

## Was trägt die Politik zum Aufschwung in Deutschland bei?

Michael Grömling / Axel Plünnecke / Benjamin Scharnagel, September 2007\*

**Deutschland ist wieder auf Wachstumskurs. Die deutsche Wirtschaft hat vom weltweiten Boom der vergangenen vier Jahre überdurchschnittlich profitiert. Möglich war dies, weil die Unternehmen durch Restrukturierung und Kostenmanagement ihre Wettbewerbsfähigkeit steigerten. Aber auch die Politik hat einen Beitrag zum Aufschwung geleistet, indem sie wichtige Wachstumstreiber – vor allem bei den privaten und staatlichen Investitionen sowie beim Abbau der Arbeitslosigkeit und des Haushaltsdefizits – verbessert hat. Die tatsächliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts hat sich im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2007 um etwa 3 Prozentpunkte erhöht. Gut ein Drittel der Wachstumsbeschleunigung kann der Verbesserung der politisch beeinflussbaren Wachstumstreiber zugerechnet werden. Mit welchen Maßnahmen die Politik im Einzelnen zur Verbesserung der Wachstumstreiber beigetragen hat, lässt sich mit dem IW-Reformbarometer bestimmen. Besonders stark waren demnach die Reformfolge im Bereich des Arbeitsmarktes. Um das Wachstumspotenzial auch zukünftig zu steigern, reichen einmalige Anstrengungen nicht, notwendig ist ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess für Deutschland.**

### Trendwende im Jahr 2003

Nach der längsten Stagnationsphase in der Nachkriegszeit ist Deutschland wieder auf Wachstumskurs. Die Börsenbaisse nach dem Platzen der New-Economy-Blase und den Bilanzskandalen in den USA, die geopolitischen Schocks und die deutlichen Anstiege der Energiepreise haben nach der Jahrtausendwende für eine markante wirtschaftliche Abkühlung gesorgt. Im Nachhinein mag es sicherlich überraschen, dass die konjunkturelle Trendwende bereits im Jahr 2003 einsetzte und das Jahr 2004 als das erste Wachstumsjahr dieses Aufschwungs bezeichnet werden kann. Die Jahre 2003 und 2004 waren insgesamt noch von schlechten Wirtschaftsnachrichten geprägt. Ein Blick auf die Entwicklung des preis-, saison- und arbeitstäglich bereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) zeigt, dass der konjunkturelle Wendepunkt in Deutschland im Jahr 2003 lag (Abbildung 1). Denn ab dem zweiten Quartal 2003 nahm das BIP real wieder zu. Obwohl es im Jahr 2004 nochmals zu einer drei Quartale andauernden Seitwärtsbewegung kam, expandierte die deutsche Wirtschaft bereits um 1,1 Prozent im Vorjahresvergleich. Spätestens mit dem Jahr 2005 hat die Konjunktur in Deutschland wieder deutlich an Fahrt gewonnen.

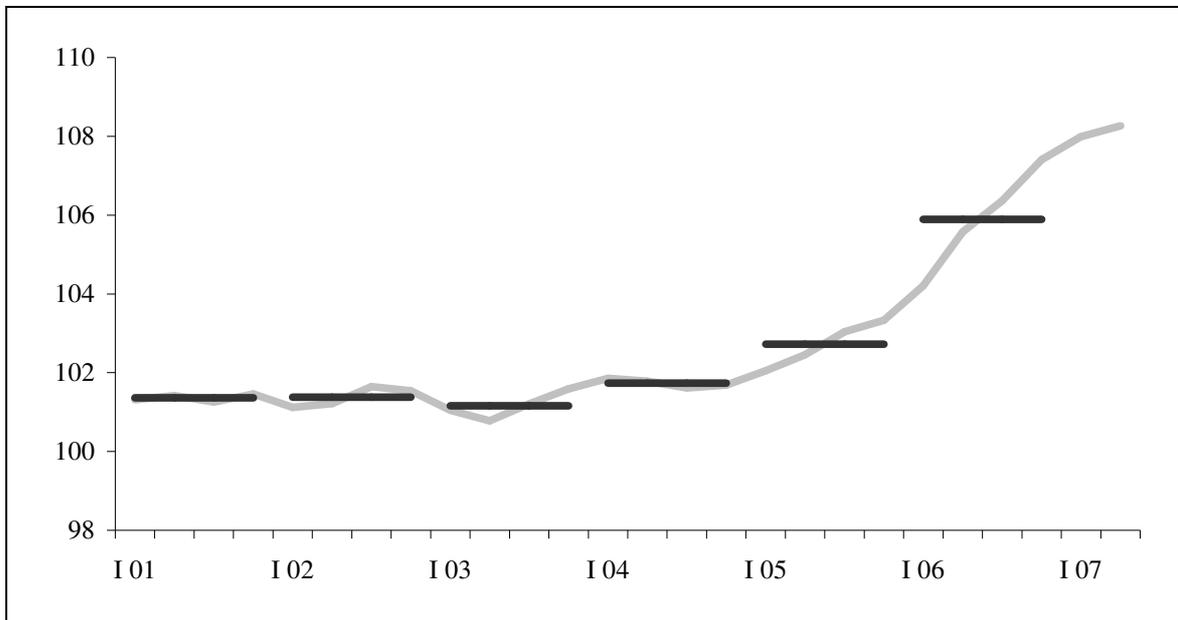
---

\* Dieser Beitrag basiert auf einem Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

Abbildung 1

## BIP-Verlauf in Deutschland

Entwicklung des preis-, saison- und arbeitstäglich bereinigten BIP; Index 2000 = 100



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

 Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

Auch die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland zeigt, dass sich die Beschäftigungslage bereits im Jahr 2003 zum Positiven hin entwickelt hat (IW Köln, 2007a). Die öffentliche Wahrnehmung war zwar in den Jahren 2004 und 2005 noch erheblich pessimistischer, obwohl bereits im Jahr 2004 die Anzahl der Erwerbstätigen das Niveau des Boomjahres 2000 wieder erreichte. Es dauerte jedoch bis zum Jahr 2006, bis die Anzahl der Erwerbstätigen, die der Beschäftigten und das Arbeitsvolumen deutlich in Schwung kamen.

Der anhaltende Aufschwung wirft die Frage nach den Ursachen dieser wirtschaftlichen Erholung auf. Es können bestimmte Ereignisse – wie etwa die kräftige Belebung der Weltwirtschaft – in Betracht kommen. Aber auch der Wachstumsbeitrag verschiedener Akteure kann analysiert werden. Der Blick richtet sich hierbei auf die Unternehmen und auf die Wirtschaftspolitik. Zum einen können die Unternehmen und ihre Beschäftigten durch Innovationen, Umstrukturierungen, Investitionen, beschaftigungsorientierte Lohnvereinbarungen und andere unternehmenspolitische Entscheidungen den Grundstock für die wirtschaftliche Erholung gelegt haben. Zum anderen kann die Politik durch Reformen zu einer Entfesselung der ökonomischen Kräfte beigetragen haben. Im Folgenden wird analysiert und quantifiziert, was den gegenwärtigen wirtschaftlichen Erholungsprozess in Deutschland angetrieben hat. Anhand eines Wachstumsmodells, das sowohl unternehmerische Aktivitäten als auch wirtschaftspolitische Maßnahmen berücksichtigt, können die strukturel-

len Verbesserungen der deutschen Wirtschaft auf Basis von politisch beeinflussbaren Wachstumstreibern bestimmt werden. Somit kann ausgewiesen werden, welcher Anteil am Aufschwung den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern in Deutschland zukommt.

