ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Klauder, Wolfgang

Article — Published Version

Anhaltende Massenarbeitslosigkeit: richtige Diagnose und Politik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Klauder, Wolfgang (2005) : Anhaltende Massenarbeitslosigkeit: richtige Diagnose und Politik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 7, pp. 426-434, https://doi.org/10.1007/s10273-005-0392-9

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/42501

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-005-0392-9

Wolfgang Klauder

Anhaltende Massenarbeitslosigkeit: richtige Diagnose und Politik?

Die wirtschaftspolitische Diskussion in Deutschland wird durch eine angebotsorientierte Sichtweise dominiert. Wird dieser Ansatz den wirtschaftlichen Problemen gerecht? Welche finanzpolitische Strategie verfolgten erfolgreichere Länder als Deutschland? Welcher Policy-Mix ist in der aktuellen wirtschaftlichen Lage zu empfehlen?

In der Bundesrepublik hat sich in den letzten Jahren die Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Haushaltsmisere dramatisch verschärft, wobei sich diese Entwicklung im Trend schon seit den 70er Jahren abzeichnete. Als Ursache hierfür wird zumeist eine umfassende Strukturkrise mit dem Schwerpunkt Arbeitsmarkt diagnostiziert. Die Misere lasse sich nach Auffassung der Befürworter dieser Diagnose daher nur mit tiefgreifenden angebotspolitischen Strukturreformen überwinden[1]. Zweifellos ist eine Angebotspolitik, die die Leistungs- und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und Erwerbspersonen verbessert, zur Sicherung eines zukunftsträchtigen Strukturwandels – der längerfristig entscheidenden Basis für Wohlstand und Beschäftigung – grundsätzlich unerlässlich und zu lange zu zögerlich angegangen worden. Können aber Strukturmängel die anhaltende Krise allein erklären und dementsprechend allein Strukturreformen helfen? Die Antworten auf die folgenden elf Fragen stellen diese Sicht erheblich in Frage[2].

Nur strukturelle Arbeitslosigkeit?

Nach allen Erfahrungen pflegt sich bei anhaltend hoher Arbeitskräftenachfrage selbst eine zuvor als strukturell klassifizierte Arbeitslosigkeit oft überraschend schnell zurückzubilden: durch weniger Entlassungen und weniger Neuzugänge in die Problemgruppen, durch mehr Umschulung, Weiterbildung und örtliche Mobilität oder durch Kettenmobilität, indem Beschäftigte aufsteigen und so Platz machen für geringer qualifizierte Arbeitslose[3]. Ein größeres Problem bilden allerdings umfangreiche regionale Diskrepanzen wie zwischen Ost- und Westdeutschland.

Der seit 30 Jahren steigende Trend der hiesigen Arbeitslosigkeit ist noch kein Beleg für die häufige These, dass dieser Trend nur mit Arbeitsmarktreformen gebrochen werden könne. Die Arbeitslosen sind kein fester Block. Die Zu- und Abgänge erreichten bisher jeweils jährlich bis zu 7 Mio. Personen. Vor allem aber ist die Arbeitslosigkeit eine Saldogröße aus Angebot und Nachfrage. Beide Größen haben ganz unterschiedliche Bestimmungsgründe und sie haben sich völlig unterschiedlich entwickelt[4]. So gibt es heute in Westdeutschland etwa 10 Mio. mehr Erwerbspersonen als vor 30 Jahren. Auf der Nachfrageseite dagegen verlangsamte sich im Trend das Wirtschaftswachstum erheblich. Die Finanzpolitik verzichtete seit den 1980er Jahren auf konjunkturelle Nachfragesteuerung. Strukturreformen wurden nur zögerlich angegangen. Boomphasen mündeten jeweils relativ rasch in Rezessionen, weil überhöhte Lohnforderungen und ein vermehrter Preisauftrieb die Bundesbank jeweils zu drastischen Zinserhöhungen nötigten. In Ostdeutschland überforderten außerdem vor allem die großzügige Währungsumstellung und eine zu schnelle Lohnanpassung schließlich die dortige Wettbewerbsfähigkeit. Das Beschäftigungswachstum erwies sich dadurch in Deutschland insgesamt als zu schwach, um sowohl den Potenzialzuwachs an

Dr. Wolfgang Klauder, 73, war als Leitender wissenschaftlicher Direktor Bereichsleiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

[1] Die Grundlage für diese seit den 1980er Jahren in Deutschland in Ökonomie und Politik vorherrschende Sichtweise legte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im Folgenden Sachverständigenrat) in seinem Jahresgutachten 1977/78, Ziff. 236-484, und bekräftigte sie seitdem immer wieder. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit entsteht danach durch strukturelle Anpassungshemmnisse, insbesondere zu hohe Reallöhne. Davon unabhängiger Nachfragemangel könne keine Rolle spielen. Entsprechend dem Sayschen Theorem schaffe sich das Angebot im Zusammenspiel der Vielen seine Nachfrage selbst (Ziff. 241). Vgl. auch Olaf Sievert: Position des Sachverständigenrates, in: DIW, Vierteljahreshefte, Nr. 1/1980; zur Kritik Jürgen Kromphardt: Von der Globalsteuerung der Nachfrage zur Verbesserung der Angebotsbedingungen – Zu den Ursachen des Bedeutungsverlusts des Keynesianismus, erscheint in: Karl Acham, Knut W. Nörr, Bertram Schefold (Hrsg.): Aufbruch und Ernüchterung, Stuttgart 2005.

[2] Vgl. auch Wolfgang Klauder: Arbeit, Arbeit, Arbeit – Mit offensiven Strategien zu mehr Beschäftigung, Zürich, Osnabrück 1999.

[3] Dies zeigen z.B. in der alten Bundesrepublik die Erfahrungen der 1950er und 1960er Jahre, des Wiedervereinigungsbooms sowie der Entwicklungen in etlichen Arbeitsamtsbezirken während des Aufschwungs Ende der 1990er Jahre, aber auch andere Länder.

[4] Daher greift das bei Arbeitsmarktanalysen und indirekt auch in der Öffentlichkeit oft verwendete Okunsche Gesetz zu kurz, welches das Wirtschaftswachstum direkt mit der Arbeitslosigkeit verknüpft, obgleich ersteres direkt nur die Beschäftigung beeinflusst.

Erwerbspersonen voll zu integrieren als auch nach der Wiedervereinigung noch den ostdeutschen Beschäftigungseinbruch zu kompensieren.

Immerhin ließ aber z.B. der ab 1990 durch das zunächst kreditfinanzierte Transferprogramm für Ostdeutschland verstärkte Wiedervereinigungsboom schon binnen drei Jahren die Beschäftigung in Westdeutschland gegenüber 1988 um 2,3 Mio. steigen und trotz hoher Zuwanderungen die Arbeitslosenquote um ein Drittel sinken. Auch ging in den alten Bundesländern einschließlich West-Berlin in Aufschwungjahren selbst die Arbeitslosenquote der Unqualifizierten trotz des im Trend sinkenden Beschäftigtenanteils deutlich zurück, in den Jahren 1989-1991 um 22%, 1998-2000 mit 20% sogar noch etwas stärker als die Gesamtquote mit 19%. Die derzeitige Arbeitslosenstruktur stellt also nicht generell ein Hindernis für eine expansivere Politik dar.

