

Ernst Niemeier

Ursachen für die deutsche Wachstumschwäche und Arbeitslosigkeit

Schon seit langem sehen Experten in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft „strukturelle Verwerfungen“. Allerdings lassen sich strukturelle nicht so leicht von konjunkturellen Problemen unterscheiden, wie manche politischen Berater vorgeben. Ernst Niemeier analysiert die wirtschaftliche Entwicklung des letzten Jahrzehnts und kommt zu dem Ergebnis, dass die Wachstumsschwäche und die Arbeitslosigkeit nicht primär strukturell bedingt waren, sondern durch eine ungeeignete Wirtschaftspolitik verursacht wurden.

In der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland dramatisch fallen und in der Folge die Arbeitslosigkeit deutlich steigen. Ob eine zu erwartende Arbeitslosigkeit durch ein Konjunkturprogramm abgebaut werden kann, hängt nach Auffassung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) davon ab, inwieweit die Arbeitslosigkeit konjunkturell oder strukturell bedingt ist. Die in der letzten Aufschwungphase von 2006 bis 2008 erreichte Arbeitslosenquote von 8% wird vom SVR als strukturell angesehen.¹ Diese strukturelle Arbeitslosigkeit ist nach Auffassung des SVR durch eine mangelnde Flexibilität der Arbeitsmarktinstitutionen verursacht. Sie kann deshalb – wenn sie denn wirklich nicht konjunkturell bedingt wäre – nicht mit nachfragepolitischen Maßnahmen bekämpft werden. Das würde nur die Inflation in die Höhe treiben. Sie muss mit angebotsorientierten, vor allem auf den Arbeitsmarkt bezogenen Maßnahmen angegangen werden, die eine Veränderung der Arbeitsmarktinstitutionen beinhalten (Kündigungsschutz, Arbeitslosengeldzahlungen, Tarifregelungen).

Die Frage ist aber, ob die strukturelle Arbeitslosenquote tatsächlich stark gestiegen ist. Dies infrage zu stellen, heißt nicht, strukturelle Probleme zu leugnen. Der Wachstumsprozess einer Volkswirtschaft ist immer mit Strukturveränderungen und deshalb mit strukturellen Problemen verbunden. Paul Krugman weist aber auf die Versuchung hin, eine wirtschaftliche Entwicklung leichtfertig als „strukturell“ zu klassifizieren: „Eine Versuchung liegt in der Tendenz, einen wirtschaftlichen Abschwung als Zeichen ‚struktureller‘ Schwächen zu sehen, welche man erst beheben müs-

se, bevor eine Erholung möglich sei.“² In dieser Aussage Krugmans deutet sich ein gravierender Unterschied zur Mehrheitsmeinung des SVR an. Denn Krugman hält es im Gegensatz zum SVR offenbar für möglich, mit konjunkturanregenden Mitteln auch (vermeintlich) strukturelle Probleme zu lösen.

Zweifel an der These, dass die Probleme Deutschlands primär strukturell bedingt sind, können ausgeräumt oder bestätigt werden. Erstens indem überprüft wird, ob die einschlägigen zentralen Thesen des SVR theoretisch haltbar sind; und zweitens indem untersucht wird, ob die empirische Bestätigung der Hypothesen, die der SVR vorlegt, korrekt ist. Eine grundsätzliche Klärung ist deshalb wichtig, weil die richtige Problemdiagnose Voraussetzung für eine folgerichtige Politik ist. Die folgenden Hypothesen des SVR sollen kritisch überprüft werden:

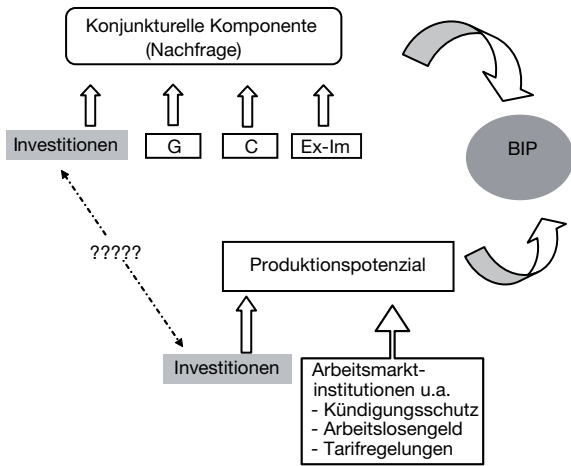
- Erste Hypothese: Der Zuwachs des BIP wird durch (kurzfristige) konjunkturelle Entwicklungen (gesamtwirtschaftliche Nachfrage) und durch die Entwicklung des Produktionspotenzials bestimmt.
- Zweite Hypothese: Das empirisch aus der tatsächlichen BIP-Entwicklung abgeleitete Trendwachstum ist das „echte“ Produktionspotenzial.
- Dritte Hypothese: Das Ausmaß der verfestigten (strukturellen) Arbeitslosigkeit drückt sich in der inflationsstabilen Arbeitslosenquote NAIRU aus.
- Vierte Hypothese: Die Arbeitsmarktreformen der Schröder-Regierung, insbesondere die Hartz-Gesetze, haben die verfestigte Arbeitslosigkeit spürbar gesenkt.

Dr. Ernst Niemeier, 72, war bis zum Wintersemester 2008/2009 Lehrbeauftragter an der Hochschule Bremen.

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden 2008.

² Paul Krugman: Die große Depression, 5. Aufl., Frankfurt/New York 1999, S. 207.

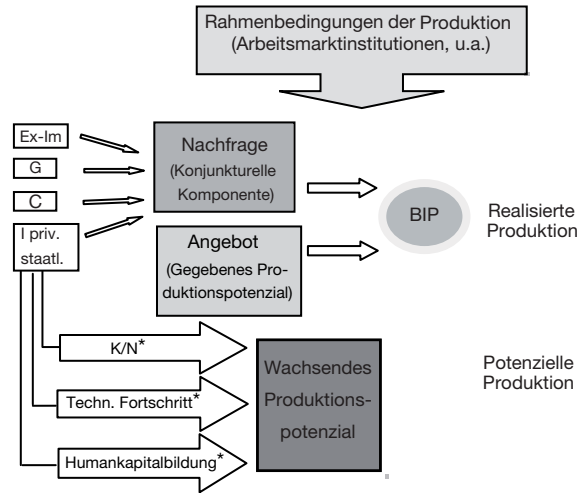
Abbildung 1
Unabhängigkeit des Produktionspotenzials von der konjunkturellen Komponente (Sicht des SVR)



* Kapazitätseffekt.

