

Scheide, Joachim

Article — Digitized Version

Makroökonomie Theorie und wirtschaftspolitische Beratung

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Scheide, Joachim (2005) : Makroökonomie Theorie und wirtschaftspolitische Beratung, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 4, pp. 432-448

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3761>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Makroökonomische Theorie und wirtschaftspolitische Beratung¹

Von Joachim Scheide

Die wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland gerät immer wieder in die Kritik. Vielfach wird behauptet, es gäbe zu viele Berater in Deutschland. Wenn man sich jedoch anschaut, worüber hierzulande diskutiert wird – auch und gerade in diesen Monaten –, kann man eigentlich nur schließen, dass es zu wenig gute Beratung gibt und dass sie vor allem von den verantwortlichen Politikern nicht oder nur wenig beachtet wird.

Ökonomen, die sich als Berater verstehen, vertreten eine „utopische“ Sicht, wie George Stigler es einmal nannte. Sie meinen nämlich, dass die tatsächliche Wirtschaftspolitik nicht den Präferenzen der Bürger („revealed preferences“) entspricht und daher verbessert werden kann. Die Ratschläge der Ökonomen werden in der Regel nicht immer sofort umgesetzt. Zunächst dauert es oft viele Jahre, bis eine neue Idee zum Konsens in der Wissenschaft selbst wird. Die Debatten in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts sind ein Beispiel dafür. Und danach braucht es nicht selten Jahrzehnte, bis schließlich die Wirtschaftspolitik reagiert. Dies lässt sich sicherlich auch damit erklären, dass Politiker und Ökonomen eine unterschiedliche Sichtweise haben: Während die Ökonomen die Wohlfahrt aller Bürger betonen und damit effiziente Lösungen für die Gesamtwirtschaft im Auge haben, fühlen sich Politiker oft bestimmten Wählergruppen verpflichtet. Daneben ist auch der Zeithorizont ein anderer, denn Ökonomen analysieren langfristig tragfähige Lösungen, während Politiker daran interessiert sind, wiedergewählt zu werden und deshalb dazu neigen, die Wirtschaftspolitik eher auf die kurze Frist auszurichten.

Die Beratung bezieht sich naturgemäß auf viele Bereiche, etwa auf die Reformen am Arbeitsmarkt und auf die Sicherung der Sozialsysteme. In diesem Beitrag geht es darum, welche Basis die makroökonomische Theorie für Aussagen über die optimale Geld- und Finanzpolitik liefert und was sich daraus für die Koordination dieser beiden Politikbereiche im nationalen Rahmen bzw. für die internationale Koordination der Makropolitik ableiten lässt.

Diese Politikbereiche werden in der Öffentlichkeit häufig vor einem sehr kurzfristigen Hintergrund diskutiert, weil in den Medien und bei den Politikern das Tagesgeschäft dominiert und die „Frage des Tages“ beantwortet werden soll. Jedoch sollte klar sein, dass sich die Beratung eigentlich nur auf die mittlere Frist beziehen kann. Erstens geht es darum, Prinzipien und Strategien für die Wirtschaftspolitik zu definieren, die unter dem Kenntnisstand der makroökonomischen Forschung als optimal angesehen werden können; es besteht inzwischen

¹ Revidierte Fassung der Antrittsvorlesung an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, gehalten am 29. Juni 2005. Ich danke meinem Kollegen Dietmar Gebert für wie immer äußerst hilfreiche Anregungen.

ein Konsens, dass die Politik als eine Regel oder eine Strategie zu definieren ist und nicht aus diskretionären Entscheidungen bestehen sollte. Und zweitens wissen Ökonomen mehr über die mittelfristig gültigen Zusammenhänge als darüber, wie sich etwa konkrete Änderungen der Geld- oder Finanzpolitik auf Einkommen und Inflation in einem bestimmten Quartal auswirken.

Dies bedeutet natürlich für das Tagesgeschäft vieler Berater und ihrer Institutionen einen Spagat, denn oft müssen sie in der öffentlichen Diskussion zu aktuellen Fragen Stellung nehmen. Beispielsweise kann eine Frage lauten, wie eine Erhöhung der Einkommensteuer in einem bestimmten Jahr auf das reale Bruttoinlandsprodukt wirkt. Da eine Antwort hierauf nicht eindeutig und ohne weiteres schon gar nicht zu quantifizieren ist, da sie nur im Rahmen eines bestimmten Modells gefunden werden kann, ist es wichtig, dass eben dieses Modell erläutert wird. Zudem sollte der Berater auch bei diesem Modelltyp bleiben. Denn wenn er nicht konsistent ist in seiner Argumentation, wird sein Rat möglicherweise weniger beachtet. Umso wichtiger ist, dass man die Prinzipien erkennt, mit denen argumentiert wird bzw. auf denen der wirtschaftspolitische Rat basiert. Die meisten der Prinzipien, über die heute weitgehend Konsens herrscht, sind nicht neu. Sie wurden allerdings, was die makroökonomische Politik betrifft, noch besser begründet und erhärtet durch die Debatten in den siebziger und achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts.²

Orientierung an langfristigen Zusammenhängen

Die wissenschaftliche Beratung war in den sechziger Jahren vor allem deshalb gefragt, weil damals kurzfristige Analysen im Vordergrund standen und man eher Rat für eine Stabilisierung der Konjunktur als für eine mittelfristige Strategie erwartete. So ist es beispielsweise auch nachzulesen im Auftrag an den Sachverständigenrat (2005).

Ist das heute auch noch so? Ein einfaches Argument, sich nicht so sehr an der kurzen Frist zu orientieren, ist, dass das eigentliche Anliegen von Keynes gelöst scheint: Es gibt keine Depression mehr, und wir wissen inzwischen mit einiger Sicherheit, wie man eine Krise wie die Große Depression vermeiden kann. Insofern besteht das Problem, das den Ausgangspunkt für die Makroökonomie in jüngerer Zeit bildete, praktisch nicht mehr. Es hat in der makroökonomischen Forschung enorme Fortschritte gegeben, Konjunkturschwankungen zu verstehen, wenn es hier auch keinen vollständigen Konsens unter Makroökonomern gibt. Und die in den vergangenen Jahrzehnten geführte Diskussion über optimale Strategien zur Stabilisierung des Preisniveaus und der Konjunktur hat wesentlich zu dem beigetragen, was heute die Politik etwa der Notenbanken bestimmt und sie zweifellos erheblich verbessert hat.³

Bei der Wirtschaftspolitik geht es letztlich darum, die Ratschläge so gut wie möglich auf gesicherte Erkenntnisse zu gründen. Über längerfristige Zusammen-

² Für eine Zusammenfassung zum Konsens über bestimmte Prinzipien vgl. auch Taylor (1997).

³ Dass dies im Bereich der Finanzpolitik (noch) nicht der Fall ist, wird im übernächsten Abschnitt diskutiert.

hänge wissen wir wesentlich mehr als über kurzfristige, und außerdem ist der Konsens über die langfristigen Zusammenhänge wesentlich größer. Damit hat ein solcher Rat eine bessere Basis.

