

Wozu Konjunkturpolitik?

– Was Geld–und Finanzpolitik tun müssen, um das Wachstum zu sichern und die Arbeitslosigkeit abzubauen –

von

Heiner Flassbeck

(erschieden am 4.2.2000 in der Frankfurter Rundschau)

Die wirtschaftspolitische Debatte in Deutschland verläuft immer noch in den alten Bahnen: Hier moderne Angebotspolitik zur Förderung der Unternehmen und der Investitionen, dort altmodische Konjunkturpolitik zum Vorteil der Arbeitnehmer und zur Ankurbelung des Konsums; hier strukturelle, tiefgreifende Lösungen bei gleichzeitiger Konsolidierung der Staatshaushalte, dort leichtes Geld und höhere Schulden. Weil Deutschland sich nicht für die angebotspolitische Radikalkur entscheidet, so ihre Advokaten, steht es allmählich alleine da, während sich überall auf der Welt Vorbilder für hohes Wachstum durch Angebotspolitik finden lassen.

Betrachten wir ein Beispiel aus jüngerer Zeit: Das Land steht gut da. In fünf Jahren hat die Investitionstätigkeit der Unternehmen geradezu explosionsartig zugenommen, die Wachstumsrate lag knapp unter 4 %, die Zahl der Beschäftigten ist um fast 2 Millionen gestiegen und die Arbeitslosenquote ist von 9 % auf zuletzt nur noch gut 6 % gesunken. Von welchem Land die Rede ist? Von den USA? Von den Niederlanden vielleicht, von Dänemark oder Neuseeland? Nein, viel näherliegend, das Land mit den phantastischen Wirtschaftsdaten ist, besser war, Westdeutschland von 1986 bis 1991.

Diesem Land war vor dem Aufschwung von fast allen "Fachleuten" bescheinigt worden war, daß es an "tiefgreifenden strukturellen Problemen" leide, und die Zentralbank war sich sicher, daß mehr als 2 ½ % Wachstum "mittelfristig" mit den verkrusteten Strukturen nicht zu erreichen ist. Ähnliche Irrtümer finden sich zuhauf. Bis zum Jahre 1995 waren sich z. B. die Fachleute einig, daß das Potentialwachstum der US–Wirtschaft ebenfalls höchstens bei 2 ½ % liege. Heute konstatiert die OECD einen Anstieg auf 3 ½ %. Noch interessanter Frankreich: Nachdem die Wachstumsraten westlich des Rheins seit 1996 deutlich größer als hierzulande sind, suchen alle Experten händeringend nach den "strukturellen Reformen", die die sozialistische Regierung sehr wohl, die christdemokratisch–liberale in Deutschland aber nicht umgesetzt habe.

Wie kommt es, daß ein Land oder eine Region zuweilen wie Phönix aus der Asche zu einem Höhenflug ansetzt, während andere am Boden bleiben? Warum tun sich die Ökonomen mit diesen Phänomenen so schwer? Die Lösung ist einfach: Die große Mehrheit der Ökonomen "glaubt" in der Makroökonomie an ein Lehrbuchmodell der Wirtschaft, das sorgfältig zwischen kurzer und langer Frist unterscheidet. "Konjunktur" spielt in diesem Modell bestenfalls für die Auslastung der vorhandenen Produktionskapazitäten eine Rolle. Das Wachstum der Kapazitäten jedoch, die Investitionstätigkeit, ist allein von sog. strukturellen Faktoren abhängig. Folglich kann in diesem Modell Konjunkturpolitik an der Situation der Wirtschaft im Grunde nichts ändern.

Was, wenn das Modell falsch wäre? In Wirklichkeit entschieden die Unternehmen zu jedem Zeitpunkt mit Blick auf die tatsächliche und von ihnen kurzfristig erwartete Gesamtsituation ihres Betriebes über neue Investitionen in Arbeit und in Kapital. Wenn die Unternehmen nur wenige Monate in die Zukunft sehen könnten – das ifo-Institut verlangt ihnen in seinen Umfragen ganze 6 Monate Vorausschau ab – sieht die Welt anders aus, als in einem Modell mit weitgehender Voraussicht. Dann spielen für die konkrete Entscheidung der Investoren nicht langfristig wirkende strukturelle Faktoren die Hauptrolle, sondern die aktuelle Lage. Natürlich kann eine Wirtschaftspolitik, die die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zuverlässig und berechenbar festlegt, die Zahl der unsicheren Faktoren vermindern und dadurch das unternehmerische Risiko, auf das sich jeder Investor einlassen muß, senken. Beseitigen kann Ordnungs- und Angebotspolitik das Risiko freilich nicht.

“Konjunktur” gewinnt dadurch ihre zentrale Bedeutung. Der einzelne Investor mag sich relativ sicher über den Erfolg eines neuen Produktes oder eines besseren Produktionsverfahrens sein. Eine breite Bewegung der Investoren wird daraus nur, wenn die Lage insgesamt so gut ist, daß auch andere, weniger von einer neuen Idee oder einem neuen Produkt begünstigte Unternehmen frischen Wind spüren, daraufhin Mut fassen und investieren. Kommt Wind auf, z. B. weil die Politik einen konjunkturellen Impuls gesetzt hat, entsteht schließlich Wachstum in Feldern, die niemand vorhergesehen hat und insgesamt weit jenseits dessen, was die Experten der Wirtschaft zugetraut haben, weil sich der Prozeß – ohne neue massive Störungen von außen – über die Schaffung von Einkommen bei den Produzenten und den Konsumenten selbst verstärkt

