

MODERNE FINANZPOLITIK FÜR DEUTSCHLAND¹

von

Heiner Flassbeck

1. Markt versus Staat - Die „progressiven“, 70er Jahre

Der richtige Weg für die Finanzpolitik war schon in den 70er Jahren das beherrschende wirtschaftspolitische Thema. Nach dem Regierungswechsel im Jahre 1969 machte sich die sozial-liberale Regierung daran, das Verhältnis von Staat zu Markt neu zu definieren. „Reformen zu wagen“, war im Wahlkampf versprochen worden. Das hieß damals noch, daß der Staat auch unter Einsatz finanzieller Mittel versuchte, die Lebensverhältnisse aller Bürger, und insbesondere derjenigen, die nicht in voller Weise an der allgemeinen Prosperität teilhaben konnten, zu verbessern. Außenpolitisch dominierte der „kalte Krieg,“. Er forderte die westlichen Länder heraus, zu zeigen, daß auch ein marktwirtschaftliches System „sozial,“ sein kann.

Das Tempo der Reformen wurde dadurch beschleunigt und gerechtfertigt, daß sich in Deutschland, wie in vielen anderen Ländern nach 20 Jahren ungebrochenen „privaten,“ Wachstums ein Nachholbedarf im Bereich der öffentlichen Güter herausgebildet hatte. Auch fragten die Bürger selbst vermehrt solche Güter nach, die stärker der individuellen Absicherung des erreichten Wohlstandsniveaus als dessen originärer Ausweitung dienten. Die Nachfrage nach Gütern zur Gesundheitsvorsorge, war dabei das herausragende Beispiel. Aber auch in anderen Bereichen hatten sich nach 20 Jahren einer relativ ungebremsten privatwirtschaftlichen Expansion und angesichts einer Überbeschäftigung am Arbeitsmarkt (1970 gab es fast eine Million offene Stellen und praktisch keinen Arbeitslosen) die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse massiv verschoben. Verschärfte Arbeitskämpfe mit höheren Lohnabschlüssen und einer steigenden Lohnquote, ein neues Betriebsverfassungsgesetz und die paritätische Mitbestimmung waren die Folge. Der Staat stellte sich in den meisten dieser Auseinandersetzungen auf die Seite der Arbeitnehmer und untermauerte so seinen Anspruch, Reformen zu wagen.

In die Euphorie eines vom Staat gestaltbaren Gemeinwesens hinein platzte die erste Ölpreisexplosion. Zum ersten Mal in diesem Jahrhundert sahen sich die westlichen Industrieländer gemeinsam einem von Entwicklungsländern ausgehenden Schock ausgesetzt, der die wirtschaftlichen Grundfesten erschütterte und abgestimmte wirtschaftspolitische Antworten verlangte. Der Westen versagte vollständig. Zunächst waren es in fast allen Ländern die Arbeitnehmer, die im Glanze ihrer durch Vollbeschäftigung gewonnenen Macht zu demonstrieren versuchten, daß sie sich von den Folgen der Ölpreiserhöhung würden freistellen können. Die berühmte „Kluncker-Runde,“ ist in Deutschland dafür zum Symbol geworden. In den meisten anderen Länder aber lagen die Lohnabschlüsse noch weit über denen in Deutschland. Die Lohnstückkosten explodierten weltweit und schufen damit die Gefahr einer sich beschleunigenden Inflation, die von dem Einmaleffekt der Ölpreisexplosion alleine nicht zu erwarten gewesen wäre.

¹ Erschienen in: WSI-Mitteilungen, Heft August 1999

Die Geldpolitik war gefordert, ihre Rolle als Hüter der Stabilität der Währung zu spielen. Sie tat das in – gemessen an den Restriktionsphasen der zwei Nachkriegsdekaden – ungewohnter Härte. Die Notenbanken der Welt außerhalb des amerikanischen Notenbanksystems hatten nach dem Ende des Bretton -Woods -Systems und dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen zum erstenmal die Gelegenheit, eine eigenständige Geldpolitik treiben zu können. In den Restriktionsphasen zuvor waren die kurzfristigen Zinsen immer nur über wenige Monate kräftig erhöht worden und die Zinsstruktur (der Abstand zwischen den Zinsen am langen und am kurzen Ende) war praktisch nie negativ geworden. Nun gab es – daran gemessen - eine Restriktionsphase, die in fast allen Industrieländern mehrere Quartalen andauerte. Ein weltweiter Einbruch der Investitionstätigkeit und ein dramatischer Anstieg der Arbeitslosigkeit waren die unvermeidliche Folge.

Die deutsche Finanzpolitik konnte auf diese Entwicklungen nur reagieren. Sie tat das zunächst in der in den 60er Jahren gelernten „keynesianischen,, Weise eines Stabilisierungsversuchs mit Hilfe des Wirkenlassens der automatischen Stabilisatoren. Erst als 1977 ein erneuter Rückschlag der Konjunktur drohte, griff sie zu zusätzlichen defizitfinanzierten Programmen zur Ankurbelung der Wirtschaft,. Diese Finanzpolitik zusammen mit nunmehr wieder moderaten Lohnabschlüssen und einer expansiven Geldpolitik hätte erfolgreich sein können, wäre es zu Ende der Dekade nicht erneut zu einem Schock für die Weltwirtschaft gekommen. Die zweite Ölpreisexplosion traf die Weltwirtschaft mit ähnlicher Härte wie die erste, aber die Ausgangslage war nun eine andere. Nicht Vollbeschäftigung war vorherrschend, sondern ein erster Sockel an Arbeitslosigkeit in einer noch in der Anfangsphase befindlichen konjunkturellen Erholung.

