

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Konjunkturprogramme in der Geschichte der
Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung
der Globalsteuerung von 1967 bis 1982**

- Info-Brief -

Dr. Claus-Martin Gaul

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: Dr. Claus-Martin Gaul

Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung anhand der ökonomischen Theorie und den zu beobachtenden Auswirkungen.

Info-Brief WD 5 - 3010 - 009/09

Abschluss der Arbeit: 22.01.2009

Fachbereich WD 5: Wirtschaft und Technologie;
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz;
Tourismus

**Das Dokument gibt nicht notwendigerweise die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Verwaltung wieder und ist urheberrechtlich geschützt.
Eine Verwertung bedarf der Zustimmung durch die Leitung der Abteilung W.**

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung	5
2. Theoretische Grundlagen von Konjunkturpolitik	5
2.1. Keynesianische Konjunkturtheorie	6
2.2. Monetarismus und neoklassische Konjunkturtheorie	7
2.3. Derzeitiger Stand	8
3. Nachfrageseitige Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland	8
3.1. Das Konzept der Globalsteuerung im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967	10
3.2. Nachfrageseitige Konjunkturprogramme von 1967-1982	11
3.2.1. 1967-1974	11
3.2.2. 1975-1982	14
4. Zusammenfassung und Bewertung vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Finanzkrise 2008/2009	16
4.1. Globalsteuerung als „gescheitertes Konzept“	16
4.2. Finanzkrise 2008/2009: Ist ein Konjunkturprogramm notwendig?	18
4.3. Diagnose 2008/2009	20
4.4. Lehren vergangener Konjunkturpolitik für die Konzeption eines Konjunkturprogramms 2008/2009	21
5. Verwendete Literatur	25

-Zusammenfassung-

Die Banken- und Finanzkrise hat seit dem Sommer des Jahres 2008 in Deutschland zu einer Diskussion über die Notwendigkeit von konjunkturpolitischen Stützungsmaßnahmen geführt. Die Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland bietet Beispiele für in der Vergangenheit durchgeführte Ausgabenprogramme, mit deren Hilfe die konjunkturelle Entwicklung beeinflusst werden sollte. Insbesondere anhand der Phase der so genannten Globalsteuerung, deren Beginn von der Verabschiedung des „Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“ im Jahr 1967 markiert wurde, kann die Wirkungsweise und Problematik nachfrageseitiger Konjunkturprogramme nachvollzogen werden. Die Ergebnisse der Globalsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland bis zu ihrer Einstellung im Jahr 1982 werden von der heutigen Wirtschafts- und Geschichtswissenschaft kritisch beurteilt. Die Stabilisierung des Bruttoinlandsproduktes und der Beschäftigung gelang nur teilweise und wurde um den Preis hoher Inflationsraten und einer steigenden Staatsverschuldung erkaufte. Die nachträgliche Analyse der Konjunkturprogramme von 1967 bis 1982 hat eine Reihe von Ursachen für diesen Misserfolg aufgezeigt, die bei der Auflegung von Konjunkturmaßnahmen im Jahr 2009 beachtet werden sollten. Dazu gehört vor allem die Erkenntnis, dass nachfrageseitige Konjunkturmaßnahmen nicht zur Lösung von angebotsseitigen Strukturproblemen der Volkswirtschaft beitragen, sondern diese möglicherweise sogar verschärfen können.

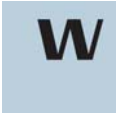
1. Einleitung

Diese Ausarbeitung stellt anhand der vorliegenden wirtschaftsgeschichtlichen Literatur die Phase der globalen Nachfragesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1967 und 1982 dar. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob die damalige Konjunkturpolitik aus heutiger Sicht als erfolgreich zu bezeichnen ist und welche Lehren aus einer solchen Betrachtung für die Maßnahmen zur Überwindung der Folgen der globalen Finanzkrise 2008/2009 gezogen werden können. Als Beurteilungsrahmen dient neben den historischen Daten die wirtschaftswissenschaftliche Theorie, deren für diese Thematik relevanten Grundlagen im ersten Abschnitt dieser Ausarbeitung wiedergegeben werden.

2. Theoretische Grundlagen von Konjunkturpolitik

Das Bruttoinlandsprodukt folgt seit der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts in den entwickelten Volkswirtschaften einem Wachstumstrend. Das neoklassische Wachstumsmodell in der Formulierung von Robert Solow (1956) charakterisiert wesentliche Eigenschaften einer gleichmäßig wachsenden Volkswirtschaft, deren Pfad von der Entwicklung des Kapitalbestandes, der Bevölkerungsentwicklung und dem technologischen Fortschritt bestimmt wird (vgl. FELDERER/HOMBURG 2003: 260-261).

Mit dem Grundmodell der neoklassischen Wachstumstheorie, das von flexiblen Preisen, vollständiger Konkurrenz und stets geräumten Märkten ausgeht, lassen sich bestimmte Phänomene der Wirtschaftsentwicklung nicht erklären. Zwar sind an den Zeitreihen der Wirtschaftsdaten durchaus langfristige Trends abzulesen, doch weichen die volkswirtschaftlichen Größen wie das Bruttoinlandsprodukt oder die Beschäftigung kurz- und mittelfristig von der Trendentwicklung ab. Die Konjunkturtheorie untersucht solche Abweichungen der gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten von ihrem Trend, so genannte „Konjunkturschwankungen“. Mit Hilfe des Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hat sich eine Reihe von stilisierten Fakten als „Konjunkturindikatoren“ herausgebildet. Neben dem gesamtwirtschaftlichen Produktionsergebnis werden vor allem der Output der einzelnen Sektoren und Branchen sowie Gewinne, Preise, Zinssätze und der Beschäftigungsgrad zur Analyse von Konjunkturbewegungen verwendet (vgl. TICHY 2007: 508). Die Konjunkturtheorie versucht einerseits, Erklärungen für die Abweichungen volkswirtschaftlicher Größen von ihrer Trendentwicklung zu finden und andererseits, daraus abzuleiten, mit welchen Maßnahmen die Wirtschaftspolitik darauf reagieren sollte.



2.1. Keynesianische Konjunkturtheorie

Die neoklassische Theorie, wie sie sich aus den klassischen Vorläufern im 19. Jahrhundert entwickelt hatte, existierte bis in die 1920er Jahre außerhalb des Marxismus ohne theoretisches Gegenmodell, da sich ihre Annahmen flexibler, zum Gleichgewicht tendierender Märkte insgesamt durch die Wirtschaftsentwicklung bestätigten. In der Zwischenkriegszeit wurde spätestens mit der Weltwirtschaftskrise deutlich, dass die Märkte nicht stets von alleine zum Gleichgewicht tendierten und Produktion sowie Beschäftigung anhaltend unter ihren langfristigen Trendwerten verharren konnten.

In dieser Zeit entwickelte der britische Ökonom John Maynard Keynes seine Wirtschaftstheorie, in der er begründete, weswegen es zu dauerhaften Ungleichgewichten auf den Märkten kommen kann. Als zentraler Baustein der Interpretation der keynesianischen Werke bildete sich dabei die Möglichkeit rigider Preise und Löhne heraus, die ein „automatisches“ Ausgleichen von Angebot und Nachfrage verhindert (HEINE/HERR 2003: 23-24, SIEBKE/FOHRMANN 2005: 808-809). Darüber hinaus führte Keynes eine neue Sichtweise der Funktionsweise des Kapitalmarktes und der Bedeutung des Geldes in einer Volkswirtschaft ein. In seinen Überlegungen ist die gesamtwirtschaftliche effektive Nachfrage die entscheidende Größe. Die Produktion wird von der Absatzseite her bestimmt. Dadurch besteht die Möglichkeit einer so genannten Nachfragerücke, die zu einer Unterauslastung der volkswirtschaftlichen Kapazitäten und zu Arbeitslosigkeit führt (FELDERER/HOMBURG 2003: 102-103). Während die neoklassische Theorie annahm, dass in einer solchen Situation fallende Preise zu einer zusätzlichen Nachfrage führen würden, haben Keynes und die darauf aufbauenden Arbeiten gezeigt, dass die Märkte nicht nur im Fall starrer Preise und Löhne, sondern auch bei einer mangelnden Zinssensibilität der Investitionen („Investitionsfalle“) oder einer vollständigen Zinssensibilität¹ der Geldnachfrage („Liquiditätsfalle“) im Zustand der Depression verharren können. Dem Staat weist die Keynesianische Theorie in einer solchen Situation eine erweiterte wirtschaftspolitische Rolle zu: Durch seine Geld- und Fiskalpolitik soll er die Nachfrageschwäche ausgleichen, um der Wirtschaft einen Impuls zu geben, aus der Krise zurück zum Gleichgewichtspfad zu gelangen (vgl. WAGNER 2004: 24-26).

