

Ulrich Busch

Rezension von:

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum 2014. Kein Aufbruch – Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden.

Das „Memorandum“ der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, einem Gremium von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus Universitäten, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Gewerkschaften, stellt einen Gegenentwurf zu dem jährlich erscheinenden Bericht des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland¹ dar. Es besteht jeweils aus einer Kurzfassung, welche von mehr als 1.000 Personen aus Wissenschaft und Politik durch ihre Unterschrift unterstützt wird, und einer Langfassung mit ausführlichen Analysen und Begründungen nebst einem statistischen Anhang. Insgesamt verkörpert das „Memorandum“ eine Mischung aus Analyse, Kritik und konstruktiven Vorschlägen im Sinne eines Alternativkonzepts.

Mit dem „Memorandum“ werden zwei Anliegen verfolgt: Die kritische Auseinandersetzung mit den Ergebnissen und Positionen des aktuellen Jahresgutachtens der „Fünf Weisen“ und die Unterbreitung eigener wirtschaftspolitischer Vorschläge zur Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lage und zur Gestaltung der Zukunft. Während es für das zweite Vorhaben in dem Buch mannigfache Belege gibt, kritische Überlegungen wie konkret ausgearbeitete Alternativen, scheint den Autoren das erste Anliegen etwas aus dem Blick geraten zu sein: In dem gesamten Buch findet sich kein einziger Hinweis auf den Bericht des Sachverständigenrates. Dieser spiegelt sich weder in der Anlage und der Struktur des „Memorandums“ wider noch taucht er explizit als Quelle im Literaturverzeichnis auf. Selbstredend ist ein solcher Bezug implizit aber gegeben: Der Schwerpunkt des diesjährigen „Memorandums“ liegt auf dem Feld der Geld- und Finanzpolitik. Darüber hinaus finden sich in dem Band jeweils ein Kapitel zur Konjunktur und Beschäftigung, zur Europäischen Union, zur Energiewende, zum aktuellen Pflege- notstand und zur Finanzierung von Bildungsausgaben.

Einleitend stellen die Autoren der andernorts üblicherweise deutschlandzentrierten Optik eine den gesamten Euroraum erfassende Sicht gegenüber. Dadurch werden die Export- und Wachstumserfolge, welche die deutsche Volkswirtschaft in den letzten Jahren verbuchen konnte, erheblich relativiert. Da für die meisten Staaten die infolge des wirtschaftlichen Einbruchs von 2008/09 zu verzeichnende Krise keineswegs als beendet anzusehen ist, ist die vergleichsweise positive Ent-

wicklung Deutschlands mit einem großen Fragezeichen zu versehen. Deutschland erscheint hier nicht als „Vorbild“ für die anderen Volkswirtschaften und der deutsche Sonderweg nicht als „Lösung“, sondern vielmehr als „Teil des Problems“ (54). Als entscheidende Ursache dafür wird die Reallohnentwicklung angesehen: Im Jahr 2012 erreichten die Reallöhne pro Kopf gerade einmal das Niveau des Jahres 2000. Nach der Tabelle A 9 betrug der reale Bruttolohn in Deutschland 2013 102,5 Prozent der Lohnhöhe von 1991. Beim Nettolohn waren es sogar nur 97,5 Prozent. Demgegenüber ist im gleichen Zeitraum die Arbeitsproduktivität, also das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen bzw. je Erwerbstätigenstunde, um 22,6 bzw. 37,1 Prozent gestiegen. Aus diesen Daten leitet sich ein erheblicher Spielraum für lohnpolitische Maßnahmen ab, der in Deutschland aber kaum für Lohnsteigerungen genutzt wurde. In anderen Ländern war dies anders. Hier sind die Löhne nicht nur stärker gestiegen, sondern teilweise erheblich über das ökonomisch vertretbare Maß hinaus. Die Folge ist ein Auseinanderdriften der Lohnstückkosten in Europa, was sich schließlich in einem außenwirtschaftlichen Ungleichgewicht, in gegenläufigen Wachstumsraten und in entsprechenden Beschäftigungseffekten niederschlägt. Die Position des „Memorandums“ unterscheidet sich hier von anderen Standpunkten, nicht zuletzt von dem des Sachverständigenrates, insbesondere hinsichtlich der ökonomischen Bewertung des deutschen Exportüberschusses. Während dieser gemeinhin als „Wettbewerbserfolg“ gefeiert wird, sehen die Autoren des „Memorandums“ in ihm vor allem eine „Folge von Lohndumping“ (74), einen „Beitrag zur Schuldenkrise“ (78) und – in Gestalt der Akkumulation von Nettoauslandsvermögen – ein einseitiges Geschenk an das Ausland (79). Als Lösung werden vor allem zwei Maßnahmen favorisiert: erstens eine Stärkung der Binnennachfrage via Lohnerhöhungen und zweitens die Ausdehnung staatlicher Investitionstätigkeit. Zu beiden Lösungsansätzen wurden in der Vergangenheit bereits konkrete Vorschläge unterbreitet. Sie fanden jedoch bei den Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft kein Gehör.

