

**VOM**

**KRANNKEN**

**MANNN  
EUROPAS**

VOM KRANKEN MANN EUROPAS ...

# ... ZUM VORBILDLICHEN PATIENTEN

REIMUT ZOHLNHÖFER

**Die deutsche Wirtschaft hat in den vergangenen knapp zwei Jahrzehnten einen erstaunlichen Wandel vollzogen: von einem „kranken Mann“, wie die Presse schrieb, zu einem vorbildlichen Patienten, einem „Beschäftigungswunder“ geradezu. Wichtig für die Genesung war eine Reihe politischer Reformen, die in den Jahren von 2002 bis 2008 auf den Weg gebracht wurden. Ihr Auslöser: die Angst vor dem Wähler.**



Im Juni 1999 erschien im britischen Wirtschaftsblatt „The Economist“ ein Artikel über den Zustand der deutschen Wirtschaft, der überschrieben war mit den Worten: „The sick man of the Euro“. In der Tat stellte sich die Situation düster dar: Die Wirtschaft wuchs kaum, die Arbeitslosigkeit war auf über vier Millionen gestiegen, und nur mit Mühe hatte es die Bundesregierung geschafft, das Haushaltsdefizit im Jahr 1997 – dem Referenzjahr für die Aufnahme in die Europäische Währungsunion – unter die hierfür erforderlichen drei Prozent am Bruttoinlandsprodukt zu drücken. Und die Krankheit besserte sich in den Folgejahren nicht, im Gegenteil, sie schien chronisch geworden zu sein: Zwischen 2002 und 2005 überschritt das gesamtstaatliche Defizit alljährlich die Drei-Prozent-Schwelle, womit Deutschland als eines der ersten Länder gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU verstieß – lange vor Griechenland, Spanien oder Italien. Die Arbeitslosigkeit schoss Anfang 2005 sogar auf über fünf Millionen, und die Wirtschaft stagnierte weiter.

Chronisch hatte diese Krankheit werden können, so eine weitverbreitete Diagnose, weil Bundesregierungen verschiedener parteipolitischer Couleur nicht in der Lage oder willens waren, Reformen durchzusetzen, die den verkrusteten Arbeitsmarkt liberalisiert, die hohen Lohnnebenkosten begrenzt und die Steuerlast für Unternehmen gesenkt hätten. „Reformstau“ war das Wort des Jahres 1997 geworden, aber es blieb auch in der Folgezeit in regem Gebrauch.

Zehn Jahre später erscheinen diese Diagnosen aus einer ganz anderen Zeit zu stammen, der Patient ist nach weitverbreiteter Auffassung als geheilt zu entlassen. Die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes wird auch von ernst zu nehmenden Wissenschaftlern sowie der OECD, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, als „Beschäftigungswunder“ bezeichnet – und das nicht zu Unrecht, wurden doch 2014 mehr als 42 Millionen Arbeitnehmer in Deutschland gezählt, und damit mehr als jemals zuvor in der Nachkriegsgeschichte.

Natürlich ist die Politik nicht allein verantwortlich für den derzeitigen Beschäftigungsboom – auch die moderate Lohnpolitik, die Flexibilisierung im System der industriellen Beziehungen und die im Vergleich zur Jahrtausendwende

ungleich niedrigeren Realzinsen spielen eine wichtige Rolle. Doch die Politik hat eben mit einer ganzen Reihe von Reformen, insbesondere den sogenannten Hartz-Reformen, auch ihren Beitrag zur Wende auf dem Arbeitsmarkt geleistet. Zudem hat sie die Sozialsysteme, von der Rente bis zur Krankenversicherung, mehrfach reformiert, die lange Zeit hohen Sätze der Unternehmensteuer auf ein im europäischen Vergleich mittleres Niveau gesenkt und sogar in der Familienpolitik Anschluss an die Vorreiter in diesem Politikfeld gefunden.

Warum taten sich verschiedene Bundesregierungen in den 1990er-Jahren aber so schwer mit reformpolitischen Veränderungen und wieso konnte der Reformstau zwischen 2002 und 2008 überwunden werden?

#### Die Gründe des Reformstaus

Es besteht weitreichender Konsens in der politikwissenschaftlichen Literatur, dass die Durchsetzung tief greifender Reformen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland in der Regel sehr schwer ist. In erster Linie wird hierbei die Rolle des Bundesrates betont, der seit 1990 zumeist andere, häufig entgegengesetzte Mehrheiten als der Bundestag aufweist. Und tatsächlich scheiterte insbesondere die Regierung Kohl gegen Ende ihrer Amtszeit immer wieder mit größeren Reformprojekten an der rot-grünen Mehrheit in der Länderkammer. Das prominenteste Beispiel hierfür ist zweifellos die 1997 geplatzte Steuerreform.