Es gibt weder feste Grenzen zwischen strukturell und konjunkturell noch eine fixe, unbeeinflussbare „inflationsneutrale" Arbeitslosenquote, wie die so genannte NAIRU (non accelerating inflation rate of unemployment) unterstellt. Unterliegt man bei dieser – wie schon in den 1970er Jahren bei der der NAIRU zugrunde liegenden Phillips-Relation – nicht erneut der Faszination einfacher Beziehungen? Ist der Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit nicht viel zu komplex, um aus einer für die Vergangenheit ermittelten einfachen Quote kausale Schlüsse für die Zukunft ziehen zu können? Könnten z.B. die Gewerkschaften nicht ihr Verhalten ändern und in Zukunft auch in Aufschwungjahren nur noch moderate Lohnforderungen stellen? Wird nicht ferner die Abhängigkeit der Bereitschaft und Fähigkeit zur Mobilität und Substitution vom Expansionsklima vernachlässigt[5]?

Zu unflexibler Arbeitsmarkt?

Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktreformen können für sich allein am Niveau des Arbeitsplatzdefizits nur relativ wenig ändern. Natürlich ist es im Prinzip hilfreich, die Effizienz von Vermittlung und Förderung der Arbeitslosen zu verbessern, Arbeitslose mehr zu fordern, geringfügige und niedrigentlohnte Beschäftigung sozialverträglich zu erleichtern sowie die Arbeitsmarktregulierungen auf ein Mindestmaß zu begrenzen, kurz: den Arbeitsmarkt insgesamt flexibler und effizienter zu gestalten, auch wenn man über die Details sicherlich streiten kann. Bis in die 1990er Jahre hinein wurde hierzulande immerhin noch z.B. Zeitarbeit verteufelt und gab es unerfüllte Teilzeitwünsche Vollzeitbeschäftigter in Millionenhöhe.

Wie die bisher vorliegenden internationalen Studien und Vergleiche zeigen, wirkt die Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes jedoch offenbar weniger auf das Niveau als vielmehr auf die Struktur und das Tempo des Beschäftigungsauf- und -abbaus[6]. Außerdem ist der Kündigungsschutz je nach Qualifikationsstruktur der Beschäftigten von unterschiedlicher Bedeutung. Ferner führt es in die Irre, international nur einzelne Regelungen und nicht das jeweilige gesamte Politikspektrum miteinander zu vergleichen. So kombiniert z.B. Dänemark unregulierte Kündigung und Arbeitszeiten auf der einen Seite mit einer hohen Absicherung bei Arbeitslosigkeit (90% der Arbeitsentgelte für vier Jahre, mindestens 1100 Euro bis maximal 1850 Euro, steuerpflichtig) auf der anderen Seite, außerdem mit einer hohen Steuerbelastung und Staatsquote sowie tendenziell antizyklischer Finanzpolitik. Im Falle der Niederlande gehen eine überaus flexible Zeitarbeit und Teilzeit unter anderem mit höheren Sozialtransfers und einem rigideren Kündigungsschutz als in Deutschland einher, und vor der Euro-Einführung auch mit einer realen Guldenabwertung und zeitweilig expansiver Finanzpolitik. Beide Länder verbinden somit auf unterschiedliche Weise betriebs- und gesamtwirtschaftliche Flexibilitätserfordernisse mit dem Bedürfnis der Menschen nach hoher sozialer Sicherheit (Flexicurity).

Ein merklicher Abbau der Arbeitslosigkeit ist erst bei erhöhtem Wirtschaftswachstum und daraufhin allgemein steigender Arbeitskräftenachfrage zu erwarten. Immerhin standen selbst im Aufschwungjahr 2000 den damals 3,9 Mio. registrierten Arbeitslosen nur knapp 1,1 Mio. sofort zu besetzende offene Stellen gegenüber. 2004 betrug die Relation sogar 4,4 Mio. Arbeitslose zu knapp 0,5 Mio. Vakanzen, und dabei in Ostdeutschland 1,7 Mio. Arbeitslose zu gerade nur noch 78 000 Vakanzen. Nicht ganz 5% der Betriebe

[5] „Noch 1997 … schätzte die OECD die inflationsstabile Arbeitslosigkeit in den Niederlanden auf .. 7% … die tatsächliche Arbeitslosenquote … erreichte wenig später die Zweiprozentmarke, ohne dass sich die Inflationsrate … nennenswert beschleunigt hätte … Ähnliche Entwicklungen … in den USA, wo die natürliche Arbeitslosenquote auf rund 6,5% geschätzt wurde, die tatsächliche .. jedoch ohne sich beschleunigende Inflation auf deutlich unter 4% fallen konnte. Hätte FED-Präsident Alan Greenspan so fest an eine fixe NAIRU geglaubt wie seine europäischen Zentralbank-Kollegen, so wäre der amerikanische Boom der 90er Jahre nie entstanden …"; Ronald Schettkat: Reformen in Deutschland: zu wenig, zu spät? in: WSI-Mitteilungen, 5/2003, S. 268 f.

[6] „Die OECD hatte mit den Empfehlungen der Jobs Study in den Deregulierungsforderungen die politische Vorreiterrolle übernommen, relativiert ihre Thesen aber zusehends … mahnt nun …, die berechtigten Sicherheitsinteressen der Arbeitnehmer nicht aus dem Auge zu verlieren. Zudem fordert sie, dass Politiken bei konfligierenden Zielen nicht länger partial, sondern umfassend evaluiert werden müssen." Ronald Schettkat: Beschäftigungspolitische Ambivalenz von Flexibilität, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 9, S. 562, unter Bezug auf OECD: Jobs Study, Paris 1994; OECD: Employment Outlook, Paris 2004. Vgl. auch Werner Eichhorst, Ulrich Walwei: Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich – Problemlagen und Reformoptionen, in: Sozialer Fortschritt 1-2/2005, S. 1-12 und die dortigen Literaturhinweise.

klagten 2004 über fehlende Arbeitskräfte, 30% aber über Auftragsmangel[7]. Außer den registrierten Arbeitslosen gibt es auch noch andere Bewerber um die offenen Stellen, etwa aus der Stillen Reserve und aus den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Außerdem ist immer ein friktionsbedingter Mindestbestand an offenen Stellen zu bedenken.

„Faule" Arbeitslose?

Angesichts der enormen Streuung der regionalen und lokalen Arbeitslosenquoten können höchstens um die 10% der registrierten Arbeitslosen wirklich „unecht" sein. Sonst müssten seltsamerweise nur in den Orten mit hoher Arbeitslosigkeit besonders viele „Unechte" wohnen. Ferner bilden die über 50-jährigen den größten Teil der bei Befragungen als arbeitsunwillig eingestuften Arbeitslosen[8]. Bei diesen werden jedoch zumeist Ursache und Wirkung vertauscht. Wenn oft schon 40-jährige nicht mehr eingestellt werden, kann es nicht überraschen, dass insbesondere ältere Arbeitslose schließlich resignieren und nur noch auf die Rente warten – überdies bislang begünstigt und gefördert von der Sozial- und Personalpolitik. Ihre Herausnahme aus der Statistik würde das Beschäftigungsproblem verschleiern. Auch die in den letzten Jahren wieder aufgelebten Debatten um „unechte", „faule" Arbeitslose können somit an der Größenordnung des Arbeitsplatzdefizits nur wenig ändern.

Generell zu üppiger Sozialstaat?

