

Kerstin Andreae / Martin Jänicke / Norbert Reuter:

Wachstumspolitik

Varianten der Förderung: Wachstumspolitik ist im Sinne des Stabilitätsgesetzes (1967) die Förderung eines „stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums“. Faktisch war sie bisher eine Kernfunktion des Staates. Sie erfolgt in vielfältigen Formen:

1. Kurzfristige Wachstumsförderung in der Konjunkturpolitik (Konjunkturprogramme, antizyklische Finanzpolitik, Geldpolitik, Nachfragestimulierung).
2. Langfristige Wachstumsförderung, insbesondere die Begünstigung spezifischer Wachstumsfaktoren (staatliche Investitionen und Investitionshilfen, Exporthilfen, Innovationsprogramme, Strukturverbesserungen, Absatzförderungen, Mittelstandspolitik, Regionalförderung etc.). Beispiel ist die „Lissabon-Strategie“ der EU (2000).
3. Infrastrukturpolitik: Maßnahmen der Verkehrspolitik, Bildung, F&E etc.
4. Strukturelle Wachstumspolitik: Wettbewerbspolitik, Deregulierung.
5. Maßnahmen zur Vermeidung von Wachstumseinbußen (z.Bsp. sektorale Krisenpolitik und Maßnahmen zur Bankenrettung).
6. Wachstumsförderung als Querschnittspostulat der Ressorts.
7. Investitionsförderung (Förderung der Wissensgesellschaft, Steuerung der Leitmärkte)
8. Stärkung der Nachfrage (Maßnahmen zur Unterstützung der Einkommensentwicklung, Veränderung der Sekundärverteilung)

Konjunkturprogramme: Kurzfristige Wachstumsmaßnahmen bzw. Konjunkturprogramme zur Vermeidung einer rezessiven Entwicklung sind hinsichtlich ihrer Wirkung umstritten. Während der wirtschaftliche Einbruch des Jahres 1967 mit Hilfe eines eingeleiteten Konjunkturprogramms in Höhe von 7,8 Mrd. DM (4,0 Mrd. Euro/1,6% des BIP) schnell überwunden wurde, konnte die Rezession des Jahres 1975 (-1%) nicht verhindert werden. Die erst im August 1975 beschlossenen zwei Konjunkturprogramme in Höhen von insgesamt 5,2 Mrd. DM (2,7 Mrd. Euro; 0,5% des BIP) wurden angesichts der verzögerten Programmumsetzung erst

im folgenden Jahr wirksam und erzielten dann mit einem Wachstum von knapp 5% einen prozyklischer Effekt. (Dass das Programm dennoch bspw. im Städte- und Kläranlagenbau positive Effekte hatte, berührt nicht den Wachstumsaspekt.)

Eine Analyse des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages zu den Effekten der Wachstumspolitik zwischen 1967 und 1982 (Globalsteuerung) kommt zu dem Schluss, dass „die nachfrageseitigen Maßnahmen sich offenbar sehr effektiv bei der Überwindung der Rezession 1967 gezeigt (hatten)“ (Wissenschaftlicher Dienst 2009, S. 13), jedoch „die konjunkturpolitische ‚Stimulationsdosis‘ nach 1975 immer weiter erhöht werden (musste)“ (ibid., S. 15). Trotz dieser differenzierten Bewertung einzelner Konjunkturprogramme kommt der Wissenschaftliche Dienst unter Bezugnahme auf eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft aus dem Jahr 1983, also noch zu Hochzeiten des Monetarismus, zu dem Schluss, dass die im Rahmen der Globalsteuerung von 1967 bis 1982 verabschiedeten Konjunkturprogramme „insgesamt als gescheitert gelten können“ (ibid., S. 18), weil mit konjunkturpolitischen Maßnahmen auf strukturelle Probleme reagiert worden sei. Notwendige Anpassungen der Wirtschaft an neue Herausforderungen seien so verzögert und gleichzeitig Staatsverschuldung, Inflation und Arbeitslosigkeit in die Höhe getrieben worden.

