

Karl Aiginger

Jenseits von Keynesianismus und Neoliberalismus

Antrittsvorlesung im Rahmen der Gastprofessur am
Department für Volkswirtschaft an der WU-Wien.

Vorläufige Fassung, bitte nur nach Rücksprache mit dem Autor zitieren!

Austrian Institute of Economic Research WIFO
P.O. Box 91
A-1103 Vienna
Austria
Tel: +43-1-798 26 01-210
Fax: +43-1-798 93 86
Karl.Aiginger@wifo.ac.at
www.wifo.ac.at/Karl.Aiginger

Wirtschaftsuniversität Wien
Department für Volkswirtschaft
Politische Ökonomie, Internationale Wirtschaft und
Entwicklung
Tel: +43-1-31336-5155

Karl Aiginger

Jenseits von Keynesianismus und Neoliberalismus*

Abstract

Die zentrale wirtschaftspolitische Aussage des Keynesianismus, in Perioden schwacher privater Nachfrage die staatliche Nachfrage auszudehnen, ist eine wichtige Politikempfehlung und ist oft erfolgreich eingesetzt worden. Da jedoch der Empfehlungsteil, in der Hochkonjunktur Überschüsse zu erzielen, vernachlässigt wurde, stiegen die Inflation, die Größe des Staatssektors, die Verschuldung und die Budgetdefizite. Die Gegenposition des Monetarismus und später der Neuen Klassischen Makroökonomie leugnet die Möglichkeit, durch Nachfragepolitik die Arbeitslosigkeit dauerhaft zu senken. In der weiteren Theorieentwicklung haben Neu-Keynesianer Rigiditäten modelliert, die die kurzfristigen Erfolge von Stabilisierungspolitik wieder aufleben lassen. Da sie aber nicht zeigen, dass auch das mittlere Wachstum erhöht wird und die tatsächlichen Multiplikatoren durch die Offenheit der Wirtschaften sehr klein geworden sind, bleibt Nachfragesteuerung realpolitisch unattraktiv. Die neuklassische Makroökonomie (und ihr politischer Arm der neoliberal fundierten Politik) erklärt auf der anderen Seite jede tatsächlich Arbeitslosigkeit als strukturell, natürlich oder für das Erreichen von Preisstabilität oder zur Vermeidung von Lohninflation als notwendig (NAIRU, NAWRU) etc. Attraktiv sind Modelle, in denen Zyklen und Trend teilweise aus ähnlichen Faktoren erklärt werden oder wo nachfrageseitige Maßnahmen den Zyklus dämpfen und gleichzeitig das Wachstumstempo heben. Dies ist in einigen Modellen der Fall, z. B. wenn Elemente technologiebedingter ("realer") Konjunkturzyklen mit Gedanken von Schumpeter oder der Endogenen Wachstumstheorie kombiniert werden und keynesianische Rigiditäten mitberücksichtigt werden. Dieser neue Konsens einer Wirtschaftspolitik, der angebots- und nachfrageseitige Maßnahmen kombiniert und bei angebotsseitigen Maßnahmen eine proaktive Rolle des Staates in Forschung und Ausbildung (u.a. zur Abdeckung weit definierter, dynamischer "Externer Effekte") anerkennt, liegt den Arbeiten von Philippe Aghion zugrunde, er ist eine begleitende theoretische Untermauerung der realen Politik in mehreren skandinavischen Ländern seit Mitte der neunziger Jahre und umschreibt auch wesentliche Punkte der Strategie des WIFO-Weißbuchs "Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf der Basis von Innovation und Qualifikation".

* Der Autor dankt Josef Baumgartner, Fritz Breuss, Alois Guger, Sandra Steindl, Gunther Tichy und Ewald Walterskirchen für wertvolle Hinweise.

Karl Aiginger

Jenseits von Keynesianismus und Neoliberalismus

1. Aufbau der Arbeit

Wir versuchen erstens zu ergründen, warum der Keynesianismus seine führende Position in der Makroökonomie verloren hat. Zweitens kommen wir zu dem Ergebnis, dass für Neoliberalismus, wenn man ihn als theoretisches Konzept interpretieren will, keine auch nur annähernd akzeptable oder einheitliche Definition vorliegt. Will man drittens Neoliberalismus als in Europa angewandtes Politikkonzept verstehen, so kann man ihn als Richtungsänderung definieren, die eine partielle Rücknahme einer sowohl historisch (d.h. im Vergleich zur Vergangenheit) als auch weltweit außergewöhnlichen Entwicklung bedeutet. Selbst hier ist eine Trendwende nach Indikatoren sehr unterschiedlich zu erkennen. Manchmal wird eine Entwicklung, die über Jahrzehnte in eine Richtung ging, nur gestoppt, die Änderung in der Rhetorik, die den Prozess begleitet, ist größer als die Änderungen, die sich in der Indikation zeigen. Die radikalsten Wirtschaftsreformen fanden in den skandinavischen Ländern statt, hier liegen die Staatsausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung heute deutlich unter ihren teils krisenbedingten Höchstwerten¹⁾. Diese Reformen schlugen sich auch in einer stark verbesserten Anreizstruktur nieder. Die Reformen fanden ohne neoliberale Rhetorik statt und waren kombiniert mit einem aufgeklärten Keynesianismus und einer proaktiven Wachstumspolitik. Ziel dieser Reformen war die Sicherung des Kerns des Sozialmodells nach Jahrzehnten von Abwertungen und Verlust des Einkommensvorsprungs.

In der Theorieentwicklung zeichnet sich in einer kleinen Minderheit der Literatur eine Modellgruppe ab, die eine Brücke zwischen Angebots- und Nachfragepolitik darstellen könnte. Zyklen und Wachstumstempo haben gemeinsame Ursachen, es gibt Politik, die Wachstum stärkt und Zyklen glättet. Im Großteil auch der neueren Literatur wird weiter zwischen Konjunktur und Wachstum antiseptisch getrennt, konjunkturelle Schwankungen sind Variationen um einen wohldefinierten (Wachstums-)Trend. Damit wird Nachfragepolitik auf ein Gleis gestellt, wo sie theoretisch hoffnungslos verdorren muss, das wird von ihren ideologischen Gegnern weidlich zur Fixierung natürlicher, inflationsstabiler, lohndruckvermeidender Arbeitslosenquoten (NAIRU, NAWRU) genutzt.

¹⁾ Die Daten sind nach OECD- und EU-Statistiken unterschiedlich, nach EU-Definition liegen heute die Werte der Staatsausgabenquote in den skandinavischen Ländern über zehn Prozentpunkte unter ihrem Höchstwert.

In der wirtschaftspolitischen Praxis haben alle erfolgreichen Länder zu einem Policy Mix gegriffen. Sie unterscheiden sich von den weniger erfolgreichen Ländern, indem sie die Chancen der Veränderungen ergreifen und den Wandel unterstützen, statt gegen die Veränderungen zu mauern, sie zu verteufeln. Und sie konzipieren eine proaktive, zukunftsorientierte und konsensbildende Wirtschaftspolitik. Sie erarbeiten Budgetüberschüsse in der Hochkonjunktur, um sie in der Rezession zu nützen. Sie graben keine Löcher um sie wieder zuzuschütten, sondern investieren in die Zukunft. Sie lassen sich weder vom Washington Consensus beeindrucken noch vom Paris Consensus beirren (vgl. Abschnitt 5). Und sie verschwenden keine Energie an die Frage, ob sie keynesianisch oder neoliberal sind. Das WIFO-Weißbuch für mehr Beschäftigung durch Wachstum (auf der Basis von Innovation und Qualifikation) folgt und konkretisiert diese Linie einer proaktiven Wirtschaftspolitik, die für Keynesianer vielleicht zu wenig nachfrageorientiert ist, für Neoliberale viel zu interventionistisch, für Medien zu komplex und für Ideologen ein unbrauchbares Schlachtfeld für Grabenkämpfe.

2. Aufstieg, Höhepunkt und Krise des Keynesianismus

Keynesianismus in der Theorie

Die drei konstituierenden Elemente der keynesianischen Theorie sind:

- Ungleichgewichte werden nur langsam durch Marktkräfte beseitigt, etwa weil Preise und Nominallöhne – besonders nach unten – rigide sind;
- die Ursache für die Ungleichgewichte liegt auf der Nachfrageseite, besonders im privaten Konsum, aber auch in der erwartungs-, zins- und ertragsabhängigen Investitionstätigkeit. Zumindest kurzfristig treten immer wieder Perioden mit erheblicher Nachfrageschwäche (Mangel an "effektiver Nachfrage") auf – mit der Folge von Unterbeschäftigung.
- Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind die Folge von Entwicklungen am Gütermarkt (gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Angebot), nicht am Arbeitsmarkt.

Nicht zum Kern des Keynesianismus wird in der Regel die These gezählt, dass in einer wachsenden Marktwirtschaft auch langfristig eine Tendenz zur Nachfrageschwäche durch ungenügenden privaten Konsum (Unterkonsumption) bestehen kann. Der Konsum bleibe wegen der höheren Sparquote bei höheren Einkommen zurück. Diese Kluft zwischen Konsum und Einkommen werde durch eine steigende Investitionsquote nicht völlig geschlossen. Grenzen des Wachstums von der Nachfrageseite seien möglich. Diese Argumentationslinie ist in den Arbeiten von Keynes beinhaltet, wird aber in der Weiterentwicklung nicht zum Kern keynesianischer Gedanken gezählt (hat aber Einfluss auf Marx und Hansen gehabt).

Keynesianismus als Politikempfehlung

Die klassische keynesianische Politikempfehlung besteht darin, den durch private Nachfrage entstehenden kurzfristigen Schwankungen durch Fiskalpolitik und durch Geldpolitik gegenzusteuern (kompensatorische oder antizyklische Budgetpolitik).

In der Regel nehmen keynesianische Modelle an, dass die Fiskalpolitik in der Rezession wirksamer ist, während die Macht der Geldpolitik in dieser Konjunkturphase wegen der Liquiditätsfalle und wegen der Untergrenze für den Zinssatz (negative Nominalzinssätze gelten als unrealistisch) begrenzt ist.

Ergänzende Bestandteile keynesianischer Wirtschaftspolitik liegen in

- der Betonung der Rolle der Erwartungen,
- der Bedeutung einer nicht versicherbaren erheblichen Unsicherheit, die eine Stabilisierung der Nachfrage und der Erwartungen besonders wichtig macht,
- einer Verteilungspolitik, die niedrige Löhne wegen ihrer höheren Konsumquote schätzt, und generell die negativen kumulativen Wirkungen von Lohnkürzungen auf die effektive Nachfrage betont ("Seitenempfehlungen").

Keynesianismus am Höhepunkt

In der Praxis bedeutet Keynesianismus primär antizyklische Budgetpolitik. Und das ist eine großartige Erfindung. Sie ist kontra-intuitiv: Wenn es schlecht geht, darf man nicht wie der Privathaushalt mehr sparen, sondern muss mehr ausgeben. Das ist eine geniale Erkenntnis, sprengt die übliche Mikro-Makro-Analogie (aus den Erkenntnissen der Privathaushalte Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik abzuleiten). Keynesianismus war über Jahrzehnte sehr erfolgreich, es gab hohes Wachstum. Konjunkturelle Krisen wurden in der Regel schon gestoppt, bevor die Wirtschaftsleistung auch nur zwei, drei Quartale minimal zurückgegangen war. Eine der potentiellen selbstverstärkenden Kräfte der Konjunktur (prozyklische Staatsausgaben) wurde ausgeschaltet und "umgedreht", die übrigen kumulativen Kräfte (Investitionen, privater Konsum, Exporte) wurden gemildert.

Keynesianismus erfreute sich an der Höhe der Multiplikatoren. Sie geben an, wie eine Einheit zusätzlicher Ausgaben ("exogen" in der Modellsprache, Staatsausgaben in der Praxis) via Konsum und Investitionen sich zu mehreren Einheiten effektiver Nachfrage verwandelt. Die Multiplikatoren wurden als hoch eingeschätzt: drei, vier, fünf Mal mutierten Staatsausgaben zu Einkommen.

Und "bessere" Defizite waren solche mit höheren Ausgaben. Defizite durch Steuersenkungen waren auch gut, aber weniger nachfragewirksam. Dies war ein kleiner ungewollter Beitrag des norwegischen Ökonomen und Nobelpreisträgers Trygve Magnus Haavelmo zur späteren Selbstausschaltung des Keynesianismus via steigender Staatsquoten.

Der Abstieg des Keynesianismus

Warum verlor Keynesianismus an Einfluss? Ich unterscheide erstens einen Bedeutungsverlust durch die Disziplinlosigkeit der Wirtschaftspolitik, zweitens die Sachzwänge der Abnahme der Multiplikatoren durch die zunehmende Offenheit der Volkswirtschaften und die Schaffung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Im letzten Teil dürften Sachzwänge und Politikversagen zusammengespielt haben.

Ausschaltung durch Disziplinlosigkeit

Die Politikempfehlung des Keynesianismus lautet: Defizite in der Rezession, Überschüsse in der Hochkonjunktur. Finanzminister mit weiterer und engerer Orientierung an der Keynes'schen Lehre folgten dem ersten Teil der Empfehlung und vergaßen den zweiten.

Die erste Folge war der Anstieg der Inflation. Sie ist teilweise auch Begleiterscheinung von hohem Nachfragewachstum. Zweitens ist sie die Folge zu hoher Kostensteigerungen oder – wenn man will – auch zu geringem Tempo des technischen Fortschrittes – also der Vernachlässigung der Angebotsseite. Dann kamen noch politische Vorgaben hinzu, etwa in den USA die Kosten des Vietnamkrieges Ende der sechziger Jahre. Und Kosten aus Engpässen bei Rohstoffen, neuen politischen Realitäten wie z. B. der Kostenschock via Ölpreisexplosion. Die Inflation stieg auf 10%. Dies war für die Phillipskurve zu viel: Hohe Inflation führte nicht mehr zu höherer Beschäftigung, sondern direkt in eine Rezession. In dieser wäre restriktive Geldpolitik und restriktive Fiskalpolitik zur Preisdämpfung nötig gewesen und das Gegenteil zur Nachfragebelebung. Die Periode wurde Stagflation genannt, weil sie die bisherige unbekannte Kombination von stagnierender Wirtschaftsleistung und hoher Inflation vereinte.

Keynesianismus funktionierte nicht mehr. Monetarismus ersten Grades (Vorrang der Inflationsbekämpfung, Regelbindung) oder zweiten Grades (Politikineffizienz, absoluter Vorrang von Stabilität vor Wachstum) übernahm die Führung (vgl. Abschnitt 6).

