

Reformen und Wachstum

Die deutsche Agenda 2010 als Vorbild für Europa?

Michael Dauderstädt und Julian Dederke¹

Deutschlands relativ gute wirtschaftliche Entwicklung schreiben viele Beobachter der Tatsache zu, dass Deutschland in den Jahren 2003/04 seinen Arbeitsmarkt und seinen Sozialstaat im Zuge der Agenda 2010 reformiert habe. Hartz IV, Rentenreform und damit zusammenhängende Reformen hätten Wachstum und Beschäftigung gesteigert. Auch in der Diskussion um die europäische Krise wird den Defizitländern gern empfohlen, ihre Probleme mit Strukturreformen nach deutschem Muster zu lösen.

Das deutsche „Wirtschaftswunder“ und seine umstrittenen Ursachen

Auf einen Blick

Strukturreformen werden den europäischen Krisenländern als Weg aus der Krise empfohlen. Die deutsche Agenda 2010 gilt als Vorbild, das Deutschland vor Arbeitslosigkeit und Rezession bewahrt habe. Die Defizit- und Schuldnerstaaten sollten ähnlich schmerzhaft Reformen nicht scheuen, um wieder zu Wachstum und Beschäftigung zu kommen. Tatsächlich haben die deutschen Reformen vor allem mehr Ungleichheit und hohe Exportüberschüsse ermöglicht. Letztere würden auch den Defizitländern helfen, setzen aber eben andere Länder voraus, die Importüberschüsse akzeptieren und sich dafür verschulden oder entsparen.

Wer den deutschen Reformen einen heilsamen Effekt auf die Wirtschaftsentwicklung des Landes zuschreibt, hat in der Regel mindestens eine der beiden folgenden Dimensionen im Sinn: 1. Dass die deutsche Wirtschaft nach den Reformen bessere Leistungen hervorbrachte als vorher; und 2. Dass sie sich besser entwickelte als die vergleichbarer Länder, oder enger: Deutschland durch die Reformen besser durch die Krise gekommen sei als andere Länder. Dabei lässt sich das „besser“ in mehrere Dimensionen aufschlüsseln: Wachstum, Beschäftigung, Exportstärke (Leistungsbilanzüberschuss) oder geringere Staatsverschuldung (Schuldenstand, Haushaltsdefizit, Bonität gemessen an den Renditen oder am Rating). Gerade im Lichte der Eurokrise, die Länder mit ho-

hen Importüberschüssen und Haushaltsdefiziten hart trifft, erscheinen die beiden letzten Aspekte von besonderer Bedeutung.

Vergleichen wir zunächst Deutschland vor den Reformen, also vor 2003 (vgl. Tabelle 1), mit Deutschland nach 2003. Tatsächlich kann man feststellen, dass vor allem die Arbeitslosigkeit seit 2005 (damals elf Prozent) deutlich gesunken ist (auf ca. sieben Prozent). Selbst in der großen Finanzmarktkrise stieg die Arbeitslosigkeit in Deutschland ab 2009 nur kurz an, um dann weiter zu fallen. Das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zeigt einen weniger klaren Verlauf. Zwar nahmen die Wachstumsraten ab 2003 zu, aber ein deutliches Wachstum war erst 2006/07 zu beobachten. Dies brach dann 2008/09 in der Krise massiv ein. Das relativ starke Wachstum 2010/11 brachte die Wirtschaft aber nur auf den Vorkrisentrend zurück und flachte 2012 auch schon wieder ab. Das Exportwachstum war bis auf das Krisenjahr 2009 mit Schwankungen immer deutlich. Auch beim Export führten die hohen Wachstumsraten 2010/11 nur wieder auf den Grundtrend ohne Krise zurück. In der Tat war das durchschnittliche jährliche Wachstum der Exporte in den acht Jahren vor den Reformen 2003 mit neun Prozent deutlich höher als in den acht Jahren danach (nur sieben Prozent).² Das Haushaltsdefizit sank bis 2007, um in der Krise zu explodieren, wodurch die Staatsverschuldung stark wuchs. Es konnte aber ab 2010 wieder zurückgeführt werden.

