

Streitgespräch | 23.05.2017 | Lesezeit 5 Min.

Wie sinnvoll ist aktive Konjunkturpolitik?

Mit dem Stabilitätsgesetz von 1967 vollzog Deutschland einen radikalen Kurswechsel: Der Staat strebte nun eine aktive Konjunktur- und Wachstumspolitik an. Der iwd hat zwei Experten gefragt, was sie heute von diesem Kurswechsel halten: Peter Bofinger, Mitglied des Sachverständigenrats (SVR) und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg, sowie Michael Grömling, Leiter der Forschungsgruppe Konjunktur im IW Köln.

Herr Bofinger, Herr Grömling, 1967 war Deutschland erstmals nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in einer Rezession. Um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen, verpflichteten sich Bund und Länder im Stabilitätsgesetz auf die Ziele Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges Wachstum. War es damals sinnvoll, sich diese wirtschaftspolitischen Ziele zu setzen?



Bofinger: Das Gesetz ist ja eine Art Grundgesetz der Wirtschaftspolitik, das muss man nicht unbedingt im Zusammenhang mit der damaligen – übrigens sehr kleinen – Rezession sehen. Die deutsche Wirtschaftspolitik und die Ökonomie haben vielmehr das keynesianische Denken übernommen. Das war damals nicht selbstverständlich, denn bis dahin herrschte die ordoliberalen Schule vor, die den freien Wettbewerb in den Mittelpunkt stellt und der keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik sehr skeptisch gegenübersteht – sie galt als Weg in die Planwirtschaft.

Grömling: Die vier Ziele sind als Orientierungsrahmen durchaus sinnvoll. Strittig sind allerdings zwei Punkte: Erstens, über welche Größenordnungen reden wir jeweils – also was ist eigentlich ein angemessenes Wachstum, eine optimale Inflationsrate oder vor allem ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht? Zweitens, wie soll und kann der Staat dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen? Unter den Ökonomen gibt es dazu ganz unterschiedliche Vorstellungen.

Dem damaligen Wirtschaftsminister Karl Schiller schwebte eine Globalsteuerung der Wirtschaft vor, also eine aktive Konjunktur- und Wachstumspolitik. Dieses nachfrageorientierte Konzept unterstützte damals auch der Sachverständigenrat. Hat es denn funktioniert?

Grömling: Die Krisen der 1970er und frühen 1980er Jahre – ausgelöst durch Ölpreisschocks – haben klar gezeigt, dass eine keynesianische Nachfragepolitik nicht die Lösung ist, sondern zusätzliche Probleme schafft. Bei Angebotsschocks führt eine aktive Konjunktursteuerung durch staatliche Fiskalpolitik eher zu lang anhaltenden Strukturkrisen.

Angebotspolitik ist eine gute Prävention – aber bei einer schweren Infektion brauchen wir

Nachfragepolitik.

Bofinger: Das nachfrageorientierte Rezept ist aufgegangen, alle großen Rezessionen, die wir seitdem hatten, sind damit therapiert worden. In der weltweiten Krise der Jahre 2008/2009 zum Beispiel haben die meisten Staaten ganz gezielt mit Nachfragepolitik reagiert und konnten den erschreckenden Abschwung relativ schnell abfangen. In Deutschland hat der damalige Bundesfinanzminister Peer Steinbrück dazu zwar etwas länger gebraucht, aber letztlich war ihm wie allen anderen Verantwortlichen klar: Jetzt ist die Stunde der Globalsteuerung gekommen – und die hat funktioniert.

Der Sachverständigenrat hat jedoch schon 1976 mit seinem Gutachten „Zeit zum Investieren“ das Gegenkonzept präsentiert, also die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik.

Bofinger: Ich sehe den Kontrast zwischen Angebots- und Nachfragepolitik nicht. Um mal einen medizinischen Vergleich zu ziehen: Angebotspolitik ist eine gute Prävention – das ist die Voraussetzung, um gesund zu bleiben. Aber wenn der Patient eine schwere Infektion hat, dann muss man eben von außen seine Selbstheilungskräfte mobilisieren und unterstützen – das ist Nachfragepolitik. Es kommt halt auf die richtige Diagnose und auf die richtige Dosierung der Medizin an – und darauf, die Medizin wieder rechtzeitig abzusetzen.

Grömling: Aber genau das ist ja oft das Problem. Was ist die richtige Dosierung und kommt die auch rechtzeitig an? Die Abwrackprämie war meiner Meinung nach mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland mehr Symbolpolitik. Die Infrastrukturprogramme waren angebotsseitig richtig, im Auge des Sturms 2009 aber irrelevant. Die meisten Bagger rollten erst in den Folgejahren.

Eine unerwünschte Nebenwirkung der nachfrageorientierten Therapie ist mehr Staatsverschuldung.