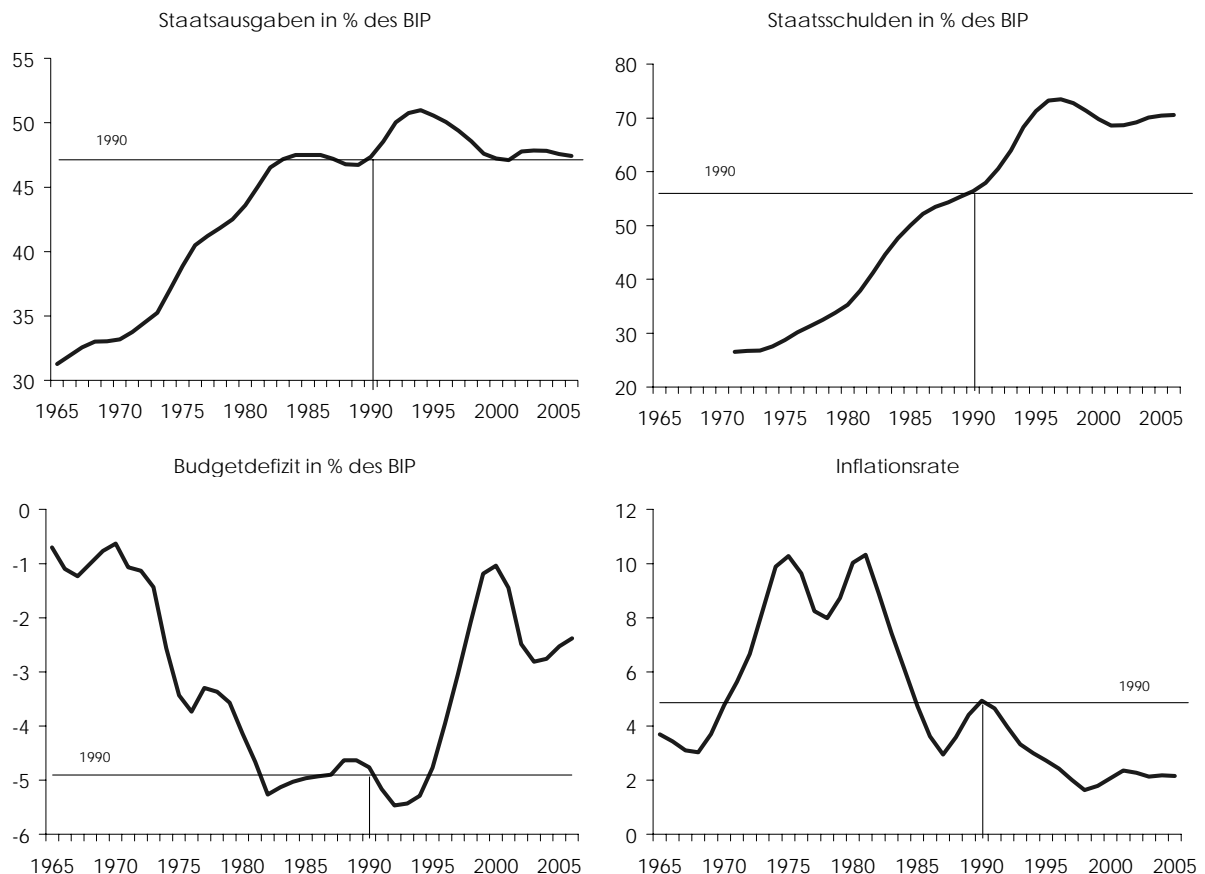
Die zweite Folge der asymmetrischen Umsetzung der keynesianischen Politikempfehlung waren steigende Staatsquoten und höhere Verschuldung. Während die höheren Staatsquoten noch die Folge veränderter Präferenzen (Ausbau des Sozialstaates) sein können, sind Defizite am Beginn einer Rezession jedenfalls ein Problem. Umso mehr, je mehr ein gegebenes Budgetdefizit eher der Schuldentrückzahlung dient als der Neuverschuldung für zusätzliche Aufgaben.

Wie auch immer man höhere Inflation und Defizite vor dem Einsetzen der Rezession und von Jahrzehnt zu Jahrzehnt steigende Staats- und Verschuldensquoten bewerten kann, diese vier wirtschaftspolitischen Veränderungen beschränken früher oder später den Raum für keynesianische Politik:

- steigender Anteil der Staatsausgaben am BIP,

- steigendes Defizit des öffentlichen Sektors im Durchschnitt eines Zyklus (und besonders am Beginn einer Rezession),
- höhere Staatsverschuldung relativ zum BIP,
- steigende Inflationsrate.

Übersicht 1: Rahmenbedingungen für keynesianische Politik in der EU



Zunehmende Offenheit von Volkswirtschaften

In einer geschlossenen Wirtschaft treffen alle Impulse aus öffentlichen Zusatzausgaben die Binnenwirtschaft. Der Anteil der Offenheit der Wirtschaft kann am Anteil der Importe und Exporte am BIP gemessen werden. Dieser Offenheitsindikator lag für Österreich 1960 bei 38%, 2006 beträgt er 78%. Besonders hoch ist der Importanteil bei Investitionen.

Dies spiegelt sich in der Entwicklung der Multiplikatoren wider. Während man früher Multiplikatoren von 3 oder 4 als realistisch ansah, wurde die Schwelle von 2 in den neunziger Jahren unterschritten. Nach den jüngsten Schätzungen für Österreich liegen sie kaum mehr über 1 (vielleicht im Bereich von 1,2 bis 1,5 für öffentliche Bauinvestitionen). Natürlich ist das

Abschmelzen der Multiplikatoren nicht ganz Schicksal, sondern hängt mit der Koordination der Wirtschaftspolitik über Landesgrenzen zusammen. Wenn das Integrationsgebiet, für das es eine koordinierte Wirtschaftspolitik gibt, sich immer so stark ausweiten würde, dass die "externe Offenheitsquote" konstant bleibt, dann würde zumindest aus der Globalisierung keine Verringerung der Wirksamkeit der Fiskalpolitik entstehen. Wenn alle Länder der EU ihre Bauinvestitionen im gleichen Jahr anheben würden, würde der Multiplikator einen Teil seiner alten Höhe zurückgewinnen. So schmelzen die Multiplikatoren durch Öffnung der Märkte, Integration von Waren und Dienstleistungen und Globalisierung (zusätzlich zu den Effekten von Inflation, hohem Staatsektor, Defizit und Verschuldensquote).

Europäische Integration

Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses wurde eine gemeinsame Währung angestrebt. Voraussetzung einer erfolgreichen Einführung einer neuen Währung wäre eine ähnliche und solide Wirtschaftspolitik. Voraussetzung für eine stabile Währung ohne Abwertungsdruck wäre eine gesunde Finanzpolitik und die Glaubwürdigkeit der neuen Zentralbank, so beurteilte die Profession. Zweistellige Defizite mancher Länder und ein Schuldenstand von höher als 100% des BIP lösten die Forderung aus, dass es "Stabilitätskriterien" für Beitrittswerber und dann für Währungsmitglieder geben müsse. Gerechterweise wurden Eintrittsbedingungen für alle Länder verlangt, obwohl ursprünglich eher die südlichen Länder wirklich gemeint waren. Es wurden Maastrichtkriterien für den Beitritt zur neuen Währung vorgeschrieben: Maximalwerte für Defizite und Schulden, Stabilitätswerte für Zinsen, Inflation und Währungskurs.

Vorraussetzung für den anhaltenden Erfolg einer Währung, zur Vermeidung von Abwertungsdruck nach der Bildung der Währungsunion war dann eine anhaltende Preis- und Budgetdisziplin aller Mitglieder. Diese Disziplin wurde im Stabilitäts- und Wachstumspakt eingefordert. Dass dieser Pakt Frankreich traf, weil es keynesianische Politik in einer nicht mehr keynesianischen Umwelt versuchte, und dann Deutschland, weil es unter konservativer Führung das größte Sozialtransferprogramm und die einfallsloseste Offensive via Bauwirtschaft im Osten versuchte – natürlich bei anhaltend restriktiver Geldpolitik – ist jener Zynismus, den sich die Geschichte manchmal gönnt.

Durch die europäische Integration lagen Sachzwänge vor, aber es wurden auch nicht alle Möglichkeiten keynesianischer Politik versucht. Die politischen Prioritäten hatten sich bei den Entscheidungsträgern von Wachstum und Beschäftigung zur Preisstabilität verschoben. Antizyklische EU-Budgets wurden nicht einmal angedacht (Verschuldungsverbot der EU), fiskalischer Föderalismus wurde verworfen. Das kann und soll an anderer Stelle diskutiert werden. Entscheidend ist, dass auch in der Theorie die Bedeutung von Nachfrage für das längerfristige Wachstum nicht mehr dargestellt bzw. modelliert wurde. Ein Trade off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit wird geleugnet. Vor diesem Hintergrund spricht nichts gegen die striktest mögliche Geldpolitik, sie ist sogar Voraussetzung für störungsfreies, gleichgewichtiges

Wachstum. Selbst die notwendigen Ausgaben zur deutschen Wiedervereinigung mussten nicht geldpolitisch alimentiert werden. Und ohne Theorie können auch EU-Institutionen ohne ideologischen Bias nicht Nachfragepolitik unter erschwerten Umständen durchsetzen. Die erschwerten Umstände waren unterschiedliche Ausgangslagen in den einzelnen Ländern, größere Offenheit, hohe Schulden und hohe Defizite am Beginn einer Rezession. Ein Grad an Politikversagen bei den Transeuropäischen Projekten sowie der Detailkonzeption des Stabilitätspakts, die Einseitigkeit der makroökonomischen Leitlinien wie auch der Rollenverteilung von Finanz- und Geldpolitik kommen noch hinzu.

3. Neoliberalismus: Definition und Variationen

Bevor wir die Selbstausschaltung der keynesianischen Ökonomen vertiefen, betrachten wir die neoliberale Alternative. Sie ist noch schwerer zu definieren als der Keynesianismus.

Freiburger Schule

Scheiden wir einmal einen Unschuldigen aus. Neoliberalismus war zumindest im deutschen Wirtschaftsraum primär der engagierte Versuch der Freiburger Schule (um Walter Eucken, Franz Böhm, Wilhelm Röpke, Alfred Müller Armack), einen Mittelweg zwischen Kapitalismus und Sozialismus zu finden. Er sollte großteils private Produktion vereinbar machen mit sozialer Verteilung und einem aktiven Sozialsystem. Ein Versuch, der zunächst vehement von sozialistischer Seite attackiert wurde, die eine Wirtschaft mit hohem und steigenden Anteil der öffentlichen Hand an den Produktionsmitteln wollte und dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft vorwarf, nur Klassengegensätze zu verdecken. Die deutsche neoliberale Schule kritisierte, dass der ungezügelter Liberalismus im 19. Jahrhundert negative Erscheinungen wie Armut und Verelendung ausgelöst hat. Ein Schwerpunkt der tatsächlichen Politik war der engagierte Kampf gegen Monopole, wie sich etwa in der bedeutenden Stellung der Monopolkommission zeigt. Vorrangig für deutsche Neoliberale war: Monopolkontrolle, sozialer Ausgleich, antizyklische Budgetpolitik und Preisstabilität; eher nachrangig wurden Chancengleichheit und Internalisierung externer Effekte verfolgt. Privateigentum war zentral, der Markt das ideale Allokationsinstrument, er braucht gute "Rahmenbedingungen", sprich niedrige Steuersätze. Zölle, Subventionen, französische Branchenpolitik, große Prestigeprojekte und eine selektive Industriepolitik generell wurden abgelehnt.

Was wirklich gemeint ist

Wenn heute der Neoliberalismus in der europäischen Politik als Übel beschworen wird, so sind aber eher der Neoliberalismus der Chicagoer Schule und sein Einfluss auf die Wirtschaftspolitik gemeint. Diese Schule geht paradigmatisch von der Stabilität des privaten Sektors aus, der durch staatliche Fiskal-, Geld- und Finanzpolitik eher gestört wird. Selbst private Monopole

müssen nicht bekämpft werden, da die Bequemlichkeit der Monopole kombiniert mit den Selbstreinigungskräften des Marktes dies besser erfüllen würden. Geldpolitik solle eher nach Regeln als durch gezielte diskretionäre Handlungen stattfinden, Budgets immer ausgeglichen sein und der Staatssektor klein.

Wenn man heute in Europa von Neoliberalismus in der Wirtschaftspolitik spricht, so sind es zwei Prämissen des neoliberalen Modells (die aber auch Grundlage des liberalen oder des klassischen Modells sind):

- Die Annahme, dass alle Märkte stets effizient sind, Ungleichgewichte – wenn sie auftreten – rasch geschlossen werden; dies gilt für Produktmärkte, Arbeitsmärkte, Finanzmärkte.
- Dezentrale Produktion garantiert die optimale Erfüllung der Bedürfnisse. Private Erstellung ist effizienter als öffentliche; dies gilt bis weit hinein in soziale und gesellschaftliche Aufgaben und Dienste.

Die daraus abgeleiteten Politikempfehlungen (Kernempfehlungen) beinhalten:

- Forcierung der Funktionsfähigkeit von Märkten etwa durch Deregulierung, Liberalisierung, Privatisierung, Schaffung oder Simulierung von Märkten, wo sie noch nicht existieren; Einschränkung von Marktmacht und Machtmissbrauch durch Wettbewerbsaufsicht.
- Beschränkung des Staates auf hoheitliche Aufgaben und residuale Funktionen im Sozialsystem, die die Effizienz nicht beeinträchtigen; Organisation von (eng definierten) öffentlichen Gütern mit möglichst privatwirtschaftlichen Mechanismen. Nutzung von marktwirtschaftlichen Instrumenten bei eng definierten externen Effekten.
- Akzeptanz der Einkommens- und Lastenverteilung, die am Markt entsteht und die als effizienz- und leistungsbedingt interpretiert wird, mit kleiner residualer und bedarfsgetesteter Absicherung in eng definierten Notfällen.
- Liberalisierung des Welthandels, Abbau von Subventionen.

Sowohl die Analyseelemente wie auch die aufgezählten Politikempfehlungen zeigen, wie schwer es ist, Neoliberalismus zu definieren. Man könnte als Kern einer markoliberalen Wirtschaftspolitik auch eine strenge Wettbewerbspolitik und Monopolbekämpfung verstehen. Man könnte auch eine exakte Ermittlung und wohlfahrtstheoretisch optimale Erstellung öffentlicher Güter und die exakte Abgeltung positiver und negativer externer Effekte als zentrale Elemente des (neo-)liberalen Modells definieren. Ebenso könnte man eine genaue Trennung in den Allokationsprozess und den Verteilungsprozess als markoliberal auffassen (und dann eine progressive Besteuerung von Leistungseinkommen, hohe Vermögenssteuern und ein anspruchsvolles, aber effizientes Sozial und Gesundheitssystem²⁾ als Kern liberaler Gedanken auffassen. Aber wahrscheinlich meint neoliberal in den Augen der Kritiker ein "prinzipiell liberales Modell", in dem dann aber bei manchen Grundelementen des Liberalismus (Chancengleichheit, Monopolverhinderung, Leistungsgerechtigkeit,

²⁾ Mit Selbstbehalten, die für niedrige Einkommen entfallen und nach Eigenbeiträgen gestaffelt sind.

