



Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
Macroeconomic Policy Institute

Study

2/2011

Paradigmenwechsel in der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung?

Der Wandel wirtschaftspolitischer Diskurse in
Deutschland zwischen 1990 und 2009

Jens-Ole Köhrsen

Düsseldorf, Juni 2011

Hans-Böckler-Straße 39
D-40476 Düsseldorf
Germany
Phone: +49-211-7778-331
IMK@boeckler.de
<http://www.imk-boeckler.de>

**Hans Böckler
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

**Paradigmenwechsel in der
wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung?**
Der Wandel wirtschaftspolitischer Diskurse in Deutschland
zwischen 1990 und 2009

Jens-Ole Köhrsen*

Juni 2011

*Die vorliegende Untersuchung wurde im Rahmen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg erstellt. Für hilfreiche Hinweise und Kommentare bin ich besonders Achim Truger, Hans-Michael Trautwein, Torsten Niechoj und Leo Farwick zu großem Dank verpflichtet. Verbleibende Fehler und Mängel gehen zu meinen Lasten.

Jens-Ole Köhrsen, Ofener Str. 34, 26121 Oldenburg, Email: jens.koehrsen@uni-bielefeld.de

Paradigmenwechsel in der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung?

Der Wandel wirtschaftspolitischer Diskurse in Deutschland
zwischen 1990 und 2009

Zusammenfassung

Im Zuge der Weltwirtschaftskrise von 2007/2008 wurde die These vertreten, dass diese Krise das ökonomische Denken tief greifend verändern werde. Ökonomen und Politiker, so die Annahme, würden ihre wirtschaftspolitischen Konzepte grundsätzlich revidieren. Hat sich ein solcher Wandel im ökonomischen Denken vollzogen? Führen ökonomische Krisen zu einem wirtschaftspolitischen Umdenken? Die vorliegende Studie widmet sich dieser Frage mittels der Untersuchung zweier prominenter Wirtschaftsgutachten: der Gemeinschaftsdiagnose und des Jahresgutachtens des Sachverständigenrates. Die beiden Gutachten werden anhand der drei letzten Wirtschaftskrisen in Deutschland untersucht: der ersten Wirtschaftskrise nach der Wiedervereinigung im Jahr 1993, der langen wirtschaftlichen Schwächephase von 2002 bis 2005, und der Weltwirtschaftskrise von 2007/2008. Eine Analyse der wirtschaftspolitischen Empfehlungen der beiden Gutachten ermöglicht es festzustellen, ob ein signifikanter Wandel im ökonomischen Diskurs stattgefunden hat. Hierbei zeigt die empirische Analyse, dass sich im Untersuchungszeitraum kein Paradigmenwechsel der ökonomischen Diskurse vollzogen hat. Vielmehr zeichnen sich die wirtschaftspolitischen Konzepte und Empfehlungen der verschiedenen Gutachten über die Krisen hinweg durch eine hohe Kohärenz und Stabilität aus. Die langfristigen wirtschaftspolitischen Empfehlungen zielen durchgehend auf eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Lohnmoderation und staatliche Sparmaßnahmen ab. Lediglich in Hinblick auf die eher kurzfristig ausgerichtete Stabilitätspolitik lässt sich eine leichte Verschiebung in Richtung Neukeynesianismus verzeichnen. Der in den Gutachten zunehmend vertretene Neukeynesianismus – in dieser Ausprägung auch als New-Consensus bekannt – tendiert dabei zu einer aktiven Geldpolitik mit dem Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung kurzfristig zu stabilisieren. Kurzfristige, finanzpolitische Eingriffe sind in diesem Konzept nicht vorgesehen und sollten lediglich auf absolute Ausnahmen beschränkt bleiben. Trotz dieser Verschiebung hinsichtlich der kurzfristigen Wirtschaftspolitik kann von einem umfassenden Wandel des wirtschaftspolitischen Denkens innerhalb der Expertendiskurse keine Rede sein.

Abstract

In the face of the 2007/2008 world economic crisis, many commentators supposed that the crisis would lead to a comprehensive change in economic thinking. Economic experts and policy makers would revise their economic world view and policy concepts. Did such change in the economic thinking occur? Do economic crises trigger changes in the economic world view of policy experts? This study examines these questions by analyzing two prominent economic reports in Germany: the annual reports of the council of economic experts and the joint forecast of a prominent group of German economic institutes. The analysis focuses on these reports during the three economic crises after the German reunification: the first post-reunification crisis in 1993, the long economic slump from 2002 to 2005 and the 2007/2008 world financial crisis. Comparing the economic discourse in the reports during these three economic crises allows us to evaluate if a significant change in the policy debates has taken place. The empirical analysis of these reports shows that a paradigm change has not occurred during the studied time span. Economic concepts and policy recommendations in the reports remained stable: Long-term recommendations during each crisis focus on labour market flexibility, restrictive wage growth, and austerity measures. Yet, in the short-term policy recommendations a slight shift towards a New-Keynesian approach took place. The New-Keynesian approach – also known as the New Consensus approach – favours active monetary policy to stabilize the economy while it restricts fiscal policy to the most exceptional cases. Despite this shift with respect to short run policy a comprehensive paradigm change is not ascertainable in the discourse of German policy experts.

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung – Von der Wirtschaftskrise zum wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel?	7
B. Drei Denkschulen des makroökonomischen Diskurses – Theoretische Betrachtungen.....	12
1. Neoklassisch geprägte Ansätze.....	13
1.1 Angebots- und Wachstumspolitik als wirtschaftspolitische Implikationen neoklassischer Theorien	14
1.2 Überblick – Neoklassische Wirtschaftspolitik.....	17
2. Der Neukeynesianismus	18
2.1 Allgemeine wirtschaftspolitische Implikationen des Neukeynesianismus	19
2.1.1 Die kurze Frist: (neu-)keynesianische Stabilisierungspolitik	19
2.1.2 Die mittlere und lange Frist: Neoklassische Angebots- und Wachstumspolitik.....	23
2.2 Überblick – Wirtschaftspolitik im Neukeynesianismus	25
3. Der Postkeynesianismus.....	27
3.1 Die wirtschaftspolitischen Implikationen des Postkeynesianismus.....	27
3.2 Überblick – Wirtschaftspolitik im Postkeynesianismus	31
4. Zusammenfassender Vergleich der vorgestellten wirtschaftspolitischen Konzepte	32
5. Vom makroökonomischen zum wirtschaftspolitischen Diskurs.....	35
5.1 Die ‚Kämpfe‘ im Feld der Makroökonomie und die Evolution des makroökonomischen Diskurses	36
5.2 Die Vermittlungsfunktion der wissenschaftlichen Politikberatung	38
5.3 Welche wirtschaftspolitischen Konzepte werden durch die wissenschaftliche Politikberatung vermittelt? – Vertiefung der Fragestellung	40
C. Die Diskurse der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung – Empirische Betrachtungen	41
1. Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands zwischen 1990 und 2010 und die Bestimmung der Untersuchungsphasen	42
2. Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Sachverständigenrats und der Gemeinschaftsdiagnose in den drei wirtschaftlichen Schwächephasen zwischen 1990 und 2009	47
2.1 Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen in der Rezession nach der Wiedervereinigung (1992/93)	47

2.2	Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen in der langen Stagnationsphase nach dem ‚New-Economy-Boom‘ (2001-2005)	52
2.3	Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (2008/09)	57
3.	Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen im Vergleich: Vollzieht sich ein Paradigmenwechsel in der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung?.....	61
D.	Fazit und Ausblick: Paradigmenwechsel oder alles wie gehabt?.....	68
E.	Anhang	73
1.	Darstellung der drei Theoriestränge des makroökonomischen Diskurses	73
1.1	Theorien neoklassischer Prägung	73
1.1.1	Die (neo-)klassischen Wurzeln	73
1.1.2	Der Monetarismus.....	76
1.1.2.1	Monetaristische Geldtheorie.....	76
1.1.2.2	Exkurs: Adaptive Erwartungen und Natürliche Arbeitslosigkeit.....	78
1.1.2.3	Die wirtschaftspolitischen Implikationen des Monetarismus	82
1.1.3	Die Neuklassik	83
1.1.3.1	Markräumung und wirtschaftliche Fluktuationen.....	84
1.1.3.2	Die wirtschaftspolitischen Implikationen der Neuklassik	85
1.1.4	Neoklassische Wachstumstheorie	86
1.2	Neukeynesianische Theorie	88
1.2.1.1	Neukeynesianische Grundannahmen.....	89
1.2.1.2	Exkurs: Rigiditäten und Koordinationsfehler im Neukeynesianismus	91
1.2.1.3	‚NAIRU‘-Gleichgewicht und Konjunkturzyklen im Neukeynesianismus.....	93
1.2.1.4	<i>New Consensus</i> – eine geldpolitische Spielweise des Neukeynesianismus.....	96
1.3	Postkeynesianische Theorie	99
1.3.1	Grundannahmen und Weltansicht des Postkeynesianismus	100
1.3.2	Geld, Lohn und Inflation.....	102
1.3.3	Investitionen.....	104
2.	Darstellung der relevanten Gutachten	105
2.1	Die Gutachten in der Rezession von 1992/1993.....	105
2.1.1	Die SVR-Gutachten von 1992 und 1993	106
2.1.1.1	Das SVR-Gutachten 1992	106
2.1.1.2	Das SVR-Gutachten 1993	110
2.1.2	Die Gemeinschaftsdiagnosen von 1992 und 1993.....	115
2.1.2.1	Frühjahrs- und Herbstgutachten 1992	115
2.1.2.2	Frühjahrs- und Herbstgutachten 1993	117

2.2	Die Gutachten während der langen Stagnationsphase (2001-2005).....	121
2.2.1	Die SVR-Gutachten von 2001 bis 2005.....	121
2.2.1.1	Die SVR-Gutachten zwischen 2001 und 2003	121
2.2.1.2	Die SVR-Gutachten von 2004 und 2005	128
2.2.2	Die Gemeinschaftsdiagnosen von 2001 bis 2005	133
2.2.2.1	Die Gemeinschaftsdiagnosen vom Frühjahr 2001 bis Frühjahr 2003.....	133
2.2.2.2	Die Gemeinschaftsdiagnosen vom Herbst 2003 bis Frühjahr 2005.....	137
2.3	Die Gutachten während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-2009	140
2.3.1	Die Gutachten des Sachverständigenrats von 2008 und 2009.....	141
2.3.1.1	Das SVR-Gutachten von 2008	141
2.3.1.2	Das SVR-Gutachten von 2009	145
2.3.2	Die Gemeinschaftsdiagnosen von 2008 und 2009.....	150
2.3.2.1	Das Herbstgutachten 2008.....	150
2.3.2.2	Frühjahrs- und Herbstgutachten 2009	152
3.	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	155
3.1	Literatur.....	155
3.2	Empirische Quellen.....	160

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Reales BIP Wachstum.....	44
Abbildung 2:	Reale Produktionslücke	45
Abbildung 3:	Adaptive Erwartungen und Natürliche Arbeitslosigkeit.....	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich der wirtschaftspolitischen Implikationen der Ansätze	35
Tabelle 2:	Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Sachverständigenrates.....	62
Tabelle 3 :	Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Gemeinschaftsdiagnose.....	63

Häufig verwendete Abkürzungen

Abb.	Abbildung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EZB	Europäische Zentralbank
GD	Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose
NAIRU	“Non-accelerating Inflation Rate of Unemployment” (Gleichgewichtige Arbeitslosenquote bei konstanter Inflationsrate)
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Tab.	Tabelle

A. Einleitung – Von der Wirtschaftskrise zum wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel?

Ab dem Jahr 2007 erschütterte eine Jahrhundertkrise die Weltwirtschaft. Ausgelöst durch das Platzen der Immobilienblase in den USA, setzte eine Abwärtsspirale auf den globalen Finanzmärkten ein: Hypothekenpapiere wurden abgewertet, Banken gerieten aufgrund von Fehlspekulationen in Liquiditätsengpässe und das Misstrauen zwischen den Kreditinstituten nahm immer stärker zu. Der Konkurs der Investmentbank Lehman Brothers bildete den (vorläufigen) Höhepunkt dieser Entwicklungen. Das globale Finanzsystem stand vor dem Kollaps. Zugleich begann die Finanzmarktkrise auf die realwirtschaftlichen Märkte überzuschwappen. So stellten sich in fast allen entwickelten Volkswirtschaften tiefe Rezessionen ein. Die Finanzmarktkrise hatte sich zur Weltwirtschaftskrise entwickelt. Die Krise erreichte Deutschland Ende 2008, dessen Wirtschaftswachstum in der Folge drastisch einbrach und die Bundesregierung zu bisher ungesehenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen veranlasste.

Der Schärfe der Krise entsprach die Allgegenwart und Vehemenz der Debatten über die richtigen Reaktionen auf eben diese. So erschöpfte sich diese Krise nicht in ihren realwirtschaftlichen Auswirkungen und den darauf folgenden politischen Entscheidungen, sondern führte gleichermaßen auf kommunikativer Ebene zu einem heftigen Entflammen von Kontroversen über die künftige (Welt-)Wirtschaftsordnung. Die Weltwirtschaftskrise hatte die Fallstricke der bisherigen wirtschaftlichen Ordnung offenbart und nährte damit die Hoffnung, dass sich mit ihr ein grundlegender Richtungswechsel im ökonomischen Denken und der Ausgestaltung von Wirtschaftspolitik vollziehen würde.¹ Doch führte die Krise zu einem Umdenken?

¹ So gab es Stimmen, die annahmen, dass die Krise nicht ohne nachhaltige Folgen für das wirtschaftliche Denken und Handeln bleiben würde. Sie würde zu einem Umdenken führen und womöglich gar das Ende des Neoliberalismus besiegeln. In diesem Sinne verkündete etwa Gustav Horn in der ARD im Magazin „Plus Minus“ am 14. Oktober 2008: „Auf dem Grabstein einer neoliberalen Strategie der Deregulierung wird das Jahr 2008 als Todesdatum stehen.“ (siehe PlusMinus, 2008). Eine ähnliche Aussage findet sich auch in dem 2008 veröffentlichten ‚Policy‘-Brief von Eckhard Hein et. al. (siehe Hein/Horn/Joegbes/van Treeck/Zwiener, 2008). Ein weiteres Beispiel ist Martin Wolfs Beitrag in der ‚Financial Times‘ Ende 2008: „We are all Keynesians now. When Barack Obama takes office he will propose a gigantic fiscal stimulus package. Such packages are being offered by many other governments. Even Germany is being dragged, kicking and screaming, into this race.“ (Martin Wolf, Financial Times, Ende 2008, zitiert nach Pugh/Garatt, 2009: 4)

Diese Frage stellt sich nicht zuletzt auf dem Feld der Wirtschaftspolitik, denn diese trägt Verantwortung dafür, Rahmenbedingungen zu schaffen, die Krisen verhindern und deren Wirkungen im Falle ihres Eintretens abfedern. Als ein solcher Bereich ist sie unmittelbar durch die Krise berührt und muss sich die Frage stellen, ob die bisherigen wirtschaftspolitischen Konzepte nach wie vor tragfähig sind und unverändert umgesetzt werden sollten.

Historisch betrachtet brachte die Weltwirtschaftskrise von 1929 die Keynesianische Theorie hervor und leitete ein wirtschaftspolitisches Umdenken ein. Damit ließe sich die These aufstellen, dass auch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem Wandel des wirtschaftspolitischen Denkens führen wird. Vollzieht sich ein Wandel in den Diskursen über Wirtschaftspolitik? Führt die Krise etwa zu einer Renaissance des Keynesianismus? Wie reagieren die wirtschaftspolitischen Diskurse auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise? Zeichnet sich ein Paradigmenwandel im wirtschaftspolitischen Denken ab?

Die vorliegende Studie widmet sich dieser Problematik. Der Frage nach einem möglichen Paradigmenwechsel im wirtschaftspolitischen Diskurs soll empirisch, anhand einer Untersuchung der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland, nachgegangen werden.² Die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung eignet sich in besonderer Weise für eine solche Untersuchung, da ihre Empfehlungen – vermittelt über die modernen Massenmedien – eine zentrale Position in den öffentlichen Debatten um Wirtschaftspolitik einnehmen. Sie kann folglich als ein Impulsgeber für den Wandel im öffentlichen wirtschaftspolitischen Denken fungieren.³ Die Leitfrage verengt sich somit auf einen möglichen Wandel in der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung.

Für die empirische Untersuchung dieser Frage werden zwei besonders einflussreiche wirtschaftspolitische Gutachten über verschiedene Zeiträume analysiert und im Hinblick

² Dabei beschränkt sich die Untersuchung auf den Zeitraum der Krise bis einschließlich 2009. Die Frage nach einem künftigen Wandel, der auf die Krise folgt, kann hier nicht abschließend beantwortet werden. Vielmehr geht es darum, festzustellen, ob sich bereits im Zuge der Krise ein Wandel in den wirtschaftspolitischen Diskursen vollzogen hat.

³ Die wirtschaftspolitischen Diskurse der Politikberatung können als ein Indikator für den Wandel der öffentlichen Diskurse und einen möglichen Wandel der künftigen Wirtschaftspolitik dienen. Betont werden muss hierbei jedoch, dass es sich letztlich lediglich um einen Indikator handelt, denn es ist nicht ausgeschlossen, dass sich ein Wandel wirtschaftspolitischen Denkens auch abseits der Politikberatung vollziehen kann. Die zentrale Rolle der Politikberatung in den öffentlichen wirtschaftspolitischen Diskursen lässt es jedoch unwahrscheinlich erscheinen, dass ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel von ihr völlig unbemerkt verläuft.

auf ihre wirtschaftspolitischen Empfehlungen im Längsschnitt miteinander verglichen. Die wohl einflussreichsten wirtschaftspolitischen Gutachten in Deutschland sind: a) Das jährliche Gutachten des Sachverständigenrats⁴ und b) die halbjährliche Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute⁵. Beide zeichnen sich durch ihre prominente Stellung und ihren großen Einfluss in der massenmedialen Öffentlichkeit und bei politischen Entscheidungsträgern aus. Deshalb werden sie der folgenden Untersuchung als empirische Quelle dienen, um die Diskurse der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung auf einen möglichen Wandel hin zu untersuchen. Hat sich hier ein Wandel vollzogen, so wäre dies ein Indiz für einen möglichen Wandel der öffentlichen (politischen) Diskurse um Wirtschaftspolitik.⁶

Methodisches Vorgehen und Grundfragen der Untersuchung

Ziel der empirischen Untersuchung ist es, einen möglichen Paradigmenwechsel in den Positionen der Gutachten – Gemeinschaftsdiagnose und Jahresgutachten des Sachverständigenrates – festzustellen. Dazu werden die beiden Gutachten zu verschiedenen Zeitpunkten auf ihre wirtschaftspolitischen Empfehlungen und die ihnen zugrunde liegenden Konzepte hin untersucht und verglichen. Denn: Um festzustellen, ob sich ein Wandel vollzogen hat, ist es nötig, im Längsschnitt (also chronologisch) zu vergleichen, welche wirtschaftspolitischen Positionen zu verschiedenen Zeitpunkten durch die Gutachten vertreten wurden. Deshalb untersucht und vergleicht die vorliegende Studie die wirtschaftspolitischen Positionen der Gutachten während unterschiedlicher wirtschaftlicher Schwächephasen im Zeitraum zwischen 1990 und

⁴ Mit dem Sachverständigenrat ist im Folgenden der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gemeint. Der Sachverständigenrat setzt sich jeweils aus fünf Wirtschaftsexperten zusammen, die im öffentlichen Diskurs oft als die „Fünf Wirtschaftsweisen“ bezeichnet werden. Der Bundespräsident ernennt die Mitglieder des Sachverständigenrates auf Vorschlag der Bundesregierung für jeweils fünf Jahre. Nach Ablauf dieser Zeit können sie wiedergewählt werden. Das jährliche Gutachten des Sachverständigenrates wird jeweils zum Herbst eines Jahres veröffentlicht. Es schließt neben einer wirtschaftlichen Diagnose und Prognose auch Empfehlungen zur Gestaltung der Wirtschaftspolitik ein. Siehe zum Sachverständigenrat und zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung etwa: Kohns 2008, Frey/Kirchgässner 2002: 456ff.

⁵ Die Gemeinschaftsdiagnose wird jeweils zum Frühjahr und Herbst eines Jahres veröffentlicht. Mehrere, in einem Bewerbungsverfahren ermittelte, wirtschaftswissenschaftliche Institute arbeiten jeweils über einen Zeitraum von mehreren Jahren gemeinsam an der Erstellung der halbjährlichen Gutachten. Die Gemeinschaftsdiagnose besteht aus wirtschaftlichen Diagnosen, Prognosen und wirtschaftspolitischen Empfehlungen. Siehe zur Gemeinschaftsdiagnose: Nierhaus 2002.

⁶ Abseits von einem Wandel innerhalb der etablierten wirtschaftspolitischen Gutachten könnte sich ein Wandel der wirtschaftspolitischen Diskurse mitunter auch dadurch vollziehen, dass neue Akteure mit alternativen wirtschaftspolitischen Konzepten zunehmend an Relevanz in den Diskursen gewinnen. Diese Fragestellung wird hier jedoch nicht thematisiert. Der Fokus der vorliegenden Arbeit liegt demgegenüber auf einem möglichen Wandel der Diskurse innerhalb der bereits etablierten wirtschaftspolitischen Experteninstitutionen (Sachverständigenrat und Gemeinschaftsdiagnose).

2009. Die Analyse der wirtschaftspolitischen Empfehlungen während der Schwächephasen bietet sich in besonderer Weise für die Untersuchung und Einordnung der wirtschaftspolitischen Positionen an, da sich in wirtschaftlichen Schwächephasen die Frage stellt, ob und welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen als Antwort auf die wirtschaftliche Abschwächung zu wählen sind. Hierbei stehen prinzipiell auch immer unterschiedliche konjunkturpolitische Maßnahmen zur Option. Die Befürwortung bestimmter Maßnahmen in den Gutachten ermöglicht Rückschlüsse auf die wirtschaftspolitischen Konzepte und erleichtert somit eine konzeptionelle Einordnung der Gutachten.

Insgesamt gab es drei wirtschaftliche Schwächephasen in Deutschland im Zeitraum von 1990 bis 2009: 1) Die Rezession nach der Wiedervereinigung (1992/1993), 2) die lange Stagnationsphase nach dem ‚New-Economy‘-Boom (2001-2005) und 3) die globale Finanz- und Wirtschaftskrise (2008/2009).

In diesen drei Schwächephasen werden die Gutachten des Sachverständigenrates und der Gemeinschaftsdiagnose auf ihre wirtschaftspolitischen Empfehlungen hin untersucht und miteinander verglichen. Ziel ist es dabei, einen möglichen Paradigmenwechsel in ihren wirtschaftspolitischen Konzepten zu identifizieren.⁷

Es ergeben sich folgende Grundfragen für die empirische Untersuchung:

- Welchen wirtschaftspolitischen Konzepten folgen die Gutachten während der verschiedenen Schwächephasen?
- Hat sich ein grundlegender Wandel in den wirtschaftspolitischen Konzepten über die Schwächephasen vollzogen?

Die einzelnen Gutachten werden einer Dokumentanalyse unterzogen. Hierbei werden die relevanten Textstellen in den Quellen identifiziert, zusammengefasst und analysiert. Die inhaltliche Analyse der Gutachten wendet sich dabei vornehmlich den wirtschaftspolitischen Empfehlungen im Bereich der Stabilisierungspolitik zu. Neben der Stabilisierungspolitik werden auch ordnungspolitische Empfehlungen thematisiert, insoweit sie eine konzeptionelle Zuordnung der Gutachten erleichtern. In besonderer Weise eignen sich die Bereiche der Finanz-, Geld-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik für

⁷ Ein Paradigmenwechsel wird als Synonym für einen umfassenden Wandel der zugrunde liegenden Konzepte verwendet. Er impliziert somit einen umfassenden Wandel der bisherigen Grundannahmen und wirtschaftspolitischen Konzepte in der wissenschaftlichen Politikberatung.

die vorliegende Untersuchung. Diese stehen deshalb jeweils im Mittelpunkt der Betrachtung. Die Gutachten während der wirtschaftlichen Schwächephasen werden in ihren wichtigsten wirtschaftspolitischen Empfehlungen zusammengefasst und dem entsprechenden wirtschaftspolitischen ‚Paradigma‘ zugeordnet.

Zur Struktur der Studie

Die vorliegende Studie besteht aus einem theoretischen und einem empirischen Teil. Begonnen wird mit dem theoretischen Teil, der der Entwicklung des Beobachtungsinstrumentariums für die empirische Untersuchung dient. In ihm werden unterschiedliche Konzepte der Makroökonomie und deren wirtschaftspolitische Implikationen vorgestellt. Hierbei wird grob zwischen drei Strängen des makroökonomischen Diskurses unterschieden: Neoklassisch geprägten Ansätzen, dem Neukeynesianismus und postkeynesianischen Ansätzen. Wie sich zeigen wird, unterscheiden sich die drei Stränge in ihren wirtschaftspolitischen Implikationen. Diese Unterschiedlichkeit erleichtert wiederum eine Zuordnung der wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Gutachten zu diesen Denkschulen. Die Unterteilung in Theorieschulen fungiert als ein Kategorien- und Orientierungssystem für die anschließende empirische Analyse.

Der empirische Teil zielt auf die Untersuchung und den Vergleich der Gutachten während der drei wirtschaftlichen Schwächephasen ab. Dazu wird zunächst eine Klassifikation der relevanten ökonomischen Schwächephasen in Deutschland vorgenommen. Auf die Bestimmung der Schwächephasen folgt eine inhaltliche Darstellung sowie Einordnung der Gutachten während der jeweiligen Schwächephasen. Das Kapitel endet mit einem Vergleich über die Phasen hinweg, in dem die Frage nach einem möglichen Umschwung der wirtschaftspolitischen Diskurse erörtert wird.

Der Schlussteil der Studie bilanziert in einer Zusammenfassung die wichtigsten Ergebnisse und gibt einem kurzen Ausblick auf mögliche Entwicklungen.

B. Drei Denkschulen des makroökonomischen Diskurses – Theoretische Betrachtungen

In diesem Kapitel werden drei Denkschulen der Makroökonomie⁸ vorgestellt, die der darauf folgenden Untersuchung als ein Bezugsraster dienen sollen. Für die Darstellung muss eine Selektion von Ansätzen vorgenommen werden. Hierbei gilt es mit wenigen Theorien ein möglichst breites Spektrum wirtschaftspolitisch relevanter Ansätze abzudecken. Dabei muss freilich in Rechnung gestellt werden, dass lediglich ein sehr grobes und reduktionistisches Abbild der gegenwärtigen makroökonomischen Diskurse erzeugt wird.⁹

Die Auswahl und Kategorisierung der Konzepte erfolgt wesentlich nach dem Kriterium der Unterscheidbarkeit ihrer wirtschaftspolitischen Implikationen. Die Wahl fiel auf drei Schulen des makroökonomischen Diskurses: neoklassisch geprägte Ansätze, Neukeynesianismus und Postkeynesianismus.¹⁰ Dieses Spektrum deckt mit den neoklassisch geprägten Ansätzen auf der einen Seite und dem Postkeynesianismus auf der anderen die beiden Extrempole der Makroökonomie ab. Der Neukeynesianismus hingegen bildet ein Synthesemodell, das zwischen dem postkeynesianischen und neoklassischen Pol der Makroökonomie vermittelt.

Das Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Zunächst sollen die einzelnen Stränge und deren Ansätze vorgestellt werden. Die Darstellung beginnt mit den neoklassisch geprägten Konzepten, an die der Neukeynesianismus und Postkeynesianismus anschließen. Die Vorstellung der Konzepte orientiert sich hierbei weniger an der Theorieebene als an deren wirtschaftspolitischen Empfehlungen. Daher wird auf eine detaillierte Einführung in die zum Teil sehr weit ausdifferenzierten theoretischen Einzelmodelle weitgehend

⁸ Im Folgenden wird mit Bezug auf die drei Denkschulen auch von Theorien, Konzepten oder Ansätzen gesprochen. Diese Denkschulen sind nicht im strengen Sinne rein makroökonomisch, sondern basieren in wesentlichen Punkten auf mikroökonomischen Konzepten. Von makroökonomischen Schulen wird hier gesprochen, da der Fokus dieser Arbeit auf den gesamtwirtschaftlich relevanten wirtschaftspolitischen Implikationen der Ansätze liegt, womit sich diese vorrangig auf die Makroebene beziehen.

⁹ Eine detailliertere Aufteilung der makroökonomischen Theorien würde unlösbare Schwierigkeiten für die empirische Analyse erzeugen, denn die Gutachten würden sich im empirischen Teil der Studie dann nicht mehr den einzelnen makroökonomischen Schulen zurechnen lassen.

¹⁰ Der Postkeynesianismus stellt zwar keine besonders prominente Position in der gegenwärtigen Makroökonomie dar. Dafür bietet er sich aber als Gegenpol zu den ‚Mainstream-Konzepten‘ der Makroökonomie an. Der Postkeynesianismus dient der folgenden Untersuchung somit insbesondere zur Kontrastierung und zur Analyse der Frage, wie weitreichend der mögliche Wandel der wirtschaftspolitischen Diskurse ist.

verzichtet.¹¹ Eine umfassendere Auseinandersetzung mit den theoretischen Grundideen der makroökonomischen Schulen befindet sich im Anhang. Die Darstellung der verschiedenen Ansätze schließt mit einem kurzen Vergleich ihrer wirtschaftspolitischen Implikationen ab. Dieser Überblick dient der folgenden Untersuchung als ein Bezugssystem, anhand dessen die Einordnung der zu untersuchenden Gutachten vorgenommen wird. Am Ende des Kapitels wird die Fragestellung der Untersuchung noch einmal aufgegriffen und vertieft.

1. Neoklassisch geprägte Ansätze

Unter dem Oberbegriff der neoklassischen Ansätze werden in diesem Abschnitt unterschiedliche Schulen und Modelle zusammengefasst: Angefangen bei der Klassik und Neoklassik, über den Monetarismus und die Neuklassik bis hin zur Real Business Cycle School. Auch wenn sich die einzelnen Schulen in ihren Modellen und Methoden stark unterscheiden mögen, so eint sie doch mindestens eine Eigenschaft: Sie betrachten den Markt optimistisch als inhärent stabil und vertrauen auf dessen Fähigkeit zur Selbstkoordination.¹² Da der Markt bei Fluktuationen selbstständig in das Gleichgewicht zurückkehre, seien staatliche Eingriffe unnötig und in den meisten Fällen schädlich. Sie behindern die Selbststabilisierung und -koordination der Märkte und tragen wesentlich zu ihrer Destabilisierung bei.¹³ Dementsprechend lehnen neoklassisch geprägte Ansätze kurzfristige, stabilisierungspolitische Interventionen – etwa nachfragepolitische Maßnahmen – in das wirtschaftliche Geschehen ab. So wenden sie sich in der Geldpolitik gegen kurzfristige Stabilisierungsmaßnahmen und plädieren stattdessen eher für eine Verstetigung des Geldmengenwachstums. Auch werden im Bereich der Fiskalpolitik kurzfristige Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur abgelehnt. Allenfalls wird das Wirken der automatischen Stabilisatoren

¹¹ Auch wird von unterschiedlichen Einzelsträngen innerhalb der Schulen abstrahiert. Denn die Theorien sind tatsächlich komplexer und vielschichtiger. Sie überschneiden sich untereinander an vielen Stellen, so dass eine klare Unterscheidung oft nur sehr schwer möglich ist. Der theoretische Diskurs wird soweit wie möglich außen vor gelassen, um auf die wirtschaftspolitische Ebene zu fokussieren. Dabei wird ein Reduktionismus betrieben, der den praktischen Anforderungen der folgenden empirischen Untersuchung geschuldet ist. Denn nur bei einer klaren Abgrenzung der Modelle kann eine Zuordnung von empirischen Wirtschaftsempfehlungen zu den Modellen vorgenommen werden.

¹² Der freie Markt stellt automatisch ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht her. Das Gleichgewicht gilt als stabil. Nur in der kurzen Frist kommt es zu zeitweiligen Abweichungen. Der Markt tendiert jedoch automatisch immer wieder zum Gleichgewicht zurück. Der Markt wird somit optimistisch eingeschätzt.

¹³ Vgl. Altmann 2007: 241f.

zugestanden.^{14,15} Im Hinblick auf die kurze Frist sind neoklassisch geprägte Ansätze somit interventionskritisch.¹⁶ Stattdessen legen sie ihren wirtschaftspolitischen Fokus tendenziell auf die mittlere und lange Frist. Da sie sich damit stark in ihren wirtschaftspolitischen Implikationen ähneln und ihre theoretischen Wurzeln in der Klassik bzw. Neoklassik liegen, werden sie hier gemeinsam unter der Oberkategorie der „neoklassisch geprägten Ansätze“ zusammengefasst. Ihr gemeinsamer wirtschaftspolitischer Nenner ist die Konzentration auf mittel- und langfristige Ordnungspolitik bei gleichzeitiger Ablehnung kurzfristiger Konjunkturpolitik. Die wichtigsten wirtschaftspolitischen Implikationen der neoklassisch geprägten Ansätze im Hinblick auf die mittlere und lange Frist finden sich in der Angebots- und Wachstumspolitik.¹⁷

1.1 Angebots- und Wachstumspolitik als wirtschaftspolitische Implikationen neoklassischer Theorien

Die Angebotspolitik ist als ein präskriptives, wirtschaftspolitisches Konzept zu verstehen, das nach einer wirtschaftspolitischen Anwendung der neoklassisch geprägten Ansätze sucht.¹⁸ Als wirtschaftspolitisches Konzept trifft die Angebotspolitik Aussagen darüber, welche wirtschaftspolitischen Entscheidungen unter bestimmten Rahmenbedingungen zu treffen sind.¹⁹ Angebotspolitik wird oft als Gegenpol zu einer kurzfristig orientierten Nachfragepolitik dargestellt.²⁰ Denn im Gegensatz zur

¹⁴ Automatische Stabilisatoren sind finanzpolitische Mechanismen, die automatisch, antizyklisch und damit zugleich stabilisierend wirken. Prominentes Beispiel ist die Arbeitslosenversicherung. Sie führt während eines Booms zu höheren Einnahmen auf Staatsseite und zu einer Reduktion des für den Konsum (Nachfrage) zur Verfügung stehenden Einkommens. Dem gegenüber steigen in einer wirtschaftlichen Schwächephase durch die wachsende Arbeitslosigkeit die staatlichen Ausgaben und stimulieren die Nachfrage. Ein weiterer wichtiger automatischer Stabilisator ist die progressive Einkommenssteuer. Automatische Stabilisatoren wirken antizyklisch und damit stabilisierend (abschwächend auf den Konjunkturzyklus). Sie dämpfen die Wirkung von Konjunkturzyklen, ohne dass kurzfristige politische Entscheidungen nötig wären. Vgl. Pätzold/Baade 2008: 138ff.; Carlin/Soskice 2006: 174ff.

¹⁵ Die Begriffe „Fiskalpolitik“ und „Finanzpolitik“ werden im Folgenden synonym verwendet.

¹⁶ Vgl. etwa Pätzold/ Baade 2008: 40f.

¹⁷ Siehe für eine genauere Darstellung der einzelnen Schule und ihrer theoretischen Grundideen den Abschnitt „Theorien neoklassischer Prägung“ im Anhang.

¹⁸ Nach Meinung Mussels und Pätzolds etwa ergab sich die Angebotspolitik aus einer Ergänzung des Monetarismus um weitere Fragestellungen. Die Angebotspolitik wird dabei geradezu mit der Neoklassik gleichgesetzt. Vgl. Mussel/ Pätzold 2008: 11.

¹⁹ Oftmals wird der Titel „Angebotspolitik“ auch als Überbegriff für alle wirtschaftspolitischen Konzepte verwendet, die einen neoklassischen Ursprung haben und einen besonderen Fokus auf die Angebotsseite legen. Vgl. etwa Altmann 2007: 239ff.

²⁰ Unter Nachfragepolitik werden politische Maßnahmen verstanden, die an der Nachfrageseite ansetzen und normalerweise eine gezielte Stimulierung der volkswirtschaftlichen Nachfrage anstreben. Ein Beispiel für eine nachfragepolitische Maßnahme wäre eine Expansion der Staatsausgaben (z.B.

Nachfragepolitik fokussiert die Angebotspolitik auf die mittlere und lange Frist. Für die mittel- und langfristige Entwicklung einer Volkswirtschaft wird der Ordnungsrahmen eben dieser als zentral betrachtet.²¹ An diesem Ordnungsrahmen habe die Wirtschaftspolitik anzusetzen. Ziel sei die Schaffung eines wirtschaftspolitischen Rahmens, der die (private) wirtschaftliche Aktivität und damit das Wirtschaftswachstum dauerhaft fördere. Dieser Ordnungsrahmen solle nicht nur einen möglichst reibungslosen, freien Wettbewerb garantieren, sondern auch die Attraktivität des wirtschaftlichen Standortes erhöhen, um Investitionen und weiteres Angebot anzuziehen.²² Es soll ein möglichst investitionsfreundliches Klima erzeugt werden. Denn durch Investitionen würden einerseits der Kapitalstock und damit das Produktionsniveau der Volkswirtschaft wachsen, andererseits würden Arbeitsplätze geschaffen. Es gelte also, die Angebotsseite der Wirtschaft zu stärken.²³

Für die Schaffung eines investitionsfreundlichen (bzw. angebotsfreundlichen) Klimas müsse an verschiedenen Stellen angesetzt werden. Hierzu zählen unter anderem die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik, die Fiskalpolitik als auch das System der rechtlichen Regulierungen.

Die Lohnpolitik solle möglichst zurückhaltend agieren und sich an der Entwicklung der Arbeitsproduktivität orientieren.²⁴ Denn nur durch möglichst niedrige Arbeitskosten würden zusätzliche Arbeitsplätze entstehen.²⁵ In diesem Sinne setzt sich die Angebotspolitik ebenfalls für eine Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarkts ein. Häufige Forderungen sind die Lockerung des Kündigungs- und Tarifrechts. Solche Schritte würden den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt fördern und sich schließlich positiv auf die Beschäftigung auswirken.

fiskalpolitische Rettungspakete) während eines wirtschaftlichen Einbruchs. Diese Maßnahme dient dann dazu, die Nachfrage zu stützen und damit den Einbruch abzufedern. Angebots- und Nachfragepolitik werden oft als im Kontrast zueinander stehend dargestellt. Sie müssen sich jedoch nicht notwendig ausschließen. Beide können miteinander kombiniert werden, wie der Neukeynesianismus im folgenden Kapitel zeigen wird.

²¹ Angebotspolitik versteht sich somit zugleich auch immer als Ordnungspolitik.

²² Insgesamt weist die Angebotspolitik eine starke Nähe zum Ordo-Liberalismus Euckens auf. Vgl. Peters 1995: 246.

²³ Vgl. Pätzold/Baade 2008: 169f.; Karrass 2009: 63f.

²⁴ Vgl. Mussel/Pätzold 2008: 14; Peters 1995: 245. In vielen Fällen werden Lohnabschlüsse unterhalb der Steigerungsrate der Arbeitsproduktivität – inklusive Inflation – gefordert.

²⁵ Die Angebotspolitik folgt hierbei dem Say'schen Theorem: Jedes zusätzliche Angebot schaffe eine entsprechende Nachfrage.

Ein weiterer wichtiger Eckpunkt für die Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas ist das richtige Agieren der Finanzpolitik. Generell solle der Staat sich soweit wie möglich aus der wirtschaftlichen Aktivität zurückziehen, und diese den privaten Akteuren überlassen. Hierzu gehört neben einer Privatisierung staatlicher Betriebe auch der Abbau wettbewerbsverzerrender Subventionen.²⁶ Denn die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates in Bereichen, die auch erfolgreich durch private Akteure bestritten werden können, verdränge private – meist effizientere – Aktivität und vereitere damit die Eigenverantwortung und Initiative der Akteure.²⁷ Ein übergroßer Staatssektor mindere die Effizienz einer Volkswirtschaft. Deshalb gelte es das wirtschaftliche Volumen der Staatsaktivität langfristig zurückzufahren. Die Staatsquote solle so niedrig wie möglich gehalten werden.^{28,29}

Aus wachstumspolitischer Perspektive sei ein großer Wert auf die Konsolidierung der staatlichen Haushalte zu legen. Haushaltsdefizite seien möglichst zu vermeiden. Denn diese würden die Kapitalakkumulation konterkarieren und damit das künftige Wachstum einer Volkswirtschaft einschränken. Langfristig sei eine Umschichtung der staatlichen Ausgabenstruktur nötig: Konsumtive Ausgaben sollen nach Möglichkeit reduziert und niedrig gehalten werden, während wachstumsfördernde Investitionen auszuweiten seien. Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Infrastruktur sowie Bildung und Forschung würden den Kapitalstock einer Volkswirtschaft und damit deren Produktionsniveau dauerhaft erhöhen.³⁰ Um den technischen Fortschritt zu fördern solle Innovationspolitik betrieben werden. Innovationspolitik stelle einen möglichst förderlichen Rahmen für die Entstehung von Innovationen bereit. In der Geldpolitik tendiert die Angebotspolitik zu einer monetaristischen Grundposition. Ziel ist die Stabilisierung des Geldwertes, um stabile Investitionsbedingungen zu schaffen. Dabei wird für die Adaption einer Geldregel zur Verstetigung des Geldmengenwachstums optiert.³¹

²⁶ Vgl. Peters 1995: 246; Heise 2005: 98,104.

²⁷ Vgl. Mussel/Pätzold 2008: 11f.; Peters 1995: 245f.; Heise 2005: 102f.

²⁸ Vgl. Peters 1995: 246f.; Mussel/Pätzold 2008: 13f.

²⁹ Die Angebotspolitik weist in vielen Punkten starke Parallelen zu jenen Charakteristika aus, die oft dem Neoliberalismus zugeschrieben werden und kann somit als ein tendenziell neoliberales Programm der Wirtschaftspolitik beschrieben werden. Ob Angebotspolitik und Neoliberalismus gleichzusetzen sind, kann jedoch bestritten werden.

³⁰ Vgl. Mussel/Pätzold 2008: 14.

³¹ Vgl. Peters 1995: 246f.; Mussel/Pätzold 2008: 13; Heise 2005: 104.

1.2 Überblick – Neoklassische Wirtschaftspolitik

Angebots- und Wachstumspolitik verbinden die wichtigsten wirtschaftspolitischen Implikationen der durch die Neoklassik inspirierten Ansätze. Der wirtschaftspolitische Fokus liegt auf einer mittel- und langfristig angelegten Ordnungs- und Wachstumspolitik.³² Eine gezielte Ordnungs- sowie Wachstumspolitik solle die Wettbewerbs- und Angebotsbedingungen verbessern, um Investitionen anzukurbeln und das mittel- bis langfristige Wachstum zu stärken.

Demgegenüber wird eine kurzfristige Konjunkturpolitik zur Abfederung wirtschaftlicher Fluktuationen, das so genannte „Fine Tuning“, als kontraproduktiv eingestuft. Kurzfristige staatliche Eingriffe würden zur Destabilisierung des wirtschaftlichen Systems beitragen. Dementsprechend lehnt die neoklassisch geprägte Position eine diskretionäre Stabilisierungspolitik vollständig ab. Maximal toleriert sie ein Ausschöpfen der automatischen Stabilisatoren.³³

Fassen wir die wichtigsten wirtschaftspolitischen Implikationen der neoklassisch geprägten Ansätze noch einmal kurz zusammen:

- Vollständige Ablehnung kurzfristiger Stabilisierungspolitik: Kein Abfedern von Fluktuationen, keine Änderung der Wirtschaftspolitik zwischen Boom und Krise, stattdessen Kontinuität in der Wirtschaftspolitik.
- Dominanz der mittel- und langfristigen Perspektive: Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas, Förderung von Zukunftsinvestitionen (Bildung und Infrastruktur) und Innovationen.
- Geldpolitik: Notwendigkeit einer Geldregel, Verstetigung des Geldmengenwachstums, Fokus auf Preisniveaustabilität.³⁴
- Finanzpolitik: Verkleinerung des Staatssektors, Privatisierungen, Haushaltskonsolidierung, Zukunftsinvestitionen.

³² Zu beachten ist jedoch, dass sich die Angebots- und Wachstumspolitik nicht auf die hier dargestellten neoklassischen Ansätze im engeren Sinne beschränkt, sondern etwa auch von neukeynesianischen Ansätzen für die Wirtschaftspolitik der mittleren und langen Frist herangezogen wird. Hierauf soll im nächsten Abschnitt zum Neukeynesianismus eingegangen werden.

³³ Vgl. Heise 2005: 104.

³⁴ Die hier genannten wirtschaftspolitischen Implikationen für die Geldpolitik ergeben sich insbesondere aus dem Monetarismus.

- Lohn- und Arbeitspolitik: Lohnzurückhaltung, Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes, Erhöhung von Arbeitsanreizen.

2. Der Neukeynesianismus

Der Neukeynesianismus entsteht seit Ende der siebziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts als Reaktion auf die Dominanz der Neuklassik.³⁵ Er gewinnt schnell an Popularität und besitzt heute eine so starke Präsenz in den makroökonomischen Diskursen, dass er inzwischen als der neue makroökonomische ‚Mainstream‘ bezeichnet wird.³⁶ Beim Neukeynesianismus handelt es sich weniger um eine einheitliche Theorie als um ein sehr heterogenes Sammelsurium unterschiedlicher Ansätze.³⁷ Trotz dieser inneren Vielfalt lassen sich gemeinsame wirtschaftspolitische Implikationen aus dem Neukeynesianismus ableiten.

Entgegen den neoklassischen Ansätzen betont der Neukeynesianismus die Möglichkeit des Marktversagens und der mangelnden Anpassung in der kurzen Frist. Ausgedehnte Konjunkturzyklen seien Ausdruck dieses Marktversagens.³⁸ Dem ökonomischen System gelinge es bei wirtschaftlichen Schwankungen nicht, in einer ausreichend kurzen Frist in den Gleichgewichtszustand zurückzukehren. Diese kurz- und mittelfristigen Anpassungsschwierigkeiten der Märkte werden von Neukeynesianern durch Lohn- oder Preisrigiditäten sowie Koordinationsfehler begründet. Rigiditäten und Koordinationsfehler verhindern, dass die Märkte sich bei externen Schocks kurzfristig anpassen und geräumt werden.³⁹ Deshalb tragen die Rigiditäten schließlich zur Entstehung und zeitlichen Ausdehnung wirtschaftlicher Fluktuationen bei. Dabei werden die Fluktuationen als Abweichungen von einem mittelfristigen Gleichgewichtszustand konzipiert. Dieser Gleichgewichtszustand wird als

³⁵ Vgl. Díaz 2007: 6f.; Gordon 1997: 478; Snowdon/Vane 1997b: 454. Bei der Neuklassik handelt es sich um eine Denkschule, die dem neoklassischen Strang zuzurechnen ist. Siehe zur Neuklassik den Abschnitt „Die Neuklassik“ im Anhang der Arbeit.

³⁶ Vgl. Snowdon/Vane 1997a: 440, Hein/Heise/Truger 2005a.

³⁷ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 289; Snowdon/Vane 1997a: 440. Die wichtigsten Beiträge finden sich den zwei von Mankiw und Romer veröffentlichten Sammelbänden mit dem Titel „New Keynesian Economics“. Siehe Mankiw/Romer 1991.

³⁸ Vgl. Snowdon/Vane 1997b: 455; Mankiw 1990: 1654f.

³⁹ Der Begriff „Schock“ beschreibt eine ökonomische Fluktuation, die nicht vorausgesehen wird. Vgl. Carlin/Soskice 2006: 377.

„gleichgewichtige Arbeitslosenquote bei konstanter Inflationsrate“ („NAIRU“) bezeichnet.⁴⁰

2.1 Allgemeine wirtschaftspolitische Implikationen des Neukeynesianismus

Neukeynesianer unterscheiden zwischen einer kurzen und einer mittleren sowie einer langen Frist. Während in der kurzen Frist konjunkturelle Schwankungen auftreten und möglichst durch stabilisierungspolitische Maßnahmen abgedämpft werden sollen, bewegt sich das Produktionsniveau in der mittleren Frist um das Beschäftigungsgleichgewicht („NAIRU“) herum. Um das Beschäftigungsgleichgewicht in der mittleren und langen Frist zu beeinflussen, sieht der Neukeynesianismus ordnungspolitische und wachstumspolitische Maßnahmen im Sinne der neoklassischen Angebots- und Wachstumspolitik vor.

2.1.1 Die kurze Frist: (neu-)keynesianische Stabilisierungspolitik

Die beschriebenen Formen des Marktversagens in den neukeynesianischen Ansätzen öffnen einer Rückkehr antizyklischer Konjunkturpolitik nach keynesianischem Vorbild wieder die Pforten. Nachfragepolitische Maßnahmen können in der kurzen Frist dazu dienen, die Ökonomie zu stabilisieren.⁴¹ Zwar besteht unter Neukeynesianern bezüglich der Notwendigkeit und Ausgestaltung von Wirtschaftspolitik keineswegs ein umfassender Konsens,⁴² trotzdem scheint sich unter ihnen aber eine Präferenz für ein aktives Vorgehen und eine antizyklische Konjunkturpolitik abzuzeichnen:

„There is no unified new Keynesian view on the extent of discretionary action that a government may take in response to aggregate fluctuations. However, *most* new Keynesians do see a need for government action because of market failure, especially in the case of a deep recession. (...) The lesson from new Keynesian analysis is that policy intervention will be necessary in the face of huge shocks which lead to *persistence* because the adjustment process in market economies works to slowly.“ (Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 326; Kursiv im Original)

⁴⁰ Siehe zum Neukeynesianismus und zum „NAIRU“-Konzept die Ausführungen zur neukeynesianischen Theorie im Anhang.

⁴¹ Vgl. Carlin/ Soskice 2006: 117.

⁴² Vgl. Snowdon/ Vane 1997b: 455f., Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 291.

Grundsätzlich kann daher eine kurzfristig ausgerichtete Konjunkturpolitik sinnvoll sein, um den Anpassungsprozess der Volkswirtschaft zu stimulieren und gegebenenfalls zu beschleunigen. Die Notwendigkeit einer kurzfristigen Stabilisierungspolitik ergibt sich durch die Abweichungen vom ‚NAIRU‘-Gleichgewicht. Die Abweichungen werden durch Schocks ausgelöst. Nur im Falle von Nachfrageschocks erscheint eine kurzfristige Stabilisierungspolitik sinnvoll.⁴³

Für eine kurzfristige Stabilisierungspolitik ergeben sich im Falle von Ungleichgewichten zwei Möglichkeiten: 1) Finanz- und 2) Geldpolitik. Beiden wird kurzfristig – zumindest theoretisch – ein realer Effekt auf die Ökonomie zugesprochen: „(...) the economy can deviate in the short term from its equilibrium level, and monetary and fiscal policy have important influences on real economic activity.“ (Mankiw, zitiert nach Snowden/Vane 1997b: 460)

Wir wollen kurz auf beide Möglichkeiten eingehen:

- 1) Fiskalpolitik: Die Fiskalpolitik kann auf unterschiedliche Weisen antizyklisch und damit glättend auf den Konjunkturzyklus wirken. Zunächst sind die so genannten automatischen Stabilisatoren zu erwähnen. Automatische Stabilisatoren sind finanzpolitische Mechanismen, die automatisch antizyklisch und damit zugleich stabilisierend wirken.⁴⁴ Neben den automatischen Stabilisatoren verfügt die Finanzpolitik über die Möglichkeit diskretionär zu agieren. Sie kann versuchen den Konjunkturzyklus durch bewusste Interventionen zu dämpfen und eine Rückkehr zu der ‚NAIRU‘ anzuregen. Hierzu kann sie entweder an der Einnahmeseite oder der Ausgabeseite ansetzen. Mögliche finanzpolitische Instrumente im Falle einer Rezession oder Schwächephase sind Sonderausgaben oder Steuerentlastungen. Ziel ist es in beiden Fällen, die Nachfrage zu stärken und damit den konjunkturellen Einbruch auf der

⁴³ Denn ein Angebotsschock wirkt sich auf die mittelfristige Höhe der ‚NAIRU‘ aus. Um die Höhe der ‚NAIRU‘ zu beeinflussen oder diese auf ihren vorherigen Stand zurückzuführen, sind dann mittel- und langfristige, angebotspolitische Lösungen nötig. Vgl. etwa Carlin/Soskice 2006: 393.

⁴⁴ Automatische Stabilisatoren dämpfen die Wirkung von Konjunkturzyklen, ohne dass kurzfristige politische Entscheidungen nötig sind. Vgl. Pätzold/Baade 2008: 138ff.; Carlin/Soskice 2006: 174ff.

Nachfrageseite zumindest partiell auszugleichen. Den fiskalpolitischen Interventionen wird zudem eine Multiplikatorenwirkung zugeschrieben.⁴⁵

- 2) Geldpolitik: Die Geldpolitik ist im Neukeynesianismus wesentlich als eine Zinspolitik angelegt. Sie kann über die Festlegung der Zinshöhe antizyklisch agieren. In einer Konjunkturflaute etwa können Zinsen gesenkt werden. Dagegen sind im Boom die Zinsen zu erhöhen, um die Wirtschaft auf das ‚NAIRU‘-Niveau zurückzuführen. Auf die neukeynesianische Geldpolitik wird weiter unten einzugehen sein.⁴⁶

Prinzipiell ergeben sich somit für eine Stabilisierungspolitik zwei Optionen, auf die bei Schwankungen zurückgegriffen werden kann: Geld- und Fiskalpolitik. Eine breit angelegte, neukeynesianische Stabilisierungspolitik zieht beide Möglichkeiten in Erwägung. Zur kurzfristigen Stabilisierung können dann sowohl geld- als auch fiskalpolitische Maßnahmen dienen.

Jedoch herrscht bezüglich der Wirksamkeit und Schnelligkeit der politischen Instrumente kein Konsens. So stehen insbesondere aktive fiskalpolitische Eingriffe in der Kritik. Während die oben genannten automatischen Stabilisatoren auf eine breite Akzeptanz stoßen, werden aktive fiskalpolitische Eingriffe von vielen Neukeynesianern kritisch eingeschätzt. Neben der fraglichen Wirksamkeit von diskretionärer Fiskalpolitik wird auch ihre Trägheit oft zur Zielscheibe der Kritik. Durch ihre Trägheit laufe sie Gefahr, letztlich prozyklisch zu wirken und die Konjunkturzyklen auszudehnen anstatt sie zu dämpfen.⁴⁷ So kommen viele Neukeynesianer heute zu dem Schluss, dass eine antizyklische Stabilisierungspolitik hauptsächlich über Geldpolitik – und nur im Ausnahmefall über Fiskalpolitik – ablaufen sollte.⁴⁸ Die Geldpolitik könne dem Ziel der Stabilisierung schneller und wirksamer nachkommen als die Fiskalpolitik. Kurzfristige Stabilisierungspolitik sollte daher über Geld- statt über Finanzpolitik geleistet werden: „All attempts at stabilization are left to monetary policy.“ (Mankiw 1997: 448)

⁴⁵ Vgl. Pätzold/Baade 2008: 143ff.

⁴⁶ Siehe zur neukeynesianischen Geldpolitik etwa Carlin/Soskice 2006:131-172; Blanchard/Illing 2006: 743-746.

⁴⁷ Die Trägheit der Entscheidungsträger in demokratischen Systemen sowie das langsame Wirken von fiskalpolitischen Maßnahmen können zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen führen, bis die Fiskalpolitik schließlich die intendierten Effekte zeigt. Vgl. Snowdon/Vane 1997b: 469.

⁴⁸ Vgl. Mankiw 1997: 448.

Diese Position scheint heute auf ein breites Echo innerhalb der Neukeynesianer zu stoßen. Sie wird innerhalb des Neukeynesianismus gegenwärtig besonders erfolgreich durch den *New Consensus* Ansatz vertreten. Dieser fokussiert auf die Rolle der Geldpolitik und sieht eine regelgebundene Zinspolitik vor. Die Geldpolitik soll im *New Consensus* zwei Funktionen erfüllen: 1) die Stabilisierung des Preisniveaus um ein möglichst niedriges Inflationsziel und 2) die Stabilisierung des Konjunkturverlaufs um das mittelfristige Gleichgewichtsniveau. Die Geldpolitik erhält damit eine aktive, konjunkturpolitische Rolle. Die gleichzeitige Erfüllung der beiden Funktionen wird durch eine Zinssteuerung gewährleistet. Der entsprechende Zinssatz ergibt sich jeweils aus einer Taylor-Regel. Da die Taylor-Regel den zentralen Mechanismus zur Anpassung von Inflation und Konjunktur an die Zielwerte bildet, steht sie im Mittelpunkt der Geldpolitik des *New Consensus*. Grundsätzlich wird der Fiskalpolitik im *New Consensus* zunächst keine unmittelbare, stabilisierungspolitische Rolle zugeschrieben. Stattdessen solle die Fiskalpolitik sich auf eine Konsolidierung der staatlichen Haushalte konzentrieren. Denn Haushaltsdefizite und finanzpolitische Eingriffe führen, nach Meinung der Vertreter des *New Consensus*, zu Verdrängungseffekten („Crowding-Out“).⁴⁹ Die Möglichkeit fiskalpolitischer Eingriffe wird aber nicht vollkommen ausgeschlossen, denn die vom *New Consensus* vertretene Geldpolitik kann an Grenzen stoßen. Sie wird wirkungslos, wenn sich die Zinsen nicht mehr weiter senken lassen. In diesem Fall müssen, so Carlin und Soskice, andere Politikinstrumente verwendet werden: „The monetary rule will become ineffective if the nominal interest rate approaches zero: other policy instruments will be needed.“ (Carlin/Soskice 2006: 96) Für diese Fälle kann Fiskalpolitik vorgehalten werden. Doch generell spielt sie im *New Consensus*-Ansatz eine sehr untergeordnete und eher passive Rolle.⁵⁰ Die zentrale stabilisierungspolitische Rolle kommt der Geld- bzw. Zinspolitik zu, die durch eine Taylor-Regel gesteuert wird.

Wie bereits beschrieben, würde ein breit angelegter, neukeynesianischer Stabilisierungsansatz im Falle von Konjunkturschwankungen sowohl die Fiskal- als auch Geldpolitik als wirtschaftspolitische Instrumente zur Stabilisierung des

⁴⁹ Vgl. Arestis 2007a: 29, Arestis 2003: 235, Arestis/Sawyer 2004: 102,106ff.

⁵⁰ Die untergeordnete Rolle der Fiskalpolitik und der rein geldpolitische Fokus im *New Consensus* wurden stark kritisiert. Siehe hierzu: Arestis/Sawyer 2003, Arestis/Sawyer 2004.

Wirtschaftssystems in Erwägung ziehen.⁵¹ Die genaue Ausgestaltung und der Umfang antizyklischer Wirtschaftspolitik dürfte jedoch letztendlich von der wahrgenommenen Stärke des spezifischen Konjunkturzyklus' abhängen.⁵² Bei einer starken Rezession ist mit einem breiten konjunkturpolitischen Ansatz zu rechnen, der fiskalpolitische Instrumente einschließt und über Regelbindungen hinausgeht.

Zwar wird der nachfrageseitigen Wirtschaftspolitik in der kurzen Frist eine Wirkung auf die Höhe der Arbeitslosigkeit und des Produktionsniveaus zugesprochen, in der mittleren und langen Frist hingegen gelten nachfragepolitische Maßnahmen als wirkungslos. Die Höhe des mittelfristigen Gleichgewichtszustandes (,NAIRU') werde von den nachfragepolitischen Maßnahmen nicht berührt.⁵³ Nachfrageorientierte Geld- und Fiskalpolitik gelten in der langen Frist als neutral.⁵⁴ Für die mittlere und lange Frist sind daher andere politische Instrumente nötig. Im folgenden Abschnitt soll daher diskutiert werden, welche Maßnahmen der Neukeynesianismus zur mittel- und langfristigen Beeinflussung des Produktions- und Beschäftigungsniveaus vorsieht.

2.1.2 Die mittlere und lange Frist: Neoklassische Angebots- und Wachstumspolitik

In der mittleren Frist bewegen sich die Arbeitslosigkeit und das Produktionsniveau, der neukeynesianischen Theorie folgend, um die ,NAIRU'. Die ,NAIRU' stelle zwar in der mittleren Frist eine relativ feste Bezugsgröße dar, in der langen Frist sei es jedoch keineswegs invariabel. Es werde durch die Rahmenbedingungen und Wachstumspfade einer Volkswirtschaft bestimmt.⁵⁵ Rahmenbedingungen, die die Höhe des gleichgewichtigen Beschäftigungsniveaus (,NAIRU') determinieren seien unter anderem:

- Steuern (Steuer- und Abgabenkeil),

⁵¹ Neben der Frage welches der beiden wirtschaftspolitischen Instrumente schließlich das Bessere sei, stellt sich auch die Frage, ob eine diskretionäre oder eine regelgebundene Politik vorzuziehen ist. Snowdon et al. sehen unter Neukeynesianern eher eine Tendenz zur diskretionären Wirtschaftspolitik und eine Ablehnung von regelgebundenen Maßnahmen. □ Jedoch ist zu hinterfragen, ob nicht mit der gegenwärtigen Popularität des *New Consensus* innerhalb des Neukeynesianismus nicht doch die Verfechter regelgebundener Politik überwiegen. So tendiert auch Mankiw bereits früh zu einer regelgebundenen, statt einer diskretionären Geldpolitik. Vgl. Mankiw 1997: 450; Snowdon/Vane 1997b: 471f.

⁵² Vgl. Snowdon/Vane 1997b: 467.

⁵³ Denkbar wäre jedoch eine Wirkung nachfragepolitischer Maßnahmen auf die ,NAIRU' mittels des ,Hysteresis-Effekts'.

⁵⁴ Vgl. Carlin/Soskice 2006: 117.

⁵⁵ Hierzu zählt auch der vieldiskutierte Hysteresis-Effekt. Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 323f.

- Gewinnspanne der Unternehmen,
- Produktivität,
- Maß der staatlichen Regulierung auf dem Arbeitsmarkt,
- Verhalten und Verhandlungsmacht von Gewerkschaften,
- Höhe der Sozialbezüge (Arbeitslosengeld und Sozialhilfe).⁵⁶

Die Politik könne gezielt an einigen dieser Rahmenbedingungen ansetzen, um die mittel- und langfristige Höhe der ‚NAIRU‘ – und damit der mittelfristigen Arbeitslosigkeit und des Produktionsniveaus – zu beeinflussen. Von Maßnahmen wie Steuersenkungen, der Einschränkung der Verhandlungsmacht von Gewerkschaften, dem Abbau von Arbeitsmarktregulierungen, der Flexibilisierung von Löhnen oder der Verringerung der Sozialbezüge wird angenommen, dass sie das gleichgewichtige Beschäftigungs- und Produktionsniveau erhöhen.⁵⁷ Weiterhin sprechen sich Neukeynesianer gegen ein hohes Budgetdefizit und für eine Konsolidierung des Staatshaushaltes in der mittleren und langen Frist aus. Denn ein hohes Budgetdefizit mindere Investitionen und reduziere den künftigen Kapitalstock einer Volkswirtschaft. Ein hohes Budgetdefizit schlage sich somit negativ auf das langfristige Wachstum nieder.⁵⁸ Um das langfristige Wachstum der Produktion zu stimulieren, würden sich Investitionen im Bereich Bildung und Infrastruktur sowie Maßnahmen zur Förderung technischen Fortschritts eignen.⁵⁹

Damit deckt sich die mittel- und langfristige Wirtschaftspolitik der Neukeynesianer mit der oben beschriebenen Angebots- und Wachstumspolitik der neoklassischen Ansätze. Die Politik trage Verantwortung für die Ausgestaltung eines möglichst funktionsfähigen Wettbewerbsrahmens und die Stärkung der Wachstumskräfte durch Zukunftsinvestitionen. Ein besonderer Fokus wird außerdem auf Deregulierung und die Schaffung von Anreizen auf dem Arbeitsmarkt gelegt.

⁵⁶ Siehe etwa Carlin/Soskice 2006:108f.,125,387.

⁵⁷ Weiterhin könne aber auch ein gezieltes Vorgehen gegen wirtschaftliche Monopole, die zu überdurchschnittlichen Gewinnen führen, das gleichgewichtige Beschäftigungs- und Produktionsniveau heben. Carlin/Soskice 2006:108f., 125, 387; Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 327; Auf der anderen Seite gibt es auch kritische Stimmen, die eine Flexibilisierung von Löhnen und Preisen für kontraproduktiv halten. Denn gerade die bestehenden Rigiditäten würden zu einem Abfedern von externen Schocks beitragen. Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 321f., Greenwald/Stiglitz 1997.

⁵⁸ Vgl. Snowdon/Vane 1997b: 469, Arestis/Sawyer 2004: 108ff.

⁵⁹ Siehe zur Wachstumstheorie und –politik Blanchard/Illing 2006: 289-403.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Nachfragepolitik (Fiskal- und Geldpolitik) in der mittleren und langen Frist als neutral betrachtet wird.⁶⁰ Nur strukturelle, angebotsseitige sowie wachstumspolitische Maßnahmen können die ‚NAIRU‘ und damit das dauerhafte Produktionsniveau und die Beschäftigung beeinflussen.⁶¹ Die Wirtschaftspolitik der mittleren und langen Frist wird im Neukeynesianismus somit neoklassisch konzipiert.⁶²

2.2 Überblick – Wirtschaftspolitik im Neukeynesianismus

Der Neukeynesianismus betont die Unvollkommenheit der Märkte. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit und ausgedehnte Konjunkturzyklen sind Ausdruck der Unvollkommenheit des ökonomischen Systems. Aus der Unvollkommenheit ergibt sich die Notwendigkeit, in das wirtschaftliche Geschehen einzugreifen. Ganz im Gegensatz zu den neoklassischen Ansätzen beschränken sich diese Eingriffe nicht nur auf die lange Frist, sondern schließen die Möglichkeit kurzfristiger Interventionen zur Abfederung von wirtschaftlichen Schwankungen ein.

Nachfragepolitischen Interventionen wird in der kurzen Frist eine stabilisierende Wirkung zugeschrieben. Die Neukeynesianer verstehen sich dabei weniger als „Fine-Tuner“ des ökonomischen Systems, sondern begreifen ihr Vorgehen als ein „Rough-Tuning“. Sie grenzen sich dabei bewusst von postkeynesianischen Ansätzen ab, denen sie den zwecklosen Versuch eines „Fine-Tunings“ vorwerfen.⁶³ Zwar könne die Nachfragepolitik dazu dienen, die Volkswirtschaft in der kurzen Frist zu stabilisieren, langfristig habe sie jedoch keine Effekte.⁶⁴

In der mittleren und langen Frist vertritt der Neukeynesianismus eine neoklassisch geprägte Position. Um die Entwicklung der ‚NAIRU‘ und des gleichgewichtigen Produktionsniveaus zu beeinflussen, seien angebotsseitige, strukturelle Maßnahmen sowie eine langfristig angelegte Wachstumspolitik nötig.

⁶⁰ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 320, Carlin/Soskice 2006: 117.

⁶¹ Viele der Maßnahmen finden ihre Begründung in den oben beschriebenen Rigiditäten. Die Rigiditäten und das damit verbundene Marktversagen sollen auf ein Mindestmaß reduziert werden, um schnelle Anpassungen und durchschnittlich ein höheres Beschäftigungsniveau zu ermöglichen. So etwa nimmt man an, die natürliche Arbeitslosigkeit würde durch den Abbau von Regulationen auf dem Arbeitsmarkt und Schwächung von Gewerkschaften sinken.

⁶² Siehe hierzu Truger 2005: 255-261.

⁶³ Vgl. Snowdon/Vane 2002: 20.

⁶⁴ Vgl. Carlin/Soskice 2006: 117.

Die wichtigsten Identifikationsmerkmale für den Neukeynesianismus sind dementsprechend:

- In der kurzen Frist wird eine Stabilisierungspolitik im keynesianischen Sinne verfolgt. Sie kann fiskal- oder geldpolitischer Art sein und soll kurzfristige Schwankungen abfedern, um die Rückkehr in das mittel- bis langfristige Gleichgewicht zu beschleunigen. Somit wird sie bei Rezessionen eine expansive Geld- oder Fiskalpolitik verfolgen.
- In der mittleren und langen Frist folgt der Neukeynesianismus einer neoklassischen Argumentation. Um das gleichgewichtige Beschäftigungs- und Produktionsniveau nachhaltig zu beeinflussen, seien Angebots- und Wachstumspolitik nötig.

Die kurzfristige Stabilisierungspolitik kann auf unterschiedliche Weise ausgestaltet werden: Sie kann breit angelegt sein und fiskalpolitische Instrumente einschließen oder, wie im *New Consensus*, ihren Fokus lediglich auf die Geldpolitik setzen. In der folgenden Analyse wollen wir daher – falls möglich – zwischen einem breit angelegten Neukeynesianismus und dem geldpolitisch fokussierten Neukeynesianismus als zwei Ausprägungen des Neukeynesianismus unterscheiden.

Der geldpolitisch fokussierte Neukeynesianismus blendet die diskretionären, stabilisierungspolitischen Möglichkeiten der Fiskalpolitik weitgehend aus und konzentriert sich in der kurzen Frist auf die geldpolitischen Instrumente. Der *New Consensus* bildet hierfür ein prominentes Beispiel. Neben dem *New Consensus* sind auch andere Formen von stabilisierender Geldpolitik – etwa mittels einer antizyklischen Geldmengensteuerung – denkbar.⁶⁵ Der breit angelegte Neukeynesianismus hingegen schließt – neben der antizyklischen Geldpolitik – die Möglichkeit einer aktiven Fiskalpolitik zur Stabilisierung ein.⁶⁶ Beide stellen unterschiedliche Spielweisen des Neukeynesianismus dar, die in die Untersuchung einbezogen werden.

⁶⁵ Durch die kürzliche Entstehung und Verbreitung des *New Consensus* kann dieser sich erst frühestens ab Ende der 90er Jahre als wirtschaftspolitisches Konzept in den Gutachten niederschlagen.

⁶⁶ Empirisches Beispiel für eine antizyklische Fiskalpolitik im Sinne des Neukeynesianismus ist etwa die Haushaltspolitik der USA. Siehe etwa Hein/Heise/Truger 2005a: 11f.

3. Der Postkeynesianismus

Postkeynesianer betonen die inhärente Instabilität des Wirtschaftssystems und zeigen sich bezüglich dessen Selbstregulierungsfähigkeit sehr skeptisch. Der Tradition von Keynes folgend, steht die Nachfrageseite im Zentrum der postkeynesianischen Analysen. Dabei wird die Nachfrage nicht nur – wie etwa im Neukeynesianismus und der neoklassischen Synthese – als ein für die kurze Frist relevanter Faktor betrachtet. Vielmehr schlage sie sich auch in der mittleren und langen Frist nieder. Dauerhafte Unterbeschäftigung könne durch eine mangelnde Nachfrage bedingt sein.

So ist auch die Höhe der Arbeitslosigkeit im Postkeynesianismus nicht unmittelbar durch die Höhe der realen Löhne auf dem Arbeitsmarkt determiniert, sondern hängt in der langen wie in der kurzen Frist von der effektiven Nachfrage ab.⁶⁷ „Auf dem keynesianischen Arbeitsmarkt bestimmt die effektive Güternachfrage die Beschäftigungshöhe.“ (Kromphardt 1998: 77) Kurzfristige sowie dauerhafte Arbeitslosigkeit werden also durch den Mangel an Nachfrage erklärt. Im Gegensatz zu den neoklassischen Ansätzen steht die Nachfrage somit ganz im Mittelpunkt der Analyse, während die Angebotsseite kaum Beachtung findet. Denn es wird in der Umkehrung des Sayschen Gesetzes angenommen, dass jede Nachfrage ein entsprechendes Angebot erzeuge. Die Nachfrage könne etwa durch verstetigte staatliche Investitionen und eine Umverteilung der Einkommen zugunsten von Haushalten mit geringeren Einkommen aber höherer Konsumneigung dauerhaft gestärkt werden.^{68,69}

3.1 Die wirtschaftspolitischen Implikationen des Postkeynesianismus

Im Gegensatz zu den neoklassischen Ansätzen heben Postkeynesianer, wie beschrieben, die Unvollkommenheit des wirtschaftlichen Systems hervor. Aus dessen Unvollkommenheit ergibt sich die Notwendigkeit, steuernd in das System einzugreifen. „Advanced capitalist economies are inherently cyclical and unstable. Left to themselves, they cannot achieve and maintain full employment of resources.“ (Arestis 1996: 128)

⁶⁷ Vgl. Hein/Schulten/Truger 2006: 71f.; Truger 2005: 249ff.

⁶⁸ Vgl. Truger 2005: 251.

⁶⁹ Siehe für eine Darstellung der gemeinsamen theoretischen Grundpositionen des Postkeynesianismus den Abschnitt „Postkeynesianische Theorie“ im Anhang.

Die Instabilität des Systems und dessen Unvermögen, dauerhaft ein Vollbeschäftigungsniveau zu erreichen, sprechen für eine aktive, intervenierende Wirtschaftspolitik. Sowohl in der kurzen als auch in der langen Frist könne die Wirtschaftspolitik die Unvollkommenheiten des wirtschaftlichen Systems durch gezielte – besonders nachfrageseitige – Interventionen abfangen. Langfristig liege die Aufgabe der Wirtschaftspolitik darin, das Wirtschaftssystem an ein Vollbeschäftigungsniveau heranzuführen und dort zu stabilisieren.

“Government intervention to stimulate aggregate demand is required in principle to help the economy achieve and maintain full-employment.” (Arestis 1996: 128) Der Postkeynesianismus versteht sich somit ausdrücklich nicht als rein kurzfristiger, stabilisierungspolitischer Ansatz, sondern eröffnet zugleich eine langfristige Perspektive, die im Gegensatz zur neoklassischen Tradition nicht angebotspolitisch geprägt ist.

Aber auch die stabilisierungspolitische Funktion wird als zentral betont. Denn durch die Instabilität des Wirtschaftssystems kommt es immer wieder zu wirtschaftlichen Fluktuationen. In diesem Fall solle antizyklisch reagiert werden: „Government is the institution which is vested with the power to pursue contracyclical policies in an attempt to reduce the cyclical behaviour of capitalist economies.“ (Arestis 1996: 118) Zyklische Schwankungen können sowohl über fiskal- als auch geldpolitische Maßnahmen – oder eine Kombination beider – abgefedert werden. Jedoch heben postkeynesianische Ansätze besonders die Bedeutung der Fiskalpolitik hervor. So kritisieren sie an den aktuellen *New Consensus*-Ansätzen, die Wirkung von Geldpolitik zu überschätzen und die Möglichkeiten der Fiskalpolitik auszublenden.⁷⁰ Fiskalpolitik wird im Gegensatz zum *New Consensus* als wirkungsvollere stabilisierungspolitische Option gegenüber der Geldpolitik vorgezogen. Vertreter des Postkeynesianismus widersprechen der weit verbreiteten Ansicht eines Verdrängungseffekts („crowding out“) von fiskalpolitischen Maßnahmen.⁷¹ Grundsätzlich kann die Fiskalpolitik an der Ausgaben- oder Einnahmenseite ansetzen. Sie kann sowohl Steuern kürzen und damit das für den Konsum zur Verfügung stehende Einkommen erhöhen oder direkt an der Nachfrage ansetzen und die Staatsausgaben durch öffentliche Investitionen steigern. Beiden

⁷⁰ Siehe etwa Arestis/Sawyer 2004.

⁷¹ Vgl. Hein/Stockhammer 2007: 3; Arestis/Sawyer 1998: 187.

Maßnahmen werden Effekte auf die Gesamtnachfrage und damit auf das Produktionsniveau zugeschrieben.⁷²

Neben der kurzfristigen Stabilisierung kann die Fiskalpolitik auch eine langfristige Rolle übernehmen, die darauf zielt das Produktionsniveau – die Auslastung der Kapazitäten – um das Vollauslastungsniveau herum zu stabilisieren. Das Beschäftigungsziel solle dabei nahe der Vollbeschäftigung liegen und zugleich ein Beschäftigungsniveau sein, das keine steigende Inflation auslöse.⁷³

Geldpolitik kann ebenfalls eine stabilisierungspolitische Funktion einnehmen.⁷⁴ Jedoch liegt der stabilisierungs- und nachfragepolitische Fokus stärker auf der Fiskalpolitik. Geldpolitik erhält damit eher eine unterstützende stabilisierungspolitische Funktion.⁷⁵ Aufgrund der Endogenität des Geldes steuere sie nicht mehr unmittelbar die Geldmenge, sondern die Höhe der Zinsen (bzw. des Leitzinses). Geldpolitik wird somit zur Zinspolitik.⁷⁶ Eine andere Funktion der Geldpolitik, die in der postkeynesianischen Perspektive einen besonderen Wert erhält, ist ihr Einfluss auf die Verteilung der Einkommen. Sie kann über die Steuerung der Zinssätze auf die Einkommensverteilung einwirken.⁷⁷ So könnte ein dauerhaft niedriger Zins, der sich an dem Produktivitätswachstum orientiert, die Verteilung der Einkommen zwischen „Unternehmern“, „Lohnempfängern“ und „Grundbesitzern“ konstant halten.⁷⁸

Während angebotspolitische Ansätze eine zunehmende Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes, insbesondere der Lohnstrukturen sowie des Lohnbildungsprozesses fordern, nimmt der Postkeynesianismus hier eine entgegengesetzte Position ein: Eine Flexibilisierung der Löhne würde die Instabilität

⁷² In welcher Höhe sich jede einzelne von ihnen auf das Produktionsniveau auswirken, hänge jedoch schließlich von den jeweiligen Multiplikatoren ab. Siehe hierzu Pätzold/Baade 2008: 143ff.

⁷³ Vgl. Hein/Stockhammer 2007:27f.

⁷⁴ Vgl. Arestis/Sawyer 1998: 189.

⁷⁵ Sie begleitet dann die Fiskalpolitik und sollte fiskalpolitische Maßnahmen nicht durch kontraproduktive Zinsänderungen unterhöhlen. Vielmehr kann sie den fiskalpolitischen Maßnahmen durch eine entsprechende Zinspolitik einen zusätzlichen Impuls verleihen.

⁷⁶ Im offenen Markt kann der Geldpolitik zusätzlich die Aufgabe zukommen, eine möglichst hohe Stabilität des Wechselkurses zu gewährleisten. Vgl. Arestis/Sawyer 1998: 189.

⁷⁷ Hier ist mit Einkommensverteilung, die Verteilung der Einkommen zwischen „Unternehmern“, „Lohnempfängern“ und „Grundbesitzern“ gemeint. Dabei wird der englische Begriff „rentier“ hier durch den Begriff „Grundbesitzer“ übersetzt. Vgl. zum Ineinandergreifen von Zinspolitik und Einkommensverteilung im Postkeynesianismus Hein 1998.

⁷⁸ Vgl. Hein/Stockhammer 2007: 24. Andere Positionen sprechen sich stärker für die stabilisierungspolitische Rolle der Geldpolitik aus. In diesem Fall sollte die Geldpolitik im Vergleich zur gegenwärtigen Zinspolitik der Europäischen Zentralbank die Inflationsziele höher setzen und insgesamt eine aggressivere Stabilisierungspolitik betreiben. Siehe Hein/Stockhammer 2007: 23f.

des Preissystems und damit letztlich des gesamten Wirtschaftssystems erhöhen. Deshalb setzen sie sich für einen hohen Koordinationsgrad von Lohnverhandlungen und stabile Lohnstrukturen ein.⁷⁹ Die Lohnpolitik trage die zentrale Verantwortung für die Preisniveaustabilität. Rigide Löhne und eine hohe Lohnkoordination könnten als nominaler Stabilitätsanker des Wirtschaftssystems fungieren: „(...) a high degree of wage bargaining coordination at the national level, strong labour unions and employer organisations, and hence organised labour markets should be particularly suitable for pursuing this nominal stabilisation role of wage bargaining.“ (Hein/Stockhammer 2007: 26f.)

Das Lohnwachstum solle sich entlang der Produktivitätssteigerungen und Zielinflation bewegen. Fallen die Lohnsteigerungen geringer aus, dann bestehe die Gefahr, über eine sinkende Inflation in eine Deflationsspirale zu gelangen. Andererseits könnte sich bei geringen Lohnsteigerungen auch eine Umverteilung der Einkommen zugunsten der Unternehmer und „Grundbesitzer“ vollziehen, die sich letztlich negativ auf die Nachfrage und das Produktionsniveau auswirke. In diesem Sinne könne eine geringe Beteiligung der Lohnempfänger an den Produktivitätszuwächsen zu einer dauerhaften Schwächung der Nachfrage führen und zum Wachstum der Arbeitslosigkeit beitragen.⁸⁰

Letztlich bestimmt das Zusammenspiel der drei Politikbereiche – Lohn-, Geld- und Fiskalpolitik – den Erfolg der Wirtschaftspolitik. Ein wichtiges Moment neben der Abstimmung zwischen den drei genannten Politikbereichen sei heutzutage insbesondere die Koordination zwischen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern auf internationaler Ebene. Besonders im Zuge zunehmender Globalisierung und der Verschränkung nationaler Märkte sei eine internationale wirtschaftspolitische Koordination und Regulation nötig.⁸¹

Allgemein wird der Koordination und Regulation ein hoher Stellenwert für die Stabilisierung des wirtschaftlichen Systems zugeschrieben. Dabei ergibt sich die Bedeutung von Koordination und Regulation nicht zuletzt aus den oben beschriebenen, fundamentalen Unsicherheiten und der inhärenten Instabilität des wirtschaftlichen Systems. Institutionelle Vorkehrungen, Koordination, Regulation und Rigiditäten würden dazu dienen, die Unsicherheiten und Instabilitäten des Systems zu begrenzen.

⁷⁹ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 372f.; Hein/Stockhammer 2007: 25ff.; Arestis/Sawyer 1998:190.

⁸⁰ Siehe etwa Hein/Schulten/Truger 2006: 85f.

⁸¹ Vgl. Arestis 1996: 129; Arestis/Sawyer 1998: 191f.; Truger 2005: 249ff.

Damit spricht im Rahmen der postkeynesianischen Theorie(n) alles gegen eine Deregulations- und Flexibilisierungspolitik, wie sie etwa durch angebotspolitische Ansätze gefordert wird.⁸²

3.2 Überblick – Wirtschaftspolitik im Postkeynesianismus

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Postkeynesianer bestreiten die Selbstregulierungsfähigkeit des Marktes und betonen daher die Notwendigkeit von kurz- sowie langfristigen Interventionen.⁸³ „Government intervention is necessary to achieve and maintain full employment.“ (Arestis/Sawyer 1998: 192)

Dabei streben sie keine Feinsteuerung des wirtschaftlichen Systems an, wie ihnen oft vorgeworfen wird, sondern eine Grobsteuerung („coarse-tuner“), die an der Nachfrageseite ansetzt.⁸⁴ Die einzelnen Politikbereiche sollten jeweils bestimmte Funktionen im Gesamtsystem übernehmen und sich zugleich untereinander koordinieren.

Der Finanzpolitik wird die wichtigste Rolle bei der Stabilisierung der Nachfrage zugeschrieben: Sie stabilisiert das Wirtschaftssystem aktiv um ein Vollbeschäftigungsniveau herum und federt Fluktuationen ab. Zugleich sollte die Finanzpolitik die Nachfrage durch verstetigte Investitionen und eine Umverteilung zugunsten ärmerer Haushalte dauerhaft stärken.

Geldpolitik kann ebenfalls eine stabilisierende, konjunkturpolitische Funktion einnehmen und antizyklisch agieren. Neben der konjunkturpolitischen Funktion ergibt sich mit der Stabilisierung der Einkommensverteilung eine andere, alternative Option für postkeynesianische Geldpolitik. Hierbei sollten die Zinsen dauerhaft auf ein möglichst niedriges Niveau gesetzt werden, um die Einkommensverteilung stabil zu halten und Investitionen anzukurbeln. Lohnpolitik trägt sowohl für die Preisniveaustabilität als auch für die lohnbezogene Nachfrage eine zentrale Verantwortung.⁸⁵ Im Bereich der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik wenden sich die Postkeynesianer weiterhin vehement gegen eine Flexibilisierung und Deregulierung.

⁸² Siehe etwa Heise 2005: 85, 90; Heise 2009: 392ff.

⁸³ Vgl. Pätzold/ Baade 2008: 39.

⁸⁴ Siehe Arestis/Sawyer 1998: 187.

⁸⁵ Die hier vorgenommene Darstellung postkeynesianischer Wirtschaftspolitik beruht wesentlich auf Hein/Stockhammer 2007. Sie muss daher nicht notwendig eine stellvertretende Rolle für alle postkeynesianischen Ansätze besitzen.

Eine solche würde die negativen Effekte von konjunkturellen Fluktuationen verstärken. Die Postkeynesianer zeichnen sich somit nicht zuletzt durch die Ablehnung der neoklassisch geprägten Angebotspolitik aus.

4. Zusammenfassender Vergleich der vorgestellten wirtschaftspolitischen Konzepte

Wie sich zeigte, haben die dargestellten theoretischen Stränge des makroökonomischen Diskurses unterschiedliche wirtschaftspolitische Implikationen. In diesem Abschnitt werden noch einmal kurz die wichtigsten wirtschaftspolitischen Positionen der unterschiedlichen Denkschulen benannt und nebeneinander gestellt. Die Kategorisierung der Ansätze und ihrer wirtschaftspolitischen Implikationen soll der anschließenden Untersuchung als ein Bezugssystem dienen, das die Zuordnung der Gutachten erleichtert.

Historisch lässt sich der Diskurs der Makroökonomie grob in zwei Pole unterteilen: einen neoklassischen und einen keynesianischen Pol. Die beiden Pole vertreten widerstreitende theoretische Annahmen und führen zu divergierenden wirtschaftspolitischen Implikationen. Seit den Anfängen der modernen Makroökonomie konkurrieren beide um die dominante Position im wissenschaftlichen Diskurs. Snowdon und Vane fassen die Situation wie folgt zusammen: „Following the publication of Keynes’s General Theory macroeconomists have been broadly split between those who believe that the price mechanism, unaided by the visible hand of government, is capable of stabilizing a capitalist market economy which is subject to periodic shocks and those (...) who doubt the capacity of the system to self-equilibrate at a satisfactory level of employment.“ (Snowdon/Vane 1997b: 453)

Während neoklassische Ansätze die Selbstheilungskräfte des marktwirtschaftlichen Systems betonen und daher kurzfristige Eingriffe strikt ablehnen, heben Keynesianer die Unvollkommenheit der wirtschaftlichen Mechanismen hervor und pochen auf die Notwendigkeit von kurz- sowie langfristigen wirtschaftspolitischen Eingriffen, die an der Nachfrageseite ansetzen.

Insgesamt wurden in dem vorliegenden, theoretischen Kapitel drei Stränge des makroökonomischen Diskurses vorgestellt: Neoklassischen geprägte Ansätze, neukeynesianische Positionen und der Postkeynesianismus. Die drei Denkschulen

lassen sich in dem zweipoligen Spektrum zwischen Keynesianismus und Neoklassik verorten. Der Postkeynesianismus repräsentiert die am stärksten ausgeprägte keynesianische Position. Er argumentiert sowohl in der kurzen wie langen Frist keynesianisch. In der Konsequenz steht die Nachfrageseite sowohl kurz- als auch langfristig im Mittelpunkt der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik. Die Wirtschaftspolitik habe in koordinierter Weise an der Nachfrageseite anzusetzen, um das Wirtschaftssystem dauerhaft um ein Vollbeschäftigungsniveau herum zu stabilisieren. Ohne nachfrageseitige Interventionen könne das Vollbeschäftigungsniveau nicht erreicht werden. Hierbei wird besonders die Rolle der Fiskal- und Lohnpolitik betont. Angebotspolitische Maßnahmen, wie etwa die Flexibilisierung der Löhne, werden abgelehnt. Der Postkeynesianismus repräsentiert somit das keynesianische Extrem der Makroökonomie.

Das entgegengesetzte Extrem des makroökonomischen Spektrums wird durch die neoklassischen Ansätze bestimmt. Die neoklassischen Ansätze vertreten eine interventionskritische Auffassung. Da sie davon ausgehen, dass das System sich selbst in optimaler Weise steuere, sehen sie keine Notwendigkeit für kurzfristige, konjunkturpolitische Eingriffe in das Wirtschaftssystem. Vielmehr würden Eingriffe die Selbstheilungskräfte des Systems behindern. Kurzfristige Konjunkturpolitik wird somit abgelehnt. Stattdessen legen die neoklassisch geprägten Ansätze ihren Fokus auf die mittlere und lange Frist. Um die mittel- und langfristige Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu stärken, seien angebotspolitische Maßnahmen nötig. Hierzu gehören im Bereich der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik Lohnzurückhaltung sowie Flexibilisierung und Deregulierung. Die neoklassischen geprägten Ansätze stehen damit für den anderen Extrempol der Makroökonomie.

Schließlich haben sich zwischen diesen beiden Extrempolen Ansätze herausgebildet, die eine Synthese zwischen Neoklassik und den ausgeprägt keynesianischen Positionen herstellen. Diese Ansätze finden ihren Anfang in der neoklassischen Synthese und erleben gegenwärtig mit dem Neukeynesianismus eine Renaissance. Der Neukeynesianismus nimmt in der kurzen Frist eine keynesianische und in der langen Frist eine neoklassische Position ein. Kurzfristig könne es dazu kommen, dass sich das Wirtschaftssystem aufgrund von Unvollkommenheiten nicht ausreichend schnell anpasse und stabilisiere. In diesen Fällen kann eine antizyklische Nachfragepolitik

konjunkturelle Schwankungen abfangen und den Anpassungsprozess zum Gleichgewichtszustand („NAIRU“) beschleunigen. Die stabilisierungspolitischen Maßnahmen können fiskal- oder geldpolitischer Art sein. Der gegenwärtig sehr prominente *New Consensus*-Ansatz wendet sich ausschließlich der Geldpolitik zu und blendet die Fiskalpolitik aus. Dabei spricht er sich für eine regelgebundene Zinspolitik aus, die durch ein Inflationsziel geleitet wird und im Falle von wirtschaftlichen Schwankungen antizyklisch reagiert. In der langen Frist argumentieren neukeynesianische Ansätze neoklassisch und tendieren zur Angebotspolitik. So fordern sie beispielsweise eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Löhne. Aufgrund der großen Nähe zu den neoklassisch geprägten Ansätzen – die sich nicht zuletzt in der neoklassischen Konzipierung der langen Frist zeigt – bildet der Neukeynesianismus kein eigenständiges, wirtschaftspolitisches Paradigma.⁸⁶ Stattdessen muss er letztlich dem neoklassischen Strang zugeordnet werden, ohne dabei aber vollständig in diesem aufzugehen. Neoklassisch geprägte Ansätze und Neukeynesianismus lassen sich daher als Spielweisen des gleichen Paradigmas beschreiben. Deshalb kann bei einem möglichen Umschwung der Diskurse zwischen neoklassisch geprägten Ansätzen und Neukeynesianismus lediglich von einer Verschiebung innerhalb desselben Paradigmas die Rede sein; nicht jedoch von einem tatsächlichen Paradigmenwechsel, der auch ein Umdenken in der langfristigen Wirtschaftspolitik erforderlich machen würde.

In *Tabelle 1* findet sich eine Zusammenfassung der wirtschaftspolitischen Implikationen der drei makroökonomischen Denkschulen.⁸⁷ Die Ansätze sind in den Spalten aufgeteilt, während die Zeilen sich jeweils auf einzelne wirtschaftspolitische Bereiche beziehen. In dem ersten Abschnitt der Tabelle wird zwischen der Wirtschaftspolitik der kurzen und langen Frist unterschieden. Im nächsten Abschnitt folgen die einzelnen wirtschaftspolitischen Implikationen für die Bereiche Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik. Im untersten Abschnitt werden schließlich die Implikationen für das wirtschaftspolitische Agieren in wirtschaftlichen Schwächephase dargestellt. Diese Tabelle dient der folgenden Untersuchung als ein grobes Raster, um die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Gutachten – soweit möglich – den genannten Ansätzen zuzuordnen.

⁸⁶ Die Überschneidungen in der langfristigen Wirtschaftspolitik zwischen beiden Strängen sind zu stark, um beim Neukeynesianismus von einem eigenständigen Paradigma sprechen zu können. Siehe hierzu *Tabelle 1*.

⁸⁷ In der Tabelle wird lediglich der Term „lange Frist“ verwendet. Dieser schließt hier die mittlere Frist ein.

	Neoklassische Ansätze	Neukeynesianismus		Postkeynesianismus
	Neoklassik/Monetarismus mit Ordnungspolitik/ Angebotspolitik	Geldpolitischer Fokus (u.a. <i>New Consensus</i>)	Breiter konjunkturpolitischer Ansatz	Postkeynesianische Ansätze
Kurze Frist	keine aktive Konjunkturpolitik (ggf. automatische Stabilisatoren)	antizyklische Geldpolitik	antizyklische Geld- und Fiskalpolitik	aktive Fiskalpolitik (+ggf. antizyklische Geldpolitik)
Lange Frist	Angebots- und Wachstumspolitik	Angebots- und Wachstumspolitik	Angebots- und Wachstumspolitik	Nachfragepolitik + koordinierte Wirtschaftspolitik
Einzelne Politikbereiche				
Geldpolitik	Fokus auf Preisniveaustabilität, regelgebundene, restriktive Geldmengensteuerung	Fokus auf Preisniveaustabilität + Konjunkturstabilisierung: Antizyklische Geldpolitik; (<i>New Consensus</i> : Inflationtargeting/"Taylorregel" für Zinsen)	Fokus auf Preisniveaustabilität + Konjunkturstabilisierung: Antizyklische Geldpolitik	Fokus auf Konjunkturstabilisierung (+ ggf. Preisniveaustabilität) oder/ und Stabilisierung der Einkommens- verteilung (niedrige Zinsen)
Finanzpolitik	<u>Kurze Frist</u> : Restriktiv (Keine Konjunkturpolitik, ggf. automatische Stabilisatoren); <u>Lange Frist</u> : Haushalt ausgleichen, Staat zurück- fahren, Zukunftsinvestitionen stärken	<u>Kurze Frist</u> : ggf. automatische Stabilisatoren (Keine diskretionäre Konjunkturpolitik), <u>Lange Frist</u> : Haushalt ausgleichen, Staat zurück- fahren, Zukunftsinvestitionen stärken	<u>Kurze Frist</u> : automatische Stabilisatoren + ggf. diskretionäre Fiskalpolitik, <u>Lange Frist</u> : Haushalt ausgleichen, Staat zurück- fahren, Zukunftsinvestitionen stärken	Verantwortung für kurz- und langfristige Nachfragesteuerung; dauerhafte Stärkung der Nachfrage + diskretionäre Konjunkturpolitik
Lohn- und Arbeitsmarkt- politik	Lohnzurückhaltung, Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes, Erhöhung der Arbeitsanreize	Lohnzurückhaltung, Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes, Erhöhung der Arbeitsanreize	Lohnzurückhaltung, Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes, Erhöhung der Arbeitsanreize	Löhne: Verantwortung für Preisniveaustabilität + Nachfragefaktor (Einkommensverteilung); Stärkung der Kollektivverträge und Gewerkschaften, vs. Flexibilisierung des Arbeitsmarktes.
Konjunkturpolitische Empfehlungen in der Schwächephase				
Geldpolitik	Regelbefolgung, stetiges Geldmengenwachstum	expansiv (Zinsen senken)	expansiv (Zinsen senken/ Geldangebot erhöhen)	ggf. expansiv oder stabil (Stabilisierung der Einkommensverteilung)
Finanzpolitik	Enthaltung + ggf. automatische Stabilisatoren	Enthaltung + ggf. automatische Stabilisatoren	expansive Maßnahme (Staatsausgaben erhöhen/ Steuer senken)	expansive Maßnahmen (Staatsausgaben erhöhen/ Steuer senken)

**Tabelle 1: Vergleich der wirtschaftspolitischen Implikationen der Ansätze
(Quelle: eigene)**

5. Vom makroökonomischen zum wirtschaftspolitischen Diskurs

Der folgende Abschnitt bildet eine Überleitung zur Fragestellung der empirischen Untersuchung und eine Vertiefung der Forschungsfragen. Dazu werden zunächst die intradisziplinären Auseinandersetzungen im Feld der Makroökonomie und die gegenwärtigen Vormachtstellungen in diesem thematisiert. Daraufhin wird die Rolle der Politikberatung als Vermittler zwischen Wissenschaft und Politik problematisiert, um schließlich die Leitfragen der vorliegenden Untersuchung noch einmal aufzuwerfen und zu vertiefen.

5.1 Die ‚Kämpfe‘ im Feld der Makroökonomie und die Evolution des makroökonomischen Diskurses⁸⁸

Die dargestellten Theorien und Modelle entstanden im Rahmen eines wissenschaftlichen Diskurses. Der wissenschaftliche Diskurs lässt sich als eine Arena – oder ein soziales Feld – beschreiben, in der/dem die konkurrierenden Ansätze versuchen, sich gegeneinander durchzusetzen und eine Vormachtstellung zu erringen. Zeitweise gelingt es einem Theoriestrang eine Vormachtstellung einzunehmen und sich gegen die anders argumentierenden Schulen zu behaupten. Er wird zur dominanten Lehrmeinung, zum ‚Mainstream‘. Konkurrierende Ansätze, die von der nun vorherrschenden Lehrmeinung signifikant abweichen, gelten als heterodox.⁸⁹ Sie genießen weniger Einfluss und verfügen über einen eher marginalen Status im akademischen Feld. Jedoch handelt es sich um ein dynamisches Geschehen. Die ‚heterodoxen‘ Ansätze können im Zuge ausgiebiger akademischer Auseinandersetzungen um die Deutungshoheit die bisher dominanten Schulen aus ihrer Position verdrängen und selbst zum ‚Mainstream‘ werden. Es vollzieht sich ein Paradigmenwechsel, der mit einer inneren Umstrukturierung der Machtpositionen im wissenschaftlichen Diskurs einhergeht.⁹⁰ Dabei ist es nicht notwendigerweise die Qualität der Theorie, die bestimmt, welches Konzept zu einem bestimmten Zeitpunkt die höchste Anerkennung im wissenschaftlichen Feld erfährt. Vielmehr dürfte die Konjunktur der Ansätze mit den semantischen sowie wissenschaftlichen Strategien der

⁸⁸ Die folgende Darstellung des makroökonomischen Diskurses als ein soziales Feld, in dem Machtkämpfe um Vorherrschaftspositionen ausgetragen werden, orientiert sich an Pierre Bourdieus Soziologie des sozialen Feldes. Die Perspektive der Bourdieuschen Soziologie wurde hier gewählt, da in deren Zentrum die Analyse von Macht- und Wettbewerbsdynamiken sozialer Felder steht. Sie eignet sich damit in besonderer Weise zur Betrachtung der Wettbewerbsdynamiken zwischen konkurrierenden Strängen im Wissenschaftsfeld, wie sich am Beispiel der Makroökonomie zeigt. So wird das wissenschaftliche Feld hier in Analogie zum Feld der Kunst als eine Arena der Machtkämpfe beschrieben, in dem die einzelnen Akteure versuchen mit ihren jeweiligen ‚Produkten‘ – im Falle der Makroökonomie: Theorien, Methoden und auf der Grundlage dieser beiden produzierte Ergebnisse – eine Vormachtstellung innerhalb des Feldes zu erringen. Der Terminus des „Kampfes“ beschreibt die Auseinandersetzungen um das Erlangen dominanter Machtpositionen im Feld. Bourdieu verdeutlicht die Kämpfe und die daraus entstehenden Dynamiken am französischen Feld der Kunst bzw. Literatur. Vgl. hierzu Bourdieu 1999. Eine Darstellung der Dynamiken im wissenschaftlichen Feld findet sich in Bourdieu 2001.

⁸⁹ Je nach Grad der Abweichung werden sie (die abtrünnigen Positionen) durch die vorherrschenden Positionen als „rückwärtsgewandt“ und „überholt“ oder gar als „eindeutig falsch“ eingestuft. Denn ihre Machtposition verleiht den dominanten Ansätzen die nötige Überzeugungskraft, um die abtrünnigen Position in der breiteren Öffentlichkeit und im akademischen Feld glaubwürdig mit den gewählten Adjektiven einzufärben und herabzustufen.

⁹⁰ Siehe zum Thema der ‚wissenschaftlichen Revolutionen‘ bzw. Paradigmenwechsel Kuhn 1967 sowie Bourdieu 2001: 34-41.

Akteure und den allgemeinen Konjunkturmechanismen des wissenschaftlichen Feldes zusammenhängen.⁹¹

Die Auseinandersetzungen um die Vormachtstellung im Feld der Makroökonomie lassen sich bei einem Blick auf die Geschichte des Faches in stark simplifizierter Weise nachzeichnen: Historisch betrachtet fand mit Keynes die erste größere Neuorientierung im Feld der Makroökonomie statt. Aus einer tendenziell eher klassisch orientierten Volkswirtschaftslehre heraus erfolgte ein Umschwung zum keynesianischen Paradigma. Hiernach erstarkten die Neoklassik und die neoklassische Synthese. Die neoklassische Synthese wurde durch den Monetarismus und die Neuklassik abgelöst. Heute behaupten sich zwei Paradigmen an der Spitze des makroökonomischen Diskurses: Neuklassik (mit der ‚Real Business Cycle Theory‘) und Neukeynesianismus.⁹² Während Neukeynesianismus und Neuklassik gegenwärtig um die Deutungshoheit in der Makroökonomie kämpfen, befindet sich der Postkeynesianismus in einer eher heterodoxen, marginalisierten Position. Seine Argumente finden vergleichsweise wenig Gehör.

Mankiw beschreibt die Dynamik der makroökonomischen Diskurse als ein Pendel, das immer wieder zwischen den zwei Extremen, dem „keynesianischen“ und dem „neoklassischen“ Pol, hin- und herschwingt: „In some ways, the history of macroeconomic thought seems like a pendulum swinging between two views of the economy. On the right is the classical view of a well-functioning economy; on the left is the Keynesian view of an economy fraught with market failure.” (Mankiw 1997: 450)

Gegenwärtig scheint der Ausschlag des „makroökonomischen Pendels“ stärker zum neoklassischen Pol zu tendieren. Dennoch weist die dominante Lehrmeinung aber mit

⁹¹ Siehe etwa auch Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 25ff.; Pätzold etwa vermutet, dass die Akzeptanz einer Theorie und ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption letztlich eher eine Frage des ideologischen Standortes sei und nicht etwa von der Qualität der Theorie abhängt. „Ob eine wirtschaftstheoretische Konzeption von der wirtschaftspolitischen Praxis akzeptiert wird, ist zudem nicht nur eine Frage der „Güte“ der Theorie, sondern hängt entscheidend vom ordnungspolitischen, ideologischen und (tages-)politischen Standort der wirtschaftspolitischen Akteure ab.“ (Pätzold 1998: 74). Auch Spahn argumentiert, dass die Wahl eines wirtschaftspolitischen Modells nicht einem zeitlosen Wettbewerb um das beste Modell unterliege. Vgl. Spahn 2005: 2, 33

⁹² Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 42; Siehe zur Geschichte und den gegenwärtigen Frontlinien des makroökonomischen Diskurses: Blanchard/Illing 2006: 783-798; Krugman 2009a; Mankiw 1990; 1997; Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994; Snowdon/Vane 1997c.

dem Neukeynesianismus eine Syntheseposition auf, die zwischen Keynesianismus und Neoklassik zu vermitteln sucht.⁹³

Im Kontext der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise wurden sowohl die Funktionsweise des aktuellen marktwirtschaftlichen Systems als auch die Makroökonomie in ihrer gegenwärtigen Form stark hinterfragt. So äußerten nicht zuletzt auch Ökonomen Zweifel an den dominanten makroökonomischen Konzepten, und hierbei insbesondere an der neoklassischen Hegemonie in der Makroökonomie.⁹⁴

Damit stellt sich die Frage, ob das Pendel der Makroökonomie im Rahmen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in eine neue Richtung ausschlägt. Führt die Krise zu Positionsverschiebungen in der Makroökonomie? Schlägt das Pendel etwa bis zum Postkeynesianismus aus oder führt die Krise letztlich ‚nur‘ zu einer Stärkung neukeynesianischer Positionen?⁹⁵

5.2 Die Vermittlungsfunktion der wissenschaftlichen Politikberatung

Der wissenschaftliche Diskurs der Makroökonomie kann, wie oben gezeigt wurde, als ein eigendynamisches soziales Feld beschrieben werden. Dieses Feld folgt einer eigenen Logik und bildet widerstreitende Semantiken heraus, die um die Vorherrschaft und die Deutungshoheit konkurrieren.

Von dem wissenschaftlichen Feld kann jenes der Politik unterschieden werden. So bilden politischer Diskurs und effektive Politik ebenfalls eine eigene soziale Sphäre, die nur sehr wenige bis gar keine unmittelbaren Schnittstellen zum wissenschaftlichen Diskurs aufweist.⁹⁶

⁹³ Vgl. Snowden/Vane/Wynarczyk 1994: 42; siehe auch Krugman 2009a.

⁹⁴ Siehe hierzu etwa Krugman 2009a. Krugman übt in seinem Beitrag in der New York Times eine vehemente Kritik gegen die so genannten „Freshwater-Economists“, die sich am ehesten dem neoklassischen Strang der Makroökonomie zuordnen lassen. Siehe auch Krugman 2009b.

⁹⁵ Diese Fragen sind auf den makroökonomischen Diskurs als wissenschaftliche Disziplin bezogen und können in dieser Arbeit freilich nicht beantwortet werden. Stattdessen fokussiert die vorliegende Arbeit auf die Frage eines möglichen Wandels in der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung, wie in den folgenden Abschnitten noch zu vertiefen sein wird.

⁹⁶ Soziale Felder unterscheiden sich voneinander dadurch, dass sie jeweils anderen Logiken folgen und andere Semantiken hervorbringen. Dies gilt analog für das politische und wissenschaftliche Feld. Beide Sphären – die politische und die wissenschaftliche – lassen sich voneinander abgrenzen: Der wissenschaftliche Diskurs ist theoretisch-wissenschaftlicher „Natur“ und dient der (Re-)Produktion wissenschaftlicher Wahrheiten und Theorien. Er wird in den abgeschlossenen Arenen des wissenschaftlichen Diskurses ausgetragen und erfolgt weitgehend losgelöst vom politischen

Der wissenschaftliche Diskurs und die politische Sphäre operieren somit weitgehend voneinander getrennt. Sie folgen jeweils einer eigenen Dynamik und Logik und bringen eigene Semantiken (‚Gedankegebäude‘ und ‚rhetorische Spiele‘) hervor.⁹⁷

Trotz der Unterschiedlichkeit beider Sphären, werden von den Feldern Versuche unternommen auf die semantische Komplexität der jeweils anderen Sphäre zuzugreifen, um diese für die eigenen Zwecke zu nutzen.⁹⁸ Ein Beispiel hierfür ist die wissenschaftliche Fundierung politischer Entscheidungen. Dabei versucht die Politik, ihre Entscheidungsfindungsprozesse durch wissenschaftliche Fachexpertise anleiten und/oder legitimieren zu lassen.⁹⁹ Hierzu müssen jedoch zunächst Übersetzungs- und Vermittlungsleistungen zwischen Wissenschaft und Politik vorgenommen werden. An dieser Schnittstelle operiert die wissenschaftliche Politikberatung. Wissenschaftliche Politikberatung bewegt sich im Schnittpunkt zwischen Wissenschaft und effektiver Wirtschaftspolitik. Sie übernimmt damit die soziale Funktion einer Vermittlung zwischen beiden Sphären, indem sie eine Übertragungsfunktion von wissenschaftlichem Wissen in politisch verwendbare Konzepte leistet.¹⁰⁰ Wissenschaftlich gestützte Beratung fungiert damit – idealerweise – als Vermittler und Übersetzer zwischen Wissenschaft und Politik.¹⁰¹

Alltagsgeschehen. Die politische Sphäre hingegen wendet sich der Realisierung von Entscheidungen und der Schaffung politischer Mehrheiten (etwa in Wahlen) zu. Sie zeichnet sich durch einen höheren Praxisbezug und eine stärkere Einbindung der politischen Öffentlichkeit aus. An der effektiven Politik partizipieren politische Entscheider. Zugleich werden in jedem dieser Felder Machtkämpfe ausgetragen. Die Codes und Regelsysteme des jeweiligen Feldes fungieren hierbei als operativer Rahmen, der zur Reproduktion der feldspezifischen Eigenlogik der Machtkämpfe beiträgt. Machtkampf und Eigenlogik des Feldes sind somit ineinander verwoben.

⁹⁷ So ließen sich die beiden Felder etwa auch als soziale Systeme im Sinne Luhmanns konzipieren. Beide Systeme operieren dann jeweils mit eigenen Codes und erfüllen eine spezifische Funktion für die Gesamtgesellschaft. Keines der Systeme kann unmittelbar auf das jeweils andere zugreifen. Siehe hierzu insbesondere Luhmanns Konzept der funktionalen Ausdifferenzierung Luhmann 1997: 743-788.

⁹⁸ Luhmann etwa begreift das Beratungsverhältnis zwischen Wissenschaft und Politik als eine strukturelle Kopplung zwischen den beiden Funktionssystemen. Bei der strukturellen Kopplung lassen sich die beiden Systeme durch die Komplexität des jeweils anderen Systems irritieren, ohne dass sie sich dabei jedoch unmittelbar beeinflussen könnten. Siehe Luhmann 2000: 393ff. Zur systemtheoretischen Interpretation des Beratungsprozesses siehe auch Schützeichel 2008: 13f.

⁹⁹ Siehe etwa Baumann/Cassel 2009: 9f.

¹⁰⁰ Ebenso kann die wissenschaftlich gestützte Politikberatung natürlich auch eine Rücktransformation von politischen Frage- und Problemstellungen in den wissenschaftlichen Diskurs vollziehen.

¹⁰¹ Habermas sieht im Übersetzungsvorgang das zentrale Moment der Beratung: „Die Kommunikation zwischen den politisch befugten Auftraggebern und den fachlich kompetenten Wissenschaftlern der Großforschungsinstitute bezeichnet die kritische Zone der Übersetzung praktischer Fragen in wissenschaftlich gestellte Probleme und der Rückübersetzung wissenschaftlicher Informationen in Antworten auf praktische Fragen.“ (Habermas 1968: 132) Siehe zur Problematik der Übersetzung wissenschaftlicher Theorien in politiktaugliche Konzepte auch Frey/Kirchgässner 2002: 467; Weingart 2008: 12f.

Dies trifft auch auf die wirtschaftspolitischen Gutachten zu, die im Folgenden untersucht werden sollen. Sie sind Teil der wissenschaftlichen Politikberatung. Ihre Aufgabe liegt mitunter in der Transformation wissenschaftlich erzeugten Wissens – makroökonomischer Theorien und Forschungsergebnisse – in politiktaugliche Empfehlungen, die zur Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik dienen sollen.¹⁰²

Da in der Makroökonomie selbst eine Vielzahl von widerstreitenden Konzepten vorliegt, stellt sich die Frage, welche Konzepte vermittelt werden. Sind es jeweils die Konzepte, die dem aktuellen wissenschaftlichen ‚Mainstream‘ entsprechen? Ist dies der Fall, so wird sich wissenschaftliche Politikberatung an den aktuellen wissenschaftlichen Diskursen orientieren und versuchen die jeweils dominante Position in die Politik zu übersetzen, insofern diese umsetzbar und tragfähig für die politische Praxis erscheinen.

5.3 Welche wirtschaftspolitischen Konzepte werden durch die wissenschaftliche Politikberatung vermittelt? – Vertiefung der Fragestellung

Kommt der wissenschaftlich gestützten Politikberatung tatsächlich die oben beschriebene Funktion zu, so ist anzunehmen, dass sie sich am aktuellen Stand des wissenschaftlichen Diskurses orientiert, um diesen in eine politisch anschlussfähige Semantik zu übersetzen. Falls die wirtschaftspolitische Beratung nun dem makroökonomischen Diskurs folgt, müsste sie eine wirtschaftspolitische Position vertreten, die sich auf den gegenwärtigen ‚Mainstream‘ der Makroökonomie bezieht.¹⁰³

Was jedoch ist der gegenwärtige ‚Mainstream‘ der Makroökonomie? Die populärste Position innerhalb der wirtschaftspolitisch relevanten Makroökonomie dürfte heute der Neukeynesianismus einnehmen.¹⁰⁴ So betrachtet auch Achim Truger den

¹⁰² Dabei geht es nicht zuletzt um die Anwendung des wissenschaftlich erzeugten Wissens – bzw. des (dominanten) makroökonomischen Konzepts – auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Volkswirtschaft, bei der gleichzeitigen Transformation dieses neu erzeugten Wissens in politisch anschlussfähige Kommunikation.

¹⁰³ Bei einer engen Kopplung zwischen wissenschaftlichem Diskurs und wissenschaftlicher Politikberatung würde sich die Politikberatung durch die innere Konjunktur des wissenschaftlichen Diskurses leiten lassen und den jeweiligen makroökonomischen ‚Mainstream‘ vertreten.

¹⁰⁴ Snowden et. al etwa beschreiben die neuklassische ‚Real Business Cycle Theory‘ und den Neukeynesianismus als die zwei dominanten Theorien, die den heutigen ‚Mainstream‘ der Makroökonomie verkörpern: „Today the two schools of thought at the centre of the mainstream debate are represented by the new classical (real) equilibrium business cycle theorists and the new Keynesian school.“ (Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 42) Da sich aus der „Real Business Cycle Theory“ kaum wirtschaftspolitische Implikationen ergeben, spiele sie wirtschaftspolitisch keine Rolle. Siehe etwa Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 260ff.

Neukeynesianismus als den ‚Mainstream‘ der gegenwärtigen Makroökonomie, kritisiert aber zugleich, dass sich der Neukeynesianismus weder in der wissenschaftlichen Politikberatung, noch in der effektiven Wirtschaftspolitik Deutschlands niederschlägt.¹⁰⁵ Stattdessen sieht Truger die deutsche Diskussion eher durch monetaristisch, neoklassische Modelle geprägt. Zwar finde neukeynesianische Wirtschaftspolitik bereits seit geraumer Zeit in der angloamerikanischen Wirtschaftspolitik Anwendung, in Deutschland sei der Neukeynesianismus in der Wirtschaftspolitik jedoch bisher fast vollständig ausgeblendet worden.¹⁰⁶

Findet der Neukeynesianismus tatsächlich trotz seiner wissenschaftlichen Popularität in der Politikberatung keine Anwendung? Welche Konzepte schlagen sich in der Politikberatung nieder? Wie hat sich die globale Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Diskurse der wissenschaftlichen Politikberatung ausgewirkt? Ist es im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer konzeptionellen Verschiebung oder gar einem Paradigmenwechsel in der wissenschaftlichen Politikberatung gekommen?

Im folgenden Kapitel soll diesen Fragen anhand einer Untersuchung der wirtschaftspolitischen Gutachten des Sachverständigenrates sowie der Gemeinschaftsdiagnose nachgegangen werden.

C. Die Diskurse der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung – Empirische Betrachtungen

Der vorliegende empirische Teil widmet sich der Untersuchung ausgewählter wirtschaftspolitischer Gutachten. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht ein Vergleich der Gutachten und ihrer wirtschaftspolitischen Empfehlungen während drei wirtschaftlicher Schwächephasen in Deutschland. Die Analyse der wirtschaftspolitischen Gutachten während wirtschaftlicher Schwächephasen eignet sich in besonderer Weise für die Untersuchung, denn während einer Schwächephase zeigt sich, ob und welche konjunkturpolitischen Maßnahmen die Gutachten angesichts der

¹⁰⁵ „Die wirtschaftspolitische Richtung, die mittlerweile fast unangefochten die deutsche Debatte in wissenschaftlicher Politikberatung, Medien und Politik dominiert und einzig und allein um die immer selben „radikalen“ und „strukturellen“ Reformvorschläge kreist, kann sich in den meisten Punkten gar nicht ohne weiteres auf den Neu-Keynesianismus berufen. Sie steht ihn in Wahrheit fern und stellt bestenfalls eine unzulässige, völlig einseitige Auslegung des Neu-Keynesianismus dar.“ (Truger 2005: 248)

¹⁰⁶ Vgl. Truger 2005.

vorliegenden wirtschaftlichen Schwäche empfehlen. Dies erleichtert eine Zuschreibung der Gutachten zu den oben dargestellten wirtschaftspolitischen Konzepten.¹⁰⁷

Um die relevanten Zeitphasen und Gutachten der Untersuchung festzulegen, sollen daher in einem ersten Schritt die wirtschaftlichen Schwächephasen in Deutschland zwischen 1990 und 2009 identifiziert werden. Dementsprechend wendet sich der erste, einleitende Teil dieses Kapitels der Auswahl der relevanten Zeiträume zu. Anschließend folgt die Beschreibung und Diskussion der wirtschaftspolitischen Gutachten in den ausgewählten Schwächephasen. Das Kapitel endet mit einem Vergleich der wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Gutachten in den ausgewählten Phasen und einer Erörterung der Frage, ob sich ein Wandel in den zugrunde liegenden wirtschaftspolitischen Konzepten vollzogen hat.

1. Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands zwischen 1990 und 2010 und die Bestimmung der Untersuchungsphasen

In diesem Abschnitt werden die relevanten Zeitphasen für die Untersuchung festgelegt. Wie bereits oben beschrieben, ist es das Ziel der Untersuchung, die Gutachten während wirtschaftlicher Schwächephasen auf ihre wirtschaftspolitischen Empfehlungen hin auszuwerten. Dafür müssen zunächst die wirtschaftlichen Schwächephasen identifiziert werden.

Als wirtschaftliche Schwächephase kann eine Zeitphase definiert werden, in der das reale Bruttoinlandsprodukt einer Volkswirtschaft zurückgeht (bzw. sich über einen längeren Zeitraum in der Nähe einer Stagnation bewegt). Wirtschaftliche Schwächephasen zeichnen sich damit zunächst durch ein negatives Wirtschaftswachstum aus.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Während einer Schwächephase ergibt sich eine höhere Varianz von möglichen wirtschaftspolitischen Empfehlungen. So stellt sich die Frage, ob und welche kurzfristigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ggf. zu treffen sind, um der Krise entgegenzuwirken. Je nachdem ob und welche kurzfristigen Maßnahmen empfohlen werden, lassen sich die Gutachten jeweils einer bestimmten makroökonomischen Schule zuordnen.

¹⁰⁸ Schwächephasen bilden im Konjunkturzyklus den Gegenpol zu Boomphasen. Sie zeichnen sich durch negatives Wirtschaftswachstum und eine negative Produktionslücke aus, während „Booms“ Phasen intensiver wirtschaftlicher Expansion bilden. Siehe zur Produktionslücke und dem Konjunkturzyklus etwa Dornbusch/Fischer 2003: 16-19.

Neben dem realen Wirtschaftswachstum bietet die Betrachtung der Produktionslücke („Output-Gaps“) ein weiteres Kriterium zur Bestimmung einer wirtschaftlichen Schwächephase. Die Produktionslücke bezieht sich auf den Auslastungsgrad des Produktionspotenzials einer Volkswirtschaft. Das Produktionspotenzial („NAIRU“) einer Volkswirtschaft ist das Produktionsniveau, das bei der vollständigen – aber zugleich inflationsbeschleunigungsfreien – Aktivierung aller Produktionsfaktoren der Volkswirtschaft erreicht wird.¹⁰⁹ Die Produktionslücke gibt die Differenz zwischen Produktionspotenzial und tatsächlicher Produktion (bzw. zwischen Potentialwachstum und realem Wirtschaftswachstum) an. Liegt die Produktionslücke bei null oder nahe null, so befindet sich die Volkswirtschaft im Gleichgewicht: Das Produktionspotenzial („NAIRU“) wird ausgeschöpft, ohne dass sich die Wirtschaft überhitzt. Die Volkswirtschaft befindet sich hingegen in einer wirtschaftlichen Schwächephase, wenn das Produktionspotenzial nicht vollständig ausgeschöpft wird.¹¹⁰

Beide Perspektiven – sowohl die Betrachtung des realen BIP-Wachstums als auch der Produktionslücken – tragen letztlich zur Identifikation von wirtschaftlichen Schwäche- und Boomphasen bei. Deshalb werden hier kurz beide Variablen für den Zeitraum zwischen 1990 und 2010 betrachtet.¹¹¹

¹⁰⁹ Dies bedeutet nicht, dass es auf diesem Produktionsniveau keine Arbeitslosigkeit gibt. Vielmehr kann es mit dem gleichgewichtigen Produktionsniveau („NAIRU“) gleichgesetzt werden. Dieses Konzept wird im Anhang im Abschnitt über den Neukeynesianismus näher beschrieben.

¹¹⁰ Bei der Betrachtung der Produktionslücke und des Produktionspotenzials muss jedoch beachtet werden, dass die Schätzungen des Produktionspotenzials nachträglich an die tatsächlichen Verläufe des Produktionsniveaus angepasst werden. Weiterhin ergeben sich bei der Berechnung des Produktionspotenzials methodische und konzeptionelle Schwierigkeit, die hier jedoch nicht näher ausgeführt werden können.

¹¹¹ Bei den Werten für das Jahr 2010 handelt es sich freilich immer um prognostizierte Werte.

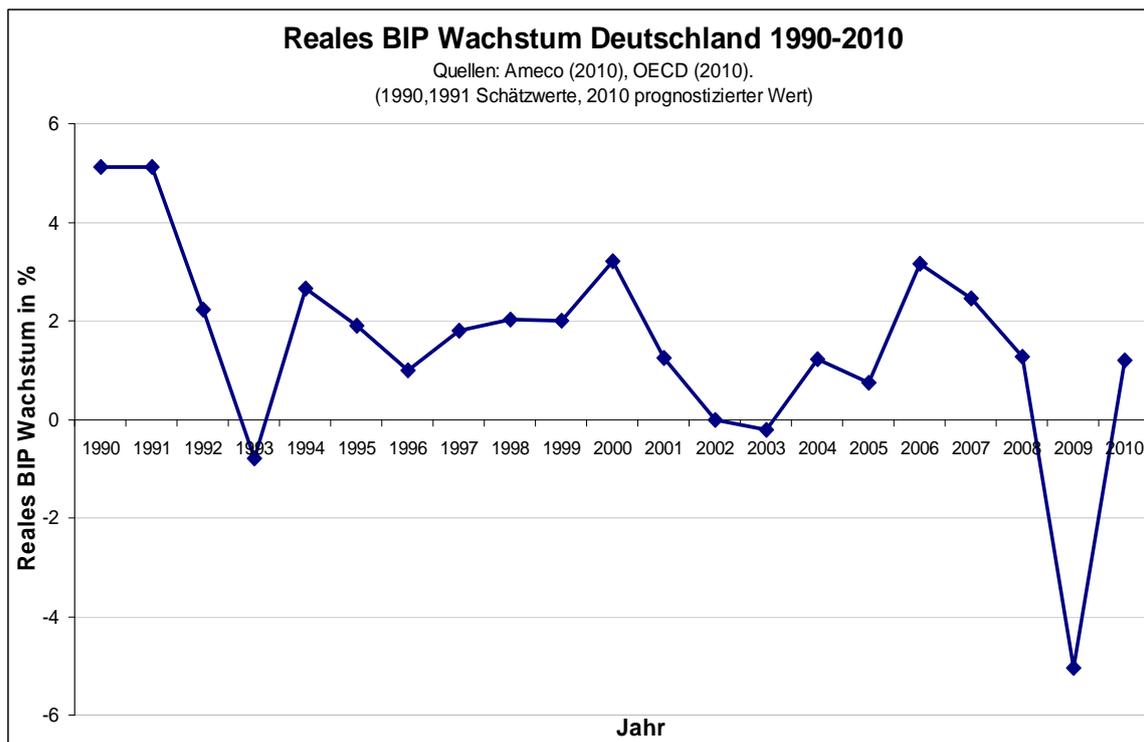


Abbildung 1: Reales BIP Wachstum¹¹²

Abbildung 1 veranschaulicht die prozentuale Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zum jeweiligen Vorjahreswert (kurz: reales BIP-Wachstum) in Deutschland zwischen 1990 und 2010. Bei der Betrachtung des realen BIP-Wachstums zeigt sich, dass dieses in mehreren Phasen schwankt: Während Deutschland 1990 und 1991, bedingt durch die Wiedervereinigung, ein außerordentliches Wachstum verzeichnet, bricht dieses 1992 ein und fällt 1993 in den negativen Bereich. Es stellt sich eine Rezession ein. 1994 steigt das Wachstum wieder auf über zwei Prozent an und bewegt sich in den folgenden Jahren bis 1999 in einem positiven Spektrum mit Wachstumsraten zwischen ein und zwei Prozent. Im Jahr 2000 steigt das Wachstum schließlich über das durchschnittliche Maß der vorherigen Jahre, um daraufhin zu fallen und stark abzuflachen. Zwischen 2002 und 2003 stagniert das wirtschaftliche Wachstum, um in 2004 wieder einzusetzen. Die Situation schwenkt 2006 um: In den Jahren 2006 und 2007 werden vergleichsweise hohe Wachstumsraten erzielt. 2009 wendet sich das Blatt wieder: Das wirtschaftliche Wachstum bricht stark

¹¹² In dieser Tabelle wurden die beiden Quellen Ameco (2010) und OECD (2010) miteinander verbunden. In AMECO (2010) lagen keine Daten für das Jahr 1990 vor, während OECD (2010) nicht über Daten zur aktuellen Entwicklung verfügte.

ein und fällt tief in den negativen Bereich. Für das Jahr 2010 wird eine Erholung prognostiziert.

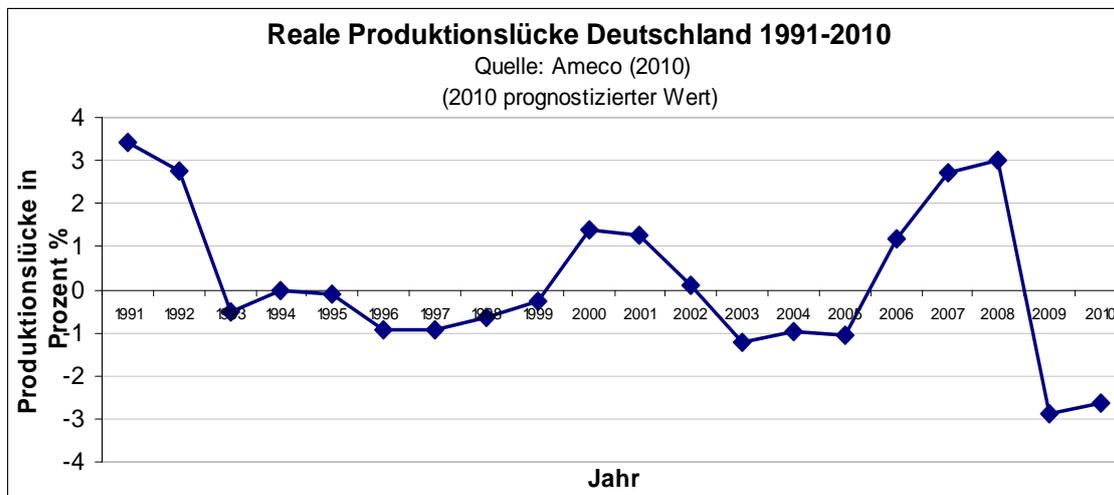


Abbildung 2: Reale Produktionslücke

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei der Betrachtung der realen Produktionslücke (*Abbildung 2*). Die Schwankungen der Produktionslücke verlaufen weitgehend analog zu jenen des realen BIP-Wachstums, auch wenn man leichte Verschiebungen in Rechnung stellen muss.

Während die Produktionslücke 1991 und 1992, bedingt durch die Wiedervereinigung, auf eine Überauslastung hindeutet, und schließlich 1993 in den negativen Bereich fällt, ist das Produktionspotential in den Jahren 1994 und 1995 nahezu perfekt ausgelastet. Hieran knüpft, abweichend von der Entwicklung des realen BIP-Wachstums, eine Phase der Unterauslastung an, die von 1996 bis 1999 andauert. Anschließend folgt für zwei Jahre eine Überauslastung der Kapazitäten, an die sich mit dem Jahr 2002 eine volle Ausschöpfung des Produktionspotenzials anschließt. Von 2003 bis 2005 befindet sich die Produktionskapazität in einer Unterauslastung, die mit dem Jahr 2006 endet und durch eine Überlastung abgelöst wird, die bis 2008 andauert. Im Jahr 2009 erfolgt schließlich ein tiefer Einbruch in der Auslastung des Produktionspotentials, der den Prognosen zufolge auch 2010 noch anhält.

Beide Indikatoren – reales BIP-Wachstum und reale Produktionslücke – deuten darauf hin, dass die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands zwischen 1990 und 2009 (bzw. 2010) durch mehrere Konjunkturzyklen geprägt ist. Nimmt man beide Indikatoren als

Kriterium für die Identifikation von Boom- und Schwächephasen, so lassen sich insgesamt zwei Boom- und drei wirtschaftliche Schwächephasen für den Zeitraum von 1990 bis 2009 identifizieren.¹¹³ Die beiden Boomphasen finden in den Jahren 2000/2001 und zwischen 2006 und 2008 statt.¹¹⁴

Die drei wirtschaftlichen Schwächephasen stellen sich im Jahr 1993, von 2002 bis einschließlich 2005 und im Jahr 2009 ein. Zur groben Bestimmung der Schwächephasen wurden hier beide Kriterien zu Grunde gelegt: So sollte sich in einer Schwächephase – zumindest kurzfristig – ein negatives Wirtschaftswachstum einstellen und eine negative Produktionslücke vorliegen. Beide Momente müssen sich jedoch weder zeitlich überschneiden noch durchgängig gemeinsam vorliegen.¹¹⁵

Es wird im Folgenden von den Schwächephasen als der 1) Rezession nach der Wiedervereinigung (1992/93), 2) der langen Stagnationsphase nach dem ‚New-Economy-Boom‘ (2001-2005) und 3) der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (2008/09) gesprochen.¹¹⁶

Die folgende Untersuchung konzentriert sich auf die wirtschaftspolitischen Diskurse während der drei identifizierten Schwächephasen. Dabei steht die Einschätzung der wirtschaftswissenschaftlichen Gutachter im Zentrum. So ist hier nicht der Ort, um nach den ‚objektiven‘ Ursachen sowie ‚perfekten‘ wirtschaftspolitischen Lösungsansätzen für

¹¹³ Da hier zur Identifikation der Zyklen beide Kriterien – negatives Wirtschaftswachstum und negative Produktionslücke – zu Grunde gelegt werden, wird die Zeitphase von 1996 bis 1999 trotz der negativen Produktionslücke nicht als signifikante Schwächephase behandelt.

¹¹⁴ Die Jahre 1990-1992 können nicht als Boom-Phase beschrieben werden, da die Statistiken durch die Effekte der deutschen Wiedervereinigung verzerrt sind.

¹¹⁵ Beide Kriterien dienen gemeinsam der Identifizierung einer Schwächephase. Sie leisten somit gemeinsam einen Hinweis auf eine Schwächephase. Zur Festlegung des relevanten Zeitraums (also der Dauer) der Schwächephase müssen jedoch nicht durchgehend beide Kriterien erfüllt sein. So muss beispielsweise nicht während der gesamten Schwächephase ein negatives Wachstum vorliegen. Vielmehr reicht nach dem (einmaligen) Eintreten des negativen Wachstums und der Rückkehr zu einem positiven Wachstum eine negative Produktionslücke als Indiz für das Fortbestehen der Krise aus. Ebenfalls müssen sich negatives Wachstum und Produktionslücke nicht notwendig zeitlich überschneiden.

¹¹⁶ Wie sich in den Klammern hinter den Beschreibungen der Schwächephasen andeutet, wurde die zeitliche Definition im Falle einiger Schwächephasen leicht ausgeweitet. Diese Ausweitung verdankt sich beispielsweise der Tatsache, dass sich die Schwächephasen in einigen Fällen bereits im Herbst des Vorjahres anzeigten und damit bereits in die Analysen der entsprechenden Gutachten einbezogen wurden. Nicht zuletzt bilden auch die Einschätzungen der Gutachten selbst ein weiteres wichtiges Indiz dafür, dass es sich bei den identifizierten Phasen um wirtschaftliche Schwächephasen handelt.

die jeweiligen Schwächephasen zu suchen.¹¹⁷ Dementsprechend wird auf eine ‚objektive‘ Diskussion der einzelnen Schwächephasen verzichtet.

2. Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Sachverständigenrats und der Gemeinschaftsdiagnose in den drei wirtschaftlichen Schwächephasen zwischen 1990 und 2009

Der vorliegende Abschnitt wendet sich der inhaltlichen Darstellung und Einordnung der Gutachten während der drei wirtschaftlichen Schwächephasen zu. Da eine detaillierte inhaltliche Beschreibung der einzelnen Gutachten an dieser Stelle zu umfangreich wäre, wird hier auf eine solche verzichtet. Stattdessen beschränkt sich die Darstellung auf eine Zusammenfassung der wichtigsten wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Gutachten und deren Einordnung. Auf Verweise sowie Zitate wird dabei weitgehend verzichtet. Für eine weiterführende Auseinandersetzung mit den Gutachten kann auf den Anhang zurückgegriffen werden. Hier findet sich eine ausführlichere Beschreibung und Auswertung der einzelnen Gutachten, mit den entsprechenden Verweisen auf die Quellen.

Die folgende Beschreibung der Gutachten beginnt jeweils mit der Darstellung der Jahresgutachten des Sachverständigenrats, auf die dann die Gemeinschaftsdiagnosen folgen.

2.1 Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen in der Rezession nach der Wiedervereinigung (1992/93)

Ab 1992 stellt sich eine konjunkturelle Schwächephase in Deutschland ein. Das Wirtschaftswachstum beginnt zu stagnieren. Die Stagnation weitet sich schließlich im Jahr 1993 zu einer Rezession aus. Auch die hier ausgewählten Gutachten identifizieren im Jahr 1992 zunächst eine Schwächung der Konjunktur. In den Gutachten aus dem Jahr 1993 sehen sich die Institute (Gemeinschaftsdiagnose) und der Sachverständigenrat schließlich mit einer Rezession konfrontiert.¹¹⁸

¹¹⁷ Relevant sind statt der „objektiven“ Beschreibungen der Situationen die „subjektiven“ Einschätzungen der Gutachter zum jeweiligen Zeitpunkt. Sie geben Aufschluss darüber, wie die Gutachter die jeweilige Situation einschätzen und vor dem Hintergrund welcher Einschätzung sie ihre wirtschaftspolitischen Empfehlungen aussprechen. Die Beschreibungen der jeweiligen Situationseinschätzungen der Gutachten befinden sich im Anhang.

¹¹⁸ Siehe hierzu im Anhang den Abschnitt „Die Gutachten in der Rezession 1992/1993“.

Der Sachverständigenrat will in dieser Situation zunächst vollständig von einer aktiven Konjunkturpolitik absehen. In seinem Gutachten von 1992 rät er der Geldpolitik nachdrücklich von einer Lockerung des restriktiven Kurses ab und fordert, die Anstrengungen zur Herstellung der Preisniveaustabilität zu intensivieren. Generell stelle „eine stärker konjunkturell orientierte Geldpolitik keine überzeugende Alternative zu einer potenzialorientierten Geldpolitik dar.“ (SVR 1992: 197)

Die Meinung zur Geldpolitik ändert sich jedoch im Zuge der Rezession. Im Gutachten von 1993 wird die Lockerung der Geldpolitik durch die Bundesbank angesichts der Verschärfung der wirtschaftlichen Lage als positiv beurteilt. Jedoch wird zugleich der Ausnahmecharakter dieser Intervention betont. Eine konjunkturorientierte Geldpolitik könne nicht zur Regel werden. Stattdessen sei an der potenzialorientierten Geldmengensteuerung festzuhalten. Das Ziel der Preisniveaustabilität solle absolute Priorität besitzen.

Im Bereich der Finanzpolitik wird ein konjunkturpolitischer Eingriff strikt abgelehnt. Vielmehr sei ein strikter Konsolidierungskurs nötig. „Die Konsolidierung des Staatshaushaltes hat für die Wachstumspolitik vorrangige Bedeutung.“ (SVR 1992: 182) Die Konsolidierung solle sich nach Möglichkeit auf Ausgabenkürzungen konzentrieren. Es müsse eine drastische Sparpolitik verfolgt werden. Sämtliche Staatsaktivität sei auf den Prüfstand zu stellen. Eine expansive Fiskalpolitik zur Abfederung der Wirtschaftsflaute steht somit nicht zur Debatte; stattdessen wird ein restriktiver Kurs gefordert.

Eine wichtige Rolle spielt in den Gutachten des SVR von 1992/93 die Ordnungspolitik, denn nach Meinung des Sachverständigenrates sei die wirtschaftliche Schwächephase in Deutschland vor allem durch strukturelle Komponenten geprägt. Deshalb sei es nötig, bei den Angebotsbedingungen anzusetzen und Standortpolitik zu betreiben. Standortpolitik ziele darauf, die Wettbewerbsbedingungen zu verbessern, um über die Stimulierung von Investitionen eine Ausweitung des Angebots und der Beschäftigung zu erzielen. Wichtige Schritte zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen seien die Öffnung der Märkte, die Reduktion von Marktzugangshemmnissen, der Abbau von Subventionen, die Privatisierung von Staatsbetrieben sowie der Abbau von Regulierungen und die Steigerung der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. In diesem

Kontext fordert der SVR, „das System der Regulierungen in der Bundesrepublik insgesamt einer Revision zu unterziehen.“ (SVR 1992: 180)

Ein weiteres zentrales Moment für eine erfolgreiche Standortpolitik sei eine wettbewerbsfreundliche Lohnpolitik. So setzt sich der SVR für eine stärkere Lohnzurückhaltung und größere Flexibilität bei den Löhnen ein. Übermäßige Lohnerhöhungen würden entweder zu Gewinnkompressionen und damit zum Personalabbau in vielen Unternehmen führen oder auf die Preise weitergegeben und somit in Preissteigerungen resultieren. Generell sollten sich die Lohnforderungen stärker an den realen Produktivitätssteigerungen orientieren. Im Jahresgutachten von 1993 fordert der SVR darüber hinaus, die folgenden Tarifabschlüsse unterhalb des Produktivitätswachstums anzusetzen.

Trotz der deutlichen Verschlechterung der konjunkturellen Lage, die sich letztlich zu einer Rezession ausweitet, wird von konjunkturpolitischen Eingriffen abgesehen. Nur der Geldpolitik wird zugestanden, kurzfristig von ihrem restriktiven Kurs abweichen zu dürfen. Zugleich betont der SVR den Ausnahmecharakter dieser Intervention.

Das Pochen auf die potenzialorientierte Geldmengensteuerung ist ein Indiz für eine monetaristische Position, die sich zwar mit der Verschärfung der Krise kurzfristig etwas aufweicht aber grundsätzlich beibehalten wird.¹¹⁹ In der Fiskalpolitik wird ein restriktiver Kurs gefordert. Von einer aktiven Nachfragepolitik wird nachdrücklich abgeraten. Wirtschaftspolitisch spielt die kurze Frist damit eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Demgegenüber liegt der wirtschaftspolitische Fokus des SVR auf der mittleren und langen Frist. So wird die Notwendigkeit der Standortpolitik (bzw. Angebotspolitik) immer wieder hervorgehoben: Die Konsolidierung der Haushalte, die Geldwertstabilität und die Förderung des Wettbewerbs durch Deregulierung sowie die Erhöhung der Flexibilität auf Arbeitsmärkten sind zentrale Punkte der ordnungspolitischen Forderungen des SVR. Von den drei zur Verfügung stehenden Konzepten kann die hier vertretene Position deshalb am ehesten dem neoklassischen

¹¹⁹ Mit Blick auf die Öffnung der geldpolitischen Position stimmt das Gutachten von 1993 nicht vollständig mit dem neoklassischen Konzept überein, denn in diesem wird die Lockerung der Geldpolitik durch die Bundesbank befürwortet. Zugleich aber unterstreicht der SVR die generelle Ablehnung einer antizyklischen Geldpolitik und betont den Ausnahmecharakter des geldpolitischen Eingriffs immer wieder. Schließlich fordert er für die künftige Politik weiterhin eine Rückkehr zum potenzialorientierten Geldmengenwachstum. Hier nähert sich das Gutachten weitgehend der neoklassischen Position an. Der Primat der Geldwertstabilität und der potenzialorientierten Geldmengensteuerung wird somit nicht hinterfragt.

Konzept zugeordnet werden. Recht eindeutige Merkmale hierfür sind die Ablehnung einer kurzfristigen, antizyklischen Konjunkturpolitik und die Betonung der langfristigen Standort- bzw. Angebotspolitik.¹²⁰

Auch in den Gemeinschaftsdiagnosen von 1992 und 1993 wird der konjunkturelle Einbruch diskutiert. Die Institute führen die wirtschaftliche Schwächephase – im Gegensatz zu den Gutachten des Sachverständigenrats – nicht auf strukturelle Defizite zurück. Vielmehr sei sie durch konjunkturelle Faktoren begründet. Dementsprechend stehen die Institute einer Lockerung der Geldpolitik offener gegenüber als der Sachverständigenrat. Eine Lockerung der Geldpolitik trage ihres Erachtens zur konjunkturellen Erholung bei. So fordern die Institute bereits in ihrem Herbstgutachten von 1992 eine expansivere Geldpolitik und kritisieren in ihren Gutachten von 1993 das zögerliche Agieren der Bundesbank. Während sie im Bereich der Geldpolitik ein aktiveres Agieren befürworten, wird in der Finanzpolitik von expansiven Maßnahmen abgeraten. Stattdessen solle die Konsolidierung der staatlichen Haushalte vorangetrieben werden. Diese solle an der Ausgabenseite ansetzen. Generell müsse geprüft werden, welches die nötigen Aufgaben des Staates seien und wo Ausgaben gekürzt werden könnten. Möglichkeiten für Kürzungen werden vor allem bei den Subventionen gesehen. Die Institute raten, die Konsolidierungsstrategie noch in der Rezession auf den Weg zu bringen. Jedoch solle das Wirken der automatischen Stabilisatoren nicht durch eine mögliche Konsolidierung behindert werden. Konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben seien hinzunehmen.

„Die Überwindung einer Rezession erfordert allerdings weniger direktes staatliches Eingreifen als vielfach vermutet. Marktwirtschaftliche Systeme verfügen über eine Reihe automatischer Stabilisatoren, die das Tempo des Abschwungs mildern und in der Regel den Aufschwung herbeiführen.“ (GD 1993a: 23) Ein signifikantes Eingreifen des Staates wird somit nicht gefordert, denn eine Erholung werde sich – bei entsprechender Geld- und Lohnpolitik – in der kurzen Frist automatisch einstellen.¹²¹

Auch die Ordnungspolitik wird in den Gutachten der Institute thematisiert. Neben der Konsolidierung der staatlichen Haushalte, gelte es, die Investitionsbereitschaft zu

¹²⁰ Siehe zur genauen Darstellung der Gutachten des SVR den Abschnitt „Die SVR-Gutachten von 1992 und 1993“ im Anhang.

¹²¹ Siehe zur genauen Darstellung der Gutachten der Gemeinschaftsdiagnose den Abschnitt „Die Gemeinschaftsdiagnosen von 1992 und 1993“ im Anhang.

fördern: „In der gegenwärtig labilen gesamtwirtschaftlichen Lage müssen die wirtschaftspolitischen Akzente so gesetzt werden, daß die Investitionsbereitschaft nachhaltig gestärkt wird.“ (GD 1992a: 23) Es sei die Aufgabe der Wirtschaftspolitik, entsprechende Rahmenbedingungen zu setzen, „die das Investieren und das Schaffen von Arbeitsplätzen lohnend machen und damit das Entstehen von Einkommen fördern.“ (GD 1993b: 22) Hierzu müssten die Gewinnaussichten der Unternehmen in Deutschland verbessert werden. Insbesondere die Lohnpolitik sei angehalten, Beiträge zur Verbesserung der Gewinnaussichten zu leisten. Denn überhöhte Lohnabschlüsse würden abschreckend auf Investitionen wirken und die Entstehung neuer Arbeitsplätze verhindern. Nötig sei eine strikte Lohnzurückhaltung. Grundsätzlich sei es angemessen, wenn die Löhne sich an der Entwicklung der Produktionszunahme und der durch die Geldpolitik festgelegten Inflationsrate orientieren. Die Institute raten aber im gegenwärtigen Kontext zu einer darüber hinausgehenden Lohnmäßigung.

Die Zuordnung der Gemeinschaftsdiagnosen während des Krisenzeitraums erweist sich als schwierig. Zwar fordern die Institute eine Lockerung der Geldpolitik, jedoch wird hierbei nicht explizit für einen antizyklischen, konjunkturpolitischen Eingriff geworben. Zugleich wenden sich die Institute gegen eine aktive Konjunkturpolitik und betonen die Selbstheilungskräfte des Systems. Im Bereich der Finanzpolitik wird dringend von einer weiteren finanzpolitischen Expansion abgeraten. Stattdessen soll die Finanzpolitik so schnell wie möglich auf den Kurs einer Haushaltskonsolidierung gebracht werden. Allerdings wird das Wirken der automatischen Stabilisatoren akzeptiert.

Schließlich liegen auch ordnungspolitische Momente vor. Eine zurückhaltende Lohnpolitik und die Konsolidierung der Haushalte werden als zentrale Faktoren betrachtet, um dem Standort Deutschland im Hinblick auf Investitionen eine höhere Attraktivität zu verleihen. Die angebotspolitischen Appelle fallen insgesamt aber deutlich schwächer aus als in den SVR-Gutachten.¹²²

¹²² Die zentralen Unterschiede der beiden Gutachten liegen in der Geld- und Ordnungspolitik: Während die Institute sich stärker für ein konjunkturpolitisches Agieren der Geldpolitik stark zu machen scheinen, sieht der Sachverständigenrat weitgehend von konjunkturpolitischen Maßnahmen ab und setzt bei den strukturellen Bedingungen des Wirtschaftssystems an. Der Fokus des Sachverständigenrats liegt auf der mittleren und langen Frist. Hier fordert er mit Vehemenz die Durchsetzungen angebotspolitischer Reformen, um die Standortbedingungen in Deutschland zu verbessern. Auch in den Gemeinschaftsdiagnosen finden sich hierzu Empfehlungen. Diese sind aber weit weniger ausgeprägt. Aufgrund seiner konjunkturpolitischen Abstinenz und des angebotspolitischen Fokus, ist der Sachverständigenrat einer neoklassischen Position zuzurechnen. Die Gemeinschaftsdiagnose ist weniger

Damit wären die Gutachten der Gemeinschaftsdiagnose zwischen Neoklassik und Neukeynesianismus anzusiedeln. Da in der Krise jedoch mit Nachdruck eine Lockerung der Geldpolitik gefordert wird, liegt eine größere Nähe zum Neukeynesianismus vor. Dementsprechend lassen sich die Gutachten der Gemeinschaftsdiagnose am ehesten einem Neukeynesianismus mit geldpolitischem Fokus zuordnen.¹²³

2.2 Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen in der langen Stagnationsphase nach dem ‚New-Economy-Boom‘ (2001-2005)

Ab Ende 2001 beginnt eine lange Schwächephase, die bis 2005 andauert.¹²⁴ Diese Phase wird von einer hohen Arbeitslosigkeit begleitet. In dem Großteil der Gutachten wird während dieser Phase jeweils eine Erholung für das Folgejahr prognostiziert, die aber im Folgejahr ausbleibt. Im Jahr 2004 hellt sich die Situation schließlich auf. Die Exportnachfrage verbessert sich. Demgegenüber zeigt der Inlandskonsum keine signifikanten Verbesserungen und auch die Arbeitslosigkeit bleibt auf einem hohen Niveau.¹²⁵

Der Zeitraum der untersuchten Gutachten lässt sich entsprechend in zwei Phasen unterteilen: Die Stagnationsphase von 2001 bis 2003 und die langsame Erholungsphase in den Jahren 2004 und 2005. Die Analyse der Gutachten orientiert sich an dieser zeitlichen Unterteilung.

In den Gutachten der ersten Phase rät der SVR – besonders im Jahr 2001 – trotz der wirtschaftlichen Flaute zunächst von einer aktiven Konjunkturpolitik in allen Bereichen ab. Stattdessen rückt er die ordnungspolitischen Aufgaben in den Mittelpunkt, denn es gelte, die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschlands zu verbessern. Dementsprechend liegt der Fokus der wirtschaftspolitischen Empfehlungen des SVR auf angebotspolitischen Maßnahmen, in deren Zentrum Arbeitsmarktformen stehen.

stark auf die Angebotspolitik fokussiert und scheint ein konjunkturpolitisches Einlenken der Geldpolitik zu befürworten. Sie steht damit einer neukeynesianischen Position näher.

¹²³ Trotz des geldpolitischen Fokus‘ im Bereich der Konjunkturpolitik, entspricht die Position jedoch keineswegs dem *New Consensus*-Ansatz. Denn dieser sieht von einer Geldmengensteuerung ab und spricht sich für eine Zinsregel aus. Ein weiteres Moment spricht gegen die *New Consensus*-Position: Da die Entstehung des *New Consensus* um die Jahrtausendwende zu datieren ist, ist es zeitlich betrachtet unmöglich, dass die Institute eine *New Consensus* Position einnehmen.

¹²⁴ Das Jahr 2005 wird in die Betrachtung einbezogen, da in diesem Jahr noch eine negative Produktionslücke verzeichnet wurde.

¹²⁵ Siehe hierzu im Anhang den Abschnitt „Die Gutachten während der langen Stagnationsphase (2001-2005)“.

Die empfohlenen Reformen sehen unter anderem eine Erhöhung der Flexibilität, eine Senkung der Anspruchslöhne sowie eine Lockerung des Kündigungsschutzes vor. Gleichzeitig sei eine moderate Lohnpolitik zu betreiben: Die Lohnzuwächse sollten sich dauerhaft unterhalb des Produktivitätswachstums bewegen und den Verteilungsspielraum nicht vollständig ausschöpfen.

In der Finanzpolitik wird ein klarer Konsolidierungskurs gefordert, um die Kriterien des Europäischen Stabilitätspaktes einzuhalten. Eine antizyklische Fiskalpolitik steht für den SVR nicht zur Debatte. Die automatischen Stabilisatoren sollen aber wirken. Grundsätzlich seien die Investitionen in den Bereichen Bildung und Infrastruktur zu stärken. Denn die Investitionen würden den Kapitalstock vergrößern und damit das wirtschaftliche Produktionspotenzial erhöhen. Zugleich müsse aber die Staatsquote – etwa durch Abgabekürzungen und Privatisierungen – reduziert werden.

Im Bereich der Geldpolitik sollte, so der SVR, das primäre Ziel in der Preisniveaustabilität liegen. Noch im Jahresgutachten von 2001 argumentiert der SVR deutlich gegen eine antizyklische Geldpolitik. In den folgenden Gutachten hingegen weicht diese Position zunehmend auf. So beschreibt der SVR die Geldpolitik der EZB in den Folgegutachten als expansiv und signalisiert seine Zustimmung zu dem expansiven Kurs.¹²⁶ Um die Expansivität der Geldpolitik hervorzuheben, bezieht sich der SVR auf die Taylor-Regel. Ob sich der SVR damit nun bewusst dem *New Consensus* annähert, ist aber nicht deutlich. Die Zustimmung zu einer expansiven Geldpolitik ist ein Hinweis auf eine neukeynesianische Position.¹²⁷

In dem Zeitraum der Jahresgutachten vom Herbst 2004 und 2005 hellt sich die konjunkturelle Situation, wie oben bereits beschrieben, leicht auf. Es zeichnet sich eine leichte und zaghafte konjunkturelle Erholung ab. Jedoch ist die Situation noch zwiespältig: Zwar haben die Exporte angezogen und zu einer positiven konjunkturellen Entwicklung beigetragen, das Problem des niedrigen privaten Inlandskonsums und der niedrigen Investitionen ist aber noch nicht überwunden. Der SVR schließt Nachfrageprobleme nicht völlig aus, sieht die zentralen Probleme aber eher in den

¹²⁶ Ob die Geldpolitik der EZB in diesem Zeitraum auch von anderer Seite als (ausreichend) expansiv beschrieben werden würde, ist unklar. Denkbar wäre auch, dass die Darstellung der Geldpolitik als expansiv eine Strategie bilden könnte, um Forderungen nach einer expansiveren Geldpolitik abzuwehren.

¹²⁷ Der Rekurs auf die Taylor-Regel könnten zudem als Hinweis für *New Consensus*-Position gewertet werden.

strukturellen Rahmenbedingungen. Dementsprechend stehen auch in den beiden Gutachten von 2004 und 2005 ordnungspolitische Maßnahmen wie die Reform der Sozialversicherungen im Vordergrund. Von aktiven fiskalpolitischen Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur wird nach wie vor abgeraten. Stattdessen solle die Konsolidierung der Haushalte Priorität haben. Die Geldpolitik der EZB wird von dem SVR in Hinblick auf den Euro-Raum als expansiv beurteilt. Auch hier wird im Jahresgutachten von 2004 ein Rekurs auf die Taylor-Regel vorgenommen, um zu zeigen, dass sich die Geldpolitik der EZB im Rahmen der Taylor-Regel bewegt und entsprechend auf die mäßige konjunkturelle Entwicklung reagiert.¹²⁸ Trotz geldpolitischer Exkurse spricht der SVR keine deutlichen Empfehlungen für den Bereich der Geldpolitik aus. Die Abwesenheit klarer geldpolitischer Empfehlungen erschwert eine Zuordnung der Gutachten von 2004 und 2005. Wenn die Abwesenheit von Kritik als eine implizite Zustimmung zum geldpolitischen Kurs der EZB gewertet werden kann – der ja zugleich vom SVR als expansiv beschrieben wird –, so liegt es nahe, die Gutachten auch hier einem geldpolitisch fokussierten Neukeynesianismus zuzuordnen. Diese Zuordnung bleibt aber höchst unsicher, da der SVR keine eindeutige Stellung zur Geldpolitik nimmt.¹²⁹

Die SVR-Gutachten während der langen Stagnationsphase bewegen sich mit ihrer (zaghaften) Befürwortung der expansiven Geldpolitik in der Nähe neukeynesianischer Positionen. Zugleich lässt die Tatsache, dass die kurzfristige Konjunkturpolitik eine sehr untergeordnete – bis kaum sichtbare – Rolle in den Gutachten einnimmt, Zweifel an dieser Position aufkommen. Stattdessen stehen die mittlere und lange Frist ganz im Vordergrund der Gutachten. Die Stagnationsphase wird als Ausdruck angebotsseitiger, struktureller Schwierigkeiten gedeutet, während die Schwierigkeiten auf der Nachfrageseite für die Gutachter allenfalls ein Epiphänomen der tiefsitzenden strukturellen Probleme bilden. In der Konsequenz setzen auch die Lösungsvorschläge nahezu ausschließlich an der Angebotsseite an. Empfehlungen für eine kurzfristige Nachfragepolitik erfolgen allenfalls im Bereich der Geldpolitik, die in dieser Rolle in den Gutachten jedoch kaum Beachtung findet. Eine ausgeprägt neukeynesianische

¹²⁸ Eine andere Frage ist, ob sie tatsächlich expansiv ist oder ob sie angesichts der Situation nicht eher als restriktiv zu beurteilen wäre. Diese Frage kann hier jedoch nicht beantwortet werden.

¹²⁹ Siehe zur genauen Darstellung der Gutachten des SVR den Abschnitt „Die SVR-Gutachten von 2001 bis 2005“ im Anhang.

Position ist deshalb nicht zu sehen, vielmehr überwiegt der neoklassische Pol, durch die starke Betonung der Angebotspolitik.

Die Institute erwarten in den Gemeinschaftsdiagnosen zu Beginn der wirtschaftlichen Schwächephase nur eine kurze Stagnation und prognostizieren eine baldige Erholung. Ein umfassender Wandel in der konjunkturellen Entwicklung stellt sich jedoch nicht ein. Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Gemeinschaftsdiagnose bewegen sich während dieser Schwächephase vor allem im Bereich der Geld- und Ordnungspolitik. Von einer aktiven Finanzpolitik zur Stabilisierung der Nachfrage raten die Institute ab. Auch wenn im Bereich Finanzpolitik ein aktiver Eingriff abgelehnt wird, billigen die Institute das Wirken der automatischen Stabilisatoren. Zugleich sei es mittelfristig nötig eine Haushaltskonsolidierung und Umschichtung der Ausgaben anzustreben. Um die Haushalte zu konsolidieren, könne bei Subventionen und Steuervergünstigungen angesetzt werden. Während die konsumtiven Ausgaben und Subventionen zu kürzen seien, müssten die Investitionen im Bereich Human- und Sachkapital ausgeweitet werden. Denn Investitionen in diesen Bereichen würden sich förderlich auf das künftige Wirtschaftswachstum auswirken.

Die stabilisierungspolitische Funktion der Fiskalpolitik solle sich nach Meinung der Institute somit auf die automatischen Stabilisatoren beschränken. Die Aufgabe der konjunkturpolitischen Stabilisierung wird demgegenüber stärker der Geldpolitik zugeschrieben. Auch wenn es ihr primäres Ziel sei, die Preisstabilität zu sichern, könne sie zugleich auch konjunkturelle Impulse abgeben – vorausgesetzt, dass hierdurch die Erfüllung ihrer primären Funktion nicht gefährdet werde. In diesem Sinne stimmen die Institute einer expansiven Geldpolitik zu. Ab dem Frühjahrsgutachten 2003 beziehen sich die Institute schließlich auf die Taylor-Regel. Während zuvor noch die Skepsis gegenüber den neuen Spielarten der Geldpolitik überwiegt, wird die Taylor-Regel ab 2003 immer mehr zu einem Bestandteil der geldpolitischen Analyse der Gutachten.¹³⁰

In der Lohnpolitik hingegen halten die Institute am gängigen Konzept fest: Die Lohnforderungen sollen moderat ausfallen, um so einerseits einen Beitrag zum Wachstum der Beschäftigung zu leisten und der Geldpolitik andererseits den nötigen Spielraum für ein antizyklisches Agieren zu verschaffen. Hierzu sollen die

¹³⁰ Dabei muss eingeräumt werden, dass die Taylor-Regel nur in wenigen Fällen eine zentrale Rolle einnimmt und zum Teil nur am Rande Erwähnung findet.

Lohnforderungen einen Abschlag von der Trendwachstumsrate der Arbeitsproduktivität vornehmen, um so den Verteilungsspielraum nicht ganz auszuschöpfen und zur Entstehung von Beschäftigung beizutragen.

In den Gemeinschaftsdiagnosen am Ende der Schwächephase werden die Probleme schließlich weniger in der Konjunktur als im Wachstum gesehen. Dementsprechend werden die schlechten Wachstumsbedingungen, die durch die Politik vorgegeben wurden, als eine zentrale Ursache für die ausgedehnte Schwäche der deutschen Wirtschaft angeführt. An diesem Punkt nehmen die Institute eine angebotspolitische und wachstumstheoretische Position ein. Dabei fällt die angebotspolitische Position zunächst weit weniger prononciert aus, als dies in den Gutachten des SVR der Fall ist. Sie tritt aber in den Gutachten vom Herbst 2003 bis Frühling 2005 zunehmend stärker hervor. In diesen Gutachten wird die Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt beklagt und zu umfassenden Arbeitsmarktreformen zur Steigerung der Flexibilität aufgefordert. Hierzu gehören unter anderem die Lockerung des Kündigungsschutzes und die Stärkung der Arbeitsanreize. Auch sollte die Staatsquote durch den Abbau von Subventionen und den Umbau des Systems der sozialen Sicherung gesenkt werden.¹³¹

Da der Geldpolitik anscheinend eine stabilisierungspolitische Funktion zugeschrieben wird, liegt die Nähe zum Neukeynesianischen Ansatz mit geldpolitischem Fokus auf der Hand. Zugleich vollzieht sich hier innerhalb der Position eine leichte Wendung: Während in der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2003 noch die Skepsis gegenüber den neuen Ansätzen überwiegt, die sich an einer Zinsregel orientieren, scheint sich diese Positionen in den folgenden Gutachten zu lockern. Denn in den folgenden Gutachten werden die Bezüge zur Taylor-Regel immer häufiger und umfassender. Dementsprechend scheint die Gemeinschaftsdiagnose im Verlauf dieses Zeitraumes, mehr und mehr zu einem geldpolitischen Ansatz zu tendieren, der dem *New Consensus* ähnelt. Hierfür spricht nicht zuletzt die Tatsache, dass die Möglichkeit diskretionärer finanzpolitischer Maßnahmen zu keinem Moment eine ernstzunehmende wirtschaftspolitische Option bildet.

Die Diskurse und Vorschläge des Sachverständigenrates und der Gemeinschaftsdiagnose ähneln sich während dieser Schwächephase auffallend stark.

¹³¹ Siehe zur genauen Darstellung der Gutachten der Gemeinschaftsdiagnose den Abschnitt „Die Gemeinschaftsdiagnosen von 2001 bis 2005“ im Anhang.

Beide pochen auf strukturelle Maßnahmen. Mit Blick auf die Stabilisierungspolitik soll lediglich die Geldpolitik antizyklisch agieren, während auf Seiten der Fiskalpolitik der stabilisierungspolitische Impuls auf die automatischen Stabilisatoren begrenzt bleibt. Aber auch die ordnungspolitischen Vorschläge sind nahezu identisch: Auf dem Arbeitsmarkt wird eine weitere Flexibilisierung und Deregulierung gefordert und die Arbeitnehmerseite solle bei ihren Lohnforderungen den Verteilungsspielraum nicht voll ausschöpfen. Nichtsdestotrotz unterscheiden sich die Vehemenz und Präsenz der Angebotspolitik und das Verhältnis von kurzer Frist zu langer Frist in den beiden Gutachten: In der Gemeinschaftsdiagnose sind die angebotspolitischen Forderungen weniger präsent und ausgeprägt. Auch plädieren die Institute weniger zaghaft für konjunkturpolitische Maßnahmen in der Geldpolitik. Die Betrachtungen der kurzen und langen Frist erscheinen im Verhältnis zueinander ausgeglichener, während der Fokus der Vorschläge des SVR nahezu ausschließlich auf der mittleren und langen Frist liegt. Die höhere Präsenz der kurzen Frist in den Gemeinschaftsdiagnosen, deutet auf eine stärkere Tendenz zum Neukeynesianismus hin, während das Primat der Angebotspolitik in den SVR-Gutachten diese etwas stärker in Richtung des neoklassischen Pols rücken lässt.¹³²

2.3 Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (2008/09)

Die globale Finanzkrise schlägt sich ab der zweiten Hälfte des Jahres 2008 deutlich in der deutschen Wirtschaft nieder. Deutschland befinde sich am Rande einer tiefen Rezession, so diagnostizieren die Gutachten. Auf das Folgejahr wird mit Pessimismus geblickt: Es werde sich eine Rezession einstellen. Zwar erweise sich eine Prognose unter den gegebenen Umständen als schwierig, extreme Szenarien werden aber als unwahrscheinlich eingestuft. Die prognostizierte Rezession stellt sich 2009 ein. Die Produktion erlebt einen außerordentlich starken Einbruch. Überraschenderweise verhält sich der Arbeitsmarkt während dieses Einbruchs jedoch sehr stabil. Für das Jahr 2010 prognostizieren die Gutachten eine leichte Erholung der wirtschaftlichen Lage.

Angesichts des ausgeprägten konjunkturellen Abschwungs erörtert der SVR die Möglichkeit unkonventioneller Maßnahmen. Die wohl ‚unkonventionellste‘ Position

¹³² Beide Gutachten bewegen sich damit in einem Spektrum zwischen den Polen Neoklassik und Neukeynesianismus.

bezieht der SVR im Bereich der Fiskalpolitik. Entgegen seiner bisherigen Appelle für eine fiskalpolitische Abstinenz, räumt er angesichts des schweren Einbruchs die Möglichkeit diskretionärer, fiskalpolitischer Maßnahmen ein. Die Position des SVR verschiebt sich dabei aber leicht: Während sich der SVR im Jahresgutachten von 2009 deutlich für eine diskretionäre Fiskalpolitik einsetzt, bezieht er im Jahresgutachten von 2008 noch eine eher vorsichtige und zum Teil widersprüchliche Position zu der Möglichkeit diskretionärer Maßnahmen. So äußert er sich im Jahresgutachten von 2008 einerseits skeptisch gegenüber diskretionären, fiskalpolitischen Maßnahmen, andererseits trifft er konkrete Empfehlungen für die Ausgestaltung einer diskretionären Fiskalpolitik. Die Vorschläge zielen auf eine ‚konjunkturgerechte Wachstumspolitik‘. Eine solche würde gleichzeitig zwei wichtige Problembereiche angehen: Die kurzfristige Stabilisierung des Konjunkturzyklus und die Stimulierung des mittel- und langfristigen Wachstums: „Eine konjunkturelle Wachstumspolitik kombiniert das wachstumspolitisch Richtige mit dem konjunkturpolitisch Erforderlichen, indem auf die Erhöhung des Potenzialwachstums gerichtete Maßnahmen in einer konjunkturellen Schwächephase implementiert werden und so gleichzeitig zur Stärkung der Binnennachfrage und der Wachstumskräfte beitragen.“ (SVR 2008: 249) Hierzu könnten Investitionsmaßnahmen im Bildungsbereich und in der Verkehrsinfrastruktur beitragen. Außerdem müssten Anreize geschaffen werden, um das Investitionsverhalten der Unternehmen anzukurbeln.

Nachdem die Position des SVR zur Frage der diskretionären Maßnahmen im Gutachten von 2008 nicht frei von Widersprüchen ist, bezieht der SVR im Folgegutachten von 2009 eine klarere Position. Die expansiven Maßnahmen der Bundesregierung werden retrospektiv nicht nur als positiv, sondern angesichts der Schwere der Krise auch als unumgänglich bewertet. Dennoch darf diese Befürwortung der expansiven Maßnahmen nicht als ein genereller Appell für eine konjunkturelle Ausrichtung der Fiskalpolitik missverstanden werden. Denn gleichzeitig nimmt der SVR eine wichtige Einschränkung seiner Position vor: Die Notwendigkeit der gegenwärtigen fiskalpolitischen Eingriffe ergebe sich aus dem Ausnahmecharakter der Krise. Ein diskretionäres Agieren dürfe keineswegs zur gängigen Strategie im Falle von konjunkturellen Abschwüngen werden. „Aus diesen Schlussfolgerungen kann kein generelles Plädoyer für eine aktivistische Konjunkturpolitik abgeleitet werden.“ (SVR 2009: 166) So versichert der SVR, „dass bei „normalen“ Konjunkturverlauf und „kleineren“ Schocks eine diskretionäre

Finanzpolitik nicht begründet werden kann. In solchen Situationen reicht es neben geeigneten geldpolitischen Maßnahmen aus, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. An der schweren Wirtschaftskrise 2009 war aber nichts „normal“. Deshalb wäre es falsch gewesen, wenn auf eine diskretionäre Finanzpolitik verzichtet worden wäre.“ (SVR 2009: 166)

Mittelfristig müsste ein Ausstieg aus den expansiven Maßnahmen vorbereitet und eine Konsolidierungsstrategie in die Wege geleitet werden. Denn die expansiven Maßnahmen würden zu einem rasanten Anstieg der Verschuldung führen, der sich negativ auf das Potenzialwachstum auswirke. Eine Konsolidierungsstrategie solle zunächst bei der Senkung der Konsumausgaben ansetzen.

Auch in der Geldpolitik wird die Notwendigkeit expansiver Maßnahmen betont. Sie sollte ihre Handlungsspielräume ausschöpfen und die Konjunktur stimulieren. Dabei wird die Zinspolitik der EZB an der Taylor-Regel bemessen. Dieser Umstand bildet ein Indiz für eine *New Consensus*-Position.¹³³

Trotz der außergewöhnlich hohen Präsenz der kurzen Frist in den beiden Gutachten des Sachverständigenrates, werden auch die mittlere und lange Frist nicht völlig aus den Augen verloren. So fordert der SVR sowohl Wachstumsinvestitionen als auch ordnungspolitische Maßnahmen. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik werden die bisherigen Arbeitsmarktreformen als positiv bewertet. Sie hätten zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit beigetragen. Dieser Kurs solle fortgesetzt und die Flexibilisierungsanstrengungen im Arbeitsmarkt vorangetrieben werden. Der Lohnpolitik rät der SVR, wie in den vorangegangenen Gutachten, zur üblichen Lohnzurückhaltung: Die Tarifparteien sollten sich an einem „branchenmäßigen Verteilungsspielraum“ orientieren und diesen nicht vollkommen ausschöpfen, denn die Lohnzurückhaltung steigere die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland.¹³⁴ Die Angebotspolitik nimmt somit wie schon zuvor einen zentralen Platz ein. Von dieser ordnungspolitischen Grundposition wird auch in der vorliegenden Krise nicht abgewichen.

¹³³ Die „gewöhnliche“ *New Consensus*-Position wird hier jedoch sowohl um eine unkonventionelle Geldpolitik als auch um eine expansive Fiskalpolitik erweitert.

¹³⁴ Siehe zur genauen Darstellung der Gutachten des SVR den Abschnitt „Die Gutachten des Sachverständigenrats von 2008 und 2009“ im Anhang.

Betrachtet man die konkreten wirtschaftspolitischen Empfehlungen, die sowohl Angebotspolitik als auch eine aktive Stabilisierungspolitik einschließen, dann erscheint es folgerichtig, die Gutachten dem neukeynesianischen Paradigma zuzurechnen. Da sich die Stabilisierungspolitik sowohl über geld- als auch fiskalpolitische Maßnahmen erstreckt, wird für die Krise von 2008/2009 ein breiter konjunkturpolitischer Ansatz vertreten.

Zugleich findet diese Position in der Fiskalpolitik eine Einschränkung, wie oben beschrieben wurde. Die Befürwortung der expansiven Fiskalpolitik verdankt sich dem Ausnahmecharakter der Krise. Grundsätzlich wird an der fiskalpolitischen Abstinenz festgehalten. Dementsprechend dürfte die Grundposition des SVR eher dem geldpolitisch fokussierten Neukeynesianismus – wie etwa dem *New Consensus* – näher stehen.¹³⁵

Die Institute geben in den Gemeinschaftsdiagnosen von 2008/2009 ähnliche Empfehlungen wie der SVR. So befürworteten die Institute angesichts der Rezession ebenfalls einen breiten stabilisierungspolitischen Ansatz. Im Herbstgutachten von 2008 beziehen sie bezüglich der Möglichkeit unkonventioneller fiskalpolitischer Maßnahmen zunächst keine klare Position. Erst als sich die Krise weiter verschlimmert und die Entscheidungen für die Konjunkturpakete bereits getroffen sind, äußern sie sich ab dem Frühjahrsgutachten 2009 deutlicher: Wie der SVR, betonen sie, dass die ergriffenen, expansiven Maßnahmen letztlich alternativlos waren. Sie mussten ergriffen werden, um die deutsche Wirtschaft zu stabilisieren und vor einem größeren Einbruch zu bewahren. „Aufgrund der Schwere der Verwerfungen an den Finanzmärkten und der Tiefe der Rezession gab es zur beschriebenen Grundausrichtung der Finanzpolitik keine Alternative.“ (GD 2009b: 67) Auch hier wird bei den expansiven Maßnahmen eine Kopplung von Stabilisierungspolitik und Zukunftsinvestitionen befürwortet. Langfristig werben die Institute für eine Konsolidierung der Haushalte. Mit der Konsolidierung solle eine Umschichtung der Ausgabenstruktur verbunden werden, die das Gewicht stärker von den konsumtiven zu den investiven Ausgaben verlagert.

¹³⁵ Der SVR sieht sich hingegen in der vorliegenden Phase durch den Ausnahmecharakter der Krise dazu gedrängt wirtschaftspolitische Empfehlungen zu vertreten, die einem breiten neukeynesianischen Ansatz entsprechen. Er scheint aber grundsätzlich eher eine auf Geldpolitik beschränkte Stabilisierungspolitik zu befürworten.

In der Geldpolitik wird anhand der Taylor-Regel gezeigt, dass weitere Zinssenkungen vorgenommen werden könnten und die Geldpolitik alleine nicht ausreicht, um die Konjunktur zu stabilisieren. Zur Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik legen die Institute kaum Empfehlungen vor. Während sich die Institute im Herbstgutachten von 2008 noch für eine Fortführung der zurückhaltenden Lohnpolitik einsetzen, finden sich in den zwei folgenden Gutachten keine Empfehlungen zur Lohn- und Arbeitsmarktpolitik.

Angebotspolitische Empfehlungen schlagen sich in diesen beiden letzten Gemeinschaftsdiagnosen kaum nieder. Lediglich im Bereich der Finanzpolitik wird eine langfristige Perspektive eingenommen, die wachstumspolitisch für die Ausweitung der Zukunftsinvestitionen plädiert. Die prominente Stellung der Stabilisierungspolitik in den Gutachten spricht für eine neukeynesianische Position. Dabei wird ein breiter konjunkturpolitischer Ansatz vertreten, der diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen einschließt.¹³⁶

Die inhaltlichen Überschneidungen zwischen den Empfehlungen des SVR und GD sind auch während dieser Krise mehr als deutlich. Jedoch ergeben sich auch einige Unterschiede: Während der SVR wie gehabt an der Angebotspolitik festhält, deutet sich in den Gemeinschaftsdiagnosen des Jahres 2009 ein leichtes Aufweichen der angebotspolitischen Position im Bereich der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik an. Zwar werden keine Positionen bezogen, die der Angebotspolitik widersprechen, jedoch könnte die Abwesenheit von angebotspolitischen Empfehlungen in der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik auf einen möglichen Wandel oder Konflikt zwischen den Instituten hindeuten.

3. Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen im Vergleich: Vollzieht sich ein Paradigmenwechsel in der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung?

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Sachverständigenrats und der Gemeinschaftsdiagnosen während der letzten drei wirtschaftlichen Schwächephasen in Deutschland dargestellt. Ebenfalls wurde versucht, die Gutachten und ihre Empfehlungen einem wirtschaftspolitischen Konzept zuzuordnen. Diese Zuordnung erwies sich zum Teil als schwierig. Dementsprechend

¹³⁶ Siehe zur genauen Darstellung der Gutachten der Gemeinschaftsdiagnose den Abschnitt „Die Gemeinschaftsdiagnosen von 2008 und 2009“ im Anhang.

konnten in vielen Fällen lediglich Tendenzen zu bestimmten Theoriesträngen der Makroökonomie aufgezeigt werden.

Ein Überblick über die wichtigsten wirtschaftspolitischen Empfehlungen der beiden Institutionen in den drei untersuchten Zeitphasen findet sich in *Tabelle 2* und *3*. Die Tabellen fassen die ausgesprochenen, wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Sachverständigenrates (Tab. 2) und der Gemeinschaftsdiagnose (Tab. 3) während der jeweiligen Schwächephasen zusammen. Dabei stehen Finanz-, Geld-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik im Vordergrund.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen des Sachverständigenrats			
	1992/1993	2001-2005	2008/2009
Fiskalpolitik	Haushaltskonsolidierung	automatische Stabilisatoren, Haushaltskonsolidierung, Zukunftsinvestitionen	<u>Kurze Frist:</u> automatische Stabilisatoren, expansive Maßnahmen (Ausnahmesituation) <u>mittlere/ lange Frist:</u> Haushaltskonsolidierung, Zukunftsinvestitionen
Geldpolitik	<u>1992:</u> restriktiv <u>1993:</u> (leicht) expansiv (Ausnahmesituation)	<u>2001:</u> Vs. expansiv/ antizyklisch <u>ab 2002:</u> expansiv (Taylor-Regel)	expansiv (Taylor-Regel), unkonventionelle Maßnahmen
Lohn- und Arbeitsmarktpolitik	Lohnzurückhaltung, Flexibilisierung, Deregulierung	Lohnzurückhaltung, Flexibilisierung, Deregulierung	Lohnzurückhaltung, Flexibilisierung, Deregulierung
Mittlere und lange Frist	Angebots-/Wachstumspolitik	Angebots-/Wachstumspolitik	Angebots-/Wachstumspolitik
Wirtschaftspolitisches Konzept (approximativ)	Neoklassik (Monetarismus)	Neoklassik/ Neukeynesianismus (geldpolitischer Fokus)	Breiter Neukeynesianismus (Ausnahme)

Tabelle 2: Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Sachverständigenrates (Quelle: eigene)

Wirtschaftspolitische Empfehlungen der Gemeinschaftsdiagnose			
	1992/1993	2001-2005	2008/2009
Fiskalpolitik	automatische Stabilisatoren, Haushalts-konsolidierung	automatische Stabilisatoren, Haushalts-konsolidierung, Zukunfts-investitionen	<u>Kurze Frist:</u> automatische Stabilisatoren, expansive Maßnahmen <u>mittlere/ lange Frist:</u> Haushaltskonsolidierung, Zukunftsinvestitionen
Geldpolitik	expansiv	expansiv (Taylor-Regel)	expansiv (Taylor-Regel), unkonventionelle Maßnahmen
Lohnpolitik	Lohnzurückhaltung, Flexibilisierung	Lohnzurückhaltung, Flexibilisierung	2008: Lohnzurückhaltung 2009: keine Empfehlungen
Mittlere und lange Frist	Angebots-/Wachstumspolitik	Angebots-/Wachstumspolitik	Wachstumspolitik
Wirtschaftspolitisches Konzept (approximativ)	Neukeynesianismus (geldpolitischer Fokus)	Neukeynesianismus (geldpolitischer Fokus)	Breiter Neukeynesianismus (Ausnahme)

Tabelle 3 : Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Gemeinschaftsdiagnose (Quelle: eigene)

Vergleicht man die wirtschaftspolitischen Empfehlungen in den verschiedenen Schwächephasen, so lassen sich folgende Beobachtungen anstellen:

- 1) Übereinstimmungen zwischen SVR und GD: Der Sachverständigenrat und die Gemeinschaftsdiagnose weisen in allen Phasen überwältigende Übereinstimmungen in ihren wirtschaftspolitischen Empfehlungen auf. In keiner Phase liegen einschneidende Abweichungen oder gar Widersprüche zwischen den wirtschaftspolitischen Empfehlungen der beiden Gutachten vor. Jedoch muss einschränkend darauf hingewiesen werden, dass die Angebotspolitik bei der Gemeinschaftsdiagnose jeweils eine weniger dominante Position als in den SVR-Gutachten einnimmt. Sieht man von den unterschiedlich starken Ausprägungen der Angebotspolitik ab, so lässt sich – mit Blick auf die Gemeinschaftsdiagnose und das Jahresgutachten des SVR – ein geradezu einheitlicher wirtschaftspolitischer Diskurs feststellen. Eine Pluralität von Meinungen findet sich allenfalls in den Gutachten selbst, insofern in diesen abweichende Meinungen in Sonderabschnitten thematisiert werden. Trotz dieser internen Meinungsverschiedenheiten der Experten, scheint sich bei der Abfassung der Gutachten jeweils ein dominanter wirtschaftspolitischer Diskurs durchzusetzen, der im Falle beider Gutachten nahezu identisch ist.

2) Kontinuität in den wirtschaftspolitischen Empfehlungen der mittleren und langen Frist: Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der mittleren und langen Frist weisen eine hohe Kontinuität auf. Sie sind in jeder der untersuchten Zeitphasen angebots- und wachstumspolitisch ausgerichtet. Signifikante Abweichungen von diesem Kurs liegen zwischen den Phasen nicht vor. Die mittel- und langfristige Rhetorik der Gutachten bleibt damit grundsätzlich identisch: In der Fiskalpolitik wird auf eine mittelfristige Konsolidierung der Haushalte gepocht, während die wachstumswirksamen Investitionen auszuweiten seien. Gleichzeitig sind Wettbewerbsfähigkeit, Lohnzurückhaltung und Arbeitsmarktreformen in Richtung einer höheren Flexibilität ständige Themen.¹³⁷

3) Wandel in den wirtschaftspolitischen Empfehlungen der kurzen Frist:

a) Verschiebungen in der Rolle der Geldpolitik: Während die Gutachten in der Schwächephase von 1992/1993 in der Geldpolitik zum Teil noch eher vorsichtig konjunkturpolitisch – oder gar ablehnend gegenüber einer aktiven Geldpolitik – argumentieren, öffnen sich deren geldpolitische Empfehlungen in den zwei folgenden Schwächephasen zunehmend für ein aktives konjunkturpolitisches Gegensteuern.¹³⁸ Zugleich schlägt sich zunehmend die Taylor-Regel in den Gutachten nieder. Diese Verschiebungen in der Geldpolitik können als Einflüsse des Neukeynesianismus – insbesondere des ‚*New Consensus*-Ansatzes‘ – gedeutet werden. Der Geldpolitik wird neben der Stabilisierung des Geldwertes nun zunehmend auch eine konjunkturpolitische Funktion zugeschrieben. Statt von einem radikalen Wandel sollte hier aber eher von einer leichten Verschiebung der Gewichtung die Rede sein: Die Möglichkeit eines konjunkturpolitischen Agierens der Geldpolitik wurde zuvor nicht vollständig negiert, sondern lediglich mit größerer Zurückhaltung betrachtet.

¹³⁷ Aber auch hier muss eine kleine Einschränkung vorgenommen werden, denn in den letzten zwei Gutachten der Gemeinschaftsdiagnose (Jahrgang 2009) finden sich im Bereich der Arbeits- und Lohnpolitik keine klaren Empfehlungen. Könnte dies etwa ein Indikator für einen Wandel der Diskurse sein?

¹³⁸ Besonders deutlich ist der Kontrast, wenn man die SVR Gutachten im Jahr 1992 und 2001 betrachtet. In beiden rät der Sachverständigenrat deutlich von einer antizyklischen Geldpolitik ab. Diese Position öffnet sich in den späteren Gutachten immer weiter, so dass der Geldpolitik schließlich eine konjunkturpolitische Funktion zugeschrieben wird.

- b) Wandel in der Rolle der Fiskalpolitik: In den Schwächephasen von 1992/1993 und der lange Stagnationsphase (2001-2005) setzen sich die Gutachten noch für eine fiskalpolitische Abstinenz ein und wenden sich gegen diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen zur Stimulierung der Nachfrage. Dies ändert sich in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise: Angesichts der tiefen Rezession stimmen die Gutachten diskretionären fiskalpolitischen Maßnahmen zur Abfederung des konjunkturellen Einbruchs zu. Das vorherige ‚Tabu‘ einer aktiven fiskalpolitischen Stabilisierung, die über die automatischen Stabilisatoren hinausgeht, wird somit gebrochen. Gleichzeitig wird aber auf den Ausnahmecharakter der Situation verwiesen. So betont der SVR, dass bei einem „gewöhnlichen“ konjunkturellen Abschwung keine diskretionären fiskalpolitischen Maßnahmen zu erwägen wären.

Die Gutachten bewegen sich in dem untersuchten Zeitraum in einem Spektrum zwischen neoklassischen und neukeynesianischen Positionen. Dabei tendieren die Gutachten in einigen wenigen Fällen ein wenig mehr zum neoklassischen Pol, in anderen Fällen stärker zum neukeynesianischen Pol, ohne dass sie sich jeweils mit Sicherheit auf einen bestimmten Ansatz festlegen ließen. In der Mehrheit neigen die untersuchten Gutachten jedoch stärker zum Neukeynesianismus. Denn neben der durchgängigen präsenten Angebotspolitik, befürworten die Gutachten in den meisten Fällen – so zumindest auf Seiten der Geldpolitik – auch konjunkturpolitische Maßnahmen.

Bemerkenswert ist gleichwohl, dass, trotz der jeweils vorliegenden wirtschaftlichen Schwächephase, in dem Großteil der Gutachten die angebotspolitischen Überlegungen der mittleren und langen Frist gegenüber den stabilisierungspolitischen Überlegungen der kurzen Frist überwiegen.¹³⁹ Der wirtschaftspolitische Fokus liegt somit bei der Mehrheit der betrachteten Gutachten auf der mittleren bis langen Frist, die durch die Brille der Angebots- und Wachstumspolitik betrachtet wird. Der Postkeynesianismus spielt zu keinem Zeitpunkt in einem der Gutachten eine signifikante Rolle.

Mit diesen Beobachtungen können wir zur Ausgangsfrage zurückkehren: Hat sich ein Paradigmenwechsel in der wissenschaftlichen Politikberatung vollzogen?

¹³⁹ Die Dominanz der Angebotspolitik trifft in besonderer Weise auf den SVR zu.

Ein Paradigmenwandel wird gemeinhin als Krise eines herrschenden wissenschaftlichen Gedankengebäudes (Paradigmas) betrachtet, das daraufhin durch ein neues, alternatives Gedankengebäude substituiert wird.¹⁴⁰ Der Wechsel des herrschenden Paradigmas beinhaltet die Adaption einer neuen theoretischen Modellwelt, die eine neue – der alten möglicherweise entgegengesetzte – Perspektive auf den Beobachtungsgegenstand impliziert: „(...) Paradigmawechsel veranlassen die Wissenschaftler tatsächlich die Welt ihres Forschungsbereiches anders zu sehen.“ (Kuhn 1967: 123) Mit den Grundannahmen ändern sich die Beobachtungsperspektive und somit die Ergebnisse des Beobachters. Gleiches würde für die Wirtschaftspolitik gelten: Ein Paradigmenwechsel würde somit einen umfassenden Wandel der bisherigen Grundannahmen und wirtschaftspolitischen Konzepte implizieren. Hat sich ein solcher Wandel vollzogen?

Diese Frage kann eindeutig negativ beantwortet werden: Ein grundlegender Wandel der makroökonomischen Grundannahmen und wirtschaftspolitischen Konzepte hat sich in dem untersuchten Zeitraum in den Gutachten nicht vollzogen.

Gegen einen solchen Wandel spricht zunächst die Stringenz im Bereich der Angebotspolitik. Wie bereits oben verdeutlicht wurde, bildet die Angebotspolitik eine Konstante in den untersuchten Gutachten. Auch in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise vollzieht sich hier kein Bruch. Ein Hinterfragen der Angebotspolitik und der zugrunde liegenden, neoklassischen Annahmen wäre jedoch eine Mindestvoraussetzung für einen Paradigmenwechsel. Ein Paradigmenwechsel würde sich durch die Suche nach alternativen makroökonomischen Betrachtungsweisen – wie etwa dem Postkeynesianismus – und die Adaption neuer Konzepte auszeichnen. Dies ist aber nicht der Fall. An dem neoklassischen Fundament und dessen angebotspolitischen Implikationen wird festgehalten. Das Ende des Neoliberalismus, wie es einige Experten angesichts der globalen Finanzkrise voraussahen¹⁴¹, liegt daher fern. Eher zeichnet sich der wirtschaftspolitische Diskurs der langen Frist durch eine hohe Kontinuität und Kohärenz aus.¹⁴²

¹⁴⁰ Siehe Kuhn 1967, Gethmann 1995: 32ff.; Kuhn beschreibt den Paradigmenwechsel auch als „wissenschaftliche Revolution“. Siehe etwa Kuhn 1967: 103. Siehe zu Kuhns Idee der wissenschaftlichen Revolutionen auch Bourdieu 2001: 34-41.

¹⁴¹ Siehe hierzu PlusMinus (2008), Hein/Horn/Joegbes/van Treeck/Zwiener (2008).

¹⁴² Siehe zur Einigkeit in der Angebotspolitik etwa auch Krugman 2009b: 212ff.

Ein leichter Bruch vollzieht sich dagegen im Bereich der kurzfristigen Fiskalpolitik mit der Befürwortung diskretionärer (nachfragepolitischer) Maßnahmen zur Stabilisierung der Nachfrage während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Trotz dieses Bruchs kann auch in diesem Bereich nicht von einem eindeutigen Wandel die Rede sei, da sowohl die Situation als auch die gewählten Maßnahmen durch die Gutachten als Ausnahmen interpretiert werden. Der Ausnahmecharakter der Situation impliziert, dass bei „gewöhnlichen“ Konjunkturverläufen eine aktive fiskalpolitische Stabilisierung keine akzeptable Alternative darstellt. Die stabilisierungspolitische Funktion bleibt im „gewöhnlichen“ Fall der Geldpolitik und gegebenenfalls den automatischen Stabilisatoren überlassen.

Ein umfassender Paradigmenwechsel ist in dem untersuchten Zeitraum somit nicht sichtbar. Stattdessen zeigt sich eine ausgeprägt Konstanz der Grundüberzeugungen und wirtschaftspolitischen Konzepte. Allenfalls lassen sich daher leichte Verschiebungen und Positionsaufweichungen innerhalb desselben wirtschaftspolitischen Paradigmas diagnostizieren: Hierzu zählen eine zunehmende Öffnung der Geldpolitik und der Einbezug einer diskretionären Finanzpolitik während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise.¹⁴³

¹⁴³ Die Öffnung für neue, ‚unkonventionelle‘ stabilisierungspolitische Strategien und die Wahl verschiedener Maßnahmen kann als ein flexibler Umgang mit den Ansätzen der kurzen Frist interpretiert werden: Die Gutachten deuten die Situationen als keynesianisch oder neoklassisch und richten daran ihre wirtschaftspolitischen Empfehlungen aus. Dementsprechend wird mal ein stärkeres stabilisierungspolitisches Eingreifen und mal ein weniger starkes Eingreifen empfohlen. So wurde die letzte Krise als eine vornehmlich keynesianische Situation interpretiert, in der sich eine breite Nachfragepolitik als unumgänglich erwies. Je nach Einschätzung der Situation werden wirtschaftspolitische Lösungspakete geschnürt, die den Gutachtern aus ihrer Einschätzung heraus als situationsgerecht erscheinen. Die Gutachter bedienen sich somit, situationsgeleitet, aus einem wirtschaftspolitischen Werkzeugkasten. Statt von einem Wandel der Konzepte kann daher eher von einer begrenzt flexiblen Nutzung der Theorien in der kurzen Frist die Rede sein. Dennoch gibt es auch die bereits mehrfache beschriebene Konstante: Die lange Frist bleibt durchgehend durch die Neoklassik bestimmt. Lediglich in der kurzen Frist zeigt sich eine gewisse Flexibilität im Umgang mit wirtschaftspolitischen Ansätzen.

D. Fazit und Ausblick: Paradigmenwechsel oder alles wie gehabt?

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 führte zu heftigen öffentlichen Debatten über die Ausgestaltung der (globalen) wirtschaftlichen Ordnung. Hierbei geriet auch die Wirtschaftspolitik in das Kreuzfeuer der Kritik, der man vorwarf, mit ihrer neoliberalen Ausrichtung nicht zuletzt eine Mitschuld an der Krise zu tragen. Viele Kritiker hofften, die aktuelle Krise möge zu einer endgültigen Abkehr vom „neoliberalen Paradigma“ führen und einige nahmen an, bereits einen Wandel des wirtschaftspolitischen Denkens und Handelns zu beobachten. Die vorliegende Studie knüpfte an diese Überlegungen an, indem sie sich der Frage widmete, ob sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung ein entsprechender Paradigmenwechsel vollzieht bzw. vollzogen hat. Um dieser Frage nachzugehen, sollten die Gutachten des Sachverständigenrats und der Gemeinschaftsdiagnose während verschiedener wirtschaftlicher Schwächephasen zwischen 1990 und 2009 in Deutschland untersucht und auf einem möglichen Wandel der wirtschaftspolitischen Diskurse hin verglichen werden.

Um die Analyse und Einordnung der Gutachten zu erleichtern, wurde im ersten Teil der Studie zunächst eine kurze Darstellung der wirtschaftspolitischen Implikationen verschiedener Ansätze aus der Makroökonomie vorgenommen. Dabei wurden drei Stränge des makroökonomischen Diskurses vorgestellt: Neoklassisch geprägte Ansätze, der Neukeynesianismus und der Postkeynesianismus. Ihre divergierenden Grundkonzeptionen führen die Ansätze zu unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Implikationen im Bereich der Stabilisierungs- und Ordnungspolitik.

Am stärksten unterscheiden sich dabei die theoretischen und wirtschaftspolitischen Überlegungen zwischen postkeynesianischen und neoklassischen Ansätzen. Sie bilden zwei Extrempole im Spektrum der vorgestellten makroökonomischen Theorien: So stehen die neoklassischen Ansätze politischen Eingriffen in das Wirtschaftssystem grundsätzlich skeptisch gegenüber. Da sie auf die Selbstheilungskräfte des Wirtschaftssystems vertrauen, lehnen sie eine kurzfristige Nachfragepolitik ab. Stattdessen befürworten sie eine mittel- und langfristige Ordnungspolitik, in deren Zentrum angebots- und wachstumspolitische Maßnahmen stehen. Den entgegengesetzten Pol des makroökonomischen Diskurses bilden die

postkeynesianischen Ansätze. Diese betonen die Notwendigkeit von steuernden Eingriffen in das wirtschaftliche System und fordern sowohl eine kurz- als auch langfristige Nachfragepolitik. Zwischen diesen beiden Extremen lässt sich der Neukeynesianismus verorten. Er stellt eine Verschmelzung von keynesianischen Stabilisierungskonzepten und neoklassischen Grundideen dar. Für die kurze Frist räumt der Neukeynesianismus die Möglichkeit von stabilisierenden, nachfragepolitischen Maßnahmen – die geldpolitischer und/oder fiskalpolitischer Art sein können – ein. Die mittlere und lange Frist sind im Neukeynesianismus hingegen durch die Neoklassik bestimmt, so dass dieser angebots- und wachstumspolitische Maßnahmen befürwortet.

Die Unterteilung in die drei makroökonomischen Stränge bot der Untersuchung ein konzeptionelles Raster, anhand dessen die Gutachten der verschiedenen Schwächephase untersucht werden sollten.

Die Studie wendete sich im Folgenden der Untersuchung der oben genannten Gutachten in verschiedenen wirtschaftlichen Schwächephasen zwischen 1990 und 2009 zu. Hierfür war es erforderlich, zunächst die relevanten Schwächephasen zu identifizieren. Diese wurden mittels einer Betrachtung der realen Wachstumsraten und der realen Produktionslücke ermittelt.

Es ergaben sich drei wirtschaftliche Schwächephasen: Die Rezession nach der Wiedervereinigung (1992/1993), die lange Stagnationsphase nach dem ‚New-Economy‘-Boom (2001-2005) und die globale Finanz- und Wirtschaftskrise (2008/2009).

Danach galt es, die wirtschaftspolitischen Diskurse während der drei Phasen zu untersuchen. Hierzu wurden die wirtschaftspolitischen Empfehlungen in den Gutachten des Sachverständigenrats und der Gemeinschaftsdiagnosen während der jeweiligen Schwächephasen untersucht. Der Fokus der Untersuchung lag dabei auf den wirtschaftspolitischen Empfehlungen im Bereich der Finanz-, Geld-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik. Zu jeder Schwächephase erfolgte zunächst eine inhaltliche Darstellung der wirtschaftspolitischen Empfehlungen der beiden Gutachten, die mit einer näherungsweisen Zuordnung der Gutachten zu einem der zuvor beschriebenen Stränge des makroökonomischen Diskurses abschloss. Die empirische Untersuchung endete mit

einem Vergleich der wirtschaftspolitischen Positionen der Gutachten während der verschiedenen Schwächephasen. Der Vergleich führte zu folgenden Ergebnissen:

1) In allen Schwächephasen lagen erhebliche inhaltliche Überschneidungen zwischen den wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Gutachten des Sachverständigenrats und der Gemeinschaftsdiagnose vor. Der wirtschaftspolitische Diskurs der beiden dominanten wirtschaftspolitischen Gutachten gestaltete sich somit weitgehend einheitlich.

2) In allen Schwächephasen wurden in den Gutachten angebotspolitische Empfehlungen ausgesprochen. Die Angebotspolitik bildete somit eine Konstante im wirtschaftspolitischen Diskurs der langen Frist.

3) Lediglich in der kurzen Frist zeichnete sich eine Varianz der wirtschaftspolitischen Empfehlungen zwischen den Schwächephasen ab. Die stabilisierungspolitischen Empfehlungen unterschieden sich zwischen den Phasen. Die größte Differenz in den stabilisierungspolitischen Empfehlungen zeigte sich in der globalen Weltwirtschaftskrise von 2008/2009: Während in den vorangegangenen Schwächephasen lediglich der Geldpolitik und den automatischen Stabilisatoren eine stabilisierungspolitische Funktion zugebilligt wurde, sprachen sich die Gutachten anlässlich der globalen Finanzkrise von 2008/2009 für diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen aus. Diese Empfehlungen wurden jedoch zugleich mit dem Ausnahmecharakter der Situation begründet. Eine generelle Neudefinition der stabilisierungspolitischen Rolle der Fiskalpolitik erfolgte nicht.

Auf Basis dieser Ergebnisse konnte die Frage nach einem möglichen Paradigmenwechsel in der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung beantwortet werden: Weder war ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel erfolgt, noch zeichnete sich ein solcher ab. Gegen einen möglichen Paradigmenwechsel sprach zunächst die durchgängige Dominanz der Angebotspolitik in den Gutachten. Die Empfehlungen der mittleren und langen Frist konzentrierten sich auf angebots- und wachstumspolitische Maßnahmen.

Darüber hinaus war auch in der kurzen Frist – trotz der Befürwortung diskretionärer fiskalpolitischer Maßnahmen – kein nachhaltiger Umschwung des Denkens zu beobachten, denn der Ausnahmecharakter des fiskalpolitischen Eingriffs im Falle der

globalen Finanz- und Wirtschaftskrise implizierte, dass die stabilisierungspolitische Funktion auch in Zukunft wesentlich bei der Geldpolitik liegen sollte. Über die unterschiedlichen Schwächephasen hinweg betrachtet, zeichnete sich der Diskurs somit stärker durch Kontinuität, denn durch einen fundamentalen Bruch aus.

Auch wenn kein Paradigmenwechsel vorlag, so ließen sich doch kleinere Verschiebungen feststellen. Denn es ergab sich, dass die Gutachten der Geldpolitik vermehrt eine stabilisierungspolitische Rolle zuschrieben. Die Gutachten tendierten somit in zunehmendem Maße zu einer neukeynesianischen (bzw. *New Consensus*-) Position. Dabei handelte es sich aber um keinen signifikanten Bruch, sondern lediglich um eine Verstärkung bereits vorliegender Tendenzen.

Da die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Gutachten nun weitgehend im Einklang mit dem Neukeynesianismus stehen, repräsentieren sie den aktuellen Mainstream der wirtschaftspolitisch relevanten Makroökonomie.

Ein Paradigmenwechsel im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Gutachten des SVR und der GD innerhalb des Beobachtungszeitraums somit nicht abgezeichnet. Angesichts dieser Tatsache ließe sich die vorsichtige Hypothese aufstellen, dass ein kurzfristiger, selbstständiger Paradigmenwechsel der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung unwahrscheinlich ist, da dessen Diskurse an den makroökonomischen Mainstream gebunden sind. Ein Paradigmenwechsel der Mehrheitspositionen in der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung wäre deshalb zunächst auf Seiten der Makroökonomie einzuleiten. Denn: Stützen sich die wirtschaftspolitischen Positionen der Politikberatung, wie angenommen, weitgehend auf den wissenschaftlichen Mainstream – und die empirischen Ergebnisse dieser Studie untermauern diese Hypothese –, dann müsste ein Wandel der wirtschaftspolitischen Diskurse im akademischen Feld der Makroökonomie beginnen. Einer anderen Denkschule müsste es in den inneren Auseinandersetzungen des wissenschaftlichen Feldes gelingen, sich gegen den gegenwärtig dominierenden Neukeynesianismus zu behaupten und den makroökonomischen Mainstream neu zu besetzen. Ein solcher, neuer ‚Common Sense‘ in der Makroökonomie würde sich daraufhin, so die Hypothese, mit einer gewissen Zeitverschiebung und unter den notwendigen Abstraktionsleistungen auch in den wirtschaftspolitischen Diskursen niederschlagen.

Um zu solch einem Paradigmenwechsel in der Wissenschaft zu gelangen, könnten auch Politik und Öffentlichkeit wichtige Impulse geben. So stellt die Politik Rahmenbedingungen für Wissenschaft her, die sich förderlich oder hinderlich auf die Durchsetzung von Innovation im wissenschaftlichen Feld auswirken können. Zugleich hat die Politik im Falle der hier untersuchten Gutachten einen unmittelbaren Einfluss auf die Zusammensetzung der an den Gutachten beteiligten Expertengremien. Neben Politik und Öffentlichkeit kann auch das wirtschaftliche Geschehen einen zentralen Impulsgeber für einen möglichen Paradigmenwechsel bilden. So könnte die globale Finanz- und Wirtschaftskrise eine nachhaltige Wirkung auf das wissenschaftliche Feld entfalten und hier einen Veränderungsprozess einleiten bzw. forcieren. Aber auch hier sind nur sehr vorsichtige Prognosen möglich. Realwirtschaftliche Entwicklungen mögen zwar gegebenenfalls Veränderungen in der Makroökonomie anstoßen oder bestärken, jedoch können sie einen Paradigmenwechsel weder vorwegnehmen noch dessen Geschwindigkeit determinieren. Wie die globale Finanz- und Wirtschaftskrise schließlich im Feld der Makroökonomie verarbeitet wird, wird vermutlich wesentlich von der Eigendynamik des wissenschaftlichen Diskurses selbst abhängen. Zugleich wird sich ein möglicher Wandel im Feld der Wissenschaft erfahrungsgemäß tendenziell eher langfristig vollziehen und nicht von heute auf morgen einstellen. Stützen sich die Mehrheitspositionen innerhalb der wirtschaftspolitischen Diskurse auf den makroökonomischen Mainstream, dann gilt auch für diese, dass ein plötzlicher Paradigmenwechsel eine eher unwahrscheinliche Option ist. Welche nachhaltigen Folgen die globale Wirtschaftskrise für die wirtschaftspolitischen Diskurse hat, wird sich somit wohl erst langfristig zeigen. Die von vielen Seiten erhoffte ‚Schocktherapie‘, die zu einem plötzlichen Paradigmenwechsel führen sollte, war die globale Wirtschafts- und Finanzkrise jedenfalls nicht.

E. Anhang

1. Darstellung der drei Theoriestränge des makroökonomischen Diskurses

1.1 Theorien neoklassischer Prägung

In diesem Teil wird kurz in die wichtigsten makroökonomischen Ansätze des neoklassischen Stranges – Neoklassik, Monetarismus und Neuklassik – eingeführt.¹⁴⁴ Begonnen wird mit einer Darstellung der neoklassischen Fundamente, auf die der Monetarismus und danach die Neuklassik folgen. Daraufhin wird kurz die Wachstumstheorie des neoklassischen Stranges betrachtet.

1.1.1 Die (neo-)klassischen Wurzeln

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Grundannahmen der klassischen und neoklassischen Makroökonomie dargestellt. Sie dienen als Fundament für die Auseinandersetzung mit den auf der Neoklassik aufbauenden Theorien.¹⁴⁵

Die (neo-)klassische Theorie geht zunächst mikroökonomisch vom individuellen Akteur als Nutzenmaximierer aus. Die einzelnen Akteure suchen ihre Kosten zu minimieren und ihre Profite zu maximieren. Sie verfügen dabei über vollständige Informationen über die Preise und Märkte.¹⁴⁶ Das individuelle Maximierungshandeln der einzelnen Akteure führt durch die Koordination über Märkten schließlich zu pareto-optimalen Lösungen für die beteiligten Individuen. Der Markt bildet somit eine optimale Koordinationsform zur Vermittlung der Einzelinteressen.

Auf den Märkten wird ein vollkommener Wettbewerb unterstellt. Die Preise gelten als flexibel und passen sich so an, dass es jeweils immer zu einer Markräumung kommt.¹⁴⁷

Der Anpassungsprozess zwischen Angebot und Nachfrage wird mittels des Bildes des

¹⁴⁴ Hier ist nicht der Raum, um alle genannten Theorien und Konzepte im Detail vorzustellen. So wurde etwa auf die Darstellung der gegenwärtig sehr populären „Real Business Cycle School“ verzichtet.

¹⁴⁵ Mit der Klassik ist besonders der Name Adam Smith und dessen Arbeit „Wealth of Nations“ verbunden. Weiterhin gelten als Theoretiker der Klassik: Thomas Malthus, John Stuart Mill, David Ricardo und Jean Baptiste Say (Vgl. Altmann 2007: 229, Felderer/Homburg 2005: 24, Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 42). Prominente Vertreter der Neoklassik sind: Irving Fisher, Vilfred Pareto und Knut Wicksell. Vgl. Felderer/Homburg 2005: 27.

¹⁴⁶ Auch wenn einige der Grundannahmen realitätsfern erscheinen mögen – wie etwa die Annahme vollständigen Wissens der Einzelindividuen –, wurden sie doch in vielen Fällen zum festen Bestandteil der meisten folgenden makroökonomischen Theorien.

¹⁴⁷ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 44

„Walras‘sehen Auktionators“ begründet. Der „Walras‘che Auktionator“ passt die Preise über ein „Trial-and-Error“-Verfahren im Zeitverlauf an, bis Angebot und Nachfrage schließlich übereinstimmen. Die Preise tasten sich somit in einem Anpassungsprozess an die markträumenden Preise an und die Märkte werden geräumt.¹⁴⁸

Dieses Prinzip gilt ebenfalls für den Arbeitsmarkt. Dementsprechend erfolge auch auf dem Arbeitsmarkt über den Anpassungsprozess immer eine vollständige Räumung. Für Klassik und Neoklassik versteht sich Vollbeschäftigung als ein volkswirtschaftlicher Normalzustand.¹⁴⁹ Dabei koordiniert sich der Arbeitsmarkt über die Höhe der Reallöhne. Akteure können sich zwischen Arbeit und Freizeit entscheiden. Umso höher die Reallöhne, desto mehr Arbeitskraft wird angeboten und desto weniger Freizeit wird genommen und vice versa. Firmen hingegen fragen umso mehr Arbeitskraft nach, je niedriger der Reallohn ist. Arbeitsangebot und -nachfrage passen sich automatisch an, so dass ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht entsteht. In diesem Gleichgewicht existiert keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Bei der verbleibenden Arbeitslosigkeit handele es sich um freiwillige Arbeitslosigkeit: Die Individuen würden in diesem Fall Freizeit gegenüber Arbeit vorziehen.¹⁵⁰

Eine weitere zentrale Grundannahme der neoklassischen Ansätze ist das Say‘sche Gesetz. Es wird oft wie folgt paraphrasiert: „Jedes Angebot schafft sich selbst seine Nachfrage.“¹⁵¹ Da die Produktion von Gütern mit der Erzeugung von Arbeitseinkommen verbunden ist, schaffe die Produktion wiederum Kaufkraft, die zum Verzehr der produzierten Güter bereitstehe. Das erzeugte Einkommen würde entweder in den privaten Konsum oder in Investitionen fließen und somit eine zusätzliche Nachfrage schaffen. Jedes neue Angebot erzeugt damit gleichzeitig eine (äquivalente) Nachfrage. Folgt man dem Sayschen Gesetz, so kann es kein Überangebot von Gütern in einer Volkswirtschaft geben. Aus dem Sayschen Gesetz ergibt sich die für die neoklassischen Ansätze typische Dominanz der Angebotsseite. Nicht die aggregierte

¹⁴⁸ Siehe zum Walras‘sehen Auktionator: Felderer/ Homburg 2005: 92f.

¹⁴⁹ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 43f.

¹⁵⁰ Vgl. Felderer/Homburg 2005: 70f.; Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 48ff.

¹⁵¹ Felderer/Homburg 2005: 84

Nachfrage, sondern das aggregierte Angebot erscheint als die ausschlaggebende Determinante für die Höhe des volkswirtschaftlichen Produktionsniveaus.¹⁵²

Neben dem Sayschen Gesetz zählt die Quantitätstheorie des Geldes zu den zentralen Elementen der Neoklassik und verkörpert deren herrschende Geldtheorie. Der Quantitätstheorie folgend muss eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen realer und monetärer Sphäre vorgenommen werden. Die monetäre Sphäre wird als abgetrennt von der realen Sphäre gedacht und habe keinen Einfluss auf die realen Größen einer Volkswirtschaft. Geld sei in der langen Frist neutral.¹⁵³ So wirke sich die Quantität des Geldes nicht auf die realen Variablen wie die Höhe der realen Produktion oder die Beschäftigung aus.¹⁵⁴ Eine Erhöhung der Geldmenge führe lediglich zu einer äquivalenten Erhöhung der Preise, während die realen Variablen unverändert bleiben.¹⁵⁵ Geld verhalte sich also in seiner Wirkung auf die Realwirtschaft neutral.¹⁵⁶

Fasst man die neoklassischen Grundannahmen zusammen, so ergibt sich, dass der Markt als ein optimaler Koordinationsmechanismus betrachtet wird. Dieser sorgt automatisch für die nötigen Anpassungsprozesse zwischen Angebot und Nachfrage. Dabei koordiniert der Preismechanismus das Marktgeschehen, ohne dass eine Steuerung durch externe Instanzen – wie etwa dem Staat – notwendig wäre. In der Konsequenz räumen sich die Märkte automatisch. Entsprechend befinden sich Volkswirtschaften normalerweise in einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit existiert in diesem Zustand nicht. Die dennoch vorliegende Arbeitslosigkeit wird als freiwillige interpretiert. Eingriffe in das Marktgeschehen erscheinen als unnötig und kontraproduktiv. Da der Markt sich selbst bereits optimal koordiniert, stören kurzfristige wirtschaftspolitische Eingriffe den Anpassungsmechanismus des Marktes und können wirtschaftliche Instabilitäten auslösen. Aufgrund ihrer wirtschaftspolitischen Abstinenz werden die neoklassischen Ansätze häufig mit einer Politik des „Laissez faire“ gleichgesetzt.¹⁵⁷

¹⁵² Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 51ff., Felderer/Homburg 2005: 83ff.

¹⁵³ Die Quantität des Geldes ist eine exogene Größe.

¹⁵⁴ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 44, 56.

¹⁵⁵ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 60; Felderer/Homburg 2005: 81.

¹⁵⁶ Dabei wird eine konstante Umlaufgeschwindigkeit des Geldes unterstellt.

¹⁵⁷ Vgl. Pätzold/Baade 2008: 40f.; Pätzold/Mussel 2008: 13; Felderer/Homburg 2005: 94f.

1.1.2 Der Monetarismus

Der Monetarismus entwickelte sich eine als Reaktion auf die Dominanz der keynesianischen Theorie während der 40er und 50er Jahre des 20. Jahrhunderts.¹⁵⁸ Er vollzieht eine deutliche Kritik am seinerzeit vorherrschenden Keynesianismus. Als Schöpfer und wichtigster Vertreter des Monetarismus gilt Milton Friedman. Sein Monetarismus wird oft auch als orthodoxer Monetarismus (bzw. Monetarismus erster Art) bezeichnet.¹⁵⁹ Das Ziel des Monetarismus lag darin, die Rolle des Geldes für die (In-)Stabilität von Volkswirtschaften herauszustellen und der These von der langfristigen Neutralität des Geldes ein stabileres Fundament zu verleihen. Dementsprechend betont der

Monetarismus, entgegen dem Keynesianismus, in dessen Zentrum die Fiskalpolitik¹⁶⁰ steht, die Zentralität der Geldpolitik.¹⁶¹

1.1.2.1 Monetaristische Geldtheorie

Ausgangspunkt des monetaristischen Ansatzes ist die Analyse der Bestimmungsfaktoren der Geldnachfrage. Die Geldnachfrage eines Individuums hänge von dem Gesamtvermögen, den erwarteten Erträgen und von den Präferenzen des Akteurs – und dem Nutzen der Geldhaltung (Liquidität) – ab.¹⁶² Die Nachfrage nach Realkasse sei im Verhältnis zu anderen Vermögenswerten stabil und verändere sich, wenn überhaupt, nur sehr langsam.¹⁶³ Dementsprechend sei auch die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes konstant. Das Geldangebot hingegen sei variabel und ändere sich über die Zeit. Es ergebe sich nicht endogen aus dem System, sondern werde exogen durch die Zentralbanken festgelegt. Die Höhe der im Wirtschaftssystem umlaufenden Geldmenge könne somit zentral gesteuert werden. Es zeige sich, dass die Höhe der Geldmenge einen unmittelbaren Einfluss auf die relativen Größen der Volkswirtschaft habe. So wirke sich eine Änderung des Geldangebots auf die nominale

¹⁵⁸ Vgl. Spahn 2005: 3, Felderer/Homburg 2005: 231.

¹⁵⁹ Vgl. Felderer/ Homburg 2005: 234; Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 137ff.; Karrass 2009: 51.

¹⁶⁰ Die Begriffe „Fiskalpolitik“ und „Finanzpolitik“ werden im Folgenden synonym verwandt.

¹⁶¹ Vgl. Felderer/Homburg 2005: 231. Der Monetarismus basiert weitgehend auf neoklassischen Annahmen und stellt eine Weiterentwicklung der neoklassischen Theorie dar. Dabei wendet er sich, wie beschrieben, insbesondere einer Neuformulierung der Quantitätstheorie des Geldes zu. Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 139.

¹⁶² Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 139.

¹⁶³ Peters 1995: 241f., Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 140, 145; Sandelin/Trautwein/Wundrak 2008: 95.

Höhe der Löhne und Preise aus. Friedman verdeutlichte in seinen Analysen, dass Veränderungen der Preise und des nominalen Lohns auf Änderungen des nominalen Geldangebots zurückzuführen seien.¹⁶⁴ Weiterhin würden sich Veränderungen der Geldmenge über Preise und Löhne auf die wirtschaftliche Gesamtleistung auswirken und könnten zu schweren Fluktuationen führen. So zeigte er mittels einer empirischen Datenanalyse, dass wirtschaftlichen Fluktuationen in den USA, jeweils mit einem gewissen zeitlichen Abstand, Veränderungen der Geldmenge vorausgegangen waren.¹⁶⁵ Ebenso vertrat Friedman gemeinsam mit Schwartz die These, dass die Große Depression durch eine geringe Senkung des Geldangebots ausgelöst worden sei. In einem Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren – wie dem Zusammenbruch vieler Kreditinstitute und dem Vertrauensverlust der Sparer – habe sich die im Umlauf befindliche Geldmenge immer weiter verringert und damit die Große Depression heraufbeschworen.¹⁶⁶

Ausschlaggebender Faktor für ökonomische (In-)Stabilität sei damit das Geldangebot.¹⁶⁷ Die angebotene Geldmenge gilt als der zentrale Faktor, der die ökonomische Aktivität einer Volkswirtschaft in der kurzen Frist bestimmt. In der langen Frist wurde von Friedman jedoch die These von der Neutralität des Geldes aufrecht erhalten. Die Höhe der Geldmenge habe damit keinen realen Einfluss auf die langfristige ökonomische Aktivität.¹⁶⁸

Trotz des hohen Einflusses des Geldes auf die kurzfristige wirtschaftliche Entwicklung, spricht sich Friedman gegen Versuche aus, die Wirtschaft mittels antizyklischer Geldpolitik kurzfristig zu stabilisieren. Da die Effekte einer Geldmengenänderung mit einer zeitlichen Verzögerung auftreten, eigne sich die Geldpolitik nicht für eine Feinsteuerung des wirtschaftlichen Geschehens. Friedman fordert deshalb, die Geldmenge bei einer konstanten Rate in Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum zu

¹⁶⁴ Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 140.

¹⁶⁵ Friedmans Analysen blieben freilich nicht ohne Kritik. So wurde seine methodisches Vorgehen und die dabei gewonnen Ergebnisse scharf kritisiert. Siehe hierzu Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 141f.

¹⁶⁶ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 141ff.

¹⁶⁷ Während Keynes die Ursache von Rezessionen in einem Rückgang des Konsums (bzw. der effektiven Nachfrage) sah, betont Friedman die Konstanz der Konsumnachfrage. Denn der Konsum hänge weniger von kurzfristigen Fluktuationen als vom erwarteten Lebenszeiteinkommen der Individuen ab. Im Zentrum der Erklärung von Fluktuationen solle vielmehr das Geldangebot stehen.

¹⁶⁸ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 145.

erhöhen. Hierdurch könne eine langfristige Preisstabilität garantiert werden.¹⁶⁹ Denn dringlichstes Ziel der Geldpolitik sei die Auslöschung der Inflation.

1.1.2.2 Exkurs: Adaptive Erwartungen und Natürliche Arbeitslosigkeit

Zwei weitere wichtige Entwicklungen im Monetarismus sind die Erweiterung der Phillipskurve um die Annahme adaptiver Erwartungen und das Konzept der natürlichen Arbeitslosigkeit.

Die einfache Phillipskurve beschrieb zunächst die empirische Korrelation zwischen Lohnentwicklung (bzw. Lohnänderungsrate) und Arbeitslosigkeit. Hierbei zeigte sich ein einfacher Zusammenhang: Je niedriger die Arbeitslosigkeit, desto höher die Steigerungsrate der Löhne. Denn mit höherer Beschäftigung steigt die Verhandlungsmacht der Arbeiter, so dass diese höhere Lohnforderungen durchsetzen können.¹⁷⁰ Damit ergab sich der klassische Zielkonflikt zwischen Inflation und hoher Beschäftigung. Überdurchschnittliche Beschäftigung war nicht ohne Inflation denkbar.^{171,172} Jedoch wiesen die zu diesem Zusammenhang vorliegenden Untersuchungen ein Problem auf: Die Lohnforderungen der Arbeitnehmer wurden als unabhängig von der existierenden Inflation betrachtet. Man beachtete nicht, dass die Arbeitnehmer ihre Lohnforderungen womöglich an der bestehenden Inflation ausrichten und ihre Lohnforderung um die jeweils vorliegende Inflationsrate erhöhen würden. Die Arbeitnehmer wurden so konzipiert als seien sie lediglich an ihrem nominalen nicht jedoch an ihrem realen Lohn orientiert. Dementsprechend wurde ihnen eine nur sehr begrenzte Rationalität unterstellt.¹⁷³

Friedman setzt bei diesem Schwachpunkt an und erweitert die Theorie der Phillipskurve um das Konzept der adaptiven Erwartung. In dem neuen Modell richten die Arbeitnehmer ihre Lohnforderungen an der erwarteten Inflation und dem antizipierten,

¹⁶⁹ Ebd.

¹⁷⁰ Inflation hängt wesentlich vom Wachstum der Löhne ab. Mit der Phillipskurve war ein Modell zur Erklärung von Inflation gewonnen.

¹⁷¹ Vgl. Dornbusch/Fischer/Startz 2003: 137ff.; Branson 1989: 495ff.

¹⁷² Ob es zu Preissteigerung kommt, hängt in diesem Modell mitunter vom Verhältnis zwischen Produktivitätssteigerungsrate und Lohnsteigerungsrate ab. Solange die Lohnerhöhungen sich unterhalb des Produktivitätszuwachses der Volkswirtschaft bewegen oder diesem gleichen, erfolgt kein zusätzlicher Inflationsimpuls. Wachsen die Löhne aber über die Produktivitätszuwächse hinaus, dann steigen die Preise um diese Überschreitung.

¹⁷³ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 152.

realen Lohn aus.¹⁷⁴ Da sich die Arbeitnehmer in diesem Modell am Reallohn orientieren, berücksichtigen sie mögliche Auswirkungen von Inflation auf ihren künftigen Reallohn und integrieren diese in ihre Lohnforderungen. Dabei ist die künftige Inflation jedoch nicht bekannt. Stattdessen haben die Arbeitnehmer Erwartungen über die Veränderung des Preisniveaus. Diese Erwartungen bilden sie adaptiv: Sie orientieren sich in ihren Erwartungen an ihren Erfahrungen, insbesondere an der Inflation der zurückliegenden Zeitperiode. Hierbei können sich die Arbeitnehmer über die Höhe der künftigen Inflation irren. Aber sie lernen aus ihren Fehlern und verbessern somit ihre Vorhersagen über die Zeit.¹⁷⁵

Inwiefern die Arbeitnehmer ihre Lohnforderungen durchsetzen können, hängt nach wie vor von ihrer Verhandlungsmacht und damit vom aktuellen Beschäftigungsniveau ab. Ist die Arbeitslosigkeit niedrig, so lassen sich die gewünschten realen Lohnsteigerungen – also Lohnsteigerungen, die über der erwarteten Inflation liegen – leichter durchsetzen.¹⁷⁶

Als Maßstab für die Höhe des Beschäftigungsniveaus wird das Konzept der natürlichen Arbeitslosigkeit eingeführt. Natürliche Arbeitslosigkeit ist jene Höhe der Arbeitslosigkeit, bei der der Arbeitsmarkt – unter Berücksichtigung seiner spezifischen Charakteristika – als geräumt gilt. Die konkrete quantitative Ausprägung der natürlichen Arbeitslosigkeit hängt von der jeweiligen Struktur und den Rigiditäten des Marktes und der Volkswirtschaft ab. Sie wird aber für gewöhnlich über null liegen. Denn man kann von kurzfristiger Arbeitslosigkeit ausgehen, die durch den Arbeitswechsel, mangelnde Flexibilität des Arbeitsmarktes etc. entsteht. Hinzu kommt das Phänomen der freiwilligen Arbeitslosigkeit. Freiwillige Arbeitslosigkeit entsteht durch zu geringe Anreize, eine bezahlte Arbeit aufzunehmen. Umso weniger Anreize bestehen – etwa durch hohe Arbeitslosenbezüge – eine bezahlte Arbeit aufzunehmen, desto höher wird das Niveau der natürlichen Arbeitslosigkeit sein.¹⁷⁷

Entspricht die Höhe der tatsächlichen Arbeitslosigkeit der natürlichen Rate der Arbeitslosigkeit, dann befindet sich die Volkswirtschaft im Gleichgewichtszustand. Die

¹⁷⁴ Der reale Lohn ist der um das Preisniveau bereinigte nominale Lohn.

¹⁷⁵ Vgl. Dornbusch/Fischer/Startz 2003: 141; Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 152ff.; Branson 1989: 504ff.; Vgl. zum Konzept der adaptiven Erwartungen: Felderer/Homburg 2005: 236ff.

¹⁷⁶ Damit ergibt sich folgender Zusammenhang: $W = f(U) + P^e$, Definition der Variablen: W = Löhne U = Arbeitslosenrate P^e = erwartete Inflation Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 153.

¹⁷⁷ Siehe etwa Mankiw 1990: 1647.

Verhandlungspositionen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sind ausgeglichen, so dass reale Lohnsteigerungen nicht durchsetzbar sind. Die Lohnforderungen werden sich an der erwarteten Inflation – zuzüglich möglicher Produktivitätssteigerungen – orientieren. Der Lohn steigt bei diesem Beschäftigungsniveau also lediglich um die erwartete Inflation.

Hängt die tatsächliche Inflation hauptsächlich von den nominalen Lohnsteigerungen ab, dann werden erwartete und tatsächliche Inflation bei natürlicher Arbeitslosigkeit miteinander übereinstimmen. Die Inflation entspricht bei natürlicher Arbeitslosigkeit der erwarteten Inflation.¹⁷⁸

Ein anderer Fall liegt vor, wenn sich die tatsächliche Arbeitslosigkeit unterhalb der natürlichen Arbeitslosigkeit bewegt und sich das tatsächliche Beschäftigungsniveau damit oberhalb des Gleichgewichtszustandes befindet. Arbeiter erhöhen ihre Lohnforderungen über die erwartete Inflation hinaus, da sie sich aufgrund der niedrigen Arbeitslosigkeit in der Position sehen, reale Lohnsteigerungen durchzusetzen. Wachsen die Löhne nun über das Maß der erwarteten Inflation hinaus, dann erhöhen sich die realen Löhne nur kurzfristig. Denn die tatsächliche Inflation wächst, bedingt durch die gestiegenen Löhne, über die erwartete Inflation hinaus. Durch die zusätzliche Inflation fallen die realen Löhne nun wieder und bleiben hinter den Erwartungen der Arbeiter zurück. Zugleich senken die Firmen, bedingt durch die gestiegenen Lohnkosten, ihre Nachfrage nach Arbeit. Die Arbeitslosigkeit steigt und pendelt sich schließlich wieder auf dem natürlichen Niveau ein. Langfristig kehrt die Arbeitslosigkeit somit automatisch immer wieder auf ihr natürliches Niveau zurück. Während die Phillipskurve in der kurzen Frist die Form eines negativen Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe (bzw. Preisen) und Arbeitslosigkeit postuliert, erscheint dieser Zusammenhang in der langen Frist aufgehoben. In der langen Frist verläuft sie als Vertikale bei der natürlichen Arbeitslosenrate (U^* in Abb. 3). Die Inflation kann auf diesem Beschäftigungsniveau beliebig hoch oder niedrig sein und hängt letztlich von den Inflationserwartungen der Arbeiter ab.¹⁷⁹ Eine Darstellung dieses Zusammenhangs findet sich in *Abbildung 3*. Die Horizontale stellt die Arbeitslosigkeit (U) dar, während

¹⁷⁸ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 155.

¹⁷⁹ Vgl. zum monetaristischen Modell der Phillipskurve und dem Konzept der Natürlichen Arbeitslosigkeit Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 146-157, Jerger 2005: 59f., Espinosa-Vega/Russel 1997: 8-13; Dornbusch/Fischer/Startz 2003: 141ff.

die Vertikale Veränderungen im Preisniveau (p) wiedergibt. Bei U^* befindet sich die Höhe der Arbeitslosigkeit auf ihrem natürlichen Niveau.

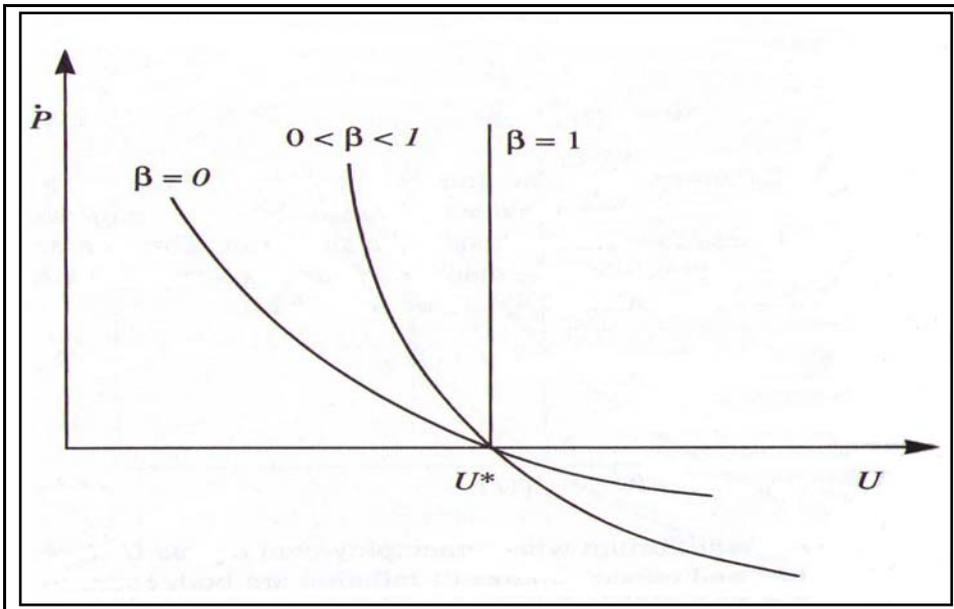


Abbildung 3: Adaptive Erwartungen und Natürliche Arbeitslosigkeit
(Quelle: Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 156)

Hieraus ergebe sich, dass die Geldmenge keine Effekte auf das mittel- und langfristige Beschäftigungsgleichgewicht habe. Eine Änderung der Geldmenge könne lediglich in der kurzen Frist Abweichungen von dem Gleichgewichtszustand stimulieren. So kann eine unerwartete Erhöhung der Geldmenge die tatsächliche Beschäftigung kurzfristig über das natürliche Beschäftigungsniveau hinweg steigern.¹⁸⁰

Gleichzeitig würden dann das Preisniveau und schließlich auch die Inflationserwartungen steigen. Mittel- oder langfristig kehrt die Wirtschaft aber auch in diesem Fall wieder zum natürlichen Arbeitslosigkeitsniveau zurück. Damit sei Geld mittel- sowie langfristig neutral.

Zugleich sind mit einer Erhöhung der Geldmenge immer inflationäre Impulse verbunden. Dauerhafte Anstrengungen, die Arbeitslosigkeit durch eine ständige

¹⁸⁰ Eine Unterschätzung der Inflation führe dazu, dass die Arbeiter mehr Arbeitskraft anbieten, da sie glauben ihre realen Gehälter würden steigen. Dies ist aber nicht der Fall, da die Inflation zu einer Entwertung der nominalen Gehaltszuwächse führt. Friedman bezeichnet dies als zeitweilige Geldillusion. Vgl. Sandelin/Trautwein/Wundrak 2008: 95f.

Erhöhung der Geldzufuhr zu senken, münden notwendig in einer Hyperinflation und untergraben die Funktion des Geldes.¹⁸¹

Friedman geht davon aus, dass eine höhere Inflation zu einer größeren Volatilität der Inflation und damit zu größerer Unsicherheit führt. Die Effizienz des Marktes werde durch eine überhöhte Inflation eingeschränkt. Das Preissystem greife immer weniger und die Arbeitslosigkeit wachse. Der alte Gegensatz zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation ist damit aufgehoben. Hohe Arbeitslosigkeit und Inflation können gleichzeitig auftreten.¹⁸²

1.1.2.3 Die wirtschaftspolitischen Implikationen des Monetarismus

Aus Friedmans Monetarismus ergeben sich eine Reihe von wirtschaftspolitischen Implikationen. Zunächst nimmt der Monetarismus bezüglich der Wirksamkeit kurzfristiger Finanzpolitik eine sehr kritische Position ein. Finanzpolitische Impulse würden kaum Einfluss auf das kurzfristige Konsumverhalten der Haushalte haben, da diese ihren Konsum an ihren langfristigen Einkommenserwartungen ausrichten. Weiterhin würden staatliche Investitionen private Investitionen verdrängen.¹⁸³

Tatsächlich sei, so Friedman, die Geldmenge der ausschlaggebende Faktor für die wirtschaftliche Aktivität in der kurzen Frist. Sie sei die zentrale Ursache für wirtschaftliche Fluktuationen. Dennoch wendet sich der Monetarismus gegen eine kurzfristig orientierte Geldpolitik. Zusätzliche Stabilität sei durch eine antizyklische, diskretionäre Geldpolitik nicht zu erreichen. Vielmehr würde eine diskretionäre Geldpolitik zur Destabilisierung des Systems beitragen. Denn Veränderungen der Geldmenge wirken sich oft erst mit großen zeitlichen Verzögerungen aus, so dass eine antizyklische Politik Gefahr laufe, letztlich prozyklisch zu wirken. Weiterhin würde die Planungssicherheit von Investoren durch ständige Änderungen in der Geldpolitik untergraben. Die Geldpolitik solle daher regelgebunden sein und auf Preisniveaustabilität zielen. Friedman schlägt ein konstantes Wachstum der Geldmenge

¹⁸¹ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 158.

¹⁸² Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 157.

¹⁸³ Finanzpolitik sollte sich daher eher ihrer traditionellen Rolle zuwenden: Der Verteilung des Einkommens und der Allokation von Ressourcen. Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 170, Peters 1995: 243.

vor.¹⁸⁴ Hierdurch würde Stabilität und Konstanz erzeugt, die den wirtschaftlichen Akteuren Orientierung biete und die Planung ihres künftigen Handelns erleichtere. Wichtig sei dabei vor allem die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik.

Der Monetarismus argumentiert damit gegen jegliche Form kurzfristiger Stabilisierungspolitik. Wirtschaftspolitik solle langfristig ausgerichtet sein und Konstanz zeigen. Der Monetarismus scheint hierbei eine langfristige Politik im Sinn der Ordnungs- und Angebotspolitik zu favorisieren. Um den natürlichen Beschäftigungsstand dauerhaft zu erhöhen – und damit Natürliche Arbeitslosenquote zu senken –, seien angebotspolitische Reformen nötig. Etwa müssten die Flexibilität und Mobilität auf dem Arbeitsmarkt gesteigert und die Anreize, eine bezahlte Arbeit aufzunehmen, erhöht werden.¹⁸⁵ Auf die wirtschaftspolitischen Implikationen der Angebotspolitik wird weiter unten im Detail einzugehen sein. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Monetarismus einen Fokus auf langfristige Wirtschaftspolitik legt und in der Geldpolitik eine Versteigerung des Geldmengenwachstums fordert.

1.1.3 Die Neuklassik

Die Neuklassik kann als eine Weiterentwicklung des Monetarismus Friedmans verstanden werden. Sie stellt aber zugleich eine eigenständige Schule dar.¹⁸⁶ Der wohl wichtigste Unterschied zwischen Monetarismus und Neuklassik liegt in der Konzeptionierung der Erwartungen der Akteure. Die Neuklassik geht nicht mehr wie der Monetarismus von adaptiven Erwartungen aus, sondern ersetzt diese durch das Konzept der rationalen Erwartungen. Rationale Erwartungen unterscheiden sich von adaptiven Erwartungen insofern, dass die Akteure ihren Einschätzungen nicht mehr nur einfach vergangene Ereignisse und Erfahrungen zugrunde legen. Vielmehr beziehen sich die rationalen Akteure nun auf Prognosen anderer Akteure und versuchen, möglichst viele Informationen in ihre eigenen Erwartungen einzubauen. Dabei können zwar Fehler entstehen und damit Abweichungen zwischen Erwartungen und Realität auftreten. Die Fehler seien aber zufällig und in der Summe null. Dementsprechend

¹⁸⁴ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 163, Peters 1995: 243f.

¹⁸⁵ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 163f.; Truger 2005: 268-272; Karras 2009: 54.

¹⁸⁶ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 188.

gelingen es den Akteuren, Zukunftsvorhersagen zu treffen, die nur insignifikant von der Wirklichkeit abweichen.¹⁸⁷

1.1.3.1 Markräumung und wirtschaftliche Fluktuationen

Des Weiteren geht die Neoklassik von den oben beschriebenen, neoklassischen Annahmen aus. Die Märkte räumen sich dank des Preismechanismus‘ immer vollständig und die Volkswirtschaft befinde sich in einem ständigen Gleichgewicht.¹⁸⁸ Arbeitslosigkeit existiere nur als freiwillige Arbeitslosigkeit. Ob und wie viel Arbeitskraft die Akteure anbieten, hänge von dem antizipierten realen Lohn und ihrer Präferenz zwischen Arbeit und Freizeit ab.¹⁸⁹

Neben den Arbeitnehmern richten auch Firmen ihr Angebot rational aus. Sie orientieren ihre Produktion an der Höhe der Preise. Steigen die Preise ihrer Produkte, dann wird das fragliche Unternehmen die Produktion erhöhen. Fällt der Preis, so senkt das Unternehmen die Produktion. Denn in beiden Fällen gehen sie davon aus, dass die Veränderung der Preise durch eine entsprechende Veränderung der Nachfrage bedingt worden sei.

Arbeitnehmer und Firmen optimieren somit ihr Verhalten und orientieren sich dabei an Preisänderungen. Ihr Angebot an Arbeit bzw. Produktion hänge von den relativen Preisen bzw. Einkommen ab. Um ihr Angebot festzulegen, müssen sie sich ein Bild von der Entwicklung der Preise machen. Deren Einschätzung bezüglich der Entwicklung der Preise bilden in der neoklassischen Theorie den Dreh- und Angelpunkt für die Erklärung kurzfristiger wirtschaftlicher Fluktuationen. Grundsätzlich können Preisänderungen relativ oder absolut sein: Nur ein Produkt kann in seinem Preis gegenüber anderen steigen oder alle Preise steigen gleichzeitig. Um ihr Angebot festzulegen, müssen die wirtschaftlichen Akteure nun zwischen absoluten und relativen Preisänderungen unterscheiden. Deutet ein Unternehmen eine Preissteigerung seiner Produkte fälschlicherweise als einen Zuwachs an Nachfrage, während jedoch tatsächlich

¹⁸⁷ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 189ff. Das Konzept der rationalen Erwartungen ist zum Ziel breiter Kritik geworden. So wird in Frage gestellt, ob es den Akteuren in einer durch Informationsvielfalt gekennzeichneten Welt gelingen kann, die richtigen Informationen zu filtern, um ein korrektes Bild von der Zukunft zu erzeugen. Weiterhin gelinge es selbst den Wirtschaftsexperten nicht zu einem einheitlichen Modell und Prognosen zu kommen. Wie sollte es dann den einfachen Akteuren gelingen? (Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 192f.).

¹⁸⁸ Siehe etwa Karras 2009:62; Mankiw 1990: 1648.

¹⁸⁹ Vgl. Kromphardt 1998: 111f.; Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 193ff.

alle Preise steigen (allgemeine Inflation), so steigert es seine Produktion, ohne dass ein entsprechender Nachfragezuwachs nach dessen Produkten gegeben ist. Es kommt zu einem Überschussangebot der fraglichen Produkte. Der Markt wird nicht geräumt. Passiert dies in gehäufte Form, dann weicht wirtschaftliche Aktivität vom natürlichen Niveau ab.¹⁹⁰

Diese Abweichungen werden durch Nachfrageschocks ausgelöst:

„In new classical analysis, unanticipated aggregate demand (resulting mainly from unanticipated change in money supply) which affect the whole economy, cause errors in (rationally formed) price expectations and result in output and employment deviating from their long-run (full information) equilibrium (natural) levels. These errors are held to result from workers and firms who both have *incomplete/imperfect* information, so that they mistake general price changes for relative price changes and react by changing the supply of labour and output, respectively.” (Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 196; Klammern und kursive Schrift im Original)

Es handelt sich um „random shocks“, die aus zufälligen Fehleinschätzungen resultieren. Dementsprechend bewegen sich diese Schwankungen zufällig verteilt um die natürliche ökonomische Aktivität. Schließlich tendiert die Volkswirtschaft jedoch immer wieder zum Gleichgewichtszustand.¹⁹¹

1.1.3.2 Die wirtschaftspolitischen Implikationen der Neuklassik

Die wirtschaftspolitischen Implikationen des Ansatzes ähneln sehr stark jenen des Monetarismus. Kurzfristige Stabilisierungspolitik wird zugunsten rein langfristiger Ordnungspolitik abgelehnt. Die Neuklassik spricht sich sowohl im Bereich der Geld- als auch der Fiskalpolitik gegen kurzfristige, konjunkturstabilisierende Maßnahmen aus. Steigerungen der Beschäftigung und des volkswirtschaftlichen Produktionsniveaus durch expansive Maßnahmen (etwa durch eine nicht antizipierte Erhöhung der Geldmenge) sind nur von kurzfristiger Dauer. Letztlich kehrt die Volkswirtschaft immer zum natürlichen Beschäftigungsniveau zurück. Die Neutralitätsthese des Geldes wird in

¹⁹⁰ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 194f.; Mankiw 1990: 1652.

¹⁹¹ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 197.

verstärkter Form aufrechterhalten.¹⁹² Die Geldpolitik solle durch Regeln geleitet sein und eine hohe Glaubwürdigkeit anstreben. Diskretionäre Geldpolitik wird abgelehnt. Denn durch die Möglichkeit diskretionärer Geldpolitik entsteht für politische Entscheider der Anreiz, die wirtschaftliche Leistung durch unantizipierte Erhöhungen der Geldmenge kurzfristig anzuheben. Geldpolitik verliere dann an Glaubwürdigkeit und Einflussmöglichkeiten. In diesem Sinne setzt sich der neoklassische Ansatz für politisch unabhängige Zentralbanken ein.¹⁹³ Zur dauerhaften Steigerung der Beschäftigung sei langfristig ausgerichtete Angebotspolitik nötig. Diese solle die Anreize für Firmen und Arbeitnehmer erhöhen, Arbeitskraft und Investitionen bereitzustellen.¹⁹⁴

Aus der Neuklassik heraus entwickelte sich die Real-Business-Cycle-Theory als eine eigenständige Schule. Sie steht damit in direkter Verwandtschaftsbeziehung zu den neoklassischen Theorien. Hier ist nicht der Raum um die Real-Business-Cycle-Theory zu beschreiben. Von ihren wirtschaftspolitischen Implikationen her lässt sie sich am ehesten den hier beschriebenen, neoklassischen Ansätzen zuordnen lassen.¹⁹⁵

1.1.4 Neoklassische Wachstumstheorie

Die Wachstumstheorie bezieht sich auf die lange Frist.¹⁹⁶ Sie geht davon aus, dass in der langen Frist letztlich zwei Faktoren die Produktion (bzw. die Produktion je Beschäftigtem¹⁹⁷) bestimmen: Technischer Fortschritt und Kapitalbildung.

Wenden wir uns zunächst der Kapitalbildung zu. Das Kapital einer Volkswirtschaft wird durch die Höhe der Investitionen determiniert. Dabei entsprechen die Investitionen in einer geschlossenen Volkswirtschaft dem Ersparnis. Die Sparquote bestimmt somit die Höhe der Investitionen und beeinflusst das Kapital.

Eine zusätzliche Akkumulation von Kapital (bzw. zusätzliches Sparen) führt jedoch nicht dauerhaft zu hohen Wachstumsraten der volkswirtschaftlichen Produktion.

¹⁹² Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 198ff.

¹⁹³ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 204ff.

¹⁹⁴ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 214.

¹⁹⁵ Siehe zur Real-Business-Cycle Theory Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 236-267.

¹⁹⁶ Die Wachstumstheorie des neoklassischen Stranges beruht wesentlich auf den Ideen von Robert Solow. Später kommen neue Konzepte von Paul Romer, Robert Lucas und Philippe Aghion und Peter Howit („Endogenous Growth“) hinzu. Siehe Blanchard/Illing 2006: 301f., 336.

¹⁹⁷ Die Produktion wird in diesem Fall als Produktion je Beschäftigter definiert. Denn auch das Bevölkerungswachstum und der damit verbundene Anstieg der Beschäftigung haben einen Einfluss auf die Produktion. Spricht man von Produktion pro Beschäftigtem, kann dieser Faktor ausgeblendet werden.

Bedingt durch einen abnehmenden Grenzertrag des Kapitals, tendiert die Volkswirtschaft in der langen Frist zum ‚Steady-State‘. Der ‚Steady-State‘ bildet einen langfristigen Gleichgewichtszustand, in dem die Kapitalintensität gleich bleibt. Bei zusätzlichen Investitionen (bzw. Sparen) steigt zwar das Wachstum und damit auch das Produktionsniveau, der Anstieg des Wachstums ist aber nur vorläufig. Denn es kehrt nach einer Frist wieder auf sein normales Niveau zurück. Die Produktion hingegen bleibt auf dem höheren Niveau. Ein dauerhaftes Wachstum kann somit nicht durch weitere Investitionen gewährleistet werden. Befindet sich die Volkswirtschaft erst einmal in dem ‚Steady-State‘, dann erhält die Kapitalakkumulation allein das Wachstum nicht aufrecht. Neben dem physischen Kapital (Produktionsanlagen, Infrastruktur etc.) spielt auch das verfügbare Humankapital für die Höhe der Produktion einer Volkswirtschaft eine zentrale Rolle. Das Humankapital einer Volkswirtschaft ergibt sich aus dem Ausbildungsgrad und den technischen Fertigkeiten der Beschäftigten. Es wird wesentlich durch die Höhe der Investitionen im Bildungsbereich determiniert. Jedoch gilt hier ein ähnlicher Zusammenhang wie beim ‚physischen‘ Kapital: Die Intensität zusätzlichen Humankapitals nimmt mit höherem Kapital ab. Zusätzliche Akkumulationen von Humankapital gewährleisten ebenfalls kein dauerhaftes Wirtschaftswachstum.¹⁹⁸ Lediglich technischer Fortschritt oder Bevölkerungswachstum können die Produktion dauerhaft wachsen lassen.

Technischer Fortschritt ermöglicht, bei einem gegebenen Niveau an Kapital und Arbeit mehr zu produzieren. Er wird oft mit effizienteren Produktionsmethoden (Maschinen) oder neuen Erfindungen assoziiert. Neben dem Bevölkerungswachstum bildet der technische Fortschritt den einzigen dauerhaften Wachstumsfaktor im ‚Steady-State‘. Die Wachstumsrate im ‚Steady State‘ wird somit durch das Bevölkerungswachstum und den technischen Fortschritt determiniert. Damit stellt sich die Frage, wovon technischer Fortschritt abhängt. Hierbei wird auf die Produktivität im Bereich der Forschung und Entwicklung verwiesen. Wie hoch die privaten Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung ausfallen, hänge jedoch von der erwarteten Profitabilität eben dieser ab. Die erwartete Profitabilität ist beispielsweise eng mit der Frage verknüpft, ob und in welchem Maße die Eigentumsrechte an den Entwicklungen geschützt werden.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Vgl. Blanchard/Illing 2006: 308, 314-337, 351f.; Solow 2002: 518ff.; Samuelson/Nordhaus 1987: 569-573 ; 586.

¹⁹⁹ Vgl. Blanchard/Illing 2006: 334-369.

Damit ergeben sich für die Wirtschaftspolitik letztlich folgende Implikationen: Durch Sparen und Investitionen in Bildung kann für eine gewisse Zeit das Wachstum angekurbelt werden. Die Produktion bleibt auf dem neuen, höheren Niveau, während das Wachstum wieder auf das ursprüngliche Niveau zurückkehrt. Dauerhaftes Wachstum im ‚Steady State‘ – im Sinne eines dauerhaften Wachstums der Produktion je Beschäftigtem – ergibt sich lediglich durch technischen Fortschritt. Somit sollte der Staat versuchen, die Aktivität im Bereich Forschung und Entwicklung durch einen entsprechenden Rahmen anzuregen.

Der Zusammenhang zwischen langfristigem Wachstum und Kapitalakkumulation hat auch Folgen für die Fiskalpolitik. So wird expansive Fiskalpolitik als schädlich betrachtet, denn sie erhöhe das Budgetdefizit und verringere die langfristige Kapitalbildung, die maßgeblich für die Entwicklung (bzw. Höhe) der Produktion sei.²⁰⁰

1.2 Neukeynesianische Theorie

Dieser Teil wendet sich der gegenwärtig prominentesten Synthese zwischen keynesianischer und neoklassischer Makroökonomie zu: dem Neukeynesianismus. Der Neukeynesianismus findet seinen frühen Vorläufer in der neoklassischen Synthese. Obwohl sich das theoretische Fundament der beiden Schulen zum Teil stark unterscheidet, handelt es sich bei beiden doch um eine Synthese aus neoklassischer und keynesianischer Makroökonomie. So wird der Neukeynesianismus heute auch oft als neue Synthese („new synthesis“) bezeichnet²⁰¹. Der Neukeynesianismus entsteht seit Ende der siebziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts, als Reaktion auf die Dominanz der Neuklassik.²⁰² Er gewinnt schnell an Popularität und besitzt heute eine so starke Präsenz in den makroökonomischen Diskursen, dass er inzwischen als der neue makroökonomische ‚Mainstream‘ bezeichnet wird.²⁰³ Beim Neukeynesianismus handelt es sich weniger um eine einheitliche Theorie, als vielmehr um ein sehr heterogenes

²⁰⁰ Budgetdefizite wirken sich negativ aus, da sie höhere Zinsen und damit niedrigere Investitionen implizieren. Der künftige Kapitalstock ist kleiner als er ohne das Budgetdefizit gewesen wäre. Siehe Blanchard/Illing 2006: 313ff., 758f., 196.

²⁰¹ Siehe etwa Snowdon/Vane 2002: 546.

²⁰² Vgl. Gordon 1997: 478; Snowdon/Vane 1997b: 454.

²⁰³ Vgl. Snowdon/Vane 1997a: 440, Hein/Heise/Truger 2005a.

Sammelsurium unterschiedlicher Ansätze.²⁰⁴ Trotz der starken inneren Diversifizierung verbindet den Neukeynesianismus ein „Repertoire“ gemeinsamer Annahmen.²⁰⁵

Diese gemeinsamen Grundannahmen werden am Anfang dieses Kapitels dargestellt. Darauf folgt eine Darstellung des *New Consensus*. Der *New Consensus* bildet eine gegenwärtig sehr populäre Spielweise des Neukeynesianismus, dessen Fokus auf einer regelgebundenen Geldpolitik liegt. Das Kapitel endet mit einer kurzen Zusammenfassung der verschiedenen wirtschaftspolitischen Spielweisen des Neukeynesianismus.

1.2.1.1 Neukeynesianische Grundannahmen

Der Neukeynesianismus stellt, wie oben bereits betont wurde, keine einheitliche Theorie dar. Stattdessen verbirgt sich hinter dem Titel „Neukeynesianismus“ eine Vielzahl neukeynesianischer Ansätze und Modelle. Einen gemeinsamen Obertitel für eine Vielzahl unterschiedlicher Theorien zu wählen, ergibt nur einen Sinn, wenn sich durch bestimmte Merkmale geeint sind. Dies ist freilich auch beim Neukeynesianismus der Fall. Die unterschiedlichen Ansätze sind durch bestimmte Grundannahmen, die sie (weitestgehend) teilen, geeint. Hier sollen nun die wichtigsten Grundannahmen kurz benannt werden.

Auch wenn sich der Neukeynesianismus oft als Gegenpol zu neoklassischen Ansätzen – insbesondere der Neuklassik – versteht, lassen sich gewisse theoretische Überschneidungen nicht leugnen.²⁰⁶ Eine zentrale Überschneidung ist die mikroökonomische Fundierung der Theorien. Sie beruht auf der neoklassischen Kritik an der neoklassischen Synthese. So warf die Neuklassik der neoklassischen Synthese vor, über keine ausreichende, mikroökonomische Fundierung ihrer Theorie zu verfügen. Um diesem Vorwurf von vornherein zu entkräften, sucht der Neukeynesianismus

²⁰⁴ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 289; Snowdon/Vane 1997a: 440. Der Neukeynesianismus formiert sich als kritische Antwort auf die Neuklassik im Laufe der 80er Jahre. (Vgl. Díaz 2007: 6f.) Die wichtigsten Beiträge finden sich in den zwei von Mankiw und Romer veröffentlichten Sammelbänden mit dem Titel „New Keynesian Economics“. Siehe Mankiw/Romer 1991.

²⁰⁵ Diese Grundannahmen werden nicht notwendig von allen neukeynesianischen Ansätzen in gleicher Weise vertreten. Vielmehr handelt es sich bei dem Standardrepertoire um die dominante Auslegung des Neukeynesianismus. Hier soll der Vereinfachung halber lediglich diese standardisierte Lesart des Neukeynesianismus präsentiert werden.

²⁰⁶ Siehe etwa Mankiw 1997a: 446f., 450. Mankiw hebt in diesem Artikel zugleich auch die Differenzen zwischen Neukeynesianern und orthodoxen Keynesianern hervor. Auch Krugman konstruiert in seinem Artikel, in der *New York Times* anlässlich der Wirtschaftskrise erschienen, den Neukeynesianismus als Gegenpol zur Neuklassik. Siehe Krugman 2009.

explizit nach einer mikroökonomischen Fundierung seiner Annahmen. Denn es war ausdrückliches Ziel des Neukeynesianismus, der keynesianischen Theorie ein mikroökonomisches Fundament zu verleihen. Der Neukeynesianismus stellt somit, ebenso wie die Neuklassik, auf einem mikroökonomischen Fundament ab.²⁰⁷

Ausgehend von der Konzeptualisierung einer Mikroebene mit individuellen Akteuren versucht der Neukeynesianismus zu einer Theorie der makroökonomischen Aggregate zu gelangen. Hierbei geht er zunächst, ähnlich wie die Neuklassik, von rationalen, nutzenmaximierenden Akteuren aus.²⁰⁸ Auch wird die von der Neuklassik aufgestellte Theorie rationaler Erwartungen vertreten.²⁰⁹ Gleichzeitig grenzt sich der Neukeynesianismus von der Neuklassik in diesem Punkt ab, indem er Informationsprobleme bei der Bildung rationaler Erwartungen betont. Nur in den geringsten Fällen seien Informationen frei verfügbar. Oft seien Informationen schlichtweg unvollkommen und asymmetrisch verteilt.²¹⁰ Firmen gelten im Neukeynesianismus als risikoscheu. Sie operieren in unvollkommenen Märkten und setzen Preise eher, als dass sie diese passiv übernehmen.²¹¹

Entgegen den neoklassischen Ansätzen, betont der Neukeynesianismus die Möglichkeit des Marktversagens und der mangelnden Anpassung in der kurzen Frist. Ausgedehnte Konjunkturzyklen seien Ausdruck dieses Marktversagens.²¹² Dem ökonomischen System gelinge es bei wirtschaftlichen Schwankungen nicht, in einer ausreichend kurzen Frist in den Gleichgewichtszustand zurückzukehren.

Diese kurz- und mittelfristigen Anpassungsschwierigkeiten der Märkte werden von Neukeynesianern durch Lohn- oder Preisrigiditäten sowie Koordinationsfehler begründet. Rigiditäten und Koordinationsfehler verhindern, dass die Märkte sich bei externen Schocks den neuen Verhältnissen kurzfristig anpassen und geräumt werden.²¹³ Deshalb tragen die Rigiditäten schließlich zur Entstehung und zeitlichen Ausdehnung wirtschaftlicher Fluktuationen bei.

²⁰⁷ Vgl. Heap 2002: 541; Snowdon/Vane 1997a: 440; Mankiw 1990: 1648; Mankiw 1997: 445.

²⁰⁸ Vgl. Snowdon/ Vane 1997b: 454.

²⁰⁹ Vgl. Mankiw 1990.

²¹⁰ Vgl. Heap 2002: 541.

²¹¹ Vgl. Carlin/Soskice 2006: 9, Snowdon/Vane 1997b: 454; Mankiw 1990: 165.

²¹² Vgl. Snowdon/ Vane 1997b: 455; Mankiw 1990: 1654f.

²¹³ Der Begriff „Schock“ beschreibt eine ökonomische Fluktuation, die nicht vorausgesehen wird. Vgl. Carlin/Soskice 2006: 377.

Damit wendet sich der Neukeynesianismus explizit gegen das Walras'sche Axiom, dass eine ständige, über den Preismechanismus koordinierte Räumung aller Märkte postuliert. Der Preismechanismus könne aufgrund der genannten Rigiditäten nicht schnell genug wirken, um eine ständige Anpassung von Nachfrage und Angebot zu garantieren. In der Folge werden die Märkte nicht geräumt.²¹⁴ Die mangelnde Markträumung könne schließlich zu einer konjunkturellen Fluktuation und damit verbundenen Ausweitung der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit führen. Dabei werden die Fluktuationen als Abweichungen von einem mittelfristigen Gleichgewichtszustand konzipiert. Dieser Gleichgewichtszustand wird als ‚gleichgewichtige Arbeitslosenquote bei konstanter Inflationsrate‘ („NAIRU“) bezeichnet.

1.2.1.2 Exkurs: Rigiditäten und Koordinationsfehler im Neukeynesianismus

Preis- und Lohnrigiditäten sowie Koordinationsfehler sind der Dreh- und Angelpunkt des Neukeynesianismus. Sie begründen warum sich ein markträumender Gleichgewichtszustand nicht in einer ausreichend kurzen Zeitspanne einstellt und ökonomische Fluktuationen sich zeitlich ausdehnen.²¹⁵

„The necessary condition for non-market-clearing is a barrier to the full adjustment of nominal prices, that is, something that prevents movements in nominal prices that are equiproportionate to movements in nominal demand.” (Gordon 1997: 504)

Dementsprechend stand die Erklärung von Preis- und Lohnrigiditäten zunächst im Mittelpunkt der neukeynesianischen Forschungsprogramme.²¹⁶ Dabei hat sich eine Vielfalt von Erklärungsmodellen für Preis- und Lohnrigiditäten herausgebildet. Hier sollen lediglich ein paar prominente Beispiele herausgegriffen und kurz dargestellt werden.²¹⁷

Lohnrigiditäten verhindern eine Anpassung der Löhne an ein Markträumungsniveau im Arbeitsmarkt. Die wohl prominentesten Ansätze zur Erklärung von Lohnrigiditäten sind

²¹⁴ Vgl. Mankiw 1990: 1654.

²¹⁵ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 290.

²¹⁶ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 288, Gordon 1997: 501f.; Mankiw 1990: 1655ff.

²¹⁷ Siehe zu einer umfassenderen Darstellung von Lohn- Preisrigiditäten: Branson 1989: 187ff.; Dornbusch/Fischer/Startz 2003: 147ff.; Espinosa-Vega/Russel 1997: 13ff.; Felderer/Homburg 2005: 337ff.; Gordon 1997; Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 292ff.

die: a) Effizienzlohntheorie, b) die Theorie langfristiger Verträge und ‚c) Insider-Outsider-Modelle‘.

Die Effizienzlohntheorie geht davon aus, dass Firmen zögern, die Löhne ihre Arbeiter zu senken (oder ihnen niedrige Löhne zu zahlen), da sie befürchten, deren Effizienz würde bei einer Lohnsenkung fallen. Der Lohn wird von den Unternehmen als Ausschlag gebender Faktor für die Arbeitsmotivation betrachtet. Ein Unternehmen wird seinen Beschäftigten daher tendenziell eher überdurchschnittliche Löhne – also Löhne, die über dem Markträumungsniveau liegen – anbieten, um deren Leistung zu fördern.²¹⁸ Die Theorie der langfristigen Verträge und Beziehungen setzt an den langfristigen vertraglichen Bindungen an. Die Löhne sind für einen bestimmten Zeitraum festgelegt und werden nicht ständig ausgehandelt. Deshalb können sie sich nicht flexibel und kurzfristig an neue Gegebenheiten anpassen^{219,220} Das ‚Insider-Outsider-Modell‘ hebt die Tatsache hervor, dass die Unternehmen in den Lohnverhandlungen mit den Beschäftigten, nicht jedoch mit den Arbeitslosen verhandeln. Die Interessen der Arbeitslosen und ihr Angebot fließen also nicht direkt in die Verhandlungen ein.²²¹

Preisrigiditäten verhindern die schnelle und flexible Anpassung der Preise an ein Markträumungsniveau im Gütermarkt. Namhafte Erklärungsansätze für Preisrigiditäten sind Preisanpassungskosten („menu costs“) und Marktmonopole. Preisanpassungskosten verhindern eine ständige Anpassung der Preise, da die Kosten für deren Anpassung als zu hoch empfunden werden. Ebenso ist die Anpassung von Preisen stark eingeschränkt, wenn sich die Anbieter in einer monopolähnlichen Position befinden. In diesem Fall treten die Unternehmen als Preissetzer auf, da auf der Angebotsseite kein ausreichender Wettbewerb vorherrscht. Aufgrund des mangelnden Wettbewerbs haben die Unternehmen keinen Grund, ihre Preise in Folge von Nachfrageschwankungen an das neue Niveau der Nachfrage anzupassen.²²²

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Rigiditäten eine flexible und kurzfristige Anpassung der Preise und Löhne an das Markträumungsniveau verhindern. Die mangelnde

²¹⁸ Vgl. Mankiw 1990: 1658; Dornbusch/Fischer/Startz 2003: 150f.

²¹⁹ Vgl. Mankiw 1990: 1656.

²²⁰ Zugleich werden die Löhne nicht alle simultan zu einem bestimmten Zeitpunkt verhandelt, sondern zeitversetzt. Hierdurch entsteht dann eine langsamere Entwicklung der Löhne in kleinen Schritten. Vgl. Dornbusch/Fischer/Startz 2003: 151f.

²²¹ Vgl. Dornbusch/Fischer/Startz 2003: 153f.

²²² Vgl. Mankiw 1990: 1657f.

Markträumung resultiert in unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Im Fall von externen Schocks führt die mangelnde Flexibilität des Preissystems zur zeitlichen Ausweitung von Ungleichgewichtszuständen. Bei diesen Schwankungen, die gegebenenfalls in einer Ausweitung der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit münden, handelt es sich um Abweichungen von einem gleichgewichtigen Produktionsniveau („Output-gaps“). Das gleichgewichtige Produktionsniveau wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

1.2.1.3 ‚NAIRU‘-Gleichgewicht und Konjunkturzyklen im Neukeynesianismus

Bereits die Monetaristen vertreten mit der „Natürlichen Arbeitslosenquote“ das Konzept eines makroökonomischen Gleichgewichtszustandes, in dem sich die Inflation stabil verhält.²²³ Neukeynesianer greifen dieses auf die Phillipskurve zurückgehende Konzept auf. Statt von einer ‚natürlichen Arbeitslosenrate‘ sprechen sich jedoch von einer ‚gleichgewichtigen Arbeitslosenquote bei konstanter Inflationsrate‘: ‚NAIRU‘ (non-accelerating inflation rate of unemployment).²²⁴

Ebenso wie bei der natürlichen Arbeitslosigkeit, handelt es sich um einen Gleichgewichtszustand, bei dem sich die Inflation konstant verhält und die mit einem spezifischen, gleichgewichtigen Produktionsniveau einhergeht.²²⁵ Im Gegensatz zum Monetarismus wird beim ‚NAIRU‘-Konzept jedoch nicht unterstellt, dass sich der Arbeitsmarkt bei diesem Gleichgewichtsniveau vollständig räumt. Auch im Gleichgewichtsniveau (= ‚NAIRU‘) liegt unfreiwillige Arbeitslosigkeit vor. Die ‚NAIRU‘ bildet ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht. Wie hoch die unfreiwillige Arbeitslosigkeit im Gleichgewicht ist, hängt von verschiedenen Faktoren wie der Unvollkommenheit der Märkte – insbesondere des Arbeitsmarktes –, dem Kräftegleichgewicht zwischen Arbeitnehmern und Firmen, der Höhe der Steuern, Produktivität etc. ab.²²⁶

Besonders die Ausgestaltung des Arbeitsmarktes schlägt sich in diesem Modell auf die Höhe der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit nieder. Die Arbeitsmärkte seien durch einen unvollkommenen Wettbewerb geprägt, der sich mitunter durch die hohe

²²³ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 146-157, Jerger 2005: 59f., Espinosa-Vega/Russel 1997: 8-13.

²²⁴ Eine alternative Bezeichnung für ‚NAIRU‘ ist auch „equilibrium rate of employment“. Siehe etwa Carlin/Soskice 2006: 343f.

²²⁵ Vgl. Jerger 2005: 61.

²²⁶ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 323.

Gewerkschaftskonzentration in vielen Volkswirtschaften begründe.²²⁷ Arbeitnehmer (bzw. Gewerkschaften) könnten im Rahmen des unvollkommenen Wettbewerbs auf den Arbeitsmärkten als Lohnsetzer auftreten. Die dominante Verhandlungsposition der Arbeitnehmer führe, neben anderen Gründen²²⁸, dazu, dass die Löhne dauerhaft über dem markträumendem Niveau liegen. „(...) [T]he collective bargaining process of employees will normally result in a wage that is higher than the minimum an employee would be prepared to work for.“ (Carlin/Soskice 2006: 9) Die Beschäftigungsquote der ‚NAIRU‘ ist somit niedriger – und damit die Arbeitslosigkeit höher –, als sie es bei einem vollständigen Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten wäre.²²⁹ Unfreiwillige Arbeitslosigkeit sei unter diesen Umständen der Normalfall. Die gleichgewichtige Beschäftigungsquote (‚NAIRU‘) stellt somit ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht dar.

In der mittleren Frist bewegen sich die tatsächliche Arbeitslosigkeit und das Produktionsniveau einer Volkswirtschaft um die ‚NAIRU‘.²³⁰ Das ‚NAIRU‘-Niveau ist dabei in der mittleren Frist (relativ) stabil aber keineswegs invariabel. Es kann durch Ordnungspolitik in seiner Höhe beeinflusst werden. So können die Marktfehler und Lohnrigiditäten durch entsprechende politische Schritte reduziert werden, um die gleichgewichtige Beschäftigungsquote und das Produktionsniveau zu erhöhen.²³¹ Weiterhin hat der historische Verlauf der Arbeitslosigkeit einen Einfluss auf die ‚NAIRU‘. Es ergibt sich eine Pfadabhängigkeit, die auch oft als Hysteresis-Effekt bezeichnet wird.²³²

Während in der mittleren Frist angenommen wird, dass sich das Beschäftigungs- und Produktionsniveau einer Volkswirtschaft um die ‚NAIRU‘ herum bewegen, können die

²²⁷ Die Unvollkommenheit der Arbeitsmärkte beruhe, so Carlin und Soskice, besonders auf der hohen Gewerkschaftskonzentration bzw. Kollektivlohnverträgen. Vgl. Carlin/Soskice 2006: 9, 103ff.

²²⁸ Ein weiterer Grund wird etwa durch die Effizienzlohntheorie genannt: Die Arbeitgeber tendieren dazu, ihren Arbeitnehmern Löhne über dem markträumenden Niveau zu zahlen, da sie sich davon eine höhere Motivation der Arbeitnehmer und eine höhere Qualität von deren Arbeitsleistung versprechen. Vgl. etwa Felderer/Homburg 2005: 337.

²²⁹ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 323, Carlin/Soskice 2006: 9.

²³⁰ Hier wird die mittlere Frist von einer langen Frist unterschieden. Die lange Frist bezieht sich letztlich auf das langfristige, reale Wachstum einer Volkswirtschaft. In der langen Frist ist die ‚NAIRU‘ variabel.

²³¹ Nimmt etwa die Konzentration der Gewerkschaften ab, so wird erwartet, dass die ‚NAIRU‘ fällt und damit die Beschäftigungsquote im Gleichgewicht steigt. Vgl. Carlin/Soskice 2006: 9.

²³² Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 323f.

Beschäftigungsquote und das Produktionsniveau in der kurzen Frist von der ‚NAIRU‘ abweichen.²³³

Nehmen die Abweichungen von der ‚NAIRU‘ ein ausreichendes Maß an, so werden sie als Konjunkturzyklen beschrieben. Ausgelöst werden diese Abweichungen mithin durch Nachfrageschocks.²³⁴ Die Preis- und Lohnrigiditäten sowie Koordinationsfehler verhindern eine schnelle und reibungslose Anpassung der Märkte und führen zu einer Ausweitung der Schocks in Konjunkturzyklen.²³⁵

Um die Wirtschaftssysteme zu stabilisieren und im Fall von Fluktuation die Anpassung an den Gleichgewichtszustand zu beschleunigen, können konjunkturpolitische Interventionen vorgenommen werden. Die um die ‚NAIRU‘ erweiterte Phillipskurve kann – bzw. mögliche Differenzen zwischen ‚NAIRU‘ und realer Arbeitslosenquote – der Wirtschaftspolitik als Orientierungshilfe dienen, die mögliche Abweichungen und deren Umfang identifizierbar zu machen. Im Fall von Abweichungen von der ‚NAIRU‘ sind dann kurzfristige fiskal- oder geldpolitische Eingriffe denkbar, die helfen, die Ökonomie möglichst schnell an das ‚NAIRU‘-Niveau heranzuführen und Schocks abzufedern.^{236, 237}

²³³ Diese Abweichungen treten ein, wenn die realen Lohnforderungen der Arbeitnehmer nicht mit den realen Produktivitätszuwächsen übereinstimmen. Denn der Arbeitsmarkt befindet sich im Gleichgewicht (‚NAIRU‘), wenn die realen Lohnzuwächse dem Produktivitätszuwachs entsprechen. Liegt die Beschäftigung jedoch über der ‚NAIRU‘, so übersteigen die realen Lohnforderungen die Produktivitätssteigerung und die Inflation steigt und vice versa. (Vgl. Espinosa-Vega/ Russel 1997: 4; Hartwig 2005: 93f.) Inflation und Arbeitslosigkeit sind somit in der kurzen Frist eng miteinander verbunden. Fällt die Arbeitslosigkeit unter das ‚NAIRU‘-Niveau, so steigt zwangsweise die Inflation. Die politischen Entscheidungsinstanzen können nicht dauerhaft eine Arbeitslosigkeit unterhalb der ‚NAIRU‘ anstreben, ohne zugleich eine ständig steigende Inflation und schließlich eine Hyperinflation zu riskieren. (Vgl. Carlin/Soskice 2006: 94f.) Der hier beschriebene Trade-Off zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation liegt aber nur in der kurzen Frist vor. In der mittleren Frist seien die Arbeiter auf den realen Lohn bedacht und würden ihre Lohnforderungen an das Inflationsniveau anpassen. So würde der Versuch, die Arbeitslosigkeit durch eine Nachfragepolitik dauerhaft unter der ‚NAIRU‘ zu halten, schließlich in einer Inflationsspirale münden. Vgl. Mankiw 1997: 449, Carlin/Soskice 2006: 67.

²³⁴ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 318. Bei einem Angebotsschock hingegen ändert sich die ‚NAIRU‘.

²³⁵ In diesem Punkt besteht jedoch keineswegs Einigkeit. So vertritt Stiglitz die Position, dass die Preis- und Lohnrigiditäten zu einer Abfederung externer Schocks beitragen und daher positiv zu bewerten sind. Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 321.

²³⁶ Vgl. Espinosa-Vega/ Russel 1997: 13.

²³⁷ Ganz im Gegenteil zu Friedman, der sich vehement gegen kurzfristige Stabilisierungspolitik aussprach. Vgl. Espinosa-Vega/Russel 1997: 12.

1.2.1.4 *New Consensus* – eine geldpolitische Spielweise des Neukeynesianismus

In der theoretischen Entwicklung des Neukeynesianismus wurde die Rolle der Geldpolitik zunehmend betont, während die Fiskalpolitik immer weiter in den Hintergrund rückte. So setzten sich innerhalb des Neukeynesianismus letztlich besonders Ansätze mit einem geldpolitischen Fokus durch. Der *New Consensus* passt in dieses Bild: Bei ihm handelt es sich um einen Ansatz, der die Geldpolitik ganz in den Mittelpunkt seiner Analysen und Wirtschaftspolitik stellt.

Der *New Consensus* ist eine spezifische Spielweise des Neukeynesianismus. Diese wird auch häufig mit dem Titel neu-neoklassische Synthese („new neoclassical synthesis“) beschrieben oder in einigen Fällen sogar direkt mit dem Neukeynesianismus gleichgesetzt.²³⁸ Der *New Consensus* weist Analogien zur Real-Business-Cycle-Theory und dem Monetarismus auf und stellt damit eine weitere Annäherung an die neoklassisch geprägten Ansätze dar. Durch den Fokus auf die Geldpolitik und die Nähe zum Monetarismus wird dem *New Consensus* oft zugeschrieben, eine Neuauflage des Monetarismus zu verkörpern.²³⁹

Heute erfreut sich der *New Consensus* einer so hohen Popularität, dass er häufig als „Mainstream“-Position innerhalb des Neukeynesianismus beschrieben wird. In vielen Fällen werden Neukeynesianismus und *New Consensus* einfach gleichgesetzt.

Der *New Consensus* konzentriert sich auf die Geldpolitik. Akteur der Geldpolitik ist eine möglichst unabhängige Zentralbank. Die zwei Schlüsselfunktionen der Zentralbank liegen, laut *New Consensus*, in der Stabilisierung des Preisniveaus um eine – möglichst niedrige – Zielinflationsrate und dem Abfedern von wirtschaftlichen Schwankungen.

Carlin und Soskice fassen die Rolle der Geldpolitik wie folgt zusammen:

²³⁸ Siehe Sandelin/ Trautwein/Wundrak 2008: 98ff., Snowdon/Vane 2002: 545f., Dullien 2009: 1.

²³⁹ Der so genannte *New Consensus* greift DSGE-Modelle auf, die von RBCT entwickelt wurden. (Clarida/Gali/Gertler 1999: 1661f.) Zentrale Beiträge des NC sind insbesondere Michael Woodfords „Interest and Prices“ und Clarida/Gali/Gertler 1999 erschienenes Paper „The science of Monetary Policy: A new Keynesian Perspective.“ (Siehe hierzu Clarida/Gali/Gertler (1999) und Woodford (2003)) Die Entstehung dieser Position wird mit der Publikation dieser Beiträge auf Ende der 1990er Jahre datiert. Jedoch bildet bereits die so genannte Taylor-Regel, die von John B. Taylor 1993 aufgestellt wurde, eine wichtige Grundlage und einen späteren Bezugspunkt für den *New Consensus*.

„The reason the central bank plays an active role in managing the economy is because the economy is subject to all kinds of disturbances that shift either inflation away from its target or output away from the equilibrium level or both. These shocks or disturbances produce changes in inflation that are persistent and costly to eliminate, so there is a case for the central bank intervening to try to minimize the fluctuations.” (Carlin/Soskice 2006: 67)

Die Geldpolitik erhält somit eine wichtige, stabilisierungspolitische Funktion. Sie soll wirtschaftliche Schwankungen abfangen sowie korrigieren und auf diese Weise zur Stabilität des Gesamtsystems beitragen. Ihre zweite hier beschriebene Funktion, die in der Sicherung der Preisniveaustabilität liegt, ist eng mit dem Stabilisierungsziel verknüpft. Beide tragen zur Stabilisierung des wirtschaftlichen Systems bei. Das zentrale Instrument zur Realisierung der beiden Ziele ist nicht mehr die monetaristische Geldmengensteuerung, sondern liegt in der Zinspolitik. Während der Monetarismus noch eine Steuerung über das Geldangebot vorsah, betrachtet der *New Consensus* den Versuch, die Höhe der Geldmenge zu steuern, als zwecklos. Denn zur Steuerung der Geldmenge über das Geldangebot muss eine stabile Geldnachfrage vorausgesetzt sein. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Geldmenge sei letztlich durch eine schwankende Geldnachfrage bestimmt. Sie ergebe sich somit endogen und sei nicht steuerbar.²⁴⁰ Statt für eine Geldmengensteuerung, plädiert der *New Consensus* somit für eine Zinssteuerung. Die Höhe der Zinsen habe einen direkten Einfluss auf das Preisniveau (Inflation) und die Nachfrage. Zinsen könnten somit zwischen Angebots- und Nachfrageseite vermitteln, indem sie die kurzfristige Nachfrage an das mittel- bis langfristige Angebot (‚NAIRU‘) anpassen. Sie können die Nachfrage in das Gleichgewicht mit dem Angebot bringen. Die Aufgabe der Zinssteuerung ist es dann, das System bei Schocks wieder ins Gleichgewicht (‚NAIRU‘) zu führen.

“The adjustment of demand to the supply-side equilibrium is effected by interest rate decisions whereby the ‘equilibrium interest rate’ is the rate which equates demand and supply.” (Arestis 2007a: 27)

²⁴⁰ „The control of the monetary supply is no longer considered as an instrument of monetary policy, essentially for two reasons: firstly, monetary control may not be possible because money supply cannot be controlled; secondly, for monetary targeting to have predictable effects on inflation, it requires a stable demand for money.“ (Arestis 2007a: 26).

Der Gleichgewichtszins führt die Volkswirtschaft in das Gleichgewichtsniveau (,NAIRU'). Es handelt sich dabei um jenen Zinssatz, der sowohl dem gleichgewichtigen Beschäftigungs- und Produktionsniveau und der Zielinflation entspricht.²⁴¹

Die Geld- bzw. Zinspolitik solle möglichst einer Zinsregel folgen, die sich an einem Inflationsziel ausrichtet. Es handelt sich um eine Taylor-Regel²⁴², die auf Schocks reagiert und automatisch das nötige Zinsniveau vorgibt, um eine Anpassung zwischen tatsächlicher Inflation und Inflationsziel zu erreichen.²⁴³ Denn Schocks führen zu einer kurzfristigen Abweichung der Inflation vom gleichgewichtigen Inflationsziel. Die Taylor-Regel reagiert auf diese Abweichungen mit einer Änderung des Zinses, der schließlich die Inflation und das Produktionsniveau in den Gleichgewichtszustand (,NAIRU') zurückführt: „Inflation above the target leads to higher interest rates to contain inflation, where inflation below the target requires lower interest rates to stimulate the economy and increase inflation.“ (Arestis 2007: 26) Für eine erfolgreiche Korrektur gilt insbesondere die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik als zentral. Nur wenn die Geldpolitik einen Einfluss auf die Inflationserwartungen der Individuen hat, kann sie auch effektiv die Inflation verändern.²⁴⁴

Grundsätzlich wird der Fiskalpolitik keine unmittelbar stabilisierungspolitische Rolle zugeschrieben. Stattdessen solle die Fiskalpolitik sich auf eine Konsolidierung der staatlichen Haushalte konzentrieren. Denn Haushaltsdefizite und finanzpolitische Eingriffe führen, nach Meinung der Vertreter des *New Consensus*, zu Verdrängungseffekten (,Crowding-Out').²⁴⁵ Die Möglichkeit fiskalpolitischer Eingriffe wird aber nicht vollkommen ausgeschlossen.

Denn die vom *New Consensus* vertretene Geldpolitik kann an Grenzen stoßen. Sie wird wirkungslos, wenn sich die Zinsen nicht mehr weiter senken lassen. In diesem Fall müssen, so Carlin und Soskice, andere Politikinstrumente verwendet werden: „The

²⁴¹ Vgl. Arestis 2007a: 28.

²⁴² Die Taylor-Regel wurde von John B. Taylor ins Leben gerufen. Anhand dieser Regel versuchte Taylor zunächst deskriptiv die Zinspolitik der Zentralbanken zu beschreiben. Heute wird sie als ein präskriptives Instrument verstanden, das anhand einer einfachen Regel, einen nominalen Zins vorgibt, der das Wirtschaftssystem um die Zielinflationsrate um das gleichgewichtige Produktionsniveau herum stabilisiert.

²⁴³ Vgl. Carlin/Soskice 2006: 81ff. Arestis 2007a: 31, Sandelin/Trautwein/Wundrak 2008: 100.

²⁴⁴ Vgl. Snowdon/ Vane 2002: 546, Arestis 2007a: 24f.

²⁴⁵ Vgl. Arestis 2007a: 29, Arestis 2003: 235, Arestis/Sawyer 2004: 102,106ff.

monetary rule will become ineffective if the nominal interest rate approaches zero: other policy instruments will be needed.“ (Carlin/Soskice 2006: 96)

Für diese Fälle kann Fiskalpolitik vorgehalten werden. Doch generell spielt sie im *New Consensus* Ansatz eine sehr untergeordnete und eher passive Rolle.²⁴⁶ Die zentrale stabilisierungspolitische Rolle kommt der Geld- bzw. Zinspolitik zu, die durch eine Taylor-Regel gesteuert wird.

Mit dem *New Consensus*-Ansatz schrumpfen die Unterschiede zwischen dem Neukeynesianismus und Friedmans Monetarismus. So könnte der Neukeynesianismus Mankiw zufolge auch als neuer monetaristischer Ansatz bezeichnet werden.²⁴⁷ Durch die Nähe zum Monetarismus wird er wirtschaftspolitisch schwer von diesem unterscheidbar. Dennoch lassen sich einige Unterscheidungsmerkmale identifizieren:

- Die Geldmenge ergibt sich endogen. Sie kann nicht durch ein exogenes Geldangebot determiniert werden.
- Da die Geldmenge nicht mehr steuerbar ist, soll sich die Geldpolitik im *New Consensus* an den Zinsen orientieren. Im Gegensatz zum Monetarismus sieht der *New Consensus* keine Geldmengensteuerung, sondern eine Zinssteuerung vor. Diese läuft über eine Geldregel ab, die sich an einem Inflationsziel ausrichtet.
- Trotz der Steuerung durch eine Zinsregel, soll Geldpolitik antizyklisch operieren. Sie erhält damit eine stabilisierungspolitische Funktion.²⁴⁸

1.3 Postkeynesianische Theorie

Der Postkeynesianismus bildet ein sehr heterogenes Feld unterschiedlicher Ansätze.²⁴⁹ Dementsprechend kann die Vielfalt des Postkeynesianismus nicht durch einen einzelnen Ansatz repräsentiert werden. Trotz der hohen Heterogenität lassen sich aber gemeinsame Grundvorstellungen und Positionen des Postkeynesianismus benennen.²⁵⁰

²⁴⁶ Die untergeordnete Rolle der Fiskalpolitik und der rein geldpolitische Fokus im *New Consensus* wurden stark kritisiert. Siehe hierzu: Arestis/Sawyer 2003, Arestis/Sawyer 2004.

²⁴⁷ Siehe etwa Snowdon/Vane 1997b: 464.

²⁴⁸ Eine Verstetigung der Zinsen in Analogie zur Verstetigung des Geldmengenwachstums im Monetarismus wird somit nicht angestrebt.

²⁴⁹ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 367; Diaz 2007: 3ff.; Truger 2005: 249.

²⁵⁰ Die folgende Darstellung orientiert sich dabei wesentlich an Snowdon/Vane/Wynarczyk (1994), Arestis (1996), Hein/Stockhammer (2007).

Im Folgenden wird daher eine kurze Darstellung dieser gemeinsamen Grundvorstellung erfolgen.²⁵¹

1.3.1 Grundannahmen und Weltsicht des Postkeynesianismus

Postkeynesianer verstehen sich als in der Tradition des Keynesianismus stehend. Dabei setzen sie sich nicht nur von neoklassisch geprägten Ansätzen, sondern auch von keynesianisch-neoklassischen Synthesekonzepten, wie dem Neukeynesianismus, ab. Denn sie betrachten ihre Modelle als kontinuierliche Weiterentwicklungen der keynesianischen Grundgedanken, während sie die syntheseorientierten keynesianischen Ansätze – wie etwa Neukeynesianismus – ablehnen, da diese zu stark auf neoklassischem Ideengut basieren.²⁵²

Dabei handelt es sich beim Postkeynesianismus um jene Gruppe von Ansätzen, die sich am weitesten von neoklassisch inspirierten Konzepten und dem makroökonomischen ‚Mainstream‘ entfernen. Sie bilden den makroökonomischen und wirtschaftspolitischen Gegenpol zu den neoklassisch geprägten Ansätzen. In diesem Sinne eint sie, neben der Tatsache sich mit der Tradition des Keynesianismus zu identifizieren, auch die Ablehnung der meisten neoklassischen Grundvorstellungen und Prämissen.

Die Grundvorstellungen der Postkeynesianer zeichnen sich vielmehr durch die Betonung von Unsicherheit, Nichtwissen und unvollständiger Rationalität aus. Die Welt wird als ein offenes System verstanden. Das Geschehen in der Welt sei nicht determiniert und so müsse auch die Zukunft als prinzipiell offen betrachtet werden.²⁵³

Die Offenheit der Zukunft führe zu Unsicherheit. Denn wenn die Zukunft offen ist, können weder sichere Prognosen über sie aufgestellt werden, noch sei die Planbarkeit zukünftigen Geschehens gewährleistet.²⁵⁴

Dieser Ansatz schlägt sich auch auf die Konzeptualisierung der Akteure nieder. Denn die Akteure werden im Postkeynesianismus als nur in sehr eingeschränktem Maße

²⁵¹ Trotz der inneren Vielfalt des Postkeynesianismus, wird hier in Folge der Einfachheit halber von „dem Postkeynesianismus“ die Rede sein, anstatt den wahrscheinlich korrekteren Ausdruck der „Postkeynesianismen“ zu wählen.

²⁵² Vgl. etwa Díaz 2007: 2.

²⁵³ In diesem Zusammenhang wird auch oft von der Nicht-Ergodizität der Welt gesprochen. Siehe etwa Arestis 1996: 177).

²⁵⁴ Vgl. Arestis 1996: 117, Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 368, 375f.

rational konzeptualisiert. Arestis etwa verweist in diesem Zusammenhang auf das Konzept der „bounded rationality“.²⁵⁵ Die Begrenztheit der Rationalität der Akteure gehe aber noch darüber hinaus. Die Informationsbeschaffungs- und –verarbeitungs-kapazitäten der Individuen seien stark eingeschränkt. Deshalb gelinge es den Individuen nicht, ihren Nutzen in jeder Situation zu maximieren. Denn angesichts der immensen Vielfalt an Möglichkeiten und Informationen sowie der Unsicherheit von Zukunft sei es schlicht illusorisch, dass Individuen immer jene Möglichkeiten wählen, die den höchsten Nutzen erzeugen. Individuen werden somit nicht als „perfekte“ Nutzenmaximierer verstanden. Statt den Nutzen ihres Handelns zu maximieren, suchen sie nach befriedigenden Ergebnissen.²⁵⁶

In dem Maße, in dem Zukunft prinzipiell offen ist und die Akteure diese weder vorhersagen noch mit Sicherheit abschätzen können, entstehen Unsicherheit und Instabilität. Denn wenn Zukunft unsicher ist, können Erwartungen und Handlungsmuster der Akteure plötzlich umschlagen und zu Instabilitäten führen. Um die Erwartungen entgegen der vorherrschenden Unsicherheit zu stabilisieren, spielen Institutionen eine große Rolle.²⁵⁷ Sie erzeugen Planbarkeit, indem sie Konventionen oder Fixpunkte setzen, die auch in der Zukunft noch Gültigkeit besitzen sollen. Hierdurch schaffen sie Sicherheit und helfen, die allgegenwärtige Unsicherheit in Bezug auf die Zukunft abzufangen. Institutionen erhöhen damit die Planbarkeit der Zukunft, erzeugen Vertrauen und verleihen dem Geschehen (Akteurshandeln) eine zusätzliche Stabilität.²⁵⁸

Aufgrund der Unsicherheit und Offenheit der Zukunft sei auch das Wirtschaftssystem durch und durch instabil. Die Instabilität zeige sich in den konjunkturellen Schwankungen. Diese bilden ein zentrales Bezugsproblem der postkeynesianischen Theorie. Ein weiteres wichtiges Bezugsproblem bildet das Unvermögen des Marktes, selbstständig ein Vollbeschäftigungsniveau zu gewährleisten.²⁵⁹ Postkeynesianer wenden sich somit besonders zwei Fragen zu:

²⁵⁵ Vgl. Arestis 1996: 116.

²⁵⁶ Vgl. Arestis 1996: 116f.

²⁵⁷ Institutionen können sowohl als über die Zeit geronnene Handlungsmuster (Traditionen) als auch als soziale Organisationen verstanden werden, die bestimmte allgemeingültige Standards setzen und dadurch Handlungsunsicherheiten reduzieren.

²⁵⁸ Siehe etwa Heise 2005: 85, 90; Heise 2009: 392ff.

²⁵⁹ Siehe etwa Arestis/Sawyer 1998: 181f.; Pätzold/Baade 2008: 39.

- 1) Wie lässt sich dauerhaft ein Vollbeschäftigungsniveau herstellen und welches sind die Faktoren, die eine dauerhafte Vollauslastung der Kapazitäten verhindern?
- 2) Wie können wirtschaftliche Schwankungen erklärt und deren Wirkung verringert werden?

1.3.2 Geld, Lohn und Inflation

Im Gegensatz zu neoklassischen Ansätzen wird die Geldmenge – ähnlich wie im Neukeynesianismus – als endogen betrachtet. Sie ergibt sich aus der Geldnachfrage (nach Krediten etc.) und kann nicht unmittelbar durch die Zentralbank gesteuert werden.²⁶⁰ Die Geldnachfrage korreliert dabei positiv mit dem Produktionsniveau. Je höher die effektive Gesamtnachfrage, desto größer wird auch die Nachfrage nach Geld und die im Markt erzeugte Geldmenge sein. Aus der Erhöhung der Geldnachfrage folge nicht notwendig eine Steigerung der Zinsen. Die Zinsen können von der Zentralbank beeinflusst werden und sind das zentrale Instrument der Geldpolitik.²⁶¹

Das Preisniveau und die Inflation seien kein simples Produkt der Geldmenge, sondern ergeben sich durch die Lohnhöhe und den Kampf um die Zuschlagskalkulation („mark-up pricing“) auf dem Arbeitsmarkt.²⁶² Die Geldpolitik hat keinen unmittelbaren Einfluss auf diese Faktoren und das hiermit verbundene Preisniveau. Damit trägt die Geldpolitik nicht mehr die primäre und alleinige Verantwortung für die Preisniveaustabilität. An deren Stelle tritt die Lohnpolitik. Löhne und Zuschläge („mark-up“) sind zentrale Determinanten des Preisniveaus.²⁶³ Die (relative) Höhe des Zuschlags ergibt sich aus dem preislichen Wettbewerb (Monopolstellung) und der Macht der Arbeitnehmer (bzw. Gewerkschaften), Lohnerhöhungen durchzusetzen. Ist der Zuschlag jedoch konstant, dann sind Lohnkosten der zentrale Bestimmungsfaktor des Preisniveaus.²⁶⁴ Löhne können im Rahmen eines verteilungsneutralen Spielraums wachsen, ohne dass zusätzlich inflationäre Impulse von diesen ausgehen. Der verteilungsneutrale Spielraum ist die Summe aus gegebener Inflation und Produktivitätssteigerungen. Werden jedoch

²⁶⁰ Vgl. Arestis 1996: 119; Arestis/Swayer 1998: 189; Hein/Stockhammer 2007: 5; Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 373.

²⁶¹ Vgl. Arestis 1996: 120f.; Hein/Schulten/Truger 2006: 71.

²⁶² Vgl. Hein/Schulten/Truger 2006: 71.

²⁶³ Hierbei handelt es sich um jenen Zuschlag, den die Unternehmen auf die Stückkosten aufschlagen („unit costs“). Der Zuschlag ist damit die Differenz (Marge) zwischen Stückkosten und Stückpreis. Diese Differenz kann der Finanzierung weiterer Investitionen dienen oder als Gewinn einbehalten werden.

²⁶⁴ Daneben können die Preise auch durch Preiserhöhungen für bestimmte Rohstoffe im Rahmen von Angebotsschocks steigen.

Lohnforderungen über den verteilungsneutralen Spielraum hinaus durchgesetzt und sind Unternehmen in der Lage die Lohnerhöhungen an die Konsumenten weiterzugeben, dann kommt es zu einem durch den Lohnzuwachs bedingten Anstieg der Inflation. Können die Unternehmen die erhöhten Lohnkosten hingegen nicht über die Preise an die Konsumenten weitergeben, weil die Preise kurz- und mittelfristig rigide sind, dann erfolgt eine Umverteilung: Die Höhe des Zuschlags („mark-up“) sinkt relativ zum Lohnanteil in den Preisen. Die Preise bleiben (vorerst) konstant, während die nominalen Löhne wachsen. Dies bedeutet einen realen Lohnzuwachs zu Lasten der Gewinne der Unternehmen. Der reale Lohnzuwachs steigert die potenzielle Kaufkraft der Lohnempfänger und kann zu einem Anstieg der Konsumnachfrage und des Produktionsniveaus führen.

Umgekehrt kann ein zu niedriger Reallohn – bedingt durch einen zu hohen Zuschlag (bzw. Gewinnanteil) – dauerhaft die Konsumnachfrage und damit das Produktionsniveau beeinträchtigen. Dauerhafte wirtschaftliche Schwäche und Arbeitslosigkeit (schwache Entwicklung) können deshalb durch eine schwache Nachfrage verursacht sein, die durch niedrige Reallöhne induziert ist. Lohn wird somit als ein zentraler Nachfragefaktor betrachtet.²⁶⁵ Inwiefern die Lohnempfänger fähig sind ihre Lohnforderungen durchzusetzen, hängt besonders von der Höhe der Arbeitslosigkeit und der Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerverbände ab. Reizen die Lohnempfänger bei der Verhandlung ihrer Löhne die durch die Produktivitätszuwächse und Inflation gegebenen Spielräume nicht aus, besteht Deflationsgefahr, denn die Unternehmen können die niedrigeren Löhne über die Senkung der Preise an die Konsumenten weitergeben. Andererseits kann auch eine partielle Umverteilung stattfinden, falls die Arbeitgeber die niedrigeren Kosten durch die gesunkenen Löhne nicht vollständig auf die Preise umwälzen. Der Anteil der Zuschläge (Gewinne) wächst, während der Lohnanteil fällt.²⁶⁶

Inflation und Preisniveau sind also eng mit den Lohnverhandlungen auf dem Arbeitsmarkt verknüpft. Zwischen Lohn- und Preisniveaustabilität wird ein hoher Zusammenhang gesehen. Dabei hänge die Stabilität der Löhne wesentlich vom Grad der Lohnkoordination und Regulationsmechanismen des Arbeitsmarktes ab. Die Stabilität

²⁶⁵ Somit hat die Verteilung der Einkommen zwischen „Unternehmern“, „Lohnempfängern“ und „Rentieren“ schließlich einen zentralen Einfluss auf das Produktionsniveau und die Beschäftigung.

²⁶⁶ Vgl. Hein/Schulten/Truger 2006: 71ff.; Kromphardt 1998: 75ff.

(bzw. Rigidität) der Löhne – bzw. die stabile Entwicklung der Löhne entlang des Produktionswachstums und der gegebenen Inflation – trage zur Stabilität des Preissystems bei. Besonders in Rezessionsphasen würden rigide Löhne einen nominalen Stabilitätsanker bilden, der Deflationseffekte – und im Falle von wirtschaftlichen Boomphasen hohe Inflationseffekte – verhindere.²⁶⁷ Die Rigidität der Löhne fungiere damit zugleich als ein Abfederungsmechanismus. Eine Flexibilisierung von Löhnen hingegen würde die Wirkung von Fluktuationen auf das Preissystem verstärken und damit die Instabilität des Wirtschaftssystems steigern.

Da die Löhne einen zentralen Einfluss auf das Preisniveau ausüben, liegt die Funktion der Stabilisierung des Preisniveaus nunmehr bei den Löhnen. Die Geldpolitik verliert ihr „Monopol“ auf die Kontrolle des Preisniveaus, denn ihr wird ein geringerer Einfluss auf die Inflation zugeschrieben.

1.3.3 Investitionen

Auch Investitionen besitzen einen wichtigen Stellenwert im Postkeynesianismus. Sie sind neben dem Konsum fundamentaler Bestandteil der effektiven Gesamtnachfrage. Die private Investitionsnachfrage erweist sich jedoch als höchst instabil. Ihre zentralen Determinanten sind die Höhe des Zinses und die Rentabilitätserwartungen der Akteure.²⁶⁸ Besonders die Rentabilitätserwartungen bilden das instabile Moment. Sie können angesichts der unbekannteren Zukunft und Unsicherheit plötzlich umschlagen und zu einer niedrigeren Investitionsnachfrage führen.

Nachfrageschwankungen ergeben sich häufig durch Schwankungen in der Investitionsnachfrage.²⁶⁹ Deshalb bilden Investitionen neben der Verteilung des Einkommens einen wichtigen Ansatzpunkt zur Erklärung von konjunkturellen Fluktuationen und wirtschaftlicher Schwäche. „Investment and distribution are fundamental determinants of growth and cycles in post-Keynesian economics (...)“ (Arestis 1996: 126) Staatliche Investitionen könnten die Schwankungen privater Investitionen ausgleichen und dabei zugleich zum Kapitalstockwachstum beitragen.

²⁶⁷ Ebd.

²⁶⁸ Zwischen Zinsen und Investitionsnachfrage lässt sich jedoch kein deutlicher Zusammenhang nachweisen. Dementsprechend wird angenommen, dass die Investitionsnachfrage weniger stark auf Zinsänderungen als auf Schwankungen in den Rentabilitätserwartungen reagiert.

²⁶⁹ Vgl. Snowdon/Vane/Wynarczyk 1994: 369f.

Zugleich kann auch die Geldpolitik, über die Steuerung der Zinsen und damit der Gewinnerwartungen, Einfluss auf die Höhe der Investitionen ausüben.²⁷⁰

2. Darstellung der relevanten Gutachten

Dieser Teil des Anhangs widmet sich der inhaltlichen Darstellung der untersuchten Gutachten. Hier finden sich die Zitate und genaue Quellenangaben zu den wiedergegebenen Inhalten im Hauptteil der Arbeit. Im Gegensatz zu den anderen Teilen der vorliegenden Arbeit befinden sich die Verweise auf den Originaltext in diesem Teil direkt im Fließtext und nicht in den Fußnoten.²⁷¹

Für die drei untersuchten Zeitphasen werden die Sachverständigenratsgutachten und die Gemeinschaftsdiagnosen jeweils getrennt voneinander dargestellt. In einigen Fällen werden auch Gutachten, die über den oben identifizierten Krisenzeitraum hinausgehen, in die Betrachtung miteinbezogen. Begonnen wird bei der Betrachtung der Gutachten jeweils mit den relevanten Gutachten des Sachverständigenrats, auf die dann die Gutachten der Gemeinschaftsdiagnose folgen. Liegen, wie etwa in der langen Stagnationsphase nach dem ‚New-Economy-Boom‘, eine Reihe von Gutachten aus unterschiedlichen Jahren vor, so werden diese, falls ausreichende inhaltliche Übereinstimmungen vorliegen, in einem Abschnitt zusammengefasst. Unterscheiden sich die Einschätzungen oder die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der einzelnen Gutachten hingegen signifikant voneinander, so werden die Gutachten getrennt dargestellt. Die Darstellung der jeweiligen Gutachten erfolgt als eine inhaltliche Zusammenfassung, deren Fokus auf der Einschätzung der wirtschaftlichen Lage und den wirtschaftspolitischen Empfehlungen liegt. Bei der Betrachtung der wirtschaftspolitischen Empfehlungen stehen die Finanz-, Geld- und Lohnpolitik im Vordergrund. Weiterhin können einzelne ordnungspolitische Vorschläge thematisiert werden.

2.1 Die Gutachten in der Rezession von 1992/1993

Für die Analyse der wirtschaftspolitischen Diskurse während der Schwächephase von 1992/1993 wurden zwei Jahresgutachten des Sachverständigenrates von 1992 und 1993 sowie vier Gemeinschaftsdiagnosen von Frühjahr 1992 bis einschließlich Frühjahr 1994

²⁷⁰ Vgl. Truger 2005: 250.

²⁷¹ Dieses Vorgehen begründet sich aus der hohen Zahl der Verweise, die die Anzahl der Fußnoten ins Unermessliche ausdehnen würde.

ausgewertet. Die Analyse beginnt mit einer getrennten Auswertung der beiden Gutachten des Sachverständigenrates. Darauf folgt die Beschreibung der Gemeinschaftsdiagnosen in zwei Teilen.

2.1.1 Die SVR-Gutachten von 1992 und 1993

2.1.1.1 Das SVR-Gutachten 1992

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Das Gutachten von 1992 steht unter dem Eindruck der wirtschaftlichen Konjunkturflaute und der wirtschaftlichen Integration der beiden deutschen Systeme im Zuge der Wiedervereinigung.

Der SVR präsentiert eine sehr kritische Einschätzung der wirtschaftlichen Lage in Deutschland. Im zweiten Quartal zeichnete sich eine Stagnation des Wirtschaftswachstums ab. (SVR 1992: 180) Der SVR äußert die Befürchtung, dass Deutschland eine Rezession drohe. (SVR 1992: 14, 179) Zwar herrscht Unklarheit über die exakte Entwicklung im nächsten Jahr, es werde jedoch mit 1993 ein zumindest sehr schwieriges Jahr für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland erwartet. (SVR 1992: 6ff.)

Während sich im Westen eine konjunkturelle Schwächephase eingestellt habe, seien die Entwicklungen in Ostdeutschland bisher eher enttäuschend. Der Transformationsprozess laufe langsam und liege hinter den Erwartungen. (SVR 1992: 14f., 67ff., 179) Nicht nur das Wirtschaftswachstum, auch das Beschäftigungsniveau und besonders die Preisniveaustabilität ließen zu wünschen übrig: „Die Bemühungen, dem Ziel der Preisniveaustabilität wieder besser gerecht zu werden, waren nicht von Erfolg gekrönt.“ (SVR 1992: 181) So sei das Preisniveau in den alten Bundesländern um 4 Prozent und in den neuen Bundesländern um 11,5 Prozent gestiegen. (SVR 1992: 181.) Im Hinblick auf das Beschäftigungsniveau in den neuen Bundesländern sei „die teils offene, teils verdeckte Arbeitslosigkeit bedrückend hoch“ (SVR 1992: 15) und auch im Westen nehme die Arbeitslosigkeit gegenwärtig zu. (SVR 1992: 181) Insgesamt ergibt sich eine sehr kritische Einschätzung: „Mißt man die Entwicklung an den Zielen, die der Sachverständigenrat seinem Urteil zugrunde zu legen hat – Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht, bei stetigem und angemessenem Wachstum –, so ergibt sich ein deutlich eingetrübtes

Gesamtbild. Das Ziel der Preisniveaustabilität wurde, wie schon im Vorjahr, deutlich verfehlt. Verfehlt wurde auch das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes.“ (SVR 1992: 180)

In diesem Sinne wird auch die Wirtschaftspolitik des letzten Jahres sehr kritisch beurteilt. Sie sei in Konflikt mit sich selbst geraten und habe keine einheitliche Linie ausbilden können. (SVR 1992: 2f.) Beklagt wird vor allem die geringe Preisniveaustabilität. (SVR 1992: 19f.)

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Angesicht des oben erwähnten Konflikts zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen, sei es nötig eine gemeinsame Linie für die Wirtschaftspolitik zu finden. (SVR 1992: 14ff.) Der SVR spricht sich deshalb für ein einheitliches Zusammenwirken aller wirtschaftspolitischen Bereiche aus. (SVR 1992: 15,182) Vordringlichstes Ziel der Wirtschaftspolitik sei es einerseits, wieder ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum bei hoher Preisniveaustabilität herzustellen sowie andererseits, das wirtschaftliche Zusammenwachsen der beiden Teile Deutschlands durch einen Strukturwandel im Osten erfolgreich zu bewerkstelligen. (SVR 1992: 182)

Ein dauerhaftes Wachstum sei nur möglich, wenn es gelinge, die Qualität des Wirtschaftsstandorts Deutschland auszubauen. (SVR 1992: 185) Der SVR spricht sich somit für eine Standortpolitik aus: „Wirtschaftspolitik, die sich auf die Gestaltung von Angebotsbedingungen richtet, ist immer auch Standortpolitik. Dazu gehören solide Staatsfinanzen, stabiles Geld (...), ebenso aber auch eine Lohnpolitik, die sich an der Produktivitätsentwicklung orientiert.“ (SVR 1992: 185)

Weitere wichtige Schritte seien die Öffnung der Märkte, der Abbau von Markzugangshemmnissen, der Abbau von Subventionen sowie der Abbau von Regulierungen und die Steigerung der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, um dem freien Wettbewerb mehr Raum schaffen. (SVR 1992; 185f.) So fordert der SVR „das System der Regulierungen in der Bundesrepublik insgesamt einer Revision zu unterziehen.“ (SVR 1992: 180)

Damit sind die Grundlinien der Wirtschaftspolitik festgelegt. Für antizyklische Maßnahmen angesichts der wirtschaftlichen Schwächephase wird kein Spielraum

gesehen. Vielmehr stehe die Vertrauensbildung in die Stabilität der deutschen Wirtschaft im Zentrum: „Wesentlich ist dabei vor allem, daß Vertrauen in die Solidität der staatlichen Haushaltspolitik und in die Entschlossenheit der Geldpolitik, dem Stabilitätsziel Geltung zu verschaffen, besteht. Die Finanzpolitik hat gegenwärtig für konjunkturelle Impulse keinen Spielraum. Die Konsolidierung des Staatshaushaltes hat für die Wachstumspolitik vorrangige Bedeutung. Ebenso wenig gibt es zur Zeit einen Spielraum für Zinssenkungen durch die Geldpolitik.“ (SVR 1992: 182)

Finanzpolitik

Die staatlichen Finanzen seien schwer durch den deutschen Integrationsprozess belastet. (SVR 1992: 202) Insofern wird in der Finanzpolitik kein Raum für eine antizyklische Konjunkturpolitik gesehen. Vielmehr bestehe „(...) für weitere Anforderungen an den öffentlichen Sektor auf Jahre hinaus kein Spielraum mehr (...)“ (SVR 1992: 20) Eine expansive Fiskalpolitik zur Abfederung der Wirtschaftsflaute steht somit nicht zur Debatte. Stattdessen habe die Konsolidierung der Staatsfinanzen Priorität. Die Konsolidierung der staatlichen Haushalte solle dabei möglichst an der Ausgabenseite ansetzen und über eine Rücknahme der Ausgaben erfolgen. (SVR 1992: 183) Es gelte die Gesamtheit der Staatsausgaben zu prüfen: (SVR 1992: 207) „Erforderlich ist eine drastische Sparpolitik. Es ist eine generelle Revision der Staatstätigkeit geboten. Sämtliche Ausgabenposten müssen auf den Prüfstand gestellt und auf ihre Berechtigung hin überprüft werden.“ (SVR 1992: 20)

Nur im Notfall solle an der Einnahmeseite angesetzt und Steuererhöhungen in Erwägung geführt werden: „Die durch die Vereinigung veränderten Prioritäten erfordern, daß Ausgaben in allen Bereichen zurückgeführt werden. Steuererhöhungen kommen dann, und nur dann, in Frage, wenn die Möglichkeiten, Ausgaben zu kürzen, in vollem Umfang genutzt worden sind; wenn sie sich als unumgänglich erweisen, sollen sie nicht bei der Einkommensentstehung ansetzen, sondern bei der Einkommensverwendung und zwar beim Konsum.“ (SVR 1992: 183) (siehe auch SVR 1992: 20f.)

Geldpolitik

In der Geldpolitik wird der Stabilität des Preisniveaus absolute Priorität zugeschrieben. Die Stabilität des Preisniveaus sei gefährdet und habe in den letzten Jahren gelitten.

(SRV 1992: 6f.; 181, 195ff.) Eine Rückkehr zur Preisniveaustabilität sei notwendig: „Das Jahr 1992 war durch eine alle Zielvorstellungen überschreitende monetäre Expansion gekennzeichnet. Dies nährt die Sorge, dass die Geldwertstabilität über die Preissteigerungen dieses Jahres hinaus auch weiterhin gefährdet bleibt. Daher ist die Rückführung der monetären Expansion auf den Pfad einer mittelfristig potentialgerechten Geldversorgung notwendig.“ (SVR 1992: 19)

Von einer antizyklischen geldpolitischen Expansion (bzw. Zinssenkungen) zur Abfederung der Konjunkturflaute wird stark abgeraten. (SVR 1992: 182, 197f.)

„Auch bei einer zunehmenden konjunkturellen Eintrübung wie in diesem Jahr, stellt eine stärker konjunkturell orientierte Geldpolitik keine überzeugende Alternative zu einer potentialorientierten Geldpolitik dar.“ (SVR 1992: 197)

Vielmehr sollen alle Anstrengungen auf die Wiederherstellung der Preisniveaustabilität gesetzt werden. In diesem Sinne fordert der SVR eine potenzialgerechte Geldmengenausweitung. Dabei solle sich die Expansion der Geldmenge an der Wachstumsrate des Produktionspotenzials, unter Einbezug der Änderungen der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes orientieren. (SVR 1992: 197f., 200f.)

Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

Auf dem Arbeitsmarkt herrsche ein Überangebot an Arbeit vor. (SVR 1992: 22, 227) Es sei Aufgabe der Lohnpolitik hier Erleichterung zu schaffen. Die Lohnpolitik solle dazu beitragen, dass „es zu einem Anstieg der Beschäftigung und einer raschen Überwindung der konjunkturellen Schwäche kommen kann.“ (SVR 1992: 22) So fordert der SVR eine Neuorientierung in der Lohnpolitik. (SVR 1992: 23)

Deutschland sei ein Hochlohnland. Die zurückliegenden Tarifabschlüsse werden als zu hoch eingestuft: „In Westdeutschland sind die Lohnsteigerungen in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren deutlich höher ausgefallen, als durch den Produktivitätszuwachs gerechtfertigt war. In den neuen Bundesländern erweist sich die auf rasche Angleichung an das westdeutsche Niveau zielende Tarifpolitik in zunehmenden Maße als Überforderung der um das Überleben kämpfenden Unternehmen und als Hemmnis für den Aufbau neuer industrieller Strukturen.“ (SVR 1992: 182) Deshalb schlägt der SVR vor, die vorgesehenen Lohnerhöhungen zunächst

auszusetzen, mit Verzögerung einsetzen zu lassen oder gar zurückzunehmen. (SVR 1992: 22) Auch sei es nötig, dass die Tarifvertragsparteien mehr Raum für Differenzierung und Ausnahmeregelungen schaffen, um unterschiedlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. (SVR 1992: 22) Abweichungen von den Tarifverträgen sollen ermöglicht werden. (SVR 1992: 23) Der SVR appelliert für mehr Lohnzurückhaltung und Flexibilität bei den Löhnen. (SVR 1992: 182) Generell sollen sich die Lohnforderungen stärker an den realen Produktivitätssteigerungen orientieren. Denn eine beschäftigungsorientierte Politik müsse die Nominallohnsteigerungen eng an die Produktivitätszunahme koppeln. (SVR 1992: 227,231) Übermäßige Lohnerhöhungen würden entweder zu Gewinnkompressionen und damit zum Personalabbau in vielen Unternehmen führen oder auf die Preise weitergegeben und damit zu Preissteigerungen führen. (SVR 1992: 227)

„Es spricht alles dafür, die Neuorientierung in einem großen Schritt vorzunehmen, der den Kurswechsel in der Lohnpolitik klar zum Ausdruck bringt. Es ist zu hoffen, daß die Tarifvertragsparteien – im Einklang mit der Produktivitätsregel – deutlich unter den Abschlüssen des letzten Jahres bleiben, und zwar sehr deutlich darunter, war doch die Rate für das Jahr 1992 bereits nicht angemessen.“ (SVR 1992: 23)

Weiterhin fordert der SVR die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu steigern, um dem freien Wettbewerb mehr Raum schaffen. (SVR 1992; 185f.)

2.1.1.2 Das SVR-Gutachten 1993

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Seit dem letzten Gutachten hat sich eine Rezession vollzogen, die in diesem Maße nicht erwartet worden war. Der wirtschaftliche Abschwung wird neben der Schwäche der Binnennachfrage auf einen Rückgang des Exportgeschäfts zurückgeführt. (SVR 1993: 63, 3ff.) Trotz der Rezession blieb der Preisniveaustieg hoch. (SVR 1993: 63) Auch der Arbeitsmarkt sei durch Rückschläge gekennzeichnet. So hätten in Westdeutschland Strukturwandel und Rezession zum Verlust vieler Arbeitsplätze geführt. (SVR 1993: 197)

Bezüglich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung herrsche Unsicherheit. Jedoch nimmt der SVR an, dass der konjunkturelle Tiefpunkt bereits erreicht sei. Die konjunkturelle Lage werde sich nicht weiter verschlechtern, aber sie werde auch im

nächsten Jahr noch labil bleiben. (SVR 1993: 9f., 65, 181.) Mit einem Aufschwung wird erst für 1995 gerechnet. (SVR 1993: 192)

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Nach Auffassung des SVR sei die Rezession von 1993 vor allem durch strukturelle Komponenten geprägt. Durch die Verzögerung von nötigen Anpassungsprozessen würden sich strukturelle Schwächen verfestigen. (SVR 1993: 193)

In diesem Sinne stehen die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des SVR unter dem Titel „Gute Angebotsbedingungen schaffen.“ (SVR 1993: 199, 17) und wenden sich grundsätzlich gegen die Auffassung, dass Finanz- und Geldpolitik in der gegebenen Situation Nachfrageimpulse vermitteln sollen. (SVR 1993: 195) Statt einer Nachfragepolitik sei es nötig, die Angebotsbedingungen zu verbessern: „Die Wirtschaftspolitik muß anders ansetzen. Es muß ihr gelingen, die Bedingungen dafür zu verbessern, daß Unternehmen bereit sind, im Hinblick auf zukünftige Nachfrage und damit erzielbare Gewinne zu investieren. (...) Die angebotsorientierte Politik zielt darauf, Investitionen anzuregen. Gelingt dies, so wird sie auch nachfragewirksam, über die Investitionen und weil über mehr Beschäftigung mehr Kaufkraft für den Konsum geschaffen wird.“ (SVR 1993: 195)

Diese Position des SVR begründet sich nicht zuletzt durch die Auffassung, dass sich Deutschland in einem zunehmenden internationalen Standortwettbewerb befinde, der einen Strukturwandel erforderlich mache. (SVR 1993: 194) Es sei nötig die Wettbewerbsbedingungen zu verbessern, um Investitionen und damit eine Ausweitung des Angebots und der Beschäftigung zu stimulieren.

Hierzu seien unterschiedliche Grundvoraussetzungen und Maßnahmen notwendig:

- eine auf die Geldwertstabilität fokussierte Geldpolitik,
- eine zurückhaltende Lohnpolitik,
- eine Konsolidierung der staatlichen Haushalte
- eine Öffnung und Deregulierung der Märkte
- und eine Revision der Staatstätigkeit (SVR 1993: 199)

Wichtig sei vor allen, dass der Staat seine eigenen Aktivitäts- und Eingriffsbereiche überprüfe: „Der Staat hat seinen Beitrag zur Verbesserung der Angebotsbedingungen auch dadurch zu leisten, daß er das Netz der Gebote, Verbote, Auflagen und Genehmigungsverfahren, mit dem er wirtschaftliche Aktivitäten überzieht, einer gründlichen Revision unterwirft. Wichtiger noch ist, daß alle Märkte so weit wie nur möglich für den Wettbewerb geöffnet werden, daß wettbewerbsbeschränkende Marktregulierungen, abgesehen von wenigen begründeten Fällen, verschwinden, daß der Staat eigene wirtschaftliche Tätigkeit vor allem in den Bereichen durch Privatisierung zurückführt, wo damit mehr an dynamischem Wettbewerb in Gang gesetzt werden kann.“ (SVR 1993: 201f.)

Finanzpolitik:

Trotz der schwierigen konjunkturellen Lage sei es mehr denn je nötig, die Haushalte auf einen Konsolidierungskurs zu bringen. Damit wendet sich der SVR explizit gegen Stimmen, die ein Aufschieben der Konsolidierung fordern oder gar ein konjunkturelles Gegensteuern von der Finanzpolitik fordern. (SVR 1993: 199, 211f., 19f.) „Mehr denn je kommt es für die Finanzpolitik im Jahre 1994 darauf an, ihre Konsolidierungsziele für dieses Jahr konsequent umzusetzen und einen überzeugenden Kurs für die Sanierung der Staatsfinanzen in den kommenden Jahren glaubwürdig festzulegen.“ (SVR 1993: 208) Die Konsolidierung solle dabei möglichst über eine Einschränkung der Ausgaben ablaufen. (SVR 1993: 212)

Geldpolitik

Die Bundesbank habe im Jahr 1993 eine expansive Geldpolitik betrieben. Der SVR bewertet die gewählte Strategie in der Retrospektive als angemessen. (SVR 1993: 224f.) Grundsätzlich wären mit Blick auf das Ziel der Geldwertstabilität restriktive Maßnahmen geboten gewesen. (SVR 1993: 225) Die Schärfe der Rezession begründete für diesen Ausnahmefall jedoch eine geldpolitische Abfederung: „Auch wenn sich die Bundesbank auf eine bewußt antizyklische Geldpolitik nicht einlassen kann – um die Chancen einer konjunkturpolitischen Feinsteuerung ist es ohnehin schlecht bestellt –, kann sie kaum das Risiko eingehen, in dem Ausnahmefall einer Rezession eine vorher betriebene Hochzinspolitik unbeirrt fortzusetzen. Die deutsche Wirtschaft geriet im Jahr 1993 in eine Rezession unerwarteter Schärfe. Eine solche Entwicklung – keine konjunkturelle Delle, sondern ein massiver Einbruch bei Produktion und Beschäftigung

– erzeugt für die Geldpolitik Handlungsbedarf.“ (SVR 1993: 225) Da sich die expansive Geldpolitik der Bundesbank nicht in erhöhten Inflationserwartungen niedergeschlagen habe, könne sie als angemessen bezeichnet werden. (SVR 1993: 229)

Auch wenn sich der SVR in diesem Ausnahmefall für eine konjunkturpolitische Geldpolitik ausspricht, soll das Primat der potenzialorientierten Geldmengensteuerung beibehalten werden. So gebe es Stimmen, die eine stärker an der Konjunktur orientierte Geldpolitik fordern. Der SVR wendet sich jedoch vehement gegen diese Forderungen: „Gleichwohl wäre es der falsche Weg. (...) Es besteht ein gravierender Unterschied zwischen der einen Strategie, in der die Bundesbank bei der Auslotung ihres geldpolitischen Handlungsbedarfs neben anderen Faktoren auch die konjunkturelle Entwicklung mit einbezieht, und der anderen Strategie, in der die Konjunktur zur dominierenden Orientierungsgröße für die Geldpolitik wird.“ (SVR 1993: 229) Die letzte, an der Konjunktur orientierte Strategie wird durch den SVR mit Nachdruck abgelehnt. Damit wird der Ausnahmecharakter der gegenwärtigen konjunkturpolitischen Geldpolitik betont. Letztlich gelte es, auf den Pfad einer am Potenzialwachstum orientierte Geldmengenexpansion zurückzukehren, um das Ziel der Geldwertstabilität zu gewährleisten. (SVR 1993: 226)

Dementsprechend wird auch davon abgeraten, für das Jahr weiterhin eine Geldpolitik zu betreiben, die sich durch konjunkturpolitische Erfordernisse leiten lässt: „Für 1994 können wir nicht anraten, konjunkturpolitische Überlegungen, auch auf die Gefahr hin, daß sich Preiseffekte ergeben können, in den Vordergrund der geldpolitischen Erwägungen zu rücken.“ (SVR 1993: 229) Dennoch wird eine Erhöhung der Zinsen vorerst nicht als erforderlich betrachtet. Denn bedingt durch die Rezession, seien eine Verringerung der Geldnachfrage und keine zusätzlichen Preissteigerungen zu erwarten. So nähere sich auch das Geldmengenwachstum automatisch an den gewünschten Potenzialpfad an. (SVR 1993: 228ff.) Grundsätzlich wird somit die Rückkehr zu einer potenzialgerechten und an der Geldwertstabilität orientierten Geldpolitik gefordert. (Vgl. etwa SVR 1993: 226) Denn: „Eine konjunkturell orientierte Geldpolitik kann weit mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften, wenn sie das Vertrauen in den Stabilitätswillen erschüttert. Deswegen wird die Geldpolitik auch in Zukunft nur begrenzt in der Lage sein, konjunkturellen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Selbstgesetzte und der Stabilität verpflichtete monetäre Ziele sind dazu bestimmt,

verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen; dieses Ziel wird verfehlt, wenn Abweichungen nicht auf gut begründete Ausnahmefälle begrenzt bleiben.“ (SVR 1993: 200)

Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt sei „durch ein besorgniserregendes Ausmaß an Arbeitslosigkeit gekennzeichnet.“ (SVR 1993: 235) Dementsprechend sollten die Tarifparteien in Deutschland auf mehr Beschäftigung setzen. (SVR 1993: 235) Angesichts der schwierigen Situation seien Tarifabschlüsse nötig, die unterhalb des Produktivitätsfortschritts liegen. (SVR 1993: 238) Weiterhin fordert der SVR eine höhere Differenzierung der Löhne, je nach Leistungsfähigkeit des Sektors und der Unternehmen. Die Lohnzuwächse in den neuen Bundesländern seien zu hoch gewesen. Durch eine überstürzte Anpassung an das westdeutsche Lohnniveau würde die bereits bestehende Lücke zwischen Lohnniveau und Produktivität weiter aufreißen. Diese Lücke gelte es vielmehr zu schließen. (SVR 1993: 236) Ebenso habe sich in Westdeutschland durch die hohen Tarifabschlüsse der letzten Jahre eine Lücke zwischen Lohnniveau und Produktivität eingestellt. (SVR 1993: 236f.)

Dementsprechend plädiert der SVR für Lohnzurückhaltung: „Wir sind in einer komplizierten Situation, in der es gilt, möglichst viele Arbeitsplätze auch für die Zeit nach 1994 zu sichern und neue hervorzubringen. Soll der Abbau von Arbeitsplätzen im Jahr 1994 so klein wie möglich gehalten werden und auch zu Ende kommen, so ist die Lohnpolitik gefordert, das Verlustrisiko der Unternehmen nicht noch weiter zu erhöhen und durch Lohnzurückhaltung einen Teil der unerwarteten wirtschaftlichen Schwierigkeiten mit aufzufangen.“ (SVR 1993: 237)

Somit kommt der SVR zu dem Schluss, dass auch angesichts der überhöhten Lohnzuwächse der letzten Jahre, nun Tarifabschlüsse nötig seien, die unterhalb des Produktivitätswachstums liegen: „Die derzeitige Sondersituation läßt es angeraten erscheinen, den üblichen gesamtwirtschaftlichen Orientierungsmaßstab für die Tarifpolitik im Jahre 1994 auszusetzen. Lohnsteigerungen, die sich am mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientieren und an einem gewissen Ausgleich orientieren, würden der derzeitigen Lage (...) nicht gerecht. (...) Es wäre wünschenswert, wenn der Kurs in der Lohnrunde 1994 so gefahren würde, daß der Anstieg der Tarifabschlüsse im Durchschnitt unter dem mittelfristigen

Produktivitätszuwachs bliebe.“ (SVR 1993: 238) Aber auch nach Überwindung der Rezession sei eine zurückhaltende Lohnpolitik aus angebotspolitischen Erwägungen heraus erstrebenswert: „Wesentlich ist, daß eine zurückhaltende Lohnpolitik auch nach Überwindung der Rezession beibehalten wird. Es dürfen nicht erneut Verteilungskämpfe ausbrechen, die das Vertrauen der Investoren in die Vorzüge des Standorts wieder in Frage stellen. (SVR 1993: 200)

2.1.2 Die Gemeinschaftsdiagnosen von 1992 und 1993

2.1.2.1 Frühjahrs- und Herbstgutachten 1992

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Die Industrieländer befinden sich in einer Konjunkturschwäche. (GD 1992a:3, GD 1992b: 3) So habe sich auch in Deutschland die Konjunktur spürbar abgekühlt. Die wirtschaftliche Lage sei labil. (GD 1992a: 11; GD 1992b:11) Es sei nicht klar, wie sich die Konjunktur entwickeln werde.²⁷² „Ausmaß und Dauer der Abwärtsbewegung sind schwer vorhersehbar.“ (GD 1992b: 12) Ein baldige Wende wird nicht erwartet: „In den nächsten Monaten werden zweifellos noch die kontraktiven Kräfte die Entwicklung der Konjunktur bestimmen.“ (GD 1992b: 12) Jedoch werden Chancen für eine Trendwende im Laufe des folgenden Jahres gesehen. (GD 1992b: 12)

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Um eine baldige Trendwende zu erreichen, seien folgende Schritte nötig: „Der Lohnkostendruck muß erheblich geringer werden als in diesem Jahr; die Finanzpolitik muß glaubwürdige Maßnahmen zur Dämpfung des Ausgabenanstiegs ergreifen, und die Geldpolitik wird – angesichts solcher Signale – weiter gelockert.“ (GD 1992b: 11)

Generell gelte es, die Investitionsbereitschaft zu fördern: „In der gegenwärtig labilen gesamtwirtschaftlichen Lage müssen die wirtschaftspolitischen Akzente so gesetzt werden, daß die Investitionsbereitschaft nachhaltig gestärkt wird.“ (GD 1992a: 23) Weiterhin setzen sich die Institute für eine Öffnung der Märkte ein. Deutschland solle hier eine Vorreiterrolle einnehmen. (GD 1992b: 25)

²⁷² In den Gutachten vom Frühjahr 1992 wurde für das Ende des Jahres zunächst eine langsame Belebung prognostiziert. (Vgl. GD 1992a: 11, 18ff., 22.) Diese Einschätzung wurde im Herbstgutachten jedoch revidiert. (Vgl. GD 1992b: 11) Die weitere Darstellung orientiert sich deshalb stärker an dem für die folgende Krise relevanteren Herbstgutachten des Jahres 1992.

Finanzpolitik

Die Finanzpolitik stehe vor großen Herausforderungen. Das staatliche Defizit steige bedingt durch den Aufbau der neuen Bundesländer. (GD 1992a: 25; GD 1992b: 25) Es seien neue finanzpolitische Konzepte gefordert. Dies sei um so dringlicher, als dass angesichts der Lage, eine weitere Verunsicherung von Investoren und Konsumenten vermieden werden solle. (GD 1992b: 25) Die Institute fordern eine Konsolidierungsstrategie für die öffentlichen Haushalte. Um Wachstumschancen nicht zu hemmen, solle die Konsolidierung an der Ausgabenseite ansetzen (GD 1992a: 26; 1992b: 26): „Eine ordnungspolitisch ausgerichtete Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muß auf der Ausgabenseite ansetzen.“ (GD 1992b: 26) Es solle geprüft werden, welches die nötigen Aufgaben des Staates sind und wo Ausgaben gekürzt werden können: „Was gegenwärtig fehlt ist eine mittelfristige Orientierung der Finanzpolitik, die erkennen lässt, welche Aufgaben der Staat angesichts der neuen Herausforderungen übernehmen kann und will. Dabei muß auch vieles auf den Prüfstand gestellt werden, was dem Staat herkömmlicherweise als seine Aufgabe zugewiesen wird.“ (GD 1992b: 25f.) Besonders müsse bei Subvention und Transferzahlungen angesetzt werden. Denn dauerhafte Subventionen und Transferleistungen würden die Leistungsbereitschaft und damit das Wachstum dämpfen. (GD 1992b: 26, 30) Insgesamt gelte es, die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik und das Vertrauen in einen Konsolidierungskurs zu stärken. (GD 1992a: 26)

Geldpolitik

Die Institute hinterfragen, ob die Geldmenge (M3) als geldpolitische Zielvariable weiterhin tragfähig ist. So haben sich Schwierigkeiten bei der Messung der Geldmenge und der Festlegungen der Geldmengenziele ergeben. Notwendig seien daher zusätzliche Indikatoren wie etwa die Entwicklung der Zinsstruktur. (GD 1992b: 30)

Die Institute fordern eine leichte expansive Geldpolitik, die jedoch keineswegs die Stabilitätsziele gefährde. (GD 1992b: 31) Für eine solche Geldpolitik sollten aber möglichst Grundbedingungen erfüllt sein: Wenn das Verhalten der Lohn- und Finanzpolitik stabilitätsgerecht ausfalle, dann werde die Geldpolitik einen expansiven Charakter entfalten und die Zinsen weiter sinken. (GD 1992b: 33; siehe auch 1992a: 29) Bei der Empfehlung, die Leitzinsen zu senken, ist jedoch nicht explizit von einer antizyklischen Geldpolitik oder einem konjunkturpolitischen Gegensteuern die Rede.

Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

Die Löhne seien sowohl im Osten als auch im Westen zu stark gestiegen. Es sei eine stärker zurückhaltende Lohnpolitik nötig. (GD 1992a: 24)

Im Osten erfolge die Angleichung der Löhne an das Westniveau zu schnell und abgelöst von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die überhöhten Löhne führen zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen und einer Verschlechterung der Attraktivität Ostdeutschlands als Standort für die Fertigung international handelbarer Güter. Die hohen Lohnkosten bedingen damit letztlich einen Verlust von Arbeitsplätzen. (GD 1992b: 25, 11; GD 1992a: 11, 23) Die GD setzt sich daher für eine Revision der Verträge zur Anpassung der Löhne und deren Neuverhandlung ein. Die Neuverhandlungen sollten möglichst nach westdeutschem Modell auf jährlicher Basis erfolgen. (GD 1992a: 24; GD 1992b: 28)

Auch im Westen seien die Löhne zu stark gestiegen und die Lohnforderungen überzogen. Dies führe zu einer Kollision mit der Geldpolitik, die hierdurch zu einem restriktiven Kurs gezwungen werde. (GD 1992b: 26) Auch um die Entwicklung am Arbeitsmarkt zu verbessern, seien Tarifabschlüsse nötig, die unter dem Produktivitätsanstieg liegen. (GD 1992b: 27)

2.1.2.2 Frühjahrs- und Herbstgutachten 1993

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Die konjunkturelle Schwäche in den Industrieländern dauere fort. (GD 1993a: 3; GD 1993b: 2) Im Frühjahr des Jahres 1993 hat sich eine Rezession der westdeutschen Wirtschaft eingestellt. Die Zahl der Arbeitslosen habe stark zugenommen. (GD 1993a: 11f.; GD 1993b: 10f.) Die tiefe Rezession sei bisher nicht überwunden, jedoch werde es wahrscheinlich zu keiner weiteren konjunkturellen Verschlechterung kommen. Der Tiefpunkt der Rezession sei bereits erreicht. (GD 1993b: 10; Diese Einschätzung wird nicht von allen Instituten geteilt. So schätzt das DIW die konjunkturelle Entwicklung kritischer ein.) Die konjunkturelle Lage werde sich Verlaufe des nächsten Jahres verbessern. (GD 1993b: 11f.)

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Einem neuen Aufschwung würden keine strukturellen Schwierigkeiten entgegenstehen. Damit wenden sich die Institute gegen Stimmen, die die gegenwärtige Schwächephase hauptsächlich auf strukturelle Defizite der deutschen Wirtschaft zurückführen. Vielmehr sei die gegenwärtige Rezession durch konjunkturelle (zyklische) Faktoren begründet. (GD 1993a: 13; GD 1993b: 11,21) Zentrale Bedingungen für eine konjunkturelle Erholung seien mit der Lockerung der Geldpolitik und mit niedrigeren Lohnabschlüssen gegeben: „Die wesentlichen Bedingungen für eine konjunkturelle Erholung dürften von der Geldpolitik mit der Lockerung ihres Kurses und von der Lohnpolitik mit niedrigeren Abschlüssen allmählich gegeben sein.“ (GD 1993: 21) Da sich die konjunkturellen Rahmenbedingungen verbessert hätten, nehmen die Institute eine langsame Aufhellung der konjunkturellen Lage an, die sich im Laufe der Zeit in einen Aufschwung verwandeln werde. (GD 1993b: 11f.)

Letztlich verfüge das wirtschaftliche System selbst über automatische Stabilisierungsmechanismen, die ein Eingreifen des Staats weitgehend überflüssig machen: „Die Überwindung einer Rezession erfordert allerdings weniger direktes staatliches Eingreifen als vielfach vermutet. Marktwirtschaftliche Systeme verfügen über eine Reihe automatischer Stabilisatoren, die das Tempo des Abschwungs mildern und in der Regel den Aufschwung herbeiführen.“ (GD 1993a: 23) Ein signifikantes Eingreifen des Staates wird somit nicht gefordert, denn eine Erholung werde sich – bei entsprechender Geld- und Lohnpolitik – in der kurzen Frist automatisch einstellen.²⁷³

Von der wirtschaftlichen Erholung in der kurzen Frist unterscheiden die Institute die mittlere Frist, auf die sich letztlich auch die Standortdiskussion in Deutschland bezieht.

„Jedoch besagt das Einsetzen eines Aufschwungs nicht, daß die wirtschaftspolitischen Weichen für die mittlere Frist richtig gestellt, also die Grundlagen dafür gelegt sind, daß der konjunkturelle Aufschwung der westdeutschen Wirtschaft sich zu kräftigem Wachstum verstärken kann.“ (GD 1993b)

²⁷³ Jedoch wird eine Ausnahme formuliert: „Nur wenn diese automatischen Stabilisatoren insgesamt keine Umkehr der konjunkturellen Entwicklung herbeiführen könnten, wäre der Staat gefordert, trotz hohen Schuldenstandes und sehr hoher Neuverschuldung, zusätzlich stützend mit kreditfinanzierten Expansionsprogrammen einzugreifen.“ (GD 1993a: 24)

Es sei die Aufgabe der Wirtschaftspolitik entsprechende Rahmenbedingungen zu setzen, „die das Investieren und das Schaffen von Arbeitsplätzen lohnend machen und damit das Entstehen von Einkommen fördern.“ (GD 1993b: 22)

Letztlich müssten die Gewinnaussichten der Unternehmen in Deutschland verbessert werden. (Siehe auch GD 1993b: 22) „Insbesondere muss der Konsens darüber erneuert werden, daß dauerhaft günstige Gewinnerwartungen der Unternehmen die Voraussetzung für einen starken Anstieg der Investitionen sind.“ (GD 1993b: 10)

Hierzu müsse insbesondere die Lohnpolitik Beiträge leisten. Überhöhte Lohnabschlüsse würden eher abschreckend auf Investitionen wirken und eine Entstehung von Beschäftigung und Einkommen verhindern. „Das Voraneilen der Einkommensumverteilung geht zu Lasten der Einkommensentstehung.“ (GD 1993b: 22)

Neben der Lohnpolitik trage die Finanzpolitik Verantwortung für die Entwicklung der Attraktivität des Standortes. (GD 1993b: 22) Eine Ursache für die Rezession liege in den lohnpolitischen Verteilungskämpfen. Dementsprechend liege die Lösung in einer Beendigung der Verteilungskämpfe. (GD 1993a: 11)

Finanzpolitik

Die Staatsverschuldung und die allgemeine Abgabenlast seien stark angestiegen. Die Erhöhung der Steuern habe dazu geführt, dass die Abgabenquote auf ein sehr hohes Maß gestiegen sei. (GD 1993a: 24; 1993b: 23) Wichtig sei es, die Belastungen durch die Abgabenquote wieder zurückzuführen, um „so die Investitionsanreize für die Unternehmen und die Leistungsanreize für die Arbeitnehmer zu stärken, damit das Wachstumstempo der Wirtschaft hoch sein kann.“ (GD 1993b: 23) Damit die Abgabenlast wieder verringert werden kann, müssten die Staatsausgaben gesenkt werden. Ausgabenkürzungen seien nicht zuletzt für die Konsolidierung der Haushalte nötig. Das Vertrauen in die Finanzpolitik müsse wieder durch eine glaubwürdige Konsolidierungsstrategie gestärkt werden. (GD 1993b: 23)

Es sei also eine überzeugende Konsolidierungsstrategie nötig. An dieser mangle es jedoch: „Bisher gibt es keine überzeugende mittelfristige Konsolidierungsstrategie. Die Finanzpolitik setzt vorwiegend auf die Erhöhung der Einnahmen. Die Ansätze zur Kürzung der Ausgaben sind demgegenüber zaghaft. Zu forcierten Ausgabenkürzung

gibt es keine Alternative.“ (GD 1993b: 23) Dabei solle vor allem bei den konsumtiven Ausgaben und den Subventionen angesetzt werden. Auch könnten die Löhne im öffentlichen Sektor in Ostdeutschland zum Teil zurückgenommen (reduziert) werden. (GD 1993b: 23f.)

Die Institute raten, die Konsolidierungsstrategie noch in der Rezession auf den Weg zu bringen. Jedoch solle das Wirken der automatischen Stabilisatoren damit nicht eingeschränkt werden. Konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben seien hinzunehmen. (GD 1993a: 24f.; GD 1993b: 23)²⁷⁴

Geldpolitik

Die Institute werben für ein aktiveres Agieren der Geldpolitik. So schreiben sie im Frühjahr 1993: „Schwer verständlich ist die weiterhin zögerliche Lockerung der Geldpolitik.“ (GD 1993a: 11) Die Bundesbank habe seit Herbst 1992 mit einer schrittweisen Zinssenkung begonnen, jedoch liege eine ausgeprägte Inversion in der Zinsstruktur vor. (GD 1993a: 30; GD 1993b: 25) Die langfristigen Zinsen lägen unter den kurzfristigen. Die Institute sind der Auffassung, dass die Bundesbank die kurzfristigen Zinsen möglichst schnell unter das Niveau der langfristigen senken solle. (GD 1993b: 10,25) Die Senkung der kurzfristigen Zinsen sei zentral für einen Umschwung in der Investitionstätigkeit. Von den Zinssenkungen würde keine Gefahr für die Preis- und Währungsstabilität ausgehen. Auch sei ein Verfehlen des Geldmengenziels wenig wahrscheinlich. (GD 1993a: 30f.; GD 1993b: 26)

Lohnpolitik

Nach den überhöhten Lohnabschlüssen der letzten Jahre, haben die Tarifabschlüsse nun, bedingt durch die Konjunkturflaute und steigende Arbeitslosigkeit, einen leicht gemäßigten Pfad eingeschlagen. Sie haben damit auf die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation reagiert. (GD 1993a: 11, 27) Jedoch entscheide sich auch an der künftigen Lohnpolitik das Beschäftigungsniveau:

„Die Lohnpolitik muß nun einen Weg beschreiten, bei dem möglichst vielen Arbeitnehmern die Chance gegeben wird, ihren Arbeitsplatz zu behalten oder einen

²⁷⁴ Das DIW vertritt bezüglich der Finanzpolitik eine andere Position: Halte die Rezession länger an, so sei eine expansive Finanzpolitik nötig, um Nachfrageimpulse zu setzen. (GD 1993b: 28)

neuen zu finden.“ (GD 1993b: 24) Sie müsse signalisieren, dass sie „(...) zur Verbesserung der Gewinne der Unternehmen beitragen will.“ (GD 1993b: 10)

Grundsätzlich sei es angemessen, wenn sich die Löhne sich an der Entwicklung der Produktionszunahme und der durch die Geldpolitik festgelegten Inflationsrate orientieren. Die Institute raten aber im gegenwärtigen Kontext zu einer weiteren Lohnmäßigung. (GD 1993b: 24) In Ostdeutschland solle die Anpassung der Löhne an das westdeutsche Niveau deutlich verlangsamt werden. Auch sollten die Tarifabschlüsse im öffentlichen Sektor deutlich unter den privaten Abschlüssen ausfallen, da hier bereits ein sehr hohes Niveau erreicht sei. (GD 1993b: 25)

2.2 Die Gutachten während der langen Stagnationsphase (2001-2005)

Im folgenden Abschnitt werden die Gutachten für den Zeitraum zwischen 2001 und 2005 analysiert. Die Gutachten des SVR wurden in zwei Gruppen geteilt: Zunächst werden die SVR-Gutachten von 2001 bis 2003 gemeinsam dargestellt. Eine gemeinsame Darstellung der drei Gutachten bietet sich an, da 1) sie in der ähnlichen wirtschaftlichen Situation einer langen wirtschaftlichen Schwächephase entstanden sind und 2) die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des SVR in den drei Gutachten nur geringe Unterschiede aufweisen. In den Jahren 2004 und 2005 zeichnet sich hingegen eine leichte Verbesserung der wirtschaftlichen Lage ab, so dass die entsprechenden Gutachten in einem gesonderten Abschnitt betrachtet werden. Auch die Gutachten der Gemeinschaftsdiagnose wurden in zwei Abschnitte unterteilt.

2.2.1 Die SVR-Gutachten von 2001 bis 2005

2.2.1.1 Die SVR-Gutachten zwischen 2001 und 2003

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Im Jahresgutachten von 2001 blickt der SVR zunächst auf eine verschlechterte weltwirtschaftliche Lage, die sich auch auf die Konjunktur im Euro-Raum abfärbt. Das deutsche Wirtschaftswachstum kühlt merkbar ab. (SVR 2001: 1,4ff.) Für das Jahr 2002 prognostiziert der SVR jedoch eine leichte und eher zaghafte konjunkturelle Erholung. (SVR 2001: 8) Im Jahresgutachten von 2002 stellt der SVR fest, dass sich die deutsche Konjunktur leicht verbessert habe und die rezessiven Tendenzen des letzten Jahres

überwunden worden seien. Dies sei nicht zuletzt der verbesserten Weltkonjunktur und der erhöhten Exportnachfrage zu verdanken. (SVR 2002: 4) Die Anlageinvestitionen und der private Inlandskonsum entwickelten sich jedoch schlecht. (SVR 2002: 4) Für 2003 wird „eine behutsame Fortsetzung der Aufwärtsbewegung“ prognostiziert. (SVR 2002: 8)

Entgegen seiner Prognose muss der Sachverständigenrat im Jahr 2003 dennoch konstatieren, dass die wirtschaftliche Schwächephase das dritte Jahr in Folge anhält. Deutschland befindet sich in einer Stagnation. (SVR 2003: 1) Die deutsche Stagnation finde im Kontext einer Dämpfung der weltwirtschaftlichen Konjunktur statt, die unter anderem durch den Irak-Krieg und die SARS Grippe bedingt sei. In Deutschland habe sich das Potenzialwachstum verringert und die gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten befinden sich in einer Unterauslastung. (SVR 2003: 1f.,7) Bedingt durch die weltwirtschaftlichen Unsicherheiten, kam es zu einem Rückgang des Exports. Zugleich entwickelt sich die Investitionstätigkeit negativ und auch der private Konsum verbesserte sich kaum merkbar. (SVR 2003: 7) Für das Jahr 2004 geht der SVR von einer langsamen Belebung des Wirtschaftswachstums in Deutschland aus.

Der deutsche Staatshaushalt bildet in den drei Jahresgutachten ein ständiges „Sorgenkind“ des SVR. So klagt der SVR über ein hohes Haushaltsdefizit und wiederholte Verstöße gegen die Maastrichtkriterien. (SVR 2001: 6, SVR 2002: 5f.; SVR 2003: 8) Im Jahresgutachten 2003 sieht der SVR schließlich eine weitere Verschlechterung der Situation der öffentlichen Haushalte. (SVR 2003: 8) Ebenso beurteilt der SVR die Lage auf dem Arbeitsmarkt als sehr kritisch. Das Jahresgutachten von 2001 diagnostiziert zunächst ein Verharren der Arbeitslosigkeit auf einem sehr hohen Niveau. (SVR 2001: 7) Die zwei folgenden Gutachten konstatieren ein Anwachsen der Arbeitslosigkeit. (SVR 2002: 7, SVR 2003: 9) Die Arbeitsmarktsituation wird als gravierend betrachtet. Hier betont der SVR immer wieder die Notwendigkeit von Reformen auf dem Arbeitsmarkt. (SVR 2003: 9, 24)

Die Preisniveaustabilität hingegen habe sich positiv entwickelt. Der Geldpolitik der EZB sei eine hohe Preisniveaustabilität zu verdanken. Der SVR rät somit zu einer Beibehaltung des bisherigen Kurses. (SVR 2001: 7f.; SVR 2002: 6f., SVR 2003) Risiken für die Preisniveaustabilität würden nicht bestehen. (SVR 2003: 10)

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Die konjunkturelle Flaute der deutschen Wirtschaft habe, so der SVR, zwar auch Gründe in der Nachfrage, wird aber wesentlich auf strukturelle Faktoren zurückgeführt. Denn die wirtschaftlichen Schwankungen können aufgrund der mangelnden Flexibilität des Systems nicht ausreichend schnell abgefedert werden. „Gerade in dem derzeitigen Umfeld eines erhöhten Risikos und eines vermehrten Strukturanpassungsbedarfs rächen sich die verpassten Reformchancen, aufgrund derer die deutsche Volkswirtschaft nicht die Flexibilität aufweist, die nötig ist, exogene Störungen rasch und reibungslos zu verarbeiten.“ (SVR 2001: 2) Dementsprechend seien die nötigen Strukturreformen möglichst schnell einzuleiten, um das Wirtschaftssystem mit der nötigen Flexibilität auszustatten und den Grundstein für ein möglichst dauerhaftes Wachstum zu legen. Der dringlichste Reformbedarf bestehe am Arbeitsmarkt. (SVR 2001: 2)

Eine Notwendigkeit für ein Konjunkturprogramm sieht der SVR in den drei Jahresgutachten hingegen nicht. (Vgl. etwa SVR 2001: 1; 2003: 13) Zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik sei es stattdessen, gute Rahmenbedingungen für Wachstum zu schaffen. Die drei Gutachten zwischen 2001 und 2003 bewegen sich im Kontext dieser Grundidee. Der Fokus der wirtschaftspolitischen Empfehlungen des SVR liegt auf angebotspolitischen Maßnahmen, in deren Zentrum meist Arbeitsmarktreformen stehen. In seinem Jahresgutachten von 2002 schlägt der SVR etwa ein Zwanzig-Punkte-Programm vor, das sowohl Arbeitsmarktreformen und Gesundheitsreformen als auch Reformen im Bereich der öffentlichen Haushalte und Steuerpolitik vorsieht. (SVR 2002: 9ff.; 241ff.) Ganz besonders stark wiegen in diesem Programm die Arbeitsmarktreformen, die weiter unten zu thematisieren sein werden. (SVR 2002: 216ff.) Weitere Grundlinien der drei Gutachten sind der Abbau von Marktschranken (SVR 2001: 10), Gesundheitsreformen, Pflege- und Sozialversicherung, Privatisierung sowie eine Föderalismusreform, die den Wettbewerb zwischen den Ländern verstärke. (SVR 2003: 19f.) Zugleich wäre es nötig, die Staatsquote zu senken und die Investitionen in den Bereichen Bildung und Infrastruktur zu erhöhen, um das künftige Wachstum zu fördern. (SVR 2002: 226ff.)

Finanzpolitik

Trotz der anhaltenden Konjunkturflaute, wendet sich der SVR deutlich gegen ein finanzpolitisches Konjunkturprogramm. (SVR 2001: 11, SVR 2003: 13f.) „Insofern ein

Konjunkturprogramm Zweifel am Konsolidierungskurs der Bundesregierung aufkeimen lässt und die Wirtschaftssubjekte zukünftige Steuermehrbelastungen erwarten, ist es als nachfragestimulierendes Instrument wenig wirksam, der Schaden für die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik wäre aber nur schwer wieder gutzumachen.“ (SVR 2001: 2) Die automatischen Stabilisatoren sollten hingegen wirken dürfen. (SVR 2001: 11)

Noch klarer werden die Vorbehalte gegen eine antizyklische Konjunkturpolitik in dem Jahresgutachten von 2003 formuliert: „Zu warnen ist allerdings davor, zukünftig eine Renaissance der diskretionären Finanzpolitik einzuläuten. Groß sind bei nur geringen konjunkturellen Effekten die Risiken einer prozyklischen Politik, die daraus entstehen, dass die politischen Maßnahmen angesichts der zeitlichen Verzögerung im Diagnose- und Entscheidungsprozess zu spät kommen und nicht mehr antizyklisch wirken, sondern den Zyklus noch verstärken. Die Stabilisierungsaufgabe der Finanzpolitik wird damit nicht negiert; als Regel sollte aber gelten, dass sie diese Aufgabe über das Wirken der automatischen Stabilisatoren gewährleistet und nicht ihre Energien im politischen Gezerre um konjunkturstimulierende Maßnahmen erschöpft.“ (SVR 2003: 13)

Damit ist deutlich: Eine diskretionäre, antizyklische Konjunkturpolitik wird in jeder Weise abgelehnt. Lediglich das Wirken der automatischen Stabilisatoren wird zugestanden.²⁷⁵

Statt auf eine aktive Stabilisierungspolitik zu setzen, sollte der Konsolidierungskurs weiter vorangetrieben werden. (SVR 2001: 12; SVR 2003: 13f.) Denn die prekäre Haushaltsentwicklung sei „nicht eine Folge der schlechten Konjunktur, sondern unzureichender Konsolidierungsanstrengungen in der Vergangenheit.“ (SVR 2002: 16)

Besonders in den wiederholten Verstößen Deutschlands gegen den europäischen Stabilitätspakt sieht der SVR eine Bedrohung, denn dieser sei ein sinnvolles und notwendiges Regelwerk. An ihm sei in der bisherigen Form festzuhalten. (SVR 2002: 17, SVR 2003: 13f.) Nicht der Pakt sei also zu ändern, sondern die Haushalte hätten sich ihm anzupassen: „Als Konsequenz der wiederholten und andauernden Verstöße gegen die Haushaltsregeln des Pakts müssen in Deutschland umgehend entschlossene Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet werden.“ (SVR 2003: 13) Weiterhin solle die

²⁷⁵ Für außergewöhnliche Situationen hingegen könnten diskretionäre finanzpolitische Eingriffe gerechtfertigt sein. SVR 2001: 11.

EU-Kommission nicht zögern, ein Defizit-Verfahren gegen Deutschland in die Wege zu leiten, um dem Stabilitätspakt Glaubwürdigkeit zu verleihen. (SVR 2003: 13f.)

Nicht nur in Hinblick auf den Stabilitätspakt sei eine Reduktion der Staatsverschuldung nötig. Darüber hinaus stelle die hohe Staatsverschuldung langfristig ein Hindernis für das wirtschaftliche Wachstum der deutschen Wirtschaft dar. (SVR 2002: 230f.)

Neben der zu hohen Verschuldung kritisiert der SVR den zu hohen Anteil des Staates an der wirtschaftlichen Aktivität in Deutschland. Da die staatliche Aktivität zu Effizienzverlusten führe, sollte die Staatsquote zurückgeführt werden: „In einer Marktwirtschaft sollte private Aktivität Vorrang vor staatlicher Aktivität haben. Effizienz wird grundsätzlich eher durch über Märkte koordinierte private Entscheidungen erreicht als durch staatliches Handeln. Die Staatquote muss deshalb reduziert, die Staatsausgaben müssen zugleich umstrukturiert werden.“ (SVR 2002: 18) Dazu nennt der SVR vor allem drei Strategien: Die Privatisierung öffentlicher Betriebe solle weiter vorangetrieben werden (SVR 2002: 18), Subventionen seien zu kürzen und zeitlich einzudämmen (SVR 2002: 18, SVR 2003: 18f.) und weiterhin solle eine Umschichtung von staatlichen Konsumausgaben zu öffentlichen Investitionsausgaben stattfinden. (SVR 2002: 18, 226ff.) Die Investitionen müssten besonders an der Verkehrsinfrastruktur als auch an den Bereichen Bildung und Wissenschaft ansetzen. Die Investitionen würden den Kapitalstock vergrößern und damit das wirtschaftliche Produktionspotenzial erhöhen. (SVR 2002: 229)

Geldpolitik

Im Zentrum der Geldpolitik solle die Preisniveaustabilität stehen. Konjunkturpolitische Eingriffe von Seiten der Geldpolitik werden hingegen als nicht wünschenswert betrachtet. In diesem Sinne beurteilt der SVR auch in seinem Jahresgutachten von 2001 die Geldpolitik der Zentralbank: „Die Europäische Zentralbank ist auch in diesem Jahr ihrer stabilitätspolitischen Verantwortung gerecht geworden. Einer kurzfristigen konjunkturzentrierten Geldpolitik hat sie sich richtigerweise versagt und damit den Vorrang der Geldwertstabilität erneut unterstrichen.“ (SVR 2001: 7) Der SVR spricht sich in diesem Gutachten relativ deutlich gegen eine antizyklische Geldpolitik aus. Vielmehr betrachtet er eine antizyklische Geldpolitik als gefährlich, da die entsprechenden Impulse sich spät entfalten und damit prozyklisch wirken könnten. „Die Übertragung geldpolitischer Impulse auf die realwirtschaftliche Sphäre geschieht nicht

unmittelbar, sondern mit langen zeitlichen Verzögerungen. Die Wirkungen der Geldpolitik laufen daher Gefahr, erst dann aufzutreten, wenn sie konjunkturell nicht mehr geboten sind – die Geldpolitik wirkt dann konjunkturverstärkend und nicht konjunkturstabilisierend.“ (SVR 2001: 10)

Während sich der SVR in dem Jahresgutachten von 2001 noch gegen eine konjunkturelle, stabilisierungspolitische Funktion der Geldpolitik wendet, scheint sich diese Position in den folgenden Gutachten von 2002 und 2003 leicht aufzuweichen. Denn in den beiden folgenden Gutachten nimmt der SVR explizit Bezug auf die Taylor-Regel. Die Taylor-Regel könne der Geldpolitik als Orientierungshilfe dienen.²⁷⁶ Die Orientierung an einer Taylor-Regel schließt neben der Orientierung an einem festgesetzten Inflationsziel auch eine konjunkturpolitische Stabilisierungsaufgabe der Geldpolitik ein. Die nötige konjunkturelle Abfederung erfolgt dabei über entsprechende Zinsänderungen. (SVR 2002: 310f.; SVR 2003: 405ff.)

Anhand von Berechnungen mittels der Taylor-Regel konstatiert der SVR, dass sich die Geldpolitik innerhalb einer solchen Taylor-Regel bewege und die gegenwärtige Geldpolitik auf der Ebene der Euroländer als expansiv beschrieben werden könne. So nimmt der SVR die EZB gegen den Vorwurf der „konjunkturellen Blindheit“ in Schutz: „Betrachtet man die europäische Geldpolitik seit Beginn der Währungsunion mittels der populären Taylor-Regel, dann lässt sich die vielfach anzutreffende Kritik, die Europäische Zentralbank sei in ihren Zinsentscheidungen „auf dem konjunkturellen Auge blind“, auch schon für die vergangenen Jahre nicht belegen.“ (SVR 2003: 6) Auch unter Betrachtung der Taylor-Regel sollte die Geldpolitik nicht aktiver ausfallen. Sie sei bereits in einem ausreichenden Maße expansiv angelegt, wie die Berechnungen der Taylor-Regel zeigen:

„Aus der Taylor-Regel folgt somit nicht, dass die Europäische Zentralbank unter Wahrung ihrer Ziele eine im Grundsatz aktivere Geldpolitik hätte implementieren sollen. Sie liefert auch keine Hinweise darauf, dass sie gegenwärtig unter Berücksichtigung ihres Primärziels und bei Beachtung des wirtschaftlichen Umfelds und der Erwartungen der Marktteilnehmer vorhandene geldpolitische Handlungsspielräume ungenutzt lässt. Im Gegenteil, gegenwärtig ist nach dieser

²⁷⁶ Hierbei wird freilich eingeräumt, dass es sich bei der Taylor-Regel um eine radikale Vereinfachung handelt und für eine valide Anwendung eine Vielzahl weiterer Faktoren einbezogen werden müssen.

einfachen Taylor-Regel die Geldpolitik eindeutig expansiv.“ (SVR 2003: 406) (Vgl. auch SVR 2002: 310)

Insgesamt zeigt sich der SVR mit dem stabilitätsorientierten und leicht expansiven Kurs der EZB zufrieden. (SVR 2001: 7; SVR 2002: 7, 311; 2003: 25f.) Die EZB habe die Wachstumskräfte gestärkt, indem sie die Inflationserwartungen auf niedrigem Niveau stabilisiert habe und ihre stabilitätspolitische Glaubwürdigkeit weiter ausgebaut habe. (SVR 2002: 19; SVR 2003: 25) Gefahren für die Preisniveaustabilität seien weitgehend gebannt. (SVR 2003: 10)

Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

In der Höhe der Arbeitslosigkeit sieht der SVR in seinem Jahresgutachten von 2001 die „schwerwiegendste und hartnäckigste Zielverfehlung der Wirtschaftspolitik“. (SVR 2001: 9)

Langfristig sei eine moderate Lohnpolitik notwendig. Nur dann würde sie auch in einem Mehr an Beschäftigung münden. Die Entwicklung der Reallöhne solle sich deshalb unterhalb des Produktivitätswachstums bewegen. (SVR 2001: 7; SVR 2002: 11; SVR 2003: 24)²⁷⁷ Neben der Höhe der Löhne sieht der SVR einen weiteren Grund für die hohe und wachsende Arbeitslosigkeit in den Strukturen des Arbeitsmarktes. Die bestehenden Arbeitsmarktstrukturen lassen es an der nötigen Flexibilität mangeln. (SVR 2001: 7, 10, 13; SVR 2002: 7; SVR 2003: 24f.). „Den Kern eines Programms für Beschäftigung und Wachstum muss eine Reform des Arbeitsmarktes bilden, denn die derzeitigen institutionellen Rahmenbedingungen setzen gravierende Fehlanreize.“ (SVR 2002: 9)

Grundtenor der drei Jahresgutachten ist dementsprechend, dass weitgreifende Strukturreformen nötig seien. In diesem Sinne fordert der SVR die „Verkrustungen des Arbeitsmarktes zu beseitigen“. (SVR 2001: 13)

In den drei Gutachten werden jeweils Flexibilisierungen des Arbeitsmarktes, insbesondere im Hinblick auf die Entlohnung und die Arbeitszeit gefordert. (SVR 2001: 13; SVR 2002: 12, 216f.; SVR 2003: 24f.) Weiterhin gelte es durch eine Reduktion des

²⁷⁷ Jürgen Kromphardt spricht sich gegen diese Position aus. Seines Erachtens sollte die Lohnpolitik den durch das Produktivitätswachstum gegebenen Verteilungsspielraum voll ausschöpfen.

Anspruchlohns, die Anreize der Arbeitsaufnahme zu stärken. (SVR 2001: 15; SVR 2002: 7) Auch sollten Möglichkeiten geschaffen werden, die Arbeitszeiten und die Entlohnung flexibler zu gestalten. (SVR 2001: 13)

Besonders das Jahresgutachten von 2002 wendet sich der Entwicklung eines genauen Reformprogramms für den Arbeitsmarkt zu. Im Rahmen des so genannten Zwanzig-Punkte-Programms des SVR findet sich ein breites Spektrum an Empfehlungen zur Reform des Arbeitsmarktes: Zunächst sollten sich die Lohnzuwächse dauerhaft unterhalb des Produktivitätswachstums bewegen. Weiterhin wären die Arbeitsanreize zu erhöhen. Hierzu solle der Grenzabgabensatz auf Arbeitseinkommen reduziert werden. Weiterhin sei der Anspruchslohn zu senken und das Arbeitslosengeld wieder auf 12 Monate zu befristen. Zugleich müsste mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich geschaffen werden.

Der Kündigungsschutz solle eingeschränkt und mehr Flexibilität beim Zustandekommen von Arbeitsverträgen gewährleistet werden. Außerdem sollten die Möglichkeiten für eine dezentrale Lohnfindung gestärkt werden und der bisherige Kündigungsschutz aufgelockert werden. (SVR 2002: 9ff.; 241ff.)

2.2.1.2 Die SVR-Gutachten von 2004 und 2005

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Das Jahr 2004 beendet die dreijährige Stagnationsphase. (SVR 2004: 1) Es stellt sich ein positives Wirtschaftswachstum ein. Auch das (Gutachten) Jahr 2005 führt den positiven Trend zwar fort, aber weist eine wesentlich geringere Wachstumsrate auf, die vom SVR als ungenügend bewertet wird. (SVR 2005: 1,13) In den Jahren 2004 und 2005 zeichnet sich somit eine leichte Belebung ab. Die Belebung verdankt sich vor allem der lebhaften Weltkonjunktur und der damit verbundenen Auslandsnachfrage. (SVR 2004: 2f.) Die hohen Exportzahlen würden zeigen, dass die deutschen Unternehmen an Wettbewerbsfähigkeit in den internationalen Märkten hinzugewonnen hätten. (SVR 2004: 17)

Die wirtschaftliche Erholung Deutschlands ist jedoch zwiespältig: „Einer sehr lebhaften Exportentwicklung und einem kräftig steigenden Außenbeitrag stand eine weiterhin kraftlose binnenwirtschaftliche Entwicklung gegenüber.“ (SVR 2004: 1) Denn während die Exporte hohe Wachstumsraten ausweisen, entwickelt sich der private

Inlandskonsum rezessiv bis stagnativ und die Anlageinvestitionen nur sehr verhalten positiv. (SVR 2004: 8f., SVR 2005: 13)

Die Ursachen für die Schwäche der Inlandsnachfrage sieht der SVR neben einer zyklischen Schwäche wesentlich in binnenwirtschaftlichen Fehlentwicklungen und Defiziten. (SVR 2004: 2)

Im Jahresgutachten von 2005 zeigt sich der SVR unzufrieden mit den bisherigen Entwicklungen und skeptisch in Bezug auf das folgende Jahr: „Die deutsche Volkswirtschaft zeigt sich weiterhin in keiner guten Verfassung. Die Arbeitslosigkeit befindet sich mit 4,89 Millionen registrierten Arbeitslosen auf einem bedrückend hohen Niveau. Das Wirtschaftswachstum ist, auch im Vergleich zu den meisten EU-Mitgliedsländern, schwach. Bei einer Wachstumsrate des Produktionspotentials in der Größenordnung von wenig mehr als einem Prozent und einer prognostizierten Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,0vH wird sich auch im Jahr 2006 daran nichts ändern.“ (SVR 2005: 1) Somit sieht der SVR auch für das Jahr 2006 keine wesentliche Änderung der Situation. Das Wirtschaftswachstum bleibt gering und auch auf dem Arbeitsmarkt stellt sich keine signifikante Trendwende ein.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Angesichts der schwierigen binnenwirtschaftlichen Lage, fordert der SVR, verschiedene ordnungspolitische Änderungen vorzunehmen. In den beiden Gutachten nimmt besonders die Reform der Sozialversicherungen jeweils eine zentrale Rolle ein. (Siehe SVR 2004: 19ff., 387ff.; SVR 2005: 24ff.) Eine Reform der Sozialversicherungen sei notwendig, da die Sozialversicherungsbeiträge einen wichtigen Einfluss auf die Höhe des Abgabenkeils haben.²⁷⁸ Um das Angebot an Arbeit und die Nachfrage nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu stärken, sei eine Reduktion des Abgabenkeils nötig. (SVR 2005: 24)

„Die Sozialversicherungsbeiträge sind relevante Teile des Abgabenkeils, der sich zwischen die Produzentenlöhne, kurz die Arbeitskosten, und die Konsumentenlöhne, die verfügbaren Arbeitseinkommen, schiebt. Eine Finanzierungsreform in den Sozialversicherungen, die – im Interesse niedriger Arbeitskosten und einer damit

²⁷⁸ Der Abgabenkeil ist die Differenz zwischen Arbeitskosten (Produzentenlöhnen) und verfügbarem Einkommen.

steigenden Arbeitsnachfrage sowie höherer verfügbarer Arbeitnehmereinkommen – auf die Reduzierung des beschäftigungs- und wachstumsfeindlichen Abgabenkeils abstellt, erhöht gleichermaßen kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und langfristig das Produktionspotential.“ (SVR 2005: 5)

Wichtig sei es hierfür etwa, das Äquivalenzprinzip in der Krankenversicherung zu stärken und statt gehaltsabhängigen Beiträgen, Pauschalbeiträge einzuführen. Ebenso müsse der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen gestärkt werden. Private sowie gesetzliche Krankenkassen sollten die Möglichkeit erhalten, in einem effizienten Wettbewerb offen miteinander zu konkurrieren. (SVR 2005: 24ff.) Ebenso seien die Pflege-, Renten-, sowie Arbeitslosenversicherung zu reformieren. (SVR 2005: 27ff.)

Weitere grundlegende Themen der Gutachten sind, neben der Reform der Sozialversicherungen, die Stärkung der Effizienz von Finanz- und Kreditmärkten und die Föderalismusreform sowie eine Reform der Steuerpolitik. Die Effizienz der Finanz- und Kreditmärkte sei nicht zuletzt wichtig, da diese wichtige Wachstumstreiber seien. (SVR 2005: 34)

Weiterhin wird die Rolle des Humankapitals und damit der Bildung für das zukünftige Wachstum unterstrichen. (SVR 2004: 422ff.)

Finanzpolitik

Der SVR beschreibt die Lage der öffentlichen Haushalte als angespannt und prekär. (SVR 2004: 27; SVR 2005: 2, 15) In seinem Jahresgutachten von 2004 bemängelt der SVR, dass zum dritten Mal in Folge gegen den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen werde. (SVR 2004: 26f.) Es gelte, den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt einzuhalten. (SVR 2005: 3; 310ff.) Nicht um das Einhalten des Pakts wegen, sondern auch im Hinblick auf das künftige Wirtschaftswachstum sei die Verschuldung zu begrenzen. (SVR 2004: 26f.; SVR 2005:6) Dementsprechend müsse die Konsolidierung der Haushalte vorangetrieben werden. Dafür solle nach Möglichkeit an der Abgabeseite angesetzt werden: „Wachstums- und Beschäftigungsaspekte sprechen dafür, vorzugsweise die staatlichen Ausgaben zu reduzieren.“ (SVR 2005: 37) Hierzu können etwa Subventionen zurückgefahren werden. (SVR 2005: 314ff.) Weiterhin rät der SVR, einen nationalen Stabilitäts- und Wachstumspakt einzuführen. (SVR 2004: 27)

Gleichzeitig seien Reformen in der Steuerpolitik nötig. Besonders im Bereich der Unternehmensbesteuerung hält der SVR eine Reform für dringend notwendig. Da Deutschland innerhalb Europas mit Blick auf die tariflichen und effektiven Steuersätzen auf Gewinne eine Spitzenposition einnehme, müsse die Standortattraktivität Deutschlands durch eine Reform der Unternehmensbesteuerung gestärkt werden. (SVR 2004: 26ff.; SVR 2005: 6, 30f., 263ff.) „Der schärfer werdende internationale Steuerwettbewerb erfordert eine Reduzierung der effektiven Gewinnsteuerlast.“ (SVR 2004: 26) Dementsprechend zieht der SVR den Schluss: „An einer Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland, mit der im Ergebnis die steuerliche Belastung reduziert wird, führt kein Weg vorbei.“ (SVR 2004: 28) Denn eine Senkung der Unternehmensbesteuerung trüge dazu bei, die inländische Investitionstätigkeit anzukurbeln. (SVR 2004: 27f.)

Geldpolitik

Die Leitzinsen, so der SVR, liegen auf einem historisch niedrigen Niveau. (SVR 2005: 59, 409) Die niedrigen Leitzinsen entfalten expansive Wirkung und führen zu einer Beschleunigung des Geldmengenwachstums im Euro-Raum: „Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank entfaltete bei unveränderten Leitzinsen sowie Zinssätzen im Euro-Raum, die sich über das gesamte Laufzeitspektrum hinweg auf im historischen Vergleich sehr niedrigem Niveau bewegten, eine anhaltend expansive Wirkung.“ (SVR 2005: 59)²⁷⁹

Trotz der expansiven Geldpolitik würden aber keine Risiken für die Preisniveaustabilität bestehen. (SVR 2005: 12).

In dem Jahresgutachten von 2004 geht der SVR auf die Taylor-Regel ein. (SVR 2005: 90ff.) Die Berechnungen anhand der Taylor-Regel zeigen, dass der gegenwärtige geldpolitische Kurs der EZB im Hinblick auf den Euro-Raum expansiv sei. (SVR 2004: 5, 68, 77, 93) „Auf der Basis einer Taylor-Regel können die gegenwärtigen geldpolitischen Rahmenbedingungen im Euro-Raum somit als expansiv bezeichnet werden.“ (SVR 2004: 93)

²⁷⁹ „Schließlich darf nicht übersehen werden, dass das heutige Niveau der langfristigen wie der kurzfristigen Realzinsen in Deutschland im historischen Vergleich eher als niedrig und keinesfalls als restriktiv anzusehen ist (...). Denkbar ist allerdings, dass unter dem Regime einer autonomen Geldpolitik der Bundesbank die kurzfristigen Zinssätze in Deutschland noch etwas niedriger gelegen hätten.“ (SVR 2005: 409).

Eine deutliche Position bezieht der SVR jedoch weder zu der bisherigen und künftigen Geldpolitik noch zu dem Instrument Taylor-Regel. In den beiden Gutachten werden keine klaren Empfehlungen für die Geldpolitik ausgesprochen. Dementsprechend kann lediglich postuliert werden, dass der SVR grundsätzlich mit dem expansiven Kurs der EZB konform geht.

Als positiv betont der SVR hingegen die hohe Preisniveaustabilität. Sie zähle zu den größten Erfolgen der europäischen Währungsunion. (SVR 2005: 411)^{280,281}

Lohnpolitik und Arbeitsmarktpolitik

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt sei prekär. (SVR 2005: 20) Neben der hohen Arbeitslosigkeit sei auch die Verfestigung der Arbeitslosigkeit ein Indiz für den desolaten Zustand des Arbeitsmarktes. Die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit liegen wesentlich „in Mobilitätshemmnissen, einem qualifikatorischen Mismatch, hohen Anspruchslöhnen sowie überhöhten gesetzlichen oder tariflichen Mindestlöhnen (...)“. (SVR 2005: 3)

Um die Beschäftigung wieder dauerhaft steigen zu lassen, seien umfassende Änderung auf dem Arbeitsmarkt nötig. Der SVR beschreibt die Einführung des Arbeitslosengeldes II und die Hartz-IV Gesetze als sinnvolle Schritte in die richtige Richtung. (SVR 2004: 28; SVR 2005: 5) Jedoch müssen weitere Schritte folgen. Zunächst sei auf Seiten der

²⁸⁰ Diese Annahme wird auch durch die vorherigen Gutachten gestützt, in denen sich der SVR zufrieden mit dem geldpolitischen Kurs der EZB zeigte.

²⁸¹ Das Jahresgutachten wendet sich spezifisch dem europäischen Integrationsprozess zu. Hier wird besonders auf die Erfolge und möglichen Herausforderungen der Geldpolitik eingegangen. Erhebliche Schwierigkeiten bei der Währungsunion können entstehen, wenn sich große Differenzen zwischen den Inflationsraten der einzelnen Länder einstellen: „Problematisch wären aber ausgeprägte, anhaltende Unterschiede in den nationalen Inflationsraten und den Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts, da sie ein Konfliktpotential für die Ausrichtung der europäischen Geldpolitik darstellen könnten. Schließlich bedürfen Länder, die in die Rezession abzugleiten drohen, einer eher expansiv ausgerichteten Geldpolitik, während für Staaten, in denen eine inflationäre Überhitzung droht, ein Anziehen der monetären Zügel angezeigt wäre.“ (SVR 2005: 413) „Nicht zu verkennen sind jedoch die Erfolge der Währungsunion, die den Mitgliedsländern trotz teilweise widriger weltwirtschaftlicher Umstände ein im historischen Vergleich außergewöhnliches Maß an Preisniveaustabilität, eine Intensivierung des Handels und eine Währung mit stabilem Außenwert bescherten. Die in der öffentlichen Diskussion besonders betonten, persistenten Inflationsdifferenzen und die damit verbundenen Realzinsunterschiede stellen durchaus eine besondere Herausforderung für die gemeinsame Geldpolitik dar, die sich immer nur an der Entwicklung des gesamten Währungsraums orientieren kann. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass Länder wie Deutschland, die sich aufgrund der einheitlichen Leitzinsen einem höheren Realzins gegenüber sehen, als er möglicherweise bei einer autonomen Geldpolitik vorläge, gleichzeitig eine Verbesserung ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit erfahren. Da sich dieser Effekt über die Zeit kumuliert, wird der dämpfende Effekt höherer Realzinsen zunehmend kompensiert, zumal selbst in Deutschland bei den Realzinsen historische Tiefstände zu verzeichnen sind.“ (SVR 2005: 12).

Tarifparteien eine moderate Lohnpolitik nötig, die den Verteilungsspielraum nicht ausschöpft. (SVR 2004: 29, 501ff.; SVR 2005: 24, 194ff.)

Weiterhin sei eine qualifikatorische Spreizung der Lohnstruktur (SVR 2004: 28f., 501ff.; SVR 2005: 20, 181) und eine Flexibilisierung des Flächentarifvertrages – eine Lockerung der Tarifbindungen – (SVR 2005: 23, 193f.) zielführend. Ebenfalls fordert der SVR die Flexibilität bei der Höhe der Arbeitszeit zu steigen (SVR 2004: 28f.) und den Kündigungsschutz zu lockern. (SVR 2004: 506f., 2005: 23, 204ff.) Denkbar sei auch, das Arbeitslosengeld mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit zu senken, um so die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit zu erhöhen. (SVR 2005: 21, 181, 183ff.)

Schließlich spricht sich der SVR für den Abbau der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und gegen eine Einführung des gesetzlichen Mindestlohns aus. (SVR 2004: 29, 504f.; SVR 2005: 22, 198ff.)²⁸²

2.2.2 Die Gemeinschaftsdiagnosen von 2001 bis 2005

2.2.2.1 Die Gemeinschaftsdiagnosen vom Frühjahr 2001 bis Frühjahr 2003

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Nach der Verschlechterung der Konjunktur in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 bewegt sich die deutsche Volkswirtschaft bis zum Jahr 2003 zwischen Rezession und Stagnation. (GD 2001a: 43; GD 2002b: 32; GD 2003a: 30) Die Institute prognostizieren in den Gutachten jeweils für das kommende (Halb-)Jahr eine Belebung der konjunkturellen Lage (GD 2001a: 43; GD 2001b: 35, 39, 41; GD 2002a: 28,31f.; GD 2002b: 35), die aber ausbleibt oder sich nur in sehr geringem Maße vollzieht. So wird in dem folgenden Gutachten konstatiert, dass ein tatsächlicher Aufschwung, wie er erwartet wurde, nicht eingetreten ist. (GD 2001b: 35, 38; GD 2002b: 32, 74)

Die Ursache für den Abschwung, der in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 einsetzt, wird zunächst in dem Ölpreisschock gesehen. (GD 2001a: 44; GD 2001b: 35) Durch die Terroranschläge von New York wurde der Einbruch einer sich bereits im Abschwung befindenden Weltkonjunktur verstärkt. Die Terroranschläge sowie der schwelende Irak-

²⁸² Peter Bofinger wendet sich gegen die Mehrheitsmeinung des SVR. So sollten sich die Nominallöhne etwa am Produktivitätswachstum orientieren. (Vgl. SVR 2004: 30, 507ff.; 2005: 209ff.)

Konflikt und die damit verbundene Verunsicherung der Weltwirtschaft trugen somit zu einer Ausweitung des wirtschaftlichen Abschwungs bei. (GD 2001b: 35; GD 2002a: 27; GD 2003a: 30f.) Dies habe zum Einbruch der Exportnachfrage geführt, zugleich lahme der Binnenmarkt. Eine weitere Ursache wird in einem Rückgang des Potenzialwachstums gesehen. Hier müsse die Wirtschaftspolitik ansetzen. (GD 2001a: 43)

Als Folge der konjunkturellen Schwächephase wächst die Arbeitslosigkeit an (GD 2001b: 37; GD 2002a: 28; GD 2002b: 32; GD 2003a: 30) und die Lage der öffentlichen Haushalte verschlechtert sich, da die Einnahmen fallen, während die Ausgaben steigen. (siehe etwa GD 2001b: 77f.) Die öffentlichen Haushalte weisen zunehmend Defizite auf und das jährliche Haushaltsdefizit überschreitet die durch den Maastrichter Vertrag festgelegte Grenze von drei Prozent. Die Inflation wird als niedrig beschrieben.

Wirtschaftspolitik

Die Ursachen für die lang anhaltende wirtschaftliche Schwäche werden auch in der Wirtschaftspolitik gesehen.(GD 2003a: 32)²⁸³ Dementsprechend bewerten die Institute die Bemühungen der Regierung um Reformen als grundsätzlich positiv.(GD 2003a: 69) Die Reformansätze – wie die Agenda 2010 und die Vorschläge der Hartz-Kommission – würden in die richtige Richtung zielen. (GD 2003a: 70f.) Sie werden aber nicht für ausreichend befunden, denn die Programme würden nicht an den tatsächlichen Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit und das niedrige Wachstum der Produktion ansetzen. (GD 2003a: 70f.) So fordern die Institute etwa eine Senkung der Staatsquote und eine Reform des Sozialsystems. Auch sei es nötig, wachstumsfördernde Investitionen auszubauen, während der Anteil an konsumtiven Ausgaben des Staates gesenkt werden solle. Als wachstumsfördernde Investitionen werden etwa Investitionen in das Humankapital genannt. (GD 2003a: 72, 80ff.)

Finanzpolitik

Die Lage der öffentlichen Haushalte wird als schwierig beschrieben, denn im Zuge der Schwächephase fallen die Einnahmen und steigen die Ausgaben. Somit werde es Deutschland nicht gelingen, das Defizitziel des Stabilitätspakts einzuhalten. (GD 2001b: 77f.)

²⁸³ Hier äußern sich die Institute jedoch nicht ganz eindeutig. An anderer Stelle stellen sie fest, dass die Wirtschaftspolitik nicht die Verantwortung trage. Vgl. GD 2003a: 69.

Die Institute sprechen sich in der Mehrheit gegen eine expansive Fiskalpolitik mit zusätzlichen Ausgabenprogrammen aus. (GD 2001a: 75, GD 2001b: 67) Zugleich wenden sie sich aber auch gegen eine zu strikte Finanzpolitik, die die Einhaltung des Stabilitätspaktes um jeden Preis bewirken will. Eine solche Politik wird angesichts der schwierigen konjunkturellen Lage als kontraproduktiv bezeichnet. (GD 2001b: 79) So sollen die automatischen Stabilisatoren durchaus wirken dürfen. (GD 2001a: 75; GD 2001b: 68) Trotz der automatischen Stabilisatoren würde die Finanzpolitik restriktiv ausfallen. (GD 2001b: 40, GD 2002: 34,)

Ein Programm zur Haushaltskonsolidierung sei nötig, um das strukturelle Defizit – im Gegensatz zum konjunkturell bedingten Defizit – zu senken. (GD 2001a: 75f.; GD 2002a: 61, 71) Hierfür seien einschneidende Maßnahmen nötig, die nach Möglichkeit nicht an der Einnahmeseite ansetzen sollen. Von Steuererhöhungen wird dringend abgeraten. (siehe etwa GD 2002a: 62; GD 2003: 80) Stattdessen sollen die Ausgaben überprüft werden. (GD 2002a: 62, 71; GD 2002b: 75; GD 2003a: 71f.)

Die Einsparungen sollten bei den konsumtiven Ausgaben ansetzen, während die Investitionsausgaben nach Möglichkeit eher gesteigert werden sollten (GD 2001a: 80; GD 2002a: 71; GD 2003a: 82), denn den Investitionen wird eine zentrale Wachstumswirkung zugeschrieben. Deren Vernachlässigung habe negative Folgen für das Potenzialwachstum. (GD 2002a: 71f.)

Um die Ausgaben und die Abgabenlast zu senken, solle weiterhin eine Reform der Systeme der sozialen Sicherung angestrebt werden. Eine solche Reform müsse die Effizienz der Systeme der sozialen Sicherung erhöhen. (GD 2003a: 80, 83) Insgesamt gelte es, eine Senkung der Staatsquote anzusteuern, um die Spielräume für private Aktivität zu vergrößern. (GD 2003a: 82) Die Institute plädieren weiterhin für die Einführung eines nationalen Stabilitätspakts zur Begrenzung der neuen Schuldenlast. (GD 2002a: 72)

Geldpolitik

Die Inflationsrate liegt zunächst bis Anfang 2001 über dem gesetzten Ziel von zwei Prozent, verringert sich aber über den Zeitraum und wird schließlich von den Instituten als ausreichend niedrig beschrieben. Eine Gefahr für die Preisstabilität sehen die Institute daher nicht. (GD 2001b: 40, 72f.; GD 2002a: 67) Die Geldpolitik der EZB während dieses Zeitraums wird als expansiv betrachtet. (GD 2001b: 72; GD 2002a: 29; GD 2002b: 35, 77; GD 2003a: 73) Die Institute befürworten diese Strategie und sprechen sich damit für eine expansive Geldpolitik während der Schwächephase aus. (GD 2001b:71; GD 2002b: 77) Es sei mit der geldpolitischen Strategie vereinbar, dass sie auf konjunkturelle Entwicklungen reagiere (GD 2001b: 74) Das Primat der Preisstabilität solle aber beibehalten werden. (GD 2002a: 61)

Angesichts der Revision der geldpolitischen Strategie der EZB, sprechen sich die Institute für eine Beibehaltung der Zwei-Säulen-Strategie aus. (GD 2003a: 73) Sie betonen die Relevanz der ersten Säule (Geldmengenwachstum) und wenden sich gegen eine Abwertung des Geldmengenwachstums in dem Zwei-Säulen-System. Denn die Geldmenge M3 sei weiterhin ein tauglicher Indikator für die Inflation (GD 2001b: 71, GD 2002a: 63; GD 2003a: 74) Hiermit wenden sie sich zugleich gegen dominante wissenschaftliche Positionen²⁸⁴, die sich für Zinsregeln einsetzen. (GD 2003a: 73) So findet auch die Taylor-Regel in dem Frühjahrsgutachten von 2003 erstmalig Erwähnung, aber keine weitere Anwendung. (GD 2003a: 72)

Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

Die tatsächliche Lohnpolitik wird – mit einer Ausnahme (siehe GD 2002b: 76) – in weitem Maße als moderat beschrieben. Die Institute bewerten die Lohnzurückhaltung der Tarifparteien als positiv und fordern zur Beibehaltung dieses Kurses auf. (GD 2001a: 74, 87f.; GD 2001b: 40, 76; GD 2002a: 30, 64, 68, GD 2003a:77f.) Die Lohnzurückhaltung trage damit zur Preisstabilität bei (GD 2001b: 76; GD 2002b: 76) und unterstütze „die Erfolgchancen der Stabilitätspolitik der Notenbank“. (GD 2001b: 67; 77f.) Weiterhin leiste sie einen wichtigen Beitrag für einen Beschäftigungszuwachs. (GD 2001b: 67f.; GD 2002a: 68) Als Referenzwert für die Lohnsteigerungen solle die trendmäßige Produktivitätssteigerung unter Einbezug der Inflation gelten. Solle jedoch

²⁸⁴ Wahrscheinlich handelt es sich hierbei um den *New Consensus*.

die Beschäftigung wachsen, so müssten die Lohnsteigerungen geringer als das Produktivitätswachstum ausfallen. (GD 2002b: 82)

Die Institute betrachten die Vorschläge der Hartz-Kommission als einen Schritt in die richtige Richtung, halten diese aber nicht für ausreichend. (GD 2003a: 70f., 78) Denn die geplanten Reformen würden nicht an den tatsächlichen Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit ansetzen. Die Ursachen liegen stattdessen „in wenig beschäftigungsfreundlichen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt wie etwa einer zu hohen Regulierungsdichte und einer zu geringen Lohnspreizung, aber auch in Qualifikationsmängeln beim Arbeitsangebot.“ (GD 2002b: 91f.) In diesem Sinne wird etwa die geplante Lockerung des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben durch die Agenda 2010 positiv bewertet. (GD 2002b: 79) Wichtig sei es auch, Arbeitsanreize zu schaffen, indem der Abstand zwischen Sozialhilfe und Arbeitslohn erhöht wird. (GD 2003a: 72)²⁸⁵

2.2.2.2 Die Gemeinschaftsdiagnosen vom Herbst 2003 bis Frühjahr 2005

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Noch in dem Herbstgutachten 2003 befindet sich die deutsche Wirtschaft nach wie vor in der Stagnation. (GD 2003b: 32, 60) Ab dem Frühjahr 2004 befreit sich die deutsche Wirtschaft aber allmählich aus der Stagnation. Die Stagnationsphase scheint damit überwunden. Der langsame Aufschwung werde durch die Exportnachfrage der Weltwirtschaft getragen, während sich die Inlandsnachfrage nach wie vor sehr schwach entwickle. (GD 2004a: 71f.) Im Herbstgutachten von 2004 sehen die Institute bereits eine Festigung der wirtschaftlichen Belebung. (GD 2004b: 34, 69) Bereits im folgenden Gutachten vom Frühjahr 2005 müssen sie jedoch konstatieren, dass die Belebung durch die schwache Entwicklung der Weltwirtschaft und die schleppende Inlandsnachfrage abgebremst wurde. (GD 2005a: 28ff.,70) Auch die jeweiligen Prognosen der Institute sind verhalten. Zwar erwarten sie zum Teil eine leichte Verbesserung der wirtschaftlichen Lage (Vgl. etwa 2003b: 32, 60), eine umfassende Verbesserung sehen sie aber nicht. (GD 2003b: 33, 60; GD 2004b: 35, 37; GD 2005a: 28ff.) Im Frühjahrsgutachten konstatieren die Institute schließlich, dass die deutsche Wirtschaft

²⁸⁵ Nicht alle Institute stimmen mit diesen Positionen zur Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik überein. Siehe hierzu etwa: GD 2002b: 85.

offenbar unter einer fundamentalen Schwäche leidet. (GD 2005a: 28) In diesem Rahmen verschlechterte sich auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt. (GD 2003b: 32; GD 2005a: 29)

Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaftspolitik stehe vor Herausforderungen. (GD 2003b: 60) Es müssten grundlegende Reformen angegangen werden. Hartz-IV und Agenda 2010 würden in die richtige Richtung gehen. (GD 2005a: 70) Wichtig seien eine Vereinfachung des Steuersystems, die Verstärkung der Investitionen in Human- und Sachkapital, ein Abbau von Subventionen und die Erhöhung der Effizienz des Systems der Krankenversicherung. (GD 2003b: 61)

Im Frühjahrsgutachten von 2005 kommen die Institute zu dem Schluss, dass Deutschland kein Konjunkturproblem, sondern ein Wachstumsproblem habe. (GD 2005a: 70) Dementsprechend fordern die Institute: „Statt auf Konjunkturprogramme zu vertrauen, muss die Wirtschaftspolitik vielmehr alles daran setzen, die Wachstumskräfte zu stärken.“ (GD 2004b: 70) Die Politik trage hierbei ebenfalls eine Verantwortung an der gegenwärtigen Wachstumsschwäche:

„Denn die Politik hat die Wachstumsschwäche durchaus mitverursacht. Hier ist vor allem die Investitionstätigkeit des Staates zu nennen. Durch den Rückgang der Investitionen in Realkapital und die Kürzungen bei den Ausgaben für die Bildung von Humankapital wurde die Kapitalbasis vermindert und der Produktivitätsfortschritt geschwächt. In der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik wurden die Arbeitsanreize in der Vergangenheit nicht hinreichend erhöht; vor allem hat die staatlich subventionierte Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Frühverrentung zur Abnahme des Arbeitseinsatzes beigetragen.“ (GD 2004a: 73)²⁸⁶

Grobe Richtlinien für die Wirtschaftspolitik müssten in einer Senkung der Staatsquote liegen, zugleich solle die Effizienz im Umgang mit den öffentlichen Mitteln und die Eigenverantwortung der Wirtschaftssubjekte gestärkt werden. (GD 2004b: 92; 2005a: 71)

²⁸⁶ Eine andere Meinung hierzu vertritt etwa das DIW. Dieses sieht die Schwäche durch einen Nachfragemangel verursacht. Vgl. GD 2004b: 96ff.

Finanzpolitik

Die Institute sehen die öffentlichen Finanzen in einer angespannten Lage. (GD 2004a: 89; GD 2005a: 78) Von einer expansiven Finanzpolitik zur Ankurbelung der Binnennachfrage wird abgeraten. (GD 2004b: 69) Vielmehr sei eine Haushaltskonsolidierung nötig. (GD 2003b: 71; 2004a:91; GD 2004b: 90; GD 2005a: 87) Eine solche könne durch den Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen realisiert werden. (GD 2003b: 73; GD 2004a: 74; GD 2004b: 91; 2005a: 87) So setzen sich die Institute für die Umsetzung der von Koch und Steinbrück vorgelegten Vorschläge zum Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen ein. (GD 2003b: 72; GD 2004a: 90; GD 2005a: 70f.)

Generell solle eine Konsolidierung bei den konsumtiven Ausgaben nicht bei den Investitionen ansetzen. (GD 2003b: 71; GD 2004b: 93; GD 2005a: 87) Betont wird immer wieder, dass eine Erhöhung der Investitionen in Human- und Sachkapital nötig sei, um den Kapitalstock zu erhöhen und das künftige Wachstum anzukurbeln. (GD 2003b: 71f.; GD 2004a: 74; GD 2004b: 91; GD 2005a: 83f.)²⁸⁷

Geldpolitik

Die Inflation wird als moderat beschrieben. (GD 2005a: 29) Die Geldpolitik sei expansiv ausgerichtet (GD 2003b: 60; 2004a: 85, 2005a: 85). Sie habe sich förderlich auf die konjunkturelle Erholung im Euro-Raum ausgewirkt (GD 2003b: 64; GD 2004a: 74; 2 GD 004b: 71) und wird durch die Institute befürwortet. Indizien für eine Kreditklemme werden nicht gesehen. (GD 2003b: 66; GD 2004a: 86)

In dem Gutachten von Herbst 2003 beschreiben die Institute, dass die EZB die Bedeutung der Geldmengenänderung gegenüber anderen Indikatoren relativiert hat. (GD 2003a: 64)²⁸⁸ Auch findet in diesem Gutachten erstmals eine ausführliche Berechnung des gleichgewichtigen Realzinses anhand der Taylor-Regel statt. (GD 2003b: 64ff.) Somit scheint sich an dieser Stelle ein leichter Kurswechsel, hin zu einer geldpolitischen Position zu vollziehen, die sich stärker an der Taylor-Regel orientiert.

²⁸⁷ Die konkreten Positionen zur Finanzpolitik gehen zum Teil stark auseinander. Dies ist etwa im Herbstgutachten des Jahres 2003 der Fall: Während HWWA, ifo und IFW auf einen klaren Konsolidierungskurs pochen, setzen sich das DIW, IWH und RWI dafür ein, dass den konjunkturellen Erfordernissen bei der Konsolidierung des Haushaltes Rechnung getragen wird. (Vgl. GD 2003b: 74) Siehe hierzu auch GD 2004a: 91; GD 2004b: 93ff.

²⁸⁸ An dieser Änderung wird trotz der vorherigen Stellungnahme der Institute für die Beibehaltung der dominanten Position der Geldmengenänderung (siehe GD 2003a: 73) keine Kritik geübt.

Auch in den folgenden Gutachten finden sich immer wieder Bezüge auf die Taylor-Regel. So bemessen die Institute die Entwicklung des Dreimonatszinses anhand der Taylor-Regel. (GD 2004a: 88f.; GD 2004b: 83f.) Zugleich verabschieden sich die Institute aber nicht vollständig von der Perspektive auf das Geldmengenwachstum. (siehe etwa GD 2004b: 77,81f.; GD 2005a: 85ff.)

Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

Die Lohnentwicklung wird im Herbstgutachten von 2003 als moderat beschrieben. (GD 2003b: 60) Die Tarifparteien stünden in der Verantwortung, eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik zu betreiben. (GD 2004a: 81) In diesem Sinne wird eine moderate Lohnpolitik als wünschenswert betrachtet. Die Lohnpolitik solle nach Möglichkeit einen Abschlag von der Trendwachstumsrate der Arbeitsproduktivität bei ihren Lohnforderungen vornehmen. Hierdurch würden die Marktkräfte wieder mehr Spielraum erhalten. (GD 2004b: 89)

Die Institute sehen in der Hartz-IV-Reformen einen richtigen Ansatz. Zwar seien die Hartz-IV-Maßnahmen grundsätzlich zu begrüßen, jedoch seien die Schritte nicht ausreichend. (GD 2004a: 80; GD 2004b: 87; GD 2005a: 70, 96) Denn die Maßnahmen seien nicht dazu geeignet, „wesentliche Determinanten von Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit wie die zu geringe Wachstumsdynamik, eine hohe Regulierungsdichte am Arbeitsmarkt, Qualifikationsmängel beim Arbeitsangebot und eine immer noch relativ geringe Lohnspreizung zu beseitigen.“ (GD 2004a: 80; Vgl. auch GD 2003b: 70)

Dementsprechend müsse der Arbeitsmarkt grundsätzlich neu gestaltet und die bestehenden Rigiditäten beseitigt werden (GD 2004b:88f.; GD 2005a: 96) So sei etwa eine Reform des gesetzlichen Kündigungsschutzes nötig. (GD 2004b: 89) Auch fordern die Institute eine höhere Flexibilität im Hinblick auf Arbeitszeiten und eine breitere Lohndifferenzierung. (GD 2004a: 81f.) Die Einführung eines Mindestlohns wäre kontraproduktiv, da durch einen solchen Arbeitsplätze verloren gehen würden. (GD 2005a: 98)

2.3 Die Gutachten während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-2009

Bei der folgenden Darstellung wurden die Gutachten aus dem Jahr 2007 nicht mit einbezogen, da die wirtschaftliche Einschätzung in diesen Gutachten noch durchgängig

positiv ausfällt. (SVR 2007: 3ff.; GD 2007a; 25; 2007b: 31f., 2008a: 33ff.) Erst ab der zweiten Hälfte des Jahres 2008 schlägt sich in den Gutachten die Krise nieder. Somit besitzen lediglich die von der zweiten Hälfte des Jahres 2008 an folgenden Gutachten Relevanz für das Unterfangen der Untersuchung, da in ihnen Empfehlungen zum wirtschaftspolitischen Umgang mit der Krise ausgesprochen werden.

2.3.1 Die Gutachten des Sachverständigenrats von 2008 und 2009

2.3.1.1 Das SVR-Gutachten von 2008

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Die deutsche Wirtschaft sei von den Folgen der Finanzkrise erfasst worden und befinde sich nun in einem wirtschaftlichen Abschwung, der sich auf eine Rezession zu bewege. (SVR 2008: 1; 237) Deutschland sei besonders über den außenwirtschaftlichen Kanal betroffen. (SVR 2008: 7) Zwar sei es angesichts der Lage schwierig die künftige wirtschaftliche Entwicklung zu prognostizieren, extreme Szenarien seien aber dank des schnellen Agierens der Regierungen auszuschließen. (SVR 2008:1f.) Nichtsdestotrotz, werde sich die wirtschaftliche Entwicklung weiter abkühlen. Die Unterauslastung des Produktionspotenzials werde zunehmen und es werde sich damit eine Rezession einstellen. (SVR 2008: 7f.) Ein Anstieg der Inflation wird als unwahrscheinlich betrachtet. (SVR 2008: 2) Auf dem Arbeitsmarkt habe die wirtschaftliche Schwäche bisher keine Auswirkungen gezeitigt. (SVR 2008: 7)

Wirtschaftspolitik

Die bisher getroffenen Maßnahmen zur Rettung des Finanzsystems beurteilt der SVR positiv. Die staatlichen Interventionen in die Finanzmärkte seien nötig gewesen, denn ohne diese wäre das Finanzsystem zusammengebrochen. (SVR 2008: 1) „Es drohte ein systemischer Zusammenbruch, der für sich genommen zu einem weltweiten Kollaps von Banken, Versicherungen und anderen Finanzinstitutionen geführt hätte.“ (SVR 2008: 117) Somit habe es „keine Alternative zu den koordinierten, umfassenden und teilweise sehr unorthodoxen Maßnahmen von Notenbanken und Regierungen“ gegeben. (SVR 2008: 1) Der SVR begrüßt das koordinierte, umfassende Vorgehen der Akteure. (SVR 2008: 5,117) Er ermahnt jedoch, „dass sich der Staat nach einer erfolgreichen

Stabilisierung und Restrukturierung wieder zurückzieht und auf seine Kernaufgaben konzentriert.“ (SVR 2008: 6)

Angesichts der Diskussion um die Regulierung der Finanzmärkte, warnt der SVR vor einer Überregulierung. Auch gehe es nicht darum, die marktwirtschaftliche Ordnung als solche in Frage zu stellen. (SVR 2008: 4)

Da der wirtschaftliche Abschwung gravierend sei (SVR 2008: 248) und sich nach der Prognose des SVR verstärken werde, sollten „deutliche Impulse zu einer Stärkung der internen Wachstumskräfte und der Binnennachfrage gesetzt werden.“ (SVR 2008: 9)

Neben dem Problem des sich ausweitenden konjunkturellen Abschwungs, sieht der SVR ein generelles Problem in dem niedrigen Potenzialwachstum Deutschlands. Das Potenzialwachstum habe sich zwar durch die Reformen in den zwei letzten Legislaturperioden verbessert, liege aber nach wie vor unter dem Niveau anderer Volkswirtschaften. (SVR 2008: 249) Die beiden Probleme sollten nach Meinung des SVR möglichst gemeinsam angegangen werden. So setzt sich der SVR für die Umsetzung einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik ein. Eine solche kombiniere die nötigen stabilisierungspolitischen Maßnahmen mit Impulsen, die auf eine Ausweitung des langfristigen Wachstums des Produktionspotentials angelegt seien. (SVR 2008: 10)

„Eine konjunkturelle Wachstumspolitik kombiniert das wachstumspolitisch Richtige mit dem konjunkturpolitisch Erforderlichen, indem auf die Erhöhung des Potenzialwachstums gerichtete Maßnahmen in einer konjunkturellen Schwächephase implementiert werden und so gleichzeitig zur Stärkung der Binnennachfrage und der Wachstumskräfte beitragen.“ (SVR 2008: 249)

Finanzpolitik

Die staatlichen Haushalte hätten sich zuletzt sehr positiv entwickelt. Das Ziel einer langfristigen Konsolidierung der Haushalte sei fast erreicht. (SVR 2008: 7, 238) Nun sei die Einführung einer nationalen Schuldenschränke zur Absicherung des Erreichten nötig (SVR 2008: 11, 238f.) Zwar solle das Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht aufgegeben werden, dennoch wäre es, angesichts der gegenwärtigen Lage falsch, die Haushaltskonsolidierung ohne Rücksicht auf Verluste durchzusetzen. (SVR 2008: 240)

Vielmehr betrachtet es der SVR mit Blick auf die gravierende konjunkturelle Entwicklung als vertretbar, ein höheres Defizit zu finanzieren. (SVR 2008: 10, 40) Ein Finanzierungsdefizit solle mindestens im Umfang der automatischen Stabilisatoren voll zugelassen werden (SVR 2008: 239f.) Neben dem Wirken der automatischen Stabilisatoren wäre eine diskretionäre Finanzpolitik zur Abfederung der konjunkturellen Schwankung denkbar. (SVR 2008: 243ff.) So schreibt der SVR: „Bei aller Skepsis gegenüber kurzfristigen Konjunkturprogrammen kann im Fall eines schweren und länger anhaltenden Abschwungs auch die Finanzpolitik nicht untätig bleiben.“ (SVR 2008: 248f.) Eine diskretionäre Finanzpolitik solle, wenn sie gewählt wird, möglichst schnell in Kraft treten und temporär sein, um nicht prozyklisch zu wirken und um zielgenau zu sein. (SVR 2008: 247) Weiterhin fordert der SVR, wie bereits oben beschrieben, dass es sich dabei um ein konjunkturgerechtes Wachstumsprogramm handeln soll. Ein solches sehe die Ausweitung der wachstumsrelevanten Investitionen vor. (SVR 2008:10) Mit einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik würde die Finanzpolitik einerseits expansive Impulse setzen und andererseits zum langfristigen Potenzialwachstum beitragen. (SVR 2008: 250)

Diesen Kriterien genügen nach Ansicht des SVR besonders Investitionsmaßnahmen im Bildungsbereich und in der Verkehrsinfrastruktur. (SVR 2008: 10, 257) Die staatlichen Bildungsausgaben seien zentral, da sie zur Entwicklung des Humankapitals beitragen, welches wiederum einen signifikanten Einflussfaktor für das Wirtschaftswachstum darstelle. (SVR 2008: 255) Weiterhin sollten Korrekturen bei der Unternehmenssteuerreform vorgenommen werden, die das Investitionsverhalten der Unternehmen stimulieren. (SVR 2008: 257)

Dennoch, trotz des kurzfristig expansiven Kurses der Finanzpolitik, sei der Konsolidierungspfad sobald wie möglich wieder einzuschlagen. (SVR 2008: 10)

Denn hohe Haushaltsdefizite würden sich wiederum negativ auf das Potenzialwachstum auswirken. (SVR 2008: 256) Im Sinne einer Reduktion des Haushaltsdefizits sollten die Konsumausgaben langfristig gesenkt werden. (SVR 2008: 254)

Einerseits scheint der SVR, in der schwierigen Situation des konjunkturellen Abschwungs einer diskretionären, expansiven Finanzpolitik zwar offen gegenüberzustehen und macht konkrete Vorschläge für eine konjunkturgerechte

Wachstumspolitik, andererseits betont der SVR jedoch, dass er eine über die automatischen Stabilisatoren hinaus gehende, antizyklische Finanzpolitik sehr skeptisch sieht. (siehe besonders SVR 2008: 247f., 260.) Die Aussagen des SVR erscheinen somit widersprüchlich. Unklar ist, ob er damit seine Unterstützung einer expansiven Finanzpolitik relativieren möchte.²⁸⁹

Geldpolitik

Die Geldpolitik habe bisher eher restriktiv agiert und damit über eine Aufwertung des Euro zur Verschärfung der Krise im Euro-Raum beigetragen. (SVR 2008: 18) Kürzlich sei die Geldpolitik aber etwas gelockert worden und lasse sich inzwischen nur noch als schwach restriktiv bewerten. (SVR 2008: 102) Der SVR empfiehlt, dass die Geldpolitik ihre Handlungsspielräume angesichts des konjunkturellen Abschwungs voll ausnutzen solle. (SVR 2008: 9,24) So nimmt der SVR an, dass die Geldpolitik auf diesen Kurs einschwenken und damit die Konjunktur im Euro-Raum stimulieren werde. (SVR 2008: 102)

Darüber hinaus betont der SVR, dass Regeln, die sich wie der der Taylor-Zins an einem neutralen Realzins orientieren, in der geldpolitischen Strategie eine wichtige Rolle zukommen solle. (SVR 2008: 166)

Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktreformen werden rückblickend als sehr positiv beurteilt. Sie haben zu einer Senkung der nicht konjunkturbedingten Arbeitslosigkeit beigetragen. Zur Darstellung der Fortschritte bedient sich der SVR des NAIRU-Konzepts. (SVR 2008: 265)

Denn die Reformen hätten zu einer besseren Reaktionsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt geführt und schließlich einen Rückgang der NAIRU befördert. (SVR 2008: 290)²⁹⁰ Der

²⁸⁹ Die Position des SVR könnte etwa folgendermaßen interpretiert werden: Der SVR erhält seine grundsätzliche Skepsis gegenüber diskretionären finanzpolitischen Eingriffen aufrecht. Sollte eine antizyklische, diskretionäre Finanzpolitik jedoch angebracht sein, dann sei sie es wohl am ehesten in der vorliegenden Situation. Wird nun eine expansive Finanzpolitik umgesetzt, dann sollten die gewählten Maßnahmen zugleich wachstumspolitisch orientiert sein.

²⁹⁰ „Die Entwicklung der NAIRU am aktuellen Rand des Beobachtungszeitraums liefert ein deutliches Indiz für das Wirken der Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre (...). Im Zeitraum der letzten drei Jahre, das heißt zwischen dem zweiten Quartal 2005 und dem zweiten Quartal 2008, ist die NAIRU deutlich, das heißt um nicht ganz 2 Prozentpunkte von 10 vH auf knapp über 8 vH, zurückgegangen. Eine vergleichbare Entwicklung konnte im Zeitraum der letzten dreißig Jahre nicht beobachtet werden. Aktuell

Reformkurs solle, nach Meinung des SVR, vorangetrieben werden, denn nach wie vor bestünden Verfestigungen und Fehlfunktionen auf dem Arbeitsmarkt. Diese gelte es, durch Reformen zu reduzieren.

„Das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt weist nach wie vor eine Reihe von Inflexibilitäten auf, mehr noch, es besteht die Gefahr, dass diese auf Grund neuer gesetzgeberischer Maßnahmen noch zunehmen.“ (SVR 2008: 312)

Der SVR empfiehlt weitere Flexibilisierungen auf dem Arbeitsmarkt vorzunehmen, unter anderem eine Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes und Flexibilisierungen im Bereich des Tarifarbeitsrechts. (SVR 2008: 13, 313ff.) Die Einführung von Mindestlöhnen wird abgelehnt. (SVR 2008: 334ff.)

Neben den Reformen habe auch die Lohnzurückhaltung zu der Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt beigetragen. (SVR 2008: 12) Ebenso wie die Reformpolitik des Arbeitsmarktes, solle die Lohnpolitik ihren Kurs der Lohnzurückhaltung fortführen. (SVR 2008: 265)

2.3.1.2 Das SVR-Gutachten von 2009

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Deutschland befinde sich nach wie vor konjunkturell „in einem tiefen Tal“. (SVR 2009: 4) Jedoch habe sich die Lage der deutschen Konjunktur in der Jahresmitte stabilisiert. (SVR 2009: 46) Auch die Stimmung an den Finanzmärkten habe sich inzwischen wieder aufgehellt. (SVR 2009: 12) Für das Jahr 2010 wird eine leichte Erholung prognostiziert. Es sei aber bestenfalls mit einer „fragilen Aufwärtsdynamik“ zu rechnen. (SVR 2009: 46) Die Folgen der Krise für das Produktionspotential seien bisher schwer abzuschätzen. (SVR 2009: 47ff.)

Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt seien weitaus weniger negativ als angenommen. So habe der Arbeitsmarkt eine hohe Stabilität gezeigt. (SVR 2009: 5, 51) Die künftige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt sei mit besonders großen Risiken verbunden. Es sei zu befürchten, dass sich die Krise mit einer Verspätung auf den Arbeitsmarkt auswirke. (SVR 2009: 6, 51)

liegt die NAIRU um 0,3 Prozentpunkte über der tatsächlichen Arbeitslosenquote, was dafür spricht, dass die konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit nunmehr abgebaut ist.“ (SVR 2008: 284)

Wirtschaftspolitik

Die Politik habe insgesamt richtig auf die Krise reagiert. (SVR 2009: 6) Auch die expansiven, diskretionären Maßnahmen der Finanzpolitik werden rückblickend als notwendig und richtig eingestuft. (SVR 2009: 166ff.)

Nun stehe die Wirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung vor zwei großen Herausforderungen: 1) eine ‚Exit-Strategie‘ aus den außergewöhnlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen vorzubereiten und zu realisieren, und 2) zugleich die Zukunftsinvestitionen in Deutschland zu fördern, um das Produktionspotential langfristig zu erhöhen. (SVR 2009: 1, 6)

Die ‚Exit-Strategie‘ solle erst ab 2011 realisiert werden. (SVR 2009:1) Als besonders schwierig würde sich die Umsetzung einer ‚Exit-Strategie‘ auf den Finanzmärkten darstellen. Denn hier müsse ein glaubwürdiger Rückzug aus der impliziten Absicherung privater Risiken vermittelt werden. (SVR 2009: 13)

Die ‚Exit-Strategie‘ aus der außergewöhnlichen Wirtschaftspolitik sollte von Maßnahmen zur Erhöhung der Investitionen in Humankapital und die Innovationsfähigkeit begleitet werden. (SVR 2009:1) Es sei zentral, Zukunftsinvestitionen sowohl zu fördern als auch selbst zu tätigen. (SVR 2009: 16) Hierbei solle die Bildungspolitik Priorität haben, denn durch eine verbesserte Bildung werde eine höherer Wachstumspfad erreicht. (2009: 16) Deshalb sei eine bildungspolitische Offensive nötig. (2009: 2, 257, 282ff.)

Neben der Tätigkeit staatlicher Investitionen, gelte es, die private Investitionstätigkeit in Deutschland anzukurbeln. Deutschland habe eine vergleichsweise niedrige Investitionstätigkeit zu verzeichnen. Um Investitionen anzukurbeln, sei es nötig die Standortattraktivität Deutschlands zu erhöhen. Hierzu gehören Reformen in der Unternehmensbesteuerung, dem institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt und der Tariflohnpolitik. (SVR 2009: 22, 280f.)

Weiterhin könne eine horizontale Industrie- bzw. Innovationspolitik dazu beitragen, privatwirtschaftliche Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung zu befördern. (SVR 2009: 2, 212ff.) Im Bereich der Industrie- bzw. Innovationspolitik kritisiert der SVR das Eingreifen der politischen Akteure während der Krise. Rezessionen, so der

SVR, seien Phasen der Restrukturierung. Die Politik solle sich in solchen Phase unparteiisch verhalten und keine Versuche unternehmen, den Prozess zu steuern. Denn bei direkten Eingriffen komme es zu Wettbewerbsverzerrungen. Eben dies habe die Politik getan, indem sie einzelne Industrien und Unternehmen in der Krise direkt unterstützt habe. Ein solches Agieren wird vom SVR abgelehnt

Stattdessen sei es die Funktion der Politik, die wirtschaftliche Aktivität zu „flankieren“: Sie solle einen geeigneten Rahmen für ein hohes Wachstum schaffen. Damit liege die Kernaufgabe der Politik in der Bereitstellung einer möglichst guten Infrastruktur und eines guten Wettbewerbsrahmens. Hierzu gehöre auch eine geeignete Innovationspolitik. Diese schaffe eine passende Infrastruktur für die Entstehung von Innovationen (SVR 2009: 19f., 212ff.)

Finanzpolitik

Das Agieren der Finanzpolitik wird rückblickend als korrekt bewertet. Die diskretionären finanzpolitischen Maßnahmen, die weit über automatische Stabilisatoren hinausgingen, waren letztlich ohne Alternative. (SVR 2009: 167f., 174)

„Auch wenn über die genaue Größenordnung der Multiplikator-Effekte Unsicherheit besteht, haben die Konjunkturprogramme die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert und einen noch stärkeren Einbruch des Bruttoinlandsprodukts verhindert. Ohne sie wäre alles noch schlimmer gekommen.“ (SVR 2009: 166)

Ein solches Agieren solle jedoch keineswegs zur gängigen Strategie im Falle von konjunkturellen Abschwüngen werden. Vielmehr betont der SVR den Ausnahmecharakter der Krise. „Aus diesen Schlussfolgerungen kann kein generelles Plädoyer für eine aktivistische Konjunkturpolitik abgeleitet werden.“ So versichert der SVR, „dass bei „normalen“ Konjunkturverlauf und „kleineren“ Schocks eine diskretionäre Finanzpolitik nicht begründet werden kann. In solchen Situationen reiche es neben geeigneten geldpolitischen Maßnahmen aus, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. An der schweren Wirtschaftskrise 2009 war aber nichts „normal“. Deshalb wäre es falsch gewesen, wenn auf eine diskretionäre Finanzpolitik verzichtet worden wäre.“ (SVR 2009: 166)

Der SVR wehrt sich gegen den Vorwurf, von seiner Position abgewichen zu sein. Es habe sich um eine außergewöhnliche Situation gehandelt, die außergewöhnliche Lösungen erforderte. (SVR 2009: 166)

Durch die expansiven Maßnahmen sei die Finanzpolitik mit einem drastischen Anstieg der Staatsverschuldung konfrontiert. (SVR 2009: 165, 174) Die Erhöhung der Staatsverschuldung dürfe nicht zum Dauerzustand werden, denn sie wirke sich letztlich negativ auf das Wirtschaftswachstum aus. Die Verschuldung sei somit zurückzuführen. (SVR 2009: 9f., 174, 179) In diesem Rahmen, begrüßt der SVR die Schuldenbremse. (SVR 2009: 174)

Die Konsolidierung der Finanzen solle erst ab 2011 beginnen. (SVR 2009: 2,11) Sie wird als eine äußerst schwierige Aufgabe betrachtet. (SVR 2009: 8, 182) Eine Konsolidierung könne letztlich nur über Ausgabeneinschnitte oder Steuererhöhungen realisiert werden. Hier seien Ausgabeneinschnitte gegenüber Steuererhöhungen vorzuziehen. Falls diese nicht ausreichen, müsse gegebenenfalls auch zu Steuererhöhungen gegriffen werden. (SVR 2009: 11f., 185, 190) Auf europäischer Ebene sei es nötig, den Stabilitäts- und Wachstumspakt durch einen Konsolidierungspakt zu stärken. (SVR 2009: 9, 73, 84, 88f.)

Geldpolitik

Auch in der Geldpolitik sei eine ‚Exit-Strategie‘ vorzubereiten. Die Liquidität des Bankensystems sei abzuschöpfen, sobald sich ein Ende der Unsicherheiten abzeichne. (SVR 2009: 103f.) Die EZB müsse somit einen Ausstieg aus der unkonventionellen Geldpolitik vorbereiten. Ein Ausstieg dürfte der EZB nicht schwer fallen, da sie aufgrund ihrer Unabhängigkeit eine hohe Glaubwürdigkeit genieße und die Inflationserwartungen sich eng am Zielwert von zwei Prozent bewegen würden. (SVR 2009: 7, 73, 92) Der SVR bezieht sich direkt auf die Taylor-Regel, „die als Daumenregel einen geldpolitisch angemessenen Zins aus einem neutralen Realzins und einem Zu- oder Abschlag für eine zinspolitische Reaktion auf Nachfrage- und Angebotsschocks berechnet.“ (SVR 2009: 99) Jedoch ergeben sich diagnostische Unsicherheiten, die aus der gegenwärtigen Schwierigkeit resultieren, das Produktionspotential und die Outputlücke zu bestimmen. (SVR 2009: 104) Es seien seitens der Geldpolitik keine Gefährdungen für die Geldwertstabilität im Euro-Raum sichtbar. (SVR 2009: 8, 99)

Lohn- und Arbeitsmarktpolitik

Bisher habe sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt moderat entwickelt. Der vergleichsweise geringe Anstieg der Arbeitslosigkeit sei besonders auf die Kurzarbeitszeitregelungen zurückzuführen. (SVR 2009: 273f.)

Der SVR nimmt aber an, dass sich die Situation künftig verschlechtern werde. (SVR 2009: 257f.) Angesichts einer Verschlechterung müsse die Politik richtig handeln. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit sei zwar nicht verhinderbar, aber kontraproduktive Maßnahmen könnten die Situation noch verschlechtern. Daher gelte es, nun richtig zu handeln. Falsch wäre es etwa, so der SVR, Mindestlöhne einzuführen. (SVR 2009: 272, 280f.) Richtig sei es hingegen, dass institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt weiter zu flexibilisieren. Hierzu seien unter anderem eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes und Änderungen im Tarifvertragsrecht nötig. (SVR 2009: 22, 257, 272, 280f.) In der Lohnpolitik solle weiterhin ein moderater Kurs angestrebt werden. Dabei gilt, dass sich die Tarifparteien an einem „branchenmäßigen Verteilungsspielraum“ orientieren und diesen nicht völlig ausschöpfen sollten. Auf diese Weise werde die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland gesteigert und zur Entstehung weiterer Arbeitsplätze beigetragen. (SVR 2009: 280)

Der SVR wehrt sich dabei vehement gegen Positionen, die sich für eine Stärkung der Binnennachfrage mittels des Lohnkanals einsetzen: „Die Lohnpolitik sollte sich bei der Fortführung ihres insgesamt gesehen moderaten Kurses der vergangenen Jahre nicht durch Forderungen beirren lassen, die darauf hinauslaufen, durch überzogene Lohnsteigerungen die Exportabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft zugunsten einer Stärkung der Binnennachfrage zu verringern.“ (SVR 2009: 280)

Weiterhin sollte von den Öffnungsklauseln der Tarifverträge stärker Gebrauch gemacht werden, um den Situationen der einzelnen Unternehmen besser Rechnung tragen zu können. (SVR 2009: 280)²⁹¹

²⁹¹ Peter Bofinger vertritt im Hinblick auf die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik eine andere Meinung als die Mehrheit der SVR-Mitglieder. So solle Deutschland keinen Sonderweg beim Thema Mindestlohn gehen. Auch schätzt Bofinger die internationalen Lohnunterbietungswettbewerbe kritisch ein, da sie zu deflationären Tendenzen führen können. Schließlich fordert er auch den Kündigungsschutz beizubehalten. (SVR 2009: 299ff.)

2.3.2 Die Gemeinschaftsdiagnosen von 2008 und 2009

In diesem Abschnitt werden die Gemeinschaftsgutachten vom Herbst 2008 bis Herbst 2009 untersucht. Die Gutachten vor dem Herbst 2008 werden nicht betrachtet, denn ähnlich wie im Fall des SVR, wird das Aufziehen der Wirtschaftskrise in Deutschland durch die Institute zunächst nicht wahrgenommen. Vielmehr beschreiben die Institute in den Gutachten vom Frühjahr 2007 bis zum Frühjahr 2008 eine robuste Entwicklung der Konjunktur und prognostizieren jeweils lediglich einen leichten Rückgang im Tempo der wirtschaftlichen Expansion. An der Tatsache, dass sich die wirtschaftliche Expansion fortsetzen wird, wird kein Zweifel gehegt. Von einem aufziehenden Abschwung oder einer Rezession ist nicht die Rede. (GD 2007a; 25; 2007b: 31f., 2008a: 33ff.) Die Tatsache, dass ein Überschwappen der Folgen der Weltfinanzkrise auf die deutsche Wirtschaft ausbleibt, wird wesentlich auf die gesteigerte internationale Wettbewerbsfähigkeit und das erhöhte Wachstum des Produktionspotenzials der deutschen Wirtschaft zurückgeführt. (GD 2008a: 33f.)²⁹² Erst ab dem Herbstgutachten von 2008 ist von einem Abschwung die Rede, der Deutschland an den Rande einer Rezession führt. (GD 2008b: 42) Demgemäß sollen hier, wie bereits betont, die Gutachten vom Herbst 2008 bis Herbst 2009 analysiert werden.

Die drei Gutachten wurden in zwei Gruppen geteilt: Zunächst wird das Herbstgutachten vorgestellt, danach folgt eine gemeinsame Darstellung des Frühjahrs- und Herbstgutachtens von 2009. Diese Einteilung ergibt sich aus den Unterschieden zwischen den Gutachten. So ist das Ausmaß des wirtschaftlichen Abschwungs im Herbstgutachten noch weitaus weniger prononciert, während die Rezession in den Frühjahrs- und Herbstgutachten von 2009 sehr deutlich durch die Institute wahrgenommen wird. Die unterschiedlichen Einschätzungen der wirtschaftlichen Lage führen die Institute zu unterschiedlichen Empfehlungen bezüglich der zu treffenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Damit erweist sich die gewählte Unterteilung als hilfreich.

2.3.2.1 Das Herbstgutachten 2008

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

²⁹² Diese Entwicklungen werden der positiven Wirtschaftspolitik der letzten Jahre zugeschrieben. Vgl. GD 2008a: 33f..

Die deutsche Wirtschaft befinde sich am Rande einer Rezession. (GD 2008b: 42f.,78) Auf dem Arbeitsmarkt habe sich der Rückgang der Produktion bisher nicht bemerkbar gemacht. (GD 2008b: 42) Die Institute prognostizieren ein vorläufiges Sinken der gesamtwirtschaftlichen Produktion, wobei sie annehmen, dass die Konjunktur sich nach der Jahreswende wieder positiv entwickeln würde. (GD 2008b: 44ff.) Neben diesem Basisszenario präsentieren die Institute ein Risikoszenario, das einen stärkeren Einbruch der Wirtschaft mit einer rasanten Zunahme der Arbeitslosigkeit vorsieht. Das Risikoszenario wird zwar als möglich aber als eher unwahrscheinlich eingestuft. (GD 2008b: 46)

Wirtschaftspolitik

Zwar habe sich die wirtschaftliche Lage in Folge der Finanzkrise verschlechtert, das Finanzsystem oder gar die Marktwirtschaft in Frage zu stellen, wäre aber abwegig. (GD 2008b: 78) Grundsätzlich sehen die Institute die Möglichkeit expansiver Maßnahmen, die über die Geldpolitik hinausgehen, jedoch nehmen sie hierzu keine dezidierte Position ein. (GD 2008b: 79f.)

Finanzpolitik

Angesichts des wirtschaftlichen Abschwungs sollen die automatischen Stabilisatoren wirken dürfen. Die damit verbundenen Haushaltsbelastungen müssten kurzfristig akzeptiert werden. (GD 2008b: 78) Über die automatischen Stabilisatoren hinaus, wäre es möglich, Konjunkturprogramme zu realisieren. Konjunkturprogramme im herkömmlichen Sinne werden aber kritisch betrachtet. Stattdessen sollten mögliche Konjunkturprogramme mit einer Stärkung der Wachstumskräfte einhergehen. Dafür könne sowohl auf der Einnahmen- als auch Ausgabenenseite angesetzt werden. Einnahmeseitig wäre an eine Einkommenssteuerentlastung oder eine Senkung der Sozialabgaben zu denken, während ausgabenseitig die Investitionen in Bildung, Forschung sowie Infrastruktur erhöht werden könnten. (GD 2008b: 79f.) Zu beachten sei jedoch, dass der Konsolidierungskurs mittelfristig beibehalten werden müsste. Eine klare Position zu der Möglichkeit eines diskretionären fiskalpolitischen Eingriffs wird nicht bezogen.

Geldpolitik

Die Zinsen seien gesenkt worden. (GD 2008b: 78) Die Zinssenkung erfolgte früher als die Schätzungen nach der Taylor-Regel vorgeben. Die Geldpolitik würde damit aber zur Beruhigung der Finanzmärkte und einer Verbesserung der Konjunktur beitragen. (GD 2008b: 80ff.)

Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik

Die Phase der Lohnzurückhaltung der vergangenen Jahre wurde beendet. Damit gehen von der Lohnpolitik keine positiven Impulse für die Beschäftigung aus. Um die Arbeitslosigkeit zu verringern, seien Abschlüsse unterhalb einer Rate nötig, die sich aus Inflation und Produktionssteigerungen ergebe. (GD 2008b: 78f.)

2.3.2.2 Frühjahrs- und Herbstgutachten 2009

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Im Frühjahrsgutachten ist von einer tiefen Rezession die Rede. (GD 2009a: 37, 77) Das Überschwappen der weltweiten Finanzkrise vollziehe sich vor allem über einen schweren Einbruch der Exportnachfrage. (GD 2009a: 37, 42ff.)

Mit dem Herbstgutachten stabilisiert sich die Situation: Der Abschwung habe nachgelassen und die Produktion habe sich auf reduziertem Produktionsniveau stabilisiert. (GD 2009b: 35) Die Produktion belebe sich Ende 2009 wieder. Die deutsche Wirtschaft werde sich aber nur zögerlich aus der Krise heraus bewegen. (GD 2009b: 35) Für 2010 rechnen die Institute mit einem positiven, aber geringen Wirtschaftswachstum (GD 2009a: 39f.; GD 2009b: 37)

In beiden Gutachten wird von einem Ansteigen der Arbeitslosigkeit ausgegangen. (GD 2009a: 39, 51ff., 77; GD 2009b: 35) Zugleich wird eine Kreditklemme befürchtet. (GD 2009b: 60)

Wirtschaftspolitik

Die Tatsache, dass der wirtschaftliche Abschwung mit einer Finanzkrise einhergehe, erschwere eine konjunkturelle Erholung. Priorität solle daher die Stabilisierung des Finanzsektors haben. (GD 2009a: 77, 79, 92)

Zur Stabilisierung der Wirtschaft wurden außergewöhnliche Maßnahmen ergriffen. Die Politik solle, nach Meinung der Institute, bereits jetzt Strategien zum Ausstieg aus diesen unkonventionellen Maßnahmen entwickeln. (GD 2009b: 60)

Finanzpolitik

Die Finanzpolitik sei aufgrund der Konjunkturprogramme gegenwärtig expansiv ausgerichtet. (GD 2009a: 90; GD 2009b: 55) Generell werden die von der Bundesregierung beschlossenen Konjunkturprogramme – trotz der grundsätzlichen Bedenken gegen Stimulierungsprogramme – befürwortet. (GD 2009a: 89, GD 2009b: 61) „Aufgrund der Schwere der Verwerfungen an den Finanzmärkten und der Tiefe der Rezession gab es zur beschriebenen Grundausrichtung der Finanzpolitik keine Alternative.“ (GD 2009b: 67)

Insofern die Konjunkturprogramme Maßnahmen zur Stimulierung des mittelfristigen Wachstums enthalten, sei es vertretbar, dass sie durch eine zunehmende Verschuldung finanziert werden. Nicht jedoch gelte dies für die Maßnahmen, die, so die Institute, einen Subventionscharakter besitzen. So wenden sich die Institute etwa gegen die „Abwrackprämie“. (GD 2009a: 78, 90f.) Weitere Konjunkturpakete werden abgelehnt. Nur wenn sich die Lage noch weiter verschlimmere, könnten weitere expansive Maßnahmen in Erwägung gezogen werden. (GD 2009a: 78, 92)

Durch die Konjunkturpakete werde sich die Lage der öffentlichen Haushalte stark verschlechtern. (GD 2009b: 55, 66) Daraus ergebe sich die Notwendigkeit einer mittelfristigen Konsolidierungsstrategie. (GD 2009a: 91; 2009b: 62) Es könne aber nicht darum gehen, bereits 2010 mit der Konsolidierung zu beginnen. Vielmehr sollten die expansiven Maßnahmen zunächst beibehalten werden. Erst ab 2011 sollte eine Rückführung der Maßnahmen realisiert werden. (GD 2009b: 61; 67)

Eine künftige Konsolidierungsstrategie sollte möglichst an der Ausgabenseite ansetzen. Nur wenn dies nicht ausreicht, könnten auch Steuererhöhungen in Erwägung geführt werden. Grundsätzlich wäre es ratsam gleichzeitig eine qualitative Konsolidierung zu betreiben. Dies bedeutet, dass die konsumtiven Ausgaben zugunsten der investiven zurückgefahren werden, um somit die mittel- und langfristig wachstumsrelevanten Investitionen zu erhöhen. Reduktionsmöglichkeiten der konsumtiven Ausgaben sehen

die Institute besonders bei den Subventionen und Steuervergünstigungen. (GD 2009b: 63, 69ff.)

Geldpolitik

Die Zinsen wurden auf ein Rekordniveau gesenkt. (GD 2009a: 77, 86) Nach Meinung der Institute sei aber eine noch stärkere Ausprägung der expansiven Geldpolitik in der vorliegenden Situation angemessen. Die Leitzinsen könnten weiter gesenkt werden. (GD 2009a: 77; 2009b: 66) Der Taylor-Regel folgend, müsste der Leitzins im negativen Bereich liegen. (GD 2009a: 77, 88; 2009b: 66.) Dies zeige, dass „in der derzeitigen konjunkturellen Situation eine extrem expansive Geldpolitik angebracht und zu erwarten ist.“ (GD 2009a: 88) Somit werden auch die zusätzlichen, unkonventionellen Maßnahmen der Geldpolitik grundsätzlich begrüßt. Diese wirken sich positiv auf die Funktionsfähigkeit des Bankensektors aus. (GD 2009a: 89; 2009b: 66) Dank der bisherigen Politik der EZB werde eine Rückführung der expansiven Maßnahmen nicht allzu kostspielig ausfallen. Die Inflationserwartungen seien nach wie vor gering. (GD 2009a: 87f.) Dennoch gelte es, einem Anstieg der Inflationserwartungen vorzubeugen. Die Liquidität sollte mittelfristig wieder zurückgeführt werden. (GD 2009b: 61)

Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik

Ein Übertreten der Krise auf den Arbeitsmarkt wurde bisher vor allem durch die Kurzarbeit verhindert. Künftig wird aber mit einem kräftigen Anstieg der Arbeitslosigkeit gerechnet. (GD 2009a: 35, 2009b: 37) Die Institute sprechen sich gegen den Mindestlohn aus, da dieser schädlich für die Beschäftigung sei. (GD 2009a: 79; 2009b: 62)²⁹³ Zur Lohn- und Arbeitsmarktpolitik finden sich in den Gutachten keine weiteren Empfehlungen.

²⁹³ Mehrere Institute wenden sich jedoch gegen diese Position.

3. Literatur- und Quellenverzeichnis

3.1 Literatur

- Altmann, Jörn (2007): Wirtschaftspolitik. Eine praxisorientierte Einführung, achte, völlig überarbeitete Auflage, Stuttgart.
- Arestis, Philip (1996): "Post-Keynesian economics: towards coherence", in: Cambridge Journal of Economics, Nr. 20, S. 111-135.
- Arestis, Philip (2007a): "What is the New Consensus in Macroeconomics?", in: ders. (Hg.): Is there a New Consensus in Macroeconomics?, New York, S.22-41.
- Arestis, Philip (Hg.) (2007b): Is there a New Consensus in Macroeconomics?, New York.
- Arestis, Philip/ Sawyer, Malcolm (1998): "Keynesian Economic Policies for the New Millennium", in: The Economic Journal, Nr. 108 (Januar), S. 181-195.
- Arestis, Phillip/ Sawyer, Malcolm (2001a): "Economics of the "Third Way": Introduction", in: dies. (Hg.): The economics of the Third Way, Experiences from Around the World, Cheltenham, S. 1-10.
- Arestis, Phillip/ Sawyer, Malcolm (Hg.) (2001b): The economics of the Third Way, Experiences from Around the World, Cheltenham.
- Arestis, Philip/ Sawyer, Malcolm (2003): „„New Consensus“; New Keynesianism and the Economics of the "Third Way"“, in: Hein, Eckhard/ Heise, Arne/ Truger, Achim (Hg.): Neu-Keynesianismus. Der neue wirtschaftspolitische Mainstream?, Marburg, S. 229-246.
- Arestis, Philip/ Sawyer, Malcolm (2004): „Reinventing fiscal policy“, in: Hein, Eckhard/ Heise, Arne/ Truger, Achim (Hg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg.
- Baumman, Elke/ Cassel, Susanne (2009): Ideen für die Politik von morgen. Wissenschaftsbasierte Gremien der Politikberatung im Vergleich, GTZ-Studie, Eschborn.
- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hg.) (2008): Leitlinien Politikberatung, Berlin.
- Blanchard, Olivier/ Illing, Gerhard (2006): Makroökonomie, München.
- Bourdieu, Pierre (1999): Die Regeln der Kunst. Genese und Struktur des literarischen Feldes, Frankfurt a.M.
- Bourdieu, Pierre (2001): Science de la science et réflexivité. Cours du Collège De France 2000 - 2001, Paris.

- Branson, William B. (1989): *Macroeconomic Theory and Policy*, dritte Auflage, New York.
- Bröchler, Stephan/ Schützeichel, Rainer (Hg.) (2008): *Politikberatung*, Stuttgart.
- Carlin, Wendy/ Soskice, David (2006): *Macroeconomics: Imperfections, Institutions and Policies*, New York.
- Clarida, Richard/ Galí, Jordi./ Gertler, Mark (1999): "The Science of Monetary Policy: A new Keynesian Perspective", in: *Journal of Economic Literature*, 37/4: 1661-707.
- Díaz, John Jairo León (2007): „Keynesianismo, PosKeynesianismo y Nuevokeynesianismo: ¿Tres doctrinas diferentes y una sólo teoría verdadera?“, MPRA Paper No. 4600, 07. November 2007, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/4600/>.
- Diekmann, Andreas (1999): *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*, fünfte Auflage, Hamburg.
- Dornbusch, Rüdiger/ Fischer, Stanley/ Startz, Richard (2003): *Makroökonomik*, achte Auflage, München.
- Dullien, Sebastian/ von Hardenberg, Christiane (2009): „Deregulierung in der öffentlichen Debatte in Deutschland.“, *IMK-Studies*, Nr. 02/2009, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_studies_02_2009.pdf.
- Dullien, Sebastian (2009): "The New Consensus from a Traditional Keynesian and Post-Keynesian Perspective – A worthwhile foundation for research or just a waste of time?", *IMK Working Paper*, Nr. 12/2009, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_12_2009.pdf
- Espinosa-Vega, Marco A./ Russel, Steven (1997): "History and Theory of the NAIRU: A Critical Review", in: *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, Nr. 2/1997, S. 4-25.
- Felderer, Bernhard/ Homburg, Stefan (2005): *Makroökonomik und neue Makroökonomik*, neunte Auflage, Berlin/Heidelberg/New York.
- Fletcher, Gordon (2002): "Neoclassical Synthesis", in: Snowdon, Brian/ Vane, Howard R. (Hg.): *An Encyclopedia of Macroeconomics*, Northampton, S. 522-526.
- Flick, Uwe/ von Kardoff, Ernst/ Steinke, Ines (Hg.) (2000): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, Reinbek bei Hamburg.
- Frey, Bruno S./ Kirchgässner, Gebhard (2002): *Demokratische Wirtschaftspolitik*, dritte Auflage, München.
- Früh, Werner (2007): *Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis*, Konstanz.
- Gethmann, Carl F. (1995): „Paradigma“, in: Mittelstraß, Jürgen (Hg.): *Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie Band 3*, Stuttgart, S. 33-37.

- Gordon, Robert (1997): "What is New-Keynesian Economics?", in: Snowdon, Brian/ Vane, Howard R. (Hg.): A Macroeconomics Reader, New York/ London, S.478-551.
- Greenwald, Bruce/ Stiglitz, Joseph (1997): "New and old Keynesians", in: Snowdon, Brian/ Vane, Howard R. (Hg.): A Macroeconomics Reader, New York/ London, 552-574.
- Habermas, Jürgen (1968): Technik und Wissenschaft als >Ideologie<, Frankfurt a.M..
- Hartwig, Jochen (2005): „Eine Kritik der neukeynesianischen Rigiditäts-Argumentation aus Keynesianischer Sicht“, in: Hein, Eckhard/ Heise, Arne/ Truger, Achim (Hg.): Neu-Keynesianismus. Der neue wirtschaftspolitische Mainstream?, zweite Auflage, Marburg, S.87-117.
- Heap, Shaun P. Hargreaves (2002): "New Keynesian Economics", in: Snowdon, Brian/ Vane, Howard R. (Hg.): An Encyclopedia of Macroeconomics, Cheltenham/ Northampton, S. 541- 545.
- Hein, Eckhard (1998): "Geldpolitik, funktionale Einkommensverteilung und Kapitalakkumulation. Theoretische und empirische Aspekte aus post-keynesianischer Sicht.", in: Heise, Arne (Hg.): Renaissance der Makroökonomik, Marburg, S. 83-113.
- Hein, Eckhard/ Heise, Arne/ Truger, Achim (Hg.) (2004): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg.
- Hein, Eckhard/ Heise, Arne/ Truger, Achim (2005a): „Einleitung: Auf dem Weg zu einem neuen wirtschaftspolitischen Mainstream?“, in: dies. (Hg.): Neu-Keynesianismus. Der neue wirtschaftspolitische Mainstream?, zweite Auflage, Marburg, S. 13-22.
- Hein, Eckhard/ Heise, Arne/ Truger, Achim (Hg.) (2005b): Neu-Keynesianismus. Der neue wirtschaftspolitische Mainstream?, zweite Auflage, Marburg.
- Hein, Eckhard/ Heise, Arne/ Truger, Achim (Hg.) (2006): Wages, Employment, Distribution and Growth. International Perspectives, New York.
- Hein, Eckhard/ Horn, Gustav/ Joeßges, Heike/ van Treeck, Till/ Zwiener, Rudolf (2008): „Finanzmarktkrise: erste Hilfe und langfristige Prävention“, IMK Policy Brief, Oktober 2008, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_10_2_2008.pdf.
- Hein, Eckhard/ Niechoj, Torsten/ Stockhammer, Engelbert (Hg.) (2009): Macroeconomic policies on shaky foundations – Whither Mainstream Economics?, Marburg.
- Hein, Eckhard/ Schulten, Thorsten/ Truger, Achim (2006): "Deflation Risks in Germany and the EMU: The Role of Wages and Bargaining", in: Hein, Eckhard/ Heise, Arne/ Truger, Achim (Hg.): Wages, Employment, Distribution and Growth. International Perspectives, New York, S. 67-92.

- Hein, Eckhard/ Stockhammer, Engelbert (2007): “Macroeconomic policy mix, employment and inflation in a Post-Keynesian alternative to the New Consensus Model”, University of Vienna, Department of Economics Working Paper Series / Department of Economics, Nr. 110, Oktober 2007, http://epub.wu.ac.at/dyn/virlib/wp/mediate/epub-wu-01_c60.pdf?ID=epub-wu-01_c60.
- Hein, Eckhard/ Truger, Achim/ Flassbeck, Heiner (2002): *Moderne Wirtschaftspolitik = Koordinierte Makropolitik*, Marburg.
- Hein, Eckhard/ Truger, Achim (2006): “Fiscal Policy and Macroeconomic performance in the Euro area. Lessons for the future.”, IMK Working Paper, Nr. 7/2006, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_07_2006.pdf.
- Heise, Arne (Hg.) (1998): *Renaissance der Makroökonomik*, Marburg.
- Heise, Arne (2005): *Einführung in die Wirtschaftspolitik*, München.
- Heise, Arne (2009): „A Post Keynesian theory of economic policy – filling a void“, in: *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 31, Nr. 3/2009, S. 383-401.
- Jerger, Jürgen (2005): „NAIRU – Theorie, Empirie, Politik“, in: Hein, Eckhard/ Heise, Arne/ Truger, Achim (Hg.): *Neu-Keynesianismus. Der neue wirtschaftspolitische Mainstream?*, zweite Auflage, Marburg, S. 55-88.
- Karrass, Anne (2009): *Die EU und der Rückzug des Staates. Eine Genealogie der Neoliberalisierung der europäischen Integration*, Bielefeld.
- Kohns, Stephan (2008): „Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, in: Bröchler, Stephan/ Schützeichel, Rainer (Hg.): *Politikberatung*, Stuttgart, S. 493-507.
- Kromphardt, Jürgen (1998): *Arbeitslosigkeit und Inflation – Eine Einführung in die Makroökonomischen Kontroversen*, zweite Auflage, Stuttgart.
- Krugman, Paul/ Obstfeld, Maurice (2003): *International Macroeconomics. Theory and Policy*, Boston.
- Krugman, Paul (2009a): “How Did Economists Get It So Wrong?“, in: *New York Times*, 6. September 2009.
- Krugman, Paul (2009b): *Die neue Weltwirtschaftskrise*, Frankfurt a.M./ New York.
- Kuhn, Thomas S. (1967): *Die Struktur wissenschaftlicher Revolution*, Frankfurt a.M.
- Luhmann, Niklas (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a.M.
- Luhmann, Niklas (2000): *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt a.M.
- Mankiw, Gregory/ Romer, David (Hg.) (1991): *New Keynesian Economics – Volume 1: Imperfect Competition and Sticky Prices*, Cambridge/ London.

- Mankiw, N. Gregory (1990): "A Quick Refresher Course in Macroeconomics", in: Journal of Economic Literature, Vol. 28 (Dezember 1990), S. 1645-1660.
- Mankiw, Gregory N. (1997): "The reincarnation of Keynesian Economics", in: Snowdon, Brian/ Vane, Howard R. (Hg.): A Macroeconomics Reader, New York/ London, S. 445-451.
- Mankiw, Gregory N. (2001): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart.
- Mayring, Phillip (2000): „Qualitative Inhaltsanalyse“, in: Flick, Uwe/ von Kardoff, Ernst/ Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, S. 468-475.
- Mittelstraß, Jürgen (Hg.) (1995): Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie Band 3, Stuttgart.
- Mussel, Gerhard/ Pätzold, Jürgen (2008): Grundfragen der Wirtschaftspolitik, siebte vollständig überarbeitete Auflage, München.
- Nierhaus, Wolfgang (2002): „Die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute“, in: ifo Schnelldienst 8/2002, 55. Jahrgang, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/publ/Zeitschriften/zs-sd/zs-sd-abstracts-container/SD_2002_VOLLTEXTE/IFOSD_2002_8_2.PDF.
- Pätzold, Jürgen/ Baade, Daniel (2008): Stabilisierungspolitik, siebte vollständig überarbeitete Auflage, München.
- PlusMinus (2008): „Finanzkrise. Wer trägt die Schuld“, Sendung ausgestrahlt am 14. August 2008 im Ersten im Magazin PlusMinus, <http://www.meinepolitik.de/daserste.pdf>.
- Peters, Hans Rudolf (1995): Wirtschaftspolitik, München.
- Pugh, Peter/ Garratt, Chris (2009): Introducing Keynes. A Graphic Guide, London.
- Samuelson, Paul A./ Nordhaus, William D. (1987): Volkswirtschaftslehre: Grundlagen der Makro- und Mikroökonomie – Band 2, achte Auflage, Köln.
- Sandelin, Bo/ Trautwein, Hans-Michael/ Wundrak, Richard (2008): A short history of economic thought, zweite Auflage, London/New York.
- Schützeichel, Rainer (2008): „Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Politikberatung“, in: Bröchler, Stephan/ ders. (Hg.): Politikberatung, Stuttgart, S. 5-32.
- Shaw, G. Keith (2002): "Keynesian Economics", in: Snowdon, Brian/ Vane, Howard R. (Hg.) (2002) An Encyclopedia of Macroeconomics, Northampton, S.411-416.
- Snowdon, Brian/ Vane, Howard / Wynarczyk, Peter (1994): A Modern Guide to Macroeconomics: An Introduction to Competing Schools of Thought, Northampton.

- Snowdon, Brian/ Vane, Howard (Hg.) (1997a): A Macroeconomics Reader, New York/ London.
- Snowdon, Brian/ Vane, Howard (1997b): "New Keynesian Economics today – The empire strikes back.", in: dies. (Hg.): A Macroeconomics Reader, New York/ London, S. 452-477.
- Snowdon, Brian/ Vane, Howard (1997c): "The development of modern macroeconomics. A rough guide", in: dies. (Hg.): A Macroeconomics Reader, New York/ London, S. 3-26.
- Snowdon, Brian/ Vane, Howard R. (Hg.) (2002): An Encyclopedia of Macroeconomics, Northampton.
- Solow, Robert M. (2002): "Neoclassical Growth Model", in: Snowdon, Brian/ Vane, Howard R. (Hg.): An Encyclopedia of Macroeconomics, Northampton, S. 518-521.
- Spahn, Heinz-Peter, (2005): „Wie der Monetarismus nach Deutschland kam. Zum Paradigmenwechsel der Geldpolitik in den frühen 1970er Jahren“, No 258/2005, Diskussionspapiere aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, <http://econpapers.repec.org/RePEc:hoh:hohdip:258>.
- Trautwein, Hans-Michael (2008): Makroökonomik, Edewecht.
- Truger, Achim (2005): „Der missachtete Mainstream. Die deutsche Wirtschaftspolitische Debatte leidet weniger unter dem Neu-Keynesianismus als unter seiner fast völligen Missachtung“, in: Hein, Eckhard/ Heise, Arne/ Truger, Achim (Hg.) „Neu-Keynesianismus – Der neue wirtschaftspolitische Mainstream?“, zweite Auflage, Marburg, S. 247-280.
- Weingart, Peter (2008): „Zur Aktualität von Leitlinien für ‚gute Praxis‘ wissenschaftlicher Politikberatung“, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hg.): Leitlinien Politikberatung, Berlin.
- Woodford, Michael (2003): Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy, Princeton/ Oxford.

3.2 Empirische Quellen

- AMECO (2010): Annual macroeconomic database of the European Commission: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco.
- Gemeinschaftsdiagnose (1991b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1991, München.
- Gemeinschaftsdiagnose (1992a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1992, München.
- Gemeinschaftsdiagnose (1992b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1992, München.

- Gemeinschaftsdiagnose (1993a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1993, München.
- Gemeinschaftsdiagnose (1993b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1993, München.
- Gemeinschaftsdiagnose (2001a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2001, Essen.
- Gemeinschaftsdiagnose (2001b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2001, Essen.
- Gemeinschaftsdiagnose (2002a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002, Hamburg.
- Gemeinschaftsdiagnose (2002b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002, Hamburg.
- Gemeinschaftsdiagnose (2003a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2003, Hamburg.
- Gemeinschaftsdiagnose (2003b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003, Hamburg.
- Gemeinschaftsdiagnose (2004a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004, Hamburg.
- Gemeinschaftsdiagnose (2004b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2004, Hamburg.
- Gemeinschaftsdiagnose (2005a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005, Hamburg.
- Gemeinschaftsdiagnose (2005b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2005, Berlin.
- Gemeinschaftsdiagnose (2007b): Aufschwung legt Pause ein – Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2007, Essen
- Gemeinschaftsdiagnose (2008a): Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur – Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008, Essen.
- Gemeinschaftsdiagnose (2008b): Deutschland am Rande einer Rezession – Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2008, Essen.
- Gemeinschaftsdiagnose (2009a): Im Sog der Weltrezession – Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, Essen.
- Gemeinschaftsdiagnose (2009b): Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden – Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009, Essen.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991):
Die wirtschaftliche Integration in Deutschland Perspektiven – Wege – Risiken,
Jahresgutachten 1991/92, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992):
Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit, Jahresgutachten
1992/93, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1993):
Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken, Jahresgutachten 1993/94, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001):
Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002):
Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03,
Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003):
Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten
2003/04, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004):
Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05,
Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005):
Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06,
Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007):
Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008):
Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/08,
Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009):
Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden.
- OECD (2010): Organisation for Economic Cooperation and Development Statistics,
<http://stats.oecd.org/index.aspx>.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany

Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Studies is an online publication series available at:

<http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xls/31939.html>

ISSN: 1861-2180

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