Die derzeit besonders aktuellen Finanzprobleme der Sozialversicherung sind in erster Linie eine Folge des riesigen Beschäftigungsdefizits, außerdem eine Folge extrem hoher versicherungsfremder Leistungen. Zählt man den registrierten Arbeitslosen die Personen hinzu, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Stillen Reserve befinden, ergibt sich ein Beschäftigungsdefizit von über 7 Mio. Dies würde immerhin einem Produktionsausfall von ca. 250 Mrd. Euro entsprechen. Berücksichtigt man außerdem noch den vorzeitigen Ruhestand und die von Subventionen abhängigen Arbeitsplätze, so dürften in Deutschland bereits seit Mitte der 90er Jahre mindestens 10 Mio. reguläre und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze fehlen.

Es kann nicht verwundern, dass ein solches Beschäftigungs- und Produktionsdefizit auch riesige Löcher in die Staats- und Sozialkassen reißt. Bereits allein die registrierte Arbeitslosigkeit kostete den Staat seit 1997 jährlich ca. 70 bis 85 Mrd. Euro an Mehrausgaben und Mindereinnahmen[9]. Davon entfallen immerhin jährlich fast 30 Mrd. Euro auf die Arbeitslosenversicherung, 8 Mrd. Euro auf die Rentenversicherung und 6 Mrd. Euro auf die Kranken- und Pflegeversicherung. Bei annähernder Vollbeschäftigung könnten sich folglich die Sozialreformen allein an den grundsätzlichen und den langfristigen Erfordernissen ausrichten und die derzeitigen fragwürdigen Notoperationen unterbleiben.

Durch eine systemgerechte Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen über Steuern könnten ferner sowohl die Lohnnebenkosten als auch die Schere zwischen Brutto- und Nettolohn drastisch gesenkt werden, die Lohnnebenkosten sogar unvergleichlich stärker als mit den derzeitigen Reformen. Immerhin belaufen sich die versicherungsfremden Leistungen nach DIW-Schätzung netto auf derzeit mehr als 83 Mrd. Euro bzw. gut 9 Beitragspunkte[10]. Allein die Wiedervereinigung belaste die Sozialkassen mit jährlich 14 Mrd. Euro. Würden z.B. 50 Mrd. Euro der Sozialabgaben aufkommensneutral und symmetrisch für Arbeitgeber und -nehmer schrittweise etwa je zur Hälfte über Anhebungen der Mehrwertsteuer und direkter Steuern umfinanziert, ließe sich das Beschäftigungsniveau dauerhaft um über 0,5 Mio. Personen steigern. Nach IAB-Simulationen könnte schon 1 Prozentpunkt weniger Sozialabgaben selbst bei einer Gegenfinanzierung nur über die Mehrwertsteuer mittelfristig rund 100 000 zusätzliche Jobs bringen[11].

Dagegen verringern die derzeitigen isolierten Sozialreformen ausgerechnet in der Flaute die Wirkung der automatischen Konjunkturstabilisatoren und reißen über die zusätzliche Belastung der privaten Einkommen und damit des Konsums neue Löcher in die öffentlichen Kassen und die Sozialkassen. Ganz anders reagierten die USA, als sich nach dem 11. September 2001 die Konjunktur abschwächte. Sie verlängerten die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld.

Sparpolitik auch in der Flaute?

Einzelwirtschaftlich richtiges Verhalten ist nicht immer auf die Gesamtwirtschaft übertragbar. Wenn in

[7] Vgl. Anja Kettner, Eugen Spitznagel: Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot gering, in: IAB-Kurzbericht 6/28.4.2005.

[8] Vgl. z.B. Karl Brenke (Bearb.): Sind die Arbeitslosen unwillig?, in: DIW-Wochenbericht Nr. 22/2002, S. 347-353. Vgl. auch die Ergebnisse der von Infas im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten Erhebung, in: Udo Brixy et al.: Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen?, in: IAB-Kurzbericht 2/21.1.2002.

[9] Hans-Uwe Bach, Eugen Spitznagel: Was kostet die Arbeitslosigkeit?, in: IAB-Kurzbericht 10/21.7.2003.

[10] Vgl. Volker Meinhardt, Rudolf Zwiener: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, DIW Berlin, März 2005. Selbst ohne Berücksichtigung der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung und der Hinterbliebenenrenten betrügen die versicherungsfremden Leistungen netto immer noch über 35 Mrd. Euro bzw. knapp 4 Beitragspunkte (S. 15).

[11] Vgl. Hans-Uwe Bach, Susanne Koch, Eugen Spitznagel: Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen?, in: IAB-Kurzbericht 47/21.5.2004. Michael Feil, Gerd Zika: Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise?, in: IAB-Kurzbericht 4/18.4.2005.

einem vollbesetzten Saal jemand auf den Stuhl steigt, kann er besser sehen. Wenn es alle tun, haben es alle lediglich unbequemer. Haushaltskonsolidierung ist prinzipiell sicherlich nötig. Wenn dementsprechend einzelne Gemeinden oder ein einzelnes Bundesland sparen, so kann das selbst in einer Flaute Erfolg haben. Wenn aber bei einer Staatsquote von rund 50% der Staat insgesamt seine Ausgaben kürzt, so sind die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht mehr zu vernachlässigen. In einer Flaute oder einer Rezession wie um 1993 kann ein solcher Nachfrageentzug diese nur verstärken oder verlängern. Ferner wird zumeist als erstes bei Infrastrukturinvestitionen und Bildung gespart – und damit zu Lasten der nachwachsenden und bereits von Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit besonders bedrohten Generation. Immerhin hat sich inzwischen in Ost- und in Westdeutschland ein enormer infrastruktureller und bildungspolitischer Nachholbedarf aufgebaut. Die negativen Nachfrageauswirkungen eines Sparkurses in der Flaute werden nur dann ausgeglichen, wenn es – wie in den 1980er Jahren – genügend anderweitige Nachfrageimpulse gibt[12].

Offensichtlich verhindern einzelwirtschaftliche oder angebotstheoretische[13] Sichtweisen die Erkenntnis, dass eine Großinstitution wie der Staat aus einem Defizit mit offensiven Maßnahmen schneller und leichter herauswachsen kann als sich mit defensiven Maßnahmen herauszusparen. So wurde 2000 mit der hausväterlichen Verwendung des gesamten UMTS-Erlöses zur sofortigen Schuldentilgung sogar die einmalige große Chance vertan, mit den Erlösen – ohne Aufgabe des Konsolidierungszieles und ohne Verletzung der EU-Kriterien – eine noch mutigere Steuerreform vorzufinanzieren, um einen nachhaltigen und wesentlich kräftigeren Aufschwung zu initiieren. Auch hätte man vor allem in Ostdeutschland erheblich umfangreichere Infrastrukturinvestitionen als geschehen anstoßen können, um auf diese Weise insbesondere dort für den dringend benötigten Auftrieb zu sorgen. Eigentlich müsste doch schon die Geschichte gelehrt haben, dass es ökonomisch und politisch kurzsichtig ist, der sofortigen Rückzahlung von Schulden Vorrang einzuräumen, wenn – wie in Ostdeutschland – hohe Arbeitslosigkeit herrscht, wenn Perspektivlosigkeit und Radikalisierung um sich greifen.

