

Adam, Hermann

Article

Von der Inflationsphobie bis zur "schwarzen Null"

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adam, Hermann (2016) : Von der Inflationsphobie bis zur "schwarzen Null", Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 96, Iss. 7, pp. 492-500, <https://doi.org/10.1007/s10273-016-2004-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/191113>

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.

Hermann Adam

Von der Inflationsphobie bis zur „schwarzen Null“

Nach der Finanzmarktkrise geriet die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik vorübergehend in die Defensive. Mittlerweile hat sich in Deutschland erneut das Paradigma einer „wachstumsorientierten Austeritätspolitik“ als Leitlinie zur Überwindung von Krisen durchgesetzt. Dieser Beitrag zeichnet die zentralen Vorbehalte gegen nachfrageorientierte Maßnahmen nach und zeigt, dass sie einer empirischen Überprüfung nicht standhalten.

Seit dem Sturz der sozial-liberalen Koalition im Herbst 1982 findet eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik nur noch wenig Zustimmung. Während der Kohl-Ära, die mit der Ankündigung „Wir führen den Staat auf seine Kernaufgaben zurück“¹ begann, wurde zwar keine lehrbuchmäßige Angebotspolitik betrieben.² Beschäftigungsprogramme lehnte Kohl jedoch strikt ab, weil sie „Milliarden verschlungen haben, ohne die Lage am Arbeitsmarkt stabilisieren zu können“.³ Auch die rot-grüne Koalition fand nicht zu nachfrageorientierten Rezepten zurück. Im Gegenteil: Nach der Steuerreform 2000 sanken die Steuereinnahmen von 467 Mrd. Euro (2000) um 15 Mrd. auf 452 Mrd. Euro (2005)⁴, im gleichen Zeitraum wurden die Nettoanlageinvestitionen des Staates von 3,5 Mrd. Euro (2000) drastisch auf -6 Mrd. Euro (2005) gekürzt⁵ – das genaue Gegenteil einer expansiven nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik. Im ersten Kabinett Angela Merkel erlebte die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik mit den Konjunkturpaketen I und II⁶ zwar eine kurze Renaissance, machte aber nach Überwindung der Finanzmarktkrise sehr schnell der von Finanzminister Wolfgang Schäuble verfolgten Politik des Haushaltsausgleichs („schwarze Null“) Platz.

Angebotsorientierte Kernthesen und ihre empirische Evidenz

Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf einige Kernbehauptungen, mit denen aus angebotsorientierter Sicht versucht wurde, die Tauglichkeit des zentralen Instruments nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik – schuldenfinanzierte staatliche Investitionsausgaben zur Stabilisierung der Beschäftigung⁷ – infrage zu stellen.

Preisstabilität – Weg zur Vollbeschäftigung?

Im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft⁸ werden Bund und Länder in Deutschland verpflichtet, ihre Maßnahmen so zu treffen, „dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“ (Art. 1 StabG). Diese vier Ziele werden im Gesetz als grundsätzlich gleichrangig betrachtet.⁹ Entgegen diesem gesetzlichen Auftrag sehen angebotsorientiert Denkende die Preisniveaustabilität als das vorrangige Ziel an, weil ohne sie ihrer Meinung nach auch die anderen Ziele wie Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum nicht realisiert werden können. Nach Eucken sind „alle Bemühungen, eine Wettbewerbsordnung zu verwirklichen, [...] umsonst, solange eine gewisse Stabilität des Geldwertes nicht gesichert ist“.¹⁰ Dadurch „könnte man hoffen, dass die der Wettbewerbsordnung immanente Tendenz zu einem Gleichgewicht sich auswirkt“.¹¹ Noch deutlicher Helmut Schlesinger:

- 1 H. Kohl: Regierungserklärung, Plenarprotokoll 10/4 des Deutschen Bundestages vom 4.5.1983, S. 56.
- 2 Vgl. R. Zohnhöfer: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998, Opladen 2001.
- 3 H. Kohl, a.a.O., S. 57.
- 4 Bundesministerium der Finanzen (BMF): BMF-Monatsbericht 12/2015, Tabelle 10, S. 67.
- 5 Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Beiheft Investitionen, 2. Hj. 2013, Wiesbaden 2014, S. 77, Tabelle 6.4.
- 6 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen: Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung. Maßnahmenpaket der Bundesregierung, Berlin, 5.11.2008; Bundesministerium der Finanzen (BMF): BMF-Monatsbericht 1/2009, S. 5 ff.; Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2.3.2009, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 11 vom 5.3.2009.

- 7 Zum wirtschaftspolitischen Leitbild von Keynes im Unterschied zu anderen Wirtschaftskonzeptionen siehe J. Kromphardt: Analysen und Leitbilder des Kapitalismus von Adam Smith bis zum Finanzmarktkapitalismus, Marburg 2015, S. 188 ff.
- 8 BGBl. I, S. 582.
- 9 Vgl. E. Helmstädter: Die Vorgeschichte des Sachverständigenrates und ihre Lehren, in: V. Nienhaus, U. van Suntum: Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1988, S. 170.
- 10 W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, gekürzte Ausgabe für Rowohlt's deutsche Enzyklopädie, Hamburg 1965, S. 161. Der Geldwert drückt die Kaufkraft einer Währung aus und entspricht rechnerisch dem reziproken Wert des Preisniveaus.
- 11 Ebenda, S. 162.

Prof. Dr. Hermann Adam lehrt Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

„Es besteht für eine marktwirtschaftlich orientierte Volkswirtschaft kein Zweifel, dass die Stabilität des Preisniveaus nicht ein Wert an sich ist, sondern der besondere Rang des Ziels sich daraus ableitet, dass ein weitgehendes Maß an Preisstabilität die Voraussetzung dafür ist, dass die Vollbeschäftigung und die anderen wirtschaftspolitischen Ziele auf Dauer gesichert werden können.“¹²

Die tatsächliche Entwicklung von Inflation und Arbeitslosigkeit seit 1983 – nach dem Ende der kurzen Phase nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik – lässt jedoch keinen Zusammenhang zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung erkennen (vgl. Abbildung 1). Während die Inflation im Trend kontinuierlich sank, stieg die Arbeitslosigkeit treppenförmig von Zyklus zu Zyklus weiter an und ging erst ab 2006 wieder zurück – also genau der entgegengesetzte Verlauf, der nach der genannten These eigentlich zu erwarten gewesen wäre. Auf die Arbeitsmarktentwicklung wirken nämlich viele komplexe und zum Teil exogene Faktoren wie z.B. Demografie und technologischer Fortschritt ein. Selbst wenn Preisstabilität nur als notwendige, aber nicht als hinreichende Vorbedingung für Vollbeschäftigung angesehen würde, ließe sich die These nicht empirisch belegen. Denn 1973 und 1974, als die Inflationsrate bei fast 7% lag und das Ziel der Geldwertstabilität am meisten verletzt war, betrug die Arbeitslosigkeit nur 1% bis 2%. 1986 und 1987, als mit einer Inflationsrate von -0,1% bzw. +0,2% de facto Preisstabilität herrschte, lag die Arbeitslosenquote dagegen bei fast 8%.

