

Karl Aiginger

Keynesianismus als Grundlage einer proaktiven Wirtschaftspolitik

Elemente einer Synthese von Konjunktur-, Wachstums- und Verteilungspolitik

Wenn es eine Erkenntnis gibt, mit der die Volkswirtschaftslehre die Wohlfahrt der Menschen entscheidend verbessert hat, dann ist es die Möglichkeit und Notwendigkeit des Staates, bei wirtschaftlichen Krisen gegenzusteuern ("Keynesianismus"). Diese Erkenntnis widerspricht dem einzelwirtschaftlichen Hausverstand "man" spart in schlechten Zeiten, "frau" allerdings klugerweise schon vorher. Noch in der Weltwirtschaftskrise der Dreißiger Jahre versuchten Politiker – von Ökonomen praxisfern bestärkt – den sinkenden Steuereinnahmen durch höhere Steuertarife, Zölle und niedrigere Ausgaben zu begegnen. Wir haben seither gelernt: Wenn die private Nachfrage sinkt, dann soll der Staat Defizite nicht nur zulassen, sondern sie auch noch verstärken.

Die derzeitige – hoffentlich im Ausklingen befindliche – Krise, hatte einige Monate¹ das Potential zu einem weltweiten Einbruch der Wirtschaftsleistung im Ausmaß der Weltwirtschaftskrise. Verhindert wurde eine Megakrise durch die geschlossene nationale und internationale Reaktion von Budgetpolitik, Geldpolitik und zusätzliche Maßnahmen zur Reduktion der wirtschaftlichen Unsicherheit.² Keynes, Obama, Bernanke sei Dank. Ein Danke auch den Ökonomen, die diese Gegensteuerung klammheimlich ablehnten, aber doch geschwiegen haben.

Gutes Rezept für lange Krisen

Natürlich sind große Krisen ein leichteres Anwendungsfeld für Keynesianismus als kurze Krisen. Die Wirkungsverzögerungen staatlicher Maßnahmen sind groß, sehr groß. Viele Maßnahmen haben in Österreich auch in dieser Krise lange, viel zu lange gebraucht. Von der Absicht bis zum Gesetzesbeschluss, dann zur Delegation an einen Akteur und letztlich bis zur Ausführung ist ein weiter Weg. Ein Jahr nach dem Beschluss Bauprojekte vorzuziehen und die thermische Sanierung öffentlicher Gebäude zu forcieren, sind kaum ein Drittel der geplanten Ausgaben getätigt, ganz zu schweigen von der Erneuerung von Bahnhöfen und dem Ausbau von

¹ Besonders Industrieproduktion und Exporte etwa von August 2008 bis Februar 2009 (siehe Aiginger, 2009).

² Hilfreich waren auch günstige institutionelle Faktoren wie höherer Dienstleistungs- und Staatsanteil, sowie die fiskalischen Reserven Chinas. Die Gefahr war potentiell sogar größer als zur Weltwirtschaftskrise, weil die Finanz-, Kapital- und Warenmärkte globalisierter waren.

Autobahnen.³ Und ein Jahr "Ausführungslag" ist für kurze Krisen zu lange. Wenn man annimmt, dass eine "normale" Rezession drei Quartale dauert, fällt die Durchführung der expansiven Maßnahmen gerade in den nächsten Aufschwung. Diesmal stabilisieren die Programme mit einem Timelag von einem Jahr einen fragilen Aufschwung. Rascher wirken automatische Stabilisatoren (Steuereinnahmen sinken automatisch, Arbeitslosengeld wird fällig, wenn die Wirtschaft lahmt). Beschlüsse, Projektmanagement, Genehmigungen sind nicht notwendig. Relativ rasch durchführbar sind auch Steuersenkungen, aber ihre Wirkung braucht auch Zeit und die Multiplikatoren sind kleiner als die theoretischen Multiplikatoren bei Vollaussführung von ausgabenseitigen Maßnahmen. Ganz schnell wirken private Anreize, die an ein Zeitfenster gebunden sind: die strukturell mehr als fragliche Abwrackprämie und die auch umweltpolitisch begrüßenswerte Unterstützung der privaten thermischen Sanierung. Bei beiden Maßnahmen hat die Festlegung eines Höchstvolumens die Nutzung noch beschleunigt.

Der Wirkungslag ist lange bekannt, wenn auch das Ausmaß immer wieder überrascht. Projekte "auf Vorrat" zu planen, die man dann rasch durchführen kann, wird schon lange gefordert. Nicht leicht auszuführen, sagen die Praktiker. Aktuelle Projekte haben immer Vorrang, Kostenvoranschläge und Genehmigungen sind oft befristet. Beschlüsse brauchen dann doch lange. Kleinere Projekte gehen schneller, sind jedoch dezentraler und schlechter lenkbar. Aber versucht muss es werden, Projekte auf Vorrat zu planen. Vielleicht kann auch ein Fonds helfen, aus dem in der Krise Gemeinden einen "verlorenen Zuschuss" erhalten, wenn sie Projekte innerhalb von sechs Monaten ausführen.