Die ursprünglichen Überlegungen von Keynes bezogen sich auf die Situation einer schweren Wirtschaftskrise und deren Überwindung. Erst einige Jahre später entwickelte sich daraus eine keynesianische „Konjunkturtheorie“, die die Wellen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit dem von Keynes entwickelten Instrumentarium erklärte und daran anknüpfend konjunkturpolitische Empfehlungen aussprach. Gleichzeitig wurden die Grundgedanken der Keynes'schen Theorie in den Modellrahmen der Neo-

1 Zinssensibilität: „Reaktion einer volkswirtschaftlichen Größe auf Änderungen des Zinses.“

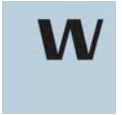
klassik integriert. Diese so genannte „neoklassische Synthese“ bildete die theoretische Grundlage der Konjunkturanalyse und Konjunkturpolitik in den westlichen Volkswirtschaften der 1960er und 1970er Jahre (vgl. TICHY 2007: 509).²

2.2. Monetarismus und neoklassische Konjunkturtheorie

Wie im folgenden Abschnitt deutlich werden wird, erzielte die keynesianische Konjunktursteuerung in den 1960er und 1970er Jahren langfristig nicht die gewünschten Ergebnisse. Um dies zu erklären, analysierten Ökonomen um Milton Friedman und Edmund Phelps die Schwächen der bis dahin vorherrschenden Konjunkturtheorie. Sie zeigten anhand einer Neuinterpretation der so genannten Phillips-Kurve, die bis dahin eine stabile Beziehung zwischen niedriger Arbeitslosigkeit und hoher Inflation infolge konjunkturpolitischer Stützungsmaßnahmen zu beweisen schien, dass das Produktions- und Beschäftigungsergebnis einer Volkswirtschaft durch staatliche Stützungsmaßnahmen langfristig nicht besser ausfallen kann als das Marktergebnis, das sich ohne staatliche Eingriffe einstellen würde. Sie konnten sogar belegen, dass bei einer Antizipation der konjunkturpolitischen Maßnahmen durch die Unternehmen und Haushalte staatliche Stützungsmaßnahmen bestenfalls unwirksam und normalerweise sogar schädlich für den Wirtschaftsprozess sein würden. Der von Friedman und Phelps begründete „Monetarismus“ sah die Hauptaufgabe staatlicher Wirtschaftspolitik in der stetigen Versorgung der Volkswirtschaft mit Geld durch die Zentralbank und die Sicherstellung eines reibungslosen Funktionierens der Märkte. Nachfrageseitige Konjunkturpolitik wird abgelehnt (vgl. WAGNER 2004: 30-34). In der Nachfolge des Monetarismus etablierte sich die so genannte neoklassische Theorie, die davon ausging, dass in einer Volkswirtschaft „rationale Erwartungen“ herrschten und die Märkte daher auch kurzfristig ihrem neoklassischen Gleichgewichtszustand entgegenstrebten (HEINE/HERR 2003: 23-34)³. Die „Ineffektivitätsthese“ bezüglich staatlicher Nachfrageprogramme zur Konjunktursteuerung wurde in den Real Business Cycle (RBC) Modellen der neoklassischen Konjunkturtheorie weiter begründet. Mit Hilfe dieser Modelle, die seit dem Ende der 80er Jahre zu den Standardmodellen der wirtschaftswissenschaftlichen Konjunkturtheorie wurden, konnten historische Wellenbewegungen der Produktion und des Konsums gut erklärt werden, indem die Konjunkturschwankungen als notwendige Anpassungsreaktionen der Märkte auf Produktivitätsschocks (z. B. Durchbruch neuer Technologien) interpretiert wurden. Staatliche Eingriffe in die Konjunktur auf der Nachfrageseite würden aus dieser Sicht die notwendigen Anpassungsprozesse verhindern (vgl. TICHY 2007: 509-511).

2 Die keynesianische Konjunkturtheorie und die neoklassische Synthese wurden u .a. von John R. Hicks, Franco Modigliani, Paul A Samuelson und James Tobin in die Form der heutigen Lehrbücher gebracht

3 Wichtige Begründer der neoklassische Theorie sind u. a. Robert E. Lucas, Thomas J. Sargent und Neil Wallace.



2.3. Derzeitiger Stand

Die Standardmodelle des Real Business Cycle (RBC) sind seit dem Ende der 1990er Jahre über ihre starren Grundannahmen hinaus erweitert worden. Eine Arbeit von Jordi Gali (1999) markiert die Erkenntnis, dass die gute Erklärungskraft der RBC-Modelle weniger von den angenommenen Technologieschocks, als von den in den Modellen verwendeten Fortpflanzungshypothesen dieser Schocks sowie hilfsweise angenommener Schocks des Arbeitsangebots herrührt. Deshalb stellte sich die Frage nach weiteren Ursachen von Konjunkturbewegungen (vgl. TICHY 2007: 510-511).

In der Folge wurden die rigiden Grundannahmen der neuklassischen Modelle wie fehlende Anpassungskosten, rationale Erwartungen, perfekte Kapitalmärkte und die lehrbuchmäßige Reaktion des Arbeitsangebots aufgeweicht. Mittlerweile existiert eine ganze Reihe von RBC-Modellen mit hoher Erklärungskraft, die Elemente von Marktunvollkommenheit wie starre Preise und Löhne, mangelnde Substituierbarkeit der Produktionsfaktoren, Anpassungskosten und Informationslücken enthalten. Damit haben „keynesianische“ Elemente in die neuklassische Konjunkturtheorie Eingang gefunden. In seinem Beitrag von 2007 fragt der österreichische Konjunkturtheoretiker Gunther Tichy deshalb, ob die Wirtschaftswissenschaft in diesem Bereich auf eine „neue Synthese“ zusteure (vgl. TICHY 2007: 514). Neben angebotsseitigen Produktivitätsschocks gehören mittlerweile auch Marktunvollkommenheiten sowie Nachfrage- und Erwartungsänderungen zu den Bestimmungsgründen von Konjunkturschwankungen in den Modellen der modernen Wirtschaftswissenschaft. Im Gegensatz zum Keynesianismus der 1960er und 1970er Jahre und zum Monetarismus der 1980er und 1990er Jahre haben sich aber auf dieser Basis (bisher) keine eindeutigen Handlungsempfehlungen an die Konjunkturpolitik herausgebildet.

3. **Nachfrageseitige Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland**

Für die Betrachtung und Beurteilung von Konjunkturprogrammen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist zunächst eine Abgrenzung notwendig, was mit der Bezeichnung „Konjunkturprogramm“ im engeren Sinn gemeint ist. In dieser Ausarbeitung wird davon ausgegangen, dass die Beurteilung vergangener Konjunkturprogramme vor dem Hintergrund der gegenwärtig diskutierten Vorschläge zur Überwindung der Folgen der weltweiten Finanz- und Bankenkrise geschehen soll.

