ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute

Article

Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1997

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:
Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (1997) : Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1997, Wirtschaft im Wandel, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 3, Iss. 15, pp. 1-67

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/142867

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft

im Herbst 1997

Beurteilung der Wirtschaftslage
durch folgende Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher
wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Berlin:

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
(Institut für Konjunkturforschung)
HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg
ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Abgeschlossen in Hamburg am 25. Oktober 1997

Inhaltsverzeichnis

1. Die Lage der Weltwirtschaft 3

Überblick 3

Geldpolitik wirkt weiter expansiv - Fiskalpolitik wird weniger restriktiv 3

Anhaltender Konjunkturanstieg in den Industrieländern - geringere Dynamik in den Entwicklungs- und Schwellenländern 4

Expansion in den USA schwächt sich leicht ab 6

Moderater Konjunkturanstieg in Japan 7

Festigung des Konjunkturaufschwungs in Westeuropa 8

Wieder raschere Expansion in Mitteleuropa - allmähliche Produktionsstabilisierung in der GUS 9

2. Die wirtschaftliche Lage in Deutschland 11

Überblick 11

Basis für den Aufschwung wird breiter 11

Annahmen der Prognose 12

Überaus kräftiger Anstieg der Ausfuhren 13

Ausrüstungsinvestitionen beleben sich 13

Rückgang der Bauinvestitionen endet erst 1998 14

Verbesserte Konsumperspektiven 15

Preisentwicklung gibt kaum Anlaß zur Sorge 16

Trotz Produktionsanstieg kaum Besserung am Arbeitsmarkt 16

Öffentliche Haushalte auf Maastricht-Kurs 18

Zur Wirtschaftspolitik in Deutschland* 21

Geldpolitik 23

Finanzpolitik und Europäische Währungsunion 26

3. Zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in ausgewählten Industrieländern 30

Entwicklung am Arbeitsmarkt 32

Unterschiede im Konjunkturverlauf und Wachstumstempo 35

Lohnentwicklung, Arbeitsmarktbedingungen und strukturelle Reformen 36

Schlußfolgerungen 40

Eine andere Meinung 41

Was ist Erfolg am Arbeitsmarkt? 41

Aufschwung für den Arbeitsmarkt 42

Vorbild USA? 43

Stabilisierungskrise in Europa 45

Erstarrtes Europa? 46

Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion 46

Fazit: Beggar-my-neighbour oder Aufschwung für alle? 47

Länderanalysen 48

USA 48

Neuseeland 51

Großbritannien 56

Niederlande 61

Dänemark 64

Tabellen 68

1. Die Lage der Weltwirtschaft

Überblick

In diesem Jahr expandiert die Weltwirtschaft weiterhin rasch; die gesamtwirtschaftliche Produktion nimmt um rund 4 vH zu. Dabei ist das Wachstum in den Entwicklungs- und Schwellenländern überdurchschnittlich hoch; seit kurzem bremsen allerdings die Turbulenzen an den Finanz- und Devisenmärkten einiger südostasiatischer Länder und die daraufhin ergriffenen Anpassungsmaßnahmen die Aufwärtsentwicklung. Die Dynamik in den mitteleuropäischen Reformländern hat wieder etwas zugenommen; in einer Reihe von GUS-Staaten scheint der langjährige Rückgang der Produktion zu Ende zu gehen. In den meisten Industrieländern sind Nachfrage und Produktion beschleunigt gestiegen. Die Expansion in Nordamerika war sehr kräftig. In Westeuropa festigte sich die Konjunktur. Demgegenüber wurde die konjunkturelle Entwicklung in Japan im Sommer durch fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen vorübergehend gedämpft. Stimuliert wurde die Nachfrage in den Industrieländern durch die nach wie vor günstigen monetären Rahmenbedingungen. Sie erhielt zudem Impulse aus Drittländern. Dämpfende Wirkungen gingen demgegenüber von der Finanzpolitik aus.

Die Arbeitslosigkeit ist in den USA weiter zurückgegangen. In Westeuropa verharrte die Zahl der Arbeitslosen auf hohem Niveau, und in Japan hat sie sich leicht erhöht. Die Preise sind in den Industrieländern bei nach wie vor moderaten Lohnerhöhungen weiter mäßig gestiegen. Die Weltmarktpreise für Industrierohstoffe waren insgesamt etwa stabil; Rohöl wurde in der ersten Jahreshälfte billiger.

Geldpolitik wirkt weiter expansiv - Fiskalpolitik wird weniger restriktiv

Angesichts des im allgemeinen fortgesetzt schwachen Preis- und Kostenauftriebs blieb die Geldpolitik zumeist expansiv ausgerichtet. Die langfristigen Zinsen verharrten auf einem im historischen Vergleich niedrigen Niveau. In den USA hat die Notenbank nach der geringfügigen Anhebung der Leitzinsen im Frühjahr dieses Jahres trotz der kräftigen Produktionsausweitung bislang keine Veranlassung gesehen, den Kurs nochmals zu straffen, da die Lohn- und Preisentwicklung moderat blieb. In Japan ließ die Notenbank die Leitzinsen angesichts der gedämpften Binnennachfrage auf dem äußerst niedrigen Stand von 0,5 %. In Westeuropa wurden die geldpolitischen Zügel im Gefolge der Zinsanhebung der Deutschen Bundesbank Anfang Oktober zwar in einer Reihe von Ländern leicht angezogen, die Geldpolitik wirkt gleichwohl nach wie vor anregend.

