

## Elf Thesen zur aktuellen Wirtschaftspolitik

vertreten auf dem Herbstforum des WSI am 29. 11. 2002 in Düsseldorf

von

Heiner Flassbeck

1. Die Weltwirtschaft befindet sich derzeit in einer ungewöhnlich labilen Verfassung. Die von der Irak-Frage ausstrahlende Unsicherheit, wieder anziehende Ölpreise, massive Abwertungen in Lateinamerika und der größte Einbruch an den Aktienbörsen seit 1929 haben viele Länder in eine schwierige Lage gebracht. Die Wirtschaft in Argentinien ist nahezu kollabiert, Uruguay leidet an einer ausgeprägten wirtschaftlichen Depression und Brasilien steht am Rande einer neuen Finanzkrise. Japan kämpft seit Jahren mit einer Deflation. Die europäische Wirtschaft hat jeden Schwung verloren und in einigen Kernländern (Deutschland, Niederlanden, Belgien und Portugal) kommt die Wirtschaft in diesem Jahr kaum über eine Stagnation hinaus. Für die USA werden noch etwas günstigere Prognosen gehandelt, doch sind die Risiken eines nochmaligen Einbruchs in Anbetracht der anhaltenden Vermögensverluste der amerikanischen Haushalte enorm.
2. Die Wirtschaftspolitik der westlichen Industrieländer hatte auf die sich bereits im Vorjahr abzeichnende Abschwächung zunächst angemessen reagiert: Die Zinsen wurden vor allem in den USA rasch gesenkt und liegen dort auf einem historischen Tief. Die amerikanische Finanzpolitik schwenkte nach dem 11. September 2001 unmittelbar auf Expansionskurs und konnte so eine weltweite Vertrauenskrise zunächst abwenden. In der Hoffnung auf positive Impulse sinkender Ölpreise und niedriger Zinsen verhartet die Wirtschaftspolitik aber seither weltweit in einer Wartestellung. Doch der erhoffte Aufschwung hat sich bisher nicht eingestellt, obwohl er bei den üblichen Wirkungsverzögerungen makroökonomischer Impulse bereits erkennbar sein müsste. Die Baisse an den Börsen hat die Konsumneigung der Verbraucher und die Investitionsbereitschaft der Unternehmen offensichtlich sehr viel mehr beeinträchtigt, als durch die bisherige Politik des leichten Geldes hätte ausgeglichen werden können.
3. Die anhaltende rezessive Tendenz und die Gefahr einer deflationären Entwicklung in weiteren großen Ländern erfordern jetzt deutliche wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen. Die Weltwirtschaft braucht *zusätzliche Nachfrageimpulse* durch die Geld- und Fiskalpolitik, und sie benötigt einigermassen *vorhersehbare Wechselkurse*. Strukturelle Reformen am Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen sind hierfür ebensowenig ein Ersatz wie Entbürokratisierung und Deregulierung. Fast alle Staaten der Erde sind durch das Ende des amerikanischen Booms und den davon ausgehenden negativen Nachfrageschock in diese Lage geraten. Zu deren Überwindung können nur positive Nachfrageimpulse beitragen, nicht aber "strukturelle" Veränderungen im weitesten Sinne. Auch Versuche, über massive Kostensenkung die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Volkswirtschaften zu verbessern, können nur zu entsprechenden Gegenmaßnahmen der anderen Volkswirtschaften führen, ohne daß sich die Lage insgesamt verbesserte, nur die Deflationsgefahr stiege noch mehr. Nur mehr Wachstum für alle kann mehr Beschäftigung schaffen. Noch kein Land der Welt hat über eine Reform seiner Arbeitsmarktinstitutionen seine Beschäf-

tigungssituation verbessert, wenn es nicht gleichzeitig massive Nachfrageimpulse erhalten hat.