C = privater Konsum, I = Investitionen (hier: private und staatliche), G = staatliche (Konsum-)Ausgaben, Ex = Export, Im = Import; N = Beschäftigtenzahl, K = Kapital.

Abbildung 2
Simultaner Prozess der Realisierung des BIP und des Aufbaus des Produktionspotenzials



Konjunktur und Potenzialwachstum als Bestimmungsfaktoren des BIP

Die erste Hypothese formuliert der SVR mit dem Satz: „... der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (wird) durch eine langfristige (Wachstums-)Komponente und eine konjunkturelle Komponente beeinflusst“³.

Potenzialwachstum einerseits und konjunkturelle, d.h. Nachfrageentwicklung andererseits sind in dieser Sicht also zwei unabhängige Bestimmungsfaktoren der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts. Der SVR vermischt dabei kurz- und langfristige Wirkungen. Denn Wachstum ist – auch in der Sicht des SVR – ein langfristiges und die nachfragebestimmte Konjunkturschwankung ein kurzfristiges Phänomen. Die BIP-Bestimmung durch zeitlich unterschiedliche Faktoren ist aber unmöglich. Denn das jeweilige BIP entsteht durch die jeweilige Nachfrage, die das jeweilige Produktionspotenzial aktiviert. Wenn das Produktionspotenzial gewachsen ist (langfristige Betrachtung), dann wird das BIP durch die zu diesem Zeitpunkt wirksame Nachfrage bestimmt. Wiederum also handelt es sich um eine „Gleichzeitigkeit“ der Wirkungen auf der Nachfrage- und auf der Angebotsseite. Es ist schon dieser Logik wegen fragwürdig zu behaupten, dass die schwache BIP-Entwicklung primär durch das schwache Wachstum des Produktionspotenzials bestimmt wurde, das

³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden 2004, S. 129.

zum jeweiligen Zeitpunkt eher passiv ist und erst durch die Nachfrage aktiviert wird.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang ferner, ob die Unterstellung des SVR richtig ist, dass die tatsächliche Höhe des Potenzialwachstums entscheidend von den inflexiblen deutschen Arbeitsmarktinstitutionen bestimmt wurde.⁴ Die Fragwürdigkeit dieser Behauptung wird an drei Merkmalen des theoretischen Ansatzes des SVR deutlich (vgl. Abbildung 1):

- Erstens geht der SVR davon aus, dass die rigiden Arbeitsmarktinstitutionen nur auf die Entwicklung des Produktionspotenzials einwirken. Die Arbeitsmarktinstitutionen wirken aber als Rahmenbedingungen der Produktion im gesamten Produktionsprozess, in dem die jeweilige Nachfrage die jeweilige Produktionskapazität oder einen Teil davon aktiviert. Im Produktionsprozess wird nicht nur das BIP, sondern auch das Produktionspotenzial produziert (vgl. Abbildung 2). Eine beschränkte Wirkung der Arbeitsmarktinstitutionen nur auf das Produktionspotenzial gibt es also nicht. Es ist deshalb zweifelhaft, ob die Arbeitslosigkeit mit Hilfe der Arbeitsmarktinstitutionen in eine konjunkturelle und eine strukturelle unterteilt werden kann. Immer ist auch die Nachfrage, die konjunkturelle Entwicklung an der „Produktion“ von Arbeitslosigkeit beteiligt.

⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden 2006, S. 52.

- Zweitens vernachlässigt er – jedenfalls in den therapeutischen Empfehlungen an die Politik – die entscheidenden Ursachen der Potenzialentwicklung. Er hebt die Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen besonders hervor und erwähnt eher am Rande die Investitionen. Die entscheidenden Bestimmungsfaktoren des Potenzialwachstums aber sind die Investitionen, der technische Fortschritt und die Humankapitalbildung. Die Investitionen steigern dabei nicht nur die Kapitalintensität – wenn sie netto positiv sind –, sondern implementieren in der Regel auch den technischen Fortschritt. Es ist deshalb erstaunlich, dass der SVR das (wahrscheinlich) geringe Potenzialwachstum in Deutschland insbesondere auf die Arbeitsmarktinstitutionen zurückführt, ohne die schwache Entwicklung der privaten Investitionen (die wesentlich von der Gesamtnachfrage abhängen!) und ohne die drastischen Kürzungen der staatlichen Investitionen zu erwähnen, die im Zuge der vergeblichen Versuche der Haushaltskonsolidierung vorgenommen wurden (und die ebenfalls Elemente der Nachfrage sind!).
- Drittens vernachlässigt er völlig – von einer nebensächlichen Bemerkung über Investitionen abgesehen – den Einfluss der Nachfrage auf die Entwicklung des Produktionspotenzials. Investitionen sind nicht nur ein Bestimmungsfaktor des Produktionspotenzials, sie sind ein – auch konjunkturell – sehr wichtiges Nachfrageaggregat, dessen Schwankungen über Multiplikator- und Akzelerator-Prozesse den Wirtschaftsablauf stark beeinflussen.

Damit ist aber der enge Zusammenhang zwischen Entwicklung des Produktionspotenzials und Nachfrageentwicklung noch nicht vollständig beschrieben. SVR-Mitglied Peter Bofinger weist in einem Minderheitenvotum zu Recht darauf hin, dass die Investitionen positiv von der Umsatzentwicklung, d.h. der Entwicklung der Gesamtnachfrage abhängen.⁵ Wenn – wie aufgezeigt – ein sehr enger Zusammenhang zwischen Nachfrageentwicklung und Entwicklung des Produktionspotenzials besteht, wenn also – zugespitzt formuliert – die konjunkturelle Entwicklung die Potenzialentwicklung dominiert, dann ist es weder möglich, dass das BIP vor allem vom Produktionspotenzial bestimmt wird, noch dass es eine strukturelle Arbeitslosigkeit gibt, die durch die Entwicklung des Produktionspotenzials (d.h. die Beeinträchtigung des Wachstums durch rigide Arbeitsmarktinstitutionen) verursacht wurde; dann ist die gesamte Arbeitslosigkeit grundsätzlich konjunkturell – also nachfrageseitig – verursacht.

⁵ Vgl. P. Bofinger, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden 2005, S. 220 f.