### **Bestimmungsfaktoren des Wachstums**

Um zu bestimmen, welcher Anteil des Aufschwungs auf Veränderungen des Wachstumstrends zurückzuführen ist, der wiederum auf veränderten volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen basiert, wird auf ein empirisches Modell des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) aus dem Jahresgutachten 2002/2003 (Ziffer 594 ff.) zurückgegriffen. In seiner Studie wählt der SVR einen Panel-Ansatz und untersucht die potenziellen Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum in den OECD-Staaten. Um länderspezifische Einflüsse – wie zum Beispiel unterschiedliche Ausbildungsniveaus von Hochschulabsolventen – in der empirischen Analyse herauszulösen, wird dort nicht das Niveau eines Indikators, sondern dessen Veränderung berücksichtigt. Die Veränderungen der Indikatoren werden bezüglich ihrer Wirkung auf die Veränderung des BIP pro Person im erwerbsfähigen Alter gemessen. Es wird angenommen, dass sich die länderspezifischen Sondereinflüsse beim Niveau der Indikatoren nicht ändern. Für die untersuchten OECD-Staaten werden daraufhin Fünfjahresdurchschnitte für verschiedene Parameter seit dem Jahr 1960 berechnet und anschließend deren Veränderungen ermittelt. Diese Veränderungen werden in der Panelregression hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Veränderung des BIP in einem zweistufigen Kleinste-Quadrate-Verfahren geschätzt. Dieses Modell hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) bereits angewandt, um mögliche Wachstumsszenarien für Deutschland zu berechnen (IW Köln, 2005).

Im Modell des SVR wird das Wachstum des BIP je Person im erwerbsfähigen Alter erklärt. Als erklärende Variable werden die in Tabelle 1 mit ihren entsprechenden Regressionskoeffizienten ausgewiesenen Wachstumstreiber gewählt. Die Schätzung des Modells ergibt Regressionskoeffizienten für die Variablen. Die Vorzeichen der Regressionskoeffizienten stimmen mit den aus der Theorie erwarteten Wirkungsrichtungen überein. Mithilfe der Modellergebnisse aus Tabelle 1 ist es möglich, Wachstumsszenarien zu berechnen. Ferner kann das Wachstumspotenzial der vergangenen Jahre berechnet und mit dem tatsächlichen Wachstum verglichen werden, indem die Fünfjahresdurchschnittswerte der Wachstumstreiber in das Modell eingesetzt werden (SVR, 2002). Die Veränderungen der Bevölkerung und des Humankapitals sollen hier nicht näher betrachtet werden, da diese Politikvariablen eher langfristig wirken (Plünnecke/Seyda, 2007). Um die Bedeutung der Wirtschaftspolitik der letzten Jahre abzuschätzen, soll untersucht werden, welche Entwicklung die Arbeitslosenquote, die staatlichen und privaten Investitionen, die Abgabenquote und das öffentliche

Defizit im Zeitraum 2000 bis 2007 genommen haben und welche Wachstumsdynamik des Produktionspotenzials daraus folgt.

Tabelle 1

## Determinanten des Wachstumspfades

Schätzergebnisse des Wachstumsmodells des Sachverständigenrates

| Variable                  | Koeffizient | t-Wert |
|---------------------------|-------------|--------|
| <b>BIP-verzögert</b>      | 0,66        | 11,27  |
| Arbeitslosigkeit          | -0,062      | -4,36  |
| Unternehmensinvestitionen | 0,12        | 2,96   |
| Staatliche Investitionen  | 0,08        | 3,65   |
| Defizit                   | -0,002      | -1,48  |
| Gesamtabgaben             | -0,13       | -2,02  |
| Humankapital              | 0,1         | 1,89   |
| Bevölkerungswachstum      | -0,06       | -0,85  |

Die t-Werte erlauben für die einzelnen Variablen eine Aussage über die Signifikanz ihres Erklärungsbeitrags. Der Faktor BIP-verzögert, Unternehmensinvestitionen, staatliche Investitionen und Arbeitslosenquote sind auf dem 1-Prozent-Niveau, die Abgaben auf dem 5-Prozent-Niveau und das Humankapital auf dem 10-Prozent-Niveau signifikant.

Quellen: SVR, 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



## Entwicklung der Wachstumstreiber in Deutschland

Bevor auf den Einfluss der einzelnen Wachstumstreiber auf den derzeitigen Aufschwung eingegangen wird, wird kurz ihre Entwicklung seit dem Jahr 2000 skizziert (Tabelle 2). Die Daten stammen weitgehend aus OECD-Quellen vom Sommer 2007. Das gilt auch für die Prognosewerte für 2007, die derzeit teilweise besser eingeschätzt werden.

**Arbeitslosenquote:** Die größten Veränderungen waren in Deutschland bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu beobachten. Im Zeitraum 2000 bis 2004 ist die von der OECD für internationale Vergleiche standardisierte Arbeitslosenquote zunächst stark von 7,2 Prozent auf 9,5 Prozent gestiegen. Gleichwohl konnte schon im Zeitraum 2003 bis 2004 die Zunahme der Arbeitslosigkeit gebremst werden. Im Jahr 2005 sank die Arbeitslosigkeit gemäß dem von der OECD verwendeten ILO-Konzept – im Gegensatz zur Anzahl der registrierten Arbeitslosen – bereits leicht gegenüber dem Vorjahr und ist danach im Jahr 2006 deutlich gefallen. Die Anzahl der registrierten Arbeitslosen stieg wegen der Umbuchung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in die Arbeitslosenstatistik. Auch für das Jahr 2007 zeigt die bisherige Entwicklung einen deutlich rückläufigen Trend.

