

Deutschland zehrt von seiner Substanz

Die zentralen wirtschaftspolitischen Institutionen der EU bremsen das Wachstum und fördern damit die Arbeitslosigkeit / Von Ronald Schettkat

Um Menschen wieder in Lohn und Brot zu bringen, bedürfe es weiterer Deregulierung der Arbeitsmärkte. Diese Überzeugung tragen Politiker und Wissenschaftler wie eine Monstranz vor sich her. Der Autor zeigt, dass dieser Ansatz allenfalls in der Theorie funktioniert und plädiert für eine aktive Belebung der Binnennachfrage.



Kündigungsschutz, umfangreiche soziale Sicherung mit hohen Transferzahlungen, starke Gewerkschaften, komprimierte Lohnstrukturen, zu hohe Spitzensteuersätze - so genannte Arbeitsmarktrigiditäten- wurden als Ursache hoher, persistenter Arbeitslosigkeit in Deutschland und Europa identifiziert. Nach dieser Analyse waren die Ansprüche zu hoch und die Anreize falsch gesetzt. Generöse Arbeitslosengeldzahlungen verhinderten die rasche Aufnahme von Jobs, Unternehmen stellen nicht ein, weil Kündigungsschutz Entlassungen erschwert usw. usf.

Im trauten Einklang forderten Sachverständigenrat, Europäische Zentralbank (EZB), OECD, IMF Strukturreformen des Arbeitsmarktes als einzige Lösung des deutschen und europäischen Beschäftigungsproblems. Nur ein Abbau des Kündigungsschutzes, niedrigere Transferzahlungen, größere Lohnunterschiede, geringere Steuersätze könnten aus der Krise herausführen. Das Trommelfeuer dieser unendlich oft wiederholten Forderungen fiel letztlich auf fruchtbaren Boden, wie man unschwer an den Hartz-Gesetzen und der Agenda 2010 ablesen kann.

Theoretisches Modell

Wim Duisenberg, der erste Präsident der EZB, wie sein Nachfolger, Claude Trichet, warnten vor einer expansiven Geld- und Fiskalpolitik, denn bei den unterstellten verfestigten Institutionen können diese die reale Wirtschaftsaktivität nicht beleben, sondern lediglich zu Preissteigerungen führen. Höheres Wirtschaftswachstum und eine Verringerung der Arbeitslosigkeit verlange das Aufbrechen der institutionell verfestigten Strukturen. Die Regierungen müssen ihre Hausaufgaben machen, sprich die Arbeitsmärkte deregulieren, bevor an eine expansivere Geldpolitik auch nur zu denken ist.

Strukturreformen wurden als alternativlos dargestellt. Dennoch wird ihre Notwendigkeit vor allem theoretisch abgeleitet und kaum von internationalen wissenschaftlichen Analysen oder wenigstens durch die Erfahrungen anderer Länder gestützt. Die Rigiditätsthese basiert auf einem logisch konsistenten, aber stark idealisierten theoretischen Modell, dessen Akzeptanz in der Ökonomie dennoch so hoch war, dass offenbar anekdotische Evidenz zu ihrer Unterstützung ausreichte.

So wurden beispielsweise die Niederlande als Beleg für die Beschäftigungswirkung von Arbeitsmarktderegulierung angeführt, wo unter anderem das Arbeitslosengeld gekürzt wurde und die Arbeitslosigkeit auf nur 2,5 Prozent sank. Aber selbst nach der Deregulierung war der holländische Arbeitsmarkt sehr viel stärker reglementiert und die Transfers waren auch nach den Kürzungen großzügiger als in der Bundesrepublik. Wie konnte das Land mit den vermeintlich beschäftigungsfeindlicheren Institutionen so geringe Arbeitslosenquoten erzielen? Ausschlaggebend für den niederländischen Beschäftigungserfolg war vor allem die Koordination der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, die zu einem hohem Nettoexportüberschuss führte und einem rasanten Beschäftigungsaufbau führte.

Beeindruckende Liste

In den 1990er Jahren scheiterten zahlreiche Studien in dem Versuch einen Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung nachzuweisen.

- So zeigte sich, dass die Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer unabhängig von der institutionellen Ausgestaltung des Lohnsystems überall überdurchschnittlich hoch ist.
- So zeigte sich, dass es keinen Zusammenhang zwischen den relativen Löhnen der Wirtschaftszweige und wirtschaftszweigspezifischer Beschäftigungsentwicklung gibt.
- So zeigte sich, dass Kündigungsschutz keinesfalls eindeutig negative Beschäftigungseffekte hervorruft, sondern theoretisch wie empirisch

beschäftigungspolitisch ambivalent ist.