Ein häufig angeführtes Argument, mit dem die Priorität der Geldwertstabilität von angebotsorientierter Seite gerechtfertigt wird, ist die Behauptung, Inflation würde vor allem Lohnbezieher, Rentner und Sparer benachteiligen.¹³ Doch auch das trifft nicht zu. In den 15 Jahren der Vollbeschäftigung von 1960 bis 1975 sind die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer real um 81% gestiegen, und das trotz einer Inflationsrate von 72%. In den darauf folgenden 15 Jahren mit deutlich niedrigerer Inflationsrate, aber hoher Arbeitslosigkeit betrug der reale Nettoeinkommenszuwachs nur 3%. Dasselbe gilt für die Renten. Hier betrug der reale Zuwachs in der Vollbeschäftigungsphase 99%, in dem sich anschließenden Zeitraum hoher und wachsender Arbeitslosigkeit dagegen nur 13%.¹⁴ Ebenso lässt sich für die Sparer zeigen: Die Rendite von Staatsanleihen lag – mit Ausnahme der Jahre 2012 bis 2014 – über der jeweiligen Inflationsrate (vgl. Abbildung 2). Von einer

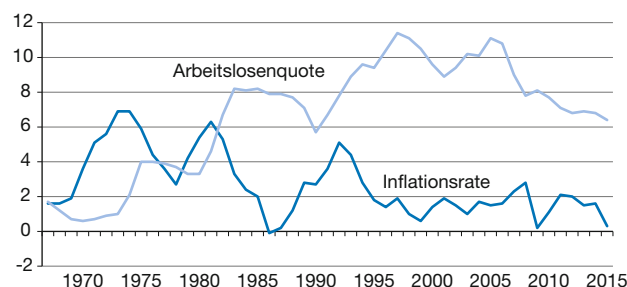
12 H. Schlesinger: Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 501.

13 Vgl. z.B. O. Issing: Geldwertstabilität, in: Wirtschaftspolitik, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 292, Bonn 1980, S. 156.

14 H. Adam: Bausteine der Wirtschaft, 16. Aufl., Wiesbaden 2015, S. 243 und S. 247.

Abbildung 1
Inflation¹ und Arbeitslosigkeit² in Deutschland³

in %



¹ Preisindex für die Lebenshaltung der privaten Haushalte. ² Arbeitslose in % der Erwerbspersonen. ³ Bis einschließlich 1990 alte Bundesrepublik.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Benachteiligung des „kleinen Mannes“ durch den schleichenden Preisanstieg kann also selbst im Jahrzehnt weltweit hoher Inflationsraten nicht die Rede sein.¹⁵

Das eigentliche Ziel, das mit der Behauptung von den angeblichen Gefahren der schleichenden Inflation verfolgt wurde, war ein politisches: Es ging darum, die Inflationsphobie der Deutschen zu nutzen, um damit die Lohnforderungen der Gewerkschaften zu diskreditieren und ihre Umverteilungsansprüche abzuwehren. Die Disziplinierung der Gewerkschaften sollte der Sachverständigenrat für Wirtschaft übernehmen, der 1963 in der Erwartung geschaffen wurde, „er möge dafür sorgen, dass die Löhne weniger stark steigen als bis dahin.“¹⁶ Doch diese Hoffnung erfüllte sich nicht. Mit dem Satz: „Die Gewerkschaften haben auch in der jüngsten Vergangenheit keine aggressive Lohnpolitik betrieben“¹⁷ nahm das zweite Sachverständigenratgutachten die Gewerkschaften in Schutz.

Hohe Staatsverschuldung – Crowding-out?

Als die Inflationsrate im Laufe der 1980er Jahre sank und sich angesichts gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit immer weniger dafür eignete, als *conditio sine qua non* für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik dargestellt zu werden, schwenkte die angebotsorientierte Argumentation

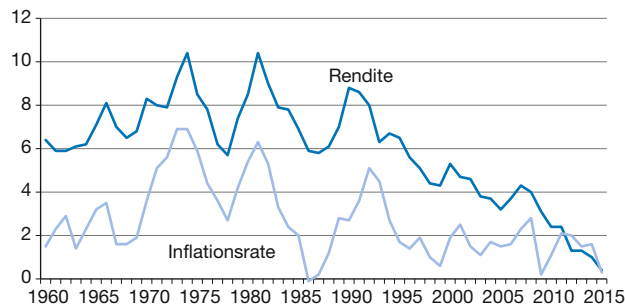
15 Die behaupteten nachteiligen Wirkungen von Inflation auf die Verteilung widerlegen zum Teil empirisch D. Fricke: Verteilungswirkungen der Inflation, Baden-Baden 1980; und A. Jeck: Wer gewinnt, wer verliert bei einer Inflation?, in: J. Schlemmer (Hrsg.): Enteignung durch Inflation? Fragen der Geldwertstabilität, München 1972, S. 60 ff.

16 O. Sievert: Die wirtschaftspolitische Beratung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 49, Berlin 1968, S. 37.

17 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1965/66, Tz. 96.

Abbildung 2
Rendite deutscher Staatsanleihen und Inflation

in %



Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlenangaben der Deutschen Bundesbank.

um. Sie konzentrierte sich auf die Kritik der wachsenden Staatsverschuldung, weil diese angeblich das Kreditangebot auf den Kapitalmärkten verknappen, die Zinsen in die Höhe treiben und privaten Investoren die Möglichkeit nehmen würde, Kredite aufzunehmen.¹⁸ Dieser Verdrängungseffekt (crowding-out) wurde bereits in der ersten Hälfte der 1980er Jahre in mehreren Arbeiten infrage gestellt.¹⁹ Denn die Crowding-out-These unterstellt einen „Topf“ mit einem festen Kreditangebot, dessen Inhalt nur einmal verteilt werden kann. Diese statische Betrachtung blendet die Kreislaufzusammenhänge aus. Alle Mittel, die als Kredit vergeben werden, fließen an anderer Stelle wieder in den Geldkreislauf.²⁰

Wie wenig realitätsnah die Crowding-out-Hypothese war, zeigt auch die aktuelle Situation. Die Staatsschuldenquote Deutschlands war 2015 mit 71,6% doppelt so hoch wie zu Beginn der 1980er Jahre, als sie lediglich bei rund 35% lag (Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1982). Träfe das Crowding-out-Argument zu, müssten die Finanzmärkte heute vollkommen ausgetrocknet sein und die Zinsen as-

tronomische Höhen erreicht haben. Genau das Gegenteil ist der Fall: Die Zinsen bewegen sich auf einem historischen Tief. Entscheidend für das Geld- und Kreditangebot in einer Volkswirtschaft ist die Geldpolitik der Notenbank.

Konjunkturprogramme – nur ein Strohfeuereffekt?