Jegliche staatliche Maßnahme, die einen Einfluss auf Output und Beschäftigung hat, wird konjunkturell wirksam. So wirkten z. B. auch der Vollzug und die Art der Finanzierung der deutschen Einheit nach 1990 wie ein mehrjähriges Konjunkturprogramm auf die deutsche Volkswirtschaft. In dieser Ausarbeitung wird allerdings im Weiteren davon ausgegangen, dass nur solche Maßnahmen, die **mit dem Ziel, eine konjunkturu-**

relle Schwächephase zu überwinden eingeleitet wurden, als Konjunkturprogramm aufzufassen sind. Neben dem Kriterium der beabsichtigten konjunkturellen Wirkung wird zudem davon ausgegangen, dass **nur nachfrageseitige Maßnahmen**, wie sie momentan aus Anlass der Finanz- und Bankenkrise im Raum stehen, als Konjunkturprogramm zu verstehen sind. Eine angebotsseitige Maßnahme wie etwa die Durchführung der Agenda 2010, die ebenfalls zur Überwindung unterdurchschnittlicher Wachstumsraten beschlossen wurde, wird nicht als Konjunkturprogramm im engeren Sinn betrachtet. Eine dritte Abgrenzung muss ebenfalls getroffen werden: Als Konjunkturprogramm im engeren Sinn sind im Rahmen dieser Ausarbeitung **fiskalische Maßnahmen** zu verstehen, die die Einnahmen und Ausgaben des staatlichen Haushalts betreffen. Geldpolitische Maßnahmen, die ohnehin in der Zuständigkeit der Zentralbank liegen, werden nicht betrachtet. Schließlich ist es wichtig, *Konjunkturprogramme* von einer dauerhaften *Konjunkturbeeinflussung* zu unterscheiden. Wichtige Einnahme- und Ausgabepositionen der öffentlichen Haushalte wirken als automatische Stabilisatoren. So sinken zum Beispiel in einem konjunkturellen Abschwung die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung, und die entsprechenden Ausgaben steigen. Ein weiterer wichtiger automatischer Stabilisator ist die progressive Ausgestaltung der Einkommensteuer, die in einem Abschwung zu überproportionalen Einnahmeausfällen der öffentlichen Haushalte führt. Die optimale Ausgestaltung des Einnahmen- und Ausgabensystems der öffentlichen Haushalte unter dem Gesichtspunkt der automatischen Stabilisierung ist eine wichtige Aufgabe der Konjunkturpolitik. Als Konjunkturprogramm im Sinne dieser Ausarbeitung werden dagegen **diskretionäre**⁴, einmalige bzw. mehrmalige **Maßnahmen** bezeichnet.

An dieser Stelle werden die diskretionären Maßnahmen kurzfristig nachfragewirksamer staatlicher Ausgabensteigerungen bzw. Einnahmenminderungen betrachtet, die mit dem Ziel der Konjunkturbeeinflussung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland unternommen wurden. Durch diese Abgrenzung, die sich vor dem Hintergrund der gegenwärtig diskutierten Maßnahmen zur Überwindung der Finanzkrise 2008/2009 ergibt, engt sich der Blick auf die Phase der so genannten „Globalsteuerung“ zwischen 1967 und 1982 ein.

In den 1950er und frühen 1960er Jahren wurde in der Bundesrepublik Deutschland keine diskretionäre Konjunkturpolitik betrieben. Im Aufschwung der „Wirtschaftswunderjahre“ bestand dafür auch keine Notwendigkeit. Vollbeschäftigung, ausgeglichene Staatshaushalte und Wachstumsraten von über vier Prozent bestimmten die Regierungszeit der Bundeskanzler Adenauer und Erhard. Das Jahr 1967 markiert einen mehrfachen Wendepunkt in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland: Zum ersten

4 „diskretionär“: im Einzelfall, nicht regelgebunden (hier: im Gegensatz zur „automatischen Stabilisierung“).

Mal nach der Währungsreform stagnierte das Bruttoinlandsprodukt. Gleichzeitig mit dem Nullwachstum des Jahres 1967 stieg die Arbeitslosenquote aus dem Zustand der Vollbeschäftigung auf über 2 %. Im November 1966 trat die Regierung Kiesinger in der ersten großen Koalition ihr Amt an. Bestimmende Leitfigur der deutschen Wirtschaftspolitik wurde der neue Wirtschaftsminister Karl Schiller, dessen keynesianisches Denken die ordoliberalen Ära des früheren Wirtschaftsministers und Bundeskanzlers Ludwig Erhard ablöste (vgl. SCHANETZKY 2007: 35-40). Ihren wirtschaftspolitischen Ausdruck fand dieses neue Denken im Konzept der „Globalsteuerung“, das im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (1967) als neues „wirtschaftspolitisches Grundgesetz“ der Bundesrepublik Deutschland verankert wurde (vgl. CASSEL/THIEME 1988: 307). Keynesianische Nachfragesteuerung auf der Grundlage des Stabilitätsgesetzes blieb bis zum Jahr 1982 und dem Ende der sozialliberalen Koalition unter Bundeskanzler Helmut Schmidt die konjunkturpolitische Konzeption der Bundesregierung. Mit der Ablösung der keynesianisch-neoklassischen Synthese durch den Monetarismus als vorherrschendes Paradigma der Wirtschaftswissenschaft in den späten 1970er Jahren wurde das Ende der diskretionären Nachfragesteuerung und eine Veränderung der wirtschaftspolitischen Konzeptionen hin zur Angebotspolitik eingeleitet, was in Deutschland durch die Regierungsübernahme der CDU-FDP-Koalition unter Helmut Kohl im Jahr 1983 markiert wurde. Damit folgte Deutschland wirtschaftspolitisch dem in den USA und Großbritannien durch die Regierungen Reagan und Thatcher eingeleiteten Kurswechsel. Zwar unternahm die Regierung Kohl keine vergleichbar radikalen angebotsseitigen Maßnahmen wie ihre angelsächsischen Pendanten – das Ende diskretionärer Konjunkturpolitik war dennoch gekommen. Auch die rot-grüne Koalition, die von 1998 bis 2005 unter Bundeskanzler Gerhard Schröder regierte, verzichtete auf Konjunkturpolitik keynesianischer Ausprägung.

3.1. Das Konzept der Globalsteuerung im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967

Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) aus dem Jahr 1967 fordert von Bund und Ländern Maßnahmen zur gleichzeitigen Schaffung von Preisniveaustabilität, eines hohen Beschäftigungsgrads, eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und eines angemessenen Wirtschaftswachstums („magisches Viereck“). Diese Ziele sollten mit „Feinsteuerung“ der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Sinne der keynesianischen Theorie erreicht werden. Karl Schiller konkretisierte die Ziele im Jahr 1968 als eine reale Zuwachsrate des Sozialprodukts von 4,0 %, eine Arbeitslosenquote von unter 0,8 % und eine Inflationsrate von weniger als 1 % (vgl. CASSEL/THIEME 1988: 308). Mit dem Gesetz in seiner damaligen Interpretation war eine Begründung für nahezu permanente konjunkturpolitische Eingriffe angelegt.



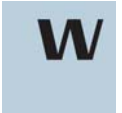
3.2. Nachfrageseitige Konjunkturprogramme von 1967-1982

Der Zeitraum von 1967 bis 1982 lässt sich in zwei Zyklen untergliedern, die von Wendepunkten der Sachkapazitätsauslastung in der Bundesrepublik Deutschland begrenzt werden. 1967, 1975 und 1982 war jeweils ein Tiefpunkt der Kapazitätsauslastung erreicht. In den folgenden Jahren stieg die Kapazitätsauslastung jeweils zunächst einige Jahre an, um dann bis zum nächsten unteren Wendepunkt wieder zu fallen (vgl. HORSTMANN 1991: 119-120). Im Folgenden werden nur die wichtigsten Konjunkturprogramme aufgeführt, die nachfragepolitisch begründet wurden. Ausgabenprogramme mit konjunktureller Wirkung, die primär struktur-, arbeitsmarkt- oder sozialpolitisch motiviert waren, bleiben unberücksichtigt.

