

April 2013

WISO Diskurs

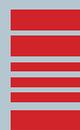
Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland

Ist die Schuldenbremse
(der Fiskalpakt) die Ultima Ratio?



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland

Ist die Schuldenbremse
(der Fiskalpakt) die Ultima Ratio?

Dieter Vesper

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Vorbemerkung	4
Zusammenfassung	5
1. Einleitung	7
2. Von der Globalsteuerung zur Angebotspolitik	9
2.1 Keynesianismus und Globalsteuerung	9
2.2 Kritik am Keynesianismus – wenig stichhaltig	11
2.3 Neoklassik-Monetarismus und Angebotspolitik	12
2.4 Kritik an der neoklassisch-monetaristischen Sicht – berechtigt	13
2.5 Der „neue“ Konsens in der Makroökonomik – neue Erkenntnisse für die Wirtschaftspolitik?	14
2.6 Staatsschulden – die Zuspitzung der Kontroverse	17
3. In welchem Maße hat die Fiskalpolitik den Wirtschaftsverlauf beeinflusst?	20
3.1 Nachfragepolitik vs. Angebotspolitik in den 1970er und 1980er Jahren	20
3.2 Die Jahre nach der Wiedervereinigung	22
3.3 Finanzpolitik in und nach der „Großen Krise“	27
3.4 Die europäische Dimension	29
4. Bedarf es in Deutschland (und in Europa) einer Schuldenbremse?	31
4.1 Begründung und Konzeption	31
4.2 Kritik am Konzept der Schuldenbremse	33
5. Umriss einer zukunftsfähigen Finanzpolitik	35
5.1 Die Ausgangslage	35
5.2 Ansätze für eine Revision der Finanzpolitik in Deutschland	35
5.3 Anforderungen an die Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion	38
6. Resümee	41
Literaturverzeichnis	44
Der Autor	46

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Schaubild 1:	Nachfrageimpulse der Finanzpolitik im Konjunkturverlauf	20
Schaubild 2:	Gewinne, Investitionen und Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften	26
Tabelle 1:	Einnahmen und Ausgaben des Staates in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	25
Tabelle 2:	Finanzierungssalden der volkswirtschaftlichen Sektoren in Deutschland	27
Tabelle 3:	Konjunktur- und Strukturkomponente im Bundeshaushalt 2001 bis 2007	32
Tabelle 4:	Konjunkturkomponente in den Länderhaushalten 2001 bis 2007	32

Vorbemerkung

In den Jahren 2008/2009 hatte es kurze Zeit den Anschein, als ob die globale Finanz- und Wirtschaftskrise die bis dahin dominierenden wirtschaftstheoretischen Modelle und die auf ihnen basierenden wirtschaftspolitischen Empfehlungen in ihren Grundfesten erschüttern würde. Dies zeigte sich u. a. auch im Bereich der Fiskalpolitik, als nahezu alle entwickelten Volkswirtschaften in der Hochphase der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise – mit Erfolg – auf massive konjunkturpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurückgriffen. Vor allem aus Sicht der deutschen Wirtschaftspolitik kann dieses Vorgehen nahezu als revolutionär angesehen werden, wurde doch insbesondere von deutschen Vertretern des wirtschaftswissenschaftlichen Mainstreams lange Zeit bestritten, dass mit fiskalpolitischen Maßnahmen zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nennenswerte positive Effekte einhergehen würden.

Bereits ab dem Jahr 2010 scheint von diesem fiskalpolitischen Sinneswandel zumindest in Deutschland kaum noch etwas übrig geblieben zu sein. Mit Verweis auf die nunmehr vermeintlich zu hohe Staatsverschuldung sowie auf Basis der Aussagen der „alten“ wirtschaftstheoretischen Mainstream-Modelle wurde in Deutschland und Europa der fiskalpolitische Hebel schnell, rückblickend betrachtet wohl eher zu schnell und zu wenig koordiniert in Richtung Haushaltskonsolidierung umgelegt. Der Effekt dieser scharfen, keine Rücksicht auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nehmenden Austeritätspolitik war ein Abgleiten von immer mehr europäischen (Krisen-) Staaten in eine schwere Rezession.

Vor diesem Hintergrund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Forschungsauftrag an Dr. Dieter Vesper, ehem. Wissenschaftler am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), vergeben. Ziel war es, zum einen herauszuarbeiten, auf welchen theoretischen Annahmen Aussagen hinsichtlich der Effektivität bzw. Ineffektivität kurzfristiger fis-

kalpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen basieren und wie sie aus empirischer Sicht zu bewerten sind. Zum anderen sollte aufgezeigt werden, welche Maßnahmen geeignet und erforderlich sind, um der Gefahr einer aus dem Ruder laufenden Staatsverschuldung, die den Spielraum für kurzfristige fiskalpolitische Stabilisierungsmaßnahmen einzuschränken vermag, entgegenzuwirken.

Der Autor kommt in seiner Analyse zu dem Ergebnis, dass antizyklische Fiskalpolitik in früheren Jahren wie auch in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise in Deutschland, wenn sie richtig implementiert und makroökonomisch flankiert wurde, durchaus erfolgreich war. Im Hinblick auf das Ziel einer Stabilisierung und Rückführung der Staatsverschuldung hebt er hervor, dass diese keine direkt durch die Politik zu steuernde ökonomische Größe darstellt, sondern dass sie sich erst aus dem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang heraus ergibt. Vor allem die zunehmende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen, das Auftreten massiver außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte und die damit einhergehenden privaten Überschuldungs- und Banken Krisen stellen erhebliche Gefahren für die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen dar. Daher würde weder die deutsche Schuldenbremse für sich genommen ein geeignetes Konzept darstellen, um die Staatsverschuldung zu reduzieren, noch ließe sich mit Hilfe des Europäischen Fiskalpaktes die europäische „Staatschuldenkrise“ lösen. Insgesamt leistet die vorliegende Studie einen wichtigen Beitrag, um die insbesondere in Deutschland in Politik und Gesellschaft immer noch existierenden Verständnisdefizite hinsichtlich der makroökonomischen Bedeutung der Fiskalpolitik und hinsichtlich der notwendigen Voraussetzungen für eine nachhaltige Konsolidierung der Staatsfinanzen zu überwinden.

Markus Schreyer

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Zusammenfassung

Die wirtschaftlichen Turbulenzen der letzten Jahre haben nicht nur die Frage aufkommen lassen, ob sich die Wirtschaftspolitik in der Krise befindet. Auch die Wirtschaftswissenschaften selbst sind in die Kritik geraten. Tatsächlich vermitteln die Märkte, insbesondere die Finanzmärkte, nicht das Bild, das die neoklassische Mainstream-Ökonomie immer wieder propagiert, nämlich effiziente Märkte, deren Funktionsmechanismen keine Störungen zulassen würden. Wenn es zu Störungen komme, dann seien diese vorübergehender Natur oder exogen, vor allem durch staatliche Interventionen verursacht. Doch die „Große Krise“ hat – wieder einmal – vor Augen geführt, dass das Verhalten der Marktakteure suboptimale Ergebnisse hervorbringt und alles andere als rational ist. Auch hat sie gezeigt, dass ohne staatliche Eingriffe der Einbruch auf den Märkten weit länger gedauert und zu noch größeren sozialen Verwerfungen geführt hätte.

Umso mehr muss verwundern, dass die Politik in Deutschland nach 2009 weiterhin an alten Denkmustern festhält, die sich an Empfehlungen der neo- oder neoklassischen Theorie orientiert. Sie basiert im Wesentlichen auf zwei Elementen, der sog. Lucas-Kritik und dem Konzept der „natürlichen Arbeitslosenquote“. Rational handelnde Marktakteure würden demnach ihre Reaktionen an jede Politikmaßnahme anpassen, so dass wirtschaftspolitische Maßnahmen letztlich wirkungslos blieben. Auch steige mit jeder Wirtschaftskrise bei inflexiblen (Arbeits-)Märkten das Niveau der Arbeitslosigkeit, und eine Rückkehr zum Vorkrisenniveau sei (ohne flexible Arbeitsmärkte) mit erheblichen Kosten in Form von Inflation und Staatsverschuldung verbunden. Die hohe Staatsverschuldung wiederum verdränge private Investitionen und schmälere das Wirtschaftswachstum.

Doch waren die wirtschaftspolitischen Erfolge dieser Strategie überschaubar. Die 1980er Jah-

re, also die Zeit nach dem wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel, waren durch äußerst bescheidenes Wirtschaftswachstum geprägt, ebenso die Zeit Mitte der 1990er Jahre und vor allem nach 2000. In den Jahren nach 2000 war die Wirtschaftspolitik ausschließlich darauf ausgerichtet, entsprechend der neoklassischen Doktrin die Lohnkosten und Abgabenbelastung der deutschen Wirtschaft zu senken sowie die Arbeits- und Finanzmärkte zu deregulieren. Im Ergebnis blieb die Lohnentwicklung weit hinter dem Produktivitätsfortschritt und der Zielinflationsrate der Zentralbank zurück. Doch waren mit dieser Strategie mehrere gesamtwirtschaftlich ungünstige Konsequenzen verbunden: Die Binnennachfrage stagnierte, die oberen Einkommensbezieher mit geringerer marginaler Konsumquote wurden sowohl durch die primäre Einkommensverteilung als auch durch die staatliche Umverteilung begünstigt, so dass die Gewinneinkommen rasant stiegen, doch blieb die Investitionstätigkeit matt. Die deutschen Exporteure waren zwar dank relativ geringer Lohnstückkostensteigerungen international überaus erfolgreich, aber es verschärfte sich die Absatzprobleme anderer Volkswirtschaften.

Diese ungleichgewichtigen Entwicklungen entluden sich ab 2008 in der „Großen Krise“. In der öffentlichen Wahrnehmung werden allerdings nicht diese Ungleichgewichte als zentrale Krisenursache genannt. Vielmehr wird das Folgeproblem, die Entwicklung der Staatsschulden, als zentrale Krisenursache thematisiert – ganz im Sinne des neoklassischen Dogmas. Es fehlt die Bereitschaft anzuerkennen, dass zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und Staatsverschuldung eine sehr enge Beziehung besteht. Stattdessen glaubt die Politik, mit dem Instrument einer Schuldenbremse die europäische „Staatsschuldenkrise“ lösen zu können. Dabei wird verkannt, dass nicht das Instrument der

Schuldenbremse Voraussetzung für geringere Staatsschulden ist, sondern dass es die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind, die entscheidend für den Konsolidierungserfolg sind. Abgesehen davon weist das Konzept der Schuldenbremse schwerwiegende methodische Probleme auf. Es steht und fällt damit, ob zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit unterschieden werden kann. Doch ist dies kaum möglich.

Massive Leistungsbilanzungleichgewichte zerstören auf Dauer eine Währungsunion, denn Auf- und Abwertungen der nationalen Währungen sind nicht mehr möglich. Eine engere Abstimmung von Lohn- und Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten der Euro-Zone ist daher erforderlich, soll die Währungsunion funktionieren. Aus der Wirtschaftskrise wird sich Europa nicht mit Hilfe umfangreicher Sparprogramme lösen können. Diese Sparprogramme ziehen massive gesamtwirtschaftliche Schäden in Form von Einkommens- und Nachfrageausfällen nach sich. Offensichtlich wurden die fiskalischen Multiplikatoren bei der

Entscheidungsfindung erheblich unterschätzt. Notwendig sind vielmehr wachstumsfördernde Maßnahmen. Hier ist insbesondere Deutschland, das riesige Leistungsbilanzüberschüsse produziert und inzwischen aufgrund einer ebenfalls sehr restriktiven Finanzpolitik einen ausgeglichenen Staatshaushalt aufweist, gefordert. Dringend erforderlich sind mehr Bildungsausgaben und Ausgaben zum Ausbau bzw. zur Modernisierung der Netzinfrastruktur. Zur Finanzierung sollten auch steuerpolitische Maßnahmen ergriffen werden. In den letzten Jahrzehnten sind enorme Vermögensbestände konzentriert bei wenigen Einkommensgruppen aufgebaut worden. Eine stärkere Besteuerung dieser Vermögen würde nicht nur dem Staat dringend benötigte Mehreinnahmen verschaffen, sondern auch dazu beitragen, dass der Wohlstand etwas gerechter verteilt würde. Eine höhere Besteuerung der Vermögen hätte zudem den Vorteil, dass gesamtwirtschaftlich keine negativen Effekte zu erwarten wären.

1. Einleitung

In Deutschland wird die europäische Finanz- und Wirtschaftskrise vor allem als Staatsschuldenkrise thematisiert. Insbesondere die südeuropäischen Länder hätten, so die weit verbreitete Meinung, über ihre Verhältnisse gelebt und müssten nun den Gürtel enger schnallen: Lohnsenkungen, Arbeitsmarktreformen, Rückführung überbordender Sozialleistungen sowie eine massive Verringerung der Staatsverschuldung werden als Lösungsweg propagiert. Mit dem „Europäischen Fiskalpakt“ wurde eine Schuldenbremse nach deutschem Vorbild implementiert. Über den Konjunkturzyklus hinweg dürfen demnach (nahezu) keine neuen Schulden aufgenommen werden. Die Frage ist, ob dieser Ansatz zur Lösung der schweren Probleme, mit denen Europa konfrontiert ist, taugt. Eine andere Meinung sieht die Ursachen dieser Probleme tiefer liegen: An erster Stelle werden die gewaltigen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb der Europäischen Währungsunion genannt; auch die wachsende Schiefe in der Einkommensverteilung in Deutschland und anderswo wird als Ursache identifiziert.

Hinter beiden Sichtweisen stehen unterschiedliche theoretische Grundpositionen: auf der einen Seite die neoklassische oder – in ihrer politischen Ausprägung – neoliberale Position, die auf dem Vertrauen in die Selbststeuerungskräfte des Marktes fußt und auftretende Ungleichgewichte entweder als bloß vorübergehend oder als exogene Störung, beispielsweise hervorgerufen durch zu hohe Steuern oder Sozialleistungen, interpretiert; auf der anderen Seite die Auffassung, dass die Märkte höchst störanfällig sind, weil Investitionsentscheidungen unter sehr unsicheren Erwartungen und bei unvollkommenen Informationen getroffen werden müssen. Die Marktteilnehmer handeln längst nicht immer rational, folgen einem Herdentrieb und reagieren

oft zu spät und zu heftig. Marktssysteme besitzen demzufolge keine hinreichenden Mechanismen, Ungleichgewichte aus eigener Kraft rasch zu überwinden. Deshalb besteht Bedarf an staatlichen Interventionen, dieses Marktversagen zu korrigieren, sei es, um gesamtwirtschaftliche Krisen zu bekämpfen, oder sei es, um soziale Ungleichgewichte zu verringern.

In der hier vorgelegten Expertise geht es darum, den Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, staatlichen Interventionen und Staatsverschuldung zu analysieren und vor dem Hintergrund der neueren Entwicklungstendenzen in der Makroökonomik zu diskutieren. In einem ersten Schritt soll aufgezeigt werden, auf Basis welcher Theorieansätze und Annahmen die insbesondere in Deutschland häufig gehörten und der keynesianistischen Sichtweise entgegenstehenden Aussagen abgeleitet werden, antizyklische Fiskalpolitik sei nicht wirksam und Staatsverschuldung vermöge keine gesamtwirtschaftlichen Probleme zu lösen. Fiskalpolitik sei vor allem deshalb wirkungslos, weil die Marktakteure wirtschaftspolitische Maßnahmen und deren Wirkungen in ihren Planungen antizipieren. Auch stehe der Verschuldungshunger des Staates mit den Kreditwünschen des privaten Sektors in Konkurrenz und verdränge daher diesen vom Markt. Langfristig besitze zudem die Frage der „Generationengerechtigkeit“ einen hohen Stellenwert. In einem zweiten Schritt soll dann geprüft werden, in welchem Maße die wirtschaftspolitischen Implikationen beider Ansätze – des Keynesianismus und der Neoklassik bzw. dem Monetarismus – in der deutschen Politik ihren Niederschlag gefunden und die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst haben.

Vor diesem Hintergrund wird dann die Frage aufgeworfen, ob die „Schuldenbremse“ ein sinnvolles Instrument zur Bekämpfung der Staats-

verschuldung sein kann. Läuft die Politik nicht Gefahr, einem Konzept zu huldigen, das auf einem gesamtwirtschaftlichen „Schönwetter szenario“ beruht? Wenn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen günstig sind, bedarf es keines expliziten Hilfsinstrumentes, um die Staatsverschuldung zu begrenzen. Sind sie es nicht, gerät die Politik so oder so in die Zwickmühle, und zwar um so mehr, je weniger symmetrisch die Konjunkturschwankungen sind und je weniger sich die Fiskalpolitik mit der Lohn- und Geldpolitik abstimmt. Wie kann unter dem neuen institutionellen Regime eine wirksame antizyklische Fiskalpolitik betrieben werden? In jedem Fall stellt die Abkehr von der „goldenen Finanzie-

rungsregel“, wonach die öffentlichen, wachstumswirksamen Investitionen über Kredite finanziert werden können, eine erhebliche und nachhaltige Selbstbindung der Politik dar, die gesamtwirtschaftlich problematisch erscheint. Wenn auf nationaler Ebene die finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden, ist zu fragen, ob der europäischen Ebene eine stärkere Steuerungskompetenz eingeräumt werden sollte. Die Unterstützer dieser These argumentieren, dass dann den Bedingungen der Währungsunion und eines gemeinsamen Binnenmarktes besser Rechnung getragen werden könnte. Neben die europaweite Geldpolitik träte eine Finanzpolitik, in deren Fokus ebenfalls Europa stünde.

2. Von der Globalsteuerung zur Angebotspolitik

2.1 Keynesianismus und Globalsteuerung

Wirtschaftspolitische Ausrichtung und wirtschaftspolitische Erfolge bzw. Misserfolge stehen in einer Wechselbeziehung. Als erstmals nach der Währungsreform sich die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 1966/67 abkühlte und eine Rezession befürchtet wurde, berief man sich in Deutschland auf die Tradition von Keynes und befürwortete eine aktive Rolle des Staates bei der Überwindung negativer Nachfrageschocks. Auch in den Jahren zuvor hatte sich die Wirtschaftspolitik nicht abtinent verhalten, sondern aktiv in das Wirtschaftsgeschehen eingegriffen. Zwar setzte seinerzeit die Politik auf den sich selbst regulierenden Marktmechanismus als grundlegende ordnungspolitische Idee. Doch räumte das Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“ dem Staat durchaus eine bedeutsame Rolle ein. So zielte die Politik des sozialen Ausgleichs auf den Ausbau des sozialen Sicherungssystems, und hohe Steuersätze sollten eine Korrektur der marktlichen Verteilungsergebnisse herbeiführen. Für eine aktive Konjunktursteuerung indes bestand vor der Krise 1966/67 angesichts des starken Wirtschaftswachstums keine Veranlassung.

Dreh- und Angelpunkt der Keynesischen Theorie ist die effektive Nachfrage. Das Arbeitsangebot schafft sich nicht automatisch seine eigene Nachfrage, wie es die Klassik (Saysches Theorem) postuliert hatte. Kommt es zu einer gesamtwirtschaftlichen Störung, findet die Wirtschaft nicht von selbst oder viel zu langsam zurück ins (Vollbeschäftigungs-)Gleichgewicht. Märkte sind des-

halb störanfällig, weil Investitionsentscheidungen unter Unsicherheit (unsichere Erwartungen, unvollkommene Informationen) getroffen werden müssen und im Konjunkturverlauf stark schwanken.¹ Die Nichtexistenz eines walrasianischen Auktionators² birgt latent die Gefahr eines Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung, ein Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung ist daher eher zufällig. Ein restriktiver Impuls wird sich kaum in sinkenden, markträumenden Preisen „auflösen“; viel wahrscheinlicher ist es, dass er in einer kumulativen Abwärtsspirale verstärkt wird: Da die Anbieter bei sinkenden Preisen Einkommensverluste hinnehmen müssen, werden sie ihrerseits mit einer geringeren Nachfrage reagieren. Geldlöhne und Preise reagieren also relativ träge auf Nachfrageänderungen. Zwar werden in einer Rezession die Zinsen zu sinken beginnen, da die Geldnachfrage bei konstantem Geldangebot kleiner wird. Ob dadurch aber die Investitionstätigkeit stimuliert wird, ist fraglich, denn die sinkende Nachfrage erfordert geringere Produktionskapazitäten.

Dem Geldlohn wird in der Keynesischen Theorie als Instrument zur Bekämpfung von Krisen eine relativ geringe Bedeutung beigemessen, weil es vor allem auf die Erzeugung stabiler Erwartungshaltungen ankomme. Deshalb sollten Löhne und Preise nicht sofort auf jedes Ungleichgewicht reagieren. Fehlende Flexibilitäten sind nicht bloß Schönheitsfehler eines Gleichgewichtssystems, Ausdruck von Gewerkschaftsmacht oder monopolistischer Marktstrukturen. Sie erleichtern vielmehr zukunftsorientiertes Handeln in einem

1 Für Keynes liegt die Ursache für Instabilitäten nicht in der Höhe der Löhne, sondern in den unsicheren Erwartungen der Investoren begründet.

2 Die klassische Theorie vermag nicht überzeugend zu erklären, wie durch das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage sich ein Marktgleichgewicht spontan herausbildet. Deshalb bedient sie sich einer Metapher, eines fiktiven Auktionators, der einen Preis ausruft und ermittelt, welche Mengen die Marktteilnehmer zu diesem Preis bereit sind anzubieten bzw. nachzufragen.

Marktsystem. Typischerweise vereinbaren die Tarifparteien aus Gründen der mikroökonomischen Effizienz Lohnabschlüsse, die über einen gewissen Zeitraum Bestand haben.