Übersehen wird: Angebotspolitik ist eine marktwirtschaftliche mikroökonomische Langfriststrategie zur Förderung des Wirtschaftswachstums und des dazu nötigen Strukturwandels. Staatliche Nachfragepolitik ist eine kurz- bis mittelfristige Konjunktur- bzw. Stabilisierungspolitik zur Verringerung der Unsicherheit, z.B. bei den Absatzerwartungen der Unternehmer sowie den Beschäftigungs- und den Einkommensperspektiven der Bürger, zur Verstetigung des Wirtschaftswachstums und damit zugleich zur Erreichung eines längerfristig höheren Wachstumspfades als ohne Konjunkturstabilisierung[14]. Sie steht keineswegs im Widerspruch zu einer Angebotspolitik zur Förderung des Strukturwandels. Beide Strategien ergänzen sich, inhaltlich und zeitlich, und sind gleichermaßen notwendig. Nur bei den realitätsfernen Annahmen der angebotstheoretischen Idealwelt perfekter Märkte mit vollkommener Konkurrenz, Flexibilität, Transparenz, Voraussicht und völlig rationalem Verhalten ist der längerfristige Wachstumspfad von der Konjunkturentwicklung unabhängig, Konjunkturpolitik mithin überflüssig. Außerdem ist es unlogisch, wenn Angebotspolitiker zwar z.B. von Investitionen in die Infrastruktur, Forschung und Bildung einen höheren Wachstumspfad erwarten, nicht jedoch von einem entsprechend strukturierten Konjunkturprogramm.

Löhne senken, Arbeitszeit verlängern?

Der gesamtwirtschaftliche Einkommensaspekt der Löhne ist genauso bedeutsam wie ihr einzelwirtschaftlicher Kostencharakter. Wenn in einer Konjunkturflaute ein Unternehmen z.B. die Löhne senkt oder ohne Lohnausgleich die Arbeitszeit verlängert, verbessert es seine Konkurrenzfähigkeit. Wenn es alle tun, gilt dies nur noch gegenüber dem Ausland – und das auch nur, bis dieses sich über Preise oder Wechselkurse angepasst hat. Gleichzeitig sinken im Inland aber aufgrund der allgemeinen Lohnkürzung oder der in einer Flaute bei längeren Arbeitszeiten nicht mehr benötig-

[12] Z.B. 1981-1985: durch eine exportsteigernde DM-Abwertung gegenüber dem US-$ um 40%, nach 1985: durch den Fall der Ölpreise um zwei Drittel und damit einem Kaufkraftplus von 20 Mrd. DM, durch maßvolle Lohnabschlüsse, Zinssenkung der Bundesbank, Steuersenkungen 1986 und 1988 und erhöhte staatliche Investitionen unter Inkaufnahme eines vorübergehend um bis zu 24 Mrd. DM erhöhten Staatsdefizits. Immerhin hatte jedoch die Arbeitslosigkeit noch bis 1988 auf dem Rezessionsniveau von 1983 verharrt und die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote bis 1987 auf dem Rezessionsniveau von 1982 und damit deutlich unter dem Niveau der zweiten Hälfte der 1970er Jahre, so dass zunehmend schon damals von einer Investitions- und Wachstumsschwäche die Rede war.

[13] „Reduktion staatlicher Defizite ist wachstumspolitisch expansive Politik, mag sie auch konjunkturell, also nachfrageseitig gesehen, kontraktiv sein“ (Olaf Sievert, a.a.O., S. 25). Die Nachfrageeffekte werden folglich als unwichtig und höchstens kurzfristig störend angesehen. Selbst mitten in einer Rezession wie um 1982 und 1993 plädierte der Sachverständigenrat daher für eine Konsolidierungspolitik. Eine solche Politik begründet er vor allem damit, dass es bei Vorliegen hoher Staatsdefizite geboten sei, mit einer strikten Konsolidierungspolitik das Vertrauen der Öffentlichkeit in eine solide Finanzpolitik wiederzugewinnen und die Zukunftserwartungen zu stabilisieren. (Vgl. z.B. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1993/94, Ziff. 55*-56*, 209; ders.: Jahresgutachten 194/95, Ziff. 198). Vernachlässigt werden die – die Bürger und die Wirtschaft unmittelbar betreffenden – Perspektiven z.B. bei Aufträgen, Arbeitsplatzsicherheit und Einkommen.

[14] Fallen dabei – jeweils im Schnitt – die Wachstumsraten höher aus als die zeitweiligen Defizitquoten, so verbessert sich dadurch tendenziell auch die Gesamtschuldenlage des Staates in Relation zum BIP.

ten Arbeitskräfte die Lohneinkommen und damit die Konsumausgaben, so dass für einen unveränderten Mengenabsatz die Preise allgemein herabgesetzt werden müssten mit der Folge wachsender Deflationsgefahr.

Ähnliches gilt, wenn die Lohnzuwächse und damit die möglichen Konsumzuwächse insgesamt hinter dem durch den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt möglichen Mehr an Produktion tendenziell zurückbleiben. Eine solche relative Lohnzurückhaltung wird oft zum Abbau der Arbeitslosigkeit gefordert, um den Unternehmen einen kostenneutralen Spielraum für zusätzliche Einstellungen zu verschaffen, ohne zu große Nachfrage- und Verteilungsprobleme aufzuwerfen[15]. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn die durch die Lohnzurückhaltung zumindest anfänglich mögliche Absatzlücke im gesamtwirtschaftlichen Saldo rasch anderweitig geschlossen wird: Entweder – angebotspolitisch gesehen – durch Erschließung neuer Märkte im In- und Ausland sowie durch vermehrte Investitionen aufgrund der verbesserten Wettbewerbs- und Standortbedingungen, was allerdings Zeit braucht und eine nicht nur kurzzeitige Lohnzurückhaltung voraussetzt[16]. Oder dadurch, dass sich bereits autonom eine zur Kompensation ausreichende Expansion der Nachfrage angebahnt hat. Oder schließlich nachfragepolitisch durch eine expansive Finanz- und/oder Geldpolitik[17].

Umgekehrt kostet es ebenfalls Arbeitsplätze, den Einkommensaspekt überproportional zu betonen und etwa die Konsumschwäche oder politische Verteilungs- und soziale Ziele mit Lohnanhebungen über dem Produktivitätsfortschritt lösen zu wollen – statt systemgerecht letzteres mit der Steuer- und Sozialpolitik und ersteres mit der Wirtschaftspolitik. Die dann steigenden Lohnstückkosten führen entweder direkt zu vermehrten Rationalisierungen oder über den Preisauftrieb schließlich zur Konjunkturdrosselung durch die Zentralbank. Beispiele liefern die 1970er bis Anfang 1980er und die Anfang 1990er Jahre, der Wegfall vieler Einfacharbeitsplätze und die ostdeutsche Beschäftigungskrise.

Mehr Investitionen allein durch Kostensenkungen?

