

DER VOLKSWIRT

EUROPLATZ FRANKFURT

Die Kosten des Populismus

In vielen Ländern dominieren Populisten die Politik. Eine Studie beziffert die wirtschaftlichen Schäden.

Von Manuel Funke, Christoph Trebesch und Moritz Schularick

Silvio Berlusconi in Italien, Recep Tayyip Erdoğan in der Türkei, Hugo Chávez und Nicolás Maduro in Venezuela, Donald Trump in den USA, Jair Bolsonaro in Brasilien, oder Javier Milei in Argentinien: Die Liste der Länder, in denen sogenannte Populisten in den letzten zwei Jahrzehnten an die Macht kamen, ist lang. Populisten sind oft schillernde, unterhaltsame, manchmal geradezu grotesk wirkende Persönlichkeiten, die ein breites politisches Spektrum abdecken – von ganz links bis ganz rechts. Sie alle prägen ihr Land auf Jahre oder gar Jahrzehnte, und sie alle verkaufen sich als Außenseiter und Kämpfer für die breite Masse, für „das echte Volk“. Doch was genau sind Populisten, und wie lässt sich das Phänomen ökonomisch einordnen? Welche Wirtschaftspolitik betreiben Populisten, und mit welchen Folgen?

Populismus ist ein Begriff, der gern auf alles Mögliche angewendet wird. In den letzten 20 Jahren hat sich in der Forschung jedoch eine klare sozialwissenschaftliche Definition durchgesetzt, die auf den niederländischen Forscher Cas Mudde zurückgeht. Danach ist Populismus im Wesentlichen eine politische Strategie, die die Bevölkerung künstlich in zwei Gruppen spaltet – das „Volk“ und die „Elite“ (oder das „Establishment“). Populisten stellen die Spaltung zwischen dem „wahren Volk“ („wir“) und den „korrupten Eliten“ („die da oben“) ins Zentrum ihrer politischen Strategie.

Linkspopulisten polarisieren häufig gegen die Wirtschafts- und Finanzeliten. Rechtspopulisten hingegen betonen ethnische und kulturelle Spaltungen und werfen „den Eliten“ vor, mit Minderheiten unter einer Decke zu stecken und deren Interessen über die Interessen des „wahren Volkes“ zu stellen. Beide Spielarten des Populismus schüren den Konflikt und beanspruchen für sich, die einzigen legitimen Vertreter des Volkes zu sein, im Gegensatz zu allen anderen Parteien, die nur die Eliten vertreten.

Populisten leben von der Polarisierung und Spaltung. Sie setzen alles daran, auch an der Macht weiter zu polarisieren und zu spalten – ein Teufelskreis, von dem vor allem die Populisten selbst profitieren. Die Strategien der Populisten sind vor allem dann erfolgreich sind, wenn das Poltern gegen „die da oben“ auf fruchtbaren Boden fällt, etwa in Finanzkrisen, nach politischen Skandalen oder in Situationen, in denen die traditionellen Parteien überfordert scheinen, wie in der Flüchtlingskrise 2015 oder auch in der aktuellen Krise.

Die wirtschaftlichen Folgen

Die ökonomischen Kosten des Populismus sind wenig erforscht. Macht es für ein Land einen Unterschied, ob ein Populist an der Macht ist? Wie entwickelt sich die Wirtschaft, wenn Populisten an die Macht kommen? Erste Antworten finden sich in einer umfangreichen neuen Forschungsarbeit, die wir kürzlich in der renommierten Fachzeitschrift „American Economic Review“ veröffentlicht haben.

Es ist nicht schwer, Beispiele für den großen wirtschaftlichen Schaden zu finden, den Populisten anrichten können. Der Brexit, für den Boris Johnson wie kein anderer verantwortlich war, endete in einem ökonomischen Desaster. „Global Britain“ hinkt seitdem dem Rest der Welt hinterher. Die Abkopplung vom europäischen Binnenmarkt hat zu einem deutlichen Rückgang von Handel, Investitionen und Konsum geführt. Das Wirtschaftswachstum ist eingebrochen, und das Land hat an internationalem Einfluss verloren. Umfragen zeigen, dass inzwischen mehr als 60 Prozent der Bürgerinnen und Bürger den Brexit für einen Fehler halten.