Mit dem 1967 verabschiedeten „Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“ fand in Deutschland keynesianische Wirtschaftspolitik ihre normative Verankerung. Das Instrumentarium beschränkt sich nicht auf die Krisenbekämpfung (antizyklische Variation der Staatsausgaben, befristete Steuersatzänderungen, Abschreibungsvergünstigungen); ebenso sind Maßnahmen zur Bekämpfung eines Nachfragebooms vorgesehen. Zudem wurde erstmals der Versuch unternommen, die einzelnen Bereiche der Wirtschaftspolitik im Rahmen der „Konzertierten Aktion“ zu koordinieren. Besondere Bedeutung wurde der Einkommenspolitik geschenkt. Dadurch sollten Kosten und Preise stabilisiert und Konflikte mit der (unabhängigen) Geldpolitik vermieden werden. Die Konzertierte Aktion sollte zugleich als Plattform für den makroökonomischen Dialog und die Formulierung von Lohnleitlinien dienen; verbindliche Beschlüsse waren aber nicht vorgesehen. Monetären Impulsen wurden im Gegensatz zu fiskalischen eine eher indirekte und langsamere Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung zugesprochen, weil die Investitionsnachfrage primär von der erwarteten Kapazitätsauslastung und den weiteren Wachstumsaussichten abhängt.

Eine wichtige Rolle im keynesianischen Stabilisierungskonzept spielt der Fiskalmultiplikator. Er gibt an, um wie viel sich das Einkommen ändert, wenn die Staatsausgaben und/oder die Staatseinnahmen verändert werden. Der Multiplikator von Staatsausgaben, sofern sie keine Transferausgaben sind, ist höher als der von Staatseinnahmen, weil die Ausgaben unmittelbar und in voller Höhe nachfragewirksam werden und die Einkommen sich entsprechend erhöhen. Werden dagegen die Steuern gesenkt oder die Transfereinkommen erhöht, so wird in Abhängigkeit von der marginalen Sparneigung ein Teil

dieser Einkommenserhöhung gespart, so dass zunächst ein geringerer Teil des Impulses nachfrage- und einkommenswirksam wird.

Verstärkt wird die Multiplikatorwirkung durch den Akzelerator, nämlich wenn nachfragebedingte Einkommensänderungen zusätzliche Investitionen induzieren bzw. im umgekehrten Fall der Rotstift bei den Investitionen angesetzt wird. Geschwächt wird die Wirkung der Verstärker durch Sickerverluste in einer offenen Volkswirtschaft; je höher der Offenheitsgrad, desto geringer sind die Multiplikatorwirkungen.³ Auch das Wechselkursregime spielt eine große Rolle bei der Beurteilung der Wirksamkeit fiskalpolitischer Maßnahmen. Ist die fiskalische Expansion mit einem Anstieg der Zinsen verbunden, so wird dies tendenziell zu einer Aufwertung und somit zu einer Dämpfung der Exporte und Begünstigung der Importe führen. Die Frage ist, wie stark ein solcher Effekt, zumal in der Währungsunion, wirklich wiegt. Schließlich sind die insbesondere im Steuer- und Sozialsystem eingebauten sog. automatischen Stabilisatoren zu berücksichtigen, die im Verlauf des Multiplikatorprozesses in Kraft treten. Mit der Erhöhung der Einkommen und Umsätze steigen die Steuern und, wie bereits erwähnt, die Einfuhren (Importe), teilweise sogar progressiv. Das Finanzierungsdefizit des Staates beginnt zu sinken und wird, sofern der Aufschwung kräftig genug ist, von einem Finanzierungsüberschuss abgelöst. Auch der bremsende Effekt der marginalen Sparquote ist in Rechnung zu stellen.

Je stärker der Multiplikator ist, desto wirksamer sind stabilisierungspolitische Maßnahmen. Auch für die Frage der Staatsverschuldung ist die Höhe des Multiplikators von Bedeutung. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Ein kreditfinanzierter Nachfrageimpuls von einer Milliarden Euro bewirkt bei einem Multiplikator von 1,5 eine effektive Erhöhung der Gesamtnachfrage um 1,5 Milliarden Euro. Bei einer Steuer- und Beitragsquote von 40 Prozent fließen 600 Millionen

3 Auch das Wechselkursregime spielt eine Rolle. Bei festen Wechselkursen wird die Wirkung höher sein als bei flexiblen, weil eine expansive Politik höhere Zinsen und damit Kapitalimporte nach sich zieht, während bei flexiblen Wechselkursen die heimische Währung aufgewertet wird und in der Folge Exportverluste eintreten.

Euro an Steuern und Sozialbeiträgen zurück, d. h. der Schuldenstand erhöht sich per Saldo um 400 Millionen Euro. Für eine vollständige Selbstfinanzierung müsste der Multiplikator 2,5 betragen, eine Größenordnung, die in der Realität wohl kaum vorzufinden ist. In verschiedenen empirischen Untersuchungen werden für die Fiskalmultiplikatoren sehr unterschiedliche Werte genannt. Für die Staatsausgaben liegen sie im Durchschnitt bei einem Wert von über 1, für die Steuereinnahmen unter 1. Die Berechnungen unterscheiden sich nicht nur in Abhängigkeit von den gewählten Modelltypen, der Methodik oder der Art des Impulses, sondern auch dadurch, wie die Geldpolitik sich verhält. Bei akkommodierender oder gar betont expansiver Geldpolitik sind die Multiplikatoren signifikant höher, ebenso bei einem Fiskalimpuls, der auf öffentliche Investitionen setzt. Insgesamt streuen die Ergebnisse stark und lassen eine Vielzahl sich überlagernder Einflussfaktoren vermuten (Gechert/Will 2012).

2.2 Kritik am Keynesianismus – wenig stichhaltig

Die rasche Überwindung der wirtschaftlichen Schwächeperiode 1966/67 hat den Mythos genährt, dass dieser Erfolg vor allem auf den Einsatz diskretionärer fiskalpolitischer Maßnahmen zurückzuführen gewesen sei. Diese Einschätzung trifft nur bedingt zu. Vor allem als Folge der automatischen Stabilisatoren war die Finanzpolitik expansiv ausgerichtet. Zwar wurden 1967 zwei Konjunkturprogramme verabschiedet, doch wurden deren Wirkungen durch Kürzungen in den Kernhaushalten zu einem großen Teil kompensiert; zudem wurden die Maßnahmen verzögert wirksam. Diese Konstellation wurde immer wieder als Beleg für die Steuerungsprobleme angesehen, die diskretionärer Politik anhaften und sie fragwürdig machen, weil politisches Fehlverhalten selbst immer wieder Instabilitäten hervorrufen würde (Stichwort: Politikversagen). In der Tat fangen die Probleme mit der Beurteilung und Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung an und enden bei den Wirkungsverzögerungen der Maßnahmen; dazwischen ist das Problem der

Dosierung und der Befristung zu lösen. Zudem sind Koordinationsprobleme zwischen der Fiskal-, der Geld- und der Lohnpolitik zu überwinden (Priewe 1996). Auch Schätzunsicherheiten bezüglich der Höhe des Multiplikators werden als Ursache für die begrenzte Prognosefähigkeit fiskalpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen angeführt. All diese Probleme diskretionärer Steuerung sind nicht zu leugnen, dürfen aber nicht ablenken von der zentralen Bedeutung der automatischen Stabilisatoren, wenngleich deren Wirksamkeit in den zurückliegenden Jahren im Zuge von Reformen im Steuer- und Sozialsystem zunehmend beschnitten wurde. Vor allem muss sichergestellt werden, dass diese Stabilisatoren in Krisenphasen uneingeschränkt, also ohne gleichzeitige kompensierende (Spar-)Maßnahmen wirken können. Ungeachtet dessen lassen sich die bei diskretionären fiskalpolitischen Maßnahmen üblicherweise auftretenden time-lags durch eine vorausschauende Politik verringern. Darüber hinaus lassen sich die Multiplikatorwirkungen auch bei offenen Märkten durch eine engere Koordination der Fiskal-, Geld- und Lohnpolitiken auf nationaler wie auch auf internationaler (z. B. in Europa) Ebene stärken, wie die Überwindung der Konjunkturkrise in den Jahren 2008/09 eindrucksvoll gezeigt hat.

Die Tatsache, dass sich Arbeitslosigkeit und Inflation im Konjunkturverlauf häufig gegenläufig entwickeln, führt zu der Gretchenfrage, wie stabil dieser (negative) Zusammenhang ist und ob die „Phillipskurve“, die diesen Zusammenhang darstellt, zumindest kurzfristig als „Speisekarte“ für wirtschaftspolitische Empfehlungen dienen kann. Mit anderen Worten: Bis zu welchem Punkt kann eine expansive Fiskalpolitik vorwiegend Mengeneffekte (in Form eines Multiplikator-Akzeleratorprozesses) auf den Güter- und Arbeitsmärkten bewirken, und von wo an wird ein inflationärer Prozess infolge steigender Geldlöhne und zunehmenden Nachfragedrucks auf den Gütermärkten in Gang gesetzt? Kritiker keynesianischer Stabilisierungspolitik verweisen auf die langfristige Sicht und vertreten das Konzept der „natürlichen Arbeitslosenquote.“ Deren Ausmaß setzt sich demnach im Wesentlichen aus friktioneller und struktureller (oder

auch klassischer) Arbeitslosigkeit zusammen und ist mit Nachfragepolitik nicht zu bekämpfen. Die Frage ist jedoch, ob und wie exakt eine Trennung von struktureller und konjunktureller Komponente der Arbeitslosigkeit möglich ist. Gelingt es nicht, nach einer Krise die Wirtschaft rasch wieder auf einen Beschäftigung schaffenden Wachstumspfad zurückzuführen, wird aus konjunktureller definitionsgemäß sehr bald strukturelle Arbeitslosigkeit. Unbestritten ist daher, dass in einer Wirtschaftskrise die Wirtschaftspolitik zügig und entschlossen handeln muss, damit sich Arbeitslosigkeit nicht verfestigt (Stichwort: Hysterese). Ob bei dem Versuch, „keynesianische“ Arbeitslosigkeit abzubauen, Inflationsgefahren drohen, ist dann zudem wenig wahrscheinlich, wenn die Produktionskapazitäten nicht ausgelastet und die Kapitalrenditen hinreichend hoch sind. Die Arbeitslosigkeit wird die Gewerkschaften disziplinieren, so dass von der Kostenseite her kein Inflationsdruck zu erwarten ist.

Eine zentrale Rolle für die Tatsache, dass der Wirtschaftspolitik für die Steuerung der wirtschaftlichen Prozesse zunehmend eine geringere Relevanz beigemessen wurde, spielte die sog. Lucas-Kritik (Lucas 1976). Lange Zeit beruhten wirtschaftspolitische Eingriffe auf Erkenntnissen über die Reaktionsmuster der Marktakteure in der Vergangenheit. Für Lucas ist jedoch ein Politikwechsel verbunden mit einer Parameteränderung, die wiederum das Lernverhalten der privaten Akteure beeinflusst. Wenn allein die traditionellen Reaktionsmuster bei der Einschätzung der Wirksamkeit von Politikmaßnahmen zugrunde gelegt werden, indem die geschätzten Modellparameter in den Simulationen konstant gehalten werden, dann können gemäß der Lucas-Kritik die Auswirkungen geänderter Wirtschaftspolitik nicht zuverlässig vorausgesagt werden. Rational handelnde Marktakteure werden ihre Reaktionen an jede Politikmaßnahme anpassen, so dass nach jedem Eingriff neue Parameter gelten. Für die Wirtschaftspolitik bedeutet dies, dass wirtschaftspolitische Eingriffe weitgehend wirkungslos bleiben. Gegen diese Fundamentalkritik kann jedoch eingewendet werden, dass die Argumente sicher im Falle einer Regimetransformation wie beispielsweise die deutsche Wiedervereinigung relevant

sind. Solange aber der Schock nicht zu stark ist, liefern die geschätzten Modellergebnisse durchaus vertrauenswürdige Approximationen dessen, was infolge einer Politikänderung geschieht (Hartwig 2004).

Schließlich stellt sich die Frage, ob Wirtschaftssubjekte wirklich „lernende Ökonometriker“ sind und das jeweils zugrunde liegende Modell bei ihren subjektiven Realitätsdeutungen kennen bzw. für richtig halten (Annahme rationaler Erwartungen), wovon die Lukas-Kritik ausgeht. Wenn die Akteure aus vergangenen Fehlern lernen, so heißt dies noch lange nicht, dass sie über ein umfassendes Verständnis gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge verfügen, das ihnen eine fundierte makroökonomische Prognose ermöglicht. Insofern erscheinen die Annahmen über die kognitiven Fähigkeiten der Wirtschaftssubjekte äußerst fragwürdig (Spahn 2010: 23). Besonders realitätsfern scheint die Vorstellung, dass die Marktakteure all den jüngeren Moden makroökonomischer Modelle gefolgt sein sollen. Insgesamt kann man also festhalten, dass die von dieser Seite gegen den Keynesianismus vorgebrachte Kritik wenig stichhaltig ist.

2.3 Neoklassik-Monetarismus und Angebotspolitik

Die Renaissance neoklassischen Denkens in Gestalt des Monetarismus und der Angebotspolitik fiel in Deutschland in eine Zeit, als die wirtschaftliche Entwicklung durch hohe Inflationsraten gekennzeichnet war. Seit Mitte der 1970er Jahre folgte die Bundesbank explizit der geldmengentheoretischen Konzeption, die nicht nur auf dem Paradigma der inhärenten Stabilität des Marktsystems, sondern auch auf der Hypothese von der Dominanz monetärer Impulse auf die wirtschaftliche Entwicklung beruhte. Die erste schwere Nachkriegsrezession 1974/75 wurde von der Bundesbank wie auch von dem seinerzeit einflussreichen Beratergremium „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)“ mit zu hohen Löhnen erklärt. Die Existenz von Arbeitslosigkeit ist, folgt man der Argumentation dieser Gremien, immer ein

Zeichen dafür, dass der kostenneutrale Lohnsatz überschritten ist. Im neoklassischen Denken gibt der Lohnmechanismus die Garantie, dass das System immer zum Vollbeschäftigungsgleichgewicht neigt. Herrscht Arbeitslosigkeit, so muss über Lohnverzicht der Reallohn gesenkt und somit die Voraussetzung für eine wieder höhere Arbeitskräftenachfrage geschaffen werden. Der durch die Lohnsenkungen induzierte deflatorische Prozess stabilisiert sich an jenem Punkt, an dem bei gegebener Geldmenge und Umlaufgeschwindigkeit die reale Kaufkraft aufgrund des Preisverfalls wieder steigt. Über Ausmaß und Intensität dieses Anpassungsprozesses entscheidet nicht zuletzt die Geldpolitik: Bei potenzialorientierter Geldmengenpolitik werden im Falle geringer Investitionen und Kreditnachfrage Zinssenkungen induziert und wieder vermehrte Investitionen angeregt. Von der Ausweitung des Angebots wird auch die Nachfrage gespeist: Das Angebot schafft sich seine Nachfrage (Saysches Theorem).

Im Geldmengenkonzept pflanzt sich also der monetäre Impuls in Form einer Änderung der Geldmenge über zahlreiche Anpassungsreaktionen so lange fort, bis über die Veränderung der relativen Preise der verschiedenen Vermögensobjekte Investitions- und Konsumentscheidungen beeinflusst werden. Von zentraler Bedeutung ist die permanente Einkommenshypothese, nach der Konsumentscheidungen von den von den privaten Haushalten auf Dauer erwarteten Einkommen geprägt werden. Deshalb üben kurzfristige, also konjunkturpolitisch motivierte Maßnahmen hier keinen positiven Einfluss aus. Grundlage der neuen Geldpolitik war die jährliche Bekanntgabe des Geldmengenziels, wodurch die Notenbank implizit Aussagen über das von ihr für erwünscht angesehene Wirtschaftswachstum und die für unvermeidbar gehaltene Inflationsrate verkündete.⁴ Damit sollten dem geplanten Ausgabeverhalten von Staat und Privaten die

finanziellen Restriktionen aufgezeigt werden. Jede Überschreitung dieser Grenzlinie würde quasi-automatisch sanktioniert. Hohen Staatsdefiziten wurde eine Absage erteilt, da sie mehr wachstumshemmend als -fördernd wirken würden.

In ihrem Kern besteht die neoklassische Modellwelt aus einem System von homogenen Wettbewerbsmärkten mit unverzögert flexiblen Preisen, die Markträumung garantieren. Konjunkturelle Schwankungen existieren allenfalls als Folge kurzfristiger Informationsdefizite. Konjunkturpolitische Interventionen sind daher überflüssig. Wirtschaftspolitik ist allein dazu da, mögliche strukturelle Verwerfungen (oftmals Folge politischen Handelns) zu beseitigen. Die angebotspolitischen Vorstellungen basieren letztlich auf der Wirkungskette: Senkung der Kosten (Lohnkosten, Steuern), höhere Gewinne, vermehrtes Angebot und vermehrte Nachfrage (Saysches Theorem in Verbindung mit dem sog. Pigou-Effekt⁵). Wenn der Steuerpolitik eine prominente Rolle in der Angebotspolitik zugewiesen wird, so steht dahinter die Vorstellung, dass Steuersenkungen per Saldo nicht zu weniger, sondern – über höhere Investitionen und Beschäftigung – zu mehr Steuereinnahmen führen (Stichwort: „Lafferkurve“).⁶

2.4 Kritik an der neoklassisch-monetaristischen Sicht – berechtigt

Der wichtigste Kritikpunkt an der neoklassisch-monetaristischen Sichtweise ist die unterstellte inhärente Stabilität des privaten Sektors. Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen neoklassisch (angebotspolitisch) argumentierender Ökonomen fußen auf einer Gleichgewichtskonstellation bei Vollbeschäftigung: Der Lohnmechanismus garantiert die Abwesenheit unfreiwilliger (keynesianischer) Arbeitslosigkeit und die Gütermärkte werden stets geräumt. Von den Kritikern wird

4 Orientiert sich eine Politik allein am (trendmäßigen) Wachstum der Produktionskapazität des Sachkapitals, so ist das Potenzial Ausgangspunkt der geldpolitischen Zielformulierung und nicht Zielobjekt der Geldversorgung.

5 Der Pigou-Effekt beschreibt den positiven, durch niedrigere Inflationsraten induzierten Realwerteffekt, der nicht-lohnabhängigen (Vermögens-)Einkommen zugute kommt, die weniger eng an Preisniveauänderungen gekoppelt sind.

6 In den USA herrschte während der Reagan-Administration die Einschätzung vor, dass deshalb die Steuersenkungen problemlos über Kredite finanziert werden können.

diese Sicht als zu einfach gestrickt und nicht den Realitäten entsprechend gebrandmarkt. Tatsächlich entscheidet sich erst im Prozess der Entstehung, Verteilung und Verwendung der Einkommen, welcher Einfluss die Lohnerhöhungen auf Preise, Output und Beschäftigung haben und wie die Löhne selbst von diesen Größen, aber auch von der Geldpolitik beeinflusst werden. Geldlöhne haben immer einen Doppelcharakter: Als wesentlicher Einkommensbestandteil prägen sie die Konsumnachfrage, als Kostenelement die Angebotsseite.

Die Vorgabe von Geldmengenzielen impliziert Aussagen über das von der Zentralbank für möglich gehaltene Wirtschaftswachstum (einschließlich der für „unvermeidbar“ gehaltenen Inflationsrate). Damit besteht aber die Gefahr, dass konjunkturbedingte Geldmengenänderungen unterdrückt werden und damit auch ein Aufschwung im Keim erstickt wird. Welche Preissteigerung ist im dynamischen Prozess vermeidbar bzw. unvermeidbar? Es kann sich durchaus erweisen, dass ein Mehr an Geld nach Ablauf aller Anpassungsprozesse nicht „zu viel“ ist, und ein Weniger an Geld kann „zu wenig“ sein im Hinblick auf eine reale Entwicklung, die es verhindert hat. Vor allem ist es eine Frage der Zinsen, die bestimmen, zu welchen Anpassungsprozessen es kommt (Flassbeck 1982: 94).

Auch die steuerpolitischen Vorstellungen fordern Kritik heraus. So ist es unrealistisch zu glauben, dass Steueranreize eine so starke Wirkung ausüben, wie dies mit der Lafferkurve suggeriert wird.⁷ Für Investitionsentscheidungen der Unternehmen spielen vor allem Absatzerwartungen eine Rolle, steuerpolitische Entscheidungen sind von zweitrangiger Bedeutung. Für diese Einschätzung sprechen auch die Erfahrungen: In den 1980er Jahren war die Investitionstätigkeit gering, obwohl die Politik weitgehend angebotspolitischen Vorstellungen folgte. Noch krasser war das Bild in den Jahren nach 2000, als die

Unternehmenssteuerreform massive Anreize bescherte, doch die Investitionen der Unternehmen trotz enormer Gewinnsteigerungen erheblich schrumpften.⁸ Eine ähnliche Einschätzung gilt für die Arbeitslosigkeit, die in dieser Zeit trotz sehr zurückhaltender Lohnpolitik hoch geblieben ist. Auch die vielfältigen Ansätze zur Revitalisierung der Marktstrukturen (Deregulierung der Arbeitsmärkte, Privatisierung, steuerliche Investitionsanreize) konnten per Saldo weder Arbeitslosigkeit noch Staatsverschuldung reduzieren. Aufrechte Angebotspolitiker lassen sich von diesen Einwänden aber nicht verunsichern. Wichtiger ist für sie das Argument, dass durch Steuerensenkungen und durch den Verlust an Staatseinnahmen der Druck zu Ausgabenkürzungen erhöht und dadurch der Einfluss des Staates auf den Wirtschaftsprozess geschwächt wird. Den letztendlichen Beweis, dass eine geringere Steuer- und Staatsquote sich positiv auf die Wirtschaftsentwicklung einer Volkswirtschaft auswirken, blieben sie jedoch bis heute schuldig.