Tabelle 2

## Entwicklung der Wachstumstreiber in Deutschland

|        | Arbeitslosenquote <sup>1)</sup> | Unternehmensinvestitionen <sup>2)</sup> | Staatliche Investitionen <sup>2)</sup> | Staatlicher Haushaltssaldo <sup>2)</sup> | Abgabenquote <sup>3)</sup> |
|--------|---------------------------------|---|--|--|----------------------------|
| 2000   | 7,2                             | 19,7                                    | 1,8                                    | -1,2                                     | 37,2                       |
| 2001   | 7,4                             | 18,3                                    | 1,7                                    | -2,8                                     | 36,1                       |
| 2002   | 8,2                             | 16,7                                    | 1,7                                    | -3,6                                     | 35,4                       |
| 2003   | 9,1                             | 16,2                                    | 1,6                                    | -4,0                                     | 35,5                       |
| 2004   | 9,5                             | 16,0                                    | 1,4                                    | -3,7                                     | 34,7                       |
| 2005   | 9,4                             | 15,9                                    | 1,3                                    | -3,2                                     | 34,7                       |
| 2006   | 8,4                             | 16,4                                    | 1,4                                    | -1,6                                     | 34,9                       |
| 2007 P | 7,2                             | 16,7                                    | 1,4                                    | -0,5                                     | 35,1                       |

1) Standardisierte Arbeitslosenquote in Prozent. 2) In Prozent des BIP. 3) Steuern und Sozialabgaben in Prozent des BIP.

Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



**Unternehmensinvestitionen:** Die nach der Jahrtausendwende einsetzende Wachstumskrise hat vor allem der Investitionstätigkeit stark zugesetzt. Die preisbereinigten Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen lagen im Jahr 2003 um 11 Prozent unter dem Volumen des Jahres 2000. Auch in Prozent des BIP kam es zu einem markanten Bedeutungsverlust der privaten Investitionstätigkeit. Die private Investitionsquote sank von knapp 20 auf gut 16 Prozent. Obwohl es bereits 2004 wieder zu einem leichten Anstieg der absoluten Unternehmensinvestitionen kam, waren die Investitionen in Prozent des BIP bis 2005 wegen des immens angestiegenen Außenbeitrags rückläufig. Seit dem Jahr 2005 nimmt die private Investitionsquote wieder zu.

**Staatliche Investitionen:** Bei den staatlichen Investitionen ergibt sich ein ähnliches Bild. Auch hier ist beim Blick auf den Anteil der staatlichen Investitionen am BIP im Jahr 2005 eine Trendumkehr festzustellen. Dabei waren die staatlichen Investitionen sogar bis 2005 in absoluten Werten rückläufig. Mit 30 Milliarden Euro lagen sie um mehr als 6,5 Milliarden oder 18 Prozent unter dem Wert des Jahres 2000. Im Vergleich mit den privaten Investitionen war die Erholung bei den öffentlichen Investitionen weniger stark. Mit 1,4 Prozent liegt ihr Anteil am BIP im Jahr 2007 nur um 0,1 Prozentpunkte über dem Tiefstand des Jahres 2005.

**Staatlicher Haushaltssaldo:** Das laufende Finanzierungsdefizit des Staates ist in Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2003 deutlich gestiegen. Dabei wurde in den vier Jahren 2002 bis 2005 durchgehend das Maastricht-Kriterium verletzt, das eine Neuverschuldungs-

grenze von 3 Prozent des BIP vorsieht. Erst im Jahr 2006 war der deutsche Staatshaushalt mit einem Defizit in Höhe von 1,6 Prozent des BIP zumindest wieder konform mit dem Maastricht-Vertrag. Im Jahr 2007 wird ein nahezu ausgeglichener Haushalt erreicht.

**Gesamtabgabenquote:** Ein vollkommen anderes Bild ergibt sich beim Anteil der Steuern und Sozialabgaben am BIP. Die Abgabenquote ist von 37,2 Prozent im Jahr 2000 bis auf 34,7 Prozent im Jahr 2004 deutlich gesunken, was sich positiv auf die Wachstumsdynamik ausgewirkt hat. Allerdings hat diese für das Wirtschaftswachstum günstige Entwicklung nicht angehalten. Die Gesamtabgabenquote ist im Jahr 2006 wieder leicht auf 34,9 Prozent angestiegen. Im Jahr 2007 erhöht sie sich nicht zuletzt aufgrund der Mehrwertsteuererhöhung auf 35,1 Prozent.

### **Potenzial- und Wirtschaftswachstum**

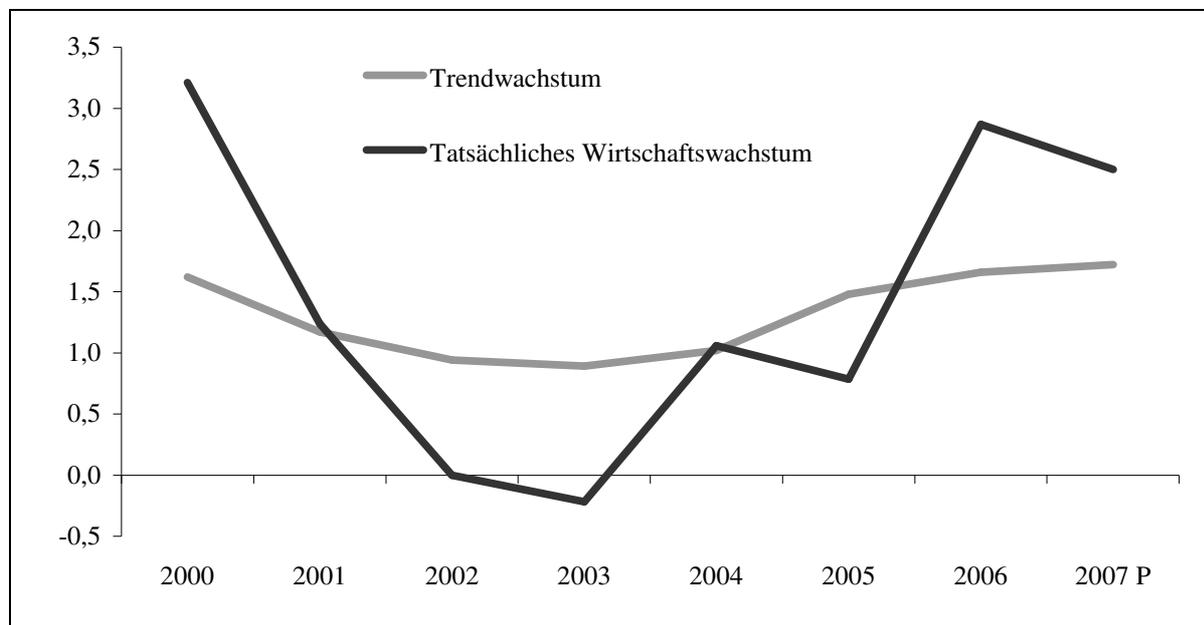
Aus den Veränderungen der Wachstumstreiber kann die Entwicklung des Wachstumspfades ermittelt werden. Dazu werden die Fünfjahresdurchschnittswerte der Wachstumstreiber berechnet und deren Veränderungen mit den Regressionskoeffizienten aus Tabelle 1 multipliziert. Ferner wird ein Faktor für die Produktivitätsentwicklung im Zeitablauf addiert (Zeiteffekt) und die Entwicklung des BIP im vorherigen Zeitraum berücksichtigt. Addiert man alle Einzeleffekte, so erhält man die Entwicklung des Fünfjahresdurchschnittswerts des BIP je Person im erwerbsfähigen Alter. Multipliziert man diese mit der Fünfjahresveränderung des Anteils der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung, resultiert die Fünfjahresveränderung des BIP je Einwohner. Multipliziert mit der Bevölkerung wird daraus der Pfad des gesamten BIP berechnet. Um die Rate des Trendwachstums für jedes einzelne Jahr zu ermitteln, werden die Fünfjahreszeiträume fortlaufend um ein Jahr verschoben. Das Modellwachstum für den Zeitraum 2000 bis 2004 stellt entsprechend die Rate des Trendwachstums für das Jahr 2000 dar, die Rate für den Zeitraum 2001 bis 2005 die für das Jahr 2001 usw. Die Rate des mit diesem Modell berechneten Trendwachstums und das tatsächliche Wachstum in Deutschland sind in Abbildung 2 dargestellt.

