

Das wirtschaftspolitische Versagen der SPD und die Agenda 2010 (Teil 1)

7. DEZEMBER 2017 | MICHAEL WENDL

Im Rahmen der von der SPD angekündigten grundlegenden Neuorientierung ihrer Politik wird die Frage der Wirtschaftspolitik eine größere Rolle spielen. Daher ist es sinnvoll, die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der SPD in den vergangenen 15 Jahren und ihre Wirkungen zu bilanzieren. Teil 1: Die Abkehr von Konjunkturpolitik und Beschäftigungseffekte der Agenda 2010.

In den großen Koalitionen 2005 bis 2009 und 2013 bis 2017 konnte die SPD nur arbeitsmarkt- und sozialpolitisch eigene Akzente setzen. Die kurze Phase einer keynesianisch orientierten Konjunkturpolitik 2009/10 nach der Finanzmarktkrise und die gleichzeitige „Beschäftigungsbrücke“ in der Exportindustrie nach dem tiefen Einbruch der Konjunktur 2009 waren auf ein Zusammenwirken von DGB-Gewerkschaften und dem SPD-geführten Arbeitsministerium zurückzuführen. Die Durchsetzung des Mindestlohns und die kleinen Verbesserungen beim Rentenzugang waren ebenfalls durch Initiativen von Gewerkschaften und SPD geprägt.

Die allgemeine Wirtschaftspolitik wurde nach 2009/10 wieder ordoliberal geprägt, insbesondere durch die Fiskalpolitik von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU). Nach dem auf die große Finanzkrise keynesianisch reagiert werden musste, wurde danach wieder konventionell neoklassisch gehandelt. Die SPD in der Regierung hatte diesen Übergang in eine neoklassische Wirtschaftspolitik nicht zu beeinflussen versucht. In der Frage der Schuldenbremse und des Europäischen Fiskalpakts hat sie die ordoliberale Politik sogar unterstützt. Diese konzeptionelle Schwäche der SPD in der Wirtschaftspolitik ist nach wie vor durch die Wirkungen der Agenda 2010 geprägt. Die SPD hat es bis heute nicht gewagt oder nicht für nötig gehalten, sich mit den gesamtwirtschaftlichen Folgen dieser Entscheidungen auseinanderzusetzen. Die Agenda wurde einfach als Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsposition des Standorts Deutschland und zur Senkung der Arbeitslosigkeit in Deutschland interpretiert und als quasi alternativlos verstanden. Dazu war es gekommen, weil der These von Deutschland als ökonomisch „krankem Mann“ in Europa unkritisch gefolgt wurde. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit wurde als Folge der Hartz-Reformen gesehen und nicht beachtet, dass für den diesen Rückgang auch andere Faktoren maßgeblich sein können (und waren). Aus einer zeitlichen Reihenfolge von so genannten Arbeitsmarktreformen und sinkender Arbeitslosigkeit kann nicht auf eine ökonomische Kausalität geschlossen werden. Das hat die SPD nicht verstanden, weil sie nach wie von dem einfachen Modell der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie fasziniert war.(1)

Diese Haltung lässt sich bei einer Neuorientierung der SPD nicht mehr durchhalten, weil die SPD wirtschafts- und sozialpolitische Forderungen diskutieren wird, die mit der hinter der Agenda stehenden Denkweise nicht mehr vereinbar sind. Es geht dabei aber nicht nur um die Bewertung der Arbeitsmarktpolitik, sondern weitgehend auch um Korrekturen im Steuersystem und bei den Renten. Damit stehen die der Agenda vorhergehenden Entscheidungen zu den Unternehmenssteuerreformen und zum Umbau des Rentensystems und dessen kapitalgedeckter Ergänzung ebenfalls zur Diskussion. Daher ist es notwendig, die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Zeit von 1999 und 2005 und ihre ökonomischen und sozialen Folgen zu bilanzieren.

1. Die Abkehr von der Konjunkturpolitik

Die Agenda fasste ein Bündel von Maßnahmen der Kürzung sozialer Leistungen zusammen. Die wichtigsten neben Änderungen bei der Finanzierung und im Niveau der gesetzlichen Renten und beim Krankengeld in der Krankenversicherung waren die so genannten Arbeitsmarktreformen, die, wenn auch in veränderter Form, aus den Vorschlägen der Hartz-Kommission stammten. Sie wurden Anfang 2005 als Hartz I bis IV durchgesetzt. Wesentlich waren dabei einmal die Ausweitung und Erleichterung der Leiharbeit (Hartz I) und die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II (Hartz IV). Zusammengefasst wurde die Agenda als grundsätzliche Absage an einen weiteren Ausbau des Systems der sozialen Sicherung verstanden und auch politisch entsprechend positiv oder kritisch gewertet. Aber sie war kein

systematischer Umbau des traditionellen Sozialstaats, wie in der kritischen Rhetorik oft unterstellt worden ist. Im Kern bleibt der deutsche Sozialstaat eine Kombination aus Sozialversicherungen, die lohnbasiert sind, und zusätzlichen staatlichen Leistungen, die aus dem Steueraufkommen finanziert werden.

