

Konvent für Deutschland e. V.

**Perspektiv-Konferenz: „Reform der Reformfähigkeit“**

Freitag, 20. Mai 2011, 10.00h-18.00h

Vertretung des Freistaates Bayern beim Bund,

Behrenstr.21/22, 10117 Berlin

**Vom „Sick Man of Europe“ zum „German Wunder“?**

**Der Wandel der deutschen Wirtschaft seit der Berliner Rede 1997**

Beitrag von Simon Vaut

**0. Zusammenfassung**

Roman Herzog analysierte 1997 die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft schonungslos und forderte einen „Ruck“ von Politik, Arbeitgebern und Gewerkschaften. Der große Reformwurf misslang zunächst an scheinbar unüberwindbaren Beharrungskräften. In den folgenden Jahren hat es jedoch eine Reihe von „Reförmchen“ gegeben, die in der Summe die deutsche Wirtschaft grundlegend gewandelt haben. Grund für diesen Reformverlauf ist, dass das deutsche System weitaus eher zu inkrementalistischen Entwicklungen als revolutionären Reformen geeignet ist, wie anhand der Theorien von Katzenstein sowie Hall und Soskice gezeigt wird.

**1. Die Berliner Rede**

Der damalige Bundespräsident Roman Herzog analysierte 1997 in seiner bekannten Berliner-Rede "Aufbruch ins 21. Jahrhundert": *Wir stehen wirtschaftlich und gesellschaftlich vor den größten Herausforderungen seit 50 Jahren (...) Verglichen mit den Staaten in Asien oder - seit einigen Jahren wieder - auch den USA ist das Wachstum der deutschen Wirtschaft ohne Schwung. (...) Der Vergleich mit Amerika und seinem leergefegten Arbeitsmarkt zeigt: Deutschland droht tatsächlich zurückzufallen. (...) Das amerikanische Nachrichtenmagazin "Newsweek" sprach schon von der "deutschen Krankheit". (...) Pessimismus wird zum allgemeinen Lebensgefühl.*

*Wirtschaft und Gesellschaft muss reformiert werden. Wir erleben jedoch quälende Langsamkeit Durch Deutschland muss ein Ruck gehen. (...) Alle müssen mitmachen:*

- *die Arbeitgeber, indem sie Kosten nicht nur durch Entlassungen senken.*

- *die Arbeitnehmer, indem sie Arbeitszeit und -löhne mit der Lage ihrer Betriebe in Einklang bringen.*
- *die Gewerkschaften, indem sie betriebsnahe Tarifabschlüsse und flexiblere Arbeitsbeziehungen ermöglichen.*
- *Bundestag und Bundesrat, indem sie die großen Reformprojekte jetzt rasch voranbringen.*
- *die Interessengruppen in unserem Land, indem sie nicht zu Lasten des Gemeininteresses wirken.*

Die Symptome des „kranken Mannes“ der deutschen Wirtschaft, die Herzog beschrieb, waren unübersehbar. Im Jahrzehnt nach 1990:

- stieg die Zahl der Arbeitslosen von 3 auf 4,5 Millionen,
- verdoppelten sich die Staatsschulden
- und wuchs die deutsche Wirtschaft im Schnitt nur halb so schnell wie die der europäischen Nachbarn.

Zunächst gab es Beharrungskräfte gegen Reformen. Das „Bündnis für Arbeit“ wurde 1999 mit großen Hoffnungen von Bundesregierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern gestartet und scheiterte 2002 sang- und klanglos. Die Stagnation hielt entsprechend lange (unterbrochen vom „Millennium-Boom“) bis etwa 2005 an. Der Kulminationspunkt ist wohl auf das Jahr 2005 zu datieren: Spiegelredakteur Gabor Steingart beschrieb in diesem Jahr den (vermeintlichen) Abstieg des „Superstars Deutschland“, der Präsident des Ifo-Instituts Sinn fragte besorgt, ob Deutschland noch zu retten sei und die damalige Kanzlerkandidatin Angela Merkel erklärte die Bundesrepublik zum Sanierungsfall. Wie war es zu dieser Krise gekommen? Das Modell der sozialen Marktwirtschaft des so genannten „Rheinischen Kapitalismus“ fand zunächst in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhundert in seiner Verbindung von wirtschaftlicher Dynamik und hoher sozialer Stabilität weltweit Beachtung. Ab den 1990er Jahren wurde dieses Modell jedoch durch den Dreifachschock von Globalisierung, Wiedervereinigung und einem Wandel zur Wissensökonomie überfordert.