Ähnliche schlechte Noten verdient die Wirtschaftspolitik von Silvio Berlusconi in Italien. Seit Berlusconi zum ersten Mal in den späten 1990er-Jahren an die Macht kam, stagniert die Wirtschaft, das Bildungssystem bleibt in der Krise, und die klügsten Köpfe sind in großer Zahl ausgewandert. Die italienische Politik hat sich von Berlusconi nicht wieder erholt. Auf den Populisten Berlusconi folgten weitere Populisten, die seine Strategien kopierten – vom Komiker Beppe Grillo über Matteo Salvini bis hin zu Georgia Meloni.

Andere, drastischere Beispiele finden sich in Südamerika. Der Populist Hugo Chávez und sein Nachfolger, der ehemalige Busfahrer Nicolás Maduro, haben das reiche Venezuela innerhalb von 20 Jahren in ein Armenhaus verwandelt. Protektionismus, Vetternwirtschaft und Verstaat-



Illustration Peter von Tresckow

lichungen führten zu einer anhaltenden Wirtschaftskrise mit Hungersnöten, Massenmigration und medizinischem Notstand. Auch die Kirchner in Argentinien führten ihr Land in die Krise. Nach einigen Jahren exportgetriebenen Wachstums folgten galoppierende Inflation und ein weiterer Staatsbankrott.

Das Zeitalter des Populismus

Diese Beispiele veranschaulichen die ökonomische Gefahr, die von Populisten ausgeht, aber lassen sie sich verallgemeinern? Um die Auswirkungen von Populismus auf die Wirtschaft zu untersuchen, braucht man systematisch erhobene Daten für „Populisten an der Macht“. In unserer neuen Studie haben wir die dafür notwendigen Daten zusammengetragen. Sie decken 120 Jahre (1900–2020) und 60 Länder ab. Für alle Länder klassifizieren wir jeden Regierungschef als „populistisch“ oder „nichtpopulistisch“ und vergleichen dann das Wirtschaftswachstum unter populistischen Regierungen mit nichtpopulistischen Regierungen.

Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass Populisten nicht zufällig an die Macht kommen, sondern besonders dann, wenn Länder bereits in der Krise sind. Wir benutzen ein neues Verfahren, das rein datengestützt eine geeignete Vergleichsgruppe von Ländern konstruiert, um den Effekt populistischer Politik auf das Wirtschaftswachstum zu messen.

Diese systematische Erfassung von Populisten liefert drei zentrale Ergebnisse. Erstens: Wir leben in einem Zeitalter des Populismus. Nie zuvor waren in so vielen Ländern Populisten an der Macht. Das Jahr 2018 markierte den bisherigen Rekord, mit 16 von 60 untersuchten Ländern, die populistisch regiert wurden, unter anderem in Brasilien, Bulgarien, Griechenland, Mexiko, Polen, Philippinen, Slowakei, Ungarn und den USA. Das entspricht mehr als jedem vierten der untersuchten Länder, wie der linke Teil der Abbildung zeigt. Gemessen an der Wirtschaftsleistung, machen diese Länder sogar mehr als 30 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts aus.

Auffällig ist ebenso, dass Populismus ein serielles Phänomen ist. Länder, die schon einmal populistisch regiert wurden, haben eine deutlich erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass nochmals ein Populist an die

Macht kommt. Dem ersten Populisten folgen also oftmals weitere. So wurde Argentinien fast 40 Prozent der Zeit seit Unabhängigkeit populistisch regiert, Italien 29 Prozent der Zeit und die Slowakei sogar fast 60 Prozent der Jahre (seit der Unabhängigkeit 1993).