Das wird auch sofort einsichtig, wenn man fragt, was denn für die Wohlfahrt eines Landes wichtiger ist, die Konjunktur zu stabilisieren oder das Wachstum zu fördern? Auch wenn es keinen vollständigen Konsens darüber gibt, wie man diese beiden Phänomene genau trennen kann, lassen sich doch einige Aussagen treffen. Gemessen an der tatsächlichen Variabilität des privaten Konsums scheinen die zyklisch bedingten Einflüsse auf die Wohlfahrt relativ gering. Lucas hat in mehreren Arbeiten behauptet: Die Wohlfahrtsgewinne durch bessere Anreize und höhere Effizienz sind um ein Vielfaches höher als die Gewinne, die man durch eine perfekte Stabilisierungspolitik erzielen kann. Dabei geht es im Kern um die Frage: Wie groß ist der Konsumanstieg, den eine Person bereit wäre aufzugeben, wenn es gelänge, die Variabilität des Konsums vollständig auszuschalten? Die Antwort hängt natürlich von vielen Annahmen ab, etwa der Zeitpräferenz und der Risikoaversion. Lucas (2003) erhält als Ergebnis: 0,05 Prozent. Selbst wenn man auf Basis anderer Modelle, die Preisrigiditäten stärker betonen, zu einem höheren Wert kommt, bleibt der Wohlfahrtsgewinn doch relativ gering. Dabei ist zu bedenken, dass ein so definierter Wert die Obergrenze darstellt, denn es ist mit Sicherheit nicht optimal, die Varianz des Konsums auf null zu reduzieren.

Selbst wenn Lucas die Wohlfahrtseffekte einer perfekten Stabilisierungspolitik zu niedrig ansetzen sollte: Die Frage, wie man das Potentialwachstum in einer Volkswirtschaft um einen Prozentpunkt erhöht, ist wesentlich wichtiger als die Frage, wie man die Variabilität der gesamtwirtschaftlichen Produktion halbiert, wenn das überhaupt möglich oder sinnvoll ist. Denn wir wissen, dass die Produktion durchaus variieren muss, wenn es beispielsweise reale Schocks gibt. Eine vollkommene Stabilität ist nicht optimal. Je nachdem, ob man in einem Modell der „real business cycles“ oder in einem neukeynesianischen Modell argumentiert, wird man zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen hinsichtlich der Schwankungen, die man idealerweise vermeiden kann. Der Anteil der Produktionsschwankungen, der durch Nachfrageschocks verursacht wird, beträgt vermutlich nicht 80 Prozent, sondern eher 30 Prozent.

Dies ist denn auch der Startpunkt für die Diskussion über eine sinnvolle Stabilitätspolitik. Es geht nicht um die isolierte Frage: Wie hoch soll das staatliche Budgetdefizit in diesem Jahr sein? Sondern es geht um die Definition von Regeln für die Politik, mit denen man dem Ziel der Stabilisierung möglichst nahe kommt. Dabei ist das Vorgehen der Makroökonomien mehr oder weniger gleich: Seit vielen Jahren wird das „Lucas research program“ von den meisten Makroökonomien praktiziert, deren Modelle Implikationen für die Wirtschaftspolitik haben. Dieser seit einiger Zeit bestehende Konsens in der Makroökonomie lässt sich wie folgt zusammenfassen: Man spezifiziert ein strukturelles Modell, das konsistent ist mit der Theorie und den empirischen Fakten, und analysiert dann, wie wichtige Variablen wie Produktion und Inflation unter alternativen Regeln für die Geldpolitik oder für die Finanzpolitik reagieren. Dabei werden fast immer rationale Erwartungen unterstellt, ebenso eine bestimmte Zielfunktion für

die Gesellschaft bzw. den Wirtschaftspolitiker. Ansonsten unterscheiden sich die heute gängigen Modelle der Politikanalyse nur in Details.

Dasselbe Prinzip für den Entwurf einer optimalen Makropolitik findet sich bei Friedman (1948). Dort geht es darum, bei welchen auf Dauer angelegten Spielregeln für die Politik man ein gutes – vielleicht nach dem vorliegenden Wissen: das beste – Ergebnis hinsichtlich der makroökonomischen Stabilität erzielen kann. Wenn Regeln also auch Empfehlungen darstellen, so sind sie nicht zu verstehen als eine normative Sicht der Dinge, sondern sie beruhen auf der positiven Erkenntnis über die Wirksamkeit von Politik auf Basis von theoretisch und empirisch fundierten Modellen.

Die Orientierung an der mittleren Frist steht keineswegs im Widerspruch zu dem, was Wirtschaftsforschungsinstitute in der Konjunkturanalyse und bei der wirtschaftspolitischen Beratung leisten, auch im Rahmen der Gemeinschaftsgutachten. Wie kann man eine Konjunkturprognose machen, ohne eine Vorstellung über das Produktionspotential zu haben? Hier ist es entscheidend, dass man für China derzeit ein Potentialwachstum von 8 Prozent, für die Vereinigten Staaten von 3 Prozent und für Deutschland eben nur 1 Prozent schätzt (vgl. Arbeitsgemeinschaft 2005a; Kamps et al. 2004). Natürlich ist es eine wichtige Aufgabe der Institute, im Rahmen ihrer Modelle ebenfalls die kurzfristigen Effekte wirtschaftspolitischer Maßnahmen abzuschätzen, auch um auf Fehlentwicklungen hinweisen zu können. Doch ein wichtiger Teil der Beratung bezieht sich bei der Diagnose für Deutschland sinnvollerweise auf die mittlere Frist. Denn das allgemeine Urteil lautet, dass es in Deutschland ein mittelfristiges Wachstumsproblem und kein kurzfristiges Konjunkturproblem gibt. Entsprechend ist die Therapie, welche die Institute empfehlen, eine andere. Sie bezieht sich auf die Politik, die mittelfristig anzulegen ist, um dem Wachstumsproblem gerecht zu werden (vgl. Arbeitsgemeinschaft 2005b).

Regeln für die Geldpolitik

Die öffentliche Debatte über die richtige Geldpolitik wird vielfach von Aktivisten dominiert, die immer Gründe finden, weshalb etwa die Europäische Zentralbank (EZB) die Zinsen senken sollte. Entweder hat eine Notenbank im Ausland schon die Zinsen gesenkt, und die EZB müsse deshalb nachziehen. Oder der Ölpreis steigt und dämpft die Konjunktur, so dass niedrigere Zinsen angemessen seien. Oder der Ölpreis sinkt und verringert die Inflation, so dass es Spielraum für Zinssenkungen gibt. Beispiele für solche Aussagen gibt es für die vergangenen Jahre zur Genüge. Auch wenn sich ausgewiesene Ökonomen an solchen Debatten beteiligen, muss man gemessen an dem, was sich aus der makroökonomischen Theorie ableiten lässt, skeptisch sein. Man muss schon etwas weiter ausholen, um zu beschreiben, was die Geldpolitik tun sollte.