Meine Analysen der Wirtschaftspolitik seit den 1990er-Jahren verweisen allerdings darauf, dass auch akteursbezogene Gründe für den Reformstau bis 2002 verantwortlich waren. Parteien sind zweifellos die zentralen Akteure politischer Willensbildung in der Bundesrepublik. Sie sind es, die Reformen letztlich auf die Agenda bringen, verabschieden und vor den Wählern vertreten müssen. Und die Wähler stellten in der Tat eine zentrale Hürde für die Durchsetzung liberaler Reformpolitik dar. Die Regierung Kohl wurde für ihre ersten Ansätze in diese Richtung Mitte der 1990er-Jahre mit der Abwahl bestraft, und die neu ins Amt gekommene rot-grüne Koalition hatte nichts Eiligeres zu tun, als die liberalen Reformen der Kohl-Regierung, die sie im Bundesrat nicht hatte verhindern können, zurückzunehmen – von der Rente über die Gesundheit bis zum Arbeitsmarkt. Auch etwaige Reformbestrebungen der Regierung Schröder, etwa ein Sparpaket, das Hans Eichel kurz nach seiner Ernennung zum Finanzminister 1999 auflegte, wurden umgehend sanktioniert: Es folgte ein Absturz in den Umfragen und Niederlagen bei Landtagswahlen, die wiederum schnell die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zum Kippen brachten. Entsprechend hielt sich die Regierung Schröder – ebenso wie ihre christlich-liberale Vorgängerin – so lange wie irgend möglich mit nennenswerten Reformen zurück.

# „Warum taten sich verschiedene Bundesregierungen in den 1990er-Jahren so schwer mit reform- politischen Veränderungen?“

Hinzu kam im Falle der rot-grünen Koalition, dass die SPD (und damit der Koalitionspartner, der die Wirtschafts- und Sozialpolitik weitgehend monopolisiert hatte) selbst nicht recht wusste, wie der Patient deutsche Wirtschaft behandelt werden sollte: Sollte man es eher, wie es dem linken Parteiflügel vorschwebte, mit einer Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und einer umfassenden Sozialpolitik versuchen, oder versprach die Therapie des Modernisiererflügels mehr Erfolg, die einen Umbau des Sozialstaates sowie des Arbeitsmarktes vorsah? Gerade in der Beschäftigungspolitik konnte sich zunächst kein Flügel durchsetzen, sodass Abwarten – Schröder sprach von einer „Politik der ruhigen Hand“ – auch in dieser Hinsicht das politisch sicherste Vorgehen zu sein schien.

## Das deutsche Reformwunder

Warum aber kam es dann gerade ab 2002 zu einer Überwindung des Reformstaus, die geradezu als deutsches Reformwunder bezeichnet werden könnte? Besonders bemerkenswert ist, dass es hierzu keines Regierungswechsels bedurfte, wie man – auch auf der Basis verschiedener politikwissenschaftlicher Theorieschulen – erwarten könnte. Vielmehr brachte die gleiche rot-grüne Regierung, die in den ersten dreieinhalb Jahren ihrer Amtszeit kaum nennenswerte Reformen verabschiedet hatte, ab 2002 mit den Hartz-Reformen und der Agenda 2010 richtungsweisende Veränderungen auf den Weg, die dann ab 2005

**„Reformstau  
war das Wort  
des Jahres  
1997, aber  
auch in  
der Folgezeit  
blieb es  
in regem  
Gebrauch.“**

in den ersten Jahren der ersten Großen Koalition unter Angela Merkel durch die Unternehmenssteuerreform, die Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Reform der Familienpolitik abgerundet wurden. Was kann diesen Wandel erklären?

Natürlich müssen verschiedene Faktoren berücksichtigt werden, der zentrale Auslöser für die gewachsene Reformbereitschaft der Regierung Schröder aber war die Angst vor dem Wähler. Das mag eine irritierende Schlussfolgerung sein, ist weiter oben doch argumentiert worden, dass die Wählerschaft Regierungsparteien üblicherweise für Reformen bestraft hat, sodass diese so lange wie nur möglich aufgeschoben wurden. Im Jahr 2002 jedoch schien ein Aufschieben der Reformen ebenfalls nur noch zum Preis des Machtverlusts zu haben. Gerhard Schröder hatte im Wahlkampf 1998 angekündigt, er wolle sich an der Reduzierung der Arbeitslosigkeit messen lassen, und als konkretes Ziel eine Senkung der Zahl der Arbeitslosen auf 3,5 Millionen bis zur kommenden Wahl im Jahr 2002 genannt. Spätestens im Winter 2001/02 wurde den Entscheidungsträgern im Bundeskanzleramt jedoch klar, dass dieses Ziel nicht mehr erreicht werden würde; und die Opposition machte sich daran, ihren Wahlkampf auf das beschäftigungspolitische Scheitern der rot-grünen Koalition hin auszulegen.