Empirisch geschätztes Trendwachstum und Produktionspotenzial

Auch das Konzept des Produktionspotenzials ist fragwürdig. Das Produktionspotenzial kann nicht beobachtet, sondern muss geschätzt werden: „Prinzipiell behilft man sich mit Verfahren, welche die Zeitreihe des tatsächlichen Bruttoinlandsprodukts über einen längeren Zeitraum glätten, um damit die Trendentwicklung zu bestimmen ... Letztlich basieren sämtliche Modellansätze ... auf der Vorstellung, dass sich eine ökonomische Zeitreihe in eine Trendkomponente und eine Konjunkturkomponente zerlegen lässt ... Dies hat zur Folge, dass Annahmen im Hinblick auf die Zerlegung der gesamtwirtschaftlichen Produktion in das Produktionspotenzial einerseits und die Output-Lücke andererseits getroffen werden müssen ...“⁶, das BIP also in eine Wachstums- und in eine konjunkturelle Komponente zerlegt wird.

Das auf diese Weise geschätzte Produktionspotenzial ist folglich nicht nur von den jeweils gemachten Annahmen abhängig, sondern gibt auch nur die Trendentwicklung des tatsächlich erzielten BIP wieder. Dieses aus der tatsächlichen Entwicklung des BIP abgeleitete Trendwachstum würde nur dann mit dem Produktionspotenzial übereinstimmen, wenn die Volkswirtschaft während des gesamten zugrunde gelegten Zeitraums vollbeschäftigt gewesen wäre. Wenn jedoch Arbeitslosigkeit über eine friktionelle Arbeitslosigkeit hinaus herrscht oder die Wirtschaft sogar über einen längeren Zeitraum unausgelastet stagniert, dann weist der Trend dieser BIP-Entwicklung das wirkliche Produktionspotenzial nicht aus. Dann ist dieser Schätzwert das Ergebnis unausgelasteter Produktionsfaktoren.

In einer Untersuchung der Potenzialberechnungen von IWF, OECD und Europäischer Kommission weisen Gustav Horn und Silke Tober deshalb zu Recht darauf hin, dass sich die „Potenzialberechnungen im Schlepptau der tatsächlichen Entwicklung“⁷ befinden sowie dass die Methodik nur statistische Trends ermittelt.⁸ Dieselbe Einschränkung gilt für die Produktionslücke (Output Gap), die mit Hilfe des Wachstumstrends berechnet wird. Der SVR kennt diese Problematik der Ermittlung des Produktionspotenzials. Er stellt dazu fest: „Zu beachten ist hierbei, dass die im Rahmen unterschiedlicher Schätzmethode ermittelte Trendkomponente, der Trendoutput, dabei nicht notwendigerweise mit dem übereinstimmt, was man

⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2004/05, a.a.O., S. 129.

⁷ Vgl. G. Horn, S. Tober: Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen?, in: IMK Report 17, 2007, S. 1.

⁸ Vgl. G. Horn, S. Tober, a.a.O., S. 9.

in einem weiteren Verständnis ebenfalls unter dem Begriff des Produktionspotenzials verstehen kann, nämlich die zu einem bestimmten Zeitpunkt maximalen Produktionsmöglichkeiten.“⁹ Mit dem Begriff „im weiteren Verständnis“ und der Aussage, dass man dieses eigentliche Produktionspotenzial „ebenfalls“ als Produktionspotenzial ansehen könne, „relativiert“ er das aufgezeigte Problem. Und dann behandelt er das Trendwachstum als Produktionspotenzial. In Wirklichkeit aber handelt es sich dabei nur um eine rechnerische Größe, die weder als Produktionspotenzial angesehen werden kann noch zur Ermittlung der Output-Lücke taugt.

Das aber heißt, dass die These des SVR, die wirtschaftliche Schwäche Deutschlands sei nicht primär zyklisch bedingt, weder mit dem von ihm geschätzten zu niedrigen Trendwachstum noch mit der fiktiven Output-Lücke belegt werden kann. SVR-Mitglied Bofinger kommt zu dem gleichen Ergebnis, wenn er feststellt: „Bei dem starken Einfluss der Nachfrageentwicklung auf das statistisch ausgewiesene Wachstum des Produktionspotenzials ist es nicht überraschend, dass für Deutschland trotz der unbefriedigenden Entwicklung der letzten Jahre eine negative Output-Lücke von kaum mehr als einem halben Prozent ausgewiesen wird. Was eigentlich ein Nachfrageproblem war, wird durch Rechentechnik in eine Angebotsschwäche uminterpretiert. Problematisch ist dabei insbesondere, dass auf diese Weise sowohl die bestehende Arbeitslosigkeit als auch das Defizit in den öffentlichen Haushalten überwiegend als ‚strukturell‘ diagnostiziert werden. Dies birgt die Gefahr, dass eine temporäre Nachfrageschwäche perpetuiert wird, da die von ihr ausgelöste Störung als ‚strukturell‘ bezeichnet wird, womit eine Therapie durch eine Nachfragestimulierung grundsätzlich ausgeschlossen wird.“¹⁰

NAIRU als aggregierte Kennziffer der verfestigten Arbeitslosigkeit

Der SVR „beweist“ die Existenz der verfestigten Arbeitslosigkeit mit einem weiteren theoretischen Instrument, der inflationsstabilen Arbeitslosenquote NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment). Er sieht die NAIRU als „aggregierte Kennziffer der verfestigten Arbeitslosigkeit“¹¹ an. Diese Kennziffer zeigt den Zustand der Volkswirtschaft bei einem Arbeitsmarkt

ohne Inflationsdruck, also spannungsfrei, an. Nur die Arbeitslosenquote, die die NAIRU übersteigt, ist konjunkturell bedingt. Nur sie könnte makroökonomisch expansiv bekämpft werden. Es ist nun die Frage zu stellen, ob das Instrument NAIRU wirklich geeignet ist, die angebotsseitig verursachte, die vermeintlich verfestigte Arbeitslosigkeit zu erkennen. Diese Frage ist schon deshalb zu stellen, weil auch die NAIRU – wie das Produktionspotenzial – geschätzt werden muss.

