Fitoussi ist seit 1982 Professor am Institut Institut d'études politiques de Paris (IEP) und seit 1989 Präsident de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Er ist Mitglied des Rates für ökonomische Analysen beim französischen Premierminister. Wir geben hier eine Zusammenfassung eines Aufsatzes vom April 2006 als ein Beispiel für die weitaus vielfältigere Diskussion auch innerhalb der etablierten französischen Wirtschaftswissenschaften wieder.
Gerhard Kilper hat den Aufsatz zusammengefasst und übertragen.

Jean-Paul Fitoussi, Macroeconomic policies and institutions

(erschienen als Aufsatz des frz. Wirtschaftsforschungsinstituts OFCE No. 2006-06 vom April 2006, zur Quelle [PDF – 74 KB])

Warum betrieben die USA in den beiden letzten Jahrzehnten eine sehr aktive und erfolgreiche makroökonomische Wirtschaftspolitik und warum betrieb im Kontrast dazu Europa eine passive und gemessen am Beschäftigungs- und Wachstumsziel, erfolglose Politik?

In den 1980er- und 1990er-Jahren verhinderte die rigide europäische Hochzinspolitik den Anschluss Europas an Boom und Expansion der amerikanischen Volkswirtschaft. Obwohl Europa den Kampf gegen die Inflation schon in der 1980er Dekade gewonnen hatte, lag z.B. in den Jahren 1991 bis 1996 der durchschnittliche Zinssatz in den EU-Staaten bei 5%! (Zur Erreichung eines auch nur mittleren Wirtschaftswachstums hätte er bei 1,5% liegen müssen).

Als Erklärung für das Ausbleiben einer bewusst gegensteuernden Finanzpolitik könnte man für diese beiden Jahrzehnte noch die Orientierung der wirtschaftspolitisch Verantwortlichen am deflationären Dogma ausmachen.

Mit den Maastricht-Verträgen bzw. seit der Einführung des Euro wurde auf europäischer Ebene vereinbart, dass die Geldpolitik ausschließliche Domäne der Europäischen Zentralbank ist. Ihre eindimensionale Aufgabe besteht seither darin, geldpolitische Maßnahmen gegen aktuelle oder erwartete inflationäre Entwicklungen zu ergreifen. Sie ist politisch für ihr Tun niemand verantwortlich. Unklar ist, wer für die europäische Wechselkurspolitik direkt politisch zuständig ist – de facto ist die Wechselkurspolitik ein Anhängsel der EZB-Politik geworden. Die jeweilige nationale Finanzpolitik der EU-Länder, als letztes verbleibendes Element einer aktiven Makro-Wirtschaftspolitik, werde durch den europäischen Stabilitätspakt und die Maastricht-Verträge stark eingeschränkt bzw. praktisch ausgehebelt. Makroökonomische Wirtschaftspolitik sei daher in Europa durch ihre

institutionelle Festlegung in sich völlig inkonsistent, in den USA jedoch institutionell konsistent angelegt.

Fitoussi nimmt als Arbeitshypothese an, dass sich in den letzten Jahrzehnten in den westlichen Industrieländern die herrschenden sozialen Normen der Menschen geändert haben und dass diese neuen gesellschaftlichen Werthaltungen nach mehr gesellschaftlicher Ungleichheit verlangen. Dann müsse logischerweise das Demand-Management der global steuernden Makropolitik dort aktiv betrieben werden, wo schon größere gesellschaftliche Ungleichheit herrsche, nämlich in den USA. Jedoch bewusst nicht da, wo mehr Ungleichheit erst noch hergestellt werden muss, nämlich in Europa.

Ein solch tief greifender Wandel sozialer Normen könne tiefer liegende Wurzeln haben und der Reflex kollektiver Einstellungen sein. Er könne sich aus einer langen Periode demokratischer Stabilität heraus entwickelt haben, die Menschen legten vielleicht jetzt mehr Wert auf individuelle Entfaltung. Der Wandel könne aber auch nur auf einer Änderung der politischen Einstellungen der Eliten beruhen, die die öffentliche Meinung prägen.

Die europäischen Eliten legten in den Dekaden nach dem 2.Weltkrieg noch großen Wert auf die – als große demokratische Errungenschaft angesehenen – öffentlichen Güter und hatten wenig Vertrauen in die Selbststeuerungskräfte des Marktes. Der Schock der Schwere der Weltwirtschaftskrise der 1930-Jahre war im Bewusstsein der Nachkriegsgeneration immer noch sehr präsent. Diese Einstellungen und Überzeugungen hätten sich jedoch mit dem größer werdenden zeitlichen Abstand zur Weltwirtschaftskrise und dem indoktrinierenden Einfluss marktradikaler Wirtschaftstheorien angeschwächt und seien wohl jetzt aufgegeben worden.