Die Wirtschaftspolitik muß diesen Prozeß anstoßen, oder Störungen fernhalten, wie das die amerikanische Zentralbank im letzten Jahrzehnt vorgeführt hat. Permanent eingreifen muß sie nicht. Es genügt jedoch auf keinen Fall, wenn sich die Wirtschaftspolitik zur Überwindung einer Schwächephase auf “strukturelle” Einzelmaßnahmen beschränkt. Die Auguren der Angebotspolitik haben der Wirtschaftspolitik jedoch genau das Gegenteil suggeriert: Viele Einzelmaßnahmen würden am Ende zu einer effizienten Wirtschaft führen, deren Wachstum sich selbst trägt, obwohl eine ganze Serie von 50 – Punkte Programmen der Finanzpolitik und massive angebotspolitische Verbesserungen in den letzten 20 Jahren keine erkennbare Wirkung hatten. Die Senkung des Grenzsteuersatzes oder die Abschaffung der Vermögenssteuer bleiben eben ohne die erwartete Wirkung für die Investitionstätigkeit, wenn an anderer Stelle durch Ausgabenkürzung oder Einnahmesteigerung die Gewinne der Unternehmen wieder geschmälert werden.

Hier liegt der entscheidende Unterschied zwischen Angebots- und Nachfragepolitik. Während erstere auf “mittelfristig greifende, strukturelle” Wirkungen ohne Berücksichtigung der akuten Gesamtsituation hofft, setzt Nachfragepolitik auf die Verbesserung der Gesamtbedingungen, unter denen die Unternehmen in dem von ihnen zu überschauenden Zeitrahmen agieren. Dieser ist in der Tat “kurzfristig”. In der realen Welt gibt es aber keinen anderen Zeitrahmen für Unternehmer. Das, was die Angebotspolitiker “mittelfristig” nennen, meint nur: Wenn sonst alles gut geht, wird meine Maßnahme das Gesamtergebnis noch etwas verbessern. Ob alles gut geht, darüber kann die Angebotspolitik jedoch nichts sagen, sie ist vielmehr darauf angewiesen, daß alles gut geht, die Impulse also von woanders kommen.

Um eine minimale Vorsorge auch für die kurze Frist zu treffen, haben sich die Angebotstheoretiker Regelbindungen für die wichtigsten Akteure ausgedacht, die das System stabilisieren sollen. Vor allem die Geldpolitik soll nur so viel reales Wachstum finanzieren, wie ohne Beeinträchtigung der Preisstabilität möglich erscheint, und automatisch auf Schocks reagieren.

Wie hoch ist aber das mögliche reale Wachstum? Woher wissen wir in einer Marktwirtschaft und in einer offenen Gesellschaft, wieviele Investoren unter günstigen Bedingungen was investieren werden, wieviele Ideen sie verwirklichen können, wieviel Wachstum sich daraus ergibt? Wir wissen es nicht. Wir haben auch keine Anhaltspunkte dafür, daß die Geldpolitik bei Schocks tatsächlich automatisch reagiert. Schließlich wissen wir nicht, welchen Schocks unsere Wirtschaft in den nächsten Wochen und Monaten ausgesetzt sein wird. Niemand hat die Asienkrise vorhergesehen, niemand sieht die nächsten Krisen vorher; das ist das Kennzeichen der Krise.

Geld- und Finanzpolitik müssen folglich reaktionsfähig und reaktionswillig sein, weil es einen vorausberechenbaren Pfad in die Zukunft nicht gibt. Das gilt insbesondere für die Geldpolitik, die mit dem Zins das gesamtwirtschaftlich zentrale Instrument zur Abwehr von Schocks in Händen hält. Die amerikanische Geldpolitik hat das verstanden und im größten Teil der 90er Jahre "fine tuning" im allerbesten Sinne betrieben. Sie hat die Wirtschaft zunächst kräftig angestoßen, dann auf Sicht gesteuert und ihren Irrtum hinsichtlich der Wachstumsmöglichkeiten rasch erkannt und korrigiert. Die Wachstumserwartung war nämlich zu niedrig. Hätte die Geldpolitik gedrosselt, als der allgemein erwartete "maximale" Zuwachs erreicht war, hätte es das höhere Wachstumspotential nicht gegeben.

Was lernen wir daraus für die Wirtschaftspolitik der nächsten Jahre? Die zentrale Botschaft ist einfach: Es gibt keine Trennung von Zyklus und Trend. Nur über den Aufschwung entsteht Wachstum und über den Abschwung geht Wachstum verloren. Eine Wirtschaftspolitik, die sich auf die Angebotsbedingungen und die berühmten "tiefgreifenden Strukturreformen" konzentriert und damit scheinbar die mittlere Frist anvisiert, kann nur mit viel Glück erfolgreich sein. Die gegenwärtige Unterbewertung des Euro und der amerikanische Boom etwa verschaffen der Wirtschaftspolitik in Deutschland eine Atempause, obwohl sie finanzpolitisch kein angemessenes Konzept hat und die europäische Geldpolitik sich anders als die amerikanische bisher jeder konjunkturpolitischen Mitarbeit verweigert.

Wer aber auf Export setzt, macht sich abhängig von der Wirtschaftspolitik anderer Länder oder vom Devisenmarkt. Beides kann auf Dauer nicht gutgehen. Kommt die allfällige Korrektur des Wechselkurses, steht der deutsche Arbeitsmarkt wieder im Regen. Wir haben nicht verstanden, daß man die kurze Zeit nachfrageseitig nutzen muß, in der die Zeichen weltweit auf Aufschwung stehen. Die 90er Jahre waren eine solche Zeit. Die ersten Jahre des neuen Jahrhunderts werden eine Wende jenseits des Atlantik bringen müssen. Europa aber scheint nicht willens, die unbesetzte Rolle der Lokomotive für die Weltwirtschaft zu übernehmen.