

Truger, Achim (Ed.); Welzmüller, Rudolf (Ed.)

Book

Chancen der Währungsunion nutzen - koordinierte Politik für Beschäftigung und moderne Infrastruktur: Dokumentation des gemeinsamen Workshops von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichem Institut in der Hans-Böckler-Stiftung und IG Metall am 18.10.2001 in Berlin

edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 64

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Truger, Achim (Ed.); Welzmüller, Rudolf (Ed.) (2002) : Chancen der Währungsunion nutzen - koordinierte Politik für Beschäftigung und moderne Infrastruktur: Dokumentation des gemeinsamen Workshops von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichem Institut in der Hans-Böckler-Stiftung und IG Metall am 18.10.2001 in Berlin, edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 64, ISBN 3-93514-538-1, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116313>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Chancen der Währungsunion
nutzen – koordinierte Politik
für Beschäftigung
und moderne Infrastruktur**

Achim Truger
Rudolf Welzmüller (Hrsg.)

Chancen der
Währungsunion
nutzen – koordinierte
Politik für
Beschäftigung und
moderne Infrastruktur

**Dokumentation des gemein-
samen Workshops von
Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaftlichem Institut in der
Hans-Böckler-Stiftung
und IG Metall am 18.10.2001
in Berlin**

edition der Hans-Böckler-Stiftung 64

© Copyright 2002 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf
Printed in Germany 2002
ISBN 3-935145-38-1
Bestellnummer: 13064

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

Achim Truger, Rudolf Welzmüller

CHANCEN DER WÄHRUNGSUNION NUTZEN – KOORDINIERTER POLITIK FÜR BESCHÄFTIGUNG UND MODERNE INFRASTRUKTUR: EINE KURZE EINFÜHRUNG	5
--	----------

Jürgen Peters

ERÖFFNUNGSREDE	9
-----------------------	----------

TEIL I: WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE	15
---	-----------

Achim Truger

FISKALPOLITIK IN DER EU VON 1970 BIS 2000: EINE ZUSAMMENSTELLUNG UND KOMMENTIERUNG ZENTRALER FISKALPOLITISCHER INDIKATOREN	17
---	-----------

Jan Priewe

FISKALPOLITIK IN EINEM MAKROÖKONOMISCHEN WACHSTUMS- UND BESCHÄFTIGUNGSKONZEPT	75
--	-----------

Dieter Vesper

FINANZPOLITIK UND MODERNISIERUNG DER INFRASTRUKTUR: DEFIZITE UND AUSGESTALTUNGS- MÖGLICHKEITEN IN DEUTSCHLAND UND DER EU	105
---	------------

Arne Heise

WÄHRUNGSUNION UND KOORDINIERUNG. GEGENWÄRTIGE MÄNGEL UND KÜNFTIGE ERFORDERNISSE IN DER EWU	121
---	------------

TEIL II: THESENPAPIERE ZUR PODIUMSDISKUSSION: MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN POLITISCHER KOORDINIERUNG IN DER WÄHRUNGSUNION: DIE SICHT DER WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN AKTEURE	141
<i>Christian Kastrop</i> (Bundesministerium der Finanzen)	143
<i>Reiner König</i> (Deutsche Bundesbank)	147
<i>Karl Pichelmann</i> (EU-Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen)	151
<i>Stephan Schulmeister</i> (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung WIFO)	155
AUTORENHINWEISE	159
SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG	161

CHANCEN DER WÄHRUNGSUNION NUTZEN – KOORDINIERTE POLITIK FÜR BESCHÄFTIGUNG UND MODERNE INFRASTRUKTUR: EINE KURZE EINFÜHRUNG

Achim Truger

Rudolf Welzmüller

Im Zuge der Entwicklung zur Europäischen Währungsunion in den 90er Jahren hat die Fiskalpolitik als wirtschaftspolitisches Instrument in Europa stark an Bedeutung verloren. Aufgrund der Dominanz des Ziels der Preisniveaustabilität wurden die Möglichkeiten der Fiskalpolitik mit den Verschuldungsgrenzen von Maastricht und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt eng begrenzt; die Haushaltspolitik der EWU-Staaten steht ganz im Zeichen der Haushaltskonsolidierung. Dies hat in Deutschland wie der EU zu einer restriktiven und in vielen Fällen prozyklischen Fiskalpolitik geführt, die ihrer makroökonomischen Verantwortung nicht gerecht wurde. Gleichzeitig wurden in ganz Europa die öffentlichen Investitionen teilweise drastisch gekürzt, so dass wachstumspolitisch zentrale Infrastrukturbedarfe nicht gedeckt werden konnten.

Angesichts dieser Entwicklungen stehen Wissenschaft und Politik vor der Aufgabe, die zukünftige Rolle der Fiskalpolitik in der EU zu überdenken. Die Dringlichkeit dieser Aufgabe ist gerade durch die gegenwärtige und schon seit spätestens Mitte 2001 absehbare Konjunkturschwäche, die Deutschland besonders hart getroffen hat, eindrucksvoll verdeutlicht worden: Angesichts der für den gesamten EURO-Raum einheitlichen und ohnehin leider nur zögerlichen Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, wäre auf nationaler Ebene – insbesondere in Deutschland – die Fiskalpolitik zur Konjunkturstabilisierung gefordert. Gerade die deutsche Fiskalpolitik droht aber im Jahr 2002 das Kriterium des Stabilitätspaktes eines Budgetdefizits von höchstens 3 % des BIP zu verletzen, weshalb die Bundesregierung sich bislang nicht zu einem Abweichen von der »Politik der ruhigen Hand« hat durchringen können.

Folgende Fragen stehen daher im Mittelpunkt des vorliegenden Sammelbandes:

- Was kann und sollte Fiskalpolitik unter den Bedingungen zunehmender internationaler Verflechtung heute grundsätzlich noch leisten?

- Was kann und sollte die Fiskalpolitik angesichts der aktuellen Konjunkturkrise insbesondere in Deutschland tun?
- Welche makroökonomischen Wirkungen gingen von der praktizierten Fiskalpolitik der 90er Jahre in Deutschland und der EWU aus?
- Welche Infrastrukturbedarfe bestehen in Deutschland und den EWU-Staaten? Welche Finanzierungsmöglichkeiten gibt es?

Trotz ihrer großen stabilisierungspolitischen und allokativ-wachstumspolitischen Bedeutung darf die Fiskalpolitik jedoch nicht isoliert betrachtet werden. Für eine insgesamt wachstums- und beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik bedarf es – zumindest aus (post-)keynesianischer Sicht – der Koordination mit den beiden anderen makroökonomisch relevanten Politikbereichen, der Geld- und der Lohnpolitik. Daher stellen sich auch bezüglich der institutionellen Ausgestaltung und der politischen Umsetzungschancen einer solchen Koordination weitere wichtige Fragen:

- Welche Wechselwirkungen und Koordinierungsbedarfe innerhalb der Fiskalpolitik und zwischen Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik bestehen?
- Läßt sich eine konjunkturell stabilisierende und wachstumsstärkende koordinierte Fiskal- und Wirtschaftspolitik unter den gegenwärtigen institutionellen Rahmenbedingungen in Europa umsetzen?
- Wie müssten institutionelle Alternativen gestaltet werden?
- Wie ist die Sicht der zentralen wirtschaftspolitischen Akteure?

Diese und weitere Fragen standen im Mittelpunkt des im vorliegenden Sammelband dokumentierten gemeinsamen WSI/IG-Metall-Workshops am 18. Oktober 2001 im Hollywood Media Hotel in Berlin.¹ Nach der Eröffnungsrede von Jürgen Peters (2. Vorsitzender der IG Metall) trugen im ersten Teil der Veranstaltung Experten aus der Wissenschaft zur grundsätzlichen Rolle der Fiskalpolitik in einem makroökonomischen Wachstums- und Beschäftigungskonzept (Prof. Dr. Jan Prieue, FHTW Berlin), zur konjunkturellen und – wachstumspolitischen Bedeutung von öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur (Dr. Dieter Vesper, DIW Berlin) und zur politischen Koordinierung innerhalb der EWU (Prof. Dr. Arne Heise, Universität zu Köln) vor. Zusätzlich zu Ihren Beiträgen wurde in den vorliegenden Sammelband eine Zusammenstellung und kurze Kommentierung zentraler fiskalpolitischer Indikatoren für die EU-Staaten von 1970 bis 2000 aufgenommen, die zur Vorbereitung des Workshops entstanden war.

1 Für die Unterstützung bei der Organisation und Durchführung des Workshops bedanken wir uns sehr herzlich bei Ingeborg Reuter und Ralf Guthoff von der Hans-Böckler-Stiftung.

Im zweiten Teil des Workshops, der von Hilmar Höhn (Frankfurter Rundschau) moderierten Podiumsdiskussion, diskutierten Vertreter der wirtschaftspolitischen Akteure (Andreas Botsch, DGB-Bundesvorstand; Dr. Christian Kastrop, Bundesministerium der Finanzen; Dr. Reiner König, Deutsche Bundesbank; Dr. Karl Pichelmann, EU-Kommission) sowie als Vertreter der Wissenschaft Dr. Stephan Schulmeister (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung WIFO) über die Möglichkeiten und Grenzen politischer Koordinierung in der Währungsunion.

Wie vielleicht nicht anders zu erwarten, zeigte der Workshop, vor allem aber die Diskussion mit den Vertretern der politischen Akteure, dass es augenblicklich keinen allgemein akzeptierten wirtschafts- und fiskalpolitischen Grundkonsens gibt. Die politischen Voraussetzungen für eine konjunkturgerechtere und durch vermehrte öffentliche Investitionen wachstumssteigernde Fiskalpolitik und für eine bessere Koordination der nationalen Fiskalpolitiken wie der makroökonomisch relevanten Politikbereiche Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik scheinen daher gegenwärtig nicht allzu gut zu sein; die neoklassische Assignmentlehre einer klaren Verantwortungstrennung zwischen den Politikbereichen scheint häufig zu dominieren.

Kurzfristig, zur Überwindung der aktuellen Konjunkturschwäche, kann man daher nur hoffen, dass die konjunkturpolitisch wesentlich aktivere Geld- und Fiskalpolitik in den USA schnell wieder für einen Aufschwung der Weltwirtschaft sorgen wird. Mittel- bis langfristig wird in Deutschland wie Europa aber noch erhebliche Überzeugungsarbeit zu leisten sein, bevor die Notwendigkeit einer makroökonomischen Politikkoordination allgemein anerkannt sein wird.

**ERÖFFNUNGSREDE AUF DER TAGUNG
DES WSI UND DER IG METALL**

**»CHANCEN DER WÄHRUNGSUNION
NUTZEN – KOORDINIERTER POLITIK
FÜR BESCHÄFTIGUNG UND
MODERNE INFRASTRUKTUR«**

BERLIN, 18. OKTOBER 2001

Jürgen Peters

Meine Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

wir haben nun drei Jahre Erfahrung mit der Währungsunion. Es ist Zeit, die Erfahrungen zusammenzutragen, die wir gemacht haben und uns zu verständigen über das, was wirtschaftspolitisch besser gemacht werden kann.

Ich bin deshalb sehr froh, dass das WSI und die IG Metall eine solche Veranstaltung organisiert haben. Insbesondere auch deshalb, weil wir uns in den aktuellen unsicheren konjunkturellen Zeiten ganz besonders über wirtschaftspolitisches Handeln unterhalten müssen. Die IG Metall gehörte von Beginn an zu den Befürwortern der Europäischen Währungsunion. Zugleich jedoch gehört sie zu den schärfsten Kritikern einer einseitig neoliberalen Wirtschaftspolitik. Denn es ist nicht die Währungsunion an sich, an der wir uns im Interesse der Arbeitnehmer reiben. Es sind vielmehr die tatsächlich gefahrene Wirtschafts- und Geldpolitik, die nämlich einseitig auf Preisstabilität, Deregulierung und staatliche Sparpolitik setzt. Dies verstärkt Arbeitslosigkeit und vertieft soziale Ungleichheiten.

Ich darf mit vier Bewertungsschwerpunkten die Einschätzung der IG Metall zusammenfassen:

1. Die Währungsunion hat sich bewährt – denn es gelang vergleichsweise gut, die Turbulenzen der Weltfinanzmärkte auf der europäischen Ebene abzufedern
2. Die Währungsunion hat beschäftigungspolitisch zu wenig bewirkt – denn die Arbeitslosigkeit in Europa ist nach wie vor zu hoch: Obwohl die Zahl der Beschäftigten in der EU in den letzten Jahren wieder stärker gestiegen ist, liegt die Arbeitslosigkeit in den besonders betroffenen Regionen bei 23 Prozent und damit viel höher als 25 Jahre zuvor.

3. Die Währungsunion hat den regionalen und sozialen Ausgleich vernachlässigt – denn die Ungleichheit zwischen den Regionen ist gewachsen: Die wirtschaftliche Dynamik konzentriert sich nach wie vor auf die zentral gelegenen Gebiete der Europäischen Union.
4. Die Währungsunion hat die Infrastruktur nicht energisch genug modernisiert – denn durch die Haushaltskonsolidierungen sind die öffentlichen Investitionen eingeschränkt worden. Diese »unverhältnismäßig« starke Kürzung kritisierte selbst die EU-Kommission. Die Folgen lassen sich heute z.B. im Verkehr erkennen, an den Mängeln in den transeuropäischen Netzen, aber auch an der Situation der sozialen Infrastruktur. Nur ganze 1,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreichte der Anteil der öffentlichen Investitionen im Jahr 2000. Das ist ein Rekordtiefstand!

Im Grunde hat die Währungsunion neue Chancen für eine EU-weite Beschäftigungspolitik geschaffen. Denn die Währungsunion umfasst einen Wirtschaftsraum, der ein nahezu geschlossener Binnenmarkt ist: Nur neun Prozent der Nachfrage der gesamten EU richtet sich auf Importe. Anders gesagt: Wenn es zu geld- und fiskalpolitischen Nachfrageimpulsen kommt, dann bleiben diese fast vollständig in der EU und fließen nicht ab. Die EU hat damit einen ähnlich bedeutenden Binnenmarkt wie die USA. Mit anderen Worten: Die europäischen Volkswirtschaften sind in der makroökonomischen Politik wieder strategiefähig geworden. Dies gilt es auszunutzen für eine beschäftigungsorientierte europäische Politik.

Die Realität sieht heute jedoch anders aus: Noch fehlt diesem Wirtschaftsraum der politische Wille, dies auch wirklich für eine koordinierte Beschäftigungs- und Modernisierungspolitik zu nutzen. Gerade in der jüngsten Zeit ist deutlich geworden, dass die Währungsunion einen eklatanten institutionellen Mangel aufweist. Es fehlt an Instrumenten und verbindlichen Abstimmungsprozessen, die im Falle der konjunkturellen Schwäche für eine zügige Beschäftigungs- und Wachstumspolitik genutzt werden könnten. Es scheint so, als würde dieser Punkt in der aktuellen europapolitischen Debatte endlich mehr Aufmerksamkeit gewinnen. Dieser Mangel ist nicht nur uns aufgefallen. Mittlerweile befinden wir uns in guter Gesellschaft mit unserer Kritik: Der französische Premierminister Lionel Jospin verlangte vor wenigen Monaten eine wirksamere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und schlug erneut eine Art »Wirtschaftsregierung« vor. EU-Kommissions-Präsident Prodi bezeichnete das bisherige Management der Europäischen Wirtschaftspolitik gleichfalls als nicht effizient und unterstützte die Forderung Jospins. Allerdings will er die vorgeschlagene »Wirtschaftsregierung« bei der EU-Kommission angesiedelt wissen, während Jospin den Europäischen Rat, also das Gremium der

nationalen Regierungen, favorisiert. Wie dem auch sei: Es gibt politische Bewegung in dieser Frage der Einrichtung einer der EZB ebenbürtigen wirtschaftspolitischen Instanz. Das ist nötig, da nur so die Kritik an der praktischen Politik der EZB auch an Durchschlagskraft gewinnt. Das ist aber auch geboten, um der völlig unterbelichteten Fiskalpolitik wieder ihren angemessenen Platz im Kreis der wirtschaftspolitischen Akteure zu geben.

Die Gewerkschaften waren mit der Politik der Europäischen Zentralbank nicht zufrieden. Wir haben erwartet, dass in Zeiten, in denen Preisstabilität kein Problem ist, auch die EZB ihre ganze Politik auf die Schaffung von Wachstum und Beschäftigung ausrichtet. Dazu hatte sie in den vergangenen Jahren die beste Gelegenheit. Die Gewerkschaften haben in dieser Phase mit ihren längerfristigen Lohnabschlüssen zu einer kalkulierbaren Lohnkostenentwicklung beigetragen. Doch die EZB hat diese Chance nicht für wirkungsvolle Zinssenkungen genutzt. Damit wurde in unverantwortlicher Weise die Chance vertan, mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Aber es wurde auch das Vertrauen auf ein stabiles Verhaltensmuster verspielt. Die Politik der EZB muss glaubwürdig sein – allerdings nicht nur einseitig gegenüber den Finanzmärkten. Wer in Phasen ruhiger Lohnkostenentwicklung nicht mit entsprechenden geldpolitischen Lockerungen reagiert, verliert gegenüber den Tarifparteien an Glaubwürdigkeit.

Um wirtschaftspolitisch wirkungsvoll handeln zu können, muss der Haushaltspolitik der EU-Mitgliedsländer wieder ein angemessener Platz zugesprochen werden. Die Finanzpolitik hat ja wegen der Währungsunion an Handlungsspielraum gewonnen: Denn ein einheitlicher Binnenmarkt erhöht die Wirksamkeit fiskalpolitischer Maßnahmen. Zudem können die Finanzmärkte sich nun nicht mehr einzelne europäische Staaten als Zielscheibe ihrer Währungsattacken aussuchen, denn mit dem Währungsraum EURO ist immer die gesamte EU umfasst. Auch das verbessert die Spielräume. Insofern ist es absurd, dass die Rolle der Finanzpolitik gerade in jener Phase beschränkt worden ist, in der ihre potentielle Wirksamkeit gestärkt wurde!

Die langfristig sicherlich nötige Haushaltssanierung darf nicht zum ideologischen Selbstzweck werden: Es ist schon merkwürdig, wenn man selbst in der derzeitigen Phase konjunktureller Schwäche lesen muss: *»Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist das wichtigste Element der Zukunftsvorsorge ...«* zu dieser Aussage versteigt sich das Bundesfinanzministerium. Anders herum wird ein Schuh daraus: Wer heute eine S-Bahn oder Fachschulen und Universitäten baut, sorgt besser für die Generation von morgen. Und dann sage ich auch: Dann ist es finanzwirtschaftlich völlig in Ordnung, dass sich die nachfolgende Generation an solchen

langfristig wirkenden Investitionen beteiligt. Dass sie den Zins- und Tilgungsdienst mit bedient, denn sie hat ja einen Nutzen davon.

Für die IG Metall ist klar: Nicht die stur und undifferenziert fortgeführte Konsolidierung, sondern eine ausgebaut und gut funktionierende öffentliche Infrastruktur ist das wichtigste Element der Zukunftsvorsorge! Wer der nachfolgenden Generation zwar einen ausgeglichenen Haushalt, aber auch ein heruntergekommenes öffentliches Transport-, Gesundheits- und Bildungssystem hinterlässt, zerstört Zukunftsperspektiven. Ich beschreibe damit reale Gefahren – denn die öffentlichen Investitionen haben ihren Rekordtiefstand erreicht!

Es ist deshalb jetzt dringlich erforderlich, mit »entschiedener Hand« aber in aller Ruhe ein langfristiges Infrastrukturprogramm zu initiieren. Die IG Metall fordert ein mehrjähriges Programm zur Modernisierung der Infrastruktur, das rund 35 Milliarden DM pro Jahr umfassen sollte, also rund 0,8 Prozent des Sozialprodukts beträgt. Das entspricht dem, was schon vor Jahren die EU-Kommission den Mitgliedsländern vorgeschlagen hatte. Dann gehört es auch dazu, dass diese Regierung über ihren Schatten springt: Es ist ökonomisch gesehen gerade in der jetzigen Phase der Wachstumsschwäche sinnvoll, diese Investitionen zunächst über Kredit zu finanzieren. Ich bin sicher: Diese Investitionen erhöhen ihrerseits Produktion und Beschäftigung und werden sich zu einem guten Teil – bis zu zwei Drittel – im Verlaufe des Wirksamwerdens selbst finanzieren.

Die Notwendigkeit solcher Investitionen wurde erst jüngst vom Deutschen Institut für Urbanistik wieder unterstrichen. Solche Investitionen wirken direkt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und sie verbessern die langfristigen Wachstumsmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass sich ein solches Infrastrukturprogramm gut mit den übrigen Ländern der EU koordinieren ließe. Es wird immer noch zu wenig beachtet, dass die EU durch die Währungsunion an wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum gewonnen hat. Die EU ist kein Spielball der vielfach beschworenen Internationalisierung. Sie ist ein wichtiger Akteur. Sie kann aktiv handeln. Dies sollte endlich praktisch genutzt werden.

Für den Arbeitsmarkt wäre es heute fatal, wenn man daran ginge und die Einnahmeausfälle des Staates durch Kürzungen des Haushaltes ausgleichen wollte. Auf diese Weise würde die gesamtwirtschaftliche Nachfrage noch weiter in den Keller gehen und mit ihr die Produktion und Beschäftigung. Diesbezüglich gibt es übrigens eine seltene Einigkeit zwischen ratgebenden Ökonomen und Instituten. Selbst der Internationale Währungsfonds (IWF) hat die Bundesregierung vor einem »zu starren Sparkurs« gewarnt. Die europäischen Gewerkschaften fordern, die Chancen der Währungsunion endlich beschäftigungspolitisch auszuschöpfen. Um

dies wirkungsvoll zu tun, muss die staatliche Haushaltspolitik besser genutzt werden. Doch da ist noch mancher Widerstand zu überwinden. Denn die Fiskalpolitik ist weder bei den mainstream-Ökonomen, noch bei der Politik in hohem Kurs.

Ich hoffe, dass unsere Tagung heute mit dazu beitragen kann, die Fiskalpolitik und ihr Zusammenspiel mit den anderen wirtschaftspolitischen Akteuren ins Zentrum der Diskussion zu rücken. Ich wünsche mir, dass Impulse ausgehen von dieser Veranstaltung und die Finanzpolitik in der europäischen Währungsunion wieder einen höheren Stellenwert bei der gesamtwirtschaftlichen Steuerung erhält.

Teil I:
Wissenschaftliche
Beiträge

FISKALPOLITIK IN DER EU VON 1970 BIS 2000: EINE ZUSAMMENSTELLUNG UND KOMMENTIERUNG ZENTRALER FISKALPOLITISCHER INDIKATOREN

Achim Truger

1. EINLEITUNG UND METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

Im vorliegenden Beitrag werden zur Verbesserung der Diskussionsgrundlage wesentliche und in der wirtschaftspolitischen Diskussion häufig verwendete fiskalpolitische Indikatoren für die EU-Staaten, die USA und Japan für die Zeit von 1970 bis 2000 zusammengestellt und kurz kommentiert.¹

Für die Zusammenstellung und die dazu notwendigen Berechnungen wurde im wesentlichen die OECD-Datensammlung »Fiscal Positions and Business Cycles« (OECD 2000a) ausgewertet. Ergänzend wurden Daten der Europäischen Kommission (EU-Kommission 2000) hinzugezogen. Unter »EU-11« werden wie allgemein üblich die gegenwärtigen Teilnehmerstaaten der Währungsunion ohne Griechenland, d.h. die EU-Staaten ohne Dänemark, Griechenland, Großbritannien und Schweden verstanden.

Hinsichtlich der Vergleichbarkeit und Interpretierbarkeit der Daten ist in einigen Fällen Vorsicht geboten. Gegenwärtig stellen fast alle OECD-Staaten ihre Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung auf das neue System ESA 95 bzw. SNR 93 um. Für viele Länder gibt es daher für den betrachteten Zeitraum von 1970 bis 2000, für manche sogar von 1991 bis 2000 keine einheitlich erhobenen Daten, wodurch die Vergleichbarkeit der Indikatoren für das jeweils betreffende Land vor und nach der Umstellung und zwischen Ländern mit unterschiedlicher VGR erschwert wird. Die Auswirkungen der unterschiedlichen Definitionen können vernachlässigbar gering sein, können jedoch in einigen Ländern und Jahren (z.B. beim Staatskonsum)

1 Der Beitrag wurde im September 2001 abgeschlossen. Auf aktuellere fiskalpolitische Entwicklungen konnte daher nicht mehr eingegangen werden. Siehe dazu aber Bartsch/Hein/Mülhaupt/Truger 2001.

auch die Größenordnung von bis zu einigen Prozentpunkten des BIP annehmen (vgl. EU-Kommission 2000, S. 350ff.). Daher können genaue quantitative Vergleiche zwischen den einzelnen Ländern und für einzelne Jahre erst nach der abgeschlossenen Umstellung auf das neue System der VGR vorgenommen werden. Für die im Mittelpunkt der vorliegenden Zusammenstellung stehenden eher qualitativen mittel- bis langfristigen Tendenzaussagen sollte die Datenlage jedoch ausreichen.

Im einzelnen liegen den Daten für die USA und Portugal bereits ausschließlich die neuen Definitionen zugrunde, Japan ausschließlich die alten. Ein Definitionswechsel erfolgt für Belgien 1980, für Frankreich 1985, für Großbritannien 1987, für Dänemark und Finnland 1988, für Irland 1990, für Deutschland 1991, für Schweden 1993 und für Österreich, Italien, die Niederlande, Spanien und Griechenland 1995 (vgl. OECD 2000b, S. 4f.). Für die letztgenannten Fälle, in denen die Umstellung nach 1991 geschah, sind die in Abschnitt 6 behandelten Wachstumsraten von 1991 bis 2000 mit entsprechender Vorsicht zu interpretieren.

2. DIE ENTWICKLUNG VON BUDGETSALDO, BRUTTO-SCHULDENSTANDS- UND BRUTTO-ZINSLAST- QUOTE VON 1970-2000

Die Entwicklung von Budgetsaldo, Brutto-Schuldenstands- und Brutto-Zinslastquote von 1970 bis 2000 (Übersichten 1 bis 3) weisen – mit der Ausnahme Japans und Großbritanniens – in allen betrachteten Staaten ein generelles Muster auf: In den 70er und 80er Jahren zeigt sich, nur in Einzelfällen durch Konsolidierungsphasen unterbrochen, eine starke Inanspruchnahme und ein teilweise auch deutlicher Anstieg der Haushaltsdefizite. Dieser Trend wird in allen betrachteten Ländern spätestens seit Mitte der 90er Jahre von einer Phase ausgeprägter Haushaltskonsolidierung durchbrochen; seit Ende der 90er Jahre weisen einige Länder, darunter die USA, Großbritannien, Irland und die Niederlande, sogar bereits deutliche Haushaltsüberschüsse aus. Die Marke des Maastricht-Kriteriums eines Haushaltsdefizits von weniger als 3 Prozent des BIP wird im Jahr 2000 allgemein deutlich unterschritten. Mit den hohen Haushaltsdefiziten der 70er und 80er Jahre ging in den meisten Ländern ein entsprechend starker Anstieg der Bruttoschuldenstandsquote und der Bruttozinslastquote einher; spätestens seit Mitte der 90er Jahre ist der Anstieg jedoch überall gebremst worden, und in vielen Ländern sind diese Quoten über die gesamten 90er Jahre bereits rückläufig. Die Schulden-

stands-Quote des Maastricht-Kriteriums von 60 Prozent des BIP wird mittlerweile von vielen Staaten unterschritten, während andere sich ihr immerhin ein Stück genähert haben. In Ergänzung zur graphischen Darstellung gibt Tabelle 1 die genauen Werte für Haushaltsdefizit und Bruttoschuldenstand für die einzelnen Länder für die letzten Jahre von 1995 bis 2000 an.

Wie aus Übersicht 4 mit den Staatsausgaben- und Einnahmenquoten hervorgeht, waren die Konsolidierungswege in den einzelnen Ländern durchaus verschieden. Die Differenz zwischen Staatsausgaben- und Einnahmenquote entspricht dem Budgetsaldo als Prozentsatz des BIP. Der Abbau des Defizits und damit die Annäherung der beiden Kurven kam insgesamt sowohl durch eine Erhöhung der Einnahmenquote als auch durch eine Senkung der Ausgabenquote zustande. Es dominierte jedoch zumindest in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die ausgabeseitige Konsolidierung (vgl. zu den Konsolidierungswegen genauer Leibfritz et al. 2001, S. 53ff.).

Bei aller Ähnlichkeit im Grundmuster zeigen sich zwischen den Ländern jedoch erhebliche Unterschiede im Niveau der verschuldungsbezogenen Größen. Dabei lassen sich zwei Gruppen von Ländern ausmachen: In der ersten Gruppe, zu der die meisten Länder gehören, überschritten die Budgetdefizite die Marke von 6 bis 7 Prozent des BIP entweder nicht oder nur vorübergehend, während in der zweiten Gruppe aus Belgien, Italien, Griechenland und – zumindest in den 80er Jahren – Irland permanent Haushaltsdefizite im zweistelligen Bereich verzeichnet wurden. Entsprechend blieb die Brutto-Schuldenstandsquote in der ersten Gruppe mehr oder weniger deutlich unter 80 Prozent des BIP, während in der zweiten Gruppe die Marke von 100 Prozent deutlich überschritten wurde; in Belgien lag der Schuldenstand zeitweise bei mehr als 130 Prozent des BIP. Ähnliches gilt für die Brutto-Zinslastquote, die innerhalb der zweiten Gruppe zeitweise deutlich über 10 Prozent lag, während sie in den meisten anderen Staaten das Niveau von 5-7 Prozent kaum überschritt.

Speziell die Entwicklung der deutschen Staatsverschuldung erscheint in dieser international vergleichenden längerfristigen Perspektive als wenig dramatisch: Das deutsche Haushaltsdefizit überschritt die Marke von 5 Prozent des BIP nur einmal während der 70er Jahre, der Schuldenstand überschritt die Marke von 60 Prozent des BIP in den 90er Jahren – auch noch bedingt durch die Deutsche Einheit – nur geringfügig und auch die Zinslastquote blieb immer unter 4 Prozent des BIP.

Deutliche Unterschiede zwischen den Ländern zeigen sich auch während der Konsolidierungsphase der 90er Jahre, was das Ausmaß der erreichten Haushaltskonsolidierung angeht (vgl. Tabelle 2). Einzelnen Ländern, nämlich den USA,

Italien, Irland und Griechenland gelang von 1991 bis 2000 eine durchschnittliche jährliche Verbesserung des Budgetsaldos um 0,8 und mehr Prozentpunkte des BIP, im Durchschnitt der Teilnehmerländer an der Währungsunion waren es immerhin 0,4 Prozent. Unterdurchschnittliche Ergebnisse bei der Haushaltskonsolidierung wiesen mit 0,2 Prozentpunkten pro Jahr Deutschland und mit 0,1 Prozentpunkten Frankreich und Österreich auf. Tendenziell ähnliche Resultate gelten für die erreichte Reduktion der Schuldenstandsquote und der Zinslastquote.

3. ZUR NACHHALTIGKEIT DER FISKALPOLITIK VON 1970-2000

In der finanzpolitischen Diskussion wird schon seit längerem die Forderung nach dauerhafter Tragbarkeit (sustainability) oder auch der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen erhoben (vgl. hierzu und im Folgenden Priewe 1996 sowie Priewe 2002 im vorliegenden Sammelband). Spätestens seit der Vorstellung und Begründung des »Sparpaketes« durch die Bundesregierung im Jahre 1999 sind solche Begriffe auch fest ins Bewusstsein der Öffentlichkeit vorgedrungen.

Nach der gängigen Definition ist die Netto-Neuverschuldung dann als nachhaltig zu bezeichnen, wenn durch sie die Schuldenstandsquote und damit bei gegebenem Zins auch die Zinslastquote nicht erhöht werden. Diese Bedingung lässt sich als Nachhaltigkeitsbedingung für die staatliche Primärüberschuss-Quote, d.h. den Anteil des um Zinszahlungen auf die Staatsschuld verminderten Budgetsaldos am BIP formulieren (vgl. Priewe 1996, S. 311ff. und Blanchard 1997, S. 590ff.). Wenn die realisierte Primärüberschussquote gleich dem Produkt aus Bruttoschuldenstandsquote und der Differenz von langfristigem Nominalzins und Wachstumsrate des nominalen BIP ist, bleibt die Schuldenstandsquote unverändert. Liegt die Primärüberschussquote über dieser zur Schuldenstandsstabilisierung notwendigen Primärüberschussquote, sinkt die Schuldenstandsquote. Liegt die Primärüberschussquote darunter, dann steigt die Schuldenstandsquote; die Situation der Finanzpolitik ist dann in diesem Sinne nicht dauerhaft tragbar bzw. nachhaltig.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass das hier verwendete Nachhaltigkeitskriterium zwar weitverbreitet, aber für sich genommen willkürlich ist. Ob diese Nachhaltigkeitsforderung als strenges und in jeder Situation unbedingt einzuhaltendes Ziel der Finanzpolitik anerkannt werden soll, kann nicht objektiv entschieden werden, sondern ist – wie der gesamte Budgetprozess – eine demokratisch zu klärende Frage. In »objektiverem« Sinne problematisch wird eine Nichteinhaltung

des Nachhaltigkeitszieles erst, wenn es über einen sehr langen Zeitraum in eklatanter Weise ständig verfehlt wird. In diesem Fall droht ein ständiger Anstieg der Zinslasten und langfristig möglicherweise ein Staatsbankrott.

In empirischer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass – wie bereits an den in den 90er Jahren sinkenden Schuldenstands- und Zinslastquoten abzulesen – das Nachhaltigkeitsziel für alle analysierten Volkswirtschaften mit der Ausnahme Japans in jüngerer Zeit eingehalten wird. Übersicht 5 vergleicht die tatsächliche strukturelle, d.h. von der OECD um konjunkturelle Einflüsse korrigierte Primärüberschussquote (gestrichelte Linie) mit der zur Schuldenstandsstabilisierung notwendigen Primärüberschussquote (durchgezogene Linie). Liegt die tatsächliche Quote unter der notwendigen, dann ist die Haushaltssituation dieses Jahres, unterstellt der herrschende Nominalzinssatz und die nominale Wachstumsrate bleiben konstant, nicht nachhaltig. Übersicht 5 korrespondiert recht gut mit der Entwicklung der in Übersicht 2 dargestellten Entwicklung der Schuldenstandsquote, d.h. eine Unterschreitung des notwendigen Primärüberschusses führt tatsächlich zu einem Anstieg der Schuldenstandsquote. Einzelne Abweichungen, (etwa für Dänemark und Schweden während der 80er Jahre), ergeben sich erstens daraus, dass der Nominalzinssatz des betrachteten Jahres nicht exakt dem tatsächlich auf den bestehenden Schuldenstand zu entrichtenden Durchschnittszinssatz der Vergangenheit entspricht und zweitens aus der Verwendung des konjunkturberinigten Primärüberschusses. Berücksichtigt man den unbereinigten Überschuss und den jeweiligen tatsächlichen Durchschnittszins, wird die Schuldenstandsentwicklung exakt nachgezeichnet.

Wie zu erwarten, weisen die meisten Staaten während der 70er und 80er Jahre mehr oder weniger große »Nachhaltigkeitslücken«, auf, was zum Teil auf eine Verschlechterung der Quote des strukturellen primären Budgetsaldos, zum Teil aber auch auf eine Verschlechterung der Verschuldungsbedingungen ausgedrückt durch die Erhöhung der zur Schuldenstandsstabilisierung notwendigen primären Überschussquote zurückzuführen ist. Diese Verschlechterung der Verschuldungsbedingungen ist wiederum auf die Hochzinspolitik und den Rückgang der Wachstumsraten in dieser Phase zurückzuführen. Seit Mitte der 90er Jahre erfüllen jedoch abgesehen von Japan alle Staaten das Nachhaltigkeitskriterium, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß.

Das Überschreiten der Nachhaltigkeitsschwelle kam – wie zuvor die Nachhaltigkeitslücke – durch zwei Entwicklungen, nun jedoch in entsprechend umgekehrter Richtung zustande: Erstens haben die meisten Staaten ihre Konsolidierungsanstrengungen in den 90er Jahren verstärkt, was im Anstieg der Kurve der tatsächlichen

strukturellen Primärüberschussquote in Übersicht 5 zum Ausdruck kommt. Zweitens zeigt sich aber auch, dass sich in den meisten Ländern die Bedingungen für Staatsverschuldung und damit auch für ihre Konsolidierung verbessert haben, wie es im Sinken der zur Schuldenstandsstabilisierung notwendigen Primärüberschussquote während der 90er Jahre zum Ausdruck kommt. Tabelle 3 gibt die Veränderung der dafür maßgeblichen Zins-Wachstumsdifferenzen und die zugrundeliegende Veränderung der nominalen Langfristzinssätze und BIP-Wachstumsraten von 1992 bis 2000 wieder. Zumindest einige der bei der Rückführung der Schuldenstände und der Haushaltskonsolidierung überdurchschnittlich erfolgreichen Länder, nämlich Dänemark, Irland, Finnland und Italien haben demnach von einer überdurchschnittlichen Verringerung der Zins-Wachstumsdifferenz, hervorgerufen durch eine überdurchschnittliche Verringerung des Zinssatzes und/oder der Wachstumsraten profitiert. Dagegen hatten von den unterdurchschnittlich erfolgreichen Ländern – mit der Ausnahme Frankreichs – Österreich mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Verbesserung der Zins-Wachstumsdifferenz und Portugal und Deutschland sogar mit einer Verschlechterung dieser Differenz zu kämpfen.

Die vorstehenden Überlegungen zeigen zwar einige wichtige Zusammenhänge auf, sie machen jedoch auch die Grenzen der Nachhaltigkeitsanalyse deutlich: Die Wachstumsrate des BIP und die Nominalzinssätze sind nicht gegeben und unveränderlich, sondern zu einem wesentlichen Teil auch das Ergebnis wirtschaftspolitischen Handelns. Neben der Geldpolitik hat insbesondere die Finanzpolitik selbst Einfluss auf die Wachstumsrate, und »nicht nachhaltige« Verschuldungssituationen werden häufig gerade deshalb eingegangen, um das Wirtschaftswachstum zu stärken, was dann wiederum die Bedingungen für nachhaltige Fiskalpolitik verbessert. Im Folgenden werden daher im Ländervergleich einige fiskalpolitische Indikatoren betrachtet, von denen angenommen werden kann, dass sie das Wirtschaftswachstum kurz- und langfristig beeinflussen. Dabei konnte keine ökonometrisch gestützte Analyse vorgenommen werden und auch die eigentlich zentralen Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen, wie der Geld- und Lohnpolitik, mussten ausgeklammert werden (vgl. hierzu ausführlicher Hein 2001, Bartsch/Hein/Mülhaupt/Truger 2001 sowie Bartsch/Hein Truger 2001).

4. FISKALPOLITIK IM KONJUNKTURVERLAUF VON 1970-2000

Zwar überwiegen in der konjunkturpolitischen Debatte mittlerweile die kritischen Einwände gegen einen diskretionären Einsatz der Fiskalpolitik zur Konjunktursta-

bilisierung. Weitestgehend unumstritten ist jedoch die große Bedeutung der automatischen Stabilisatoren. Im Abschwung sollen konjunkturbedingte Einnahmevermindernungen und Ausgabesteigerungen und damit eine entsprechende Erhöhung des Budgetdefizits hingenommen werden. Im Aufschwung dagegen sollen konjunkturbedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben zur Schuldentilgung verwendet werden.

Die Konjunkturereagibilität des Budgetdefizits ist in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt kann man aber davon ausgehen, dass eine Minderung des Auslastungsgrades des Produktionspotenzials um 1 Prozentpunkt eine Erhöhung der Defizitquote von 0,4 bis 0,6 Prozentpunkten nach sich zieht (vgl. hierzu und im Folgenden Leibfritz et al 2001, S. 41 ff.). Die Konjunkturereagibilität ist dabei tendenziell um so höher, je höher die Staatsquote, die Progressivität des Steuersystems und die Arbeitslosenunterstützung ausfallen. Nach Schätzungen der OECD hätten sich die konjunkturellen Schwankungen der 90er Jahre im Durchschnitt über die OECD-Länder durch volles Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren um ein Viertel mindern lassen. Für Deutschland wird dieser Wert auf ein Drittel, für die skandinavischen Länder Finnland und Dänemark mit sehr ausgeprägten automatischen Stabilisatoren sogar auf 50 Prozent geschätzt (vgl. OECD 1999).

Übersicht 6 zeigt die Variation von konjunkturellem und strukturellem (d.h. konjunkturbereinigtem) Budgetsaldo in Prozent des BIP. Die dünn gestrichelte Linie gibt die Potenzialabweichung in Prozent des potenziellen BIP an. Werte über 0 zeigen eine Überauslastung, Werte unter 0 eine Unterauslastung an. Das konjunkturelle Defizit (dick gestrichelte Linie) folgt genau dem Verlauf der Potenzialabweichung, wobei die Stärke des Ausschlags relativ zum Ausschlag der Potenzialabweichung die Stärke der automatischen Stabilisatoren anzeigt. Die durchgezogene Linie zeigt den strukturellen Budgetsaldo und damit den diskretionären Teil der Finanzpolitik an. Verläuft die Kurve des strukturellen Saldo parallel zur Zeitachse, verhält sich die diskretionäre Fiskalpolitik konjunkturneutral. Weist die Steigung der Kurve zu einem gegebenen Zeitpunkt dasselbe Vorzeichen auf wie die Steigung der Kurve von Potenzialabweichung und konjunkturellem Saldo verhält sie sich antizyklisch, weist sie das umgekehrte Vorzeichen auf, verhält sie sich prozyklisch.

Aus Übersicht 6 geht klar hervor, dass sich die Fiskalpolitik in den 90er Jahren in den Teilnehmerstaaten der Währungsunion nicht konjunkturgerecht verhalten hat. In ausnahmslos allen Teilnehmerstaaten wurde zu Beginn und/oder Mitte der 90er Jahre in eine konjunkturelle Abschwächung hereingespart, wobei das Aus-

maß in Finnland weniger bedeutsam war. In den anderen EWU-Staaten allerdings wurde die Wirkung der automatischen Stabilisatoren deutlich eingeschränkt oder sogar überkompensiert. In der EU-11 insgesamt etwa wurde von 1990 bis 1994 trotz eines konjunkturellen Einbruchs um 4,5 Prozentpunkte des Produktionspotenzials das strukturelle Defizit um über 1 Prozentpunkt reduziert; in Deutschland wurde von 1995 bis 1997 bei einer negativen Veränderung der Potenzialdifferenz um 1 Prozentpunkt das strukturelle Defizit um 1 Prozentpunkt konsolidiert, in Frankreich waren es sogar 3 Prozentpunkte.

Demgegenüber haben die USA, Großbritannien und Schweden in den 90er Jahren eindeutig eine konjunkturgerechte Fiskalpolitik betrieben; dort hat die diskretionäre Fiskalpolitik die automatischen Stabilisatoren durch strukturelle Defizite von deutlich über 5 Prozentpunkten in der konjunkturellen Krise zu Beginn der 90er Jahre sogar noch unterstützt. Von den Nicht-EWU-Staaten hat sich einzig Dänemark von 1994 auf 1995 nicht konjunkturgerecht verhalten.

Zwar kann man bezüglich der exakten Höhe der Effekte aufgrund der Schwierigkeiten der Konjunkturbereinigung und der Schätzung der konjunkturellen und strukturellen Komponente des Defizits Zweifel anmelden; das qualitative Ergebnis einer prozyklischen Wirkung der diskretionären Fiskalpolitik und einer Konterkarrierung der automatischen Stabilisatoren dürfte jedoch unbestritten sein (vgl. Leibfritz et al. 2000). Es liegt nahe, zu vermuten, dass die wesentlich schlechtere makroökonomische Performance der EU-Staaten insgesamt in den 90er Jahren gegenüber den USA, aber auch der EU-11 Staaten gegenüber Großbritannien zu einem Teil in der schlechteren, weil zu sehr auf Haushaltskonsolidierung ohne konjunkturelle Rücksichtnahme ausgerichteten Fiskalpolitik der EWU-Staaten begründet liegt. Aufgrund der damit verbundenen Wachstums- und Beschäftigungsverluste dürfte diese Politik nicht zuletzt auch den Prozess der Haushaltskonsolidierung selbst deutlich erschwert und verlangsamt haben.

5. JAHRESDURCHSCHNITTLICHE REALE WACHSTUMSRATEN ZENTRALER STAATLICHER AUSGABEN- UND EINNAHMEN- KOMPONENTEN VON 1991 BIS 2000

In mittel- bis langfristiger Perspektive sind nicht nur das Ausmaß und die konjunkturelle Dosierung der Budgetdefizite wichtig, sondern auch die Struktur der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen. Tabelle 4 zeigt daher für die betrachteten Länder die reale Entwicklung der zentralen staatlichen Ausgaben- und Einnah-

menkomponenten. Die kursiv gesetzten Werte sind dabei aufgrund der in Abschnitt 1 angesprochenen Umstellungsprobleme nur schwer interpretier- und vergleichbar, sie werden daher im Folgenden nicht in die Kommentierung einbezogen.

Mit Ausnahme Irlands und Japans ist allen Staaten ein nur moderates reales Ausgabenwachstum von jährlich im Durchschnitt unter 2 Prozent gemein. Bemerkenswert ist, dass die USA mit 1,9 Prozent noch leicht über den anderen Ländern liegen und dass das auch für einzelne Ausgabenkomponenten gilt, von denen man dies zunächst nicht vermuten würde. So sind die Sozialtransfers – trotz des Booms der 90er Jahre – jährlich im Durchschnitt um 3,8 Prozent gestiegen, und die öffentlichen Investitionen nahmen immerhin um 3,2 Prozent zu, während sie im Durchschnitt der EU-11-Staaten um 0,5 Prozent und in Deutschland sogar drastisch um jährlich 2,0 Prozent zurückgingen. Deutschland verzeichnet unter den von der Datenlage her vergleichbaren Ländern den größten Rückgang der öffentlichen Investitionen und des Staatskonsums. Darüber hinaus hatte Deutschland während der 90er Jahre unter den betrachteten Ländern mit jährlich im Durchschnitt 1,7 Prozent den stärksten Rückgang bei den öffentlich Beschäftigten zu verzeichnen. Ganz im Gegensatz dazu bauten andere Staaten in dieser Zeit sogar Beschäftigung im öffentlichen Sektor auf. In Frankreich etwa waren es jährlich 0,9 Prozent, in den USA sogar 1,2 Prozent. Überdurchschnittlich stark wuchsen dagegen in Deutschland mit 3,3 Prozent die Sozialtransfers.

In den Werten auf der Einnahmenseite spiegelt sich vor allem das unterschiedliche Wirtschaftswachstum der einzelnen Staaten. So wiesen Irland und die USA mit 6,6 Prozent bzw. 4,6 Prozent die höchsten jährlichen Wachstumsraten der Gesamteinnahmen auf, während Japan sogar einen leichten realen Einnamerückgang von jährlich 0,1 Prozent zu verzeichnen hatte. Die anderen Staaten liegen im Durchschnitt zwischen 2 und fast 3 Prozent. Bemerkenswert ist, dass es bei den Ländern ganz unterschiedliche Verschiebungen zwischen einzelnen Einnahmekomponenten gegeben hat. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis von direkten zu indirekten Steuern: In den USA, Frankreich und Finnland sind die Wachstumsraten der direkten Steuern viel höher als die der indirekten Steuern, wie man es aufgrund der sehr viel höheren Aufkommenselastizität der direkten Steuern auch vermuten würde (vgl. Hesse 1998, S. 208ff.); entsprechend ist es zu einer automatischen Bedeutungszunahme der direkten Steuern gekommen. Dagegen ist dieser Effekt in einigen Staaten viel schwächer ausgeprägt, während er in Deutschland, Belgien, Japan, Großbritannien und Dänemark sogar genau umgekehrt verlief – dort sind die indirekten Steuern stärker gewachsen als die direk-

ten. Dieser starke Bedeutungsverlust der direkten Steuern ist eindeutig auf politische Maßnahmen der Senkung direkter Steuern und/oder der bewussten Umschichtung der Steuerlast auf indirekte Steuern zurückzuführen. Eine solche Umschichtung schwächt tendenziell die automatische Stabilisierungswirkung des Steuersystems und hat zudem tendenziell regressive und damit möglicherweise konsumschwächende Effekte.