3.2.1. 1967-1974

Konjunkturprogramme 1967-1974

Datum	Höhe	Charakter	Anmerkung
Januar 1967	2,5 Mrd. DM	Staatliche Investitionen, kreditfinanziert.	vor allem Bauinvestitionen
September 1967	5,3 Mrd. DM	Staatliche Investitionen und Zuschüsse zum Wohnungsbau, kreditfinanziert	vor allem Bauinvestitionen
März 1969	-1,8 Mrd. DM	Ausgabensperre	Verwendung zur Verringerung der Nettokreditaufnahme
Mai 1969	- 2,9 Mrd. DM	Konjunkturausgleichsrücklage, finanziert durch Steuermehreinnahmen	Einzahlung bei der Bundesbank
Januar 1970	-2,7 Mrd. DM	Ausgabensperre bzw. Ausgabenkürzungen	bei staatlichen Bauinvestitionen und Militärausgaben
Januar 1970	-2,5 Mrd. DM	Konjunkturausgleichsrücklage	Einzahlung bei der Bundesbank
Juli 1970	-5,2 Mrd. DM	Rückzahlbarer Konjunkturzuschlag auf Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer	
Mai 1971	-1,8 Mrd. DM	Verfügungsbeschränkung für Bauausgaben und Investitionsausgaben	
Mai 1971	- 3,5-5,0 Mrd. DM	Beschränkung der Verpflichtungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre	
Mai 1971	-1,7 Mrd. DM	Konjunkturausgleichsrücklage, finanziert durch Steuermehreinnahmen	Einzahlung bei der Bundesbank
Juni 1972	5,2 Mrd. DM	Rückzahlung des Konjunkturzuschlags von Juli 1970	
Februar 1973	-4,8 Mrd.	Stabilitätsabgabe in Höhe von 10 % der Einkommen- und Körperschaftsschuld	



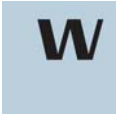
Februar 1973	-2,5 Mrd. DM	Stabilitätsanleihe, Stilllegung bei der Bundesbank	
Mai 1973	-8,2 Mrd. DM	verschiedene Maßnahmen, vor allem Verringerung kreditfinanzierter Staatsausgaben zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme	
Dezember 1973	ca. 8 Mrd. DM	Aufhebung der nachfrage-dämpfenden Maßnahmen vom Mai 1973	
Dezember 1974	1,1 Mrd. DM	Zusätzliche Energie- und Bauinvestitionen	Finanziert aus den stillgelegten Mitteln der Stabilitätsabgabe und der Stabilitätsanleihe des Jahres 1973
Dezember 1974	6,8 Mrd. DM	Investitionszulagen	

Quelle: Horstmann 1991, S. 122-148.

Der Auflistung der nachfrageseitigen Konjunkturprogramme sollen zur Beurteilung ihrer volkswirtschaftlichen Auswirkungen die Entwicklung der binnenwirtschaftlichen Zielgrößen und von Indikatoren für die Staatsverschuldung zur Seite gestellt werden. Bei der anschließenden Interpretation der Zahlen ist zu beachten, dass sowohl die Abgrenzung der hier aufgeführten „Konjunkturprogramme“ von den übrigen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte als auch deren Auswirkungen auf andere volkswirtschaftliche Größen nicht eindeutig zu bestimmen sind. Für eine genaue Wirkungsanalyse würde man theoretisch fundierte Simulationsmodelle der Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland benötigen, die für diese Zwecke nicht vorliegen. Deshalb erfolgt die Beurteilung der Globalsteuerung der zu betrachtenden Jahre in der Regel durch eine Erfolgsmessung anhand der im Stabilitätsgesetz genannten Ziele. Das Ziel einer ausgeglichenen Leistungsbilanz wird in dieser Ausarbeitung nicht weiter berücksichtigt.

Zielindikatoren 1967-1974

Jahr	reale Wachstumsrate des BSP	Verbraucherpreis-inflation	Arbeitslosenquote	Schuldenstand der öffentlichen Haushalte gemessen am BIP	Nettokreditaufnahme gemessen am BIP
1967	0,0 %	1,7 %	2,1 %	21,9 %	1,1 %
1968	6,5 %	1,9 %	1,4 %	22,0 %	1,1 %
1969	7,9 %	2,5 %	0,8 %	19,8 %	1,1 %
1970	5,9 %	3,5 %	0,7 %	18,6 %	1,0 %
1971	3,3 %	5,4 %	0,8 %	18,7 %	1,0 %
1972	3,6 %	5,6 %	1,1 %	18,9 %	1,1 %



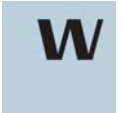
1973	4,9 %	7,1 %	1,2 %	18,3 %	1,2 %
1974	0,4 %	7,0 %	2,6 %	19,5 %	1,3 %

Quelle: Cassel/Thieme 1988, S. 309. Horstmann 1991, S. 150.

Die „konjunkturelle Delle“ des Jahres 1967 wurde mit Hilfe des durchgeführten Konjunkturprogramms schnell überwunden. In den beiden Folgejahren 1968 und 1969 sprang das Wirtschaftswachstum auf Werte aus der Zeit des „Wirtschaftswunders“ der 1950er Jahre, und die Arbeitslosigkeit sank zurück unter die Einprozentmarke. Ab 1969 wurde die Konjunkturpolitik als dämpfendes Mittel eingesetzt und überschüssige Nachfrage abgeschöpft, so dass der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte als Folge der Konjunkturpolitik sogar absank. Bis 1973 war die Wirtschaftsentwicklung von einer starken Nachfrageexpansion durch den Export und auch durch die inländische Nachfrage geprägt. Die unterbewertete D-Mark führte gleichzeitig zu einem hohen Preisdruck, der durch den Nachfrageüberhang noch verstärkt wurde. Für die Globalsteuerung stand in dieser Zeit die Bekämpfung der Inflation durch nachfragedämpfende Maßnahmen im Vordergrund. Trotz der massiven Kaufkraftabschöpfung stieg die Inflationsrate bis 1973 auf 7,1 %. Die Wirkung der daraufhin in Gang gesetzten zusätzlichen Maßnahmen zur Konjunkturdämpfung fiel zusammen mit dem „Ölpreisschock“ des Jahres 1974. In diesem Jahr änderte die Konjunkturpolitik ihren Kurs, um die Nachfrage zu beleben, doch das Wirtschaftswachstum kam dessen ungeachtet nahezu zum Erliegen, und die Arbeitslosigkeit stieg deutlich an, während die Inflationsrate weiterhin 7 % betrug. Der Boom nach der Überwindung der Konjunkturdelle des Jahres 1967 war abrupt beendet worden. Hatten die nachfrageseitigen Maßnahmen sich offenbar sehr effektiv bei der Überwindung der Rezession des Jahres 1967 gezeigt, waren sie als Instrument der Inflationsbekämpfung im anschließenden Boom offensichtlich wenig geeignet. Der Angebotsschock durch die Ölverknappung des Jahres 1974 stellte die Konjunkturpolitik vor die Herausforderung, die erste tiefgreifende Wachstumsschwäche in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland zu überwinden. Während im Jahr 1967 die Inflation keine große Gefahr bedeutete, war die Situation im Jahr 1974 insofern anders, als das geringe Wachstum mit einer sehr schnellen Geldentwertung einherging.

3.2.2. 1975-1982

Konjunkturprogramme 1975-1982

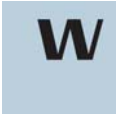


Datum	Höhe	Charakter	Anmerkung
August 1975	1,2 Mrd. DM	Staatliche Investitionen, finanziert aus Konjunkturausgleichsrücklage und mit Kredit	Schwerpunkt Hoch- und Tiefbau
August 1975	4,0 Mrd. DM	Förderung kommunaler und privater Bauinvestitionen, finanziert aus Konjunkturausgleichsrücklage und mit Kredit	Beihilfen und Förderungen für Kommunen und Privathaushalte zur Sanierung und Modernisierung von Gebäuden und städtischer Infrastruktur
März 1977	3,7 Mrd. DM	Staatliche Investitionen, kreditfinanziert	zur Verbesserung des Verkehrssystems
März 1977	1,3 Mrd. DM	Staatliche Investitionen, kreditfinanziert	in Projekte der umweltfreundlichen Energieversorgung
März 1977	4,1 Mrd. DM	Staatliche Investitionen, kreditfinanziert	in Projekte der Wasserwirtschaft
März 1977	4,1 Mrd. DM	Staatliche Investitionen, kreditfinanziert	Zur Verbesserung der Wohnumwelt
September 1977	10,8 Mrd. DM	Steuererleichterungen, kreditfinanziert	Vor allem für Privathaushalte im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer
September 1977	5,5 Mrd. DM	Zuschüsse und Hilfen, kreditfinanziert	vor allem für den Wohnungsbau
Juli 1978	9,6 Mrd. für 1979 11,8 Mrd. für 1980	Steuererleichterungen bei der Lohn- und Einkommensteuer finanziert durch Erhöhung der Umsatzsteuer und Kredit	
September 1981	2,8 Mrd. DM	Abschreibungsverbesserungen, finanziert durch Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen	
Februar 1982	4,0 Mrd. DM	Befristete Investitionszulage, finanziert durch Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen	

Quelle: Horstmann 1991, S.153-174.