Die Entscheidung der Deutschen Bundesbank, ihren wichtigsten Zinssatz etwas anzuheben, ist wohl auch in Zusammenhang mit der bevorstehenden Europäischen Währungsunion (EWU) zu sehen. Sie strebt offenbar eine Angleichung der Zinsen auf einem Niveau an, das über dem derzeitigen Stand in den Niedrigzinsländern, aber unter dem gegenwärtigen Durchschnitt in den künftigen EWU-Ländern liegt. Nach der Festlegung des Teilnehmerkreises[1] und des Verfahrens zur Ermittlung des Umstellungskurses - beides soll im Mai 1998 erfolgen - ist eine eigenständige Geldpolitik faktisch nicht mehr möglich. Dann werden sich die kurzfristigen Zinsen rasch angleichen. Dies bedeutet, daß die Zentralbanken der Länder mit derzeit noch hohen Geldmarktzinsen - Italien, Spanien, Portugal und Irland - ihre Leitzinsen kräftig senken werden. Die Bundesbank will offenbar frühzeitig Inflationserwartungen entgegentreten. Im Winterhalbjahr dürfte sie daher ihre Zinsen weiter leicht erhöhen.

Bei der hier unterstellten Zinsentwicklung wird die Ausrichtung der Geldpolitik in Westeuropa im Prognosezeitraum expansiv bleiben. Einer moderaten Zinsanhebung in der Mehrzahl der Teilnehmerländer an der EWU stehen kräftige Zinssenkungen in den Hochzinsländern gegenüber. In Japan wird die Notenbank unverändert bemüht sein, die Konjunktur durch niedrige Zinsen zu stützen. In den USA hält die Geldpolitik an ihrem konjunkturneutralen Kurs fest; angesichts der hohen gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung ist es wahrscheinlich, daß die Leitzinsen im Winterhalbjahr leicht angehoben werden, um einer Beschleunigung des Preisanstiegs vorzubeugen. Insgesamt wird die Geldpolitik in den Industrieländern einer Fortsetzung des Konjunkturaufschwungs auch im kommenden Jahr nicht im Wege stehen.

---

[1] Hier wird angenommen, daß es termingerecht zum 1.1.1999 zu einer großen Währungsunion kommt. Nicht teilnehmen werden Griechenland, das als einziges Land die Kriterien deutlich verfehlt, sowie Großbritannien, Schweden und möglicherweise Dänemark, die auf eine Teilnahme von Beginn an verzichten.

Die Finanzpolitik bleibt in fast allen Industrieländern auf die Reduzierung der Fehlbeträge in den Staatshaushalten ausgerichtet. In Europa wird der Konsolidierungskurs im kommenden Jahr, auch in Anbetracht der Forderung des Maastrichter Vertrages, die Defizite nachhaltig zu reduzieren, fortgesetzt. Doch werden die Wirkungen deutlich weniger restriktiv sein als 1997. Insbesondere die öffentlichen Investitionen werden nicht mehr so stark gekürzt wie bislang. In Japan wirkt die Finanzpolitik ebenfalls spürbar restriktiv. Die Regierung hat vor allem Steuern und Abgaben angehoben, aber auch Ausgaben insbesondere für Infrastrukturinvestitionen gekürzt, um die Defizite zurückzuführen. Im Jahr 1998 wird sie weniger restriktiv sein. In den USA sinkt das Defizit im Bundeshaushalt im Fiskaljahr 1997 vor allem konjunkturbedingt.

Anhaltender Konjunkturanstieg in den Industrieländern - geringere Dynamik in den Entwicklungs- und Schwellenländern

Für die Prognose der Entwicklung in den Industrieländern wird angenommen, daß bei gleichbleibender Zinsdifferenz zwischen den USA und Europa die Wechselkurse der europäischen Währungen gegenüber dem Dollar etwa unverändert bleiben. Die Wechselkurse zwischen den voraussichtlichen Teilnehmerländern an der EWU werden stabil bleiben, da eine enge Koordination der Geldpolitik erfolgt. Die Notierungen für Industrierohstoffe dürften mit dem Konjunkturanstieg in den Industrieländern moderat aufwärtstendieren; der Preis für Rohöl wird wegen des sehr elastischen Angebots bei etwa 19 US-$/Barrel verharren.

Bei diesen Rahmenbedingungen wird sich die wirtschaftliche Expansion in den Industrieländern insgesamt etwa im bisherigen Tempo fortsetzen. In den USA verliert sie dabei leicht an Dynamik. Zum einen vermindern sich die Impulse vom Export, zum anderen gehen von der Wirtschaftspolitik kaum noch Anregungen aus. Die Inlandsnachfrage wird langsamer ausgeweitet als bislang. Die Gefahr von inflationären Spannungen nimmt daher im nächsten Jahr vermutlich ab. In Japan dürfte die Nachfrage nach der unerwartet schwachen Entwicklung im Sommer nun wieder etwas stärker expandieren, zumal die dämpfenden Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen abklingen; darüber hinaus wirken die gestiegenen Erträge aus Sachanlagen und die außerordentlich niedrigen Zinsen stützend. Doch wird die Erholung in Anbetracht der anhaltenden fiskalischen Konsolidierungsbemühungen sowie nachlassender außenwirtschaftlicher Impulse, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Zahlungsbilanzkrise in Südostasien, verhaltener bleiben als in früheren Aufschwungsphasen. In Westeuropa zeichnet sich eine leichte Kräftigung der Konjunktur ab. Zwar wird das bisherige hohe Tempo des Exportanstiegs nicht beibehalten werden können, zumal die Effekte der Abwertung gegenüber dem Dollar nachlassen. Doch festigt sich bei einer weniger restriktiven Fiskalpolitik und einer Geldpolitik, deren expansive Wirkung sich nur wenig abschwächt, die inländische Nachfrage. Die Auslastung der Sachkapazitäten nimmt zu, und auch die Beschäftigung steigt allmählich - zunächst wohl vor allem über eine Ausweitung der Arbeitszeit, nach und nach aber auch über eine Erhöhung der Beschäftigtenzahl. In den Industrieländern insgesamt nimmt das reale Bruttoinlandsprodukt in diesem und im kommenden Jahr um jeweils rund 2½ vH zu. Inflationäre Spannungen treten dabei im allgemeinen nicht auf; die Preissteigerungsrate verharrt bei 2 vH.