Bofinger: Richtig, aber wo liegen die vernünftigen Schwellenwerte für Verschuldung? Wann wird sie pathologisch? Beim Schuldenstand tun wir uns sehr schwer, zu definieren, wann er akzeptabel ist und wann nicht.

Grömling: Richtig, nur die Grundidee des „Deficit Spendings“ war ein über die Konjunkturzyklen ausgeglichener Staatshaushalt. Schulden in der Krise sind erlaubt. Aber dann muss man bitte auch den Anstand haben, die Rechnung in guten Zeiten zu

begleichen. Kontinuierlich steigende Staatsschulden sind für mich – auch mit Blick auf meine Kinder – nicht tragbar.

Streng genommen verfehlt Deutschland eines der vier Ziele, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht, seit Jahren. US-Präsident Trump, der neue französische Präsident Macron, aber auch die EU-Kommission und der Internationale Währungsfonds werden nicht müde, der Bundesrepublik ihre stetig steigenden Leistungsbilanzüberschüsse vorzuwerfen. Sind die Vorwürfe berechtigt?



Grömling: Nein, denn zum einen atmet die deutsche Leistungsbilanz gleichmäßig mit den globalen Investitionen. Vor allem die aufstrebenden Volkswirtschaften haben einen großen Kapitalhunger. Deutschland trägt mit seinen Investitionsgüterexporten viel zum globalen Aufholprozess bei. Mit Blick auf die enormen Leistungsbilanzdefizite in großen fortgeschrittenen Ländern wie den USA stellt sich für mich zum anderen eher die Frage, warum brauchen diese Länder so viel Kapital und Güter aus dem Ausland? Vor allem in den USA ist es doch die hohe Staatsverschuldung, die zu einem Zwillingsdefizit führt, also im Haushalt und in der Leistungsbilanz. Das ist das Problem.

Kontinuierlich steigende Staatsschulden sind für mich
– auch mit Blick auf meine Kinder – nicht tragbar.

Bofinger: Was ist denn ein Leistungsbilanzüberschuss überhaupt? Es handelt sich dabei um eine Sparschwemme, die inländische Ersparnis ist höher als die Investitionen. Es gibt also ein inländisches Nachfragedefizit, das erzielte Einkommen in Deutschland ist größer als die Nachfrage der Inländer. Das ist für die anderen

Länder logischerweise ein Problem. Man kann aber auch umgekehrt fragen: Ist es im deutschen Interesse, dass unsere Geldvermögensbildung – also das Sparen – extrem hoch ist, während die Sachvermögensbildung – also die Investitionen – historisch niedrig ist? Ist es in einem Niedrigzinsumfeld vernünftig, dass die Vermögensbildung in Deutschland in Form von Geldforderungen ans Ausland stattfindet? Ich sage: In unserem eigenen Interesse ist das ökonomisch nicht besonders clever.

Deutschland muss also zu Hause mehr investieren?

Bofinger: Das hätten wir schon seit Jahren machen müssen. Bei den öffentlichen Investitionen ist Deutschland am unteren Rand der OECD-Länder.

Grömling: Die öffentlichen Investitionen könnten besser laufen. Das löst aber nicht die Probleme in anderen Ländern.

Manch einer fordert, dass in Deutschland auch die Löhne stärker steigen sollen, um so die Importe zu steigern und die Überschüsse abzubauen.

Bofinger: In der Tat. Wir haben laut aktueller Steuerschätzung deutliche zusätzliche Einnahmen, auf der anderen Seite hat der öffentliche Dienst jetzt einen Tarifabschluss von 2 Prozent verabschiedet. Bei einer fast gleich hohen Inflationsrate heißt das: Die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst werden 2017 vom allgemeinen Wohlstandszuwachs abgekoppelt. Wie kann das sein?

Grömling: Deutschland hat seit Jahren eine starke Inlands- und Importnachfrage. Das liegt in erster Linie an der guten Arbeitsmarktentwicklung. Das sollten wir nicht aufs Spiel setzen. Übrigens, die Inflationsrate belief sich 2016 auf nur ein halbes Prozent und auch für 2017 erwarten wir nur anderthalb Prozent.

Kernaussagen in Kürze:

- Bei der Frage nach dem Sinn einer aktiven Konjunktur- und Wachstumspolitik gehen die Meinungen der beiden Experten auseinander.
- Peter Bofinger sagt, dass das nachfrageorientierte Rezept aufgegangen ist und alle großen Rezessionen damit therapiert wurden. In der Krise von 2008/2009 hätten die meisten Staaten gezielt reagiert und so den Abschwung schnell abgefangen.
- Michael Grömling sagt, dass die Nachfragepolitik nicht die Lösung ist, sondern

zusätzliche Probleme schafft. Aktive Konjunktursteuerung durch staatliche Fiskalpolitik führe zu lang anhaltenden Strukturkrisen.