Die für die Zusammenstellung der Konjunkturprogramme verwendete Darstellung von Horstmann (1991) weist darauf hin, dass konjunkturpolitische Zielstellungen der beschlossenen Ausgabenprogramme nicht immer klar von anderen ausgabenpolitischen Zielstellungen wie der Strukturpolitik, der Einkommenspolitik, der Regionalpolitik, der Steuerpolitik oder der Wohnungsbaupolitik abzugrenzen sind. Horstmann hat in seiner Aufstellung diejenigen Programme berücksichtigt, die hauptsächlich konjunkturpolitisch im Rahmen des damaligen Instrumentariums der „Globalsteuerung“ begründet wurden. Zur Einordnung der aktiven Konjunkturpolitik zwischen 1975 und 1982 werden im Folgenden wiederum die Ausprägungen der binnenwirtschaftlichen Zielgrößen

des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes sowie Indikatoren für die Staatsverschuldung wiedergegeben.



Zielindikatoren 1975-1982

Jahr	reale Wachstumsrate des BSP	Verbraucherpreis-inflation	Arbeitslosenquote	Schuldenstand der öffentlichen Haushalte gemessen am BIP	Nettokreditaufnahme gemessen am BIP
1975	-1,8 %	6,2 %	4,7 %	25,0 %	5,2 %
1976	5,3 %	4,4 %	4,6 %	26,5 %	4,2 %
1977	2,8 %	3,7 %	4,5 %	27,4 %	2,7 %
1978	3,6 %	2,8 %	4,3 %	28,9 %	3,2 %
1979	4,0 %	4,1 %	3,8 %	29,7 %	3,1 %
1980	1,9 %	5,5 %	3,8 %	31,3 %	3,6 %
1981	-0,2 %	6,1 %	5,4 %	35,4 %	4,5 %
1982	-1,0 %	4,8 %	7,5 %	38,5 %	4,3 %

Quelle: Cassel/Thieme 1988, S. 309. Horstmann 1991, S. 150.

Die Folgen der Ölpreiskrise und der davor eingeleiteten kontraktiven Maßnahmen mündeten 1975 in einem kräftigen Schrumpfen des Sozialprodukts bei gleichzeitig hoher Inflation und ansteigender Arbeitslosigkeit. Zum ersten Mal war in Deutschland nach dem Ende des 2. Weltkriegs das Phänomen der „Stagflation“ zu beobachten. In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre reagierte die deutsche Politik mit massiven Ausgabenprogrammen zur Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Wie die Ausprägungen der Zielgrößen zeigen, stabilisierte sich das Wirtschaftswachstum in den Jahren bis 1980, und die Arbeitslosigkeit blieb zwar höher als vor dem Einbruch von 1974, stieg aber zunächst nicht weiter an. Diese Stabilisierung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung konnte nur durch immer neue Konjunkturprogramme erzielt werden. Im Gegensatz zum Konjunkturzyklus nach 1967, als im weiteren Verlauf keine weiteren Impulse notwendig waren und dämpfende Maßnahmen ergriffen wurden, musste die konjunkturpolitische „Stimulationsdosis“ nach 1975 immer weiter erhöht werden. Die Stabilisierung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung bis 1980 wurde um den Preis einer stets über den Zielwerten liegenden Inflationsrate erkaufte. Dazu kam das schnelle Ansteigen der Staatsverschuldung. Während zunächst noch Rücklagen aus dem vorangegangenen Konjunkturzyklus zur Verfügung standen, wurden im weiteren Verlauf ständig neue Kredite aufgenommen. So engten die Konjunkturprogramme den Spielraum für weitere expansive Maßnahmen immer weiter ein. Dem zweiten Ölpreis-

schock von 1979/80 hatte die konjunkturpolitische Globalsteuerung dann nur noch wenig entgegenzusetzen. Die Jahre 1981 und 1982 waren geprägt von einer erneuten und verschärften Stagflationsphase mit einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit.

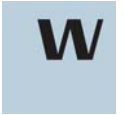
4. Zusammenfassung und Bewertung vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Finanzkrise 2008/2009

4.1. Globalsteuerung als „gescheitertes Konzept“

Das nachträgliche Urteil der Wirtschaftswissenschaft und der Geschichtsschreibung über die Phase der Globalsteuerung als einem Versuch der Konjunkturbeeinflussung mit Hilfe von Nachfrageprogrammen ist relativ eindeutig: Hatte der neu angetretene Wirtschaftsminister Karl Schiller in den 1960er Jahren noch gesagt: „Konjunktur ist nicht unser Schicksal, Konjunktur ist unser Wille“ (vgl. TICHY 2007: 509), betitelt Tim Schanetzky seine wissenschaftliche Untersuchung zur Wirtschaftspolitik zwischen 1966 und 1982 als „Die große Ernüchterung“ (vgl. SCHANETZKY 2007). Bereits Mitte der 1980er Jahre war sich ein Großteil der Kommentatoren einig, dass die Konjunkturprogramme auf der Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes „mehr geschadet als genutzt“ (vgl. JULITZ 1985) hätten. Wie kam es zu diesem Urteil?

Die nachträgliche Analyse von Wirtschaftspolitik ist mit der Schwierigkeit behaftet, dass sie nicht anhand eindeutiger Referenzszenarien vorzunehmen ist. Selbst ausgefeilte gesamtwirtschaftliche Modellanalysen können nur unzulänglich abbilden, wie die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland ohne die Anwendung nachfrageseitiger Konjunkturprogramme verlaufen wäre. Die vorliegenden Studien messen die Phase der Globalsteuerung deshalb zumeist an den im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz selbst genannten Zielen (vgl. die für diese Ausarbeitung verwendeten SCHANETZKY 2007, HORSTMANN 1991, VON ROEHL 1988, SCHROEDER 1984). Wie im vorangegangenen Abschnitt deutlich wurde, verlor die Konjunkturpolitik nach dem anfänglichen Erfolg der Überwindung der „Delle“ von 1967 immer mehr an Effektivität. In der Zeit ab 1974 wurden nicht nur die gesteckten Ziele verfehlt, sondern es wurden zusätzlich Bedenken laut, die Globalsteuerung könne selbst statt zur Stabilisierung zur Verschärfung bestehender Probleme beitragen. Gleichzeitig mit der offensichtlich werdenden Erfolglosigkeit der Globalsteuerung zu Beginn der 1980er Jahre lösten die angebotsseitigen Politikempfehlungen des Monetarismus auch in der Wirtschaftswissenschaft die keynesianischen Konzeptionen ab. So standen für die nachträgliche Analyse gleichzeitig die theoretischen Begründungen für das Misslingen der Globalsteuerung zur Verfügung.

Im Jahr 1983 veröffentlichte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft ein Gutachten unter dem Titel „Konjunkturpolitik – neu betrachtet“, das aus



der Sicht der wissenschaftlichen Politikberatung eine nachträgliche Fehleranalyse beinhaltet. Dort werden u. a. folgende Gründe für ein Scheitern der Globalsteuerung aufgeführt (vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 1983: 4ff):