Mit Blick auf die in Abbildung 1 gezeigte Wachstumsperformance stellt sich nun die Frage, welcher Anteil des Aufschwungs seit dem Tiefpunkt im Jahr 2003 auf strukturelle Effekte – also auf eine Verbesserung der Wachstumstreiber – zurückzuführen ist. Dazu wird im Rahmen des vorgestellten Wachstumsmodells untersucht, wie sich die Rate des Trendwachstums durch die Veränderungen der Wachstumstreiberwerte verändert hat.

Abbildung 2

## Wachstumspfad in Deutschland

Veränderung des tatsächlichen BIP gegenüber Vorjahr in Prozent und Trendwachstum in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

 Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

Im Jahr 2000 lag die Rate des Trendwachstums etwa bei 1,6 Prozent und sank 2003 aufgrund der Verschlechterung der Wachstumstreiber auf etwa 0,8 Prozent. Im Jahr 2004 ist die Trendrate wieder angestiegen und erhöhte sich dann deutlich im Jahr 2005 auf über 1,4 Prozent. Im Jahr 2007 liegt das Trendwachstum in Deutschland bei etwa 1,7 Prozent. Damit übertrifft das tatsächliche Wirtschaftswachstum die Potenzialrate bereits zum zweiten Mal in Folge – und zwar deutlich.

### Quantifizierung der Wachstumsbeiträge

Im Jahr 2003 haben sich die Wachstumstreiber Arbeitslosigkeit, Unternehmensinvestitionen, staatliche Investitionen und Haushaltsdefizit wesentlich verschlechtert. Gewichtet mit dem Regressionskoeffizienten aus Tabelle 1, wurde die Wachstumsdynamik am stärksten durch den Rückgang der staatlichen Investitionen belastet, sodass die Rate des Trendwachstums allein hierdurch um 0,35 Prozentpunkte zurückging (Tabelle 3). Lediglich die Reduzierung der Gesamtabgabenquote hatte im Jahr 2003 einen positiven Effekt auf den Wachstumspfad – die Trendrate stieg um 0,11 Prozentpunkte.

Im Jahr 2007 ergibt sich hingegen ein ganz anderes Bild: Der Wachstumspfad profitiert stark durch den Abbau der Arbeitslosigkeit und durch die Erhöhung der Unternehmensin-

vestitionen. Beide Wachstumstreiber wechselten folglich von einer bremsenden zu einer expandierenden Wirkung. Bezogen auf das Trendwachstum insgesamt, ergibt sich aus der Differenz der Wirkungen in den Jahren 2003 und 2007 der Gesamtunterschied. Diesbezüglich führen auch die Veränderungen bei den staatlichen Investitionen zu einer Verbesserung des Wachstumstrends. Wirkten die staatlichen Investitionen im Jahr 2003 noch als starke Bremse, so hat diese Bremswirkung deutlich nachgelassen – das Trendwachstum stieg wegen dieser geringeren Bremsfunktion. Lediglich bei den Gesamtabgaben ist eine Verschlechterung ihrer Wirkung auf das Wachstum nachzuweisen. Profitierte das Trendwachstum im Jahr 2003 noch von der Senkung der Abgaben, so tritt diese expansive Wirkung im Jahr 2007 nicht mehr auf. Aus den vier in Tabelle 3 aufgeführten politisch beeinflussbaren Parametern ergibt sich in der Summe seine Erhöhung vom Jahr 2003 bis zum Jahr 2007 um 1,2 Prozentpunkte. Im Gesamtmodell ergibt sich nur eine Steigerung in Höhe von 0,9 Prozentpunkten. Diese Differenz resultiert zum einen aus der Veränderung der Bevölkerung und der Bevölkerungsstruktur, die dämpfend auf den Wachstumstrend wirken. Zum anderen ist die Größe BIP-verzögert im Jahr 2007 kleiner als im Jahr 2003. Damals profitierte das Trendwachstum stärker vom hohen Wachstum der fünfjährigen Vorperiode, die von den wachstumsstarken Jahren 1998 bis 2000 geprägt wurde. Dagegen steht die fünfjährige Vorperiode des Jahres 2007 stark unter dem Einfluss der rezessiven Phase.

Tabelle 3

## Trendwachstum im Vergleich

Veränderung der jährlichen Rate des Trendwachstums in Deutschland durch Veränderungen der folgenden Wachstumstreiber in den Jahren 2003 und 2007 in Prozentpunkten

|                                  | 2003  | 2007  | Differenz |
|----------------------------------|-------|-------|-----------|
| <b>Arbeitslosigkeit</b>          | -0,12 | 0,35  | 0,47      |
| <b>Unternehmensinvestitionen</b> | -0,33 | 0,11  | 0,44      |
| <b>Staatliche Investitionen</b>  | -0,35 | -0,04 | 0,31      |
| <b>Defizit</b>                   | -0,01 | 0,12  | 0,13      |
| <b>Gesamtabgabenquote</b>        | 0,11  | -0,01 | -0,12     |

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Schließlich kann nun beantwortet werden, welcher Anteil der Wachstumsverbesserung im Zeitraum 2003 bis 2007 auf politisch beeinflussbare Parameter zurückzuführen ist. Die Wachstumsrate des tatsächlichen realen BIP ist im Betrachtungszeitraum um knapp 3 Prozentpunkte gestiegen. Die bisherigen Ausführungen haben ergeben, dass sich das Trendwachstum im gleichen Zeitraum um 1,2 Prozentpunkte verbessert hat. Gut ein Drittel der Wachstumsbeschleunigung kann somit auf politisch beeinflussbare Wachstumsdeterminan-

ten zurückgeführt werden. Bei diesem Befund ist allerdings Folgendes zu beachten: Die Restkomponente in Höhe von 1,5 bis 2 Prozentpunkten erfasst alle konjunkturellen Faktoren sowie Faktoren, die im Wachstumsmodell explizit nicht berücksichtigt werden. Zum konjunkturellen Bereich zählt in erster Linie das boomende Auslandsgeschäft der deutschen Wirtschaft. Dies wiederum resultiert aus dem hohen Weltwirtschaftswachstum. Davon profitierte die deutsche Wirtschaft aufgrund ihres modernen Produktportfolios, unternehmerischer Restrukturierungen und der verbesserten preislichen Wettbewerbsfähigkeit, die sich in einem hohen Maß mit der zurückhaltenden Lohnpolitik der letzten Jahre erklären lässt. Gleichwohl hat etwa die Lohnpolitik auch den Abbau der Arbeitslosigkeit günstig beeinflusst. Dies wurde im Rahmen des Wachstumsmodells dem Politikbereich zugerechnet. Das Gleiche gilt für die Unternehmensinvestitionen, die sich zum einen wegen besserer steuerlicher Rahmenbedingungen erholt haben, zum anderen aber auch wegen der boomenden Weltkonjunktur.