Steigende Gewinne der Unternehmen durch Kostensenkungen und ihre steuerliche Entlastung pflegen für sich allein nach aller Erfahrung noch keinen allgemeinen Investitionsschub auszulösen. Denn in einer Flaute ist bei unsicheren Zukunftserwartungen und unvollkommenen Märkten nur eine Spitzengruppe von Unternehmen so wagemutig, um – entsprechend der Angebotstheorie – in künftige Märkte zu investieren. Der größere Teil passt dagegen sein Angebot an die effektive Nachfrage an und ändert es nur vorsichtig. Arbeitsplatzschaffende Erweiterungsinvestitionen werden daher im Wesentlichen erst vorgenommen, wenn außer guten Gewinnraten einer Investition ebenfalls eine Vollauslastung der bestehenden Kapazitäten und eine auch weiterhin zunehmende Nachfrage abzusehen sind[18]. Selbst die Elektroindustrie beklagte dementsprechend kürzlich den Investitionsstau aufgrund mangelnder Inlandsnachfrage. Es ist somit völlig rational, wenn gegenwärtig vor allem die inter-

[15] Vom Sachverständigenrat wird dabei noch ein Abschlag für die so genannten „Entlassungsproduktivität", von anderen Ökonomen und den Instituten ein Zuschlag für die „unvermeidbare" Preissteigerung oder für die „Zielinflationsrate" der EZB für richtig gehalten. Zu den Konzepten einer beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2003/04, Ziff. 633-658; zur Kritik insbesondere das Minderheitsvotum von Jürgen Kromphardt: Jahresgutachten 2003/04, Ziff. 659-663; ferner u.a. Volker Hallwirth: Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 4, S. 295 f; Frühjahrsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 17/2005, S. 312-314. Ein „Preiszuschlag" ist allerdings auch nicht unproblematisch, da er einerseits den einzelnen Unternehmen steigende Lohnstückkosten signalisiert, Rationalisierungen anregt sowie Preissteigerungen verfestigt und andererseits realistische Preismessungen voraussetzt.

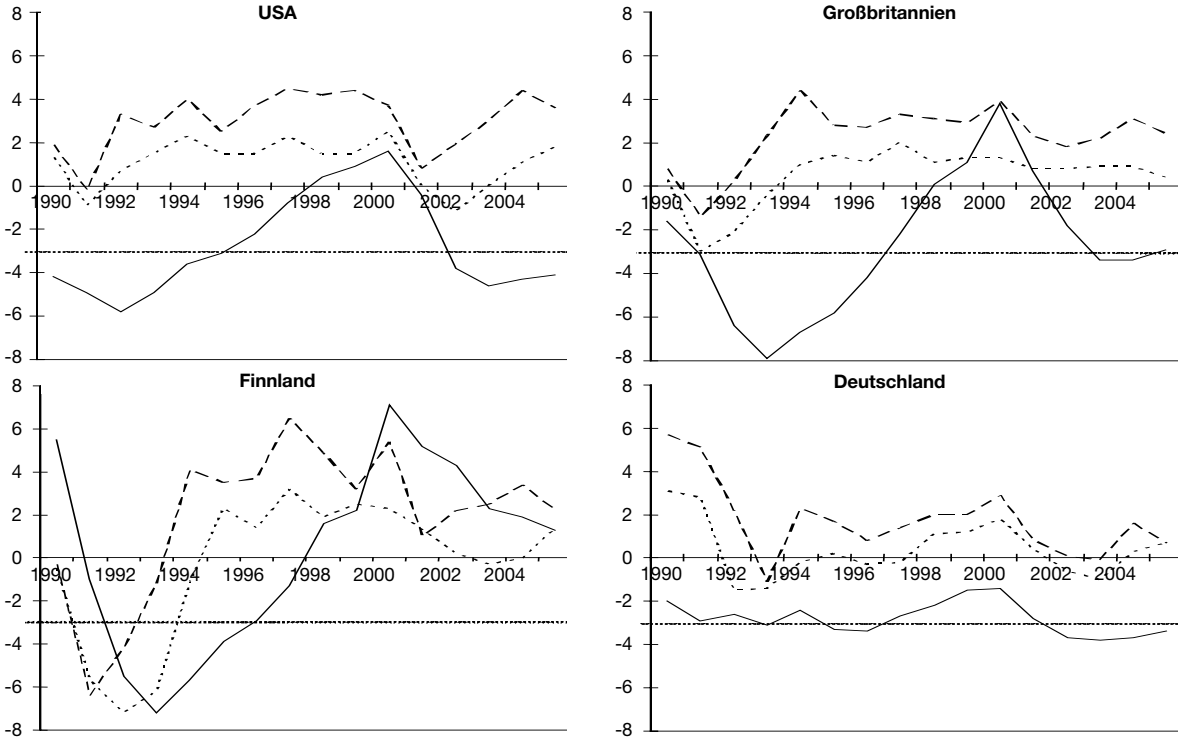
[16] Angebotstheoretisch orientierte Ökonomen wie die Mehrheit des Sachverständigenrates befürchten indessen kaum einen wesentlichen Nachfrageausfall aufgrund des Lohn-Abschlages, höchstens zeitliche Verzögerungen wegen der Anpassungsprozesse, denen jedoch positive Erwartungen gegenüberstünden. Gegenzurechnen seien ferner die positiven Beschäftigungseffekte von der Angebotsseite, insbesondere auch die mittel- und langfristigen (vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2003/04, Ziff. 648 f). Als empirischen Beleg für die positiven Ergebnisse einer moderaten Lohnpolitik verweist der Rat (im Kasten 10) auf die Erfahrungen in den Niederlanden und auf IAB-Simulationen. Im Falle der Niederlande unterschätzt der Rat allerdings offenbar die Rolle anderer Komponenten des dortigen Politik-Mixes (vgl. Ronald Schettkat: Beschäftigungspolitische Ambivalenz von Flexibilität, a.a.O, S. 563 f. Ähnlich Jürgen Kromphardt in: Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2003/04, Ziff. 660). In Bezug auf die IAB-Simulationen (vgl. Gerd Zika: Lohnzurückhaltung, Fiskus und Arbeitsmarkt, IAB-Werkstattbericht 13/1999) übersehen der Sachverständigenrat und auch Jürgen Kromphardt, dass diese von einem mit der heutigen Lage nicht vergleichbaren optimistischen Referenz-Szenario 1996/2005 ausgehen mit realen Wachstumsraten des BIP von 2% p.a., des Staatsverbrauchs von 1% p.a. und der staatlichen Investitionen von 2% p.a. (vgl. Wolfgang Klauder, Peter Schnur, Gerd Zika: Wege zu mehr Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht 5/1996, S. 8-10). Infolgedessen gingen damals in die Investitionsfunktion noch recht optimistische Wachstumserwartungen ein.

[17] Die EZB hat ihre Geldpolitik allerdings an der Inflationsentwicklung des gesamten Währungsraumes auszurichten. Steigen die Preise und Löhne in den anderen Ländern der EWWU stärker als in Deutschland und als mit der EZB-Zielinflationsrate vereinbar ist, könnten hohe EZB-Zinsen den Erfolg einer Lohnzurückhaltung in Deutschland erschweren. Stärker gefordert wäre dann die nationale Finanzpolitik, deren Spielraum allerdings durch den Stabilitätspakt eingeschränkt ist. Erwägenswert wäre daher sicherlich eine einheitliche Lohnformel für alle Länder der Währungsunion, wenn auch nicht zwingend. Vgl. auch Volker Hallwirth, a.a.O., und Jürgen Kromphardt in: Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2003/04, Ziff. 661.