Vergleicht man Deutschland mit anderen Ländern, etwa in der EU bzw. in der Eurozone, so ist eine deutliche Besserstellung erst nach der Krise zu beobachten. Vor der Krise und nach den Reformen lagen Deutschlands Wachstum und Arbeitslosigkeit etwa auf dem EU-Durchschnitt. Im Gegensatz zu fast allen anderen betroffenen Ländern hat Deutschland kaum einen Anstieg der Arbeitslosigkeit erfahren, weist höhere Wachstumsraten, ein dynamisches Exportwachstum und eine relativ stabile Staatsverschuldung auf, was die Kapitalmärkte mit guten Ratings und niedrigen Renditen honorieren.

Aber ist diese erfreuliche Entwicklung auf die Reformen zurückzuführen? Kausalzusammenhänge sind in der Ökonomie notorisch schwierig zu belegen. Selbst wenn die von einer bestimmten Kausalvermutung erwarteten Folgen nicht eintreten, kann man die Hypothese zu retten ver-

suchen, indem man unterstellt, dass ohne die Ursache (eine bestimmte Politik oder Reform) die negative Entwicklung noch schlimmer ausgefallen wäre. Der beste Ansatz ist noch zu versuchen, alle möglichen alternativen Ursachen dadurch zu berücksichtigen, dass man deren Effekte „herausrechnet“, um so den Nettoeffekt der Politik oder Reform abzuschätzen, deren Wirkung man beurteilen will.

Für die Reformen der Agenda 2010 stellt sich diese Aufgabe als besonders schwierig dar, da die wirtschaftliche Entwicklung danach vor allem durch die Finanzmarktkrise und ihre Folgekrisen (realwirtschaftlicher Einbruch 2009, Staatsschuldenkrise im Euroraum ab 2010) geprägt ist. Schon vor dem Einbruch war die Einschätzung, inwieweit der kurze Aufschwung 2006/07 auf die Reformen zurückzuführen sei, schwierig. Wenn man vermutet, der Aufschwung resultiere aus der starken Auslandsnachfrage dank günstiger Weltkonjunktur und einer nach langer Stagnation zyklisch leicht belebten Investitionsnachfrage, so sind die Reformen dafür ebenso wenig ursächlich wie sie für den anschließenden massiven Einbruch verantwortlich sind. Ein Vergleich³ der beiden Aufschwünge 1997-2001 und 2004-2007 zeigt jedenfalls ein eher durchwachsenes Bild mit ähnlichen Verläufen bei vielen Indikatoren. Der deutlichste Unterschied trat bei den Reallöhnen auf, die im zweiten Aufschwung nach den Reformen stagnierten, während sie im ersten anstiegen.

Licht und Schatten auf dem Arbeitsmarkt

Der anscheinend eindeutigste Erfolg ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Deutschland. Aber auch hinter dem begrüßenswerten Absinken der Arbeitslosenrate verbergen sich eine Reihe problematischer Entwicklungen. Der Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen in den acht Jahren seit dem Reformjahr 2003 betrug 831.000, in den acht Jahren davor (1995-2003) jedoch 1.754.000, also mehr als doppelt so viel. Auch die Mobilisierung von Langzeitarbeitslosen (ein wichtiges Ziel der Reformen) wurde kaum verbessert. Arbeitsbereitschaft und Suchverhalten blieben weitgehend unverändert.⁴ Die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu Arbeitslosengeld II veränderte weder die Zahl der Leistungsempfänger noch das Ausgabenvolumen stark, sondern führte nur zu einem Etikettentausch, wie Zahlen des Sachverständigenrates zu den

Tabelle 1: Die Wirtschaftsentwicklung Deutschlands vor und nach der Agenda-Reform im Vergleich

Indikatoren	Dimension	Vor Reform 1995 - 2003	Nach Reform 2003 - 2011
Wachstum (nominal)	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate	1,95 %	2,34 %
Investitionsquote (in % des BIP)	Durchschnittliche Rate	21 %	18 %
Produktivität	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate	0,97 %	0,72 %
Reallohnwachstum	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate	Positiv ^a	-0,8 % ^b
Lohnstückkosten	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate	0,29 %	0,45 %
Arbeitslosigkeit	Durchschnittliche Rate	10,3 %	9,1 %
Lohnquote	Durchschnittliche Rate	54 %	51 % ^c
Flexibilität	Durchschnittliche Rate der Zu- und Abgänge	36,4 % ^d	40,6 % ^e
Verteilung	Gini-Koeffizient	0,27 (1998)	0,31 (2005)
Beschäftigung (Personen)	Zugang an Erwerbstätigen	1.754.000	831.000
Arbeitsstunden (Mrd. Stunden)	Durchschnittliche jährliche Menge	57,1	56,6
Exportwachstum (nominal)	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate	9 %	7 %
Exportüberschuss (Leistungsbilanz in % des BIP)	Durchschnittliche Rate	-1 %	5 % ^c
Haushaltsdefizit (in % des BIP)	Durchschnittliche Rate	2,1 %	1,9 %
Staatsverschuldung (in % des BIP)	Durchschnittliche Rate	59 %	69 % ^c