Konsumentenschutz) ein Auge zugedrückt wird: Neoliberalismus wäre also eine liberale Göttin mit einer Binde am rechten Auge. Bei anderen Politiken wie Deregulierung, Privatisierung und Steuersenkung für Unternehmer wird hingegen mehr getan als eindeutig wohlfahrtssteigernd ist. Und das Adjektiv "neo" deutet an, dass diese Asymmetrie vor gar nicht so langer Zeit nicht gegeben war.

Neoliberale Begleiterscheinungen

Vielleicht nicht notwendigerweise³⁾ aber faktisch mit der neoliberalen Strömung verbunden ist eine Fiskalpolitik, die eine antizyklische Konjunktursteuerung vernachlässigt. Sie lässt bestenfalls automatische Stabilisatoren wirken, im schlechteren Fall hat sie ein bestimmtes konstantes Budgetziel und agiert damit implizit prozyklisch (weil Steuersätze in der Rezession erhöht und Ausgaben gekürzt werden). Wenn Defizite spät entdeckt und dann vorrangig bekämpft werden, dann kann ein beginnender Aufschwung abgewürgt, eine kleine Rezession intensiviert werden (Schwenk zum Nulldefizit in Abschwungphase).

In der Regel mit Neoliberalismus verbunden sind gleich:

- eine stärkere Präferenz für Preisstabilität relativ zum Wirtschaftswachstum;
- eine Akzeptanz von großen Einkommensunterschieden; Nichtbeachtung von Armut, Ausgrenzung;
- eine enge Definition von öffentlichen Gütern und externen Effekten;
- die Forderung nach effizienterem Staat, Selbstbehalte, Gebühren.

4. Ist die tatsächliche europäische Wirtschaftspolitik neoliberal?

Dennoch bin ich skeptisch, ob man die tatsächliche Wirtschaftspolitik der EU, noch mehr jene Frankreichs, Deutschlands und Italiens oder auch Österreichs als neoliberal bezeichnen kann.

Die Staatsquote liegt im Durchschnitt dieser Länder und der EU insgesamt bei fast 50% (EU 15 2006: 48%). Sie ist im Laufe der Jahrzehnte fast regelmäßig um 5 Prozentpunkte gestiegen, sie war Mitte der sechziger Jahre bei 30% gelegen. Sie hatte dann Mitte der neunziger Jahre kurz 50% überschritten und liegt heute etwa gleich hoch wie vor 15 Jahren. Ähnliches gilt für die Steuerquote (inkl. Abgaben).

Die Stabilisierung der Staats- und Steuerquoten auf einem hohen Niveau kann aber nicht als radikale Umkehr und nicht als neoklassische Verzerrung interpretiert werden. Sie kann auch ein Eingeständnis der Grenzen und der Nicht-Ausweitbarkeit des schon sehr großen staatlichen Sektors gesehen werden. Auch sind Staats- und Steuerquoten in Europa höher als in den USA, in Kanada, Neuseeland, Australien und Japan. Die ökonomische Forschung hat

³⁾ Begünstigt allerdings durch die Grundannahme der Stabilität des privaten Sektors.

keine aus Wachstumsgründen einzig richtige Staatsquote gefunden. Während es aber viele Studien gibt, die einen signifikanten negativen Einfluss von Staats- und Steuerquoten auf Wachstum und Beschäftigung zeigen, gibt es – bis auf rare Einzelexemplare – keine Studien, die einen signifikant positiven finden. Da kann man nun viele Einschränkungen machen bezüglich Entwicklungsniveaus, größerer Bedeutung von Struktur der Steuern und Struktur der Ausgaben versus Niveau. Aber tendenziell rät die empirische Forschung zur Konstanz oder Reduktion und nicht zur Ausweitung der Staatsquoten (und noch mehr zur Verbesserung der "Qualität" von Steuern und Staatsausgaben).

Bezüglich der Zusammensetzung der Ausgaben zeigt sich, dass auch der Anteil der Sozialausgaben am BIP nicht sinkt. Wieder sind die Ausgaben – bei allen statistischen Vergleichsproblemen – in Europa höher als anderswo und in den letzten 10 bis 15 Jahren höher als in jedem früheren Zeitpunkt. Wahrscheinlich sind die Sozialausgaben zu wenig aktivseitig (Schulung, Aktivierung, Vorsorge) und zu sehr kurierend (Ausgaben für Krankheit, Arbeitslosigkeit). Aber das ist mehr Staatversagen als Neoliberalismus.

Deutlicher ist die neoklassische Handschrift in der Verschiebung der Eigentumsstruktur. Der Anteil der Betriebe im öffentlichen Eigentum geht zurück, obwohl die Datenlage hier notorisch schlecht ist und öffentlicher Einfluss viele Dimensionen hat, von direktem Eigentum über Einfluss auf Bestellung von Management bis zur Regulierung und Wettbewerbskontrolle. Vor allem die ehemaligen öffentlichen Monopole sind heute privatisiert oder teilprivatisiert und haben Konkurrenz bekommen. Aus Märkten, die man als nationale "Natürliche Monopole" definiert hatte, sind nun internationale Märkte geworden, auf denen teils die Ex-Monopolisten, teils neue Allianzen und Oligopolisten arbeiten, oft umgeben von vielen Dienstleistern, Nutzern, Lieferanten. Aber es gibt sicher mehr Markt und weniger Staat im Bereich von Telekom, Post, Strom, Gas, Verkehr. Es gibt auch mehr Wettbewerbsbehörden, neu definierte Universaldienstleistungen und Serviceverpflichtungen, Steuerung durch Mauten und Fahrverbote. In der Tendenz aber gibt es sicher mehr Markt. Die Ausdehnung der Privatisierung und des Konkurrenzgedankens auf Bereiche der Daseinsvorsorge (und wie diese definiert ist) ist einer der umkämpften Politikbereiche.

Eine dritte Dimension ist die Regulierungsdichte. Diese ist einerseits zu messen an den OECD-Regulierungsindikatoren. Nach diesen ist eine leichte, schrittweise Deregulierung zu sehen, aber eher über die Jahrzehnte und ohne Sprung in den letzten 10 Jahren. Dies gilt für Produktmärkte wie auch für Arbeitsmärkte. Allerdings sind zu den nationalen Regulierungen die EU-weiten Regulierungen hinzugekommen. Die wenigen verbindlichen EU-weiten Regelungen am Arbeitsmarkt sind Mindestregeln, die die Arbeitsmarktregulierung in den Ländern mit geringerer Regulierungsdichte etwas verstärkt. Deutlich steigen die EU-weiten Regulierungen und Bestimmungen für die Produktmärkte, den Gesundheits- und Umweltbereich. Es gibt auch auf EU-Ebene den Ruf nach Deregulierung, aber dies nach einer Explosion der Richtlinien und Bestimmungen (z. B. REACH-Umweltbestimmungen im

Chemiebereich)⁴⁾. Die Zahl der Regulierungen auf nationaler und internationaler Ebene ist als Folge der Privatisierung potenziell oligopolistischer oder monopolistischer Bereiche eher im Steigen besonders durch die zusätzlichen Regeln auf europäischer Ebene, denen kein gleich starker Rückgang auf nationale Ebene gegenübersteht. Die europäische Mobilität und die Migration von außen, sowie die neuen Formen flexibler Arbeitsverhältnisse reduzieren jedoch die De-Facto-Beschränkungen. Ebenso ändert die Arbeitslosigkeit die relative Verhandlungsposition von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen und Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen. Die "spürbare" Deregulierung ist weniger die Konsequenz verringerter Regulierungsdichte in bestehenden Gesetzen. Sie ist mehr die Folge der größeren Mobilität und des höheren Arbeitsangebotes. Und vielleicht auch, dass neue Tatbestände weniger geregelt sind als alte.

Wenig Veränderung gibt es im öffentlichen Einfluss in den Kernbereichen des Schulsystems und des Gesundheitssektors. Die Gesundheitssysteme in den europäischen Ländern sind umfassend, Lücken der Unterversicherung werden zu schließen versucht, wobei es durch die neue Vielfalt der Arbeitsverträge und durch Immigration einen neuen Handlungsbedarf gibt. Regeln für Spitäler und Ärzte werden enger, Selbstbehalte und Privatspitäler sind niedrig bzw. die Ausnahmen (mit steigender Tendenz). Der größte Teil der Schulen und Universitäten sind staatlich, und es wird versucht, den Output besser zu messen, die Autonomie und Konkurrenz zu stärken. Der Anteil der Länder mit Gesamtschule steigt. Kinderbetreuung wird immer mehr Institutionen übergeben und diese werden ganztags zur Verfügung gestellt und sind weitgehend öffentlich finanziert.

Deutlich verändert sich die funktionale Einkommensverteilung. Der Anteil der Gewinneinkommen ist seit den siebziger Jahren steigend. Allerdings hatte er damals auch seinen historischen Tiefpunkt erreicht. Die Wirtschaftspolitik trägt dazu bei, indem auch die Steuersätze (Tarif und IST) für Unternehmen gesenkt wurden. Gewerkschaften verlangen nicht und bekommen noch weniger jener produktivitätsorientierten Lohnerhöhungen, die zur Konstanz der Einkommensverteilung führen würde.

Die Lissabon-Agenda selbst ist ein fast planhafter Ansatz der Wirtschaftssteuerung. Es gibt Inputziele für Forschung, lebenslanges Lernen, für Ausgaben für Universitäten. Die Gründung von Exzellenzuniversitäten, die Europäischen Forschungsprogramme werden erhöht, die Regeln für Regionalförderung, die Sozialprogramme sind alle eng und verlangen mehr und bessere Planung und Begründung als die früheren nationalen Regional- und Förderprogramme. Das Problem der Lissabon-Agenda ist ihre Nicht-Durchsetzbarkeit, der Ansatz ist alles andere als neoliberal.

Wenn man Europa mit den Wirtschaften in den USA, aber auch in Kanada, Neuseeland und Australien, ja sogar mit Japan und ostasiatischen Ländern vergleicht, ist Europa mit oder ohne neoliberale Umgestaltung der bei weitem interventionistischste und regulierteste

⁴⁾ Die Armutsquote in % der Bevölkerung liegt in Europa 2004 auf dem gleichen Stand wie zehn Jahre vorher.

Wirtschaftsraum, mit der höchsten Abgabenquote, der höchsten Sozialquote und dem höchsten Staatsanteil. Die Regulierungsdichte wurde im letzten Jahrzehnt nicht mehr ausgebaut, in einigen wichtigen Bereichen verringert, mehr durch die Offenheit der Wirtschaften, Mobilität und Machtverhältnisse als durch gesetzliche Änderungen. Im Vergleich zur Position vor 20 Jahren ist das ein kleiner Schritt "zurück", im Vergleich zu den anderen Wirtschaftsmodellen eine kleine "Konvergenz".

5. Europa 1990 bis 2005: Interpretation von Misserfolg und Erfolg in einer schwierigen Periode

Erfolg und Misserfolg Europas

Die EU ist politisch ein Erfolg, weil sie 50 Jahre Frieden in ihren Mitgliedsländern geschaffen bzw. erhalten hat⁵⁾. Die wirtschaftliche Bilanz der EU ist weniger einheitlich. Die ersten 35 Jahre der europäischen Integration sind ein beeindruckender Erfolg. Europa ist stärker gewachsen als die Weltwirtschaft und hat den Produktivitätsvorsprung der USA fast eingeholt. Europäische Firmen haben in der Luft- und Raumfahrt mit den USA gleichgezogen. Daimler-Chrysler ist erfolgreicher als die großen amerikanischen Autokonzerne (wenn auch weniger als die japanischen Konzerne). Die Arbeitslosenquote lag lange Zeit in Europa niedriger als in den USA, die Beschäftigungsquote höher.

Aber in den letzten 15 Jahren ist das Wachstum verflacht und die Arbeitslosigkeit ist gestiegen. Eine Arbeitslosenquote von 8% (EU 15) bzw. 8,7% (EU 25) und eine Gesamtzahl der Arbeitslosen von 14 Mio. (EU 15) und 19 Mio. (EU 25) ist keine akzeptable Bilanz. Finanzanleger investieren heute lieber in den USA, weil dort die Renditen höher sind und die Firmen besser kontrolliert werden. Selbst europäische Firmen zögern bei jeder Kapazitätserweiterung in Europa. Gewinnerhöhungen, die in Europa erarbeitet werden, werden zur Absicherung des europäischen Standortes verlangt, benötigt und akzeptiert, nicht aber für Ausweitungen und Wachstum genützt. Die europäische Integration wird erst als wirtschaftlicher Erfolg zu werten sein, wenn die Einkommen auf breiter Front steigen und die Arbeitslosigkeit sinkt.

Interpretationsversuch

Die enttäuschende wirtschaftliche Entwicklung Europas ist die Folge der asymmetrischen Nutzung von wirtschaftspolitischen Strategielinien. Die Wirtschaftspolitik der EU konzentriert sich

⁵⁾ Existierende Konflikte sind eingedämmt oder beseitigt (Nordirland, Slowakei-Ungarn, Nord-Südtirol, Kärnten-Slowenien), andere Konflikte und Menschenrechtsverletzungen werden mit Hoffnung auf einen EU-Beitritt abgemildert: Balkan, Türkei, Ukraine. Europa beginnt sich seiner Rolle zu besinnen und überlässt außenpolitisch nicht mehr alles den USA: Die EU beteiligt sich im Nahen Osten und im Iran an Friedensbemühungen und ist dabei mit mehr Sensibilität und weniger Kanonendonner unterwegs.

auf die liberalisierende/deregulierende Komponente, sie wendet die makroökonomische Steuerung asymmetrisch an (mit stärkerer Betonung von Preisstabilität und Defizitabbau im Vergleich zur Wachstumsstabilisierung bzw. -forcierung), und sie vernachlässigt die dritte Komponente, nämlich die wachstumsfördernde.

Die deregulierende Komponente hat den Subventionsdschungel durchforstet (Förderungen reduziert und transparenter gemacht), den Förderwettbewerb für neue Ansiedelungen eingeschränkt, die Märkte geöffnet, den Wettbewerb intensiviert, den Strukturwandel beschleunigt, die Basis für europäische Exporterfolge geöffnet. Es ist ein Erfolg dass Europa weitgehend zu einem Binnenmarkt wurde (aus 15 bzw. 25 nationalen Märkten). Die liberalisierende/deregulierende Komponente für die Probleme verantwortlich zu machen wäre langfristig ein Fehler. Vielleicht hat sie einige Zehntelprozente Wachstum gekostet, aber selbst dies wäre eine gute Investition für langfristige Erträge. Ein segmentierter, subventionierter, kleinstaatlicher, kartellierter Wirtschaftsraum wäre kein Zukunftsmodell.