Das *zweite* Kapitel ist ungelösten Fragen bei der Gestaltung der Europäischen Union gewidmet. Trotz der relativen Ruhe, die gegenwärtig in Europa eingekehrt zu sein scheint, sehen die Autoren die ökonomische Integration „auf wackeligen Säulen“ stehend und die Ursachen für die Krise keineswegs als behoben an (85). Auf den folgenden Seiten unterziehen sie den europäischen Integrationsprozess deshalb einer kritischen Analyse, die sich von den Erklärungen der Bundesregierung und des ökonomischen Mainstream deutlich abhebt. Im Unterschied zu diesen wird nämlich hier nicht die Staatsschuldenproblematik zur entscheidenden Ursache der Krise gemacht, sondern diese vielmehr auf Gründungsfehler im Maastrichter Vertrag und auf den Aufbau von Ungleichgewichten in der wirtschaftlichen Entwicklung der Euro-Staaten zurückgeführt. Danach werden diverse Szenarien eines Ausstiegs (Griechenlands) aus der Eurozone (93ff.) sowie verschie-

dene Optionen für die europäische Geldpolitik diskutiert. In diesem Kontext zollt die Arbeitsgruppe der Europäischen Zentralbank für ihre „unkonventionelle, mutige Geldpolitik große Anerkennung“ (108).

Nahtlos schließt sich hieran das *dritte* Kapitel, das der europäischen Bankenregulierung gewidmet ist, an. Eingangs würdigen die Autoren zwar die seit 2010 getroffenen Maßnahmen als „grundsätzlich positiv“ (114). Dann aber wird sehr schnell Kritik laut – am Umfang der Maßnahmen, am Tempo ihrer Umsetzung, an der fehlenden Konsequenz –, so dass das Regelwerk der Bankenunion schließlich als bloße „Symbolpolitik“ dasteht. So berechtigt einzelne Aspekte dieser Kritik auch sein mögen, diese finden sich teilweise auch bei anderen Kommentatoren², so erscheint die kritische Gesamtbewertung der Bankenregulation doch etwas überzogen. Dies gilt auch für das Resümee, worin festgestellt wird, dass die Bankenunion „als eine komplexe, aber halbherzige Regulierung konzipiert wurde und teilweise sogar in die falsche Richtung geht“ (117). Statt einer Neujustierung im Rahmen der bestehenden Ordnung plädieren die Autoren für die Schaffung einer neuen „Finanzmarktarchitektur“ (118). Die Hauptpunkte einer Neuordnung des Bankensektors wären dabei vorerst eine Verkleinerung der Banken wie des Finanzsektors überhaupt, eine Abspaltung des Investmentgeschäfts vom Einlagen- und Kreditgeschäft, eine Konzentration auf das sog. Kerngeschäft der Banken, eine Erhöhung der Eigenkapitalausstattung und eine Bilanzverkürzung der Kreditinstitute (129). Ob die vorgeschlagenen Maßnahmen der Rolle der Banken in einer modernen Geld- und Marktwirtschaft weltweiter Vernetzung und Interaktion letztlich gerecht würden, bleibt offen. In einigen Punkten könnte dies durchaus der Fall sein, in anderer Hinsicht, insbesondere was die zahlreichen Restriktionen und Schrumpfungskonzepte anbetrifft, wohl eher nicht.³

Es geht weiter mit dem *vierten* Kapitel, einem Text über Steuern. Während die Arbeitsgruppe in der Vergangenheit immer für eine Ausschöpfung des Verschuldungsspielraumes des Staates eingetreten ist, muss sie jetzt die inzwischen in den Rang einer Verfassungsnorm erhobene „Schuldenbremse“ für gegeben hinnehmen. Da deshalb künftig eine höhere Neuverschuldung als Finanzierungsgrundlage für den wachsenden Investitionsbedarf ausfällt, ist eine höhere Steuerquote unabdingbar, um die investiven Ausgaben des Staates zu finanzieren. Dafür aber gibt es in der jetzigen Regierungskoalition keinen Aktionsraum: „Zwischen der Schuldenbremse und dem selbst auferlegten Verbot von Steuererhöhungen hat sich diese Regierung eingemauert.“ (141) Die Folge ist ein rasch fortschreitender Verfall der öffentlichen Infrastruktur und des öffentlichen Kapitalstocks. Der Investitionsstau beläuft sich inzwischen bereits auf 300 Milliarden Euro (145). Die Autoren fordern zur Überwindung des Investitionsstaus ein umfangreiches Investitionsprogramm und den sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft. Dies aber lässt sich unter den Bedingungen sinkender Schulden nur

