

Nr. 23

**Die Sünden der deutschen
Wirtschaftspolitik – und kein Ende in
Sicht?**

von

Arne Heise

Juni 2007

Die Standpunkte zur STAATSWISSENSCHAFT werden in unregelmäßiger Folge von der Professur ‚Wirtschaftspolitik und Economic Governance‘ am Department Wirtschaft und Politik der UNIVERSITÄT HAMBURG ausschließlich in elektronischer Form herausgegeben und geben ausschließlich die Meinung des Verfassers/ der Verfasserin wider:

Prof. Dr. Arne Heise
Universität Hamburg
Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Department Wirtschaft und Politik
Von-Melle-Park 9

20146 Hamburg

Tel.: -49 40 42838 2209

e-mail: Arne.Heise@wiso.uni-hamburg.de

Verzeichnis aller Arbeitspapiere und anderer Veröffentlichungen/ List of all working papers and other publications:

www.hwp-hamburg.de/fach/fg_vwl/DozentInnen/heise/Materials/heise-downlds.htm

Die Sünden der deutschen Wirtschaftspolitik – und kein Ende in Sicht?

Arne Heise

Deutschland wächst wieder! Ein Wirtschaftswachstum von real 2,7 % im Jahre 2006 wird medial zum Boom erklärt. Vor dem Hintergrund einer Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes von nur 1,8% im Durchschnitt der letzten 15 Jahre mag der konjunkturelle Aufschwung vielleicht zu manchem Glücks-Überschwang führen, das Bild vom ‚Boom‘ oder die Metapher von der ‚brummenden Wirtschaft‘ ist sowohl in historischer, wie auch international vergleichender Perspektive völlig unangebracht. Wir haben es mit einem gänzlich normalen zyklischen Konjunkturaufschwung zu tun – dieser ist lange herbeigesehnt, aber ein veritabler Boom sieht anders aus.

Wer allerdings einen im Wirtschaftsprozess normalen Konjunkturzyklus zu einer fast schon wundersamen Entwicklung stilisiert, will entweder möglichen Forderungen nach Reformpausen oder gar befürchteten ‚Ansprüchen‘ vorsorglich begegnen oder ist echt überrascht. Letzteres dürfte für jene Wirtschaftswissenschaftler gelten, die noch kürzlich der deutschen Wirtschaft schlichtweg die Fähigkeit zu einem derartigen Wachstum abgesprochen haben: Das Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW) veröffentlichte im Jahre 2004 eine Studie (Kamps et al. 2004), wonach ein (Potential)Wachstum Deutschlands über 1 % ohne ein deutliches Anschwellen der Inflation unter den damals – und weitgehend auch heute noch – herrschenden Rahmenbedingungen nicht möglich sei! Selbstverständlich mündete diese Studien in den aus Kiel kaum anders zu erwartenden Empfehlungen, die Güter- und Arbeitsmärkte weiter zu deregulieren und die Steuern und Abgaben weiter zu senken – wohlgermerkt nachdem sich mit der Agenda-2010-Politik der Schröder-Regierung gerade ein umfangreiches Steuersenkungspakt und eine häufig als neoliberal beschriebene Politik der Arbeitsmarktreformen in der Umsetzung befand.

‚Mehr als real 1% ist nicht denkbar‘ sagen die Wissenschaftler des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, doch die deutsche Wirtschaft wächst nur 2 (!) Jahre später um 2,7% und auch für 2007 ist eine vergleichbare Wachstumsdynamik absehbar – die Inflation lag und liegt deutlich unter den von der Europäischen Zentralbank tolerierten 2% -Marke und eine gefährliche Inflationsdynamik ist nirgendwo erkennbar. Gewiss wünschen sich Wirtschaftswissenschaftler häufiger eine derart prompte Überprüfung wirtschaftswissenschaftlicher Analyse und

wirtschaftspolitischen Ratschlags – und das Mindeste ist wohl ein Fehlerbekenntnis des IfW, die Überprüfung des eigenen analytischen Instrumentariums und die künftige Zurückhaltung bei wirtschaftspolitischen Empfehlungen. Doch weit gefehlt: In neueren Studien (Boss et al. 2007; Boss 2007) wird flugs das deutsche Wachstumspotential auf nunmehr fast 2% verdoppelt, weil sich die Rahmenbedingungen so günstig verändert hätten, dass ein struktureller Bruch im Lohnsetzungsverhalten seit 2004 endlich die Lohnzurückhaltung ermöglicht, die für ein höheres Wachstum notwendig sei. Als ‚günstige‘ Veränderung der Rahmenbedingungen werden die wesentlichen Maßnahmen der deutschen Wirtschaftspolitik der zurückliegenden Jahre ausgemacht, die – so die Konsequenz der Argumentation – erst ab 2004 zu greifen begannen:

- Senkung der Arbeitskosten durch Reduktion der Einkommenssteuern und Abgaben (seit 1998)
- Senkung des Anspruchslohns durch Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau (seit 2005: Hartz IV)
- Senkung des Arbeitslosengeldes durch Erhöhung der Berechtigungsmerkmale
- Subventionierung von Niedriglohnjobs (seit 2001: Mini- und Midi-Jobs)
- Kürzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (seit 2001)
- Deregulierung der Zeitarbeit (seit 2003)
- Senkung der Unternehmenssteuern (seit 1999)
- Konsolidierung der öffentlichen Ausgaben (seit 1998)
- Konsolidierung des öffentlichen Defizits (seit 2004)

Würde man diese Liste um die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (Reduktion des Kündigungsschutzes seit 2004) ergänzen, so hätte man einen umfassenden Überblick über die Wirtschaftspolitik der rot-grünen Koalition unter Gerhard Schröder, die in der großen Koalition seither ungebrochen (z.B. weitere Unternehmenssteuersenkungen, weitere Konsolidierung des öffentlichen Haushalts) weitergeführt wurde. Letztere Tatsache und die Begebenheit, dass das IfW – Deutschlands Gralshüter des Neoliberalismus – diese Politik ausdrücklich lobt, kann wohl nur verwundern, wer Gerhard Schröders Absage an eine eigenständig sozialdemokratische Wirtschaftspolitik vergessen hat.

Auf welch wackeligem Fundament die nachgeschobene Argumentation der IfW-Ökonomen ruht, zeigt nicht nur ein Blick auf die Zeitpunkte, zu denen die wirtschaftspolitischen Reformen umgesetzt wurden und die Tatsache, dass die so begründete IfW-Neueinschätzung des

Wachstumspotentials mit 1,8% immer noch deutlich unter den realisierten 2,7% des Jahres 2006 liegen und folglich ein starker inflationärer Schub das Land erfasst haben müsste. Auch der zentrale Baustein des Arguments – der Bruch im Lohnsetzungsverhalten in Deutschland – ist weder bei den Nominal-, Tarif- oder Reallöhnen auszumachen (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Lohn- und Arbeitslosigkeitsentwicklung in Deutschland

Jahr	Nominallohn	Reallohn	Tariflohn	Arbeits- produktivität	ALQ
1998	2,1	1,6	1,8	1,9	8,8
1999	2,0	1,6	3,0	1,5	7,9
2000	3,0	3,7	2,4	2,3	7,2
2001	2,3	1,1	2,1	1,4	7,4
2002	1,9	0,5	2,7	1,1	8,2
2003	2,5	1,5	2,5	1,5	9,0
2004	1,5	0,6	2,0	1,7	9,5
2005	0,5	-0,1	1,6	1,5	9,5
2006	1,1	0,8	k.A.	2,3	8,4