In den mitteleuropäischen Reformländern wird das Wirtschaftswachstum wieder kräftiger, und für die Länder der GUS ist für das kommende Jahr erstmals eine leichte Belebung der Produktion zu erwarten. In Lateinamerika wird sich die wirtschaftliche Expansion kaum im bisherigen Tempo fortsetzen. Ungewöhnliche klimatische Bedingungen (El Niño) beeinträchtigen nicht nur die Agrarwirtschaft des Kontinents, sondern auch die Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur und damit den gesamten Wirtschaftsablauf. Zudem sieht sich Brasilien mit erneuten Leistungsbilanzproblemen konfrontiert. Der Welthandel wird nach einem Anstieg von 6 vH im vergangenen Jahr in diesem um etwa 8 vH und im nächsten kaum weniger zunehmen.

In den dynamischen Volkswirtschaften Asiens verläuft die wirtschaftliche Entwicklung gespalten. Während sich in einigen Ländern das rasche wirtschaftliche Wachstum nahezu ungebrochen fortsetzt, flacht der Produktionsanstieg in Thailand, Malaysia, Indonesien und den Philippinen teilweise deutlich ab. Aufgrund der Wechselkursturbulenzen vom Sommer haben diese Länder einen harten Restriktionskurs eingeschlagen. Durch massive Zinserhöhungen, Budgetkürzungen und durch Auflagen internationaler Organisationen wird die Inlandsnachfrage und damit der Import gedämpft. Zugleich wird indes die preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch eine drastische Abwertung gesteigert.

Tabelle 1.1:
Reales Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquoten in den Industrieländern

	Gewicht	Bruttoinlandsprodukt Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr			Verbraucherpreise Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr			Arbeitslosenquoten in vH		
	in vH	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Deutschland	10,8	1,4	2,4	2,8	1,5	1,8	1,9	10,3	11,4	11,5
Frankreich	7,0	1,5	2	2¾	2	1¼	1½	12,3	12½	12¼
Italien	5,6	0,7	1¼	2¼	3,9	1¾	2½	12,1	12¼	12
Großbritannien	5,3	2,3	3¼	2½	2,4	3	3¼	7,5	6	5½
Spanien	2,7	2,3	3	3½	3,6	2	2½	22,2	20½	19½
Niederlande	1,8	3,3	3	3½	2,1	2½	2½	6,6	6	5
Belgien	1,2	1,4	2½	3	2,1	2	2½	13,7	13½	13
Schweden	1,1	1,1	2½	3	0,5	½	1½	8,0	8½	8
Österreich	1,0	1,3	1½	2½	1,9	1½	2	7,0	7	6½
Dänemark	0,8	2,7	3	3	2,1	2½	3	8,7	8	7½
Finnland	0,6	3,3	4	3½	0,6	1	1½	16,0	15	14
Griechenland	0,6	2,6	3	3	8,2	5½	4½	10,4	10½	10
Portugal	0,5	3	3	3½	3,2	2	2½	7,3	6½	6
Irland	0,3	7,7	7	6½	1,8	1½	2	11,3	10½	10
Luxemburg	0,1	3,9	4	4	1,4	1½	2	3,3	3½	3½
Europäische Union[1)]	39,4	1,7	2,4	2,8	2,3	1,9	2,2	11,3	11,1	10,8
Schweiz	1,3	-0,2	1	2	0,8	½	1	4,7	5½	5½
Norwegen	0,7	5,3	3½	3½	1,3	2½	2½	4,9	4	4
Westeuropa[1)]	41,4	1,7	2,4	2,8	2,3	1,9	2,2	11,1	10,9	10,6
Vereinigte Staaten	34,9	2,8	3½	2½	2,9	2½	2½	5,4	5	5
Japan	21,0	3,5	¾	2	0,1	1½	¾	3,4	3½	3½
Kanada	2,7	1,5	3¾	3¼	1,5	2	2½	9,7	9¼	8½
Insgesamt[1)]	100,0	2,5	2,5	2,5	2,0	2,0	2,0	-	-	-
Nachrichtlich: Insgesamt[2)]		2,0	2,4	2,8	2,3	1,9	2,2	-	-	-

[1)] Summe der aufgeführten Länder. Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquoten mit den Erwerbspersonen von 1996. - [2)] Summe der aufgeführten Länder. Gewichtet mit den Anteilen an der deutschen Ausfuhr von 1996.
Quellen: Nationale Angaben, OECD; 1997 und 1998: Prognose der Institute, Angaben gerundet.