2.5 Der „neue“ Konsens in der Makroökonomik – neue Erkenntnisse für die Wirtschaftspolitik?

Die Weiterentwicklungen in der makroökonomischen Theorie vollzogen sich im Rahmen der sog. Neuen Klassischen Makroökonomik und des sog. Neu-Keynesianismus. Die Grundannahmen beider Ansätze liegen nicht sehr weit auseinander. In der Literatur wird die Frage, ob das neuklassische Modell als „neuer Konsens“ in der Makroökonomie taugt, diskutiert (Romer 2000; Taylor 2000; Hein et al. 2003). Lassen sich grundlegend neue Erkenntnisse für die wirtschaftspolitischen Handlungsanweisungen aus diesen Ansätzen ableiten?

Die Neue Klassische Makroökonomik⁹ beharrt auf der These völliger Preisflexibilität und

7 Bei einem Einkommen von 1.000 und einem Steueraufkommen von 200 beträgt der Steuersatz 20 Prozent. Sinkt z. B. der Steuersatz auf 15 Prozent, muss das Einkommen auf knapp 1.340 steigen, um das gleiche Steueraufkommen zu generieren. Das Verhältnis von Anreiz und Wirkung steht in keinem glaubhaften Zusammenhang.

8 Vgl. Kapitel 3.2.

9 Vgl. hierzu die verschiedenen Überblicksartikel (Heise 1999), Heine/Herr (2003), Felderer/Homburg (2003), Spahn (2010).

permanenter Markträumung. Auf den (perfekten) Kapitalmärkten gibt es keine Kreditmarktrestrictionen, d.h. die Marktteilnehmer können ihre Investitions- und Konsumausgaben jederzeit mit Krediten finanzieren (erste Basishypothese). Grundsätzlich herrscht in diesem System Vollbeschäftigung. Diese These wird freilich nicht abgeleitet, sondern ist bloße Annahme. Zwar wird konzediert, dass selbst im Gleichgewicht ein gewisses Maß an Unterbeschäftigung bestehen kann, welches aus Informationsmängeln, Mobilitätshemmnissen oder Anpassungskosten resultiert und sich kurzfristig nicht beseitigen lässt. Diese „natürliche Arbeitslosigkeit“ ist jedoch freiwilliger Natur und kein Ergebnis von Marktversagen (zweite Basishypothese). Dritte These sind rationale Erwartungen. Die Akteure gründen ihre Erwartungen nicht nur auf Vergangenheitswerten (adaptive Erwartungen), sondern es wird zudem unterstellt, dass die Individuen das für die Realität relevante ökonomische Modell sowie die Abläufe und Wirkungen ökonomischer Entscheidungen der anderen Akteure (einschließlich der wirtschaftspolitischen Instanzen) kennen und diese bei ihren eigenen Entscheidungen berücksichtigen. Die Wirtschaftssubjekte nutzen alle verfügbaren Informationen effizient, d.h. sie erkennen systematische (antizipierbare) Politik und können sie von unsystematischer (nicht-antizipierbarer) Politik unterscheiden. Der Begriff „rational“ ist hier im Sinne von Modellkonsistenz zu interpretieren. Die vierte Basishypothese bezieht sich auf den Konsum, der vom permanenten und nicht vom laufenden Einkommen bestimmt wird. Die fünfte These beruht auf der Quantitätstheorie des Geldes: Infolge rationaler Erwartungen ist eine systematisch betriebene Geldmengenpolitik – anders als in der ursprüng-

lichen monetaristischen Argumentation – auch kurzfristig mit keinen Realeffekten verbunden: Die Wirtschaftssubjekte antizipieren die Politik und wissen um ihre Wirkungen, nehmen sie also in ihre Planungen auf. Jede Änderung der Geldmenge führt sofort zu einem gleichgewichtigen Preisniveau – Geldpolitik bleibt also wirkungslos (keine realen Effekte).

Dies gilt auch für die Finanzpolitik: Nur eine unsystematische, nicht antizipierbare Politik führt zu vorübergehenden Abweichungen des Outputs vom Normalniveau, ruft aber langfristig keine Wohlfahrtseffekte hervor. Deshalb besteht kein Anlass für staatliche Interventionen, zumal die Tatsache, dass der Konsum vom permanenten Einkommen bestimmt wird und mögliche Steuererlöse oder zusätzliche Staatsausgaben gemäß der ricardianischen Äquivalenz die Steuern von morgen sind, „rational“ handelnde Wirtschaftssubjekte nicht beeinflussen können. Über allem steht die Annahme, dass die Marktakteure keine Unsicherheiten kennen, sondern allein Risiken abwägen, was die Abschätzung zukünftiger Ereignisse erlaubt (Schettkat 2012). Auch die Neuklassiker können konjunkturelle Schwankungen nicht leugnen. Sie werden nicht wie in der Neoklassik mit exogenen Schocks erklärt, vielmehr wird auf die „Theorie des Real Business Cycle“ zurückgegriffen – Konjunkturzyklen entstehen aus realen Schocks, vor allem durch technologische Änderungen, aber auch durch psychologische Faktoren wie die Veränderung von Konsum- oder Zeitpräferenzen.

Lohn- und Preisrigiditäten existieren in der Welt der Neu-Klassik nicht. Für den Neu-Keynesianismus steht die Frage der Lohn- und Preisrigiditäten hingegen im Mittelpunkt des Interesses.¹⁰ Der Neu-Keynesianismus akzeptiert grund-

10 Mit anderen Weiterentwicklungen der Keyneschen Theorie, dem Postkeynesianismus und der Neuen Keynesianischen Makroökonomie, hat dieser Ansatz wenig gemein. Während im Postkeynesianismus vor allem gesellschaftliche Konflikte, Unsicherheit, ökonomische Macht eine zentrale Rolle spielen (Postkeynesianer interpretieren Keynes „fundamentalistischer“, indem wesentliche Strukturmerkmale der kapitalistischen Wirtschaft analysiert werden. Arbeitslosigkeit ist nicht bloß das Resultat von „Marktfehlern“, sondern ein potenzielles Marktergebnis. „Hydraulische“ Prozesspolitik, also der mechanistische antizyklische Einsatz der Geld- und Finanzpolitik – basierend auf einer schlichten IS/LM-Analyse – ist für sie nicht mehr als Kurieren am Symptom.), untersuchen die Ungleichgewichts- oder Rationierungsansätze der Neuen Keynesianischen Makroökonomie Funktionsweise und Steuerungsmechanismen interdependenter Märkte (Gerfin 1985). Marktungleichgewichte resultieren in diesen Ansätzen aus mehr oder weniger trägen Preisreaktionen, wobei die wechselseitige Interdependenz der Märkte und der Handel zu „falschen“ (nicht-markträumenden) Preisen herausgearbeitet wird. Diese Trägheiten verhindern eine permanente Markträumung und bewirken Mengenbeschränkungen, die wiederum Planrevisionen und damit multiplikativ wirkende Spillovers zwischen den einzelnen Märkten auslösen. Gleichgewichte sind bloßer Zufall, falsche Preise die Regel.

sätzlich das walrasianische Gleichgewichtsmodell, ebenso das Konzept der rationalen Erwartungen. Angebot und Nachfrage werden aus den individuellen Optimierungskalkülen eines „repräsentativen“ Wirtschaftssubjektes abgeleitet („Fundierung der Makroökonomie auf mikroökonomischen Entscheidungskalkülen“).¹¹ Wie im neu-klassischen Modell orientieren sich die Akteure am permanenten Einkommen. Das permanente Einkommen fungiert allerdings zugleich als marktfähiges Vermögen, so dass die Konsumenten in der Lage sind, Phasen geringerer Markteinkommen über Kredite überbrücken zu können.

Der Unterschied zur Neuklassik besteht darin, dass mikroökonomisch fundierte Preis- und Lohnrigiditäten eine Markträumung verhindern können. Solche Rigiditäten können vielfältige Ursachen haben. So werden

- Preisrigiditäten mit „menue costs“ (z.B. Organisationskosten bei Preisänderungen),
- Nominallohnrigiditäten mit Strategien zur Vermeidung von Verhandlungs- und Informationskosten (z.B. durch längerfristige Lohnkontrakte),
- Zinsrigiditäten mit unvollständigen Informationen und risikoaversen Finanzintermediären,
- Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt mit der Möglichkeit von „mismatch“ (Arbeitslose erfüllen nicht die Qualifikationsanforderungen für eine Beschäftigung)

in Verbindung gebracht.

Ein neu-keynesianisches Konzept ist die NAIRU („non accelerating inflation rate of unemployment“¹²): Infolge der Rigiditäten fehlerhafter Marktstrukturen wird eine vollständige Markträumung verhindert, weil die Preise bereits wieder steigen, bevor das Gleichgewicht erreicht ist. Für den Arbeitsmarkt bedeutet dies einen pfadabhängigen Anstieg jener Arbeitslosenquote, die akzelerierende Inflationsraten verhindert. Im Prinzip stellt das Konzept der NAIRU eine Modi-

fizierung des Ansatzes der natürlichen Arbeitslosenquote dar.

Die wirtschaftspolitischen Konsequenzen beider Modellwelten liegen auf der Hand. Im neuklassischen Modell sind die Märkte selbst bei realen Schocks stets im Gleichgewicht. Sowohl Preise als auch Mengen spiegeln jederzeit die Optimierungskalküle der Marktteilnehmer wider, sie befinden sich in dem von ihnen präferierten Zustand. Die wirtschaftspolitische Botschaft ist Abstinenz. Geld- und finanzpolitische Eingriffe sind überflüssig, weil der Preismechanismus stets dafür sorgt, dass keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit herrscht. Sie sind auch wirkungslos, da die Akteure ihre Erwartungen „rational“ bilden. Diese Botschaft unterscheidet sich also nur wenig von der neo-klassischen Sichtweise.

Die neu-keynesianischen Modelle, die mitunter als „neuer“ Konsens in der Makroökonomik gelten, sind bezüglich der Wirksamkeit geld- und finanzpolitischer Eingriffe weniger pessimistisch: Behindern Marktrigiditäten eine Gleichgewichtslösung, so können geld- und finanzpolitische Maßnahmen den Anpassungsprozess beschleunigen. Makropolitik ist gefragt, wenn der Markt aufgrund mikroökonomisch rationaler Gründe versagt (Heine/Herr 2003: 52). Das langfristige Gleichgewicht wird von der sog. inflationsstabilen Arbeitslosenquote NAIRU, für die strukturelle Faktoren ausschlaggebend sind, bestimmt. Unterhalb der NAIRU vermag der (expansive) Einsatz des geld- und finanzpolitischen Instrumentariums Output und Beschäftigung nicht erhöhen, allein die Preise werden in diesem Fall steigen. Die NAIRU kann nur mit strukturpolitischen Maßnahmen (z.B. Deregulierung des Arbeitsmarktes) gesenkt werden. Kurzfristige, also konjunkturelle Marktstörungen können dagegen mit geld- und finanzpolitischen Mitteln bekämpft werden. Doch kann eine expansive Geld- und Finanzpolitik auch auf längere Frist hilfreich sein, nämlich beispielsweise dann, wenn höhere Ar-

11 Die Neu-Keynesianer nahmen mit diesem Ansatz die neoklassische Kritik der fehlenden Mikrofundierung auf, nämlich alle Handlungen der Akteure explizit auf Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung zurückzuführen.

12 Die inflationsstabile Arbeitslosenquote beschreibt die Quote, bei der die Verteilungsansprüche von Unternehmern und Arbeitnehmern keine Veränderungen der Inflationsrate auslösen. Wird diese Quote unterschritten, führt dies zu höheren Löhnen und zu mehr Inflation. Bei flexiblen Arbeitsmärkten wird eine niedrigere NAIRU vermutet als im Falle stark regulierter Arbeitsmärkte; dann kann es auch bei einer hohen Arbeitslosenquote zu Inflation kommen.

beitslosigkeit nicht mehr in vollem Umfang nominallohnsenkend wirkt und die NAIRU der tatsächlichen Arbeitslosigkeit mit Verzögerung folgt (Auerbach/Kotlikoff 1998). Vorstellbar ist aber auch, dass kurzfristige keynesianische Effekte durch sog. nicht-keynesianische Erwartungseffekte konterkariert werden.¹³ So ist denkbar, dass ein Absenken der Staatsdefizite dann nicht zu niedrigerem Output und Beschäftigung führt, wenn mit geringeren Defiziten die Erwartung verbunden wird, dass in Zukunft die Steuerbelastung sinkt oder zumindest nicht steigt und dadurch der Konsum beflügelt wird. Allerdings ist die Existenz nicht-keynesianischer Erwartungseffekte stark umstritten.

Die neu-keynesianischen Modelle beruhen auf ähnlichen Annahmen wie die neu-klassischen Modelle. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die neu-keynesianischen Ansätze Markt rigiditäten verarbeiten. Diese sehr viel realistischere Einschätzung von Marktgegebenheiten hat dazu geführt, dass diese Modelle inzwischen international die Makroökonomik dominieren (Truger 2003). Die Berücksichtigung von Markt rigiditäten wiederum liefert die Begründung für den Einsatz fiskalpolitischer (und geldpolitischer) Maßnahmen zur Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses. Neu-Klassische Ansätze und die von ihnen propagierte Ineffizienz antizyklischer Politikmaßnahmen haben dagegen im Rahmen der allgemeinen makroökonomischen Debatte an Bedeutung verloren. Nicht aber in Deutschland. Hier herrscht auch in der Lehre noch immer die Auffassung vor, antizyklische Geld- und Fiskalpolitik seien ungeeignet, um auf Wirtschaftskrisen zu reagieren und die konjunkturelle Entwicklung zu stabilisieren.

2.6 Staatsschulden – die Zuspitzung der Kontroverse

Die Ansichten zur Staatsverschuldung sind ein Spiegel des makroökonomischen Diskurses. In der keynesianisch geprägten Sicht spielt die Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren eine

gewichtige Rolle. Im konjunkturellen Abschwung soll sich der Staat verschulden, indem er die konjunkturbedingten Belastungen in Form von Mindereinnahmen und höheren Ausgaben zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit hinnimmt, ohne an anderer Stelle kontraproduktiv wirkende Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen vorzunehmen. Im Konjunkturaufschwung sollen konjunkturbedingte Mehreinnahmen die Aufnahme neuer Schulden vermindern bzw. Haushaltsüberschüsse realisiert werden. Allerdings bedeutet die bloße Hinnahme konjunkturbedingter Defizite nicht, dass das Produktions- und Beschäftigungsniveau vor der Rezession wieder erreicht wird. Vielmehr wird eine weitere Verschlechterung der konjunkturellen Situation verhindert. Zielt die Politik auf ein höheres Produktions- und Beschäftigungsniveau, sind zusätzliche kreditfinanzierte Maßnahmen erforderlich (Oberhauser 2004). Je größer die deflatorische Lücke ist, je stärker also Sparneigung der privaten Haushalte und Investitionsneigung der Unternehmen auseinander driften, desto größer müssen die kreditfinanzierten Nachfrageimpulse des Staates ausfallen – jedenfalls dann, wenn das Beschäftigungsziel im Vordergrund steht.

Die (neo-)klassische Sicht wird dagegen geprägt durch ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht, die keynesianischen Prämissen rigider Löhne und Preise gelten nicht. Kreditfinanzierte Staatsaktivitäten erhöhen hier zwangsläufig den Nachfrage- druck auf den Güter- und Kapitalmärkten, die Finanzierungskosten steigen, Investitionen unterbleiben, der private Kapitalstock sinkt und das künftige Wirtschaftswachstum wird geschmälert. Wie stark dieser sog. Crowding-out-Effekt (Verdrängungs-Effekt privater Investitionen) zu Buche schlägt, hängt vor allem von der Zinselastizität der Investitionen ab. Auch ein sog. Erwartungs-crowding-out kann eintreten, wenn sich Inflations- und Risikoerwartungen aufbauen, die steigende Kapitalmarktzinsen nach sich ziehen.

Ob es zu einer Verdrängung privater Investitionen durch die staatliche Kreditnachfrage kommt, hängt allerdings von der gesamtwirt-

13 Ein Überblick über diese Effekte findet sich bei Kösters et al. (2006).

schaftlichen Lage ab. Im klassischen Fall voll ausgelasteter Produktionskapazitäten ist ein Crowding-out wahrscheinlich, im Falle unterausgelasteter Kapazitäten und pessimistischer Absatzerwartungen der Unternehmen (keynesianischer Fall) ist die Situation aber eine andere. Mit jeder kreditfinanzierten Ausgabe trägt hier der Staat zur Erhöhung der aktuellen Einkommen, der Nachfrage und auch der Ersparnisse bei. Den staatlichen Ausgabeüberschüssen stehen an anderer Stelle im Wirtschaftskreislauf Einnahmenüberschüsse gegenüber. Verschuldet sich der Staat, so können die privaten Haushalte infolge der höheren Einkommen mehr konsumieren und die Unternehmen realisieren einen höheren Absatz. Verzichtete der Staat auf eine höhere Kreditnachfrage, hätte dies u. U. zwar einen dämpfenden Einfluss auf die Kapitalmarktzinsen, doch wäre dies ein mühseliger, zeitraubender und auch ungewisser Weg, denn es ist eher unwahrscheinlich, dass die Unternehmer in dieser Situation auf die niedrigeren Zinsen mit vermehrter Investitionstätigkeit reagieren, zumal eine geringere Staatsnachfrage die Kapazitätsauslastung der Unternehmen zusätzlich schwächen würde.

Die Entwicklung der Staatsverschuldung kann folglich nur in ihrem gesamtwirtschaftlichen Kontext beurteilt werden. Hierzu ist ein Rückgriff auf die gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung der Volkswirtschaft notwendig. Die Finanzierungssalden der großen vier Sektoren der Volkswirtschaft – private Haushalte, private Unternehmen, Staat und Ausland – zeigen, ob die einzelnen Sektoren mehr ausgegeben als eingenommen haben und umgekehrt. Die Summe aller Salden ist stets Null, denn jeder Forderung stehen in gleicher Höhe Verbindlichkeiten gegenüber. Auch wenn es sich bei den Salden nur um eine Darstellung von Ex-post-Beziehungen handelt und somit nur das Resultat eines Anpassungsprozesses erfasst wird, so zeigt sich, dass wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung der sektoralen Finanzierungssalden sehr eng miteinander verknüpft sind: In Aufschwungphasen ver-

schulden sich typischerweise die privaten Unternehmen, in wirtschaftlichen Krisen verschuldet sich typischerweise der Staat. Es entspricht der ökonomischen Logik, wenn Unternehmen zur Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit Kredite aufnehmen. Je optimistischer die Zukunftsaussichten (Absatzerwartungen) eingeschätzt werden, umso stärker dehnen sie ihre Nachfrage nach Investitionsgütern aus und umso stärker fragen sie Kredite nach. Bei pessimistischen Erwartungen schränken sie ihre Investitionen und die Nachfrage nach Krediten ein. Das Angebot an Krediten wird durch die Ersparnisbildung der privaten Haushalte gespeist. Selbst in konjunkturell guten Zeiten bilden die privaten Haushalte in der Regel so hohe Finanzierungsüberschüsse, dass die Kreditnachfrage der Unternehmen gedeckt werden kann.

Neben dem Crowding-out-Argument basiert die (neo-)klassische Ablehnung von Staatsschulden auf dem sog. ricardianischen Äquivalenztheorem. Argumentiert wird, dass die Marktteilnehmer bei der Aufnahme von Staatsschulden – etwa zur Finanzierung von Steuersenkungen – erwarten, dass diese Schulden über kurz oder lang durch Steuererhöhungen wieder abgebaut werden. Deshalb werden die privaten Wirtschaftssubjekte den (Netto-)Einkommenszuwachs sparen, so dass die Sparquote steigt und die steuerlichen Entlastungen keine Wirkung zeigen. Längerfristig betrachtet bedeuten in dieser Sicht kreditfinanzierte Steuersenkungen keine Verringerung der Steuerlast, sondern nur eine Verschiebung auf der Zeitschiene.¹⁴ Wenn sich durch die Neuverschuldung des Staates nicht das permanente Einkommen der privaten Haushalte verändert, hat dies keine Auswirkung auf den privaten Konsum, da die privaten Haushalte die zukünftigen Steuerzahlungen infolge der aktuellen Neuverschuldung (zur Finanzierung der aktuellen Steuersenkung) in der Gegenwart durch eine höhere Ersparnisbildung antizipieren.

In einem weiteren Schritt wird argumentiert, dass es die Aufnahme von Staatsschulden der jet-

14 Dieses Theorem wurde von Robert Barro reaktiviert, und zwar als Reaktion auf die vermeintliche Vernachlässigung der Erwartungsbildung von Individuen in der keynesianischen Theorie.

zigen Generation erlaube, auf Kosten zukünftiger Generationen zu leben: Staatsschulden würden auf die Zukunft verschobene Steuererhöhungen darstellen, die von den nachfolgenden Generationen zu tragen seien. Deshalb sei zu fragen, ob die vom Staat ausgegebenen Wertpapiere tatsächlich Vermögenswerte sind oder nicht doch einer laufenden Besteuerung gleichkommen, da die Wirtschaftssubjekte erkennen, dass die Wertpapiere über zukünftige Steuererhöhungen zurückgezahlt werden müssen. Dem steht die (keynesianische) These gegenüber, dass künftige Generationen nicht allein Schuldner, sondern in gleichem Maße Gläubiger der Staatsschuld sind, da künftige Generationen das in Staatspapieren angelegte Geldvermögen erben. Es besteht für jede Generation die Notwendigkeit, für ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum zu sorgen, also die Produktivität einer Volkswirtschaft zu erhöhen. Dies erfordert eine entsprechende Ausstattung mit (öffentlichem) Infrastrukturkapital. Hiervon profitieren auch die nächsten Generationen, da ihnen dann ein merklich höheres Einkommen zur Verfügung steht, als es ohne diese Investitionen in die öffentliche Infrastruktur der Fall gewesen wäre. Solche staatlichen Investitionen – wie in der privaten Wirtschaft – zumindest teilweise mit Krediten zu finanzieren kann also durchaus sinnvoll sein. Insofern kann auch nicht die Rede sein von einem Verteilungskonflikt zwischen den

Generationen. Wohl aber ist der Konflikt zwischen (künftigen) Steuerzahlern und (künftigen) Gläubigern der Staatsschulden zu thematisieren. Dieser Konflikt kann nur durch eine „gerechte“ Besteuerung in der Zukunft gelöst werden.