Ein immer wieder vorgebrachtes Argument gegen staatliche Konjunkturprogramme ist die Behauptung, sie würden keine dauerhafte Stabilisierung der Nachfrage auslösen, sondern wie ein Strohfeuer nur ein kurzfristiges Aufflackern bewirken. Die Wirtschaftspolitik der 1970er Jahre hat dieser Kritik in der Tat Vorschub geleistet. So wurden von 1967 bis 1982 insgesamt 36 Mini-Konjunkturprogramme auf den Weg gebracht, deren Wirkung nicht nachhaltig war.²¹ Das gilt jedoch nicht für das Zukunfts-investitionsprogramm (ZIP), das am 23.3.1977 beschlossen wurde und zusätzliche sich auf vier Jahre verteilende staatliche Ausgaben von ca. 16 Mrd. DM vorsah. Die Ausgaben wurden ins Verkehrssystem, die Energieversorgung, die Wasserwirtschaft, die Wohnumwelt und die Berufsbildung gelenkt.²² Die positiven Wirkungen auf den Arbeitsmarkt waren unverkennbar. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) schätzte den positiven Beschäftigungseffekt für 1979 auf 50 000 bis 100 000 Erwerbstätige,²³ das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) errechnete einen zusätzlich initiierten Arbeitskräftebedarf von 150 000 bis 170 000 Erwerbspersonen.²⁴ Dadurch konnte der Beschäftigungseinbruch der Jahre 1974 bis 1976 in Höhe von 1,2 Mio. bis 1980 fast vollständig ausgeglichen werden. „Wäre nicht das Erwerbspersonenpotenzial seit 1974 aufgrund stark besetzter Nachwuchsjahrgänge und zunehmender Frauenerwerbstätigkeit in etwa gleichem Umfang gestiegen, hätte 1980 wieder Vollbeschäftigung geherrscht.“²⁵

18 Einen Überblick über die verschiedenen Crowding-out-Theorien gibt G. Dieckenhauer: Der Crowding-out-Effekt. Zum gegenwärtigen Stand von Theorie und Empirie, in: DIW-Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 49. Jg. (1980), S. 126 ff.

19 Vgl. z.B. T. Tewes: Kreditfinanzierte Staatsausgaben und private wirtschaftliche Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Analyse mit Hilfe des ökonometrischen Modells des IfW, in: Die Weltwirtschaft, H. 1/1982, S. 38 ff.; R. Caesar: Crowding out in der BRD. Eine Bestandsaufnahme, in: Kredit und Kapital, 18. Jg. (1985), H. 2, S. 265 ff.

20 Vgl. dazu R. Pohl: Staatsverschuldung und die crowding-out-Debatte, in: D. B. Simmert, K. D. Wagner (Hrsg.): Staatsverschuldung kontrovers, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 174, Bonn 1981, S. 366 ff. Vorher schon W. Stützel: Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Kredit und Kapital, 11. Jg. (1978), H. 4, S. 446: „Indem der Staat das Geliehene ausgibt, nährt er selber den Kapitalmarkt, reichert er ihn um anlagesuchende Mittel an. Die Möglichkeit privater Kreditinstitute werden dadurch per Saldo nicht im mindesten geschmälert.“

21 W. Klauder: Sind die Einwände gegen eine antizyklische Finanzpolitik stichhaltig?, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg. (2003), H. 9, S. 573.

22 Siehe im einzelnen Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 33 vom 30.3.1977.

23 Vgl. R. Rau: Die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf Wachstum und Beschäftigung bis 1979 – Simulationsrechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 28. Jg. (1977).

24 Vgl. DIW-Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven: Welchen Beitrag hat die Finanzpolitik zum Aufschwung 1978/79 geleistet? in: DIW Wochenbericht, Nr. 11/1980.

25 W. Klauder: Mit Nachfragepolitik gegen Konjunkturflaute und drohende Wirtschaftskrise?, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg. (2001), H. 10, S. 564 ff. Selbst ein scharfer Kritiker der Wirtschaftspolitik der sozial-liberalen Koalition wie Harald Scherf räumt ein: „Wir wollen die Erfolge nicht übersehen: immerhin gelingt es, zwischen 1976 und 1980 die Zahl der Beschäftigten um gut 1 Mio. wieder zu steigern.“ H. Scherf: Enttäuschte Hoffnungen – vergebene Chancen. Die Wirtschaftspolitik der Sozial-Liberalen Koalition 1969-1982, Göttingen 1986, S. 51.

Auch die beiden Konjunkturpakete von 2008/2009²⁶ waren erfolgreich. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2009/2010 der Bundesregierung einheitlich eine angemessene finanzpolitische Reaktion auf die Krise bescheinigt und bestätigt, dass „die Konjunkturprogramme die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert und einen noch stärkeren Einbruch des Bruttoinlandsprodukts verhindert (haben). Ohne sie wäre alles noch schlimmer gekommen.“²⁷ Ebenso bezeichnete Sinn die Konjunkturprogramme als wohldimensioniert. Sie „waren ein echter Gewinn für die Gesellschaft und nicht etwa nur eine Umverteilung aus der einen in die andere Tasche.“²⁸ Sinn schloss sich an dieser Stelle auch der Argumentation der Keynesianer an, wonach in einer derartigen Krise Umverteilung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöht und die Wirtschaft wieder in Schwung bringt.²⁹

Seit der Finanzmarktkrise hat eine kontroverse wissenschaftliche Diskussion über die tatsächliche Höhe der fiskalischen Impulse der Finanzpolitik eingesetzt. Ausgelöst wurde die Debatte durch eine Analyse des IWF in seinem World Economic Outlook vom Herbst 2012 und einem ebenfalls vom IWF Anfang 2013 veröffentlichten Working Paper. Darin räumte der IWF ein, in seinen 2010 veröffentlichten Prognosen die kontraktiven Effekte der Haushaltskonsolidierung in den EU-Krisenländern unter- und die von ihr ausgehenden positiven Wachstumseffekte überschätzt zu haben. Die finanzpolitischen Multiplikatoren seien von Land zu Land verschieden und änderten sich im Zeitablauf. Auch spiele es eine wichtige Rolle, inwieweit die finanzpolitischen Maßnahmen vertrauensstiftend seien.³⁰

Das Bundesfinanzministerium bestritt – unter anderem unter Berufung auf Studien der EU und der EZB – die vom IWF befürchteten negativen Wirkungen der Sparpolitik und stufte die IWF-Berechnungen als wenig plausibel ein. Es erwartet von der Haushaltskonsolidierung auf lange Sicht nach wie vor positive Wachstumseffekte und lehnt Konjunkturpro-

gramme in der EU weiterhin ab.³¹ Eine Studie von Bruegel im Auftrag des Europäischen Parlaments über die Auswirkungen der Troika-Programme stützte allerdings die IWF-These. Entgegen den Erwartungen seien in Griechenland, Portugal, Irland und Zypern Arbeitslosigkeit und Schuldenquote gestiegen und das Bruttoinlandsprodukt geschrumpft.³²

Auch eine umfassende und systematische Auswertung von 104 Studien mit insgesamt 1069 Multiplikatorwerten³³ konnte die These, Sparmaßnahmen würden das Wachstum forcieren, nicht bestätigen: „Expansive Wirkungen des Sparens – also negative Fiskalmultiplikatoren – sind lediglich der untere Extremwert im breiten Spektrum der Multiplikatorschätzungen. Am oberen Ende findet man sehr hohe positive Multiplikatoren, die implizieren, dass Ausgabensteigerungen sich über ihre Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen – und dementsprechend steigende Steuereinnahmen – größtenteils selbst finanzieren.“³⁴ Daraus lassen sich Empfehlungen für die Finanzpolitik ableiten: Wenn die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage erhöht werden soll, um die Beschäftigung zu verbessern, ist an der Ausgaben- und nicht an der Einnahmeseite des Staatshaushalts anzusetzen. Am wirksamsten sind schuldenfinanzierte Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben, die direkt zu mehr Nachfrage führen, nämlich öffentliche Investitionen.