Allerdings fallen die Kosten der Liberalisierung, z. B. in Folge des Verlustes von Arbeitsplätzen, rasch an, die Erträge kommen später: "pain precedes gain". Als Ergänzung wären gerade in dieser Phase eine aktive Nachfragepolitik und eine Forcierung der Wachstumsfaktoren notwendig gewesen.

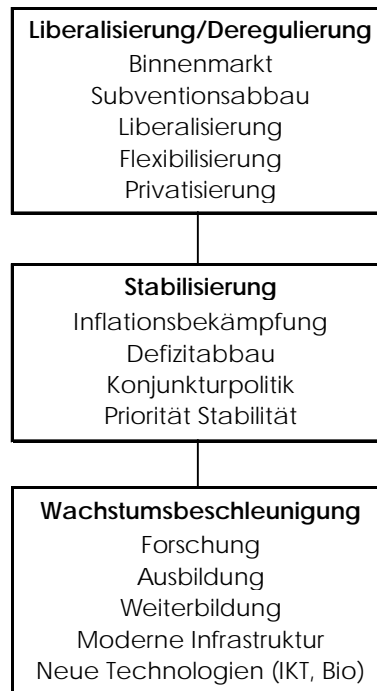
Die stabilitätspolitische Komponente war notwendig, weil die nationalen Regierungen die Defizite nicht in den Griff bekamen und weil Unterschiede in der lohnpolitischen und budgetpolitischen Permissivität die Einführung des Euro verhindert hätten. Die Schaffung einer Europäischen Zentralbank mit starker Unabhängigkeit als Hüter der Stabilität war wichtig. Auch gibt es in kaum einem Land heute Lohnsteigerungen über dem Produktivitätswachstum, wie es früher in südlichen Ländern aber auch in Großbritannien und Niederlanden und Frankreich der Fall war. Aber staatliches und kollektivvertragliches Kostenbewusstsein hat auch einen Nachfrageausfall zur Folge.

Die notwendige aktive Komponente der langfristigen angebotsseitigen Wirtschaftspolitik wäre die Forcierung von Investitionen, Forschung, Ausbildung. Sie ist unbedingt notwendig wenn man

- (i) die Wirtschaft einem Liberalisierungsschock aussetzt (Binnenmarktpolitik),
- (ii) ein (mittelfristig sinnvolles) Stabilitätspostulat erstmals einsetzt (Stabilitäts- und Wachstumspakt),
- (iii) eine Einkommensverteilung zulässt, bei der die niedrigen Einkommen wenig steigen und
- (iv) wenn man im Pensionssystem stärkere Eigenleistungen verlangt. Ohne aktive Wachstumspolitik dauert es solange bis Liberalisierung, Budgetdisziplin, Erholung der Gewinne einen Innovations- und Wachstumsschub auslösen. Ein Zusammenbruch der Erholung ist die Folge, kurzfristige Schwankungen um einen geringen

Wachstumspfad werden eintreten, zunehmende Unsicherheit verringert Spar- und Investitionsquote.

Abbildung 1: Strategielinien der Wirtschaftspolitik



Rahmenbedingungen für Nachfragepolitik

Die makroökonomische Steuerung ist durch einige Rahmenbedingungen in den letzten zehn Jahren schwieriger geworden:

- Integration, Globalisierung und Öffnung der nationalen Volkswirtschaften senken die Effektivität der nationalen Fiskalpolitik (Sickereffekte), wenn sie nicht über Landesgrenzen koordiniert wird.
- Das Fehlen von Budgetüberschüssen am Beginn von Abschwächungsphasen und die gestiegene Staatschuldenquote relativ zur Wirtschaftsleistung haben den Expansionspielraum in der Rezession reduziert.
- Die gemeinsame Geldpolitik in der Eurozone verlangt, dass diese nach dem Durchschnitt der Wirtschaftslage konzipiert wird. Zusätzlich orientiert sie sich oft an der Inflationsrate in den weniger preisstabilen Mitgliedstaaten. Das erhöht die Realzinsen in den preisstabilen Ländern. Wenn zusätzlich dem Ziel der Geldwertstabilität ein höheres Gewicht gegeben wird als dem Wirtschaftswachstum dann bremst die Geldpolitik das Wachstum zumindest mittelfristig. Dies ist aus der Zielfunktion der EZB verständlich. Sie betrachtet Preisstabilität

als Voraussetzung für ein langfristiges Wachstum und musste den Ruf als preisstabilisierender Politikträger erst erwerben.

- Die Dauer der Wachstumsschwäche 2000 bis 2006 in Europa reduziert die Effektivität der Fiskalpolitik. Hohe Defizite, die nicht rasch zum Anspringen der Konjunktur führen (wie es der Keynesianismus erwartet und vergangene Konjunkturzyklen zeigten), belasten die Staatsfinanzen und der Nachfragepush durch steigende öffentliche Ausgaben und Defizite kann nicht mehr erhöht werden.
- Die Möglichkeit, die Konsumnachfrage durch Erhöhung der niedrigen Löhne und Verringerung der Einkommensdifferenzen (durch Transfers) zu reduzieren, ist durch die härtere Konkurrenz im Niedrigpreissektor und den mangelnden Strukturwandel geringer geworden, wenn auch der Beitrag zur Konsumnachfrage durch niedrige Einkommen besonders hoch wäre.

Diese "technischen" oder "institutionellen" Veränderungen in der Wirksamkeit der traditionellen Makropolitik können nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine offensivere, stärker wachstumsorientierte Makrosteuerung u. a. durch bessere Koordination zwischen den Ländern und durch Forcierung der Infrastrukturprogramme möglich gewesen wäre und möglich ist.

Der Pariser Consensus

Unter Washington Consensus wird eine Wirtschaftspolitik verstanden, die – primär für Entwicklungsländer – bestimmte Reformen in den Vordergrund stellt und andere vernachlässigt. Er war von den USA dominiert, wurde vom IMF umgesetzt, seine konkrete Formulierung erhielt er von John Williamson 1989. Der Washington Consensus verlangte Reformen auf folgenden Ebenen: Fiskalische Disziplin, Steuersenkung (besonders marginaler Steuersätze bei Verbreiterung der Basis), Liberalisierung besonders der Finanzmärkte, Handelsliberalisierung, stabiler marktkonformer Wechselkurs und Marktöffnung für ausländische Direktinvestitionen, Deregulierung, gesicherte Eigentumsrechte. Auch wachstumsfördernde Ausgaben (letztlich auch mit Verteilungsziel) waren enthalten, aber standen üblicherweise nicht im Vordergrund. Zweifelsohne klingt hier insbesondere durch die geringe Berücksichtigung von endogenen Entwicklungen und nationalen Stärken und die Vernachlässigung von Humankapital, Gesundheitssystem, Armutsbekämpfung mehr als ein Hauch Neoliberalismus mit.

Für die vorliegende Arbeit wichtiger ist, ob es einen ähnlichen Brüsseler Consensus gibt. Ich bin mir dessen nicht sicher, glaube es eigentlich nicht ganz – etwa wegen des Gegensatzes der defensiven Zielsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der aktiven Zielsetzung der Lissabonstrategie und der oft übertriebenen Regulierungsversuche der Brüsseler Verwaltung auf vielen Teilgebieten. Aber es gibt einen Pariser Consensus, der sich über die Jahre in der OECD entwickelt hat, in etwa parallel zum Washington Consensus, aber entsprechend den Mitgliedern dieser Organisationen angewandt auf entwickelte

Industrieländer. Er wurde über Länderberichte, Themenanalysen (z. B. OECD-Job-Study) und die Scientific Community auch in Europa verbreitet und ist damit in Brüssel nicht ganz ohne Einfluss.

Eine Definition des Pariser Consensus stammte vom Gouverneur der Kanadischen Notenbank. Der Pariser Consensus enthält vier Elemente: Handelsliberalisierung, Strukturreformen (übersetzt Flexibilisierung und Privatisierung), Fiskalische Disziplin und Inflationsbekämpfung (als zentrale Priorität der Geldpolitik).

Am Pariser Consensus charakteristisch ist, dass nichts gesagt wird über Ausbildung, Weiterbildung, Forschung, Infrastruktur, also jene Faktoren, die in den meisten Wachstumsmodellen als Determinanten des Wirtschaftswachstums angesehen werden. Weiters ist fiskalische Disziplin nicht definiert im Verhältnis zur konjunkturellen Situation, es gibt keine Aussage über wachstumsfreundliche Anreize im Steuersystem oder über Zukunftsausgaben innerhalb der Ausgaben der öffentlichen Hand.

Wenn dieser Pariser Konsens auch in Brüssel einflussreich ist, versteht man eher, warum die restriktive Binnenmarktpolitik nicht besser makroökonomisch abgesichert wurde und warum die anspruchsvolle Lissabonagenda nie verfolgt wurde.

Ich möchte daher den Pariser Konsens wie folgt noch nach eigener Definition charakterisieren:

- Sowohl Beschäftigung wie auch Wirtschaftswachstum werden primär am Arbeitsmarkt entschieden. Der Arbeitsmarkt ist immer im Gleichgewicht, reale Arbeitslosenraten zeigen Friktionen, Überregulierungen.
- Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, zu deregulieren, flexibilisieren, eventuell auch zu privatisieren, das sind notwendige und hinreichende Bedingungen für Wachstum.
- Budgets haben ausgeglichen zu sein, eventuell mit einer Zusatzreserve für die alternde Gesellschaft und ihre höhere Belastung für Gesundheit und Pensionsaufwand. Geldpolitik hat die Aufgabe, Inflation zu bekämpfen.
- Wenn die Märkte (besonders die Arbeitsmärkte) dereguliert sind, dann kann die Wirtschaftspolitik sich zurücklehnen und auf das Wachstum warten, eventuell noch einige Details im Innovationssystem und im Erziehungssystem verbessern; eine aktive Förderung von Innovationen, Ausbildung, Weiterbildung, materielle oder immaterielle Infrastruktur ist nicht nötig.

Eine populistische Kurzfassung des Pariskonsenses wäre "Deregulieren und Warten"; Geldpolitik und Fiskalpolitik sind nicht nötig, ebenso wenig Wachstumspolitik. Wieso diese Strategie in Europa nicht wirkt, wird nicht hinterfragt.

Um gerecht zu werden, muss hinzugefügt werden, dass es auch andere Ansichten der OECD über mögliche Wirkungen von Nachfragesteuerung oder Wachstumspolitik gibt. Der derzeitige Chefökonom Jean-Philippe Cotis fordert oft niedrigere Zinssätze der EZB zur Stimulierung von Wachstum. Die Ökonomen, die das Wachstumsprojekt ("Growth Project")

betreut haben, kamen immer wieder zum Ergebnis, dass Humankapital und Forschungsquote das Wachstum bestimmen. Aber zwischen Wachstumsprojekt und Länderstudien und dann in den Länderstudien zwischen Analyse und Politikteil wurden die Gewichte immer wieder verschoben. Bis am Ende notwendige Deregulierungsschritte auf dem Produktmarkt und am Arbeitsmarkt detailliert vorgeschrieben werden, im Empfehlungsteil bezüglich Innovation nur noch Verbesserungen des Innovationsklimas steht.

Was wäre die Gegenposition zum Paris Consensus?

- Arbeitslosigkeit wird am Produktmarkt bestimmt. Je höher die Wirtschaftsleistung, desto höher die Nachfrage nach Arbeitskräften, je höher das BIP-Wachstum, desto höher das Beschäftigungswachstum.
- Flexibilisierung und Deregulierung sind sinnvolle Ergänzungen, sie können auch das Wachstumstempo heben, weil effizientere Märkte und mobilere Firmen bestehende und differenzierte Nachfrage besser erfüllen können; Regulierungen haben jedoch manchmal auch einen positiven Wert und Flexibilität hat seinen Preis; höheres Arbeitsangebot in bestimmten Qualifikationen kann Wachstum heben, ist aber heute nicht das europäische Problem, da von der derzeitigen Arbeitslosenquote ein großer Teil nicht natürlich und seine Reduktion nicht inflationstreibend und nicht lohn erhöhend wirkt.
- Geldpolitik und Fiskalpolitik sind in einer Periode der Flexibilisierung, Deregulierung, eines Binnenmarktprogramms besonders wichtig, vorausgesetzt Inflation, Defizite und Schuldenstand sind nicht allzu hoch.
- Generell soll Wirtschaftspolitik versuchen, die Determinanten des Wirtschaftswachstums in modernen Industrieländern aktiv zu stärken: Innovation, Ausbildung, Weiterbildung und Neue Technologien; wer das nicht des Wachstums willen machen will, soll wenigstens kritisch prüfen, ob die positiven externen Effekte, die bei diesen Ausgabenkategorien endemisch sind, wirklich abgedeckt sind.

Die Begründung für eine proaktive Innovationspolitik (mit Steueranreizen, Direktförderung, kompetitiven Exzellenzprogrammen) stammt entweder aus der Wachstumstheorie direkt oder kann – theoretisch sauberer – aus der Aufgabe des Staates abgeleitet werden, Tätigkeiten mit positiven externen Effekten zu unterstützen.

Externe Effekte charakterisieren Tätigkeiten, deren Aufwand sich nicht voll in heutigen privaten Erträgen niederschlägt. Diese externen Effekte sind vielfältiger als man zunächst denken würde, sie beinhalten mindestens die folgenden Kategorien:

- (i) zusätzliche Erträge anderer Firmen (die nicht investiert haben),
- (ii) gesellschaftliche Erträge (bessere Ausbildung, Konfliktlösung, Gesundheit),
- (iii) zukünftige, heute nicht richtig gewertete Erträge von Firmen (Lernkurven),
- (iv) zukünftiger gesellschaftlicher Ertrag (Verbesserung des Erziehungssystems etc.),
- (v) private und gesellschaftliche Erträge von Nachbarländern.

Wir gehen dabei im Prinzip von der normalen Definition von externen Erträgen aus und beziehen stärker dynamische Effekte ein (Lernprozesse und Demotivierungsprozesse und Konfliktpotentiale z. B. von Langzeitarbeitslosigkeit). Wir betonen gesellschaftliche Effekte von Innovationen (Wissen, Toleranz, Trust), wir betonen, dass in der Regel zukünftige Effekte nicht hoch genug eingeschätzt werden (wegen der zunehmenden Kurzlebigkeit, der steigenden Bedeutung von Quartalsgewinnen, der Kürze der Wahlperioden). Erfreulicherweise sind die internationalen Spillovers von Innovationsausgaben ebenfalls positiv, im Gegensatz zu den internationalen Effekten von Subventionierung der eigenen Betriebe.