Man sollte die Daten nicht überstrapazieren und es ergibt sich aus ihnen mit Sicherheit kein kohärentes Bild. Zumindest aber lässt sich auf ihrer Basis die These vertreten, dass die USA nicht nur kurzfristig eine bessere, weil konjunkturell besser dosierte Finanzpolitik als Deutschland und viele EU-Staaten betrieben haben. Sie haben zusätzlich auch mittel- bis langfristig ausgaben- und einnahmenseitig die Nachfrage und damit Wirtschaftswachstum und Beschäftigung gestärkt: Ausgabeseitig durch höhere öffentliche Investitionen und Sozialtransfers, einnahmeseitig durch die weitere Stärkung der automatischen Stabilisatoren und die Umverteilung hin zu den direkten Steuern (vgl. Schulmeister 2000).

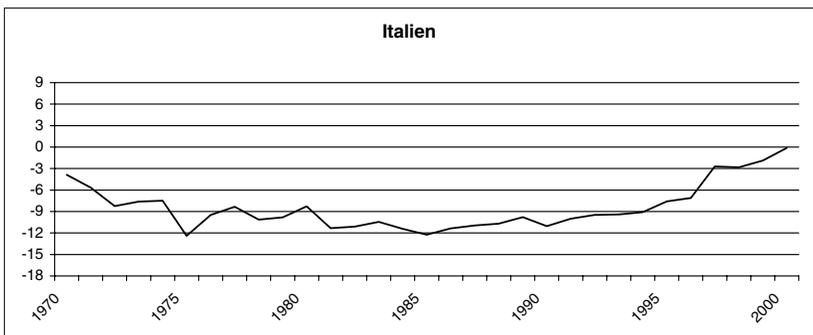
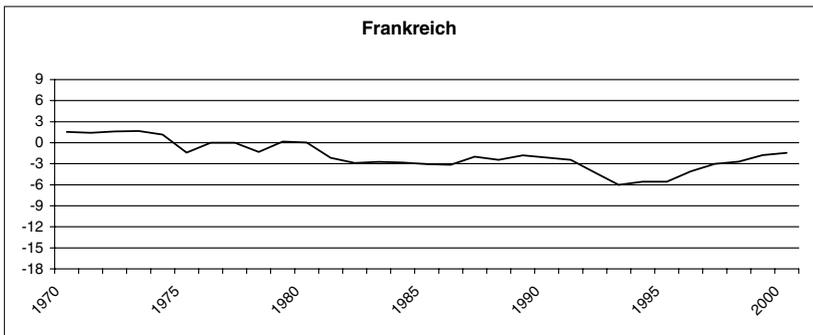
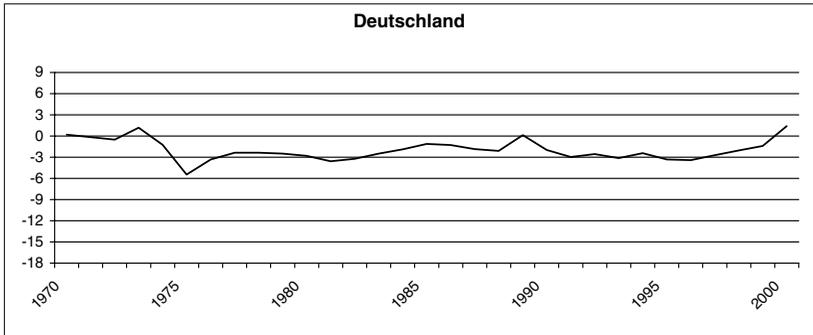
6. DIE ENTWICKLUNG DER NOMINALEN UND REALEN QUOTE DER ÖFFENTLICHEN INVESTITIONEN

Zur Ergänzung der vorstehenden Analyse der Wachstumsraten stellt Übersicht 7 das Niveau der nominalen und realen öffentlichen Investitionen als Prozentsatz des nominalen und realen BIP dar. In den meisten Ländern ist das so gemessene Niveau der öffentlichen Investitionen seit den 70er Jahren drastisch gesunken; in den USA und in etwas geringerem Ausmaß auch in Japan ist es dagegen bemerkenswert konstant geblieben, wobei es in Japan mit etwa 8 Prozent doppelt so hoch wie in den USA liegt. In Deutschland ist die öffentliche Investitionsquote seit den 70er Jahren, abgesehen vom einigungsbedingten Anstieg von 1991 bis 1995, permanent zurückgegangen, gegenwärtig liegt sie nur noch bei unter 2 Prozent und damit deutlich unter dem Durchschnitt der EU-11-Staaten und den USA. Auch seit Beginn der 90er Jahre lässt sich bei den aufgrund der Datenlage vergleichbaren Staaten (vgl. Abschnitt 1) ein spürbarer Rückgang der Investitionsquote feststellen (vgl. zur Entwicklung und Bedeutung der öffentlichen Investitionen ausführlicher Welzmüller 2000).

7. ÜBERSICHTEN UND TABELLEN ZUR FISKALPOLITIK

Übersicht 1:

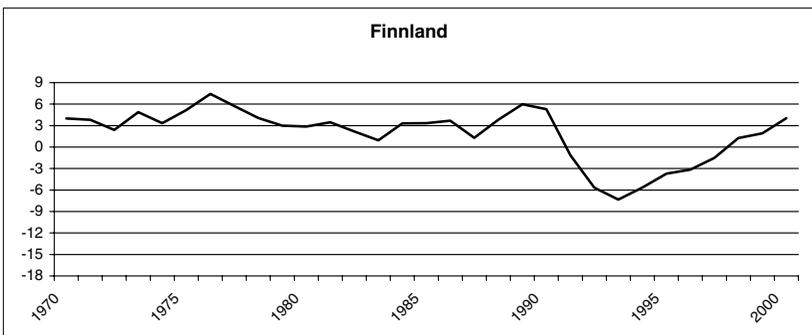
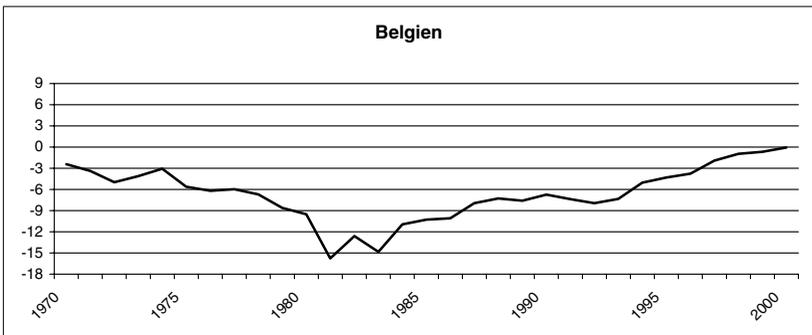
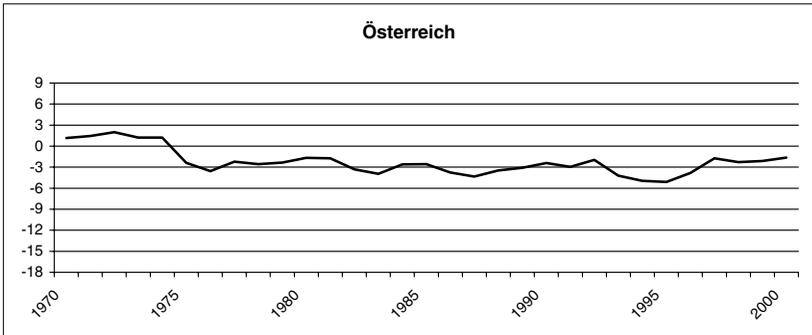
Budgetsaldo des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a

Übersicht 1:

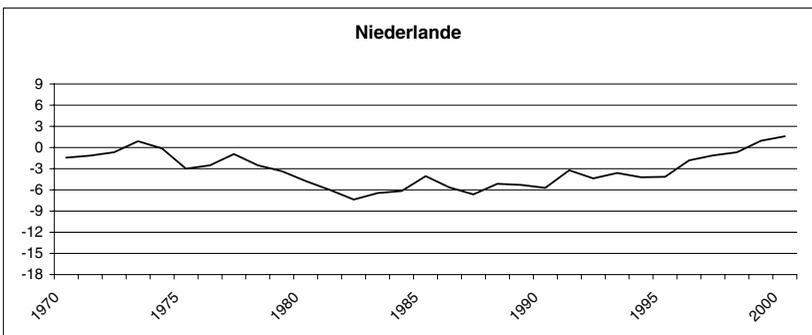
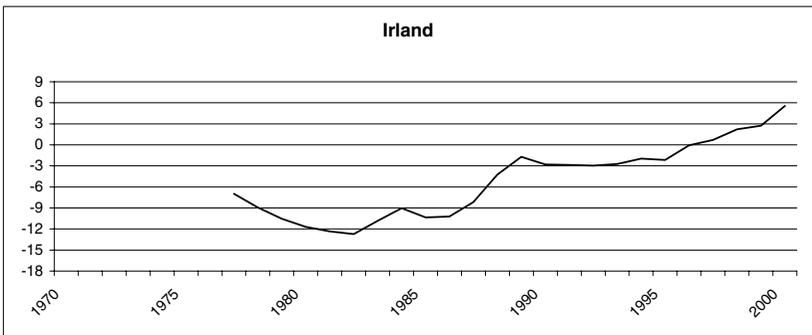
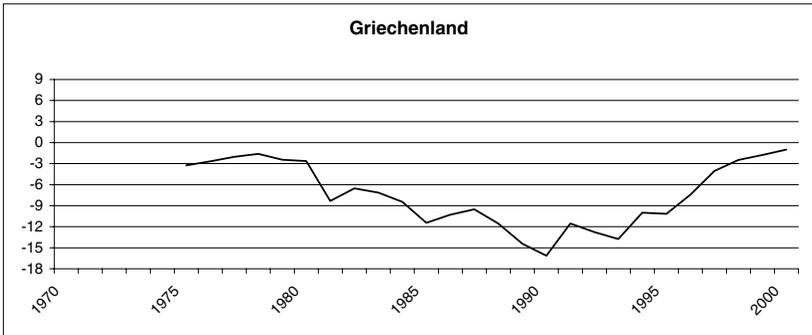
Budgetsaldo des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a

Übersicht 1:

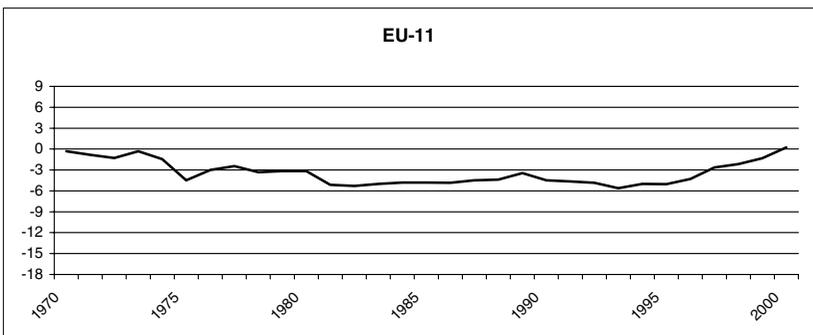
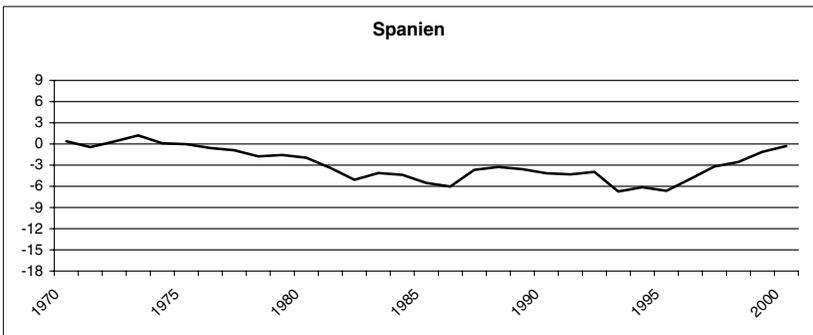
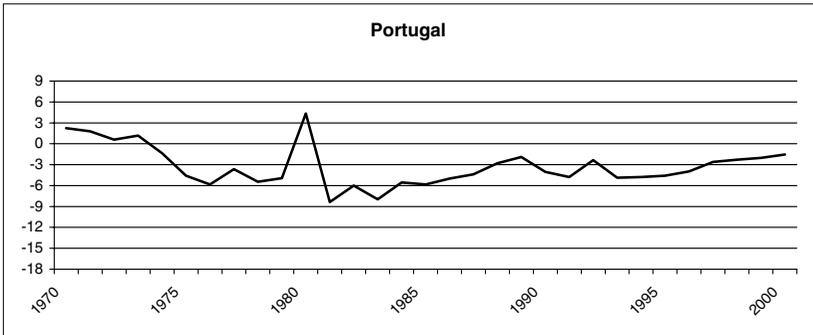
Budgetsaldo des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a

Übersicht 1:

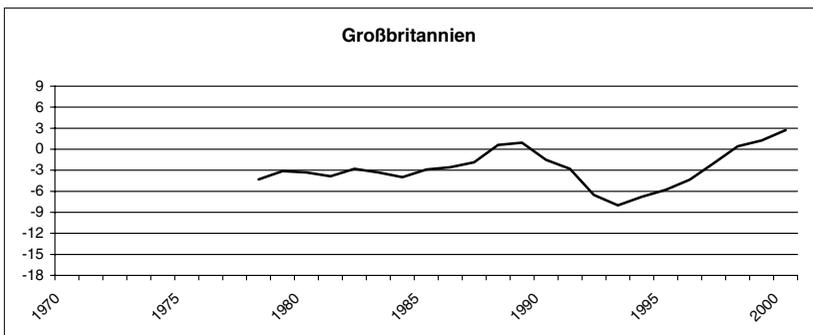
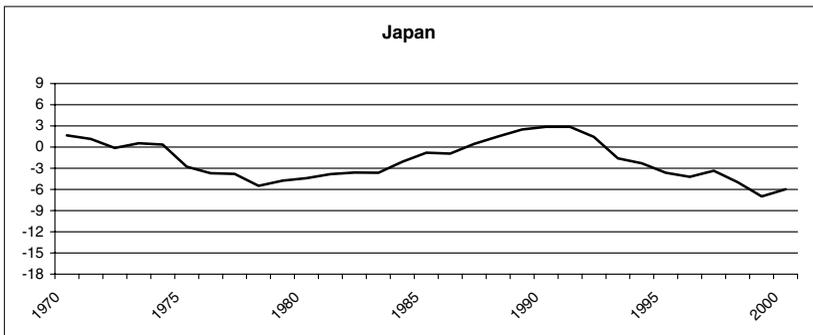
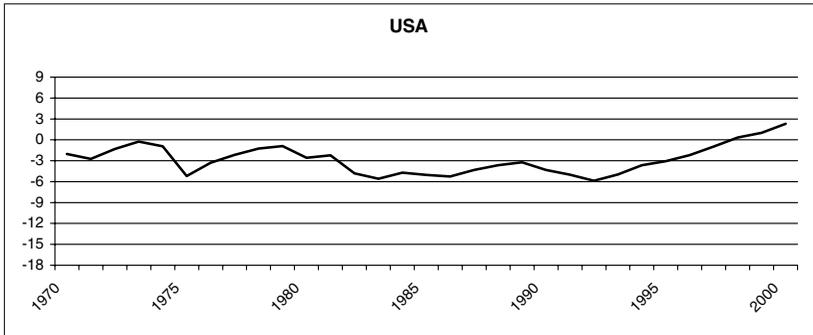
Budgetsaldo des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a

Übersicht 1:

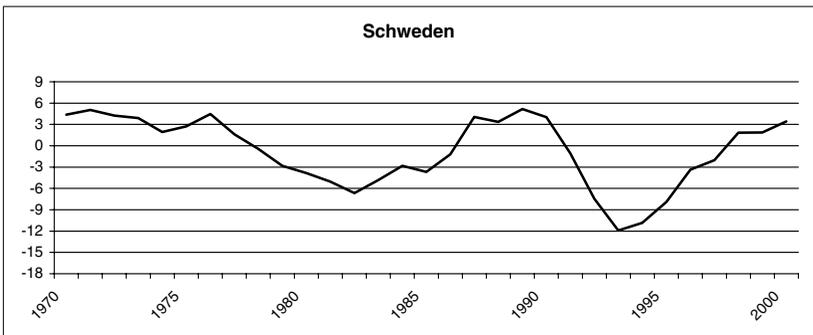
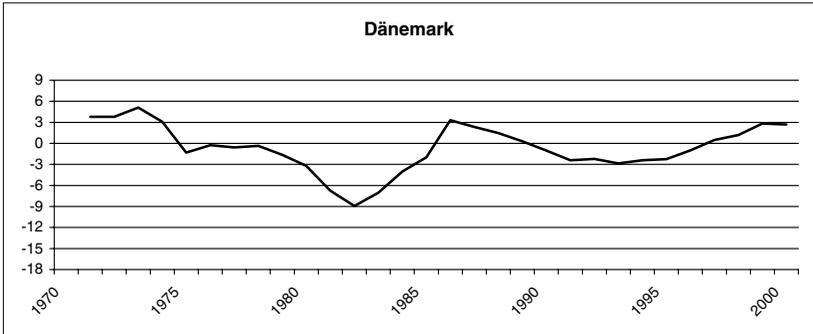
Budgetsaldo des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a

Übersicht 1:

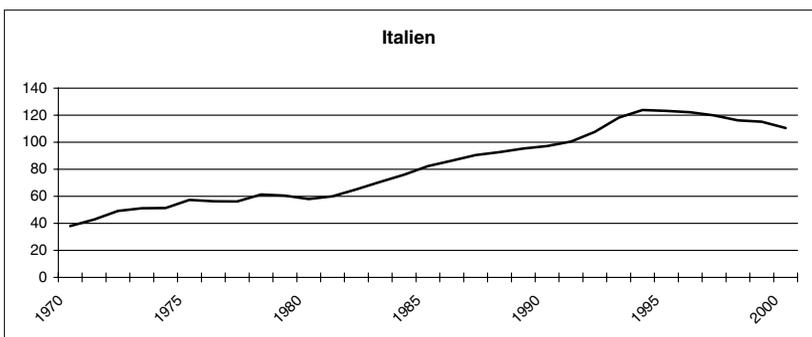
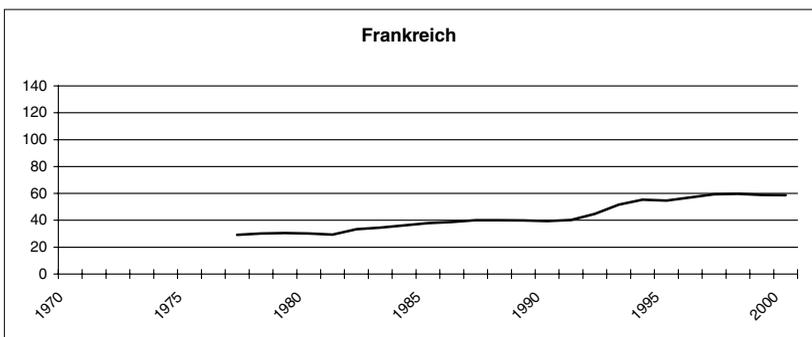
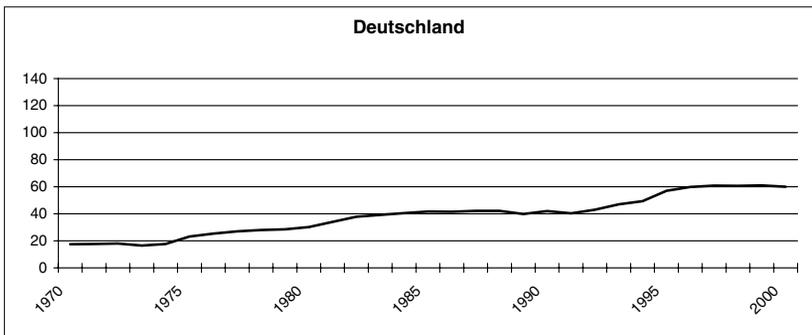
Budgetsaldo des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a

Übersicht 2:

Brutto-Schuldenstand des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)

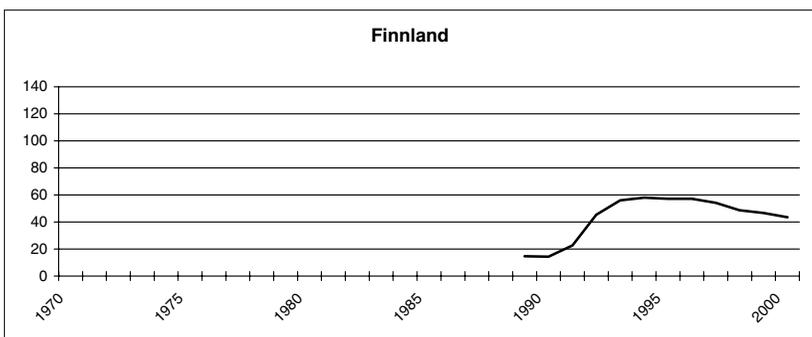
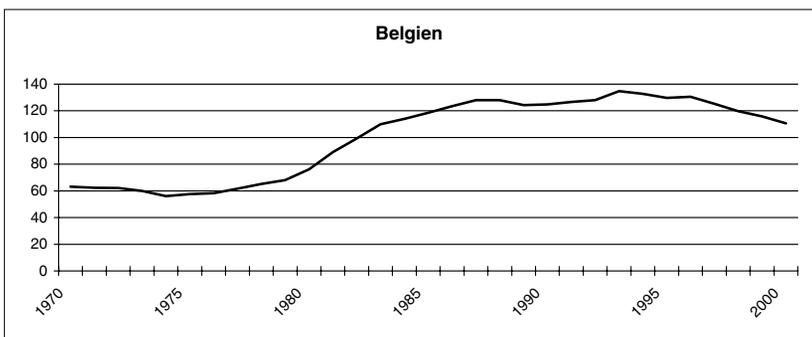
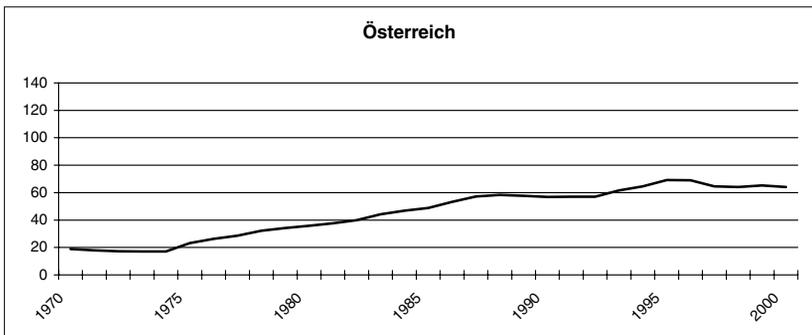


- 1) Bei EU-Staaten gemäß Maastricht-Definition. Umstellung auf die Maastricht-Definition: Italien 1983, Deutschland 1991, Frankreich 1995, Dänemark, Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien 1996.

Quelle: OECD 2000a

Übersicht 2:

Brutto-Schuldenstand des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)

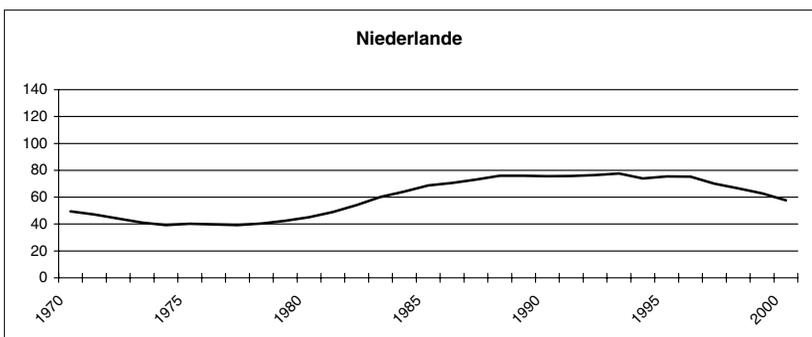
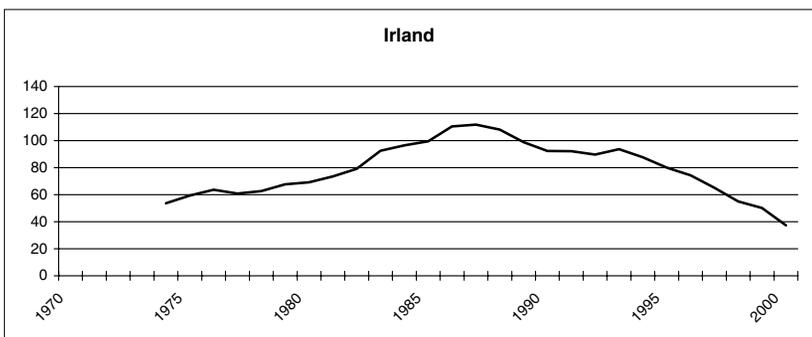
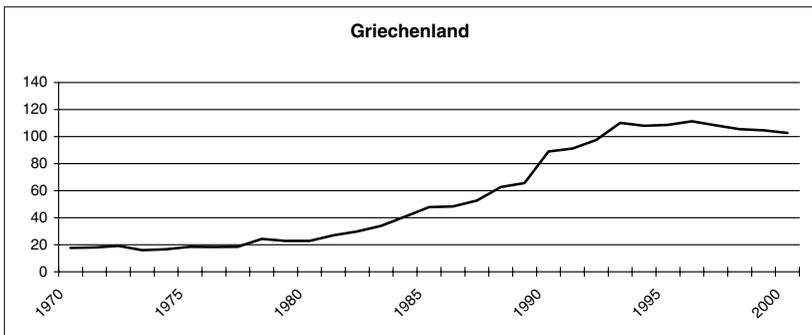


- 1) Bei EU-Staaten gemäß Maastricht-Definition. Umstellung auf die Maastricht-Definition: Italien 1983, Deutschland 1991, Frankreich 1995, Dänemark, Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien 1996.

Quelle: OECD 2000a

Übersicht 2:

Brutto-Schuldenstand des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)

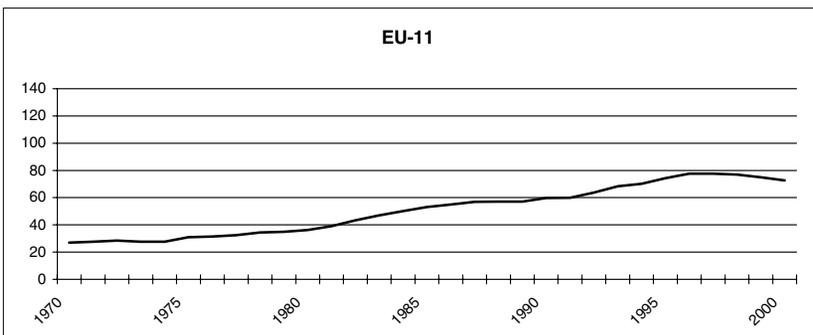
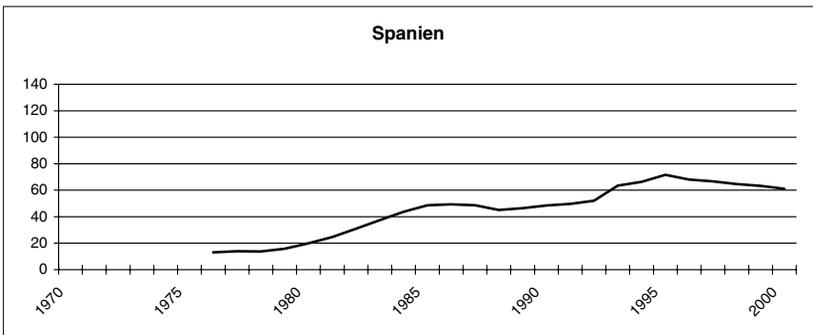
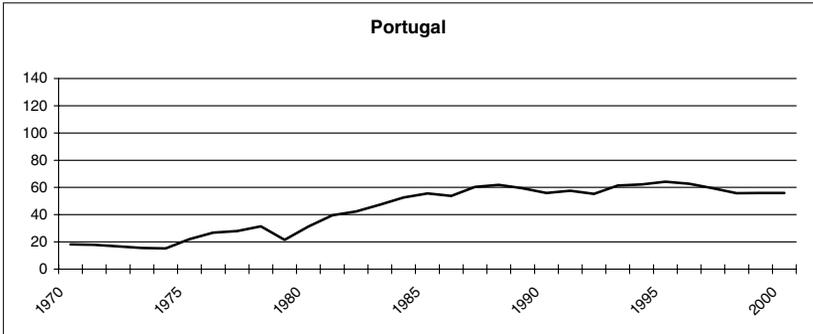


1) Bei EU-Staaten gemäß Maastricht-Definition. Umstellung auf die Maastricht-Definition: Italien 1983, Deutschland 1991, Frankreich 1995, Dänemark, Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien 1996.

Quelle: OECD 2000a

Übersicht 2:

Brutto-Schuldenstand des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)

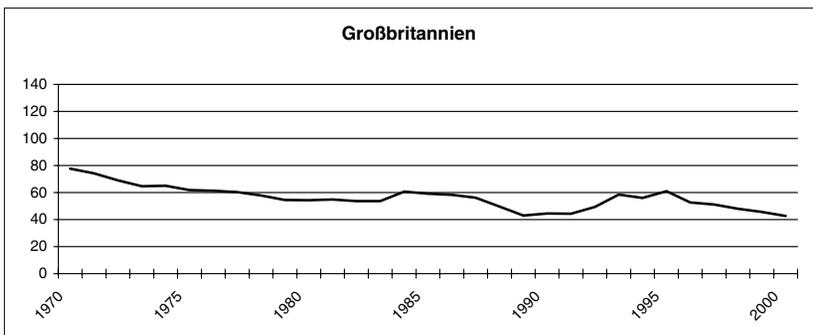
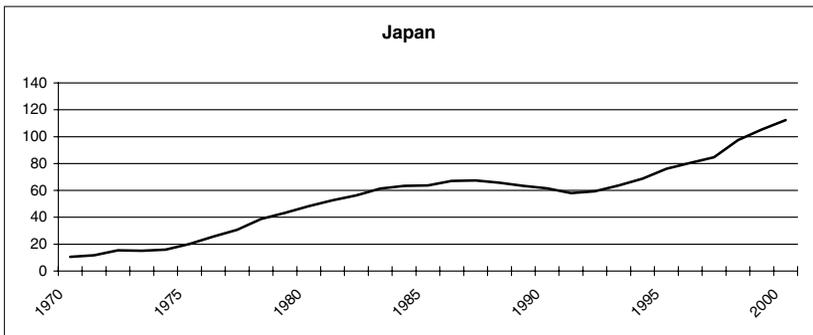
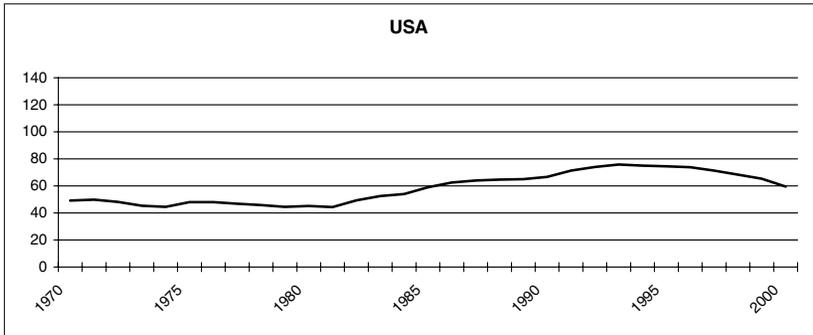


- 1) Bei EU-Staaten gemäß Maastricht-Definition. Umstellung auf die Maastricht-Definition: Italien 1983, Deutschland 1991, Frankreich 1995, Dänemark, Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien 1996.

Quelle: OECD 2000a

Übersicht 2:

Brutto-Schuldenstand des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)

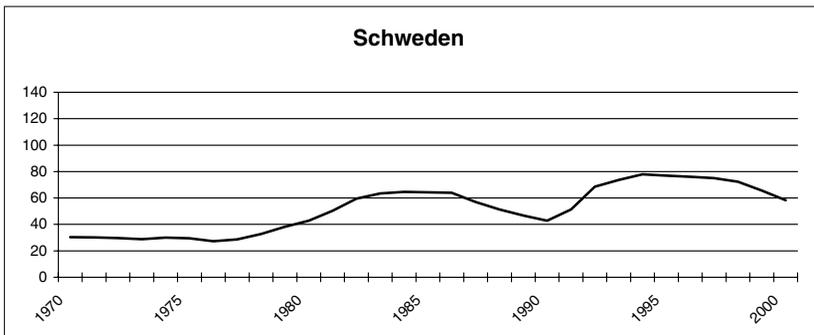
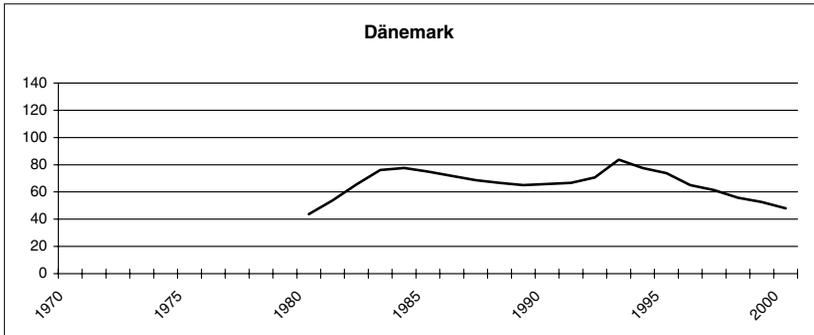


- 1) Bei EU-Staaten gemäß Maastricht-Definition. Umstellung auf die Maastricht-Definition: Italien 1983, Deutschland 1991, Frankreich 1995, Dänemark, Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien 1996.

Quelle: OECD 2000a

Übersicht 2:

Brutto-Schuldenstand des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)

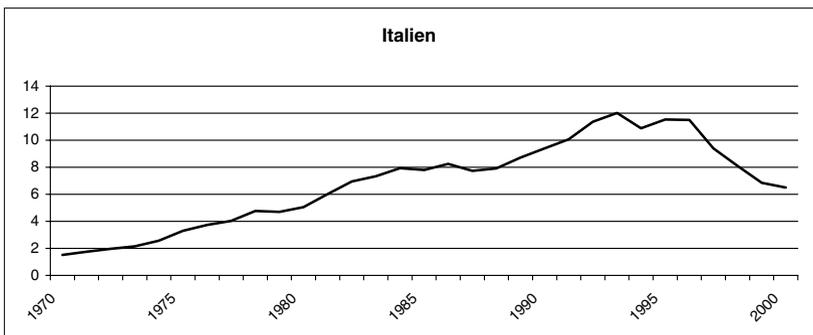
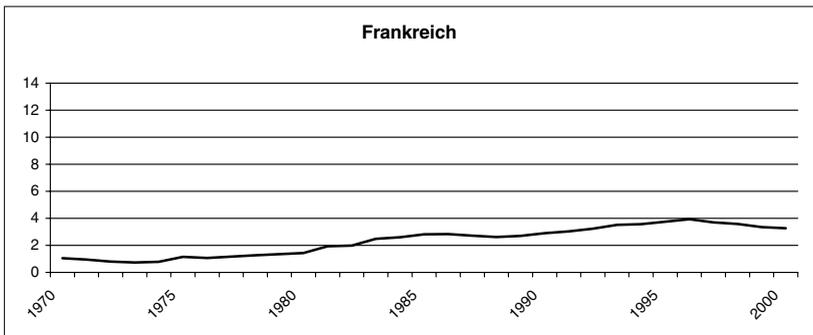
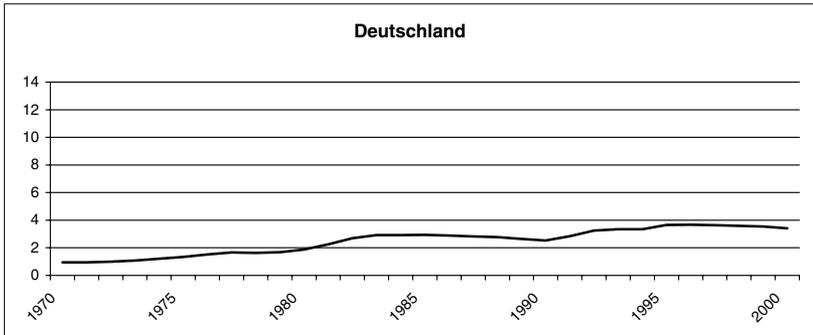


- 1) Bei EU-Staaten gemäß Maastricht-Definition. Umstellung auf die Maastricht-Definition: Italien 1983, Deutschland 1991, Frankreich 1995, Dänemark, Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien 1996.

Quelle: OECD 2000a

Übersicht 3:

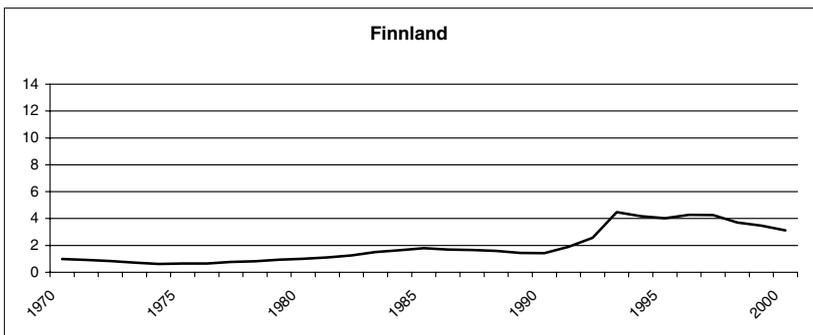
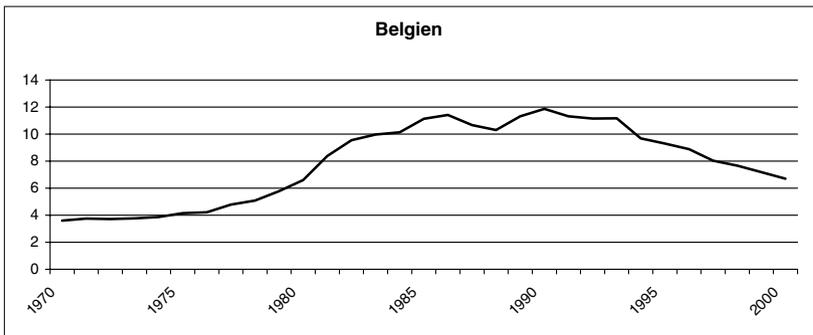
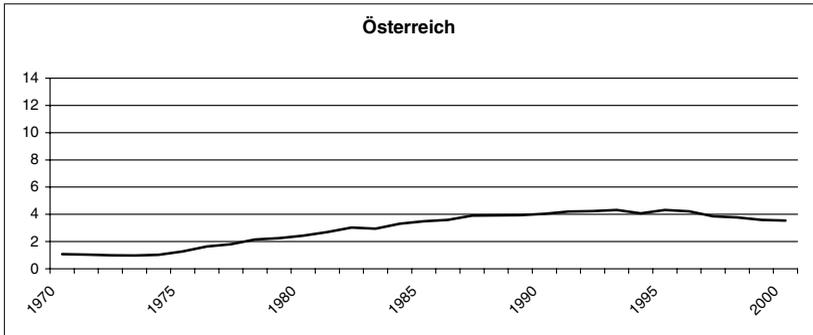
Bruttozinszahlungen des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

Übersicht 3:

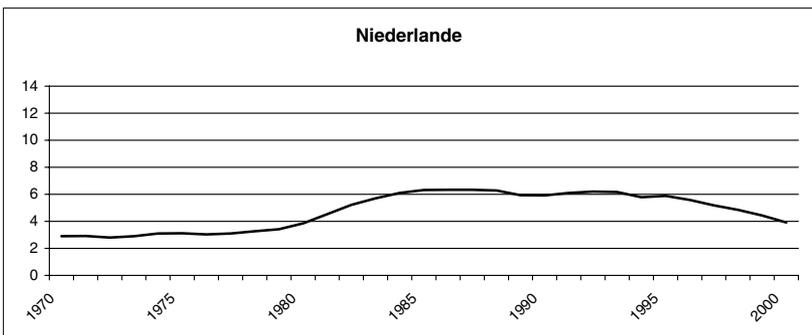
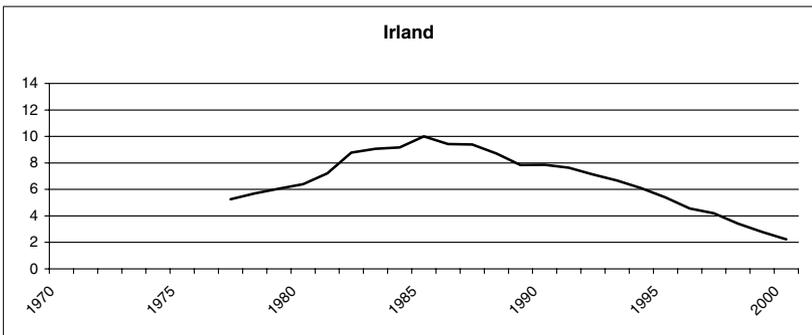
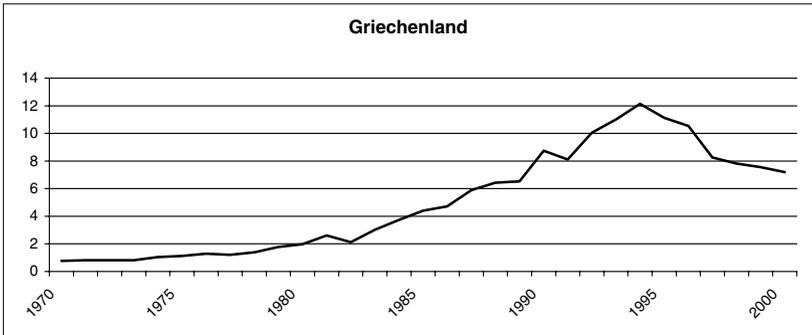
Bruttozinszahlungen des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

Übersicht 3:

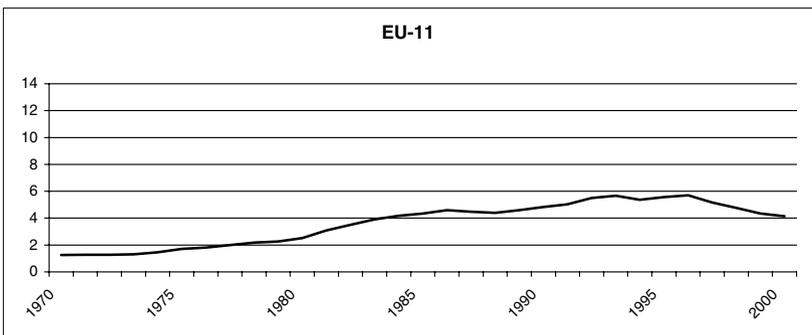
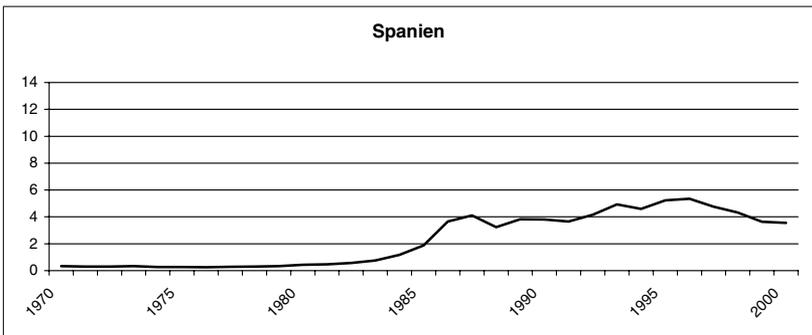
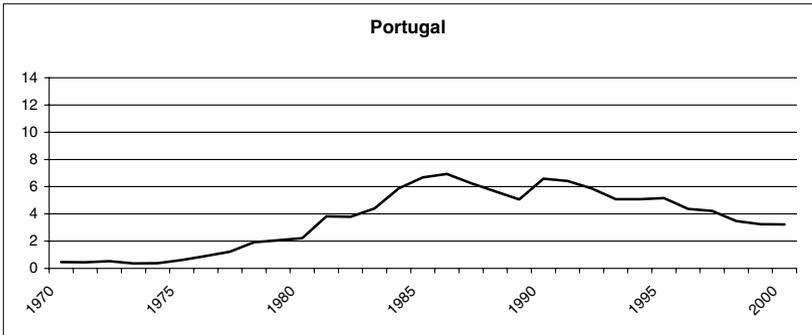
Bruttozinszahlungen des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

Übersicht 3:

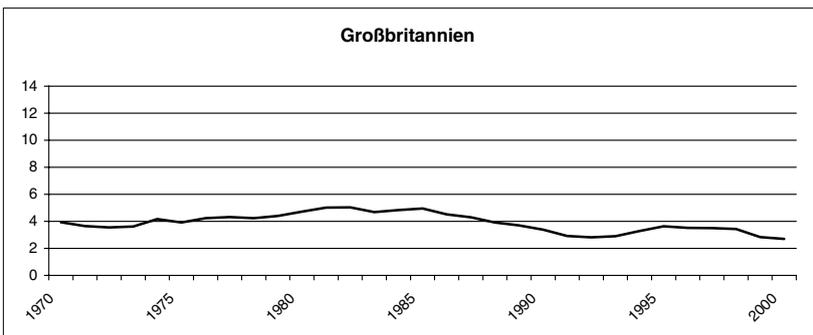
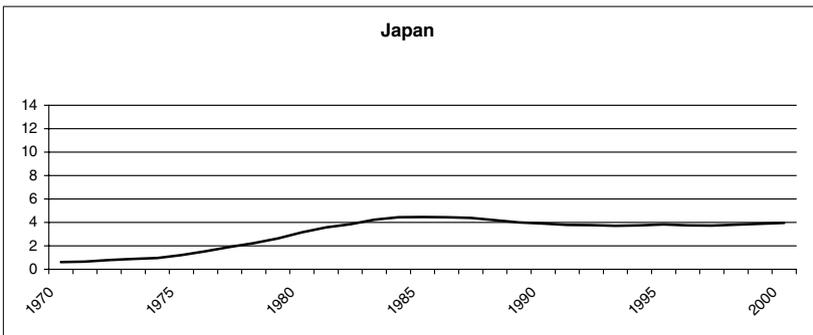
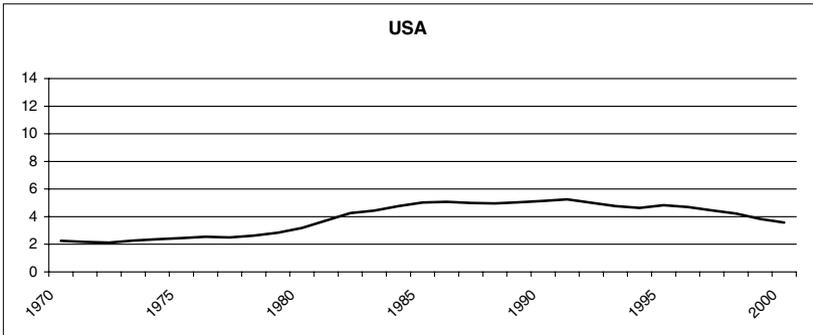
Bruttozinszahlungen des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

Übersicht 3:

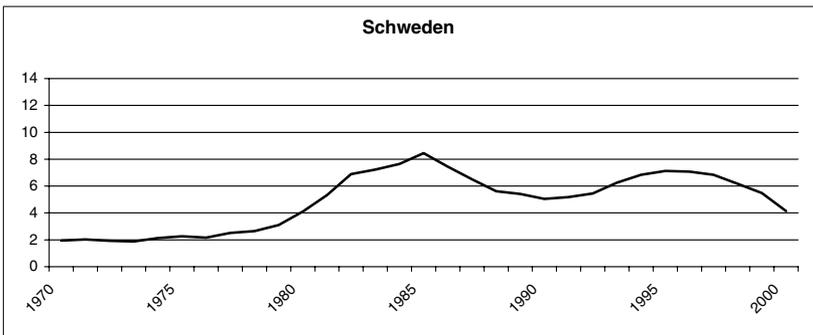
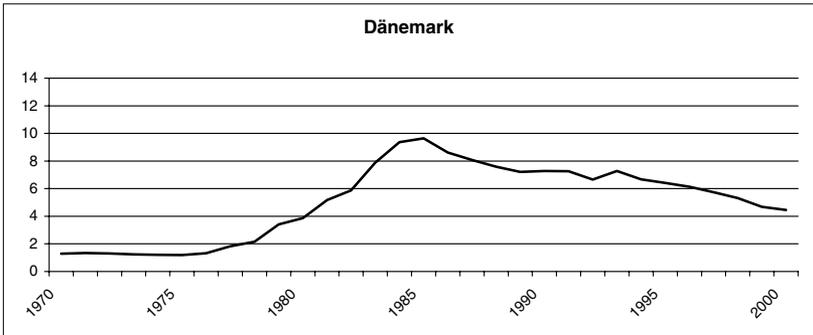
Bruttozinszahlungen des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

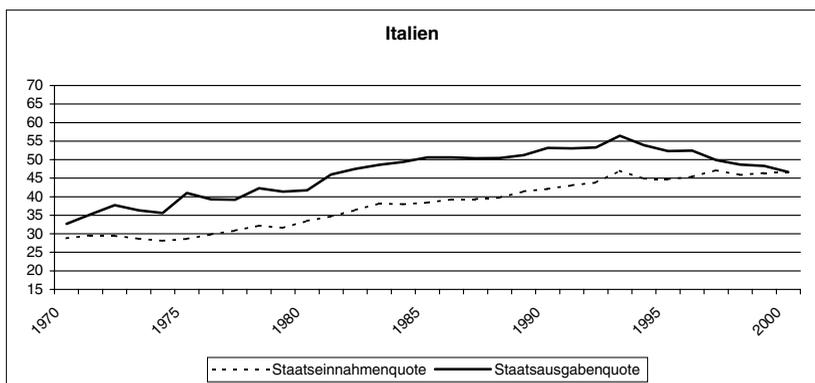
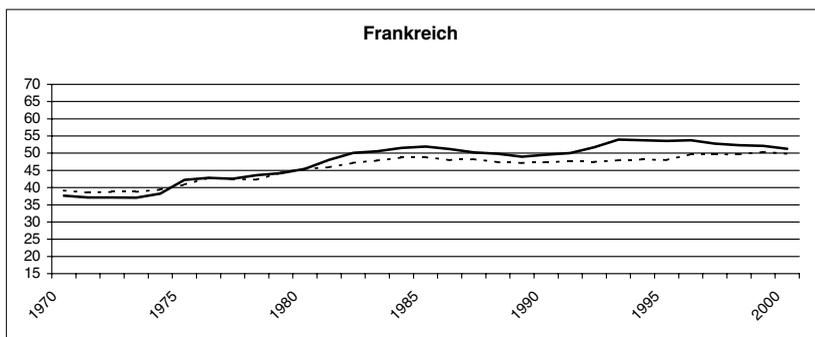
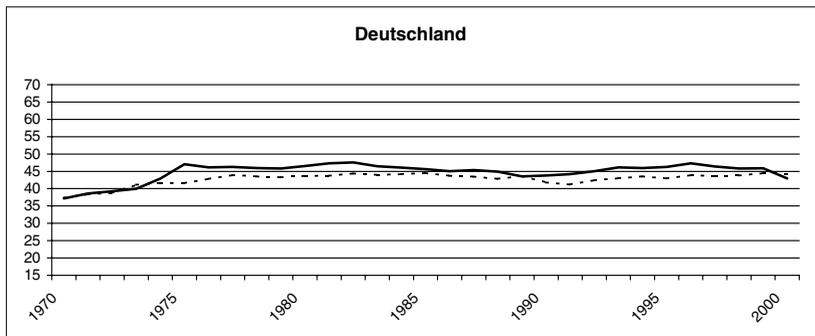
Übersicht 3:

Bruttozinszahlungen des Staates in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)



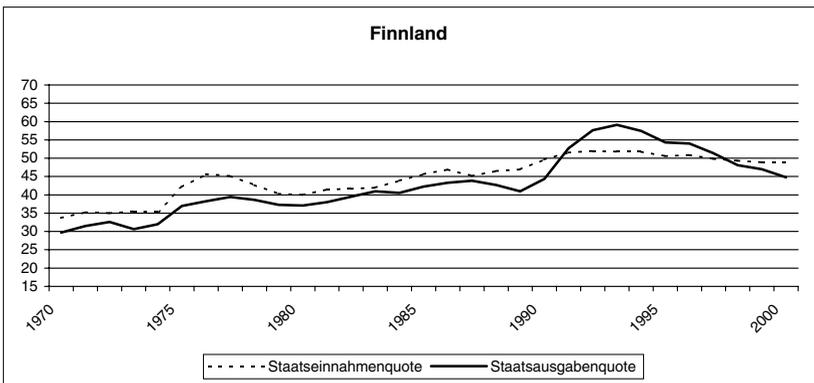
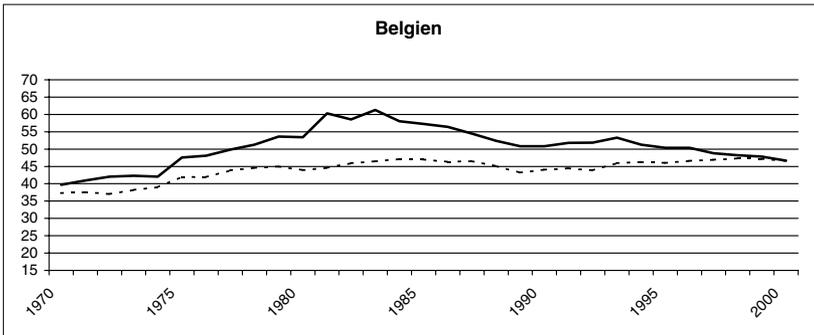
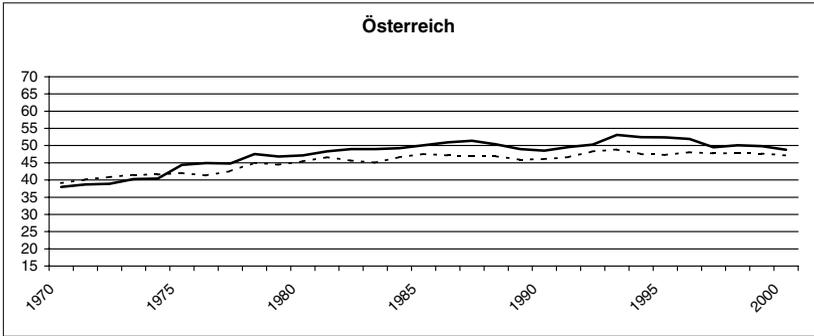
Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

**Übersicht 4: Staatseinnahmen und Staatsausgaben
in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)**



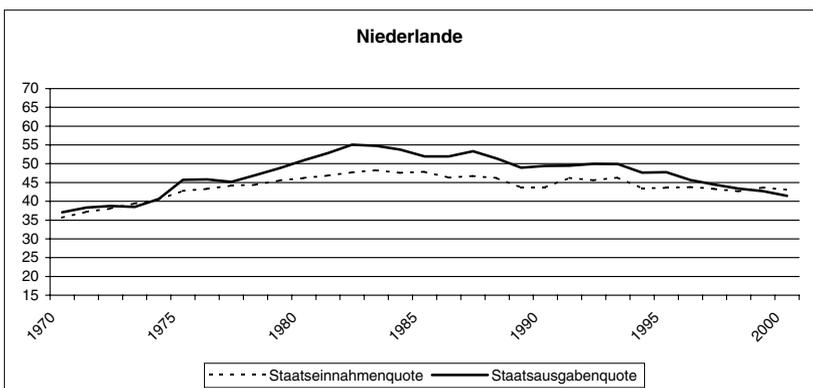
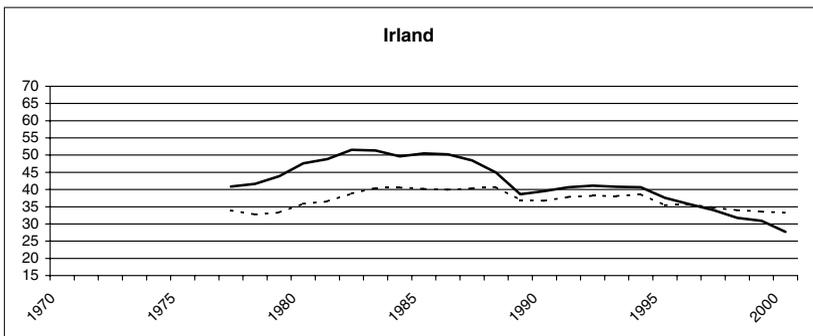
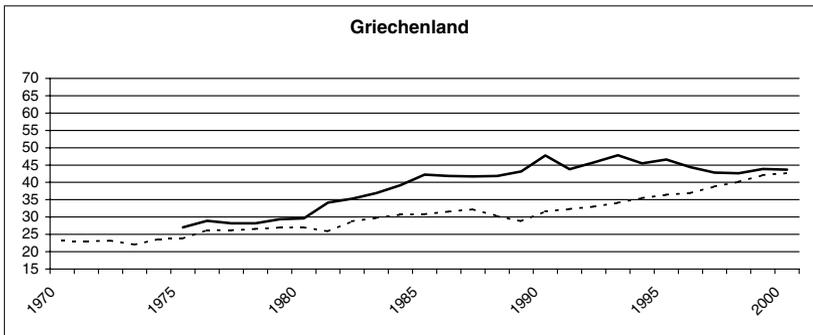
Quelle: OECD 2000a

**Übersicht 4: Staatseinnahmen und Staatsausgaben
in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)**



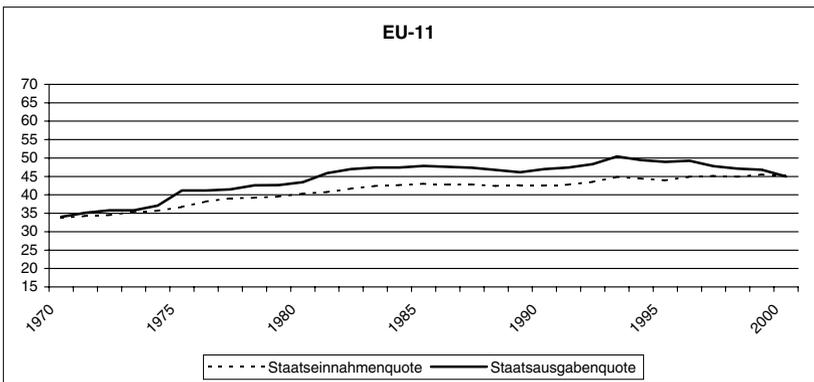
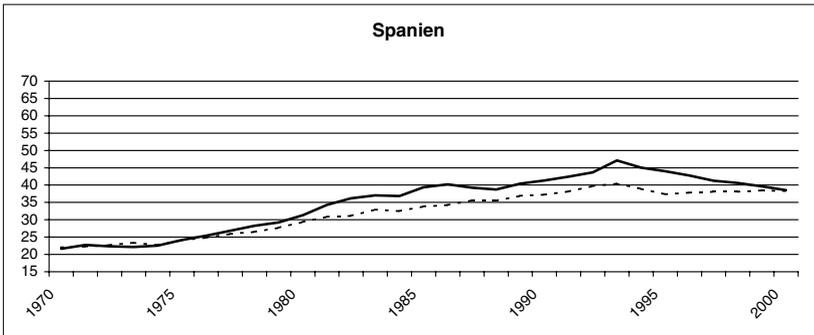
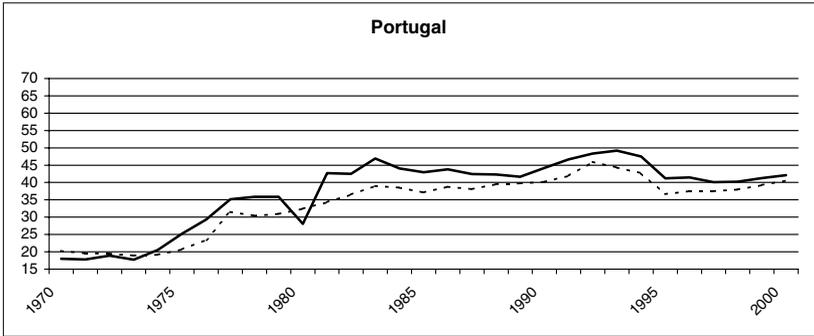
Quelle: OECD 2000a

**Übersicht 4: Staatseinnahmen und Staatsausgaben
in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)**



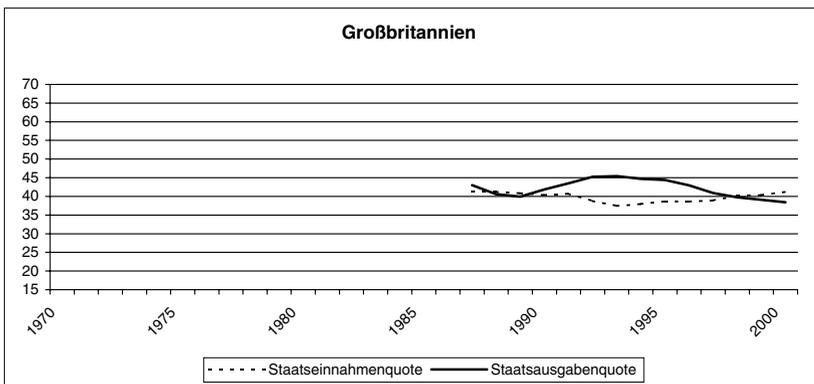
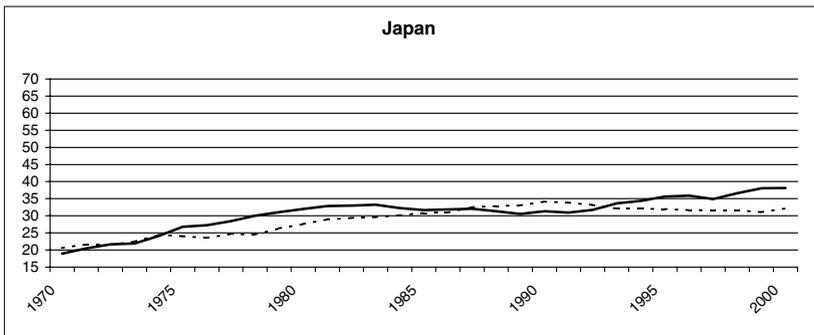
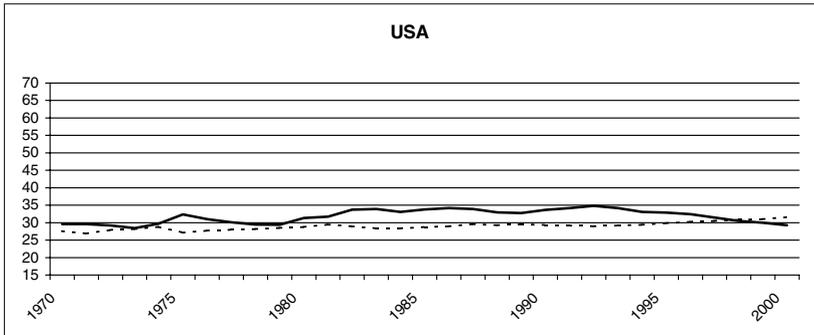
Quelle: OECD 2000a

**Übersicht 4: Staatseinnahmen und Staatsausgaben
in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)**



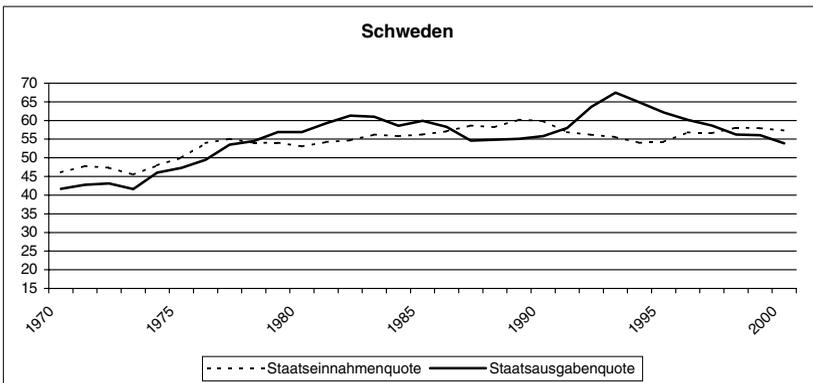
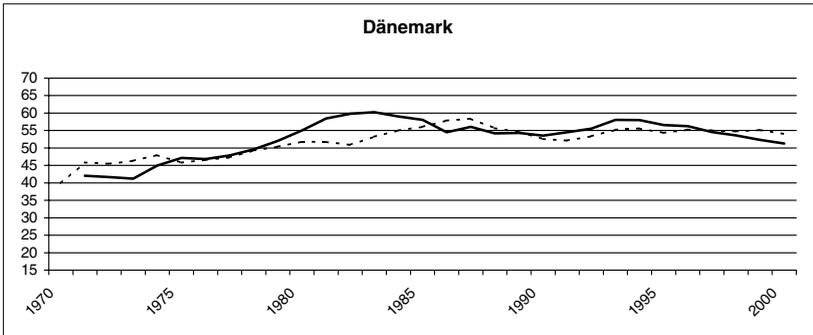
Quelle: OECD 2000a

**Übersicht 4: Staatseinnahmen und Staatsausgaben
in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)**



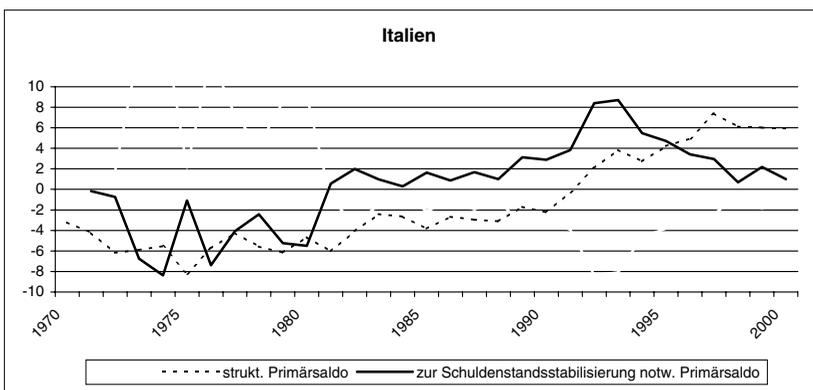
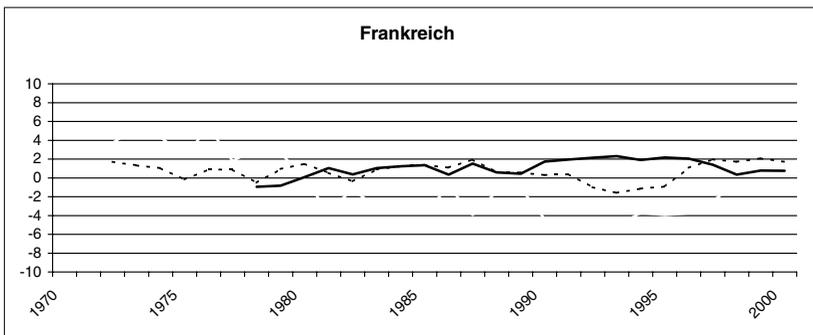
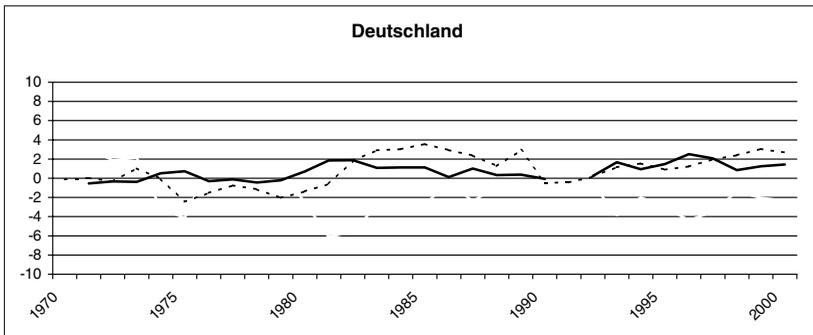
Quelle: OECD 2000a

**Übersicht 4: Staatseinnahmen und Staatsausgaben
in Prozent des nominalen BIP (1970–2000)**



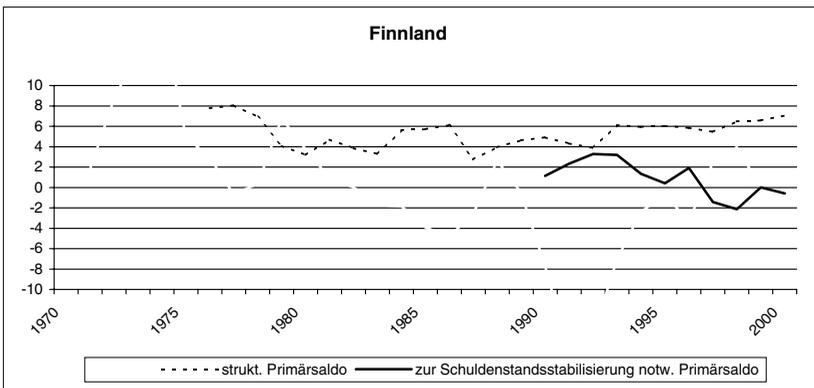
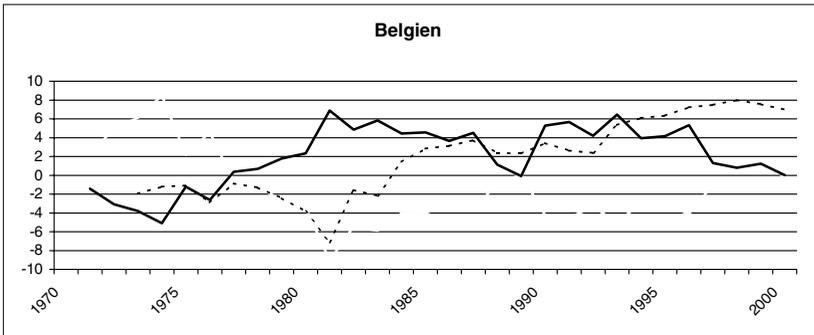
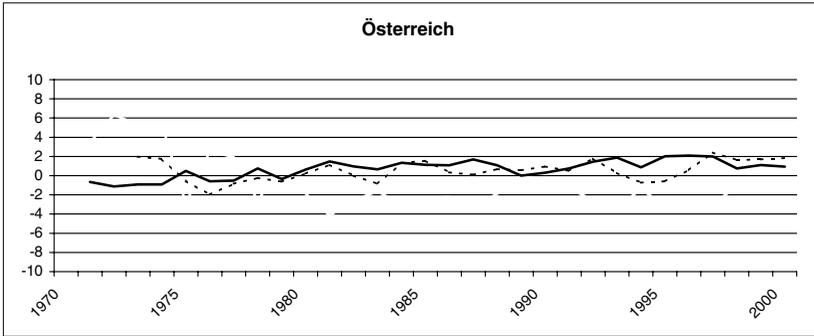
Quelle: OECD 2000a

Übersicht 5: Struktureller Primärsaldo und zur Schuldenstandsstabilisierung notwendiger Primärsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



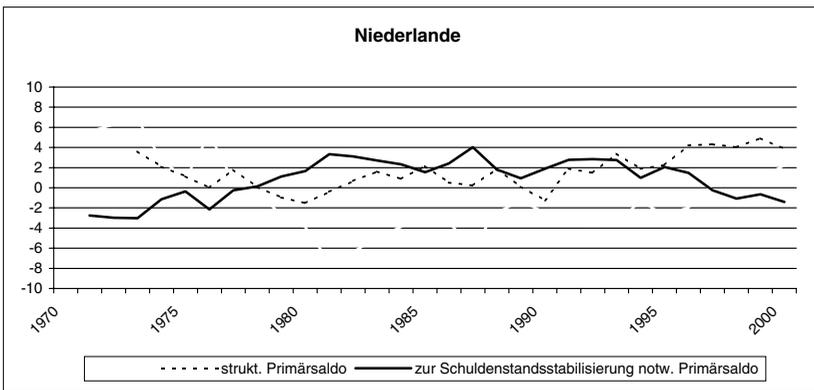
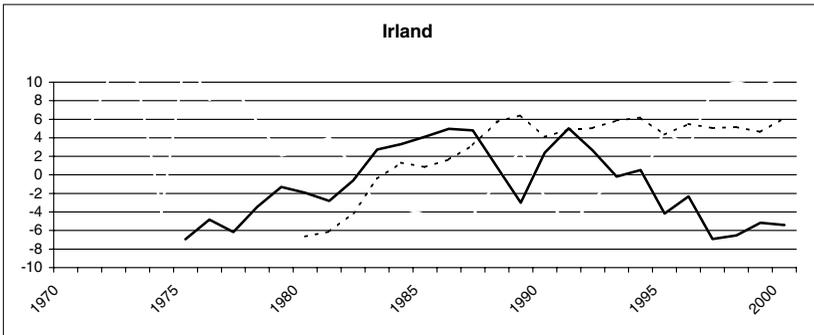
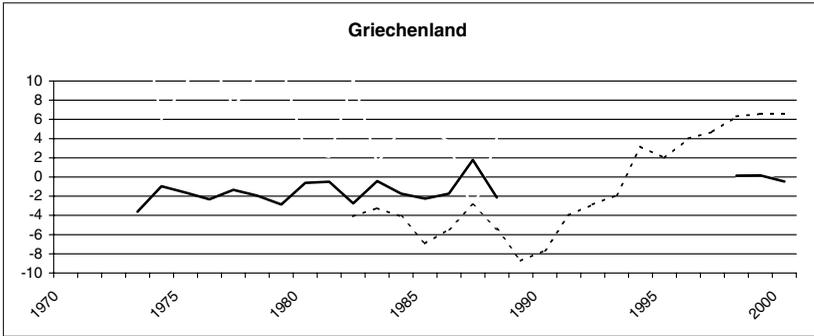
Quelle: OECD 2000a; EU-Kommission (2000); Berechnungen des WSI

Übersicht 5: Struktureller Primärsaldo und zur Schuldenstandsstabilisierung notwendiger Primärsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



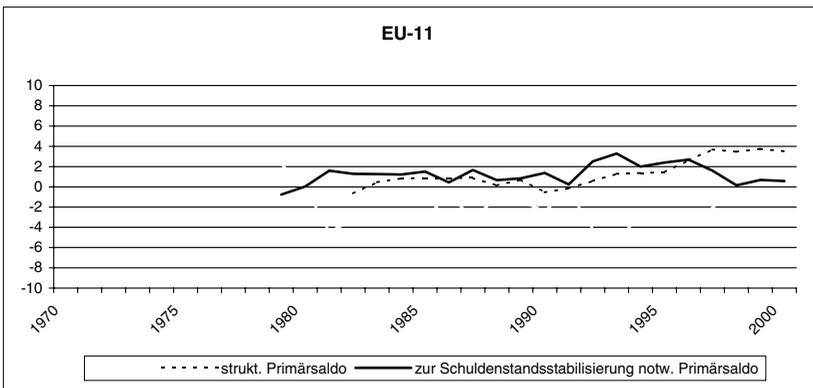
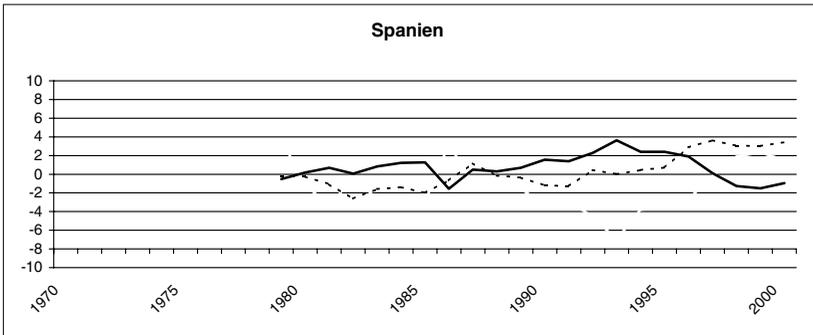
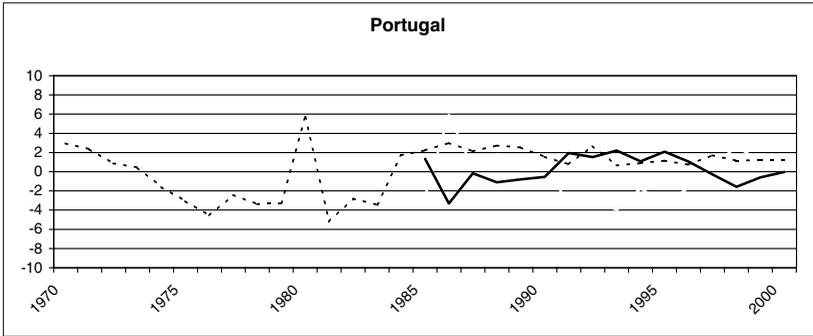
Quelle: OECD 2000a; EU-Kommission (2000); Berechnungen des WSI

Übersicht 5: Struktureller Primärsaldo und zur Schuldenstandsstabilisierung notwendiger Primärsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



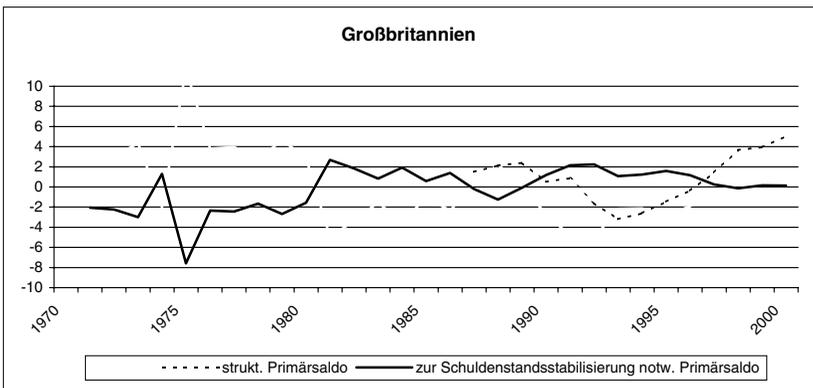
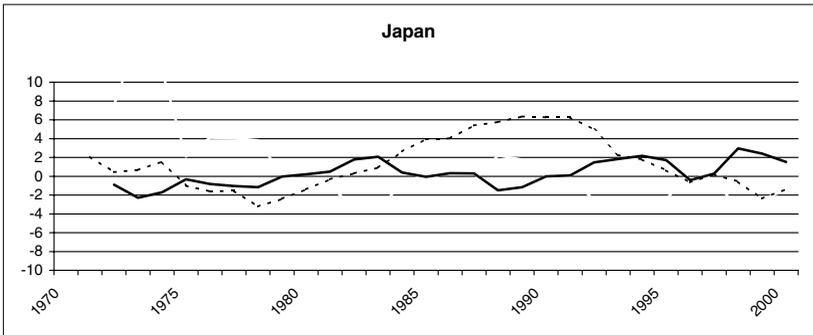
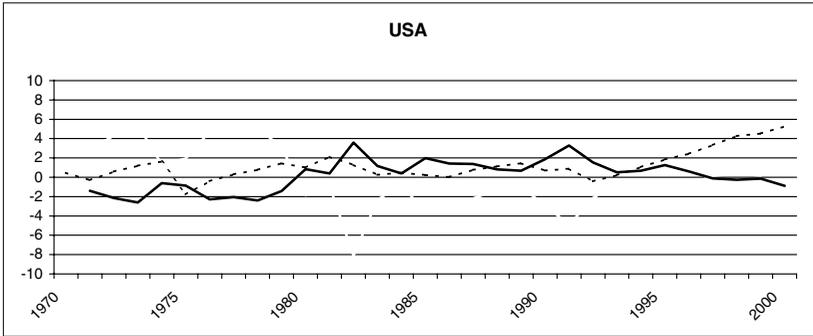
Quelle: OECD 2000a; EU-Kommission (2000); Berechnungen des WSI

Übersicht 5: Struktureller Primärsaldo und zur Schuldenstandsstabilisierung notwendiger Primärsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



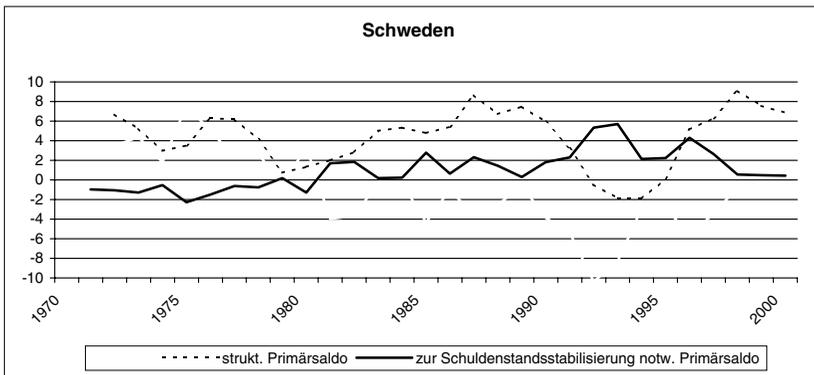
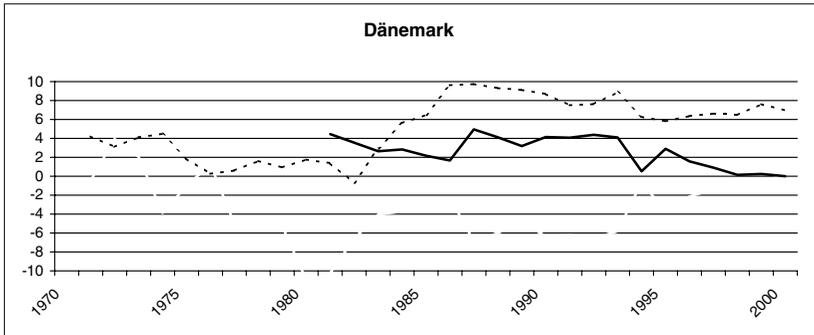
Quelle: OECD 2000a; EU-Kommission (2000); Berechnungen des WSI

Übersicht 5: Struktureller Primärsaldo und zur Schuldenstandsstabilisierung notwendiger Primärsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



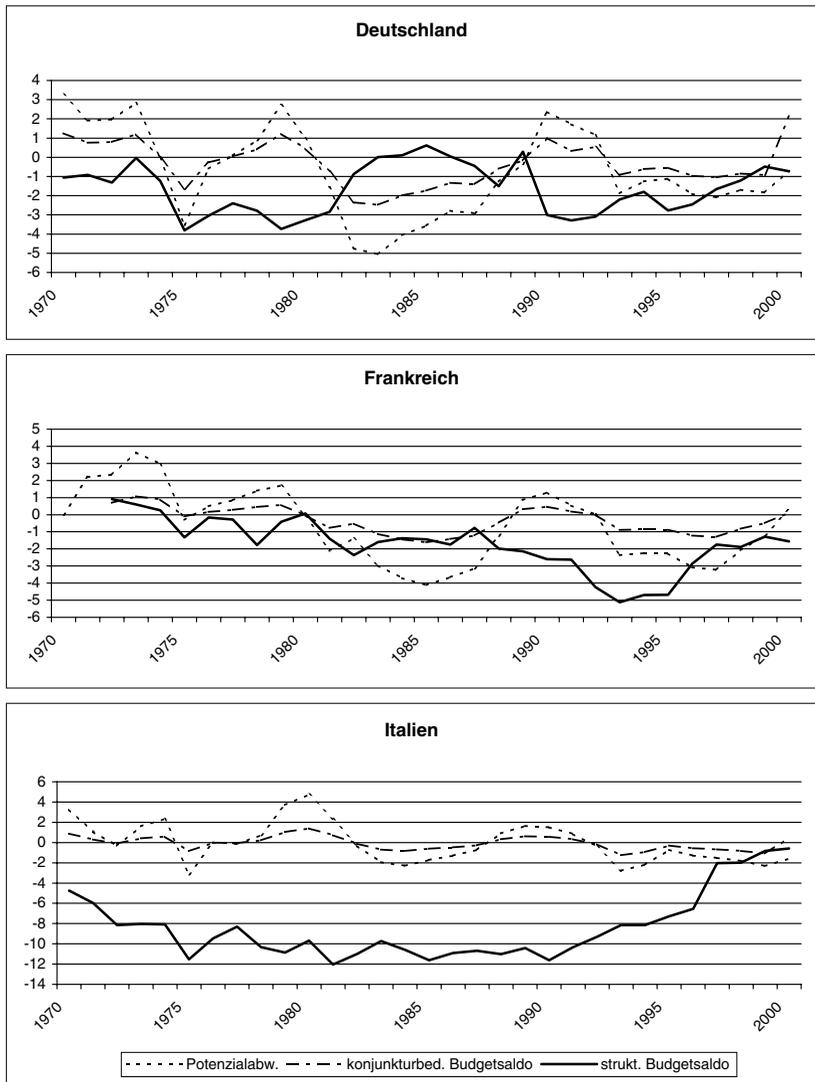
Quelle: OECD 2000a; EU-Kommission (2000); Berechnungen des WSI

Übersicht 5: Struktureller Primärsaldo und zur Schuldenstandsstabilisierung notwendiger Primärsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



Quelle: OECD 2000a; EU-Kommission (2000); Berechnungen des WSI

Übersicht 6: Potenzialabweichung, konjunkturbedingter und struktureller Budgetsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



Für die einzelnen Länder wurde keine einheitliche Skalierung verwendet.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

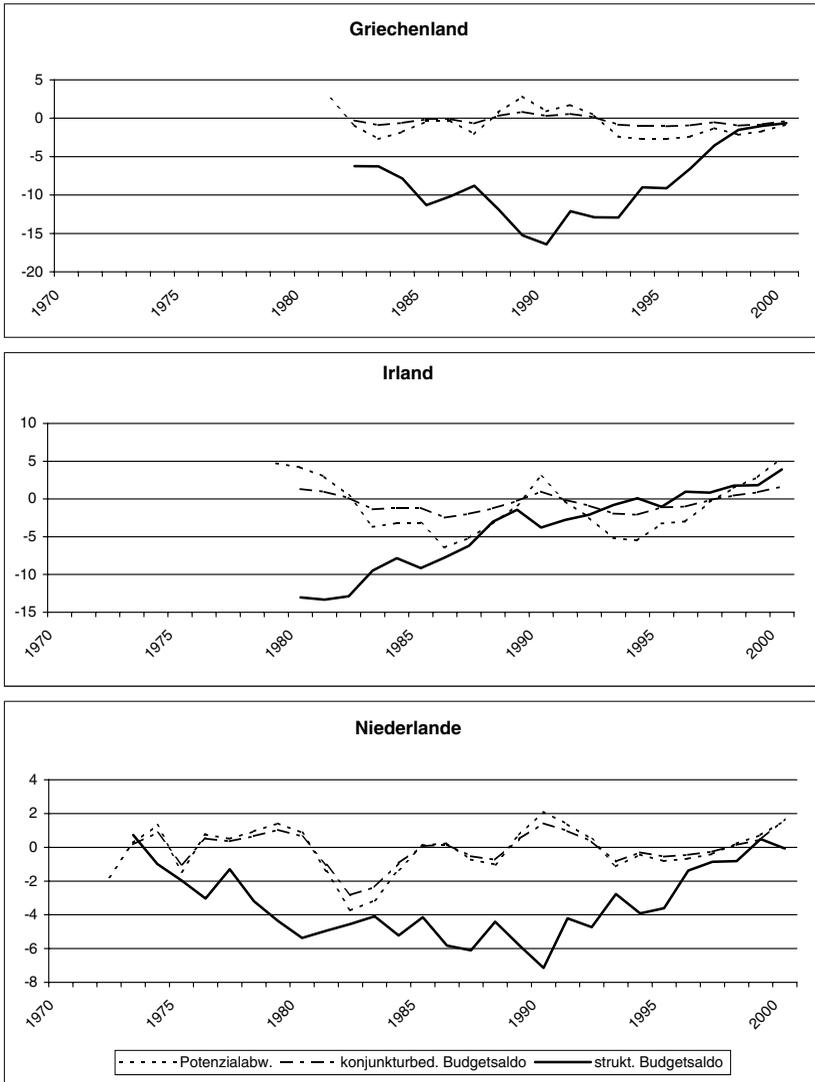
Übersicht 6: Potenzialabweichung, konjunkturbedingter und struktureller Budgetsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



Für die einzelnen Länder wurde keine einheitliche Skalierung verwendet.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

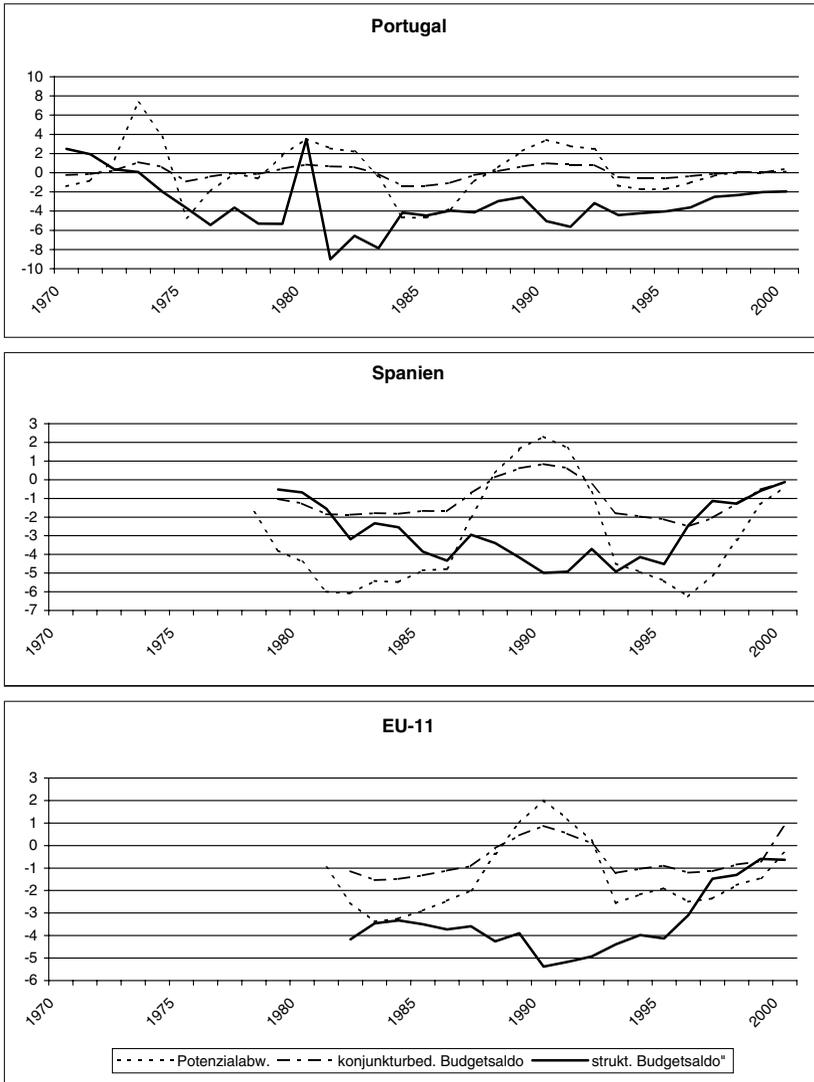
Übersicht 6: Potenzialabweichung, konjunkturbedingter und struktureller Budgetsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



Für die einzelnen Länder wurde keine einheitliche Skalierung verwendet.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

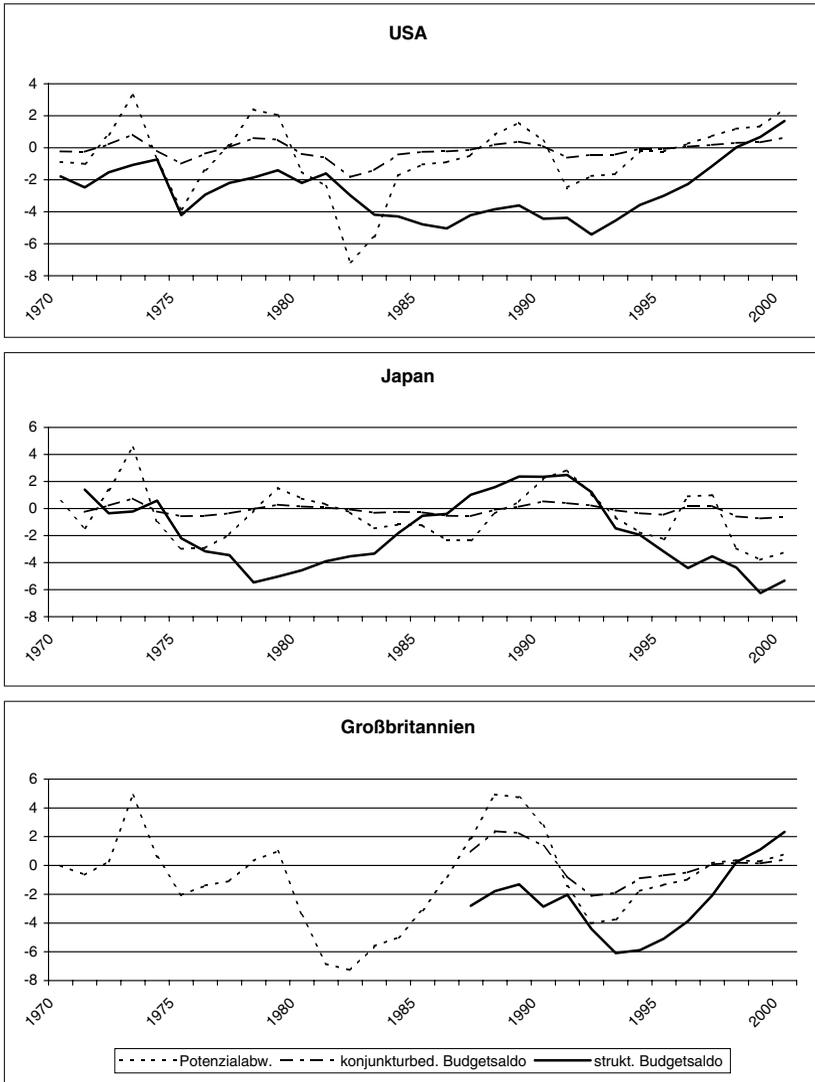
Übersicht 6: Potenzialabweichung, konjunkturbedingter und struktureller Budgetsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



Für die einzelnen Länder wurde keine einheitliche Skalierung verwendet.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