Gelb markierte Felder zeigen wirtschafts- und sozialpolitisch positiv zu wertende Entwicklungen an.

Eigene Berechnungen.

Quelle: SVR; ^a Quelle DIW 1991 - 2000: +0,9 %; 2000 - 2008: 0,0 %; ^b 2004 - 2008; ^c 2003 - 2010; ^d Quelle: BA (2000 - 2003);

^e Quelle: BA (2004 - 2009).

Leistungen sozialer Sicherung je nach Institutionen und Funktionen belegen.⁵

Ähnlich fragwürdig stellt sich die Lage bei der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden dar. Sie betrug 1991 über 60 Milliarden Stunden und sank dann bis 2005 auf knapp 56 Milliarden, um danach bis 2011 wieder auf über 58 Milliarden anzusteigen. In der Rezession 2009 sank sie aber kurzfristig wieder auf unter 56 Milliarden (ein Rückgang um 2,7 Prozent!). Der geringe Anstieg der Arbeitslosenrate in der Krise verdeckt also einen deutlich höheren Rückgang des Arbeitsinputs, der naturgemäß eher eng mit dem Wachstum korreliert ist, das ja in der Krise noch stärker (-5 Prozent) einbrach. Die Jobverluste hielten sich wegen der Kurzarbeit in Grenzen, nicht wegen der Hartz-Reformen.

Mit Arbeitsmarktreformen verbindet sich in der Regel nicht nur die Hoffnung auf mehr Beschäftigung, sondern auch auf mehr Flexibilität. Beide könnten zum Wirtschaftswachstum beitragen, die erste durch höheren Faktoreinsatz (Arbeitsinput), die zweite durch Steigerung der Produk-

tivität, wenn Arbeitskräfte von weniger zu mehr produktiven Tätigkeiten wechseln. In der Tat scheint die Flexibilität nach den Reformen höher gewesen zu sein. Schaut man sich die Summe der Zu- und Abgänge aus Beschäftigung relativ zur Gesamtbeschäftigung an, so stieg diese Rate von durchschnittlich 36,4 Prozent (2000-2003) auf 40,6 Prozent (2004-2009).⁶ Auf die Produktivität hat sich diese Flexibilität aber kaum ausgewirkt. Sie stieg nach den Reformen langsamer. Die Lohnstückkosten stiegen deshalb sogar schneller als vor den Reformen. Im beschäftigungsintensiven Dienstleistungssektor sank die Produktivität sogar zwischen 2000 und 2005.⁷

Der deutlichste Effekt auf dem Arbeitsmarkt war die geringe Lohnsteigerung, die schon beim Vergleich der Aufschwünge 1997-2001 und 2004-2007 aufgefallen war. Die Lohnstückkosten sanken zwischen 2003 und 2007 um gut vier Prozent, um allerdings bis 2011 wieder um sieben Prozent zu steigen. Allerdings waren sie auch davor seit 1995 kaum gestiegen. Die Reallöhne stagnierten fast die ganze Zeit mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Binnennach-

frage. Der Niedriglohnsektor expandierte von 14 Prozent auf 21,5 Prozent der Beschäftigten.⁸ Die Einkommensungleichheit stieg in Deutschland stark an.

Lohnbremsen und Exportüberschüsse für ganz Europa?

Die durch die Reformen ausgelöste Lohnzurückhaltung erhöhte den Leistungsbilanzüberschuss durch einen doppelten Effekt: Die schwache Binnennachfrage dämpfte die Importe und die niedrigen Löhne erhöhten die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exporte. Im Endergebnis war der rasch steigende deutsche Exportüberschuss vielleicht die zentrale Wirkung der Reformen. Der Leistungsbilanzsaldo betrug ab 2005 zwischen vier Prozent und acht Prozent des BIP. Das deutsche Wachstum verdankte sich somit zum großen Teil der Nachfrage des Auslandes.