Tabelle 1.2:
Reales Bruttoinlandsprodukt und Inlandsnachfrage in ausgewählten Industrieländern

	Gewicht	Bruttoinlandsprodukt Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr			Gewicht	Inlandsnachfrage Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr		
	in vH	1996	1997	1998	in vH	1996	1997	1998
Deutschland	12,3	1,4	2,4	2,8	12,2	0,8	1,1	2,1
Frankreich	8,1	1,5	2	2¾	7,9	0,9	¾	2
Italien	6,3	0,7	1¼	2¼	6,1	0,2	1½	2¼
Großbritannien	6,1	2,3	3¼	2½	6,1	2,7	3½	3
Westeuropa[1)]	32,8	1,5	2,2	2,6	32,3	1,1	1,5	2,3
Vereinigte Staaten	40,0	2,8	3½	2½	40,6	2,9	3¾	2¾
Japan	24,1	3,5	¾	2	24,1	4,5	0	1¾
Kanada	3,1	1,5	3¾	3¼	3,0	1,7	5	4
Insgesamt[1)]	100,0	2,5	2,4	2,4	100,0	2,7	2,2	2,4

[1)] Summe der aufgeführten Länder. Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt bzw. der Inlandsnachfrage von 1996.
Quellen: Nationale Angaben, OECD und Berechnungen der Institute; 1997 und 1998: Prognose der Institute, Angaben gerundet.

In Südostasien erweist sich einmal mehr, daß eine Wechselkursbindung nicht erfolgreich sein kann, wenn die Geldpolitik über längere Zeit Inflationsraten zuläßt, die zu einer übermäßigen realen Aufwertung führen. Dies bedeutet nämlich einen erheblichen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und stark steigende, auf die Dauer nicht finanzierbare Leistungsbilanzdefizite. Die Märkte erzwingen früher oder später den aus ihrer Sicht richtigen, zur Geldpolitik passenden Wechselkurs. In einer Reihe von anderen Ländern, die eine ähnliche Wechselkursstrategie verfolgen, haben sich beträchtliche außenwirtschaftliche Ungleichgewichte aufgebaut. Der Welthandel würde aber nur dann erheblich beeinträchtigt, wenn das Vertrauen in die Währungen einer größeren Zahl solcher Länder verloren ginge und es dort zu massiven Kapitalabflüssen käme. Eine derartige Entwicklung wird hier aber nicht für wahrscheinlich gehalten.

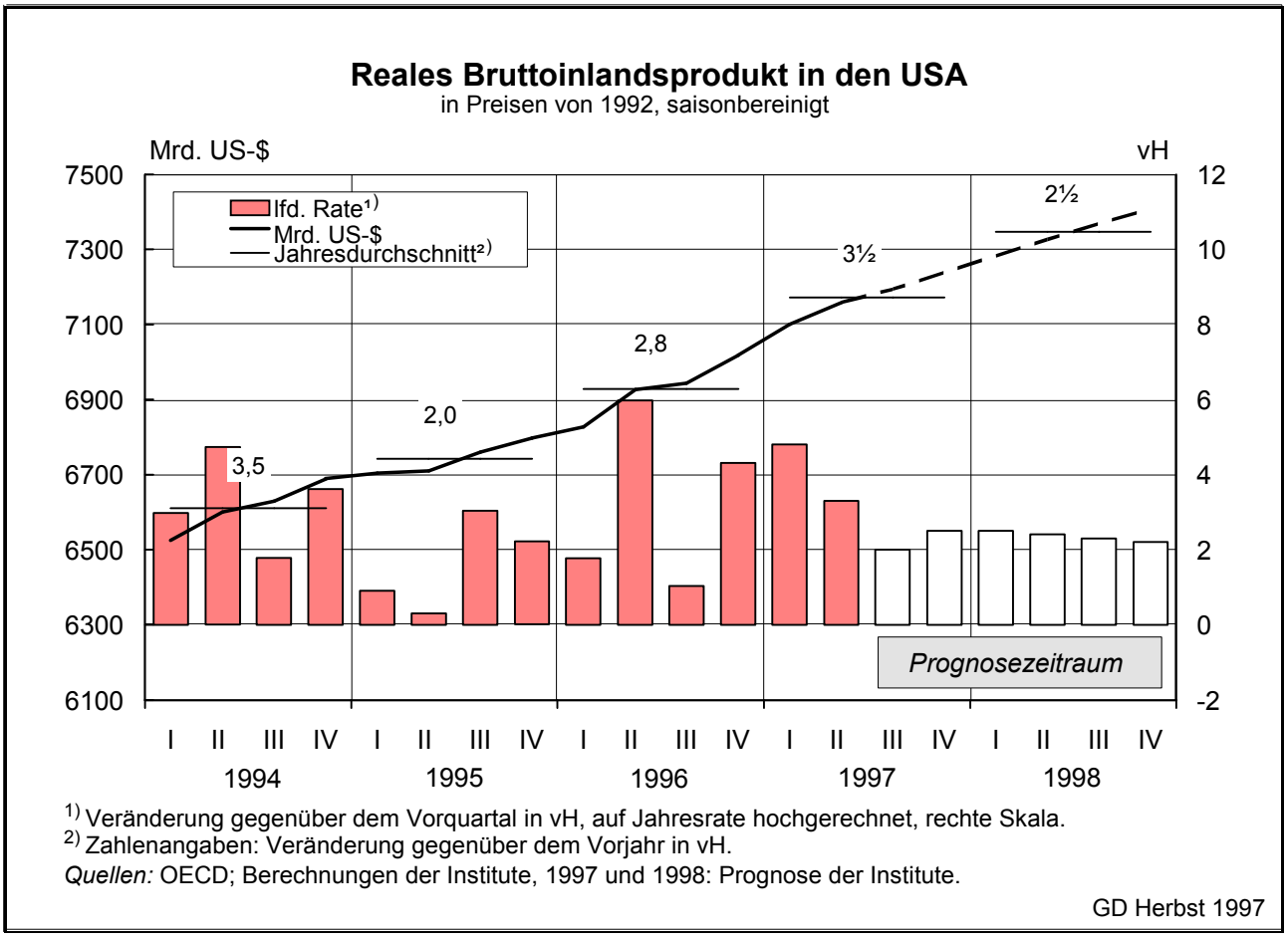
Expansion in den USA schwächt sich leicht ab