Ein fundamentaler Wechsel erkenntnisleitenden Modells (ein solches Modell wird als wissenschaftliches Paradigma bezeichnet) fand in der Arbeitsmarktpolitik statt. Das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit wurde durch Hartz I und Hartz IV individualisiert. Das bedeutet, dass Arbeitslosigkeit, die in der Zeit vor der Ära Schröder als gemeinsames Risiko von abhängig Beschäftigten in einer instabilen kapitalistischen Marktwirtschaft verstanden wurde, jetzt als individuelles Schicksal gesehen wird. Die frühere Sicht wird uminterpretiert in ein Versagen oder eine Leistungsschwäche der einzelnen Beschäftigten. Diese sollten in der Folge von Arbeitslosigkeit „ertüchtigt“ werden, ihr weiteres Schicksal in die eigene Hand zu nehmen. Dadurch wurde der Staat von der Verantwortung, Konjunkturpolitik zur Vermeidung oder Verringerung von Arbeitslosigkeit zu praktizieren, befreit. Dieser Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik wurde in der SPD selbst überwiegend nicht verstanden. Das lag auch daran, dass große Teile der sozialdemokratischen Eliten meinten, sie seien längst „über Keynes hinaus“ (Eppler), obwohl sie die monetäre Makroökonomie von Keynes nie verstanden hatten (das Gleiche gilt für die früheren Marxisten in der SPD). Es war die offen erklärte Absage an eine keynesianisch orientierte Wirtschaftspolitik und der gleichzeitige Übergang in die Selbststeuerung des Arbeitsmarkts über individuelle Anstrengungen seiner Akteure. Damit war es ein Rückfall in eine neoklassische Sicht auf Wirtschaft, Staat und Geldpolitik.

Dieser Rückfall hat bereits vor der Agenda stattgefunden. Er zeigte sich zuerst in den Unternehmenssteuerreformen 2000, die zu einem massiven Einbruch des Aufkommens an Körperschaftssteuer geführt hatte, ein enormes Steuergeschenk für die Unternehmen, mit dem diese nicht gerechnet hatten, es dann aber radikal ausnutzten. Hier war die Steuerfreiheit für die Erlöse von Beteiligungsveräußerungen ein markantes Beispiel. Zweitens in dem Umbau des Rentensystems, mit dem die effektive Nachfrage geschwächt wurde, weil die Einführung kapitalgedeckter Zusatzrenten eine höhere Sparquote bedeutet. Das war zugleich ein beabsichtigtes Geschenk für die deutsche Versicherungswirtschaft. Drittens hat die Regierung Schröder auf die 2002 einsetzende Konjunkturkrise mit bloßem Abwarten reagiert („Politik der ruhigen Hand“). Mit diesen Entscheidungen wurde die Arbeitslosigkeit vergrößert und damit die ideologischen Voraussetzungen für eine neoklassische Arbeitsmarktpolitik, die auf ein sinkendes Lohnniveau setzt, um die Beschäftigung zu erhöhen, erst geschaffen. Die Agenda und damit der Übergang in diese neoklassisch fundierte Arbeitsmarktpolitik waren die konsequente Reaktion auf die negativen Beschäftigungseffekte der vorhergehenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen.

Im Nachhinein sieht das wie eine von langer Hand geplante Kette von Entscheidungen aus. Diese Annahme unterstellt, dass die Regierung Schröder eine geplante wirtschaftspolitische Strategie umgesetzt hat. Das überschätzt allerdings das intellektuelle Potential dieser Regierung. Es war in erster Linie eine fortgesetzte Kumulation von makroökonomischer Dummheit, auch wenn diese von den Vorschlägen von Unternehmensberatern (in der Hartz-Kommission) und dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (für die Agenda 2010) verstärkt wurde. Schröder hatte eine ganz einfache Vorstellung von Wirtschaft. Wenn es den Unternehmen gut geht, fällt davon etwas auch für die abhängig Beschäftigten ab. Wenn in Deutschland die Bedingungen der Kapitalanlage besonders günstig sind, kommt es zu einem zusätzlichen Zufluss von internationalen Kapital. Innerhalb der SPD und in der Bevölkerung konnte diese Sicht erfolgreich als Ausweis von „Wirtschaftskompetenz“ verkauft werden. Hier wird das auch durch die Schlichtheit der Gedankenführung und die Übereinstimmung mit dem Alltagsbewusstsein des „treu sorgenden Haushaltsvorstands“ verstärkt. Innerhalb von wenigen Jahren hat die SPD ihre frühere wirtschaftspolitische Kompetenz verspielt.

