschland wieder zu genuinem wirtschaftspolitischen Handeln befähigt. Eine so verstandene Wirtschaftspolitik müsste sich von ganz einfachen, geradezu banalen Grundsätzen leiten lassen:

1. Wirtschaftspolitik ist möglich, sie ist nicht ersetzbar durch Sozialpolitik, besonders wenn diese Sozialpolitik sich im Kern als Sozialabbaupolitik darstellt.

2. Auch Konjunkturpolitik ist möglich und sinnvoll, weil es das Auf und Ab der Konjunkturen nur geben kann, insofern es Faktoren gibt, die das Auf und Ab auslösen, woraus folgt, dass dieses Auf und Ab auch beeinflussbar ist.

3. Wenn es demgemäß makroökonomisch wirksame Faktoren gibt, die den Konjunkturverlauf beeinflussen, dann gibt es auch günstige und ungünstige Kombinationen dieser makroökonomischen Einflussgrößen, und es macht Sinn, einen für stabiles Wachstum möglichst förderlichen policy mix zustande zubringen.