

HENNING KLODT UND STEFAN KOOTHS

VOM RÜCKENWIND ZUR FLAUTE

*Eine makroökonomische Bilanz mit schweren Krisen
und wenigen Aktivposten*

Deutschland galt vor 20 Jahren als wirtschaftlich »kranker Mann« Europas. Davon spricht heute niemand mehr – im Gegenteil: Vor dem Ausbruch der Pandemie stand das Land ökonomisch scheinbar glänzend da: Die Wirtschaftsleistung nahm seit 2005 im Durchschnitt um 1,5 Prozent im Jahr zu, die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit hat sich seit 2005 von 4,9 Millionen auf unter 2,3 Millionen im Jahresdurchschnitt 2019 mehr als halbiert, die Zahl der Erwerbstätigen kletterte von Rekord zu Rekord, und das Entlassungsrisiko war vor der Corona-Krise so niedrig wie noch nie im vereinten Deutschland. In den 2010er-Jahren zogen auch die Reallohne wieder spürbar an. Hatten sie nach dem Wiedervereinigungsboom bis zur Finanzkrise praktisch stagniert (und waren damit deutlich hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückgeblieben), fiel der jährliche Zuwachs seit 2011 mit durchschnittlich 1,5 Prozent fast dreimal so stark aus wie der Anstieg der Arbeitsproduktivität. Die Lohnquote erreichte im Jahr 2006 mit 65 Prozent einen gesamtdeutschen Tiefststand, in den folgenden 13 Jahren kletterte sie mit 72 Prozent auf den mit Abstand höchsten Wert seit der Wiedervereinigung. Wurde 2005 die Maastricht-Obergrenze für das staatliche Haushaltsdefizit von 3 Prozent noch zum fünften Mal in Folge überschritten, waren die öffentlichen Haushalte seit 2012 mindestens ausgeglichen und schlossen zuletzt sogar

145

mehrere Jahre in Folge – von 2015 bis 2019 – mit deutlichen Überschüssen ab. 2002, als Deutschland wirtschaftlich krank war, hieß der Bundeskanzler Gerhard Schröder; seit dem 22. November 2005 ist Angela Merkel Bundeskanzlerin. Also eine glasklare Erfolgsbilanz für Merkel?

So einfach sollte man es sich nicht machen. Es lohnt ein Blick hinter die Kulissen der makroökonomischen Kenngrößen und auf die Geschichte hinter den Zahlen, auch wenn sich nie ganz zweifelsfrei und genau sagen lassen wird, welchen Anteil die wirtschaftspolitischen Akteure, in diesem Fall die Merkel-Bundesregierung, an den makroökonomischen Ergebnissen haben. Und schließlich gehört zu einer Erfolgsbilanz nicht nur das aktive Tun, sondern auch das, was unterlassen wurde.

Amtsantritt im Aufschwung, dann Weltfinanz- und Euro-Krise

Als Merkel ihre Kanzlerschaft antrat, war die deutsche Wirtschaft gerade auf dem Weg in die Hochkonjunktur. Die hohen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in ihren ersten beiden Amtsjahren waren mit 3,8 Prozent (2006) und 3,0 Prozent (2007) vor allem Ausdruck der zyklischen Auftriebskräfte im Zusammenspiel mit einer kräftigen Weltkonjunktur. Diese hatten die deutsche Wirtschaft in den Jahren vor der Weltfinanzkrise in eine Überhitzung getrieben. Solche Boomphasen sind indes kein wirtschaftspolitischer Erfolgsausweis, sondern zeugen von einer stabilisierungspolitischen Zielverfehlung. Denn die überschäumende Konjunktur überstrapaziert die Produktionskapazitäten und täuscht den Unternehmen Absatzmöglichkeiten vor, die nicht nachhaltig sind. Dies verleitet zu Fehlinvestitionen. Bereinigt man die Merkel-Jahre um Auslastungsschwankungen, so stellt sich der tatsächliche Wachstumsbefund schon moderater dar.