In den USA war die Konjunktur im Verlauf dieses Jahres kräftig. Die Ausweitung des privaten Verbrauchs und der Ausrüstungsinvestitionen verstärkte sich noch, und die Exporte nahmen weiter sehr lebhaft zu. Der merkliche Anstieg der Nachfrage zog auch höhere Importe nach sich. Mit der starken gesamtwirtschaftlichen Expansion weitete sich auch die Beschäftigung wieder deutlicher aus, und die Arbeitslosenquote sank auf das niedrigste Niveau seit 1970. Trotzdem blieben Lohn- und Preisentwicklung verhalten. Die Lohnstückkosten nahmen mit knapp 2 vH nur wenig zu.

Das Budgetdefizit des Bundes verringerte sich infolge konjunkturbedingt stark steigender Steuereinnahmen weiter. Damit ist der Haushaltsausgleich lange vor dem geplanten Zeitpunkt im Jahr 2002 in greifbare Nähe gerückt. Vor dem Hintergrund der weitgehend spannungsfreien Aufwärtsentwicklung besteht kaum wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf. Die amerikanische Regierung beabsichtigt, ihre Ausgaben wie bisher nur moderat auszuweiten und die auch wegen Steuererhöhungen reichlich fließenden Einnahmen zur Konsolidierung zu nutzen.

Trotz der kräftigen Aufwärtsentwicklung hielt auch die Geldpolitik seit der leichten Straffung im Frühjahr ihren neutralen Kurs. Einerseits sorgte sie

Schaubild 1.1



1) Veränderung gegenüber dem Vorquartal in vH, auf Jahresrate hochgerechnet, rechte Skala.
2) Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.
Quellen: OECD; Berechnungen der Institute, 1997 und 1998: Prognose der Institute.

GD Herbst 1997

für monetäre Rahmenbedingungen, die die konjunkturelle Dynamik nicht bremsten. Andererseits ließ sie keine Zweifel daran, daß sie aufkeimende Inflationstendenzen frühzeitig bekämpfen würde. Vor dem Hintergrund der ausgesprochen niedrigen Arbeitslosenquote ist damit zu rechnen, daß sie im Winterhalbjahr ein weiteres Zinssignal setzt und die Leitzinsen nochmals leicht erhöht.

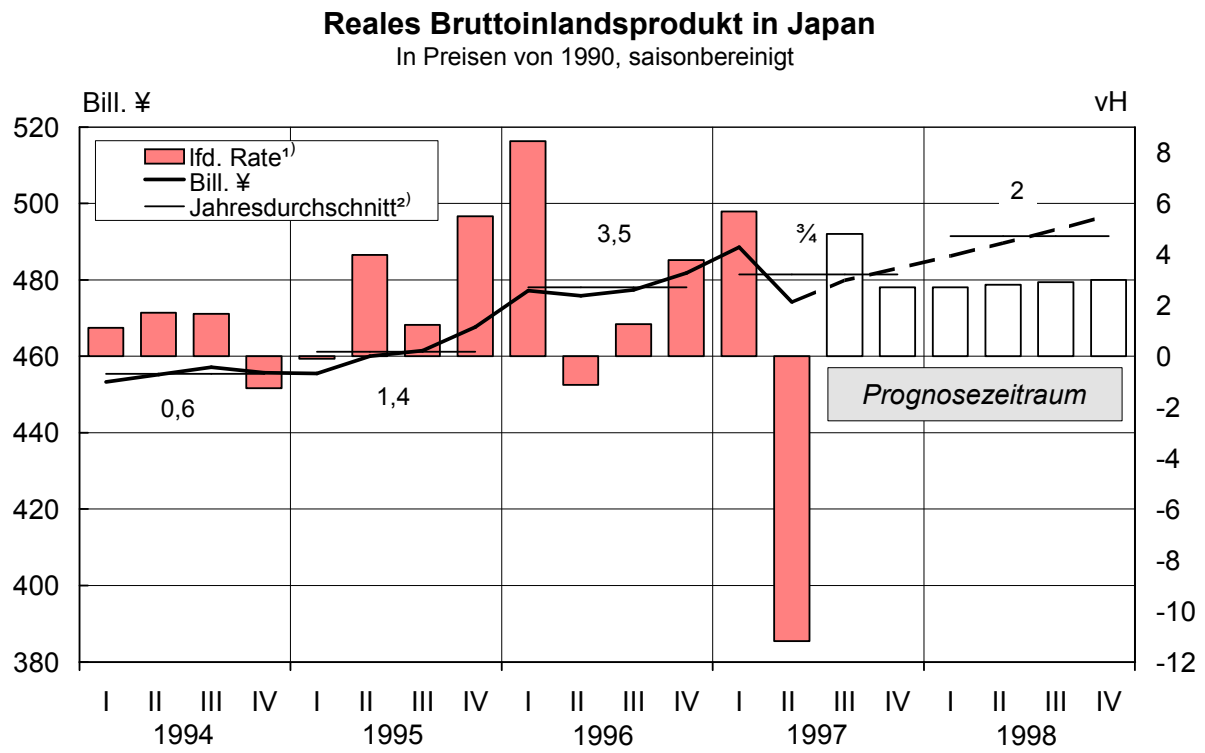
Damit dürfte sich der kräftige Aufschwung in den USA spannungsfrei fortsetzen. Das Tempo wird sich wohl etwas verringern, da die Exporte infolge der Dollaraufwertung etwas weniger stark steigen werden. Zudem ist zu erwarten, daß der private Verbrauch bei verlangsamtem Anstieg der Beschäftigung und nur leichten Reallohnzuwächsen in diesem und im nächsten Jahr weiter expandiert, wenn auch in schwächerem Tempo. Angesichts der positiven Absatzerwartungen und der hohen Auslastung der Kapazitäten wird sich die kräftige Investitionsdynamik nur wenig vermindern. Bei der nach wie vor lebhaften Konjunkturentwicklung und dem relativ hohen Dollarkurs ist mit einem kräftigen Importanstieg zu rechnen. Alles in allem wird die gesamtwirtschaftliche Produktion in diesem Jahr um 3½ vH und im nächsten um 2½ vH zunehmen. Der Preisauftrieb bleibt mäßig.