- Die beiden Ölpreisschocks von 1973 und 1979 waren der realwirtschaftliche Hintergrund der Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik in dieser Zeit.
- Die Verteilungspolitik im Anschluss an die Ölpreisschocks führte zu einer Verselbständigung der Inflation durch eine Lohn-Preisspirale. Eine staatliche Nachfrageexpansion beschleunigte diese Inflation, ohne die Arbeitslosigkeit zu vermindern.
- Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein konjunkturelles, sondern auch ein strukturelles Problem einer Volkswirtschaft. Strukturelle Arbeitslosigkeit kann nicht mit nachfrageseitiger Konjunkturpolitik bekämpft werden.
- Produktivität, Flexibilität, Innovationen, Mobilität sind nicht-konjunkturelle Probleme einer Volkswirtschaft, die entscheidend zur Erreichung wirtschaftlicher Zielgrößen beitragen.
- Die zunehmende internationale Verflechtung der deutschen Wirtschaft schränkte im Verlauf der 1970er Jahre die Wirksamkeit nationaler Konjunkturprogramme ein.
- Gleichzeitig erhöhte sich der Wettbewerbsdruck auf die deutsche Wirtschaft durch die Beendigung der Unterbewertung der D-Mark, die bis 1969 bestanden hatte. Von 1969 bis 1973 wurde die D-Mark mehrfach aufgewertet, danach wurde der Wechselkurs freigegeben, was bis 1979 sogar zu einer Überbewertung der D-Mark führte. Bei flexiblen Wechselkursen führen durch Nachfragemassnahmen ausgelöste Zinssteigerungen zur Aufwertung der inländischen Währung, wodurch sich die Exportnachfrage abschwächt.
- Die wachsende Staats- und Ausgabenquote als Folge der Konjunkturpolitik zwischen 1967 und 1982 verringerte die Flexibilität der Volkswirtschaft und engte den fiskalischen Spielraum der Wirtschaftspolitik ein.
- Kreditfinanzierte Ausgabenprogramme führen zu einer verringerten volkswirtschaftlichen Sparquote und erhöhten Zinsen auf den Kapitalmärkten und verdrängen so privatwirtschaftliche Investitionen („Crowding Out“).
- Steigende Staatsverschuldung führt bei der Privatwirtschaft zur Erwartung zukünftig steigender Steuerlast und dadurch zur Zurückhaltung bei Konsum und Investitionen.
- Die Nachfragepolitik zwischen 1967 und 1982 schenkte in der Ausgestaltung ihrer Programme den angebotsseitigen Wirkungen der Staatsausgaben kaum Beachtung. Es wurde nicht geprüft, ob die Programme Leistungs- und Risikobereitschaft, Sparen und Investieren oder die Mobilität der privaten Wirtschaftssubjekte verbesserten oder sogar hemmten.
- Die Konjunkturpolitik führte im Zusammenspiel mit der Sozial- und Verteilungspolitik sowie anderen Politikbereichen zu einer Verringerung der mikroökonomischen Flexibilität, die wiederum bedingte, dass expansive fiskalische Impulse immer mehr an Wirkung verloren.
- Die mehrjährigen Phasen hoher Inflation veränderten die Inflationserwartungen der privaten Wirtschaft. Als Folge von Konjunkturprogrammen wurden weitere Preissteigerungen bereits antizipiert, was zu höheren Lohnforderungen und niedrigerer Beschäftigung führte.

- Die Zeitverzögerung zwischen Abschwungphase und Wirksamwerden von konjunkturpolitischen Gegenmaßnahmen durch Wahrnehmung, Verarbeitung, Verabschiedung und Inkrafttreten von Konjunkturprogrammen („time-lag“) führte dazu, dass die Wirkungen der Globalsteuerung oft nicht zum notwendigen Zeitpunkt einsetzten.

In der nachträglichen Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982 wird deutlich, dass dieses Politikkonzept und damit die in diesem Rahmen verabschiedeten Konjunkturprogramme insgesamt als gescheitert gelten können. Die Ursache liegt neben den technischen Schwierigkeiten einer korrekten und schnellen Analyse der konjunkturellen Situation und der politisch-administrativen Verzögerung der Umsetzung von angemessenen Gegenmaßnahmen hauptsächlich darin, dass in dieser Phase der deutschen Wirtschaftsgeschichte auf nicht-konjunkturelle Probleme mit konjunkturpolitischen Maßnahmen reagiert wurde. Die deutsche Wirtschaft stand in dieser Zeit vor einer Reihe von Herausforderungen. Die größten waren die Änderung des außenwirtschaftlichen Regimes durch die Flexibilisierung der Wechselkurse und die beiden Ölpreiskrisen. Idealerweise hätten diese Herausforderungen Anpassungsreaktionen der deutschen Volkswirtschaft hervorgerufen, die zu einer verbesserten Effizienz der Produktion und einer erhöhten internationalen Wettbewerbsfähigkeit geführt hätten. Stattdessen wurden die strukturellen Probleme von der Wirtschaftspolitik als Konjunkturproblem aufgefasst und mit nachfrageseitigen Konjunkturprogrammen bekämpft. Zwar konnten dadurch kurzfristig negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt eingedämmt werden, der Anpassungsprozess der deutschen Wirtschaft an die neuen Erfordernisse wurde jedoch gleichzeitig behindert. Damit wurden die Strukturprobleme der deutschen Volkswirtschaft langfristig sogar verschärft, da die Ausgabenprogramme zu einem starken Anstieg der Staatsverschuldung, hohen Inflationsraten, einem unflexiblen Arbeitsmarkt und der Verdrängung privater Investitionen führten. Die Globalsteuerung war selbst Teil des strukturellen Problems der deutschen Volkswirtschaft geworden und auch in ihrer kurzfristigen Wirksamkeit an Grenzen gestoßen. Damit rückten die angebotsseitigen Strukturprobleme in den Fokus der Wirtschaftspolitik.

4.2. Finanzkrise 2008/2009: Ist ein Konjunkturprogramm notwendig?

Seit Herbst 2008 wurden in Deutschland vermehrt Vorschläge für ein Konjunkturprogramm zur Abfederung der Auswirkungen der Banken- und Finanzkrise diskutiert. Es stellt sich die Frage, welche Konsequenzen aus den Erfahrungen mit der Globalsteuerung zwischen 1967 und 1982 gezogen werden können.

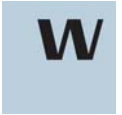
Bedeutet das Urteil der Wissenschaft, die mehrheitlich in der Rückschau von einem „gescheiterten“ Konzept der Globalsteuerung spricht, dass Konjunkturprogramme generell abzulehnen sind? Eine solche Schlussfolgerung wäre vorschnell. In diesem Zusammenhang scheint es sinnvoll, die Gründe für die negative Beurteilung der Globalsteuerung

rung näher zu betrachten. Die nachfragepolitische Konzeption, die in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre formuliert wurde, erhob den Anspruch, die volkswirtschaftliche Entwicklung von Konjunkturschwankungen unabhängig zu machen. Noch zu einem Zeitpunkt, als die technischen Schwierigkeiten einer tatsächlich antizyklischen Politik bereits offenbar wurden, forderten Politik und Wissenschaft im Sinne einer „Feinsteuerung“ das konjunkturpolitische Instrumentarium weiter auszubauen (vgl. SCHANETZKY 2007: 112-115). Mit dem Konzept der Globalsteuerung sollten Wachstums- und Beschäftigungsergebnisse erzielt werden, die kontinuierlich über den Werten ohne entsprechende Konjunkturprogramme liegen sollten.

Damit hatten sich die Wirtschaftspolitik und davor die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung Schritt für Schritt von der eigentlichen theoretischen Grundlage der Keynes'schen Theorie wegbewegt. Keynes hatte seine Theorien in der Zeit der Weltwirtschaftskrise nach 1929 entwickelt. Er beobachtete in diesen Jahren Märkte, die sich nicht automatisch in ihren Gleichgewichtszustand zurückbewegten, sondern im kontrahierten Zustand verharrten. Weder die ursprünglichen Überlegungen von Keynes noch die Formulierung des Grundmodells der keynesianisch-neoklassischen Synthese implizierten, dass nachfrageseitige Maßnahmen der Wirtschaftspolitik langfristig zu besseren Ergebnissen führen könnten als diejenigen, die sich in „normalen“ Zeiten als Gleichgewichtszustand ergeben würden. Keynes bezweifelte lediglich die Annahme, dass die Märkte stets „automatisch“ einem Gleichgewicht zustrebten. Seine wirtschaftspolitischen Empfehlungen zielten nicht auf eine globale Konjunktursteuerung, sondern auf die Überwindung akuter Krisen, in denen die Produktionsfaktoren nicht ausgelastet sind. Ein Konjunkturprogramm in einer solchen Situation ist nicht Teil eines langfristigen Steuerungssystems, sondern als Impuls des Staates gedacht, die Volkswirtschaft aus dem Unterbeschäftigungszustand herauszuführen, bzw. das Entstehen eines stabilen „Depressionszustandes“ zu verhindern.