Knapp drei Jahre nach dem Amtsantritt Merkels, im Herbst 2008, brach die globale Finanzkrise mit voller Wucht aus. Die deutsche Wirtschaft stürzte mit bis dahin ungeahnter Geschwindigkeit ab, im Jahresdurchschnitt 2009 sank das BIP um fast 6 Prozent. Nun war hektisches

Krisenmanagement zunächst in der Weltfinanz-Krise und anschließend in der Euro-Krise angesagt. Es absorbierte einen Großteil der wirtschaftspolitischen Handlungskapazitäten der Regierung. Die Krise traf die Bundesregierung unvorbereitet und durchkreuzte ihren fiskalischen Konsolidierungskurs, zunächst im Herbst 2008 und 2009 durch massive Hilfen zur Stützung des Bankensektors, später durch die Milliarden-Kreditpakete für Euro-Krisenländer, angefangen mit Griechenland.

Was haben die konjunkturstützenden Maßnahmen gebracht? Die umfangreiche Ausweitung der Kurzarbeit (bis zur »Kurzarbeit null«) half, die alles in allem marktfähigen Produktions- und Beschäftigungsstrukturen der deutschen Unternehmen zu erhalten und so die Durststrecke während der globalen Krisenjahre 2008/2009 zu überbrücken, auch wenn der größere Beitrag zur Beschäftigungssicherung von den Unternehmen selbst erbracht wurde. Demgegenüber waren die Konjunkturpakete eher von zweifelhafter Güte. Die Impulse der staatlichen Investitionsprogramme, vor allem zur Belebung der Bauwirtschaft, kamen zu spät. Sie wirkten erst, als die Krise bereits überwunden war. Zudem war der Konjunkturreinbruch hauptsächlich ein Problem von Industrie und Handel, nicht der Bauwirtschaft. Daher hat die zusätzliche staatliche Nachfrage im Rahmen der öffentlichen Investitionsprogramme ab dem Jahr 2011 im Wesentlichen die Preise angeheizt, anstatt die Bautätigkeit zu beflügeln.

Als völlig verfehlt muss man schließlich die Abwrackprämie für Pkw einstufen, bei der Merkel dem Drängen von Autolobby, Gewerkschaften und SPD nachgegeben hatte. Diese als Umweltprämie verbrämte Subvention war ein hilfloser konjunkturpolitischer Reflex aus der keynesianischen Mottenkiste. Auch in der schärfsten Rezession wird aus der mutwilligen Vernichtung ökonomischer Werte niemals eine sinnvolle wirtschaftspolitische Therapie.

Wachstumsreserven bleiben ungenutzt

Dass Deutschland bis zur Finanzkrise als wachstumsschwacher »kranke Mann« Europas galt, ab dem Jahr 2010 aber zum makroökonomi-

schen Musterknaben stilisiert wurde, hat wenig damit zu tun, dass das Land aus dieser Krise »stärker hervorgegangen als in sie hineingegangen« wäre, wie die Bundeskanzlerin anlässlich jeder Krise zu formulieren pflegte. Vielmehr beruht dieser Wahrnehmungswandel auf einer optischen Täuschung: Nach dem dramatischen Einbruch der Wirtschaftsleistung um 5,7 Prozent im Jahr 2009 zog die Produktion in Deutschland in den zwei folgenden Jahren wieder kräftig an, jeweils um rund 4 Prozent, und schwenkte dann wieder auf den alten Wachstumstrend ein. Dass die Produktionseinbrüche schnell aufgeholt wurden, war – anders als in den europäischen Krisenländern – möglich, weil die Produktionsstrukturen in Deutschland weiterhin im Großen und Ganzen international marktfähig waren. Vor allem aus den Schwellenländern kam schnell wieder eine hohe Nachfrage nach deutschen Autos, Maschinen und anderen hochwertigen Produkten. Der Export in diese Regionen zog Deutschland aus dem Krisental.

Im Ergebnis lag die Wirtschaftsleistung 2012 um 3,5 Prozent höher als im Vorkrisenjahr 2007 – ein sehr magerer Zuwachs für einen Zeitraum von fünf Jahren. Gleichwohl galt Deutschland plötzlich vielen auf der Welt als Vorbild für erfolgreiche Wachstumspolitik. Dieser Eindruck verstärkte sich noch, weil viele Euroländer schwach dastanden und zum Teil immer noch mit Strukturproblemen konfrontiert sind. Deutschland galt nun in Europa als ökonomischer Phönix aus der Asche, als Superman beziehungsweise – mit Blick auf die Regierungschefin – als Superwoman.