Hohe Staatsverschuldung – Gefahr für das Wachstum?

Eine andere Begründung, warum eine aus Nachfragepolitik resultierende hohe Staatsverschuldung problematisch ist, lieferten Rogoff und Reinhart.³⁵ Ihre empirische Untersuchung der Schuldenkrisen der letzten 800 Jahre gipfelte in der Kernaussage: „In den letzten zwei Jahrhunderten ging eine Staatsverschuldung von über 90% des Bruttoinlandsprodukts in der Regel mit einem mittleren Wachstum von 1,7% einher. Bei einem mittleren Schuldenstand zwischen 30% und 90% des BIP betrug die Wachstums-

26 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.; Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht 1/2009 ..., a.a.O.; Bundesgesetzblatt 2009, S. 416 ff.

27 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2009/10, Tz. 243. Auch das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) stellt den deutschen Konjunkturprogrammen ein positives Zeugnis aus. Vgl. R. Brügelmann: Die Wirkung von Konjunkturprogrammen, in: IW-Trends, Nr. 4/2010, S. 3 und 11.

28 H.-W. Sinn: Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist, Berlin 2010, S. 299 f.

29 Freilich betont Sinn, dass Infrastrukturinvestitionen das Mittel der ersten Wahl bei einer staatlichen Konjunkturpolitik zur Bekämpfung eines Kreislaufkollapses sind und nicht Lohnnerhöhungen, vgl. ebenda, S. 296 und S. 300.

30 Vgl. O. Blanchard, D. Leigh: Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper, Nr. 1/2013, S. 20.

31 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzpolitik im Euroraum. Die Wirkung fiskalischer Multiplikatoren bei Konsolidierungen, in: Monatsbericht des BMF, Nr. 2/2013, S. 54 ff. Ausführlicher S. Neheider, L. Schuknecht: Wachstum und Konsolidierung: Ein Gegensatz? Zur Diskussion um „Austeritätspolitik“ und „Wachstumsfalle“, in: DIW-Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 82. Jg. (2013), H. 2, S. 25 ff. Bundesfinanzminister Schäuble lehnte beim Treffen der G20-Finanzminister und -Notenbankchefs Konjunkturprogramme erneut ab, siehe <http://www.zeit.de/news/2016-02/26/finanzen-iwf-fordert-von-g20-rasche-reformen-26081002> (27.2.2016).

32 Vgl. A. Sapir et al.: The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures, European Parliament Economic Governance Support Unit, Brüssel 2014.

33 Vgl. S. Gechert: What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, in: Oxford Economic Papers, 31. März 2015.

34 Ders.: Öffentliche Investitionen und Staatsverschuldung im Euroraum, IMK-Policy Brief, Düsseldorf, Juli 2015, S. 4.

35 C. M. Reinhart, K. S. Rogoff: Dieses Mal ist alles anders. Acht Jahrhunderte Finanzkrisen, 4. Aufl., München 2011.

rate dagegen über 3%, bei sehr niedriger Verschuldung (unter 30% des BIP) sogar 3,7%.³⁶ In der Studie ist den beiden Autoren ein peinlicher Fehler unterlaufen, der aufgedeckt³⁷ und von Reinhart und Rogoff eingeräumt wurde.³⁸ Nach der Korrektur ist der Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Wachstum sehr viel weniger ausgeprägt. Offen bleibt allerdings, was Ursache und was Wirkung ist: Ist hohe Staatsverschuldung verantwortlich für niedriges Wachstum oder ist es genau umgekehrt?

Staatsverschuldung – Belastung zukünftiger Generationen?

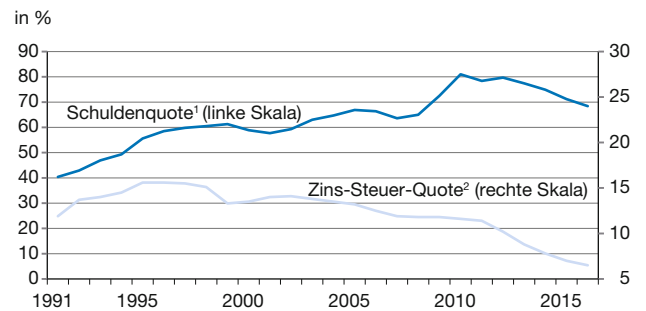
Weniger strittig scheint in der Wirtschaftswissenschaft mittlerweile zu sein, ob die von schuldenfinanzierten öffentlichen Investitionen ausgelöste hohe Staatsverschuldung zukünftige Generationen belastet. In seinem 2007 erstellten Sondergutachten erklärte der Sachverständigenrat, eine Umverteilung zulasten künftiger Generationen könne unter Verteilungsgesichtspunkten erwünscht sein, weil spätere Generationen wegen der Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen in der Regel wohlhabender sind als frühere. Die staatliche Verschuldung sei dabei ein geeignetes wirtschaftspolitisches Instrument, um die gewünschten intergenerativen Umverteilungseffekte zu erreichen.³⁹ Und wenig später bekennt sich der Rat zur goldenen Regel der Finanzpolitik, die postuliere, „dass öffentliche Investitionen über Kreditaufnahme finanziert werden sollten. Eine solche investitionsorientierte Verschuldung gewährleistet im Prinzip, dass es zu einer gleichmäßigen Verteilung von Belastungen und Entlastungen über die verschiedenen Generationen hinweg kommt ...“, wodurch „eine Ausbeutung zukünftiger durch gegenwärtige Generationen verhindert [wird]“.⁴⁰ Außerdem bezeichnete der Rat unter Verweis auf neuere empirische Untersuchungen die Ertragsrate öffentlicher Investitionen als vergleichsweise hoch und schließt nicht aus, dass sich öffentliche Investitionen sogar selbst finanzieren.

Ausgeglichener Haushalt – Rückgewinnung staatlicher Handlungsfreiheit?

Weiterhin wird argumentiert, die Handlungsfähigkeit der Regierung könnte verlorengehen, wenn mit wachsender

Abbildung 3

Schuldenquote und Zins-Steuer-Quote in Deutschland



¹ Schuldenstand in % des Bruttoinlandsprodukts. ² Zinsausgaben in % der Steuereinnahmen.