Moderater Konjunkturanstieg in Japan

In Japan ist die Konjunktur bei starken Schwankungen von Quartal zu Quartal verhalten aufwärtsgerichtet. Das reale Bruttoinlandsprodukt, das im Winterhalbjahr kräftig gestiegen war, ist im zweiten Quartal drastisch gesunken und hat sich seitdem nur schleppend erholt. Dabei spielen zwar Sonderfaktoren eine erhebliche Rolle, doch ist offenbar auch die konjunkturelle Grundtendenz schwächer als bisher angenommen. Besonders stark beeinträchtigt waren der private Verbrauch und der Wohnungsbau, wo sich die Anhebung der Mehrwertsteuer zum 1. April und der Wegfall der Einkommensteuererstattung auswirkten. Die gewerblichen Investitionen stagnierten. Gleichzeitig blieb die Zunahme der Exporte unverändert stark. Die Teuerungsrate erhöhte sich lediglich infolge der Heraufsetzung der Mehrwertsteuer und der Krankenversicherungsbeiträge.

Die Wirtschaftspolitik wird die Konjunktur insgesamt anregen; die Geldpolitik bleibt weiter deut-

Schaubild 1.2



[1] Veränderung gegenüber dem Vorquartal in vH, auf Jahresrate hochgerechnet, rechte Skala.
[2] Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.
Quellen: OECD; Berechnungen der Institute, 1997 und 1998: Prognose der Institute.

GD Herbst 1997

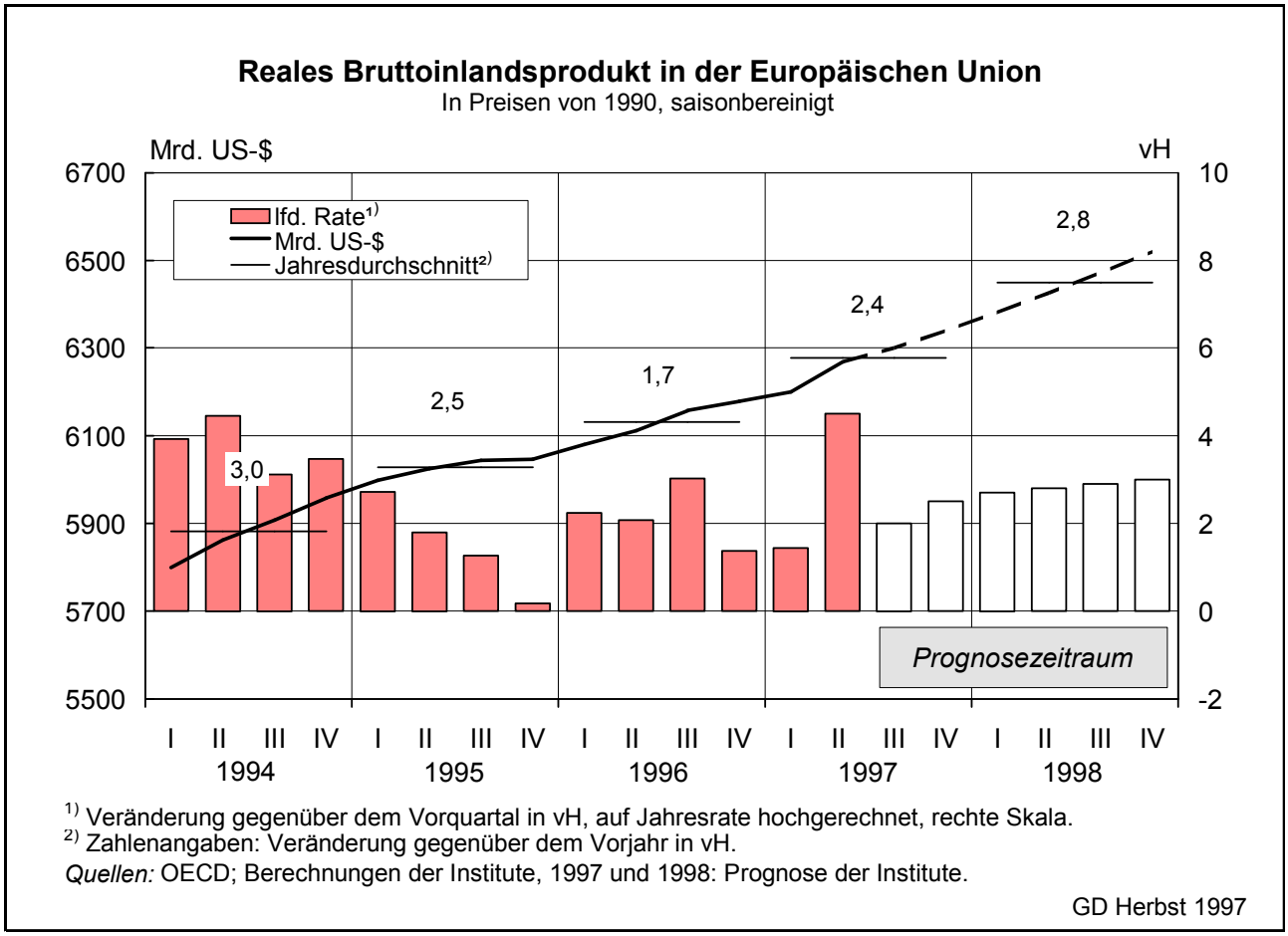
lich expansiv und die Finanzpolitik wirkt weniger restriktiv. Retardierende Effekte auf Nachfrage und Produktion sind indes von den, durch das Engagement japanischer Institute in Krisenländern Südostasiens noch verstärkten, erheblichen Strukturproblemen des Finanzsektors zu erwarten. Ferner nehmen die Nachfrageanstöße aus den von der Finanzkrise betroffenen südostasiatischen Ländern ab, auch weil sich die Wettbewerbsposition japanischer Exporteure verschlechtert; allerdings beträgt ihr Anteil am Export Japans kaum mehr als 13 vH. Die Exportausweitung wird sich folglich verlangsamen, aber wegen der starken Ausfuhrsteigerungen in andere Regionen insgesamt kräftig bleiben. Steigende Realeinkommen und stabilisierte Absatz- und Ertragserwartungen der Unternehmen werden den privaten Verbrauch und die Anlageinvestitionen allmählich stimulieren. Insgesamt wird sich die konjunkturelle Erholung fortsetzen, und das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte 1998 mit etwa 2 vH im Jahresergebnis deutlicher zunehmen als in diesem Jahr. Das Niveau der Verbraucherpreise wird bei dieser Entwicklung weitgehend stabil bleiben.