Das Muster der Fehler der Tarifpolitik und der entsprechenden Reaktion der Wirtschaftspolitik wiederholte sich prinzipiell in fast allen Industrieländern. Wieder stiegen die Nominallöhne stärker als es angesichts des durch die Ölpreisteigerung unvermeidlichen Realeinkommensverlustes angemessen gewesen wäre. Wieder sah sich die Geldpolitik gezwungen, fest auf die Bremse zu treten, und die Finanzpolitik konnte außer den automatisch eintretenden Effekten nur wenig zur Stabilisierung der realwirtschaftlichen Entwicklung aufbieten. Allerdings waren bei weitgehend unverändertem Muster der Anpassung die quantitativen Fehler diesmal – zumindest in Deutschland - anders verteilt: Die lohnpolitische Antwort, wiederum vor allem in Deutschland, war wesentlich moderater, während die Geldpolitik in noch härterer Weise als Mitte der 70er Jahre glaubte, die endgültige Schlacht für den Geldwert schlagen zu müssen.

Zu Anfang der 80er Jahre, mitten in der schweren globalen Rezession, die der zweiten Ölpreisexplosion gefolgt war, stand die Reformpolitik der sozialliberalen Koalition scheinbar vor einem Scherbenhaufen: Die Arbeitslosigkeit und die öffentlichen Defizite erreichten Rekordwerte und die Staatsquote war mit über 50 % auf den höchsten Wert in der deutschen Geschichte gestiegen. Daß Deutschland im internationalen Vergleich bei den zentralen wirtschaftspolitischen Zielen sehr gut abschnitt, daß sein Sozial – und Arbeitsmarktsystem sich weiterhin durch hohe Flexibilität auszeichnete, daß Deutschland dabei war, die Rolle eines Stabilitätsankers in einem neu entstehenden europäischen Währungsraum zu übernehmen, daß die in den 70er Jahre immer wieder beschworene „Gefahr,, eines Zurückfallens der industrialisierten gegenüber den aufholenden Nationen sich besonders in Deutschland als falsch erwiesen hatte, das alles trat in der ideologisierten politischen Debatte zurück hinter das Schlagwort vom „Staatsversagen,, dem „Beweis,, daß nur mit einer „entpolitisierten,, Wirtschaft, mit der Dominanz des Marktes gegenüber dem Staat, die Trendwende zu schaffen sei.

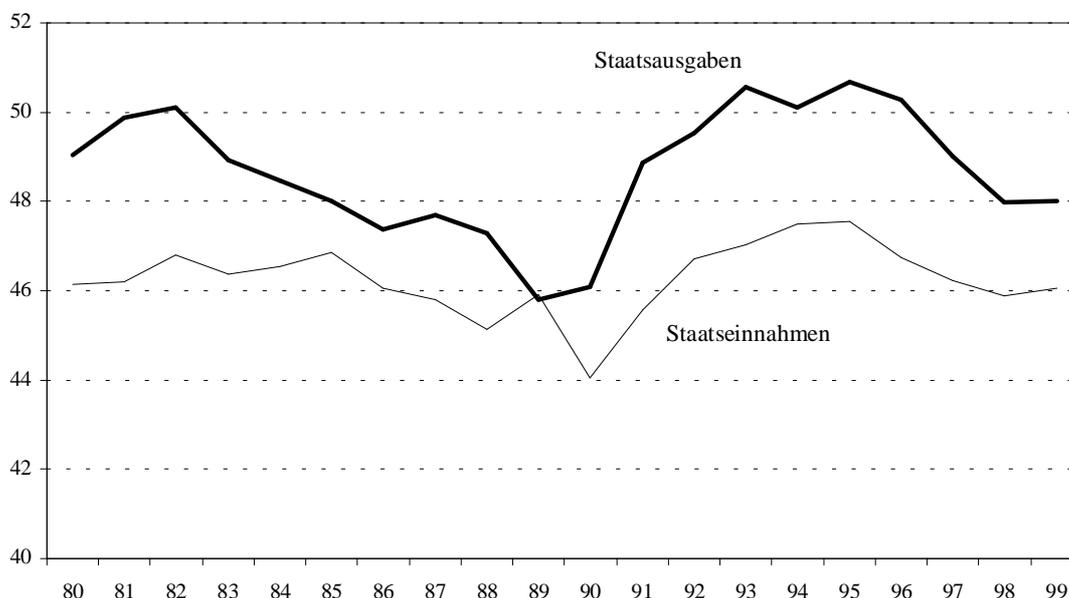
2. Die Wende – die „konservativen,, 80er Jahre

Das zentrale Ziel der konservativen Regierung war zweifellos der Abbau der Arbeitslosigkeit. Das wichtigste Instrument war im Zeichen der aufkommenden Theorie der Angebotspolitik und den Erfahrungen mit der Stagflation (Inflation bei realer Stagnation) die Rückführung der Staatsquote, die als Synonym für die Verkrustung der Strukturen und die Knebelung der Wirtschaft durch den Staat angesehen wurde. Das wichtigste Bild dieser Jahre war die vom Staat mit unzähligen Fesseln auf den Boden gezwungene Wirtschaft, die es zu befreien galt, sollte Deutschland zu alter Stärke und gewohnter Stabilität zurückkehren.

Tatsächlich war die deutsche Wirtschaftspolitik in den 80er Jahren im Ganzen gesehen viel erfolgreicher als in den 70er Jahren. Das gilt sowohl für den Abbau der Arbeitslosigkeit als auch für das Ziel der Rückführung der Staatstätigkeit. Allerdings, die Frage, ob beides miteinander zu tun hatte, ist damit nicht entschieden. In den 80er Jahren gab es in vieler Hinsicht weit glücklichere „Umstände,, als in den 70ern. Zunächst gab es keine Ölpreisexplosion mit all den verheerenden Reaktionen der Tarifpartner und der Geldpolitik, sondern das genaue Gegenteil, einen Rückgang der Ölpreise. In den 80er Jahren gab es auch keine weltweiten Finanz – und Währungskrisen, wie wir sie gegenwärtig erleben. In den 80er Jahren gab es schließlich eine bis heute nicht wieder erreichte Intensität in der Kooperation der westlichen Industrieländer, um den spekulativen Übertreibungen an den Aktien – und Währungsmärkten rasch begegnen zu können. Insofern kann der „Erfolg,, der deutschen Wirtschaftspolitik nicht am Ergebnis der 70er Jahre gemessen werden, sondern nur in einem internationalen Vergleich. Hier aber ist – wie schon Ende der 70er - zu konstatieren, daß Deutschland im Verhältnis zu anderen nicht schlecht dastand.