Der Wandel der Einstellungen gegenüber gesellschaftlicher Gleichheit werde paradoxerweise von einer Elite-Generation vollzogen bzw. in Politik umgesetzt, die noch voll im Kontext öffentlicher Güter erzogen wurde. Ja diese öffentlichen Güter hätten ihnen selbst die sozialen Entfaltungsmöglichkeiten geboten, denen sie ihren gesellschaftlichen Aufstieg verdankten. Unter diesem Gesichtspunkt sei der Hauptgrund für das immer weitere Auseinanderdriften der Schere der Einkommensverteilung nicht „die Globalisierung“ oder „der technische Fortschritt“, sondern die Änderung der Einstellungen insbesondere der meinungsbildenden Eliten zur gesellschaftlichen Gleichheit.

Fitoussi verweist in der weiteren Argumentation auf seinen Aufsatz aus dem Jahr 1992, in dem er zeigte, dass die größere Toleranz der Europäer gegenüber gesellschaftlicher Ungleichheit wahrscheinlich den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit bewirkt hat. Diese Haltungsänderung im Hinblick auf eine gesellschaftlich ausgewogene und als gerecht

empfundene Verteilung des Volkseinkommens könne als exogener Schock angesehen werden.

Die Einkommensspreizung wird nach Fitoussi u.a. dann breiter, wenn soziale Leistungen im bisherigen Umfang als unbezahlbar hingestellt werden und eine entsprechende Politik eingeleitet wird. Der Druck sozialer Normen könne sogar soweit gehen, dass die Schere der Einkommensverteilung künstlich weiter geöffnet wird als die marginale Arbeitsproduktivität der jeweiligen Arbeitsplätze. Akzeptierten die so genannten „niedrig Qualifizierten“ ihre zu geringe Bezahlung, finde eine Einkommensverschiebung von den armen zu reichen Arbeitnehmern statt.

In EU-Ländern, in denen über soziale Standards und „hohe“ Mindestlöhne eine solche Verschiebung nicht möglich sei, würden dann die gering Qualifizierten verstärkt entlassen. Als Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit könnten dann von der Politik Kombilöhne eingeführt werden, die aber wiederum im Endeffekt von Arbeitnehmern mit höherem Einkommen finanziert würden. Die Unmöglichkeit, Lohn-Subventionen in größerem Ausmaß durch Steuern abzudecken, werde zu permanenten Haushaltsdefiziten führen, da die Gutverdiener politisch am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierte Steuererhöhungen zu verhindern wissen. Beschäftigungssubventionen seien jedenfalls mit den Zielen Vollbeschäftigung und Haushaltsausgleich unvereinbar. In einem solchen Umfeld werde es auch unmöglich, mit den Instrumenten makroökonomischer Wirtschaftspolitik Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Denn nach erwiesener Erfolglosigkeit bisheriger Maßnahmen werde der Ruf nach „Strukturreformen“ kommen. Zur Einkommensentwicklung in den USA zitiert Fitoussi Untersuchungsergebnisse des amerikanischen Ökonomen Paul Krugmann (2002). Danach erhöhte sich das jährliche Einkommen der Amerikaner seit 1975 um durchschnittlich 10%. Im selben Zeitraum sei jedoch das Jahresgehalt der Topverdiener nicht mehr nur 39 mal höher als das eines durchschnittlichen amerikanischen Arbeiters gewesen, sondern 1000 mal höher! Zwischen 1979 und 1997 habe sich das Einkommen nach Steuern der 1% Spitzeneinkommen-Familien um 197% erhöht, das der amerikanischen Durchschnittsfamilie aber nur um 10%. Heute verdienten die 1% Spitzeneinkommen-Familien 14% des gesamten amerikanischen Volkseinkommens nach Steuern. Dieser Anteil habe sich in den letzten 30 Jahren verdoppelt und das Einkommen dieser Spitzenverdiener sei genau so hoch wie das der 40% amerikanischer Familien am unteren Ende der Einkommensskala!

