Pressemitteilung

Institut der deutschen Wirtschaft Köln Nr. 4 / 18. Januar 2006

Konjunkturprogramme

Schädliche Therapie

Wenn die Konjunktur lahmt, greifen Regierungen gerne zu finanzpolitischen Wohltaten. Doch dieser Kurs führt meist in die Irre und wäre auch für Deutschland unangebracht. Denn bei strukturellen Problemen, die etwa den deutschen Arbeitsmarkt prägen, bleibt eine nachfrageorientierte Politik unwirksam. Außerdem müssen Konjunkturprogramme finanziert werden. In der Regel führt dies zu höheren Steuern, die den Firmen und privaten Haushalten wieder einen Teil ihres Einkommens entziehen und damit die Investitions- und Konsumnachfrage dämpfen.

Die Erfahrungen anderer Länder legen nahe, dass es stattdessen besser wäre, den Staatshaushalt zu konsolidieren. Sobald Unternehmen und Verbraucher neues Vertrauen in die Finanzpolitik fassen, sind sie eher bereit, wieder mehr zu investieren bzw. zu konsumieren. Irland etwa schaffte so die konjunkturelle Trendwende: Obwohl der Staatskonsum 1987 und 1988 um jeweils 5 Prozent zurückgeschraubt wurde, stieg das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in beiden Jahren um rund 5 Prozent – nach minus 0,4 Prozent im Jahr 1986. Schweden machte sich die konjunkturbelebende Wirkung einer soliden Budgetpolitik ebenfalls zunutze. Während trotz freigebiger Finanzpolitik das BIP 1992 und 1993 merklich schrumpfte, konnten die Skandinavier nach dem Kurswechsel schon 1994 und 1995 wieder Wachstumsraten von mehr als 4 Prozent verbuchen.

Michael Grömling: Fiskalpolitik kontrovers – Konjunkturpolitische Optionen für Deutschland, IW-Positionen Nr. 18, Köln 2005, 64 Seiten, 11 Euro. Bestellung über Fax: 0221 4981-445 oder unter www.divkoeln.de

Gesprächspartner im IW: **Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776**

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) · Chefredakteur: Axel Rhein · Verantwortlich für den Inhalt: Alexander Weber, Köln · Telefon 0221 4981-519
weber@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de · Deutscher Instituts-Verlag GmbH, Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln

Konjunkturprogramme

Schädliche Therapie

Wenn die Konjunktur lahmt, greifen Regierungen gerne in den Staatssäckel, um mit finanzpolitischen Wohltaten die Wirtschaft anzukurbeln. Doch dieser Kurs führt meist in die Irre und wäre auch für Deutschland unangebracht – etwa weil sich Strukturprobleme nicht mit nachfrageorientierten Maßnahmen bekämpfen lassen. Zudem legen die Erfahrungen anderer Länder nahe, dass eine Konsolidierung des Staatshaushalts die Wirtschaft besser in Schwung bringen kann.*)

Kaum waren die letzten Silvesterraketen gezündet, da startete die Bundesregierung ebenfalls mit einem „Knaller" ins neue Jahr – ein 25-Milliarden-Euro-Paket soll der Wirtschaft zusätzlichen Schwung verleihen. Ein solches Maßnahmenbündel, häufig auch als Konjunkturprogramm bezeichnet, wirkt auf den ersten Blick beeindruckend. Doch bei näherem Hinsehen tauchen erhebliche Zweifel auf, ob eine derartige gewaltige Finanzspritze dem Patienten Deutschland tatsächlich hilft. Zwei grundsätzliche Kritikpunkte:

• Deutschland hat ein Wachstums- und kein Stabilitätsproblem. Zusätzliche Staatsausgaben sollen eine stark schwankende Konjunktur in einer kurzfristigen Schwächephase stützen. Doch von einer Berg- und Talfahrt der deutschen Wirtschaft ist schon seit Jahren nichts zu sehen (Grafik):

Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat sich seit Jahresbeginn 2000 nahezu seitwärts bewegt – ohne größere Schwankungen wurde bis zum vierten Quartal 2005 ein Plus von nur knapp 5 Prozent verbucht.