Unbestritten ist heute sowohl bei Makroökonomern als auch bei den wichtigen Notenbanken, dass das Ziel der Geldpolitik eine niedrige Inflationsrate sein sollte. Einen Dissens gibt es lediglich darüber, was die optimale Höhe der Inflationsrate ist bzw. ob nicht eine leichte Deflation zusätzliche Wohlfahrtsgewinne bringt. Konsens ist ferner, dass die Geldpolitik einen klaren komparativen Vorteil

gegenüber anderen Politikbereichen hat, wenn es um die Sicherung der Preisniveaustabilität geht. Insofern ist dies die richtige Lösung im „assignment“ von wirtschaftspolitischen Zielen und Instrumenten. Das war nicht immer so, aber die Erkenntnisse haben sich eben durchgesetzt. Inzwischen gilt der Zusammenhang zwischen Geldmenge und Preisniveau als empirisch so gut gesichert wie nur wenig in der Makroökonomie, wenn es auch einige Probleme mit der genauen Definition der Geldmenge gibt.⁴ Diese Evidenz gilt übrigens unabhängig davon, ob die Geldnachfragefunktion immer und überall stabil war.

Auch wenn wir heute niedrige Inflationsraten gewohnt sind, hat selbst die jüngere Vergangenheit gezeigt, dass alles möglich ist: Es gab absolute Preisniveaustabilität, aber auch zweistellige oder sogar fünfstellige Inflationsraten. Alles kann man erreichen, und wir wissen, wie man hohe Inflationsraten vermeiden kann. Empirischen Untersuchungen zufolge gibt es erhebliche Wachstumsgewinne, wenn die Inflation niedrig ist, wobei der Gewinn bei einem Übergang von 10 Prozent auf 2 Prozent geringer ist, als wenn man sich von 100 Prozent auf 10 Prozent bewegt (Barro 1995). Auch wenn sich Analysen zur Geldpolitik heute überwiegend auf den Zinssatz und nicht auf die Geldmenge beziehen, unterstellen nahezu alle Modelle, dass die Notenbanken auf die mittlere Sicht die Inflation kontrollieren können.

Die Geldpolitik wird in einem Makromodell zumeist mit einer Art Taylor-Regel beschrieben. Im Prinzip ist sie ganz ähnlich wie eine Geldmengenregel. So hat auch John Taylor selbst betont, er hätte seine Regel ebenso gut für eine Geldmengengröße definieren können, wenn denn die Stabilität der Geldnachfrage gegeben wäre. Die Taylor-Formel für den Zins i als Politikinstrument lautet in der ursprünglichen Version (Taylor 1993):

$$(1) \quad i = r + \pi + 0,5(\pi - \pi^*) + 0,5(y - y^*).$$

Es gibt unterschiedliche Urteile darüber, welches die „beste“ aller Taylor-Regeln ist. Je nachdem, welches Modell man verwendet, wird man andere Variablen wie beispielsweise den Wechselkurs mit einbeziehen oder die Koeffizienten für den „Inflation Gap“ ($\pi - \pi^*$) oder den „Output Gap“ ($y - y^*$) anders wählen. Daneben ist die Schätzung des gleichgewichtigen Realzinses r alles andere als trivial, dasselbe gilt für das Produktionspotential. Die Optimalität einer geldpolitischen Regel hängt also entscheidend von dem zugrunde liegenden Modell ab (Taylor 1999).

All das erschwert die Übersetzung dieser konkreten Regel in die praktische Politik. Was kann beispielsweise der Präsident der EZB Trichet mit dieser Regel anfangen, wenn er über die Höhe der Leitzinsen entscheidet? Wenn man etwa den Kurs der EZB mit einem Leitzins von 2 Prozent beurteilen will, kann man strenggenommen keine präzise Aussage treffen, da eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der „richtigen“ Regel bzw. der zu schätzenden Größen besteht. Von daher gibt es beispielsweise keine sichere Basis zu sagen, dass ein Zins von 2 Prozent auf jeden Fall „falsch“ und ein Zins von 1½ Prozent auf jeden Fall

⁴ Vgl. die Analyse von McCandless und Weber (1995).

„richtig“ ist. Je nach dem zugrundeliegenden Modell und den Schätzungen über die wichtigen Variablen kommt man zu unterschiedlichen Urteilen. Diese Unsicherheit liegt in der Natur der Sache, und kein Makroökonom ist so unbescheiden, dass er für sich beansprucht, er habe das „richtige“ Modell der Realität gefunden. Was die Ökonomen mit einiger Sicherheit wissen ist, wie hoch der Zins etwa auf mittlere Frist sein sollte, also wenn das Inflationsziel erreicht ist und der Output Gap geschlossen ist.

Die Unsicherheit über das „wahre Modell“ ist auch der wesentliche Grund dafür, dass keine Notenbank einer starren Regel folgt, also die Entscheidungen des Zentralbankrats dadurch ersetzt, dass sie den Zins durch eine Studentin mit einem Taschenrechner ermitteln lässt. Denn es würde beispielsweise erfordern, dass die Notenbank dasjenige Modell, das sie für die „richtige“ Beschreibung der Welt hält, kennt und auch offen legt. Es kann nicht sinnvoll sein, dass eine Notenbank sich zu einem ganz bestimmten Modell bekennt, und auch würde kein Makroökonom das ernsthaft empfehlen. Insofern ist und bleibt die Geldpolitik in gewisser Weise „eine Kunst“, wie Karl Brunner es nannte. Trotz der Unsicherheit über das „wahre“ Modell kommen viele Notenbanken in großen Ländern mit ihrer Strategie sehr nahe an eine echte Regelbindung heran. Das Versprechen, die Inflation niedrig zu halten, ersetzt die Regel, sofern die Strategie transparent und zielführend ist. Beispielsweise verfolgen sie solche Strategien seit einiger Zeit auch deshalb, weil in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur gezeigt wurde, dass eine regelgebundene Politik einer diskretionären Politik überlegen ist (Kydland und Prescott 1977). Dies ist ein entscheidender Fortschritt, der sich in der tatsächlichen Politik wichtiger Notenbanken niedergeschlagen hat.

Jede Regel, auch die Taylor-Regel, impliziert letztlich, dass die Notenbank auf die Konjunkturlage, hier definiert durch den Output Gap, reagiert. Dies gilt selbst für die starrste aller geldpolitischen Regeln, nämlich Friedmans „k-percent rule“ (Friedman 1968). Denn sie besagt, dass die Zinsen in der Rezession sinken und im Boom steigen, andernfalls könnte die Geldmenge nicht mit einer konstanten Rate zunehmen. Diese Aussage, dass die Geldpolitik auf die wirtschaftliche Lage reagiert, darf jedoch nicht verwechselt werden mit der Forderung, die Geldpolitik solle die Konjunktur steuern. Ein Plädoyer für ein „fine tuning“ enthält weder die Regel von Taylor noch die von Friedman. Dasselbe gilt für fast alle Regeln, die in der makroökonomischen Literatur diskutiert werden.