Der Erfolg der skandinavischen Länder

Innerhalb Europas gibt es Länder, die in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren erfolgreicher waren als der Durchschnitt. Diese haben höheres Wachstum, höhere Beschäftigungsquoten, niedrigere Arbeitslosigkeit, Budgets weisen Überschüsse auf, die Wettbewerbsfähigkeit ist auch im Technologie- und Qualitätsbereich gegeben, und Globalisierung wird nicht als Bedrohung sondern als Chance gesehen. Es sind dies – mit Unterschieden in Struktur und Dynamik und mit Problemen in Teilen der Wirtschaft – Schweden, Dänemark und Finnland⁶⁾. Die skandinavischen Länder sind auch deswegen interessant, weil sie das weitest ausgebaute Wohlfahrtssystem und geringe Einkommensunterschiede haben und eine starke ökologische Komponente. Sie sind auch interessant, weil der Erfolg z. B. in Schweden erst nach langen Krisen, oftmaligen Abwertungen und dem fast völligen Verlust des Vorsprungs im Pro-Kopf-Einkommen gegenüber dem europäischen Durchschnitt eintrat. Was ist das gemeinsame der Politik dieser Länder und insbesondere was haben sie in der erfolgreichen Periode anderes gemacht als in den Jahrzehnten davor?

In meiner Interpretation hat der Erfolg fünf wichtige Elemente:

(1) Ausgewogene und gesteuerte Flexibilität

Firmen benötigen zur Anpassung an neue Technologien, Markt- und Nachfrageschwankungen Flexibilität, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen benötigen für Ausbildung, Weiterbildung und zur Nutzung von Konsum und Lebenschancen eine gewisse Sicherheit. Diese Kombination geht unter dem Schlagwort Flexicurity in die Literatur ein. Dänische Firmen können zum Beispiel leicht kündigen, Arbeitnehmer erhalten hohe Ersatzraten, effiziente Neuvermittlung und Requalifikation. Teilzeit ist ein Wahlrecht mit Sozialleistungen und Rückkehrrecht bzw. Vorrang bei Vollzeitarbeitsplätzen.

(2) Effiziente Arbeitsanreize und Training

⁶⁾ Auch Irland und Großbritannien, sowie teilweise Spanien sind relativ erfolgreich doch sie folgen einem anderen Muster. Irland und Spanien sind Länder die einen Entwicklungsrückstand aufholen, Großbritannien hatte zunächst seinen vollen Einkommensvorsprung verloren, dann eine lange Periode schmerzhafter Umstrukturierung und nunmehr eine Normalisierung.

Die Löhne für gering Qualifizierte sind attraktiv und werden aufgebessert, mindestens, indem der Unterschied zwischen Brutto- und Nettolohn gering gehalten bzw. verbilligt wird. Training und Weiterbildung ist auch für niedrig Qualifizierte, Arbeitslose, Teilzeitbeschäftigte zugänglich, und eine Eigenleistung wird als Grundlage für dauerhafte Sozialleistungen verlangt. Das Verlassen eines Auffangschemas ist günstiger als das Verbleiben. Arbeitsmarktvermittlung ist zwingend engagiert, effizient und hat ein hohes Prestige.

(3) Disziplin und Qualität der Staatsfinanzen

Die Budgets sind ausgeglichen, in der Regel ist dieser Zustand schrittweise und gezielt durch Grenzen bei den Ausgaben erreicht worden. Alle drei Länder haben mittelfristige Budgetüberschüsse. Die Staatsausgaben sind relativ zu anderen Ländern anteilig am BIP hoch, aber gegenüber dem Höhepunkt deutlich gesunken (15 Prozentpunkte in Schweden und Finnland, 10 Prozentpunkte in Dänemark). Die prinzipiell hohe Steuerlast ist niedriger für Unternehmer (duales Steuersystem) und für niedrige Einkommensbezieher, höher für Vermögens- und Ressourcenverbrauch. Die Ausgaben begünstigen den Sozial- und Gesundheitssektor und die Zukunftsinvestitionen.

(4) Forcierung der technologischen und bildungsmäßigen Exzellenz

Die Forschungsquote ist hoch, ebenso Quantität und Qualität der Ausbildung und der Weiterbildung. In den neuen Technologien wird die Spitzenposition erreicht bzw. angestrebt. Die Ausgaben für Zukunftsinvestitionen (Ausbildung, Forschung, neue Technologien) sind um 50% höher als im europäischen Durchschnitt (übertreffen die Lissabonziele und erreichen einen ebenso hohen Anteil des BIP wie in den USA).

(5) Konsistente, konsensuale und langfristige Strategie

Die Strategie wird von Regierung, Sozialpartnern und Experten entworfen und unterstützt, sie wird dauerhaft verfolgt und ändert sich nur wenig bei Regierungswechsel. Die ökologischen und sozialen Komponenten sind Bestandteile des Systems. Die Bereitschaft und Freude an Veränderungen ist gegeben, Reformen sind positiv und nicht durch Drohungen motiviert

Erfolg und Misserfolg aus der Sicht des Keynesianismus und des Neoliberalismus

Wenn man die relative Erfolglosigkeit Europas in den letzten 15 Jahren und die Erfolge einiger Länder nochmals Revue passieren lässt, bleibt nicht viel von einer Keynesianismus- versus Neoliberalismus-Dichotomie. Weder ist Europa einen neoliberalen Weg gegangen, noch sind die skandinavischen Länder einen keynesianischen Weg gegangen. Europa hätte etwas keynesianischer sein können und hätte vielleicht ein marginal höheres Wachstum gehabt. Dazu hätte es aber nicht über die Jahrzehnte die Voraussetzungen zu einer erfolgreichen Gegensteuerung durch Schuldenaufbau und Budgetdefizite untergraben dürfen und hätte nicht in den letzten zehn Jahren dermaßen die Notwendigkeit unterschätzen dürfen, durch Exzellenz in Innovation, Ausbildung und Weiterbildung das Wachstum zu erhöhen und einen

neuen Budgetspielraum zu erarbeiten. Die skandinavischen Länder waren ein Spur keynesianisch insofern, als sie in der Krise nicht radikale Budgetsanierung versucht haben, sondern diese graduell nach der Beendigung der Krise forciert haben⁷⁾. Sie waren auch insofern keynesianisch als sie ein Abdriften der niedrigsten Löhne verhindert haben und niedrige Einkommen immer mit hohen Sozial- oder Ersatzleistungen gestützt haben. Aber wahrscheinlich mehr aus verteilungspolitischen Gründen als aus primär keynesianischen. Die skandinavischen Länder hätten allerdings absolut keinen Erfolg gehabt, wenn sie nicht schon in der Krise und danach alles getan hätten, um die technologische und ausbildungsmäßige Exzellenz zu forcieren und zu verstärken, wenn sie wie in den Jahrzehnten zuvor sofort die Löhne wieder rascher hätten wachsen lassen als die Produktivität und wieder Defizite aufgebaut hätten.

6. Konjunktur und Wachstum in der neueren Theorie

In der wissenschaftlichen Diskussion wird der Gegenpol zum Keynesianismus nicht als Neo-Liberalismus sondern als Monetarismus oder neoklassische Gleichgewichtstheorie bezeichnet. Wir zeigen die unzulänglichen Rettungsversuche der Neo-Keynesianer, die nicht verhindern konnten, dass in einer so genannten "Neuen Neoklassischen Synthese" zwar formal Aspekte des Keynesianismus aufgenommen wurden (Anpassungskosten, monopolistische Konkurrenz), aber noch kein wirklich interessanter Handlungsspielraum für Geldpolitik oder Fiskalpolitik entstanden ist. Eine Kombination von neo-keynesianischen Elementen mit Elementen der Modelle "Realer Konjunkturzyklen" und der "Neuen Wachstumstheorie" erklären dann Zyklen und Wachstum (oder Output) gemeinsam und eröffnen für den gutwilligen Interpreten einen Raum für eine sinnvolle Kombination kurz- und mittelfristiger Politik, wobei die Empfehlungen von *Philippe Aghion* einer sinnvollen Kombination kurz- und langfristiger Politikmaßnahmen am nächsten kommen.

Monetarismus und Neoklassik

Die Neoklassik kritisierte am Keynesianismus seine mangelnde theoretische Fundierung, besonders die unzureichende Begründung für Ungleichgewichte und die zugrundeliegende Erwartungsbildung. Grundlegend falsch sei die der Wirtschaftspolitik offerierte Möglichkeit zwischen einer niedrigeren Arbeitslosigkeit und einer höheren Inflation quasi à la carte entlang der so genannten "Phillips Kurve" wählen zu können. Falsch wäre auch der daraus abgeleitete wirtschaftspolitische Handlungsspielraum, speziell dass man Arbeitslosigkeit durch expansive Nachfragepolitik beheben könnte.

⁷⁾ Obwohl es in Schweden in der Krise ein Budgetkonsolidierungsprogramm in der Höhe von 7% des BIP gegeben hat (Aiginger, 2004). Die skandinavischen Länder hatten auch eine expansivere Geldpolitik (vor und nach Einführung des Euro im Euro-Raum).

Die erste monetaristische Welle zeigte (Monetarismus Mark I), dass der Trade off zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation viel geringer ist, d.h. Inflation viel schneller käme, wenn die Wirtschaftssubjekte die erwartete Inflationsrate schrittweise an die tatsächliche anpassten⁸⁾. Die zweite monetaristische Welle (Monetarismus Mark II) postulierte, dass die Wirtschaftssubjekte das Gleichgewicht des neoklassischen Modells kennen und daher gleich die negativen Folgen der Nachfragepolitik erkennen würden⁹⁾. Nachfragepolitik (sei es Geldpolitik oder Fiskalpolitik) wären deshalb von Beginn an unfähig, den Output und die Arbeitslosigkeit zu beeinflussen. Die unveränderbare Rate wurde zur "natürlichen Rate der Arbeitslosigkeit" erklärt, diese sei zumindest durch Nachfragepolitik nicht zu verändern. Zum Hohn wurde noch darauf hingewiesen, dass unsystematische Wirtschaftspolitik eine Wirkung haben könnte, da unsystematische Vorgänge per definitionem nicht vorausgesagt (und daher konterkariert) werden können.

Selbstausschaltung der Neo-Keynesianer

Die Neu-Keynesianer mühten sich redlich Territorium für Nachfragepolitik zurück zu gewinnen. Sie zeigten, dass Rigiditäten, die die Nicht-Markträumung verursachten, rational sein könnten. Sie wiesen darauf hin, dass Ungleichgewichte, wenn eingetreten über die Anpassungsprozesse von Bestandsgrößen, noch ein wenig länger anhalten könnten. Dies eröffnete wieder einen Spielraum für die Wirtschaftspolitik in der ganz kurzfristigen Periode.

Dennoch war der entscheidende Fehler, die grundlegende Dichotomie zwischen Zyklus und Trend zu akzeptieren. Wenn alles, was kurzfristig wirkt, eine genaue spiegelbildliche Wirkung in einer anderen Konjunkturphase hat, so ist Wirtschaftspolitik unattraktiv. Letztlich zählt nur, was den mittelfristigen Pfad hebt. Und dieser war mit der natürlichen Arbeitslosenquote fixiert. Wenn man dann noch alle Implementierungsfehler der realen Politik, die Erkennungs-, Handlungs- und Wirkungslags, den Einfluss von Lobbies, die Permissivität und Asymmetrie der Realpolitik hinzunimmt, dann weiß man auch, dass alle Handlungsspielräume, die kurzfristig und marginal sind, letztlich als wirtschaftspolitisches Konzept unattraktiv sind.

Keynesianismus hat also zur eigenen Zerstörung beigetragen, als er Rigiditäten in der Preis- und Lohnanpassung in den Vordergrund gestellt hat¹⁰⁾. Eine Verknüpfung zum mittelfristigen Wachstumspfad wurde aber bei den Neo-Keynesianern nicht gesucht, zu sehr war man dem eigenen Anspruch aufgesessen, nur Schwankungen um den Trend erklären zu wollen. Es war dann ein Leichtes eine scheinbare "Neue Synthese" zwischen neo-keynesianischen Positionen und neoklassischen Paradigmen zu finden. Die so genannte "Neue Neoklassische Synthese" hat zwar formal Aspekte des Keynesianismus aufgenommen (Anpassungskosten,

⁸⁾ Adaptive Erwartungen: Inflationserwartungen werden proportional zum letzten Prognosefehler angepasst; "fooling people helps partially".

⁹⁾ Rationale Erwartungen: Wirtschaftssubjekte bilden die Erwartungen nach dem Gleichgewichtswert des Modells.

¹⁰⁾ Teilweise hätten diese Rigiditäten zumindest in der Rezession implizit sogar stärkere Lohnsenkungen empfohlen.

monopolistische Konkurrenz), aber daraus ist kein wirklich interessanter Handlungsspielraum für Geldpolitik und noch weniger für Fiskalpolitik entstanden¹¹⁾.

Hier beginnt dann auch das Feld der Berechnung von "natürlichen Quoten der Arbeitslosigkeit", dann der "nicht inflationsbeschleunigenden Arbeitslosenquote" (NAIRU) und einer Arbeitslosenrate, die Löhne und Lohninflation nicht beschleunigt (NAWRU). Die EU schätzt die NAWRU heute für den Euro-Raum auf 8,2% (European Commission, 2006), die OECD kommt auf ähnliche Werte. Die gleichgewichtige NAWRU nähert sich immer gehorsam der jeweiligen aktuellen Rate. Wenn das die herrschende Aussage einer Theorie ist, in der neo-keynesianisches Gedankengut inkorporiert ist, dann haben Neo-Keynesianer einen Fehler gemacht. Kurzfristige Rigiditäten, für die Neo-Keynesianer ein paar intellektuell und mathematisch interessante Spezifikationen gemacht haben, ergeben extrem niedrige Politikspielräume. Auf der anderen Seite fixieren weniger gut spezifizierte Rigiditäten am Arbeitsmarkt, dass bis zu 10% des Arbeitspotentials nicht wirklich zur Verfügung stehen. Wenn man das lange genug glaubt, wird es vielleicht stimmen. Eine Alternative wäre gewesen, den Beitrag antizyklischer Nachfragesteuerung zur Verringerung der Unsicherheit auf Konsumentenentscheidungen und auf Investitionsentscheidungen zu modellieren. Wenn Unternehmen im Schnitt eines Konjunkturzyklus mehr investieren und vielleicht auch noch mehr forschen, wenn Konsumenten mehr konsumieren und vielleicht auch noch stärker Humankapital aufbauen, dann verändert eine Verringerung der Nachfrageschwankungen auch den mittelfristigen Pfad.