Quelle: Gemeinschaftsdiagnose der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, Herbst 2015.

Staatsverschuldung zunehmend mehr öffentliche Einnahmen für den Zinsendienst aufgebracht werden müssen.⁴¹ Jeder Staat muss seine Handlungsfähigkeit erhalten – bislang lässt sich allerdings für die Staatsverschuldung keine konkrete Schwelle nennen, bei deren Überschreiten die Handlungsfähigkeit nicht mehr gegeben ist. In der Literatur werden stets nur ökonomische Kennziffern genannt und ihre Entwicklung aufgezeigt, meist die Zins-Steuer-Quote, ohne sich auf einen „kritischen Wert“ festzulegen. Das hat einen guten Grund: Verschuldung und Zins-Steuer-Quote entwickeln sich wegen der sinkenden Kapitalmarktzinsen seit Ende der 1990er Jahre auseinander. Trotz erheblich gestiegener Schuldenquote ist in Deutschland die Belastung des Staates durch Zinsausgaben derzeit deutlich niedriger als beispielsweise 2002, als der Schuldenstand noch unter dem Maastricht-Kriterium lag (vgl. Abbildung 3). Die Handlungsfähigkeit einer Regierung hängt also nicht von der Höhe der Staatsverschuldung, sondern ganz wesentlich von der Zinspolitik der Notenbank ab.

International vergleichende politikwissenschaftliche Untersuchungen zur Haushaltskonsolidierung betonen außerdem die bedeutende Rolle, die das Wachstum des jeweiligen Landes für die Reduzierung der Staatsverschuldung spielt.⁴² Darüber hinaus begünstigen politische Rahmenbedingungen wie z.B. die Friedensdividende nach Ende des Kalten Krieges oder die Zinsdividende nach Einführung des Euro, die vielen Ländern im Vergleich zu vorher ein niedrigeres Zinsniveau bescherte, den Schuldenabbau. Weltkonjunktur, Wiedervereinigung, Einbin-

36 Dies.: Growth in a Time of Debt, in: American Economic Review, Vol. 100, Mai 2010, S. 575 (Übersetzung Autor).

37 Vgl. T. Herndon et al.: Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff, Workingpaper Series Number 322, April 2013, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.

38 C. M. Reinhart, K. M. Rogoff: Errata: Growth in A Time of Debt, Harvard, 5. Mai 2013.

39 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden 2007, Tz. 68.

40 Ebenda, Tz. 70 und später Tz. 121.

41 Vgl. z.B. O. Graf Lambsdorff: Wachsende Staatsverschuldung – Wohltat oder Plage?, in: D. B. Simmert, K.-D. Wagner (Hrsg.), a.a.O., S. 201; BMF-Monatsbericht vom Juni 2012, S. 36.

42 Vgl. U. Wagschal, G. Wenzelburger: Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit. Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich, in: Der moderne Staat, 2008, H. 1, S. 149.

dung in eine Währungsunion, Ölpreisentwicklung haben möglicherweise sogar größere Effekte auf das Wachstum eines Landes und seine Verschuldung als die Fiskalpolitik.

Länder, die nach einer längeren Periode hoher Staatsverschuldung ihre Haushalte konsolidiert haben, nutzten nach erfolgreicher Konsolidierung ihren wiedergewonnenen finanziellen Handlungsspielraum allerdings nicht dazu, dringend notwendige Projekte in Angriff zu nehmen, die im Interesse des Haushaltsausgleichs zurückgestellt wurden. Im Gegenteil: Die restriktive Haushaltspolitik wurde fortgesetzt.⁴³ Im Zuge der Haushaltskonsolidierung hatten sich neue Vorstellungen von „guter Fiskalpolitik“ verfestigt, die zu institutionellen Reformen führten. Diese wiederum veränderten die politischen Maßnahmen und erzeugten im politischen System der jeweiligen Länder neue Interessenkonstellationen. Die Haushaltskonsolidierung war somit der Beginn einer grundsätzlichen politischen Weichenstellung in Richtung eines dauerhaft sparsamen „Überschussregimes“.⁴⁴ Die „schwarze Null“ ist somit kein politisches Ziel, das sich aus ökonomischen Zwängen ergibt, sondern der Rückführung des Staates auf seine Kernaufgaben (schlanker Staat) dient.

Angebotsorientierung als Herrschaftsinstrument

Da die Einwände gegen schuldenfinanzierte staatliche Investitionsausgaben zur Stabilisierung der Beschäftigung empirisch kaum zu belegen sind, stellt sich die Frage, warum das angebotsorientierte Paradigma hartnäckig die herrschende Lehre in der Wirtschaftswissenschaft bleibt?⁴⁵ Zur Beantwortung dieser Frage sollen zunächst die gesellschafts- und verteilungspolitischen Implikationen der wirtschaftspolitischen Paradigmen analysiert werden.

Wirtschaftspolitik und Machtverteilung

„Bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen geht es immer auch um Verteilungsfragen.“⁴⁶ Folglich gibt es bei jeder Wirtschaftspolitik Gewinner und Verlierer, weil einige im Vergleich zu anderen (absolut und/oder relativ)

schlechter-, andere dafür bessergestellt werden. Jede Wirtschaftspolitik ist also stets interessengeleitet. In der Phase der Vollbeschäftigung während der 1960er und 1970er Jahre herrschte in der Bundesrepublik eine Machtverteilung zwischen Kapital und Arbeit, die den konservativ-liberalen Kräften missfiel. Während dieser Zeit wurde beispielsweise der alte Lehrling „abgeschafft“ und durch den Auszubildenden „ersetzt“. Dies war mehr als nur ein neuer sprachlicher Ausdruck. Das Wort Auszubildender drückte vielmehr die Pflicht des Arbeitgebers aus, Berufsanfänger nicht mehr als billige Arbeitskraft zu missbrauchen, sondern ihnen tatsächlich auch Wissen und Fertigkeiten zu vermitteln, also Humankapital zu schaffen. Da viele Lehrstellen in dieser Zeit nicht besetzt werden konnten, weil es zu wenig Schulabgänger gab, ließ sich dieser Anspruch auch in der Realität umsetzen. Denn viele Arbeitgeber suchten händeringend nach Nachwuchs und hüteten sich davor, ihre Auszubildenden zu verprellen, indem sie ihnen ausbildungsfremde Arbeiten übertrugen. Dieses Beispiel zeigt: Ein leergefegter Arbeitsmarkt verändert die Kräfteverhältnisse in der Gesellschaft. Die Gewerkschaften gewinnen die Macht, eine andere Einkommensverteilung durchzusetzen. So stiegen die Arbeitseinkommen während der Vollbeschäftigungsphase stärker als die Unternehmens- und Vermögenseinkommen, die beschäftigtenstrukturbereinigte Lohnquote erreichte in den 1970er Jahren ihren höchsten Stand in der Nachkriegszeit.⁴⁷ Gleichzeitig verabschiedete die damals regierende sozial-liberale Koalition eine Reihe von sozialpolitischen Gesetzen, die weitgehend den Wünschen der Gewerkschaften entgegenkamen und den Interessen der Arbeitgeber widersprachen.⁴⁸