Der Vergleich der beiden Konjunkturprogramme 1967 und 1975 zeigt, dass das richtige Timing für den Effekt konjunkturstimulierender Maßnahmen entscheidend ist (Wissenschaftlicher Dienst 2009, S. 22). Zudem erfahren im Zuge der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der jüngsten Weltwirtschaftskrise Konjunkturprogramme auch derzeit eine Neubewertung. Ihre Wirkung wird mit Blick auf die Rezession von 2009 positiver beurteilt. So war etwa im Handelsblatt vom 18. April 2011 (S. 20) unter Hinweis auf aktuelle Forschungsergebnisse zu lesen: „In den 70er und 80er Jahren hatte sich ein Konsens herausgebildet, dass Fiskalpolitik nicht funktioniert (...). Tatsächlich hat sich der Forschungsstand seit den 90er Jahren deutlich verändert. Es mehren sich die Indizien, dass aktive Konjunkturpolitik besser ist als ihr Ruf.“ Es zeigt sich aber auch, dass fiskalpolitische Maßnahmen dann am wirkungsvollsten sind, wenn sie EU-weit aufeinander abgestimmt sind.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass legitime Maßnahmen zur Abwendung rezessiver Entwicklungen hinsichtlich des Timing und möglicher Struktureffekte sorgfältig geplant werden sollten. Verzögerte Umsetzungsabläufe (etwa bei kommunalen Planungen) müssen berücksichtigt werden. Strukturelle Effekte sollten nachhaltig sein. In diesem Sinne wurden konjunk-

turpolitische Maßnahmen auch als Hebel zur Verbesserung der Infrastruktur oder zur Beschleunigung von Klimaschutzmaßnahmen genutzt.

Wachstumspolitik ist im Kern der Versuch, signifikant höhere Wachstumsraten über längere Zeiträume zu erzielen. In der Summe der vielfältigen direkten und indirekten Fördermaßnahmen in unterschiedlichen Ressorts wird für dieses Ziel letztlich ein hoher Preis gezahlt. Das gilt nicht nur für die meisten Subventionen. Letztlich werden auch politische Preise für das Wachstum einzelner Bereiche gezahlt. So wären im weiteren Sinne z.B. Einkommensverzichte im Interesse des Exportwachstums zu nennen. Aus diesen Erfahrungen heraus, empfiehlt der Sachverständigenrat eine Beschränkung der Instrumente: „Ein Maßnahmenpaket, das unter der Überschrift ‚konjunkturgerechte Wachstumspolitik‘ firmiert, beschränkt die finanzpolitischen Instrumente auf solche Eingriffe, die gleichzeitig langfristig wachstumsfördernd und kurzfristig expansiv wirken.“ (Jahresgutachten 2008 S. 251). Dazu zählt der Sachverständigenrat insbesondere: staatliche Infrastrukturausgaben, Erhöhung der Bildungsausgaben und steuerliche Investitionsanreize für Unternehmen (Jahresgutachten 2008, S. 257), also Investitionen mit einer doppelten Dividende. Es gibt bisher keine systematische Evaluierung der Kosten der staatlichen Wachstumsförderung. Zu den konkreten Forderungen der Enquete-kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ sollte es daher gehören, eine Kosten-Nutzen-Analyse entsprechender staatlicher Fördermaßnahmen vorzuschlagen. Zu fragen wäre also, welche Wachstumsdividende jeweils erzielt wurde.

Eine Vielzahl von Publikationen, wie auch das von Sachverständigen der Enquete vorgelegte Papier zur „Definition des Wachstumsbegriffes“ legt es nahe, dass hochentwickelte Industrieländer wie Deutschland langfristig eher mit niedrigen Wachstumsraten zu rechnen haben. UNEP geht in ihrer neuen Green Economy Report auch von langfristig sinkenden Wachstumsraten der Weltwirtschaft aus (UNEP 2011). Prototypisch für ein neues Wachstumsverständnis ist die nachfolgend beschriebene Veränderung der diesbezüglichen Position der Europäischen Union.