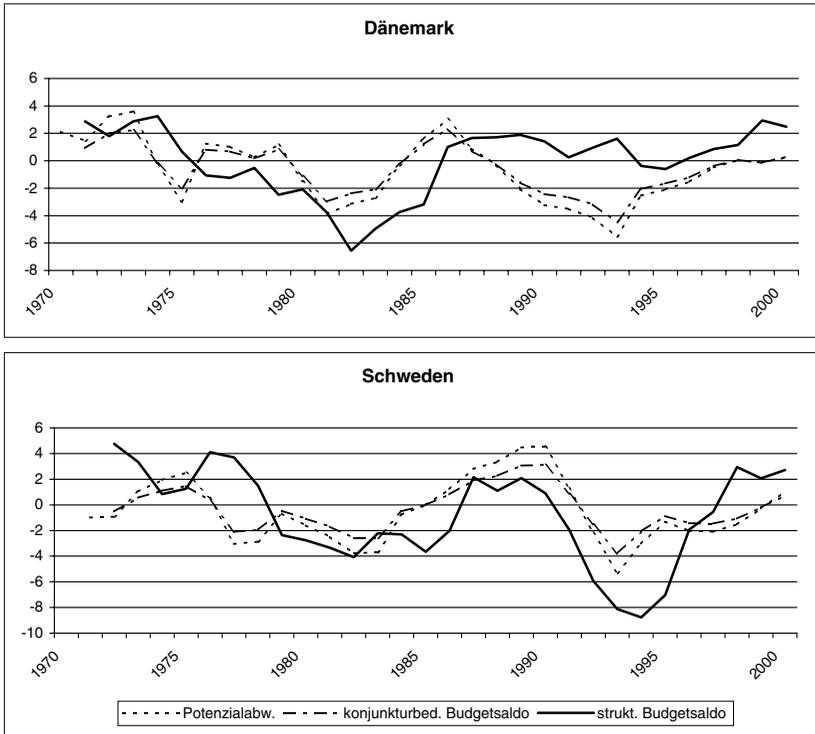
Übersicht 6: Potenzialabweichung, konjunkturbedingter und struktureller Budgetsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



Für die einzelnen Länder wurde keine einheitliche Skalierung verwendet.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

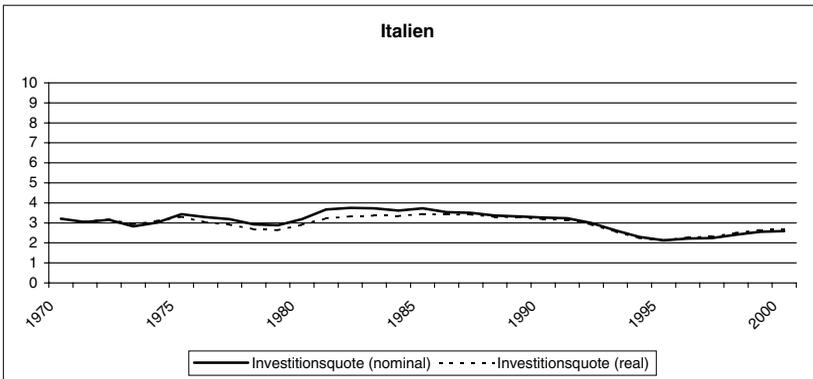
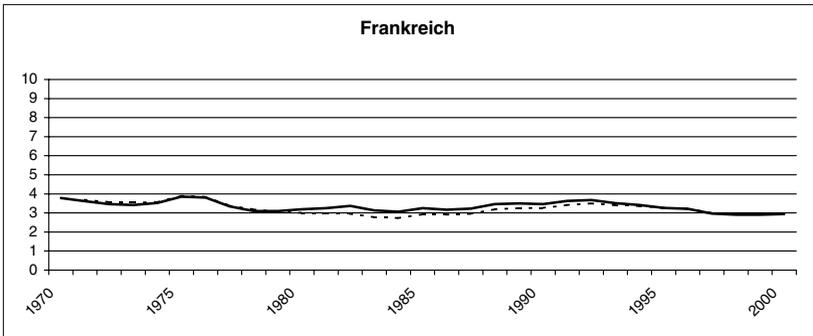
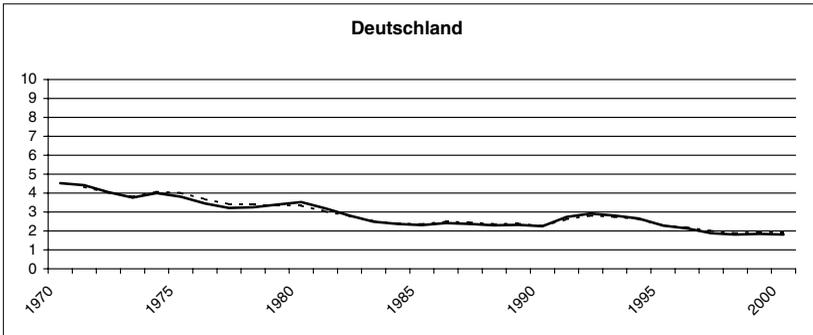
Übersicht 6: Potenzialabweichung, konjunkturbedingter und struktureller Budgetsaldo in Prozent des BIP (1970–2000)



Für die einzelnen Länder wurde keine einheitliche Skalierung verwendet.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

**Übersicht 7: Investitionsausgaben des Staates (nominal und real)
in Prozent des nominalen bzw. realen BIP (1970–2000)**

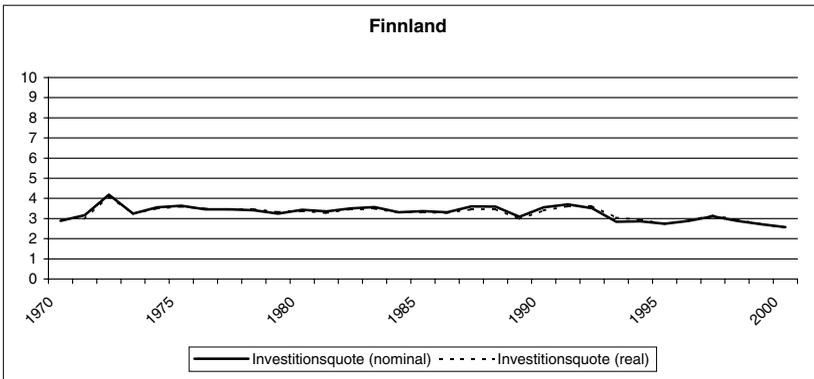
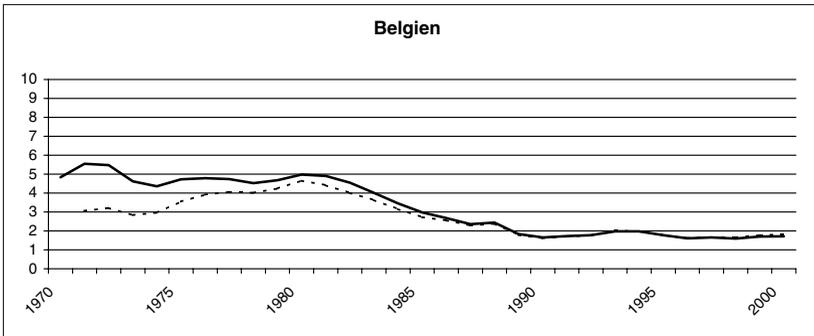
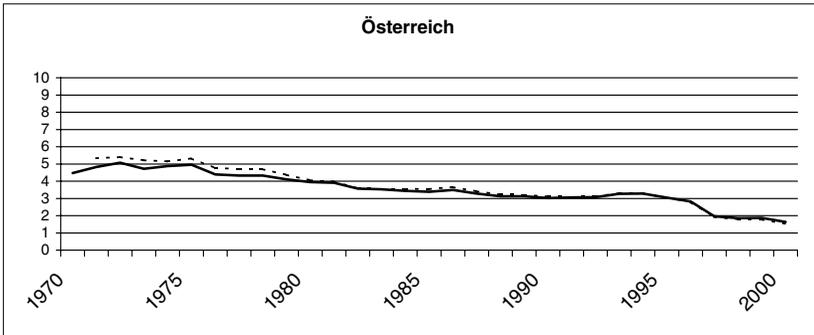


Investitionsausgaben deflationiert mit dem Deflator der staatlichen Investitionen;

BIP deflationiert mit dem Deflator des BIP. Basisjahr 1995.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

**Übersicht 7: Investitionsausgaben des Staates (nominal und real)
in Prozent des nominalen bzw. realen BIP (1970–2000)**

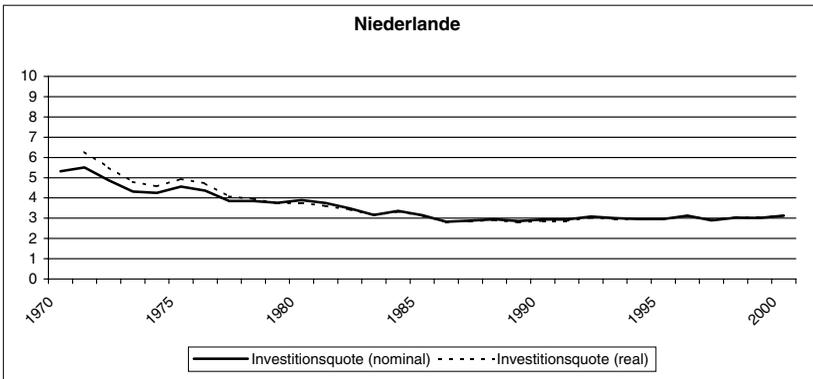
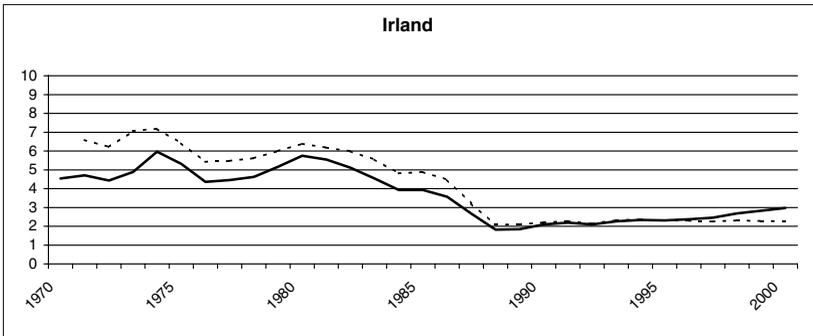
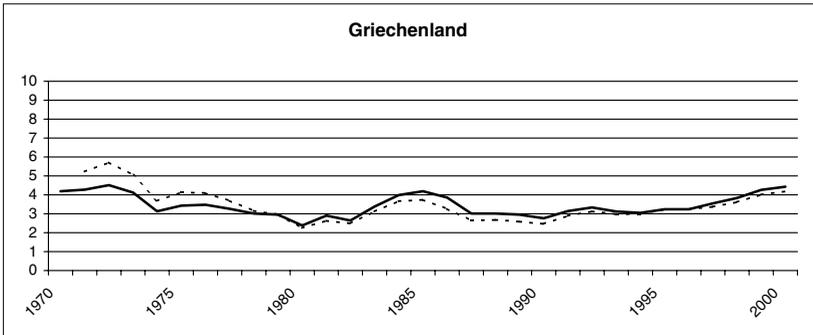


Investitionsausgaben deflationiert mit dem Deflator der staatlichen Investitionen;

BIP deflationiert mit dem Deflator des BIP. Basisjahr 1995.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

**Übersicht 7: Investitionsausgaben des Staates (nominal und real)
in Prozent des nominalen bzw. realen BIP (1970–2000)**

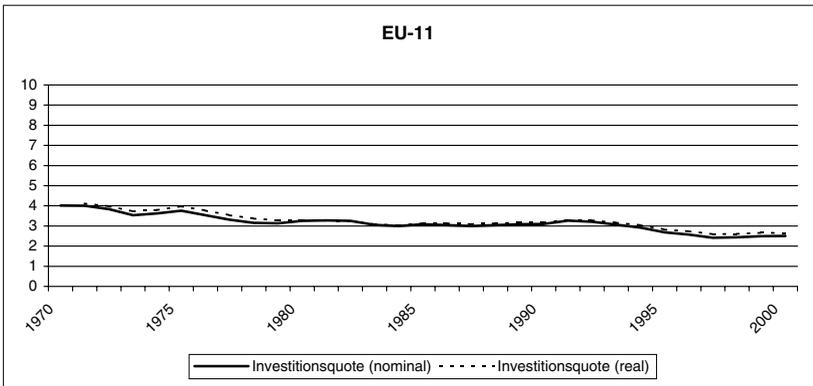
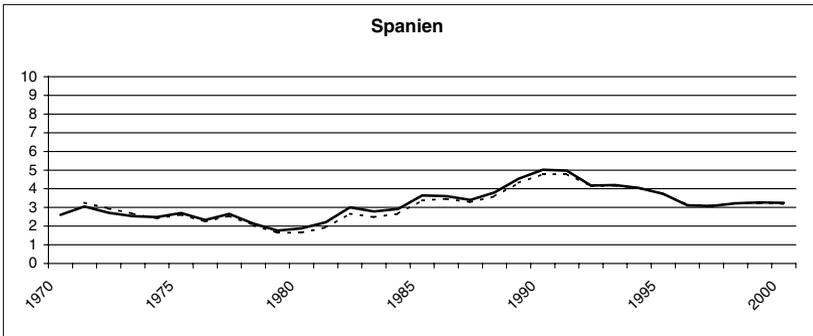
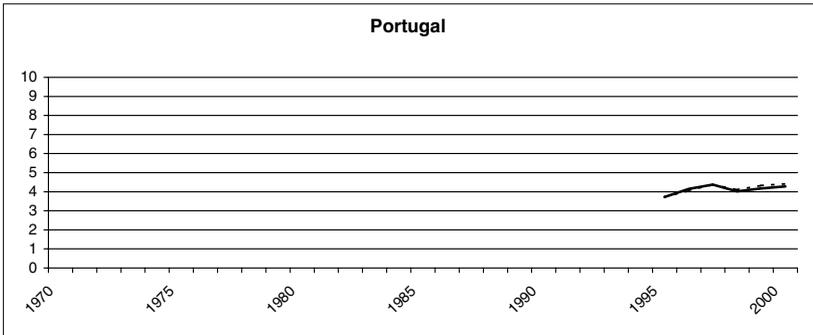


Investitionsausgaben deflationiert mit dem Deflator der staatlichen Investitionen;

BIP deflationiert mit dem Deflator des BIP. Basisjahr 1995.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

**Übersicht 7: Investitionsausgaben des Staates (nominal und real)
in Prozent des nominalen bzw. realen BIP (1970–2000)**

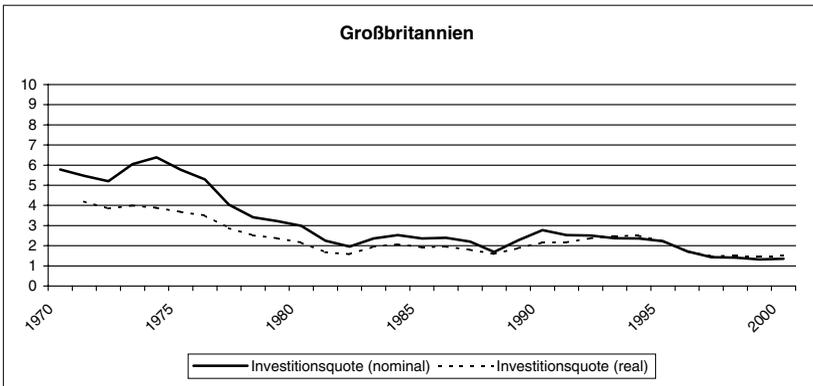
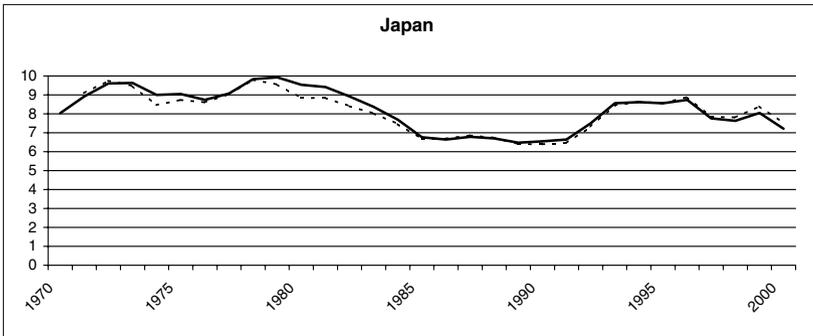
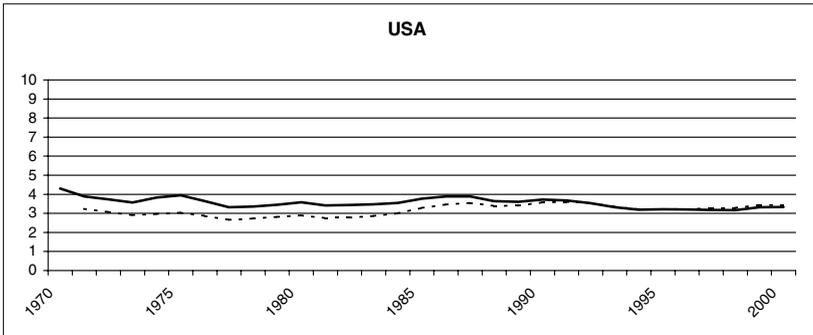


Investitionsausgaben deflationiert mit dem Deflator der staatlichen Investitionen;

BIP deflationiert mit dem Deflator des BIP. Basisjahr 1995.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

**Übersicht 7: Investitionsausgaben des Staates (nominal und real)
in Prozent des nominalen bzw. realen BIP (1970–2000)**

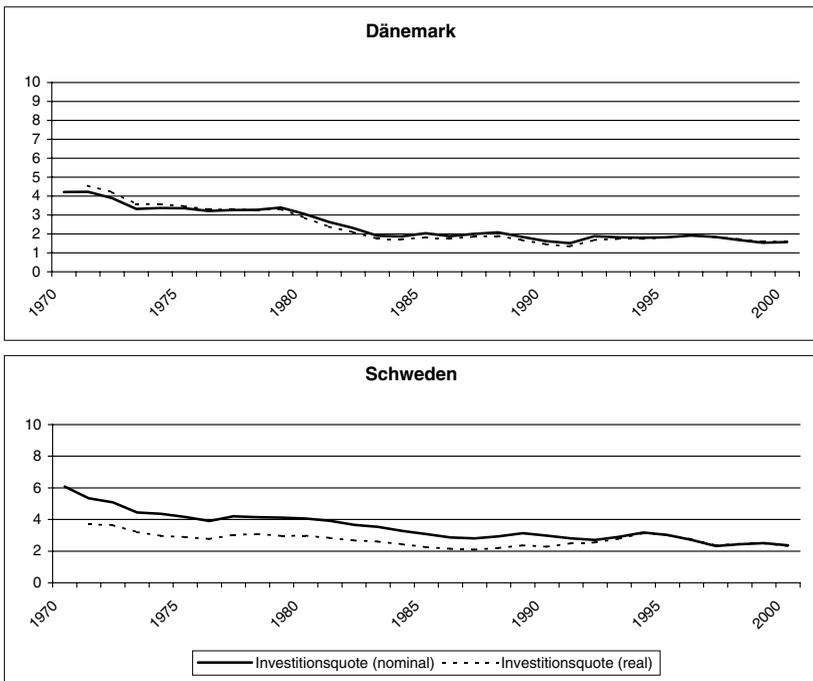


Investitionsausgaben deflationiert mit dem Deflator der staatlichen Investitionen;

BIP deflationiert mit dem Deflator des BIP. Basisjahr 1995.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

**Übersicht 7: Investitionsausgaben des Staates (nominal und real)
in Prozent des nominalen bzw. realen BIP (1970–2000)**



Investitionsausgaben deflationiert mit dem Deflator der staatlichen Investitionen;

BIP deflationiert mit dem Deflator des BIP. Basisjahr 1995.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI

Tabelle 1: Budgetsaldo und Brutto-Schuldenstand des Staates in Prozent des BIP (1995-2000)

	DEU	FRA	ITA	AUT	BEL	FIN	GRC	IRE	NLD	PRT	ESP	EU-11	USA	JPN	GB	DNK	SWE
Budgetsaldo¹⁾																	
1995	-3,3	-5,6	-7,6	-5,1	-4,3	-3,7	-10,2	-2,2	-4,2	-4,6	-6,6	-5,0	-3,1	-3,6	-5,8	-2,3	-7,9
1996	-3,4	-4,1	-7,1	-3,8	-3,8	-3,2	-7,4	-0,1	-1,8	-4,0	-4,9	-4,3	-2,2	-4,2	-4,4	-1,0	-3,4
1997	-2,7	-3,0	-2,7	-1,7	-1,9	-1,5	-4,0	0,7	-1,1	-2,6	-3,2	-2,6	-0,9	-3,3	-2,0	0,5	-2,0
1998	-2,1	-2,7	-2,8	-2,3	-0,9	1,3	-2,5	2,2	-0,7	-2,3	-2,6	-2,2	0,3	-5,0	0,4	1,2	1,9
1999	-1,4	-1,8	-1,9	-2,1	-0,7	1,9	-1,8	2,7	1,0	-2,0	-1,1	-1,3	1,0	-7,0	1,3	2,8	1,9
2000	1,4	-1,4	-0,1	-1,6	-0,1	4,0	-1,0	5,6	1,6	-1,5	-0,3	0,3	2,3	-6,0	2,7	2,7	3,4
Brutto-Schuldenstand																	
1995	57,1	54,6	123,2	68,4	-	57,2	108,7	-	-	-	-	74,3	74,5	76,2	-	-	-
1996	59,8	57,0	122,1	69,1	130,5	57,1	111,3	74,3	75,2	62,7	68,1	77,7	73,9	80,5	52,7	65,1	76,0
1997	60,9	59,3	119,8	64,5	125,2	54,1	108,3	65,1	70,0	59,4	66,7	77,6	71,4	84,6	51,1	61,4	75,0
1998	60,7	59,7	116,2	64,0	119,7	48,7	105,5	55,0	66,6	55,7	64,6	77,0	68,4	97,4	48,0	55,8	72,4
1999	61,1	58,9	115,1	65,2	115,9	46,6	104,6	50,1	62,9	55,9	63,3	75,0	65,3	105,3	45,7	52,6	65,7
2000	60,0	58,8	110,6	64,1	110,7	43,5	102,7	37,3	57,7	55,9	61,1	72,6	59,5	112,3	42,7	48,0	58,2

1) Ein negativer Budgetsaldo zeigt ein Haushaltsdefizit an, ein positiver entsprechend einen Haushaltsüberschuss.
 Budgetsaldo für alle Staaten außer Japan nach ESA 95/SNR 93; Brutto-Schuldenstand für alle EU-Staaten nach Maastricht-Definition.
 Quelle: OECD 2000a

**Tabelle 2: Durchschnittliche Veränderung des Budgetsaldos
in Prozentpunkten des BIP pro Jahr²⁾**

DEU	0,2
FRA	0,1
ITA ¹⁾	1,0
AUT ¹⁾	0,1
BEL	0,8
FIN	0,6
GRC ¹⁾	1,2
IRE	0,9
NLD ¹⁾	0,5
PRT	0,3
ESP ¹⁾	0,4
EU-11	0,4
USA	0,8
JPN	-1,0
GB	0,4
DNK	0,6
SWE ¹⁾	0,5

Positive Werte zeigen eine Verbesserung des Budgetsaldos und damit eine Haushaltskonsolidierung an, negative Werte eine Verschlechterung des Budgetsaldos.

- 1) Bei den Staaten, deren Angaben kursiv gesetzt sind, sind zwischen 1991 und 2000 die Definitionen der verwendeten Größen auf das neue System der VGR umgestellt worden. Sie sind daher nur sehr eingeschränkt interpretierbar.
- 2) Die Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen werden als Minderung der Nettokapitalausgaben verbucht. Dadurch vermindert sich das ausgewiesene Budgetdefizit. Um diesen einmaligen Effekt auszuschalten, wurde das Budgetdefizit des Jahres 2000 in den entsprechenden Fällen um die Versteigerungserlöse nach oben korrigiert. Für DEU 99,4 Mrd. DM, für ITA 26.700 Mrd. ITL, für AUT 10 Mrd. ATS, für NLD 5,9 Mrd. NLG, für PRT 80 Mrd. PTE, für ESP 80 Mrd. ESP, für GB 22,5 Mrd. GBP und für die EU-11 die zuzurechnende Summe (vgl. EU-Kommission 2000, S. 424.). Dadurch hat sich die jahresdurchschnittliche Veränderung des Budgetsaldos in DEU um 0,3; in GB um 0,2 und in EU-11, ITA, AUT, PRT und ESP um 0,1 Prozentpunkte gemindert.

Quelle: OECD 2000a; EU-Kommission 2000; Berechnungen des WSI.

Tabelle 3: Veränderung der Verschuldungsbedingungen (1992-2000)

	Veränderung der Zins- Wachstumsdifferenz 1992 bis 2000	Veränderung des nominalen Langfristzinssatzes 1992 bis 2000	Veränderung der nominalen BIP-Wachstumsrate 1992 bis 2000
DEU	+ 1,8	-2,7	-4,5
FRA	-3,7	-3,1	+0,6
ITA	-7,6	-8,1	-0,5
AUT	-1,3	-2,7	-1,4
BEL	-2,8	-3,7	-0,9
FIN	-17,1	-6,5	+10,6
GRC	-	-	-9,1
IRE	-12,7	-3,6	+9,1
NLD	-5,1	-2,7	+2,4
PRT	+1,6	-6,4	-8,0
ESP	-6,6	-6,6	0,0
EU-11	-3,4	-4,5	-1,1
USA	-3,4	-1,6	+1,8
JPN	-1,0	-3,5	-2,5
GB	-6,0	-3,8	+1,6
DNK	-6,5	-4,4	+2,1
SWE	-10,4	-4,6	+5,8

Quelle: OECD 2000a; EU-Kommission 2000; Berechnungen des WSI.

Tabelle 4: Durchschnittliche jährliche reale Wachstumsraten gesamtstaatlicher Ausgaben- und Einnahmenkomponenten (1991-2000)^{1), 2)}

	DEU	FRA	ITA	AUT	BEL	FIN	GRC	IRE	NLD	PRT	ESP	EU-11	USA	JPN	GB	DNK	SWE
Ausgaben insgesamt ³⁾	1,6	1,8	-0,2	1,6	1,0	1,0	2,4	3,6	1,0	-	1,3	1,3	1,9	2,8	1,8	1,6	0,6
Staatskonsum ³⁾	-0,8	0,5	0,2	1,3	1,2	0,7	1,2	1,8	1,6	-	1,9	0,2	0,2	1,1	4,8	0,9	0,2
Sozialtransfers	3,3	2,1	0,5	2,1	1,2	0,5	3,8	4,9	-0,4	-	1,4	2,1	3,8	4,7	1,8	1,6	0,2
Öffentliche Investitionen ⁴⁾	-2,0	0,1	-0,3	-5,7	2,8	-0,7	6,4	7,6	4,0	-	-2,0	-0,5	3,2	2,8	-1,5	4,4	1,1
Bruttoszinszahlungen	3,4	2,4	-3,8	-0,2	-3,6	8,6	1,0	-5,7	-2,1	-	2,1	-0,6	-0,7	0,9	1,7	-3,1	-1,1
Subventionen	-1,6	-1,9	-4,1	-1,2	0,7	-6,0	-10,1	2,3	0,9	-	2,8	-1,6	-0,8	-2,9	-1,7	3,0	-7,0
Einnahmen insgesamt	2,1	2,0	1,9	1,8	2,7	2,2	5,6	6,6	2,0	-	2,4	2,3	4,6	-0,1	2,7	2,7	1,5
Direkte Steuern	2,0	5,7	1,6	2,6	3,5	3,4	10,1	8,1	-0,5	-	2,0	2,8	6,5	-4,0	3,6	2,7	2,9
davon Unternehmen	2,2	3,6	5,5	6,9	8,2	13,1	13,2	17,1	5,7	-	5,6	5,1	6,9	-6,2	8,3	8,7	12,6
davon private Haushalte	2,0	6,4	0,5	2,0	2,5	1,4	8,4	5,8	-2,9	-	0,7	2,1	6,3	-2,7	2,4	2,2	1,9
Indirekte Steuern	2,6	2,5	4,8	1,5	3,6	1,8	3,5	7,5	4,6	-	4,3	3,4	3,1	2,3	3,3	3,0	1,3
Sozialversicherungsbeiträge	2,2	0,3	-0,5	2,7	1,5	2,1	4,7	4,1	3,2	-	2,6	1,5	3,5	2,9	2,2	6,6	1,1
Nachr.: Anzahl öffentlich Beschäftigter	-1,7	0,9	-0,5	0,6	0,0	-0,5	0,7	1,4	0,4	2,4	1,2	0,0	1,2	0,6	0,6	0,7	-0,8

1) Bei den Staaten, deren Wachstumsraten kursiv gesetzt sind, sind zwischen 1991 und 2000 die Definitionen der verwendeten Größen auf das neue System der VGR umgestellt worden. Sie sind daher nur sehr eingeschränkt interpretierbar.

2) deflationiert mit dem Deflator des privaten Konsums

3) deflationiert mit dem Deflator des Staatskonsums

4) deflationiert mit dem Deflator der öffentlichen Investitionen

5) Die Erlöse aus der Versteigerung von UMITS-Lizenzen werden als Minderung der Nettokapitalausgaben verbucht. Um diesen ausgleichmindernden einmaligen Effekt auszuscheiden, wurden die Staatsausgaben des Jahres 2000 in den entsprechenden Fällen um die Versteigerungserlöse nach oben korrigiert. Für DEU 99,4 Mrd. DM; für ITA 26.700 Mrd. ITL; für AUT 10 Mrd. ATS; für NLD 5,9 Mrd. NLG; für ESP 80 Mrd. ESP; für GB 22,5 Mrd. GBP und für die EU-11 die zuzurechnende Summe (vgl. EU-Kommission 2000, S. 424). Dadurch hat sich die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Ausgaben für DEU und GB um 0,6; für ITA und NLD um 0,2; für EU-11 und AUT um 0,1 Prozentpunkte erhöht.

Quelle: OECD 2000a; Berechnungen des WSI.

- Bartsch, K./ Hein, E./ Truger, A. (2001): Zur Interdependenz von Geld- und Lohnpolitik. Makroökonomische Ex-post und Ex-ante Simulationen verschiedener Szenarien für die Bundesrepublik Deutschland, WSI-Diskussionspapier 100, Düsseldorf.
- Bartsch, K./ Hein, E./ Mülhaupt, B./ Truger, A. (2001): WSI-Konjunkturbericht 2001: Zeit für koordinierte Makropolitik, in: WSI Mitteilungen 12/01, S. 723-734.
- Blanchard, O. (1997): Macroeconomics, London, Prentice-Hall.
- EU-Kommission (2000): Europäische Wirtschaft, Nr. 71, 2000, Luxemburg.
- Hein, E. (2001): Beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik in der EWU – zur Notwendigkeit institutioneller Reformen, in: WSI Mitteilungen 7/01, S. 450-457.
- Hesse, H. (1998): Theoretische Grundlagen der »Fiscal Policy«, 2. Aufl., München.
- Leibfritz et al. (2001): Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Zwischen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen und wirtschafts- und finanzpolitischem Handlungsbedarf, Gutachten des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin.
- OECD (1999): Economic Outlook December 1999, Paris.
- OECD (2000a): Fiscal Positions and Business Cycles, Statistics on Microcomputer Diskette, December 2000.
- OECD (2000b): Fiscal Positions and Business Cycles, December, Users' Guide for Statistics on Diskette, Paris.
- Priewe, J. (1996): Gefangen in der Schuldenfalle? Überlegungen zum fiskalpolitischen Handlungsspielraum in der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI Mitteilungen, 5/1996, S. 307-315.
- Schulmeister, S. (2000): Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den USA und Deutschland in den Neunziger Jahren, WIFO Working Papers, Nr. 134, Wien, Oktober 2000.
- Welzmüller, R. (2000): Öffentliche Investitionen für eine moderne Infrastruktur, IG-Metall-Analyse Wirtschaft-Technologie-Umwelt, Frankfurt/Main.

FISKALPOLITIK IN EINEM MAKROÖKONOMISCHEN WACHSTUMS- UND BESCHÄFTIGUNGSKONZEPT

Jan Prieue

1. WAS KANN FISKALPOLITIK LEISTEN?

Die in der Politik, in den Medien und der Mainstream-Ökonomik vorherrschende Meinung ist eindeutig: Der Staat in Deutschland sei überschuldet, wir müssten sparen im Sinne einer dreifachen Konsolidierung (Neuverschuldung absenken, Staatsquote senken, Umschichtung zugunsten von Investitionen im Staatshaushalt), nur ein ausgeglichenes Budget oder Budgetüberschüsse, die zur Schuldentilgung verwendet werden müssen, seien solide. Nur so könnten finanzpolitische Handlungsspielräume zurückgewonnen und Steuergerechtigkeit zwischen den Generationen hergestellt werden. »*Deficit spending*«, kurz- oder mittelfristige Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme sind demnach schädlich, veraltetes vermeintlich keynesianisches Gedankengut. Diskretionäre expansive Fiskalpolitik zur Abwehr oder Minderung einer drohenden Rezession sei allenfalls ein Strohfeuer, gleich ob mittels Steuersenkungen oder Ausgabensteigerungen durchgesetzt. Kurzum, Fiskalpolitik sei für Beschäftigungsziele kaum geeignet. Bei näherer Betrachtung lassen sich die meisten dieser Behauptungen kaum aufrecht erhalten.

Zunächst sollen in Abschnitt 2 sieben verschiedene fiskalpolitische Konzeptionen für den Umgang mit Staatsschulden dargestellt werden. In Abschnitt 3 werden sie verglichen und bewertet, um die Chancen und Probleme von Staatsverschuldung präziser zu erfassen. In Abschnitt 4 werden die sieben Budgetkonzepte verglichen und bewertet. In Abschnitt 5 schließlich wird die deutsche Fiskalpolitik seit den 90er Jahren kritisch resümiert und Alternativen angesichts der drohenden Rezession vorgeschlagen.¹

1 Der Beitrag wurde im November 2001 abgeschlossen. Neuere Entwicklungen konnten daher nicht mehr berücksichtigt werden.

2. FISKALPOLITISCHE KONZEPTIONEN

Die nachfolgend dargestellten sieben fiskalpolitischen Strategien haben allesamt in Theorie und Politik eine große Rolle gespielt oder spielen sie noch heute (vgl. Hickel/Priewe 1989, Priewe 1996, S. 122 ff.). Obwohl sie sehr unterschiedlich sind, war die finanzpolitische Praxis durch ständigen Wechsel der Leitbilder gekennzeichnet. Im Folgenden wird eine Variante, die in den USA starke Verbreitung hatte und auf der Ebene der Bundesstaaten immer noch hat, ausgeklammert: Begrenzung der Staatsverschuldung durch absolute Kreditobergrenzen, die per Gesetz vorgegeben werden (vgl. Kampmann 1995, S. 101 ff., Priewe 2001).

2.1 Politik des ausgeglichenen Budgets, Parallelpolitik

Demnach sollte es Aufgabe des Staates sein, *jederzeit* ein ausgeglichenes Budget vorzulegen, unabhängig von der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Staatsverschuldung wird also als prinzipiell schädlich angesehen, weil sie zu einer Spirale weiterer Verschuldung führe und zudem private Schuldner infolge von Zinserhöhungen vom Kapitalmarkt verdränge (in der Folge auch auf den Gütermärkten), außerdem weil »zu viel Staat« in der Marktwirtschaft entstünde. Auch nicht-regelmäßige Ausgaben wie öffentliche Investitionen müssen folglich steuerfinanziert werden.

Diese Konzeption wird vielfach kritisch als *Parallelpolitik* bezeichnet, weil sie prozyklisch wirkt: Bei guter Konjunktur mit überproportional steigenden Staatseinnahmen heizen die Staatsausgaben die Konjunktur an, umgekehrt in Schwächephasen. Reichskanzler *Brüning* gilt als altklassischer Protagonist dieser heute überwiegend abgelehnten Konzeption. Gleichwohl scheint sie bei manchen wieder modern zu werden.

2.2 Budgetüberschüsse zur Schuldentilgung

Demnach soll der Staat nicht nur keine Defizite machen, sondern Überschüsse erwirtschaften, die er zur Schuldentilgung zu verwenden habe, bis ein hinreichend niedriges Schuldenniveau oder vollständige Entschuldung des Staates entstanden ist. Dadurch soll die Zins-Ausgaben-Quote in den öffentlichen Haushalten vermindert werden. Natürlich wird diese Konzeption nur unter den Bedingungen eines als zu hoch erachteten Schuldenstandes verfolgt. Was als zu hoch oder gerade richtig angesehen wird, ist wissenschaftlich nicht entscheidbar. Sobald das gewünschte Niveau des Schuldenstandes erreicht ist, würde man wieder einer anderen fiskalpolitischen Konzeption folgen. Will man – wie in der erstgenannten Va-

riante – die Schuldendienstlast des Staates nachhaltig reduzieren, also auch die Zusatz-Steuerlast infolge des Schuldenstandes abbauen, müsste eigentlich konsequenterweise ein Schuldenstand von Null angestrebt werden.

Bei hohem Wirtschaftswachstum und hoher Aufkommenselastizität des Steuersystems lassen sich ohne Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen Überschüsse erzielen, beispielsweise in den USA seit etwa Mitte der 90er Jahre (Priewe 2001). Eine andere Variante wäre es, selbst bei schwachem Wachstum durch Ausgabenkürzungen und/oder Einnahmensteigerungen Überschüsse zu erzielen. Diese Fiskalpolitik wirkt kontraktiv, was die unmittelbaren Nachfragewirkungen angeht. Sie schwächt, aus der Sicht der Güternachfrage betrachtet, Wachstum und Beschäftigung, sofern Mengenwirkungen entstehen. Kommt es zu restriktiven Preiseffekten, dann ist vorrangig mit verminderter Inflation oder Deflation zu rechnen. Die Bundesregierung folgt dieser Konzeption, da mittelfristig Haushaltsüberschüsse angestrebt werden (vgl. BMF 2001): »Ist das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts (gemeint ist der Bundeshaushalt, J.P.) ohne Neuverschuldung im Jahr 2006 erreicht, können die Schulden des Bundes schrittweise abgebaut werden.« (Finanzbericht 2002, S. 13) Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 verpflichtet dazu, mittelfristig das Ziel eines »nahezu ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalts einzuhalten.« (vgl. EZB 1999, S. 53). Mithin wird die Defizitquote des Maastricht-Vertrages lediglich als Obergrenze interpretiert². Unter Bedingungen eines trendmäßigen Wachstums führt ein ausgeglichenes oder überschüssiges Budget zu einer sinkenden Schuldenstandsquote; es handelt sich also nicht um eine nachhaltige Budgetkonzeption (vgl. hierzu ausführlicher Abschnitt 2.5).

Vielfach wird das Ziel überschüssiger Haushalte mit intergenerativen Verteilungszielen begründet, da unter den Bedingungen einer alternden Gesellschaft der jungen Generation zu viele Lasten aufgebürdet würden. Wie noch zu zeigen sein wird, steht diese Begründung jedoch auf schwachen Beinen. Überhaupt werden für diese Budgetkonzeption wenig ökonomische Gründe angeführt.

2.3 Zyklischer Budgetausgleich

Hier werden konjunkturbedingte Mindereinnahmen bei Steuern und Abgaben sowie konjunkturbedingte Mehrausgaben toleriert und durch Kreditaufnahme ausgeglichen, jedoch müssen diese Defizite durch konjunkturbedingte Mehrein-

2 Unter Defizitquote wird die Nettokreditaufnahme im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt verstanden, unter Schuldenstandsquote der kumulierte Bestand an Staatsschulden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

nahmen, also Haushaltsüberschüsse, in der Hochkonjunktur wieder getilgt werden. Im Durchschnitt der Konjunkturzyklen bliebe der Staatshaushalt schuldenfrei, ein zuvor erreichter Schuldenstand (gemessen an der *absoluten* Höhe der kumulierten Schulden) würde also nicht dauerhaft erhöht werden. Bei Wirtschaftswachstum würde die Schuldenstandsquote folglich sinken³. Öffentliche Investitionen wären demnach durch Steuern zu finanzieren, für ein gewisses Quantum an staatlicher Normalverschuldung wäre kein Raum. Die Hinnahme konjunkturbedingter Defizite impliziert, dass vorübergehend auch konsumtive Staatsausgaben kreditfinanziert werden.

Diese Budgetkonzeption resultiert aus der Kritik der Parallelpolitik. Letztere würde konjunkturelle Schwankungen der Privatwirtschaft verstärken und damit die konjunkturellen Ausschläge vergrößern, insbesondere wenn die Aufkommenelastizität des Steuersystems größer als 1 ist (prozentuale Veränderung des Steueraufkommens/prozentuale Veränderung des BIP). Unter diesen Bedingungen ist es überdies möglich, dass trotz restriktiver Fiskalpolitik in einer Rezession das Ziel des Budgetausgleichs nicht erreicht wird, sondern eventuell sogar das Defizit vergrößert wird (»Schuldenparadoxon«, vgl. Oberhauser 1985). Der konjunkturelle Budgetausgleich setzt auf temporäre Nachfragestabilisierung. Auf den ersten Blick scheinen sich expansive und restriktive Fiskalpolitik während des Konjunkturzyklus zu neutralisieren – was für Wachstum und Beschäftigung in der Rezession gewonnen wird, geht im Aufschwung wieder verloren. Jedoch wäre dies eine vordergründige Betrachtung: Vielmehr ist es das Ziel, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage im Falle einer Rezession zu stützen, um eine sich verstärkende Abwärtsspirale zu vermeiden. Wenn in der Hochkonjunktur ein meist inflationäres Überschäumen verhindert und dadurch eine Verstetigung erreicht werden kann (die in diesem Fall auch die Geldpolitik entlastet), ergäbe sich längerfristig durchaus eine gewisse wachstumssteigernde Wirkung dieser Budgetpolitik.

Der zyklische Budgetausgleich setzt meist auf *automatische Stabilisatoren*, insbesondere auf die Progressionswirkung des Steuersystems und die Arbeitslosenversicherung. Konjunkturbedingte Defizite liegen nach den Erfahrungen in der Vergangenheit bei 1-2% des BIP (vgl. Leibfritz u.a. 2001, S. 45 ff.). Zu berücksichtigen ist freilich, dass etwa im deutschen Finanzföderalismus automatische *Destabilisatoren* eingebaut sind, die zu prozyklischer Investitionstätigkeit der Kommunen

3 Eine Variante des zyklischen Budgetausgleichs besteht darin, dass nicht der absolute Schuldenstand über den Konjunkturzyklus hinweg stabilisiert wird, sondern die Schuldenstandsquote. Mithin dürften – in absoluten Beträgen gerechnet – die konjunkturbedingten Defizite größer sein als die konjunkturbedingten Defizitminderungen, wenn man von einem positiven Wachstumstrend ausgeht.

führen, die zwei Drittel der öffentlichen Investitionen tätigen: Aufgrund des Haushaltsrechts sind die Kommunen i.d.R. gezwungen, auf konjunkturbedingte Mindereinnahmen mit Ausgabenkürzungen, meist bei den Investitionen, zu reagieren. Eine konsequente Ausgestaltung dieses Budgetkonzepts erfordert die Umgestaltung derartiger Destabilisatoren.

Offiziell wird der zyklische Budgetausgleich von den Urhebern des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes favorisiert, allerdings erst, nachdem ein nahezu ausgeglichenes oder überschüssiges Budget erreicht ist. In gewisser Weise ist dies eine keynesianische Minimal-Position, die auch von zahlreichen Angebotstheoretikern und Monetaristen geteilt wird, weil das staatliche Einnahme- und Ausgabengebahren verstetigt wird. Man kann sie auch als *passive Stabilisierungspolitik* (im Gegensatz zur antizyklischen Fiskalpolitik) bezeichnen.

2.4 Zyklischer Budgetausgleich plus investitionsorientierte Verschuldung

Auch bei dieser Variante sollen konjunkturbedingte Defizite überzyklisch ausgeglichen werden, zusätzlich wird jedoch die Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen oder sog. investiven Ausgaben zugelassen. Hier gelten klassische objektbezogene Deckungsregeln wie die »goldene Regel«, nach der allein einmalige Aufgaben, wie Investitionen, per Kredit finanziert werden dürften, um die Zahllast auf alle Nutzergenerationen zu verteilen (»pay as you use«). Der Schuldendienst muss natürlich aus Steuereinnahmen, evtl. auch aus Steuererhöhungen finanziert werden. Eine spezielle Version wäre, nur unmittelbar rentable, sich durch Erträge finanzierende öffentliche Investitionen in dieser Verschuldungskonzeption zuzulassen, eine andere Version favorisiert eine weitere Abgrenzung von öffentlichen Investitionen, die auch investive Transfers an Unternehmen einbezieht. Kredite für öffentliche Investitionen sollten getilgt werden, so dass die laufenden Nutzer nicht mit dem Schuldendienst für bereits erneuerte oder ersetzte Anlagen belastet werden. Insoweit wird die Schuldenstandsquote nur durch Kreditfinanzierung öffentlicher *Nettoinvestitionen* zunehmen.

Das deutsche *Grundgesetz* folgt in Artikel 115 dieser Konzeption, wobei der Maßstab die »investiven Ausgaben« im Bundeshaushalt sind und das Tilgungserfordernis außer acht gelassen wird. Überdies lässt Artikel 115 konjunkturbedingte Defizite zu, sofern sie durch ein »gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht« verursacht sind. Diese Konzeption hat auch Eingang ins deutsche Stabilitätsgesetz von 1967 gefunden. Auch die britische Labour-Regierung findet nach dem Ende des Thatcherismus an dieser Konzeption Gefallen. Der *Sachverständigenrat* folgt seit lan-

gem dieser Variante, indem er nur strukturelle Defizite als konsolidierungsbedürftig ansieht; darunter versteht er jene Defizitkomponente, die weder konjunkturbedingt noch investitionsorientiert ist. Seit einigen Jahren wird eine sehr enge, relativ willkürliche Definition für öffentliche Investitionen verwendet, die der Rat für kreditfinanzierungsfähig hält (SVR 2000, S. 255 ff.)⁴. Nur Nettoinvestitionen werden einbezogen, d.h. Ersatzinvestitionen sind demnach durch Steuern zu finanzieren bzw. Kredite zu tilgen.

Diese Konzeption erfordert die Zerlegung des tatsächlichen Budgetsaldos in drei Komponenten: die konjunkturbedingten Mindereinnahmen/Mehreinnahmen und entsprechende Ausgabenänderungen; die investitionsorientierte Komponente sowie als Restgröße das strukturelle Defizit. Über die jeweiligen Abgrenzungen ist schwer wissenschaftlicher und politischer Konsens zu erzielen. Ein grundsätzlicher Mangel dieser Konzeption besteht darin, dass nicht recht klar wird, warum das strukturelle Defizit eigentlich problematisch ist. Unter bestimmten Bedingungen mag eine Inflationsgefahr bestehen, aber zwingend ist dies nicht. Vermutlich ist es die Gefahr permanent steigender Schuldenstandsquoten, also die Befürchtung von Nicht-Nachhaltigkeit. In diesem Fall könnte dieses Ziel auch direkt erreicht werden, wie es mit der nächsten Konzeption intendiert wird.

2.5 Nachhaltige Fiskalpolitik

Hier wird die für zulässig erachtete Staatsverschuldung relativ zum Bruttoinlandsprodukt gedeckelt. Dem theoretischen Vater dieser Konzeption, Evsey Domar (1944), ging es um den Nachweis, dass die Staatsverschuldung, absolut gesehen, durchaus ständig ansteigen darf und keine Zusatzlasten verursacht, wenn sie der Wachstumssteigerung dienlich ist. Man solle weniger über Schuldenkonsolidierung als über Wachstumssteigerung durch geeignete kreditfinanzierte Ausgaben nachdenken, so Domars Fazit. In Europa ist mit den *fiskalischen Konvergenzkriterien* im Maastricht-Vertrag eine quantitative Schuldenbegrenzung vorgenommen worden, mittels derer die Schuldenstandsquote auf 60% des BIP gedeckelt werden soll. Bei einer Defizitquote von maximal 3% und einem erwarteten nominalen Wachstumstrend von 5% könnte der durchschnittliche europäische Schuldenstand von Anfang der 90er Jahre, nämlich etwa 60% des BIP, gehalten werden. Damit werden explosive Schuldensteigerungen verhindert, die Zinslastquote (Zinsen auf Staatsschulden in Prozent des BIP) stabilisiert, bei konstanter Staatsausga-

4 Der Vorläufer der investitionsorientierten Verschuldung seitens des Sachverständigenrats war die staatliche »Normalverschuldung«, an die sich die Kredit- und Kapitalmärkte angepasst hätten. Hierfür fehlen jedoch messbare Kriterien.

ben- und Steuerquote auch die Zins-Ausgaben- sowie die Zins-Steuer-Quote. Bei konjunkturellen Schwankungen um einen stabilen Wachstumstrend müsste die 3%-Marge als *Durchschnittswert* interpretiert werden, der je nach Konjunktur über- und unterschritten werden darf, ebenso die Schuldenstands-Zielquote.