Deutschland leidet also vornehmlich an einer grundlegenden Antriebsschwäche. Daher ist die Wirtschaftspolitik in erster Linie gefordert, die Wachstums- und Angebotskräfte längerfristig zu stärken. Das von der schwarz-roten Koalition geschnürte Paket beinhaltet hierzu einige Maßnahmen – wie etwa die zusätzlichen Infrastrukturinvestitionen oder die verbesserten Abschreibungsbedingungen. Strategien, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch höhere Staatsausgaben ankurbeln und damit die Konjunktur kurzfristig beleben sollen, sind in der gegenwärtigen Situation dagegen wenig hilfreich.

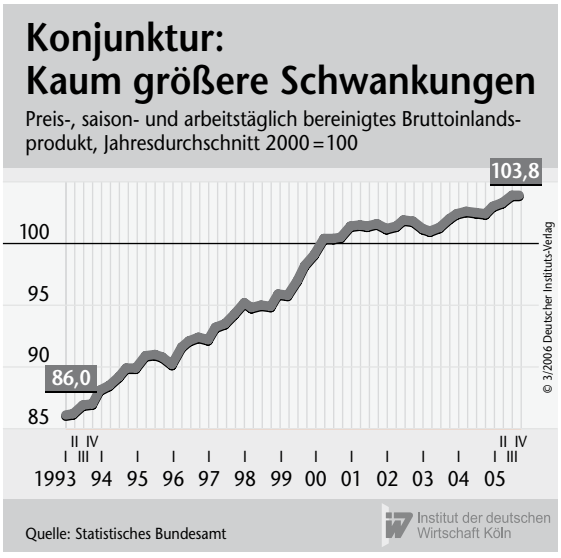
• Der Spielraum für Konjunkturpolitik ist äußerst beschränkt. Doch selbst, wenn der gegenwärtige Befund für die deutsche Wirtschaftslage anders aussähe, gäbe es zahlreiche gewichtige Argumente, die gegen nachfrageorientierte Konjunkturprogramme sprechen:

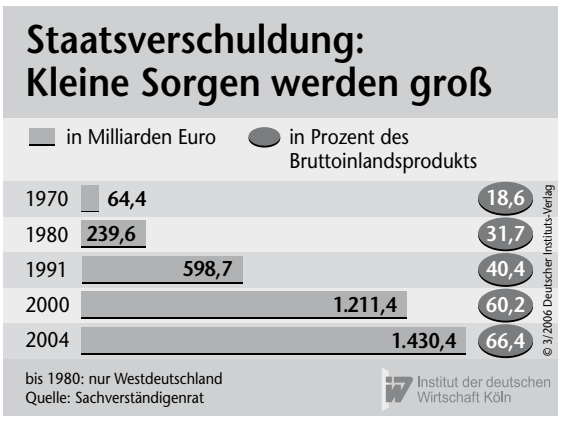
1. Bei Strukturproblemen sind Maßnahmen zur Erhöhung der Nachfrage fehl am Platz. Ist ein Land wachstumsschwach, weil es an Investitions- und Innovationsbereitschaft mangelt und die wirtschaftlichen Strukturen veraltet sind, dann bleibt jegliche Nachfragepolitik unwirksam. Schlimmer noch: Konzentriert sich der Staat darauf, immer neues Geld in die Wirtschaft zu pumpen, geraten die eigentlich notwendigen Strukturreformen leicht aus dem Blickfeld.

Japan ist hierfür ein prominentes Beispiel. Dort wurden zwischen 1992 und 2000 zehn Konjunkturprogramme mit einem Gesamtumfang von rund 1.300 Milliarden Euro aufgelegt. Notleidende Unternehmen nahmen diese Geschenke zwar dankbar an, gleichzeitig konservierte Nippon jedoch die bestehenden Überkapazitäten und die überkommenen Strukturen etwa im Finanzsektor. Die Wirtschaft kam nicht in Fahrt.

2. Die Wachstumswirkung zusätzlicher Staatsausgaben verpufft bei starren Reallöhnen. Drückt der Staat seinen Bürgern zusätzliches Geld in die Hand und gehen diese damit verstärkt auf Shoppingtour, steigen in der Regel die Preise. Setzen die Gewerkschaften daraufhin höhere Löhne durch – die Reallöhne bleiben starr –, werden die Unternehmen kaum zusätzliche Stellen schaffen. Damit wächst letztlich auch die Wirtschaft nicht. Gerade in Deutschland und Italien sind laut Europäischer Zentralbank die Reallöhne nach wie vor am wenigsten flexibel.