Zwar unterstellen nahezu alle Modelle, dass die Geldpolitik die wirtschaftliche Aktivität in der kurzen Frist beeinflussen kann. Aber selbst wenn es einen ausbeutbaren Zusammenhang zwischen Produktion und Inflation gäbe, wäre es nicht unbedingt die optimale Politik, diesen auch auszunutzen. Für die Stabilität der Produktion ist es vielmehr am besten, wenn die Notenbank sich auf die Stabilität bei der Inflation konzentriert. Dies lässt sich selbst für neukeynesianische Modelle zeigen (Gaspar und Smets 2002). Anders ausgedrückt im Zusammenhang mit der Erwartungsbildung: Man kann sicherlich ein Modell konstruieren, in dem die Notenbank die Akteure erfolgreich täuschen kann. Dennoch folgt daraus nicht, dass eine solche Politik auch optimal ist und man sie deshalb empfehlen müsste. Vielmehr wird eine Zentralbank, die sich auf das Ziel der Preisniveaustabilität konzentriert, auch einen großen – wenn nicht sogar den größten

– Beitrag dazu leisten, die Produktion auf dem gleichgewichtigen Niveau zu halten. Die Lektion haben viele Notenbanken gelernt, und sie verfolgen ihre Strategie mit Erfolg.

Die Fortschritte in der makroökonomischen Theorie haben unter anderem mit der Erkenntnis zu tun, dass die Preiserwartungen wichtig für das Angebot und die Nachfrage sind. Daher muss man berücksichtigen, wie eine wirtschaftspolitische Maßnahme die Erwartungen beeinflusst, wenn man eine Aussage darüber macht, wie geldpolitische Aktionen wirken. Ein Beispiel ist die vielfach an einen Berater gestellte Frage: Soll die Notenbank die Zinsen jetzt senken, und welchen Effekt hätte das auf Produktion und Preisniveau? Um die Frage beantworten zu können, müsste man wissen, ob das gegenwärtige „policy regime“ einen solchen Schritt nahe legt und ob er deshalb erwartet wird, etwa weil die Notenbank eine Art Taylor-Regel verfolgt. Letztlich überlegen sich die meisten wichtigen Notenbanken genau das, wenn sie geldpolitische Entscheidungen treffen und sie der Öffentlichkeit vermitteln. Mit anderen Worten: Sie überprüfen, ob ein Zinsschritt mit ihrer Strategie übereinstimmt, und sie begründen dann ihren Entschluss öffentlich. Die Effekte einer Zinssenkung auf Produktion und Preisniveau hängen dann von verschiedenen Annahmen ab. Wenn der Zinsschritt nicht dem „policy regime“ entspricht, kann man nicht genau wissen, wie die Erwartungen beeinflusst werden. Hier kommt die „Lucas critique“ ins Spiel: Vermutet man, dass sich das „policy regime“ ändert und die Notenbank das Ziel der Preisniveaustabilität nicht mehr so ernst nimmt, müsste man in Zukunft mehr Inflation erwarten. Ist die Politik nur erratisch, kann man die Effekte erst recht nicht ableiten. Kurzum: Es kommt entscheidend auf das Modell an, mit dem man die Frage nach den Effekten einer Zinssenkung beantworten will.

Was hat die Zentralbanken dazu bewegt, eine niedrige Inflation anzustreben, wie es heute üblich ist? Warum liegen die Inflationsraten heute durchweg in der Nähe von 2 Prozent und nicht mehr deutlich darüber? Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Inflation nicht nützt, sondern schadet. Viele Länder, auch die G7-Staaten, mussten erst teure Experimente überstehen, gab es doch in den siebziger und auch in den achtziger Jahre teilweise zweistellige Inflationsraten. Daneben gab es eine Reihe von größeren Ländern, die sogar eine Hyperinflation erlebten. Die Entwicklung in der Makrotheorie hat sicherlich dazu beigetragen, die Nachteile einer Inflationspolitik zu erkennen, und es wurde dargelegt, dass eine Regel sinnvoll ist, will man vermeiden, dass die Politik mittelfristig nicht zielgerecht ist.

Allerdings zeigt die Literatur auch, dass es schwierig oder sogar unmöglich ist, die Notenbanken zu einer bestimmten Politik zu „zwingen“, es sei denn, eine Regel wird in der Verfassung verankert. Selbst unabhängige Notenbanken werden nicht automatisch ein bestimmtes Ziel verfolgen, also sich auf die Preisniveaustabilität konzentrieren. Dennoch ist zu beobachten, dass sie es getan haben.⁵ Zu dieser guten Politik hat die makroökonomische Literatur in den vergangenen Jahrzehnten wesentlich beigetragen.

⁵ Dies nenne ich das Nike-Prinzip der Wirtschaftspolitik: „Just do it!“. Auch wenn man nicht dazu gezwungen werden kann – eine gute Politik sollte man einfach machen.

Ein wichtiger Grund dafür, dass sich die Notenbanken seit vielen Jahren annähernd so verhalten, wie es die Theorie sagt, ist, dass sie eng mit Ökonomen zusammenarbeiten. Es macht heute kaum einen Unterschied, ob jemand bei einer Notenbank arbeitet oder ob jemand einen Lehrstuhl an einer Universität hat. Man braucht sich nur die präsentierten Papiere auf einer Konferenz über geldpolitische Fragen ansehen. Ganz anders verhält es sich übrigens in der Finanzpolitik. Dort sind zwar die Probleme komplexer bzw. vielschichtiger. Aber eine ähnliche Verbindung zwischen Theorie und Praxis gibt es dort nicht, obwohl es gerade im Bereich der Finanzpolitik besonders lohnend wäre, denn die Wohlfahrtsgewinne einer guten Finanzpolitik können riesig sein.

Alles in allem gibt es seit Jahrzehnten letztlich dieselbe Politikempfehlung an die Geldpolitik. Sie soll sich darauf konzentrieren, die Preisniveaustabilität zu wahren und nicht die Konjunktur zu steuern. Die Begründungen für diese Aussage haben sich allerdings im Zeitablauf geändert: Während Friedman vor allem das Unwissen über die wahre Struktur der Volkswirtschaft betonte,⁶ bestätigten die Arbeiten von Lucas und anderen Friedmans Idee einer Regel für die Geldpolitik im Rahmen ihrer Modelle mit rationalen Erwartungen. In den neueren Theorie der neukeynesianischen Art oder der neuen neoklassischen Synthese hat die Geldpolitik zwar (möglicherweise auch systematische) Effekte auf die Realwirtschaft. Dennoch ist es optimal, dass sich die Notenbank auf das Ziel der Preisniveaustabilität konzentriert.

Wenn man all diese Prinzipien, die sich in den vergangenen Jahren herausgebildet haben, akzeptiert hat, kann man die Empfehlungen einiger Berater besser beurteilen. So ist etwa die Forderung „Das ifo-Geschäftsklima für Deutschland ist gefallen, also muss die EZB die Zinsen senken“ vor dem Hintergrund der Analysen in der makroökonomischen Forschung extrem vordergründig.