**PROF. DR. REIMUT ZOHNHÖFER** ist seit 2011 Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. Zuvor forschte und lehrte er am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen sowie am Center for European Studies der Harvard University und hatte eine Professur für international vergleichende Politikfeldanalyse der Universität Bamberg inne. Fokus seiner Forschung ist es, die Determinanten wirtschafts- und sozialpolitischer Willensbildungsprozesse in Deutschland sowie den entwickelten Demokratien Europas und Nordamerikas zu analysieren.

Kontakt: reimut.zohnhoefer@ipw.uni-heidelberg.de

Die Regierung war also vor die Wahl gestellt, entweder wegen des beschäftigungspolitischen Scheiterns abgewählt zu werden oder unpopuläre Reformen einzuleiten. Diese konnten zwar auch zur eigenen Abwahl beitragen, im Falle eines Erfolges würden sie aber zumindest die Arbeitslosigkeit deutlich senken. Schröder und die Verantwortlichen im Kanzleramt entschieden sich für letztere Option – übrigens auch im internationalen Vergleich kein untypisches Muster.

#### Auf Linie gebracht

Doch mit der Bereitschaft der Regierungsspitze, Reformen in Angriff zu nehmen, ist deren Verabschiedung gerade im mit Vetoakteuren gespickten System der Bundesrepublik noch keineswegs gesichert. Sowohl die Uneinigkeit der SPD als auch die Oppositionsmehrheit im Bundesrat hatten zuvor wiederholt weitreichende Reformen verhindert. Wieso nicht im Falle der Agenda 2010?

Die Zustimmung der SPD sicherten sich Schröder und seine Mitstreiter durch eine selten zu beobachtende Zentralisierung des politischen Willensbildungsprozesses. Zum einen wurden mit der Hartz-Kommission die Routinen des deutschen Politikbetriebes übergangen, indem man auf den Rat von externen Experten setzte und Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ebenso wie das zuständige Bundesministerium nicht wie in der Arbeitsmarktpolitik sonst üblich einband; zum anderen kündigte der Bundeskanzler schon bei der Vorlage des Hartz-Berichtes an, dass er die Vorschläge „eins zu eins“ umsetzen würde.

Auch wenn aus der „Eins-zu-eins“-Umsetzung nichts wurde, hatte der Bundeskanzler damit – wenige Wochen vor der Bundestagswahl 2002 – die Agenda gesetzt, so dass der linke SPD-Flügel ebenso wie die Gewerkschaften wenigstens vor der Wahl gute Miene zu den Vorschlägen machen mussten, sollten sie die sozialdemokratischen Wahlchancen durch Uneinigkeit in einer womöglich wahlentscheidenden Frage nicht schmälern wollen. Nach der Wahl kam es dann bekanntlich zu innerparteilichem Widerstand gegen das Projekt; doch Schröder schirmte seine Pläne geschickt ab, präsentierte der Öffentlichkeit wichtige Weichenstellungen, etwa zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, ohne die SPD vorher eingeweiht zu haben, und disziplinierte seine Partei durch Rücktrittsdrohungen so weit, dass er nur in geringem Maße Konzessionen zugestehen musste.

Die oppositionsdominierte Mehrheit im Bundesrat dagegen war hin- und hergerissen zwischen der Versuchung, ein zentrales Projekt der Regierung zu blockieren, und der Chance, eine auch von Union und FDP als notwendig erachtete, aber vermutlich unpopuläre Reform des Arbeitsmarktes durchzusetzen, ohne die volle politische Verantwortung dafür übernehmen zu müssen. Letztlich setzte sich die zweite Perspektive durch, für die sowohl

**„Der zentrale Auslöser für die gewachsene Reformbereitschaft der Regierung Schröder war die Angst vor dem Wähler.“**

FROM THE SICK MAN OF EUROPE ...

# ... TO A MODEL PATIENT

REIMUT ZOHLNHÖFER

15 years ago, Germany was characterised as the ‘sick man of the euro’ by British magazine *The Economist*. The country lagged behind other industrialised countries with regard to economic growth, faced tremendous labour market problems and was unable to rein in its budget deficit. In contrast, the situation has improved remarkably since the late 2000s. One reason for this turnaround is a series of economic and welfare state reforms that were adopted between 2002 and 2008. But why did various governments of differing partisan complexion fail to get these reforms adopted for so long? And why did these same reforms become possible in the early 2000s?