Der SVR führt dazu selbst aus, dass die NAIRU „unter einigen Vorbehalten als grobe Orientierungshilfe für die Höhe der nicht konjunkturbedingten Arbeitslosigkeit“¹² dient. Er fährt fort: „Allerdings können gegen diese Art von Schätzungen zahlreiche theoretische und praktische Bedenken vorgebracht werden und eine Interpretation sollte deshalb nur mit der notwendigen Zurückhaltung geschehen“¹³. Nach der Feststellung der nur groben Orientierungsmöglichkeit an der NAIRU und dem Aufruf zur zurückhaltenden Interpretation lässt der SVR dann aber jede Vorsicht fallen. Unmittelbar im Anschluss an das obige Zitat schreibt er: „Gleichwohl lässt sich aus diesen Schätzungen zumindest schlussfolgern, dass die Höhe der quasi-gleichgewichtigen und damit nicht konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit in Deutschland in den letzten 25 Jahren beachtlich zugenommen hat.“¹⁴

Ohne jede Vorsicht leitet der SVR im Jahresgutachten 2008/09 aus der geschätzten Absenkung der NAIRU die positive Wirkung der Veränderung der Arbeitsmarktinstitutionen durch die sogenannten Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung unter Schröder ab.¹⁵ Zusätzlich behauptet er, dass der Rückgang der Arbeitslosenquote in den Jahren 2006 bis 2008 die konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit beseitigt habe. Die Ableitungen des SVR aus der NAIRU sind aber nur dann überzeugend, wenn die Schätzung der NAIRU wirklich ein zuverlässiges Ergebnis der natürlichen Arbeitslosenquote erbringt; einer Arbeitslosenquote, die sich tatsächlich allein aus angebotsseitigen Faktoren ergibt. In Wirklichkeit bildet die NAIRU keine eigenständige Gegebenheit des Wirtschaftsprozesses ab. Auch die NAIRU wird – wie das Produktionspotenzial – letztlich als Trendwert für einen bestimmten Zeitpunkt aus der Reihe der tatsächlichen Arbeitslosenquoten ermittelt.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2004/05, a.a.O., S. 129.

¹⁰ Vgl. P. Bofinger, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/06, a.a.O., S. 221.

¹¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden 2007, S. 323.

¹² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/06, a.a.O., S. 156.

¹³ Ebenda.

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2008/09, a.a.O., S. 284.

Der gegenwärtige Vorsitzende des SVR, Wolfgang Franz, kommt deshalb zu dem Ergebnis: „What has been estimated with a highly sophisticated machinery is simply the trend unemployment rate“¹⁶. Auf die selbst gestellte Frage, ob die NAIRU ein zweckmäßiges Instrument für die politische Diskussion „despite of all the uncertainty surrounding its level and direction of change“ sei, antwortet er: „The answer is no ...“¹⁷. Auf die aktuelle deutsche Situation bezogen, stellt Robert Solow fest: „Es ist sehr viel plausibler, dass es heutzutage in der Tat einen Okun Gap gibt, dass ‚8% plus‘ nicht die ‚natürliche‘ Arbeitslosenquote ist.“¹⁸ Ich will aus dem Chor der Kritiker noch einen weiteren namhaften Ökonomen zitieren, der bestätigt, dass die NAIRU ein zweifelhaftes Instrument für die Erkenntnis struktureller Probleme einer Volkswirtschaft ist. Der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz berichtet folgendes aufschlussreiche Beispiel: Im Jahre 1994 wurde die amerikanische NAIRU auf 6 bis 6,2% geschätzt. Im Mai 1994 sank die tatsächliche Arbeitslosenquote auf 6,1% und hätte bei der Zentralbank Alarm auslösen müssen. Denn ein weiteres Sinken der tatsächlichen Arbeitslosenquote musste, wenn es sich bei dem Schätzwert wirklich um die natürliche Arbeitslosenquote NAIRU gehandelt hätte, den Inflationsprozess in Gang setzen. Die Zentralbank reagierte aber auch in den folgenden Monaten nicht, als sie bis auf 3,9% sank.¹⁹ Die geschätzte NAIRU war offensichtlich nicht die sogenannte inflationsstabile Arbeitslosenquote. Wie verhängnisvoll wäre es gewesen, wenn die Zentralbank auf der Grundlage dieser falschen NAIRU eine restriktive Politik betrieben, den BIP-Zuwachs behindert und die Arbeitslosigkeit nach oben getrieben hätte.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die NAIRU nicht die „aggregierte Kennziffer der verfestigten Arbeitslosigkeit“ darstellt. Deshalb kann man an ihr auch nicht ablesen, dass eine bestehende Arbeitslosigkeit zu großen Teilen durch angebotsseitige Faktoren, insbesondere durch rigide, unflexible Arbeitsmarktinstitutionen verursacht wurde. Denn die Entwicklung der NAIRU folgt der tatsächlichen Arbeitslosigkeitsentwicklung. Deshalb darf die Wirtschaftspolitik nicht an der NAIRU ausgerichtet werden, und der empirisch ermittelte NAIRU-Wert entspricht nicht dem eigentlichen Konzept einer „natürlichen“ Arbeitslosenquote.

¹⁶ Vgl. W. Franz: Will the (German) NAIRU Please Stand up?, in: ZEW Discussion Paper, Nr. 03-35, Mannheim 2003, S. 30.

¹⁷ Vgl. ebenda.

¹⁸ Vgl. R. Solow: Die Beschränktheit der makroökonomischen Diskussion überwinden, in: R. Schettkat, J. Langkau (Hrsg.): Aufschwung für Deutschland, Bonn 2007, S. 42.

¹⁹ Vgl. J. Stiglitz: Die Roaring Nineties, Berlin 2004, S. 99.

Vermindern Arbeitsmarktreformen (Hartz) verfestigte Arbeitslosigkeit?

Auch die vierte Hypothese lässt sich nicht belegen. Es ist nicht möglich, das Absinken der geschätzten NAIRU von 2006 bis 2008 um ca. 2 Prozentpunkte als Ergebnis einer Flexibilisierung der Arbeitsmarktinstitutionen anzusehen, es als – wie die Mehrheit des SVR es formuliert – Reformdividende zu beanspruchen. Denn das Absinken der NAIRU spiegelt nichts anderes als das trendmäßige Absinken der tatsächlichen Arbeitslosenquote wider.