[18] Bemerkenswerterweise haben sich daher bei der eingehenden ökonometrischen Analyse der Bestimmungsgründe der westdeutschen privaten Investitionen für das IAB-Simulationsmodell von 1996 ebenfalls nicht nur ein Faktor, sondern drei Faktoren als entscheidend herausgestellt: 1. die Profitabilität der Investitionen, 2. mit etwa gleichem Gewicht aber auch der Auslastungsgrad und außerdem 3. – sogar mit dem höchsten Gewicht – die mittelfristigen Wachstumserwartungen. Zum Modell und den damit durchgeführten Simulationen vgl. Wolfgang Klauder, Peter Schnur, Gerd Zika, a.a.O.

Staatshaushalt, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in den USA, Großbritannien, Finnland und Deutschland 1990-2005*

(in %)



– – – – – Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsproduktes; – – – – – Wachstumsraten der Beschäftigung;

——— Staatlicher Finanzierungssaldo des nominalen BIP (Deutschland: ohne Sondereinnahmen aus der Vergabe von Mobilfunknetzen);

····· 3%-EU-Defizitkriterium.

*2005: Prognose.

Quelle: OECD Economic Outlook; OECD Employment Outlook; Sachverständigenrat; IAB; Frühjahrsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute 2005.

national tätigen größeren Unternehmen ihre – teilweise sogar enorm gestiegenen – Gewinne nicht im Inland, wo die Nachfrage kaum steigt, anlegen, sondern in den Ländern, wo die Märkte wachsen, oder sie auf den Finanzmärkten parken. Bei den überwiegend inlandsorientierten kleinen und mittleren Unternehmen können dagegen auch Appelle mangelnde Aufträge nicht ersetzen und retten Steuer- und Kostensenkungen oft nur vor der Pleite.

Nur Strukturkrise?

Gibt es in der Realität nicht immer einen Ursachen-Mix, dem daher auch nur mit einem Politik-Mix erfolgreich begegnet werden kann? Nicht überzeugen kann die verbreitete These, die deutsche Wachstumsschwäche sei so sehr strukturellen Angebotsproblemen anzulasten, dass jegliche Nachfragepolitik nichts nütze. Wie konnte bei den behaupteten Strukturproblemen dann aber der deutsche Export bisher so wettbewerbsfähig sein, so oft Konjunktur belebend wirken und seit 2002 sogar vor einer Rezession retten? Und wie kann man dann derzeit erneut vom Export eine durchgreifende Konjunkturerholung erwarten? Wie hätte es dann zu den Wirtschaftsaufschwüngen 1989-1991 und 1998-2000 mit einem jeweils kräftigen Rückgang der Arbeitslosigkeit kommen können? Immerhin schätzte 1997 eine Ifo-Studie den Anteil der konjunkturellen Arbeitslosigkeit auf sogar 40% und der Auslastungsgrad des westdeutschen Produktionspotentials war schon in den 1990er Jahren auf den niedrigsten Stand seit 1960 gesunken[19].

Nach inzwischen zwölf Jahren mit zumeist relativ restriktiver konjunkturunabhängiger Finanz- und Geldpolitik, sinkenden öffentlichen Investitionen und im Schnitt sehr moderaten Lohnsteigerungen mit in der Folge zeitweilig schrumpfenden oder nur schwach steigenden Nettorealeinkommen braucht man sich über die anhaltend zu schwache Binnennachfrage nicht zu wundern. Nur unter realitätsfernen Annahmen gäbe es – wie schon erwähnt – einen von der Konjunk-

[19] Vgl. Hans Joachim Schalk, Jörg Lüschow, Gerhard Untiedt: Wachstum und Arbeitslosigkeit – Gibt es noch einen Zusammenhang?, in: Ifo-Schnelldienst 17-18/1997, S. 13.

turentwicklung und Konjunkturpolitik unabhängigen Wachstumspfad.

Außerdem stößt ein Strukturwandel in der Flaute zumeist auf besonders große Besorgnisse und Widerstände. Mangels sichtbarer und rasch realisierbarer Alternativen wird dann erst einmal nach Subventionen, protektionistischen Marktabschottungen und sonstigen Marktregulierungen gerufen. Auch Existenzgründer haben es dann schwer, Fuß zu fassen oder gar neue Märkte zu erschließen. In einem Expansionsklima dagegen ist der Strukturwandel leichter zu meistern. Erst dann können sich auch die positiven Effekte von Strukturreformen voll entfalten. Dies gilt nicht zuletzt für den Arbeitsmarkt.

Nachfragepolitik – ein schuldenmehrendes Strohfeuer?

Die heutigen Strohfeuer-Urteile zur Nachfragepolitik orientieren sich offensichtlich recht oberflächlich nur am negativen Endergebnis dieser hierzulande von 1967 bis 1982 reichenden Politikphase oder fälschlicherweise am Endergebnis des keineswegs nachfragepolitisch initiierten Wiedervereinigungsbooms, ohne jeweils die Ursachen näher zu analysieren. Oder sie fußen auf der realitätsfernen angebotstheoretischen Idealwelt perfekter Märkte. Weitgehend übersehen werden die positiven Erfahrungen anderer Länder.

Immerhin hatte die Große Koalition (1966-1969) mit Karl Schiller als Wirtschafts- und Franz-Josef Strauß als Finanzminister mit einem Konjunkturprogramm die Rezession von 1966/67 rasch überwunden, einen sechsjährigen kräftigen Wirtschaftsaufschwung eingeleitet (mit einem realen BIP-Wachstum 1967/73 von +5% p.a.) und bereits 1969 wieder einen Budgetüberschuss erzielt.

Nach diesem so erfolgreichen Start wurde jedoch die Nachfragepolitik in den 1970er Jahren zu einem die Angebotspolitik vernachlässigenden einseitigen Dogma[20], sie wurde vor allem aber immer inkonsequenter umgesetzt:

- ohne die konzeptgerechte Konjunkturdämpfung und Überschussbildung bzw. Schuldenrückzahlung in den Boomjahren 1970-1973, so dass 1971 Finanzminister Möller und 1972 auch Wirtschafts- und Finanzminister Schiller zurücktraten, stattdessen mit der Verteilung sozialer Wohltaten (z.B. der flexiblen niedrigeren Altersgrenze, obwohl Arbeitskräfteknappheit herrschte);
- ohne Einbindung der Lohnpolitik, so dass extreme Lohnanhebungen die Bundesbank zu einer extremen Hochzinspolitik zwangen;
- mit ab 1976 konzeptwidrig viel zu früher und 1982 sogar gleichzeitiger und weit überkompensierender „Gegenfinanzierung“ (so genannte „Doppelstrategie“) der Konjunkturprogramme, so dass ZEIT-Verleger Bucerius 1982 schließlich kommentierte: „Redlich zwar, vergaßen sie nun aus lauter Angst die ganze Keynessche Lehre.“[21]

Das letztliche Strohfeuer des Wiedervereinigungsbooms ist erst recht nicht einer antizyklischen Nachfragepolitik anzulasten, sondern das Ergebnis einer die Nachfrageseite völlig vernachlässigenden prozyklischen Parallelpolitik, die schließlich wiederum die Bundesbank zu einem drastischen Restriktionskurs zwang. Denn zum einen war Nachfragepolitik damals explizit verfemt. Zum anderen hätte nachfragepolitisch erstens das Transferprogramm für Ostdeutschland 1990 und 1991 angesichts des westdeutschen Booms keinesfalls zunächst kreditfinanziert werden dürfen, hätten zweitens die Gewerkschaften zu einer moderaten Lohnpolitik bewogen werden müssen und hätten drittens nicht erst ausgerechnet in der Abschwungphase ab 1992 Steuern erhöht und Ausgaben gekürzt werden dürfen.