### **Die Politik im Spiegel des IW-Reformbarometers**

Im Folgenden werden die hinter der Verbesserung der Wachstumstreiber stehenden politischen Maßnahmen identifiziert. Die Politik kann auf vielfältige Weise die Wachstumstreiber beeinflussen. Der grundlegende Zusammenhang wurde bereits in der „Vision Deutschland“ aufgezeigt (IW Köln, 2005). Bei den Wachstumstreibern handelt es sich entweder um direkte oder indirekte Stellschrauben der Politik: Unmittelbaren Einfluss kann der Staat auf die Höhe von Steuern und Sozialabgaben etwa durch die Gestaltung der Steuersätze und der sozialen Sicherungssysteme (Wachstumstreiber Abgabenquote), die Staatsverschuldung (Wachstumstreiber Defizitquote) und auf den Wachstumstreiber Öffentliche Investitionen nehmen. Mittelbar beeinflussen kann die Politik die Wachstumstreiber Arbeitslosigkeit und Unternehmensinvestitionen, indem sie die Anreize für Beschäftigung und Investitionen verändert.

Die Politikbewertung erfolgt anhand des vom IW Köln im Jahr 2002 entwickelten und monatlich aktualisierten IW-Reformbarometers. Es besteht aus den drei Indikatoren Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik, welche jeweils zu einem Drittel in den Gesamtindikator eingehen. Die Teilindikatoren setzen sich aus je elf bis 14 gleichgewichteten Kriterien zusammen, die einen quantitativen oder qualitativen Zugang zu einem theoretisch ableitbaren und ordnungspolitisch fundierten Urteil eröffnen. Werte über 100 signalisieren, dass die Politik die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert hat; Werte unter 100 zeigen eine Verschlechterung an (Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006, 10 ff.). Bewertungsgrundlagen sind Kabinettsbeschlüsse, Maßnahmenpakete mit verbindlichem Charakter, Gesetzesentwürfe und endgültig verabschiedete Gesetze; reine Ankündi-

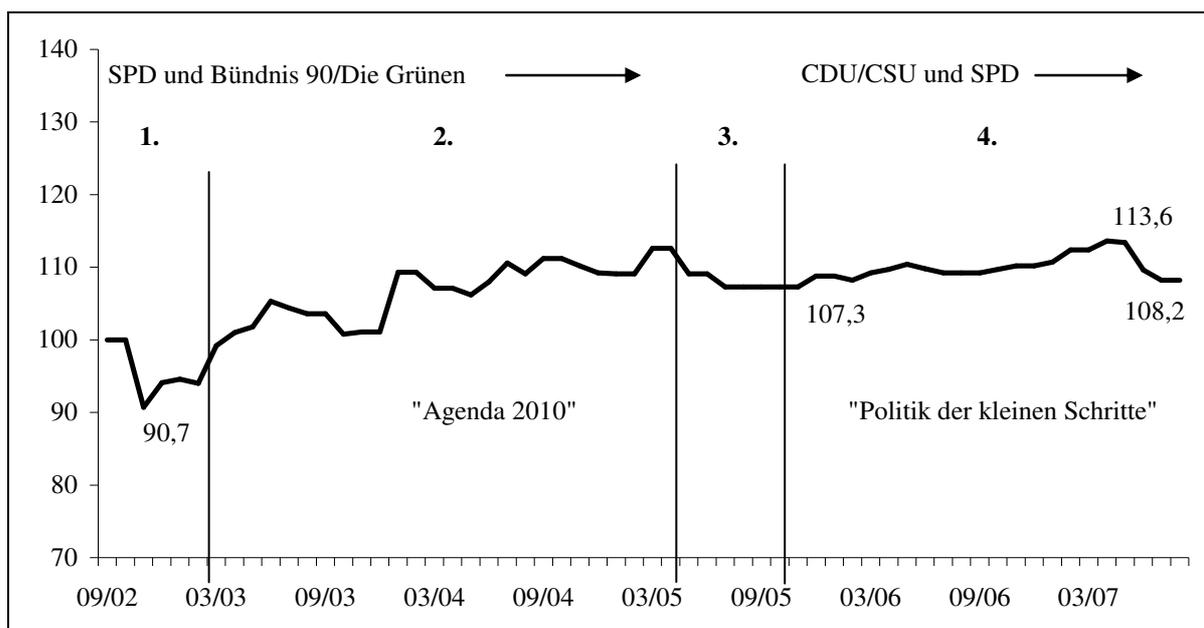
gungen, Absichtserklärungen und öffentliche Diskussionen bleiben außen vor. Zudem wird bewertet, was sich gegenüber dem Status quo verändert und nicht, was sich gemessen an ordnungspolitischen Notwendigkeiten ändern müsste.

Abbildung 3 zeigt auf Basis des IW-Reformbarometers, dass die Politik die Rahmenbedingungen in Deutschland in den letzten fünf Jahren verbessert hat: Zwischen September 2002 und Juni 2007 ist der Indikator von seinem Ausgangswert 100 auf 113,6 Punkte angestiegen. Dass der Reformprozess nicht immer geradlinig verlaufen ist und zuletzt einen deutlichen Dämpfer auf 108,2 Punkte erfahren hat, zeichnet der Indikator ebenfalls nach. Insgesamt lassen sich vier Phasen von unterschiedlicher Reformintensität und -richtung identifizieren (Scharnagel/Mahlich/Beck, 2006, 64 f.):

Abbildung 3

## Das IW-Reformbarometer

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

1. Nach der Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung im September 2002 stürzte das Reformbarometer auf deutlich unter 100 Punkte ab. Ausschlaggebend dafür waren verschiedene ordnungspolitische Missgriffe wie kurzfristig anberaumte Steuererhöhungen – etwa das Flutopfersolidaritätsgesetz und das Steuervergünstigungsabbaugesetz – oder sozialpolitische Notoperationen (z. B. höhere Beiträge und Bemessungsgrenzen bei der Gesetzlichen Renten- oder Krankenversicherung).