Dass die Hartz-Reformen keinen entscheidenden Einfluss auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit in den Jahren 2006 bis 2008 haben konnten, lässt sich aber auch an der falschen Ursachen-Diagnose der Arbeitslosigkeit erkennen, die den Hartz-Gesetzen zugrunde liegt. Die Hartz-Gesetze zielen insbesondere darauf ab, die Anreize für Arbeitslose zu erhöhen, angebotene Arbeitsplätze anzunehmen. Schon in seinem Jahresgutachten 2002/03 hatte der SVR die Vorlage für die Hartz-Gesetze geliefert und unter der Überschrift „Anspruchslöhne senken“ die Anreizwirkung einer Kürzung des Arbeitslosengeldes und der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe herausgestellt.

Wenn die Arbeitslosigkeit durch Druck auf die Arbeitslosen oder – wie es der SVR etwas freundlicher formuliert – durch Anreize für die Arbeitslosen, einen Arbeitsplatz anzunehmen, gesenkt werden könnte, dann wäre die Ursache der Arbeitslosigkeit die mangelnde Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen. Dann wären die Arbeitslosen, wie manche Ökonomen es formulieren, freiwillig arbeitslos. Nur dann jedoch, wenn die fehlende Arbeitsbereitschaft tatsächlich eine wichtige Ursache für die Arbeitslosigkeit wäre, könnte durch die Schaffung von Anreizen die Arbeitslosigkeit abgebaut werden.

Es ist schwer verständlich, dass Ökonomen und Politiker es angesichts der existenziellen Abhängigkeit der Arbeitnehmer vom Lohn für denkbar halten, dass Menschen massenhaft freiwillig arbeitslos sind. Kurt W. Rothschild hat schon 1978 einen kritisch-ironischen Beitrag unter dem Titel veröffentlicht: „Arbeitslose: Gibt's die?“²⁰, in dem er die Realitätsfremdheit dieser These herausstellt. Zu der These der „freiwilligen Arbeitslosigkeit“ passt im Übrigen erstens das Verhältnis von offenen Stellen zur Zahl der Arbeitslosen nicht. Im Jahr 2004 beispielsweise war die Zahl der Arbeitslosen (registrierte plus verdeckte Arbeitslosigkeit) ca. zwan-

²⁰ Vgl. K. W. Rothschild: Arbeitslose: Gibt's die?, in: R. Buchegger, M. Hutter, B. Löderer (Hrsg.): Arbeitslose: Gibt's die?: Ausgewählte Beiträge zu den ökonomischen und gesellschaftspolitischen Aspekten der Arbeitslosigkeit, Marburg 1990, S. 223 ff.

zigfach größer als die Zahl der gemeldeten offenen Stellen. Zu dieser These passt zweitens nicht, dass die Arbeitslosigkeit in Zeiten schwachen BIP-Wachstums steigt und in Zeiten starken BIP-Wachstums sinkt. Nein, die „Faulheit“ der Arbeitslosen ist nicht die Ursache der hohen Arbeitslosigkeit. Die Ursache ist, wie theoretische Einsichten und die Korrelation mit der BIP-Entwicklung zeigen, die Wirtschaftsentwicklung. Denn Arbeitsplätze entstehen dann, wenn die Produktion steigt. Und die Produktion steigt, wenn die Nachfrage nach den zu produzierenden Gütern steigt oder wenn eine Nachfragesteigerung erwartet wird. Da jedoch beispielsweise 2004 nicht genügend offene Stellen vorhanden waren und durch die gesetzlich geschaffenen Anreize keine Arbeitsplätze geschaffen wurden, konnte die Arbeitslosigkeit auf diese Weise gar nicht gesenkt werden.

Nun haben die Hartz-Gesetze allerdings den sogenannten Anspruchslohn in Deutschland – vor allem im Niedriglohnbereich – spürbar gesenkt. Ein „Erfolg“ dieser Absenkung ist, dass die Verteilungsproblematik erheblich verschärft wurde, dass die Existenzsicherung durch den Marktlohn in vielen Fällen nicht mehr sichergestellt ist und dass für die Betroffenen eine verschärfte Altersarmut droht. Die niedrigeren Löhne erlauben aus der Sicht angebotsorientierter Ökonomen aber ein preisgünstigeres Güter- und Dienstleistungsangebot, für das dann auch eine zusätzliche Nachfrage vorhanden sei. Diese angebotsseitig verursachte Nachfragesteigerung ist allerdings eine reine Spekulation, der nur die Hoffnung zugrunde liegt, der Markt werde irgendwie eine Güternachfrage- und Arbeitsnachfragesteigerung bewirken. Außerdem geht sie von dem neoklassischen Arbeitsmarktmodell aus, das einen sehr strikten Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Arbeitsnachfrage postuliert, weil sich die Arbeitsnachfrage aus der Entwicklung der Grenzproduktivitätskurve ableitet. Dieser Zusammenhang ist schon deshalb – worauf Jürgen Kromphardt in Minderheitenvoten des SVR²¹ hinweist – fragwürdig, weil bei der in Wirklichkeit bestehenden unvollkommenen Konkurrenz und der sich daraus ergebenden Grenzerlöskurve selbst ein Null-Lohn nicht zu einer Steigerung der Arbeitsnachfrage führen muss.

Ein solch strikter Zusammenhang besteht aber auch schon wegen der schlichten Tatsache nicht, dass die Grenzproduktivität meistens gar nicht bekannt ist. Wie wollte man beispielsweise den Grenzbeitrag eines Pfortners einer Automobilfabrik zum Endprodukt Auto feststellen? Da die Grenzproduktivität in der Regel

nicht bekannt ist, kann sich die Arbeitsnachfrage nicht primär an der Grenzproduktivität und an den Grenzkosten der Arbeit orientieren. Deshalb ist auch der Anstieg der Beschäftigung geringqualifizierter Langzeitarbeitsloser kein Beweis für die positive Wirkung der Arbeitsmarktreflexionen, die zu einer Lohnsenkung geführt haben. Es ist wahrscheinlicher, dass diese Arbeitsplätze durch die konjunkturelle Nachfragedynamik entstanden sind. Ferner ist auch in der Vergangenheit das Phänomen zu beobachten gewesen, dass bei einem ausreichend starken und anhaltenden BIP-Wachstum die Langzeitarbeitslosigkeit stark abgebaut wurde, worauf Wolfgang Klauder vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung mit Beispielen hinweist. Er formuliert zusammenfassend: „Nach allen Erfahrungen pflegt sich bei anhaltend hoher Arbeitskräftenachfrage selbst eine zuvor als strukturell klassifizierte Arbeitslosigkeit oft überraschend schnell zurückzubilden.“²²

Daraus wird schließlich ersichtlich, dass – wie oben schon angedeutet – die Arbeitsnachfrage primär durch die Güternachfrage bestimmt wird. Der Abbau der Arbeitslosigkeit in den Jahren 2006 bis 2008 ist vor allem durch die langanhaltende Dynamik der weltwirtschaftlichen Entwicklung, also der Nachfrageentwicklung, verursacht worden. Worauf aber sind Wachstumschwäche und Arbeitslosigkeit zurückzuführen, wenn die Begründungen und Beweisführungen des SVR nicht stichhaltig sind? Als Erklärung bleibt dann nur noch eine falsche makroökonomische Politik einschließlich einer falschen Lohnpolitik.