3. Staatliche Konjunkturprogramme verdrängen die private Nachfrage. Die Mittel für seine konjunkturpolitischen Wohltaten kann der Staat nicht herbeizaubern. Finanziert er sie durch höhere Steuern, dann entzieht der Fiskus den Unternehmen und privaten Haushalten gleich wieder einen Teil ihres Einkom-





*) Vgl. Michael Grömling: Fiskalpolitik kontrovers – Konjunkturpolitische Optionen für Deutschland, IW-Positionen Nr. 18, Köln 2005, 64 Seiten, 11 Euro. Bestellung über Fax: 0221 4981-445 oder unter www.divkoeln.de

mens und dämpft damit die Investitions- und Konsumnachfrage. Am Ende bleibt vom angestrebten Wachstumsimpuls unter Umständen kaum etwas übrig.

Nimmt die öffentliche Hand mehr Schulden auf, sind die Folgen kaum anders. Denn zusätzliche staatliche Kredite können die Zinsen in die Höhe treiben, was die Investitions- und Konsumlaune ebenfalls trübt. Zudem können die Verbraucher davon ausgehen, dass die Schulden von heute die Steuern von morgen bedeuten. Sie werden dann lieber für die erwarteten schlechten Zeiten sparen, statt ihr Geld in die Geschäfte zu tragen.

4. Fiskalpolitische Impulse versickern im Ausland. Gerade in einer offenen Volkswirtschaft wie der Bundesrepublik wird die durch konjunkturpolitische Maßnahmen geschaffene zusätzliche Kaufkraft zumindest teilweise für den Erwerb ausländischer Produkte genutzt. Außerdem könnte Deutschland als großes Mitglied des Euro-Clubs durch eine solche Finanzpolitik bewirken, dass die Zinsen in Europa steigen, was wiederum die private Nachfrage bremsen würde.

5. Konjunkturpolitische Maßnahmen wirken oft zu spät. Die staatlichen Mühlen mahlen langsam – gerade bei Konjunkturprogrammen ist dies fatal. Denn sie wirken oft erst, wenn die zu bekämpfende Nachfrageschwäche bereits überwunden ist. Dann heizen sie die bereits wieder florierende Wirtschaft zusätzlich an, so dass der Fiskus oder die Zentralbank erneut gegensteuern müssen.

Ein Paradebeispiel für dieses schlechte Timing ist die Reaktion auf die Ölkrise der frühen siebziger Jahre. Von Oktober 1973 an verdreifachten sich die Ölpreise binnen Jahresfrist, was die Wirtschaftsleistung ab Frühjahr 1974 schrumpfen ließ. Die damalige Bundesregierung verabschiedete jedoch erst im Dezember 1974 ein Konjunkturprogramm in Höhe von 1,7 Milliarden DM und legte im August 1975 mit einem 5,8-Milliarden-DM-Paket nach. Zu dieser Zeit war die Rezession aber schon überwunden – die Gegenmaßnahmen waren daher nicht nur teuer, sondern auch überflüssig.

6. Konjunkturprogramme werden im politischen Prozess missbraucht. Vor Wahlen zeigen sich Politiker gerne freigiebig, um bessere Chancen beim Urnengang zu haben. Doch gerade wenn Wahlbonbons mit Umverteilungseffekten verbunden werden, sind sie später nur schwer wieder zurückzunehmen und belasten den Staat dauerhaft. Zudem können Lobbygruppen die Volksvertreter beeinflussen und die Konjunkturpolitik zum Spielball ihrer Interessen machen. Schlimmstenfalls vernachlässigen die Politiker darüber die wichtigen längerfristigen Reformvorhaben.