2. Mit der Agenda 2010 kam es im März 2003 zur reformpolitischen Wende. Auf Basis der „20 Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ des SVR (2002) wurde der Arbeitsmarkt teilweise dereguliert, die Gesetzliche Krankenversicherung neu geordnet, und die Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden zusammengelegt. Auch die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften und die rot-grüne Rentenreform trugen dazu bei, dass das Reformbarometer bis April 2005 auf 112,6 Punkte anstieg.
3. Eine Reformpause gab es während des vorgezogenen Bundestagswahlkampfes und der anschließenden Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD. Nach Bereinigung des Reformbarometers um noch offene, nicht mehr realisierte Regierungsvorhaben verharrte der Indikator bei 107,3 Punkten.
4. Die Große Koalition leitete im November 2005 die vierte reformpolitische Phase ein, die von Bundeskanzlerin Merkel als „Politik der kleinen Schritte“ charakterisiert wurde. Entsprechend ist das Reformtempo nicht mehr so dynamisch. Zwar hat die Große Koalition mit der Föderalismusreform, der schrittweisen Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters oder der Reform der Unternehmensbesteuerung die Rahmenbedingungen weiter verbessert. Dem stehen aber auch Fehlentscheidungen gegenüber, wie die Gesundheitsreform oder die Erhöhung der Mehrwertsteuer. Insgesamt erhöhte sich das Reformbarometer jedoch weiter auf 113,6 Punkte. Die jüngsten Entscheidungen zur sozialen Pflegeversicherung und zu den Mindestlöhnen ließen das Reformbarometer indes auf 108,2 Punkte einbrechen. Ob dies eine Kehrtwende im bisherigen kontinuierlichen Verbesserungsprozess markiert und damit eine fünfte, rückwärtsgerichtete Phase einleitet, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Denn der parlamentarische Gesetzgebungsprozess zu diesen Vorhaben hat noch nicht begonnen.

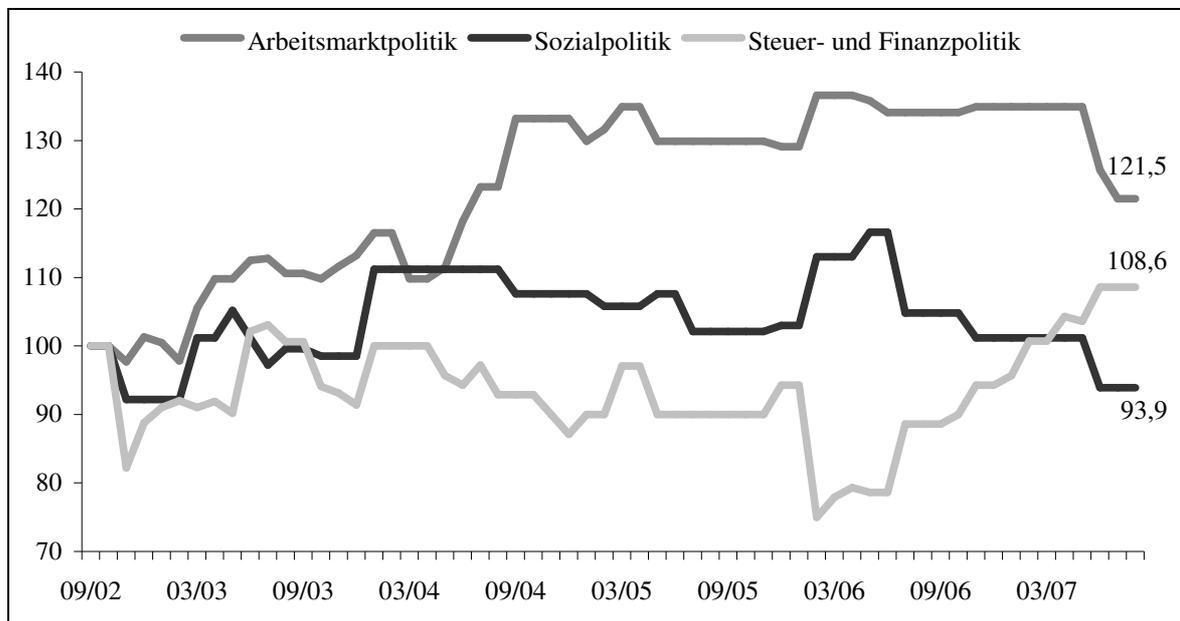
### **Arbeitsmarktpolitik**

Die Analyse der Wachstumstreiber für den Zeitraum 2003 bis 2007 hat gezeigt, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit den größten Wachstumsschub gegeben hat. Dies korrespondiert mit der Tatsache, dass die Politik in den letzten fünf Jahren die meisten Fortschritte dabei erzielt hat, die institutionellen Voraussetzungen für mehr Beschäftigung zu verbessern (Hüther/Scharnagel, 2005, 26). Vor allem die Hartz-Reformen haben den Teilindikator gegenüber dem Ausgangswert bis zum Beginn des vorgezogenen Bundestagswahlkampfes im Mai 2005 um knapp 30 Punkte auf 129,9 Zähler steigen lassen (Abbildung 4). Die Große Koalition setzte diesen Kurs zunächst fort und konnte den Arbeitsmarktindex besonders wegen der Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung auf 136,6 Punkte erhöhen. Zuletzt stürzte der Indikator auf 121,5 Punkte ab. Hauptverantwortlich dafür sind die Pläne zur Einführung von Mindestlöhnen, auf die sich der Koalitionsausschuss im Juli 2007 geeinigt hat.

Abbildung 4

## Teilindikatoren des IW-Reformbarometers

September 2002 = 100; Werte über 100: Verbesserung, Werte unter 100: Verschlechterung



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Trotz dieser jüngsten Abstriche wurde in der Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu den anderen Bereichen in den letzten Jahren am meisten erreicht:

- Erstens hat eine Reihe von Maßnahmen die Anreize zur Arbeitsaufnahme verbessert. Dazu gehören die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Verschärfung der Zumutbarkeit und die Stärkung des Prinzips „Fördern und Fordern“ in der Arbeitslosenunterstützung. Schließlich zählt dazu auch die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf generell zwölf Monate und auf 18 Monate für Arbeitslose über 55 Jahre.
- Zweitens wurden die Anreize für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen durch die Anhebung des Schwellenwerts beim Kündigungsschutz von fünf auf zehn Mitarbeiter bei Neueinstellungen, Erleichterungen bei der befristeten Beschäftigung und die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung erhöht.
- Drittens wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt verbessert. Dies gelang durch die Novellierung der Handwerksordnung, den Ausbau der Kinderbetreuung (Tagesbetreuungsausbaugesetz) und die erleichterte Zuwanderung für qualifizierte ausländische Erwerbstätige (Zuwanderungsgesetz).

Neben diesen Verbesserungen gab es auch Fehlentscheidungen. Dazu zählen der degressive Zuschlag für ehemalige Arbeitslosengeldbezieher, die in den ALG-II-Bezug wechseln, die

Vereinheitlichung des Regelsatzes in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf das Westniveau in ganz Deutschland oder das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.