Finanzpolitik: Große Wohlfahrtsgewinne sind noch zu realisieren

In der Debatte um die richtige Finanzpolitik standen lange Zeit ebenfalls die konjunkturellen Aspekte im Vordergrund. Auch heute wird im Zusammenhang mit der Makropolitik in der EWU häufig argumentiert, dass die Aufgabe, die Konjunktur zu stabilisieren, der Finanzpolitik zufällt, da sich die EZB nicht mehr an dem Output Gap einzelner Länder in der Währungsunion orientieren kann. Kann das wirklich gelingen, oder gelten hier nicht dieselben Einwände wie bei der Geldpolitik, wenn es um eine Feinsteuerung geht? Eine Politik, die versucht, die Konjunktur zu stabilisieren, scheitert möglicherweise daran, dass die Wirtschaftssubjekte eine Erhöhung der Staatsausgaben oder eine Senkung der Steuern hinsichtlich ihrer langfristigen Wirkung auf die Staatsschulden beurteilen; somit tritt der gewünschte expansive Effekt möglicherweise nicht ein.

Hier kommt der berühmte Multiplikator ins Spiel. Vor einigen Jahrzehnten konzentrierte sich die Debatte darauf, ob der Multiplikator größer als oder gleich eins sei. Heute wissen wir, dass er möglicherweise nicht einmal positiv

⁶ Sicherlich würden viele Makroökonomien das auch heute noch unterschreiben.

ist. Wenn beispielsweise aufgrund einer Erhöhung der Staatsausgaben damit gerechnet wird, dass künftig die Steuern angehoben werden, bleibt nicht nur der angestrebte positive Effekt aus, die Maßnahme kann sogar auch schon kurzfristig negativ wirken. Dass der Effekt unter bestimmten Bedingungen langfristig negativ sein muss, ist ohnehin unbestritten. Denn wenn der Staat unproduktive Ausgaben tätigt und sie durch verzerrende Steuern finanziert, ist das reale Bruttoinlandsprodukt langfristig niedriger, als es sonst wäre. Da die Wirtschaftssubjekte – so die Annahme in den meisten Modellen – langfristig denken und rational handeln, kann auch der kurzfristige Effekt negativ sein. Dies wird unter anderem unter den so genannten nichtkeynesianischen Effekten verstanden (EZB 2004).

Diese Schlussfolgerung erscheint einleuchtend, wenn man sich vor Augen führt, wie es denn wäre, wenn eine Erhöhung der Staatsausgaben immer positiv wirkte. Die Antwort des wirtschaftspolitischen Beraters wäre sehr einfach: Will man das Wachstum steigern, muss man nur die Staatsausgaben erhöhen. Doch spricht die empirische Evidenz dagegen: Kaum ein Land hat mittelfristig das Wachstumstempo dadurch erhöhen können, dass man den Staatsanteil ausgeweitet hat. Vielmehr gibt es zahlreiche empirische Studien, die zeigen, dass eine Zunahme des Staatsanteils das Wachstum dämpft und dass eine Abnahme das Wachstum erhöht (Alesina und Perotti 1997). Diese Aussage gilt nicht generell, sondern vor allem für die Sozialtransfers oder generell für die Konsumausgaben des Staates (Heitger 2001). Hingegen sind produktive Investitionen des Staates geeignet, das Wachstum zu erhöhen (Kamps 2004).

Daneben gelten generell Einwände gegen eine sehr aktive Finanzpolitik, die mit den verschiedenen Wirkungsverzögerungen zu tun haben (Taylor 2000). Ferner ist die Finanzpolitik auch prinzipiell nicht so gut geeignet, auf die Konjunktur zu reagieren, weil sie nicht so schnell umkehrbar ist wie die Geldpolitik. Eine Notenbank kann eine Zinserhöhung schnell rückgängig machen, die Steuern lassen sich jedoch nicht von einem Tag auf den nächsten erhöhen. Auch von daher scheitert das Vorhaben, die Konjunktur mit der Finanzpolitik steuern zu wollen. So zeigen denn auch viele empirische Studien, dass eine Stabilisierung der Konjunktur nicht gelungen ist.⁷

Daher hat sich bezüglich der Finanzpolitik der Konsens herausgebildet, der auch von Neukeynesianern wie Taylor (2000) dahingehend formuliert wird, dass in der Finanzpolitik die automatischen Stabilisatoren wirken sollten. Darüber hinaus ist es nicht sinnvoll zu versuchen, die Konjunktur zu stabilisieren.⁸ Die automatischen Stabilisatoren sind allerdings auch notwendig, weil es andernfalls Ineffizienzen gäbe. Denn es müssten, beispielsweise um ein Budgetziel zu erreichen, in einer Rezession die Steuern erhöht werden, die verzerrend wirken und die Wohlfahrt eines Landes mindern würden.

Die Finanzpolitik sollte vielmehr für langfristige Ziele eingesetzt werden, nämlich vor allem, um die Effizienz zu steigern. Wenn Ökonomen generell skeptisch sind, was die Existenz von einem „free lunch“ angeht, kann man solche Gewinne

⁷ Vgl. die Analyse bei Jones (2002) für die Vereinigten Staaten.

⁸ Auch diese Empfehlung findet sich – wie viele andere Vorschläge, die heute zum Konsens gehören – bei Friedman (1948).

in großem Umfang dort ausmachen, wo es darum geht, die Wohlfahrt der Bürger zu erhöhen, indem Ineffizienzen beseitigt werden. Dies betrifft sowohl die staatlichen Ausgaben als auch die Steuern.

Ein Beispiel aus jüngster Zeit macht deutlich, worum es geht. In einem empirischen Modell geht Prescott (2004) folgender Frage nach: Warum arbeiten Europäer weniger als die Amerikaner, und welche Konsequenzen hat das für die Wohlfahrt? Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass es bei der Arbeitsproduktivität pro Stunde keinen großen Unterschied zwischen den Vereinigten Staaten und den großen Ländern in Europa, darunter auch Deutschland, gibt. Unterschiede gibt es aber sehr wohl beim Pro-Kopf-Einkommen, da die Europäer ungefähr 30 Prozent weniger Stunden im Jahr arbeiten als die Amerikaner. Man könnte nun unterstellen, dass die Präferenzen unterschiedlich sind und die Europäer mehr Freizeit vorziehen. Dies scheint zwar einleuchtend, trifft aber nicht zu. Vielmehr gibt es einen großen Unterschied bei der Besteuerung des Faktors Arbeit. Brächte man die Steuersätze in Europa auf das Niveau, das in den Vereinigten Staaten herrscht, entstünde zusätzliches Einkommen, weil freiwillig mehr gearbeitet und auf Freizeit verzichtet würde. Der Wohlfahrtsgewinn wäre enorm: Der Lebenskonsum steigt nach Prescotts Analyse um rund 20 Prozent. Das ist in der Tat ein riesiges „free lunch“.⁹ Der Wohlfahrtsgewinn tritt allerdings nicht sofort ein, weil im Zuge des Anpassungsprozesses ein höherer Kapitalstock entstehen muss, der zunächst einmal einen Konsumverzicht verlangt. Ein vielleicht überraschender Nebeneffekt ist, dass die Steuereinnahmen nicht sinken, sondern in etwa gleich bleiben. Es gilt also nicht der vielfach geäußerte Einwand, dass solche Maßnahmen „nicht finanzierbar“ seien.