- So zeigte sich, dass Mindestlöhne keinesfalls eindeutig negativ auf die Beschäftigung wirken.

Der markanteste Unterschied zwischen der Wirtschaftsentwicklung in den USA und Europa während der 1970er und 1980er Jahre war die hohe Beschäftigungsintensität des amerikanischen Wirtschaftswachstums. Aber seit die USA wieder Produktivitätsgewinne wie zuletzt in den 1960er Jahren erreichen, hat auch die Beschäftigungsintensität des amerikanischen Wirtschaftswachstums abgenommen. In der letzten konjunkturellen Erholungsphase blieben die Beschäftigungszuwächse weit hinter den historischen Zahlen zurück. Eine Situation, wie sie bis in die 1990er Jahre für Europa kennzeichnend war und mit sklerotischen europäischen Arbeitsmärkten begründet wurde.

Wieso ist die Beschäftigungselastizität des amerikanischen Arbeitsmarktes heute geringer? Haben die Amerikaner die vermeintlich beschäftigungsfeindlichen Institutionen der Europäer übernommen? Nein, der institutionelle Rahmen der amerikanischen Ökonomie ist unverändert, lediglich die Produktivitätsgewinne sind höher. Wer die transatlantischen Beschäftigungsunterschiede allein mit Rigiditäten in Europa erklärt, wird intellektuelle Akrobatik betreiben müssen, um die neuere US-Entwicklung argumentativ einzufangen.

Ruft man sich nochmals die Strukturreformen in Erinnerung, die in Deutschland und Europa durchgeführt wurden, erscheint die These des reformunfähigen "Old Europe" geradezu absurd. In den letzten 15 Jahren wurde

- der europäische Binnenmarkt verwirklicht
- eine gemeinsame Währung eingeführt
- der Spitzensteuersatz mehrmals gesenkt
- der Arbeitsmarkt umfangreich reformiert.
- die Privatisierung öffentlicher Unternehmen umgesetzt
- der Markt für Kommunikation und Energie dereguliert
- die Arbeitszeit flexibilisiert
- Deutschland wiedervereinigt

Eine beeindruckende Liste mit substanziellen Strukturreformen, die alle zu höherer Produktivität oder mehr Wirtschaftswachstum führen sollten. Aber das Gegenteil der Verheißungen ist eingetreten. In den 1990er Jahren hatten sich der Produktivitätsanstieg und Wirtschaftswachstum verlangsamt. Stehen wichtige Reformen noch aus? Welches sind die Strukturreformen, die unbedingt noch angegangen werden müssten bevor auch nur an eine leichte Belebung des Arbeitsmarktes zu denken ist? Abschaffung der Mitbestimmung? Weitere

Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten?

Wenn sich der Zusammenhang zwischen Deregulierung und Beschäftigungswachstum zwar anekdotisch illustrieren, aber nicht systematisch nachweisen lässt, können drei Schlussfolgerungen gezogen werden:

1. Man kann behaupten, die Strukturreformen seien nicht weit genug gegangen. Tiefere Einschnitte seien notwendig bevor sich Erfolge einstellen.

2. Man kann behaupten, dass Strukturreformen erst mit großer Zeitverzögerung ihre erhoffte Wirkung zeigen werden.

3. Man kann sich der Einsicht nähern, dass die Arbeitsmarktrealität komplexer als das idealisierte Marktmodell ist, weshalb Zielbeziehungen und Interaktionen von Regulierungen mit Rahmenbedingungen neu durchdacht werden müssen.

Die internationale Diskussion

Mit den ersten beiden Positionen immunisieren sich die Politikempfehlungen gegen Falsifikation. Auch nach den Reformen entspricht die Realität selbstverständlich noch immer nicht dem theoretischen Idealmodell. Behauptungen "tiefere Einschnitte" seien notwendig oder man müsse Geduld wegen der "Wirkungsverzögerungen" üben, verlieren im Laufe der Zeit progressiv an Plausibilität.

Die internationale Diskussion hat sich deshalb auf eine differenzierte Bewertung von Arbeitsmarktregulierung, den Einflüssen von Produktmärkten auf Arbeitsmärkte, die Berücksichtigung anderer Institutionen sowie auf die Einbeziehung von Rahmenbedingungen verlegt. Aufgrund der praktischen Erfahrungen und zahllosen Forschungsergebnissen hat sich auch die OECD dieser differenzierten Position angeschlossen. Sie distanziert sich zwar nicht vollkommen von den Empfehlungen ihrer "Jobs Study", aber die OECD mahnt Politiken bei konfligierenden Zielen nicht länger partial, sondern umfassend zu evaluieren und verweist auf Wachstum als notwendige Voraussetzung einer Beschäftigungsbelebung.