## **2. „German Wunder“**

Diese Krise war jedoch nicht von Dauer: der britische Economist, eigentlich ein wirtschaftsliberales Blatt aus Großbritannien, das dem rheinischen Kapitalismus traditionell skeptisch gegenüber steht, schrieb knapp zehn Jahre nach der Berliner Rede im Jahr 2005 von der „erstaunlichen Rückkehr Deutschlands“ zur Wachstumslokomotive der europäischen Wirtschaft. Und tatsächlich folgte der Aufschwung: die Wirtschaft wuchs bis zu Krise 2009 kräftig, die Arbeitslosigkeit ging auf den niedrigsten Stand seit 1992 zurück. 2008 konnten die öffentlichen Haushalte erstmals seit Jahrzehnten insgesamt fast

ausgeglichen werden. Die Beschäftigung erreichte einen Rekordstand, „made in Germany“ Produkte (v.a. KfZ, Chemie und Maschinen) waren auf den hart umkämpften Weltmärkten begehrt und Deutschland erzielte einen Handelsüberschuss von über 200 Mrd. Euro p.a. Zwar wurde die deutsche Wirtschaft von der Weltwirtschaftskrise 2009 mit einem Einbruch von 5,5% des BIP hart getroffen. Jedoch erholte Deutschland sich schneller als fast jedes andere OECD-Land. Bereits 2010 erreichte die Beschäftigung Vorkrisenniveau, während andere Staaten wie die USA mit einer Verdoppelung der Erwerbslosenzahlen zu kämpfen haben. Der Economist schrieb folglich 2011 vom „German Wunder“. Beim „Handelsblatt Deutschland Dinner 2011“ waren folgende Stimmen aus Wissenschaft und Wirtschaft zu vernehmen<sup>1</sup>:

- „Deutschland hat sich gewandelt: von einem Land, das klar zurücklag und als kranke Mann der Welt betrachtet wurde, zu einem Modelland. Wenn man die größere Perspektive in den Blick nimmt, hat Deutschland einiges richtig gemacht.“ (Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro (Mitglied des Sachverständigenrates))
- „Die deutsche Wirtschaft bietet genau das, was die Welt braucht. Und wir stellen zu absolut wettbewerbsfähigen Preisen her, weil wir sehr große Produktivitätsfortschritte in den letzten zehn Jahren gemacht haben.“ (Eckhard Cordes, Vorstandsvorsitzender der Metro AG)
- „Deutschland wird international vor allem wegen seiner enormen realwirtschaftlichen Stärke bewundert. Zugleich wundern sich die Leute über die Selbstzerfleischung in Deutschland.“ (Frank Mattern, McKinsey Deutschland-Chef)

### **3. Inkrementalistische Reformen**

Statt des von Bundespräsidenten Roman Herzog geforderten „Ruck“ erfolgte eine Reihe kleiner Reformschritte.

- Die deutsche Volkswirtschaft ist wesentlich internationaler geworden. Bis in die 90er Jahre war die deutsche Wirtschaft zwar offen für den Welthandel, hat sich aber gegenüber ausländische Investoren abgeschottet. Mit der Zäsur der Mannesmann-Übernahme durch Vodafone 1999 hat sich diese Einstellung grundlegend gewandelt: Deutschland ist zu einem der wichtigsten Ziele für ausländische Direktinvestitionen geworden, was die Kapitalausstattung deutscher Unternehmen gestärkt hat.

- Mit dieser Internationalisierung sind auch neue Managementmethoden gekommen: Kostenkontrolle, Konzentration auf das Kerngeschäft, mehr dezentrale Mitarbeiterverantwortung. Damit haben deutschen Unternehmen Rekordgewinne erzielen können und ihre Position auf den Weltmärkten ausgebaut.

---

<sup>1</sup> Dokumentiert im Handelsblatt vom 6. April 2011, Seite 10 und 11.