Autobahnen zum letzten Bauernhof oder Bildungsausgaben

Keynesianismus erhöht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, eigentlich genügt es, Löcher zu graben und zuzuschütten. Das ist allerdings perfekte Verschwendung. Da Staatsausgaben zur Erfüllung kollektiver Bedürfnisse, aber auch von Zukunftsausgaben immer knapp sind (weil ein höherer Staatsanteil ceteris paribus zu geringerer Beschäftigung und geringerem Wachstum führt⁴), ist es sinnvoll, auch in der Krise das zu tun, was kurzfristig **und** langfristig zu mehr Beschäftigung führt, z.B. intelligente Infrastruktur, Bildung, Forschung. Dagegen wird oft ausgeführt, dass Bildung und Innovation erst sehr, sehr viel später (ein Jahrzehnt plus) zu mehr Wachstum führt, man aber in der Krise kurzfristig gegensteuern will. Das stimmt, betrifft aber den potentialerhöhenden Angebotseffekt eines Bildungsprojektes. Der konjunkturell

³ Das BMVIT hat im Oktober 2009 berichtet, dass die durchgeführten Projekte bei Jahresende 100 Mio. € betragen sollten.

⁴ Es gibt eine Vielzahl von Studien, die zeigen, dass ein höherer Staatsanteil und höhere Steuern mit geringem Wachstum mit niedriger Beschäftigung zusammenfallen. Dieses Ergebnis ist nicht immer signifikant, das gegenteilige Ergebnis ist insbesondere für entwickelte Länder und bei langfristiger Betrachtung praktisch nie signifikant. Allerdings ist es auch ein robustes Ergebnis, dass die Steuerstruktur und die Ausgabenstruktur wichtig sind (niedrige Steuern auf den Faktor Arbeit und höhere Ausgaben für Bildung, Forschung und Gesundheit sind wachstumsfördernd). Dieser Effekt zweiter Ebene kann theoretisch den Effekt erster Ebene übertreffen (vgl. tendenzielle Erfahrungen in Schweden und Dänemark). Tatsächlich sind in Österreich weder die Steuer- noch die Ausgabenstruktur wachstumsfreundlich.

entscheidende Aspekt ist der Nachfrage- und Beschäftigungseffekt in der Krise. Und hier haben Bildungsausgaben einen mindestens so hohen, aber wahrscheinlich stärkeren Effekt je ausgegebenem Euro als Großbauten: die Einkommen werden stärker im Inland ausgegeben und Zeitverzögerungen sind geringer (kein Import von Investitionsgütern). Mit Hinweis auf den späten Angebotseffekt gegen eine Erhöhung der Ausgaben für Kindergärten, Schulen, Lehrer in der Krise zu sein, ist ein Denkfehler.

Bleiben zwei weitere Einwände. Einer lautet, dass Bildungsausgaben nicht reversibel sind: wenn eine Lehrerin oder ein Lehrer dauerhaft angestellt wird, ergibt das auch Kosten, wenn keine Stimuli mehr nötig sind. Das stimmt, aber auch Straßen haben Folgekosten (müssen weitergebaut werden und bedingen Reparaturkosten). Ideal ist natürlich, wenn man in zehn Jahren zehn Schulen bauen will und davon zwei im Rezessionsjahr und keine in der Hochkonjunktur baut. Ein zweiter Einwand ist wichtiger: Die Gruppe von Arbeitnehmern, die in der Rezession den Arbeitsplatz verliert, ist eine andere als die, die im Bildungs- und Innovationssektor angestellt wird. Aber deswegen einen dauerhaft hohen Bausektor bei gleichzeitig zu geringen Bildungsausgaben zu haben, ist auch nicht sinnvoll.