Die üblichen Rechtfertigungen – Globalisierung, fertigkeitsorientierte Technologien oder die „Superstar“-Erklärung – könnten ein Auseinanderklaffen der Einkommen in diesem Maße jedenfalls nicht erklären. Aber vor diesem Hintergrund könne die notwendige Konsistenz amerikanischer Wirtschaftspolitik besser verstanden werden. Wirtschaftspolitische

Globalsteuerung als Demand-Management müsse da erfolgreich sein, wo die sozialen Sicherungssysteme schwach sind bzw. sie muss da ausgleichend wirken, wo der „erwünschte“ Grad gesellschaftlicher Ungleichheit schon erreicht ist. Ein Rückgang des Wachstums oder gar eine Rezession würde in den USA schlimme gesellschaftliche Konsequenzen haben und die Legitimität des Wirtschaftssystems grundsätzlich in Frage stellen. Richtige Massenarbeitslosigkeit wäre daher in den USA wegen ihrer potentiell destruktiven Konsequenzen schlicht unmöglich!

Im Hinblick auf Europa meint Fitoussi, makroökonomische Wirtschaftspolitik könne hier nur passiv oder sogar strukturell restriktiv betrieben werden, weil die sozialen Sicherungssysteme die Folgen der Arbeitslosigkeit in gewissem Sinne noch auffangen können. Aber das geringe Wirtschaftswachstum werde längerfristig zu einem Dauerdruck für soziale Sicherungssysteme und öffentliche Finanzen werden, weil die Einnahmen beider durch die Wachstumskrise genau in einer Zeit sinken, in der höhere Sozialausgaben anfallen.

Verantwortlich für diese nun 15 Jahre lang dauernde, schwache Konjunktur seien in den 1990er-Jahren die vergleichsweise sehr hohen Zinsen und in unserem Jahrzehnt der institutionalisierte europäische Stabilitätspakt, ein starker Euro und das Nichtreagieren der jeweiligen nationalen Finanzpolitik. Da es keine makroökonomische Globalsteuerung mehr gebe, blieben als Wirtschaftspolitik nur noch „Strukturreformen“ die das Ziel verfolgenl, den Wohlfahrtsstaat und die Staatsverschuldung abzubauen.

Die Vernachlässigung makroökonomischer Wirtschaftspolitik könne aber auch als Mittel zur Erzwingung von Strukturreformen angesehen werden, über sie ereiche man die geforderte gesellschaftliche Ungleichheit. Arbeitsmarktstrukturreformen, die über strukturelle Härte für mehr Ungleichheit sorgten (größere Flexibilitäten, Abschaffung von Mindestlöhnen und allen „Wohltaten“ für Arbeitslose, Abbau arbeitsrechtlicher Schutzrechte) seien das geeignete Mittel zur weiteren Öffnung der Schere der Einkommensverteilung. Von der Politik werde verkündet, man könne das erreichte Wohlstandsniveau nur dann halten und nur dann könne sogar Vollbeschäftigung erreicht werden, wenn die Arbeiter auf Niedriglohnniveau gebracht sind.

Da in unseren wohlhabenden Gesellschaften niemand von seinem erreichten Lebensstandard Abstriche machen wolle, bedeute diese Aussage, dass die schon jetzt niedrig entlohnten Arbeiter in Zukunft noch ärmer werden müssen – damit ihre Nation insgesamt reicher werden kann.

Fitoussi meint, man könne fast annehmen, die Untätigkeit europäischer Regierungen auf

dem Gebiet der Makro-Wirtschaftspolitik beruhe auf einer heimlichen „Agenda“, nämlich dem unausgesprochenen Ziel, Europa auf ein niedrigeres Schutz-Niveau durch Abbau seiner sozialen Sicherungssysteme zu bringen. Dazu wollten die Regierungen der Bevölkerung ständig die Notwendigkeit von Strukturreformen „beweisen“. Bezugsmodell all dieser „Strukturreformen“, die die Wirtschaft „ölen“ und aus sich heraus zu höherem Wachstum führen sollten, sei das in einfacher Verpackung verkaufte neoklassische Modell der vollständigen Konkurrenz, in dem sich theoretisch immer automatisch Vollbeschäftigung einstelle. In dieser ökonomischen Modell-Kunstwelt seien die Löhne voll flexibel und es gebe keine ins Wirtschaftsgeschehen steuernd eingreifende Wirtschaftspolitik. Aber: alle theoretischen Voraussetzungen und Annahmen des Modells haben nach Fitoussi mit wirtschaftlich-gesellschaftlicher Realität überhaupt nichts zu tun und können auch nicht von der Politik hergestellt werden. Es gebe in der gesellschaftlichen Realität keine Märkte der vollständigen Konkurrenz, weil es keine vollkommene Transparenz bzw. keine allumfassende Information aller Wirtschaftssubjekte geben könne, die sich auch noch allesamt bei jeder Handlung wirtschaftlich-rational verhalten. Daher gebe es auch keine schlüssige Erklärung des Zusammenhangs zwischen der Flexibilität der Löhne und der Effektivität des marktwirtschaftlichen Systems. Niemand könne heute beweisen, dass „mehr Reformen“ in diesem Sinne überhaupt „ökonomisch gut“ sind bzw. etwas bringen können.