Die Finanzpolitik konnte sich angesichts eines günstigen internationalen Umfeldes von Anfang an darauf konzentrieren, die Staatsausgaben – im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt - zurückzufahren. Daß dies gelang, zeigt die Abbildung „Staatsausgaben

Staatsausgaben und Staatseinnahmen in Deutschland
(in % des BIP)



und Staatseinnahmen in Deutschland, Die Quote der gesamten Staatsausgaben sank von knapp über 50 % im Jahre 1982 auf unter 46 % im Jahre 1989. Gleichzeitig blieben die Staatseinnahmen im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Produktion weitgehend konstant, so daß auch das öffentliche Defizit zurückging und im Jahre 1989 der öffentliche Haushalt zum erstenmal seit den 60er Jahren mit einem ausgeglichenen Ergebnis abschloß. Das Erreichen dieses Konsolidierungszieles wurde dazu genutzt, die Steuern kräftig zu senken: Im Jahre 1990 schrumpfte die gesamte Abgabenlast, die vorher lange bei etwa 46 % gelegen hatte, auf 44 %.

Die deutsche Finanzpolitik stand am Ende der 80er Jahre vor einer insgesamt günstigen Situation. Die weltweiten Erfolge bei der Belebung des Wachstums und bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hatte auch sie nutzen können, um ihren Zielen näherzukommen. Die deutsche Wirtschaftspolitik hatte es dabei wiederum leichter als die Wirtschaftspolitik in vielen anderen Ländern, weil es trotz massiver angebotspolitisch inspirierter Umverteilung zugunsten der Unternehmen gelungen war, den sozialen Konsens zu wahren und die Tarifpartner folglich einen sehr moderaten Kurs in der Lohnpolitik verfolgten. Deutschland war nicht ohne Grund in den 80er Jahren zum unbestrittenen Ankerland im europäischen Währungssystem aufgestiegen. Das konnte nur gelingen, weil die Lohnstückkosten in den gesamten 80er Jahren stabil geblieben, d.h., nicht stärker als die von der Bundesbank ins Auge gefaßte Zielinflationsrate gestiegen waren.

Die Ankerfunktion Deutschlands in Europa erleichterte die wirtschafts – und finanzpolitischen Erfolge unmittelbar. Die D-Mark über war über weite Strecken der 80er Jahre unterbewertet. In der ersten Hälfte der 80er Jahre verschaffte vor allem die ungerechtfertigte Stärke des US-\$ den deutschen Exporteuren Vorteile, in der zweiten Hälfte war es das Bemühen der Europäer, in Sachen Preisstabilität Anschluß an Deutschland zu finden, das Impulse für die deutsche Wirtschaft mit sich brachte. Die anderen Europäer akzeptierten eine leichte Überbewertung ihrer Währungen, um über preisgünstige Güter aus Deutschland zugleich Preisstabilität aus Deutschland zu importieren. In diesem Sinne exportierte Deutschland Arbeitslosigkeit in dem Maße, in dem die anderen Stabilität importierten.

Die Solidität Deutschlands bei den öffentlichen Finanzen war folglich in mancher Hinsicht eine „geborgte Solidität,“, da sich die deutsche Wirtschaft in einem sehr hohen Maße auf die letztlich nicht nachhaltige Verschuldungsbereitschaft anderer Länder stützte. Der Leistungsbilanzüberschuß Westdeutschlands erreichte im Jahre 1989 nur fast 5 % des Bruttoinlandsprodukts einen im Kreis der sieben großen Länder von keinem anderen Partner je erzielten Wert. Selbst Japan, das damals und in den 90er Jahren wegen seiner Außenhandelsüberschüsse oft auf der Anklagebank im G-7 Kreis saß, wies niemals einen so hohen Überschuß auf. Wäre sonst nichts geschehen, wäre eine reale Aufwertung der D-Mark in einer japanischen Größenordnung (der Yen wertete zwischen 1992 und 1995 real um mehr als 50 % auf, die D-Mark lediglich um 15 %) zu Anfang der 90er Jahre durchaus möglich gewesen. Doch dann geschah etwas Unerwartetes.

3. Terra inkognita – Die deutsche Vereinigung prägt die Finanzpolitik der 90er Jahre

Mit der deutschen Vereinigung änderte sich das Bild der deutschen Wirtschaft und die kurzfristigen Zielvorstellungen der Finanzpolitik radikal. In den Mittelpunkt aller Bemühungen der Wirtschaftspolitik trat nun der Versuch, Ostdeutschland eine realistische

Perspektive zum raschen Aufholen zu geben und die sozialen Folgen der schockartigen Transformation der ostdeutschen Wirtschaft in Grenzen zu halten.

Daß der Schock viel größer war, als die Mehrheit aller Beobachter erwartet hatte, ist im Nachhinein leicht zu erklären. Ostdeutschland hatte die Wahl zwischen einer Anpassung der Einkommen an den Westen in kleinen, überschaubaren Schritten, um eine größtmögliche Sicherheit der Arbeitsplätze zu gewähren, oder aber, die Einkommen rasch anzugleichen und damit sehr viele Arbeitsplätze aufs Spiel zu setzen. Einen anderen, einen „dritten Weg“, gab es nicht. Doch schon bevor eine intensive Diskussion über diese alles entscheidende Frage hätte geführt werden können, hatte die Politik – wohl weitgehend, ohne zu wissen, was sie ökonomisch tat – mit der Festlegung eines sehr hohen Umtauschkurses vorentschieden, daß nur der zweite Weg politisch gangbar ist. Damit war, fast von der ersten Stunde an, die westdeutsche Finanzpolitik im Wort, die sozialen Folgen und insbesondere die Arbeitsmarktfolgen des Aufholprozesses bei den Realeinkommen abzufedern.