Wie also sah die makroökonomische Politik im letzten Jahrzehnt aus?

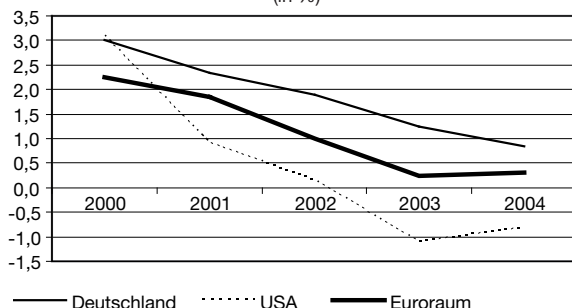
Eine nationale Geldpolitik ist seit 1999 – der Gründung der Europäischen Währungsunion – nicht mehr möglich. Die Europäische Zentralbank gestaltet für den gesamten Währungsraum eine einheitliche Politik. Da die deutsche Inflationsrate – nicht zuletzt wegen der absolut niedrigen und vergleichsweise mäßig steigenden Lohnstückkosten – im Vergleich zu den übrigen Euro-Ländern relativ gering ist, ergibt sich für Deutschland wegen des einheitlichen nominalen Zinssatzes ein relativ hoher realer Zinssatz, der zwangsläufig kontraktiv wirkt.

Die EZB betrieb aber auch eine sehr zögerliche Politik, die von manchen Kritikern als „too little, too late“ bezeichnet wird. Wie zögerlich die EZB handelte, kann man an ihrem Verhalten im Vergleich mit den USA nach den wirtschaftlichen Schocks 2000/2001 erken-

²¹ Vgl. J. Kromphardt, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03, Wiesbaden 2002, S. 270 f.

²² Vgl. W. Klauder: Anhaltende Massenarbeitslosigkeit: richtige Diagnose und Politik?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 7, S. 426 ff.

Abbildung 3
Realzinsen in den USA, in Deutschland
und im Euroraum
(in %)



Quelle: OECD: Economic Outlook.

nen. Wie aus Abbildung 3 zu erkennen ist, senkte die US-Zentralbank die Zinsen von 2000 bis 2003 deutlich, so dass der Realzins von ca. 3% auf weniger als -1% sank. Die EZB-Politik dagegen führte zu einem Sinken der Realzinsen von 3% auf 1,25%.²³ Eine mutigere Zinspolitik hätte wahrscheinlich einen positiven Wachstumseffekt ausgelöst.

Die Abbildung 4 stellt die Geld- und Fiskalpolitik in wichtigen OECD-Ländern dar und zeigt auf, dass die Geldpolitik grundsätzlich restriktiv war und entsprechend Wachstum und Beschäftigung behinderte.²⁴ Der relativ hohe durchschnittliche Realzins in Deutschland zeigt die restriktive Wirkung an.

Restriktive Fiskalpolitik

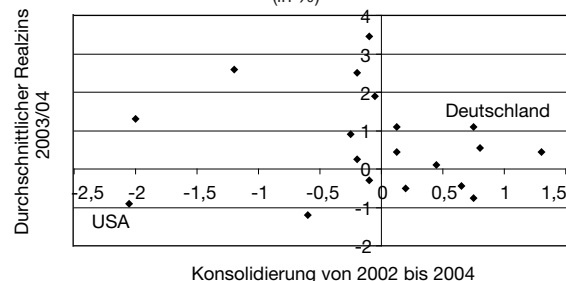
Deutlich wird in Abbildung 4 auch die restriktive deutsche Fiskalpolitik. In Deutschland wurde von 2002 bis 2004 ein strukturelles Defizit abgebaut, obwohl das BIP 2002 stagnierte, 2003 um 0,2% sank und 2004 um nur 1,1% anstieg. Den Grund für die restriktive Fiskalpolitik lieferte zum einen der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen willkürlich festgelegten Defizit- und Schuldenstandswerten von 3% und 60%. Diese Kriterien zwangen den damaligen Finanzminister schon vor Beginn der Währungsunion in den Jahren 1997 und 1998 zu drastischen Sparmaßnahmen. Denn Deutschland drohte die strengen „Eintrittsbedingungen“ in die Währungsunion, die auf Betreiben Deutschlands zustande gekommen waren, nicht erfüllen zu können. Die „Sparwut“²⁵ endete aber nicht mit dem erfolgreichen Eintritt in die Währungsunion. Die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes muss-

²³ Vgl. P. Bofinger: Wir sind besser, als wir glauben, Reinbek 2006, S. 286.

²⁴ Vgl. ebenda, S. 282.

²⁵ Vgl. G. Horn: Sparwut und Sozialabbau, München/Wien 2005.

Abbildung 4
Makroökonomische Bedingungen in den
wichtigsten OECD Ländern¹
(in %)



¹ Durchschnittlicher kurzfristiger Realzins 2003/04 und Rückführung des strukturellen Defizits von 2002 auf 2004. Linker unterer Quadrant: expansive Geld- und Fiskalpolitik; rechter oberer Quadrant: restriktive Geld- und Fiskalpolitik.

Quelle: OECD: Economic Outlook.

ten auch in den Folgejahren eingehalten werden, was Deutschland angesichts der stagnativen Entwicklung nur äußerst schwer gelang. Der ab 1999 amtierende Finanzminister, der die Haushaltslage populistisch dramatisierte, rief das Sparen zum Hauptziel der deutschen Wirtschaftspolitik aus.