Solche Fragen der Effizienz sollten auch bei der wirtschaftspolitischen Beratung die Hauptrolle spielen. Es geht nicht darum, die Steuern zu senken, um kurzfristig die Konjunktur anzukurbeln, sondern darum, mittelfristig das Wachstum zu erhöhen, wenn es denn durch ein ineffizientes Steuersystem oder durch andere Ineffizienzen behindert wird.¹⁰

Vieles folgt ganz automatisch, wenn sich die Finanzpolitik an bestimmte Prinzipien hält, die in der Literatur genannt werden, und zwar keineswegs nur im Bereich der makroökonomischen Theorie, sondern vor allem auch in der Wohlfahrtstheorie. Für die staatlichen Ausgaben, die Steuern und die Verschuldung sind es vor allem folgende Prinzipien:

- Der Staat soll sich darauf konzentrieren, öffentliche Güter zu produzieren. Private Güter herzustellen ist ineffizient, weil sie durch Steuern finanziert werden müssen, die verzerrend wirken. Von daher spricht wohl nichts für eine Staatsquote von fast 50 Prozent, wie es sie in Deutschland gibt. Darüber wird in Deutschland, aber auch anderswo, nur sehr wenig diskutiert. Von dem Optimum ist man sehr weit entfernt. Umso erstaunlicher ist es, dass einige immer noch dazu raten, der Staat solle mehr Geld ausgeben, um die Konjunktur anzukurbeln.

⁹ Dieser Gewinn mag in anderen Modellen geringer ausfallen, doch bleibt er beträchtlich.

¹⁰ Selbstverständlich geht es in der Politik nicht darum, das Wachstum zu maximieren, sondern dazu beizutragen, dass das optimale Wachstum erreicht werden kann.

- Die staatlichen Ausgaben sollen, so ein weiteres Prinzip, finanziert werden durch Steuern, die so wenig wie möglich verzerren. Wenn eine Kopfsteuer nicht möglich sein sollte, ist ein System mit einer „flat tax“ am besten geeignet. Dass wir auch hier in der Realität weit davon entfernt sind, muss nicht besonders betont werden. Die Diskussion um den Kirchhof-Vorschlag während des Bundestagswahlkampfes im Spätsommer 2005 belegt, dass die Politik und auch die Öffentlichkeit über die Vorteile eines einfachen und effizienten Steuersystems nicht genügend informiert ist. Die wirtschaftspolitischen Berater müssen offenbar noch viel leisten, damit es ein besseres Steuersystem allgemein akzeptiert wird.
- Bezüglich der Staatsverschuldung sind sich die Ökonomen nicht ganz einig, wie hoch denn das Niveau idealerweise sein sollte. Lediglich die Ricardianer haben es einfach, denn für sie spielt es keine Rolle, ob Staatsausgaben durch Steuern oder durch neue Schulden finanziert werden. Für das Budget wird als Norm entweder ein ausgeglichener Haushalt oder eine „golden rule“ empfohlen. Dabei ist es unstrittig, dass sich die Politik nicht nach der augenblicklichen Konjunkturlage richten soll. Für mögliche zusätzliche und unvorhergesehene Ausgaben in der Zukunft soll die Politik vorbeugen, indem sie einen Fonds bildet. Das kann ein „war chest“ (Lucas 1986) sein, wie er in der amerikanischen Literatur genannt wird, oder in Deutschland nach den Erfahrungen in den vergangenen Jahren vielleicht eher ein „flood chest“. Dies ist im Sinne eines „tax smoothing“ optimal, weil andernfalls, etwa im Falle eines Krieges oder eben einer Naturkatastrophe, die Steuern erhöht werden müssten, was ineffizient ist.
- Selbstverständliches Prinzip ist ferner, dass es keine Enteignung im Sinne einer „capital levy“ geben darf und dass entsprechend auch die Staatsschulden bedient werden müssen. Daher muss es Regeln geben, die beispielsweise verhindern, dass Schulden in großem Umfang der nächsten Regierung überlassen werden; denn sie könnte argumentieren, sie müsse die Steuern anheben, weil ihre Vorgängerin eine desolante Haushaltslage hinterlassen habe – ein Argument, das zum Beispiel in jüngster Zeit aus Reihen der großen Koalition in Deutschland zu hören war. Daneben kann es generell optimal sein, die Schulden zu entwerten. Diese Versuchung gibt es nicht nur für böswillige Regierungen, sondern sie folgt aus der Literatur zur Zeitinkonsistenz in der Wirtschaftspolitik. Denn es kann effizienter sein, die reale Staatsschuld durch eine höhere Inflation zu entwerten, als sie durch höhere Steuern, die besonders verzerrend wirken, zu vermindern. Daher muss ein solches Verhalten – möglicherweise durch eine Bestimmung in der Verfassung – vermieden werden, denn langfristig vermindert es die Wohlfahrt. Übrigens lässt sich mit dem Argument auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt rechtfertigen, der vor allem zum Ziel hat, die Staatsverschuldung zu begrenzen.

Wenn man diese Prinzipien betrachtet, wird deutlich, dass die tatsächliche Politik in Deutschland oder auch anderswo noch weit von einer „guten“ Finanzpolitik entfernt ist. Heute wird die Diskussion eher vom Tagesgeschehen bestimmt, etwa von den Fragen, wie das nächste Haushaltsloch gestopft werden

soll, oder ob man die Mehrwertsteuer anheben soll, um die Lohnnebenkosten senken zu können.

Während die Notenbanken in vielen wichtigen Ländern die „free lunches“ bereits entdeckt und weitgehend geliefert haben, indem sie für eine niedrige Inflationsrate sorgen, steht dasselbe in der Finanzpolitik noch aus. Dabei sind die Wohlfahrtsgewinne, die durch die Beseitigung von Ineffizienzen möglich sind, vermutlich noch wesentlich größer als im Bereich der Geldpolitik. Doch ist in der tatsächlich betriebenen Finanzpolitik die Effizienz selten der einzige oder der wichtigste Maßstab. Vielmehr spielen Aspekte der Umverteilung eine größere Rolle, und so haben es Berater schwerer, sich Gehör zu verschaffen.

Was bleibt für die Koordination der Makropolitik?

Bei der Geld- und Finanzpolitik gibt es große Probleme, wenn sie für die Feinsteuerung der Konjunktur auf nationaler Ebene eingesetzt werden sollen. Der Konsens besagt deshalb, dass man dies nicht versuchen sollte. Daraus ist zu schließen, dass eine Abstimmung zwischen der Geld- und der Finanzpolitik zu diesem Zweck nicht sinnvoll ist, denn was ein einzelner Bereich nicht leisten kann, wird durch die Kombination zweier Bereiche nicht realistischer. Bezüglich der internationalen Koordination gilt das erst recht.¹¹ Es ist noch mehr Wissen etwa über die Transmission finanzpolitischer Impulse erforderlich, und die Unsicherheit über das „richtige“ Modell spielt eine Rolle. So zeigt Rogoff (1985) in einer empirischen Untersuchung über die Koordination: Bei unterschiedlichen Annahmen über das wahre Modell kann es sein, dass sich die gewünschten Effekte einer koordinierten Politik umkehren und sich die Wohlfahrt sogar verringert. Wenn man den Konsens bezüglich der nationalen Finanzpolitik anwendet, erübrigt es sich beispielsweise, die automatische Stabilisatoren in der Finanzpolitik zu koordinieren.