4. Völlig falsch ist es in dieser Situation, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte voranzutreiben oder auch nur, an den einmal festgelegten Defizitzielen festzuhalten. Woran die Wirtschaft derzeit leidet, ist eine mangelnde Nachfrage von Seiten der privaten Haushalte, der Unternehmen und der öffentlichen Hand. Der Versuch des Staates in dieser Lage noch mehr zu sparen, bedeutet nichts anderes, als dass die Unternehmen noch weniger Einnahmen erzielen und sich ihre Ertragslage weiter verschlechtert. In einer sich entwickelnden Wirtschaft geht es nicht um die Frage, **ob** man sich verschuldet, sondern nur **wer** sich verschuldet! Der für einen Privatmann einleuchtende Satz "Wenn man weniger einnimmt, kann man auch nur weniger ausgeben", ist für den Staat und die Unternehmen insgesamt unsinnig. In der Gesamtwirtschaft sind die Kosten des einen immer zugleich die Erträge des anderen. Kostensenkung und Sparen mögen für den einzelnen Haushalt oder das einzelne Unternehmen einleuchtende Konzepte zur Krisenbewältigung sein, in der Gesamtwirtschaft müssen sie scheitern.
5. In Europa ist derzeit in erster Linie die *Europäische Zentralbank* gefordert. Das von ihr bis November 2002 durchgesetzte Zinsniveau von 3,25 % war schon aus der damaligen Perspektive eher restriktiv, denn die EZB rechnete lediglich mit einem realen Wachstum von nur 1 ½ %. Im Rückblick waren die Zinsen in Euroland eindeutig zu hoch und haben so zur ungünstigen Haushaltslage in den Mitgliedsländern der Währungsunion wesentlich beigetragen. In Anbetracht der zwischenzeitlich eingetretenen konjunkturellen Abkühlung reicht die letzte Zinssenkung von 0,5 Prozentpunkten nicht aus. Die Geldpolitik muß die makroökonomische Führungsrolle übernehmen, um die Fiskalpolitik in ganz Euroland zu entlasten. Da es der Finanzpolitik dann leichter fiele, die vom Stabilitäts- und Wachstumspakt gesetzten Grenzen einzuhalten, käme es so auch zur Vertrauensstabilisierung für die gesamte Wirtschaftspolitik in Euroland. Inflationsrisiken stehen einer durchgreifenden Lockerung der Geldpolitik nicht entgegen, selbst wenn es immer wieder kurzfristige Überschreitungen der gemessenen Werte von der Zielinflationsrate der EZB gibt. Die Lohnzuwächse in Europa sind moderat und von der Nachfrageseite sind eher deflationäre Tendenzen angelegt.
6. Für *Deutschland* hat sich die für den gesamten Euroraum gesetzte Zinspolitik als besonders restriktiv erwiesen. Aufgrund der sehr niedrigen deutschen Inflationsrate muss unsere Wirtschaft derzeit mit Realzinsen leben, die um einen Prozentpunkt über dem Durchschnitt von Euroland und um zwei Prozentpunkte über dem US-Niveau liegen. Hinzu kommt die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar, die Deutschland besonders trifft. Folglich wäre ein Ausgleich durch expansive fiskalpolitische Impulse erforderlich gewesen. Da in diesem Jahr jedoch die Konsolidierungspolitik fortgesetzt wurde, ist es nicht überraschend, dass Deutschland 2002 abermals das geringste Wachstum aller EU-Länder aufweist. Da sich an dieser extrem ungünstigen Kombination von Geld- und Fiskalpolitik ohne wirtschaftspolitische Maßnahmen auch 2003 nichts ändert, ist nicht zu erwarten, dass sich die deutsche Wirtschaft auf absehbare Zeit wieder erholen wird. Die Bundesregierung sollte daher den Kurs ihrer Fiskalpolitik grundlegend überdenken. Es sollte ihr vor allem zu denken geben, dass es trotz aller Konsolidierungsbemühungen nicht gelungen ist, das um konjunkturelle Schwankungen bereinigte Defizit unter das Niveau von 1999 zu reduzieren.

7. Aus der Verschuldung kann man sich nicht heraus sparen, sondern muss aus ihr herauswachsen. Deutschland, wie auch Europa insgesamt, braucht daher eine Neukonzeption der Konsolidierungsstrategie. Kleine Schönheitskorrekturen, wie die Unterscheidung in strukturelle und konjunkturelle Defizite, reichen nicht aus. Dabei geht es nicht um eine Abkehr vom grundlegenden Ziel der Gesundung der öffentlichen Finanzen. Es geht vielmehr darum, eine Ausweitung der öffentlichen Verschuldung über den Konjunkturzyklus hinweg zu verhindern, ohne dabei jedoch konjunkturelle Schwächephasen zusätzlich zu verstärken. Dazu wäre es erforderlich, Mechanismen vertraglich festzuschreiben, die eine Konsolidierung in einem lang anhaltenden Aufschwung sicherstellen. Die Regierungen in Europa sollten verpflichtet werden, den Ausgabenanstieg auch in der Hochkonjunktur zu begrenzen und zusätzliche Steuereinnahmen für einen Abbau der Defizite zu verwenden.
8. Doch auch ohne eine solche Neuregelung muß eine die Lage verschärfende Wirtschaftspolitik vermieden werden, weil der Staat am Ende trotz aller Bemühungen in einer schrumpfenden Wirtschaft die Defizitziele nicht erreichen kann. Insbesondere in Deutschland muß die Finanzpolitik alles vermeiden, was die labile Konjunktur weiter dämpft. An erster Stelle heißt das, dass alle Haushaltssperren aufgehoben werden. Der Haushalt für das kommende Jahr sollte zum Beispiel ein Signal für die Märkte enthalten, dass der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP erheblich aufstockt wird. Eine Quote von 2,5 %, wie im europäischen Durchschnitt verwirklicht, wären das Minimum, sind aber für ein Land, das die wirtschaftspolitische Herkules-Aufgabe der wirtschaftlichen Vereinigung noch vor sich hat, eigentlich zu wenig.
9. In der Diskussion über die Fiskalpolitik ist häufig das Argument zu hören, jede Neuverschuldung stelle eine unangemessene Belastung zukünftiger Generation dar und sei deshalb möglichst zu vermeiden. Der Wohlstand unsere Kinder und Kindeskiner hängt jedoch vor allem davon ab, welchen Kapitalstock wir ihnen hinterlassen und welche Ausbildung wir ihnen ermöglichen. In den letzten Jahren war die private und die öffentliche Investitionstätigkeit in Deutschland extrem schwach. Die bisherigen Versuche einer Konsolidierungspolitik haben sich hierauf also nicht positiv ausgewirkt. Wenn es durch zusätzliche Neuverschuldung gelingen würde, hier eine Trendwende zu erreichen, wäre den zukünftigen Generation sehr viel mehr gedient als mit einer anhaltenden öffentlichen Sparen, einer Fortdauer der Wachstumsschwäche und steigender Arbeitslosigkeit. Hinzu kommt, daß die Wahrscheinlichkeit, mit forciertem Sparen die öffentliche Verschuldung tatsächlich senken zu können, äußerst gering ist. Im übrigen sind es nicht nur die Staatsschulden, die von unseren Kindern geerbt werden, sondern auch die öffentlichen Anleihen, so dass sich für die nachfolgende Generation insgesamt Zinseinnahmen und dafür erforderliche Steuerzahlungen immer exakt ausgleichen.
10. Eine sehr weit verbreitete Diagnose für die aktuellen Probleme in Deutschland lautet: Die Arbeitskosten, insbesondere die Lohnnebenkosten, sind zu hoch, der Arbeitsmarkt ist verkrustet und das Sozialsystem setzt zu wenig Gewicht auf Eigenverantwortung und Selbstvorsorge. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland sei überwiegend struktureller Natur und nur durch eine grundlegende Reformen des Arbeitsmarktes abzubauen. Dazu gehöre sowohl eine Fragmentierung der Lohnfindung wie eine Senkung der Lohnersatzleistungen. Es ist unbestritten, dass in einer sich wandelnden Welt, Institutionen und Regelungen ständig auf ihre Wirkung überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssen. Bei einer globalen Nachfrageschwäche lässt sich aber mit Lohnsenkung, mit Lohnspreizung oder strukturellen Reformen und forcierter Deregulierung keine wirtschaftliche Dynamik er-

zeugen. Wenn es einem Unternehmen an Aufträgen fehlt, wird es auch dann keine neuen Mitarbeiter einstellen, wenn es diese leichter als bisher kündigen kann.

11. Fazit: Alle Regierungen tragen eine große Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung im eigenen Land wie für die Weltwirtschaft insgesamt. Wenn Politiker glauben, ihre Aufgabe beschränke sich auf Strukturpolitik und fiskalische Konsolidierung, gefährden sie Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum und beeinträchtigen so die Zukunftschancen ihres Landes und die der aufholenden Nationen. Wenn Deutschland nicht das Schlusslicht in Europa bleiben und eine Destabilisierung der gesamten Region vermieden werden soll, muß die Bundesregierung ihre wirtschaftspolitische Strategie rasch und grundlegend ändern.