Die Bedeutung der ricardianischen Äquivalenz wird zudem durch die fragwürdige Annahme rationaler Erwartungen und durch die Fristigkeit der Betrachtung entscheidend relativiert (Blanchard 2000). So stellt sich die Frage, ob die gegenwärtigen Steuerzahler noch am Leben sind, wenn der Staat die Steuern erhöht, um die Staatsschulden zurückzuzahlen bzw. das Defizit abzubauen. Mit anderen Worten: Ist der Planungshorizont rationaler Wirtschaftssubjekte tatsächlich so lang, dass alle zukünftigen Zins- und Tilgungszahlungen der Kreditaufnahme in ihrem Entscheidungskalkül berücksichtigt werden? Ist nicht vorstellbar, dass die privaten Haushalte bei ihren Entscheidungen in der Gegenwart die potenziell höhere Steuerlast in der Zukunft ignorieren, weil sie generell die künftige Entwicklung als sehr unsicher einschätzen, so dass langfristige Planungen für sie von relativ geringem Wert sind? Auch ist zu berücksichtigen, dass die privaten Haushalte nicht friktionslos Kredite aufnehmen können, sie aber durch die Steuersenkung vermehrt liquide Mittel erhalten, die ihnen wiederum leichter Zugang zur Aufnahme von Krediten verschaffen.

3. In welchem Maße hat die Fiskalpolitik den Wirtschaftsverlauf beeinflusst?

3.1 Nachfragepolitik vs. Angebotspolitik in den 1970er und 1980er Jahren

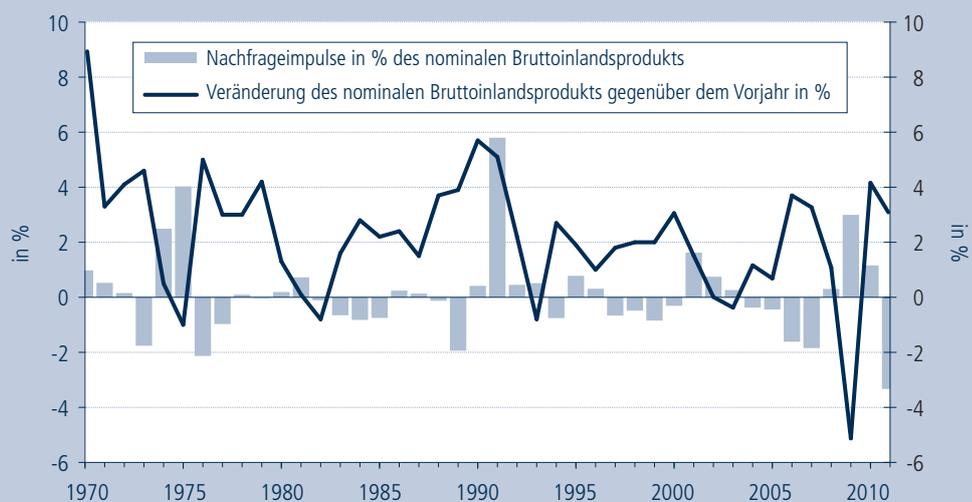
In allen hochentwickelten Volkswirtschaften – und auch in Deutschland – fließt fast die Hälfte des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP) über die staatlichen Haushalte. Mit diesen Mitteln werden öffentliche Güter produziert und Einkommensströme umverteilt. Allein schon aufgrund des numerischen Gewichts übt der Staat einen bedeutsamen Einfluss auf den Wirtschaftsverlauf aus. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf eine konjunkturorientierte Analyse der Finanzpolitik, in der die Nachfrageimpulse, die vom Staat ausgehen, diskutiert werden (Schaubild 1). Als Primärimpulse geben sie

einen quantitativen Hinweis auf die Wirkungsrichtung der Finanzpolitik. Die effektive Wirkung auf die gesamtwirtschaftlichen Aggregate wird allerdings nicht erfasst. Wollte man sie bestimmen, müssen makroökonomische Modelle herangezogen werden, mit deren Hilfe die Höhe der verschiedenen Multiplikatoren berechnet werden.

Auffällig ist die stark expansive Ausrichtung der Finanzpolitik in der ersten schweren Nachkriegsrezession 1974/75, die Nachfrageimpulse erreichen eine Höhe von zwei bis vier Prozent des nominalen BIP. Dadurch konnte die Krise rasch überwunden werden. Hierzu trug einmal eine schon lange Zeit vorher geplante, konjunkturell zum richtigen Zeitpunkt in Kraft gesetzte Steuer- und Kindergeldreform bei. Zudem wurde eine

Schaubild 1:

Nachfrageimpulse der Finanzpolitik im Konjunkturverlauf



Quelle: Eigene Berechnungen.

Vielzahl von Konjunkturprogrammen aufgelegt. Sie waren für sich genommen immer wieder zu gering dosiert, so dass „nachgeschoben“ werden musste. Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren, Steuerreform und die diskretionären Maßnahmen ließen das gesamtstaatliche Defizit (in Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) auf 5,8 Prozent des nominalen BIP anschwellen, ein Wert, der fast doppelt so hoch war wie das später eingeführte „Maastricht-Kriterium“. Die fiskalischen Impulse wurden allerdings dadurch geschmälert, dass Lohn- und Geldpolitik noch mit der Bekämpfung der Inflation beschäftigt waren, also restriktiv ausgerichtet waren.

Im nachfolgenden Aufschwung halbierte sich der Fehlbetrag binnen kurzer Zeit. Der inzwischen eingeschlagene Sparkurs ließ Befürchtungen um eine erneute konjunkturelle Abschwächung und einer Verschärfung der Beschäftigungsprobleme aufkommen. Damals hatte die Arbeitslosigkeit die Rekordmarke von einer Million überschritten, obwohl die Wirtschaft weiterhin mit im Vergleich zu heute beachtlichen Raten wuchs. Eine solche Zahl galt zu jener Zeit politisch als nicht akzeptabel. Aus diesem Grunde schaltete die Politik 1977 erneut auf einen expansiven Kurs um, in dessen Mittelpunkt ein „Zukunftsinvestitionsprogramm“ (ZIP) stand. Die Bundesregierung nahm bewusst in Kauf, dass die Finanzierungsdefizite nicht kleiner wurden. Im Gegensatz zu früheren Programmen war das ZIP mittelfristig angelegt. Auch wollte die Regierung dem Argument entgegenreten, eine expansive Politik würde, wenn überhaupt, lediglich ein Strohfeuer entfachen. Dieser Eindruck hatte sich in der Öffentlichkeit angesichts der „Programmtitis“ der vergangenen Jahre festgesetzt. Im Ergebnis gingen von der Finanzpolitik im Zeitraum 1977 bis 1980 bei relativ günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen keine dämpfenden Impulse aus, d.h. die restriktive Wirkung der automatischen Stabilisatoren im Aufschwung wurde durch das ZIP kompensiert.

Nach Auslaufen des ZIP rutschte die deutsche Wirtschaft 1981/82 erneut in eine Rezession. Im Gegensatz zu früher wurden keine expansiven Maßnahmen beschlossen, dennoch kletterte das Staatsdefizit 1982 auf vier Prozent des nominalen BIP. Der Anstieg resultierte vor allem aus der Wirkung der automatischen Stabilisatoren. Die Ursachen der Krise wurden kontrovers diskutiert. Die einen machten den abermaligen Ölpreisanstieg verantwortlich. Die konservative Seite führte die gescheiterte Nachfragepolitik, die Umverteilungsansprüche der Arbeitnehmer und das Drängen des Staates nach einem höheren Anteil am Bruttoinlandsprodukt ins Feld und verlangte umfassende Reformen: Rückführung des Staatsanteils, mehr Flexibilität auf den Arbeitsmärkten sowie Lohnzurückhaltung. Ein Regierungswechsel wurde herbeigeführt, und mit ihm kam es wirtschaftspolitisch endgültig zu einem Paradigmenwechsel.

Gemäß den angebotspolitischen Vorstellungen war die Finanzpolitik in den Folgejahren restriktiv ausgerichtet. Explizites Ziel war eine rasche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Doch war dies auch eine lange Phase der gesamtwirtschaftlichen Stagnation, in der sich die hohe Arbeitslosigkeit immer mehr verfestigte. Hierzu hat die restriktive Finanzpolitik erheblich beigetragen, zumal Geld- und Lohnpolitik ebenfalls restriktiv wirkten. Die wirtschaftliche Entwicklung wäre desaströs verlaufen, wenn die deutsche Wirtschaft nicht so stark von dem enormen Impuls, der in dieser Phase von der US-amerikanischen Wirtschaft auf die Weltwirtschaft ausging, profitiert hätte. Immer wieder ließ sich die damalige Bundesregierung in ihren gesamtwirtschaftlichen Zielprojektionen von inkonsistenten und von Wunschdenken geprägten Annahmen leiten: Sie hielt einen Investitionsboom im privaten Sektor trotz nur schwacher Expansion der übrigen Nachfragekomponenten für möglich.¹⁵ Diese Konstellation, nämlich ein Aufschwung, in dem vermehrte private Investitionen die (verteilungsbedingte) Konsumschwäche zunächst weit mehr

15 Dieses Bild zeichnete die Bundesregierung in ihren verschiedenen gesamtwirtschaftlichen Zielprojektionen (Bundesministerium der Finanzen 1983, 1984, 1985).

als ausgleichen, ist die Traumkonstellation der Angebotspolitik. Allerdings vermieden die Projektionen quantitativ nachvollziehbare Hinweise darauf, welche Bedingungen erfüllt sein mussten, damit eine Entkoppelung von privaten Investitionen und gesamtwirtschaftlicher Aktivitäten hätte gelingen können. Im Ergebnis stand die Hoffnung, dass sich das Angebot seine (Konsum-) Nachfrage schaffe, auf tönernen Füßen.

Erst 1986 sah sich die Politik veranlasst, auf einen expansiveren Kurs umzuschwenken. Eine Rolle spielten dabei die damaligen Finanzmarkt-turbulenzen, auf die die Wirtschaftspolitik flexibel reagierte. Während die Lohnabschlüsse moderat waren, wirkten Geld- und Fiskalpolitik expansiv. Gestützt wurde die wirtschaftliche Entwicklung auch durch die starken Ölpreissenkungen, die einem Konjunkturprogramm gleichkamen. In der Folge setzte ein kräftiger Aufschwung ein, der 1989 einen geringen Überschuss im Staatshaushalt nach sich zog. Auch in dieser Phase zeigte sich, dass antizyklische Politik erfolgreich sein kann. Sie ist es vor allem dann, wenn sie nicht gegen Geld- und Lohnpolitik agieren muss, sondern alle Politikbereiche in die gleiche Richtung zielen. Gelingt die Abstimmung nicht, entstehen hohe Opportunitätskosten, die sich für die Finanzpolitik in zusätzlichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte niederschlagen.

Insgesamt liefern die 1970er und 1980er Jahre reichhaltiges Anschauungsmaterial über die Wirksamkeit keynesianisch inspirierter Nachfragepolitik und angebotspolitischer Ausrichtung. Im Ergebnis war die Nachfragepolitik durchaus erfolgreich. So war es ihr gelungen, die schwere Krise 1974/75 rasch zu überwinden und nach 1977 auch eine nachhaltigere Wirkung zu erzielen. Phasenweise wurde die Nachfragepolitik jedoch höchst inkonsistent und kurzatmig mit viel zu früher „Gegenfinanzierung“ umgesetzt. Zudem war die Abstimmung mit den anderen Politikbereichen nicht immer optimal. So war in Rezessionsphasen die Geldpolitik noch mit der Stabilisierung der Preise beschäftigt, so dass sie die Finanzpolitik nicht in ihrem Kurs unterstützte. Dies wäre möglich gewesen, wenn von der Lohnpolitik zu dieser Zeit ein größerer Beitrag zur

Kostenstabilisierung geleistet worden wäre. Angesprochen ist das Verhalten in der Krise 1974/75. In der Rezession 1981/82 stellte sich das Problem nicht in dieser Weise. Damals war die Lohnpolitik viel moderater, während die Geldpolitik versuchte, den ölpreisbedingten Kostenschub in den Griff zu bekommen, also nicht einen allgemeinen Preisanstieg, sondern einen relativen Preisanstieg mit dem geldpolitischen Instrumentarium zu bekämpfen suchte.

Ein Problem für die Wirtschaftspolitik stellte der asymmetrische Konjunkturverlauf dar; die Aufschwungsphasen waren weniger ausgeprägt als die Rezessions- und Stagnationsphasen. Dies ist der entscheidende Grund dafür, dass per Saldo die Staatsverschuldung zunahm. Der wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel 1982 ließ die deutsche Wirtschaft in einer langen Phase der Stagnation verharren. Es wäre verfehlt, wollte man die wirtschafts- und fiskalpolitischen Erfolge Ende der 1980er Jahre der Angebotspolitik zuschreiben. Ob sich die lohnpolitische Zurückhaltung wie auch die Zurückhaltung des Staates ausgezahlt haben, ist fraglich. Den Arbeitslosen wurde die mittelfristige Verheißung der Problemlösung zugemutet, obwohl ihr Humankapital weder „lagerfähig“ noch ohne weiteres regenerierbar ist. Zudem wurde die lohnpolitische Zurückhaltung durch den permanenten Aufwertungsdruck der D-Mark konterkariert.

3.2 Die Jahre nach der Wiedervereinigung

Zu Beginn der 1990er Jahre wurden zwei starke finanzpolitische Impulse wirksam, Steuersenkungen und hohe Transferzahlungen im Zusammenhang mit der Deutschen Wiedervereinigung. Die Steuersenkungen waren langfristig geplant und wurden auch nicht suspendiert, als deutlich wurde, dass die Finanzierung der vereinigungsbedingten Lasten eine gewaltige Herausforderung sein würde. Die extensive Nutzung des Verschuldungsinstruments gründete sich auf die Hoffnung, dass die ostdeutsche Wirtschaft rasch aufholen würde. Diese Hoffnung erfüllte sich jedoch nicht, auch wenn die staatlichen Impulse der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland

anfangs zu Schwung verhalfen. Noch mehr von diesen Impulsen profitierten die westdeutsche Wirtschaft und auch die westeuropäischen Volkswirtschaften. Allein für 1991 errechnet sich ein expansiver Nachfrageimpuls von fast sechs Prozent des nominalen BIP (Schaubild 1). Dennoch erreichte die weltweite Rezession 1993 auch Deutschland, zumal hier hausgemachte Probleme zu lösen waren. Übermäßige Lohnsteigerungen, zu denen der Vereinigungsboom verleitet hatte, gefährdeten die Preisstabilität und veranlassten die Geldpolitik zu einer scharfen Restriktion. In dieser „Stabilisierungskrise“ sah sich die Finanzpolitik zu einem Kurswechsel veranlasst, indem Steuern erhöht, Ausgaben gesenkt und so die Wirkung der automatischen Stabilisatoren kompensiert wurde. Zwar konnte die Rezession bald überwunden werden, doch blieb in den Jahren danach die deutsche Wirtschaft auf einem sehr flachen Wachstumspfad, wodurch sich das Problem der Arbeitslosigkeit erheblich verschärfte. Wiederum berief sich die Finanzpolitik bei der Formulierung ihrer Ziele explizit auf die angebotspolitische Blaupause, neben Ausgabekürzungen wurden die Unternehmen gezielt von Steuern entlastet. Zudem galt es, die finanzpolitischen Eintrittskriterien für die Europäische Währungsunion zu erfüllen.¹⁶ Somit wirkte die Finanzpolitik über all die Jahre restriktiv und behinderte die wirtschaftliche Erholung, wie wiederum die schwache Wachstumsdynamik die fiskalischen Nöte verschärfte.

Ende der 1990er Jahre beschleunigte sich das Wirtschaftswachstum, ohne dass die Finanzpolitik ihren restriktiven Kurs änderte. Wieder einmal kamen die Impulse vornehmlich aus dem Ausland. Der Aufschwung zog erhebliche Steuermehreinnahmen nach sich, die Finanzierungsdefizite wurden rasch kleiner. Dies verleitete die finanzpolitischen Entscheidungsträger zu umfangreichen Steuerentlastungen, die von 2001 an stufenweise in Kraft traten. Die damit verbun-

denen expansiven Impulse wurden durch Ausgabenkürzungen teilweise kompensiert, weil die Politik die von „Maastricht“ gezogenen Grenzen einhalten musste. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2004 errechnen sich expansive Impulse von weniger als einem Prozent jährlich. Die Hoffnung auf mehr Wirtschaftswachstum erfüllte sich jedoch nicht, vor allem, weil sich die privaten Konsumausgaben bei steigender Sparquote und stagnierenden Markteinkommen nur schwach entwickelten. Die Steuersenkungen begünstigten primär die höheren Einkommensschichten (mit entsprechend hoher Sparquote). Ein bedeutsamer Teil der Entlastungen wurde daher nicht konsumiert, sondern gespart. Die Unternehmensteuerreform zeigte ebenfalls keine Wirkung, die unternehmerischen Investitionen waren rückläufig.

Die Steuerentlastungen kosteten der Politik viel Handlungsspielraum. Für ausgabepolitische Maßnahmen, etwa zur Verbesserung der staatlichen Infrastruktur, sah man keine Veranlassung, zumal in der wirtschaftspolitischen Debatte die Sichtweise vorherrschte, Deutschland habe keine konjunkturellen, sondern jede Menge strukturelle Probleme, die durch Lohnmoderation, durch Reformen auf den vermeintlich überregulierten und unflexiblen Arbeitsmärkten, den Abbau des überbordenden Sozialstaates, mehr Deregulierung und die Privatisierung staatlicher Leistungen sowie einer Verringerung der Staatsverschuldung und Steuerbelastung beseitigt werden müssten. Die Politik folgte weitgehend dieser (neoklassischen) Argumentation. Im Verbund mit einer sehr zurückhaltenden Lohnpolitik konnte im Ergebnis die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erheblich gestärkt werden. Die Exporte wurden enorm gesteigert, während die Importe infolge der schwachen Binnennachfrage nur mäßig expandierten. Die Verschuldung des Auslands nahm dadurch jedoch stark zu, während sich das Finanzierungsdefizit des Unternehmenssektors verringerte, weil die

16 Die Obergrenzen für die fiskalpolitischen Konvergenzkriterien, die zum Eintritt in die Europäische Währungsunion berechtigten, waren auf drei Prozent Haushaltsdefizit und 60 Prozent Schuldenstand, jeweils bezogen auf das nominale BIP, festgelegt. Später wurden diese Werte als dauerhafte Obergrenzen bestimmt.

Unternehmen sich in ihrer Investitionstätigkeit lange Zeit zurückhielten – und dies, obwohl die Gewinneinkommen in die Höhe geklettert waren. Zudem wurden mit den hohen Unternehmensgewinnen vermehrt Investitionen eigenfinanziert. Erst im Verlauf des Jahres 2005 wendete sich das Blatt und eine konjunkturelle Erholung setzte ein. Abermals waren starke Impulse aus dem Ausland hierfür maßgebend. Von der enormen Ausweitung der Gewinne profitierte auch der Staat, die gewinnabhängigen Steuern flossen reichlich. Die Finanzierungsdefizite des Staates konnten in dieser Phase rasch abgebaut werden; 2007 und 2008 wurde per Saldo ein Haushaltsausgleich erreicht.

Die Tatsache, dass über lange Jahre hinweg die Investitionstätigkeit der Unternehmen äußerst schwach war, ist Beleg dafür, dass die große Umverteilung im vergangenen Jahrzehnt nicht in einer nachhaltigen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung mündete. Ins Auge sticht insbesondere das veränderte Verhältnis von Sparen und Investieren. Im Gegensatz zu früher, als sich die privaten Unternehmen stark verschuldeten, sie mithin einen großen Teil der Ersparnisse der privaten Haushalte absorbierten und diese Mittel investierten, wurden die Unternehmen in den Jahren nach 2000 zu Nettosparern; entsprechend sanken ihre Investitionen in Realkapital. Statt in Maschinen und Anlagen (Realkapital) zu investieren, legten die Unternehmen ihre überschüssigen Mittel offenbar auf den Finanzmärkten an, weil sie dort kurzfristig höhere Renditen erzielen konnten als bei (langfristigen) Investitionen in Sachanlagen. Ermöglicht wurden die hohen Gewinne insbesondere durch die Lohnzurückhaltung der Beschäftigten. Damit eröffnete sich jedoch ein Teufelskreis: Die Lohnzurückhaltung führte zu einem Verlust an Kaufkraft im Inland, was die Absatzaussichten der Unternehmer und dadurch ihre Investitionsneigung schmälerte. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze unterblieb, der Druck auf die Beschäftigten zu Lohnzugeständnissen stieg. Durch die Lohnmoderation konnte die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft weiter gesteigert werden, so dass im Ausland glänzende Geschäfte gemacht wurden. Viel stärker als früher schlug sich

dieser Effekt in der Leistungsbilanz nieder, weil vor der Währungsunion Lohnzurückhaltung ganz oder teilweise durch Aufwertungen der D-Mark kompensiert wurde.