Dies konnte die „westdeutsche,, Finanzpolitik in den ersten beiden Jahren auch, da der Vereinigungsboom im Westen dem Staat hohe Steuereinnahmen bescherte. Die ostdeutsche Wirtschaft hatte durch den hohen Umtauschkurs und die rasche Lohnangleichung ihre Wettbewerbsfähigkeit fast vollständig verloren und westdeutschen Unternehmen gelang es bei offenen Grenzen, einen hohen Marktanteil in Ostdeutschland gegen die internationale Konkurrenz für sich zu gewinnen. Der Arbeitsmarkt in Westdeutschland erreichte trotz Zuwanderungen sein mit Abstand bestes Ergebnis in den letzten 20 Jahren, die Arbeitslosenquote fiel 1991 auf unter 6 %. Wie teuer der Vereinigungsprozeß werden würde, zeigte sich erst ab 1992, als die Bundesbank in Sorge um eine Überhitzung im Westen die Zügel scharf anzog, fast alle europäischen Partner folgten und eine schwere Rezession mit einem erneuten Schub an Arbeitslosigkeit in ganz Europa nicht mehr zu vermeiden war.

Was zumeist nicht gesehen wird: Die Erfolge westdeutscher Unternehmen in den neuen Bundesländern waren natürlich nur möglich, weil der „Staat,, in Westdeutschland sehr bald nach der politischen Vereinigung in hohem Maße Transfers an die Bürger, öffentliche Institutionen und die Unternehmen in Ostdeutschland leistete. Eine Region, die in so hohem Maße an Wettbewerbsfähigkeit verloren hat, stößt ohne einen „großen Bruder,, der ihr finanziell unter die Arme greift, sehr schnell an Grenzen der Zahlungsfähigkeit und wird keine Kredite mehr erhalten. In Ostdeutschland existierte eine solche Zahlungsbilanzrestriktion nicht. Das führte auf der Gegenseite – in Westdeutschland – dazu, daß die ohnehin sehr hohen Leistungsbilanzüberschüsse sich angesichts des extrem hohen Defizits in Ostdeutschland noch einmal erhöhten (obwohl Leistungsbilanzüberschüsse gegenüber Ostdeutschland in der Statistik nicht mehr so genannt und sehr bald auch nicht mehr gemessen wurden).

Wenn man Ostdeutschland als eigenständige Region betrachtet, dürfte Westdeutschland heute über einen Leistungsbilanzüberschuß in der Größenordnung von fast 10 % (in Relation zum BIP) verfügen. In entsprechender Größenordnung muß selbstverständlich jedes Jahr ein Nettokapitalexport ins „Ausland,, (einschließlich Ostdeutschlands) zustande kommen, weil sonst dort die Leistungsbilanzdefizite nicht finanziert werden können. Dies ist zwar kurzfristig für Westdeutschland scheinbar ein positiver Tatbestand, schafft aber dauerhaft ein enormes Problem, vor allem im Verhältnis zu Ostdeutschland. Die ostdeutschen Defizite sind eben – anders als die der westlichen Partnerstaaten – zum größten Teil nicht zu marktwirtschaftlichen Bedingungen zustande gekommen. Weil die ostdeutsche Wirtschaft von Anfang an nicht wettbewerbsfähig war, mußte ein erheblicher Teil der Kapitaltransfers vom westdeutschen „Staat,, geleistet werden und wird bis heute Jahr für Jahr vom Staat geleistet. Das schafft ein

politisches, vor allem finanzpolitisches Dilemma, das offenbar in Deutschland noch immer nicht verstanden wird – oder nicht verstanden werden soll.

Ostdeutschland hat ein Transferproblem². Das heißt, Ostdeutschland muß, um von Transfers aus Westdeutschland unabhängig zu werden, seine Wettbewerbsposition so weit verbessern, daß es Marktanteile im Westen gewinnen kann, der Westen (im weitesten Sinne, insbesondere aber Westdeutschland) muß folglich Marktanteile verlieren. Anders gewendet, für den Westen gibt es bei dieser Ausgangslage nur zwei schlechte Varianten: Entweder man finanziert Ostdeutschland im bisherigen Maße weiter oder man muß bereit sein, erhebliche Abstriche bei Produktionsanlagen und damit Arbeitsplätzen gegenüber den neuen Bundesländern hinzunehmen. Geschieht beides nicht, holt Ostdeutschland nicht nur nicht auf, sondern fällt zurück auf den Stand zu Beginn der Vereinigung.

Dieses Problem ist nicht lösbar³. Gewinne und Verluste von Marktanteilen sind immer Nullsummenspiele, bei denen einer verliert, was der andere gewinnt. Wie bei den meisten Nullsummenspielen dieser Art ist das Problem aber dadurch in seinen Auswirkungen abzumildern, daß die Wirtschaft insgesamt kräftig wächst und damit die Belastungen in Relation zum Gesamteinkommen mehr und mehr an Gewicht und politischer Bedeutung verlieren. Betrachtet man allerdings die ersten zehn Jahre nach der Vereinigung Deutschlands aus dieser Sicht, kann man nur konstatieren, daß es weitgehend verlorene zehn Jahre sind. Das enorme Wachstumspotential der deutschen Wirtschaft ist wegen vielfältiger falscher wirtschaftspolitischer Weichenstellungen nicht genutzt worden⁴.

4. Was ist moderne Finanzpolitik für Deutschland?

Moderne Finanzpolitik für Deutschland muß, soll das Adjektiv einen Sinn haben, diese Zusammenhänge kennen und unter Berücksichtigung des Transferproblems in Ostdeutschland nach einem Weg suchen, der einerseits die unabwendbaren Belastungen für Westdeutschland in einer gesellschaftlich verträglichen Weise auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen verteilt, und andererseits versucht, die eklatante Wachstumsschwäche der 90er Jahre zu überwinden und damit das Transferproblem zu relativieren. Das ist in der Tat in erster Linie eine Aufgabe für die Finanzpolitik. Heute ist davon auszugehen, daß es der ostdeutschen Wirtschaft nicht gelingen wird, so viele Marktanteile zurückzugewinnen, daß sich in überschaubarer Zeit eine deutliche Verringerung der Transfers ergibt.