Die Wahl des zu stabilisierenden Schuldenstandes ist jedoch willkürlich. Gefragt wird auch nicht, ob die Kreditaufnahme für investive oder konsumtive Zwecke verwendet wird, zum Auffangen konjunkturbedingter Mindereinnahmen oder für andere Ziele. Auf dem Weg von den Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 wurde diese Leitlinie faktisch verlassen, um sich am Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder überschüssigen Budgets zu orientieren; die Defizitquote von 3% fungiert nur noch als Obergrenze, abgesehen von schweren Rezessionen. Die Nachhaltigkeitsidee wurde fallengelassen.

2.6 Antizyklische Fiskalpolitik

Die antizyklische Fiskalpolitik will Rezessionen aktiv durch Steuersenkungen oder Ausgabensteigerungen, per Kredit finanziert, bekämpfen. Sie geht damit weit über die Wirkungen der automatischen Stabilisatoren hinaus. Sie riskiert zwar höhere Defizite, hofft aber auf starke Multiplikatorwirkungen, die zur weitgehenden Selbstfinanzierung der Programme beitragen (vgl. Hickel/Priewe 1989, S. 169 ff.; Scherf 1985). Es handelt sich häufig um eine *Feinsteuerung der Konjunktur*, die auf stabile Multiplikatoren setzt, die effizient nur in großen Volkswirtschaften nationalstaatlich isoliert einsetzbar ist, die ein richtiges Timing erfordert und in der Hochkonjunktur den Verlockungen sprudelnder Einnahmen widersteht oder steigende Schuldenstandsquoten hinnimmt, die dann höhere Steuerquoten zur Folge haben.

Für diese Konzeption steht der keynesianische *Fiskalismus*⁵, in Deutschland die traditionelle *Globalsteuerung* nach dem Stabilitätsgesetz, personell *Karl Schiller*. *Milton Friedman* hatte den Fiskalismus stark kritisiert, insbesondere das Timing-Problem sei unlösbar. Strohfeder würden entfacht, lautet die verbreitete Kritik, letztlich würde das Wachstum durch fiskalischen Aktivismus destabilisiert. Unter Präsident Reagan wurden in den USA zu Beginn der 80er – entgegen der offiziellen Doktrin der Administration – extreme antizyklische Defizite zugelassen, die kurzfristig erhebliche gesamtwirtschaftliche Schubkraft entfalteten. Auch aktuell scheint die

5 Mit Keynes' eigener Auffassung hat dies jedoch wenig zu tun (siehe unten). Gleichwohl wird Keynes immer wieder irrtümlich als Protagonist von »deficit spending« missverstanden.

US-Finanzpolitik zu aktiver antizyklischer Fiskalpolitik mit kräftiger Dosierung bereit zu sein. Auch die Forderungen der CDU/CSU im Herbst 2001 nach vorgezogenen Steuersenkungen, zu finanzieren durch vermeintlich nur vorübergehend höhere Verschuldung, gehen im Kern in diese Richtung. Eine weit verbreitete theoretische Grundlage des fiskalischen Standard-Keynesianismus ist das IS-LM-Modell von Hicks (aus dem Jahre 1937), das bei zinsunelastischen Investitionen und nach unten infolge der sog. Liquiditätsfalle starren Zinsen die Unwirksamkeit der Geldpolitik behauptet und expansive fiskalische Maßnahmen postuliert. Genau diese Konstellation wird in rezessiven Phasen vermutet (vgl. kritisch dazu Priewe 2002).

Die Grundprobleme antizyklischer Fiskalpolitik liegen auf der Hand: Gelingt die Selbstfinanzierung antizyklischer Defizite nicht, sind qualvolle, kontraktiv wirkende Konsolidierungsschritte unvermeidbar, sofern man einen steigenden Schuldenstand vermeiden will; es gibt keine Sicherheit für stabile Multiplikatoren, vor allem weil ungünstige Erwartungen sie senken können; unsicher ist, ob nach dem Auslaufen expansiver Impulse die Konjunktur anspringt; das Timing antizyklischer Feinsteuerung ist in der Tat schwierig; in kleineren offenen Volkswirtschaften sind die binnenwirtschaftlichen Multiplikatoren sehr niedrig. Freilich: Auch der Verzicht auf antizyklische Fiskalpolitik ist voller Risiken. Es gibt durchaus Beispiele erfolgreicher antizyklischer Fiskalpolitik.

2.7 Kompensatorische Fiskalpolitik

In dieser Form einer aktiven, beschäftigungsorientierten Fiskalpolitik soll nicht nur antizyklisch in der Rezession gehandelt werden, um den Ausfall privatwirtschaftlicher Nachfrage zu kompensieren. Darüber hinaus soll auch der Wachstumstrend längerfristig nach oben gedrückt werden, um die Beschäftigung zu steigern. Also kann auf restriktive Konsolidierungspolitik im Aufschwung verzichtet werden, u.U. kann ein schwacher Aufschwung sogar durch weitere Kreditfinanzierung gestärkt werden. Zu diesem Zweck soll vorübergehend, nicht nur während der Rezession, ein Anstieg der Staatsverschuldung hingenommen werden, wenn er denn nicht durch multiplikatorinduzierte Mehreinnahmen weitgehend vermeidbar ist. Es wird auf sehr hohe und stabile Multiplikatoren gehofft, steigende Abgaben- und Ausgabenquoten werden in Kauf genommen. Häufig werden auch Notenbankkredite an den Staat empfohlen.

Diese »fiskalistische« Position, die weit von Keynes' eigener Auffassung entfernt ist (vgl. Kregel 1985), wurde von *Abba Lerner* in den 40er Jahren prägnant entwickelt (Lerner 1943/1979). »*Functional Finance*« wurde de facto bei der Kriegsfinanzierung in vielen Ländern praktiziert, die Reagansche Schuldenpolitik in den

80er Jahren geht nahe an diese Position, implizit auch die deutsche Fiskalpolitik 1990-92 während der ersten Jahre der deutschen Einheit. Seit vielen Jahren wird sie von der Memorandum-Gruppe in Deutschland vertreten. Die Probleme liegen bei den schwer kalkulierbaren Multiplikator- und Selbstfinanzierungseffekten, möglichen Inflationserwartungen und deren Folgen, bei den unsicheren Wachstumseffekten öffentlicher Ausgaben. Soweit steigende Steuerquoten zu erwarten sind, ist mit erheblichem politischem Widerstand zu rechnen. Von Vorteil ist die Vermeidung der Probleme der kurzfristigen Feinststeuerung.

3. STAATSVerschULDUNG – PROBLEME UND SCHEINPROBLEME

Um die sieben Konzeptionen zu vergleichen und zu bewerten, ist zunächst zu klären, worin eigentlich das Problem der Staatsschulden besteht. Im Kern sind es sechs Probleme, wobei hier eventuelle außenwirtschaftliche Fragen (z.B. Leistungsbilanzdefizite, Abwertungsgefahren), die für kleinere Volkswirtschaften im Vordergrund stehen, ausgeklammert werden (vgl. Herr/Spahn 1989, Herr 1991):

1. Bei Staatsverschuldung wird befürchtet, staatliche Aktivitäten könnten ausufern, Politiker würden zuviel Macht erhalten, die Steuerzahler würden erst später die Quittungen dafür bekommen. Auf diese politischen Argumente – im Kern Misstrauen gegenüber der Kontrollfähigkeit der Parlamente – kann hier nicht eingegangen werden.
2. Inflationsgefahren
3. Zinssteigerungen und »crowding out« (Verdrängung privater Investoren)
4. Explosiv steigende Schuldendienstzahlungen, die zu ständigen Abgabenerhöhungen führen, um die steigende Schuldenlast finanzieren zu können (Schuldenfalle)
5. Unerwünschte inter- und/oder intragenerative Verteilungswirkungen
6. Restriktive Nachfrageeffekte

Inflationsgefahren? Unter bestimmten Bedingungen kann steigende Staatsverschuldung in der Tat inflationsbeschleunigend wirken, wenn sie seitens der Zentralbank in der Weise expansiv monetär akkommodiert wird, dass Nachfrageüberschüsse auf den Gütermärkten entstehen. Aus den *Inflationsimpulsen* wird freilich nur dann ein inflationärer Prozess, wenn Lohnkostensteigerungen hinzukommen. Diese Konstellation kann z.B. bei extremer Staatsverschuldung wie in Russland nach 1990 eintreten, aber auch bei einem ausgeglichenen Budget oder gar einem

Überschuss, etwa in einem Boom, wenn eine noch kontraktivere Fiskalpolitik notwendig wäre. Starre Verschuldungsgrenzen helfen gegen Inflationsgefahren überhaupt nicht. Vielmehr bedarf es einer situationsabhängig abgestimmten Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik. Umgekehrt kann starre kontraktive Fiskalpolitik durchaus deflationär wirken. In Deutschland dürfte die Fiskalpolitik in der Nachkriegszeit – mit Ausnahme der Jahre 1990-92 – die Geldwertstabilität nur in sehr geringem Maße beeinträchtigt haben.

Crowding out? Bei einer nicht-akkommodierenden Geldpolitik, die die Geldmenge wirksam zu kontrollieren imstande ist, führe die verstärkte staatliche Nutzung der Kapitalmärkte mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Zinsanstieg. Da dies so sei, werde es von den Akteuren am Kapitalmarkt antizipiert, die langfristigen Zinsen steigen, auch die Realzinsen. Jedoch ist die entscheidende Prämisse, dass die Zentralbank die Geldmenge kontrollieren kann und dies auch tatsächlich tut, mehr als fragwürdig. Vielmehr kontrolliert sie normalerweise die kurzfristigen Zinsen erfolgreich, und diese sind ceteris paribus Signal für die langfristigen Zinsen. Nur wenn wirklich Inflationsgefahren drohen (was, wie geschildert, nicht zwingend ist) oder Inflationserwartungen entstehen, ist mit einem Anstieg der nominalen Zinsen am langen Ende zu rechnen. Empirisch gibt es wenig Belege für »crowding out«. Auch ist keineswegs sicher, dass die Zinsen bei nicht-akkommodierender Geldpolitik zwangsläufig steigen müssen; dieser Eindruck entsteht nur, wenn man das Kapitalmarktangebot als begrenzte Stromgröße, als konstanten Topf, ansieht, nicht aber als Bestandsgröße, der ständig neue Mittel im Kreislauf zufließen. Außerdem sind offene Kapitalmärkte so ergiebig, dass selbst starke Nachfrageschübe meist zinsneutral wirken.

Wichtig an dem Argument ist aber, dass die Reaktion der Zentralbank auf die Fiskalpolitik entscheidend für den Erfolg letzterer ist. Wenn sie die Zinsen erhöht, sobald die Fiskalpolitik Gas gibt, werden die Makro-Wirkungen expansiver Fiskalpolitik konterkariert. Zwar entsteht jetzt »crowding out«, aber es ist die Zentralbank, die es verursacht.

Schuldenfalle? In der Tat besteht hier ein echtes Problem, das von vielen »Fiskalisten« nicht ernst genug genommen wurde. Ein vorübergehender Anstieg des Schuldenstandes kann hingenommen werden, aber kein permanenter. Die Steuerquote müsste ständig steigen. Die Neuverschuldung dient dann nur noch der Zahlung des Schuldendienstes und schafft keine zusätzlichen Finanzierungsspielräume. Allerdings ist der Verschuldungsspielraum in hohem Maße vom Zinssatz und dem Wirtschaftswachstum abhängig: Bei günstiger Konstellation ist hohe Neuverschuldung mit konstantem oder sogar sinkendem Schuldenstand verein-

bar. Mit der Abschwächung des Wirtschaftswachstums seit Mitte der 70er Jahre konnten jedoch letztlich die langsamer steigenden Steuereinnahmen nicht durch Kreditaufnahme kompensiert werden. Die meisten europäischen Länder rutschten in eine Situation stark steigender Schuldenstandsquoten, die früher oder später bekämpft werden mussten (vgl. Tab. 1 und 2 im Anhang).

Negative Verteilungseffekte? Behauptet wird, wie eingangs geschildert, dass Staatsverschuldung zukünftige Generationen gegenüber den derzeitigen Steuerzahlern belastet, also eine intertemporale Umverteilung entstände. Zweifellos müssen die Schulden in Zukunft mit Zins bedient werden, während bei Steuerfinanzierung die derzeitigen Steuerzahler zur Kasse gebeten werden. Klammert man Auslandsverschuldung aus, dann werden in jeder Periode Zinsen an die Gläubiger des Staates gezahlt, vermutlich aus mittleren und höheren Einkommensschichten, die aus dem Steueraufkommen finanziert werden. Es handelt sich also stets um intragenerative Umverteilung in derselben Periode. Bei einer reinen Steuerfinanzierung von Staatsausgaben, insbesondere von öffentlichen Investitionen, werden zukünftige Steuerzahler und Nutzer gegenüber heutigen bevorteilt. Intergenerative Umverteilung durch kreditfinanzierte Staatsausgaben könnte allenfalls entstehen, wenn es zur Verdrängung privater Investitionen kommt und der privatwirtschaftliche Kapitalstock zu klein ist, um den Bedürfnissen zukünftiger Generationen gerecht zu werden. Es müsste also »*crowding out*« vorausgesetzt werden.

Möglicherweise glauben die Vertreter der Umverteilungs-These, dass infolge der Staatsverschuldung die *intra*temporale Umverteilung zulasten der unteren Schichten Jahr für Jahr zunehme. Auf den ersten Blick erscheint dies plausibel, da die Masse des Steueraufkommens von den unteren und mittleren Einkommensschichten gezahlt wird, die jedoch vermutlich nur unterproportional Gläubiger des Staates ist. Allerdings muss man diese Umverteilung *erstens* mit den Verteilungswirkungen der zusätzlichen Staatsausgaben, die durch Kreditfinanzierung möglich wurden, vergleichen. Je nach Verteilungswirkungen der staatlichen Aktivitäten wird die Nettoverteilungswirkung unterschiedlich ausfallen. *Zweitens* muss die Kreditfinanzierung mit einer Finanzierung durch Abgaben bzw. mit Ausgabenkürzungen verglichen werden. Wird beispielsweise der Bau einer Straße nicht mit Kredit, sondern mit Steuern finanziert, indem – um ein krasses Beispiel zu verwenden – die Sozialhilfe eingeschränkt wird, könnte die Verteilungswirkung regressiver als die Kreditfinanzierung ausfallen. Eine allgemeine Aussage ist jetzt kaum noch möglich. *Drittens*: Führt die Kreditfinanzierung in Zukunft zu höheren Steuern, um den Schuldendienst bezahlen zu können, so hängt die Verteilungswirkung von der Art der Steuererhöhung ab. Ob jedoch tatsächlich eine Steuererhöhung notwen-

dig ist, bestimmt sich durch die Nachfrage- und Angebotswirkungen, also den Wachstumseffekt der kreditfinanzierten staatlichen Aktivitäten. *Viertens*: Das Umverteilungsargument unterstellt, dass ohne staatliche Kreditfinanzierung die Vermögensbesitzer weniger sparen würden und deshalb weniger Zinszahlungen erhalten. Es kann aber auch sein, dass lediglich die Vermögensportfolios umgeschichtet werden. Die »Besserverdienenden« würden dann durch Staatsverschuldung nicht mehr Zinszahlungen als ohne diese erhalten. Insgesamt erscheint die Ermittlung der Verteilungseffekte der Staatsverschuldung nahezu aussichtslos kompliziert zu sein, so dass man vor simpler Verteilungsrhetorik nur warnen kann.

Trotz dieser vier Argumente kann natürlich prinzipiell nicht ausgeschlossen werden, dass im konkreten Fall die Staatsverschuldung zu regressiven Verteilungseffekten führt. Man könnte allerdings versuchen, dies durch Umgestaltungen im Steuersystem oder bei den Staatsausgaben zu korrigieren.

Restriktive Nachfrageeffekte? Hohe Staatsverschuldung bedeutet, dass hohe Zinszahlungen vorrangig an mittlere und höhere Einkommenschichten geleistet werden, deren Sparquote überdurchschnittlich hoch ist, jedenfalls höher als die der Masse der Steuerzahler. Mithin wird behauptet, die volkswirtschaftliche Sparquote sei bei Staatsverschuldung höher als ohne. Daraus folgt, dass entweder staatliche Kreditaufnahme niemals erfolgen darf, oder wenn doch, dann ist langfristig vollständige Tilgung notwendig, also Rückführung der Staatsschuld auf Null. Zwei Einwände gegen dieses Argument seien hervorgehoben. *Erstens*: Bereits bei konstanter Schuldenstandsquote (Nachhaltigkeit) bleibt die Zinslast (bei gegebenem Zinssatz) konstant, so dass auch keine restriktive oder expansive Wirkung *gegenüber dem Vorjahr* eintritt. Um restriktive oder expansive Nachfrageeffekte zu ermitteln, kommt es auf den Vorjahresvergleich an, nicht auf den abstrakten Vergleich mit einer Situation ohne Staatsschuld. *Zweitens*: Wollte man die Staatsschuld tilgen, um die volkswirtschaftliche Sparquote längerfristig zu senken, sind während der Konsolidierungsperiode Budgetüberschüsse erforderlich, die um so restriktiver wirken, je höher die Sparquote der Gläubiger ist. Zwar wird die restriktive Wirkung der Konsolidierung im Jahr des Budgetüberschusses durch geringere Zinszahlungen an die Staatsgläubiger gemildert, jedoch ist dieser Effekt kurzfristig außerordentlich gering, allerdings hat er eine dauerhafte Wirkung. Kurzum, aus Gründen der Nachfragestärkung muss nicht auf Staatsschuld verzichtet oder vollständiger Schuldenabbau angestrebt werden.

Beim Vergleich der fiskalpolitischen Konzeptionen wird von den Vertretern der *Theorie rationaler Erwartungen* immer wieder behauptet, es gebe sog. *nicht-keynesianische* Wirkungen restriktiver (oder auch expansiver) Fiskalpolitik (vgl. u.a. Leib-

fritz u.a. 2001, S. 88 ff.; Giavazzi/Pagano 1990). Kontraktive Fiskalpolitik würde zwar im Prinzip zu restriktiven, kurzfristigen Primärimpulsen führen, die das Wachstum drosseln, aber zugleich entstünden längerfristig einerseits Zinssenkungen, andererseits ein Rückgang der Sparquote, so dass mehr konsumiert würde, weil die Steuerquote sinken wird; diese längerfristigen Wirkungen werden von den Wirtschaftssubjekten antizipiert, so dass diese Erwartungseffekte bereits kurzfristig die kontraktiven Nachfrageimpulse überkompensieren können. Ferner entstünden auch positive Investitionsimpulse, da Steuersenkungen infolge geringerer Staatsverschuldung erwartet würden, wodurch die Nettogewinne und Nettorenditen anstiegen. Per saldo könnten also die mittelfristigen Wirkungen restriktiver Politik durchaus expansiv sein, und bei rationalen Erwartungen könne die Expansionswirkung schon kurzfristig eintreten. Zudem komme es auf die Art der Restriktionspolitik an: Steuer- und Abgabensenkungen setzten positive, wachstumsstimulierende Anreize.

Die empirische Forschung vermochte diese Thesen bislang weder eindeutig zu widerlegen noch zu belegen (vgl. Leibfritz u.a. 2001, a.a.O.). Es scheint jedenfalls einige Fälle rascher Konsolidierung gegeben zu haben, deren restriktive Wirkungen durch expansive Wirkungen anderer Faktoren überkompensiert wurden. Insbesondere die Beendigung extremer Neuverschuldung scheint unter bestimmten Bedingungen positive Erwartungsimpulse ausgelöst zu haben. Hier sei nur angemerkt: Dass bei der Zinsbildung wie auch bei der Konsum- wie auch bei der Investitionsneigung *Zukunftserwartungen* eine große Rolle spielen, wurde in den Wirtschaftswissenschaften seit der Klassik ignoriert (abgesehen von *Keynes*, der diese geradezu entdeckte). Aber was wissen wir über die Zukunftserwartungen von Millionen von Wirtschaftssubjekten? Nur: Sie können so oder so sein, sie können sich ständig ändern und tun dies auch. Kurzum, sie sind unsicher. Allerdings spricht vieles dafür, dass die Erwartungswirkungen bei restriktiver Fiskalpolitik im Normalfall anders aussehen als bei nicht-keynesianischen Effekten: Was werden etwa die privaten Haushalte tun, wenn sie sehen, dass der Staat Sozialausgaben streicht, um die Neuverschuldung zu senken? Sie werden wohl kaum mehr konsumieren in Erwartung niedrigerer Steuern. Vielleicht setzt Angst- und Vorsorgesparen ein, was den restriktiven Primärimpuls nur verstärkt. Der Zusammenhang von Steuersenkungen und Investitionstätigkeit ist außerordentlich unsicher. Und die behauptete Zinssenkungserwartung gilt nur, wenn zuvor Inflationsbefürchtungen bestanden oder *crowding-out* tatsächlich existierte und jetzt ein *crowding-in* einsetzt. Natürlich können derartige negative Erwartungen auch durch positive Erwartungsschocks aus ganz anderen Gründen überkompensiert werden. Geradezu

abenteuerlich erscheint eine Position, die die generelle Gültigkeit der nicht-keynesianischen Effekte unterstellt:

»Konsolidierung ist das beste Wachstumsprogramm ... Wenn solch ein Konsolidierungskurs glaubwürdig ist, stellen sich die privaten Haushalte und die Unternehmen darauf ein, dass die Abgabenbelastung nachhaltig sinkt. Deshalb kann es zu den positiven Wachstumseffekten schon sehr rasch kommen. Folglich schadet die Konsolidierung auch kurzfristig der Konjunktur nicht, sie kann sie sogar stützen.«⁶

Hier wird unterstellt, der Staat könne, wenn er nur glaubwürdig handelt, die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte treffsicher steuern – eine geradezu ultra-etatistische Illusion in liberalem Gewand.

4. DIE SIEBEN KONZEPTIONEN IM VERGLEICH

Zurück zum Vergleich der sieben fiskalpolitischen Konzeptionen. Wenn es um Inflationsbekämpfung geht, ist restriktive Fiskalpolitik angesagt – wobei die Restriktionswirkung immer gegenüber dem Vorjahr zu beurteilen ist. Eine Politik des konstant ausgeglichenen Budgets wäre ebenso wenig zur Inflationsbekämpfung geeignet wie eine konstante Überschuss- oder Defizitquote. Hier kommt es auf flexible, situationsbezogene Fiskalpolitik an; insofern sind die starren Maastricht-Vorgaben als Beitrag zur Sicherung der Preisstabilität und Flankierung der europäischen Geldpolitik wenig geeignet.

Für die Leitlinie eines permanent *ausgeglichenen Budgets* lässt sich keine überzeugende Begründung finden. Sie dürfte auch nur sehr schwer realisierbar sein, denn die Annahme, Defizite seien vollständig im Griff der Finanzplanung und nicht auch *Resultat* der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ist unhaltbar. Diese Budgetpolitik wirkt prozyklisch und ist im Kampf gegen Inflation ungeeignet; sie senkt bei trendmäßigem Wirtschaftswachstum die Schuldenstandsquote, wodurch infolge der sinkenden Zinslast (bei konstantem Wachstumstrend) eine Steuersenkung möglich würde. Da andererseits Staatsausgaben nicht mehr durch Neuverschuldung finanziert werden können, ist umgekehrt – *ceteris paribus* – eine Steuererhöhung notwendig, um zusätzliche Staatsausgaben zu finanzieren. Häufig wird die Forderung nach einem ausgeglichenen Haushalt nur als politisches Vehikel benutzt, um Staatsausgaben und Steuern zu senken – getreu dem ordnungspoliti-

6 Joachim Scheide, Leiter der Konjunkturabteilung am Kieler Institut für Weltwirtschaft, im »Handelsblatt« vom 7.11.2001

schen Imperativ »weniger Staat«. Mehr Wachstum entstünde nur dann, wenn es einen eindeutigen Zusammenhang von Steuerquote und Wirtschaftswachstum gäbe. Ein solcher Zusammenhang ist weder empirisch noch theoretisch zwingend. So bleibt die Leitlinie des ausgeglichenen Budgets bar jeglicher ökonomischer Legitimation.

Budgetüberschüsse zwecks Schuldentilgung können vorübergehend sinnvoll sein, wenn starkes Wachstum existiert, das die restriktiven Impulse überkompensieren kann. Wenn die Schuldenstandsquote gesenkt werden soll, um die Steuerquote zu mindern, sind Überschüsse im Budget sinnvoll; jedoch ist mit erheblichen restriktiven Primärimpulsen auf Wachstum und Beschäftigung zu rechnen, welche die Konsolidierungseffekte mindern. Auch hier ist unsicher, ob die Zielsetzung nicht durch die Kreislaufwirkungen konterkariert wird. Außerdem handelt es sich um eine rein politisch begründete Überschusspolitik. Anders sind temporäre Budgetüberschüsse zu beurteilen, die der Konsolidierung zuvor hingenommener Defizite dienen sollen. Als allgemeine budgetpolitische Devise taugt diese Variante jedoch ebenso wenig wie die des ausgeglichenen Budgets.

Der *zyklische Budgetausgleich* gestattet zwar eine gewisse Stabilisierung zyklischer Schwankungen, jedoch bleibt es im Trend beim Postulat ausgeglichener Haushalte, also einer Defizitquote von durchschnittlich Null. Die Anwendung dieser Leitlinie ist relativ schwierig: Zunächst ist festzustellen, wann konjunkturelle Defizite und entsprechende Überschüsse vorliegen oder vorliegen sollten. Folglich muss der Wachstumstrend des Produktionspotentials bekannt sein. Ist dies jedoch nicht der Fall und ist dieser zudem nicht konstant, bleibt unklar, in welchem Maße Haushaltssalden konjunkturbedingt sind. Im Prinzip wird ein symmetrisches Auf und Ab von Konjunktur und Krise unterstellt. Besonders problematisch ist die Konsolidierung bei besserer Konjunktur, wenn ein abnehmender Wachstumstrend vorliegt. In dieser Situation ist es wahrscheinlich, dass der absolute Schuldenstand nicht konstant bleibt. Aber es gibt auch keine schlüssigen Argumente, warum er konstant bleiben muss. Aus der Perspektive der Nachhaltigkeit kommt es vielmehr auf eine konstante Schuldenstandsquote an, so dass bei einem positiven Wachstumstrend durchaus ein absolut ansteigender Schuldenstand akzeptabel ist⁷. Anders formuliert: Auch der zyklische Budget-

7 Angenommen, der Schuldenstand betrage 60 Geldeinheiten (GE), das BIP sei 100 GE groß und wachse um 5% nominal per annum. Soll der absolute Schuldenstand gemäß zyklischem Budgetausgleich konstant gehalten werden, also bei 60 GE bleiben, dann steigt das BIP binnen 5 Jahren auf 121,6 GE und die Schuldenstandsquote sinkt von 60% auf 49,3%. Die durchschnittliche Defizitquote ist Null. Bei stabiler Schuldenstandsquote von 60% (und unverändertem Wachstumstrend) könnte hingegen der Schuldenstand nach 5 Jahren auf 73,0 GE anwachsen. Dies entspräche einer durchschnittlichen Defizitquote von 3,0%.

ausgleich führt zu einer ständig sinkenden Schuldenstandsquote, sofern ein konstanter positiver Wachstumstrend unterstellt wird. Dafür gibt es aber keine schlüssige ökonomische Begründung, allenfalls eine politische, nämlich die Senkung der Steuerquote. Allerdings ist diese Senkung kurz- und mittelfristig außerordentlich geringfügig⁸. Zudem bleibt es ein Mangel dieser Konzeption, dass investitionsorientierte Verschuldung für unzulässig gehalten wird.

Dem Mangel könnte durch die Kombination von zyklischem Budgetausgleich und investitionsorientierter Verschuldung abgeholfen werden. Demnach würde die zulässige Defizitquote im langfristigen Durchschnitt dem Anteil der öffentlichen Nettoinvestitionen am BIP entsprechen; in den 90er Jahren betrug diese in Deutschland – in der Abgrenzung des Sachverständigenrats – etwa 1% des BIP, in den 70er und 80er Jahren deutlich mehr (vgl. SVR 1998, S. 293). Unter realistischen Bedingungen führt auch die investitionsorientierte Verschuldung zu einer ständig sinkenden Schuldenstandsquote⁹. Abermals stellt sich die Frage nach der ökonomischen Legitimation – warum soll jegliche höhere Neuverschuldung per se problematisch sein?

Daher spricht viel für die Konzeption der *Nachhaltigkeit*. Allerdings müsste diese Leitlinie so flexibel gehandhabt werden, dass automatische Stabilisatoren zugelassen werden, also zyklische Schwankungen um den anzustrebenden Trendwert der Schuldenstandsquote toleriert werden. Normale Rezessionen erfordern Abweichungen um bis zu 2 Prozentpunkte. Dies wäre eine Kombination von zyklischem Budgetausgleich und Nachhaltigkeit. Deren entscheidender Mangel ist, dass die Wahl der zu stabilisierenden Schuldenstandsquote ökonomisch nicht gut begründbar ist; man kommt auch hier um eine politische Bestimmung der für tragbar erachteten Zinslastquote nicht umhin. Würde man eine Schuldenstandsquote von 60% stabilisieren wollen, wäre bei einem Trendwachstum von nominal 5% des BIP eine Defizitquote von 3% tolerierbar – als Durchschnittswert mit konjunkturellen Schwankungen zwischen – normalerweise – 1% und 5%, nicht als Obergrenze, wie im Vertrag von Maastricht formuliert. Diese Margen würden eine kräftige kreditfinanzierte öffentliche Investitionstätigkeit erlauben¹⁰. Erst wenn ein relativ niedriger Schuldenstand angestrebt und/oder ein schwacher

8 Im Beispiel der voranstehenden Fußnote würde die Zinslastquote (Zinsen in Prozent des BIP) innerhalb von 5 Jahren bei einem konstanten Zinssatz von 6% von 3,6% auf 3,0% sinken. Die Steuerquote (Steueraufkommen/BIP) würde natürlich ebenfalls um 0,6 Prozentpunkte sinken. Innerhalb von 10 Jahren würden Zinslast- und Steuerquote jeweils um nicht mehr als 1,4%-Punkte sinken.

9 Diese Konzeption ähnelt Keynes' Vorstellungen: Er plädierte für ein tendenziell ausgeglichenes Budget bei den laufenden Ausgaben, beim »capital budget« für Defizite. Ständig steigende Defizite sah er als Ausdruck von Krise und Stagnation (vgl. Kregel 1985).

10 Würde man beispielsweise eine Schuldenstandsquote von langfristig 50% anstreben und erwartete man einen Wachstumstrend von lediglich 4% p.a. (nominal), läge die durchschnittlich tolerierbare Defizitquote immer noch bei 2% mit einer konjunkturellen Schwankungsbreite von 0-4%.

Wachstumstrend angenommen werden, wäre kein Raum mehr für investitionsorientierte Verschuldung. Wird daher eine angemessene Schuldenstandsquote gewählt, wäre diese Variante der Budgetpolitik – nennen wir sie *flexible Nachhaltigkeit* – eine Synthese von zyklischem Budgetausgleich, Nachhaltigkeit und investitionsorientierter Verschuldung. Einer ihrer Vorteile wäre, dass sie keine starren Budgetgrenzen vorgibt, ein anderer, dass die schwierige Ermittlung struktureller Defizite vermieden wird. Die Vorteile der drei Konzepte werden gebündelt, ihre Schwächen vermieden.

Antizyklische Fiskalpolitik impliziert die vielfach kritisierten Probleme des Timings, also der schwierigen Feinststeuerung. Außerdem kann nicht zuverlässig mit stabilen Multiplikatoren gerechnet werden. Andererseits spricht auch Manches für kräftigere antizyklische Impulse bei drohender Rezession als bei passiver Stabilisierungspolitik. Gelingt die Strategie, ist mit Wachstumsimpulsen und erheblichen Selbstfinanzierungseffekten zu rechnen. Allerdings ist diese Leitlinie riskanter als die zuvor diskutierten. Ein weiterer Mangel besteht darin, dass auch hier ein zyklischer Budgetausgleich angestrebt wird. Im Grunde handelt es um eine spezielle Version des zyklischen Budgetausgleichs. Daher gilt obige Kritik auch hier. Wollte man die dieser Konzeption inhärenten Risiken akzeptieren, so könnte man die zuvor favorisierte Kombinationsstrategie der Nachhaltigkeit so variieren, dass kräftigere Abweichungen (nach oben wie unten) von der langfristig zu stabilisierenden Schuldenstandsquote zugelassen werden.

Kompensatorische Fiskalpolitik setzt ebenso wie antizyklische auf konstante Multiplikatoren und hohe Wachstumswirkungen staatlicher Ausgaben- oder Steuer-senkungsprogramme. Die Gefahr ist groß, dass es zu ständig steigenden Schuldenstandsquoten kommt, die zu fortwährend steigender Zinslast und steigenden Steuerquoten führen. Irgendwann setzt dann eine Kehrtwende zur Konsolidierungspolitik ein, die auf Budgetüberschüsse setzt und – *ceteris paribus* – restriktiv wirkt.

Soll aus übergeordneten politischen Gründen konsolidiert werden, um den Schuldenstand und die Zinslast zu senken, so sollten diese Regeln beachtet werden:

1. Die automatischen Stabilisatoren dürfen nicht außer Kraft gesetzt werden, d.h. konjunkturbedingte Defizite sind in vollem Umfang hinzunehmen und nicht so früh zu kompensieren, dass ein Aufschwung bereits im Frühstadium paralyisiert wird.
2. In konjunkturellen Schwächephase sollte nicht konsolidiert werden, es muss also auch ein strukturelles Defizit in diesen Phasen akzeptiert werden, allerdings darf es nicht weiter steigen.

3. Anhaltende Konsolidierungspolitik zur Senkung der Defizitquote sollte von anhaltend expansiver Geldpolitik begleitet werden, wenn Wachstums- und Beschäftigungseinbußen minimiert werden sollen. Hierauf soll gleich näher eingegangen werden.

Eine *isolierte* Bewertung der sieben Alternativen allein aus fiskalischer Sicht ist unzureichend. In makroökonomischer Perspektive ist das Zusammenspiel mit der Geldpolitik entscheidend. Je nach verfolgter Geldpolitik sind die Alternativen unterschiedlich zu bewerten. Restriktive Fiskalpolitik zur Absenkung des Schuldenstandes ist umso unschädlicher durchführbar, wenn sie von expansiver Geldpolitik, die niedrige Realzinsen garantiert, akkommodiert wird, schließlich bremst die Konsolidierungspolitik ja den Preisauftrieb. Ohne Inflationsgefahren wird dies nur bei produktivitätsorientierter Lohnpolitik und weitgehend festem Wechselkurs (oder wenigstens ausbleibender Abwertung) gelingen. Sind jedoch der Geldpolitik – aus welchen Gründen auch immer – die Hände gebunden, wäre es qualvoll, wenn restriktive Geld- und Fiskalpolitik zugleich betrieben würde. Hält es beispielsweise die Geldpolitik für notwendig, einen schwachen Wechselkurs zu verteidigen, muss sich die Fiskalpolitik lockern. Dies erfordert ein koordiniertes Wechselspiel von Geld- und Fiskalpolitik. Dabei müssen Spielregeln vereinbart werden, wie die jeweils andere Seite reagieren darf und wie nicht. Nicht-koordinierte Fiskal- und Geldpolitik führt zu Wachstums- und Beschäftigungseinbußen.

Im Gegensatz zum fiskalistischen Keynesianismus kommt der Geldpolitik bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung letztlich eine viel größere Bedeutung als der Fiskalpolitik zu. Die Geldpolitik wirkt weder kurz- noch langfristig neutral, sie ist im Normalfall durchaus ein äußerst relevanter Parameter für die Investitionstätigkeit: »*money matters*«. Die Refinanzierungszinssätze, die die Zentralbank unter Kontrolle hält, gehören zu den wichtigsten makroökonomischen Steuerungsgrößen, die es in einem marktwirtschaftlichen System gibt, weitaus wichtiger als die jährliche Neuverschuldung des Staates. Hier ist nicht der Ort, die Wirksamkeit der Geldpolitik zu beurteilen. Keynes selbst hielt sie für viel wichtiger als die Fiskalpolitik. Allerdings ist die Wirkungsweise monetärer Impulse theoretisch wie empirisch wenig geklärt. Zunehmend wird – abweichend von den traditionellen fiskalistischen Positionen – die Auffassung vertreten, dass expansive Geldpolitik, kräftig dosiert, durchaus auch kurzfristig wirksam sein kann¹¹. Es scheint viel mehr und wesentlich komplexere Transmissionskanäle von monetären Impulsen auf die Realwirtschaft zu geben als bislang angenommen wird. Die Erfolge der amerikanischen Zentralbankpolitik zeigen, dass selbst eine Feinsteuerung der Geldpolitik möglich ist. Am schwersten hat es die Geldpolitik, wenn sich die Er-

wartungen der Investoren – aus welchen Gründen auch immer – verschlechtern. Jetzt ist die Fiskalpolitik am Zuge.

Zwei weitere Gründe sollen genannt werden, weshalb auf die Fiskalpolitik trotz der prinzipiellen Überlegenheit der Geldpolitik nicht zu verzichten ist. Wenn es im Zuge der Globalisierung der Finanzmärkte im Rahmen des gegenwärtigen Weltwährungssystems heftige Wechselkursschwankungen gibt, die durch fundamentale Faktoren nicht gerechtfertigt werden können, dann kann sich die Zentralbank in gewissem Maße zur Stabilisierung des Außenwerts der Währung entschließen, allein schon, weil Abwertungserwartungen Inflationserwartungen schüren können. In diesem Fall kann die Geldpolitik auf binnenwirtschaftliches Wachstum wenig Rücksicht nehmen. Jetzt kann und sollte die Fiskalpolitik ausgleichend wirken.

Ein zweites Argument für die Fiskalpolitik: Die europäische Geldpolitik wird durch die EZB einheitlich für den Euro-Raum durchgeführt, obwohl die nationalen Güter- und Arbeitsmärkte sich ganz unterschiedlich entwickelt haben. Beispielsweise herrscht in den Niederlanden ein hohes Beschäftigungsniveau, der Arbeitsmarkt ist fast leergefegt, umgekehrt in Deutschland. Jetzt kann die nationale Fiskalpolitik länderspezifisch eingreifen, in Deutschland sollte sie expansiver sein als in den Niederlanden. Dieses Argument spricht gegen starre Verschuldungsregeln in einer relativ heterogenen Währungsunion mit geringer grenzüberschreitender Mobilität der Arbeit.

Insgesamt sollte die Fiskalpolitik im Rahmen der makroökonomischen Steuerung nicht gering geschätzt werden. Das Wechselspiel von Geld- und Fiskalpolitik ist entscheidend, flankiert durch die Lohnpolitik, die den Kostenanker für die Preisniveaustabilität darstellt. Eine vergleichsweise günstige Konstellation herrschte in jenen Ländern der Europäischen Währungsunion (EWU) in den 90er Jahren, die gegenüber Deutschland anfänglich weitaus höhere Inflation und höhere Zinsen zu verzeichnen hatten. Die Vorbereitung auf die EWU bescherte ihnen niedrige Zinsen auf niedrigerem deutschem Niveau, wodurch eine kräftige expansive Ladung

11 Man bedenke beispielsweise modellhaft eine Senkung kurz- wie langfristiger Zinsen um einen Prozentpunkt: Wenn der Bestand an Geldvermögen 300 Geldeinheiten beträgt und 3mal so hoch ist wie das Sozialprodukt von 100, und dieses Geldvermögen verzinst sich nur noch mit – sagen wir – 5 statt 6 Prozent, also um ein Sechstel oder 3 Geldeinheiten weniger (also 15 statt 18), dann sinken die Zinsausgaben der Schuldner um ein Sechstel bzw. um 3% des BIP, spiegelbildlich gehen die Vermögens-einkommen der Gläubiger zurück. Diese Wirkung wäre nur mit einer extrem expansiven Fiskalpolitik zu erreichen. Abgesehen davon würden alle Vermögensportfolios aufgrund der Zinssenkung neu kalkuliert werden, ceteris paribus zugunsten von Sachinvestitionen. Freilich wird die Wirkung der Zinssenkung in dem Maße abgeschwächt, wie Festzinsvereinbarungen vorliegen und vorfristige Kündigung von Krediten unmöglich ist.

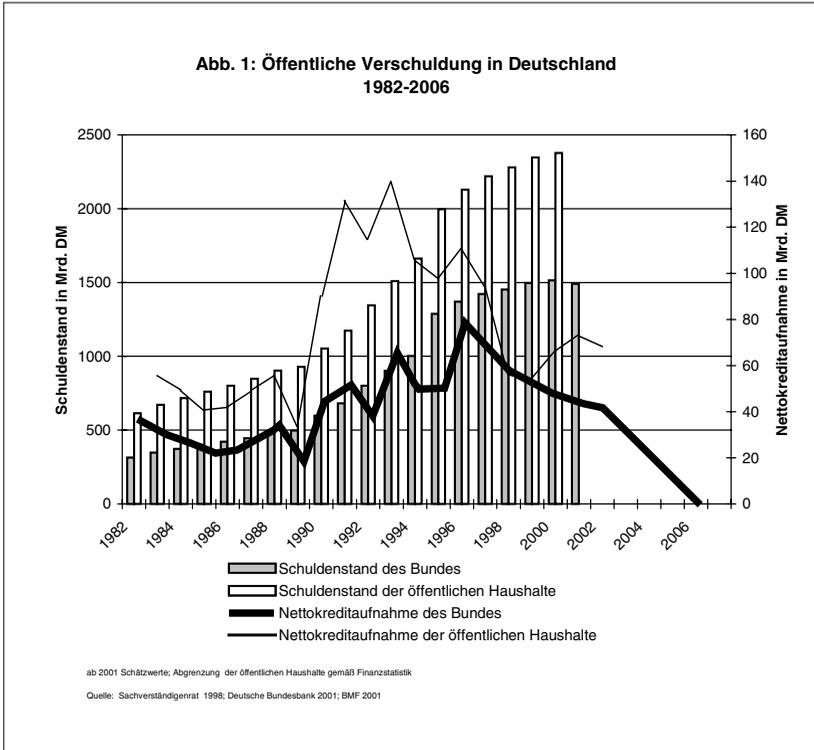
entstand. Im Gegenzug mussten die Haushalte konsolidiert werden, was das Wachstum zwar bremste, aber die Konsolidierung erträglich machte. Seitdem eine einheitliche Geldpolitik betrieben wird, ist dieser Zinssenkungseffekt passé. Permanente Konsolidierung der öffentlichen Haushalte von Defizitquoten von zunächst über 3% auf dann 3%, dann Null und schließlich auf Überschüsse schafft einen permanenten Bleifuß für die Fiskalpolitik, der durch die Geldpolitik schwer ausgeglichen werden kann (vgl. u.a. Marterbauer/Walterskirchen 1999).

5. KRITIK DER DEUTSCHEN FISKALPOLITIK UND ALTERNATIVEN

Nach der Verdoppelung der Staatsschulden zu Beginn der deutschen Vereinigung, die zu einer Defizitquote von über 3% führte, setzte ein harter Konsolidierungskurs ein (vgl. Abb. 1 und 2). Zunächst wurde die Marge von 3%, das Maastricht-Konvergenzkriterium, angestrebt und unterschritten, dann entsprechend dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt der Budgetausgleich für den öffentlichen Gesamthaushalt im Jahre 2004, für den Bundeshaushalt im Jahr 2006 ins Visier genommen. 1996 erreichte die Defizitquote einen Spitzenwert mit 3,4%, im Jahre 2000 1,0%; im Jahr 2001 wurde erstmals wieder leicht expansiv mit der vorgezogenen Steuerreform gegengesteuert, so dass das Defizit auf 1,7% geringfügig ansteigt (Schätzung der EU vom Frühjahr 2001), vielleicht auch über 2 %, sollte sich die Konjunktur im Jahresverlauf 2001 weiter abschwächen¹². Dadurch wird Deutschland das höchste Defizit in der EU aufweisen (vgl. Tab 1 und 2 im Anhang). In Deutschland wurde 1999 der Höchstwert bei der Schuldenstandsquote mit 61% erreicht, bis 2001 ist sie um etwa 2,5%-Punkte gesunken. In der EU 15 ist praktisch seit 2000 ein ausgeglichenes Budget im Durchschnitt der Länder erreicht. Die Schuldenstandsquoten sind viel kräftiger als in Deutschland gesunken, vor allem Folge des viel höheren Wachstums in den meisten Ländern. Tatsächlich wurde also in Deutschland von 1996 bis 2001 keine allzu starke Konsolidierung realisiert, obwohl die Staatsausgaben massiv gebremst wurden. Trotz

12 Eine genauere Bewertung des Vorziehens der Steuerreform-Phase muss skeptisch ausfallen: Dauerhafte Steuerabsenkungen sollten nicht kreditfinanziert werden; nach Berechnungen des DIW wurde die Hälfte der Entlastungen durch Ausgaben senkungen finanziert, die stark zu Lasten öffentlicher Investitionen gingen. Die Steuerentlastungen haben vermutlich nur eine schwach expansive Wirkung. Ob Anreizwirkungen für Investoren entstehen, dürfte höchst zweifelhaft sein. Der Sachverständigenrat klassifiziert daher die durch die vorgezogene Stufe der Steuerreform entstandenen Defizite als strukturell (SVR 2001).

der Konsolidierungsbemühungen sind die Zinslastquoten in Deutschland kaum zurück gegangen (vgl. Abb. 3). Die Zinslastquote von Bund, Ländern und Gemeinden ist seit dem Höhepunkt 1995 von 3,64% des BIP auf gerade einmal 3,25% 2001 gesunken.



Nominal gingen die Ausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt (Bund, Länder, Gemeinden) um 1,4% 1996-2001 zurück, real um etwa 8,9%¹³. Die öffentlichen Bruttoinvestitionen schrumpften nominal um 23,5% 1992-01, trotz der großen investiven Aufgaben im Osten, die bei weitem nicht abgearbeitet sind (vgl. DGB 2001, S. 18), real gingen sie um nicht weniger als 30% in diesem Zeitraum zurück¹⁴. Be-

¹³ Berechnet nach BMF 2001, S. 121 (Schätzung für 2001 durch BMF vom August 2001), Deutsche Bundesbank, Arbeitsgemeinschaft 2001; deflationiert mit dem Preisindex der Lebenshaltung.

¹⁴ Eigene Berechnung; deflationiert mit dem Preisindex für Neubau und Instandhaltung, Baulandpreise (SVR 1998, Deutsche Bundesbank 2001). 1992 erreichten die öffentlichen Investitionen einen Höhepunkt. Zu berücksichtigen ist auch, dass infolge von Privatisierung und Ausgliederung ein Teil der öffentlichen Investitionen rechnerisch nicht mehr bei den Gebietskörperschaften verbucht wird.

sonders stark wurde das öffentliche Personal reduziert, nämlich um mehr als 19,7% 1991-99 in Westdeutschland, um 44% in Ostdeutschland (Statistisches Bundesamt 1999). Dass dennoch der große Konsolidierungserfolg ausblieb, liegt einerseits an den massiven Steuerentlastungen, die gleichzeitig in dieser Periode durchgesetzt wurden, andererseits an dem schwachen Wirtschaftswachstum, das auch eine Folge der Konsolidierungsstrategie war: 1,5% von 1991 bis 2000, gerade einmal einen halben Punkt mehr als Japan; Deutschland ist Schlusslicht (zusammen mit Italien) in der EU (SVR 2001).