Die Arbeitsmarktsituation nimmt somit eine Schlüsselrolle für die politische und wirtschaftliche Machtverteilung in der Gesellschaft ein. „Die Knappheitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt entscheiden über das ökonomische Machtgefälle zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und damit zugleich über die Chancen der politischen Durchsetzung gewerkschaftlicher Forderungen. Sie entscheiden aber auch über die persönlichen Wahlmöglichkeiten und Lebenschancen des einzelnen und die Bedingungen des ‚aufrechten Gangs‘.“⁴⁹ Bereits 1943 wies Kalecki darauf hin, dass sich die „Führer der Wirtschaft“ einer durch staatliche Wirtschaftspolitik herbeigeführten

43 Vgl. P. Mehrtens: Staatsschulden, Haushaltskonsolidierung und staatlicher Gestaltungsspielraum in Schweden, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2016, H. 1-2, S. 24 ff.; ausführlich für sechs Länder L. Haffert: *Freiheit von Schulden – Freiheit zum Gestalten? Die Politische Ökonomie von Haushaltsüberschüssen*, Frankfurt a.M., New York 2015.

44 Vgl. auch L. Haffert, P. Mehrtens: *Haushaltsüberschüsse, konservative Parteien und das Trilemma der Fiskalpolitik*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 2014, H. 4, S. 699 ff.; L. Haffert: *Freiheit von Schulden – Freiheit zum Gestalten? Haushaltsüberschüsse im internationalen Vergleich*, in: *MPIfG Jahrbuch 2015-2016*, Köln 2015, S. 47.

45 C. Crouch: *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*, Berlin 2011.

46 So der langjährige Politikberater und Vorsitzende des Sachverständigenrats B. Rürup: *Wissenschaftliche Politikberatung zwischen theoriegeleiteter Strategieentwicklung und pragmatischen Entscheidungen*, in: *CASLMU eSeries*, Nr. 2/2010, S. 6 f.

47 Vgl. H. Adam: *Beschäftigung, Beschäftigungspolitik und Verteilung*, in: H. Hagemann, J. Kromphardt (Hrsg.): *Keynes, Schumpeter und die Zukunft der entwickelten kapitalistischen Volkswirtschaften*, Marburg 2016, S. 253 ff.

48 Vgl. ders.: *Theorie gesellschaftlicher Machtverteilung*, Köln 1977, S. 42 ff.

49 F. W. Scharpf: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt, New York 1987, S. 34. Ähnlich T. Balogh: *The Irrelevance of Conventional Economics*, London 1982, S. 47: „Full employment generally removes the need for servility, and thus alters the way of life, the relationship between classes. It changes the balance of forces in the economy.“

Vollbeschäftigung widersetzen, weil ihnen die damit einhergehenden sozialen und politischen Veränderungen nicht behagen.⁵⁰ Wirtschaftstheorie ist somit keine über den gesellschaftlichen Interessen schwebende, „neutrale“ Wissenschaft, sondern ein politisches Konstrukt, das jeweils ganz bestimmten ökonomischen Interessen dient.⁵¹ Das ist kein neues Phänomen. Stets standen sich Apologeten und Kritiker des Kapitalismus gegenüber. So wie früher die Klassiker der Ökonomie und der Marxismus, später der Manchester-Liberalismus und der Kathedersozialismus die zentralen Antipoden der wirtschaftspolitischen Kontroverse bildeten, so streiten heute Angebots- und nachfrageorientierte Ökonomen über den „richtigen“ Weg.⁵²

Ob wie früher Preisstabilität oder wie heute ein ausgeglichener Haushalt zum prioritären Ziel der Wirtschafts- und Finanzpolitik erklärt wird oder ob vor allem eine möglichst hohe Beschäftigung im Mittelpunkt steht, ist somit nicht wissenschaftlich, sondern politisch zu entscheiden. Vollbeschäftigung ist im konservativ-liberalen politischen Spektrum aus den genannten Gründen kein vorrangiges Ziel. Obwohl im Augenblick die Arbeitslosenquote in Deutschland noch über 6% liegt, wir also noch weit von Vollbeschäftigung entfernt sind, warnten die Ökonomen des Instituts für Weltwirtschaft Kiel schon jetzt vor einer konjunkturellen Überhitzung,⁵³ und das Institut der Deutschen Wirtschaft sprach von anhaltenden Fachkräftengpässen in 96 Berufsgattungen.⁵⁴ Es scheint, als ob manche die Wiederkehr gesellschaftlicher Machtverhältnisse der 1960er und 1970er Jahre fürchten und rechtzeitig gegensteuern wollen.

Angebotsorientierung als „politische Formel“

Schon seit alters her haben Regierungen ihre Entscheidungen nicht allein mit ihrer faktischen Macht gerechtfertigt, sondern immer auch mit „allgemein anerkannten Lehren“ begründet. Mosca prägte für diese herrschaftslegitimierenden Lehren den Begriff „politische Formel“. Sie be-

ruht „entweder auf einem Glauben an das Übernatürliche oder auf zumindest scheinbar rationalen Begriffen, auch wenn letztere der empirischen Wirklichkeit nicht entsprechen. Wir behaupten nicht, dass einer der beiden Typen der politischen Formel auf wissenschaftlicher Wahrheit beruht.“⁵⁵ Wer denkt beim Glauben an das Übernatürliche nicht sofort an die „unsichtbare Hand“ Adam Smiths oder bei scheinbar rationalen Begriffen an den homo oeconomicus, der ebenfalls nicht der empirischen Wirklichkeit entspricht? Und „wahr“ braucht eine „politische Formel“ nach Mosca ohnehin nicht zu sein, um politische Entscheidungen der Regierung zu rechtfertigen.

Ist in einer Gesellschaft eine politische Formel erst einmal verankert, fällt es schwer, sie zu erschüttern und durch eine andere zu ersetzen. Die Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik besitzt einen unschätzbaren strategischen Vorteil: Ihre Positionen lassen sich leicht vermitteln. Das Bild der „sparsamen schwäbischen Hausfrau“, die Vorbild auch für staatliches Haushalten sein soll, ist im ersten Moment für jeden eingängig. Zu erklären, warum das Verhalten eines Privathaushalts nicht auf den Staat übertragen werden kann, erfordert indessen ein kleines Kolleg über Makroökonomie. Das dürfte einer der Erklärungsgründe sein, warum eine Angebotsorientierung bei der in ökonomischen Fragen wenig versierten Bevölkerung so wenig Widerspruch auslöst.