Aber es waren eben nicht nur die weit unter der Produktivitätsentwicklung und der Zielinflationsrate der Zentralbank liegenden Lohnabschlüsse, die zu der enormen Umverteilung der Einkommen führten. Verstärkt wurde die Umverteilung durch den Staat. Lange Zeit bestand Konsens darüber, dass die aus dem Marktprozess resultierende Primärverteilung durch staatliche Eingriffe korrigiert werden müsse – vor allem durch ein progressiv wirkendes Steuersystem, ein umfangreiches soziales Sicherungssystem und durch die Bereitstellung öffentlicher Güter. Mit dem Vordringen neoklassischen/neoliberalen Denkens in der politischen Diskussion und dem immer größer werdenden Einfluss der Interessenverbände änderte sich die Sichtweise radikal. Die Nivellierung der Einkommensunterschiede beeinträchtigte die produktiven Kräfte des Marktes, ein Zuviel an Sozialstaat mindere die Leistungsanreize und zu hohe Lohnnebenkosten verhinderten ein Mehr an Beschäftigung, so hieß es. Es war pikanterweise die rot-grüne Bundesregierung, die eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg brachte, um entsprechende Änderungen zu bewerkstelligen: Umfangreiche Steuerentlastungen vor allem für die oberen Einkommensbezieher und Unternehmen, Abbau von Sozialleistungen, Einsparungen im Angebot an öffentlichen Dienstleistungen, Agenda 2010 und die Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien bei der Inanspruchnahme staatlicher Transferleistungen (Vesper 2008b). Im Jahre 2007, zur Zeit der schwarz-roten Bundesregierung, wurde die Mehrwertsteuer überaus kräftig, um drei Prozentpunkte, angehoben. Die Erhöhung ging einher mit einer Senkung der Sozialbeiträge. Die Mehrwertsteuererhöhung war mit regressiven Verteilungswirkungen verbunden (Bach 2005). Die Kombination von Mehrwertsteuererhöhung und Minderung der Beitragsätze begünstigte die Unternehmen: Wegen der Überwälzungsmöglichkeit wurde eine Belastung der Unternehmen vermieden, zudem sanken wegen der hälftigen Finanzierung der Sozialbeiträge die Lohnnebenkosten. Beides erhöhte noch die

Tabelle 1:

Einnahmen und Ausgaben des Staates in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts

	Ausgaben insgesamt	Staatskonsum	Sozialleistungen	Investitionen**	Einnahmen insgesamt	Steuern	Sozialbeiträge	Finanzierungssaldo
1991	46,3	19,1	21,8	4,6	43,4	22,0	16,8	-2,9
1992	47,2	19,6	22,9	4,4	44,8	22,3	17,2	-2,4
1993	48,2	19,6	23,9	4,3	45,2	22,4	17,7	-3,0
1994	47,9	19,5	24,4	3,9	45,6	22,3	18,2	-2,5
1995*	48,0	19,6	25,0	3,5	45,1	21,9	18,3	-9,5
1996	49,3	19,8	26,5	3,3	46,0	21,8	19,0	-3,4
1997	48,4	19,4	26,3	3,1	45,7	21,5	19,2	-2,8
1998	48,0	19,1	26,0	3,2	45,9	22,1	18,9	-2,3
1999	48,1	19,2	26,0	3,2	46,6	23,3	18,7	-1,6
2000	45,1	19,0	25,8	3,2	46,4	23,5	18,3	+1,1
2001	47,6	18,9	26,1	3,4	44,7	21,9	18,2	-3,1
2002	48,1	19,2	27,1	3,3	44,4	21,5	18,2	-3,8
2003	48,5	19,3	27,5	3,2	44,5	21,6	18,3	-4,2
2004	47,1	18,8	26,8	3,0	43,3	21,1	17,9	-3,8
2005	46,8	18,7	26,6	2,9	43,5	21,4	17,7	-3,3
2006	45,3	18,3	25,7	2,7	43,7	22,2	17,2	-1,7
2007	43,5	17,9	23,9	2,7	43,7	23,0	16,5	+0,2
2008	44,1	18,3	23,9	2,9	44,0	23,1	16,5	-0,1
2009	48,2	20,0	26,2	3,1	45,1	23,1	17,3	-3,1
2010	47,7	19,5	25,4	4,1	43,6	22,0	16,9	-4,1
2011	45,3	19,3	24,4	2,7	44,5	22,7	16,9	-0,8

*1995 ohne Übernahme der Treuhandgesellschaft. **Einschl. Vermögensübertragungen.

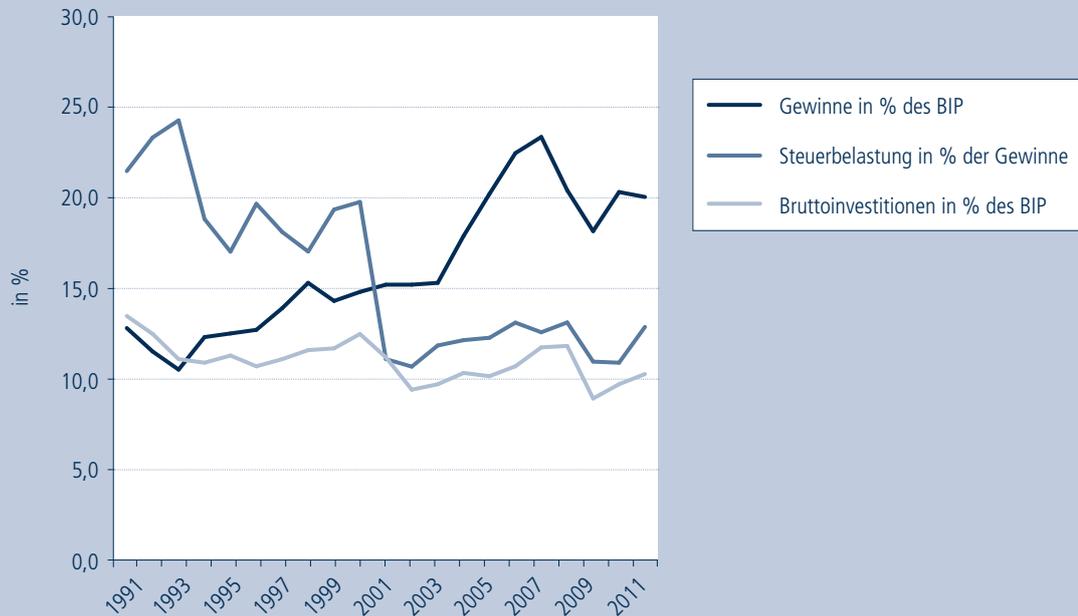
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, zumal die Mehrwertsteuererhöhung die Exporteure nicht trifft.

In der Summe bewirkten die Maßnahmen einen Rückgang der Staatsausgaben wie auch der Einnahmen (Tabelle 1). Noch stärker als der Staatskonsum sanken die Sozialleistungen. Der Anteil des Staatsverbrauchs am BIP ging von 19 Prozent im Jahre 2002 auf 17,9 Prozent im Jahre 2007 zurück, der Anteil der Sozialleistungen verringerte sich von 26,3 Prozent auf 23,9 Prozent. Die Steuerquote sank von 23,5 Prozent (2000) auf 21,4 Prozent (2005), ehe sie konjunkturbedingt und infolge der Mehrwertsteueranhebung wieder

zunahm. Die Sozialbeiträge schließlich verringerten sich von 18,6 Prozent (2000) auf 16,5 Prozent (2007). Wie stark die Steuerentlastungen auf die Steuerbelastung der Unternehmen wirkten, zeigt sich, wenn man die Belastung der Kapitalgesellschaften mit Gewinnsteuern analysiert. Anfang der 1990er Jahre hatte deren Steuerquote um die 22 Prozent der Gewinne betragen, nunmehr liegt sie bei elf bis 13 Prozent, d.h. sie hat sich nahezu halbiert. Niemals zuvor war die Steuerbelastung so gering, niemals zuvor die Gewinne so hoch (Schaubild 2). Trotz dieser angebotspolitischen Traumkonstellation blieb ein Investitionsboom aber aus.

Schaubild 2:

Gewinne, Investitionen und Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften

Quelle: Eigene Berechnungen.

All die Jahre sind ein Beleg für den unauflösbaren Zusammenhang von Staatsverschuldung und wirtschaftlicher Entwicklung. Infolge der über weite Strecken lahmen Wirtschaftsentwicklung wurde der Staat in eine Verschuldungsposition gedrängt. Doch absorbierte er mit seiner Kreditaufnahme brachliegende Ersparnisse und stabilisierte die Wirtschaft. (Eine andere Frage ist, ob dies in einer gesamtwirtschaftlich effizienten Weise geschah, siehe oben) Im Zuge des exportgetriebenen Aufschwungs 2005 bis 2008 baute der Staat sein Defizit ab und erzielte sogar einen kleinen positiven Saldo. Auch im Aufschwung Ende der 1990er Jahre hatte sich die Finanzierungsposition des Staates spürbar verbessert. Die „Entschuldung“ des Staates ging in beiden Fällen einher mit einer steigenden Verschuldung des

Auslands.¹⁷ Für das Ausland gingen heimische Märkte verloren, während die Absatzmöglichkeiten auf den deutschen Märkten auch infolge der nur schwachen deutschen Binnennachfrage schwanden. Höhere Inflationsraten und eine geringere Produktivitätsentwicklung schmälerten die ausländische Wettbewerbsfähigkeit. Die Leistungsbilanzungleichgewichte wurden größer, und die Banken finanzierten diese Ungleichgewichte in der Hoffnung oder in dem Glauben, dass es irgendwann wieder zu einer Verringerung der Salden kommen würde. Dies sollte sich als Trugschluss erweisen, denn in der Währungsunion existiert kein Mechanismus hierfür (Flassbeck/Spiecker 2012). Während noch in den 1990er Jahren das Ausland Kreditgeber war und die deutschen Einfuhrüberschüsse finanzierte, änderte

17 Dieses Muster prägte fast alle Aufschwungsphasen. Eine Ausnahme bildete der Vereinigungsboom. Seinerzeit war das Staatsdefizit so hoch, dass dieses zusammen mit dem Finanzierungsdefizit der Unternehmen größer war als der Überschuss der privaten Haushalte. Dem stand – ebenso untypisch – ein Finanzierungsüberschuss des Auslands gegenüber, das die Rolle des Finanziers der inländischen Defizite übernommen hatte. Die inländischen Ersparnisse reichten nicht aus zur Finanzierung der staatlichen Defizite und des Defizits der Unternehmen, was sich in der Zahlungsbilanz als Leistungsbilanzdefizit niederschlug (Tabelle 2).

Tabelle 2:

Finanzierungssalden der volkswirtschaftlichen Sektoren in Deutschland

	Private Haushalte	Nichtfinanz. Kapitalgesellsch.	Finanzielle Sektoren	Staat	Nettokredite ans Ausland
1991	76,4	-66,9	11,2	-43,8	-23,1
1992	79,0	-62,9	6,0	-40,7	-18,6
1993	72,5	-46,1	6,8	-50,9	-17,8
1994	51,8	-49,5	10,2	-40,9	-28,4
1995*	56,8	-30,2	8,3	-58,8	-24,0
1996	61,7	-14,8	3,2	-62,5	-12,3
1997	62,8	-26,8	6,0	-50,6	-8,6
1998	68,0	-34,0	-4,7	-42,7	-13,4
1999	69,4	-70,3	6,2	-29,3	-24,0
2000**	75,4	-137,1	8,0	27,1	-26,7
2001	97,3	-41,4	2,8	-59,6	-0,9
2002	101,3	3,4	19,6	-78,3	45,9
2003	125,1	-10,2	17,1	-87,3	44,8
2004	133,4	32,7	23,9	-83,5	106,5
2005	144,7	21,8	24,5	-74,2	116,8
2006	136,8	13,8	37,6	-38,2	150,0
2007	136,2	24,2	17,0	5,5	182,9
2008	137,4	-8,3	25,6	-1,4	153,3
2009	151,9	45,0	15,9	-76,1	136,7
2010	149,4	45,5	54,4	-106,0	143,2
2011	138,0	-1,2	23,5	-25,3	135,0

* Ohne Übernahme der Treuhandschulden durch Erblastentilgungsfonds. ** Einschl. der Verkäufe von UMTS-Lizenzen durch den Staat an nichtfinanzielle Unternehmen.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

sich die Lage nach 2002 fundamental (Tabelle 2). Mehr und mehr machten sich die Maßnahmen zur Steigerung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit bemerkbar. In der Folge schoss die Verschuldung des Auslands in die Höhe. Bereits im Jahre 2004 belief sich das Finanzierungsdefizit des Auslands auf 107 Milliarden Euro, und 2007 wurde mit 183 Milliarden Euro, dies entsprach rund sieben Prozent des deutschen BIP, ein Höchststand erreicht. In den Jahren danach ist es etwas gesunken, 2011 betrug es 135 Milliarden Euro.

3.3 Finanzpolitik in und nach der „Großen Krise“

In Anbetracht der Erfahrungen und auch der jahrelangen wirtschafts- und finanzpolitischen Rhetorik musste die rasche und umfangreiche Reaktion auf die schwere Wirtschaftskrise als Folge der Finanzmarkturbulenzen, die im Sommer 2007 die Weltwirtschaft erschütterten, überraschen. Bereits Ende 2008 wurden zwei Konjunkturpakete sowie eine Reihe weiterer diskretionä-

rer Maßnahmen verabschiedet.¹⁸ Die geschätzten Nachfrageimpulse beider Konjunkturprogramme beliefen sich auf 1,3 bzw. 2,0 Prozent des BIP (Vesper 2009). Das Schwergewicht der Maßnahmen lag in der Aufstockung der öffentlichen Investitionen. Dieser Schritt war überfällig, denn seit Jahren befanden sich die öffentlichen Investitionen auf Talfahrt. Eine Reihe von Maßnahmen zielte auf die unmittelbare Beeinflussung der privaten Konsumausgaben („Abwrackprämie“, kinderbezogenen Leistungen, Beitrags- und Steuer-senkungen). Diskretionäre Maßnahmen und die automatischen Stabilisatoren zusammen bewirkten einen stark expansiven Nachfrageimpuls, und zwar in Höhe von 3,2 Prozent (2009) bzw. 0,9 Prozent (2010) des nominalen BIP (Schaubild 1). Die effektiven Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft waren noch höher, denn es müssen die Multiplikatoreffekte berücksichtigt werden. Legt man für den Programm-Mix einen Multiplikator von etwa 1,5 zugrunde,¹⁹ so errechnet sich überschlägig eine effektive finanzpolitische Wirkung von fast 5 Prozent bzw. 1,4 Prozent des BIP. Wirkungsverzögerungen sind dabei nicht berücksichtigt. Nimmt man sie mit ins Kalkül, sind die konjunkturellen Effekte für 2009 etwas geringer und für 2010 etwas höher zu veranschlagen. Verstärkt wurden die Wirkungen dadurch, dass in vielen europäischen Volkswirtschaften die Finanzpolitik zeitgleich auf einen expansiven Kurs eingeschwenkt war. Noch bedeutender war die Tatsache, dass die fiskalische Expansion von einer expansiven Geldpolitik akkommodiert wurde.

Wenn diese schwere Krise relativ erfolgreich überwunden werden konnte, so hat die Finanzpolitik dazu einen erheblichen Beitrag geleistet. Begünstigt wurde die Entwicklung dadurch, dass Deutschland weiterhin seine Exportstärke ausgespielt hat. Die Nettokredite an das Ausland verharrten auf hohem Niveau (Tabelle 2). Gleichwohl hat die Aufwärtsbewegung nicht einen „typischen“ Verlauf genommen. Anders als in früheren Aufschwungjahren war die Entwicklung

in Deutschland nicht durch eine kräftige Zunahme kreditfinanzierter Investitionen der Unternehmen geprägt. Die Unternehmen (nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften) realisierten in dieser Phase wie auch in den Jahren zuvor hohe Überschüsse – Ausdruck davon, dass sie zu wenig in Sachanlagen, vielmehr ihre Mittel in Finanzanlagen investierten. Dies deutet auf eine wenig nachhaltige Entwicklung hin. Im Zuge der konjunkturellen Erholung haben sich die Staatsdefizite „quasi-automatisch“ zurückgebildet; 2012 war der Staatshaushalt ausgeglichen.

Gleichwohl ist die Staatsverschuldung per Saldo stark gestiegen, weil erhebliche Verpflichtungen durch die Einzahlungen in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und durch übertragene Schulden öffentlicher Banken eingegangen wurden. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die sog. FMS-Wertmanagement, die als „bad bank“ 2010 gegründet wurde, um die während der Finanzkrise in eine existenzbedrohende Schieflage geratene und dann verstaatlichte Hypo Real Estate-Gruppe (HRE) von Risikopositionen und nicht strategienotwendigen Geschäftsbereichen zu befreien und somit zu stabilisieren. Im Jahre 2010 belief sich die Verschuldung dieses Extrahaushalts des Bundes auf 192 Milliarden Euro, Ende 2011 standen noch 186 Milliarden Euro zu Buche, was fast acht Prozent des nominalen BIP entsprach.²⁰ Der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) musste sich für die Finanzierung seiner Aktivitäten im Jahre 2009 am Kapitalmarkt mit 37 Milliarden Euro verschulden, im Jahre 2010 betrug der Schuldenstand 29 Milliarden Euro und 2011 waren es noch 17 Milliarden Euro. Die Auswirkungen der Finanzkrise wirken auch hier noch lange nach.

Die rasche Rückführung der Staatsdefizite war auch in Deutschland mit starken gesamtwirtschaftlichen Bremswirkungen verbunden. Allein 2011 gingen von den öffentlichen Haushalten restriktive Primärpulse in einer Größenord-

18 Im politischen Abstimmungsprozess zum ersten Programm war deutlich geworden, dass dieses Paket viel zu gering dosiert war, um einen nennenswerten Stabilisierungsbeitrag zu leisten.

19 Diese Annahme beruht auf Modellrechnungen von Horn et al. (2008). Für die Ausgaben wird ein Multiplikator von 1,7 unterstellt, während bei den Einnahmen mit einem Wert von knapp 1 gerechnet wird.

20 Vgl. Statistisches Bundesamt (2012), Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte 2011.

nung von über drei Prozent des nominalen BIP aus (Schaubild 1). Im Jahre 2012 war die Restriktionwirkung ebenfalls erheblich, der negative Impuls dürfte mit rund einem Prozent zu veranschlagen sein. Unter Berücksichtigung der Multiplikatorwirkung war die effektive Restriktion noch merklich stärker. Somit kann die rezessive Entwicklung im Jahresverlauf 2012 zu einem gewichtigen Teil auf die Konsolidierungspolitik zurückgeführt werden.

Trotz des ausgeglichenen Staatshaushalts will die deutsche Fiskalpolitik an ihrem Konsolidierungskurs in den nächsten Jahren festhalten. Das zeigt ein Blick auf die mittelfristigen Finanzplanungen von Bund und Ländern (Vesper 2012). Begründet wird dies mit den Erfordernissen der „Schuldenbremse“ bzw. des „Europäischen Fiskalpakts“, für den das Konzept der deutschen Schuldenbremse die Blaupause geliefert hat. Ein solches Verhalten birgt indes erhebliche gesamtwirtschaftliche Risiken. Es gibt Hinweise, die belegen, dass Rezessionen, die von Finanz- und Immobilienkrisen ausgelöst wurden, schwerer überwunden werden als „normale“ Rezessionen. Vor allem liegt dies daran, dass aufgrund der weitverbreiteten Unsicherheiten die Risikobereitschaft von Unternehmen und Banken gering ausgeprägt ist und sich die Investitionstätigkeit nur langsam erholt (Reinhart/Rogoff 2009). Eine restriktive Finanzpolitik erschwert in dieser Phase die Gesundung der Wirtschaft und belastet im Endeffekt die öffentlichen Haushalte mehr, als sie durch eine Sparpolitik entlastet werden. Und die aktuelle Entwicklung zeigt, dass der „deutsche Sonderweg“ der vergangenen Jahre zu Ende ist und die deutsche Wirtschaft von der europaweiten Krise, die bisher insbesondere eine Krise der Südländer war, eingeholt worden ist. Dies wird sich in den kommenden Monaten auch in den öffentlichen Haushalten hierzulande niederschlagen.

3.4 Die europäische Dimension

Europa lebt seit nunmehr fünf Jahren mit der „Eurokrise“. In den Krisenländern hat sich die Lage zugespitzt. Überall wird, um der wachsen-

den Staatsverschuldung Herr zu werden, eine scharfe Austeritätspolitik betrieben, wodurch die Wirtschaft zusätzlich geschwächt und der Staat noch stärker in eine Verschuldungsposition gedrängt wird. Ein Ende der Krise ist nicht absehbar. Um so mehr stellt sich die Frage, ob die wirtschaftspolitische Strategie taugt oder ob nicht eine grundlegende Kurskorrektur vonnöten ist. Ein solcher Schritt setzt freilich eine andere Bewertung der Krisenursachen in der Währungsunion voraus.