Dabei gaben die deutschen Unternehmen die geringen Lohnkosten nur partiell weiter. Vielmehr stiegen die Einkommen der Unternehmen und Kapitaleigner. Die hohen Einkommen sparten besonders viel. Dieser Effekt wurde durch den Versuch auch weniger gut verdienender Haushalte verstärkt, für ihre Altersvorsorge zu sparen, die durch die Rentenreform bedroht wurde. Der Finanzsektor transferierte diese Ersparnis ins Ausland, da sich im Inland trotz Steuererleichterungen nicht ausreichend Investoren fanden. Die ausländischen Schuldner absorbierten somit die deutsche Ersparnis und schafften die Nachfrage, ohne die Deutschlands Wachstum eingebrochen wäre.

Für Länder im Süden der Eurozone, die hohe Leistungsbilanzdefizite haben und in den vergangenen Jahren im Gegensatz zu Deutschland steigende Löhne und eine entsprechende Binnennachfrage aufwiesen, scheint das deutsche

Reformmodell als geeignete Strategie zur Wiederherstellung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Aber bringt sie auch Wachstum und Beschäftigung? Die deutsche Erfahrung lässt Zweifel zu, denn beides kam in Deutschland kaum durch die Reformen, sondern dank der ausländischen Nachfrage zustande. Diese wirkte wie ein mehrjähriges massives Konjunkturprogramm in Höhe von über vier Prozent des BIP.⁹

Die Strategie hätte also bestenfalls dann Erfolgsaussichten, wenn nun andere Länder diese Nachfragerolle übernahmen, sich verschuldeten (bzw. Ersparnisse auflösten) und Leistungsbilanzdefizite akzeptieren würden. Dazu fehlt es aber an der Bereitschaft bei den Gläubigerländern, insbesondere in Deutschland. Ohne diese Bereitschaft wird ein Austeritäts- und Lohnsenkungskurs aber nur zu einer allgemeinen Rezession führen. Zwar schrumpfen die Defizite der Schuldnerländer, aber um den Preis massiver Wachstumseinbußen. Eine expansive Lohnpolitik in Deutschland wäre ein wichtiger Beitrag zu einer europäischen Wachstumsstrategie.

Zusätzlich droht eine Ausbreitung der sozialen Schieflage, in die Deutschland durch die Reformen geraten ist, auf ganz Europa. Die Verschlechterung der Einkommensverteilung, die Expansion des Niedriglohnsektors und der Abbau sozialstaatlicher Leistungen lassen sich auf ganz Europa ausdehnen. Ob sie die Vermögensbesitzer zu realwirtschaftlichen Investitionen veranlassen und damit vielleicht neues Wachstum auslösen, muss bezweifelt werden. Denn ohne Aussicht auf kaufkräftige Nachfrage dürften sich die Unternehmen zurückhalten. Wachstum braucht Kaufkraft, die nur aus der gerechten Verteilung einer Wertschöpfung kommen kann, die sich ihrerseits nur unter dem Dach einer expansiven Wirtschaftspolitik entfalten wird.

1 Dr. Michael Dauderstädt ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Julian Dederke war von April bis Juni 2012 Praktikant in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

2 Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Sachverständigenrates.

3 Vgl. Horn, Gustav; Logeay, Camille: „Gibt es eine Reformdividende? Eine vorläufige Bilanz der Arbeitsmarktreformen“, in: Wirtschaftsdienst 2008/3: 160ff.

4 Vgl. Brenke, Karl: „Fünf Jahre Hartz IV – Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral“, DIW Wochenbericht 67/2010.

5 <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>

6 Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

7 Vgl. van Ark, Bart u.a.: „Productivity, performance, and progress: Germany in international comparative perspective“, Bonn (FES) 2009: 55 (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06289.pdf>).

8 Vgl. Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia; Kalina, Thorsten: „Mindestlöhne in Deutschland“, in: FES, WISO Diskurs 2009: 7.

9 Im Unterschied zu einem deutschen staatlichen Konjunkturprogramm liehen die Deutschen ihre Ersparnisse dem Ausland statt dem eigenen Staat.