Stellung der EZB – institutionalisierte Angebotsorientierung

Institutionell abgesichert wird die Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik durch die unabhängige Stellung der Zentralbank. Eigentlich müsste in einer Demokratie die gewählte Regierung die Prioritäten der wirtschaftspolitischen Ziele festlegen, an denen sich auch die Notenbank mit ihrer Geldpolitik zu orientieren hätte. Setzt eine Regierung Vollbeschäftigung bzw. einen möglichst hohen Beschäftigungsstand als oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik fest, wäre die Geldpolitik eher expansiv auszurichten. Steht für eine Regierung das Preisstabilitätsziel obenan, müsste eher eine restriktive Geldpolitik betrieben werden. Da nicht bei jedem Regierungswechsel ein neues Notenbankgesetz erlassen werden kann, müsste der Zielkatalog der Zentralbank weiter gefasst sein, so dass sie mit ihrer Geldpolitik den jeweiligen Zielen einer demokratisch legitimierten Regierung dienen kann.

Das haben die Angebotsorientierten Kräfte in Deutschland bei der Bundesbank verhindert. Als es in den 1950er Jahren wiederholt zu Konflikten zwischen Bundeskanzler Adenauer und der damaligen Bank deutscher Länder

50 Vgl. M. Kalecki: Political Aspects of Full Employment, wiederabgedruckt in: B. S. Frey, W. Meißner (Hrsg.): Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik, Frankfurt 1974, S. 179.

51 Vgl. G. Myrdal: Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, Berlin 1932, S. 288 ff.

52 Wie der Kampf ökonomischer Theorien die Geschichte durchzieht, schildert K. W. Rothschild: Der Wechsel vom nachfrageorientierten zum neoklassischen Paradigma in der neueren Wirtschaftspolitik. Versuch einer soziologisch-historischen Einordnung, in: H. J. Krupp, B. Rohwer, K. W. Rothschild (Hrsg.): Wege zur Vollbeschäftigung. Konzepte einer aktiven Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, 2. Aufl., Freiburg 1987, S. 107 ff.

53 Vgl. IfW-Medieninformation vom 22. März 2016.

54 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Fachkräftengpässe in Unternehmen: Geschlechterunterschiede in Engpassberufen, IW-Studie, Nr. 2/2015, Köln 2015.

55 G. Mosca: Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft, München 1950, S. 68.

kam, weil er z.B. den Wohnungsbau forcieren, die Notenbank aber aus konjunkturellen Gründen die Bautätigkeit bremsen wollte,⁵⁶ stärkte das die Befürworter einer weisungsungebundenen Notenbank, die vor allem im ordoliberalen Lager zu finden waren. Um die Geldpolitik von vornherein einer politischen Entscheidung zu entziehen, plädierten sie für eine unabhängige Notenbank mit einer Festschreibung des Preisstabilitätsziels.⁵⁷ Genauso kam es dann auch: 1957 wurde die Deutsche Bundesbank als autonome Instanz geschaffen, die von Weisungen der Bundesregierung unabhängig und auf das alleinige Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist. Damit wurde ihr ein angebotsorientiertes Korsett verpasst und de facto auch der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum aller Regierungen eingeschränkt.

Das „Modell Bundesbank“ diente schließlich auf deutsches Drängen als Vorbild für die Europäische Zentralbank (EZB). Sie hat laut EU-Vertrag ebenfalls vorrangig das Ziel der Preisstabilität zu verfolgen und muss die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union nur insoweit unterstützen, wie dies ohne Beeinträchtigung der Preisstabilität möglich ist. Der Finanzpolitik wurden mit dem Defizitkriterium und der Staatsschuldenobergrenze angebotsorientierte Regeln vorgegeben. Außerdem sollten alle Länder mit der im Artikel 125 des EU-Vertrages verankerten No-Bailout-Klausel zur Haushaltsdisziplin angehalten werden.

Der wirtschafts- und finanzpolitische Korridor, in dem sich eine Regierung bewegen kann, wenn ihr die Steuerung der Geldpolitik entzogen wird, ist sehr eng. Das betrifft auch den Handlungsspielraum in der Sozialpolitik. Unabhängig davon, wie die Wahlen ausgehen, jede Regierung im Eurogebiet muss mehr oder weniger eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik betreiben. Griechenland und Frankreich mussten das in letzter Zeit schmerzlich erfahren. Im Vergleich dazu ist das Federal Reserve System der USA (Fed) keineswegs prioritär auf Preisstabilität ausgerichtet. Im Zielkatalog der Fed steht vielmehr an erster Stelle ein Maximum an Beschäftigung, gefolgt von Preisstabilität und moderaten langfristigen Zinsen.⁵⁸ Auch unterliegt die Fed der Aufsicht des Kongresses. Sie ist nicht nur in die Arbeit der Regierung eingebunden, sondern gilt sogar als Teil von ihr. Sie ist formal nur insoweit unabhängig, als ihre Entscheidungen nicht vom Präsidenten ratifiziert werden müssen.⁵⁹

56 Vgl. S. Schäfer: Sollen Zentralbanken unabhängig sein? Neue Diskussionen über ein altes Dogma, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 1, S. 70 f.

57 Vgl. W. Röpke: Kernfragen der Wirtschaftsordnung, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 27 ff.

58 Board of Governors of the Federal Reserve System (Hrsg.): The Federal Reserve System. Purposes and Functions, 9. Aufl., Washington 2005, S. 15.

59 Ebenda, S. 2 f.

Schweigespirale der Ökonomen?

Die herausgehobene Stellung der EZB hat weitreichende Folgen für den wirtschaftspolitischen Diskurs. Sie genießt in der Bevölkerung hohes Ansehen – zu Recht, denn bei ihr ist enormer ökonomischer Sachverstand versammelt. Aufgrund ihrer Autorität prägt die EZB die angebotsorientierte Interpretation des Wirtschaftsgeschehens. Unter den Ökonomen Deutschlands ist die Dominanz der Angebotsorientierung aber keineswegs eindeutig. Die 2015 unter den Mitgliedern des Vereins für Socialpolitik durchgeführte Umfrage ergab kein einheitliches Meinungsbild zu zentralen wirtschaftspolitischen Fragen. So erklärte immerhin ein gutes Drittel (36%): „Finanzpolitik kann ein effektives Instrument sein, den Konjunkturzyklus zu stabilisieren.“ Der Anteil derer, die Finanzpolitik nur in besonderen Ausnahmefällen nutzen wollen, hat im Vergleich zu vor fünf Jahren von 70% auf 53% abgenommen. Mehr als drei Viertel der deutschen Ökonomen sieht also in der Finanzpolitik ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument. Das entspricht ganz und gar nicht angebotsorientierten oder gar monetaristischen Auffassungen. Nur 33% der befragten Ökonomen geben an, sich der Neoklassik verpflichtet zu fühlen. Weitaus mehr sind nicht festgelegt, d.h. sie bekennen sich zu einer anderen oder auch keiner bestimmten ökonomischen Denkschule (46%). Immerhin 15% erklären, Keynesianer zu sein.⁶⁰ Eine große Mehrheit von über 80% sprach sich außerdem dafür aus, Verteilungsfragen bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen künftig stärker zu berücksichtigen. Und nur eine Minderheit war gegen den Mindestlohn!