Das deutsche „Wachstumsmodell“ der vergangenen Jahre stellt für die Eurozone, aber auch für Deutschland selbst eine Belastung dar. Der Verzicht auf Realloohnerhöhungen bedeutete für Deutschland eine reale Abwertung mit der Folge, dass die deutsche Wirtschaft international eine sehr günstige Wettbewerbsposition erreichte, die Exportüberschüsse aber zulasten der Binnen- nachfrage gingen, wodurch wiederum die Absatzmöglichkeiten ausländischer Unternehmen beeinträchtigt wurden. Spiegelbildlich zu Deutschland mussten viele Euroländer einen Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, steigende Handelsdefizite und eine zunehmende Auslandsverschuldung hinnehmen. Dieser Verlust wurde durch nationale Fehlentwicklungen, insbesondere über das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum und die Zielinflationsrate der Zentralbank hinausgehende Lohnsteigerungen, teilweise auch durch übermäßig steigende Staatsdefizite erheblich verstärkt. Die extreme Lohnzurückhaltung in der großen Volkswirtschaft Deutschland hatte noch eine weitere unerwünschte Konsequenz: Sie machte es der Europäischen Zentralbank (EZB) schwer, eine „richtige“ Geldpolitik zu betreiben, nämlich den vorangegangenen Boom in den kleineren Problemländern frühzeitig durch höhere Zinsen zu bremsen.

Eine Währungsunion ist von der ökonomischen Logik her nichts anderes als eine Vereinbarung über ein gemeinsames Inflationsziel (IMK 2012). Dieses gemeinsame Inflationsziel – die Zielinflationsrate der EZB war über all die Jahre mit zwei Prozent angesetzt – wurde von vielen Beteiligten nicht erreicht, von einigen Mitgliedsstaaten, insbesondere in Südeuropa, be-

trächtlich über-, von anderen, insbesondere von Deutschland, beträchtlich unterschritten. Die unterschiedliche Preisentwicklung war Folge und zugleich Triebkraft der unterschiedlichen wirtschaftlichen Konstellationen in den Mitgliedsstaaten (dort wachsende, hier stagnierende Märkte), die entsprechende Rückwirkungen auf die Realzinsen, auf die Lohnentwicklung, auf die Entwicklung der Lohnstückkosten und damit auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit hatten. Die unterschiedlichen Realzinsen verstärkten (dämpften) die Preis- und Lohndynamik in den stärker (schwächer) wachsenden Volkswirtschaften; Länder mit hohen Inflationsraten und steigenden Lohnstückkosten verloren an Wettbewerbsfähigkeit, während Länder mit niedrigen Inflationsraten und sinkenden oder deutlich geringer steigenden Lohnstückkosten an Wettbewerbsfähigkeit gewannen, wodurch sich die Außenhandelsbilanzen zunehmend verschlechterten bzw. verbesserten. Im Ergebnis stellten sich gewaltige Leistungsbilanzungleichgewichte ein, die nicht beseitigt werden konnten, weil ein Korrekturmechanismus, wie er bei nationalen Währungen mit Auf- und Abwertungen zur Verfügung stand, fehlte. Umso mehr sind daher Lohn- und Fiskalpolitik gefordert, durch antizyklischen Einsatz diesen Fehlentwicklungen entgegenzutreten.

Die Ursachen für die Fehlentwicklungen im Euroraum sind zeitlich in den Jahren vor der Finanzmarktkrise anzusiedeln, die 2008/09 die Welt erschütterte (siehe oben). Wenn wir heute von der „Eurokrise“ sprechen, so ist sie Ausdruck des Ineinandergreifens einer Krise der Realwirtschaft und – ausgelöst durch die Lehman Brothers-Pleite – einer Krise der Finanzmärkte, die in einer Staatsschuldenkrise mündete (IMK

2012). Inzwischen haben sich die verschiedenen „Teilkrisen“ zu einer formidablen Liquiditäts- und Vertrauenskrise entwickelt, die letztlich die Europäische Zentralbank als „Lender of last resort“ dazu gezwungen hat, unbegrenzt am Markt für Staatsanleihen zu intervenieren. Mehr und mehr wird diese Krise auch zu einer Krise der Wirtschaftspolitik, die allein mit einer scharfen Restriktionspolitik glaubt, die Krise überwinden zu können und noch immer an den neoklassischen Denkmustern festhält. In diesem Szenario kann zwar eine Anpassung der Leistungsbilanzungleichgewichte gelingen; die Problemländer können ihre Leistungsbilanzsalden über eine Krise verbessern, indem rezessionsbedingt die Importe sinken, also uno actu die Überschussländer ihre Überschüsse verringern. Dieses Szenario findet gerade statt, doch heißt dies, auf Wachstum und Einkommen zu verzichten, und zwar europaweit. Ein solcher Weg ist wenig nachhaltig und mit schmerzhaften sozialen Verwerfungen verbunden. Vonnöten ist vielmehr eine radikale Umkehr in der Wirtschaftspolitik in Deutschland, nämlich eine expansive Finanzpolitik und eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, um die binnenwirtschaftliche Dynamik in Gang zu bringen. Dies ist auch die Voraussetzung dafür, dass der geldpolitische Kurs der EZB erfolgreich sein kann. Mit der Implementierung der Schuldenbremse hat sich die Finanzpolitik jedoch handlungsunfähig gemacht, indem sie ein zentrales wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument aus der Hand gegeben hat. Dies ist auch der Grund dafür, dass Deutschland finanzpolitisch noch nicht auf die wirtschaftliche Talfahrt 2012 reagiert hat.

4. Bedarf es in Deutschland (und in Europa) einer Schuldenbremse?

4.1 Begründung und Konzeption

Der starke Anstieg der Staatsverschuldung in Deutschland ist vor allem auf drei Faktoren zurückzuführen: die Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung, die umfangreichen Steuerensenkungen in den Jahren 2001 bis 2005 sowie die Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmarktkrise. Eine Rolle spielten zudem die Auswirkungen der asymmetrischen Konjunkturzyklen in der Vergangenheit, was bedeutete, dass die konjunkturbedingten Einnahmeausfälle/Mehrausgaben höher waren als die konjunkturbedingten Mehreinnahmen/Minderausgaben. Keinesfalls war es eine verschwenderische Ausgabenpolitik, die den Anstieg der Staatsverschuldung verursachte.

Die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz²¹ wurde mit dem Argument begründet, die Politik sei nicht in der Lage gewesen, die Zunahme der Staatsverschuldung zu verhindern. Deshalb müsse man strenge Regeln implementieren, die einen weiteren Anstieg unterbinden. Völlig ausgeblendet blieben in der politischen Diskussion nicht nur die Ursachen für die Entwicklung der Verschuldung (siehe oben), sondern auch die Tatsache, dass zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Entwicklung der Staatsfinanzen ein unauflöslicher Zusammenhang besteht und die Finanzpolitik durchaus Potenzial hat, die wirtschaftliche Entwicklung spürbar zu beeinflussen. Umso mehr verwundert, dass noch Anfang 2008 in einem Entwurf des Bundesministe-

riums der Finanzen (BMF) zur Begründung der Notwendigkeit einer Schuldenbremse zu lesen war, angesichts der hohen internationalen Verflechtung der deutschen Wirtschaft seien die Möglichkeiten geschwunden, Finanzpolitik zur Konjunktursteuerung einzusetzen. Die jüngsten Erfahrungen sprechen eine andere Sprache.

Zwar will die neue Schuldenregel die Hinnahe konjunkturbedingter Haushaltsdefizite ermöglichen, denn die automatischen Stabilisatoren sollen wirken können. Die Frage ist aber, ob der vorgesehene Mechanismus hinreichend Spielraum für „konjunkturgerechtes Atmen“ der öffentlichen Haushalte bietet. Hier sind Zweifel angebracht. Auch wenn die Hinnahe konjunktureller Defizite konzidiert wird, so heißt dies noch lange nicht, dass in hinreichendem Maße neue Schulden zur Krisenbekämpfung aufgenommen werden, also auch diskretionäre Maßnahmen finanziert werden. Vor allem ist zu befürchten, dass selbst in einer Rezession oder Stagnation der Abbau der sog. strukturellen Defizite angemahnt wird.

Eine wichtige Rolle im Konzept der Schuldenbremse spielt das sog. Kontroll- oder Ausgleichskonto. Auf dem Konto werden am Jahresende die Abweichungen der tatsächlichen von den als zulässig erachteten Finanzierungssalden verbucht, und zwar als Fehlbeträge bzw. Guthabenschriften. Sind z.B. die neuen Kredite höher gewesen als es die tatsächliche wirtschaftliche Lage in einem Jahr rechtfertigte, entsteht ein Fehlbetrag; war die Kreditaufnahme niedriger, gibt es

21 Nach dieser Regelung soll die strukturelle, also nicht konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme des Bundes maximal 0,35 Prozent des nominalen BIP betragen. Ausnahmen sind bei Naturkatastrophen oder schweren Rezessionen gestattet. Eine Übergangsregelung sieht die erstmalige Anwendung der Neuregelungen für 2011 vor. Der Bund startet 2011 mit einem erweiterten strukturellen Verschuldungsspielraum, der dann in Analogie zu den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts in jährlichen Schritten von 0,25 Prozent des BIP bis zum Erreichen der 0,35 Prozent-Grenze zurückgeführt werden soll. Die Einhaltung der Vorgabe des ausgeglichenen Haushalts ist für den Bund von 2016 an zwingend vorgesehen, für die Länder von 2020 an.

eine Gutschrift. Überschreiten die saldierten Belastungen des Kontos den Schwellenwert von 1,5 Prozent des BIP, so sind diese konjunkturgerecht zurückzuführen. Abweichungen können als Folge einer konjunkturellen Fehlprognose, aber auch aufgrund einer Fehleinschätzung der Auswirkungen einer Steuerreform entstehen.²²

Folgt man Berechnungen des Bundesfinanzministeriums, so wird deutlich, dass die durch die Konjunktur- und Strukturkomponente „legitimierten“ Defizite im Bundeshaushalt in den vergangenen Jahren (es wurde der Zeitraum 2001 bis 2007 zugrunde gelegt) erheblich niedriger waren als die tatsächlichen Finanzierungsdefizite (in Milliarden Euro).

Tabelle 3:

Konjunktur- und Strukturkomponente im Bundeshaushalt 2001 bis 2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Konjunkturkomponente	-10,0	-14,5	-12,8	-11,3	-10,8	+4,1	+6,6
<i>bei Haushaltsaufstellung</i>	0,0	-8,2	-7,8	-7,8	-5,7	-4,7	0,0
<i>Ausgleichskonto</i>	-10,0	-6,3	-5,0	-3,5	-5,1	+8,8	+6,6
Strukturkomponente (0,35% des BIP ²³)	-7,4	-7,4	-7,6	-7,7	-7,9	-8,0	-8,3
Summe	-17,4	-21,9	-20,4	-19,0	-18,7	-3,9	-1,7
Tatsächliches Defizit	-17,9	-23,7	-29,1	-38,1	-27,4	-28,2	-14,7
Differenzen	-0,5	-1,8	-8,7	-19,1	-8,7	-24,3	-13,0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Hätte sich der Bund in dieser Zeit gemäß den Regelungen der Schuldenbremse verhalten, so hätte er in all den Jahren erheblich restriktiver auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gewirkt. Auf Länderebene zeigt sich ein ähnliches Bild,

wobei die Konjunkturkomponente eine geringere Rolle spielt, weil sie allein auf der Einnahmenseite, nicht aber bei den Ausgaben zum Tragen kommt (in Milliarden Euro)²⁴:

Tabelle 4:

Konjunkturkomponente in den Länderhaushalten 2001 bis 2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Konjunkturkomponente	-7	-10	-8	-7	-7	+3	+4
Tatsächliches Defizit (VGR)	-27	-31	-33	-27	-20	-10	+5
Differenzen	-20	-21	-25	-20	-13	-13	+1

Quelle: Eigene Schätzung.

22 Voraussetzung ist natürlich, dass Fehleinschätzungen zugegeben und neue, glaubwürdige Berechnungen vorgelegt werden.

23 Diesen Anteil reklamiert der Bund für sich; für die Länder verbleiben dann lediglich 0,15 Prozent.

24 Werte beruhen auf eigenen Schätzungen.

Simulationsrechnungen mit einem makroökonomischen Modell ermittelten massive negative Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und Beschäftigung (Horn et al. 2008). Bei einer Fiskalpolitik, wie sie die Schuldenbremse im Bundeshaushalt für den Zeitraum 2001 bis 2007 impliziert hätte, wäre das nominale BIP um bis zu 50 Milliarden Euro pro Jahr bzw. um bis zu 2,4 Prozent niedriger ausgefallen als im Status quo. Die dadurch induzierten Einnahmeverluste des Staates hätten einen nennenswerten Teil der intendierten Reduzierung der Nettokreditaufnahme zunichte gemacht. Unter Berücksichtigung der Länder wären die Wirkungen noch deutlich höher gewesen.

Im März 2012 wurde der Europäische Fiskalpakt verabschiedet, der im Wesentlichen auf dem Konzept der Schuldenbremse beruht und zugleich eine Härtung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts darstellt. Mittelfristig verpflichten sich alle Mitgliedsstaaten, maximal ein (strukturelles) Staatsdefizit von ein Prozent des BIP zuzulassen. Wird dieses Ziel verfehlt, muss anschließend das Defizit um 0,5 Prozentpunkte pro Jahr zurückgeführt werden. Zusätzlich kommt eine neue Ausgabenregel zur Geltung, nach der die Staatsausgaben so stark wie das Produktionspotenzial wächst ausgeweitet werden können. Neu ist ebenso die Regel, dass ein Defizitverfahren auch dann ausgelöst wird, wenn die Schuldenstandsquote mehr als 60 Prozent des BIP beträgt. Die Differenz zwischen tatsächlicher Quote und dem Referenzwert soll in 1/20-Schritten verringert werden, d. h. bei einer Differenz von 20 Prozentpunkten müssen jedes Jahr die Defizite um ein Prozent des BIP zurückgeführt werden.

4.2 Kritik am Konzept der Schuldenbremse

Welche gesamtwirtschaftliche Rationalität steht hinter dem Konzept der Schuldenbremse? Diese Frage stellt sich erst recht vor dem Hintergrund der sog. Eurokrise, deren Ursachen nach weiter-

breiteter Meinung in der überbordenden Staatsverschuldung vieler Länder zu suchen ist. Doch führt diese beschränkte Sichtweise in die Irre, und die Konsequenzen sind dramatisch. In den Krisenländern wird eine rigide Austeritätspolitik durchgesetzt, die dort bereits in eine schwere Rezession geführt hat und nun auch auf Deutschland übergreift. Unter diesen Bedingungen kann das Ziel, den Anstieg der Staatsverschuldung in den Krisenländern nicht nur zu stoppen, sondern den Schuldenstand nachhaltig zu verringern, nur unter großen Einbußen an Wirtschaftswachstum erreicht werden. Diese Bemühungen ähneln dem Versuch, mit einem Sieb Wasser schöpfen zu wollen. Die Schuldenbremse schränkt den konjunkturpolitischen Spielraum der Finanzpolitik nachhaltig ein. Damit gibt die Politik ihren Anspruch auf wirtschafts- und finanzpolitische Stabilisierung und Gestaltung weitgehend auf. Dies ist fatal, ist doch heute in der Währungsunion die Finanzpolitik der einzige politische Hebel, um auf länderspezifische Schocks zu reagieren.

Als äußerst problematisch einzustufen ist der Versuch, strukturelle von konjunkturellen Defiziten unterscheiden zu wollen. Die Differenzierung mag didaktisch sinnvoll sein, empirisch und als politische Handlungsmaxime taugt sie nicht, denn die „richtige“ Höhe des konjunkturellen bzw. strukturellen Defizits kann nicht hinreichend exakt berechnet werden.²⁵ Als konjunkturell bedingt wird das Defizit definiert, das sich infolge eines Abweichens der tatsächlichen Produktion vom gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzial einstellt. Der andere Teil wird als strukturell bezeichnet. Bereits die Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials ist schwierig, da es sich hierbei um eine Schätzgröße handelt, die stark von der verwendeten Schätzmethode abhängt. Untersuchungen zeigen, dass sich die Ergebnisse größtenteils deutlich unterscheiden. Auch kann die Stärke eines konjunkturellen Auf- oder Abschwungs weder zuverlässig diagnostiziert und prognostiziert werden, noch entsprechen sich die unterstellten und tat-

25 In allen Modellen bzw. statistischen Verfahren wird das Potenzialwachstum erheblich von der aktuellen Entwicklung beeinflusst; die Ermittlung des „wahren“ Wertes setzt immer Kenntnisse über die Zukunft voraus, die aber durch große Unsicherheiten geprägt ist (vgl. Logeay 2008: „Endpunkt-Unsicherheit am aktuellen Rand“). Im Ergebnis wird der Spielraum, der durch die automatischen Stabilisatoren gegeben ist, unterschätzt (Horn et al. 2008; Bofinger 2007).

sächlichen Budgetreaktionen im konjunkturellen Verlauf (Horn et al. 2008). Treffen diese Voraussetzungen aber nicht zu, ist eine fehlerhafte Berechnung der konjunkturellen Defizite programmiert, was sich für die Haushaltsplanungen fatal auswirken würde, denn die Politik kann sich nicht sicher sein, dass ihre Entscheidungen auf einer soliden methodischen Grundlage basieren.²⁶

Um ein Beispiel zu nennen: Im Frühjahr 2000 bezifferte der Internationale Währungsfonds (IWF) die Produktionslücke im Jahre 1999 für Deutschland auf -2,8 Prozent des BIP; aus Sicht des Jahres 2006 war die negative Produktionslücke in 1999 nicht nur verschwunden, sondern hatte sogar ein positives Vorzeichen, d. h. die Kapazitätsauslastung der Wirtschaft war nunmehr sogar etwas höher als „normal“. Ähnlich die Berechnungen für das Jahr 2001: Anfänglich, also im Frühjahr 2002, wurde eine Lücke von -1,2 Prozent des BIP ermittelt, später, im Jahre 2006, wurde der Wert auf +1,5 Prozent des BIP revidiert (Horn/Tober 2007). Für beide Referenzjahre klafften die Berechnungen um nahezu drei Prozentpunkte auseinander, was jeweils über 60 Milliarden Euro entspricht. Bei einer Budgetsensitivität von einem halben Prozentpunkt bedeutet dies, dass die Aufteilung zwischen konjunkturellem und strukturellem Budgetdefizit um rund 30 Milliarden Euro hätte revidiert werden müssen.

Wenn exakte Berechnungen nicht möglich sind,²⁷ taugen auch die Ergebnisse nicht als Basis politischer Entscheidungen. Werden finanzielle Sanktionen beschlossen, so sind sie anfechtbar und die Politik riskiert, in eine Glaubwürdigkeitsfalle zu tappen. Es handelt sich bei solchen Berechnungen ja nicht um akademische Übungen, vielmehr werden politische Entscheidungen getroffen, die massive Auswirkungen für Gesell-

schaft und Wirtschaft haben. Abgesehen davon wird mit der Implementierung der Schuldenbremse die Fokussierung auf das Defizitziel zementiert. Verfolgt die Politik ein Defizitziel – nämlich das Defizit „auf Null zu fahren“ –, so begibt sie sich in ein Dilemma, denn die staatlichen Defizite sind das Ergebnis zweier Größen, nämlich der Entwicklung der Staatseinnahmen *und* der Staatsausgaben. Die Politik kann im Grunde aber nur für die Entwicklung der Ausgaben in die Verantwortung genommen werden, da die Einnahmen weitgehend Reflex der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind. Und sie muss in Rechnung stellen, dass jede Veränderung der Ausgaben sich in einer veränderten gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlage und damit in den staatlichen Einnahmeströmen niederschlägt.

Gerade die aktuellen Beispiele der Krisenländer in der Euro-Zone zeigen, wie stark die Zusammenhänge sind. Über den Multiplikator wird die gesamtwirtschaftliche Restriktion der Ausgabenkürzungen verschärft, was sich in einer entsprechenden Schwächung des BIP und der Steuereinnahmen niederschlägt. In den Krisenländern wurden (schon bevor der Fiskalpakt in Kraft getreten war) massiv die Ausgaben gekürzt, und in der Folge ist die gesamtwirtschaftliche Leistung drastisch geschrumpft, die Einkommen sind gesunken, und die Arbeitslosigkeit ist in die Höhe geschossen. Dem Staat sind erhebliche Einnahmen verloren gegangen, so dass die Defizite nicht oder längst nicht in dem Maße wie erhofft zurückgegangen sind. Diese enttäuschten Erwartungen wiederum vergrößerten die Unsicherheiten auf den Finanzmärkten²⁸ und erschwerten die Neuaufnahme von Krediten bzw. die Refinanzierung der Staatsschulden. Somit hängen die Krisenstaaten weiter am Tropf der europäischen Rettungsschirme.

26 Diese Schwierigkeiten werden vom Bundesfinanzministerium durchaus konzediert. Auch wird zugegeben, dass die Fortentwicklung des Schätzverfahrens nicht unerheblich von der bisher verwendeten Methode abweicht (BMF 2011).

27 Ein weiteres Problem sei nur am Rande erwähnt. Die finanziellen Auswirkungen vieler finanzpolitischer Entscheidungen auf die öffentlichen Haushalte werden erst mit Verzögerung wirksam. So vergehen beispielsweise bis zur endgültigen Abrechnung von Investitionsprogrammen zwei bis drei Jahre; ähnlich lang ist der Veranlagungs-Lag steuerlicher Maßnahmen zu veranschlagen. Diese Lags wirken sich entsprechend bei der Berechnung des strukturellen Defizits aus, d. h. konjunkturell motivierte Entscheidungen schlagen sich kasernenmäßig im strukturellen Teil des Finanzierungssaldos nieder.

28 So hat der Schuldenschnitt in Griechenland zweifellos die Finanzmarktkrise verschärft, denn seitdem haben sich die Banken über den Interbankenmarkt kaum mehr Kredite gewährt. Die EZB musste daraufhin massiv intervenieren.