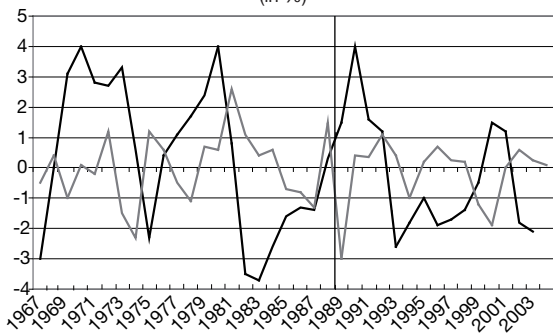
Die restriktive Fiskalpolitik wurde – das ist der zweite Grund für diese in Deutschland betriebene Politik – vom SVR argumentativ kräftig unterstützt. Zwar wies er auch auf die Kritik an dem 1999 vorgelegten „Zukunftsprogramm“ hin, die die Ausgabenkürzungen wegen ihrer negativen Wirkung auf die konjunkturelle Entwicklung bemängelte und die der SVR grundsätzlich auch nicht leugnete: „Nicht zu bestreiten ist, dass die Rückführung der Staatsausgaben für sich genommen die Gesamtnachfrage verringert.“²⁶ Er hält diesen Befürchtungen aber entgegen, dass die Konsolidierungspolitik zu einer Verbesserung der Erwartungen der Bürger und Unternehmen führen werde, die eine Steigerung von Konsum und Investitionen zur Folge haben und deshalb „positive Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung“ ausüben werde.

Im Jahresgutachten 2002/2003 – während einer Verstärkung der Schwächephase der deutschen Wirtschaft – forderte der SVR größere Konsolidierungsanstrengungen, um die Haushalte bis 2006 auszugleichen.²⁷ Das ist ein eindeutiger Aufruf zu einer prozyklischen Politik, dem die Regierung auch gefolgt ist. Erfolg hatte sie damit nicht. Die Erwartungen des SVR,

²⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1999/00, Wiesbaden 1999, S. 156.

²⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03, a.a.O., S. 294.

Abbildung 5
Output Gap und Wandel der Primärbilanz
(in %)



— Output Gap — Wandel der zyklisch angepassten Primärbilanz

Anmerkungen: Der Output Gap misst die prozentuale Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem potenziellen realen BIP. Der Wandel der zyklisch angepassten Bilanz besteht in der Differenz zwischen der zyklisch angepassten Bilanz, gemessen als Prozentsatz des BIP und ihrem Vorjahresniveau. Näheres dazu im Text.

Quelle: OECD: Economic Outlook.

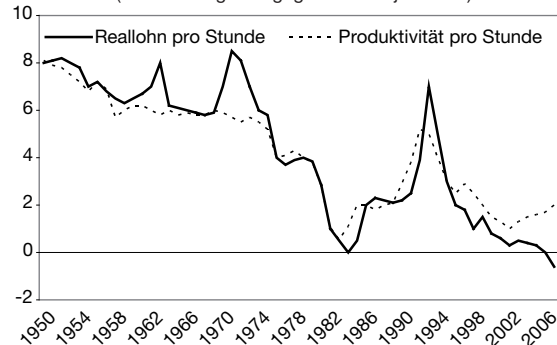
dass die kontraktiven Wirkungen der praktizierten Konsolidierungspolitik durch die positive Erwartungsbildung konterkariert und zu Wachstum und sinkender Arbeitslosigkeit führen würden, haben sich nicht bestätigt. Das BIP stieg 2002 nur um 0,1% (nach 0,8% im Jahr 2001), sank 2003 gar um 0,2% und wuchs auch in den Jahren 2004 (+1,1%) und 2005 (+0,8%) zu schwach, um die Arbeitslosigkeit zu vermindern. Eine Trendwende trat erst ein, als die lang anhaltende weltwirtschaftliche Dynamik über den dauerhaft starken Exportanstieg auch die private Investitionstätigkeit erreichte, also die gesamtwirtschaftliche Nachfrage insgesamt deutlich steigen ließ.

Die deutsche restriktive Politik wird von namhaften ausländischen Ökonomen sehr kritisch beurteilt. Robert Solow und Charles Wyplosz vergleichen zur Überprüfung der „Richtigkeit“ der Politik den konjunkturbereinigten Budgetsaldo oder den konjunkturbereinigten Primärsaldo mit der Produktionslücke (Output-Lücke, Okun Gap).

Robert Solow stellt dabei fest, dass die Minimalanforderung an eine stabilisierende Fiskalpolitik in einer antizyklischen Veränderung des konjunkturbereinigten Budgetsaldos bestehe: der Saldo (relativ zum BIP) sollte fallen (d.h. der negative Wert steigen), wenn die Produktionslücke zunimmt und umgekehrt. Und er stellt fest: „Während der letzten Dekade, so scheint es, war sie öfter prozyklisch als antizyklisch. Und die Lage hat sich nicht verbessert.“²⁸

²⁸ Vgl. R. Solow, a.a.O., S. 43.

Abbildung 6
Produktivitätsorientierte Lohnpolitik
in Westdeutschland und Lohndumping
(Veränderungsrate gegenüber Vorjahr in %)



Quelle: DIW Berlin, AMECO Datenbank.

Charles Wyplosz benutzt in seiner Analyse den konjunkturbereinigten Primärbudgetsaldo, d.h. den zusätzlich um Zinszahlungen bereinigten Budgetsaldo. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der zyklisch angepassten Primärbilanz von 1967 bis 2005.²⁹ Ein Anstieg der Kurve (Ausgabenkürzung, Steuererhöhung) weist eine restriktive Fiskalpolitik, ein Rückgang (Ausgabenerhöhung, Steuersenkung) eine expansive Fiskalpolitik aus. Dieser Kurve des zyklisch bereinigten und um Zinszahlungen gekürzten Saldos ist die Entwicklung der Produktionslücke (Output Gap) gegenübergestellt. Wenn die Fiskalpolitik angemessen eingesetzt wird – restriktiv in der Hochkonjunktur, expansiv bei nachlassender Konjunktur – bewegen sich beide Kurven in dieselbe Richtung. Wenn die Produktionslücke sinkt oder gar negativ wird, ist eine expansive Politik notwendig, d.h. die Primärbilanzkurve muss sinken. In dem hier betrachteten Zeitraum ab Anfang der 90er Jahre, ganz besonders nach 1991, zeigt sich das gegenteilige Bild: „Die diskretionäre Fiskalpolitik in Deutschland war vorwiegend prozyklisch und verstärkte tatsächlich den Wirtschaftszyklus, und zwar noch ausgeprägter nach 1991.“³⁰ Die Korrelation zwischen zyklisch angepasster Primärbilanz und der Produktionslücke, die positiv sein sollte, lag von 1992 bis 2005 bei -0,61.³¹ Wyplosz stellt zusammenfassend fest, „dass die Fiskalpolitik nach 1991 in schlechten Jahren systematisch restriktiv und in guten Jahren lockerer wurde, also genau das Gegenteil des richtigen Verfahrens.“³² Und er fügt die nicht überraschende Aussage hinzu, „dass die prozy-