- Mit gezielten Deregulierungen z.B. in der Telekommunikation und der Luftfahrt wurden ganze Branchen neu belebt.
- Arbeitgeber und Gewerkschaften haben sich auf die Sozialpartnerschaft besonnen und positiven Änderungen angestoßen. Dazu zählt das „Pforzheimer Abkommens“ von 2004, bei dem Arbeitgeber und Gewerkschaften Öffnungsklauseln für Tarifverträge vereinbarten. Mit dieser Dezentralisierung und Flexibilisierung sind z.B. betriebliche Bündnisse für Arbeit möglich. Diese Kooperationen waren ein wesentlicher Grund dafür, dass der Arbeitsmarkt auch in der Krise 2009 stabil blieb.
- Nach jahrelanger Diskussion wurden im Jahr 2003 die bisher umfassendsten Sozialreformen der Geschichte der Bundesrepublik auf den Weg gebracht. In seiner Regierungserklärung zum Reformpaket Agenda 2010 sagte Gerhard Schröder: „Entweder wir modernisieren unsere soziale Marktwirtschaft oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsten Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen.“
- Unter dem Eindruck der hartnäckigen Stagnation vereinbarten Arbeitgeber und Gewerkschaften flexible Arbeitszeitmodelle und Lohnzurückhaltung. Die Lohnstückkosten, Entscheidender Indikator der Wettbewerbsfähigkeit, fiel im vergangenen Jahrzehnt in Deutschland, während sie in den meisten anderen OECD-Staaten stieg.
- Mit der Steuerreform 2000 wurde die Grundlage für den Abschied von der „Deutschland AG“ gelegt, so dass die enge Verflechtung von Banken und Industrie, die noch aus der Kaiserzeit stammte, aufgelöst werden konnte. Lange galt das Modell mit eng verflochtenen Kapitalbeteiligungen, der Schlüsselrolle der Banken als Kreditgeber und personellen Verbindungen über Aufsichtsräten als Erfolgsmodell, wurde aber zunehmend auch als Ursache für Starrheit und Verkrustung wahrgenommen. Mit der Steuerreform wurden Veräußerungsgewinne steuerfrei gestellt und damit eine Entflechtung der Kapitalbeteiligungen attraktiv. Das löste eine stille Revolution in den Unternehmen, die schwindende Macht der Verbände und einen Stärkung des Wettbewerbs aus. Eine Studie vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung belegt wo 1996 noch zahlreiche Querkapitalverbindungen bestehen, wird das Netz 2008 deutlich dünner: v.a. die Finanzunternehmen konzentrieren sich auf ihr Kerngeschäft und haben Industriebeteiligungen abgestoßen. Konglomerate bilden lediglich noch die großen Energiekonzerne. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau spielt mit Ihrer Verwaltung der öffentlichen Anteile von Post und Telekom noch eine Sonderrolle, aber auch hier ist eine Veräußerung absehbar. Im selben Zeitraum dünnen auch die Personalverflechtungen aus. Während die Deutsche Bank beispielsweise 1996 noch insgesamt 32 Aufsichtsratspositionen einnahm, waren es im Jahr 2006 lediglich noch vier.

#### **4. Gründe für die kleinteiligen aber stetigen Reformen**

Eine Erklärung dafür, warum Deutschland zwar nicht zum großen Reformdruck, wohl aber zu schrittweisen Reformen in der Lage ist, zeigt u.a. die international einflussreiche Analyse des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland mit dem Titel „The Semi-Sovereign State - Der Halbsouveräne Staat“ des Deutsch-Amerikaners Peter Katzenstein von 1987. Katzenstein beschreibt darin die starken Veto-Spieler im Institutionengefüge der Bundesrepublik als Segen und Fluch des deutschen Modells. Im schlechtesten Fall werden Reformen von Interessengruppen blockiert, im günstigen Fall (wie in der jüngsten Krise) handeln sie rasch und im Konsens zum Wohle des Landes. Dieses Konsenssystem, das auf checks and balances beruht und radikale Reformen kaum zulässt führt dazu, dass Anpassungsprozesse in Deutschland langsam und inkrementalistisch verlaufen, langfristig aber positive Wirkung entfalten können. Katzenstein stellt dabei die These auf, dass die deutsche Bundesregierung in der Nachkriegszeit nicht nur in der Außenpolitik, sondern auch in der Innenpolitik war mit begrenzter Macht ausgestattet war. Katzenstein zufolge wurde der allmächtige Zentralstaat der NS-Zeit abgelöst durch ein komplexes System der checks and balances. Die Bundesrepublik zeichnete sich durch einen ausgeprägten Föderalismus aus, durch das Verhältniswahlrecht und durch starke unabhängige Institutionen wie die ehemalige Bundesbank und das Bundesverfassungsgericht. Diesem dezentralisierten Staat steht eine zentral organisierte, starke Zivilgesellschaft gegenüber. Besonders gilt dies für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände: ohne ihre Mitsprache kann kaum eine richtungweisenden Entscheidungen getroffen wurden. Dieser „semisouveräne Staat“ erwies sich dabei als funktional. Politische Entscheidungen wurden im allseitigen Konsens und damit in der Regel langsam herbeigeführt. Einmal getroffen, wurden sie dafür aber umso erfolgreicher implementiert, weil alle Akteure sie unterstützten. So entstand ein wirtschaftlich dynamischer Wohlfahrtsstaat.

Damit fuhr Deutschland lange gut. Unter den gleichzeitig auftretenden Herausforderungen Wiedervereinigung, Globalisierung und demographischer Wandel aber erwies sich die „Semisouveränität“ zunächst als Schwäche - und trug zur jahrelangen Stagnation bei. Der seit Jahren in kleinen Schritten verlaufende Anpassungsprozess ist zäh und langsam und dauert immer noch an. Aber auch die kleinen schrittweisen erfolgenden Reformen zeigen nach und nach Erfolge.