Gegen eine Koordination vor allem auf nationaler Ebene sprechen auch die Erfolge einiger Länder in den vergangenen Jahrzehnten. Diese Erfahrungen haben zumeist nichts oder jedenfalls nicht in erster Linie damit zu tun, dass die Makropolitik in den Ländern koordiniert wurde. Am Beispiel der Vereinigten Staaten kann man darüber streiten, ob sich die Geldpolitik besonders klug verhalten hat oder ob in der Finanzpolitik alles richtig gemacht wurde. Doch eine Koordination im Sinne einer Ex-ante-Abstimmung beider Politikbereiche hat es nicht gegeben. Man kann sich auch nicht vorstellen, dass Alan Greenspan, oder wer auch immer Präsident der US-Notenbank ist, sich bei seiner Politik von der Regierung beeinflussen ließe oder „commitments“ eingehen würde. Dasselbe ist übrigens per Statut für die EZB ausgeschlossen. Die Tatsache, dass das Potentialwachstum in den Vereinigten Staaten reichlich 3 Prozent beträgt und in Deutschland eben nur 1 Prozent, hat nichts mit einer vermeintlich besseren Koordination der Wirtschaftspolitik in den Vereinigten Staaten zu tun.

¹¹ Vgl. auch die Argumentation bei Issing (2002) und Scheide (2004).

Wenn eine nationale wie auch internationale Koordination bei der Konjunkturpolitik zweifelhaft ist, wie steht es mit der Wachstumspolitik? Hier gibt es in aller Regel keine negativen Externalitäten, und daher besteht auch kein Anlass für eine Koordination. Wenn man in Deutschland den Arbeitsmarkt reformieren oder die Ineffizienzen im Steuersystem beseitigen will, ist das nicht nur zum Vorteil Deutschlands, sondern auch des Auslands. Oder anders ausgedrückt: Was immer uns näher an das gesellschaftliche Optimum bringt, ist eine gute Wirtschaftspolitik und sollte unbedingt schnell getan werden, aber sie braucht eben nicht mit dem Ausland abgestimmt zu werden. Natürlich wäre es besser, wenn alle Länder sich so verhielten und eine gute Wirtschaftspolitik betrieben (das ist ja auch der Wunsch und die Illusion der Lissabon-Strategie in Europa). Doch wenn einige Länder dies nicht wollen oder nicht können, braucht das andere Länder nicht daran zu hindern, das Richtige zu tun.

Was die internationale Koordination der Makropolitik angeht, kann der wirtschaftspolitische Rat daher nur lauten: „Keep your own house in order“. Das ist hinreichend. Es besteht in aller Regel kein Abstimmungsbedarf. Und am besten wäre es, wenn sich die einzelnen Politikbereiche jeweils an die beschriebenen Regeln und Prinzipien hielten (Scheide 2003).

Wirtschaftspolitische Berater brauchen einen langen Atem

Die Regeln und Prinzipien, die heute für die Geld- und die Finanzpolitik wie selbstverständlich anerkannt sind, beruhen auf Vorschlägen, die vor mehr als 50 Jahren gemacht wurden. Viele Prinzipien sind in Friedmans „Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability“ aus dem Jahr 1948 genannt. Die Ziele sind heute dieselben, und zahlreiche Empfehlungen – etwa bezüglich der Preisniveaustabilität, der öffentlichen Güter und der automatischen Stabilisatoren in der Finanzpolitik – finden sich dort ebenso wie in der neueren Literatur (vgl. auch Lucas 1980).

Allerdings vergeht viel Zeit, bis gute Ratschläge in der Praxis befolgt werden. Zum Beispiel waren offenbar die Inflationsexperimente in den siebziger und auch in den achtziger Jahren notwendig, um zu erkennen, dass mehr Inflation für Wachstum und Beschäftigung nicht nützlich, sondern schädlich ist. Die makroökonomische Theorie hatte diese Einsicht schon früher. Erst nach diesen Erfahrungen wurde das Ziel der Preisniveaustabilität vorrangig für immer mehr Notenbanken, und es wurde allgemein akzeptiert, dass eine Art Regelbindung optimal ist. In der Finanzpolitik stehen große Fortschritte bei der politischen Umsetzung noch aus, aber die Prinzipien für eine gute Politik sind ebenfalls seit langem bekannt und weitgehend Konsens unter den Ökonomen.

Die Erfahrung zeigt also, dass wirtschaftspolitische Berater einen langen Atem haben müssen. Selbst gute Vorschläge brauchen sehr viel Zeit, bis sie in der Profession zum Konsens werden. Häufig durchläuft eine gute Idee oder auch eine gute Politikempfehlung einen zweifachen Test, d.h., sie gilt zunächst als lächerlich, später aber als selbstverständlich. Als Friedman zum ersten Mal eine Regel für die Geldpolitik vorschlug, meinte man, der Vorschlag habe auf jeden Fall den ersten Test bestanden. Heute wird eine regelgebundene Geldpolitik für

selbstverständlich gehalten, auch wenn die Strategien der Notenbanken nicht identisch sind mit der Friedman-Regel. Damit hat der Vorschlag denn auch den zweiten Test bestanden. Mancher gute Rat ist überhaupt nicht neu: Dass Grenzsteuersätze von 95 Prozent, wie sie in Großbritannien lange Zeit herrschten, nicht wachstumsfördernd sind, ist schon länger bekannt als nur 50 Jahre. Doch hat es sehr lange gedauert, bis sich die Politik geändert hat, denn wie so häufig dominierte das Motiv der Umverteilung, das hier ganz offensichtlich nachteilig war für das wirtschaftliche Wachstum. Die Beades kritisierten die hohen Grenzsteuersätze mit ihrem Song „Taxman“ zur Mitte der sechziger Jahre („There's one for you, nineteen for me, because I'm the taxman“). Bis Margaret Thatcher die Politik änderte, vergingen selbst danach noch einmal 15 Jahre.

Es bleibt für die Berater der Wirtschaftspolitik noch viel zu tun. Aber auch die Politiker müssen lernen, längerfristig zu denken und sich nicht an den vermeintlichen Vorteilen einer kurzfristig ausgerichteten Politik zu orientieren. Zwar kann man den Politikern attestieren, dass sie sich in kurzer Zeit wieder zur Wahl stellen müssen. Aber man muss sie auch davon überzeugen, dass sie die Wohlfahrt genügend vieler Wählergruppen kurzfristig nicht wirklich beeinflussen können und dass eine diskretionäre Politik erhebliche Nachteile hat, möglicherweise auch schon in der kurzen Frist. Es ist auch in einer Demokratie wichtig, die Vorteile von Grundprinzipien und von mittelfristigen Strategien zu erkennen, und sie können durchaus auch den Wählern vermittelt werden.