In Deutschland spricht denn heute auch niemand mehr von den zwei Millionen Arbeitslosen, die die Hartz I bis IV-Reformen in Beschäftigung bringen sollten. Selbst der Wirtschafts- und Arbeitsminister gesteht nun ein, dass die Hartz-Reformen für sich genommen "natürlich" nicht mehr Beschäftigung bringen, sondern dass es selbstverständlich eines höheren Wirtschaftswachstums und einer gigantischen Ausweitung von Ein-Euro-Jobs bedürfe, um die Beschäftigung in Deutschland tatsächlich zu erhöhen. Wie kommt man aber zu mehr Wachstum?

Extreme Annahmen

Die theoretischen Fundamente, auf denen die zentralen wirtschaftspolitischen Institutionen Europas - die EZB und der Stabilitäts- und Wachstumspakt - errichtet wurden, sind radikal. Sie basieren auf extremen Annahmen der

neuklassischen Makroökonomie über die Funktionsfähigkeit von Märkten. Danach werden Angebot und Nachfrage schnell in Übereinstimmung gebracht und die Wirtschaftsakteure schätzen expansive wirtschaftspolitische Maßnahmen so ein, wie es diese Theorie vorhersagt. Gibt es Arbeitslosigkeit, so sind die institutionellen Anreize falsch gesetzt. Ein expansiver wirtschaftspolitischer Impuls kann somit die Wirtschaft nur aus dem Gleichgewicht werfen zu dem die Ökonomie aber wieder zurückkehrt.

Nach dieser Theorie kann expansive Wirtschaftspolitik allenfalls Strohfeuer erzeugen, aber sie kann die Arbeitslosigkeit nicht vermindern. Aus den Annahmen der Theorie wird im Zirkelschluss auf die Unwirksamkeit expansiver Wirtschaftspolitik geschlossen, wie es Nobelpreisgewinner Robert Solow und Princeton Professor Alan Blinder schon früh feststellten. Mit nur etwas anderen Annahmen kann eine expansivere Wirtschaftspolitik, aber sehr wohl das Wachstum erhöhen und die Arbeitslosigkeit vermindern.

Die Grundprämissen der neuklassischen Makroökonomie haben in den USA selbst nie die praktische Politik in Regierung oder Zentralbank erreicht, aber in Europa oder besser in der Bundesbank konnten sich radikale Auffassungen durchsetzen. So erklärt die EZB selbstbewusst hohe Preisstabilität zur besten Wirtschaftspolitik und richtet ihre Geldpolitik restriktiv aus. Im Zweifel für niedrige Inflation auf Kosten von Wachstum und Beschäftigung. Keynes ist tot heißt es. Das ist zweifellos richtig, aber die keynesianische Theorie ist lebendiger denn je, weil zwischenzeitlich eine ganze Batterie von Forschungen gezeigt hat, dass die der neuklassischen Wirtschaftstheorie zugrunde liegende Annahmen perfekt funktionierender Märkte und rationaler Erwartungen keinesfalls die Norm, sondern die extreme Ausnahme sind.

Unter amerikanischen Ökonomieprofessoren finden die theoretischen Positionen der neuklassischen Makroökonomie denn auch nur noch wenige Anhänger, was eine mit gleichem Fragenkatalog 1990 und 2000 durchgeführte Erhebung zu Tage brachte. Nur noch ein Fünftel der Ökonomen hält das Modell des perfekt funktionierenden Marktes für die Analyse der amerikanischen Volkswirtschaft besser geeignet als Modelle unvollkommener Märkte. Auch die These, dass rationale Erwartungen der Marktteilnehmer wesentlich konjunkturelle Schwankungen der Volkswirtschaft vermindern wird nur noch von 20 Prozent der amerikanischen Professoren gestützt. Dass eine Volkswirtschaft im Unterbeschäftigungsgleichgewicht automatisch zur Vollbeschäftigung zurückkehrt, findet nur die Zustimmung von einem Viertel der Ökonomieprofessoren wie auch die Vorstellung, dass die Ökonomie einer natürlichen Arbeitslosenquote zustrebt. So findet man im Gutachten des amerikanischen Sachverständigenrates: "Eine aggressive Geldpolitik kann eine Rezession mildern. Steuererleichterungen können ökonomische Aktivität stimulieren." (Economic Report of the President 2004, Washington D.C.) Würde ein solcher Satz als Minderheitsmeinung im deutschen Sachverständigenrat geäußert, die Wogen der Entrüstung würden sich wohl schnell zu einem Tsunami auftürmen.

Preisstabilität als einziges Ziel

Geringes Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsschwäche werden in Deutschland nicht durch Arbeitsmarktrigiditäten verursacht, sondern durch die nach neu-klassischer Wirtschaftstheorie gestalteten europäischen Institutionen.