7. Fehlende Finanzdisziplin schränkt die Handlungsfähigkeit des Staates ein. Wenn eine Regierung gegen Konjunkturschwankungen ankämpfen will, muss sie die durch Extra-Ausgaben in schwierigen Zeiten angehäuften Defizite in besseren Jahren wieder abbauen. Die Realität sieht jedoch oft anders aus – die Bundesrepublik etwa verbuchte in den vergangenen Jahrzehnten fast immer rote Haushaltszahlen. Entsprechend steil stiegen die Schulden an (Grafik Seite 6):

Im Jahr 1970 stand Deutschland nur mit 64 Milliarden Euro bzw. 19 Prozent des BIP in der Kreide – gut drei Jahrzehnte später drückte den Staat eine Schuldenlast von mehr als 1.400 Milliarden Euro bzw. 66 Prozent des BIP.

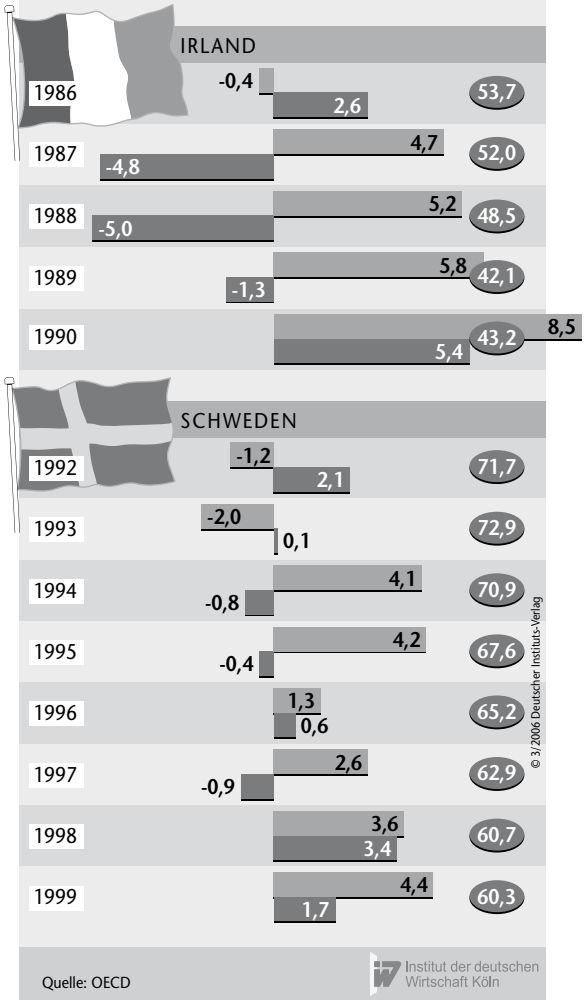
Dem Wachstum ist es oftmals dienlicher, auf konjunkturpolitische Abenteuer zu verzichten und stattdessen das Staatsbudget in Ordnung zu bringen. Fassen Unternehmen und Verbraucher neues Vertrauen in die Finanzpolitik, sind sie eher bereit, wieder mehr zu investieren bzw. zu konsumieren. Die Erfahrungen Irlands und Schwedens machen Mut (Grafik):

Irland ging 1987 daran, seinen Haushalt zu kurieren – und schaffte zugleich die konjunkturelle Trendwende:

Obwohl der Staatskonsum 1987 und 1988 real um jeweils 5 Prozent zurückgeschraubt wurde, stieg das reale Bruttoinlandsprodukt in beiden Jahren um rund 5 Prozent. Bis 1990 kletterte die Wachstumsrate sogar auf 8,5 Prozent.

In der Folge sank der Anteil der Staatsausgaben an der Wirtschaftsleistung von fast 54 Prozent im Jahr 1986 auf nur noch 42 Prozent drei Jahre später.

Schweden. Der seit 1993 deutlich gesenkte staatliche Konsum dürfte dazu beigetragen haben, die Rezession der frühen neunziger Jahre zu überwinden. Während trotz freigebiger Finanzpolitik das BIP 1992 und 1993 merklich schrumpfte, konnten die Skandinavier nach dem politischen Kurswechsel schon 1994 und 1995 wieder Wachstumsraten von mehr als 4 Prozent verkünden.

Staatsausgaben: Weniger ist oft mehr

Die Beispiele Irland und Schweden zeigen, dass eine Verringerung der staatlichen Konsumausgaben schon relativ kurzfristig mit einer wirtschaftlichen Belebung einhergehen kann.