Festigung des Konjunkturaufschwungs in Westeuropa

In Westeuropa hat sich die wirtschaftliche Aktivität im Laufe dieses Jahres in der Grundtendenz verstärkt. Insbesondere in den exportorientierten Sektoren stieg die Kapazitätsauslastung deutlich. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt war sehr differenziert. Die Arbeitslosigkeit ist zwar in vielen Länder gesunken; insgesamt blieb sie jedoch bei stagnierender Beschäftigung hoch. Der Preisanstieg war weiterhin mäßig, obwohl sich die Einfuhr erheblich verteuerte. Die Lohnstückkosten erhöhten sich nur wenig.

Der Export entwickelte sich sehr dynamisch; er ist die wichtigste Triebkraft der Konjunktur. Stimulierend wirkten die spürbare reale Abwertung der europäischen Währungen gegenüber dem Dollar und das kräftige Wirtschaftswachstum in Nordamerika sowie in den Schwellen- und Entwicklungsländern. Die Lieferungen nach Mittel- und Osteuropa wurden rasch ausgeweitet. Auch die Einfuhr aus Drittländern nahm beschleunigt zu, jedoch in einem geringeren Tempo als die Ausfuhr. Die zusammengefaßte Leistungsbilanz West-

Schaubild 1.3



europas wies erneut einen hohen Überschuß - reichlich 1 vH des Bruttoinlandsprodukts - aus.

Die Anlageinvestitionen stiegen sehr verhalten. Die Bauinvestitionen stagnierten trotz niedriger Zinsen weiterhin; verantwortlich hierfür waren vor allem gedrückte Einkommenserwartungen, der Rückgang der öffentlichen Baunachfrage und die verschiedentlich erheblichen Leerstände. Die Ausrüstungsinvestitionen beleben sich offenbar allmählich bei günstigeren Ertragserwartungen, einer etwas höheren Kapazitätsauslastung sowie weiter verbesserten Rendite-Zins-Relationen. Der private Verbrauch wurde nur langsam ausgeweitet. Einerseits stiegen die realen verfügbaren Einkommen geringfügig, zumal sich die Löhne mäßig erhöhten. Andererseits wurden vielfach Steuern und Abgaben heraufgesetzt, und verschiedentlich sind Transferzahlungen nur wenig angehoben oder gar gekürzt worden.

Der Preisauftrieb war moderat. Die Abwertung der europäischen Währungen gegenüber dem Dollar verteuerte zwar die Einfuhr spürbar. Da die Lohnstückkosten aber nur schwach stiegen und der Wettbewerb lebhaft blieb, verstärkte sich der Anstieg der Konsumentenpreise kaum. Sie lagen in den meisten Ländern im bisherigen Jahresverlauf um etwa 2 vH über ihrem Niveau im Vorjahr.