Zweitens sind Populisten politische Überlebenskünstler. Anders als oft angenommen wird, verschwinden sie selten schnell wieder von allein. Stattdessen tun sie oft alles, um die Chancen auf Macht-erhalt und Wiederwahl zu erhöhen, sei es durch ihre Kernstrategie von Polarisierung und Hetze oder durch neue Wahlgesetze, eine Übernahme der Medien und die Einschüchterung von Justiz und Opposition. Überdurchschnittlich oft gelingt es ihnen, auch politisch zu überleben. Populisten sind im Schnitt 6 Jahre an der Macht, gegenüber nur 3 Jahren bei nichtpopulistischen Regierungschefs. Sie werden auch viel häufiger wiedergewählt, mit einer Wahrscheinlichkeit von 36 Prozent gegenüber nur 16 Prozent bei nichtpopulistischen. Die Idee einer Entzauberung an der Macht lässt sich in den Daten klar widerlegen. Berlusconi zum Beispiel ist oft als „Clown“ bezeichnet worden, aber er ist in Sachen Machterhalt der mit Abstand erfolgreichste italienische Regierungschef der Nachkriegszeit. In Ungarn, Polen und der Türkei haben Populisten die Politik der letzten 15 Jahre dominiert. In der Slowakei ist es Robert Fico kürzlich erneut gelungen, die Regierung zu stellen. Und auch der lange nicht ernst genommenen Donald Trump kann sich gute Chancen ausrechnen, wieder Präsident zu werden.

Zwei Wirkungskanäle

Drittens richten Populisten an der Macht erheblichen wirtschaftlichen Schaden an. Schon wenige Jahre nachdem sie in die Regierung eingetreten sind, sind die negative Folgen messbar. Nach 15 Jahren liegt das reale Bruttoinlandsprodukt eines Landes sogar ganze 10 Prozent niedriger. Diese starken Auswirkungen sind ähnlich, ob nun Rechts- oder Linkspopulisten an der Macht sind.

Ein besseres Leben für „das Volk“ lässt sich wirtschaftlich unter Populisten somit eindeutig nicht feststellen. Ihr zentrales Versprechen wird nicht eingelöst. Im Gegenteil, die Daten zeigen, dass nicht nur Wachstum und Konsum sinken, sondern

auch dass die Ungleichheit eher ansteigt. Besonders bei rechtspopulistischen Regierungen geht die Schere zwischen Arm und Reich auseinander, da untere und mittlere Einkommensschichten besonders stark verlieren.

Welche Gründe gibt es für den beobachteten BIP-Rückgang? Unsere Ergebnisse deuten vor allem auf zwei Wirkungskanäle hin. Zum einen ist es ein zunehmender Protektionismus. Populisten haben meist nationalistische Rhetorik, und sie erfüllen ihre Wahlversprechen dahingehend auch. Einmal an der Macht, beobachten wir signifikant höhere Zölle und eine wirtschaftliche Abschottung. Es kommt zu weniger Freihandelsabkommen, und die Barrieren für Investitionen aus dem Ausland steigen. Gerade für eine Volkswirtschaft wie Deutschland, die eng in die Weltwirtschaft eingebunden ist, wäre eine populistisch-protektionistische Wirtschaftspolitik verheerend.

Der zweite Grund ist die Erosion von Demokratie, Medien und Justiz. Viele Populisten schwächen demokratische Institutionen und erfüllen auch damit ihr Wahlversprechen. Der Wille des „echten Volkes“ wird als wichtiger beurteilt als Minderheitenrechte oder althergebrachte Normen und Regeln. Es ist daher wenig überraschend, dass Standardindikatoren für Justiz-, Wahl- und Medienfreiheit signifikant abfallen, nachdem Populisten an die Macht kommen. Das wiederum ist schlecht für Wachstum und Wohlstand, wie zahlreiche Studien belegen. Regierungen werden weniger kontrolliert, es kommt verstärkt zu Vetternwirtschaft und Korruption.