Die Diagnose der keynesianischen Theorie, dass es Situationen geben könne, in denen die Volkswirtschaft nicht von alleine zu einem Gleichgewicht zurückfindet, in dem die Produktionsfaktoren ausgelastet sind, ist heute Teil der Mehrheitsmeinung in der modernen Wirtschaftswissenschaft. Der so genannte „Neukeynesianismus“, wie er sich in den makroökonomischen Standardlehrbüchern wiederfindet⁵, fordert deshalb von der Wirtschaftspolitik sowohl eine Optimierung der Angebotsbedingungen und eine Bekämpfung von strukturellen Problemen als auch eine aktive Konjunkturpolitik in Situationen, in denen sich eine stabile Unterbeschäftigung herausbildet. Die nachfrageseitige „Krisenüberwindung“ sollte nach Meinung der meisten Wirtschaftswissenschaftler Teil des wirtschaftspolitischen Instrumentariums sein. Dagegen spricht auch der fehlge-

5 Hier seien als Beispiel folgende Lehrbücher der Makroökonomie genannt: Dornbusch/Fischer, Blanchard, Stiglitz und Mankiw.



schlagene Versuch einer nachfrageseitigen „Globalsteuerung“ in den 1960er und 1970er Jahren nicht.

Für die Situation 2008/2009 stellen sich also die Fragen,

- ob es sich bei den Folgen der Banken- und Finanzkrise um eine Krise mit der Gefahr eines längeren „Depressionszustandes“ handelt, die eine aktive Nachfragepolitik erforderlich macht, und
- wie vor dem Hintergrund der vergangenen Konjunkturprogramme eine solche Nachfragepolitik auszugestalten ist.

4.3. Diagnose 2008/2009

Bei der Diagnose der aktuellen Krise sprechen einige Fakten für die Gefahr einer lang anhaltenden Depression. Die aktuelle Krise ist keine Strukturkrise der Realwirtschaft. Es liegen keine grundlegenden Verschiebungen der Angebotsbedingungen vor, auf die die Volkswirtschaften mit Anpassungsreaktionen reagieren können oder sogar müssen.⁶ Der Ausgangspunkt der gegenwärtigen Wirtschaftskrise war das Platzen der Finanzmarktblase, die ihren Ursprung in der mangelnden Regulierung des amerikanischen Hypothekenmarktes hatte. Davon ausgehend wurden die weltweiten Kreditmärkte in Mitleidenschaft gezogen, so dass der Bankensektor seine Finanzierungsfunktion für die Volkswirtschaften nicht mehr ausreichend erfüllte. Noch liquide Finanzmittel wurden innerhalb kurzer Zeit von den Inhabern abgezogen. Die Kreditbedingungen für Verbraucher und Unternehmer haben sich in der Folge dramatisch verschlechtert. Gleichzeitig haben die Geldvermögenseinbußen durch das Platzen der Finanzmarktblase, beginnend mit den US-amerikanischen Verbrauchern, zu einem Rückgang der weltweiten Nachfrage geführt. In einer normalen Situation der Kreditverknappung können die Zentralbanken durch eine Senkung der Leitzinsen Gelder zurück in den Wirtschaftskreislauf schleusen und die Kreditvergabe sowie die Investitionstätigkeit der Unternehmen anregen, so dass eine nachfrageseitige Stimulierung der Wirtschaft unnötig ist. In der gegenwärtigen Situation sind die Lasten aus „faulen“ Krediten aber noch unabsehbar, und die Verunsicherung auf den Finanzmärkten ist seit der Pleite der Bank Lehman Brothers hoch, so dass die Kreditvergabe des Bankensektors trotz der Maßnahmen der Zentralbanken weiterhin nicht in Gang kommt. Die zusätzliche Liquidität wird einfach „aufgesaugt“, und die von den Unternehmern und Verbrauchern zu zahlenden Zinsen bleiben weiter hoch. Dies ist derzeit vor allem an den hohen Aufschlägen bei den Renditen von Unternehmensanleihen im Vergleich zu Staatsanleihen abzulesen. Damit entspricht die

6 Ein Beispiel für ein gegenwärtiges Strukturproblem der Weltwirtschaft ist der Klimawandel. Ihm kann die Weltwirtschaft nur durch Effizienzverbesserungen und Produktionsveränderungen begegnen. Konjunkturprogramme zur Bekämpfung der Folgen des Klimawandels wären keine adäquate wirtschaftspolitische Reaktion

gegenwärtige Situation in mancher Hinsicht einem Lehrbuchfall der (neu)keynesianischen Theorie, der so genannten „Liquiditätsfalle“.⁷ Tatsächlich bleibt der Geldpolitik durch die weitgehende Unwirksamkeit von Zinssenkungen und die Annäherung der Leitzinsen an die Nullprozentmarke kaum weiterer Spielraum zur Stimulierung der Volkswirtschaft. Gleichzeitig führt der rasche Rückgang der Inflationsrate zum Ansteigen der Realzinsen für Unternehmen und Verbraucher.

In einer solchen Situation weitgehend unwirksamer Geldpolitik kommt der Nachfragestimulierung die Aufgabe zu, den „Depressionszustand“ der Wirtschaft zu überwinden. Der Staat tritt mit seiner Nachfrage in die „Lücke“ der Unternehmen und der Verbraucher. Gleichzeitig durchbricht er die Spirale negativer Erwartungen, die von einem weiteren Rückgang der Nachfrage und sinkenden Preisen als Folge der Wirtschaftskrise ausgehen. Zusammen mit der notwendigen staatlichen Neuregulierung des Finanzsystems und der Bereinigung der Bankbilanzen kann die Nachfragepolitik einen wichtigen Beitrag zur Krisenüberwindung leisten. Die derzeitige Situation ist mit der ebenfalls aus einer Bankenkrise hervorgegangenen „großen Depression“ der 1930er Jahre eher vergleichbar als mit der Strukturkrise der 1970er Jahre.⁸ Aus diesem Grund plädieren die meisten Wirtschaftswissenschaftler für die Auflage eines nachfragebelebenden Konjunkturprogramms zur Überwindung der Folgen der Finanzkrise 2008/2009.

4.4. Lehren vergangener Konjunkturpolitik für die Konzeption eines Konjunkturprogramms 2008/2009

Die Phase der Globalsteuerung in der deutschen Wirtschaftsgeschichte erbringt zusammen mit dem aktuellen Kenntnisstand der Wirtschaftswissenschaften einige Hinweise darauf, wie ein Konjunkturpaket in der gegenwärtigen Situation ausgestaltet werden sollte, um die gewünschte Wirkung zu erzielen. Um zu verhindern, dass sich in Folge der Finanz- und Bankenkrise ein Depressionszustand in der deutschen Wirtschaft verfestigt, sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

Internationale Einbettung

Bereits in den 1970er Jahren wurde deutlich, dass die Zunahme der außenwirtschaftlichen Verflechtungen die Wirkungen nationaler Konjunkturprogramme deutlich abschwächt. Teile der im Inland entfachten Nachfrage „versickern“ durch Importe und wirken so nur im Ausland beschäftigungssichernd. 2008/2009 ist die außenwirtschaftliche Integration Deutschlands in die Weltwirtschaft noch weiter fortgeschritten. Ein auf Deutschland begrenztes Konjunkturprogramm wäre nahezu sinnlos. Die Banken- und

7 Zur Diagnose einer Liquiditätsfalle im Zuge der Finanzmarktkrise vgl. z. B. den diesjährigen Nobelpreisträger Paul Krugman <http://krugman.blogs.nytimes.com/2008/03/17/how-close-are-we-to-a-liquidity-trap/> [Stand: 09.12.2008].

8 Vgl. http://www.nytimes.com/2008/11/14/opinion/14krugman.html?_r=1 [Stand: 09.12.2008].

Finanzkrise ist ein internationales Phänomen. Die USA, China, Russland, Japan sowie die meisten EU-Staaten haben noch vor Deutschland umfangreiche Konjunkturpakete angekündigt bzw. beschlossen. Die EU-Kommission hat die Notwendigkeit einer internationalen Koordination nationaler Konjunkturprogramme erkannt und fordert ihre Mitgliedstaaten auf, 1,2 % des jeweiligen Bruttoinlandsproduktes für eine konjunkturelle Stimulierung aufzuwenden. Zusammen mit EU-Mitteln ist ein Impuls von 1,5 % des BIP der EU geplant.⁹ Eine Einbettung nationaler Maßnahmen in ein von der EU koordiniertes Gesamtpaket ist zweifellos im Interesse eines exportorientierten Landes wie Deutschland und begrenzt die Problematik eines „free rider“-Verhaltens von Staaten, ohne eigenen Beitrag von ausländischen Konjunkturprogrammen zu profitieren.