² So nannte man in der ökonomischen Diskussion der 30er Jahre das Reparationsproblem Deutschlands gegenüber den Alliierten. Deutschland mußte Reparationen bezahlen, also Transfers leisten, die es aber nur hätte leisten können, wenn es ihm gelungen wäre, Leistungsbilanzüberschüsse gegenüber dem Rest der Welt zu erzielen. Das Problem Ostdeutschlands ist allerdings nicht, Transfers zu leisten, sondern von Transfers unabhängig zu werden. Die ökonomische Logik ist aber die gleiche wie beim ursprünglichen Transferproblem, nämlich die Notwendigkeit, Leistungsbilanzüberschüsse zu bilden bzw. Defizite abzubauen, ohne hohe Realeinkommensverluste hinnehmen zu müssen. Vgl. dazu H. Flassbeck: Die deutsche Vereinigung – ein Transferproblem, in: Vierteljahreshefte des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr.3, 1995.

³ Das wird offenbar von all denen nicht verstanden, die eine rasche Beendigung der Sonderrolle Ostdeutschlands fordern, ohne dazu zu sagen, daß auch das vom Westen einen Verzicht erfordert, will man Ostdeutschland nicht abrutschen lassen.

⁴ Vgl. dazu etwa die Kritik, die das DIW in seinen halbjährlichen Stellungnahmen zur Wirtschaftspolitik geäußert hat sowie die Minderheitsvoten des DIW in den ebenfalls halbjährlichen Gemeinschaftsdiagnosen der Institute. Aber die Institute haben auch in ihren gemeinsamen Stellungnahmen, insbesondere zu den Vereinigungsproblemen, immer wieder gravierende Fehlentwicklungen in der Wirtschaftspolitik beklagt und Alternativen dargestellt.

Die einfache, aber zugleich wichtigste Frage ist also gerade heute: Wer finanziert die deutsche Einheit? Diese Frage wird aber erstaunlicherweise nicht mehr gestellt. Weder in den Erklärungen von Finanzminister Eichel zur Finanzlage und den mittelfristigen Aussichten, noch in dem jüngst veröffentlichten Grundsatzpapier von Wirtschaftsminister Müller wird diese Frage gestellt. Sie findet sich auch nicht im sog. Schröder/Blair – Papier über den „richtigen„ Weg zu einer modernen Wirtschaftspolitik. In diesen und ähnlichen Verlautbarungen ist zwar von Erblasten in Deutschland die Rede, von Fehlern der Finanzpolitik in der Vergangenheit, von mehr Eigenverantwortung der Bürger, von der Notwendigkeit eines auf seine Kernaufgaben reduzierten Staates, von staatlichen Anreizen für Investitionen, von sinkenden Abgabelasten, von den Problemen der Rentenversicherung in 20 Jahren, aber niemals von dem einen, dem zentralen Thema der deutschen Finanzpolitik, der Frage nämlich, wer die deutsche Einheit bezahlt.

Noch erstaunlicher als das Verschweigen dieser Frage in der Diskussion der aktuellen Finanzlage ist ihre einmütige Beantwortung, wenn sie in bezug auf die Vergangenheit gestellt wird. Quer durch alle Lager wird man auf die Frage, wie die deutsche Einheit hätte finanziert werden sollen, die Antwort bekommen: In weit stärkerem Maße durch Steuererhöhung als tatsächlich geschehen und weit weniger durch zusätzliche Staatsverschuldung. Es ist ja geradezu zum Credo der „neuen„ Finanzpolitik seit dem Rücktritt von Lafontaine geworden, die Finanzierung aller Aktivitäten des Staates mit Hilfe der Staatsverschuldung zu geißeln und auf dieser Basis striktes staatliches Sparen zu fordern. Daraus läßt sich nur ableiten, daß die heutigen Generationen mit den Kosten der deutschen Einheit sehr viel mehr hätten belastet werden müssen und die zukünftigen Generationen weniger.

Das klingt sehr überzeugend und ist dennoch fast immer nur ein Lippenbekenntnis. Es ist, sozusagen, die Lebenslüge der deutschen Gesellschaft in den 90er Jahren. Praktisch keine Gruppierung, kein Interessenverband und kaum eine Einzelperson, die unisono beklagen, daß die deutsche Einheit in zu hohem Maße über Staatsverschuldung finanziert wurde, ist bereit, die Konsequenzen aus diesem Satz in Form höherer Steuern und Abgaben zu tragen. Der Beweis dafür ist leicht zu erbringen. Die deutsche Einheit prägt nämlich nicht nur die Vergangenheit, sondern auch die Zukunft der deutschen Finanzpolitik. Die Abbildung „Staatseinnahmen und Staatsausgaben„ zeigt, daß die staatlichen Ausgaben selbst nach massiven Einsparungen der letzten Regierung Kohl auf einem Stand von 48 % verharren. Das sind 2 Prozentpunkte mehr als die zweite Regierung Kohl am Ende der 80er Jahre erreicht hatte - **nach** der Realisierung ihrer Version von moderner Wirtschaftspolitik und schlankem Staat.

Die staatlichen Einnahmen sind dagegen nur kurz, nämlich in den Jahren 1993 bis 1995 über das Niveau hinaus gestiegen sind, das sie in den 80er Jahren hatten. Das gleiche Bild gilt unmittelbar für die gesamten Abgaben an den Staat. Sie lagen in den 80ern in fast allen Jahren bei etwa 42 ½ % des BIP, stiegen kurzzeitig (1993,1995 und 1996) über 43 % und sanken im Jahr 1998 wieder auf 42 ½ %. Noch eklatanter ist der Befund bei den Steuern alleine. Die Steuerquote hatte 1997 und 1998 mit unter 23 % den niedrigsten Wert seit den 50er Jahren erreicht. Das heißt, wer der Meinung ist, die deutsche Einheit hätte über höhere Steuern finanziert werden sollen, kann die Konsequenz daraus auch heute noch ziehen: Die Steuern müssen über das Maß hinaus erhöht werden, das sie in der Vergangenheit hatten, denn die Ausgaben werden wegen der deutschen Vereinigung noch sehr lange Zeit um etwa 150 Mrd. D-Mark, das sind etwa 4 % des BIP, über dem Niveau liegen, das sie ohne Vereinigung hätten.

Schon unmittelbar nach Beginn der Vereinigung, in den Jahren 1993/94, aber begann in Deutschland eine intensive Diskussion über „die unerträglich hohe,, Steuerbelastung, die bis heute nicht zu Ende gekommen ist. Die Interessenverbände der Unternehmen insbesondere werden nicht müde, den internationalen Wettbewerb und die Globalisierung zu bemühen, um zu belegen, daß weitere Entlastungen unumgänglich sind. Und dies, obwohl es schon vom Markt her eine massive Umverteilung zugunsten der Einkommen aus Unternehmertätigkeit – und Vermögen in den letzten 20 Jahren gegeben hat und die Steuerquote bei diesen Einkommen wegen mehrfacher deutlicher Entlastungen in der Ära Kohl heute weit **unter** dem Niveau von Anfang der 80er Jahre liegt.

So läuft es denn darauf hinaus, daß trotz Solidaritätszuschlag zur Einkommensteuer die Steuerzahler die deutsche Einheit schon heute nicht finanzieren. Angesichts der Steuersenkungspläne für die Zukunft ist damit zu rechnen, daß die Steuerzahler sogar weitere zusätzliche Belastungen „schaffen,,. Wer trägt diese neuen Belastungen und die fortlaufenden Kosten der deutschen Einigung? Die „Anderen,, ? Wer aber sind die Anderen? Ein erheblicher Teil der Lasten wurde bis zuletzt in der Tat auf zukünftige Generationen abgeschoben. Der neue Bundesfinanzminister will das rasch ändern. Wer bleibt dann, der die Belastungen, die Kosten der deutschen Einheit tragen könnte? Die Antwort ist einfach: Alle diejenigen, die in der einen oder anderen Weise von staatlichen Ausgaben abhängig sind. Angesagt ist dies unter dem positiv besetzten Begriff des „staatlichen Sparens,,. Im Klartext bedeutet es, daß eine Aufgabe, die die Solidarität der ganzen Gesellschaft gefordert hätte, auf kleine und politisch schwache Gruppen, wie Arbeitslose und Rentner abgewälzt wird.

5. Moderne Wirtschaftspolitik und die Unfähigkeit zur Solidarität

Man mag die Fehler, die im Zuge der Verwirklichung der deutschen Einheit begangen worden sind, beklagen. Aber es sind Fehler gewesen, die eine demokratisch gewählte Regierung begangen hat. Die Folgen dieser Fehler sind auch auf längere Sicht nicht zu korrigieren. Deswegen muß die Debatte, die immer wieder einmal aufflammt und ebenso jäh wieder erstickt wird, die Debatte um die Frage, wer die deutsche Einheit zu finanzieren hat, neu aufgeworfen und zu Ende geführt werden. Dazu müssen zunächst die Scheindebatten, die diese zentrale Frage verdecken, beendet werden.

Das gilt vor allem für die Scheindebatte, die sich, wie im Schröder/Blair – Papier, im Stil der 70er Jahre noch immer um eine allgemeine Auseinandersetzung von Staat versus Markt zu drehen scheint. Diese Debatte war schon in den 70er Jahren sehr weit von der Realität entfernt und hat nie die eigentlichen Probleme der Wirtschaftspolitik, die sich vor allem um angemessene Antworten im Falle globaler Schocks bemühen mußte, berührt. Nach dem Ende der Alternativsysteme zur Marktwirtschaft in Osteuropa ist diese Debatte ohne jede Relevanz. Was nicht heißt, daß die Frage nach der Effizienz staatlicher versus privater Lösungen in vielen Einzelfällen zu diskutieren ist. Hier gibt es keine einfachen und allgemeingültigen Lösungen. Das ist Kärnerarbeit, bei der kurzfristig sichtbare Erfolge nicht zu erwarten sind. Daher ist ideologischer Eifer der „Modernisierer,, aller Couleur ganz unangebracht. Ordnungspolitik, und nur darum geht es bei dieser Frage, war immer notwendiger Bestandteil marktwirtschaftlicher Ordnungen, nie Ersatz, sondern immer Ergänzung makroökonomisch ausgerichteter Wirtschaftspolitik. Daß das in der zugespitzten Debatten der 80er Jahre um Angebot und Nachfrage zuweilen vergessen worden ist, ist kein Grund, sich heute in Deutschland wieder auf alte, weltweit längst beendete Grabenkämpfe einzulassen.

Beendet werden muß auch die anscheinend immerwährende Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Welche Argumente in der Vergangenheit auch immer richtig oder falsch waren, nach dem Übergang zur Europäischen Währungsunion gehören sie alle in den Papierkorb. Niemand wird allen Ernstes behaupten wollen, Deutschland, obwohl Ankerland bis zum Eintritt in die Union, sei zu einem völlig falschen Wechselkurs, also einem viel zu hohen Wechselkurs, einem Kurs, der die deutsche Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft bedrohe, in die Währungsunion eingetreten. Dann hätten wir in der Tat ein Transferproblem Deutschlands in der EU zu konstatieren. Das paßt aber weder zu den deutschen Exporterfolgen noch zu der Tatsache, daß Deutschland der einzige große Nettozahler der EU ist und nach den Beschlüssen vom März dieses Jahres auch für lange Zeit bleibt, ohne daß es dazu einen Aufschrei von den Interessenverbänden gegeben hätte.

Gegenüber dem Rest der Welt für Europa insgesamt ein Problem mangelnder Wettbewerbsfähigkeit zu konstatieren wäre absurd. Das Gegenteil liegt viel näher bei der Wahrheit: Angesichts eines sehr hohen Überschusses in der europäischen Leistungsbilanz, eines riesigen Defizits in den USA und den seit der Asienkrise manifesten Wettbewerbsproblemen in den meisten Entwicklungsländern besteht weltweit ein Absorptionsproblem, das nur dadurch gelöst werden kann, daß Europa seine Binnennachfrage kräftig ausweitet. Daß insbesondere Deutschland und hier vor allem die Deutsche Bundesbank eine solche „Lokomotivfunktion,, für Europa seit vielen Jahren strikt ablehnen, ist bekannt. Diese Haltung hat Deutschland aber schon einmal – Ende der 80er Jahre - der Gefahr eines extremen Aufwertungsschocks ausgesetzt, wie ihn Japan zwischen 1992 und 1995 erlebt hat. Nur durch die starke Nachfrageausweitung im Zuge der deutschen Vereinigung konnte der Leistungsbilanzüberschuß und damit die Gefahr eines solchen Schocks beseitigt werden. Wenn Europa aber nun fiskalisch auf einem Restriktionskurs fährt und die Geldpolitik die Aufgabe der Stimulierung der Nachfrage nicht übernimmt, ist früher oder später eine starke Aufwertung des Euro mit all ihren Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und für die Stabilität der Preise (Deflation) nicht mehr zu verhindern.

Unsinnig ist auch, wie oben gezeigt, eine allgemeine Debatte um den „Sozialstaat,,. Es ist nicht nachzuvollziehen, daß der Wirtschaftsminister im Sommer 1999 in einer Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Situation von einer „unsozialen Anspruchsinflation,, gegenüber dem Staat spricht, obwohl sich aus der Statistik (s. Abbildung) eindeutig ergibt, daß das Mehr an „Ansprüchen,, an den Staat eindeutig vereinigungsbedingt ist. Von Beginn der 80er Jahre bis zum Beginn der deutschen Vereinigung waren diese „Ansprüche,, dauernd rückläufig und keineswegs „inflationär,,⁵. Die Behauptung, die Ansprüche an den Sozialstaat seien langfristig überzogen worden, ist vor dem Hintergrund von 16 Jahren konservativer Regierungszeit, die sich gerade das Zurückschneiden des Sozialstaates zum Ziel gesetzt und dies auch erreicht hatte, mehr als absonderlich.

Zum Scheitern verurteilt ist auch der Versuch, den Sozialstaat für „die zu hohen Kosten in Deutschland,, verantwortlich machen zu wollen oder gar generell „im Zeitalter der Globalisierung,, einen Konflikt zwischen Sozialstaat und hohem Beschäftigungsstand zu konstruieren⁶. Abwegig ist dabei auch die Unterscheidung von „eigentlichen,, Lohnkosten

⁵ Es ist bezeichnend für den „Stand,, der Debatte, daß in dem Papier des Wirtschaftsministers die deutsche Vereinigung mit keinem Wort erwähnt wird.

⁶ Typisch dafür jüngst wieder Ulrich Beck: „Ohne Abbau der Sozialkosten und der Lohn(neben)kosten steigen (im Zeitalter der Globalisierung) die Arbeitslosenzahlen,,(Südd. Zeitung, 2.8.99). Nur wer nichts von Ökonomie versteht und nichts über die Geschichte des Wirtschaftens weiß, kann so urteilen. Die Einsicht in die Notwendigkeit, die gesamten Arbeitskosten an die Produktivität anzupassen, ist so alt wie die Lehre von der

und den staatlich verursachten Lohnnebenkosten. Erstens, die Kosten im Ganzen sind in Deutschland nicht zu hoch, weil dieses Land sonst niemals hätte Anker in Europa und die D-Mark niemals eine starke Währung hätte sein können. Zweitens, die Zunahme der Lohnkosten zuzüglich der Lohnnebenkosten ist in den vergangenen 20 Jahren weit hinter dem Zuwachs der Produktivität zurückgeblieben, das heißt, von den gesamten Arbeitskosten her ist seit Beginn der 80er Jahre eine massive Umverteilung zugunsten der Gewinne ermöglicht worden. Damit ist die Behauptung klar widerlegt, der Sozialstaat habe in den letzten 20 Jahren zu einer Inflation von Ansprüchen geführt⁷.

Die Vermischung von Problemen, die sich aus den spezifischen Schwierigkeiten der deutschen Vereinigung ergeben haben, mit scheinbar allgemeinen Problemen des „Sozialstaates, ist heute fast selbstverständlich geworden. Diese Vermischung jedoch führt regelmäßig zu „Lösungen,, bei denen am Ende vorwiegend die belastet werden, die zwar die Probleme nicht verursacht haben, aber den geringsten Widerstand bei der Verteilung der Lasten leisten. Zuletzt scheint es sogar so, daß diejenigen, die ohnehin schon wegen der Folgen der deutschen Einigung erhebliche Lasten zu tragen haben, nun die deutsche Einigung auch noch vorwiegend finanzieren sollen. Das gilt insbesondere für die Arbeitslosen. Daß dieser Tatbestand auch noch mit dem Argument verbrämt wird, die „Anreize,, zur Aufnahme einer Arbeit müßten erhöht werden, ist nur zynisch zu nennen.