Allerdings bleibt wahr, dass die Wachstumsbilanz im vergangenen Jahrzehnt von 2010 bis 2019 insgesamt eher mäßig war – nur an den Fußkranken der Eurozone gemessen sah sie großartig aus. Zudem bleibt auch wahr, dass die Investitionen verhalten ausfielen, was dem Standort Deutschland kein überragendes Zeugnis ausstellt. Erst seit 2017 zeigt die private Investitionsquote wieder erkennbarer nach oben. Auch die Erosion des öffentlichen Kapitalstocks wurde erst in jüngster Zeit gestoppt. Seit der Jahrtausendwende bis zum Jahr 2017 zehrte der Staat von der Substanz, indem er weniger in Straßen, Brücken, öffentliche Gebäude etc. investierte, als durch Alterung und Verschleiß Jahr für Jahr verloren ging. Seit Mitte der 2010er-Jahre zeigt sich für

den Anteil investiver Ausgaben im Bundeshaushalt allerdings ein aufwärtsgerichteter Trend, und die Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben durch den Bund gibt diesen etwas mehr Luft für investive Ausgaben. Gerade von zwei großen Koalitionen hätte man sich aber für das gesamtstaatliche Haushaltsgefüge im Rahmen der Föderalismusreformen mehr erwarten können, um durch eine klare Aufgabenteilung einen echten Wettbewerbsföderalismus zu schaffen.

Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die am Ende der dritten Legislaturperiode von Merkels Kanzlerschaft verabschiedet wurde, hat im Wesentlichen nicht die Selbstverantwortung der jeweiligen Ebenen gestärkt, sondern mit der Einmischung des Bundes in die kommunale Bildungsinfrastruktur sogar weiter verwischt. Immerhin wurde mit der neuen Infrastrukturgesellschaft für die Bundesautobahnen ein Schritt in die richtige Richtung gemacht. Insgesamt bleibt es in Deutschland aber schwierig, eine ordnungspolitisch gebotene Nutzerfinanzierung von Infrastrukturen voranzubringen und dabei privates Risikokapital an der Bereitstellung zu beteiligen. Dies gilt nicht nur für den Verkehrsbereich (Investition in Straßen), sondern viel mehr noch für die Hochschulbildung (Investition in Köpfe). Hier hat sich der Bund lieber durch Hochschulpakete und »Exzellenzinitiativen« in die inhaltlichen Belange der Länder eingemischt, statt einen tragfähigen Rahmen für die Studienfinanzierung zu schaffen, etwa durch ein allgemein zugängliches Studienkreditprogramm (»nachlaufende Studienentgelte«). In Deutschland sind viele Bereiche für private Investitionen noch immer schwer zugänglich und zu stark reguliert; auch deshalb fließt Kapital weiter ins Ausland und finanziert damit lieber die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse.

Auf dem Weg zur Vollbeschäftigung

Die Arbeitsmarktbilanz der 16 Jahre Merkel-Regierung fällt, von den Ergebnissen her betrachtet, glänzend aus. Noch nie waren in Deutschland so viele Menschen – 45,3 Millionen – erwerbstätig wie vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie. Das gilt auch für die sozialversicherungs-

pflichtig Beschäftigten, deren Zahl seit 2005 um 7,2 Millionen gestiegen ist und damit stärker zugelegt hat als die der Erwerbstätigen insgesamt (plus 6 Millionen). Die Arbeitslosenquote ging von 11,7 Prozent auf 5 Prozent zurück. Sie war damit vor der Corona-Krise so niedrig wie noch nie seit der Wiedervereinigung. Die Erwerbstätigkeit zog mehr als doppelt so stark an, wie die Zahl der Arbeitslosen nachgab. Möglich wurde dies aufgrund einer steigenden Erwerbsbeteiligung, insbesondere von Älteren und Frauen, als auch durch die Arbeitsmigration nach Deutschland. Freilich werden nicht alle neuen Stellen in Vollzeit ausgeübt, es gibt eine höhere Teilzeitquote. Die Zahl der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden ist gleichwohl seit 2005 um kräftige 9 Prozent gestiegen. Massenarbeitslosigkeit als soziale Geißel ist aus den Nachrichten verschwunden. Stattdessen rückt die Vollbeschäftigung näher, zumal sich schon bald demographisch bedingt das Arbeitsangebot deutlich verknappen wird.