Die Folgen dieser diversen Politikmängel – steigende Arbeitslosigkeit und Staatsschulden – haben schließlich bis heute hierzulande fälschlicherweise das gesamte Konzept in Misskredit gebracht. Die Mängel ließen sich aber in Zukunft vermeiden:

- In Boomjahren könnte der nötige Defizit- und Schuldenabbau im Rahmen eines entsprechend modifizierten EU-Stabilitätspaktes gesichert werden oder wie in den USA, durch eine gesetzliche Begrenzung des Anstiegs der konsumtiven Staatsausgaben[22],
- durch eine nötige Lohnmäßigung im Rahmen eines „Bündnisses für Arbeit“,
- durch eine konjunkturgerechte Gegenfinanzierung, indem ausgabenmindernde oder einnahmensteigernde Strukturreformen erst mittelfristig – bei guter Konjunktur – in Kraft treten.

Politik der Erfolgsländer?

Andere Länder verdanken ihre wirtschafts-, beschäftigungs- und haushaltspolitischen Erfolge einem umfassenden Politik-Mix im Sinne einer pragmati-

[20] Der Erfolg der Konjunkturpolitik unter Schiller und Strauß hatte damals zu dem Irrglauben verführt, der Wirtschaftsprozess sei mit einer globalen Nachfragepolitik bereits so perfekt steuerbar, dass man sogar Vollbeschäftigungsgarantien geben könne. Die Bedeutung besserer Angebotsbedingungen und des Strukturwandels trat dabei völlig in den Hintergrund.

[21] Gerd Bucerius: Jetzt schlägt die Stunde des Staates, in: Die Zeit, Nr. 50/10.12.1982.

schen Synthese aus Angebots- und Nachfragepolitik. Seltsamerweise wird dies hierzulande kaum gesehen. Beachtet wird zumeist nur der jeweilige – durchaus unterschiedliche – Anteil der Marktflexibilisierung, der Lohn- und Arbeitszeitentwicklung, auch der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik etwa in Dänemark und den Niederlanden, eventuell noch der Anteil der Geld- und Wechselkurspolitik, jedoch fast gar nicht der Anteil einer Finanzpolitik, die sowohl die angebotspolitischen Erfordernisse beachtet – etwa durch Steuersenkungen – als auch passiv über die automatischen Konjunkturstabilisatoren und aktiv mit zusätzlichen Maßnahmen die globale Nachfrage antizyklisch stützt. Vor allem werden Staatsdefizite erst abgebaut, dann aber umso rascher, wenn ein selbsttragender kräftiger Wirtschaftsaufschwung entstanden ist und auch den Arbeitsmarkt voll erfasst hat, so dass die Sozialausgaben sinken und die Steuerquellen sprudeln. Einem Abschwung wird frühzeitig und mit Clausewitzschem Mut entgegengesteuert (vgl. Abbildung).

So hatte in den USA Präsident Reagan bei seinem Amtsantritt zwar den Übergang zur Angebotspolitik verkündet. Als sich jedoch 1982, 1990 und 2001 Rezessionen abzeichneten, kombinierten die Amerikaner jeweils sofort pragmatisch die Angebotspolitik mit einer massiven antizyklischen Geld- und Finanzpolitik, und es kam z.B. 1992 zu einer Defizitquote von rund 6% und 2003 von rund 5%. Ähnlich handelten spätestens seit den 90er Jahren auch mehrere europäische Länder. Großbritannien und Finnland ließen die Defizitquoten 1993 sogar auf fast 8% ansteigen. Dänemark legte zusätzlich zu einer Steuerreform 1993 auch ein klassisches Investitionsprogramm auf. Alle diese Länder konnten ihre Staatsdefizite in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in Überschüsse verwandeln. Im Jahre 2000 erreichten diese in Finnland sogar fast 7% des Bruttoinlandsprodukts, in Großbritannien immerhin noch beinahe 4% und in den USA knapp 2%. Seit dem Konjunktureinbruch von 2001 ließen sie die Überschüsse wieder abschmelzen, die USA, Großbritannien und die Niederlande auch ins Minus. Alle Länder konnten aber spätestens seit den 90er Jahren, die USA auch in den 80er Jahren, im Schnitt ein deutlich höheres Wirtschaftswachstum erzielen als Deutschland, z.B. 1993-2004 Großbritannien und Finnland ein mehr als zweieinhalbmal so hohes, die USA sogar ein dreimal so hohes. Dank des hohen Wirtschaftswachstums konnten z.B. die USA die entscheidende Gesamtschuldenquote von 1993 bis 2000 sogar um fast 20 Prozentpunkte senken.

Aus diesem Grunde ist es nicht verwunderlich, dass in den USA die deutsche angebotspolitische Sicht und Wirtschaftspolitik auf erhebliches Unverständnis stößt. Im Gegensatz zu Deutschland halten immerhin nur noch rund 20% der US-Ökonomen das angebotstheoretische Modell für das bestgeeignete Analyse-Modell[23]. Bemerkenswerterweise wirft selbst der Chefvolkswirt der US-Investmentbank Goldman Sachs, Jim O'Neill, den deutschen Ökonomen in drastischer Weise sogar ein absurdes Verständnis von Wirtschaft sowie Dogmengläubigkeit vor[24]. Strukturreformen seien zwar nötig, würden aber kurzfristig nicht weiterhelfen und müssten daher von einer fantasievollen Fiskalpolitik flankiert werden, etwa mit der Verteilung von Schecks an alle Haushalte, um den Konsum anzukurbeln. Die jährliche strikte Defizitgrenze müsse zu einer trendverstärkenden und damit schädlichen Fiskalpolitik führen. Es sei verrückt, dass Euroland sich mit dem Stabilitätspakt solche Fesseln bei der Fiskalpolitik anlege. Die Glaubwürdigkeit sehe er nur bei den Gralshütern der vermeintlich reinen Lehre verletzt. Sogar die OECD fordert inzwischen ein besseres volkswirtschaftliches Nachfragemanagement für den Euroraum[25].

Was sagen Simulationsergebnisse?

Wie 1996 eine Simulationsstudie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) mit Hilfe eines großen gesamtwirtschaftlichen Modells, das nicht nur Gleichgewichtszustände miteinander vergleicht, sondern den entscheidenden Anpassungsprozess simuliert, anhand quantifizierbarer Maßnahmen exemplarisch gezeigt hat, ließe sich auch hierzulande mit einem Mix aus Angebots- und Nachfragepolitik die Arbeitslosigkeit binnen weniger Jahre drastisch reduzieren und mittelfristig ebenfalls das Staatsdefizit abbauen[26]. Das exemplarische Maßnahmenbündel

[22] Bemerkenswerterweise wurde immerhin in den USA bereits 1990, als sich die Konjunktur abschwächte, das erst 1985 erlassene Gesetz als ökonomisch nicht sinnvoll wieder verworfen, das binnen sechs Jahren einen ausgeglichenen (nicht-investiven!) Staatshaushalt verlangt hatte. An seine Stelle trat ein Gesetz, das nur noch Schranken gegen ausufernde Staatsausgaben enthielt, indem es vorschrieb, dass die konjunkturunabhängigen konsumtiven Ausgaben maximal lediglich im Ausmaß der Inflationsrate steigen durften. 1993 wurde diese Regelung noch durch das „Pay as you go-Prinzip" ergänzt bzw. verschärft, wonach die aus neuen Leistungsgesetzen resultierenden Ausgabenverpflichtungen durch eine entsprechende Senkung anderer Ausgaben ausgeglichen werden müssen. Damit erleichtern die neuen Gesetze, dass der Haushalt seit 1990 tendenziell mit der Konjunktur im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik atmen kann. In Deutschland plädiert vor allem das DIW unter anderem in seinen jährlichen „Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung" immer wieder dafür, dass sich die Politik verbindlich an mittelfristigen Ausgabenzielen statt jährlichen Defizitzielen orientiert. Vgl. insbesondere DIW-Wochenbericht 1-2/2004, S. 35 f.