Notwendig ist in Deutschland mehr als in jedem anderen Land Europas eine ausgewogene Finanzpolitik. Das heißt, eine ausgewogene Mischung aus einer Belastung zukünftiger Generationen, die eine deutsche Vereinigung nicht mehr zu bewältigen haben werden, und der Bereitschaft der heutigen Generation, für die akuten Folgen der deutschen Einigung auch finanziell mit einzustehen. Moderne Finanzpolitik in Deutschland muß in der Lage sein, die offenkundige Unfähigkeit der Bürger und der Interessengruppen zur Solidarität mit Ostdeutschland zu überwinden. Nur so ist eine Spaltung der Gesellschaft in Ost und West und in solche, die immer gewinnen, und andere, die immer verlieren, zu verhindern. Eine Finanzpolitik aber, die das Transferproblem der deutschen Vereinigung verschweigt und sich

Wirtschaft selbst. Das gilt mit und ohne Globalisierung. Eine Globalisierung, die das auch in den Handelszahlen zum Ausdruck bringt, gibt es mindestens seit 200 Jahren. Dafür, daß der Sozialstaat das nicht zuwege gebracht hätte, sondern bei offenen Märkten zum Bankrott, zur Inflation und zum Zusammenbruch der Währungen geführt hätte, spricht offenbar nichts. Von einem „Abbau,, der Sozialkosten kann überhaupt nicht die Rede sein und alle anderen Herausforderungen der Globalisierung hat der Sozialstaat längst hervorragend bewältigt.

⁷ An dieser Stelle wird zuweilen, insbesondere von Mitgliedern des Sachverständigenrates, der Einwand erhoben, man dürfe nicht einfach an der statistisch zu beobachtenden Produktivität messen, sondern müsse die sog. Entlassungsproduktivität herausrechnen, was zu anderen Ergebnissen führe. Als „Entlassungsproduktivität,, wird dabei der Teil der Produktivität bezeichnet, der einem „Lohndruck,, zuzurechnen ist und zur Entlassung von Arbeitskräften führt. Dieses Argument führt aus mindestens drei Gründen in die Irre. Erstens: Wenn Lohndruck tatsächlich für eine „überhöhte,, Produktivität verantwortlich wäre, müßte sich dieser – real oder nominal – in irgend einer Weise seit Beginn der 80er Jahre im historischen oder im internationalen Vergleich identifizieren lassen. Das aber ist weder für Deutschland noch für Europa der Fall (vgl.H.Flassbeck/F.Spiecker: Löhne und Arbeitslosigkeit, in: Wirtschaftspolitische Diskurse der Friedrich- Ebert-Stiftung, Nr.118, 1998, S. 29ff). Zweitens: Wenn tatsächlich übermäßiger Lohndruck vorhanden gewesen wäre, hätte dieser höchstens dazu führen können, daß die Lohnquote konstant bleibt, nicht aber dazu, daß sie sinkt. Ansonsten müßte man unterstellen, daß sich die Unternehmen über 20 Jahre in bezug auf das Ausmaß des Lohndrucks getäuscht, also diesen überschätzt und damit dauernd eine zu große und folglich auch zu teure Anpassung betrieben haben. Eine solche Unterstellung wäre bei neoklassisch argumentierenden Ökonomen befremdlich. Drittens: Es kann a priori keine Unterscheidung von „guter und schlechter,, Produktivität geben, wie dies bei diesem Argument unterstellt werden muß. Ob eine höhere Produktivität zu mehr Einkommen bei unveränderter Beschäftigung oder zu weniger Beschäftigung bei unverändertem Einkommen führt, hängt allein von der Nachfrageseite der Volkswirtschaft ab und kann nicht von der Angebotsseite (Lohndruck) her festgelegt werden. Vgl. wiederum: Flassbeck/Spiecker, a.a.O., S. 41ff.

in blindwütiges „Sparen,, flüchtet, tut genau das Gegenteil des Notwendigen. Sie wirbt weder um Solidarität noch schafft sie sich die Legitimation, diese durch eine an der Leistungsfähigkeit ausgerichtete Belastung aller Bürger einzufordern. Sie bestätigt lediglich „moderne,, Vorurteile gegenüber dem Sozialstaat, statt die historische Dimension und die Einmaligkeit des Problems herauszustellen. Schließlich „spart,, diese Finanzpolitik selbst auf die Gefahr hin, daß das einzige Mittel, das die Lage entschärfen kann, nämlich ein starkes Wachstum der Produktion und der Produktionskapazitäten, dadurch gefährdet wird. Sie ist schließlich gerade nicht „modern,, weil sie ohne Geschichte auszukommen glaubt. Bestenfalls ist sie modisch, weil sie sich auf die herrschenden Vorurteile in der Gesellschaft stützt.

Zusammenfassung

Die Finanzpolitik ist in Deutschland auch zehn Jahre nach der Vereinigung noch immer mit einem Transferproblem konfrontiert: Ostdeutschland soll von Transfers unabhängig werden, ist aber nicht in der Lage, seine „Leistungsbilanzdefizite,, zu verringern. Wer es für richtig hält, daß die deutsche Vereinigung mehr über höhere Steuern statt über höhere Defizite hätte finanziert werden sollen, kann die konsequente Folgerung daraus heute noch ziehen: Die Steuern müssen erhöht und nicht gesenkt werden. Angesichts der Tatsache, daß die Staatseinnahmenquote längst wieder auf das Niveau gefallen ist, das sie vor der Vereinigung hatte, die Staatsausgaben vereinigungsbedingt aber noch wesentlich höher sind, ist dies zwingend. Wer das nicht will, sondern die Lösung im „Sparen,, sucht, sagt nur, daß die deutsche Vereinigung nicht solidarisch von der ganzen Gesellschaft, sondern allein von den Gruppen in der Gesellschaft finanziert werden soll, die in der ein oder anderen Weise vom Staat abhängig sind. Das betrifft derzeit vor allem Arbeitslose und Rentner. Moderne Wirtschaftspolitik in Deutschland ist sich dieser Belastung im Gefolge eines einmaligen historischen Ereignisses bewußt und sucht nach ausgewogenen Lösungen für die Beteiligung aller Gruppen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit. Modische Wirtschaftspolitik ignoriert das historische Problem und agiert, als ob es gälte, einem in den 90er Jahren entstandenen ausufernde Anspruchsdenken gegenüber dem Staat die Grenzen zu weisen.