Kritiker meist auf der Linken beklagen, die Vollbeschäftigung sei mit einer massenhaften Ausweitung »prekärer Beschäftigung« erkaufte worden. Tatsächlich gab es eine Ausweitung des Niedriglohnssektors in Deutschland, ermöglicht durch die Hartz-Reformen der Schröder-Regierung, die sich in der Zeit der Merkel-Kanzlerschaft vollzogen hat. Dies sei eher ein Fluch als Segen gewesen, so die Kritiker. Doch wenn die Alternative zum Niedriglohn-Job Arbeitslosigkeit heißt, dann ist aus gesellschaftlicher und zumeist wohl auch aus individueller Sicht Ersteres eindeutig vorzuziehen. Gesellschaftlich fallen vor allem die Folgekosten von Arbeitslosigkeit in Form von höheren Sozialleistungen, geringeren Steuern und Beiträgen und einer Verhärtung von temporärer zu Langzeitarbeitslosigkeit ins Gewicht. Individuell bedrückt Langzeitarbeitslose neben dem niedrigen Einkommen durch Sozialleistungen vor allem der Verlust sozialer Bindungen, die oftmals stark vom beruflichen Umfeld geprägt werden.

Nachlassender Reformeifer

Forscht man nach den Ursachen der erfreulichen Arbeitsmarktentwicklung, dann sieht die Bilanz der Merkel-Kanzlerschaft weniger

strahlend aus. Als Erstes sticht die »Agenda 2010« ins Auge, die in den Jahren von 2003 bis 2005 von der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder durchgesetzt wurde. Das Motto dieser tiefgreifenden Reformen hieß »Fordern und Fördern«, das durch weitreichende Umgestaltungen in den Systemen der sozialen Sicherung umgesetzt wurde. Vor allem durch Reformen in der Arbeitslosenversicherung, insbesondere durch eine Senkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau, wurden die Anreize beziehungsweise der Druck zur Arbeitsaufnahme verstärkt.

Mit dem 2005 noch unter der Schröder-Regierung eingeführten Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel wird der Rentenanstieg im Zuge der demographischen Alterung gedämpft. Das erste Merkel-Kabinett hat mit der Rentenreform von 2007 die bereits unter der Vorgängerregierung diskutierte schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre beschlossen, der damalige Arbeitsminister und Vizekanzler Franz Müntefering (SPD) setzte sich dafür trotz Protesten der Gewerkschaften ein. Das tatsächliche Renteneintrittsalter ist von 2005 bis 2019 von 60,8 auf 62,3 Jahre gestiegen. Auf diese Weise ließ sich der Anstieg der Sozialbeiträge eindämmen, die einen wesentlichen Bestandteil der Lohnnebenkosten ausmachen. Zur positiven Beschäftigungsentwicklung hat allerdings nicht zuletzt die Lohnmoderation in Deutschland beigetragen, die bereits vor der »Agenda 2010« einsetzte, auch weil die Gewerkschaften mit maßvollen Forderungen Beschäftigung sichern wollten. Bis heute ist die Reallohnentwicklung beschäftigungsunterstützend geblieben. Dies ist aber weniger ein Verdienst der Bundesregierung als der Tarifparteien.

Insgesamt erscheint damit der erstaunliche Beschäftigungsaufschwung seit 2005 weniger als Merkels Verdienst, sondern ist vor allem das Ergebnis früherer Reformen: Merkel hat geerntet, was ihr Vorgänger Schröder säte, der dafür hohe politische Kosten trug: Ein Teil der SPD spaltete sich ab, und die Linkspartei kam als neuer Konkurrent auf. Letztlich hat Schröder der Durchsetzung der Reformen sein Amt geopfert. Hilfreich für die Beschäftigungsentwicklung war auch die im Kern gute Struktur deutscher Unternehmen, die hochqualita-

tive, weltweit gefragte Produkte anbieten. Als weiterer Faktor kam eine ausgesprochen expansive Geldpolitik hinzu, die Deutschlands Konjunktur anschiebt, aber auch volkswirtschaftliche Kosten verursacht und neue Risiken schafft, die uns noch beschäftigen werden.