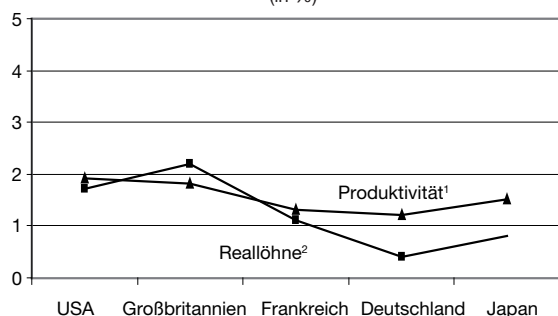
²⁹ Vgl. C. Wyplosz: Deutschland in der Währungsunion, in: R. Schettkat, J. Langkau, a.a.O., S. 93.

³⁰ Vgl. ebenda, S. 94.

³¹ Vgl. ebenda, S. 94.

³² Vgl. ebenda, S. 95.

Abbildung 7
Reallöhne und Produktivität 1996-2006
(in %)



¹ Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen von 1996 bis 2006. ² Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate des Bruttoeinkommens aus unselbstständiger Arbeit je abhängig Beschäftigten von 1996 bis 2006, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: AMECO Datenbank, eigene Berechnungen.

klischen Maßnahmen im Hinblick auf die Kontrolle des Defizits nutzlos waren“. Die systematisch prozyklische Fiskalpolitik und ihre lange Dauer können den Anstieg der Arbeitslosigkeit allgemein und besonders auch den Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit erklären. Nicht strukturelle Arbeitsmarktprobleme verursachten den Anstieg und die lange Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern die fehlende wirtschaftliche Dynamik.

Steigendes Niveau der Arbeitslosigkeit

Und auch ein weiteres Phänomen kann die sich ergebende lang andauernde schwache Wirtschaftsentwicklung erklären, die Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit nicht nur anstieg, sondern dass auch in den Aufschwüngen das vor den konjunkturellen Abwärtsbewegungen bestehende Arbeitslosigkeitsniveau nicht wieder erreicht wurde. Die prozyklische Fiskalpolitik wurde durch eine zögerliche Geldpolitik „unterstützt“, sodass die Aufschwünge nicht stark genug und nicht lang genug waren, um den Ausgangsstand der Arbeitslosigkeit wieder zu erreichen oder gar zu unterschreiten.

Als weiteren Ursachen-Faktor für die Wachstumsschwäche sind die niedrigen Einkommenszuwächse zu nennen. Diese sind insbesondere Ergebnis der seit Jahren betriebenen „moderaten“ Lohnpolitik, die der SVR fordert und die besagt, dass die Löhne weniger stark als die Produktivität steigen sollten. Dass sich die Löhne tatsächlich negativ entwickelt haben, wird aus der Abbildung 6 ersichtlich.³³ Sie zeigt, dass die Reallohnentwicklung seit Anfang der 90er Jahre – mit Aus-

³³ Vgl. H. Flassbeck, F. Spieker: Das Ende der Massenarbeitslosigkeit, Frankfurt (Main) 2007, S. 55.

nahme der Jahre 1992 bis 1994 – deutlich unter der Produktivitätsentwicklung liegt. Das heißt, der Einkommenszuwachs reicht nicht aus, um die zusätzlich produzierten Güter aufzunehmen. Die Abbildung 7 zeigt einen Vergleich der Lohn- und Produktivitätsentwicklung einiger Länder in den Jahren 1996 bis 2006,³⁴ der deutlich macht, dass allein Deutschland und Japan eine unter der Produktivitätszunahme liegende Reallohnentwicklung aufweisen. Da das Einkommen der wichtigste Bestimmungsfaktor des privaten Verbrauchs ist, ist es nicht verwunderlich, dass der Konsum bei stagnierender oder gar sinkender Reallohnentwicklung ebenfalls stagnierte oder gar sank. Und da der private Konsum mit ca. 60% des BIP das größte Nachfrage-Aggregat darstellt, ist es ebenfalls nicht verwunderlich, dass sich seine schwache Entwicklung negativ auf die BIP-Entwicklung auswirkte.

Fazit

Konjunktur und Wachstum sind keine unabhängigen Bestimmungsfaktoren des BIP. Vielmehr bestimmt die Nachfrage sowohl das BIP als auch das Produktionspotenzial, und zwar über Investitionen, technischen Fortschritt und Humankapitalbildung. Deshalb gibt es keine Wachstumsschwäche und keine Arbeitslosigkeit, die nicht von der konjunkturellen Entwicklung (mit)verursacht wird. Die Versuche des SVR, eine nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit empirisch zu belegen, sind erfolglos. Die Schätzungen des Trendwachstums spiegeln die tatsächliche Entwicklung des BIP wider und weisen deshalb das Produktionspotenzial und die konjunkturelle Produktionslücke zu niedrig aus. Die empirische Schätzung der inflationsneutralen Arbeitslosenquote (NAIRU) weist nur die Trendentwicklung der tatsächlichen Arbeitslosenquote aus und stellt nicht die „aggregierte Kennziffer der verfestigten Arbeitslosigkeit“ dar. Damit sagt sie nichts über eine strukturelle Arbeitslosigkeit aus. Das heißt zugleich, dass die Beweisführung für den Erfolg der Arbeitsmarktreformen mit Hilfe der NAIRU unbrauchbar ist. Aber auch die Ursachendiagnose für die Arbeitslosigkeit, die den Hartz-Gesetzen zugrunde liegt und die davon ausgeht, dass die Arbeitslosigkeit durch die Arbeitsunwilligkeit der Arbeitslosen entstanden ist, ist vollkommen realitätsfremd.

Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung des letzten Jahrzehnts ist nicht durch vermeintlich strukturelle Probleme verursacht worden, sondern hauptsächlich durch eine zu restriktive Geld-, eine systematisch prozyklische Fiskal- und eine nicht produktivitätsorientierte Lohnpolitik.

³⁴ Vgl. ebenda.