Die Geschichte zeigt: Die Kosten von Populismus sind hoch. Populisten versprechen einfache Lösungen für „das echte Volk“. Die Fakten sprechen eine andere Sprache. Wird ein Land erst einmal populistisch regiert, folgen meist mehr Polarisierung und soziale Spaltung. Die Ungleichheit steigt, das Wachstum fällt. Populismus ist nicht nur schlecht für die politische Kultur eines Landes, sondern auch für den Geldbeutel der Bürger.

Moritz Schularick ist Präsident des Kiel Instituts für Weltwirtschaft (IfW). Christoph Trebesch ist Leiter des Forschungszentrums Internationale Finanzmärkte und Makroökonomie am IfW Kiel. Manuel Funke ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

Bonsai-Zinswende

Von Ludovic Subran

Das letzte Mal hob die Bank of Japan (BoJ) ihren Leitzins vor ziemlich genau 17 Jahren an. Die zarten Hoffnungen auf ein Ende der langjährigen Deflation wurden damals allerdings schnell unter dem Ausbruch der globalen Finanzkrise begraben. So wie sieben Jahre zuvor schon das Platzen der Dotcom-Bubble den versuchten Kurswechsel der Geldpolitik jäh beendete. Im Ergebnis verharrten die Zinsen in Japan für die letzten knapp 30 Jahre nahe der Nulllinie; davon die letzten acht Jahre im negativen Bereich (-0,1 Prozent). Kein Wunder also, dass sich die BoJ als gebranntes Kind mit ihrer Zinswende Zeit gelassen hat. Knapp zwei Jahre lang lag die Inflation über der Zielmarke von 2 Prozent, bevor die BoJ jetzt handelte.

Wird sie diesmal mehr Erfolg haben? Vor allem ein Indikator macht Hoffnung: die Lohnentwicklung. Erstmals seit 1992 (!) werden die Löhne in den großen Unternehmen wieder mit mehr als 4 Prozent steigen. Dies sollte der Konsumnachfrage den notwendigen Rückenwind verleihen. Für dieses Jahr erwarten wir daher eine Inflationsrate von 2,4 Prozent in Japan; dies entspricht exakt den Erwartungen für die Eurozone und liegt nur leicht unter der Rate in den USA (2,7 Prozent): Japan ist nicht länger die große Ausnahme, sondern ein „normales“ Industrieland. Dabei dürfte – wie auch in Europa – der demographiebedingte Arbeitskräftemangel auch in Zukunft Druck auf die Löhne ausüben. In der Vergangenheit konnte Japan dem durch eine Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials erfolgreich entgegenwirken: Mittlerweile arbeiten 75 Prozent der japanischen

Frauen (+10 Prozentpunkte in zehn Jahren) und 35 Prozent der Männer über 65 Jahre (+5 Prozentpunkte). Diese Potentiale scheinen nun jedoch weitgehend ausgeschöpft. Gleichzeitig spielt die Immigration von Arbeitskräften immer noch keine nennenswerte Rolle.

Außerhalb Japans stehen die Auswirkungen der Zinsentscheidung auf die internationalen Finanzmärkte im Fokus. Über die letzten Jahre sind japanische Investoren dort zu einer bestimmten Größe geworden – gerade auch in einigen europäischen Staaten: Etwa 20 Prozent der irischen und niederländischen Staatsschulden werden von japanischen Investoren gehalten; in Dänemark und Schweden sind es immer noch deutlich über 10 Prozent. Werden



diese Anleger jetzt ihr Geld „repatriieren“ und zu einem Einbruch der Märkte führen? Eher nicht. Denn in der Tat ist die japanische Zinswende nur eine Bonsai-Ausgabe. Die Zinsen liegen jetzt in einer Spanne von 0,0 bis 0,1 Prozent, und die Käufe von Staatsanleihen werden fortgeführt (lediglich der Ankauf von ETF wird eingestellt). Darüber hinaus gibt es keinerlei Anzeichen, dass sich an dieser ultralockeren Ausrichtung der japanischen Geldpolitik so schnell etwas ändern wird. Wahrscheinlich könnte der nächste Zinsschritt erst im nächsten Jahr folgen. Auf absehbare Zeit werden Anleihe-Investoren in Japan nicht auf ihre Kosten kommen. Der Yen-Wechselkurs hat sich daher auch von der Zinsentscheidung unbeeindruckt gezeigt. Die japanische Zinswende hat vor allem eine symbolische Bedeutung.