[23] Vgl. Ronald Schettkat: Aggressive Geld- und Fiskalpolitik überwindet Rezession, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 3, S. 149 f.

[24] Interview in „Die Zeit" vom 19.8.2004, S. 21.

[25] So der OECD-Chefvolkswirt Jean-Philippe Cotis im OECD Economic Outlook, Paris, Mai 2005, S. 7.

[26] Vgl. Wolfgang Klauder, Peter Schnur, Gerd Zika, a.a.O.

umfasste: Moderate Lohnsteigerungen (drei Jahre in Höhe der Inflationsrate, anschließend in Höhe des Produktivitätszuwachses ohne Preiszuschlag), weniger bezahlte Überstunden und mehr Teilzeitarbeit, sukzessive Umschichtungen von Sozialabgaben (-3 Prozentpunkte) zur Mineralöl- und Mehrwertsteuer, höhere staatliche Investitionen, eine Verringerung des Anstiegs der staatlichen Konsum- und Sozialausgaben, letzteres allerdings nur schrittweise und erst bei gefestigtem Aufschwung ab dem fünften Jahr, aber um bis zu 100 Mrd. DM nach neun Jahren. Immerhin stieg die Beschäftigung binnen fünf Jahren um fast 2 Mio. mehr als im Basis-Szenario und wies am Ende des Simulationszeitraumes der Staatshaushalt wieder Überschüsse auf. Ein sofortiger merklicher Schuldenabbau war bei der Ausgangslage dagegen mit dem Beschäftigungsziel nicht zu vereinbaren, obgleich das den Simulationen zugrunde liegende Basis-Szenario bereits ein im heutigen Licht recht optimistisches BIP-Wachstum von 2% p.a. unterstellte. Die angebotspolitischen Struktureffekte kommen eben im Allgemeinen erst verzögert mittel- und längerfristig zum Tragen.

Die Ergebnisse dieser IAB-Simulationsstudie entsprechen somit tendenziell voll den zuvor skizzierten Erfahrungen anderer Länder. Auch die für einzelne Maßnahmen inzwischen vorliegenden Simulationen auf Basis neuer Modelle bestätigen tendenziell die damaligen IAB-Ergebnisse, ebenso z.B. die RWI-Simulationen von 1996, denen zufolge der schon mitten in der Rezession von 1993 begonnene Sparkurs der Jahre 1993 bis 1997 ca. 450 000 Arbeitsplätze kosten und das Sparziel nur zu 70% erreicht würde[27].

Da das IAB sich bemüht hatte, in seinem Strategiebündel die Kröten und Rosinen möglichst ausgewogen zu verteilen und allen Zielvorstellungen weitgehend gerecht zu werden, war es damals auf breite Zustimmung gestoßen. So beriefen sich der Vorstand und der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit in ihrer gemeinsamen „Berliner Erklärung zum Abbau der Arbeitslosigkeit“ vom November 1997 ausdrücklich auf die IAB-Studie[28]. Zu einem mit den Niederlanden vergleichbaren Akkord ist es dann jedoch nicht gekommen. Jede Gruppe griff schließlich isoliert nur die ihr passenden Teilergebnisse heraus.

Fazit

Die anhaltende Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltsmisere ist hausgemacht. Zweifellos haben zu lange aufgestaute und zu zögerlich angegangene Strukturprobleme sowie zeitweise überzogene und zu wenig differenzierte Lohnsteigerungen dazu beigetragen. Dennoch werden die Strukturprobleme – abgesehen von den ostdeutschen – überschätzt. In der Realität gibt es immer einen Ursachen-Mix.

Zur nachhaltigen Überwindung von Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit und Haushaltsdefiziten bedarf es eines aufeinander abgestimmten, umfassenden Maßnahmenbündels. Mit Strukturreformen alleine kann die Misere nicht überwunden werden. Arbeitsmarktreformen und Arbeitsmarktpolitik können im Wesentlichen einen Aufschwung nur flankierend erleichtern, aber selbst kaum das riesige Beschäftigungs- und Arbeitsplatzdefizit verringern. Defensive Maßnahmen wie Subventionen und Marktabschottungen sowie ein Übermaß an Regulierung und Bürokratie sind bestenfalls eine kurzfristige Überbrückungshilfe und auf Dauer kontraproduktiv. Das isolierte Drehen an einzelnen Stellschrauben wie z.B. dem Arbeitslosengeld kann ohne Beachtung der Nachfrageeffekte und der Sozialverträglichkeit sogar schädlich sein. Eine konjunkturunabhängige Sparpolitik und die Fixierung des Budgetausgleichs auf ein bestimmtes Jahr sind gesamtwirtschaftlich unsinnig und in hohem Maße mitverantwortlich für die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltsmisere. Einzelwirtschaftliches Kostendenken vernachlässigt die gesamtwirtschaftlichen Kreislaufzusammenhänge.

Auch in Deutschland und dem Euroraum müssen die einseitig dogmatischen oder durch einzelwirtschaftliches Denken geprägten Politiken endlich von einem intelligenten, pragmatischen, offensiven Politik-Mix aus zukunftsträchtiger Angebotspolitik und einer diese unterstützenden, konsequent antizyklischen und mutigen globalen Nachfragepolitik mittels der Finanzpolitik abgelöst werden, die das einzige den nationalen Regierungen noch verbliebene konjunkturpolitische Instrumentarium darstellt. Beide Strategien ergänzen sich, inhaltlich und zeitlich, und sind gleichermaßen notwendig. Sozialreformen und andere Reformen könnten sich dann allein an den langfristigen Erfordernissen ausrichten, fragwürdige „Reparatur- und Notoperationen“ unterbleiben und die Arbeitsmarktpolitik kann beispielsweise teilweise entbehrlich werden. Eine alleinige Angebotspolitik braucht dagegen einen extrem langen Atem mit der Gefahr eines sehr hohen sozialen und politischen Preises und kann überdies vor allem in einer Flaute verpuffen. Auch Deutschland muss – wie die übrige Welt – die aktive Konjunkturpolitik wieder entdecken. Dann könnte es in Deutschland sogar zu einem neuen Wirtschafts- und Beschäftigungswunder kommen.

[27] Vgl. RWI-Konjunkturberichte, 1996-2, S. 160; und die IAB-Kurzberichte 47/2004 (H. U. Bach et al., a.a.O.) und 4/2005 (M. F. Feil, G. Z. Zika, a.a.O.) sowie die DIW-Studie von V. M. Meinhardt, R. Z. Zwiener, a.a.O.

[28] Vgl. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/1997, S. 793.