Auch auf betrieblicher Ebene zeigt sich, dass deutsche Unternehmen eine Struktur aufweisen, die eher inkrementalistische als revolutionäre Reformen ermöglicht. Peter A. Hall und David Soskice (2001) haben für die OECD-Staate zwei Modelle identifiziert, die sie in ihrem Buch „Varieties of Capitalism“ als unkoordinierte bzw. koordinierte Marktwirtschaft darstellen. Für die unkoordinierte stehen idealtypisch die USA und für die koordinierte Deutschland. Hall und Soskice analysieren eine Reihe von Charakteristika, wobei die abhängige Variable der Planungszeitraum der Unternehmen ist: die

den USA steht Flexibilität und Kurzfristigkeit im Vordergrund, was innovative Branchen wie IT begünstigt. In Deutschland steht inkrementalistische Weiterentwicklung und Stabilität im Vordergrund, was kapitalintensive, komplexe Industriegüter begünstigt, z.B. in der Chemie- und Automobilbranche, sowie dem Maschinen- und Anlagebau.

Charakteristisch für das unkoordinierte System sind

- Kapitalmarktfinanzierung (Shareholder-Value) mit leichtem Zugang zu Venture-Kapital, hoher Risikoneigung und hohen Renditeerwartungen.
- eher kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse („hire and fire“) und individueller Lohnverhandlungen und schwache Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände
- ein generalistisches Ausbildungssystem, das zu hoher horizontalen und vertikalen Flexibilität von Arbeitnehmer führt
- Ausgeprägte Unternehmenskonkurrenz und wenig Firmenverflechtungen und überbetriebliche Kooperation

Im Ergebnis kann sich dieses System flexibel und schnell an Marktveränderungen anpassen. Dieses Produktionsmodell begünstigt Innovationsindustrien, erwies sich aber als anfällig in der globalen Krise seit 2009

Charakteristika der koordinierten Marktwirtschaft sind:

- Bankfinanzierung mit „geduldigem“ Kapital, das langfristige und sichere Investitionen bevorzugt und etablierten Marktakteure bevorzugt.
- Das duale Ausbildungsmodell verbindet firmenspezifische mit branchenweiten Fachqualifikationen.
- Löhne werden kollektiv verhandelt (Flächentarifvertrag). Beschäftigungsverhältnisse sind auf Dauer angelegt (Kündigungsschutz)
- Unternehmen kooperieren entlang der Wertschöpfungskette, sind teilweise über Kapitalbeteiligungen und Aufsichtsräte verflochten, Branchenverbände spielen eine zentrale Rolle im politischen System

Das koordinierte Modell zeichnet sich durch hohe Stabilität und geringere Dynamik aus. In diesem System werden bestehende Produkte langsam aber kontinuierlich verbessert. An neue

Beide Systeme haben Vor- und Nachteile, in der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit ist keines dem anderen grundsätzlich überlegen. Das unkoordinierte Modell begünstigt mit flexiblem Arbeitsmarkt und leichtem Risikokapitalzugang innovative Unternehmen wie Google und

Apple. Das koordinierte Modell erbringt Spitzenleistungen bei komplexem Industrieprodukte. Dafür stehen Firmen wie BMW, Siemens und Daimler.

Deutschland hat seine Nische auf dem Weltmarkt in einer hochentwickelten Industrie gefunden: Während die US-Wirtschaft nach wie vor ungeschlagen in revolutionäre Innovationen, wie Google und Apple ist und Asien in der Massenproduktion Champion ist liegt Deutschlands Stärke inkrementellen Verbesserung von Produkten, z.B. im Maschinenbau oder dem Automobilbau. Mit diesen Produkten erzielte Deutschland in den letzten Jahren v.a. in den aufstrebenden BRIC-Staaten große Erfolge.

## **5. Ausblick**

Die letzten Jahre zeigen, dass Deutschland also durchaus zu Reformen in der Lage ist. Zwar nicht im Sinne einen großen Sprunges, wie vielleicht in der Berliner Rede von 1997 angedacht, aber als „langen Marsch“ mit vielen kleineren Reformschritten? Gilt das auch für andere Politikfelder? Skepsis ist geboten. Beim Thema Bildung tut sich nach Jahren der Reformrhetorik wenig. Bildung ist zwar das Konsensthema unserer Zeit: die Kanzlerin spricht von der Bildungspolitik und erntet dafür von allen Parteien Beifall und kein Interessenverband versäumt zu betonen, wie zentral das Thema Bildung ist. Trotzdem gilt hier „NATO“: No Action talk only. Deutschland hinkt nach wie vor bei den Bildungsausgaben immer weiter hinter anderen OECD-Staaten zurück. Trotz Konsens ist hier wenig Entwicklung zu verzeichnen.