Reale Konjunkturzyklen

Seit den achtziger Jahren ist die Theorie der realen Konjunkturzyklen ("Real Business Cycles") am Markt. Die Konjunkturzyklen werden gemäß dieser Theorie durch Technologieschocks ausgelöst. Die tatsächlich sichtbaren Zyklen sind optimale Anpassungen an die Schocks. Viel Raum für Nachfragepolitik gibt es dadurch auch nicht. Ein Vorteil dieser Erklärung ist, dass in dieser Theorie zumindest Konjunktur und Wachstum ähnliche Ursachen haben.

Schon für *Schumpeter* waren Zyklen und mittelfristiges Produktivitätswachstum eng miteinander verbunden, und Innovationen waren das Verbindungsglied. Wenn man nicht nur von einem Zusammentreffen sprechen, sondern eine Kausalität unterstellen will, die vom Konjunkturzyklus zu mittelfristigem Wachstum führen soll, dann bietet sich die endogene Wachstumstheorie als Vehikel an. Es lässt sich zeigen, dass

- ein Produktivitätsschock und ebenso eine höhere Geldmenge

¹¹⁾ Ausnahmen weiter unten in diesem Abschnitt. Es gibt auch viele Arbeiten im methodischen Rahmen der DSGE-Modelle (Dynamische Stochastische Allgemeine Gleichgewichtsmodelle), in denen Nachfrageschocks (darunter sind diskretionäre wirtschaftspolitische Maßnahmen subsumiert) simuliert werden, die letztlich kurzfristige, mittelfristige und längerfristige Wirkungen haben. Zumindest die Dichotomie zwischen Trend und Zyklus ist damit aufgehoben (vgl. Smets – Wouters, 2003).

- ausgedehnt durch Rigiditäten in Kontrakten (*Fisher, 1977, Taylor, 1980*) oder durch Informationsprobleme (*Lucas, 1993*) zu einer kurzfristig höheren wirtschaftlichen Aktivität führt.
- Diese erhöhte Aktivität löst entweder (i) einen Lernprozess aus ("Learning by Doing"; z. B. *Stadler, 1990*), (ii) forciert Investitionen in Humankapital (*King – Rebelo, 1986*) oder (iii) fördert Innovationen (Innovation wird ertragreicher oder in einer kreditrestringierten Welt leichter finanzierbar). Innovationen steigen, es wird in Humankapital investiert oder dieses wird effizienter.
- Eine Welle technologischer Erneuerungen wird ausgelöst und bringt einen permanent höheren Output. Der mittelfristige Pfad ist bleibend höher, selbst wenn alle Erwartungen und Rigiditäten keine Eigenwirkungen mehr haben.

Die Modellklasse hat offene Probleme und unterscheidet sich in der Modellierung von Details:

- Technologischer Fortschritt kann explosiv sein (dem kann ein über die Zeit sinkender Zuwachs an Wissen entgegenwirken).
- Die Produktivität steigt prozyklisch, obwohl es auch Argumente gibt, dass Innovationen in der Rezession besonders häufig sind. Erstens sind die Opportunitätskosten von Innovationen¹²⁾ in der Rezession niedriger. Zweitens treten in der Rezession positive Reinigungseffekte¹³⁾ auf.
- Es gibt unterschiedliche Ansichten, wie gefährlich Zyklen sind. Generell zeigt ein großer Teil der Literatur, dass in Ländern, in denen die Zyklen geringere Amplituden haben, die durchschnittliche Wachstumsrate höher liegt.

Aber die zentrale Aussage ist ermutigend. Zyklen werden durch monetäre oder reale Schocks¹⁴⁾ in Gang gesetzt. Diese führen via Rigiditäten zu temporär höherem Output. Der temporär höhere Output übersetzt sich via Lernprozesse oder Zukunftsinvestitionen in einen permanenten Anstieg der Wirtschaftsaktivität. Es gibt Grenzen der Modellklasse: Nicht alle prime movers sind einfach zu stimulieren; nicht alle Zyklen sind positiv (große Amplituden haben Nachteile). Aber zumindest arbeiten die kurz- und mittelfristigen Kräfte zusammen, die Transmittoren zwischen Schocks und permanentem Wachstum haben positive externe Effekte und könnten zusätzlich wirtschaftspolitisch gefördert werden. Und nicht alle Schocks verebben, bevor sie permanente Wirkungen haben.

¹²⁾ In Form verlorener Produktion durch Reorganisation, Notwendigkeit der Entwicklung von neuen Inputs, soziale Innovationen (Opportunity Cost Effekt; Hall, 1991) .

¹³⁾ Via Konkursen von ineffizienten Firmen (cleaning up effect).

¹⁴⁾ Dies lässt offen, ob nicht andere Auslöser wichtiger sind.

Weitere Versuche, Zyklen und Trend zu verbinden

Interessant ist auch die Literatur, die den negativen Zusammenhang zwischen Varianz und mittlerem Wachstum erklärt: *Dotsey – Sartre* (2000) entwickeln ein monetäres Wachstumsmodell mit unvollständigem Finanzmarkt. Sie implementieren drei Schocks, nämlich in Präferenzen, in Technologie und in Geldmengenwachstum. Das erste Resultat ist, dass alle drei Schocks eine Zunahme in der Varianz und eine Abnahme in der durchschnittlichen Wachstumsrate bringen. Ursache dafür ist die Vergrößerung der Unsicherheit und die Reaktion der Geldpolitik, die über höheren Lohn, niedrigere Beschäftigung und letztlich niedrigere Kapitalakkumulation führt. Das deutet an, dass Stabilisierungspolitik die mittlere Wachstumsrate heben kann (wenn sie die Unsicherheit reduziert)¹⁵⁾.

Redding (1996) unterstellt in einem Modell mit multiplen Gleichgewichten, dass Haushalte ihre Entscheidungen für Investitionen in Ausbildung unter der Annahme eines technischen Fortschrittes treffen müssen, den die Firmen bestimmten. Andererseits treffen Firmen Entscheidungen über ihre Investitionen zur Forcierung des technischen Fortschrittes unter der Annahme, wie viel Haushalte in Ausbildung investieren. In einer Situation, wo Firmen vertrauen, dass Haushalte viel in Ausbildung investieren, und Haushalte vertrauen, dass Firmen viel in den technischen Fortschritt investieren, gibt es ein Gleichgewicht mit hohem Wachstum. Dieses Modell ist ein hervorragendes Beispiel wie Win-Win-Situationen von Vertrauen (Trust), Rahmenbedingungen und konsistenter Wirtschaftspolitik abhängen.

In Modellen, in denen risikoaverse Haushalte ihren Konsumpfad bestimmen, gibt es mikroökonomische Sicherheit bezüglich technischen Fortschrittes, obwohl diese makroökonomisch bestimmt ist (*Grossman und Helpman*, 1991).

Schlussfolgerungen von Aghion

Ein Teil des hier wiedergegebenen Überblicks folgt den Arbeiten von *Aghion und Howitt* (besonders *Aghion und Howitt*, 1998). *Aghion* fasst auch jene Schlussfolgerungen zusammen, die man aus den dargestellten Modellen – mit einem Schuss Optimismus und

¹⁵⁾ Allerdings auch senken kann, wenn sie die Geldmenge erhöht. Der Grundmechanismus besteht darin, dass Schocks (Schwankungen) a priori das mittlere Wachstum senken, weil Lernprozesse verloren gehen und weil es mehr Unsicherheit gibt. Bestimmte Geldpolitiken können die negativen Effekte mindern. Das ist ein wichtiger Link zwischen antizyklischer Politik und mittelfristigem Wachstum. Getrübt wird die Rolle einer aktiven Politik dadurch, dass geringere Rezessionen auch geringere Umschichtungen der Budgets bringen, und dass Geldpolitik auch Schwankungen verschärfen kann. Der Wirkungskanal für Fiskalpolitik ist nicht aufgearbeitet. *Blackburn und Pelloni* (2005) und das Center for Growth and Business Cycle Research in Manchester sind Hoffnungsträger, im Rahmen der Weiterentwicklung der NNS-Modelle weitere Zusammenhänge zwischen Konjunkturtheorie und Wachstum zu entwickeln.

Zusätzlich zeigen *Dotsey – Sartre* auch, dass wachstumserhöhende Politik auch zur Wohlfahrtssteigerung führt.

Gestaltungswillen und einem gewissen Blick auf die europäische oder sogar die französische Realität – ableiten kann (*Aghion*, 2006):

- Höheres Wachstum und Beschäftigung erfordern höhere Investitionen in höhere Ausbildung (umso mehr, je näher an der Technologiefront), einen gut entwickelten Finanzsektor und geringere Arbeitsmarktregulierung.
- Eine wachstumsorientierte Politik benötigt mehr Konkurrenz und mehr Eintritte, aber auch mehr Reallokation und Hilfe für Verlierer des Anpassungsprozesses.
- *Aghion* befürwortet weiters eine proaktive makroökonomische Nachfragepolitik; eine sorgfältige Agenda und Berücksichtigung der Konsistenz und Kohärenz des Ansatzes.

7. Das WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum (auf Basis von Innovation und Qualifikation)

Das prognostizierte mittelfristige Wachstumstempo in Österreich von 2,1% für die nächsten fünf Jahre reicht nicht aus, die Arbeitslosigkeit zu senken. Die Arbeitslosigkeit würde sich bestenfalls auf dem heutigen relativ hohen Niveau verfestigen. Das WIFO-Weißbuch "Mehr Beschäftigung durch Wachstum" entwirft eine mittelfristige Wachstumsstrategie auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Sie soll abgesichert werden durch eine bewusst Krisen gegensteuernde Makropolitik in Österreich und durch stärkere internationale Koordination der Wirtschaftspolitik (EU-Ebene plus Nachbarschaftsebene).

Es gibt keine einzelne Maßnahme, auch kein Bündel von einigen wenigen Maßnahmen, um die Arbeitslosigkeit deutlich und dauerhaft zu senken. Auch eine intensive, aber kurzfristige wirtschaftspolitische Offensive ist nicht zu empfehlen, weil jede Maßnahme nur langsam wirkt und nach ihrem Auslaufen oft Gegenkräfte auftreten (z. B. Konsolidierungsbedarf). Nur eine langfristige Strategie mit einander gegenseitig verstärkenden Strategieelementen aus vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik, unterstützt von gesellschaftlichem Konsens, kann Wachstum und Beschäftigung nachhaltig erhöhen.

Der wichtigste Hebel zu mehr Beschäftigung ist ein höheres Wirtschaftswachstum. Das Wirtschaftswachstum kann beschleunigt werden durch (i) Zukunftsinvestitionen, d. h. höhere und gezieltere Ausgaben für Forschung, Ausbildung und Weiterbildung, Infrastruktur (Strategieelemente 1-3), (ii) Strukturreformen, d. h. mehr Wettbewerb, balancierte Flexibilität, Qualität des öffentlichen Sektors (Strategieelemente 4-6), (iii) Betonung österreichischer Stärken in Technologien und Dienstleistungen sowie innovativer Energie- und Umweltpolitik (Strategieelement 7-8), (iv) Nutzung der Beschäftigungsreserven aus heute informeller Arbeit, Beseitigung der Genderungleichheit und aus der verstärkten Gestaltung des Sozialsystems als Produktivkraft (Strategieelemente (9-11)). Die Reformen entlang dieser elf Strategielinien müssen inhaltlich aufeinander abgestimmt und sozial ausbalanciert sein. Dann und nur dann kann die Bevölkerung die Chancen einer solchen Politik erkennen. Dann und nur dann werden die betroffenen Gruppen bereit sein, auf bestehende Rechte zu verzichten und Besitzstände auf-

zugeben, weil in der Zukunft bessere, nachhaltigere Einkommen und genügend Arbeitsplätze zu erwarten sind¹⁶⁾.

Das Weißbuch empfiehlt für Österreich eine Dreiphasenstrategie. In der *Kick-off-Phase* – 2007 bis 2008 – ist eine Doppelstrategie nötig. Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit muss durchbrochen werden, Jugendliche und Ältere verstärkt in den Arbeitsprozess einbezogen werden. Auch ein Niedriglohnsektor soll und kann zeitlich befristet organisiert bzw. gehalten werden, teilweise auch um Jobs aus der Familie und aus dem Schwarzmarktsektor in die offizielle Wirtschaft zu überführen. Wenn die derzeit gute Konjunkturentwicklung anhält, muss die nötige Finanzierung aus Umschichtungen in den Ausgaben, Verwaltungsreform, Einsparungen und Subventionskürzungen kommen. Nur ein Teil der konjunkturell bedingten Mehreinnahmen sollte für die Wachstumsstrategie genutzt werden, der andere Teil für Schuldentrückzahlung. Bei einer Konjunkturabschwächung kann der angestrebte Budgetausgleich hinausgeschoben werden, wenn dadurch die Zukunftsperspektiven verbessert werden.

In der *Reformphase* (2009 bis 2015) muss die Positionierung Österreichs im höchsten Qualitätssegment von Waren und Dienstleistungen erreicht werden. Die Integration der Migrantinnen und Migranten und ihre Weiterbildung muss forciert werden, Österreich muss attraktiv für qualifizierte Arbeitskräfte sein, im Niedriglohnsektor sollen die Weichen auf Abbau und Höherqualifikation gestellt sein. Eine quantitative Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes ist noch nicht nötig, sollte aber schon vorbereitet werden. Vollbeschäftigung ist noch nicht (oder erst gegen Ende der Periode) erreichbar.

In der *High-Tech-Phase* etwa ab 2015 soll die Erwerbsquote (und die Immigration von qualifizierten Arbeitskräften) mit zusätzlichen Maßnahmen erhöht werden. Technischer Fortschritt und Qualifikationsverbesserungen werden in dieser Phase die wichtigsten Quellen des Wachstums sein. Österreich muss im oberen Segment der mittleren Technologiestufe und in der Hochtechnologie positioniert sein, ebenso bei wissensintensiven Dienstleistungen und Problemlösungen. Nur wenn diese Perspektive schon in den ersten beiden Phasen mitgedacht wird, können Fehlentscheidungen vermieden werden.

Elf Strategielinien für Wachstum und Beschäftigung

(1) Die **Innovationsstrategie** nimmt eine wichtige Neuorientierung vor. Das bestehende Innovationssystem war geeignet für den Aufholprozess Österreichs und seine Position als Technologienehmer: Imitation und schrittweise Verbesserung standen im Vordergrund, einige wenige

¹⁶⁾ Es ist leichter, die Beschäftigung zu erhöhen als die Arbeitslosigkeit zu senken. Dies ist deswegen der Fall, weil es entmutigte Arbeitskräfte gibt, die die Arbeitssuche bei günstigeren Beschäftigungsmöglichkeiten wieder aufnehmen, weil höheres Wachstum in einer offenen Wirtschaft Arbeitskräfte aus dem Ausland anlockt, weil Personen ihre Ausbildung abkürzen oder ihren Ruhestand hinausschieben können. Das Weißbuch schätzt die Schwelle, bei der die Beschäftigung zu steigen beginnt, auf 2%, die Schwelle, bei der die Arbeitslosigkeit sinkt, auf 2,5%. Beide Schwellen sind konjunkturell variabel und können durch wirtschaftspolitische Maßnahmen etwas verschoben werden. beide sind aber stilisierte Fakten mit guter Evidenz und verständlichem Hintergrund.