Die Angebotsorientierung scheint in Wirklichkeit gar nicht der ökonomische Mainstream zu sein. Viele Ökonomen denken (und lehren wahrscheinlich) undogmatisch und viel „pluralistischer“ als angenommen. Gleichwohl scheint es einen gesellschaftlichen Mechanismus zu geben, der die Angebotsorientierung als Mainstream erscheinen lässt. Dieser Mechanismus könnte eine Schweigespirale sein.⁶¹ Professoren dürften ebenso wie andere Menschen beobachten, welche Meinungen in der Öffentlichkeit auf Zustimmung oder Ablehnung stoßen, und beziehen öffentlich lieber nicht Position, wenn sie glauben, damit in einer Minderheit zu sein. Dagegen äußern diejenigen ihre Meinung laut und deutlich, die von Politik und Medien Unterstützung erfahren. Schnell kann dadurch die Meinung

60 T. Fricke: Ökonomen-Umfrage 2015, <http://neuewirtschaftswunder.de/2015/06/22/okonomien-umfrage-2015-akademisches-selbst-verstandnis-alle-ergebnisse/> und <http://neuewirtschaftswunder.de/2015/06/26/okonomien-umfrage-2015-neues-denken-alle-ergebnisse-teil-4/> (5.4.2016).

61 Vgl. E. Noelle-Neumann: Öffentliche Meinung, in: O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Wiesbaden 1998, S. 86 f.

einer Minderheit in der Öffentlichkeit als Mehrheitsmeinung erscheinen. So scheint es auch bei ökonomischen Lehrmeinungen zu sein. Die angebotsorientierte Sicht auf die Wirtschaft dringt – nicht zuletzt wegen ihrer simplen, eingängigen Aussagen – durch, andere Positionen werden kaum wahrgenommen.

Zudem haben Ökonomen, die sich neben ihrem Lehrstuhl auch noch auf ein großes Institut mit einer Presseabteilung stützen können, eine günstigere Ausgangsposition im Meinungswettbewerb. Sie werden von den Medienvertretern eher wahrgenommen als Ökonomen, die lediglich in Fachzeitschriften mit kleiner Auflage publizieren. Von den großen wirtschaftswissenschaftlichen Instituten mit guter Medienpräsenz ist allerdings nur das DIW nachfrageorientiert ausgerichtet. Die anderen haben einen mikroökonomischen Ansatz, stützen eher angebotsorientierte Positionen oder lassen sich, da sie von einer ganz anderen Fragestellung ausgehen, nicht in das Paradigmaschema einordnen. Das einen nachfrageorientierten Ansatz verfolgende Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung genießt zwar in der Wissenschaft einen guten Ruf, wird in den Medien aber stets mit dem Etikett „gewerkschaftsnah“ versehen.

Die hohe Autorität der auf das angebotsorientierte Paradigma verpflichteten Zentralbank, die Dominanz mikroökonomisch ausgerichteter Wirtschaftsforschungsinstitute und die große Zahl schweigender, d.h. weniger wahrgenommener Ökonomen führen in Deutschland zu einem zu stark angebotsorientiert geprägten wirtschaftspolitischen Diskurs.⁶² Das DIW und das IMK und nur ein nachfrageorientierter Ökonom im Sachverständigenrat können kein ausreichendes Gegengewicht bilden.⁶³ Die

Bedingungen einer deliberativen Demokratie,⁶⁴ in der ein offener Argumentationsaustausch auf Augenhöhe stattfindet, ist nicht gegeben. Vor allem ist der Bevölkerung nicht bewusst, welchen wirtschaftlichen Interessen die beiden ökonomischen Paradigmen dienen.

Schlussfolgerungen

Die angebotsorientierte Hegemonie ist inzwischen zu einem Problem für Europa geworden. Auf Druck Deutschlands wurden in den EU-Verträgen das angebotsorientierte Paradigma festgeschrieben und damit die Regierungen „an die Kette gelegt“. Die Bürger in den Ländern mit schwachem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit merken zunehmend, wie sehr dies den Handlungsspielraum ihrer nationalen Regierung einschränkt und wie wenig sie mit Wahlen diesen angebotsorientierten Kurs ändern können. Die deutsche Regierung steht mit ihrem Eintreten für wachstumsorientierte Austerität zunehmend isoliert in der Welt, und die Legitimität der EU bröckelt.

Es wäre dringend an der Zeit, die Dominanz der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zu brechen und die institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland und in der Eurozone zu verändern, damit ein ausgewogener, pluraler wirtschaftspolitischer Diskurs stattfinden kann. Ein erster Schritt dazu wäre, den Sachverständigenrat pluraler zusammenzusetzen. Neben dem traditionell von den Gewerkschaften vorgeschlagenen Keynesianer müsste z.B. ein Vertreter der Postwachstumsökonomie, der Wirtschaftsethik und der Verbraucherökonomie in den Kreis der Fünf Weisen berufen werden. Zweitens sollte die unabhängige Stellung der EZB und ihre einseitige Verpflichtung auf Preisstabilität überdacht werden, zumal ihre Entscheidungen derart weitreichende finanz- und verteilungspolitische Wirkungen haben, dass sie einer demokratisch legitimierten Kontrolle unterliegen müssten.⁶⁵ Drittens müssten Forschung und Lehre an den wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereichen pluraler und vor allem politiknäher erfolgen.

62 Eingang in viele Medien finden außerdem noch Volkswirte von Großbanken, deren Interesse naturgemäß darin besteht, staatliche Finanzmarktregulierungen abzuwehren. Entsprechend angebotsorientiert und anti-interventionistisch sind ihre Analysen. Vgl. auch S. Wren-Lewis: The Knowledge Transmission and Austerity. Why policy makers, rather than academic economists, made macroeconomic errors in 2010, IMK Working Paper, Nr. 160, Düsseldorf, Dezember 2015, S. 19.

63 Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik bemüht sich zwar seit über 40 Jahren mit viel Idealismus und Einsatz, die angebotsorientierte Dominanz in Deutschland zu brechen. Es ist ihr bisher aber nicht gelungen.

64 Zum Begriff vgl. D. Strecker, G. A. Schaal: Die politische Theorie der Deliberation: Jürgen Habermas, in: dies. (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart, 2. Aufl., Opladen 2006, S. 99 ff., insbes. S. 109.

65 Einen Diskussionsanstoß in dieser Richtung hat Bert Rürup gegeben. Vgl. B. Rürup: Geldpolitik: Unabhängige Notenbanken – ein Auslaufmodell?, HRI-Analyse, Düsseldorf, 25.9.2015.

Title: *From a Fear of Inflation to a Balanced Budget*

Abstract: The article examines some of the key statements of the supply-side economic theory that rejects debt-financed government investment programs for stabilizing high employment. It turns out that supply-side objections are not empirically proven. Subsequently, the author attempts to explain why nevertheless the supply-side paradigm stubbornly remains the prevailing theory in economics. It shows that the mechanisms of deliberative democracy in the economic decision-making in Germany do not work.

JEL Classification: E60, H50, J20