5. Umriss einer zukunftsfähigen Finanzpolitik

5.1 Die Ausgangslage

Sehr viel mehr als früher muss der wirtschaftspolitische Fokus auf das Funktionieren der Währungsunion gerichtet sein. Nicht die mangelnde Haushaltsdisziplin der Mitgliedsstaaten stellte bisher ein Risiko für die Währungsunion dar. Nicht die „Staatsschuldenkrise“ ist das primäre Problem in Europa. Das zentrale Problem im Euroraum sind die Leistungsbilanzungleichgewichte. Massive Leistungsbilanzungleichgewichte zerstören auf Dauer eine Währungsunion (Flassbeck/Spiecker 2012). Will man sie nachhaltig verringern, sind von den Defizit- und von den Überschussländern lohn- und fiskalpolitische Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, denn das Instrument der Auf- und Abwertungen steht nicht mehr zur Verfügung. Insofern gelten neue Spielregeln. Insbesondere in Deutschland wird man nicht umhinkommen, das auf dem neoklassischen Ansatz beruhende Politikkonzept in Frage zu stellen und sein Leistungsbilanzproblem zu lösen. Es ist knapp vor zwölf, denn die Folgen der europaweiten Austeritätspolitik sind nun auch in Deutschland spürbar. Doch ist es auch die finanzpolitische Restriktion in Deutschland selbst, die krisenverschärfend wirkt. Deshalb ist ein wirtschaftspolitisches Umdenken dringend erforderlich – die Fiskalpolitik muss mehr stabilisierungs- und wachstumspolitische Verantwortung übernehmen.

Wenn die Binnennachfrage nachhaltig gestärkt werden soll, so geht es um die Stärkung *aller* Nachfragekomponenten, also der privaten Investitionstätigkeit, der privaten Konsumausgaben *und* der staatlichen Ausgaben. Die Investitionen werden ausgeweitet, wenn die Investoren auf einen stetig steigenden Absatz vertrauen können; die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass weder umfangreiche Steuerentlastun-

gen noch massive Gewinnsteigerungen die Unternehmen zu mehr Investitionen animieren, wenn die Absatzmärkte sich schwach entwickeln. Steigende private Konsumausgaben werden durch eine Lohnpolitik ermöglicht, die sich wieder am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum (plus „Zielinflationsrate“ der EZB) orientiert. Die Finanzpolitik sollte sich vor allem auf den Ausbau und die Verbesserung des Bildungssystems und der öffentlichen Infrastruktur, aber auch auf eine wachstumsfreundliche Steuerpolitik konzentrieren. Unter diesen Bedingungen ist ein steilerer Wachstumspfad und damit letztlich auch eine Stabilisierung bzw. Rückführung der Staatsschuldenquote zu erzielen.

5.2 Ansätze für eine Revision der Finanzpolitik in Deutschland

Infolge der Unterlassungen in der Vergangenheit hat sich ein gewaltiger Bedarf an staatlichen Infrastrukturinvestitionen aufgebaut. Auch die staatlichen Dienstleistungen, insbesondere das Bildungswesen, müssen ausgebaut werden; Bedarf ist reichlich vorhanden (Vesper 2012). Dringend davon abzuraten ist, dass Steuerentlastungen in der Sorglosigkeit wie bisher beschlossen werden. Vielmehr gehören gezielte Steuererhöhungen auf die Agenda.

Ein besorgniserregend niedriges Niveau haben in Deutschland die öffentlichen Investitionen erreicht. Es werden nur noch 1,5 Prozent des BIP für öffentliche Investitionen ausgegeben. In den anderen wichtigen Volkswirtschaften liegt die Quote doppelt so hoch. Zum Teil zeigen sich eklatante Lücken im Ausbau und in der Modernisierung der staatlichen Infrastruktureinrichtungen. Dies betrifft nahezu alle Aufgabenbereiche. Rückläufig waren auch die Personalausgaben

im Staatssektor, nimmt man den Anteil am BIP zum Maßstab. Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist von 4,3 Millionen auf 3,6 Millionen gesunken. In vielen Bereichen ist das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen gekappt worden.

Aus wachstumspolitischer Sicht schlugen die Kürzungen im Bildungssektor in besonderer Weise negativ zu Buche. Bildungsausgaben erhöhen nicht nur das Produktivitätsniveau einer Volkswirtschaft und ermöglichen höhere Einkommen; sie sind zudem Voraussetzung für die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft und somit für einen höheren Wachstumspfad. Für den Einzelnen ist der Zugang zum Bildungssystem die Voraussetzung für die Integration in die Gesellschaft und die Erzielung eines hinreichenden Erwerbseinkommens. Gerade Kinder aus Unterschichten sind auf ein gut ausgestattetes öffentliches Bildungssystem angewiesen. Beispielsweise sind Ganztagschulen in vielen EU-Ländern der Normalfall, in Deutschland besteht hingegen ein eklatanter Mangel. An den deutschen Schulen ist der Personaleinsatz rückläufig, und das überalterte Lehrpersonal wird nicht ausreichend ersetzt. Auch das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen ist, insbesondere in Westdeutschland, höchst lückenhaft. Folgt man der OECD, so sind die Bildungsausgaben in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt langsamer gestiegen als im OECD-Mittel (OECD 2012). Auch war der Anteil der Bildungsausgaben am BIP deutlich niedriger als im OECD-Durchschnitt: Bei Berücksichtigung sowohl der öffentlichen als auch der privaten Ausgaben wendet Deutschland 5,3 Prozent seines BIP für die Bildung auf (alle Bildungsbereiche zusammengenommen), im OECD-Durchschnitt errechnen sich indes 6,2 Prozent. Auch der Anteil der Bildungsausgaben an den öffentlichen Ausgaben liegt mit 10,5 Prozent erheblich unter dem OECD-Durchschnitt (13,0 Prozent). Entsprechend deutlich fallen die Unterschiede bei den Schüler-Lehrer-Relationen aus.²⁹ Auch die OECD weist eindringlich auf den hohen Stellenwert der

Bildungsausgaben sowohl für das gesamtwirtschaftliche Wachstum als auch für die individuelle „Bildungsrendite“ hin. All diese Fakten und Erkenntnisse werden im „Bildungsland“ Deutschland seit vielen Jahren thematisiert. Doch klaffen Anspruch und Wirklichkeit mehr denn je auseinander.

Ebenfalls rückläufig – gemessen an der wirtschaftlichen Entwicklung – waren die staatlichen Sozialtransfers. Getroffen hat dies vor allem die unteren Einkommensschichten, also jene Bevölkerungsgruppe, die nicht oder nur wenig von den Einkommensteuersenkungen profitiert hat, die aber die Last der Mehrwertsteuererhöhung in überproportionalem Maße tragen musste. Dies wirft die äußerst brisante Frage auf, ob sich die Unter- und Mittelschicht noch in dem Maße wie bisher auf den Sozialstaat „verlassen“ kann.

Die hier skizzierten Anforderungen auf der Ausgabenseite decken sich nicht mit den Planungen von Bund und Ländern für die nächsten Jahre. Auf allen Haushaltsebenen sind Kürzungen bei den Ausgaben vorgesehen, um die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen voranzutreiben. Auch Beratungsgremien wie der Sachverständigenrat oder die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute fordern weitere Schritte in diese Richtung, obwohl die öffentlichen Haushalte in Deutschland ausgeglichen abschließen dürften. Ein solches Vorgehen steht im schroffen Gegensatz zu den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen. Die öffentlichen Haushalte in Deutschland verhielten sich, werden die Planungen umgesetzt, aber auch sehr viel restriktiver als vom Europäischen Fiskalpakt vorgegeben. Der Fiskalpakt ließe eine Ausweitung der Staatsausgaben mit einer Rate zu, die dem mittelfristigen Potenzialwachstum entspricht. Diese Regel gilt dann, wenn ein Land einen ausgeglichenen Staatshaushalt aufweist und damit der mittelfristigen Zielvorgabe des Fiskalpakts entspricht. Deutschland wird im Jahre 2012 vermutlich diese Vorgabe erfüllen. Das heißt, dass die Ausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt in den nächsten Jahren mit einer

29 Im Primarbereich kommen in Deutschland 18,0 Kinder auf eine Lehrkraft (OECD-Mittel 16,4), und im Sekundarbereich sind es 14,7 (OECD-Mittel 13,7). Allein im Tertiärbereich liegt der Wert in Deutschland mit 11,5 Schülern pro Lehrkraft weit über dem OECD-Mittel (15,8).

Rate von etwa drei Prozent expandieren könnten. Die Bundesregierung will jedoch selbst diesen Spielraum nicht nutzen, sondern weiterhin den Staatsanteil am BIP zurückführen und so die Schuldenstandsquote zügig abbauen (Bundesministerium der Finanzen 2012). Wenn geringere staatliche Verschuldungsquoten angestrebt werden, muss jedoch in Rechnung gestellt werden, dass die Höhe der Quote nicht nur von der Höhe des aktuellen Finanzierungssaldos bestimmt wird, sondern auch von der Entwicklung des nominalen BIP, das im Nenner steht. Garant für eine nachhaltige Rückführung der Quote ist allein ein nachhaltiges Wachstum der deutschen Wirtschaft. Ausgabekürzungen schwächen die wirtschaftliche Entwicklung und tragen somit dazu bei, dass die Defizitziele verfehlt werden und der angestrebte Abbau der Staatsschuldenquote misslingt.

Vonnöten ist zudem eine Neuausrichtung der Steuerpolitik. Eine vergleichsweise niedrige Steuer- und Abgabenquote geht einher mit einer Lücke in der Versorgung mit öffentlichen Leistungen sowie mit einer Schieflage in der Einkommensverteilung. Will man die Versorgung mit öffentlichen Gütern verbessern *und* gleichzeitig mehr Verteilungsgerechtigkeit schaffen, kommt man nicht umhin, höhere Steuereinnahmen zu erzielen. Eine der wichtigsten Weichenstellungen für ein gerechteres Steuersystem besteht in der Einbeziehung der Vermögen. Vermögen begründet eine über das Einkommen hinausgehende, zusätzliche Leistungsfähigkeit. Schon die bloße Existenz von Vermögen generiert eine besondere unmittelbare Leistungsfähigkeit, etwa in Form von Kreditwürdigkeit. Vor allem das Geldvermögen, aber auch das Immobilienvermögen ist sehr ungleich verteilt.³⁰ Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Einkommen und Vermögen: Wer viel verdient, spart mehr Vermögen an. Hingegen führt Arbeitslosigkeit dazu, dass Personen ihr Vermögen verringern oder ganz verlieren.

Eine Konzentration in der Einkommens- und Vermögensverteilung ist gesamtwirtschaftlich auch deshalb problematisch, weil mit zunehmendem Einkommen die Konsumquote abnimmt. Die hohe Ersparnisbildung der einkommensstarken privaten Haushalte ist Spiegelbild ihrer geringen Konsumnachfrage, nicht Ausdruck von Konsumverzicht. Die Bezieher niedrigerer Einkommen müssen hingegen ihr gesamtes Einkommen für Konsumzwecke ausgeben. Es ist keine neue Erkenntnis, dass in Deutschland das Vermögen vergleichsweise niedrig besteuert wird. Grundsteuer, Erbschaft- und Grunderwerbsteuer machen nur 0,9 Prozent des BIP aus, ein im internationalen Vergleich eher niedriger Wert (Bach 2009). Demgegenüber spielt die Besteuerung des Konsums eine ungleich größere Rolle, wodurch die Verteilungsproblematik verschärft wird. Eine höhere Steuerbelastung der vermögenden Einkommensbezieher dürfte gesamtwirtschaftlich keine negativen, sondern eher positive Wirkungen hervorrufen. Selbst die OECD empfiehlt Deutschland, die vermögensbezogene Besteuerung zu stärken. Eine Anhebung auf den internationalen Durchschnitt würde Mehreinnahmen in einer Größenordnung von 25 Milliarden Euro generieren.

Auch höhere Steuern für Unternehmen und/oder hohe Einkommensbezieher dürften kaum schädliche Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft haben. Die massiven Steuerentlastungen in den Jahren 2001 bis 2005 hatten es nicht vermocht, die Investitionstätigkeit der Unternehmen anzuregen. Mehr Erfolg verspricht eine Strategie, die wieder höhere Steuersätze bei zugleich großzügigeren Abschreibungsbedingungen ins Blickfeld nimmt, also die „Investitionspeitsche“ aus dem Instrumentenkasten hervorholt. In Deutschland fehlt es nicht an Finanzkapital, wohl aber an Realkapital. Auch die Konsumnachfrage würde nicht negativ beeinflusst. Die kleineren und mittleren Einkommen mit einer sehr hohen Konsumquote werden von der

30 Im Jahre 2007 verfügten rund 27 Prozent der Deutschen über gar kein Vermögen oder hatten sogar Schulden. Demgegenüber besaß ein Zehntel der Bevölkerung rund 60 Prozent des Gesamtvermögens. Das waren knapp drei Prozent mehr als im Jahr 2002 (Frick/Grabka 2010).

Steuererhöhung nicht getroffen, die hohen Einkommen mit relativ niedriger Konsumquote werden die zusätzlichen Steuern aus ihren Ersparnissen leisten.

Die Finanzmarkturbulenzen haben letztlich auch die Notwendigkeit einer Finanztransaktionssteuer eindringlich vor Augen geführt. Auch dadurch könnten Einnahmen in nennenswertem Umfang erzielt werden. Der Finanzierung von Staatsausgaben über weiter steigende Mehrwertsteuersätze ist indes eine Absage zu erteilen. Problematisch sind insbesondere deren Verteilungswirkungen: Mit steigenden Einkommen geht die Steuerbelastung zurück; die Regressionswirkung lässt sich durchgängig über alle Einkommensdezile der Verteilung beobachten. Die Steuerbefreiungen bzw. -ermäßigungen mildern diesen Effekt, kompensieren ihn aber nicht. Da die Mehrwertsteuer verstärkt die kleineren und mittleren Einkommensbezieher trifft, sind von einer Erhöhung stark dämpfende Effekte auf die Konsumnachfrage zu erwarten. Die gesamtwirtschaftliche Restriktionswirkung wird freilich gemildert oder aufgehoben, wenn der Staat die zusätzlichen Einnahmen wieder ausgibt.

Die höheren Steuereinnahmen sollten in erster Linie genutzt werden, mehr öffentliche Güter anzubieten. Sofern die Mittel in *voller* Höhe verausgabt werden, d. h. in den Wirtschaftskreislauf zurückfließen, ist ein expansiver Effekt zu erwarten, weil die Entzugseffekte der Steuern bezogen auf die Konsumnachfrage kleiner sind als die Wirkungen, die aus der Wiederverausgabung durch den Staat resultieren.³¹

In diesem Zusammenhang interessiert natürlich die Frage, wie mit konjunkturbedingten Mehreinnahmen zu verfahren ist, d. h. wie sichergestellt werden kann, dass die im Aufschwung sprudelnden Steuereinnahmen nicht für weitere „Wahlgeschenke“ verausgabt, sondern zur Konsolidierung der Staatsfinanzen genutzt werden. Ein „sicheres“ Verfahren, ein solches Verhalten der Politik zu erreichen, existiert nicht, zumal in den letzten Jahrzehnten die Politik in jeder öko-

nomischen Lage, also auch in Krisensituationen, gefordert war zu sparen. Auch die Schuldenbremse wird kein sicheres Instrument darstellen, die Schweizer Erfahrungen sollten diesbezüglich nicht zu optimistisch stimmen. Über die Verwendung der Mittel muss immer im politischen Diskurs entschieden werden, die Politik darf sich nicht durch „Automatismen“ ihrer Gestaltungsaufgabe und ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung entziehen. Freilich muss sie sich einen verbindlichen Orientierungsrahmen setzen. An dieser Stelle ist auf den „Ausgabenpfad“ zu verweisen, der von verschiedenen Ökonomen als verbindliche Richtschnur ins Spiel gebracht worden ist (Bofinger 2007; Horn 2008; Vesper 2008c). Grundlegende Idee dabei ist, dass die Ausgaben stärker als die Einnahmen eine politische Größe bei der Planung und damit viel eher unmittelbar verantwortbar und kontrollierbar sind; zudem sind Ausgabenziele konjunkturell weniger anfällig. Voraussetzung für ein Funktionieren des Ausgabenpfads ist freilich, dass die Ausgabenobergrenze, die vorgegeben wird, von allen Beteiligten akzeptiert wird und Fehlverhalten sanktioniert werden kann, wie dies ja auch im Fall der Schuldenbremse möglich ist.

5.3 Anforderungen an die Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion

Wollten die problematischen Euro-Mitgliedsstaaten ihre Situation verbessern, müssen sie ihre Lohnkosten drastisch senken und ihre Produktivität entsprechend stark erhöhen. Ein solcher Weg erscheint, was die Dimension der notwendigen Anpassung angeht, nahezu aussichtslos, jedenfalls dann, wenn diese Länder, wie geschehen, zu einer beispiellosen Austeritätspolitik gezwungen werden. Sollen die bestehenden Außenhandlungsungleichgewichte nicht zementiert oder gar noch verstärkt werden, ist eine neue Balance zwischen Stärkung der Binnennachfrage und

31 Dies hängt damit zusammen, dass der Ausgabenmultiplikator des Staates größer ist als der Steuermultiplikator.

außenwirtschaftlicher Entwicklung, nicht nur in den Defizitländern wie den südeuropäischen Mitgliedsstaaten, sondern auch in den Überschussländern wie Deutschland erforderlich. Mit einer expansiveren Politik würde Deutschland sich selbst *und* zugleich dem Euroraum mehr (und nicht weniger) Wachstumschancen verschaffen. Dies würde den anderen Euroländern mehr Luft zum konjunkturellen Atmen geben, sie könnten rascher einen Weg aus der tiefen Rezession finden. Wird hingegen die Hauptanpassungslast weiterhin bei den überschuldeten Ländern gesehen, dann wird sich die Krise weiter verschärfen. Darüber hinaus könnten mittels einer Stärkung des EU-Budgets gezielte fiskalpolitische Maßnahmen in den Krisenländern zu einer makroökonomischen Flankierung der notwendigen Struktur-reformen und damit zu einer rascheren Überwindung der gegenwärtigen Wirtschafts- und Beschäftigungskrise beitragen.

Die aktuellen Probleme zeigen einmal mehr, dass es der Politik bisher nicht gelungen ist, ein Konzept für eine stabile Währungsunion zu entwickeln. Ein solches Konzept muss sich zunächst damit auseinandersetzen, wie eine Währungsunion funktioniert und welche Anforderungen an die Politik zu stellen sind. Für die Finanzpolitik erhebt sich die Frage, in welcher Weise sie die notwendige Kooperation und Koordination in Europa angeht. Insbesondere geht es darum zu klären, wie der ggf. notwendige Transfer zwischen den Überschuss- und Defizitländern organisiert werden soll. In welchem Umfang soll ein Finanzausgleich stattfinden? Ist es sinnvoll, die supranationale Ebene zu stärken, damit das EU-Budget eine bedeutsame stabilisierende Kraft entfalten könnte? Bislang ist das Budget der EU zu gering, als dass die supranationale Ebene in nennenswertem Umfang öffentliche Güter anbieten und stabilisierungs- oder sogar verteilungspolitische Ziele verfolgen könnte. Auch besitzt sie keine steuerpolitischen Kompetenzen und ist nicht berechtigt, sich zu verschulden.

Eine weitreichende Verlagerung von nationalen Kompetenzen auf die EU-Ebene, insbesondere die Aufgabe nationaler fiskalischer Souveränität, dürfte nicht der Schlüssel sein für die Lösung der wirtschaftlichen und fiskalischen Pro-

bleme in Europa. Es gibt nicht viele öffentliche Güter, die zwangsläufig auf der supranationalen Ebene bereitgestellt werden müssen. Zweifellos gehören die Bereiche Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung dazu. Andere Aufgaben wie die soziale Sicherung, erst recht Bildung und Wissenschaft oder die innere Sicherheit sind bei den nationalen Institutionen bestens aufgehoben. Natürlich kann es im Laufe der Zeit zu Kompetenzverlagerungen kommen, zum Beispiel, wenn die Migration ein noch größeres Gewicht erhält. In der Steuerpolitik können die Nationalstaaten ebenfalls ihre Autonomie weitgehend behalten. Dessen ungeachtet sollten sich die Nationalstaaten bemühen, die Unterschiede in der Besteuerung von Kapitaleinkünften zu verringern und die Bemessungsgrundlagen zu harmonisieren; die bisher erzielten Fortschritte auf diesem Gebiet sind überschaubar. Gemeinsam verabredete und einzuhaltende Zielkorridore für nationale Ausgaben für die soziale Sicherung oder für das Bildungswesen, gemessen als Anteil am BIP, wären ebenfalls sinnvoll. Die Finanzierung der EU selbst erfolgt auf Basis der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedsstaaten. Werden die Kompetenzen der EU ausgeweitet, so sind auch mehr finanzielle Mittel erforderlich. Zweifellos würde das Europäische Parlament aufgewertet, wenn es über ein gewisses Maß an steuerpolitischen Kompetenzen verfügen würde. Dann müsste darüber entschieden werden, ob Zugriff auf die direkten oder indirekten Steuern bestehen sollte. Bei den direkten Steuern könnte man sich ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuern nach US-amerikanischem Vorbild vorstellen.

Großes Gewicht hat die Frage, inwieweit die Politik in Europa darauf zielen sollte, die ungleichen Lebensbedingungen durch Transferzahlungen der Nationalstaaten zu verringern. Bisher zumindest und im Gegensatz zu den meisten föderalen Systemen existiert in der EU kein wie auch immer ausgestalteter Finanzausgleich. Die Regionalfonds versuchen zwar gezielt, die wirtschaftliche Entwicklung und strukturelle Anpassungsprozesse in wirtschaftsschwachen Regionen zu fördern; sie zielen jedoch nicht unmittelbar darauf, die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen zu verringern. Gegenwärtig werden

nur etwa 1,5 Prozent des EU-weiten Bruttoinlandsprodukts über die supranationale Ebene (um-)verteilt. Zumindest wenn die strukturellen Anpassungsprozesse nicht zu einer stärkeren Konvergenz der Produktivitätsentwicklungen der Mitgliedsstaaten der Euro-Zone führen, müsste über einen stärkeren Transfermechanismus nachgedacht werden.