In Deutschland hat die Konsolidierungspolitik seit dem Ende des Einigungsbooms nahezu permanent (leicht) gebremst, mit Ausnahme des Jahres 2001. Auch in der Rezession 1993 wurde prozyklisch gehandelt, man ließ die automatischen Stabilisatoren nicht arbeiten, zumal – prozyklisch – in den Jahren des Einigungsbooms das Defizit auf etwa 3% hochgefahren wurde. Sollte bis 2004 weiter konsolidiert werden, und dies wie bisher vorwiegend über die Ausgabenseite, ist mit weiteren Bremseffekten zu rechnen, insbesondere wenn dies in einer konjunkturellen Schwächephase erfolgt, erst recht, wenn diese zu einer Rezession wird. Wenn

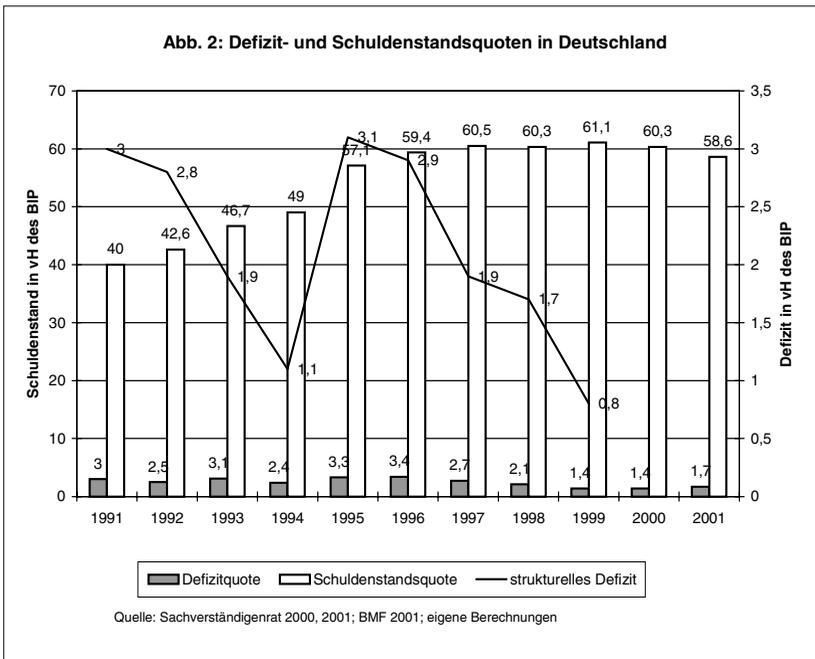
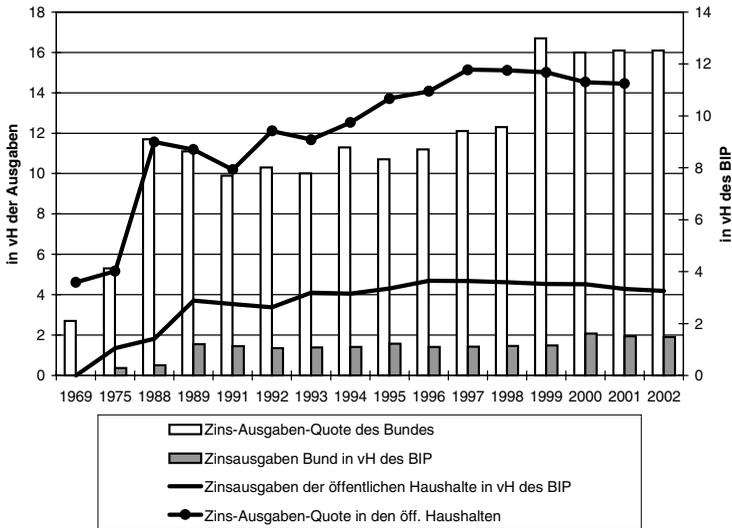


Abb. 3: Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte



Schätzungen für 2001 und 2002

Quelle: Sachverständigenrat 1992, 2000; BMF 2001; eigene Berechnungen

darüber hinaus Überschüsse zum Schuldenabbau erwirtschaftet werden sollen, wird der Restriktionskurs auf längere Sicht fortgeführt.

Dabei muss man sehen, dass Deutschland zusammen mit der Schweiz und Spanien seit längerem das Land der EU ist, das die niedrigste *Staatsausgabenquote* (nur Gebietskörperschaften) aufweist, fast so niedrig wie in den USA. Wir haben – entgegen der öffentlichen Meinung – einen im internationalen Vergleich kleinen Staatssektor¹⁵, jedoch ein großes Sozialversicherungssystem mit hohen Sozialabgaben. Man fragt sich, wie mager der eigentliche Staatssektor in Deutschland eigentlich werden soll. Dies um so mehr, als durch die deutsche Vereinigung Zusatzlasten auf den Steuer- und Abgabenzahler in Höhe von knapp 4% pro anno auf lange Sicht zu leisten sind. Auch ist zu berücksichtigen, dass Deutschland er-

15 Vgl. die statistischen Angaben in BMF 2001, S. 128. Der Vergleich der Staatsausgabenquote (ohne Sozialversicherungen) mit Ländern, die einen größeren Teil ihrer Sozialausgaben über Steuern finanzieren (z.B. Dänemark), verzerrt das Bild etwas. Überdies müssten die Einnahmen aus Beiträgen und Gebühren einbezogen werden. Insofern ist mangels besserer Daten nur eine Tendenzaussage möglich.

hebliche Defizite im personalintensiven Bildungssektor, u.a. im Bereich Ganztagschulen, sowie bei öffentlichen Investitionen hat.

Wie viel weitere Konsolidierung der Defizite ist denn nun überhaupt notwendig? Nach Berechnung des Sachverständigenrates liegt das sehr eng abgegrenzte strukturelle Defizit im Jahre 1999 bei nicht mehr als 0,8% des BIP, im Jahre 2001 wegen der kreditfinanzierten Steuerreform bei 2,3%. Bei etwas weiter gefasster Abgrenzung öffentlicher Investitionen, der der SVR früher folgte, lag das strukturelle Defizit 1999 nicht weit von Null entfernt. Wenn für staatliche Nettoinvestitionen Kreditaufnahme für zulässig gehalten wird, wovon der SVR ausgeht, ist eine höhere investitionsorientierte Defizitkomponente unproblematisch. Nach diesem Konzept des zyklischen Budgetausgleichs, kombiniert mit investitionsorientierter Verschuldung besteht Konsolidierungsbedarf insoweit, als allgemeine Senkungen der Steuern nicht wie 2001 geschehen per Kredit hätten finanziert werden dürfen. Folgt man dem Kriterium der Nachhaltigkeit und orientiert sich an der Schuldenstandsquote von 60% als Durchschnittswert, dann besteht überhaupt kein – ökonomisch begründeter – Konsolidierungsbedarf.

Wer mehr konsolidieren will, ist bar jeder ökonomischen Begründung – oder er bewegt sich mit dem Verweis auf intergenerative Gerechtigkeit auf ökonomischem Glatteis. Das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts im Jahre 2006 und eines ausgeglichenen öffentlichen Gesamthaushalts im Jahre 2004 ist ausschließlich politisch gewählt. Die Zinslasten würden nur minimal reduziert. Konsolidierung droht zum dogmatischen Selbstzweck zu werden. Man muss sich entscheiden: Soll die Zinslast auf den Schuldenbestand durch Schuldenabbau vermindert werden, braucht man Überschüsse, die auf längere Sicht restriktiv wirken. Man kann aber die jetzige Zinslast auch akzeptieren und eine weitere Steigerung der Zinslastquote vermeiden. Bei kräftigem Wirtschaftswachstum in fernerer Zukunft kann man freilich bedenkenlos Überschüsse erwirtschaften und die Zinslasten senken.

Ein Blick auf die Europäische Union zeigt, dass wir uns in einer relativ komfortablen fiskalischen Situation befinden, viel günstiger als zu Beginn der 90er Jahre, als die Rezession 1992/93 hereinbrach. Bei einem nahezu ausgeglichenen Budget, das im Durchschnitt der Länder im Jahre 2001 erreicht ist (basierend auf einer optimistischen Frühjahrsprognose 2001), könnte bei konjunktureller Abschwächung mit automatischen Stabilisatoren reagiert werden – die drohenden zusätzlichen Defizite sind hinzunehmen. Dies war ja auch das offizielle Ziel der Rosskur der Konsolidierung, die helfen sollte, fiskalische Handlungsfähigkeit bei Konjunkturschwäche zurückzugewinnen. Gut wäre es aber, über die Rückbesinnung auf die automatischen Stabilisatoren hinaus gemeinschaftlich öffentliche Investitionen kreditfi-

nanziert anzukurbeln, nicht als kurzes konjunkturelles Strohfeuer, sondern längerfristig, weil hier großer Bedarf besteht.

FAZIT:

- In Deutschland sollte das Ziel des Haushaltsausgleichs bis 2004 bzw. 2006 im Bundeshaushalt überdacht werden; wer dies bei schwacher Konjunktur partout erreichen will, muss Parallelpolitik praktizieren, zum Schaden von Wachstum und Arbeitsmarkt. Auf nicht-keynesianische kurzfristige Wachstumseffekte zu hoffen, welche so groß sind, dass sie die negativen Nachfrageeffekte überkompensieren, ist spekulativ und hochgradig riskant. Zwar wird die Geldpolitik bei weiterer konjunktureller Abschwächung vermutlich expansiver werden, wenn auch zu langsam, und gerade in solchen Situationen sind die Wirkungen der Geldpolitik vermutlich unsicherer als die der Fiskalpolitik.
- In Europa: Der ECOFIN-Rat sollte ebenfalls konjunkturelle Defizite akzeptieren und jetzt nicht starr am vermeintlichen Konsolidierungskurs festhalten. Eine Wachstumsverlangsamung um 1 Prozentpunkt erhöht das konjunkturelle Defizit um etwa 2 Prozentpunkt, die automatische Stabilisierung würde die konjunkturellen Schwankungen nach Ifo-Berechnung um etwa ein Drittel dämpfen (Leibfritz u.a. 2001, S.13). Riskant ist es, solange an der starren Konsolidierung festzuhalten, bis der Rezessionsfall tatsächlich oder nahezu eingetreten ist, um dann erst die Defizite zu akzeptieren oder stärker gegenzusteuern.
- Investitionsorientierte Verschuldung sollte zugelassen werden, mehrjährige Investitionsprogramme gestartet werden, geplante Investitionen, vor allem der Kommunen, vorgezogen werden.
- Indessen ist ein Vorziehen der nächsten Stufe der Steuerreform fragwürdig: Erstens werden hier vorrangig mittlere und höhere Einkommensschichten entlastet, deren Konsumquote nicht besonders hoch ist. Die Anreizwirkungen für höhere Investitionen sind höchst spekulativ. Zweitens, insoweit Steuersenkungen gleichwohl zu mehr Konsum der Privaten führen, würde dieser zu erheblichen Teilen kreditfinanziert. Dauerhafte Mindereinnahmen müssten hingegen durch Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden, und dies trifft überwiegend die kommunalen Investitionen. Für die Kommunen entstünde ein Zwang zu prozyklischem Finanzgebaren. Drittens: Es wäre nur eine nationale Initiative, von deren expansiven Effekten die Nachbarländer als Trittbrettfahrer profitieren würden.

Es gibt durchaus beschäftigungsorientierte fiskalpolitische Handlungsmöglichkeiten. Am besten wären koordinierte europäische Aktivitäten, noch besser abgestimmte Aktivitäten der G-7-Staaten. Innerhalb der EU ist das Verhalten der großen Teilnehmerländer entscheidend; selbst eine Zwei-Länder-Initiative von Frankreich und Deutschland wäre hilfreich. Nationale Alleingänge schwächen die Multiplikatoreffekte im Inland.

Freilich darf man einen massiven Abbau der Arbeitslosigkeit nicht erwarten, sehr wohl aber konjunkturelle Stabilisierung. Der entscheidende Impuls zum Abbau von Arbeitslosigkeit muss von privatwirtschaftlicher Wachstumsdynamik im Rahmen kräftiger und vor allem langer Aufschwungsphasen kommen.

- Arbeitsgemeinschaft, 2001, Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, 2001, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2001, in: *Wirtschaft im Wandel* 14/2001.
- BMF, 2001, Bundesministerium der Finanzen, Fachblick. Monatsbericht des BMF, August 2001.
- Deutsche Bundesbank, 2001, Monatsbericht, Juni.
- DGB, 2001, Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik, Nr. 5/01 vom 11.09.2001.
- Domar, E., 1944, The »Burden of the Debt« and the National Income. In: *The American Economic Review*, Vol. XXXIV, S. 798 ff.
- EZB (Europäische Zentralbank), 1999, Die Umsetzung des Europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes. In: *Monatsberichte*, Mai, S. 49 ff.
- Finanzbericht, 2002, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Giavazzi, F., M. Pagano, 1990, Can Severe Fiscal Adjustment be Expansionary? *NBER Macroeconomic Annual*, MIT-Press, Cambridge/Mass.
- Herr, H., 1991, External Constraints on Fiscal Policies: An International Comparison. In: Matzner, E., W. Streeck (eds.), *Beyond Keynesianism. The Socio-Economics of Production and Full Employment*. Aldershot 1991, S. 161 ff.
- Herr, H., H.-P. Spahn, 1989, *Staatsverschuldung, Zahlungsbilanz und Wechselkurs*, Regensburg.
- Hickel, R., J. Priewe, 1989, *Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt. Zur Kritik der Angebotslehre und Globalsteuerung*, Köln.
- Kampmann, B., 1995, *Staatsverschuldung – Begrenzungskonzepte in der Kritik*. Baden-Baden.
- Kregel, J.A., 1985, Budget Deficits, Stabilisation Policy and Liquidity Preference: Keynes' Post-War Policy Proposals. In: Vicarelli, F., (Hrsg.), *Keynes' Relevance Today*, London-Basingstoke 1985, S. 28 ff.
- Leibfritz, W., u.a., 2001, *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts*, Berlin.
- Lerner, A., 1943/1979, Funktionale Finanzpolitik und Staatsschuld, in: Nowotny, E., (Hrsg.), *Öffentliche Verschuldung*, Stuttgart-New York 1979, S. 87 ff.

- Marterbauer, M., E. Walterskirchen, 1999, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Wien), Februar.
- Oberhauser, A., 1985, Das Schuldenparadox. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200/4.
- Priewe, J., 2001, Vom Defizit zum Überschuss – US-Fiskalpolitik in den 90er Jahren. In: A.Heise (Hrsg.), USA – Modellfall der New Economy? Marburg 2001, S. 103 ff.
- Priewe, J., 2002, Fünf Keynesianismen. Zur Kritik des Bastard-Keynesianismus. In: N.Reuter u.a. (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Hickel, Köln 2002 (im Erscheinen).
- Statistisches Bundesamt, 1999, Fachserie 14, Reihe 6.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), Jahresgutachten, Bonn, diverse Jahrgänge.
- Scherf, W., 1985, Budgetmultiplikatoren. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200/4.

Tabelle 1: Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich

	Staatsschulden in Prozent des BIP							
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001*	2002*
Deutschland	31,7	41,7	43,5	57,1	61,1	60,3	58,6	57,6
Belgien	76,6	119,3	124,7	129,8	116,4	110,9	104,4	98,7
Dänemark	37,6	70,4	57,7	69,3	52,6	47,3	43,4	39,6
Griechenland	23,6	50,9	89,0	108,7	104,6	103,9	99,9	98,0
Spanien	16,8	41,9	43,2	63,2	63,4	60,6	58,1	55,8
Frankreich	19,3	30,3	34,8	51,9	58,7	58,0	56,9	55,3
Irland	67,6	98,6	92,6	80,8	50,1	39,1	33,3	26,7
Italien	57,9	81,9	97,3	123,2	114,5	110,2	105,7	102,6
Luxemburg	11,8	12,3	4,5	5,6	6,0	5,3	5,1	4,9
Niederlande	45,1	68,7	75,6	75,5	63,2	56,3	52,1	47,8
Österreich	35,8	48,8	56,8	68,0	64,7	62,8	61,5	59,4
Portugal	31,9	60,8	64,2	64,7	55,0	53,8	52,8	52,4
Finnland	11,5	16,2	14,3	56,9	46,9	44,0	41,7	39,5
Schweden	39,6	61,6	42,1	76,6	65,2	55,6	53,4	49,1
Großbritannien	54,7	54,1	35,0	52,0	45,7	42,9	38,3	35,4
Eurozone	34,6	51,8	58,0	71,4	72,0	69,7	67,7	65,6
EU 15	37,8	52,9	54,4	69,5	67,5	64,5	61,7	59,3
Japan	51,2	64,2	61,4	87,1	120,3	130,4	139,5	145,2
USA	37,0	49,4	55,3	72,9	63,2	57,3	53,8	50,6

* Schätzung für 2001 und 2002 durch EU-Kommission

Quelle: BMF 2001 (Stand August 2001)

Tabelle 2: Defizitquote im internationalen Vergleich

	Haushaltssalden in Prozent des BIP							
	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001*	2002*
Deutschland	-2,9	-1,2	-2,1	-3,3	-1,4	-1,0	-1,7	-1,2
Belgien	-8,6	-9,0	-5,4	-4,2	-0,7	0,0	0,5	0,7
Dänemark	-3,2	-2,0	-1,0	-2,3	3,1	2,5	2,9	2,9
Griechenland	-2,6	-11,6	-15,9	-10,2	-1,8	-0,9	0,0	0,6
Spanien	-2,5	-6,1	-4,1	-6,9	-1,2	-0,4	0,1	0,2
Frankreich	0,0	-2,8	-1,5	-5,5	-1,6	-1,3	-1,1	-0,8
Irland	-11,6	-10,2	-2,2	-2,5	2,1	4,5	3,9	3,6
Italien	-8,6	-12,5	-11,0	-7,6	-1,8	-1,5	-1,3	-1,0
Luxemburg	-0,4	6,2	4,7	2,2	4,7	5,3	4,0	3,0
Niederlande	-4,1	3,5	-4,9	-4,2	1,0	1,3	0,8	1,4
Österreich	-1,6	-2,4	-2,4	-5,1	-2,1	-1,5	-0,7	0,0
Portugal	-8,6	-10,3	-5,0	-4,2	-2,1	-1,7	-1,5	-1,5
Finnland	3,3	2,8	5,3	-3,7	1,8	6,7	5,3	5,2
Schweden	-3,9	-3,7	4,0	-7,9	1,8	4,0	3,9	3,4
Großbritannien	-3,9	-2,9	-0,9	-5,8	1,3	2,0	1,0	0,9
Eurozone	-3,4	-4,8		-4,9	-1,2	-0,7	-0,8	-0,4
EU 15	-3,4	-4,5		-5,1	-0,6	0,0	-0,3	0,0
Japan	-4,4	-0,8		-3,6	-7,0	-8,6	-7,7	-7,7
USA	-2,6	-5,1		-3,1	1,0	2,0	1,9	1,8

* Schätzung für 2001 und 2002 durch EU-Kommission, jeweils ohne UMTS-Erlöse für die Jahre 2000 und 2001

Quelle: BMF 2001 (Stand August 2001)

FINANZPOLITIK UND MODERNISIERUNG DER INFRA- STRUKTUR: DEFIZITE UND AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN IN DEUTSCHLAND UND DER EU¹

Dieter Vesper

1. DER BEFUND

Das Investitionsvolumen der öffentlichen Hand in Deutschland hat ein besorgniserregend niedriges Niveau erreicht. Inzwischen investieren Bund, Länder und Gemeinden nur noch 1,8% des nominalen Bruttoinlandsprodukts, nachdem in den sechziger Jahren die Quote noch bei 5% gelegen hatte. Infolge der Vereinigung wurde die Talfahrt der öffentlichen Investitionen nur vorübergehend gestoppt. Nach dem Abklingen dieser Sonderentwicklung war die Wirtschaft in eine Rezession geraten, von der sie sich nur sehr zögerlich erholte. Die staatlichen Finanzprobleme verschärften sich und hatten zur Folge, dass die Investitionsausgaben gesenkt wurden, und zwar in West wie in Ost. Während die westdeutschen Länder und Gemeinden ihre Sachinvestitionen (Bauten und Ausrüstungen) von 1992 bis 2000 um knapp ein Fünftel verringerten, reduzierten die ostdeutschen Länder und Gemeinden ihr Investitionsvolumen um fast ein Drittel. Dennoch wird in Ostdeutschland je Einwohner noch immer um die Hälfte mehr investiert als in Westdeutschland.

Alles in allem spiegelt die Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben die finanzpolitische Ausrichtung im letzten Jahrzehnt. Auch zeigte sich, dass Lohn-, Geld- und Finanzpolitik längst nicht immer aufeinander abgestimmt waren, was mit ein Grund für die unbefriedigende wirtschaftliche Performance gewesen ist. Nachdem der Aufschwung Ende der achtziger Jahre nicht zuletzt auf das beinahe lehrbuchmäßige Zusammenspiel von Lohn-, Geld- und Finanzpolitik zurückgeführt werden konnte, wurde die Rezession 1992/93 durch den Konflikt von Geld- und Lohnpolitik ausgelöst. Es war die Finanzpolitik, die in der folgenden Rezession

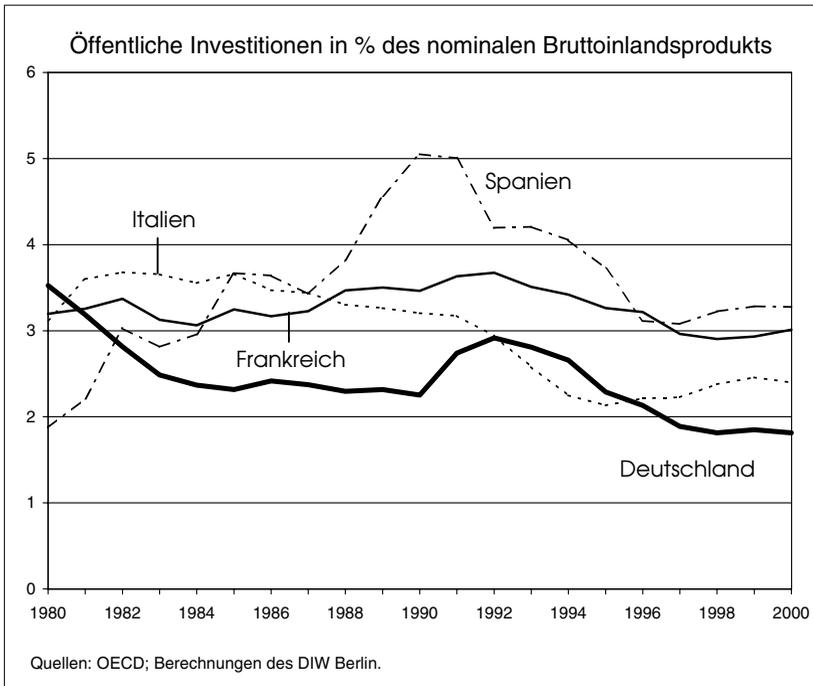
1 Der Beitrag wurde Ende Oktober 2001 abgeschlossen. Neuere Entwicklungen konnten daher nicht mehr berücksichtigt werden.

in die Defensive geriet, da sie die Anpassungslasten der Krise zu tragen, aber durch die enorme Kreditaufnahme zuvor zur Finanzierung der Einheit ihren Handlungsspielraum fast zur Gänze eingebüßt hatte. Zudem hätte eine expansivere Ausrichtung zu jener Zeit im Widerspruch zu den Zielen der Geldpolitik gestanden, deren Restriktionskurs alle Politikbereiche dominierte. Von der Rezession erholte sich die Wirtschaft nur schleppend, so dass infolge der damit verbundenen Einnahmeausfälle weiterhin erheblicher Druck auf den öffentlichen Haushalten lastete. Eine der Konsequenzen war, dass die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen in West- wie in Ostdeutschland zurückgefahren wurden. Der schmale Spielraum, über den die Politik verfügte, wurde für Steuersenkungen im Unternehmensbereich genutzt; immerhin ist in den neunziger Jahren der Anteil der Gewinnsteuern am BIP – bei steigender Gewinnquote – um ein Drittel zurückgegangen.

Spätestens seit 1997 stand die Finanzpolitik im Zeichen von Maastricht, als sie alle Möglichkeiten auszuschöpfen suchte, die fiskalischen Konvergenzkriterien für die Europäische Währungsunion zu erfüllen. Hierzu verschärfte sie nochmals ihren restriktiven Kurs, insbesondere auf der Ausgabenseite. Wenn dieser Kurs bis zum Jahre 2000 weitgehend beibehalten wurde, ist dies vor allen Dingen auf die im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingegangenen Verpflichtungen zurückzuführen, auf mittlere Sicht die öffentlichen Budgets auszugleichen. Eine Rolle spielten aber auch die Steuerentlastungen zu Beginn dieses Jahres, die zum Teil durch ein umfangreiches Sparpaket der Bundesregierung »vorfinanziert« worden waren.

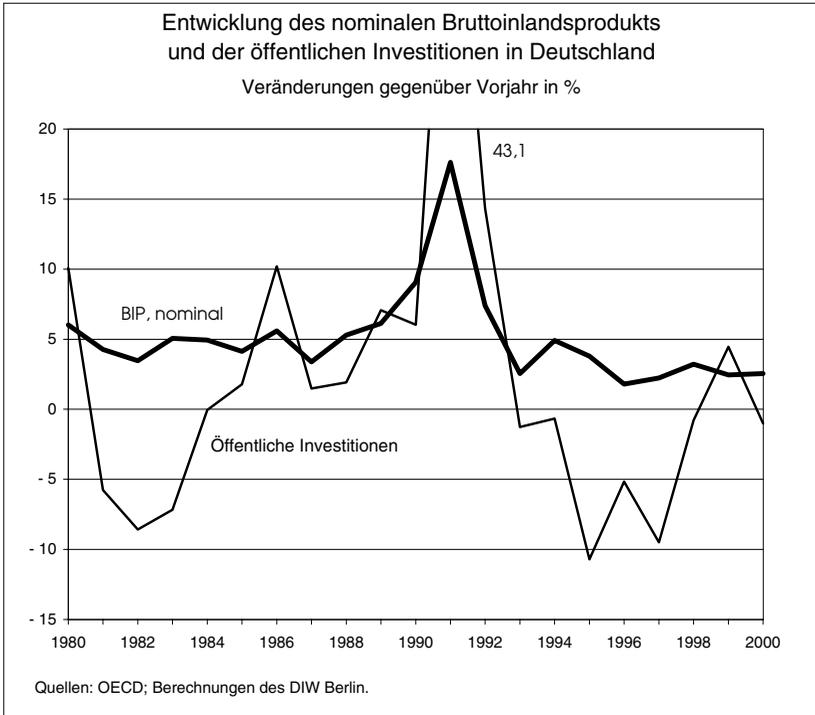
Nicht nur in Deutschland, auch in Europa insgesamt hat das Gewicht der öffentlichen Investitionen im Zeitablauf abgenommen. Folgt man den Daten der OECD, so sind die öffentlichen Investitionen in der Europäischen Gemeinschaft von 1970 bis 2000 von 4% des BIP auf 2,5% gesunken, dennoch ist der Anteil höher als in Deutschland. In den anderen großen Ländern wie Frankreich und Italien hat sich der Anteil in den letzten Jahren kaum verändert und liegt mit etwa 3 % deutlich über dem in Deutschland (Abbildung 1). Wie bei allen Vergleichen stellt sich allerdings die Frage, ob Zuordnungen und Abgrenzungen nach den gleichen Kriterien erfolgten. Für Deutschland ist z.B. relevant, dass gerade in den neunziger Jahren Aktivitäten aus den Kernhaushalten ausgelagert und auf Einrichtungen bzw. Unternehmen übertragen worden sind, die dem nicht-staatlichen Sektor zugeordnet werden. Möglicherweise werden in Deutschland in stärkerem Maße als anderswo Infrastrukturleistungen von öffentlichen oder halb-öffentlichen Unternehmen bereitgestellt, die in anderen Ländern unmittelbar vom Staat angeboten werden, z.B. in den Bereichen Verkehr, Abwasserent- und Wasserversorgung.

Abbildung 1



Vergleicht man die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland mit dem Konjunkturverlauf, so zeigt sich, dass prozyklische Einflüsse dominieren. In der Mehrheit der Fälle haben sich die öffentlichen Investitionen – bei abnehmendem Trend – parallel zur Gesamtwirtschaft entwickelt, wobei die Volatilität viel ausgeprägter war (Abbildung 2). In nahezu allen Phasen spielten die staatlichen Investitionen innerhalb der Budgetentscheidungen die Rolle eines Lückenbüßers, weil sie eine noch vergleichsweise flexible Ausgabeart darstellen. Insbesondere dann, wenn der Staat auf die Gesamtnachfrage hätte stabilisierend wirken sollen, schränkte er mangels finanzieller Manövriermasse seine investiven Ausgaben ein, während er seine Aktivitäten verstärkte, wenn infolge wieder günstigerer gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen mehr Mittel in die öffentlichen Kassen flossen. Überlagert wurde dieser Prozess von dem Bemühen, die Steuerquote im Zeitablauf konstant zu halten bzw. sogar zu senken; insbesondere die Gewinneinkommen sind in den beiden letzten Jahrzehnten entlastet worden (Abbildung 3). Diese

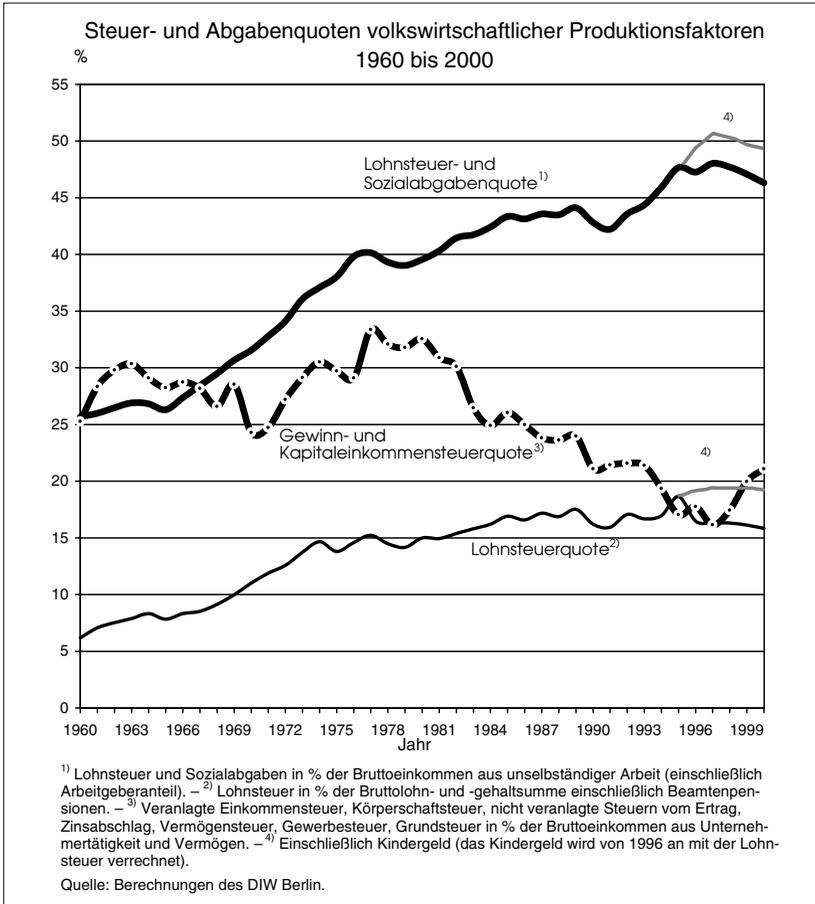
Abbildung 2



Entlastungen wurden durch Einsparungen auf der Ausgabenseite, vornehmlich bei den öffentlichen Investitionen, zumindest teilweise kompensiert. Eine »rationale« Planung der öffentlichen Infrastruktur, also eine Planung, die sich primär am Bedarf orientiert, war in den vergangenen Jahren in Westdeutschland nicht und in Ostdeutschland nur mit Einschränkungen erkennbar.

Ähnlich wie für Deutschland fällt der Befund für Europa aus. Auch hier zeigt sich ein alles in allem prozyklischer Verlauf. Ein antizyklischer Einsatz zur Stabilisierung wirtschaftlicher Entwicklungen ist nicht feststellbar (Seitz 2000, S. 10). Wie in Deutschland stellt sich die Frage, ob die öffentlichen Investitionen tatsächlich als ein wichtiges Instrument angesehen werden können, mit denen der Staat auf die wirtschaftliche Entwicklung Einfluss nehmen kann. Schon allein die quantitative Bedeutung der öffentlichen Investitionen – nämlich lediglich 2% des BIP – scheint dagegen zu sprechen. Hinzu kommen institutionelle Hemmnisse wie der föderale Staatsaufbau oder die Grenzen bei der Schuldenaufnahme.

Abbildung 3



2. ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN UND WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Öffentliche Investitionen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Bildung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur. Insbesondere wegen ihrer Vorleistungsfunktion bzw. wegen ihres komplementären Charakters für den privaten Sektor werden öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur positive Wachstumswirkungen zugesprochen, denn für unternehmerische Investitionsentscheidungen

sind sie in dem Maße relevant, in dem sie dazu beitragen, das Produktionspotential der Unternehmen zu vergrößern bzw. deren Produktionskosten zu senken. Dabei profitieren die einzelnen Unternehmen höchst unterschiedlich vom staatlich bereit gestellten Infrastrukturkapital, je nachdem, welche Güter sie produzieren. Aber auch die öffentlichen Investitionen selbst weisen unterschiedliche Grenzproduktivitäten auf, je nachdem, in welchen Bereichen und Regionen Infrastrukturausgaben getätigt werden. Von Bedeutung ist zudem das Verhältnis von staatlichen zu privaten Investitionsquoten wie auch der bereits vorhandene Kapitalstock. Bei einer Überversorgung dürften sogar negative Effekte auftreten.

Aus der konjunkturellen Perspektive ist zudem die Frage relevant, in welcher Höhe Ausgaben in die öffentliche Infrastruktur unmittelbare Produktions- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. In einer Rezession oder Stagnation gehen von zusätzlichen Investitionsausgaben höhere Outputeffekte aus als bei vollausgelasteten Kapazitäten. Bei vollausgelasteten Kapazitäten verpuffen zusätzliche Ausgaben in Preiseffekten. Von großer Bedeutung ist natürlich die Finanzierung. Für die Bereitstellung von mehr öffentlichem Sachkapital müssen Steuern oder Gebühren entrichtet, im Falle der Kreditfinanzierung müssen Zinszahlungen geleistet werden. Es stehen sich also zwei gegenläufige Effekte gegenüber: Ausgaben in die Infrastruktur forcieren die wirtschaftliche Entwicklung, und zwar über den Multiplikatoreffekt hinaus. Doch wird der expansive Effekt dadurch gemindert, dass zur Finanzierung Steuern erhöht werden müssen, die das private verfügbare Einkommen senken, oder es müssen Kredite aufgenommen werden, deren Zinsverpflichtungen die Spielräume im Budget künftig einschränken. Zudem sind bei voll ausgelasteten Kapazitäten crowding-out-Effekte wahrscheinlich.

Es verwundert kaum, wenn empirische Untersuchungen zur Wachstumswirkung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen zu keinem eindeutigen Ergebnis kommen (Pfähler u.a. 1995, Kitterer 1998, Seitz 2000). Einerseits gibt es Studien, die erhebliche Kostenvorteile für die Unternehmen identifizieren, die sich in einer höheren Produktivität niederschlagen, doch gibt es auch Untersuchungen, die keine signifikanten Produktivitätseffekte sehen oder sogar negative Grenzproduktivitätseffekte ausgemacht haben. Diese breite Palette möglicher Effekte zeigt sich vor allem in Untersuchungen über die USA. Die Ergebnisse für Deutschland sind weniger kontrovers, sie haben einen positiven Produktivitätseffekt ermittelt. Vor allem dürfte dies für die in Ostdeutschland getätigten Investitionen gelten, deren Grenzproduktivität höher zu veranschlagen ist als in Westdeutschland.

Diese Unterschiede hängen mit der Vielzahl methodischer Probleme zusammen. So wurden die Schätzungen teilweise mit Produktions-, teilweise mit Kostenfunk-

tionen durchgeführt. Auch zeigen sich hinsichtlich des Untersuchungsschwerpunktes Differenzen – mal standen die Wirkungen auf einzelne Wirtschaftsbereiche im Vordergrund, mal Regionen, mal die Infrastrukturbereiche selbst. Vor allem aber waren die Untersuchungen zumeist partialanalytisch angelegt, so dass immer nur ein Ausschnitt möglicher Wirkungen analysiert worden ist. Vielfach lösen solche Investitionen indirekte Effekte aus, die aber im Zweifel nicht entsprechend zugeordnet werden können, wie z.B. der Bau von Straßen auf die Automobilnachfrage. Auch gehen nicht alle öffentlichen Investitionen in das Investitionskalkül von Unternehmen ein, gedacht sei nur an das gesamte Spektrum der so genannten haushaltsorientierten Infrastruktur. Insofern lassen sich aus diesen empirischen Studien kaum wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen ableiten.

Nach wie vor bleibt offen, ob Investitionen in die öffentliche Infrastruktur eher Voraussetzung oder Reflex des Wirtschaftswachstums sind. Es ist offenkundig, dass sich eine reichere Region mehr Infrastruktur leisten kann als eine arme. Auch benötigt eine reichere Region mehr Infrastrukturinvestitionen, wenn ein ausgewogenes Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Kapitalstock erreicht werden soll. Andererseits kann ein zu geringes öffentliches Investitionsvolumen in wirtschaftsschwachen Regionen den wirtschaftlichen Aufholprozess beeinträchtigen. Selbst wenn die messbaren Produktivitätseffekte von Infrastrukturinvestitionen gering sind, kann daraus nicht geschlossen werden, dass der Ausbau der Infrastruktur eine nachrangige wirtschaftspolitische Aufgabe sei. In jedem Falle sind Infrastrukturinvestitionen eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung für höheres Wirtschaftswachstum.

3. ZUM BEDARF AN ÖFFENTLICHEN INVESTITIONEN

Von Bedeutung ist die Frage, ob denn der Investitionsbedarf des Staates hoch genug ist, um eine wachstumsrelevante Rolle zu spielen. Es könnte ja argumentiert werden, dass die rückläufige Entwicklung der öffentlichen Investitionen Ausdruck eines geringeren Bedarfs bzw. veränderter Bedarfvorstellungen ist. Nun ist die Artikulation von Bedarfvorstellungen bekanntermaßen mit etlichen Problemen behaftet. Für öffentliche Güter existieren keine Marktpreise, so dass deren Lenkungs-funktion nicht zum Tragen kommen kann. Menge und Qualität der öffentlichen Güter werden vielmehr im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß festgelegt, der von einer Vielzahl von Einflüssen – gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Finanzierungspotential, Bevölkerungsentwicklung, Wählerinteressen,

föderale Strukturen – bestimmt wird. Trotz dieser Schwierigkeiten vermögen die verschiedenen Versuche, den künftigen Investitionsbedarf zu quantifizieren, wertvolle Hinweise zu den Dimensionen, um die es dabei geht, geben.

Einen Versuch hatte das DIW kürzlich unternommen, indem der Nachholbedarf an öffentlicher Infrastruktur in Ostdeutschland geschätzt wurde (Seidel, Vesper 2000; Vesper 2001). Dabei wurden allein jene Teile des staatlichen Anlagevermögens betrachtet, für die Länder und Gemeinden die Verantwortung tragen; ausgeklammert blieben die Aktivitäten des Bundes. Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass trotz großer Anstrengungen noch immer ein erheblicher Nachholbedarf – gemessen an den westdeutschen Verhältnissen – besteht. Für 2005, also das Jahr, in dem der Solidarpakt II in Kraft tritt, wird der Wert des Anlagevermögens der ostdeutschen Länder und Gemeinden auf etwa 80% des westdeutschen Wertes geschätzt, wobei die wirtschafts- und finanzschwachen Länder als Maßstab herangezogen wurden. Hieraus ergibt sich ein Nachholbedarf von knapp 160 Mrd. DM. Dabei ist das Vermögen des Bundes ebenso wenig berücksichtigt wie Maßnahmen, die notwendig sind, um die enormen Umweltschäden zu beseitigen oder auch die städtebauliche Entwicklung (einschließlich der Verbesserung der Wohnqualität und des Wohnumfeldes) voranzutreiben.

Ebenfalls kürzlich hat das Difu eine Studie fertig gestellt, in welcher der kommunale Investitionsbedarf für den Zeitraum 2000 bis 2009 geschätzt wurde (Reidenbach u.a. 2001). Demnach müsste das kommunale Investitionsniveau – unter Einschluss der kommunalen Unternehmen – in Westdeutschland um 40 bis 50% über das heutige Niveau steigen, wenn der Bedarf in diesem Zeitraum gedeckt werden soll. Für Ostdeutschland errechnet sich ein Zuwachs um etwa 50%, wobei in Rechnung zu stellen ist, dass schon heute die Pro – Kopf – Ausgaben in Ostdeutschland um etwa 60% höher sind als in Westdeutschland.

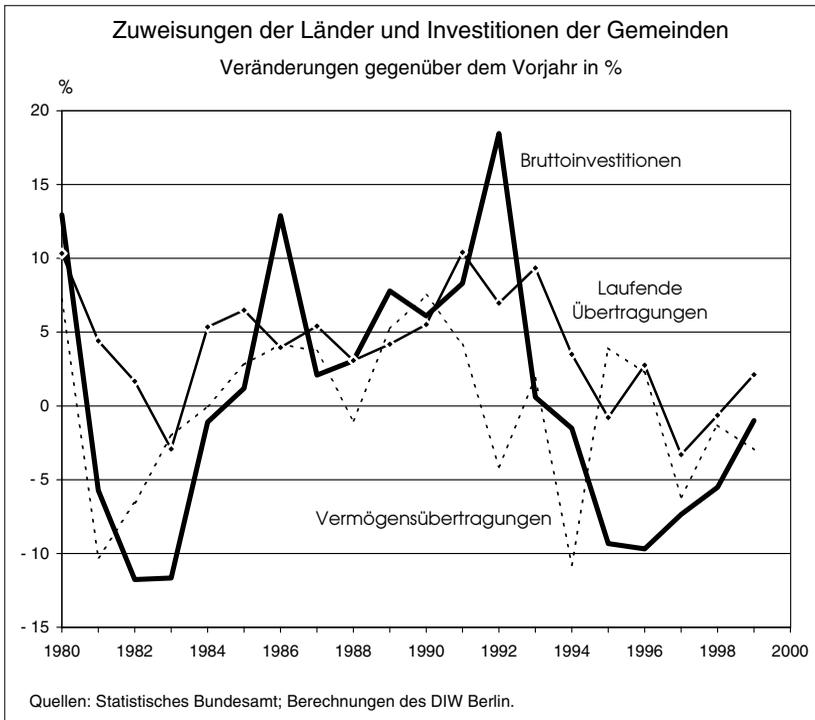
Alles in allem zeigen diese Befunde, dass von einer »Sättigung« nicht die Rede sein kann und eine kräftige Aufstockung der Investitionsausgaben notwendig ist, will man den hinter diesen Schätzungen stehenden Bedarfvorstellungen Rechnung tragen. Dies setzt aber voraus, dass die Finanzausstattung der Gemeinden, die wichtigster Investor der öffentlichen Hand sind, verbessert wird.

4. KOMMUNALE FINANZREFORM

Die Tatsache, dass sich die öffentlichen Hände weitgehend prozyklisch verhalten, ist zu einem guten Teil auf das Gewicht der Kommunen zurückzuführen; sie täti-

gen 60% aller öffentlichen Sachinvestitionen. Im Gegensatz zum Bund, aber auch den Ländern, sind die Möglichkeiten der Gemeinden, ihre Investitionsprojekte über Kredite zu finanzieren, stark eingeschränkt. Die Aufsichtsbehörden der Länder wachen darüber, dass die kommunale Verschuldung nicht die »dauerhafte Leistungsfähigkeit« der Gemeinden übersteigt. Sowohl ihre Investitionskraft als auch ihre Verschuldungsmöglichkeiten hängen letztlich von der Finanzkraft ab: Je größer die sog. freie Spitze – also die Differenz von Einnahmen und laufenden Ausgaben einschl. Tilgungsausgaben –, um so mehr Mittel stehen für investive Zwecke bereit und um so größer ist das Kreditaufnahmepotential. Bei defizitären Verwaltungshaushalten fallen zwangsläufig Investitionsprojekte dem Rotstift zum Opfer. Aber auch die Zuweisungspraxis der Länder trägt zum prozyklischen Verhalten bei, da sie eng an den Konjunkturverlauf gekoppelt ist (Abbildung 4).

Abbildung 4



Die Finanz- und Investitionskrise der Kommunen wird sich nur im Rahmen einer grundlegenden Gemeindefinanzreform lösen lassen. Eine solche Reform muss die finanzielle Eigenständigkeit der Kommunen erhöhen und ihren Anteil am Steueraufkommen vergrößern, damit sie ihre Aufgaben stetig erfüllen können. Mit der Abschaffung der Gewerbesteuer ist ein weiteres Element des Gewerbesteuersystems entfallen, so dass die gemeindlichen Steuereinnahmen noch stärker als bisher vom Konjunkturverlauf abhängig sind.

Unter den gegebenen Bedingungen sind zwei Reformoptionen denkbar, entweder ein höherer Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer oder eine Senkung der Gewerbesteuerumlage. Die Umsatzsteuer reagiert weniger stark auf konjunkturelle Schwankungen, zudem werden die Steuersätze nicht wie bei der Einkommensteuer gesenkt. Voraussetzung ist freilich, dass sich Bund und Länder über eine »faire« Lastenteilung einigen, denn ein höherer kommunaler Anteil muss von ihnen finanziert werden. Ein höherer Anteil macht natürlich nur Sinn, wenn die Gemeinden nicht mit Kompensationen an anderer Stelle – beim kommunalen Finanzausgleich – rechnen müssen. Zunächst sollte dieser höhere Anteil über höhere Kredite von Bund und Ländern finanziert werden. Eine Senkung der Gewerbesteuerumlage würde möglicherweise auf weniger Widerstand bei Bund und Ländern führen, hätte aber zum Nachteil, dass die Gewerbesteuer viel konjunkturanfälliger ist.

Langfristig muss ein tiefgreifender Wandel im Gemeindefinanzsystem angestrebt und die Gewerbesteuer in eine kommunale Unternehmenssteuer überführt werden, die alle Komponenten der örtlichen Wertschöpfung erfasst (Homburg 2000). Zudem sollte die Steuerpflicht in Anlehnung an das Umsatzsteuergesetz abgegrenzt werden, wonach jede unternehmerische Tätigkeit, und nicht nur die gewerbliche, steuerpflichtig ist. Wird die kommunale Steuerkraft langfristig gestärkt, so verringert sich die Abhängigkeit der Kommunen von den Ländern, und der Finanzausgleich kann sich auf seine ergänzende Funktion beschränken.

Bezogen auf die ostdeutschen Kommunen scheint mit dem Solidarpakt II ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung gemacht worden zu sein. Doch ist Skepsis angebracht, weil aller Voraussicht nach nur bis 2008 das derzeitige Investitionsvolumen gehalten werden kann. Die geplanten Summen beziehen sich auf nominale Werte, d.h. in realer Rechnung sind erhebliche Abschläge vorzunehmen, so dass die vereinbarte Summe, die sich ja nicht nur an der Infrastrukturlücke orientiert, sondern z.B. auch den Ausgleich der geringen kommunalen Steuerkraft wie auch die Gemeinschaftsaufgaben abdeckt, eher knapp bemessen ist.