Der Autor ist Chefvolkswirt der Allianz.

WIRTSCHAFTSBÜCHER

Ökologische Ökonomie Grundlagen für nachhaltiges Handeln

Ökonomie und Gesellschaft zu gestalten ist eine Aufgabe von geradezu überwältigender Komplexität. Das hier zu beschreibende Buch verspricht, in dieser Lage grundlegendes Wissen bereitzustellen. Der Titel „Nachhaltiges Handeln in Wirtschaft und Gesellschaft“ ist etwas irreführend, denn die soziale Dimension der Nachhaltigkeit wird in diesem Buch zwar erwähnt, aber nicht gleichberechtigt mit ökologischen und wirtschaftlichen Themen behandelt. Kritisch anzumerken ist auch, dass der Text einen eher kühl-sachlichen Stil pflegt – was zwar durchaus zu einem Grundlagenwerk passt, aber wenig Lesegenuss auslöst. Die Zahl der Querverweise und Wiederholungen streift die Grenze des didaktisch Sinnvollen.

Wer sich durch den Text arbeitet, wird freilich mit einer hervorragenden Einführung in die ökologisch-ökonomische Dimension einer nachhaltigen Entwicklung belohnt. Malte Faber und seine Mitautoren zeigen und erläutern im besten Sinne des Wortes die Grundlagen des Wirtschaftens. Der Untertitel trifft das Anliegen perfekt: Hier wird eine solide und umfassende Orientierung geboten für die tiefgreifenden Veränderungen, die echte Nachhaltigkeit nun mal erfordert. Wer diese Transformation mitgestalten und ihre Möglichkeiten und Grenzen verstehen will, wird den Text zu schätzen wissen. Das Buch beginnt mit einem (überflüssigen) Geleitwort und einem Vorwort und ist in fünf Teile und 17 Kapitel gegliedert. Der erste Teil erörtert die Ausgangspunkte des Buches und spricht dabei auch philosophische Aspekte des Themas an. Teil II behandelt den Menschen und sein Handeln und geht dabei nicht nur auf das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ein, sondern reflektiert auch die wichtige Rolle von Menschenbildern. Der dritte Teil „Zeit und Natur“ stellt die naturwissenschaftlichen Grundlagen vor, die für ein adäquates Verständnis der Interaktion von Mensch und Natur unverzichtbar sind. Diese Interaktion wird im vierten Teil vertiefend erörtert und anhand von zentralen Konzepten wie Kuppelproduktion und Knappheit ebenso anspruchsvoll wie anschaulich untersucht. Der letzte (etwas knapp geratene) Teil V des Buches reflektiert die „Einheit und Unvereinbarkeit von Mensch und Natur“.

Lobend hervorzuheben ist, dass die Autoren auch Konzepte und Ideen referieren und reflektieren, die in der Nachhaltigkeitsdebatte meist unterbelichtet sind. So liest man mit den Ausführungen zur Urteilskraft, den Überlegungen zum Kairos als richtigem Zeitpunkt für Entscheidungen sowie der Darstellung der Kuppelproduktion höchst originelle Beiträge zu einem adäquaten Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen eines wirksamen Wandels zu einem nachhaltigen Umgang mit der Natur.

Zahlreiche treffsichere Praxisbeispiele runden die Darstellung ab.

Das Buch berücksichtigt durchgängig die natürlichen Voraussetzungen des Wirtschaftens. Kaum ein aktueller Text geht dermaßen gründlich darauf ein, wie die Gesetze der Thermodynamik, die Störanfälligkeit ökologischer Systeme und die große Bedeutung von Nichtwissen den ökonomischen und gesellschaftlichen Umgang mit der Natur prägen. Dabei wird sehr deutlich, wie weit Theorie und Praxis der Nachhaltigkeit auch heute noch von einem adäquaten Verständnis des ökonomischen Prozesses entfernt sind. Die Wirtschaft ist eben kein rein monetärer „Kreislauf“, sondern ein zeitlich gerichteter Prozess, der auf einen Durchsatz von Energie und Material angewiesen ist.