## Sozialpolitik

Die sozialpolitischen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten fünf Jahren insgesamt verschlechtert. Dies spiegelt sich auch im Wachstumstreiber Gesamtabgabenquote wider, dessen Wachstumsbeitrag immer schwächer und zuletzt sogar negativ wurde. Gegenüber dem Ausgangswert von 100 Punkten ist der Teilindikator Sozialpolitik auf 93,9 Punkte gesunken (Abbildung 4). Dabei war die Große Koalition zunächst auf einem guten Weg: Die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung und die „Rente mit 67“ ließen den Teilindikator auf seinen Höchststand von 116,6 Punkte (Mai/Juni 2006) emporschnellen. Demgegenüber haben die inzwischen beschlossene Gesundheitsreform und die Pläne zur Pflegereform zu einem Absturz um knapp 23 Zähler geführt.

Abgesehen von grundlegenden Systemfragen, haben Rot-Grün und Schwarz-Rot in der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung ihre Hausaufgaben gemacht. Mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel ab dem Jahr 2005, der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre im Zeitraum 2012 bis 2029 und der Modifizierung der Schutzklausel, aufgrund derer ausgebliebene Rentenkürzungen ab dem Jahr 2011 mit möglichen Rentenerhöhungen verrechnet werden, wurden die rentenpolitischen Empfehlungen der Rürup-Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ im Wesentlichen umgesetzt. Infolge dieser grundsätzlich richtigen Weichenstellungen stieg der Teilindikator Sozialpolitik im Januar 2004 und im März 2006 jeweils deutlich an. Lediglich die mit der „Rente mit 67“ eingeführte Ausnahme, weiterhin mit 65 Jahren abschlagsfrei in den Ruhestand gehen zu können, wenn man zuvor 45 Jahre lang in die Versicherung eingezahlt hat, verstößt gegen das Versicherungsprinzip zulasten der Beitragszahler.

Weniger günstig sieht hingegen die gesundheitspolitische Bilanz aus. Zwar ist es mit der Gesundheitsreform 2003 gelungen, die Beitragssätze kurzfristig zu stabilisieren, die Schulden der Gesetzlichen Krankenkassen abzubauen und über Praxisgebühren und höhere Zahlungen die Versicherten etwas stärker direkt an der Finanzierung der von ihnen beanspruchten Leistungen zu beteiligen. Die von der Großen Koalition inzwischen verabschiedete Gesundheitsreform 2007 erreicht hingegen keines der mit ihr verfolgten Ziele: Weder werden die Beiträge nachhaltig gesenkt, noch stellt der Gesundheitsfonds eine solide, demografiefeste Finanzierungsbasis dar. Statt dessen drohen höhere Beiträge, mehr Bürokratie und weniger Wettbewerb.

Bei der erst im Jahr 1995 eingeführten Pflegeversicherung hat es die Politik versäumt, die Strukturen nachhaltig zu stärken. Die Große Koalition hat zwar inzwischen Eckpunkte für die Pflegereform festgelegt. Doch anstelle einer Finanzreform, die mehr auf individuelle Kapitaldeckung setzt und die Beiträge vom Faktor Arbeit abkoppelt, wurde lediglich beschlossen, den (regulären) Beitragssatz um 0,25 Prozentpunkte auf 1,95 Prozent zum 01.07.2008 zu erhöhen, den Leistungskatalog auszuweiten und die Vergütung an die Preisentwicklung anzupassen.

### **Steuer- und Finanzpolitik**

Der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik befand sich von September 2002 bis März 2006 auf einer langanhaltenden Talfahrt, die nur zeitweise von kurzen Ausschlägen nach oben durchbrochen wurde (Abbildung 4). Seitdem ging es ständig bergauf, und der Teilindikator wies zuletzt einen Wert von 108,6 Punkten auf. Sein Verlauf wird über den gesamten Beobachtungszeitraum stark von der Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos geprägt. Während der zweiten rot-grünen Amtszeit verstieß Deutschland viermal in Folge gegen das Defizitkriterium des Europäischen Wachstumspaktes. Lediglich wegen der regelmäßigen Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts war der Bundesetat in dieser Zeit verfassungskonform. Diese Entwicklung überlagerte die steuer- und finanzpolitischen Entscheidungen des Schröder-Kabinetts, welche die Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum verbessert haben. Dazu zählen das (teilweise) Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform 2000 um ein Jahr von 2005 auf 2004, der Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach der „Koch-Steinbrück-Liste“ oder die Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften.

Die Große Koalition hingegen profitiert davon, dass sich der Aufschwung seit 2006 auch deutlich bei den Steuereinnahmen bemerkbar macht. Das Staatsdefizit lag in jenem Jahr bei 1,6 Prozent und wird für das Jahr 2007 von der OECD auf 0,5 Prozent geschätzt. Aber nicht nur das Konjunkturplus, sondern auch massive Steuererhöhungen haben dazu beigetragen, dass das Defizit seit 2006 geringer geworden ist und die Steuer- und Abgabenquote angestiegen sind: Zu Beginn ihrer Amtszeit schaffte die Große Koalition die Eigenheimzulage für Neufälle ab und beschränkte die Verlustverrechnung bei bestimmten Steuerstundungsmodellen. Schließlich stiegen Anfang 2007 der Regelsatz der Mehrwertsteuer und die Versicherungsteuer von 16 auf 19 Prozent. Daraufhin sank der Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik auf seinen bisher niedrigsten Stand von 75,0 Punkten.