The adoption of policies is very often difficult in Germany, for two reasons: First, the veto-ridden political system gives opponents of change ample opportunity to prevent reforms. Second, the fierce competition for votes usually keeps parties from adopting far-reaching reforms. Nonetheless, this latter mechanism also explains why reforms finally became possible. As a result of its reluctance to reform the German political economy, the Social Democratic government at the time was unable to achieve its self-declared goal with regard to the number of unemployed. Given that this failure could have seriously endangered its re-election, the government opted for far-reaching reforms, which were facilitated by an alignment of the strategic and programmatic interests of the two main players in the German party system, Christian Democrats and Social Democrats.

Today, the German economy is no longer ailing, and so the bitter medicine of reforms has been discontinued. Instead, the adverse effects of the medication are being treated with more generous welfare policies and more regulation on the labour market. Whether this will provoke a relapse remains to be seen. ●

PROF. DR REIMUT ZOHLNHÖFER was appointed to the Chair of Political Science of Heidelberg University in 2011. Before coming to Heidelberg, he taught and conducted research at the Centre for Social Policy Research of Bremen University and at the Center for European Studies at Harvard University and held the Chair of Comparative Policy Analysis at Bamberg University. Prof. Zohlhörer's particular research interest is analysing the determinants of decision-making processes relating to economic and social policy in Germany and in the developed democracies of Europe and North America.

Contact: reimut.zohlhoefer@ipw.uni-heidelberg.de

**“The German economy has undergone a remarkable change in the past two decades, turning from a ‘sick man’, according to the press, into a model patient and ‘employment miracle’.”**

programmatische – die Reformen entsprachen den Grundvorstellungen der bürgerlichen Oppositionsparteien – als auch strategische Gründe sprachen, mussten doch bei einer zukünftigen Regierungsübernahme umstrittene Arbeitsmarktreformen nicht mehr umgesetzt werden.

#### **Back to normal**

Die Durchsetzung der Agenda 2010 war also – durchaus vergleichbar mit der Durchsetzung der deutschen Einheit – einer Zentralisierung des Willensbildungsprozesses sowie gleichgerichteten strategischen Interessen von Regierung und Bundesratsmehrheit geschuldet, wie es sie in der Bundesrepublik selten gibt. Dass dieser Kurs auch von der Großen Koalition ab 2005 zunächst weiterverfolgt wurde, hatte zum einen damit zu tun, dass die einschlägigen Indikatoren beim Wirtschaftswachstum, vor allem aber die Arbeitslosigkeit und das Haushaltsdefizit, nach wie vor unbefriedigend waren. Zum anderen blieben die strategischen Interessen der beiden Hauptwettbewerber im deutschen Parteiensystem, Union und SPD, zunächst gleichgerichtet, wollten doch beide die Koalition zu einem Erfolg führen.

Je näher jedoch der Wahltag rückte und je positiver die wirtschaftliche Situation sich entwickelte, desto mehr näherte sich das politische Geschehen wieder dem „business as usual“ an und desto weniger tief greifende Strukturreformen wurden verabschiedet. Zwar brachte auch die Bekämpfung der Finanzkrise weitreichende Reformen hervor, diese jedoch implizierten keine strukturellen Veränderungen. Unter der christlich-liberalen Koalition ab 2009 schief die Reformtätigkeit dann fast vollständig ein. Gründe hierfür waren eine im internationalen Vergleich weit überdurchschnittliche Wirtschafts- und vor allem Beschäftigungsperformanz, aber auch die Absorption der zentralen Entscheidungsträger mit anderen Problemen, insbesondere der Eurokrise.

Auch unter der derzeitigen Großen Koalition ist von Strukturreformen nichts mehr zu erkennen, die bittere Medizin der Umwälzungen in den Jahren 2002 bis 2008 scheint gewirkt zu haben, der Patient gilt als geheilt, hadert allerdings mit einigen Nebenwirkungen der Reformen, wie einem wachsenden Niedriglohnsektor und zunehmender sozialer Ungleichheit. Der Kampf gegen diese Nebenwirkungen zeigt sich insbesondere in dem wieder wachsenden Konsum von sozialer Sicherheit, etwa dem Rentenpaket der derzeitigen Regierung, aber auch in der Einführung eines generellen Mindestlohns. Ob derartige Maßnahmen einen Rückfall herbeiführen werden, lässt sich gegenwärtig noch nicht abschätzen. Sollte es dazu kommen, wäre aber neuerlich mit einer längeren Krankheit zu rechnen, denn die politische Konstellation, die Anfang des 21. Jahrhunderts die Genesung des vormaligen kranken Mannes Europas ermöglichte, entwickelte sich eben erst nach einer solchen langen Phase des Kränkels. ●

**„Heute ist die Reformtätigkeit fast vollständig eingeschlafen. Die bittere Medizin der Umwälzungen scheint gewirkt zu haben, der Patient gilt als geheilt.“**