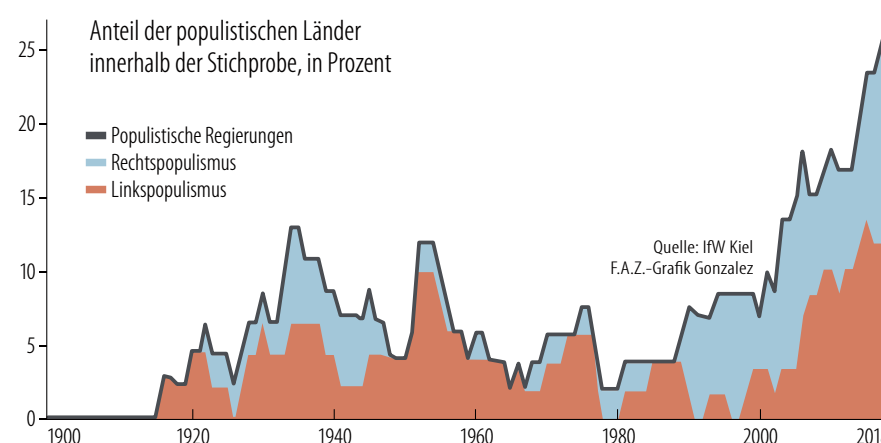
Dieser Prozess ist adäquat nur als ein Ensemble von Aktivitäten zu verstehen, in dem physikalische Größen unverzichtbare Komponenten sind und das von Irreversibilitäten und Unsicherheiten geprägt ist. Wer sich in der Ökologischen Ökonomie auskennt, findet hier eine konzise Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse dieses Paradigmas. Wer dagegen in den üblichen neoklassischen Deutungsmustern der herrschenden Umweltökonomie zu Hause ist, lernt etwas über deren Grenzen: Wer Naturwissenschaft nicht ernst nimmt, wird zu keinem adäquaten Bild der Interaktion von Wirtschaft und Natur kommen. Mit Blick auf diese Interaktion ist hohe Genauigkeit schlicht nicht zu haben – und diese fundamentale Tatsache wird in der hier präsentierten, interdisziplinär angelegten, Ökologischen Ökonomie durchgängig mitgedacht.

Friedrich August von Hayek hat in seiner Nobelpreisrede formuliert, richtiges und unvollkommenes Wissen, das vieles unbestimmt und unvorhersagbar lässt, sei ihm lieber „als ein vorgeblich exaktes Wissen, das wahrscheinlich falsch ist“. In diesem Sinne argumentieren auch Faber und seine Mitautoren: „Sich bei Umweltproblemen auf eine ökonomische Theorie zu stützen, die zwar eindeutige, in Zahlen darstellbare Ergebnisse liefert, welche allerdings auf nichtrealistischen Voraussetzungen wie der statischen Betrachtungsweise und der Reversibilität von Zeit und Prozessen basiert, kann gravierend sein für die Umwelt und damit auch für den Menschen.“

In der Tat – und die hier involvierten Grenzen des Wissens systematisch zu berücksichtigen gehört zu den großen Stärken dieses Werkes. „Nachhaltiges Handeln in Wirtschaft und Gesellschaft“ ist ein sehr gutes Buch und eine lohnende Lektüre für alle, die theoretisch und praktisch an einer nachhaltigen Entwicklung interessiert sind. FRED LUKS

Malte Faber, Reiner Manstetten, Marco Rudolf, Marc Frick, Mi-Yong Becker: Nachhaltiges Handeln in Wirtschaft und Gesellschaft. Orientierung für den Wandel. Springer, Berlin 2023. 230 Seiten, 40 Euro.

Populisten an der Macht



BIP-Rückgang durch populistische Regierungen, in Prozent