Wenn es den Beratern gelingt zu verhindern, dass falsche Ideen die Politik bestimmen, wäre schon viel gewonnen. Dazu bedarf es eines intensiven und permanenten Dialogs zwischen der Wissenschaft und der Politik. Wenn die Ökonomen die echten „free lunches“ entdecken und ihre Vorschläge dann auch umgesetzt würden, könnte man nicht nur die Gehälter aller wirtschaftspolitischen Berater bezahlen, die Gewinne würden darüber hinaus ausreichen, viele Universitäten zu finanzieren. Der lange Atem verlangt, dass die wirtschaftspolitischen Berater das, was sie für richtig halten, immer wiederholen und so gut wie möglich begründen. Es kann nicht darum gehen, dass sie, wie vielfach gefordert, immer neue Vorschläge präsentieren. Denn die ökonomische Theorie und die Prinzipien für eine gute Wirtschaftspolitik ändern sich nicht je nach Tagesgeschäft.

Summary

The economist who is engaged in the public debate should derive his advice from the knowledge which has emerged from research. In this paper the following issue is analyzed: What is the consensus in macroeconomic theory about good monetary and fiscal policies, and what can be said about the question of macroeconomic policy coordination?

It is widely accepted both by macroeconomists and central banks that the main target for monetary policy should be a low and stable rate of inflation. Rules are commonly derived, e.g. the Taylor rule, which imply that monetary policy reacts

to the cyclical situation, measured, for example, by the output gap. However, this does not imply that the central bank should try to fine tune the economy. Even if there is a relationship between output and inflation, it is not optimal to exploit this tradeoff. The central bank should rather pursue a strategy with price level stability as its target; in doing so it also contributes to a large (or even a maximum) extent to stable economic activity.

One of the major reasons why central banks have behaved in recent years as macro theory suggests is the fact that they closely cooperate with, and listen to, economists. In fact, there is hardly any difference in the way central bankers and leading macroeconomists pursue their job, often the persons are even identical. This is in stark contrast to the area of fiscal policy although it would be extremely worthwhile to improve fiscal policy because the possible welfare gains from better fiscal policies are tremendous.

There is a consensus that also fiscal policy should not try to fine tune economic activity; it is sufficient to let the automatic stabilizers work. Fiscal policy should rather focus on abolishing inefficiencies which are impediments to economic growth. While central banks in many countries have already discovered "free lunches" and delivered them by keeping inflation low, fiscal policy still has a lot to achieve in terms of good policies for expenditures and taxes. However, efficiency is obviously not the major, definitely not the most important guide for policymakers who are more concerned with equity considerations and focus on distributional aspects.

Since neither monetary nor fiscal policy should be used to fine tune the economy, a coordination appears to be redundant: What they cannot achieve alone does not become more realistic if they combine their efforts. The success stories of many countries in recent years suggest that a good macroeconomic performance is possible without coordination. For example, the fact that the US economy has experienced a growth rate of potential output of more than 3 percent whereas it is only 1 percent in Germany has nothing to do with a coordination of macro policies in the US.

The rules and principles of monetary and fiscal policy which are well accepted today are based on proposals which were made more than 50 years ago; their case has been strengthened by the research in the past decades. However, it takes a very long time until they have an impact on actual economic policies, so economic advisors still have a lot to do. While it seems natural that politicians pursue policies also in view of the next election, it is necessary to convince them that they cannot improve the welfare of many groups within a short period of time and that a discretionary policy can have considerable negative effects, possibly already in the short run. The advantages of sound principles can and should also be explained to the public. Nevertheless, the economic advisors have to be patient and have to repeat their proposals over and over again. However, the view of many politicians that advisors should come up with new proposals and new ideas should not always be taken seriously. Macroeconomic theory and the principles of good macroeconomic policy do not change every day.

Literatur

- Alesina, A., und R. Perotti (1997). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects. *IMF Staff Papers* 44 (2): 210–248.
- Arbeitsgemeinschaft (Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.) (2005a). *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005*. Hamburg.
- Arbeitsgemeinschaft (Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.) (2005b). *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2005*. Berlin.
- Barro, R. J. (1995). Inflation and Economic Growth. *Bank of England Quarterly Bulletin* 35 (Mai): 166–175.
- EZB (Europäische Zentralbank) (2004). Finanzpolitik und Wirtschaftswachstum. *Monatsbericht* (April): 49–63.
- Friedman, M. (1948). A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. *American Economic Review* 38: 245–264.
- Friedman, M. (1968). The Role of Monetary Policy. *American Economic Review* 58 (1): 1–17.
- Gaspar, V., und F. Smets (2002). Monetary Policy, Price Stability and Output Gap Stabilization. *International Finance* 5 (2): 193–211.
- Heitger, B. (2001). The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries. Kieler Arbeitspapiere 1034. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Issing, O. (2002). On Macroeconomic Policy Co-ordination in EMU. *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 345–358.
- Jones, J. B. (2002). Has Fiscal Policy Helped Stabilize the Postwar U.S. Economy? *Journal of Monetary Economics* 49 (4): 709–746.
- Kamps, C. (2004). *The Dynamic Macroeconomic Effects of Public Capital. Theory and Evidence for OECD Countries*. Kieler Studien 331. Berlin.
- Kamps, C., C.-P. Meier, und F. Oskamp (2004). Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland bleibt schwach. *Kieler Diskussionsbeiträge* 414. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Kydland, F., und E. Prescott (1977). Rules Rather Than Discretion. The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* 85 (2): 473–493.
- Lucas, R. E., Jr. (1980). Rules, Discretion and the Role of the Economic Advisor. In S. Fischer (Hrsg.), *Rational Expectations and Economic Policy*. Chicago.
- Lucas, R. E., Jr. (1986). Principles of Fiscal and Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics* 17 (1): 117–134.
- Lucas, R. E., Jr. (2003). Macroeconomic Priorities. *American Economic Review* 93 (1): 1–14.
- McCandless, G. T., Jr., und W. E. Weber (1995). Some Monetary Facts. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 19 (3): 2–11.
- Prescott, E. C. (2004). Why Do Americans Work So Much More Than Europeans? *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 28 (1): 2–13.
- Rogoff, K. (1985). Can International Monetary Policy Coordination Be Counterproductive? *Journal of International Economics* 18 (2): 199–217.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2005). *Die Chance nutzen – Reformen müßig voranbringen*. Jahresgutachten 2005/06. Stuttgart.

- Scheide, J. (2003). Economic Policy in Germany and the Role of the Economic Adviser. In R. Pethig und M. Rauscher (Hrsg.), *Challenges to The World Economy*. Berlin.
- Scheide, J. (2004). Macroeconomic Policy Coordination in Europe – An Agnostic View. In H. Siebert (Hrsg.), *Macroeconomic Policies in the World Economy*. Berlin.
- Taylor, J. B. (1993). Discretion Versus Policy Rules in Practice. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39: 195–214.
- Taylor, J. B. (1997). A Core of Practical Macroeconomics. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87 (2): 233–235.
- Taylor, J. B. (1999). Introduction. In J. B. Taylor (Hrsg.), *Monetary Policy Rules*. Chicago, Ill.
- Taylor, J. B. (2000). Reassessing Discretionary Fiscal Policy. *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 21–36.