Zeitpunkt

Eine der wichtigsten Erkenntnisse bezüglich der technischen Durchführung von Konjunkturprogrammen, die bald nach dem Beginn der Globalsteuerung im Jahr 1967 deutlich wurde, ist die Bedeutung von Zeitverzögerungen („time-lags“) zwischen dem Beschluss von Konjunkturprogrammen, ihrer Umsetzung und den konjunkturellen Wirkungen. Solche Zeitverzögerungen können je nach Ausgestaltung mehr als ein Jahr betragen. Da gegenwärtig mit dem Einbruch der Produktion und dem Rückgang der Beschäftigung im Verlauf des Jahres 2009 zu rechnen ist, müsste ein effektives Konjunkturprogramm baldmöglichst umgesetzt werden, um seine Wirkung wie gewünscht zu entfalten. Wie der Wirtschaftsnobelpreisträger des Jahres 2008, Paul Krugman, deutlich gemacht hat, können im Herbst und Winter 2008/2009 bereits Verzögerungen von wenigen Wochen schädlich sein.¹⁰

Umfang

Die EU-Kommission fordert nationale Konjunkturprogramme in Höhe von 1,2 % des BIP, der Sachverständigenrat hat in seinem Herbstgutachten eine anfängliche Größenordnung von 0,5 % -1,0 % des BIP genannt (vgl. SVR 2008: 10 (22)). Eine Mehrzahl der Ökonomen ist der Ansicht, dass der gegenwärtigen Krisensituation angesichts ihrer Schwere nur mit einem massiven fiskalischen Impuls begegnet werden kann.¹¹ Wichtig ist dabei, dass es sich bei den Maßnahmen tatsächlich um **zusätzliche** Ausgaben handelt.

9 Vgl. <http://de.reuters.com/article/economicsNews/idDEBEE4B80EZ20081209> [Stand: 10.12.2008].

10 Vgl. die Kommentare bezüglich des Zeitraums zwischen der Wahl des kommenden US-Präsidenten Barak Obama und der Machtübergabe des scheidenden US-Präsidenten George Bush. http://www.nytimes.com/2008/11/21/opinion/21krugman.html?_r=1 [Stand: 10.12.2008].

11 Vgl. für die Beschreibung der derzeitigen Situation als „außergewöhnlich“ wiederum die Kommentare von Paul Krugman <http://www.nytimes.com/2008/11/14/opinion/14krugman.html> [Stand: 10.12.2008].

Ausgestaltung

In der Diskussion in Deutschland seit dem Herbst 2008 wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle zur Ausgestaltung möglicher Konjunkturprogramme vorgeschlagen. Die Bandbreite reichte von „Konsumgutscheinen“ bis zu Steuersenkungen. Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass für eine optimale konjunkturelle Wirkung die **Verteilungswirkung** von Ausgabenprogrammen **kein** relevantes **Entscheidungskriterium** sein sollte. Die Erfahrungen aus der Zeit der Globalsteuerung, die durch neuere Forschungsergebnisse der Wirtschaftswissenschaft empirisch und theoretisch bestätigt werden (vgl. z. B. HEILEMANN ET AL. 2008), haben gezeigt, dass weder Steuersenkungen noch die direkte Stimulation des privaten Konsums optimale konjunkturpolitische Instrumente darstellen. Beide Instrumente begünstigen sowohl die Bildung zusätzlicher Ersparnis, die dem konjunkturellen Effekt entgegenwirkt, als auch den Abfluss der Mittel in zusätzliche Importnachfrage. Den größten konjunkturellen Impuls im Inland bei gleichzeitiger Verbesserung des langfristigen Produktionspotentials und Erhöhung des volkswirtschaftlichen Vermögens lösen Investitionen der öffentlichen Hand aus. Der Sachverständigenrat und viele andere Wirtschaftswissenschaftler plädieren insbesondere für zusätzliche Investitionsausgaben im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und der Bildungsinfrastruktur (Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen) (vgl. SVR 2008: 10 (22)). Die Möglichkeit zur kurzfristigen Konjunkturbelebung durch öffentliche Investitionen ist allerdings durch die begrenzte Anzahl „baureifer“ Projekte eingeschränkt. Die zeitweise Beschleunigung von Planungs- und Vergabeverfahren bei öffentlichen Investitionen ist deshalb eine wichtige Begleitmaßnahme von wirksamen Konjunkturprogrammen.

Flankierende Maßnahmen

Die wichtigsten Lehren der Konjunkturpolitik aus der Zeit zwischen 1967 und 1982 betreffen die Gefahr einer Vernachlässigung der Angebotsseite der Volkswirtschaft. Der Sachverständigenrat hat in seinem Herbstgutachten 2008 deutlich gemacht, dass gerade in konjunkturell schlechten Zeiten, in denen ein Konjunkturprogramm notwendig erscheint, die strukturellen Reformen des Wirtschaftssystems weiter vorangetrieben werden müssen: „Es ist wichtig, zügig die beschriebenen Wachstumsimpulse zu setzen, um gleichermaßen die aktuelle wirtschaftliche Schwächephase schneller zu überwinden wie das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential zu erhöhen. Falsch wäre es allerdings, wenn die Politik diese der erwarteten wirtschaftlichen Schwächephase geschuldeten Bemühungen als Alibi benutzen würde, in ihren Anstrengungen nachzulassen, die ebenfalls in den letzten Jahren im Interesse eines höheren Trendwachstums eingeleiteten Reformen

– auf dem Feld der Finanzpolitik

- beim Regelwerk des Arbeitsmarkts oder
- im Bereich der Sozialen Sicherung

weiter voranzubringen.“ (SVR 2008: 10-11 (23)).

Neben dem Vorantreiben von Reformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft empfiehlt der Rat darüber hinaus, bereits in Zeiten eines konjunkturell bedingten Anstiegs der Staatsverschuldung Pfade zurück zum Ziel eines ausgeglichenen Haushalts zu beschreiben. Nicht zuletzt am Versäumnis, neben dem Setzen konjunktureller Impulse die öffentlichen Schulden zu begrenzen und die Flexibilität und Angebotsbedingungen der deutschen Volkswirtschaft zu verbessern, ist die Globalsteuerung in Deutschland zwischen 1967 und 1982 gescheitert.

5. Verwendete Literatur

- CASSEL, Dieter/THIEME, H. Jörg (1988): Stabilitätspolitik. In: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Band 2. 3. Auflage. München. S. 292-362.
- FELDERER, Bernhard/ HOMBURG, Stefan (2003): Makroökonomik und neue Makroökonomik. 8. Auflage. Berlin
- HEILEMANN, Ullrich et al. (2008): Qual der Wahl? – Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Konjunkturstabilisierung. In: Wirtschaftsdienst 2008/9, S.586-593.
- HEINE, Michael/HERR, Hansjörg (2003): Der Neu-Keynesianismus als neues makroökonomisches Konsensmodell: Eine kritische Würdigung. In: Neu-Keynesianismus-der neue wirtschaftspolitische Mainstream? Hg. von Eckhard Hein, Arne Heise und Achim Truger. Marburg. S. 21-53.
- HORSTMANN, Winfried (1991): Globalsteuerung und Mittelstand. Baden-Baden.
- JULITZ, Lothar (1985): Konjunkturprogramme: mehr geschadet als genutzt. In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 18/85, S. 852-856.
- MANKIW, N. Gregory (2003): Makroökonomik. 3. Auflage. Stuttgart.
- von ROEHL, Christoph (1988): Große Depression und Stagflation. Göttingen.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT [SVR] (2008): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09. Wiesbaden.
- SCHANETZKY, Tim (2007): Die große Ernüchterung. Berlin.
- SCHROEDER, Klaus (1984): Der Weg in die Stagnation. Opladen.
- SIEBKE, Jürgen/FOHRMANN, Oliver (2005): Vom New Deal zu Reaganomics: nachfrage- und angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. In: WISU 6/05, S.807-811.
- TICHY, Gunther (2007): Bedingen neue Ansätze der Konjunkturtheorie eine neue Stabilisierungspolitik? In: Wirtschaft und Gesellschaft 33, S.507-527.
- WAGNER, Helmut (2004): Stabilitätspolitik. 7. Auflage. München/Wien.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT beim Bundesministerium für Wirtschaft (1983): Konjunkturpolitik – neu betrachtet. Hg. vom BMWi.