Anmerkung: K.A. = keine Angabe verfügbar

Quelle: Europäische Wirtschaft, Statistischer Anhang 2007 und WSI-Tarifarchiv

Zweifellos ist der Nominallohn in den letzten Jahren der Stagnation erheblich unter Druck geraten, der Vergleich von Tarif- und Nominallohnentwicklung zeigt ausgeprägt schwankende Lohndrift und der Reallohn konnte aufgrund der Starrheit zahlreicher Preise nach unten auch nicht mehr an die Steigerungsraten der Arbeitsproduktivität herankommen, doch dürfte dies wesentlich auf die sich zunehmend verschlechternde Arbeitsmarktlage (der so genannte Phillipskurven-Zusammenhang) zurückzuführen sein und damit ein Teil des Problems, sicher aber nicht der Kern der Lösung sein. Bis in den konjunkturellen Aufschwung hinein leistet die Verbrauchsnachfrage – immerhin der größte Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – einen nur bescheidenen Anteil zum Wachstum. Die Wachstumsimpulse kommen weiterhin von der außenwirtschaftlichen Nachfrage und seit 2006 auch von der Investitionsnachfrage der Unternehmen. Allerdings sind hierfür nicht etwa die verbesserten Rahmen- bzw. Angebotsbedingungen verantwortlich zu machen, denn die seit Anfang des Jahrzehnts ohnehin gute Gewinnentwicklung der Unternehmen hat sich seit 2006 nicht schlagartig verbessert, sondern es dürften schlicht Ersatzbedarfe nach einer langen Zeit der betrieblichen Konsolidierung und Restrukturierung sein, die sich endlich bemerkbar machen. Der hohe Anteil der Bauinvestitionen an der insgesamt guten Investitionsnachfrage spricht ebenfalls für diese Interpretation. Mit der nun langsam ansteigenden

Beschäftigung kommt – so die Hoffnung – dann letztlich auch die Konsumnachfrage in Fahrt und verstetigt so den Aufschwung.

Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung(en) hat zu dieser Entwicklung allenfalls insofern beigetragen, als sie mit einer verfehlten Finanzpolitik und beständiger Reformverunsicherung die stagnativen Grundlagen zu Beginn des Jahrzehnts gelegt hat, aus denen irgendwann der Nachholbedarf-Aufschwung erwachsen musste. In Tab. 2 sind einige Anzeichen erkennbar: Bei weitgehender Konstanz der Realausgabenquote¹ ist der zyklische Anstieg der öffentlichen Defizitquote offenbar das Ergebnis der Steuersenkungsprogramme, nicht etwa Folge einer konjunkturstützenden Ausgabenpolitik – Konsolidierung in der Stagnation war eben das Programm. Und obwohl die offiziell ausgewiesenen Angabe für das strukturelle Defizit insofern immer mit etwas Vorbehalt zu betrachten sind, als sie simpel aus einem Wachstumstrend errechnet werden, der in Stagnationsphasen das Wachstumspotential systematisch unter- und strukturelle Defizite überschätzt, wird doch einiges deutlich: (1) Es gibt offensichtlich kein finanzpolitisches Regime, das auf eine langfristige Verstetigung einer als optimal zu beschreibenden Neuverschuldung (z.B. die ‚goldene Regel‘ der Übereinstimmung von strukturellem Defizit und öffentlichen Investitionsausgaben) setzt. Vielmehr zeigt nicht nur das konjunkturelle, sondern auch das strukturelle Defizit ein stark zyklisches, sich teilweise kompensierendes Verhaltensmuster. (2) Wird das strukturelle Defizit um die etwa jährlich 3,5 % am BIP betragenden Netto-Kosten der deutschen Einheit bereinigt, zeigt sich, dass gesamtwirtschaftlich von einem expansiven Effekt der öffentlichen Verschuldung nicht gesprochen werden kann – im Gegenteil. (3) Schließlich zeigt die öffentliche Investitionsquote nicht nur einen fallenden Trend, sondern sie erreicht mittlerweile historische und internationale Tiefstände.

¹ Hierbei handelt es sich um die um die Sozialausgaben bereinigte Staatsausgabenquote.

Tabelle 2: Entwicklung der Staatsausgaben, öffentlichen Investitionen und öffentlichen Defizite

Jahr	Realausgabenquote	Gesamtdefizit	Konjunkturelles Defizit	Konjunkturelles Defizit (Prozentpunkte Veränderung gegenüber Vorjahr)	Strukturelles Defizit (in Klammer: bereinigt um Netto-Kosten der deutschen Einheit)	Strukturelles Defizit (Prozentpunkte Veränderung gegenüber Vorjahr)	Öffentliche Investitionsquote
2000	24,0	1,3	0,7	-	0,6 (4,1)	-	1,8
2001	26,3	-2,8	0,6	-0,1	-3,4 (0,1)	-4,0	1,7
2002	26,4	-3,7	-0,1	-0,7	-3,6 (-0,1)	-0,2	1,7
2003	26,5	-4,0	-0,8	-0,7	-3,2 (0,3)	0,4	1,6
2004	25,9	-3,2	-0,3	0,5	-2,9 (0,6)	0,3	1,4
2005	26,0	-1,7	0,6	0,9	-2,3 (1,2)	0,6	1,3
2006	25,4	-0,6	0,9	0,3	-1,5 (2,0)	0,8	1,4