5. FINANZPOLITIK UND FÖDERALER STAATSAUFBAU

Das deutsche System des »kooperativen« Föderalismus ist durch ein intensives Geflecht innerstaatlicher Finanzbeziehungen und einem Zwang zu konsensualen Lösungen geprägt. Einerseits wirkt dieses Geflecht in hohem Masse stabilisierend, weil die zentrale Ebene mit umfangreichen Steuerungskompetenzen ausgestattet ist; Stichworte sind die Steuergesetzgebung, die Gemeinschaftsaufgaben und auch die Ergänzungszuweisungen des Bundes. Andererseits sind komplexe Entscheidungsprozesse notwendig, die stabilisierungspolitisches Verhalten erschweren. Zudem muss eine Balance zwischen den Interessen der zentralen Ebene und den regionalen/lokalen Ebenen gefunden werden, die Gemeinden verfolgen allein lokal bezogene Ziele.

Ein stabilisierungspolitisches Problem stellt die Konstruktion dar, dass die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich an die Einnahmen des Landes und somit mehr oder weniger an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelt, also prozyklisch und somit nicht verstetigend ausgerichtet sind. Die prozyklische Entwicklung wird oftmals durch die Investitionszuschüsse der Länder an die Gemeinden verschärft, da sie nicht »regelgebunden«, sondern »diskretionär« – gleichsam als Residualgröße – gewährt werden. Selbst wenn der Bund aus der stabilisierungspolitischen Perspektive heraus den Gemeinden mehr investive Mittel zur Verfügung stellen will, ist dies ohne Einbeziehung der Länder nicht möglich. In der Vergangenheit haben die Länder nicht selten solche Mittel zur Finanzierung ihrer Aufgaben bzw. zur Konsolidierung ihrer Finanzen genutzt.

Von großer Bedeutung ist auch die Frage, wie die Anforderungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes innerstaatlich umgesetzt werden können. Sie ist nicht zuletzt deshalb brisant, weil einerseits Bund und Länder in ihrer Haushaltspolitik unabhängig voneinander handeln, andererseits der Handlungsspielraum der Länder durch die Verschuldungsregeln erheblich eingeschränkt wird und insbesondere die ostdeutschen Länder und Gemeinden erhebliche Anpassungsleistungen zu erbringen haben. Deswegen wirft die horizontale Aufteilung der Verschuldungsgrenzen wie auch der potentiellen Sanktionslasten noch größere Probleme auf als die vertikale. Es verwundert nicht, wenn sich Bund und Länder bisher auf keine Verteilungsschlüssel einigen können.

Schließlich ist der Einfluss der supranationalen Ebene zu diskutieren. Welche Aufgaben werden von dieser Ebene erfüllt, welche Einnahmen stehen ihr zur Verfügung? Das dominierende Subsidiaritätsprinzip steht einer supranationalen Infrastrukturpolitik entgegen. Zwar sollen die transeuropäischen Netze im Bereich der

Verkehrsinfrastruktur ausgebaut werden, doch sind Finanzierungsmöglichkeiten auf der gemeinschaftlichen Ebene begrenzt. Sie sind weitgehend an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Nationalstaaten gekoppelt (»Eigenmittel«) und insgesamt von relativ geringem Gewicht, denn nur 1,3% des Bruttoinlandsprodukts werden von der supranationalen Ebene verausgabt; auch sind die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung so gut wie nicht gegeben. Nur die ärmsten Länder können zur Finanzierung spezifischer Verkehrsinfrastrukturvorhaben Mittel aus den Kohäsionsfonds in Anspruch nehmen, während im Rahmen der Regionalförderung von der EU Infrastrukturinvestitionen auch in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Forschung gefördert werden; nach Ostdeutschland fließt aus diesem Topf jährlich etwa eine Mrd. DM.

6. PERSPEKTIVEN

Welche Perspektiven lassen sich vor dem skizzierten Hintergrund thesenartig entwickeln?

(1) Deutschland benötigt dringend eine Infrastrukturoffensive. In Ostdeutschland besteht ein riesiger Nachholbedarf, in Westdeutschland ist eine umfassende Modernisierung des staatlichen Infrastrukturkapitals vonnöten. Auch der internationale Vergleich signalisiert ein Hinterherhinken Deutschlands. Abgeleitet aus der Bedarfsdiskussion – es geht hierbei allein um Investitionen in das staatliche Anlagevermögen und nicht etwa auch um üblicherweise als »konsumtiv« klassifizierte Ausgaben, die vor allem die Bildung von Humankapital fördern – sollte es explizites Ziel der Politik sein, das Niveau der öffentlichen Investitionen mittelfristig auf den Durchschnitt des Euroraumes anzuheben; dies bedeutet, das öffentliche Investitionsvolumen um 0,7% des BIP bzw. 30 Mrd. DM pro Jahr zu steigern. Die Anpassung sollte sich schrittweise vollziehen.

(2) Die Forderung nach vermehrten öffentlichen Investitionen wirft Finanzierungsfragen auf, die aufgrund der Verpflichtungen im Rahmen des Europäischen Stabilitätspaktes ungleich schwieriger als früher zu lösen sind. Das finanzpolitische Leitbild dieses Pakts, nämlich ausgeglichene öffentliche Haushalte, resultiert aus der Dominanz des Stabilitätsziels in der gesamtwirtschaftlichen Zielhierarchie. Anders als im Grundgesetz findet die »goldene Defizitregel«, nach der die (Netto-)Investitionen über Kredite finanziert werden dürfen, keine Anwendung. Dennoch verfügt Deutschland über einen größeren Handlungsspielraum, als die Bundesregierung mit ihrem gleichsam sklavischen Fest-

halten an dem von ihr vorgelegten Stabilitätsprogramm suggeriert. In einer Phase stagnierender Wirtschaftstätigkeit bietet es sich an, das höhere Investitionsvolumen zunächst über Kredite zu finanzieren. Steht die Politik vor der Wahl, die Wirtschaft über ein Vorziehen der nächsten Stufe der Steuerreform oder durch vermehrte öffentliche Investitionen zu stimulieren, so sollte sie in Anbetracht der infrastrukturellen Defizite den zweiten Weg wählen, zumal die Steuerquote inzwischen ein historisch niedriges Niveau erreicht hat. Grenzen sind der Finanzpolitik dadurch gesetzt, dass die Defizite nicht höher als 3% des nominalen BIP sein dürfen, es sei denn, das reale BIP schrumpft um 2% oder gar mehr. Allerdings steigt bereits durch die Wirkung der in das Steuer- und Transfersystem eingebauten Stabilisatoren die Defizitquote, wenn man dieser Entwicklung nicht durch Kürzungen auf der Ausgabenseite oder Abgabenerhöhungen zu begegnen sucht: In diesem Jahr muss nun, nach dem konjunkturellen Einbruch, mit einer Defizitquote von 2,5% gerechnet werden, im nächsten Jahr sind 2% zu erwarten. Doch selbst der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (SVR) plädiert generell nicht nur für die Hinnahme konjunkturbedingter Defizite, sondern auch für einen investitionsorientierten Verschuldungsrahmen (SVR 2000, S.255).

(3) Unter den gegebenen Bedingungen ist keine Aufstockung der öffentlichen Investitionen zu erwarten. Vielmehr höhlen die geplanten Steuersenkungen die finanzielle Basis der Länder und mehr noch der Gemeinden aus; weitere Kürzungen auf der Ausgabenseite sind zu erwarten. Um so mehr sollte versucht werden, zunächst durch Umschichtungen bei den Ausgaben zusätzliche Mittel aufzubringen. In diesem Zusammenhang werden immer wieder Subventionen, Sozialleistungen oder auch der öffentliche Dienst ins Spiel gebracht. Allerdings sind durch die Sparpolitik in den letzten Jahren die Spielräume zumindest bei den sozialen Leistungen recht eng geworden. Hingegen können die Erhaltungssubventionen merklich rascher, als dies geschieht, abgebaut werden. Will man die öffentlichen Investitionen nachhaltig steigern, muss die Finanzausstattung der Gemeinden grundlegend verbessert werden. Ein geeignetes Instrument wäre insbesondere eine kommunale Unternehmenssteuer, die alle Komponenten der betrieblichen Wertschöpfung besteuern würde. Bereits durch eine Verbreiterung der Steuerpflicht könnten erhebliche Mehreinnahmen erzielt werden; dies würde den Zwang zu allgemeinen Steuererhöhungen mindern.

(4) Ein Plädoyer für eine Finanzpolitik, die auch stabilisierungspolitische Belange berücksichtigt, heißt nicht einer Politik das Wort reden, die zyklische Schwankungen mit finanzpolitischen Mitteln ausschalten zu können glaubt. Dies ist schon

deshalb eine Illusion, weil zum einen die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Umverteilungsprozesse stetiges staatliches Handeln voraussetzen, zum anderen diskretionäre Maßnahmen zahlreiche Steuerungsprobleme aufwerfen. Gleichwohl wäre es verfehlt, die Finanzpolitik aus ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung zu entlassen. Die automatischen Stabilisatoren sind nötiger denn je, ebenso eine Aufstockung der öffentlichen Investitionen. Kurzfristig sind die Verschuldungsspielräume auszuschöpfen, das Stabilitätsprogramm ist neu zu formulieren. Langfristig wird man wohl an Steuererhöhungen nicht vorbeikommen.

(5) Die Idee, die EU als Lokomotive für eine Infrastrukturoffensive zu gewinnen, muss mangels Masse und auch Kompetenzen scheitern. Infrastrukturpolitik ist weitestgehend Aufgabe des Nationalstaates, wobei die lokalen Gebietskörperschaften eine herausgehobene Rolle spielen. Freilich kann die EU eine wichtige Koordinierungsaufgabe erfüllen, denn es geht darum, gemeinschaftlich zu handeln.

- Homburg, S. (2000), Reform der Gewerbesteuer. In: Archiv für Kommunalwissenschaften Bd.1, S. 42 ff.
- Kitterer, W. (1998), Langfristige Wirkungen öffentlicher Investitionen – Theoretische und empirische Aspekte-. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 3, S. 289 ff.
- Pfähler, W., Hofmann, U., Bönte, W. (1996), Does Extra Public Infrastructure Capital Matter? An Appraisal of Empirical Literature, In: Finanzarchiv N.F. Bd. 53, S.68ff.
- Reidenbach, M. u.a. (2002), Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 35., Berlin, erscheint demnächst.
- Seidel, B., Vesper, D. (2000), Anlagevermögen der ostdeutschen Länder – noch erheblicher Nachholbedarf. In: Wochenbericht des DIW, Nr.24, S. 365 ff.
- Seitz, H. (2000), Infrastructure Investment and Economic Activity: Theoretical Issues and International Evidence. Paper presented at the Bundesbank Conference »Investing Today for the World of Tomorrow.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2000), Jahresgutachten 2000/01, Stuttgart.
- Vesper, D. (2001), Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 20, S. 293 ff.

WÄHRUNGSUNION UND KOORDINIERUNG GEGENWÄRTIGE MÄNGEL UND KÜNFTIGE ERFORDERNISSE IN DER EWU

Arne Heise

1. EINLEITUNG – KOORDINIERUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN DER EWU NACH MAASTRICHTER UND AMSTERDAMER VERTRAG

Mit der Schaffung einer einheitlichen Währung im Rahmen der Europäischen Währungsunion (EWU) ist nicht nur der europäischen Integration im allgemeinen, sondern auch der europäischen Institutionenbildung im besonderen ein epochaler Schritt gelungen. Die Europäische Zentralbank (EZB) darf wohl als erste supranationale EU-Institution verstanden werden, der in vollem Umfang nationale Befugnisse – nämlich die Ausgabe einer Gemeinschaftswährung und die Steuerung der EU-Geldpolitik unabhängig von nationalen Vorgaben und Rücksichtnahmen – zugewachsen sind. Oder man könnte auch sagen: Die Geldpolitik im EURO-Land wird in supranationaler, hierarchischer Weise koordiniert und ersetzt damit die dauerhaft funktionsunfähige Hegemonialmethode der Koordinierung im Europäischen Währungssystem (EWS), in dem die Deutsche Bundesbank als 'Produzent' der EWS-Leitwährung D-Mark die Geldpolitik nach wesentlichen nationalen Gesichtspunkten bestimmte und von den anderen EWS-Mitgliedsstaaten Gefolgschaft in einem Maße verlangte, die lediglich die Niederlande und Österreich – unter vollständiger Preisgabe einer eigenständigen Geldpolitik – zu leisten geneigt und befähigt waren.

Dass mit der Vereinheitlichung der Geldpolitik in der EU der Druck auf andere Politikbereiche – der Fiskal-, Finanz-, Beschäftigungs-, Sozial- und Lohnpolitik – erhöht wird, ist in Wissenschaft und Politik allgemein akzeptiert. Weniger einmütig wird die Frage beantwortet, ob dieser entstehende Druck in Form steigenden Wett-

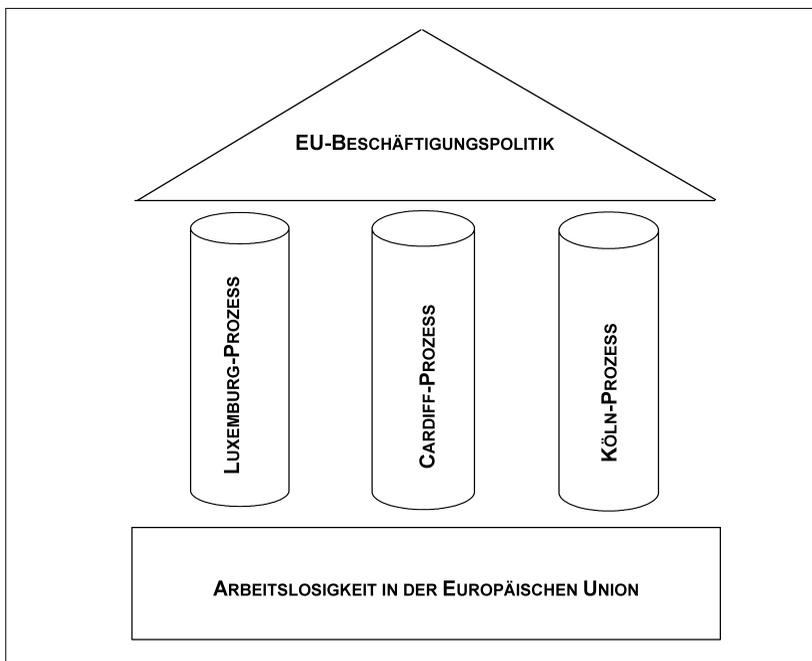
1 Im Hayek'schen Sinne wird hier Wettbewerb als 'Entdeckungsverfahren' glorifiziert; vgl. Hayek 1968.

bewerbs um die beste Nutzung vorhandener Ressourcen begrüßt und gefördert werden sollte¹, oder ob vielmehr eine Harmonisierung oder – institutionell offener – wenigstens eine Koordinierung der angesprochenen Politikbereiche erfolgen muss.

Sowohl der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union von 1992 (MV Art. 102-104, 109c und 130) wie auch dessen Erweiterung durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 (AV Art. 98-104, 125-130 und 158-173) bekennen sich zu einer Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer der EU. Während der Maastrichter Vertrag dabei im wesentlichen die für die Stabilisierungsfunktion der Wirtschaftspolitik zuständige Finanzpolitik meint, hat sich mit der Einführung eines Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag die wirtschaftspolitische Verantwortlichkeit der EU – nicht eben unter dem Applaus jener Ökonomen, die eine marktgetriebene Assignmentpolitik nach dem Subsidiaritätssprinzip befürworten (vgl. z.B. Wolter/Hasse 1997, Lesch 2000) – auf die Beschäftigungspolitik ausgeweitet, die neben ordnungspolitischen Reformen (dem sogenannten Cardiff- Prozess) insbesondere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (der sogenannte Luxemburg-Prozess) und eine explizite Koordinierung von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik im Rahmen eines EU-Makrodialogs (der sogenannte Kölner-Prozess) umfasst (vgl. Abb.1).

Die Europäische Union verfügt über zu geringe Finanzmittel (1,27% des EU-BIP), um Wirtschafts- und Beschäftigungs- oder gar Sozialpolitik in eigenständiger Weise betreiben zu können, wenn darunter nicht lediglich Ordnungspolitik (z.B. Deregulierungspolitik) gemeint sein soll. Wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Verantwortlichkeit auf EU-Ebene kann unter diesen Umständen nur ein prozesshaftes Regieren (Governance) sein, ein Koordinieren nationaler ressourcennutzender Politikbereiche. Im folgenden möchte ich mich auf diese Koordinationsanstrengungen konzentrieren, jene ordnungspolitischen Eingriffe, die insbesondere die Sozialpolitik in der EU – oder besser: sozialregulative Politik (vgl. dazu Majone 1996; Heise 1998a) – kennzeichnen, ebenso ausblenden wie die 'sanfte Koordinierung' (soft coordination) der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Luxemburger Prozesses. Diese Beschränkung ist allerdings keineswegs willkürlich und auch nicht ausschließlich der Herstellung von Handhabbarkeit des Themas geschuldet, sondern entspringt meiner an anderer Stelle ausführlich begründeten Auffassung (vgl. Heise 1999/2000, Heise 1998b, Heise 1999), dass eine anhaltende Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungssituation einer Volkswirtschaft (bzw. der EU-Ökonomien in toto) in der Hauptsache makro-, nicht mikroökonomische Maßnahmen erfordert.

Abbildung 1: Drei Pfeiler der EU-Beschäftigungspolitik



Die im folgenden zu untersuchende Koordinierung in der EWU umfasst zwei Koordinierungsebenen wie auch zwei unterschiedliche Koordinierungsverfahren: Einerseits ist die horizontale Koordinierung gleicher nationaler Politikbereiche, wie z.B. die Finanzpolitik im sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) hier und die vertikale Koordinierung verschiedener Politikbereiche im EU-Makrodialog dort zu differenzieren, andererseits gilt es zwischen 'harter', d.h. regelgebundener, sanktionsbewährter Koordinierung und 'weicher', offener Koordinierung zu unterscheiden. Vorher möchte ich aber kurz auf den Koordinierungsbedarf, also das Rational für horizontale und vertikale Koordinierung zu sprechen kommen.

2. KOORDINIERUNGSBEDARF IN EINER WÄHRUNGSUNION

2.1. Horizontale Koordinierung

Für eine horizontale Koordinierung gleicher nationaler Politikbereiche – und hier ist in erster Linie die Finanzpolitik gemeint² – sprechen folgende Gründe:

1. In einer Währungsunion werden die nationalen Risikoprämien, die finanzpolitisch übermäßig expansive Regierungen zu zahlen haben, eingeebnet. Oder anders: Die begleitende Strafe (also die Kosten) einer exzessiven Inanspruchnahme der Kapitalmärkte durch eine nationale Regierung im Sinne steigender Realzinsen (und gegebenenfalls eines steigenden Wechselkurses) werden 'externalisiert', d.h. an alle Mitgliedsländer in der Währungsunion weitergegeben, während hingegen die Segnungen dieser Politik – realwirtschaftliche Wachstumseffekte oder sozialpolitische Geschenke – weitgehend internalisiert werden können. Damit aber, so die gängige Argumentation, entstehen Anreize für eine übermäßige finanzpolitische Expansion. Ohne Koordinierung – die offensichtlich in diesem Begründungszusammenhang eine Restriktion sein muss – entsteht gar der scheinbar perverse Druck auf eigentlich 'vernünftige' Regierungen, eine ebenfalls übermäßige finanzpolitische Expansion anzustreben, um nicht einer gemeinschaftlichen 'Ausbeutung' anheim zu fallen: Wer nicht ebenfalls deficit spending betreibt, muss einseitig die Kosten – gemeinschaftsweiter Zinsanstieg und gegebenenfalls ein Anstieg des Wechselkurses der Gemeinschaftswährung – tragen, ohne einen Nutzen beziehen zu können.

Die Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken mit einem klar restriktiven Bias soll also einen dynamischen Verschuldungsprozess verhindern, der als weitere Begleiterscheinung die Notenbank der Währungsunion – sei sie formal auch noch so unabhängig – unter Druck setzen könnte, im Falle dauerhaft nicht-nachhaltiger Finanzpolitik einen monetären 'bail out' zu ermöglichen.

Obwohl die Begründung der Restriktionskoordinierung keinesfalls vollends verworfen werden kann, wird doch ihr Aplomb häufig übertrieben. Denn einerseits gilt die Externalisierungsmöglichkeit konsequent nur, wenn eine gemeinschaftliche Haftung (bail out) für nationale Verschuldung übernommen wird, ansonsten bleiben die nationalen Zinsdifferenziale, in denen sich unterschiedliche Risikoprämien spiegeln, erhalten. Eine glaubwürdige 'no-bail-out-Klausel', wie sie sich selbst-

2 Dies gilt zumindest für die genannten Verträge. In ähnlicher Weise kann aber auch für eine Koordinierung der Lohnpolitik argumentiert werden, ohne die die Bereitstellung des Kollektivgutes, Tarifpolitik' gefährdet ist.

verständlich im Maastrichter und Amsterdamer Vertrag findet³, unterminiert also die angeführte Begründung erheblich. Andererseits wird Finanzpolitik nicht ausschließlich oder auch nur überwiegend mit Blick auf die Externalisierungsmöglichkeiten betrieben, sondern als Abwägung zwischen heutigen und künftigen Handlungs- und Gestaltungsspielräumen (vgl. Heise 2001a). Hierfür aber ist die Schuldenquote von größerer Bedeutung als die Verzinsung (vgl. Heise 2001b: 3). Damit wäre zumindest das unterstellte Ausmaß der Verschuldungsdynamik in einer Währungsunion deutlich zu reduzieren.

2. Eine völlig andere, ja nachgerade entgegengesetzte Begründung für Koordinierung wird von jenen abgegeben, die damit ein 'Trittbrettfahrerverhalten' – also das Warten einzelner Mitgliedsländer einer Währungsunion auf die finanzpolitische Aktivität anderer Mitgliedsländer – verhindern wollen. Diese Form der Koordinierung gilt insbesondere für die Gestaltung expansiver Finanzpolitik, die scheitern müsste, wenn sich alle Mitgliedsländer als 'Trittbrettfahrer' verhielten – und sei es nur aus der Erwartung, alle anderen würden sich ebenso verhalten.

Expansions- und Restriktionskoordinierung scheinen sich zu widersprechen: Die einen argumentieren mit der Gefahr übermäßiger finanzpolitischer Expansion, die anderen mit der Gefahr finanzpolitischer Passivität. Doch dies ist kein grundlegender Widerspruch, sondern verweist auf die unterschiedliche Stellung verschiedener Volkswirtschaften: Große, verhältnismäßig geschlossene Mitgliedsländer einer Währungsunion können nur wenig vom Trittbrettfahrer-Verhalten profitieren, bedeutsamer wäre die Externalisierung negativer Effekte einer expansiven Finanzpolitik. Kleinen, offenen Mitgliedsländern hingegen gelingt die Internalisierung der positiven Effekte einer expansiven Finanzpolitik nur unzureichend, weshalb sie eher bereit sind, auf die Lokomotive zu warten, auf deren Trittbrett sie mitfahren können. In beiden Fällen gelingt ohne Koordinierungsverfahren keine Bereitstellung des gewünschten öffentlichen Gutes: Finanzpolitische Disziplin einerseits und stabilitätspolitische Intervention andererseits (vgl. Jacquet/Pisani-Ferry 2001).

2.2. Vertikale Koordinierung

Neben dieser horizontalen wird zunehmend auch die Notwendigkeit vertikaler Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikbereichen Geld-, Finanz- und

3 Die Glaubwürdigkeit einer Bail-out-Klausel hängt wesentlich davon ab, wie weitgehend die Regierungen der ökonomischen Einheiten über ihre Einnahmen- und Ausgabenpolitik selbständig entscheiden können. Dies ist z.B. bei den nationalen Regierungen in der EU wesentlich stärker der Fall als bei den Bundesstaaten der USA oder anderen föderaler Einheiten innerhalb eines Nationalstaates.

Lohnpolitik thematisiert (vgl. z.B. Kromphardt 1997; Krupp 1994; Krupp 1995). Sobald Interdependenzen zwischen den verschiedenen Politikbereichen angenommen werden können – also Auswirkungen z.B. der Finanzpolitik auf jene Zielvariable (das Preisniveau), die die Zentralbank kontrollieren soll – entsteht Raum für Koordinierungsbedarf. Zumindest kurzfristig kann diese Interdependenz vernünftigerweise nicht ausgeschlossen werden, ob langfristig Geldpolitik ohne Blick auf realwirtschaftliche Effekte betrieben werden kann, ist Gegenstand heftiger wissenschaftlicher Kontroverse – wird hier aber ebenfalls als unrealistisch zurückgewiesen.

Wir haben bereits auf die mögliche Interaktion der Zentralbank und des finanzpolitischen Akteurs im Falle übermäßiger Defizite hingewiesen: Die Zentralbank könnte zu einer inflationären Politik gedrängt werden, um die finanzpolitische Handlungsunfähigkeit einer (oder mehrerer) Regierungen abzuwenden. In zahlreichen neuen Arbeiten ist nun gezeigt worden, dass die Gefahr einer solchen Interaktion – die eine Stackelberg-Führerschaft des finanzpolitischen Akteurs anzeigt – zunimmt, je weniger eine nationale Regierung damit rechnen muss, dass ihr individuelles Verhalten eine Reaktion der Zentralbank provoziert. Je dezentralisierter also die finanzpolitische Handlungsebene, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass die monetäre Restriktion der Geldpolitik als Reaktion antizipiert wird.⁴ Als Folge einer solchen unkoordinierten Interaktion muss entweder die Notenbank eine restriktivere Geldpolitik betreiben als im Falle einer koordinierten Finanzpolitik, die die geldpolitische Restriktion antizipiert und sich entsprechend kooperativ verhielte – hier läge nun eine Stackelberg-Führerschaft der Notenbank vor – oder aber eine Inflationierung zulassen (siehe oben).

Die Zentralisierung der Finanzpolitik durch Koordinierung schafft also die Grundlage für die Dominanz der Geldpolitik – häufig beschrieben als 'monopolistische Kooperation' (vgl. Spahn 1988: 187), die einer absoluten Nicht-Kooperation der Akteure wohlfahrtstheoretisch überlegen ist. Ein policy mix, der den Ansprüchen einer wirklichen Kooperation der Politikbereiche für ein Maximum an Wachstum und Beschäftigung gerecht werden kann, ist damit noch längst nicht beschrieben. Einige jüngere Arbeiten (vgl. Heise 2001c: 51ff., Nordhaus 1994, Hall/Henry/Nixon 1999) zeigen, dass eine Verhaltensabstimmung,

4 Vermutlich muss kein linear-inverser Zusammenhang zwischen Zentralität der Finanzpolitik und Restriktion der Geldpolitik unterstellt werden, sondern eher ein buckelförmiger Zusammenhang, denn – wie wir gesehen haben – der Anreiz für kleine, offene Volkswirtschaften zu finanzpolitischer Expansion ist geringer als für mittelgroße oder große, geschlossene Volkswirtschaften.

die neben dem finanz- und dem geldpolitischen Akteur auch die für die Lohnpolitik zuständigen Tarifparteien umfasst, grundsätzlich zu einem Ergebnis gelangen kann, das nicht nur die Präferenzen der Akteure besser widerspiegelt, sondern auch für die makroökonomischen Variablen Beschäftigung, Inflation und Staatsverschuldung Werte erbringt, die gesamtgesellschaftlich allgemein als überlegen angesehen werden. Allerdings beschreiben diese Studien auch die zahlreichen Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, um ein solches 'first best'-Ergebnis zu ermöglichen: Es bedarf der institutionellen Anreize, die dem einzelnen Akteur die Versuchung zur Defektion – d.h. zu nicht-kooperativem Verhalten mit dem Ziel der Wahrnehmung ausschließlich der eigenen Interessen – verleiden. Diese Institutionen müssen die Kommunikation der Akteure ermöglichen, Kooperationsbeiträge festlegen und überprüfen und allgemeine Handlungs- bzw. 'Spiel'-Regeln beschreiben, die kooperatives Verhalten belobigen und nicht-kooperatives Verhalten sanktionieren (vgl. Heise 2001: 73ff.).

Es kann also festgehalten werden, dass es gute Gründe für eine Mehr-Ebenen-Koordination der Politikbereiche in der EWU gibt, die ein erfolgreiches europäisches 'Wirtschaftsregieren' (economic governance) jenseits einer europäischen Wirtschaftsregierung (economic government) ermöglicht.

3. STAND DER KOORDINIERUNG IN DER EWU

Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass sich die EU-Mitgliedstaaten sowohl im Maastrichter Vertrag als auch im Amsterdamer Vertrag für eine Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik ausgesprochen haben. Es muss jetzt also untersucht werden, welche Ziele und Inhalte mit der Koordinierung verfolgt werden und auf welche der beiden Koordinierungsverfahren zurückgegriffen wird. Den Nukleus der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU stellt das 'multilaterale Überwachungsverfahren' der Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Broad Economic Policy Guidelines; BEPG) durch die Europäische Kommission dar, in denen allgemeine, wirtschaftspolitische Richtlinien und national-spezifische Empfehlungen hinsichtlich der Finanz-, Lohn- und Strukturpolitik gegeben werden. Die nationalen Regierungen haben die Grundzüge und Empfehlungen aufzugreifen und in ihren Jahreswirtschaftsberichten darauf einzugehen. Diese Grundzüge tragen allenfalls allgemeinverbindlichen Charakter und spiegeln lediglich die grobe wirtschaftspolitische Ausrichtung neoliberaler Provenienz wider: Allenthalben wird fi-

nanzpolitische Zurückhaltung, lohnpolitische Moderation und arbeitsmarktpolitische Flexibilisierung eingefordert.⁵

Reflexive Kommunikation (multilaterale Überwachung), die im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik mit einer Unmenge von Richtlinien, Papieren der EU-Kommission und nationalen Berichten (die nationalen Aktionspläne (NAP) im Rahmen des Luxemburger Prozesses, die nationalen Cardiff-Berichte im Rahmen des Cardiff-Prozesses) auf die Spitze getrieben wird, wird landläufig und aus offensichtlichen Gründen als 'weiche Koordinierung' bezeichnet: Es gibt weder klare Festlegungen, noch Sanktionen bei Zuwiderhandlung. Als einziges Druckmittel im Falle einer Abweichung von der grundsätzlich neoliberalen Orientierung wird der 'Gruppendruck' – peer pressure – eingesetzt. Ein Verfahren, das allerdings, z.B. im wissenschaftlichen Bereich, 'gute' Dienste zur stromlinienförmigen Ausprägung eines neoliberalen Mainstreams geleistet hat.

Eine harte Form der Koordinierung auf dieser Ebene kann auch deshalb unterbleiben, weil sie der horizontalen Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken vorbehalten ist: Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) sind nicht nur klare Verhaltensregeln aufgestellt, sondern auch Sanktionsmaßnahmen benannt worden.⁶ Die Ziele der horizontalen Koordinierung des SWP sind eindeutig: Es geht erstens um eine finanzpolitische Restriktion im Sinne eines 'tying one's hand' (vgl. Feldmann 2000:199, Buti et al. 1998) – in Public Choice-Manier wird die Unfähigkeit demokratischer Regierungen zu nachhaltiger Finanzpolitik angenommen und eine Regelbindung – das Null-Defizit – als Ausweg durchgesetzt, in neoklassisch- monetaristischer Manier wird ein positiver realwirtschaftlicher Impact von defizitfinanzierter Haushaltspolitik negiert. Zweitens soll die finanzpolitische Fesselung der nationalen Regierungen die Glaubwürdigkeit der Europäischen Zentralbank stärken, sich ganz auf die Preisstabilität als Ziel konzentrieren zu können (vgl. Artis/Winkler 1998). Und drittens soll der SWP gerade eine Art 'Koordinierung' ermöglichen, die als Assignment bezeichnet wird und eine strikte Trennung der Zuständigkeiten vorsieht.⁷ Der **SWP** also als **Ersatz** für eine Kooperation der Ak-

5 Hufschmid (1994: 66ff.) zeichnet die Entwicklung der Vorstellungen gemeinschaftlicher Wirtschaftspolitik von den 'Programmen für mittelfristige Wirtschaftspolitik' mit ihrer keynesianischen Stabilitätsorientierung zum multilateralen Überwachungsverfahren des MV nach: »Es handelt sich nicht um eine Verabschiedung aus der Wirtschaftspolitik überhaupt, sondern vor allem um die Einführung einer anderen Konzeption von Wirtschaftspolitik« (Hufschmid 1994: 73).

6 Die genauen Regularien sind im 'Verfahren bei übermäßigem Defizit' festgehalten.

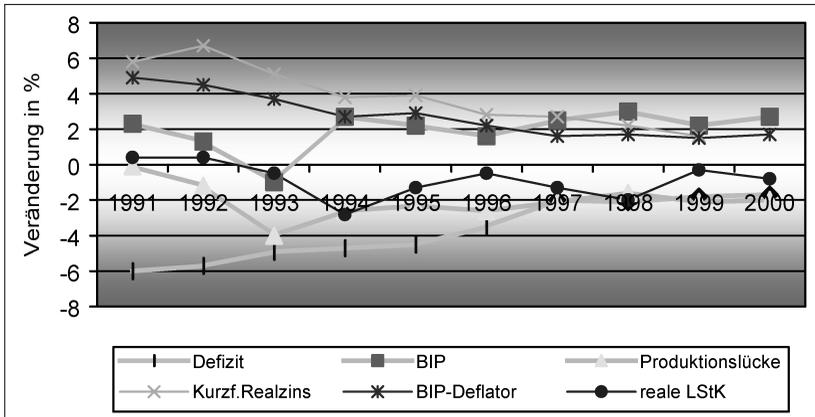
7 Jörg Hufschmid (1999: 373) befindet: »Ein derart einseitig ausgerichteter 'kooperativer makroökonomischer Policy-Mix' steht einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik eher entgegen, als daß er sie fördert.«

teure (vgl. z.B. Artis/Winkler 1998, Gatti/Wijnbergen 1999). Indem die 'harte' Form der horizontalen Koordinierung im SWP gewählt wurde, kann sichergestellt werden, dass andere Einsichten, die durch Verwendung alternativer makroökonomischer Paradigmen generiert werden können, keine Chance auf Eingang in die Praxis der Europäischen Wirtschaftspolitik haben.⁸

In der Praxis der europäischen Finanzpolitik lässt sich das Ergebnis der 'Restriktionskoordination' bereits wiederfinden. Lag die Defizitquote in der EU in den Jahren 1990-1995 noch bei durchschnittlich 4,8% des EU-BIP, so fiel sie in den Jahren 1996-2000 auf durchschnittlich 2,2% ab. Dass sich hier nicht nur konjunkturelle Entwicklungen spiegeln, zeigen die Daten für das konjunkturbereinigte Defizit: Dieses fiel von durchschnittlich 5,3% in den Jahren 1990- 1995 auf durchschnittlich 1,9% in den Jahren 1996-2000. Auch in der deutlich reduzierten Streuung der Defizite – 1991 lag das höchste Defizit in Griechenland bei 11,5%, während Luxemburg einen Überschuss von 1,9% auswies, 1999 lag das höchste Defizit in Frankreich bei 2,4%, während Dänemark einen Überschuss von 2,8% auswies – lässt sich ein deutlich restriktiver Konvergenzeffekt erkennen. Die hiervon ausgehenden negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung hätten allenfalls kompensiert werden können, wenn Geld- und Lohnpolitik in einen entsprechend expansiven Modus umgeschwenkt wären.

8 Zur Zeit wird eher von den neoliberalen Hardlinern nachgelegt, die selbst die Regelbindung des SWP für noch nicht ausreichend erachten; vgl. z.B. Feldmann 2000. Auch für die EU-Kommission scheint die harte Koordinierung des SWP nicht auszureichen. Sie versucht den Koordinierungsprozess der BEPG durch 'ex-ante-Koordinierung' zu härten. Hiernach sollen wirtschaftspolitische Maßnahmen, bevor sie nationalstaatlich umgesetzt werden, zunächst im Rahmen der EURO-Gruppe besprochen und kommentiert werden. Hintergrund für diese Härtung ist die als übermäßig expansiv empfundene Haushaltspolitik Irlands Anfang 2001, die im Rahmen des SWP unbeanstandet bleiben musste.

Abbildung 2: Ausgewählte Indikatoren im Euroland (EU-11)



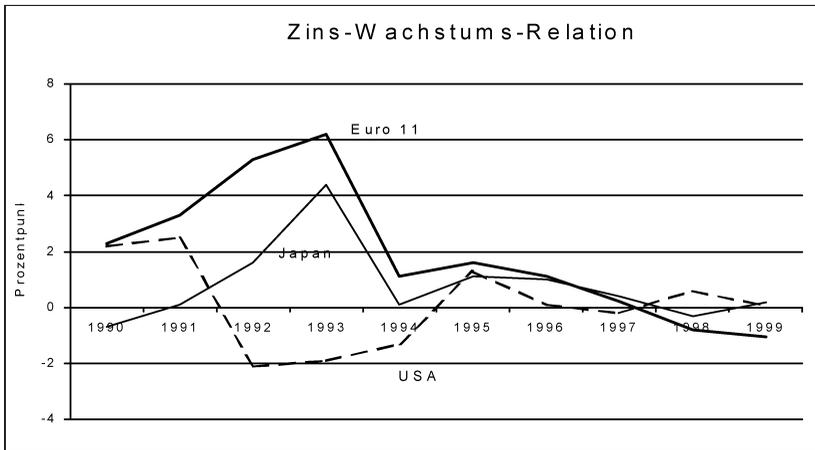
Anmerkungen: Defizit = konjunkturbereinigter staatlicher Finanzierungssaldo; BIP = Wachstumsrate des realen BIP; Produktionslücke = Abweichung der Produktionskapazität vom Produktionspotential; Kurzfr.Realzins = kurzfristiger Nominalzins – BIP-Deflator; Daten für 2000 sind geschätzt.

Quelle: Europäische Wirtschaft, Nr. 68, 1999

Abbildung 2 legt den Verdacht nahe, dass dies nicht im ausreichenden Maße gelungen ist, um das Wachstum in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre deutlich über die 2%-Marke zu heben, bzw. die Produktionslücke, die sich Anfang der 1990er Jahre auftat, wieder zu schließen.⁹ Zwar sinken die kurzfristigen Realzinsen von etwa 7% in 1992 auf 2% im Jahre 2000, doch folgen sie damit im wesentlichen nur der rückläufigen Inflationsrate, was durch die sinkenden (realen) Lohnstückkosten ermöglicht wurde. Wenn aber Finanz- und Lohnpolitik moderat bzw. restriktiv verbleiben, muss die Geldpolitik deutlichere Expansionssignale setzen, als dies von der Deutschen Bundesbank als Leitwährung im EWS bis 1998 und später von der EZB geschehen ist – in den 70er Jahren lag der kurzfristige Realzins in Europa durchschnittlich bei etwa 0% und selbst in den monetaristischen 80er Jahren stieg er nur auf durchschnittlich 2,5% – bei realen Wachstumsraten, die deutlich über denen der 90er Jahre lagen.

9 Zur Berechnung der Produktionslücke vgl. Europäische Kommission 2001a: 52ff.

Abbildung 3: Vergleich USA-Japan-EU



Quelle: Flassbeck 2001

Diese mäßige gesamtwirtschaftliche Entwicklung, deren Ausmaß insbesondere auch im Vergleich zur 90er-Jahre Prosperität in den USA deutlich wird, muss also zumindest teilweise auf einen misslungenen makroökonomischen Policy-Mix zurückgeführt werden (vgl. Flassbeck 2001; Lombard 2000; Semmler 2000; Schulmeister 2001 und Abbildung 3). Zweifellos sind die Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog im Rahmen des 'Kölner Prozesses' noch unzureichend, um bereits endgültige Schlüsse über seine Wirkungsweise zu ziehen. Die Erwartungen an den EU-Makrodialog als Verfahren zur Verbesserung des Policy mix dürfen allerdings nicht zu hoch geschraubt werden:

1. Er ist das Ergebnis eines 'historischen Momentes' (window of opportunity), als es auf Vorarbeit der interventionsgeübten und beschäftigungspolitisch aktiven österreichischen Regierung unter Bundeskanzler Klima und der deutschen Bundesregierung unter Führung des damaligen Finanzministers Oskar Lafontaine 1999 kurzfristig gelang, eine Einbindung der EZB in eine makroökonomische Beschäftigungsstrategie als Gegenpart zum SWP durchzuboxen. Mit dem Rücktritt Lafontaines und dem damit dokumentierten Wandel der wirtschaftspolitischen Konzeption der deutschen Regierung ist nicht nur das Momentum für makroökonomische Koordinierung in Europa erlahmt, in der das frühe 21. Jahrhundert dominierenden europäischen Sozialdemokratie hat sich auch die Blair-Schröder-Variante des Wettbewerbskorporatismus als Leitbild gegen die Lafontaine-Stauss-Kahn-Variante einer aktiven 'Economic Gover-

nance' – teilweise bereits als Euro-Keynesianismus beschrieben (Aust 2001) – vorerst durchgesetzt. Der Kölner Prozess ist damit zu einem ungeliebten Kind geworden.

2. Der EU-Makrodialog wird in ein Korsett eingebunden, welches die Unabhängigkeit der Akteure und den Stabilitäts- und Wachstumspakt ausdrücklich anerkennt. Wir haben bereits gesehen, dass der SWP einer Assignment-Orientierung folgt, die gerade keine ernsthafte Koordinierung der verschiedenen Politikbereiche vorsieht. Durch die eindeutige Dominanz des SWP wird damit jeder weitgehende Koordinierungsversuch untergraben.¹⁰
3. Schließlich muss auch die Institutionalisierung des EU-Makrodialogs als unzureichend angesehen werden. Mit der organisatorischen Zweiteilung in eine technische und eine politische Ebene ist zwar die Möglichkeit geschaffen worden, einen intensiven Informationsaustausch und Kommunikationsprozess abseits des politischen und von den Marktteilnehmern sorgsam beäugten Rampenlichts anzustoßen, doch ist damit lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für kooperatives Verhalten der Akteure geschaffen worden. Dazu braucht es klare Verhaltensregeln, Kontrollmöglichkeiten und, um das Dilemma des 'ersten Schrittes' zu überwinden, Abmachungen über eine Sequenzierung der Politikabfolge. Nichts davon ist bisher als Auftrag für den EU-Makrodialog vorgesehen und solange der SWP in der gegenwärtigen Form Gültigkeit besitzt, verbleibt der Makrodialog ein 'Mauerblümchen'.

4. ANFORDERUNGEN AN EINE BESSERE KOORDINIERUNG

Vor die Suche nach besseren Lösungen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euroland hat der Ökonom die Notwendigkeit gesetzt, einen paradigmatischen Wechsel im herrschenden Wirtschaftsverständnis und der daraus abgeleiteten Wirtschaftspolitik zu vollziehen, denn es geht ja nicht um kleine 'technische Mängel' bei der Koordination, sondern um eine grundsätzliche Neuorientierung – oder besser: Re-Orientierung, denn die Restriktionskoordinierung des SWP und die dadurch gesicherte Dominanz der EZB fällt auf das vor-keynesianische Wirtschafts-

10 Auch hinsichtlich der Einbindung der EZB in einen wahrhaften Makrodialog zeigt z.B. die Europäische Kommission unmißverständlich, wie wenig sie daran interessiert ist: »Die wirtschaftspolitische Koordinierung in der WWU ist eine in der Wirtschaftsgeschichte beispiellose Aufgabe. Die Geldpolitik für das gesamte Euro-Gebiet ist der unabhängigen EZB anvertraut, mit dem klaren Ziel, die Preisstabilität zu wahren. Daher kann sich die EZB nicht an ex-ante Koordinierungsprozessen beteiligen, bei denen es auch um die Geldpolitik geht« (Europäische Kommission 2001b: 3; meine Hervorhebung).

verständnis Anfang des letzten Jahrhunderts zurück. Diese Notwendigkeit klar herauszustellen, heißt einerseits keineswegs zu resignieren, andererseits aber auch nicht, in unkritischer Weise auf den theoretischen und empirischen Sachstand der keynesianischen Revolution zurückzukehren (vgl. Bluestone/Harrison 2001: 239). Zur Resignation besteht kein Anlass, denn die Front für eine Restriktionskoordination ist keineswegs so geschlossen, wie es von Deutschland aus betrachtet manchmal erscheinen mag: Frankreich ist ein latenter Partner für die Rückgewinnung von Spielräumen nationaler Stabilitätspolitik, die über das 'Spielen der automatischen Stabilisatoren' (quasi 'Stabilisierung light') hinaus geht (vgl. z.B. Leithäuser 2000), Großbritannien hat gerade erst finanzpolitische Richtlinien beschlossen, die zumindest die 'Goldene Regel' der Defizitfinanzierung erlauben (vgl. HM Treasury 1997) und beschäftigungspolitisch traditionell aktive Länder wie Österreich diskutieren den SWP zumindest kontroverser als dies in Deutschland geschieht (vgl. z.B. BEIGEWUM 2000). Und eine kritiklose Rückkehr krypto-keynesianischer Vorstellungen ist deshalb unangebracht, weil deren blinde Flecken – inflationäre Gefahren und Verschuldungsprobleme – gerade erst die Renaissance vor-keynesianischer Mythen ermöglichte.

Ein ernsthafter wirtschaftspolitischer Wechsel muss mit den Überlegungen des EU-Makrodialogs ernst machen – dies impliziert eine institutionelle Stärkung des Kölner Prozesses einerseits und eine Re-Interpretation des SWP andererseits:

1. Die technische Ebene des EU-Makrodialogs muss zu einer Institution aufgewertet werden, die Politikregeln erstellt und deren Einhaltung durch die wirtschaftspolitischen Akteure überwacht – dazu muss sie von der Zusammensetzung und von den Entscheidungsverfahren her so ausgestaltet werden, dass sie als Experten- oder Sachverständigenrat größtmögliche Akzeptanz bei allen beteiligten Akteuren findet. Die politische Ebene muss zum Kommunikationszentrum des EU-Makrodialogs werden, in dem nicht nur Informationen ausgetauscht, sondern insbesondere die Beschlüsse der technischen Ebene beraten werden.
2. Da es auf der EU-Ebene noch keine handelnden Akteure auf finanz- und lohnpolitischem Terrain gibt und die Legitimationsbasis ohnedies noch für absehbare Zeit die nationale Ebene bleiben wird, muss der EU-Makrodialog durch nationale Makrodialoge unterfüttert werden, d.h. es bedarf eines Spill-Over-Prozesses von der EU- zur nationalen Ebene, wie wir ihn schon häufiger erlebt haben.
3. Der SWP muss in einer Weise interpretiert werden, die einerseits eine stabilisierungspolitisch orientierte Koordinierung der Makropolitiken jenseits der

neoliberalen Welt des Nulldefizits ermöglicht (vgl. Arestis et al. 2001), andererseits aber vor der Verschuldungsproblematik in der EU die Augen nicht verschließt. Ein blauäugiges 'finanzpolitisch erlaubt ist, was wahltaktisch zu vermarkten ist' kann nicht die Ratio (ökonomisch) vernünftiger Haushaltspolitik sein. Nach langwierigen politischen Abstimmungsprozessen innerhalb der EU hat man sich auf ein akzeptiertes Niveau der Staatsverschuldung von 60% des BIP geeinigt – dessen ökonomische Relevanz liegt darin, unter der Annahme einer durchschnittlich erreichbaren Wachstumsrate jene Grenze der Netto-Neuverschuldung bestimmen zu können, die eine überzyklische Konstanz der Schuldenquote (als Kriterium für eine ‚nachhaltige Politik‘) ermöglicht. Dies ist die Begründung für die 3%-Defizitquote des Maastrichter Vertrages als überzyklische Eichlinie. Die Verschiebung dieser Eichlinie auf das Nulldefizit und die Umfunktionierung der 3%-Defizitquote zur sanktionsfreien Verschuldungsobergrenze im SWP lässt sich ökonomisch nicht rechtfertigen. Der SWP muss also dahingehend interpretiert werden, dass er – wie durch die Maastrichter Konvergenzkriterien ursprünglich intendiert – eine strukturelle Neuverschuldung von 3% im Regelfall zulässt, deren Nicht-Einhaltung in einer Reihe von Fällen sanktionslos bleiben sollte: Bei entsprechender konjunktureller Entwicklung (automatische Stabilisatoren), gemeinschaftlich koordinierter Wachstumsinitiative oder nationalen Sonderentwicklungen (z.B. deutsche Einheit oder überdurchschnittliche Wachstumsentwicklung im Falle von Konvergenzprozessen, wie sie z.B. Irland in den 1990er Jahren erlebte).