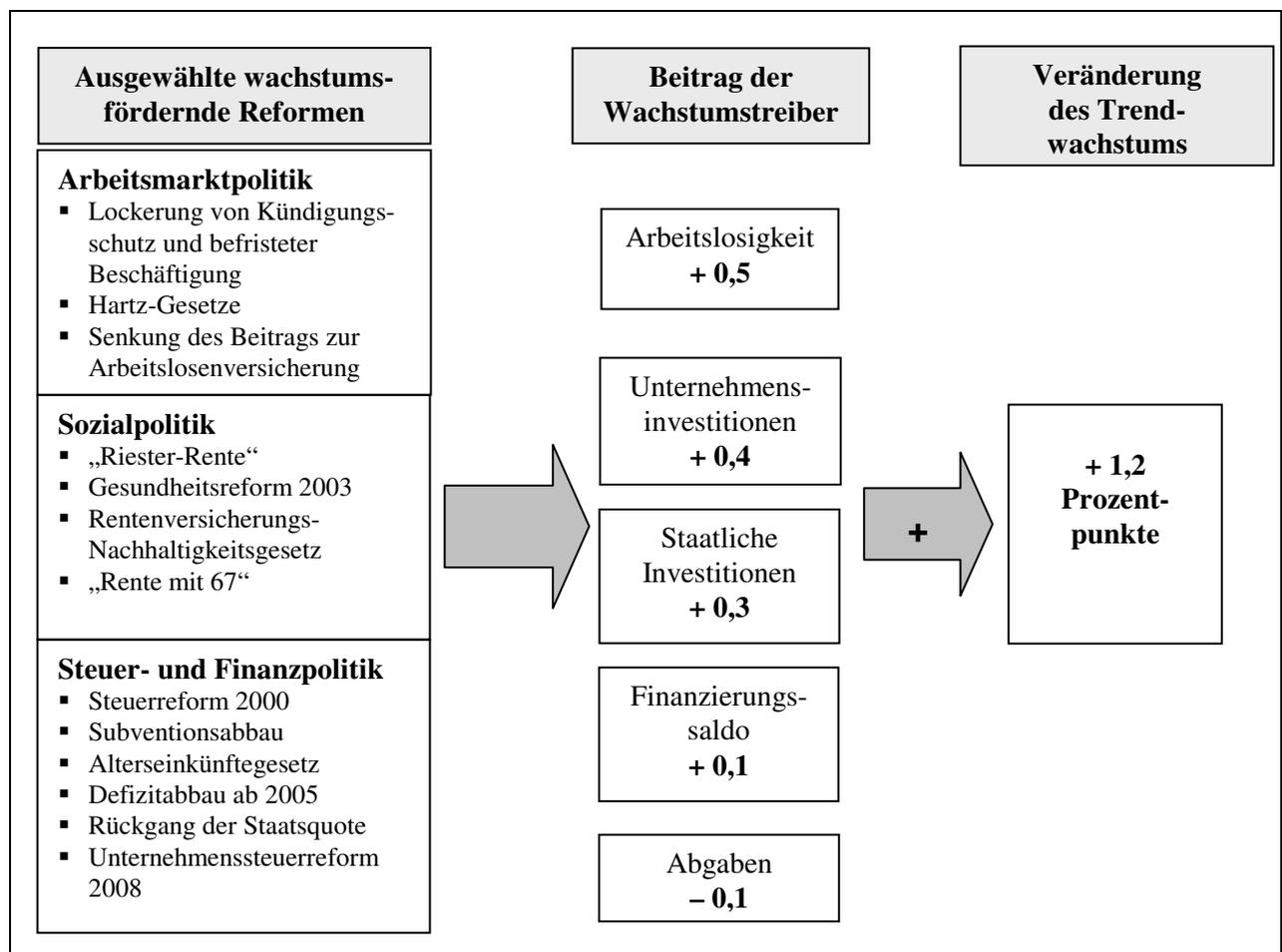
Neben dem niedrigeren Defizit ließ die Unternehmenssteuerreform 2008 den Teilindikator auf zuletzt 108,6 Punkte steigen. Licht und Schatten liegen hier allerdings nah beieinander.

Die nominalen Steuersätze sinken für einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen deutlich auf einheitlich rund 29,8 Prozent. Allerdings wird im Gegenzug nicht nur die degressive Abschreibung abgeschafft und die Sofortabschreibung für geringwertige Güter eingeschränkt, was die Liquidität der Unternehmen schmälert. Gravierender sind komplizierte Regelungen, welche die Substanzbesteuerung verschärfen, die Besteuerung von Funktionsverlagerungen und die sogenannte Zinsschranke, derzufolge der Zinsaufwand nur noch eingeschränkt abzugsfähig ist.

Übersicht

## Struktur der Reformrendite

Veränderung des Trendwachstums in Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2007 in Prozentpunkten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## Fortsetzung des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses

Die Politik war in den letzten Jahren nicht tatenlos (Übersicht). Auch wenn manche Fehlentscheidungen getroffen wurden und sie zuletzt wieder Terrain verspielte, haben sich die Rahmenbedingungen in Deutschland verbessert. Die Reformdividende in Form eines höhe-

ren Trendwachstums und mehr Beschäftigung macht deutlich, dass sich die Anstrengungen der letzten Jahre gelohnt haben. Die gute Konjunktur könnte die Regierungsparteien in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode aber dazu verleiten, die Finger von strittigen Reformthemen zu lassen. Nicht von ungefähr ist bereits die Rede von einem „Reformtief im Konjunkturhoch“, das sich im jüngsten Absacken des Reformbarometers manifestiert hat (IW Köln, 2007b, 4 f.; Scharnagel, 2007). Auf die Erfolge bei der Verbesserung der Wachstumstreiber kann die Regierung verweisen, wenn es darum geht, die Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum kontinuierlich zu verbessern. Einmalige Fortschritte können das Wachstumspotenzial langfristig nicht oben halten. Zum einen wirkt erst ein stabiles wirtschaftspolitisches Umfeld über den Zeitfaktor potenzialsteigernd. Zum anderen hat die Erwartungsstabilisierung bei den Investoren Vorrang. Mit verlässlichen Rahmenbedingungen binden die Unternehmen sich mit Kapital an den Standort Deutschland und schaffen damit auch Arbeitsplätze. Die Entwicklung in den letzten Jahren und die Reformrendite verdeutlichen dies mehr denn je. Diese Erkenntnis sollte die Politik darin bestärken, die institutionellen Voraussetzungen für Beschäftigung und Wachstum fortlaufend im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses für Deutschland zu stärken.

---

## Literatur

Hüther, Michael / Scharnagel, Benjamin, 2005, Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 32–33, S. 23–30

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2005, Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft, Köln

IW Köln (Hrsg.), 2007a, Woher kommt der Aufschwung in Deutschland, Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln

IW Köln, 2007b, Reformtief im Konjunkturhoch, iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 29, v. 19.07.2007, S. 4–5

Plünnecke, Axel / Seyda, Susanne, 2007, Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, IW-Analysen, Nr. 27, Köln

Scharnagel, Benjamin, 2007, Schwarz-rote Halbzeitbilanz: Reformtief im Konjunkturhoch, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für das „Merkelmeter“ im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der WirtschaftsWoche, Köln

Scharnagel, Benjamin / Mahlich, Jörg / Beck, Alex, 2006, Das D A CH-Reformbarometer, Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, IW-Analysen, Nr. 23, Köln

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002, Jahresgutachten 2002/2003: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Wiesbaden

## How Much Have Policies Contributed to Germany's Economic Upturn?

After several years of sluggish growth the German economy accelerated its pace by nearly 3 percentage points between 2003 and 2007. Germany's return to the group of relatively fast expanding developed economies can be attributed to solid growth of the world economy from which, in particular, Germany's export industries benefited due to restructuring and cost management. However, reform policies have also played a role in enhancing important growth drivers – most notably regarding private and government investment, labor market liberalisation and budget consolidation. Therefore, one third of the growth acceleration is estimated to result from reform policies. The “IW-Reformbarometer”, which monitors policies, shows that labor market reforms have contributed most to the positive development. The lesson therefore clearly states that the reform policies should be continued in order to keep Germany on a growth path.