Die Wirtschaft krisensicherer machen

Wenn Gegensteuerung schwer ist, dann sollten Krisen vorweg vermieden werden. Die Wirtschaft sollte weniger krisenanfällig gemacht werden. Steuerungsmechanismen sollen verstärkt werden, die rasch, unbürokratisch und automatisch greifen. Wirtschaften mit höherer Konsumquote sind stabiler, hohe Budgetüberschüsse am Beginn der Krise können rasch zur Gegensteuerung benutzt werden, ein höherer öffentlicher Sektor und ein ausgebautes Sozialnetz stabilisieren. Ebenso sind ein höherer Dienstleistungsanteil und eine diversifizierte und hochwertiger Industriestruktur (weniger Halbfertigwaren, mehr hochwertige Konsumgüter) krisenfester. Aiginger (2009C) zählt 23 Strategielinien auf, wie eine Wirtschaft krisenfester gemacht werden kann, einige davon sind wachstumsbremsend, andere sogar wachstumsfördernd. Insgesamt erreicht eine Wirtschaft mit geringeren Schwankungen wahrscheinlich auch einen höheren Wachstumspfad⁵. Von allen Möglichkeiten soll hier nur der Ansatz besprochen werden, über Einkommensverteilung Krisen abzufedern. Bei niedrigen Einkommen ist die Konsumquote höher und stabiler. Konsumschwankungen sind geringer als Investitionszyklen. Eine Lohnpolitik, die die niedrigen Einkommen erhöht, wäre also stabilisierend. Geringere Differenzen zwischen den Einstiegsgehältern und den Gehältern knapp vor Pensionsantritt würden sowohl stabilisieren als auch die Altersarbeitslosigkeit bzw. den zu frühen Pensionsantritt reduzieren. Lohnverhandlungen könnten daher gerade bei niedrigen Abschlüssen höhere Fixbeträge einplanen. Leistungsprämien, die nicht sofort sondern zur Hälfte im nächsten Konjunkturabschwung ausgezahlt werden oder von einem Sparkonto abgehoben werden dürfen, würden ebenso stabilisierend wirken. Auch ein höheres

⁵ Hier entlarvt sich der Autor als Keynesianer. Angebotstheoretiker (inkl. Schumpeter) betonen die reinigende und dynamisierende Kraft der Krisen.

Arbeitslosenentgelt – vielleicht beschränkt auf die ersten drei Monate und gebunden an Weiterbildung – erhöht die automatische Gegensteuerung.

Interessant wäre natürlich eine stärker antizyklische Lohnpolitik. Sie ist isoliert in einem kleinen Land schwer durchzuführen, weil sie die Lasten für Firmen gerade dann erhöht, wenn die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gefährdet ist. Wäre es möglich, eine antizyklische Komponente europaweit zu koordinieren, wären die gesamtwirtschaftlichen Folgen positiv, die geringe Verschlechterung der Kostensituation wäre durch einen großen positiven Nachfrageeffekt überkompensiert (*Ederer–Stockhammer, 2008*; hier besteht aber wenig Hoffnung). Eine Möglichkeit wäre, wenn die Antizyklik der Nettolöhne von der Steuerpolitik ausginge. Bei Eintreten einer Krise könnten die Sozialversicherungsabgaben in einer vorher beschlossenen Form gekürzt werden; eventuell temporär und die Töpfe müssen aus den Steuerzahlungen ausgeglichen werden. Die allerbeste Methode ist aber, durch Ausbildung und Rahmenbedingungen die Einkommen der unteren Einkommensgruppen zu heben. Eine ausgeglichene Einkommensverteilung basierend auf einer besseren Ausbildung der bisher Niedrig-Qualifizierten stabilisiert die Konjunktur. Dieses Element in der Krise zu forcieren, ist ebenfalls "Keynesianismus neu" oder – wenn man den alten Lord nicht überstrapazieren will – ein wichtiges Element einer proaktiven Krisenstabilisierungspolitik. Und eine Wirtschaft mit geringeren Krisen ist aus sozialer Sicht **und** aus der Effizienzperspektive anstrebenswert.

Literaturhinweise

- Aiginger, K. (2009C), A Comparison of the Current Crisis with the Great Depression as Regards their Depth and the Policy Responses, Lecture at the NERO-Meeting on "The Causes and Consequences of the Financial Crisis", OECD, Paris, 21 September 2009, WIFO Vortrag No. 105/2009.
- Aiginger, K. (2009B), Strengthening the resilience of an economy, enlarging the menu of stabilization policy as to prevent another crisis, WIFO Working Paper No 338/2009 (<http://www.wifo.ac.at/aiginger/resilience>) and forthcoming in *Intereconomics*, October 2009.
- Aiginger, K. (2009A), The Current Economic Crisis: Causes, Cures and Consequences, WIFO Working Paper No 341/2009, <http://www.wifo.ac.at/aiginger/crisis/>
- Aiginger, K., *Jenseits von Keynesianismus und Neoliberalismus*, WU-Antrittsvorlesung, 2006.
- Aiginger, K., *Perspektiven der Konjunkturforschung*, ETH Zürich, Sonderbericht 175, März 1988.
- Ederer, St., Stockhammer, E., Demand Effects of the Falling Wage Share in Austria, *Empirica*, Heft 5/2008.