Bei einer Verbreiterung der Perspektive würden die Dinge noch komplexer werden. Fitoussi führt aus, dass er in einer früheren Arbeit dargelegte, dass in der Demokratie politische Zustimmung der Bevölkerung zur Wirtschaftspolitik der Regierung nicht nur die Effizienz der Wirtschaft verbessere, sondern auch deren Flexibilität und Transparenz. All dies gelte aber nicht, wenn die Politik fernab von den Erwartungen der Bevölkerung und völlig unbeweglich eine dogmatische Politik umsetze.

Als Beispiel für die Notwendigkeit einer regulierenden Wirtschaftspolitik führt Fitoussi die unterschiedliche Verhandlungsmacht von Arbeitnehmern und Arbeitgebern an. Schon Adam Smith habe in seinem „Wealth of Nations“ deutlich die Probleme dieses Macht-Ungleichgewichts gezeigt. Als Antwort auf die ungleiche Machtverteilung hätten demokratisch verfasste Gesellschaften einen sozialen Ausgleich durch die Errichtung sozialer Sicherungssysteme und durch die Kodifizierung des Arbeitsrechts als Arbeitnehmer-Schutzrecht geschaffen. Beide seien legitimes Ergebnis politischer Diskussionen und politischer Willensbildung in einer Demokratie.

Die Hypothese, freie Märkte seien jedem anderen institutionellen Arrangement im Wirtschaftsleben überlegen, könnten weder theoretisch noch durch Fakten belegt werden. Der Kapitalismus selbst könne aber sehr viele institutionelle Formen einer konkreten Wirtschaftsordnung annehmen.

Gemeinsames Merkmal der europäischen Wirtschaftspolitik scheine aktuell der Zwang zu Reformen zu sein, egal welche Regierung am Ruder ist. Fitoussi fragt, warum Regierungen diesen Weg einschlagen, selbst wenn die gleichen Politiker vorher in Wahlkämpfen Wachstum und Solidarität versprochen haben und fürchten müssen, für ihre Politik abgewählt zu werden. Warum akzeptierten die europäischen Regierungen mit dem Stabilitätspakt freiwillig gravierende Einschränkungen ihrer finanzpolitischen Handlungsparameter, obwohl sie doch mit der Einführung des Euro schon die Möglichkeit einer eigenen Wechselkurs- und Zinspolitik aufgegeben hatten? Wie sollten sie Wählern und öffentlicher Meinung erklären, warum sie nicht mit finanzpolitischen Instrumenten gegen eine jahrelange Stagnationspolitik gegensteuern?

Nach Fitoussi muss jede neu gewählte Regierung eines EU-Staates, egal welche Farbe sie hat oder für welche Politik sie gewählt wurde, zunächst den europäischen Partnern in der EU-Ministerratsrunde beweisen, dass sie es wert ist, ernst genommen und respektiert zu werden. In der Konsequenz würden die Mitglieder nationaler Regierungen sich daher unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung an die herrschende wirtschaftspolitische Mainstream-Agenda anschließen. Paradoxerweise seien genau die Regierungen, die eigentlich von ihren Verfassungen her für mehr Sozialstaat stehen, genau diejenigen, die innerhalb der EU-Gremien ihre Partner zu mehr „Reformen“, also zu Sozialstaatsdemontage puschten.

Es sei natürlich – für uns außen stehende Normalbürger – höchst verwunderlich, warum man sich in er Runde des EU-Ministerrats dann Respekt und Anerkennung verschafft, wenn man einen ausgeglichenen Haushalt vorzeigen kann und nicht wenn man geringe Arbeitslosigkeit oder ein starkes Wachstum vorweisen kann. Die strikte Befolgung der Maastricht-Stabilitäts-Normen durch die Wirtschafts- und Finanzminister der EU träfen nun heute mit ihren wirtschaftlichen Folgen genau diejenigen EU-Staaten mir voller Wucht, die sie politisch auf der Taufe gehoben haben (insbesondere der damalige dt. Finanzminister und sein Staatssekretär). Für die gesamte EU werde jedenfalls die Weiterführung dieser Politik am Ende schlimme Wohlfahrtskonsequenzen haben.