2. Die Beschäftigungseffekte der Agenda

Die Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes haben nicht zu den erwarteten positiven Effekten auf dem Arbeitsmarkt geführt. Bis 2007 blieb die registrierte Arbeitslosigkeit hoch, ebenso wie der signifikant hohe Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit nach 2006 war im Kern konjunkturbedingt: Die Beschäftigung im industriellen Sektor stieg wegen des Anziehens der Weltwirtschaftskonjunktur und deren positiver Rückwirkungen auf die starke industrielle Basis in Deutschland. Das Arbeitsvolumen, also die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, blieb dagegen konstant. In Deutschland hatte sich entgegen der linken Rhetorik eines internationalen Finanzmarktkapitalismus der exportorientierte Produktionskapitalismus trotz der Deregulierung der Finanzmärkte behaupten können. Deshalb war Deutschland auch der Nutznießer der starken

Weltmarktkonjunktur ab 2006 mit dem Schwerpunkt auf dem Export von Investitionsgütern. Mit den so genannten Arbeitsmarktreformen hatte das zunächst nichts zu tun.

Zu den wirklichen Gründen des Konjunkturaufschwungs ab 2006 liegen inzwischen empirische Untersuchungen vor, die zu anderen Schlussfolgerungen kommen.⁽²⁾ Zwischen 2001 und 2005 war die Arbeitslosigkeit sehr hoch (zuletzt über 5 Mio.). Zu dieser Entwicklung hatte zunächst die Konjunkturkrise 2001/02 beigetragen. Die dadurch gestiegene Arbeitslosigkeit wurde durch die konjunkturpolitische Untätigkeit der Regierung verstärkt. Diese wirtschaftspolitische Abstinenz wurde durch die mit der Unternehmenssteuerreform 2000 verbundenen Mindereinnahmen der Gebietskörperschaften faktisch erzwungen. Eine zusätzliche Kreditaufnahme war durch die Verschuldungsregeln von Maastricht II nicht möglich, weil bereits der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in der Krise zu einem Überschreiten der Verschuldungsgrenzen geführt hatte. Auch die Rentenreform 2001 führte zu einer Schwächung des Binnenkonsums, einmal durch die Senkung der Renten, zum Zweiten durch die Verringerung der Nettoeinkommen durch das Zwangssparen für Zusatzrenten (Riester, Rürup).

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise von 2002 bis 2005 für den Arbeitsmarkt wurden durch diese Fehlentscheidungen der Bundesregierung erheblich verstärkt. Das ist der wesentliche Faktor für die relativ schwache wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands im Euroraum. Die Summe dieser wirtschaftspolitischen Fehlentscheidungen hat dann zu der Einschätzung geführt, dass eine radikale Flexibilisierung des Arbeitsmarkts die notwendige Reaktion auf ein schwaches Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit sein würde. Bereits vor 2005 hat diese Schwächung der konsumtiven Nachfrage und die hohe Arbeitslosigkeit verfestigt und zu einem allgemeinen Lohndruck geführt. Durch die tarifpolitische Schwäche der Gewerkschaften stagnierten bzw. sanken auch die nominalen Tariflöhne. In den nicht oder kaum tarifgebundenen Bereichen kam es sogar zu Nominallohnsenkungen und damit zu Reallohnverlusten. Das wiederum führte zur Ausweitung und Verfestigung eines Niedriglohnssektors in Deutschland. Diese Entwicklung wurde durch den Rückgang der Bindungswirkung von Tarifverträgen verstärkt.

Auch Reformen der Tarifverträge im öffentlichen Sektor waren durch die Furcht vor einer Tariffucht eines Teils der öffentlichen Arbeitgeber geprägt. Sie führten unter dem Strich zwischen 2003 und 2007 zur Stagnation der nominalen Löhne und damit zu realen Einkommensverlusten. Auch die Lohnentwicklung im privaten Dienstleistungssektor geriet durch die schwache inländische Nachfrage erheblich unter Druck. Der einkommens- und verteilungspolitisch negative Umbau des Tarifvertragssystems des öffentlichen Dienstes vom BAT zum TVöD hat nichts mit den Arbeitsmarktreformen, sondern mit einer durch die Unternehmenssteuerreform 2000 verschärften Einnahmekrise der öffentlichen Haushalte zu tun. Auch die Entwicklung der Löhne in den privaten Dienstleistungssektoren gerieten durch die schwache inländische Nachfrage weiter unter Druck. Das hat besonders den Handel getroffen.

Anmerkungen:

(1) Diese Sicht gilt auch für große Teile der so genannten SPD-Basis. Hier werden diese Maßnahmen der Deregulierung des Arbeitsmarktes aus moralischen Gründen abgelehnt, nicht aber, weil sie aus ökonomischer Sicht überflüssig oder sogar schädlich waren.

(2) Siehe Gustav Horn, *Des Reichtums fette Beute. Wie die Ungleichheit unser Land ruiniert*. Frankfurt/M. 2011, Peter Bofinger, *Hartz IV: Lösung für die Probleme in der EWU?* In: *Wirtschaftsdienst*, Heft 6-Juni 2017.

Zu Teil 2 des Artikels .

Michael Wendl ist Soziologe, Mitglied der deutschen Keynes-Gesellschaft, er hat von 1980 bis 2016 für die Gewerkschaften ÖTV und ver.di gearbeitet.

URL: <http://www.blickpunkt-wiso.de/post/2154> | PDF erstellt am: 19.01.2018