über höhere Steuereinnahmen des Staates finanzieren. Dies aber schließt die Koalitionsvereinbarung der Regierung aus. Darin besteht das Dilemma der gegenwärtigen Finanzpolitik. Die hierzu von der Arbeitsgruppe unterbreiteten Vorschläge werden verknüpft mit weit reichenden Überlegungen zur Herstellung einer größeren Steuergerechtigkeit, einer effektiveren Steuergestaltung und der Verhinderung von Steuerhinterziehung. Was letzteren Aspekt anbetrifft, so legen die Autoren großes Gewicht darauf, dass neben der direkten Hinterziehung von Steuern auch die „formal legale, aggressive Steuergestaltung“ und präventive Steuervermeidung der Unternehmen stärker in den Blick genommen wird. In dem bisherigen „Aktionsplan“ der Europäischen Union fehlt dieser Aspekt (163).

Das *fünfte* Kapitel ist dem Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland gewidmet. Die Ausführungen hierzu sind in mehrfacher Hinsicht von aktueller Relevanz: Erstens ist es auf Grund der Kompliziertheit dieser Problematik zweckmäßig, sich grundlegende Aussagen zu diesem wichtigen Teilgebiet föderaler Politik immer wieder ins Gedächtnis zu rufen. Denn allzu leicht gehen diese im Gestrüpp tagespolitischer Debatten verloren. Zweitens treten die bisher gültigen Regelungen zum Finanzausgleich im Jahre 2019 außer Kraft. Es bedarf bis dahin also einer grundlegenden Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen. Drittens läuft der Solidarpakt II für die neuen Bundesländer und Berlin ebenfalls 2019 aus. Die Arbeitsgruppe setzt sich schon seit längerem für eine Neuauflage, für einen Solidarpakt III, ein. Dazu werden nunmehr konkrete Vorschläge unterbreitet. Und viertens drohen Altschulden in einigen Bundesländern deren Handlungsfähigkeit einzuschränken. Dazu wird ein Lösungskonzept in Gestalt eines Altschuldenfonds vorgestellt. Zentral für die konstruktive Behandlung dieser Thematik ist jedoch die Aufstellung eines theoretischen Gerüsts für eine Reform des Finanzausgleichs. Dazu wird zuerst die Funktionsweise des föderalen Finanzausgleichs verständlich beschrieben (170ff.). In einem zweiten Schritt wird dann erklärt, welche Standpunkte in der dazu geführten Debatte von wem und warum vertreten werden (177f.). Anschließend werden einige Reformmodelle für den Finanzausgleich vorgestellt. Die Autoren sprechen sich dabei für ein Modell auf der Basis einer „aufgabengerechten Finanzausstattung“ aus und lehnen das von der Bundesregierung befürwortete Modell eines „Wettbewerbsföderalismus“ ab. Bis hierher sind die Ausführungen nachvollziehbar. Die sich dann jedoch anschließenden Überlegungen zur Einrichtung eines Altschuldenfonds bedürfen weiterer Diskussionen. Sie sind in ihrer bisherigen Form vielleicht zu sehr auf die Belange Bremens abgestellt. Bei den Vorstellungen zu einem Solidarpakt III fällt auf, dass dieser nicht wie seine Vorläufer den ostdeutschen Ländern vorbehalten bleiben soll, sondern alle „wirtschaftsschwachen Regionen in Ost und West sowie Nord und Süd mit Fördermitteln unterstützt“ (192). Dies scheint der richtige Umgang damit zu sein.

Nicht weniger aktuell ist das *sechste* Kapitel, welches der bislang unvollendeten und durch die gegenwärtige Politik gefährdeten Energiewende gewidmet ist. Der Text vermittelt einen präzisen Überblick über den momentanen Stand und einen informativen Ausblick über die anstehenden Aufgaben zur Fortsetzung der Energiewende.

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik:

Memorandum 2014. Kein Aufbruch – Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden.

PapyRossa Verlag Köln 2014, 288 Seiten

Anmerkungen

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/2014, Wiesbaden 2013.

² Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr: Deutsche Konjunktur erholt sich – Wirtschaftspolitik stärker an der langen Frist ausrichten, München 2013.

³ Vgl. Ulrich Busch: Die Zukunft der Banken, in: Busch, Ulrich/Krause, Günter (Hg.): Theorieentwicklung im Kontext der Krise. Abhandlungen der Leibniz-Sozietät der Wissenschaften zu Berlin, Bd. 35, Berlin 2013, S. 195-224.

Zuerst erschienen in: (erschieden in Berliner Debatte Initial, Heft 3/2014)