Um was es in der aktuellen Situation aber vor allem geht, ist die Verpflichtung eines jeden – souveränen – Mitgliedsstaates der Währungsunion, das Inflationsziel einzuhalten. Hier ist die nationale Lohnpolitik gefordert, die dafür Sorge zu tragen hat, dass die Lohnabschlüsse sich im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts plus der Zielinflationsrate der EZB bewegen. Die Lohndynamik hängt eng mit der Preisdynamik zusammen. Wird das Inflationsziel eingehalten, wird auch die Gefahr von Zahlungsbilanzungleichgewichten eingedämmt. Je besser dies gelingt, umso stärker wird die nationale Fiskalpolitik entlastet. Drohen jedoch Fehlentwicklungen, dann ist die nationale (und ggf. auch eine auf EU-Ebene stärker zu etablieren-

de) Fiskalpolitik gefordert: Bei zu hoher Inflationsrate muss sie restriktiv, bei zu niedriger Rate muss sie expansiv ausgerichtet sein, was allerdings auch bedeutet, dass sie immer nur reagieren, also relativ spät gegensteuern kann. Auf nationaler Ebene handelt sie als demokratisch legitimer Agent des souveränen Nationalstaates; entsprechend wäre bei einer stärkeren Verankerung stabilisierungspolitischer Kompetenzen auf EU-Ebene durch eine Stärkung des europäischen Parlaments zu verfahren. Aber auch die Geldpolitik gibt einen gewissen Spielraum für länderspezifisches Handeln, indem sie z.B. differenzierte Mindestreserveanforderungen durchsetzt und so die nationale Kreditvergabe fördert oder drosselt (IMK 2012). Neben dieser „klassischen“ Geldpolitik zur Stabilisierung makroökonomischer Schwankungen muss die stärkere und auch antizyklisch ausgestaltete Regulierung von Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen im Fokus stehen, damit eine zu hohe Finanzfragilität und die Gefahr systemischer Risiken im Finanzsystem möglichst frühzeitig vermieden werden (Illing 2011).

6. Resümee

Seit den 1980er Jahren folgte die Wirtschaftspolitik in Deutschland weitgehend neoklassischen (angebotspolitischen) Denkmustern, nachdem der Stabilisierungsoptimismus der 1970er Jahre verflogen war, weil die Wirtschaftspolitik seinerzeit nicht in der Lage schien, das Inflationsproblem und das gleichzeitige Entstehen von Massenarbeitslosigkeit zu verhindern. Die Kritik an dieser Politik war sowohl von einer weitreichenden Skepsis an staatlichen Interventionen zur Beeinflussung der kurzfristigen Wirtschaftsentwicklung sowie ganz generell an einem „Zuviel“ an Staat im Wirtschaftsgeschehen geprägt. Gemeint waren insbesondere der angeblich überbordende Sozialstaat, der die notwendige Flexibilität auf den Arbeitsmärkten unterdrückte, sowie eine zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung vor allem für Unternehmen. Überzogene Lohnansprüche und das Bemühen des Staates um einen hohen Beschäftigungsgrad hätten die Inflation angeheizt. Schon damals war das Staatsschuldenproblem ein zentrales Thema, vor allem wurde die Gefahr eines Crowding-out beschworen. Auf Grundlage der sog. Lucas-Kritik wurde die aktive Rolle des Staates in der Stabilisierungspolitik radikal in Frage gestellt. Rational handelnde Marktakteure, so hieß es, passen ihre Reaktionen an jede Politikmaßnahme an, so dass nach jedem Eingriff neue Parameter gelten und wirtschaftspolitische Maßnahmen letztlich wirkungslos sind. Zum anderen wurde das Konzept der „natürlichen Arbeitslosenquote“ und später der NAIRU ins Feld geführt: Mit jeder Wirtschaftskrise steige das Niveau der Arbeitslosigkeit und eine Rückkehr zum Vorkrisenniveau zu den „alten“ Bedingungen sei mit erheblichen Kosten (Inflation) verbunden.

Das Umschwenken auf die Angebotspolitik nach der Krise 1981/82 war aus der gesamtwirtschaftlichen Perspektive heraus jedoch kaum von

Erfolg gekrönt. Erst Ende der 1980er Jahre war ein sich selbst tragender Aufschwung in Gang gekommen, allerdings wog die hohe Zahl an Arbeitslosen als schwere Hypothek. Trotz der letztlich unbefriedigenden gesamtwirtschaftlichen Performance hielt die Politik über all die Jahre am Ansatz der Angebotspolitik fest. Nur in zwei Ausnahmefällen wich die Politik von diesem Muster ab: Einmal bei der Wiedervereinigung, deren Lasten zu einem großen Teil über Kredite finanziert wurden, was ein gigantisches Nachfrageprogramm nicht nur für die deutsche Wirtschaft, sondern auch für Europa bedeutete. Zum anderen in der Krise 2009 mittels einer strikt antizyklischen Finanzpolitik. Damals war die Schuldenbremse noch nicht verpflichtend im Grundgesetz verankert, deshalb konnte die Politik flexibel reagieren. Eine solche Reaktion wird nun kaum mehr möglich sein. Auch wenn konjunkturbedingte Defizite zunächst hingenommen werden dürfen, so sind die Vorschriften der Schuldenbremse – sie diene als Blaupause für den Europäischen Fiskalpakt – derart eng gezogen, dass diese Defizite auch dann abgebaut werden müssen, wenn die Wirtschaft stagniert oder nur sehr schwach wächst und sich in der Folge die konjunkturellen in strukturelle Defizite verwandeln. Noch schwerer als bisher dürfte es unter dem neuen Fiskalregime fallen, diskretionäre Maßnahmen zu beschließen.

Durch die hohen Lasten im Zusammenhang mit der Finanzierung der Deutschen Einheit sowie durch den Zwang, die fiskalischen Eintrittskriterien für die Währungsunion zu erfüllen, sah sich die Finanzpolitik über all die Jahre veranlasst, auf die Ausgabenbremse zu treten. Umfangreiche Steuerentlastungen in den Jahren 2001 bis 2005 taten ein Übriges. Dennoch blieben die Defizite hoch, da die Wirtschaft zunächst nicht in Gang kam. Als endlich ein Aufschwung ein-

setzte, besserte sich die Finanzlage des Staates umgehend. Wiederum wurde deutlich, dass zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und öffentlichen Finanzen eine sehr enge Beziehung besteht. Umso verwunderlicher ist, dass die Politik glaubt, mit dem Instrument einer Schuldenbremse das Problem der Staatsverschuldung – und die europäische „Staatschuldenkrise“ schlechthin – lösen zu können. Nicht das Instrument der Schuldenbremse ist Voraussetzung für geringere Staatsschulden, sondern es sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die entscheidend für den Konsolidierungserfolg sind.

Für den Stabilisierungserfolg ist das Zusammenspiel der verschiedenen Träger der Wirtschaftspolitik entscheidend. Gelingt die Abstimmung von Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik nicht, entstehen hohe Opportunitätskosten, die sich für die Finanzpolitik in zusätzlichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte niederschlagen. Es hat in der Vergangenheit nur wenige Phasen einer erfolgreichen Kooperation gegeben. Gravierend waren die Kooperationsdefizite in den Jahren nach der Wiedervereinigung, und auch die Jahre nach 2000 können nicht als Beispiel für eine gelungene Kooperation gelten. Hier kam erschwerend hinzu, dass umfangreiche Steuersenkungen nicht die erhoffte (expansive) Initialzündung bewirkten. Als Beispiel für eine gelungene Kooperation kann indes die Bewältigung der jüngsten Krise herangezogen werden, ebenso der Aufschwung Ende der 1980er Jahre. In der Währungsunion besteht ein noch größerer Zwang zur wirtschaftspolitischen Koordinierung, da es keine nationalen Währungen, die auf- oder abgewertet werden können, mehr gibt. Wenn es der (nationalen) Lohnpolitik gelingt, Lohnzuwächse zu erreichen, die dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt plus der Zielinflationsrate der EZB entsprechen, bedarf es keiner fiskalpolitischen Steuerung. Im anderen Falle ist die Fiskalpolitik gefordert.

Lange Zeit war auch in Deutschland der Glaube an die Selbstregulierungskräfte freier Märkte groß – Märkte, auf denen rationale, vollkommen informierte und den Eigennutz maximierende Akteure handeln. Immer wieder mühte sich die Politik, die Märkte weiter zu liberalisie-

ren. Insbesondere galt dies für die Finanzmärkte. So wurden grenzüberschreitende Finanztransaktionen erleichtert, Unternehmensverkäufe von der Steuer befreit und „innovative“ Finanzprodukte wie Derivate, Zertifikate u.ä. zugelassen. Die Liberalisierung führte jedoch nicht – wie erhofft – dazu, dass die Realwirtschaft davon profitierte; das Gegenteil war der Fall (Fischer 2012).

Die Entwicklung der letzten Jahre ist ein markantes Beispiel dafür, dass die Marktteilnehmer längst nicht immer rational handeln, oft zu spät und dann viel zu heftig reagieren, weil sie einem Herdentrieb folgen. Es ist ein Mythos, dass Börsenkurse und andere Preise auf den Finanzmärkten stets alle verfügbaren Informationen zutreffend widerspiegeln (Straubhaar 2011). Tatsächlich ist es so, dass viele Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte nicht in den ökonomischen Modellwelten abgebildet werden und die ableitbaren politischen Handlungsanweisungen auf äußerst fragwürdigen Annahmen basieren. Völlig realitätsfern ist die Annahme, dass die Märkte stets geräumt werden und Vollbeschäftigung herrscht. Doch auf dieser zentralen Annahme beruhen die wirtschafts- und sozialpolitischen Empfehlungen der neo- bzw. neuklassischen Politikberatung. Die Realität der letzten 30 Jahre war aber durch viele Jahre der Unterbeschäftigung, durch Phasen der Rezession, Stagnation oder Jahre nur sehr schwachen Wirtschaftswachstums geprägt – alles Jahre, in denen eben nicht die Bedingungen vorherrschten, die der neo- oder neuklassischen Welt zugrunde liegen. Besonders problematisch sind die Ergebnisse der neuklassisch inspirierten Arbeitsmarktreformen einzustufen. Sie haben nicht nur zu beträchtlichen Einkommensverlusten für die Beschäftigten und für den Staat, sondern auch zu Verzerrungen auf den Arbeitsmärkten geführt, da viele der entstandenen prekären Beschäftigungsverhältnisse durch den Staat bzw. die Steuerzahler subventioniert werden müssen. Die Erkenntnisse der Arbeitsmarktforschung, die in den letzten 20 Jahren einen wahren Boom erlebte, mögen dazu beigetragen haben, die Arbeitslosigkeit numerisch zu drücken. Sie haben es aber nicht vermocht, die Beschäftigungskrise in Deutschland nachhaltig zu lösen.

Eine Kehrtwende in der Wirtschaftspolitik ist vonnöten. Voraussetzung freilich ist, dass die Krisenursachen problemadäquat beleuchtet werden. Hier bestehen Defizite. Aufrechte Neoklassiker lassen sich indes nicht verunsichern, das galt früher und das gilt heute. Nachdenklichkeit und Selbstkritik ist nicht ihre Sache, wohl aber die Vorwärtsverteidigung. Wie sonst hätte es dazu kommen können, dass die massiven Fehlentwicklungen in der Europäischen Währungsunion in der breiten Öffentlichkeit, den Medien, aber auch in weiten Teilen der Profession auf ein Griechenland-Bashing und eine Staatsschuldenkrise reduziert worden sind? Warum werden in Deutschland gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge so wenig beachtet? Warum fokussiert sich die Diskussion auf den staatlichen Finanzierungssaldo, wo eine Analyse der Finanzierungssalden der ver-

schiedenen Sektoren einer Volkswirtschaft, die sich wie kommunizierende Röhren verhalten, geboten wäre? Wenn die Unternehmen ihre Investitionen zurückfahren und/oder aufgrund hoher Gewinne Überschüsse bilden und so die Ersparnisbildung der privaten Haushalte verstärkt wird, dann *müssen* der Staat und/oder das Ausland zwangsläufig Defizite verbuchen. Der Staat kann sein Defizit – ohne gesamtwirtschaftlichen Schaden anzurichten – nur verringern, wenn die Unternehmen ihre Investitionen/Defizite erhöhen und/oder die privaten Haushalte weniger sparen und mehr konsumieren und das Ausland über höhere Importe höhere Defizite hinnimmt. Die steigende Verschuldung des Staates und vor allem des Auslands war der Weg, den Deutschland im letzten Jahrzehnt gegangen ist. Dieser Weg führt nicht weiter.

Literaturverzeichnis

- Bach, S. 2005: Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhungen werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert, in: DIW Wochenbericht, Nr. 47, S. 705-714.
- Bach, S. 2009: Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche, in: DIW Wochenbericht, Nr. 30, S. 478-486.
- Blanchard, O.J. 2000: Commentary (on Cohen und Follet 2000), in: Federal Reserve Bank of New York, Economic Policy Review, April, S. 69-74.
- Bofinger, P. 2007: Eine andere Meinung zur Notwendigkeit einer Schuldenschränke für die deutsche Finanzpolitik, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, S. 157-172.
- Bundesministerium der Finanzen 1983: Finanzbericht 1984.
- Bundesministerium der Finanzen 1984: Finanzbericht 1985.
- Bundesministerium der Finanzen 1985: Finanzbericht 1986.
- Bundesministerium der Finanzen 2011: Monatsbericht Februar.
- Bundesministerium der Finanzen 2012: Monatsbericht November.
- Felderer, B.; Homburg, S. 2003: Makroökonomik und neue Makroökonomik, Berlin, Heidelberg, New York.
- Fischer, M. 2012: Versagende Märkte: Wer zahlt den Preis?, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, Juli.
- Flassbeck, H. 1982: Was ist Angebotspolitik?, in: Konjunkturpolitik, Bd. 28, Heft 2/3, S. 75ff.
- Flassbeck, H.; Spiecker, F. 2012: Falsche Diagnose, falsche Therapie – wie die Politik in der Eurokrise dank falscher Theorie versagt, in: WISO: Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift, Bd. 35, Nr. 2, S. 15-26.
- Frick, J.R.; Grabka, M. 2010: Alterssicherungsvermögen dämpft Ungleichheit – aber große Vermögenskonzentration bleibt bestehen, in: DIW Wochenbericht, Nr. 3, S. 2-12.
- Gechert, S.; Will, H. 2012: Fiscal Multipliers: A Meta-Regression Analysis, in: IMK Working Paper, Nr. 97.
- Gerfin, H. 1985: Die neue makroökonomische Kontroverse, in: Buttler, F.; Kühl, J.; Rahmann, B. (Hrsg.): Staat und Beschäftigung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, Nr. 88, S. 45-63.
- Hartwig, J. 2004: Nichts als Strohfeuer? Eine kritische Analyse des wirtschaftspolitischen Assignments im „Neuen Konsens“ mit Hilfe eines makroökonomischen Politiksimulationsmodells der Schweizer Volkswirtschaft, in: Intervention, Bd. 1, Heft 2, S. 107-134.
- Hein, E.; Heise, A.; Truger, A. (Hrsg.) 2003: Neu-Keynesianismus – Der neue wirtschaftspolitische Mainstream?, Marburg.
- Heine, M.; Herr, H. 2003: Volkswirtschaftslehre, 3. Aufl., München, Wien.
- Heise, A. 1999: Steuerungsprobleme in der klassischen Wirtschaftspolitik, in: Heise, A. (Hrsg.): Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Marburg.
- Horn, G.A.; Tober, S. 2007: Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnung, IMK Report, Nr. 17.

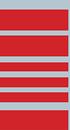
- Horn, G.A.; Niechoj, T.; Truger, A.; Vesper, D.; Zwiener, R. 2008: Zu den Wirkungen der BMF-Schuldenbremse, in: IMK Policy Brief, Mai.
- Illing, G. 2011: Zentralbanken im Griff der Finanzmärkte, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Juli.
- IMK (Horn, G.A.; Linder, F.; Tober, S.; Watt, A.) 2012: Quo vadis Krise? Zwischenbilanz und Konzept für einen stabilen Euroraum, IMK Report, Nr. 75.
- Kösters, W. et al. 2006: Nicht-keynesianische Effekte der Fiskalpolitik – eine Übersicht, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 86, Heft 9, S. 608-616.
- Logeay, C. 2008: Phillipskurven, NAIRU und Potenzialschätzungen, in: Hagemann, H.; Horn, G.; Krupp, H.-J. (Hrsg.): Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt, Marburg.
- Lucas Jr., R.E. 1976: Econometric Policy Evaluation: A Critique, in: Brunner, K.; Meltzer, A.H. (Hrsg.): The Phillips Curve and Labor Markets, in: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Bd. 1, S. 19-46.
- Münchau, W. 2010: Letzter Ausweg gemeinsame Anpassung – die Eurozone zwischen Depression und Spaltung, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, Juni.
- Oberhauser, A. 2004: Fehlinterpretationen konjunkturbedingter und struktureller Defizite des Staates, in: Milbradt, G.; Deubel, I. (Hrsg.): Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Berlin, S. 65-72.
- OECD 2012: Bildung auf einen Blick 2012: OECD-Indikatoren, Paris.
- Priewe, J. 1996: Möglichkeiten und Grenzen keynesianischer Geld- und Fiskalpolitik – Überlegungen zur Rehabilitation einer Steuerungskonzeption, in: Eicker-Wolf, K. et al. (Hrsg.): Makroökonomik heute, Tübingen, S. 117-169.
- Reinhart, C.M.; Rogoff, K. 2009: The Aftermath of Financial Crises, in: American Economic Review, Bd. 99, Heft 2, S. 466-472.
- Romer, D. 2000: Keynesian Macroeconomics Without the LM Curve, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 14, Heft 2, S. 149-169.
- Schettkat, R. 2012: Abkehr vom Markt fetisch – Neues ökonomisches Denken, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, Juni.
- Spahn, P. 2010: Die neukeynesianische Makroökonomie im Spiegel konkurrierender Weltbilder, <https://wipol.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/wipol/Publikationen>.
- Straubhaar, T. 2011: Der große Irrtum, in: FTD vom 5.10.2011.
- Taylor, J.B. 2000: Teaching Modern Macroeconomics at the Principles Level, in: American Economic Review, Bd. 90, Heft 2, S. 90-94.
- Truger, A. 2003: Der missachtete Mainstream, in: Hein, E.; Heise, A.; Truger, A. (Hrsg.): Neu-Keynesianismus – Der neue wirtschaftspolitische Mainstream?, Marburg, S. 245-278.
- Vesper, D. 2008a: Schuldenbremsen – wozu?, in: Hagemann, H.; Horn, G.; Krupp, H.-J. (Hrsg.): Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt, Marburg.
- Vesper, D. 2008b: Vom Versuch der Rückwärtsrolle des Staates: Verteilungspolitische Aspekte der Finanzpolitik im Konjunkturverlauf, in: WSI-Mitteilungen, Heft 8, S. 447-454.
- Vesper, D. 2008c: Defizitziel versus Ausgabenpfad. Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, März.
- Vesper, D. 2009: Hat die Finanzpolitik angemessen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise reagiert?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 12, S. 643-650.
- Vesper, D. 2012: Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland. IMK Study, Nr. 25.

Der Autor

Dieter Vesper

Diplom-Ökonom, Dr. rer. oec., von 1973 bis 2007 wissenschaftlicher Referent in den Abteilungen „Staat“ und „Konjunktur“ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin. Langjähriges Mitglied im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“. Von 1974 bis 1992 Lehrbeauftragter an der Fachhochschule für Wirtschaft, Berlin. Seit 2008 freiberuflich in der wissenschaftlichen Politikberatung tätig.

Arbeitsschwerpunkte: Finanzpolitische Grundsatzfragen, Analyse und Prognose öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, vertikaler und horizontaler Finanzausgleich, Staatsverschuldung, Öffentlicher Dienst, Kommunalfinanzen.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Austerität und Einkommensverteilung in Europa:
Kohäsion trotz Wachstumsschwäche**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Demografie und Wachstum in Deutschland
Perspektiven für wirtschaftlichen und sozialen
Fortschritt**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Sichere Renten und gute Nettolöhne im
demografischen Wandel**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Indikatoren als Steuerungsinstrumente in Gesetzen

WISO Diskurs

Außenwirtschaft

**Eurokrise: Die Ungleichheit wächst wieder in
Europa**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Perspektiven der Wirtschaftsförderung für den
Kultur- und Kreativsektor**

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

**Für einen produktiven und solide finanzierten
Staat – Einnahmen und Dienstleistungsstaat
stärken**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Reformperspektiven im deutschen Kammerwesen

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Was nützt die Verbraucherpolitik den Verbrauchern?
Plädoyer für eine systematische Evidenzbasierung
der Verbraucherpolitik**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere
Verkehrsinfrastrukturplanung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städte-
bauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Mehr als Minutenpflege – Was brauchen ältere
Menschen, um ein selbstbestimmtes Leben in
ihrer eigenen Häuslichkeit zu führen?**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft –
Impulse für mehr Wohlstand**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Weiterbildungsbeteiligung
Anforderungen an eine Arbeitsversicherung**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Wie lässt sich ein Anspruch auf Weiterbildung
rechtlich gestalten?**

Rechtliche Instrumente im Arbeits- und Sozialrecht

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Soziale Indikatoren in Nachhaltigkeitsberichten
Freiwillig, verlässlich, gut?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen –
soziale Innovationen denken lernen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Sozialraumorientierung und Interkulturalität in der
Sozialen Arbeit**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso