

WSI-Konjunkturbericht 2001: Zeit für koordinierte Makropolitik

Klaus Bartsch
Eckhard Hein
Bernd Mülhaupt
Achim Truger

Die Wachstumsschätzung der Prognosen für das Jahr 2002 beläuft sich mehrheitlich auf $3/4$ %. Diese Schätzungen hält das WSI für zu optimistisch, denn die Wahrscheinlichkeit, dass in den USA die konjunkturelle Wende bereits zu Beginn des Jahres einsetzt, ist gering. Das unterstreicht die Notwendigkeit, wirtschaftspolitisch aktiv zu werden, um die Beschäftigung nicht noch weiter absinken zu lassen. Die Empfehlungen des Sachverständigenrats und auch der großen Forschungsinstitute in ihrer Gemeinschaftsdiagnose bieten dafür keine geeignete Grundlage. Ihnen setzt das WSI eine langfristig angelegte, zwischen den Politikträgern abgestimmte binnenorientierte Strategie entgegen. Finanzpolitisch steht die dauerhafte Erhöhung der staatlichen Investitionstätigkeit in ihrem Mittelpunkt. In makroökonomischen Simulationsrechnungen erweist sich dieser Ansatz den fiskalpolitischen Vorschlägen des Sachverständigenrats und der Institute als deutlich überlegen.

1

Die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2001 und 2002

1.1 DIE ENTWICKLUNG IN DEN ERSTEN DREI QUARTALEN DES JAHRES 2001

Seit dem ersten Quartal des Jahres 2001 befindet sich die deutsche Wirtschaft im Abschwung. Im dritten Quartal hat sich die Talfahrt beschleunigt: Nach einer Stagnation im Frühjahr ist das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) im dritten Vierteljahr leicht ins Minus gerutscht ($-0,1$ %). In den ersten drei Quartalen des letzten Jahres insgesamt ist in der Gesamtwirtschaft $3/4$ % mehr produziert worden als 12 Monate zuvor.

Diese Zahlen wirken relativ undramatisch, aber sie untertreiben die tatsächliche Dynamik des Abschwungs. Denn im dritten Quartal wurde das Wirtschaftswachstum durch einen beachtlichen Anstieg des Außenbeitrags gestützt, der in erster Linie auf eine überaus schwache Entwicklung der Importe zurückgeht, für die ihrerseits der Rückgang der Inlandsnachfrage verantwortlich ist.

Die Inlandsnachfrage ist schwach. Sie hat ihren Höhepunkt von Ende 2000 inzwischen um 2 % unterschritten, wobei der Abschwung deutlich an Fahrt zugenom-

men hat. Alarmierend ist insbesondere der Rückgang der Investitionstätigkeit. Die Ausrüstungsinvestitionen waren zuletzt um über 6 % kleiner als vor Jahresfrist. Hierzu passt, dass die Unternehmen ihre Lagerbestände kräftig abgebaut haben. Die Bauinvestitionen blieben knapp auf dem sehr niedrigen Niveau des Vorquartals, ihr entsprechendes Vorjahresniveau unterschritten sie um 5 %. Besonders bedenklich ist, dass auch der Staat seine Investitionen in Bauten weiter zurückfuhr; in den ersten drei Quartalen waren sie insgesamt um fast 4 % niedriger als im Vorjahr. Auch die Privathaushalte gaben zuletzt etwas weniger aus ($-0,2$ %), der reale Privatverbrauch lag um nur 1 % über seinem entsprechenden Vorjahresniveau.

Die Abschwächung der wirtschaftlichen Aktivitäten hat ihre Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen. Die seit dem Frühjahr rückläufige Zahl der Erwerbstätigen ist auf den Stand des entsprechenden Vorjahresquartals zurückgefallen, und die Arbeitslosigkeit ist im Oktober saisonbereinigt kräftig auf 3,92 Millionen Personen gestiegen. In dieses Bild passt die sprunghafte Zunahme der Kurzarbeiterzahl und der Rückgang bei den offenen Stellen.

Gewissermaßen als Kehrseite der Medaille – allerdings auch maßgeblich aufgrund der weiterhin fallenden Preise für Heizöl und Kraftstoffe – hat sich die Inflationsrate weiter deutlich zurückgebildet. Im November lag sie bei 1,7 %.

1.2 DIE WICHTIGSTEN AKTUELLEN PROGNOSEN FÜR 2002 UND 2003 IM VERGLEICH

Die folgenden vier Tabellen geben einen Überblick über die aktuellen Prognosen der einschlägigen Institutionen. *Tabelle 1* ist zu entnehmen, dass die Institute (Institute 2001) mit einem Wirtschaftswachstum von 1,3 % für dieses Jahr die optimistischste Schätzung vorgelegt haben. Alle anderen rechnen mit einem BIP-Wachstum von lediglich 0,7 %. Das gilt auch für den Internationalen Währungsfonds (IMF 2001), der in seiner nach den Terroranschlägen vom 11. September revidierten und Mitte

Dipl. Ökonom Klaus Bartsch, Ökonometrische Prognose- und Simulationsmodelle, 27356 Rotenburg a.d. Wümme
e-mail 1000744.3456@compuserve.com

Dr. Eckhard Hein, ist Leiter des Referats Allgemeine Wirtschaftspolitik im WSI in der Hans Böckler Stiftung
e-mail: eckhard-hein@boeckler.de

Bernd Mülhaupt ist Leiter des Referats Wirtschaftswachstum unter qualitativen und quantitativen Aspekten im WSI in der Hans Böckler Stiftung
e-mail: bernd-muelhaupt@boeckler.de

Dr. Achim Truger ist Leiter des Referats Steuer- und Finanzpolitik im WSI in der Hans Böckler Stiftung
e-mail: achim-truger@boeckler.de
Die Arbeiten an diesem Artikel wurden am 3. 12. 01 abgeschlossen

November veröffentlichten Prognose ein Wachstum für 2001 von 0,7 % und für 2002 von 0,8 % angibt.¹

Der relative Optimismus der Institute zieht sich durch alle wachstumsabhängigen Aggregate, wie z.B. die Erwerbstätigkeit, die Arbeitsproduktivität, die Arbeitslosenzahl und die Defizitquote. Lediglich bei der Entwicklung der Lohnstückkosten und der Verbraucherpreise treffen sich die Institute mit dem Sachverständigenrat (SVR 2001). Da die Prognosen der EU-Kommission (EU-Kommission 2001) und der OECD (OECD 2001) weitgehend auf der Linie des SVR liegen – merkliche Abweichungen gibt es nur bei den Verbraucherpreisen (Ausreißer nach oben ist hier die EU-Kommission und nach unten die OECD) und bei der Defizitquote, für die die EU-Kommission mit 2,7 % die höchste Schätzung abgegeben hat – konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf einen Vergleich der Schätzungen der Institute und des SVR.

1.2.1 DIE VORAUSSICHTLICHE ENTWICKLUNG IM 4. QUARTAL 2001

Für die Prognose der Wachstumsrate im Jahr 2002 ist die Entwicklung im letzten Teil des zurückliegenden Jahres rechnerisch durch den so genannten Über- bzw. Unterhang von Bedeutung.² In den letzten drei Monaten des vergangenen Jahres dürfte der Abschwung noch an Fahrt zugenommen haben. Das signalisieren die Frühindikatoren:

– Die in der Industrie eingegangenen realen Bestellungen sind saisonbereinigt im dritten Quartal deutlich um fast 2 3/4 % zurückgegangen. Insbesondere die

– Auslandsnachfrage war rückläufig, was sich negativ auf den Export ausgewirkt haben müsste, der sich vorher als Konjunkturstütze erwiesen hatte. Aber auch die Inlandsnachfrage ging weiter zurück.

– Die Ordereingänge insgesamt dürften im dritten Quartal nicht unerheblich durch die Anschläge vom 11. September negativ beeinflusst worden sein, aber die Abwärtsrichtung des im Herbst eingeschlagenen Trends ändert sich nicht, wenn die Septemberdaten heraus gerechnet werden.

– Die weiter sinkende Nachfrage bei nachgebender Produktion und abnehmender Kapazitätsauslastung hat in der gewerblichen Wirtschaft bis zuletzt zu einer weite-

Tabelle 1: Die Eckdaten der wichtigsten aktuellen Prognosen für Deutschland in den Jahren 2001 bis 2002 bzw. bis 2003 – Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	2000	Institute		SVR		EU-Kommission			OECD		
		19. 10. 2001		Mitte		Mitte Nov. 2001			20. 11. 2001		
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995	3,0	0,7	1,3	0,6	0,7	0,7	0,7	2,8	0,7	0,7	2,8
Erwerbstätige (Inlandskonzept)	1,6	0,1	0,0	0,1	-0,2	0	-0,3	0,8	0	-0,3	0,5
Arbeitsproduktivität ¹⁾	1,3	0,6	1,3	0,5	0,9	0,7	1,0	2,0	0,7	1,0	2,3
Verbraucherpreise ²⁾	+ 1,4	2,0	1,3	1,9	1,3	1,8	1,6	1,5	1,9	1,0	1,1
Arbeitslose (Mio. Personen)	3,889	3,845	3,860	3,582	3,961	-	-	-	-	-	-
Arbeitslosenquote ³⁾	9,6	9,4	9,7	9,4	9,7	7,8 ⁴⁾	8,2 ⁴⁾	7,8 ⁴⁾	7,5 ⁴⁾	8,1 ⁴⁾	8,0 ⁴⁾
Lohnstückkosten ⁵⁾	-0,1	1,5	1,2	1,5	1,3	1,3	1,2	0,4	1,4	1,1	0,2
Defizitquote ⁶⁾	-1,3	-2,5	-2,0	-2,5	-2,3	-2,5	-2,7	-2,2	-2,5	-2,5	-1,8

1) Erwerbstätigenproduktivität: Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen.

2) Deflator der privaten Konsumausgaben (einschl. der Privaten Organisationen ohne Erwerbszweck).

3) Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen inländischen zivilen Erwerbspersonen.

4) Nach ILO-Definition.

5) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum realen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.

6) Finanzierungssaldo des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Die 6 größten Institute der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Europäische Kommission; OECD

WSI Hans Böckler Stiftung

ren Verschlechterung des Geschäftsklimas geführt; im Oktober ist es auf den tiefsten Stand seit 1993 gefallen.

– Angesichts der verschlechterten Arbeitsmarktlage und der düsteren Aussichten hat sich auch die Stimmung der Konsumenten deutlich weiter verschlechtert.

Diese Signale deuten darauf hin, dass das Wirtschaftswachstum im letzten Quartal 2001 merklich schwächer ausgefallen ist als im vorausgegangenen Vierteljahr. Anders als die Prognose der Institute beinhaltet die des SVR diese Entwicklung. Unter dem Aspekt des Unterhangs dürfte die von ihm geschätzte Wachstumsrate sowohl für das abgelaufene als auch für das Jahr 2002 die größere Wahrscheinlichkeit für sich haben.

1.2.2 DIE VORAUSSICHTLICHE ENTWICKLUNG IM JAHR 2002

In den für die weitere Entwicklung wichtigen Annahmen (Tabelle 2) gibt es keinen wesentlichen Unterschied zwischen den beiden Prognosen. Die von den Instituten unterstellte Leitzinssenkung um 25 Basispunkte ist inzwischen erfolgt: Die EZB hat den Mindestbietungssatz am 8. November um 50 Basispunkte gesenkt.

Große Unterschiede gibt es auch nicht in der Einschätzung der Wirkungen der Rahmenbedingungen auf die Binnennachfrage. Beide erwarten kurzfristig eine Stabilisierung. In der Prognose der Wachstumsrate unterscheiden sie sich aber erheblich (Tabelle 4). Die Institute nennen ein Plus von 1,7 %, der SVR von lediglich 0,7 %. Neben der erwähnten Differenz im Unterhang, die sich hier besonders deutlich auswirkt, liegt das an der Einschätzung des Exportwachstums, das die Institute um einen halben Prozentpunkt höher veranschlagen als der SVR. Der entscheidende Grund für diese Differenz liegt in den unterschiedlichen Erwartungen für das Wirtschaftswachstum in den USA.

Beide gehen zwar von der – ökonomisch nicht gesicherten – Annahme aus, dass sich die auf die Anschläge vom 11. September folgende Verunsicherung der Investoren und Konsumenten, die sie zu ei-

1 Außer den Wachstumsraten für das reale BIP enthält diese Prognose keine weiteren Daten für Deutschland.

2 Der Unterhang/Überhang bezeichnet die positive/negative prozentuale Differenz des am Jahresende erreichten Niveaus der saisonbereinigten Zeitreihe gegenüber dem Jahresdurchschnittsniveau.

Tabelle 2: Die Annahmen der Prognosen für Deutschland – Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	Institute		SVR		EU-Kommission			OECD		
	19. 10. 2001	2002	19. 10. 2001	2002	2001	2002	2003	20. 11. 2001	2002	2003
Welthandel	1,0	3,5	1,5	3,5	1,0	1,8	6,0	0,3 ¹⁾	2,0 ¹⁾	8,7 ¹⁾
Rohölpreis in \$/b	25	25	22–25		24,9	22,3	24,8	24,6	21,5	25,0
Eurowechselkurs	Leichter Anstieg des realen effektiven Eurokurses		Leichter Anstieg des realen effektiven Eurokurses			0,91 US-\$/€		Unverändert		
Leitzinsen der EZB ²⁾	– 0,25		Unverändert			stabilitätsorientiert		– 0,50	+ 1,00	
Finanzpolitik	Wie von der Bundesregierung geplant		Wie von der Bundesregierung geplant			Wie von der Bundesregierung geplant		Wie von der Bundesregierung geplant		
Lohnpolitik	+ 2 ^{1/2}		Moderate Erhöhung		+ 1,9	+ 2,3	+ 2,4	+ 2,2	+ 2,1	+ 3,1

1) Veränderungsraten des arithmetischen Mittels der realen Weltimporte und Weltexporte,

2) Jeweils unterstellte Leitzinsänderungen der EZB. Die Änderungen sind in Prozentpunkten angegeben, wobei das Vorzeichen die Richtungsänderung angibt. So gilt z.B. die Prognose der Institute unter der Voraussetzung, dass die EZB den Mindestbietungssatz bis zum Jahresende um einen Viertelprozentpunkt (25 Basispunkte) absenkt

Quelle: Die 6 größten Institute der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Europäische Kommission; OECD

WSI Hans Böckler Stiftung

ner abwartenden Haltung veranlasste, relativ kurzfristig legen wird. So soll sich die konjunkturelle Wende in den USA bereits um den Jahreswechsel vollziehen. Und die massiven Zinssenkungen und die beabsichtigten zusätzlichen Ausgabenprogramme würden die Aufwärtsbewegung im Jahresverlauf spürbar beschleunigen. Insoweit besteht Übereinstimmung, insgesamt aber erwarten die Institute mit einem Wirtschaftswachstum von 1,7 % (Tabelle 3) eine merklich stärkere Dynamik als der SVR (1,3 %). M.a.W., erstere sehen die US-Lokomotive stärker unter Dampf, was entscheidend zur höheren Schätzung des Wachstums für die Industrieländer und da-

mit auch für den Euroraum durch die Institute beiträgt.

Die Folgewirkungen dieser Erwartung liegen auf der Hand. Das im Vergleich zur Prognose des SVR größere Wachstum der Ausfuhr fördert die Investitionstätigkeit, was eine bessere Entwicklung der Beschäftigung zur Folge hat, die wiederum zu einem relativ stärkeren Anstieg der privaten Konsumausgaben führt. In der Summe ergibt sich ein spürbar höheres Wachstum der Inlandsnachfrage als beim SVR, das auch die Importe entsprechend schneller steigen lässt (Tabelle 4).

In der Einschätzung des Wachstums der amerikanischen Wirtschaft steckt die Schlüs-

selfrage für die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft und wegen ihrer hohen Exportintensität insbesondere auch der deutschen Wirtschaft. Das sieht auch der SVR so. Deshalb hat er als „Alternativszenario“ zu seiner Basisprognose den Fall durchgerechnet, dass die Rezession in den USA über den Jahresbeginn hinaus andauert.

Die aktuellen Daten lassen in der Tat erwarten, dass dies der Fall sein wird:

– Die ersten vorläufigen amtlichen Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das dritte Quartal dort sind erheblich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Das reale BIP ist um 1,1 % (laufende Jahresrate) zurückgegangen; mehrheitlich erwartet worden war ein Rückgang um nur 0,4 %. Im Vorjahresvergleich hat sich die Wachstumsrate von 1,2 % auf 0,6 % glatt halbiert. Es war der fünfte Rückgang in Folge.

– Das National Bureau of Economic Research hat den Beginn der Rezession in den USA auf letzten März terminiert. Die durchschnittliche Dauer amerikanischer Rezessionen beträgt 11 Monate. Wegen des weit überdurchschnittlich langen vorausgegangenen Aufschwungs und der damit verbundenen Übertreibungen insbesondere beim Aufbau von Kapazitäten im IuK-Bereich dürfte auch die jetzige Rezession überdurchschnittlich lange dauern. In den USA wird eine Verzögerung des Aufschwungsbegins bis zum Frühjahr bzw. sogar bis zur Jahresmitte diskutiert.

– Gegen eine konjunkturelle Wende schon zum Jahresanfang sprechen auch die wichtigsten bis Anfang Dezember veröffentlichten Frühindikatoren. So ist der Nationale Einkaufsmanagerindex (NAPM) für die Institute, der im Oktober wider Erwarten kräftig gesunken war, im November zwar wieder etwas angestiegen, liegt aber weiterhin deutlich unter 50 Punkten, d.h., der Pessimismus überwiegt nach wie vor. Und der vom Conference Board für November ermittelte Index des Verbrauchervertrauens zeigte eine weitere Verschlechterung, den dritten Monat in Folge.

1.2.3 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG DER PROGNOSEN

Die Prognose der Institute erscheint schon wegen des mit großer Wahrscheinlichkeit deutlich unterschätzten Unterhangs als zu

Tabelle 3: Die Schätzungen für das Wirtschaftswachstum in der Weltwirtschaft, in den Industrieländern, in USA, in Japan und im Euroraum in den Jahren 2001 bis 2003 – Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	Institute			SVR		EU-Kommission			IMF		OECD		
	19. 10. 2001	2002	2003	19. 10. 2001	2002	2001	2002	2003	2001	2002	20. 11. 2001	2002	2003
Weltwirtschaft	4,7			2,0	2,3	2,1	2,2	3,7	2,4	2,4	1,0 ¹⁾	1,0 ¹⁾	3,2 ¹⁾
– Industrieländer	3,4	0,9	1,4	1,1	1,1	–	–	–	1,0	0,8	–	–	–
– USA	4,1	0,9	1,7	1,1	1,3	0,9	0,5	3,4	1,1	0,7	1,1	0,7	3,8
– Japan	1,5	– 0,6	– 0,3	– 0,7	– 0,8	– 0,6	– 0,9	0,5	– 0,9	– 1,3	– 0,7	– 1,0	0,8
– Euroraum	3,4	1,5	1,8	1,6	1,5	1,6	1,3	2,9	1,6	1,3	1,6	1,4	3,0

1) Veränderungsraten des realen Bruttoinlandsprodukts der Gesamtheit der OECD-Länder.

Quelle: IMF; Die 6 größten Institute der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Europäische Kommission; OECD

WSI Hans Böckler Stiftung

optimistisch. Als optimistisch ist auch die Einschätzung des SVR zu beurteilen, denn die Erwartung einer konjunkturellen Wende in den USA schon zu Jahresbeginn dürfte sich kaum erfüllen. Diese Befürchtung hat offenbar auch der SVR selbst. In seinem „Risiko“-Szenario geht er statt von einem Wachstum der US-Wirtschaft um 1,3 % von einer Schrumpfung um 1 % aus und kommt zu dem Ergebnis, dass das deutsche BIP in diesem Fall um rund 1/2 % zurückgehen würde. Allein die Tatsache, dass er – völlig unüblich – ein solches Szenario veröffentlicht hat, zeigt, dass die Prognosen für das Jahr 2002 mit außerordentlich großen Risiken behaftet sind. Die EU-Kommission übrigens hat in ihrer Prognose zwei und die OECD in einer Art Baukasten-Ansatz sogar fünf Risiko-Simulationsrechnungen veröffentlicht.

2 Wirtschaftspolitische Empfehlungen

2.1 DIE EMPFEHLUNGEN DER OFFIZIELLEN WISSENSCHAFTLICHEN POLITIKBERATUNG

Sowohl das Gemeinschaftsgutachten der Institute als auch das Gutachten des SVR gehen davon aus, dass sich die deutsche Wirtschaft in 2002 aus der gegenwärtigen Talsohle herausbewegen wird. Ursächlich für die prognostizierte Erholung ist die Erwartung, dass die expansive Geld- und Fiskalpolitik in den USA kurzfristig Wirkung zeigen werde und die USA dann wieder zur Weltkonjunkturlokomotive würden. Über ein Anziehen der deutschen und europäischen Exporte werde es dann auch zu einer binnenwirtschaftlichen Erholung in Deutschland und Europa kommen. Voraussetzung hierfür sei, dass die Fiskalpolitik die automatischen Stabilisatoren entlang des Konsolidierungskurses wirken lässt.

Schlägt die Mehrheit der Forschungsinstitute – bei einer insgesamt etwas optimistischeren Prognose für 2002 – ein Vorziehen der für das Jahr 2003 beschlossenen zweiten Stufe der Steuerreform als diskrete konjunkturpolitische Reaktion auf die drohende Rezession vor, so sieht der Sachverständigenrat – bei einer deutlich pessimistischeren Prognose für 2002 – keinen weiteren makropolitischen Handlungsbedarf. Die US-amerikanische expansive Geld-

Tabelle 4: Die Schätzungen für die Entwicklung der großen Nachfrageaggregate in Deutschland in den Jahren 2001 bis 2003 – Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	Institute			SVR		EU-Kommission			OECD		
	2000	19. 10. 2001		Mitte Nov. 2001		Mitte Nov. 2001			20. 11. 2001		
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Private Konsumausgaben ¹⁾	1,5	1,6	1,5	1,2	1,0	1,5	0,6	1,8	1,5	1,4	2,4
Staatl. Konsumausgaben	1,2	1,3	1,5	1,3	1,2	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Anlageinvestitionen	2,3	-2,7	0,6	-3,0	-0,4	-2,7	-0,3	3,7	-2,6	-0,7	3,1
- Ausrüstungen u. sonst. Anlagen	8,7	0,3	2,7	0,6	0,7	-0,5	-0,2	7,0	0,7	0,5	6,3
- Bauten	-2,5	-5,2	-1,3	-5,9	-1,4				-5,3	-1,7	0,2
Inlandsnachfrage	2,0	-0,1	1,7	-0,1	0,7	-0,3 ²⁾	0,9 ²⁾	2,5 ²⁾	-0,1	1,1	2,7
Exporte	13,2	4,7	2,3	5,3	1,8	4,8	1,2	6,6	5,1	3,0	7,0
Importe	10,0	2,3	3,6	3,5	1,9	2,0	2,1	6,3	2,9	3,6	6,7
Bruttoinlandsprodukt	3,0	0,7	1,3	0,6	0,7	0,7	0,7	2,8	0,7	1,0	2,9

1) Einschl. Private Organisationen ohne Erwerbszweck.

2) Berechnungen: B. Mülhaupt.

Quelle: Die 6 größten Institute der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Europäische Kommission; OECD

WSI Hans Böckler Stiftung

und Fiskalpolitik wird zwar begrüßt und ihr werden erhebliche makroökonomische Wirkungen zugeschrieben. Eine Übertragung auf Deutschland und Europa hält man hingegen wegen der hier angeblich vorherrschenden Erwartungseffekte einer aktiven Geld- und Fiskalpolitik für kontraproduktiv. Würde z.B. der Staat von seinem im Stabilitätsprogramm fixierten Konsolidierungskurs abweichen, so würden die Privaten baldige Steuererhöhungen erwarten, ihre Ersparnisse erhöhen und so einem expansiven staatlichen Impuls entgegenwirken. Hierbei bleibt allerdings unerwähnt, dass dieses „Barro-Äquivalenztheorem“ eine absolute Politikineffizienz nur unter der Voraussetzung erklären kann, dass alle Individuen rationale Erwartungen im Sinne des neuklassischen Modells bilden und daher ihren Handlungen ein einheitliches Modell und dessen Implikationen zugrunde legen (Stabilität des Markprozesses, Vollbeschäftigung, Politikineffizienz etc.). Indem der SVR dieser theoretisch und auch empirisch reichlich dubiosen Erwartungshypothese anhängt – allerdings nur für Europa, nicht für die USA – wird damit Deutschland und den anderen Ländern der Europäischen Union empfohlen, sich als konjunkturpolitische Trittbrettfahrer der USA zu verhalten und auf eigene makropolitische Anstrengungen zur Überwindung des wirtschaftlichen Einbruchs zu verzichten. Stattdessen werden von der SVR-Mehrheit gebetsmühlen-

artig die bekannten allokationstheoretischen Argumente und daraus abgeleitete Forderungen nach strukturellen Eingriffen zur Überwindung der Beschäftigungskrise wiederholt: Ein Zurückbleiben der Tarifloohnerhöhungen hinter dem Verteilungsspielraum aus Produktivitätswachstum und Inflationsrate, eine stärkere Differenzierung der Lohnstruktur, eine weitere Flexibilisierung der Tarifvertragsvereinbarungen im Hinblick auf Entlohnung und Arbeitszeit, eine Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes und eine Senkung der über Lohnersatzleistungen gegebenen „Anspruchseinkommen“. Der Geldpolitik wird eine Fortführung des Reputationsaufbaus durch eine eindeutige und rigorose Preisniveaurorientierung empfohlen, der Fiskalpolitik eine Beibehaltung des Konsolidierungskurses.

Folgt die Wirtschaftspolitik der durch die SVR-Mehrheit formulierten Doppelstrategie aus „Warten auf den makropolitisch herbeigeführten Aufschwung in den USA“ und „Lohnzurückhaltung in Deutschland und Europa“, so wird sie bestenfalls nichts an dem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit ändern, schlimmstenfalls diesen deutlich verschärfen. Denn zum einen könnte sich der Aufschwung in den USA wegen der dort sich zunehmend polarisierenden Einkommens- und Vermögensverteilung sowie der hohen Verschuldung gerade der konsumstarken Haushalte der unteren Einkommensschichten ver-

zögern und/oder geringer ausfallen als erwartet (Palley 2001). Zum anderen hat *Jürgen Kromphardt* in seiner abweichenden Meinung zur Mehrheitsposition des SVR verdeutlicht, dass Lohnzurückhaltung im Sinne einer Nichtausschöpfung des Verteilungsspielraums eine wenig erfolgversprechende Strategie für mehr Beschäftigung ist: Für den Fall, dass es nicht zu einer nachfolgenden Preissenkung wegen der gefallen Lohnstückkosten kommt, führt Lohnzurückhaltung zu einem Ausfall an Konsumnachfrage mit nachfolgendem Beschäftigungsabbau, der wegen der hiermit verbundenen Schwächung der Absatzerwartungen der Unternehmen nicht automatisch von einem durch die Lohnstückkostensenkung stimulierten Anstieg der Investitionen kompensiert wird. Für den Fall, dass Lohnzurückhaltung zu einem entsprechenden Zurückbleiben der binnenwirtschaftlichen Preisniveauentwicklung führt, kommt es weder zu einer Umverteilung zu Lasten der Lohnneinkommen noch zu einer realen Lohnkostenentlastung der Unternehmen. Allerdings verbessert sich in diesem Fall die internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produzenten. Die hierdurch implizierte positive Beschäftigungsentwicklung des Inlandes auf Kosten des Auslandes kann jedoch entweder durch eine nominale Wechselkursänderung zwischen Währungsräumen oder durch Lohnzurückhaltung in den anderen Ländern innerhalb eines Währungsraumes wie der EWU konterkariert werden. Führt Lohnzurückhaltung zu Disinflations- und Abwertungswettläufen, so hat dies u.E. zudem negative Rückwirkungen auf die privaten Investitionen, weil es zu einer Aufwertung des realen Schuldenbestandes der Defizitsektoren der Ökonomie, also insbesondere des Unternehmenssektors, kommt und damit deren Investitionsmöglichkeiten eingeschränkt werden (Fisher-Effekt).

2.2 DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN EMPFEHLUNGEN DES WSI

Gegenüber der wenig überzeugenden Doppelstrategie der offiziellen wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung schlagen wir eine binnenorientierte, zwischen den Politikträgern koordinierte makroökonomische Strategie zur Stabilisierung und Hebung des Beschäftigungsniveaus in Deutschland und Europa vor. Eine solche Strategie sollte langfristig angelegt sein, um insbesondere die für die privaten Investi-

tionen bedeutenden Erwartungen in einer Welt mit fundamentaler Unsicherheit zu stabilisieren. Kurzfristigen finanz- oder geldpolitischen Strohfeuern, die auf die Überraschung der privaten Akteure setzen, erteilen wir also eine eindeutige Absage. Die Formulierung einer koordinierten makropolitischen Beschäftigungsstrategie muss zudem die durch die Herstellung der Europäischen Währungsunion gegebenen institutionellen Bedingungen für wirtschaftspolitisches Handeln zumindest kurzfristig akzeptieren.³ Hierzu gehören eine unabhängige, ausschließlich auf Preisniveaustabilisierung verpflichtete Europäische Zentralbank, die eine einheitliche Geldpolitik für die gesamte Europäische Währungsunion betreibt, eine weitestgehend in nationalstaatlicher Verantwortung betriebene Fiskalpolitik, die den Defizitkriterien des Maastricht-Vertrages und des Stabilitätspaktes von Amsterdam unterliegt, sowie eine Lohnpolitik, die national nach sehr verschiedenen Mustern erfolgt und transnational bis dato wenig koordiniert ist.

2.2.1 ZUR LOHNPOLITIK

Im Rahmen einer koordinierten beschäftigungsorientierten Makropolitik kommt der Lohnpolitik die Aufgabe zu, durch die Ausschöpfung des Verteilungsspielraums aus gesamtwirtschaftlichem Produktivitätswachstum und Zielinflationsrate der Zentralbank zum einen kumulative Inflationsprozesse, zum anderen aber auch makroökonomisch schädliche kumulative Disinflations- und Deflationsprozesse sowie Abwertungswettläufe zu verhindern. Eine solche Lohnpolitik hat zudem den Vorteil, dass sie ein in etwa gleichmäßiges Wachstum von Produktion und Konsumnachfrage garantiert. Wird eine an den nationalen Produktivitätswachstumsraten und der Inflationsrate orientierte Lohnpolitik innerhalb der Mitgliedsländer der Europäischen Union verfolgt, wie mittlerweile vom Europäischen Gewerkschaftsbund und fast allen europäischen Zusammenschlüssen der nationalen Branchengewerkschaften empfohlen wird, so würden zudem Lohndumpingprozesse innerhalb der EWU verhindert werden. Der deutschen Lohnpolitik kommt hierbei aufgrund des ökonomischen Gewichts Deutschlands innerhalb der EWU und aufgrund des immer noch vergleichsweise hohen nationalen Koordinationsgrades der

Lohnverhandlungen, der eine Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Implikationen der Lohnpolitik ermöglicht, gerade in makroökonomisch schwierigen Zeiten eine Vorreiterrolle zu.

2.2.2 ZUR GELDPOLITIK

Wird die Lohnpolitik ihrer Rolle, den nominalen Anker des Systems zu sichern, gerecht, so hat auch eine ausschließlich an Preisniveaustabilisierung orientierte Zentralbank wie die EZB erweiterte Spielräume, um Aufschwünge zuzulassen und Abschwüngen entgegen zu wirken. Hierbei sind Wirkungsasymmetrien und -verzögerungen zu berücksichtigen. Insbesondere einem sich ankündigenden Abschwung ist deshalb rechtzeitig mit Zinssatzsenkungen zu begegnen und nicht erst, wenn der Abschwung sich tatsächlich manifestiert. So hat die US-amerikanische Federal Reserve angesichts der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Abkühlung seit Januar diesen Jahres zehn mal die Federal Funds Rate von 6,5% auf mittlerweile 2% gesenkt, wohingegen die EZB ihren Hauptrefinanzierungszinssatz erst ab Mitte Mai in vier Schritten von 4,75% auf 3,25% reduziert hat. In den USA liegt der kurzfristige Realzinssatz damit nahe Null, wohingegen im Euro-Raum hier durchaus noch Spielräume vorhanden sind. Die EZB sollte daher den Leitzinssatz noch einmal deutlich senken und ihn dann konstant halten, um weiteren Zinssenkungserwartungen zu begegnen. Sie wird hiermit angesichts unterausgelasteter Kapazitäten und nicht vorhandener Zweitrundeneffekte der in 2001 durch Ölpreiserhöhungen und Tierseuchen verursachten Konsumentenpreisinflation keine Inflationspotenziale hervorrufen. Auch werden für das kommende Jahr keine außenwirtschaftlichen Inflationsschübe erwartet, weder durch eine deutliche Abwertung des Euros noch durch deutliche Ölpreiserhöhungen. Selbst wenn es hierzu käme, so sollten hiermit verbundene einmalige Preisschübe von der EZB

3 Darüber hinaus wäre natürlich zu diskutieren, ob für eine effektive Koordination der Wirtschaftspolitik innerhalb der Europäischen Währungsunion langfristig nicht wesentliche institutionelle Reformen erforderlich sind, da das gegenwärtige institutionelle Design einem neu-monetaristischen Paradigma nachgebildet ist, in dem eine Koordinationsnotwendigkeit grundsätzlich bestritten wird (Hein 2001).

hingenommen werden, solange sie nicht zu lohnpolitischen Zweitrundeneffekten oder fortschreitenden Abwertungen des Euros führen, die dann kumulative Inflationsprozesse anschieben würden.⁴

Gelegentlich wird behauptet, gerade eine relativ junge Zentralbank wie die EZB müsse durch eine rigorose Anti-Inflationspolitik erst einmal Reputation aufbauen, bevor sie ähnlich flexibel wie die Federal Reserve auf gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte reagieren kann. Wir sehen hingegen das Problem der EZB weniger in einer mangelnden Reputation, d.h. in der mangelnden Eindeutigkeit des Ziels der Preisniveaustabilisierung und der Glaubwürdigkeit des Willens der Zielverfolgung, sondern vielmehr in einer unklaren geldpolitischen Strategie in der Zielverfolgung und den hiermit verbundenen Vermittlungsproblemen, insbesondere einer mangelnden Transparenz der geldpolitischen Entscheidungen. Im Rahmen ihrer Zwei-Säulen-Strategie begründet die EZB ihre Geldpolitik bekanntlich zum einen durch die Abweichung der Geldmenge M3 von einem vorgegebenen Referenzwert und zum anderen durch die Beobachtung einer Reihe von Faktoren, von denen Einflüsse auf die zukünftige Preisentwicklung vermutet werden. Das sich aus einer zu engen Vorgabe des Referenzwertes für die Geldmenge oder aus inflationsneutralen Portfolio-Umschichtungen ergebende Überschießen der Geldmenge über ihren Referenzwert und eine hierdurch implizierte Notwendigkeit der geldpolitischen Restriktion führt immer dann zu einem Begründungsnotstand, wenn alle anderen Faktoren keine Inflationspotenziale und damit auch keine Notwendigkeit einer Straffung der Geldpolitik signalisieren. Wir empfehlen daher, das überholte und theoretisch wenig überzeugende Konzept einer Geldmengenorientierung aufzugeben und stattdessen auf eine direkte Inflationssteuerung wie die Federal Reserve oder die Bank of England zu setzen. Durch halbjährliche Inflationsprognosen, wie sie auch vom SVR gefordert werden, würde sich zudem die Transparenz der Geldpolitik deutlich erhöhen.

2.2.3 ZUR FISKALPOLITIK

Die Wirkungen einer koordinierten beschäftigungsorientierten Makropolitik lassen sich sowohl kurzfristig im Hinblick auf die Abkürzung des gegenwärtigen Abschwungs als auch mittelfristig im Hinblick

auf den Abbau der hohen Sockelarbeitslosigkeit durch eine Einbeziehung der staatlichen Fiskalpolitik deutlich verbessern.

Hierzu gehört erstens in eher kurzfristiger Betrachtung das volle Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren, d.h. das Hinnehmen konjunkturbedingter Einnahmeminderungen/-erhöhungen und Mehr-/Minderausgaben im Konjunkturab- bzw. -aufschwung. Dass die automatischen Stabilisatoren grundsätzlich umso ausgeprägter wirken, je größer die Progression des Steuer- und Abgabensystems und je höher die staatlichen Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit sind, weist zweitens auch mittel- und langfristig auf die Notwendigkeit eines umverteilenden, starken Sozialstaates hin. Drittens schließlich sollte der Staat durch ein ausreichendes Niveau an öffentlichen Investitionen Infrastruktur bereitstellen, wodurch auch langfristig die gesamtwirtschaftliche Produktivität und das Wachstum gesteigert werden. Diese öffentlichen Investitionen sollten aus Gründen der Generationengerechtigkeit (intergenerative Äquivalenz) ganz oder zumindest zum Teil durch Nettokreditaufnahme finanziert werden. Solange die Selbstfinanzierungsquote dieser Investitionen hoch genug ist, besteht auch nicht die Gefahr, in „nicht-nachhaltige“ Haushaltssituationen zu geraten. In den 90er Jahren wich die Finanzpolitik in Deutschland wie der EU – vor allem aufgrund der restriktiven Vorgaben des Stabilitätspaktes von Amsterdam – zum Teil erheblich vom gerade skizzierten Konzept, das übrigens in den USA und Großbritannien im wesentlichen praktiziert wurde, ab: Die automatischen Stabilisatoren wurden konterkariert, indem zum Teil mehrfach in eine konjunkturelle Abschwächung hineingesparrt wurde; dem insgesamt gefahrenen Sparkurs fielen vor allem die öffentlichen Investitionen zum Opfer, die sehr deutlich reduziert wurden (Schulmeister 2001; Hein/Mülhaupt/Truger 2001; Truger 2001).

Das WSI empfiehlt, diese Fehler der Vergangenheit, die zu hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten geführt haben und einen bedeutenden Teil der schlechteren makroökonomischen Performance Deutschlands und der EU in den 90er Jahren erklären können, nicht zu wiederholen. Bei Festhalten am Stabilitätspakt sollte man stattdessen in der gegenwärtigen Konjunkturlage in Deutschland die automatischen Stabilisatoren voll wirken lassen. Zusätzlich

sollten die in den 90er Jahren sträflich vernachlässigten und auf einem Niveau von nur 1,8 % des BIP verharrenden öffentlichen Investitionen mittelfristig wieder auf den EU-Durchschnitt von etwa 2,5 % des BIP – besser noch auf das US-amerikanische Niveau von etwa 3,2 % des BIP – angehoben werden. Es ist wichtig zu betonen, dass die Anhebung der öffentlichen Investitionen keineswegs als ein kurzfristiges Konjunkturprogramm angelegt sein sollte, obwohl natürlich gerade auch der kurzfristige konjunkturelle Effekt aufgrund des hohen Investitionsausgaben-Multiplikators größer als bei Steuersenkungen ist. Es sollte sich vielmehr um eine langfristig angelegte, dauerhafte Niveauverschiebung handeln, die den Wachstumspfad der Volkswirtschaft über eine Stabilisierung der effektiven Nachfrage und eine bessere Infrastruktur entsprechend dauerhaft erhöht. Die damit möglicherweise verbundene zeitliche Streckung des Konsolidierungskurses sollte dabei u.E. in Kauf genommen werden. Mit diesen Empfehlungen grenzen wir uns deutlich von den Empfehlungen des SVR und der Institute ab, die nur kurzfristige und daher – wie von ihnen selbst ständig betont – schwer zu dosierende diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite diskutieren, die verstetigte Lösung einer langfristigen und dauerhaften Erhöhung der öffentlichen Investitionen dagegen offenbar überhaupt nicht für erwähnenswert halten.

Im folgenden Abschnitt wird der WSI-Investitionsvorschlag quantitativ konkretisiert und mittels makroökonomischer

⁴ Wie das WSI in einer makroökonomischen Simulation für die Bundesrepublik Deutschland jüngst gezeigt hat, würde allein eine koordinierte Geld- und Lohnpolitik den gegenwärtigen Abschwung erheblich abmildern (Bartsch/Hein/Truger 2001). Hierbei wurde angenommen, dass die Lohnpolitik in den Ländern der Europäischen Union den Verteilungsspielraum aus nationalem Produktivitätswachstum und nicht-lohninduzierter Inflation ausschöpft und die EZB-Zinspolitik einer erweiterten Taylor-Regel folgt. Diese Politik würde zudem mittelfristig bis 2006 zu einem durchschnittlichen Beschäftigungsgewinn von etwa 250.000 Erwerbstätigen gegenüber dem zugrunde gelegten Basisszenario führen. Die durchschnittliche Wachstumsrate des realen BIP ließe sich im Simulationszeitraum um 0,9 Prozentpunkte steigern, ohne dass es zu einem Anstieg der Inflationsrate gegenüber der des Basisszenarios käme. Der Haushaltssaldo des Staates würde sich erheblich – in einer Größenordnung von mehr als 1 % des BIP – verbessern.

Simulationsrechnungen hinsichtlich seiner ökonomischen Auswirkungen mit den von SVR und Instituten vorgeschlagenen steuerpolitischen Rezessionsbekämpfungsmaßnahmen verglichen.

3

Alternative (fiskalpolitische) Maßnahmen zur Rezessionsbekämpfung und ihre makroökonomischen Auswirkungen

3.1 DIE VORSCHLÄGE VON INSTITUTEN UND SVR IN DER KRITIK DES WSI

Im Folgenden sollen als Grundlage für die Formulierung der Simulationsszenarien kurz die Positionen von SVR (2001, S. 348ff.) und Instituten (2001, S. 77ff.) dargestellt werden. Zudem werden diese Positionen kritisch beleuchtet, wodurch zugleich eine genauere Begründung für die vom WSI präferierte Lösung geliefert wird.

Zunächst ist es die gemeinsame Position der Institute und des SVR, die im deutschen Stabilitätsprogramm vom Oktober 2000 formulierten Defizitziele von 1,5 % und 1,0% des BIP in 2001 und 2002 nicht als tatsächliche, sondern als strukturelle Defizitziele zu behandeln. Wenn es keine weiteren expansiven oder kontraktiven Maßnahmen gibt, rechnen die Institute mit einer Defizitquote von 2,5 % in 2001 und 2,0 % in 2002; der SVR geht von 2,5 % in 2001 und 2,3 % in 2002 aus, wobei das voraussichtliche Überschreiten um 1,0 Prozentpunkte in diesem Jahr von allen akzeptiert wird. Gegenüber der Situation noch vor wenigen Monaten, in der von der Bundesregierung ernsthaft eine Haushaltssperre zur punktgenauen Einhaltung des Defizitzieles für 2001 erwogen worden war, ist das offenbar ein großer Fortschritt. Deutliche Unterschiede treten bei den Handlungsempfehlungen für 2002 auf: Die Mehrheit der Institute will die Finanzpolitik insgesamt im Jahr 2002 in etwa konjunkturneutral ausgestalten, d.h. die Defizitquote wie 2001 bei etwa 2,5 % belassen. Hierzu soll der Konsolidierungskurs im Jahr 2002 etwas entschärft und die für 2003 vorgesehene zweite Reformstufe der Steuerreform 2000 mit einer Entlastung von etwa 13,5 Mrd. DM vorgezogen werden. Das

strukturelle Defizit soll aber auch im Jahr 2002 reduziert werden.

Der SVR sieht gegenwärtig keinen Anlass für weitere konjunkturstützende Maßnahmen. Nur falls die deutsche Wirtschaft in eine „außergewöhnliche Situation“ geriete, die durch ein negatives Quartalswachstum von 0,75 % und einen erwarteten Rückgang im gleichen Umfang im darauf folgenden Quartal (erwartete Jahresrate also etwa – 3,0 %) gekennzeichnet sei, sollten nach § 26 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz für ein Jahr befristete Minderungen der Einkommensteuer um bis zu 10 % und Investitionszulagen von bis zu 7,5 % gewährt werden (SVR 2001, S. 352).

Das Institut für Weltwirtschaft vertritt die fiskalpolitisch restriktivste Handlungsempfehlung (Institute 2001, S. 83ff.). Es plädiert in seiner Minderheitsmeinung im Herbstgutachten der Institute dafür, den Konsolidierungskurs schon im Jahr 2002 entschlossen fortzusetzen, d.h. die geplante Rückführung des strukturellen Defizits durch Kürzungen auf der Ausgabenseite zu realisieren. Begründet wird dies mit nicht-keynesianischen Effekten der Konsolidierungspolitik und andernfalls auftretenden Glaubwürdigkeitsproblemen. Aus diesen Gründen, wegen der typischen Dosierungsprobleme und polit-ökonomischer Risiken werden von SVR und Instituten gemeinsam ausgabeseitige Konjunkturprogramme abgelehnt. Eine langfristige Aufstockung der öffentlichen Investitionen wird nirgendwo erwogen.

Das WSI schließt sich zunächst der Interpretation der im Stabilitätsprogramm fixierten Defizitziele als strukturell an und begrüßt die in der Mehrheitsmeinung der Institute vorgeschlagene Abschwächung des Konsolidierungskurses in 2002. Von den vorgeschlagenen Steuersenkungen kann man sich aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt vermutlich nur wenig erhoffen. Darüber hinaus kritisieren wir, dass das strukturelle Defizit – trotz konjunktureller Abschwächung – weiter gesenkt werden soll, wodurch die automatischen Stabilisatoren konterkariert würden. Von einem vollen Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren kann also im Konzept der Institute streng genommen keine Rede sein.

Die vom SVR für die „außergewöhnliche Situation“ vorgeschlagenen befristeten Steuersenkungen dürften kaum durchschlagende Wirkung zeitigen. Als seltsam willkürlich und das genaue Gegenteil einer

klaren Regelbindung erscheint uns die Definition der außergewöhnlichen Situation, die wesentlich von der Prognose einer Quartalsentwicklung abhängt. Welcher Vorteil darin liegen soll, erst eine mögliche dramatische Verschlechterung der Lage abzuwarten, um dann plötzlich Maßnahmen zu ergreifen, die die Verschlechterung vorher möglicherweise bereits hätten verhindern können, ist uns unklar, zumal das vom SVR angegebene Risikoszenario einer durchschnittlichen jährlichen BIP-Wachstumsrate von – 0,5 % in 2002 durchaus mit der Diagnose einer „außergewöhnlichen Situation“ eines negativen Quartalswachstums von 0,75 % vereinbar wäre. Wenn das Wachstum in den darauf folgenden Quartalen wieder deutlich ansteigt, kann es leicht zu einer Jahreswachstumsrate von – 0,5 % kommen.

Völlig unhaltbar erscheint uns die Position des IfW. Die angeführten nicht-keynesianischen Effekte der Haushaltskonsolidierung über Erwartungseffekte werden zwar in der Literatur diskutiert, sie sind jedoch weder theoretisch noch empirisch besonders überzeugend (Priewe 2001, S.117ff.; Marterbauer/Walterskirchen 1999). Für Deutschland wie die USA ist im Übrigen in der kurzen Frist weiterhin von einer deutlichen Dominanz der keynesianischen Effekte der Finanzpolitik auszugehen (Leibfritz u.a. 2001). Die Argumentation über Erwartungs- und Glaubwürdigkeitseffekte ist zudem in hohem Maße kritisierbar, da sie den wirtschaftlichen Akteuren immer ganz bestimmte Erwartungen und zudem die Steuerbarkeit dieser Erwartungen durch die Wirtschaftspolitik unterstellen muss (Priewe 2001, S. 117ff.). Bei entsprechend modifizierten Erwartungen könnte auch ein entschlossenes staatliches Handeln in der Krise Vertrauen schaffen und die wirtschaftliche Lage stabilisieren helfen.

3.2 MAKROÖKONOMETRISCHE SIMULATION DER AUSWIRKUNGEN DER KONZEPTE

Die zuvor dargestellten fiskalpolitischen Vorschläge von Instituten, SVR und WSI werden im Folgenden in makroökonomischen Simulationsstudien mit dem LAPROSIM-Modell (Bartsch 2001) auf ihre kurzfristige konjunkturpolitische Wirksamkeit und ihre mittelfristigen ökonomischen Auswirkungen bis zum Jahr 2006 untersucht. Dies geschieht, indem die

Simulationslösungen dem Basisfall weitgehender konjunkturpolitischer Abstinenz gegenübergestellt werden.

3.2.1 DIE SZENARIEN

Das Basisszenario beinhaltet neben Grundannahmen bezüglich der mittelfristigen Entwicklung zentraler weltwirtschaftlicher Rahmendaten vor allem die Eckpunkte der Fiskalpolitik der Bundesregierung. Zusätzlich werden in dieses Szenario Annahmen über die zukünftige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials und der tariflichen Arbeitszeit eingearbeitet (Bartsch/Hein/Truger 2001, S. 27-30).

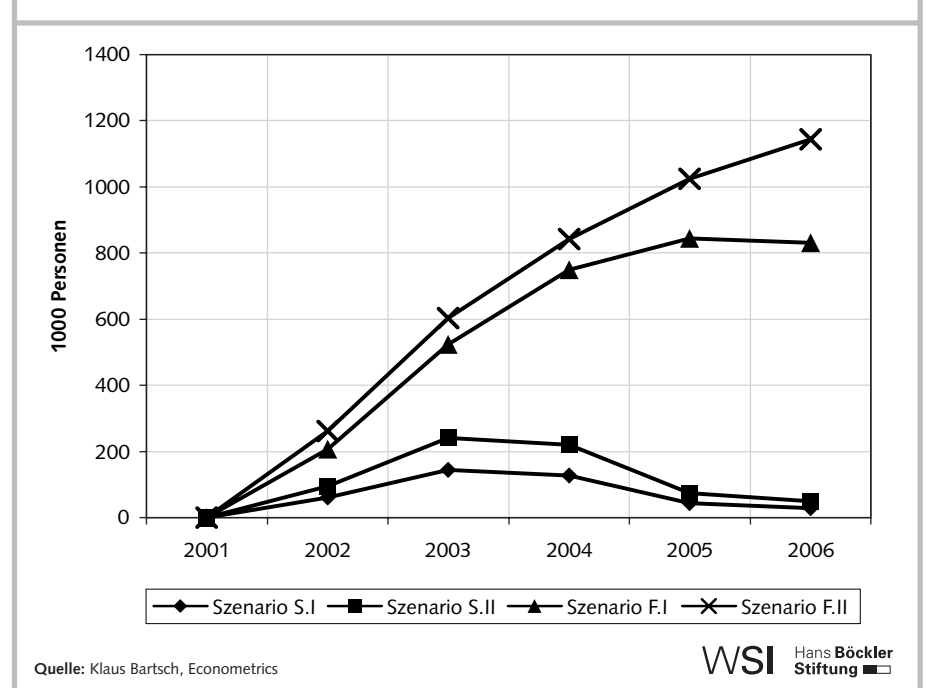
Bezüglich der Rahmendaten der weltwirtschaftlichen Entwicklung im Zeitraum 2001-2006 liegen dem Basisszenario folgende Annahmen zugrunde:

- Das durchschnittliche jährliche Wachstum des Welthandelsvolumens beträgt 6,0%. Nach dem extrem hohen Wachstum des Welthandels in 2000 wird daher ein allmählicher Rückgang der Wachstumsrate auf den mittelfristigen Wachstumspfad angenommen.
- Der Dollarkurs beläuft sich im Durchschnitt des Simulationszeitraums auf 2,05 DM bzw. 1,05 Euro, nachdem er in 2001 noch bei 2,25 DM bzw. bei etwa 1,15 Euro gelegen hat. Der Dollarkurs bewegt sich also langfristig in Richtung einer ungefähren Euro/Dollar-Parität.
- Der Rohölpreis liegt im Durchschnitt des Prognosezeitraums bei etwa 25 \$ je Barrel. Eine gestiegene Kartelldisziplin und informelle Unterstützung durch Nichtkartellmitglieder, insbesondere Russland, ermöglichen der OPEC eine Stabilisierung des jahresdurchschnittlichen Rohölpreises auf diesem Niveau.

Des Weiteren wurden folgende arbeitsmarktrelevanten demographische Setzungen vorgenommen. Die Bevölkerung wächst im Prognosezeitraum um 0,1 % jährlich. Das Erwerbspersonenpotenzial geht infolge der Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung um 0,4 % jährlich zurück. Die exogen gesetzte tarifliche Arbeitszeit bleibt unverändert. Damit wird die empirische Entwicklung seit 1996/97 fortgeschrieben.

Die Eckpunkte der durch die Bundesregierung gesetzten fiskalpolitischen Rahmenbedingungen sind ebenfalls Bestandteil des Basisszenarios: Einnahmeseitig werden die Grundelemente der Einkommen-

Abb. 1: Erwerbstätige: Abweichungen von der Basislösung



steuerreform und des Ökosteuerpaketes berücksichtigt. Im laufenden Jahr 2001 wird die Umsetzung der letzten Stufe des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 mit der Einkommensteuerreform als Kern berücksichtigt. Für die Zukunft wird davon ausgegangen, dass die im Zuge der „Steuerreform 2000“ bis 2005 geplanten weiteren Absenkungen der Einkommen-

steuer ab 2003 ebenfalls wie geplant durchgeführt werden. Die geplante Nettoentlastung der Unternehmen von etwa 8,3 Mrd. DM durch die Unternehmensteuerreform im Zeitraum von 2001 bis 2005 wird ebenfalls berücksichtigt. Der reguläre Mehrwertsteuersatz wird im Basisszenario nicht weiter erhöht.

Abb. 2: Arbeitslose

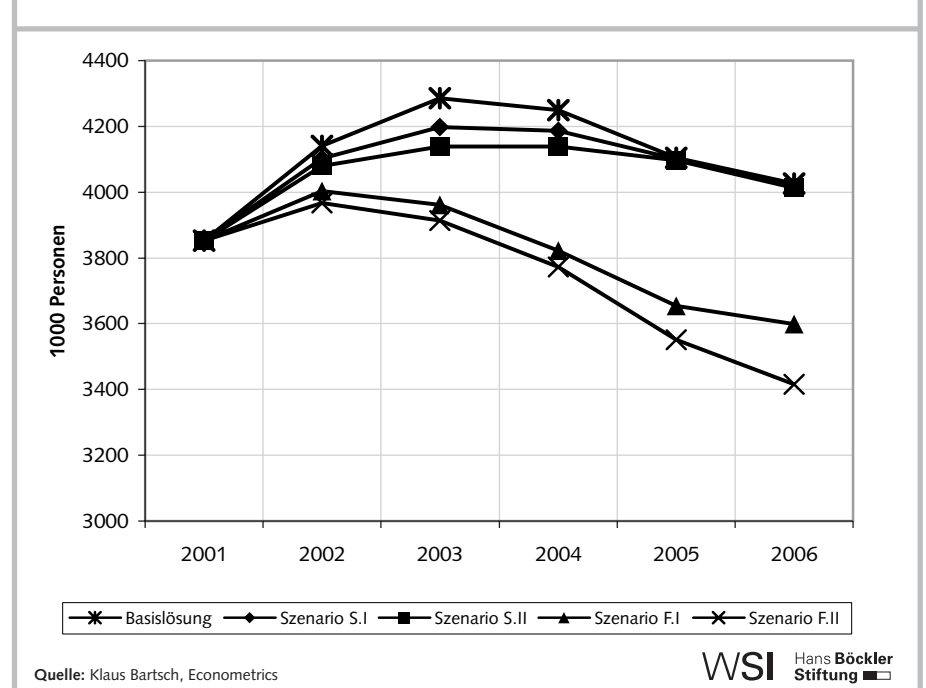
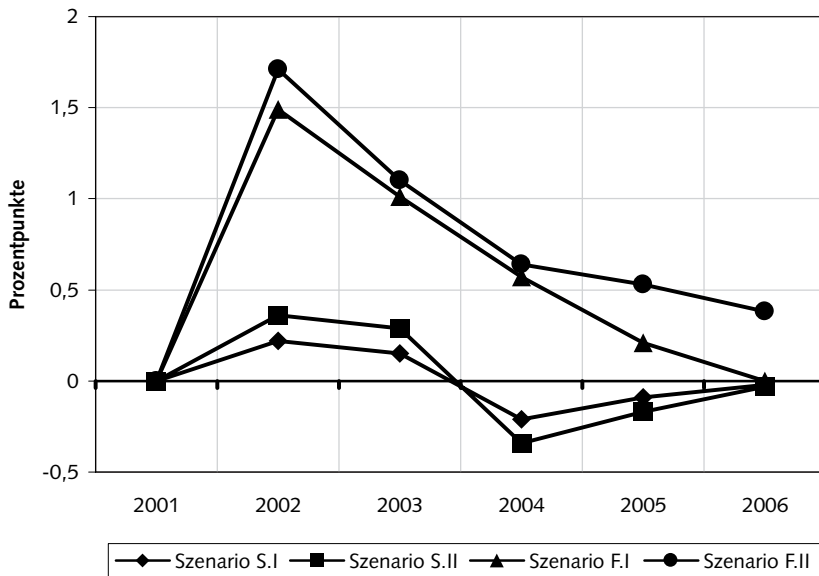


Abb. 3: Reale BIP-Wachstumsrate: Abweichungen von der Basislösung



Quelle: Klaus Bartsch, Econometrics

WSI Hans Böckler Stiftung

Zusätzlich finden die mit der Ökosteuer verbundene Anhebung des Mineralölsteuersatzes um 6 DPf pro Jahr bis 2003, die Anhebung der Steuern auf Heizöl und Erdgas sowie die eingeführte Stromsteuer Eingang in dieses Szenario. Die Anhebung wird auf diesen Zeitraum beschränkt. Die durch Energiesteuermehreinnahmen finanzierte allmähliche weitere Absenkung

des Rentenversicherungssatzes um jeweils 0,3 Prozentpunkte in den Jahren 2001 bis 2003 wurde ebenfalls berücksichtigt, indem der modellendogen bestimmte Rentenversicherungssatz um diese Prozentbeträge modifiziert wird.