Die EZB wurde nach Vorbild der Bundesbank konzipiert und ist nur einer eindimensionalen Zielfunktion verpflichtet. Sie schreibt ihr selbst definiertes Preisstabilitätsziel auf zwei Prozent oder weniger fest. Ein sehr ehrgeiziger Wert, der in den USA seit 1970 nur in zwei Jahren unterschritten wurde; 1998 und im Rezessionsjahr 2002. In allen anderen Jahren lag die Preissteigerungsrate der USA deutlich über der von der EZB selbst definierten Zwei-Prozent-Marke für Preisstabilität. Nimmt die EZB an, dass die EU-Ökonomien so viel flexibler als die amerikanische Ökonomie sind und deutlich geringere Preisstabilitätsziele verkraften können? Oder setzt sie tolerierte Inflationsrate so niedrig, um weit über die Geldpolitik hinaus andere Politikvorstellungen zu beeinflussen?

Natürlich kann sich die für den Euro-Raum zuständige EZB nicht an Sondersituationen einzelner Länder orientieren, sondern muss den gesamten Währungsraum im Auge behalten. Zusammen mit den Konvergenzkriterien von Maastricht zwingt das sehr niedrige Inflationsziel von zwei Prozent die europäische Wirtschaft aber in die Stagnation. Wenn die Geldpolitik nicht auf nationale Besonderheiten eingehen kann, verlangt dieses geradezu eine flexible nationale Fiskalpolitik.

Sparen hilft derzeit nicht

Nichts sprach oder spricht gegen einen binnenwirtschaftlich initiierten expansiven Impuls für die deutsche Volkswirtschaft. Deutschland muss die binnenwirtschaftliche Nachfrage ankurbeln und kann nicht weiter auf eine ständige Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit setzen, deren Beschäftigungswirkung von der expansiven Wirtschaftspolitik anderer Länder abhängt.

Die gegenwärtig von den Finanzministern und der EU-Kommission diskutierte Reform der Maastrichtkriterien droht durch eine Liste von Ausnahmen aber unter Beibehaltung einer Verschuldungsobergrenze die Haushaltspolitik der Beliebigkeit anheim zu stellen. Jede Regierung wird die eine oder andere Reform, den Beitrag zur EU etc. als Entschuldigung für das Verfehlen einer Verschuldungsobergrenze beliebig ins Feld führen können. Langfristig in etwa ausgeglichene Staatshaushalte sind sinnvoll, weshalb Europa kein Aufweichen der Haushaltsdisziplin braucht, sondern eine an den konjunkturellen Erfordernissen ausgerichtete Regel für die Finanzpolitik. Im Boom müssen Rückstellungen angelegt werden und dann können Strafen greifen, aber in der Rezession oder Stagnation muss eine expansive Fiskalpolitik unterstützt von der Geld- und Lohnpolitik zum Zuge kommen.

Durch Sparen und eine Reduktion der öffentlichen Leistungen lässt sich das öffentliche Defizit in einer Stagnation nicht vermindern, sondern es wird festgeschrieben, wie Bundesfinanzminister Hans Eichel schmerzhaft feststellen muss. Stagnation ist extrem kostspielig, sie vernichtet Jobs und Einkommen. Deutschland lebt nicht über seine Verhältnisse, sondern es zehrt von der Substanz. Es bedarf dringend einer Belebung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage, was nicht nur den Wohlstand hebt und die öffentlichen Haushalte

entlastet, sondern auch für Innovationen förderlich ist, der Bereich, wo die deutsche Wettbewerbsfähigkeit bislang am stärksten war.



Der Autor

Prof. Ronald Schettkat

leitet den Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik an der Bergischen Universität Wuppertal. Er war 2003/2004 auf Einladung der Russell Sage Foundation in New York; zuvor am Lehrstuhl für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Utrecht, Niederlande.

Er hatte zahlreiche Gastprofessuren und Forschungsaufenthalte u. a. an der Stanford University, University of California at Berkeley, Netherlands Institute for Advanced Study, Tinbergen Institut, Universitäten Bologna und Modena, sowie am Wissenschaftszentrum Berlin.

Zudem berät und beriet er die OECD, ILO, Europäische Kommission, Bundesregierung und den Bundestag. Er publizierte 13 Bücher und zahlreiche Aufsätze.

Den hier dokumentierten **Vortrag** hielt Ronald Schettkat im Januar auf dem Workshop "Wachstum, Einkommensverteilung und technischer Wandel" des Instituts für Konjunktur und Strukturforschung. Der Titel des Vortrags lautete: **"Euro-Sklerose durch Geld- und Fiskalpolitik"**. ber