Großunternehmen hatten hohe Forschungsausgaben oft im Rahmen von Konzernüberlegungen. Die heutige Position als reiches Land verlangt, dass Österreich einen Platz an der Technologiefrente einnimmt (Frontier Position) und Technologiegeber wird.

(2) Das **Ausbildungs- und Weiterbildungssystem** war für Tätigkeiten in stabilen Firmen, oft primär am Heimmakrt und für den Aufholprozess konstruiert. Im Ausbildungssystem soll die soziale Selektion reduziert werden. Das System muss horizontal und vertikal durchlässiger werden, Schwächen durch Förderung ausgleichen und Stärken zu Exzellenz ausbauen. Die berufliche Ausbildung muss moderne Berufe stärker forcieren, den Zugang zu Matura und Studium offen halten. Lebenslange Weiterbildung wird zur Norm, die Integration und Qualifikation von Migranten und Migrantinnen soll intensiviert werden (z. B. Nachholen von Schulabschluss, Teilnahme an Weiterbildung). Österreich muss attraktiv für qualifizierte Einwanderer werden, ausländische Studenten sollen attraktive Angebote für Studium und Jobs erhalten.

(3) Die Lücken in der materiellen **Infrastruktur** sollen geschlossen werden, besonders jene in der Verkehrsinfrastruktur zu den Erweiterungsländern. Entscheidend für Wachstum und Beschäftigung wird immer mehr auch die immaterielle Infrastruktur (Engpassmanagement, Logistik). Die immaterielle Infrastruktur, Planungsleistungen, Optimierung von Netzen und Problemlösungen dominieren den Bedarf und ermöglichen den Export in Länder mit großem ungestilltem Infrastrukturbedarf. Der Ersatz- und Reparaturbedarf kann und soll auch zur Qualitätsverbesserung genutzt werden.

(4) **Wettbewerb** fördert Innovation, Problemlösungen, Qualität von Produkten und Dienstleistungen. Eine stärkere Wettbewerbsgesinnung fördert Betriebsgründungen und unterstützt das Wachstum der kleinen Betriebe. Verringerte Verwaltungskosten, One-Stop-Lösungen, eine besondere Forschungsförderung für KMU's und moderne Wettbewerbsbehörden ermöglichen höheres Beschäftigungswachstum bei kleinen und mittelgroßen Unternehmen.

(5) **Flexibilität** ermöglicht eine rasche Reaktion von Unternehmen auf neue Chancen und neue Probleme und stärkt die Konkurrenzfähigkeit. Die Kosten der Flexibilität müssen dem Arbeitnehmer und der Arbeitnehmerin abgegolten werden mit ebenfalls größeren Wahlfreiheiten, höherer Bezahlung oder Weiterbildungsmöglichkeiten. Flexibilität kann die Sicherheit des Arbeitsplatzes erhöhen, Weiterbildung erhöht die Sicherheit, einen Job zu behalten oder einen neuen zu finden.

(6) Der Beitrag von Abgaben und Staatsausgaben zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigung wird unter "**Qualität des öffentlichen Sektors**" zusammengefasst. Der öffentliche Sektor kann seine Ausgaben zur Unterstützung von Wachstum nutzen und die Abgaben so gestalten, dass sie Beschäftigung fördern und negative externe Effekte reduzieren. Moderne Management-Prinzipien, eine mittelfristige Finanzplanung und eine bessere Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen ermöglichen Kosteneinsparungen, die Mehrausgaben für Zukunftsaufgaben innerhalb eines gegebenen Budgetrahmens ermöglichen.

(7) Die hervorragende Kompetenz Österreichs in bestimmten **Technologien und Wirtschaftszweigen** kann Wachstum und Beschäftigung stützen. Im Tourismus können die Expansionschancen im Städte- und Kulturtourismus, dem Wintersport, den erlebnisorientierten Kurzurlaube genutzt werden. Medizintechnik, Tunnelbau, Telematik, Umwelt und altersgerechtes Bauen sind – neben den Bereichen Umwelttechnologie, neue Energieträger und

Wasserwirtschaft – Beispiele für Technologien, wo Österreich einen First-Mover-Advantage besitzt. Er sollte für Problemlösungen im Inland und Know-how-Export genutzt werden und so Wachstum und Beschäftigung erhöhen.

(8) Innovative **Umwelt- und Energiepolitik** kann mit den empfohlenen Instrumenten die Sicherheit der Energieversorgung gewährleisten, die Steigerung der Energieeffizienz, die Verringerung des Anteils der fossilen Energieträger und der Treibhausgase bewirken und Arbeitsplätze schaffen. Die gute Position bei der Umwelttechnologie, bei erneuerbaren Energieträgern und dem ökologischen Bauen kann für den Export genutzt werden und passt zum Image Österreichs, ebenso wie die anzustrebende Vorreiterrolle Österreichs in Energieeffizienz, bei neuen Energieträgern und in den Umweltstandards.

(9) Die **Überführung bisheriger Haushaltsjobs in den Marktsektor** ermöglicht ein breiteres, übersichtlicheres Angebot. Es können Größenvorteile genutzt werden (Dienstleistungen für mehrere Auftraggeber). Qualifikationen können definiert und verbessert werden. Die Tätigkeiten können – wenn sie außerhalb oder zusätzlich zur Familie erbracht werden und angemeldet sind – auch sozial abgesichert werden (Unfall-, Krankheitsrisiko, eigenständige Pension).

(10) Die Forcierung von **Chancengleichheit** ist nicht nur ein gesellschaftliches Postulat. Die Nutzung des Potentials der Frauen erhöht das Beschäftigungsangebot, die Effizienz der Wirtschaft und die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. Diskriminierung bei Löhnen, traditionsbedingte Unterschiede in Erwerbsbeteiligung und Ausbildung sind nicht nur ungerecht, sondern reduzieren Wachstum, Beschäftigung und Konkurrenzfähigkeit.

(11) Das **Sozialsystem** sichert Risiken ab, es beeinflusst auch Gesundheit, Ausbildung und Motivation der Bevölkerung. Mehr Sicherheit führt zu höherem Konsum, stetigen Investitionen und verbessert die Exportfähigkeit. Dazu muss sich ein System, das für eine geschlossene Wirtschaft und unter dem Kontext von Dauerarbeitsplätzen, stabilen Familienbeziehungen mit einem männlichen Familienerhalter und einer relativ kurzen Ruhestandsphase geschaffen wurde, an neue Rahmenbedingungen anpassen. Das europäische sozioökonomische Modell versucht, Effizienz, soziale Absicherung und ökologische Ziele zu verbinden, es kann deswegen als Produktivkraft gestaltet werden, die die Qualität von Arbeit, Kapital und neuen Technologien erhöht.

Wertung des WIFO-Weißbuchs aus Sicht von Keynesianismus und Neoliberalismus

Wie die skandinavische Strategie lässt sich auch das WIFO-Weißbuch nicht einer Strömung zurechnen. Die makroökonomische Absicherung der Strategie wird als zentraler Rahmen für alle Strategieelemente betont. Sie wird auch auf europäischer Ebene eingefordert, und es wird empfohlen, eine zusätzliche Ebene der Nachbarländer zur Unterstützung der Absicherung und zur Vergrößerung der Multiplikatoren anzudenken. In der Umsetzungsstrategie geht das Beschäftigungspaket explizit auf die Forcierung der Ausgaben in einer Abschwächungsperiode ein, im Konjunkturpaket werden alle Formen der Nachfragestützung zusammengefasst (niedrigere Sparförderung, Investitionsprämie light). Im Flexibilitätspaket wird die Entlastung der niedrigen Einkommen von Lohnnebenkosten und Gutscheine für Langzeitarbeitslose vorgeschlagen. Infrastruktur soll die Nachfrage stützen. Einige Elemente des Wettbewerbspaketes und der Flexibilisierungsstrategie haben einen

wettbewerbsverstärkenden Touch, allerdings in der Regel mit einer Gegenleistung (wie z. B. mehr Sicherheit oder bessere Weiterbildung). Am auffälligsten ist vielleicht der Kontrast zum Paris Consensus in der Wettbewerbsstrategie, im Ausbildungs-, Innovations- und Umweltbereich. Das Weißbuch vertraut nicht darauf, dass Deregulieren, Flexibilisieren und Steuersenkungen genug ist und man dann auf die Wirkung warten kann. Überall, wo externe Effekte sichtbar sind und wo öffentliche Aufgaben gegeben sein könnten, wird eine proaktive Politik befürwortet. Weil sie angebotsseitig Wachstumsfaktoren stützt und weil sie in einer Periode mittelfristig niedrigen Wachstums und der Unterauslastung des Faktors Arbeit die Nachfrage stützt.

8. Zusammenfassung

(1) Der Schulenstreit zwischen Keynesianismus und neoklassischer Theorie, ebenso wie die Politikkontroverse zwischen Nachfragepolitik und Neoliberalismus, kann primär nur noch dazu dienen, Anhänger um sich zu scharen oder eine bestimmte Politik großflächig zu kritisieren. Keynesianische Politikempfehlungen sind nur voll wirksam unter Voraussetzungen, die großteils heute nicht gegeben sind. Die neoklassische Theorie geht von Annahmen aus, die selten zutreffen, heute in Europa aber ganz sicher nicht. Antizyklische Nachfragepolitik muss nicht nur sinnvoll sein sondern auch finanzierbar sein, Krisen sollten kurz sein, Länder wenig verschuldet, Budgets sollten vor der Krise einen Überschuss aufweisen, Sickereffekte z.B. via Importe sollen gering sein. Neoliberalismus kann der politische Arm der neoklassischen Theorie, eine Annahme über die Wahrscheinlichkeit der raschen Markträumung sein, eine Weltanschauung über (un-)gerechte Einkommensverteilung, ein anzustrebender Idealzustand oder eine marginale Veränderung (zu werten abhängig von der Ausgangsposition). Die Komplexität der Wirtschaftsabläufe oder die Anforderungen an die Wirtschaftspolitik verlangen differenziertere Analysen und Lösungsvorschläge und letztlich einen Policy Mix. Die derzeitige anhaltende Wachstumsschwäche bei einem hohen Stand an Arbeitslosigkeit und einem noch höheren Ausmaß an ungenutztem Arbeitspotential, erfordert eine Politik, die beide Theorien oder Politikrichtungen eigentlich nicht empfiehlt: eine proaktive Hebung des mittelfristigen Wachstumspfad durch Innovationen, Ausbildung, Weiterbildung und neue Technologien. Theoretisch leitet sich diese Politikempfehlung aus der Wachstumstheorie ab ("Determinanten von Wirtschaftswachstum"). Die Notwendigkeit einer aktiven Rolle des Staates leitet sich aus fast allgegenwärtigen "externen Effekte" von Innovationen, Humankapital und neuen Technologien ab. Forschungsausgaben kommen nicht nur der investierenden Firma zugute, sondern auch der nicht investierenden, der Gesellschaft, nicht nur der heutigen Generation sondern auch der nächsten, nicht nur einem Land sondern auch den Nachbarn. Externe Erträge können von der Wirtschaftspolitik zögerlich beobachtet oder proaktiv gefördert werden. Sowohl Keynesianismus als auch Neoklassik haben der bewussten Forcierung von Triebkräften des mittelfristigen Wachstums zu wenig Beachtung geschenkt.

(2) Das keynesianische Theoriegebäude geht von der Annahme aus, dass Ungleichgewichte immer wieder eintreten, und sich nicht von selbst, rasch und ohne Schmerzen wieder auflösen. Dieser Ausgangspunkt beschreibt einen wichtigen Aspekt der Realität. Die Politikempfehlung, mit der Kraft des öffentlichen Sektors (z. B. Budgetdefizit in Rezession) den privaten Schwankungen entgegenzuwirken ist verdienstvoll, bedeutsam und eine der größten Errungenschaften des volkswirtschaftlichen Denkens.

(3) Die Umsetzung der Politikempfehlung, privaten Krisen durch antizyklische Variation des Budgets und antizyklische Variation der Zinssätze entgegenzutreten, ist durch die Asymmetrie der tatsächlichen Fiskal- und oder Geldpolitik deutlich erschwert. Die Permissivität der Geldpolitik ist schon länger her (siebziger und achtziger Jahre), war aber der Auslöser der Gegenbewegung in der Theorie. Wenn die Inflation, die in den sechziger Jahren bei 2% bis 3% gelegen war, am Beginn der achtziger Jahre zweistellig wurde, dann ist verständlich, warum Theorien gesucht wurden, die die abnehmende reale Wirkung von Nachfragepolitik modellierten (wenn sie auch heute wieder ein wenig in den Keller gestellt werden könnten, da nicht einmal verdoppelte Ölpreise imstande waren die Inflation in ein gefährliches Territorium zu drängen). Die Unfähigkeit der Finanzpolitik, in der Hochkonjunktur Überschüsse zu erwirtschaften hält an. Wenn die Staatsverschuldung, die in den sechziger Jahren bei 20% der Wirtschaftsleistung gelegen war, heute in Europa bei 60% liegt, wenn die Budgets, die in den sechziger Jahren nahezu ausgeglichen waren, nun schon im besten Jahr eines Konjunkturzyklus defizitär sind, dann wird antizyklisches Krisenmanagement schwierig bis unmöglich.

(4) Hinzu kommt, dass die Wirksamkeit Keynesianischer Politik abnimmt, wenn die Offenheit der Wirtschaft und die Staatsquote steigen. Offenheit – gemessen an Summe von Warenimporten und -exporten stieg etwa in Österreich von 38% im Jahr 1960 auf 78% im Jahr 2006. Wenn die Staatsausgabenquote in der EU-15 von 30% auf 47% steigt, dann wird die Frage dringlicher, durch welche Steuer der Expansionsschub nachher gedeckt wird, wenn das Defizit nach der Rezession korrigiert werden soll. Die Frage wird umso dringlicher, wenn eine Krise nicht ein Jahr dauert sondern eine fünfjährige Schwächeperiode zu bekämpfen ist. Schwieriger wird auch die "Seitenempfehlung" des Keynesianismus, die Löhne auch als Nachfragekomponente zu sehen, wenn die Gewerkschaften bei produktivitätsorientierter Lohnpolitik sofort Arbeitsplatzverluste befürchten müssen (zumindest bei der Hälfte der Firmen, die unterdurchschnittlich ertragreich sind). Problematisch wird auch die zweite "Seitenempfehlung", wonach die unteren Einkommen stärker zu erhöhen sind als die oberen, wenn die Arbeitslosigkeit in den niedrigen Qualifikationsstufen schon am größten ist. Zu diesen Problemen eines angewandten Keynesianismus nach Jahrzehnten der Ausnutzung des Verschuldungsspielraumes und durch die neue Offenheit der Nationalwirtschaften, kamen die Sachzwänge aus der Bildung der Währungsunion hinzu. Sie erforderte eine ähnliche Wirtschaftspolitik für die Mitgliedsländer, aber auch eine besondere Disziplin jener Länder, die "üblicherweise" Schulden machten und in denen – nicht keynesianisch motiviert sondern durch laxen Wirtschaftspolitik – die Löhne tendenziell stärker stiegen als die Produktivität. Die

Sachzwänge der Währungsunion soll nicht alle Politikfehler entschuldigen, kommt aber zu der Ausnutzung bzw. Überdehnung der Gestaltungsmöglichkeiten in der Vergangenheit hinzu.