Veränderungen der gegenwärtig neoklassisch-monetaristisch ausgerichteten Architektur der EWU werden häufig mit dem Hinweis abgetan, die internationalen Finanzmärkte würden ein solches Vorgehen bestrafen, weil sie die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der EZB gefährdet sähen. Zumindest die Entwicklung des Euro- Wechselkurses in letzter Zeit lässt die Vermutung reifen, dass die internationalen Finanzmärkte die Aussicht auf einen 1-prozentigen Wachstumszuwachs gegenüber einer 1-prozentigen Inflationsreduktion deutlich höher schätzen.

5. FAZIT UND ERFOLGSCHANCEN

Horizontale und vertikale Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU sind also notwendig, um einen optimalen makroökonomischen Policy mix zu ermöglichen. Die Empirie zeigt, dass dies in der letzten Dekade nicht gelungen ist, die Theorie lässt vermuten, dass auch in Zukunft kein besserer Policy mix erwartet werden

kann, wenn sich nicht die Architektur und Institutionen des europäischen 'economic governance' deutlich ändern. Wie wahrscheinlich ist eine solche Entwicklung? Einerseits muss zugestanden werden, dass eine Mehr-Ebenen-Koordinierung, wie sie hier zwischen den Politikbereichen einerseits und auf EU- und nationaler Ebene andererseits vorgeschlagen wird, äußerst zerbrechlich ist. Ohne handlungsfähige europäische Institutionen und eine europäische Wirtschaftsregierung aber gibt es keine Alternative zur 'economic governance' in Form der dargestellten Mehr-Ebenen-Koordinierung. Grundlegender erscheint der Mangel an politischer Unterstützung: Weder ist gegenwärtig ein Wandel des wirtschaftspolitischen Paradigmas absehbar, wie es für die hier vorgeschlagene Architektur der europäischen Wirtschaftspolitik nötig wäre, noch ist ein 'policy maker' zu erkennen – ein Akteur also, der dem EU-Makrodialog neues Momentum geben könnte. Ohne Füllung aber verbleibt die Hülle nutzlos.

- Arestis, P. et al.; An alternative stability pact for the European Union; in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 25, 2001, S. 113 – 130.
- Artis, M., Winkler, B.; The Stability Pact: Trading Off Flexibility for Credibility?; in: Hughes Hallett, A., Hutchison, M.M., Jensen, S.E.H. (Hrsg.); Fiscal Aspects of European Monetary Integration, Cambridge 1999, S. 157 – 188.
- Aust, A.; 'Dritter Weg' oder 'Eurokeynesianismus'? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag; in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften, Jg.29, Nr.3, 2000, S. 269 – 283.
- BEIGEWUM; Mythos Nulldefizit. Alternativen zum Sparkurs, Wien 2000.
- Bluestone, B., Harrison, B.; Growing Prosperity. The Battle for Growth with Equity in the 21st Century, Berkley 2001.
- Buti, M. et al.; Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: the Implementation of the Stability and Growth Pact; in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 14, 1998, S. 81 – 97.
- Europäische Kommission; Europäische Wirtschaft – Beiheft A, Nr. 3/4 2001a.
- Europäische Kommission; Europäische Wirtschaft – Beiheft A, Nr. 2 2001b.
- Feldmann, H.; Warum der Stabilitätspakt reformiert werden muß; in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 51, H.3, 2000, S. 197 – 221.
- Flassbeck, H.; Der amerikanische Aufschwung und die New Economy in: Heise, A. (Hrsg.); USA – Modelfall der New Economy?, Marburg 2001 (im Erscheinen).
- Gatti, D., Wijnbergen; The Case for a Symmetric Reaction Function of the European Central Bank, Discussion Paper No. FS I 99-305, WZB 1999.
- Hall, St., Henry, B., Nixon, J.; Inflation Targeting: Revisiting the Delegation and Coordination of Monetary Policy; Centre for Economic Forecasting Discussion Paper No. DP 04-99, London Business School, 1999.
- Hayek, F.A.v.; Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren; Kieler Vorträge, NF 68, Tübingen 1968.
- Heise, A.; Europäische Sozialpolitik – Eine Einschätzung aus gewerkschaftlicher Sicht, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1998a.
- Heise, A.; Institutioneller Wandel, Beschäftigung und Effizienz; in: WSI-Mitteilungen, 53. Jg., H.4, 1998b, S. 235ff.
- Heise, A.; Braucht Europa eine neue Makropolitik?; in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50. Jg., H.5, 1999, S. 270 – 277.

- Heise, A.; Großbritannien und Deutschland im Vergleich. Von den Nachbarn lernen; in: Platzer, H.-W. (Hrsg.); Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU, Baden-Baden 1999/2000, S. 34 – 53.
- Heise, A.; Postkeynesianische Finanzpolitik zwischen Gestaltungsoptionen und Steuerungsgrenzen; in: Prokla, 31. Jg., H.2, 2001a, S. 269 – 284.
- Heise, A.; Das Konzept der nachhaltigen Finanzpolitik aus heterodoxer Sicht – ein Diskussionsbeitrag, Working Paper No. 76, Wirtschaftsuniversität Wien, 2001b.
- Heise, A.; New Politics. Integrative Wirtschaftspolitik für das 21. Jahrhundert, Münster 2001c.
- Huffschmid, J.; Wem gehört Europa?, Bd. 1: Wirtschaftspolitik in der EG, Heilbronn 1994.
- Huffschmid, J.; Europäische Wirtschaftspolitik – Bilanz und Herausforderungen zur Jahrhundertwende; in: Helmedag, F., Reuter, N. (Hrsg.); Der Wohlstand der Personen, Marburg 1999, S. 363 – 378.
- HM Treasury; A Code for Fiscal Stability, London 1997.
- Jacquet, P., Pisani-Ferry, J.; Economic policy co-ordination in the Eurozone: what has been achieved? What should be done?; Sussex European Institute Working Paper No. 40, University of Sussex, 2001.
- Kasten, G., Soskice, D.; Möglichkeiten und Grenzen europäischer Beschäftigungspolitik; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14–15, 2000, S. 23 – 31.
- Kasten, G.; Soskice, D.; Europäische Beschäftigungspolitik. Möglichkeiten und Grenzen, Marburg 2001.
- Kromphardt, J.; Beschäftigungspakte als Mittel der Beschäftigungspolitik; in: Sadowski, D., Schneider, M. (Hrsg.); Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik, Frankfurt 1997, S. 239 – 259.
- Krupp, H.-J.; Koordination von Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik; in: Wirtschaftsdienst, 74. Jg., H.4, 1994, S. 208 – 216.
- Krupp, H.-J.; Eine neue konzertierte Aktion ist wünschenswert und machbar; in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., H.2, 1995, S. 63 – 67.
- Lombard, M.; Restrictive Macroeconomic Policies and Unemployment in the European Union; in: Review of Political Economy, Vol. 12, No.3, 2000, S. 317 – 332.
- Leithäuser, G.; Vorbild Frankreich? Frankreichs Wirtschaftspolitik im Vergleich; in: WSI-Mitteilungen, 53. Jg., H. 3, 2000, S. 168 – 179.
- Lesch, H.; Brauchen wir eine europäische Beschäftigungspolitik?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14-15, 2000, S. 3 – 14.
- Majone, G.; Redistributive und sozialregulative Politik; in: Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (Hrsg.); Europäische Integration, Stuttgart 1996, S. 225 – 248.

- Nordhaus, W.D.; Policy Games: Coordination and Independence in Monetary and Fiscal Policies; Brookings Papers on Economic Activity, No.2, 1994, S. 139 – 216.
- Semmler, W.; The European Monetary Union: Success or Failure?; in: Political Economy, Issue 7, 2000, S. 5 – 24.
- Schulmeister, St.; Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den USA und Deutschland in den neunziger Jahren; in: Heise, A. (Hrsg.); USA – Modellfall der New Economy?, Marburg 2001 (im Erscheinen).
- Spahn, H.-P.; Bundesbank und Wirtschaftskrise. Geldpolitik, gesamtwirtschaftliche Finanzierung und Vermögensakkumulation der Unternehmen 1970 – 1987, Regensburg 1988.
- Wolter, A., Hasse, R.H.; Gemeinsame Beschäftigungspolitik: Überfällig oder überflüssig?; in: Wirtschaftsdienst, Jg. 77, H.7, 1997, S. 386.

**Teil II:
Thesenpapiere zur
Podiumsdiskussion:
Möglichkeiten und
Grenzen politischer
Koordinierung in
der Währungsunion:
Die Sicht der wirt-
schaftspolitischen
Akteure**

CHRISTIAN KASTROP (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN)

1. Ausgangspunkt: Nationale Finanz- und Wirtschaftspolitik steht heute immer in engstem Bezug zur Europäischen Union
 - Die europäische Währungsunion und der gemeinsame Binnenmarkt sind der Kern der ökonomischen Integration Europas. Die international zu beobachtende Globalisierung wirkt innerhalb Europas durch diese institutionellen Voraussetzungen besonders intensiv.
 - Die Verflechtung der Märkte und die Mobilität der Produktionsfaktoren sorgt nicht nur für Unternehmens- sondern auch für Standortkonkurrenz
 - Gute oder schlechte Unternehmenspolitik ist ebenso entscheidend für heutige und vor allem zukünftige Arbeitsplätze wie gute Finanz- und Wirtschaftspolitik. »Gute« Finanzpolitik bedeutet dabei den jeweils richtigen Mix von Wachstums- und Verteilungspolitik, Angebots- und Nachfragepolitik. Nicht zu vergessen die Psychologie – ohne Vertrauen und Optimismus geht bei Konsumenten und Investoren nichts – siehe Japan.
 - Wettbewerb zwischen Unternehmen, Staaten und Regionen ist als dynamisches Prinzip wichtig für Innovation, Wachstum und Arbeitsplätze – Wettbewerb braucht aber einen klaren Rahmen um im Ergebnis nicht ins Gegenteil umzuschlagen.
 - Wir brauchen ebensowenig Monopole und Kartelle wie Steuer-, Öko- oder Sozialdumping – schon dafür brauchen wir einen allgemeinen ordnungspolitischen Rahmen und eine fortgesetzte Koordinierung = Abstimmung/ Absprache der Finanz- und Wirtschaftspolitik.
2. Die Koordinierung der Finanzpolitik in der EU ist notwendig.
 - Grundprinzip der europäischen Verträge: Die Finanzpolitik ist keine Gemeinschaftspolitik, sondern verbleibt in nationaler Souveränität – wie es das Subsidiaritätsprinzip fordert. Das gilt auch für die Lohnpolitik als weiteren wichtigen makroökonomischen Akteur – das gilt ausdrücklich nicht für die Geldpolitik, den »Dritten« im Bunde eines ausgewogenen »Policy Mix«.
 - Eine unsolide Haushaltspolitik eines Staates kann die Stabilität des EURO gefährden, negative Effekte der Geldpolitik und über Zinssteigerungen Wachstums- und Arbeitsplatzverluste bei den Partnern auslösen – sog »negative Spill overs«.
 - Deshalb gibt es ein vergleichsweise intensives Instrumentarium finanzpolitischer Koordinierung: Die Maastricht – Kriterien und den Stabilitäts- und Wach-

tumspakt – die grundsätzliche Autonomie der Finanzpolitik bleibt erhalten und die Politikbereiche, die die Vorteile der Währungsunion gefährden könnten, werden nach ökonomisch und politisch definierten und von allen akzeptierten Indikatoren überwacht und kontrolliert.

3. Die Koordinierung der Finanzpolitik war bisher sehr erfolgreich.
 - Die so gestaltete finanzpolitische Koordinierung hat durch die ausgelöste Konsolidierung der Staatshaushalte, den Abbau der Defizite und begleitende strukturelle Reformen auf der Angebotsseite der Wirtschaft die Startposition für den Euro sehr verbessert.
 - Betrachtet man in dieser Zeit eher die Nachfrageseite und die Konjunkturzyklen muss man in der Tat eine wenig konjunkturgerechte Politik diagnostizieren – das war der Preis für den Anpassungsprozess zum Euro. Das hat kurzfristig auch Arbeitsplätze gekostet – aber auch durch die Verbesserung der Wettbewerbsposition der EURO – Zone und ihrer Staaten zu ihrer langfristigen Sicherung beigetragen.
 - Das bedeutet natürlich nicht, dass das »Fine-Tuning« dieser richtigen Strategie in Deutschland nicht noch hätte besser sein können – siehe beispielsweise die Niederlande.
 - Es ist ein Vorurteil, dass der Pakt Konjunkturpolitik unmöglich macht – auch wenn es einen gewissen Vorrang – der angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit auch nachvollziehbar ist – für Stabilität gibt. Mit dem Erreichen der im Vertrag und im Pakt vorgegebenen Zielwerte gibt es in Zukunft ausreichend Spielraum für automatische Stabilisatoren und auch ggf. diskretionäre Konjunkturpolitik. Dieser Spielraum sollte auch genutzt werden.
4. Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erfordern eine weitere qualitative Verstärkung der Koordinierung.
 - Trotz der derzeitigen deutlichen konjunkturellen Eintrübung ist die fundamentale Situation vieler EURO-Staaten sehr viel besser als vor 10/15 Jahren – die Ziele des Paktes sind weitgehend erreicht und wohl auch dauerhaft gesichert. Dafür sind die Erfolge dieser Strategie zu offensichtlich.
 - Besonders die Problematik der langfristigen Nachhaltigkeit und der »Qualität« der Staatstätigkeit rückt zunehmend in den Mittelpunkt der Finanzpolitik – aber auch die Frage der künftigen Abstimmung der Konjunktur- und Strukturpolitik.
 - Mit der Osterweiterung, unterschiedlichen Bereichen höherer Integration und zunehmender demokratischer Legitimierung der EU werden weitere Bereiche dazukommen.

5. Fazit: Nationale Finanz- und Wirtschaftspolitik wird auch in der Europäischen Union nicht überflüssig – im Gegenteil.
- Strukturelle und institutionelle Unterschiede bleiben bestehen – jedes Land braucht Spielraum, individuell reagieren zu können.
 - Das gilt sowohl für die Abwehr externer Schocks, aber auch für die Aufrechterhaltung bestimmter wünschenswerter Ausgabenniveaus und/oder Einnahmequoten sowie für die Ergebnisse der Verteilungspolitik. Schließlich ist die Vielfalt (auch der Wettbewerb) nationaler Politik auch ein Garant innovativer Lösungen.
 - Europaweite Aktionen, koordinierte Aktionen verschiedener Staaten oder Absprachen allgemeinerer Art wird es ebenfalls zunehmend geben – für jedes Problem muss die Lösung – der Grad an Koordinierung – gefunden werden, die Wachstum und Beschäftigung am Besten befördert.

REINER KÖNIG (DEUTSCHE BUNDESBANK)

Mit dem Maastricht-Vertrag von 1992 wurde die europäische Integration auf eine neue Stufe gehoben. Während die Debatten um Kosten und Nutzen dieses Projekts der Vergangenheit angehören dürften, geht es jetzt darum zu prüfen, inwieweit der bestehende institutionelle Rahmen geeignet ist, den gemeinsamen wirtschaftspolitischen Zielen gerecht zu werden. Im Hinblick auf die in diesem Rahmen erforderliche Koordination sind zwei Problemkreise zu unterscheiden.

I. ZUSAMMENHANG ZWISCHEN GELDPOLITIK UND FISKALPOLITIK

- Das geldpolitische Modell der EWU knüpft vor allem am Status und der erfolgreichen Politik der Bundesbank an: Die Aufgabe, Preisstabilität zu gewährleisten, wird einer unabhängigen Institution übertragen. Auf einen »policy-mix« im Sinne einer ex ante-Koordinierung mit der Fiskalpolitik und anderen Politikbereichen wird ganz bewusst verzichtet, um durch eine klare Trennung der wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten die Handlungsfähigkeit der jeweiligen Institutionen zu sichern und Glaubwürdigkeit zu schaffen. Der enge Informationsaustausch mit anderen Akteuren (Rat, Kommission) und die Berichtspflichten der EZB garantieren dabei aber Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen.
- Das im EG-Vertrag festgelegte Primat der Geldwertstabilität für die EZB impliziert nicht – wie manchmal behauptet – einen grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen stabilem Geld einerseits und Wachstums- und Beschäftigungspolitik andererseits.
- Stabile Preise sind der wichtigste Beitrag, den die Geldpolitik für ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum und ein hohes Beschäftigungsniveau leisten kann. Sie geben Unternehmen, Arbeitnehmern und Verbrauchern Sicherheit bei ihren ökonomischen Entscheidungen und halten die für Investitionsentscheidungen maßgeblichen Langfristzinsen niedrig. Sie sind auch unter sozialen Aspekten unverzichtbar.
- Die konjunkturelle Situation wird von der EZB bei ihren Entscheidungen berücksichtigt. Ihre geldpolitische Strategie analysiert in der zweiten Säule eine Reihe von Indikatoren der realwirtschaftlichen Entwicklung und deren Auswir-

kungen auf die Preise. Die erste Säule enthält eine antizyklische Komponente, da der Referenzwert für das Geldmengenwachstum auf dem Potentialwachstum der Wirtschaft basiert.

- Die Geldpolitik kann durch ihre stabilitätsorientierte Politik zur allgemeinen Vertrauensbildung in den Märkten beitragen. Sie verfügt aber über keine Mittel, Versäumnisse in der Finanz-, Steuer-, Wirtschafts- und Sozialpolitik auszugleichen.

II. DIE KOORDINIERUNG DER FISKALPOLITIKEN IN DER WÄHRUNGSUNION

- Grundsätzlich ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Der Binnenmarkt und die EWU haben jedoch die Interdependenzen zwischen den nationalen Volkswirtschaften erhöht, was prinzipiell zu einem größeren Koordinierungsbedarf führt. Dies gilt vor allem für Politikbereiche, die grenzüberschreitende nachteilige externe Effekte produzieren können. Hierzu gehört die Finanzpolitik. Ohne Koordination könnte sich jedes Land auf das u.U. mit politischen Kosten verbundene Handeln der anderen Staaten verlassen bzw. die nachteiligen Folgen einer unangemessenen Finanzpolitik – z.B. höhere Zinsen – auf andere Staaten überwälzen.
- Die Vereinbarungen zur Wahrung von Haushaltsdisziplin stellen eine wesentliche Absicherung für die vereinheitlichte Geldpolitik dar, die bei hohen Staatsschulden und Zinslasten politischem Druck ausgesetzt sein kann. Der Stabilitätspakt wirkt aber nicht als Korsett, das die Finanzpolitik einschnürt. Im Gegenteil: strukturell ausgeglichene Haushalte und eine niedrige Staatsverschuldung sind die unabdingbaren Voraussetzungen für einen dauerhaften finanzpolitischen Handlungsspielraum.
- Die Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Währungsunion haben zu deutlichen Konsolidierungsfortschritten geführt. Auch nach dem Start der EWU kam es vor allem auf Grund des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu einem Rückgang der Defizitquoten bzw. zu Haushaltsüberschüssen. Dies ist bemerkenswert, weil die vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten relativ weich sind. Die Wirksamkeit der Koordinierung beruht letztlich auf offenbar recht starkem »peer pressure«.
- Die bisherigen positiven Erfahrungen wurden jedoch vorwiegend in »Schönwetterperioden« gemacht. Die eigentliche Bewährungsperiode steht noch aus.

Nach jüngsten Anzeichen könnte das Ziel des Haushaltsausgleichs in einigen Ländern zu einem »moving target« werden. Deshalb wäre eine Härtung des Stabilitätspakts durch nationale Gesetze zum Haushaltsausgleich empfehlenswert. Eine verbindlichere Koordinierung hin zu einer zentralisierten Finanzpolitik wäre nur bei entsprechenden Fortschritten in der Schaffung eines europäischen Bundesstaates mit vollen Souveränitätsrechten denkbar.

- Das Beschäftigungskapitel im EG-Vertrag beschränkt sich auf einen Informationsaustausch und unverbindliche Empfehlungen. Es ist sehr fraglich, ob ein stärker koordinierter Ansatz zu tragbaren Lösungen des Arbeitslosenproblems führen würde. Hier sind vielmehr länderspezifische Strukturreformen notwendig (Flexibilisierung von Arbeits- und Gütermärkten, Verkleinerung des Steuer- und Abgabenkeils). Eine Harmonisierung von Sozialstandards und Löhnen würde die bereits bestehenden Inflexibilitäten festschreiben bzw. verstärken und wäre somit kontraproduktiv hinsichtlich des Beschäftigungszieles.

KARL PICHELMANN
(EU KOMMISSION, GENERALDIREKTION
FÜR WIRTSCHAFT UND FINANZEN)

1. Wir stehen 75 Tage bevor der Euro auch in der Form von Bargeld zur Realität für die Bürger der Eurozone wird und damit ein neuer Meilenstein für die europäische Integration gesetzt wird. Die Einführung des Euro fällt damit in eine Zeit globaler ökonomischer Turbulenzen, in denen die potentiellen Folgewirkungen des schrecklichen Terroranschlags in den USA noch zusätzliche Schatten auf eine ohnehin schon abgeschwächte Wirtschaftsentwicklung wirft. Zweifellos hätten wir uns alle ökonomisch ruhigere Zeiten für diesen Übergang erhofft, nun gilt es eben diese Herausforderungen nüchtern aufzunehmen und bestmöglich zu bewältigen.
2. Diese Herausforderungen lassen sich generell folgendermaßen charakterisieren:
Kurzfristig gilt es, die konjunkturelle Schwächephase zu überwinden und Wachstum und Beschäftigung abzusichern: eine spürbare Wachstumsverlangsamung war schon vor den Ereignissen des 11. September evident, und wird nun wohl noch weiter akzentuiert.
Mittelfristig muss es gelingen, eine nachhaltige Steigerung des Wachstumspotentials in Europa herbeizuführen: nach Einschätzung der Kommission sind die strukturellen Voraussetzungen auf den Güter- Arbeits- und Kapitalmärkten, um ein dauerhaftes Wachstum in der Größenordnung von 3 Prozent zu erreichen, wie es beim Gipfel in Lissabon als Zielvorstellung formuliert wurde, nicht gegeben.
Langfristig gesehen sollten die Weichenstellungen gesetzt werden um sich adäquat auf die absehbare demographische Entwicklung, den Alterungsprozess in der Population und den Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, vorzubereiten.
Diese Herausforderungen weisen zwar unterschiedliche Zeitperspektiven auf, sie verlangen aber gleichermaßen, jetzt in konsistenter Weise wirtschaftspolitisch zu handeln. Die kurzfristige konjunkturelle Situation darf nicht dazu führen, die mittel- und längerfristigen Ziele aus den Augen zu verlieren.
3. Die wirtschaftspolitische Grundstrategie zur Bewältigung der skizzierten Herausforderungen besteht aus 3 Hauptkomponenten:
 - Stabilitäts- und Wachstumsorientierung im Design des Makro policy-mix.
 - Bessere Nutzung des Arbeitskräftepotentials: Anhebung der Beschäftigungsquoten.

- Stärkung des Produktivitätswachstums. Das Design des Makro policy-mix wiederum besteht dabei aus den Elementen:
 - Mittelfristige Orientierung auf Preisstabilität und ausgeglichene Staatshaushalte,
 - abgesichert durch produktivitätsorientierte Lohnpolitik,
 - schafft Raum für antizyklische Geld- und Fiskalpolitik.
4. Die aktuelle Konjunktursituation ist zweifellos unerfreulich und Anlass für Besorgnis. Das Welthandelwachstum ist de facto zum Stillstand gekommen; in der Eurozone wird heuer das Wachstum nur zwischen 1 und 2 Prozent betragen, und in Deutschland wird wohl eine Null vor dem Komma stehen. Dennoch lassen sich einige Argumente für vorsichtigen Optimismus anführen:
- die Eurozone weist keine fundamentalen Ungleichgewichte auf,
 - die Staatshaushalte befinden sich im allgemeinen in einer weit besseren Situation,
 - die fallende Inflation stützt bei gegebenen Nominaleinkommen die reale Kaufkraft,
 - das Konsumentenvertrauen ist zwar gedämpft, aber höher als in der letzten Rezession,
 - die Konsumnachfrage wird gestützt durch bereits in Kraft getretene Steuer-senkungen.
5. Zur Positionierung der Makropolitik vor diesem Hintergrund:
- Die unmittelbaren Reaktionen der Wirtschaftspolitik (unter anderem die prompte Zuführung von Liquidität und ein simultaner Zinssenkungsschritt von FED und EZB) haben zu einer Stabilisierung der Lage und Erwartungen geführt.
 - Die Geldpolitik verfügt noch über ausreichenden Manövrierraum für weitere Zinssenkungen, sofern es die Entwicklung erfordert (W. Duisenberg: »Das Pulver ist noch trocken«). In der Bewertung der monetären Konditionen respektiert die Kommission jedenfalls uneingeschränkt die Unabhängigkeit der EZB in der Gestaltung der Geldpolitik.
 - In der Einschätzung der Fiskalpolitik gilt es zunächst festzuhalten, dass die Budgetpolitik in der Eurozone in der Ausgangssituation vor den Septemberereignissen als leicht expansiv zu bewerten war.
 - Das Festhalten am Stabilitäts- und Wachstumspakt (SGP) steht außer Zweifel; dies haben die ECOFIN-Minister bei ihrem letzten Treffen neuerlich bestätigt. Der SGP erlaubt aber natürlich den Einsatz der Fiskalpolitik als konjunktursta-bilisierendes Instrument, insbesondere den Einsatz der sogenannten automa-

tischen Stabilisatoren, sofern die Defizitobergrenzen dadurch nicht verletzt werden.

- In den Mitgliedsländern der Währungsunion herrschen unterschiedliche Ausgangspositionen, um die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Bedauerlicherweise verfügen einzelne Staaten, wie etwa Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal in diesem Zusammenhang über weniger Spielraum als andere Länder, die eine günstigere Startposition im Hinblick auf die Neuverschuldung aufweisen.
 - Das mittelfristige Ziel Budgetpositionen »close to balance or in surplus« zu erzielen bleibt uneingeschränkt aufrecht. Nebenbemerkung: Hätte Deutschland dieses Ziel bereits erreicht gehabt, wäre die Debatte um den »Zwangsjackencharakter des SGP« in der gegenwärtigen Konjunktursituation weitgehend hinfällig.
6. Mit der Verbreitung der Euro-Scheine und -Münzen werden die Länder der Eurozone in wenigen Wochen den letzten Schritt in eine neue Epoche europäischer Integration vollziehen. Dieser Übergang erfolgt unter turbulenteren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als uns allen lieb ist – umso wichtiger ist es daher klaren und stabilen Kurs zu halten.

**STEPHAN SCHULMEISTER
(ÖSTERREICHISCHES INSTITUT
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG WIFO, WIEN)**

Das Problem der Koordination der Wirtschaftspolitik hat zwei Aspekte. Der erste betrifft die Koordination als ein Kommunikations- und Organisationsproblem. Dieser Aspekt wird etwa durch die Forderung nach einer der EZB gleichrangigen Institution der Fiskalpolitik auf EU-Ebene angesprochen. Der zweite Aspekt betrifft die Koordination als ein inhaltlich-konzeptuelles Problem. Nach welchen Grundsätzen und auf Basis welchen (makroökonomischen) Modells soll die Wirtschaftspolitik der einzelnen EU-Länder koordiniert werden?

Meine Ausführungen beziehen sich nur auf diesen zweiten Aspekt. Dabei versuche ich, eine (skizzenhafte) Antwort auf die obige Frage durch einen Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Performance in den USA und der EU seit Anfang der achtziger Jahre zu gewinnen. In dieser Phase wurden nämlich in beiden Wirtschaftsräumen unterschiedliche makroökonomische Strategien verfolgt. Diese Unterschiede haben sich in den neunziger Jahren vertieft und erreichen derzeit mit der energischen Reaktion der Geld- und Fiskalpolitik in den USA und dem Attentismus in der EU ein (vorläufiges) Maximum. Wie ist es dazu gekommen?

In den USA hatte die monetaristisch-neoliberale Politik ihren Höhepunkt bereits in der ersten Hälfte der achtziger Jahre erreicht. Wesentliche Elemente der »Reaganomics« waren:

- Eine monetaristische Geld(mengen)politik, welche die Realzinsen in die Höhe schnellen ließ. Erstmals in der Nachkriegszeit lagen sie mittelfristig markant über der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate.
- Diese Politik trug wesentlich zu einer dramatischen Aufwertung des Dollar bei (bis Anfang 1985 hatte sich sein Wechselkurs gegenüber den wichtigsten anderen Währungen etwa verdoppelt).
- Massive Steuersenkungen für die Besser- und Best-Verdiener.
- Kürzung staatlicher Sozialleistungen.
- Starke Erhöhung der Militärausgaben.

Als Folge dieser Politik stagnierten die Realinvestitionen, die Exportmarktanteile der USA sanken deutlich (insbesondere zugunsten der japanischen Wirtschaft), ein anhaltend hohes Budgetdefizit ließ gemeinsam mit dem nunmehr positiven Zins-Wachstums-Differential die Staatsverschuldung deutlich steigen. Während so die Realwirtschaft, insbesondere die Industrie, keine Dynamik entfalten konnte, boomte der Finanzsektor, zusätzlich gefördert von immer mehr Finanzinnovationen. Wie

immer nützte die monetaristische Politik den Interessen des Finanzkapitals zulasten des Realkapitals.

Die negativen Auswirkungen für die Realwirtschaft und insbesondere der drohende Verlust des technologischen »leadership« gegenüber Japan veranlasste die Wirtschaftspolitik in den USA ab Mitte der achtziger Jahre zu einem schrittweisen Kurswechsel. Deutliche Zinssenkungen trugen zu einer markanten Abwertung des Dollar bei. Ende der achtziger Jahre verwarf die US-Notenbank (Fed) die monetaristischen Geldmengenregeln. Ihre seither stark diskretionäre Zinspolitik berücksichtigt nicht nur das Ziel der Preisstabilität, sondern gleichrangig jenes eines hohen Wachstums von Produktion und Beschäftigung.

In der Rezession zeigte sich die geänderte Makropolitik der USA besonders deutlich. Das Budgetdefizit wurde bis zu 6% des BIP ausgeweitet (1992) und weitere 2 Jahre deutlich höher gehalten als (nunmehr) in der EU überhaupt erlaubt. Die Leitzinsen wurden auf (nominell) 3% gesenkt und 3 Jahre lang beibehalten, der Wechselkurs durch ein »talking the dollar down« gezielt geschwächt (dies erwies sich im Handelskonflikt mit Japan als wirksamste Waffe).

Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung wurden erst ergriffen, nachdem der Aufschwung 1994/95 »selbsttragend« geworden war. Dabei wurden aber keine »Sparpakete« geschürt, sondern primär die Einnahmen gesteigert, insbesondere durch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes von 31% auf 42% (da zu dieser Bundessteuer noch die von den einzelnen Staaten eingehobenen Vermögenssteuern kommen, dürfte die Steuerbelastung der Spitzenverdiener in den USA vielfach höher sein als in manchen EU-Ländern). Gleichzeitig wurde der Konsum der einkommensschwachen Schichten durch Ausweitung der negativen Einkommensteuer gestärkt. Das Wachstum der Staatsausgaben wurde primär im militärischen Bereich gesenkt, die öffentlichen Investitionen, der öffentliche Konsum und (damit) die Beschäftigung im öffentlichen Dienst expandierten hingegen kräftig.

Die Fed hielt die Leitzinsen nahezu permanent auf einem Niveau unter der nominellen Wachstumsrate, was gemeinsam mit dem bis 1999 unterbewerteten Dollarkurs wesentlich zum Wachstum der unternehmerischen Realinvestitionen beitrug. Der private Konsum der Mittel- und insbesondere der Oberschicht wurde zusätzlich durch den Vermögenseffekt infolge der boomenden Aktienkurse stimuliert. Unter diesen Bedingungen konnten die USA ein kräftiges und fast 10 Jahre andauerndes Wirtschaftswachstum realisieren, die Arbeitslosigkeit sank stetig, der Budgetsaldo »drehte« sich von einem Defizit in einen deutlichen Überschuss.

Die Wirtschaftspolitik der USA war in den neunziger Jahren somit durch einen ausgeprägten Widerspruch zwischen Rhetorik und Praxis gekennzeichnet: in der

Rhetorik dominierte weiterhin die neoliberale Doktrin, die Praxis folgte hingegen einem pragmatischen »Bastard-Keynesianismus«.

In der EU ergab sich seit Ende der achtziger Jahre eine gegenläufige Entwicklung in der wirtschaftspolitischen Praxis zu jener in den USA: Das Grundprinzip der Bindung der Politik an feste Regeln, in der Fiskalpolitik durch die im Wachstums- und Beschäftigungspakt fortgeschriebenen Maastricht-Kriterien, in der Geldpolitik durch das Statut der EZB, das der Geldwertstabilität einseitig Vorrang vor allen anderen Zielen einräumt (überdies orientiert sich die EZB weiterhin auch an Geldmengenregeln).

In allen wichtigen Bereichen zeigte sich in den neunziger Jahren in der EU eine zu den USA »spiegelverkehrte« Entwicklung:

- Die Leitzinsen lagen in allen wichtigen EU-Ländern permanent über der (nominalen) Wachstumsrate (seit 1999 gilt dies auch für den Eurozins).
- Die Budgetkonsolidierung wurde primär durch eine Sparpolitik angestrebt, welche die öffentlichen Investitionen und insbesondere die Sozialleistungen kürzte, gleichzeitig wurden die Spitzensteuersätze tendenziell gesenkt, Massensteuern – insbesondere indirekte – hingegen vielfach erhöht.
- Diese Geld- und Fiskalpolitik trug wesentlich dazu bei, dass sowohl die Investitions- als auch die Konsumnachfrage gedämpft blieben.
- Das Unvermögen der wichtigsten EU-Länder (mit der Ausnahme von Frankreich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre), die Binnennachfrage nachhaltig zu stimulieren, zeigte sich insbesondere daran, dass jeder Aufschwung schon nach 1 bis 2 Jahren durch eine unnötig restriktive Fiskal- und/oder Geldpolitik »abgewürgt« wurde.
- Unter diesen Bedingungen wurde das schwache Wachstum in der EU von der Exportdynamik abhängig, und damit insbesondere von der Wirtschaftsentwicklung in den USA.

Pointiert lässt sich ein Gesamtbefund so formulieren: Dass die gesamtwirtschaftliche Performance der USA in den neunziger Jahren erstmals in der Nachkriegszeit um soviel besser ausfiel als in Europa, danken sie der Tatsache, dass sie Ende der achtziger Jahre die neoliberal-monetaristischen Konzepte nach Europa exportierten, und jene keynesianische Pragmatik importierten, welche in den fünfziger und sechziger Jahren wesentlich zum Wachstumsvorsprung Europas beigetragen hatte.

Die Unterschiede in der wirtschaftspolitischen Praxis zwischen den USA und der EU sind am bisher markantesten in der derzeitigen Abschwungsphase ausgeprägt. Die USA versuchen, durch radikale Zinssenkungen und eine expansive Fiskalpoli-

tik (Vorziehen der Steuersenkungen in Form von »Steuerschecks«, Planung einer massiven Erhöhung der Staatsausgaben als Reaktion auf den Terroranschlag vom 11. September) die Konjunkturschwäche zu mildern, und signalisieren damit den Unternehmen und Haushalten: »Wir werden eine Rezession aktiv bekämpfen und so rasch überwinden.« In der EU signalisiert die Wirtschaftspolitik mit ihrem Attentismus hingegen genau das Gegenteil.

AUTORENHINWEISE

- Heise, Arne: Professor für Wirtschaftswissenschaften und ihre Didaktik an der Universität zu Köln.
- Kastrop, Christian: Leiter des Generalreferates Finanzpolitik im Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- König, Reiner: Leiter der Hauptabteilung Volkswirtschaft der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main.
- Peters, Jürgen: 2. Vorsitzender der IG Metall, Frankfurt am Main.
- Pichelmann, Karl: Berater bei der EU-Kommission, Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- Priewe, Jan: Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft (FHTW) Berlin
- Schulmeister, Stephan: Wissenschaftlicher Referent am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (Wifo), Wien.
- Truger, Achim: Wissenschaftlicher Referent für Steuer- und Finanzpolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI), Düsseldorf.
- Vesper, Dieter: Wissenschaftlicher Referent in der Abteilung Staat des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.
- Welzmüller, Rudolf: Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim IG Metall-Vorstand, Abteilung Wirtschaft, Frankfurt am Main.

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) wirbt für die Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft. Sie tritt dafür ein, Mitbestimmungsrechte und -möglichkeiten zu erweitern.

Beratung und Schulung

Die Stiftung berät und qualifiziert Betriebs- und Personalräte und Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten, Männer und Frauen, in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten, in Fragen des Personal- und Sozialwesens, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Gestaltung neuer Techniken, des betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzes.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu den Themen »Wirtschaftswandel und Beschäftigung im Globalisierungsprozess«, »Soziale Polarisierungen, kollektive Sicherung und Individualisierung« und »Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik«. Das WSI-Tarifarchiv dokumentiert das Tarifgeschehen umfassend und wertet es aus.

Forschungsförderung

Die Abteilung Forschungsförderung der Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu den Themen Strukturpolitik, Mitbestimmung, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Die Forschungsergebnisse werden in der Regel nicht nur publiziert, sondern auf Veranstaltungen zur Diskussion gestellt und zur Weiterqualifizierung von Mitbestimmungsakteuren genutzt.

Studienförderung

Ziel der Stiftung ist es, einen Beitrag zur Überwindung sozialer Ungleichheit im Bildungswesen zu leisten. Gewerkschaftlich oder gesellschaftspolitisch engagierte Studierende unterstützt sie mit Stipendien, mit eigenen Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktikantenstellen. Bevorzugt fördert die Stiftung Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Ihre Arbeitsergebnisse und Dienstleistungen veröffentlicht die Stiftung über Veranstaltungen, Publikationen, mit PR- und Pressearbeit. Sie gibt zwei Monatszeitschriften heraus: »Die Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen«, außerdem die Vierteljahresschrift »South East Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER)« und »Network, EDV-Informationen für Betriebs- und Personalräte«.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 0211/7778 - 225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** 

In der edition der Hans-Böckler-Stiftung sind bisher erschienen:

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
1	<i>Gertrud Kühnlein</i> Neue Typen betrieblicher Weiterbildung	18,50	13001	3-928204-73-4
2	<i>Stefan Kühn</i> Komplementärer Regionalismus	28,00	13002	3-928204-64-5
3	<i>Karl-Hermann Böker, Peter Wedde</i> Telearbeit praktisch	13,00	13003	3-928204-75-0
4	<i>Peter Ittermann</i> Gestaltung betrieblicher Arbeitsorganisation	16,00	13004	3-928204-76-9
5	<i>Lothar Kamp</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Gruppenarbeit	12,00	13005	3-928204-77-7
6	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Flexible Arbeitszeit	13,00	13006	3-928204-78-5
7	<i>Siegfried Leittretter</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Betrieblicher Umweltschutz	13,00	13007	3-928204-79-3
8	<i>Winfried Heidemann</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Beschäftigungssicherung	12,00	13008	3-928204-80-7
9	<i>Wolfhard Kohte</i> Die Stärkung der Partizipation der Beschäftigten im betrieblichen Arbeitsschutz	18,00	13009	3-928204-81-5
10	<i>Karin Schulze Buschhoff</i> Teilzeitarbeit im europäischen Vergleich	25,00	13010	3-928204-82-3
11	<i>Hans Gerhard Mendius, Stefanie Weimer</i> Beschäftigungschance Umwelt	28,00	13011	3-928204-83-1
12	<i>Helene Mayerhofer</i> Betriebswirtschaftliche Effekte der Fusion von Großunternehmen	10,00	13012	3-928204-85-5
13	<i>Winfried Heidemann</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Betriebliche Weiterbildung	14,00	13013	3-928204-86-6

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
14	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Leistungs- und erfolgsorientiertes Entgelt	16,00	13014	3-928204-97-4
15	<i>Christina Klenner</i> Mehr Beschäftigung durch Überstunden- abbau und flexible Arbeitszeitmodelle	12,00	13015	3-928204-88-2
16	<i>Annette Henninger</i> Ins Netz geholt: Zeit, Geld, Informationen – alles, was die Wissenschaftlerin braucht!?	28,00	13016	3-928204-89-0
17	<i>Wolfgang Joußen, Leo Jansen, Manfred Körber</i> Informierte Region. Regionale Entwicklungsperspektiven in der Informationsgesellschaft	19,00	13017	3-928204-90-4
18	<i>Dietmar Köster</i> Gewerkschaftlich ausgerichtete Seniorenbildungsarbeit in der Praxis	20,00	13018	3-928204-91-2
19	<i>Michael Kürschner, Helmut Teppich</i> Windows NT: Handbuch für Betriebsräte	28,00	13019	3-928204-92-0
20	<i>Roland Köstler</i> Rechtsleitfaden für Aufsichtsrats- mitglieder nach dem Mitbestimmungs- gesetz '76	14,00	13020	3-928204-84-X
22	<i>Lutz Mez, Annette Piening, Klaus Traube</i> Was kann Deutschland hinsichtlich eines forcierten Ausbaus der Kraft-Wärme-Kopplung von anderen Ländern lernen?	20,00	13022	3-928204-93-9
23	<i>Karin Tondorf, Gertraude Krell</i> »An den Führungskräften führt kein Weg vorbei!«	16,00	13023	3-928204-94-7
25	<i>Christina Klenner (Hrsg.)</i> Kürzere und flexiblere Arbeitszeiten – neue Wege zu mehr Beschäftigung	14,00	13025	3-928204-96-3
26	<i>Svenja Pfahl (Hrsg.)</i> Moderne Arbeitszeiten für qualifizierte Angestellte?	18,00	13026	3-928204-97-1

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
27	<i>Margarethe Herzog (Hrsg.)</i> Im Netz der Wissenschaft? Frauen und Macht im Wissenschaftsbetrieb	22,00	13027	3-928204-98-X
28	<i>Erika Mezger (Hrsg.)</i> Zukunft der Alterssicherung	16,00	13028	3-928204-99-8
29	<i>Hans-Erich Müller, Annette Martin</i> Beschäftigten statt entlassen	20,00	13029	3-935145-00-4
30	<i>Werner Maschewsky</i> Psychisch gestört oder arbeitsbedingt krank?	20,00	13030	3-928204-95-5
31	<i>Lothar Kamp</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Telearbeit	16,00	13031	3-935145-01-2
32	<i>Dorit Sing, Ernst Kistler</i> Neue Chancen für Frauen?	20,00	13032	3-935145-02-0
33	<i>Stefan Eitenmüller, Konrad Eckerle</i> Umfinanzierung der Alterssicherung	28,00	13033	3-935145-03-9
34	<i>Reinhard Schüssler, Oliver Lang, Hermann Buslei</i> Wohstandsverteilung in Deutschland 1978 – 1993	32,00	13034	3-935145-04-7
36	<i>Christina Klenner (Hrsg.)</i> Arbeitszeitgestaltung und Chancengleichheit für Frauen	16,00	13036	3-935145-07-1
37	<i>Susanne Gesa Müller, Matthias Müller</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Outsourcing	16,00	13037	3-935145-08-X
38	<i>Petra Wassermann, Andrea Hofmann</i> Vorhandene Kräfte bündeln	25,00	13038	3-935145-09-8
39	<i>Wolfgang Rudolph, Wolfram Wassermann</i> Das Modell »Ansprechpartner«	25,00	13039	3-935145-10-1
40	<i>Winfried Heidemann, Angela Paul-Kohlhoff, Susanne Felger</i> Berufliche Kompetenzen und Qualifikationen Vocational Skills and Qualifications	16,00	13040	3-935145-11-X
41	<i>Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.)</i> Beschäftigung – Arbeitsbedingungen – Unternehmensorganisation	16,00	13041	3-935145-12-8

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
42	<i>Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.)</i> Employment, working conditions and company organisation	16,00	13042	3-935145-13-6
43	<i>Beate Beermann/Christina Klenner</i> Olympiareife Mannschaften gesucht?	20,00	13043	3-935145-15-2
44	<i>Diether Döring/Hermann Henrich</i> Konzeptionelle Überlegungen zu einem Tarifrentenmodell	20,00	13044	3-935145-16-0
45	<i>Winfried Heidemann</i> <i>Unter Mitarbeit von: Lothar Kamp, Hartmut Klein-Schneider, Siegfried Leitretter, Mathias Müller, Susanne Gesa Müller</i> Weiterentwicklung von Mitbestimmung im Spiegel betrieblicher Vereinbarungen	16,00	13045	3-935145-17-9
46	<i>Volker Eichener, Sabine Schaaf, Frank Schulte, Jörg Weingarten</i> Erfolgsfaktoren für Biotechnologie-Regionen	35,00	13046	3-935145-18-7
47	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Personalplanung	16,00	13047	3-935145-19-5
48	<i>Boy Lüthje</i> Arbeitnehmerinteressen in einem transnationalen IT-Unternehmen	20,00	13048	3-935145-120-9
49	<i>Marianne Giesert/Jürgen Tempel</i> Gesunde Unternehmen – arbeitsfähige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	20,00	13049	3-935145-21-7
50	<i>Peter Kalkowski/Matthias Helmer/ Otfried Mickler</i> Telekommunikation im Aufbruch	20,00	13050	3-935145-22-5
51	<i>Dunja M. Mohr</i> Lost in Space: Die eigene wissen- schaftliche Verortung in und außerhalb von Institutionen	28,00	13051	3-935145-23-3
53	<i>Wolfgang Kohte</i> Störfallrecht und Betriebsverfassung	20,00	13053	3-935145-25-X

Nr.	Autor/Titel	DM/€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
54	<i>Manfred Deiß/Eckhard Heidling</i> Interessenvertretung und Expertenwissen	26,00	13054	3-935145-28-4
57	<i>Heide Pfarr (Hrsg.)</i> Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft	€ 12,00	13057	3-935145-31-4
58	<i>Stefan Eitenmüller</i> Reformoptionen für die gesetzliche Rentenversicherung	€ 15,00	13058	3-935145-32-2
59	<i>Bernd Kriegesmann/Marcus Kottmann</i> Neue Wege für Personalanpassungen in der Chemischen Industrie	€ 10,00	13059	3-935145-33-0
60	<i>Hans-Böckler-Stiftung/DGB-Bundesvorstand</i> Welthandelsorganisation und Sozialstandards	€ 7,00	13060	3-935145-34-9
61	<i>Renate Büttner/Johannes Kirsch</i> Bündnisse für Arbeit im Betrieb	€ 11,00	13061	3-935145-35-7
62	<i>Elke Ahlers/Gudrun Trautwein-Kalms</i> Entwicklung von Arbeit und Leistung in IT-Unternehmen	€ 9,00	13062	3-935145-36-5
63	<i>Thomas Fritz/Christoph Scherrer</i> GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels	€ 12,00	13063	3-935145-37-3

**Bestellungen
bitte unter
Angabe der
Bestell-Nr. an:**



Am Kreuzberg 4
40489 Düsseldorf
Telefax: 02 11 / 408 00 80
E-Mail: lavista@setzkasten.de