Die Wachstumspolitik der EU („Lissabon-Strategie“) und ihre Reform

Mit der „Lissabon-Strategie“ hatte die EU 2000 eine anspruchsvolle Wachstumsstrategie vorgelegt. Das ehrgeizige Programm, die Union bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum“ zu machen, war mit dem Ziel verbunden „eine durchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsrate von etwa 3 %“ zu erreichen. Dies Ziel wurde als „realistisch“ bezeichnet (Europäischer Rat 2000). „Günstige Wachstumsaussichten“ soll-

ten mit „einem geeigneten makroökonomischen Policy-mix“ erreicht werden, was nicht näher ausgeführt wurde. Industriepolitisch wurde vor allem auf IK-Technologien, aber u. a. auch auf Umwelttechnologien gesetzt (ibid).

Schon 2004 wurde im sog. „Kok-Bericht“ festgestellt, dass das Ziel der Lissabon-Strategie nicht erreicht werden würde (Kok 2004). Tatsächlich lag das Wachstum der EU-27-Länder von 2000-2008 unter 2 %. Schon 2005 ließ der Europäische Rat das quantitative Wachstumsziel kommentarlos fallen. Im Jahre 2010 wurde stattdessen die neue Strategie „Europa 2020“ beschlossen. Sie betont nunmehr die Notwendigkeit eines „intelligenten“, nachhaltigen und sozialverträglichen Wachstums: “*Smart growth*: developing an economy based on knowledge and innovation; *Sustainable growth*: promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy; *Inclusive growth*: fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion” (EU Commission 2010). Diese Wende von den Wachstumsraten zu den dahinter liegenden Problemen und den zur Überwindung dieser Probleme notwendigen Maßnahmen ist für die derzeitige Wachstumsdiskussion kennzeichnend. Das Ziel eines reinen BIP Wachstums als Selbstzweck wird zunehmend in Frage gestellt.

Dieses neue Wachstumsverständnis ist nicht zuletzt dadurch gekennzeichnet, dass Umwelt und Ressourcen schonende Technologien nunmehr als Wachstumstreiber fungieren. Das gilt z. B. für die „Green-Growth“-Strategie der OECD und den neuen „Green Economy Report“ von UNEP (UNEP 2011, OECD 2009, vgl. Jaeger et al. 2011). Damit nimmt die Umweltthematik eine paradoxe Entwicklung: vom Wachstumshemmnis zum Wachstumshebel. Beide Extreme sind zurückzuweisen. Zwar dürften eine hohe Ressourcenproduktivität und ein Investitionsprogramm zur Umrüstung auf nachhaltige Produktionsweisen auch Wachstumseffekte haben. Wegen der vielfältigen Rebound-Effekte, ist ein insgesamt hohes BIP-Wachstum aber ökologisch nur schwer zu kompensieren. „Green Growth“ betrifft primär die Zielsetzung eines Umwelt und Ressourcen schonenden Wachstums, nicht die Steigerung von Wachstumsraten – wobei als Ergebnis in den entwickelten Industrienationen ein eher moderates Wachstum des BIP zu erwarten ist.

Literatur:

Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, 12. April 2011

EU Commission (2010): Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010)2020, 3.3.2010.

Europäischer Rat Lissabon 23. und 24. März 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

Jaeger, C. et al. (2011): A New Growth Path for Europe – Generating Prosperity and Jobs in the Low-Carbon Economy, Potsdam.

Kok, Wim (2004): Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment, Brussels, Nov. 2004

OECD 2009: Green Growth: Overcoming the Crisis and Beyond, Paris.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) Jahresgutachten 2008/2009, Stuttgart.

Storbeck, Olaf: Wie Konjunkturpakete wirken, in: Handelsblatt, Nr. 76 vom 18. April 2011, S. 20

UNEP (2011): Towards a Green Economy – Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication.

Wissenschaftlicher Dienst, Gaul, Dr. Claus-Martin: Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982, In: Info-Brief WD 5 – 3010 – 009/09.