Vom einstigen Mut zu beschäftigungsorientierten Arbeitsmarktreformen der zweiten Regierung Schröder, die ja auch die damalige Oppositionsführerin Merkel unterstützt hatte, ist nach ihrer Amtsübernahme Ende 2005 wenig geblieben, außer dass man zunächst an diesen Reformen festhielt. Zwar hat die Merkel-Regierung – durchaus zu Recht – im Rahmen der Krisenbewältigung in Europa immer wieder mit Nachdruck auf Strukturreformen in den Euro-Krisenländern bestanden. Im eigenen Land sind in dieser Hinsicht aber kaum noch Fortschritte erzielt worden. Im Gegenteil ist das dritte Kabinett Merkel mit einer Vielzahl verteilungsorientierter Maßnahmen wieder hinter den Stand der »Agenda 2010« zurückgefallen.

So rückte man dem Niedriglohnsektor, der die Beschäftigungsexpansion im Gefolge der schröderschen Reformen erst möglich gemacht hat, mit einem staatlich verordneten bundesweiten Mindestlohn zu Leibe, anstatt die Lohnfindung den Marktakteuren zu überlassen. Diese würden aus guten Gründen kaum auf die Idee kommen, für Beschäftigte in München und Wismar oder in der Lausitz denselben Lohn auszuhandeln. Den Mindestlohn hat die SPD im Bundestagswahlkampf 2013 vehement gefordert, er trat Anfang 2015 in Kraft – seitdem wird er, wie zu erwarten war, mehr und mehr politisiert.

Die Rentenreformen (die von der Union gewollte Mütterrente, die von der SPD geforderte Rente mit 63) kann man als Rolle rückwärts in die Vergangenheit bewerten. Für den Zeitraum von 2018 bis 2025 hat die letzte Merkel-Regierung den Nachholfaktor in der Rentenformel ausgesetzt, was die Renten stärker steigen lässt. Für denselben Zeitraum wurde eine doppelte Haltelinie eingezogen (Untergrenze für das Rentenniveau von 48 Prozent und Obergrenze für den Rentenbeitragssatz von 20 Prozent), eine »Garantie«, die ohne durchgreifende Änderungen für die Zeit danach nicht zu halten ist. Kaum jemand bezweifelt, dass immer spätere Berufseintritte und immer höhere Lebenserwartungen eine spürbare Erhöhung des Renteneintrittsalters

erfordern, aber die Bundesregierung geht mit der Rente mit 63 für langfristig Versicherte genau in die falsche Richtung, obwohl die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer kontinuierlich steigt. Im Ergebnis hat das durchschnittliche Rentenzugangsalter der Altersrenten in der zweiten Hälfte der 2010er-Jahre praktisch stagniert.

All dies ist angesichts der demographischen Herausforderungen fahrlässig, die nun in den 2020er-Jahren immer spürbarer werden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der Generation der Baby-Boomer endgültig aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden und geburtenschwache Jahrgänge nachrücken.

Geldpolitik im Ausnahmezustand – Wachstum auf fragilem Grund

Die deutsche Wirtschaft ist seit über zehn Jahren einem historisch beispiellosen Niedrigzinsumfeld ausgesetzt. Die ultraexpansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) hat die Finanzierungsbedingungen künstlich auf ein noch nie da gewesenes Niveau gedrückt und dabei auch den Außenwert des Euro geschwächt mit dem Ziel, die Konjunktur anzuregen. Damit sind zwei fundamentale Größen – Zins und Wechselkurs – durch die Geldpolitik verzerrt. Mit zunehmender Dauer dieser Interventionen richten sich mehr und mehr Güterpreise an diesen künstlichen Preissignalen aus. Es droht dann eine Fehllenkung von Kapital in Form von (Fehl-)Investitionen in Produktionsbereiche, die sich bei einer späteren Normalisierung der Geldpolitik als nicht nachhaltig erweisen werden. Auch im Finanzsektor führt die Geldpolitik zu neuen Verzerrungen, weil die umfangreichen Wertpapierkäufe durch die Zentralbanken im Rahmen der EZB-Beschlüsse und die damit einhergehende Renditeerosion zu einer unzureichenden Risikovorsorge verführen. Insgesamt werden damit sowohl die Realwirtschaft als auch die Finanzwirtschaft krisenanfälliger, was die Normalisierung der Geldpolitik erschwert.

Merkel hat sich zur EZB-Geldpolitik nie dezidiert kritisch geäußert, sondern nur stets betont, sie respektiere die »Unabhängigkeit der