Die Zinsen und ihre Struktur werden wesentlich durch die Politik der Zentralbank beeinflusst. Die Zinspolitik der EZB

folgt im Basisszenario in etwa dem tradierten Politikmuster der Deutschen Bundesbank (Bartsch/Hein/Truger 2001, S. 16 ff.) Der modellendogen bestimmte durchschnittliche Tagesgeldsatz des Basisszenarios liegt im Simulationszeitraum bei durchschnittlich 4,9 %.

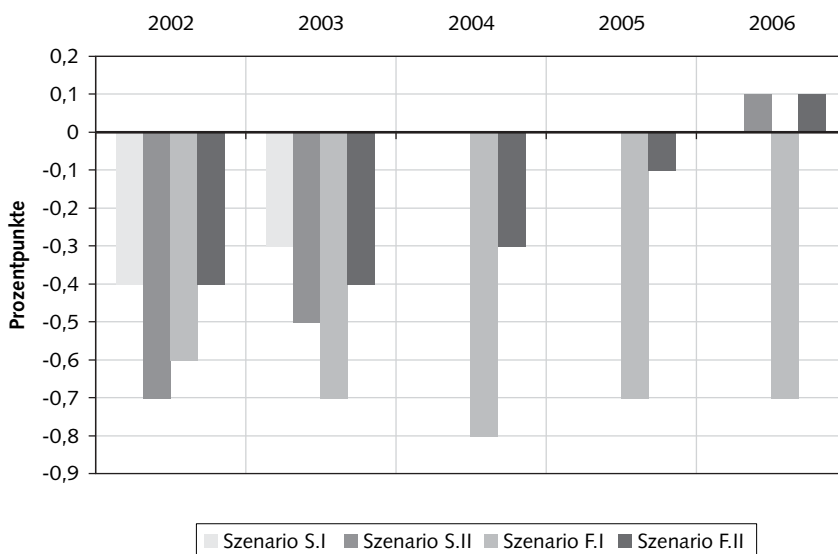
Das Basisszenario ist im Simulationszeitraum von 2001 bis 2006 durch folgende lohnpolitische bzw. lohnpolitisch relevante, modellendogen bestimmte Grundentwicklungen gekennzeichnet:

- Der durchschnittliche Nominallohnzuwachs beträgt 3,2 %.
- Die durchschnittliche Konsumentenpreisinflationsrate beträgt 1,9 %.
- Die durchschnittliche jährliche Erhöhung der Arbeitsproduktivität erreicht infolge der prognostizierten, weit in das Jahr 2002 hineinreichenden Rezessionstendenzen lediglich 1,4 %.

Das Modell prognostiziert diese Entwicklung auf der Basis der in der Vergangenheit beobachtbaren, im Wesentlichen verhandlungsmachtdeterminierten Lohnbildung und der zugrundegelegten demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung für die nächsten Jahre (Bartsch/Hein/Truger 2001, S. 19f.).

Die auf der Basislösung beruhende Konjunkturprognose ergibt ein Wachstum von 0,7 % in 2001 und von – 0,2 % in 2002.

Abb. 4: Defizitquote des Staates in % des Bruttoinlandsproduktes: Abweichungen von der Basislösung



Anmerkung: Bei Null-Werten keine Säulen-Darstellung.

Quelle: Klaus Bartsch, Econometrics

WSI Hans Böckler Stiftung

3.2.2 DIE STEUERPOLITISCHEN SZENARIEN S.I UND S.II (INSTITUTE UND SVR)

Das Szenario S.I beinhaltet den Vorschlag der Institute, die für 2003 geplante nächste Stufe der Einkommensteuerreform auf 2002 vorzuziehen. Der Eingangssteuersatz wird bereits 2002 von 19,9 % auf 17,0 % abgesenkt. Der Spitzensteuersatz sinkt von 48,5 % auf 47 %. Der Grundfreibetrag wird von 14.093 DM auf 14.525 DM erhöht. Dieses Szenario bildet das Konzept der „Gemeinschaftsdiagnose“ ab.

Das Szenario S.II bildet die vom SVR für eine „außergewöhnliche Situation“ vorgeschlagene temporäre Absenkung der Lohn- und Einkommensteuertarife um 10 % für das Jahr 2002 ab. Dieses Konzept wird näherungsweise durch eine Absenkung des Eingangs- und Spitzensteuersatzes um 10 % berücksichtigt. Auf die Abbildung einer temporären Einführung einer

Investitionszulage von 7,5 % für 2002 auf „Überinvestitionen“ von Unternehmen über den Durchschnitt der letzten 5 Jahre unter Außerachtlassung des Maximalwertes (SVR 2001, Ziff. 394) wurde verzichtet, da sich in Probesimulationen selbst bei Einführung einer generellen Investitionszulage für alle Unternehmensinvestitionen diese Maßnahme im Vergleich mit allen übrigen steuer- und fiskalpolitischen Instrumenten die weitaus geringsten beschäftigungs- und wachstumspolitischen Ergebnisse bei relativ hohen fiskalischen Kosten zeitigte; sie fällt makroökonomisch kaum ins Gewicht.

Den steuerpolitischen Szenarien wird das *fiskalpolitische Szenario F.I* einer deutlichen Aufstockung der öffentlichen Investitionen, wie sie vom WSI empfohlen wird, gegenübergestellt. Das Szenario F.I beinhaltet dabei zur Illustration eine sehr deutliche und fortgesetzte Anhebung des Niveaus der öffentlichen Investitionen, bis diese etwa 3,2 % des BIP und damit nahezu das Doppelte des Ist-Wertes erreichen. Diese Quote entspricht in etwa der Relation in den USA. Eine tatsächliche Aufstockung der Investitionen müsste sich nicht unbedingt an diesem Wert orientieren; er dürfte sicherlich eher die Obergrenze des sinnvollen Bereichs markieren. Dass aber erhebliche Bedarfe für eine Aufstockung der Investitionen in die Infrastruktur – insbesondere unter Berücksichtigung der Situation in Ostdeutschland – vorhanden sind, ist, wie neuere Studien (Vesper 2001; Reidenbach 2001) zeigen, unstrittig. Für 2002 erfolgt in Hinblick auf die konjunkturelle Situation in 2002 mit 40 Mrd. DM eine kräftige Anhebung. Die extrem hohe Unterauslastung in der Bauwirtschaft lässt diese Anhebung ohne starke Preiseffekte möglich erscheinen. In den Folgejahren flacht der Zuwachs in 2003 und 2004 auf 20 Mrd. DM pro Jahr und schließlich 10 Mrd. pro Jahr in 2005 und 2006 ab.

3.2.3 DIE HAUPTERGEBNISSE DER REZESSIONSBEKÄMPFUNGSSIMULATIONEN

Als Hauptergebnis der Simulationen ergibt sich – wie aufgrund theoretischer Vorüberlegungen zu den Multiplikatoren von Steuer- und Ausgabenpolitik nahe liegt –, dass das fiskalpolitische Szenario sowohl kurz- als auch mittelfristig beschäftigungs- und wachstumspolitisch erheblich erfolgreicher ist als die von Instituten und SVR erwoge-

Tabelle 5: Relation der Beschäftigungswirkung in 1000 Personen je Prozentpunkt Zielverlust beim Defizitkriterium gegenüber der Basislösung („fiskalische Effizienz“ der Rezessionsbekämpfungsmaßnahme)

	2002	Kumuliert 2002–2006
Szenario S.I	146	619
Szenario S.II	144	615
Szenario F.I	333	926
Szenario F.II	639	3491

Quelle: Klaus Bartsch Econometrics

WSI Hans Böckler Stiftung

nen steuerpolitischen Szenarien (*Abbildungen 1 bis 3, Tabellen 6 und 7*). Da ein Teil des aus Steuersenkungen entstehenden zusätzlichen Nettoeinkommens gespart wird und die Steuersenkungen quantitativ zudem vor allem höhere Einkommen mit überdurchschnittlicher Sparquote entlasten, fallen die unmittelbaren Nachfragewirkungen erheblich geringer aus als bei Infrastrukturinvestitionen in Höhe der Steuerentlastung. Im Übrigen unterliegt das Konsumentenverhalten einer gewissen Trägheit („habit persistence“). Dadurch strecken sich die Nachfragewirkungen der temporären Steuersenkungen stärker über die Zeitachse als Infrastrukturinvestitionen, die unmittelbar Nachfrage vor allem auch auf dem ausgetrockneten Markt für Bau-

leistungen entfalten. Der direkten Nachfrageentfaltung der Infrastrukturinvestitionen ist daher gerade unter dem Aspekt der zeitlich zielgenauen Rezessionsbekämpfung der Vorzug vor allgemeinen steuerlichen Entlastungen zu geben.