(5) Natürlich bleibt trotz dieser politisch selbstverschuldeten Schwierigkeiten und trotz der Sachzwänge die Richtigkeit der Gedanken der Nachfragesteuerung erhalten. Wenn in der Abschwächung die staatliche Nachfrage zusätzlich zur privaten gekürzt wird, wird der Konjunkturrückschlag verschärft, wenn die Löhne reduziert werden und insbesondere wenn die niedrigen Einkommen stärker zurückfallen, dann wird die Krise stärker und länger. Aber was man noch tun kann ist begrenzt: die Ausgaben nicht gerade in der Krise zurückzufahren (wenn möglich etwas erhöhen), die niedrigen Löhne nicht dem Markt überlassen, eventuell von Abgaben zu entlasten oder durch kleine Beträge zu ergänzen. Und das alles sollte nur ganz kurzfristig sein, obwohl die Krise fünf Jahre anhält.

(6) Das neoklassische Theoriegebäude geht von der Stabilität des privaten Sektors aus. Eine lockere Geldpolitik und eine expansive Fiskalpolitik können die Wirtschaft nicht beschleunigen und die Arbeitslosigkeit nicht senken, jeder Versuch erzeugt Inflation, letztlich "nur" Inflation. Eine restriktive Makropolitik bringt Rechenhaftigkeit und vermeidet Verzerrungen. Es gibt eine unvermeidliche Arbeitslosenquote, die friktionell, strukturell oder suchbedingt sei, letztlich aber entweder als unbeeinflussbar angenommen wird oder mit Strukturreformen bekämpft werden muss. Welches diese Strukturfaktoren sind, die die "natürlichen" Raten hochstemmen, ist nicht Sache der reinen Lehre, sondern der niederen Politik. Dieses Gebäude beschreibt bei niedriger Arbeitslosenquote und drohender Inflationsgefahr vielleicht noch einen relevanten Teil der Wirklichkeit, z. B. ist es eine wertvolle Warnung, bei voll ausgelasteten Kapazitäten nicht auch noch das Wachstum zu beschleunigen, da dann wenig Outputveränderung und viel Inflation herauskommen könnte. Die Theorie ist bedenklich wirklichkeitsverleugnend, wenn die "Natürliche Rate der Arbeitslosigkeit", die "NAIRU", die "NAWRU" von Zyklus zu Zyklus steigt, immer parallel zur jeweilig aktuellen Arbeitslosenquote. Und dies ohne wirtschaftstheoretische Modellierung warum das passiert und ohne wirtschaftspolitische Empfehlung was dagegen zu tun. Die Ideologie des Neoliberalismus füllt diese Auslassung der neoklassischen Theorie mit Inhalt: selbstverständlich sind es Rigiditäten am Arbeitsmarkt und zu hohe Löhne und zu geringe Gewinne. Aber das steht nicht in der neoklassischen Theorie, diese lässt nur den wichtigsten Teil der Wirklichkeit unerklärt, worauf er durch Ideologie zu füllen ist.

(7) Während Neoklassiker verabsäumen den Anstieg der natürlichen Raten zu erklären, versäumen es Postkeynesianer, die Vorteilhaftigkeit der Bekämpfung von Konjunkturschwankungen für die langfristige Entwicklung zu modellieren. Postkeynesianer bemühen sich, die vorhandenen Rigiditäten der Preis- und Lohnanpassung durch Kontraktlänge, Informationsdefizite, Bestandsanpassungen etc. zu erklären, finden aber – eigentlich suchen sie auch nicht – keinen Beweis, dass geringere Amplituden das mittlere Wachstum erhöhen. Wenn man dann den Manöverspielraum durch Rigiditäten als eng betrachtet und die Steuerungsfähigkeit der Fiskalpolitik als grob, bleibt Nachfragesteuerung unattraktiv. Und wenn Krisen nicht kurz sind sondern fünf Jahre dauern, dann klingt

asymmetrische Gegensteuerung überhaupt problematisch. Die Neue Klassische Makroökonomie (NKM) bemüht sich seit Beginn der achtziger Jahre, auch Konjunkturzyklen als Gleichgewichtsphänomen zu erklären. Im populärsten Ansatz der "Realen Konjunkturzyklen" werden die Zyklen ausgelöst durch technologische Schocks (RBC-Modelle). Eine Rolle für Gegensteuerung gibt das noch nicht, die Anpassungsvorgänge führen rasch zum Gleichgewicht. Die Neue Neoklassische Synthese (NNS) ist dann eine Kombination von keynesianischen Gedanken, die den mittelfristigen Pfad nicht erklären und von Gleichgewichtsgedanken, die unverursachte und unerklärte Schocks weitgehend abfedern und unschädlich machen, aber die "natürlichen" Raten nicht erklären.

(8) Ganz wenige Modelle (oft mit einem Hintergrund in der RBC-Welt und einer Verwandtschaft zur endogenen Wachstumstheorie) öffnen einen Spielraum dafür, dass Geldpolitik erstens Schocks entgegentreten soll und zweitens dadurch fähig ist, den Output dauerhaft zu erhöhen. In einigen Modellen erhöhen Schocks zunächst den Output kurzfristig, diese Erhöhung löst dann Lernvorgänge, Innovationsanstrengungen oder Investitionen in Humankapital aus, die zu einem dauerhaft höheren Output führen. Wenn dann noch Geldpolitik oder Fiskalpolitik diesen Schock auslösen könnte oder die Übertragung des nominellen Schocks in einen realen verstärken könnte (d.h. die wachstumsfördernden Prozesse stärken würde) dann wäre die Möglichkeit modelliert, dass Konjunkturpolitik im Sinne eines kurzfristigen Eingriffes einen anhaltend positiven Wachstumseffekt auslöst. Das wäre für mich die Grundvoraussetzung der Wirtschaftspolitik keynesianische Empfehlungen zu geben. Hoffnungsvoll sind auch Modelle mit multiplen Gleichgewichten. Hier kann eine proaktive und vertrauensbildende Politik gewährleisten, dass ein besseres Gleichgewicht erreicht wird (Unternehmer innovieren, weil sie wissen, dass Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Humankapital investieren. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tun das, weil sie wissen, dass Unternehmerinnen und Unternehmer innovieren).

Es gibt auch wachsende Evidenz, dass Wirtschaften mit größeren Schwankungen geringere mittlere Wachstumsraten aufweisen, wobei es mehrere Vermutungen über die Zusammenhänge gibt. Es gibt allerdings auch Literatur, die die reinigende Kraft der Krisen betont. Vielleicht könnte man auch modellieren, warum kleine, aber nicht anhaltende Krisen optimal sind, oder warum Krisen, in denen die Gewinne schwanken, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aber sichere Einkommen haben oder zusätzlich in Humankapital investieren, zu einem höheren Output und einem höheren mittelfristigen Wachstum führen.

Zusammenfassend kann man nicht sagen, dass Modelle und empirische Evidenz robust eine antizyklische Konjunkturpolitik unterstützen, noch dass sie beweisen, dass Geldpolitik tatsächlich Aktionen auslöst, die den mittelfristigen Wachstumspfad heben. Aber einige Modelle zeigen wenigstens, dass möglich ist, dass nicht alle Wirkungen eines positiven "Schocks" verloren gehen müssen, bevor sie zu Wachstum führen. Eine engagierte Nachfragepolitik, eine Politik der Strukturreformen und eine proaktive Wachstumspolitik

müssen letztlich von der Wirtschaftspolitik verantwortet werden, die Theorien zeigen nur, dass ein Erfolg möglich ist.

(9) Dennoch scheint sich ein neuer Konsens abzuzeichnen, wie eine erfolgreiche Politik aussehen könnte. *Philippe Aghion* befürwortet in Anlehnung, wenn auch nicht direkt aus einem Modell abgeleitet, eine Politik zur Forcierung von Innovationen, er betont die Bedeutung von Ausbildung im höchsten Qualifikationssegment für die Länder an der Technologiefrente, er modelliert einen optimalen Grad der Konkurrenz und befürwortet eine konjunkturstabilisierende Politik. Die *skandinavischen Länder* forcieren das Wachstum über hohe Investitionen in Forschung, Ausbildung und Weiterbildung und versuchen, Spitzenreiter in den jeweils dynamischsten Technologien zu werden. Sie sichern Firmen und Personen ab, durch hohe Ersatzleistungen, Requalifikationsangebote, niedrige Steuersätze und hohe Flexibilität. Sie schaffen Raum für spätere Gegensteuerung, indem sie im Schnitt des Konjunkturzyklus einen Budgetüberschuss anstreben. Das *Weißbuch des WIFO* schlägt einen ähnlichen Weg vor: alle Möglichkeiten der makroökonomischen Absicherung wiederherzustellen und zu nutzen, auf der nationalen, überregionalen und europäischen Ebene. Strukturen sollen flexibilisiert und der Wettbewerb intensiviert werden – um die natürlichen Raten so sie existieren ein wenig nach links zu bewegen. Aber auch individuelle und makroökonomische Sicherheit ist zu erhöhen. Ausgaben zur Stabilisierung der Konjunktur sollten aber nicht zum "Löcher graben und wieder zuschütten" verwendet werden, auch nicht zum Bauen zunächst von Strassen, die dann Zufahrtsstrassen benötigen), sondern für Investitionen in das langfristige Wachstum und in Technologien mit Doppelnutzen. Ausgaben für Forschung, Ausbildung und Weiterbildung und für neue Technologien müssen privat und vom Staat forciert werden. Das ist ein bewusster Gegensatz zu dem Paris Consensus, nach dem es nur wichtig ist zu deregulieren, flexibilisieren und dann auf Innovation und Wachstum zu warten. Und ein Gegensatz zur EU-Politik, zu erwarten dass das Binnenmarktprogramm Wachstum bringen würde, auch wenn es nicht makroökonomisch abgesichert ist und nicht durch wachstumsfördernde Politik begleitet werden.

(10) Die theoretische Untermauerung dieses neuen Konsensus kann am ehesten in einer extensiven Auslegung der externen Effekte von Innovationen und Ausbildung gefunden werden, inklusive externer Effekte über die Zeit, positiver Spillovers über die Landesgrenzen und Optimismus bezüglich der Lernkurven. Die moderne, endogene Wachstumstheorie und einige Real Business Cycle Theorien, die Lernprozesse, Innovationen und Humankapital modellieren, bieten einen Hauch von theoretischer Fundierung. Aber letztlich ist dieser Policy Mix, diese empfohlene proaktive Politik jenseits von traditionellem Keynesianismus und fast konträrkisch zu neoklassischen Modellen nicht wirklich abgeleitet aus theoretischen Konzepten. Er basiert auf der Analyse erfolgreicher empirischer Strategien.

Literaturhinweise

- Aghion, P., A Primer on Innovation and Growth, Bruegel Policy Brief, Issue 06, October 2006
- Aghion, P., Howitt, P., Endogenous Growth Theory, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1998.
- Aghion, P., Marinescu, I., Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data? Working Paper, 2006.
- Aiginger, K., The Three Tier Strategy Followed by Successful European Countries in the 1990s, International Review of Applied Economics, Vol. 18(4), 2004, S. 399-422.
- Blackburn, K., Pelloni, A., Growth, cycles, and stabilization policy, Oxford Economic Papers 57, 2005, S. 262-282.
- Breuss, F., Europäische Wirtschaftspolitik: Binnenmarkt, WWU, Lissabon, Erweiterung, Teilstudie 4 des WIFO-Weißbuchs: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO-Studie, 2006.
- Dotsey, M., Sartre, P.D., Inflation, uncertainty and growth in a cash-in-advance economy, Journal of Monetary Economics, Vol. 45, 2000, S. 631-655.
- Fischer, S., "Long Term Contracts, Rational Expectations and the Optimal Money Supply", Journal of Political Economy, Vol. 85(1), 1977, S. 191-206.
- Goodfriend, M., Monetary Policy in the New Neoclassical Synthesis: A Primer, Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly, Vol. 90(3), 2004.
- Grossman, G.M., Helpman, E. (1991a), Innovation and Growth in the Global Economy, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1991.
- Grossman, G.M., Helpman, E. (1991b), "Trade, Knowledge Spillovers and Growth", European Economic Review, Vol. 35, 1991, S. 517-526.
- Grossman, G.M., Helpman, E. (1991c), "Quality Ladders and Product Cycles", Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, 1991, S. 557-586.
- Hall, R.E., "Recessions as Reorganizations", NBER Macroeconomics Annual, 1991.
- King, R.G., Rebelo, S., "Business Cycles with Endogenous Growth", mimeo, 1986.
- Lucas, R., "Making a Miracle", Econometrica, Vol. 61, 1993, S. 251-272.
- Redding, S. (1996a), "Low-Skill, Low-Quality Trap: Strategic Complementarities between Human Capital and R&D", Economic Journal, Vol. 106, 1996, S. 458-470.
- Redding, S. (1996b), "Dynamic Comparative Advantage and the Welfare Effects of Trade", Nuffield College, Oxford University, mimeo, 1996.
- Redding, S. (1996c), Is there a Penalty to Being a Pioneer?", Nuffield College, Oxford University, Working Paper, No. 109, 1996.
- Schumpeter, J.A., The Theory of Economic Development, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1934.
- Smets, F., Wouters, R., An estimated stochastic general equilibrium model of the euro area, Journal of Economic Association, Vol. 1(5), 2003, S. 1123-1175.
- Stadler, G.W., "Business Cycle Models with Endogenous Technology", American Economic Review, Vol. 80(4), 1990, S. 763-778.
- Taylor, J., "Aggregate Dynamics and Staggered Contracts", Journal of Political Economy, Vol. 88, 1980, pp. 1-24.
- Walterskirchen, E. (Koordination), Aiginger, K., Steindl, S., Wachstum und Beschäftigung in Europa seit 1995, Teilstudie 2 des WIFO-Weißbuchs: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO-Studie, 2006.

WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO-Studie, 2006.