Quelle: Europäische Wirtschaft, Stat. Anhang 2007 und Bundesministerium für Finanzen

Die Folgen der Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahre sind bekannt: Stagnative Wirtschaftsentwicklung, die zu hektischem angebots- bzw. standortpolitischem ‚Muddling through‘ geführt hat. Der sozial-, arbeitsmarktpolitische und -regulative Rückzug des Staates hat die Qualität der Beschäftigung deutlich reduziert (Prekarität, Zeitflexibilität) und die Lohndrückerei (z.B. durch den massiven Ausbau der Zeitarbeit bei einem etwa 75%igen Lohndifferenzial zwischen regulärer Beschäftigung und Zeitarbeit in vergleichbarer Tätigkeit) erhöht, die Einkommensungleichheit nimmt rapide zu und hinterlässt immer mehr Menschen in Armut – all dies ist nicht mit einer Reduktion der Arbeitslosigkeit im Allgemeinen, nicht einmal mit einer relativen Verbesserung der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten einhergegangen.

Wer nur oberflächlich hinschaut, mag vielleicht meinen, der Konjunkturaufschwung der Jahre 2006 und 2007 sei das Ergebnis struktureller Angebotsverbesserungen. Wer gewohnt ist, sich die empirischen Entwicklungsdaten immer so zurechtzubiegen, wie es gerade noch in die eigene Vorstellungswelt passt, der wird – wie die IfW-Ökonomen – munter weiter nach den immer gleichen Deregulierungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen rufen, statt innezuhalten und das eigene Erklärungsversagen zu durchleuchten. Und wer als Regierungsrepräsentant – wie der Bundesfinanz- oder der Bundesarbeits- und -sozialminister – für die Wirtschaftspolitik verantwortlich ist, der wird notwendigerweise jede ökonomische Erfolgsmeldung in gleichem Maße für sich reklamieren, wie Misserfolge (der letzten 10 – 15 Jahre) an ungünstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen oder Vorgängerregierungen delegiert werden.

Es bleibt zu hoffen, dass hinter dieser Rhetorik dennoch ein Nachdenken einsetzt: Wäre nicht eine moderate Erhöhung des strukturellen Defizits für die nächsten Jahre in Höhe von etwa 2,5 – 3,0% des BIP (statt der intendierten Rückführung auf ein strukturelles Null-Defizit in den nächsten Jahren) zur Versteigerung der Wachstumsbedingungen funktional, wenn die zusätzlichen Mittel ausschließlich in dringend benötigte investive Maßnahmen (Bildung, Infrastruktur, Umwelt) fließen würden und somit am Ende ein konjunktureller Überschuss erwirtschaftet werden könnte (die ‚Wachstumsdividende‘)? Wäre es nicht sinnvoll, den arbeitsmarkt- und tarifpolitischen Erosionstendenzen durch die Einführung eines Mindestlohnes, eine Re-Regulierung der Zeitarbeit und einen Abbau der Subventionen im Niedriglohnbereich zu begegnen, wenn die Auswirkungen der Deregulierung kaum bestreitbar überwiegend negative waren? Wer jetzt versucht ist, auf die fehlenden politischen Mehrheiten für eine derartige Wirtschaftspolitik hinzuweisen, kennt offensichtlich die politischen Präferenzen des deutschen Wahlvolkes und die Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag nicht. Wer hingegen vor dem politisch-medialen Elitenetzwerk kapituliert, muss nicht nur systematisch stagnative Wachstumsentwicklungen verantworten, sondern auch die politische Stabilität bei zunehmender gesellschaftlicher Fragmentierung und dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit sichern.

Literatur

Boss, A.; Finanzpolitik und Produktionspotential in Deutschland; Kieler Arbeitspapiere Nr. 1324, Kieler Institut für Weltwirtschaft 2007

Boss, A., et al.; Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland; Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 441/442, Kieler Institut für Weltwirtschaft 2007

Kamps, C. et al.; Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland bleibt schwach; Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 414, Kieler Institut für Weltwirtschaft 2004