Alle Szenarien weisen gegenüber dem Basisszenario in unterschiedlichem Maße Zielverluste bezüglich der Erreichung der angestrebten öffentlichen Defizitziele auf (*Abbildung 4*). Wird der jeweils erzielte Beschäftigungseffekt in Relation zu diesem relativem Zielverlust beim Defizitkriterium gesetzt, so erweist sich sowohl in konjunktureller Perspektive wie auch auf mittlere Sicht das Instrument verstärkter Infrastrukturinvestitionen, insbesondere auch als das aus haushaltspolitischer Sicht

Tabelle 6: Makroökonomische Wirkungen der Rezessionsbekämpfungskonzepte in 2002

	Szenario S.I: Vorziehen der Steuerreform- stufe 2003	Szenario S.II: 10 %-Absenkung des ESt-Tarifs in 2002	Szenario F.I: Öff. Investitionen auf 3,2 % des BIP bis 2006	Szenario F.II: F.I + „Meinhold“ + wachstums- orientierte Zinspolitik
Erwerbstätige, in 1000	+ 60	+ 95	+ 207	+ 262
Arbeitslose, in 1000	– 39	– 61	– 136	– 172
Reales BIP, Mrd. v. 1991 (WR in Klammern)	+ 7,6 (+0,2)	+ 12,1 (+0,4)	+ 50,3 (+1,5)	+ 57,8 (+1,7)
Priv. Konsum, real, Mrd. DM v. 1991	+ 7,4	+ 11,9	+ 4,8	+ 11,1
Inv. der Unternehm. o. Wohnbau, real, Mrd. DM v. 1991	+ 1,1	+ 1,7	+ 7,3	+ 8,8
Nettoexport- Volumen, Mrd. DM v. 1991	– 1,2	– 1,9	– 4,0	– 5,8
Konsumentenpreis- inflationsrate, Prozentpunkte	0,0	0,0	0,0	– 0,1
Kreditaufnahme/ BIP-Relation* Prozentpunkte	– 0,4	– 0,7	– 0,6	– 0,4
Kurzfristiger Zinssatz	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,4	– 1,6
Langfristiger Zinssatz	0,0	0,0	+ 0,1	– 0,3

* „+“ bedeutet eine Verbesserung des Saldos

Quelle: Klaus Bartsch Econometrics

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 7 : Makroökonomische Wirkungen der Rezessions-bekämpfungskonzepte im Simulationszeitraum von 2001–2006

	Szenario S.I: Vorziehen der Steuerreform- stufe 2003	Szenario S.II: 10 %-Absenkung des ESt-Tarifs in 2002	Szenario F.I: Öff. Investitionen auf 3,2 % des BIP bis 2006	Szenario F.II: F.I + „Meinhold“ + wachstums- orientierte Zinspolitik
Erwerbstätige, in 1000	+ 80	+ 136	+ 631	+ 775
Arbeitslose, in 1000	– 41	– 69	– 354	– 437
Reales BIP, Mrd. v. 1991 (Ø WR in Klammern)	+ 6,2 (+ 0,0)	+ 10,5 (+ 0,0)	+ 95,1 (+ 0,7)	+ 115,0 (+ 0,9)
Priv. Konsum, real, Mrd. DM v. 1991	+ 6,3	+ 10,6	+ 20,5	+ 32,4
Inv.der Unternehm. o. Wohnbau, real, Mrd. DM v. 1991	+ 0,5	+ 0,8	+ 13,6	+ 18,8
Nettoexport- Volumen, Mrd. DM v. 1991	– 1,2	– 2,0	– 9,4	– 13,7
Konsumentenpreis- inflationsrate, Prozentpunkte	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,3
Kreditaufnahme/ BIP-Relation* Prozentpunkte	– 0,1	– 0,2	– 0,7	– 0,2
Kurzfristiger Zinssatz	+ 0,2	+ 0,3	+ 1,5	– 1,2
Langfristiger Zinssatz	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,6	– 0,2

* „+“ bedeutet eine Verbesserung des Saldos

Quelle: Klaus Bartsch Econometrics

WSI Hans Böckler
Stiftung

geeignetste Mittel der makroökonomischen Beschäftigungsförderung; sie dominiert die steuerpolitischen Lösungen deutlich (Tabelle 5).

Um die Vorteilhaftigkeit einer insgesamt, zwischen allen relevanten Teilbereichen koordinierten Makropolitik zu belegen, haben wir die dominierende fiskalpolitische Lösung F.I in einem zweiten fiskalpolitischen Szenario F.II noch zusätzlich mit einer an der mittelfristigen Produktivitätsentwicklung und der unvermeidlichen Inflationsrate orientierten Lohnpolitik („Meinhold-Formel“) und eine an die erweiterte Taylor-Regel (Bartsch/Hein/Truger 2001, S.10-14) angelehnte, gemäßigt expansivere Zinspolitik der EZB kombiniert. Letzteres impliziert ein im Schnitt

des Simulationszeitraumes gegenüber dem Basisfall um 1,2 Prozentpunkte niedrigeres kurzfristiges bzw. 0,2 Prozentpunkte niedrigeres langfristiges Zinsniveau und dadurch gegenüber F.I nochmals deutlich verbesserte Wachstums-, Beschäftigungs- und Haushaltswirkungen.

4

Fazit und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die vorstehenden Ergebnisse haben gezeigt, dass durch eine deutliche Aufstockung der öffentlichen Investitionen gerade auch der gegenwärtigen wirtschaftlichen

Schwächephase am wirksamsten entgegengewirkt werden könnte. Auch sind die zu erwartenden Einbußen bei der Haushaltskonsolidierung mit vorübergehend maximal 0,8 Prozentpunkten bei einem Investitionsprogramm dieser Größe durchaus hinnehmbar, zumal die relative haushaltspolitische Effizienz deutlich größer ist als bei den steuerpolitischen Ansätzen der offiziellen wissenschaftlichen Politikberatung.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob mit einem solchen Programm die zulässige Verschuldungsgrenze des Stabilitätspakts von 3 % des BIP überschritten werden würde. Wenn man die prognostizierte Verschlechterung des Haushaltssaldos von 0,7 Prozentpunkten auf die prognostizierten Werte für die Verschuldungsquote (2,0 % bis 2,7 %) aufschlägt, wäre eine leichte Überschreitung durchaus möglich. Wir halten eine kurzfristige leichte Überschreitung in der jetzigen kritischen wirtschaftlichen Lage zwar für vertretbar, schon allein deshalb, weil diese Obergrenze aus ökonomischer Sicht willkürlich ist und sich eigentlich besser auf die strukturelle oder investitionsorientierte Verschuldung beziehen sollte. Vermutlich kommt ihr aber beim gegenwärtigen politischen Klima eine außerordentliche politische Bedeutung zu. Eine Möglichkeit, das Überschreiten der Defizitobergrenze zu vermeiden, bestünde darin, das Investitionsvolumen – zumindest in den ersten beiden Jahren – zu verringern. Dadurch nähmen zwar auch die wachstums- und beschäftigungspolitischen Impulse entsprechend ab; die relative Effizienz gegenüber den steuerpolitischen Maßnahmen bliebe jedoch erhalten. Zumindest die Variante des SVR läuft abgesehen davon ohnehin mindestens gleichermaßen Gefahr, die Defizitobergrenze zu überschreiten.

Bartsch, K. (2001): Das makroökonomische Modell LAPROSIM: Eine Übersicht über zentrale Gleichungsspezifikationen und Grundzüge des Modellverhaltens, WSI-Diskussionspapier, Düsseldorf, im Erscheinen

Bartsch, K./Hein, E./Truger, A. (2001): Zur Interdependenz von Geld- und Lohnpolitik. Makroökonomische Ex-post und Ex-ante Simulationen verschiedener Szenarien für die Bundesrepublik Deutschland, WSI-Diskussionspapier 100, Düsseldorf, November

EU-Kommission (2001): Autumn 2001: Economic Forecasts 2001 – 2003, European Commission, in: European Economy, Supplement A, 10/11

Hein, E. (2001): Beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik in der EWU – zur Notwendigkeit institutioneller Reformen, in: WSI Mitteilungen 7/01, S. 450-457

Hein, E./Mülhaupt, B./Truger, A. (2001): WSI-Standortbericht 2001: Eine makroökonomische Perspektive, in: WSI-Mitteilungen 6, S. 351 ff.

IMF (2001): IMF Managing Director Horst Köhlers Statement on the Global Economic Situation, IMF, News Brief 01/115 vom 15. November

Institute (2001): Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2001, in: DIW Wochenbericht 43, S. 661-708

Leibfritz, W. u.a. (2001): Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Zwischen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen und wirtschafts- und finanzpolitischem Handlungsbedarf, Gutachten des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin

Marterbauer, M./Walterskirchen, E. (1999): Keynesianische oder neoklassische Effekte der Budgetkonsolidierungspolitik in Europa zwischen 1995

und 1997?, in: Heise, A. (Hrsg.): Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Marburg, S. 59-77

OECD (2001): OECD Wirtschaftsausblick 70, vorläufige Ausgabe, 20. November

Palley, T. (2001): Contradictions Coming Home to the Roost? Income Distribution and the Return of the Aggregate Demand Problem, The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper 332

Prieue, J. (2001): Vom Defizit zum Überschuss. US-Fiskalpolitik in den 90er Jahren, in: Heise, A. (Hrsg.): USA – Modellfall der New Economy?, Marburg, S. 103-130

Reidenbach, M. (2001): Kommunalen Investitionsbedarf bis 2009, Studie des Difu, im Erscheinen

Schulmeister, S. (2001): Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in Deutschland und den USA in den neunziger Jahren, in: Heise, A. (Hrsg.): USA – Modellfall der New Economy?, Marburg, S. 131-167

SVR (2001): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation, Jahresgutachten 2001/02, „Für Stetigkeit – gegen Aktionismus“, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/>.

Truger, A. (2001): Fiskalpolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Eine Zusammenstellung zentraler fiskalpolitischer Indikatoren, WSI-Diskussionspapier 98, Düsseldorf, September

Vesper, D. (2001): Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland, in: DIW-Wochenbericht 20, S. 293 ff.