Da die Finanzpolitik im nächsten Jahr nicht mehr so restriktiv wirkt wie 1997 und sich der Expansionsgrad der Geldpolitik wenig ändert, gehen von der Wirtschaftspolitik weiterhin Anstöße für die Konjunktur aus. Unter diesen Bedingungen wird sich die Konjunktur in Westeuropa festigen. Die Inlandsnachfrage dürfte etwas stärker aufwärtstendieren. Dabei bleibt die Investitionskonjunktur gespalten. Die Ausrüstungsinvestitionen werden kräftiger ausgeweitet. Die steigende Kapazitätsauslastung sowie günstigere Absatzaussichten wirken anregend. Dabei kommt es auch wieder häufiger zur Erweiterung von Anlagen. Die Bauinvestitionen nehmen hingegen nur langsam zu; insbesondere bei gewerblichen Bauten gibt es immer noch hohe Leerstände. Der Wohnungsbau ist schwach aufwärtsgerichtet, zumal sich die Einkommenserwartungen der privaten Haushalte erst wenig verbessern. Der öffentliche Bau dürfte nicht weiter eingeschränkt werden. Der private Verbrauch wird wohl leicht beschleunigt, wenn auch insgesamt mäßig expandieren. Die realen verfügbaren Einkommen steigen etwas rascher als 1997, auch weil die Beschäftigung nun zunimmt und die Zahl der Arbeitslosen allmählich sinkt.

Die Ausfuhr in Drittländer wird sich bei annähernd stabilen Wechselkursen nicht mehr ganz so dynamisch entwickeln wie bisher. Zudem schwächt sich in Nordamerika die Aufwärtstendenz der Gesamtnachfrage und damit auch die Einfuhr allmählich ab. Auch in einer Reihe von Schwellen- und Entwicklungsländern läßt die wirtschaftliche Dynamik - als Nachwirkung der Turbulenzen an den Finanz- und Devisenmärkten in Südostasien - etwas nach.

Alles in allem dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt 1998 um etwa 2¾ vH zunehmen, nach rund 2½ vH im laufenden Jahr. Dabei werden die Unterschiede zwischen den Zuwachsraten der einzelnen Länder geringer. Wirtschaftswachstum und gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen sind indes noch nicht günstig genug, um eine durchgreifende Verringerung der Arbeitslosigkeit herbeizuführen. Auch deshalb wird der Lohnanstieg insgesamt mäßig bleiben. Die Preise werden sich weiter erhöhen, wenngleich nur leicht. Dabei spielen vielfach Anhebungen indirekter Steuern und administrierter Preise eine Rolle. Die Teuerungsrate wird bei geringen Unterschieden von Land zu Land in diesem Jahr um knapp 2 vH und im nächsten um reichlich 2 vH steigen.

Wieder raschere Expansion in Mitteleuropa - allmähliche Produktionsstabilisierung in der GUS

In den mitteleuropäischen Reformstaaten hat sich die gesamtwirtschaftliche Expansion nach der Verlangsamung während des vergangenen Winterhalbjahres zuletzt leicht beschleunigt. Das Wachstum wurde erneut vorwiegend von der Binnennachfrage getragen. Die Investitionen stiegen in den meisten Ländern kräftig, und infolge von deutlichen Reallohnzuwächsen nahm der private Verbrauch stärker zu. Die Importe wurden erheblich erhöht; die Ausfuhren expandierten mit der Festigung in Westeuropa wieder etwas rascher. Die Arbeitslosigkeit in den mitteleuropäischen Reformländern blieb insgesamt bei starker regionaler Differenzierung nahezu unverändert hoch. Der Preisauftrieb schwächte sich nur in Polen und in Ungarn nochmals spürbar ab. In Bulgarien und in Rumänien war er bis zur Jahresmitte, auch als Folge der Preis- und Wechselkursliberalisierung, sehr kräftig.

Im Jahr 1998 dürfte sich der Produktionsanstieg in den mitteleuropäischen Reformländern etwas verstärken, wenngleich in einigen Ländern die weiterhin hohen Leistungsbilanzdefizite die Ent-

Tabelle 1.3:
Reales Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosigkeit in Mittel- und Osteuropa

	Gewicht in vH	Bruttoinlandsprodukt			Verbraucherpreise			Arbeitslosenquoten		
		Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr						in vH[1)]		
		1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Polen	16,6	6,0	6	5	19,9	15	12	13,6	12	11
Tschechien	6,4	4,4	1½	2	8,8	8½	8½	3,5	4½	5½
Ungarn	5,5	1,0	3	3½	23,5	18	14	10,5	10½	10
Rumänien	4,4	4,1	-3	-1	38,8	100	25	6,3	8	10
Slowenien	2,3	3,1	3½	4	9,9	9	8	14,4	14	13
Slowakei	2,3	6,9	5½	4½	5,8[a)]	6	6	12,8	12½	12
Bulgarien	1,2	-10,9	-6	0	123,3	420	38	12,5	16	18
Mitteleuropa[2)]	38,7	4,2	3,3	3,4	-	-	-	-	-	-
Rußland	54,3	-6,0	-1	2	47,8	14½	12	9,3	10	11
Ukraine	5,4	-10,0	-6	-2	80,6	20	17	1,2[b)]	2½[b)]	3½[b)]
Weißrußland	1,6	2,6	8	4	52,7	55	45	3,9[b)]	4[b)]	5[b)]
Insgesamt[2)]	100,0	-2,1	0,5	2,3	-	-	-	-	-	-
Nachrichtlich:										
Insgesamt[3)]		1,8	2,3	2,9	-	-	-	-	-	-

[1)] Stand am Jahresende. - [2)] Summe der aufgeführten Länder. Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt zu jahresdurchschnittlichen Wechselkursen von 1996. - [3)] Gewichtet mit den Anteilen an der deutschen Ausfuhr von 1996. - [a)] Nach Neuberechnung des Verbraucherpreisindex wurde die Preissteigerungsrate auf 2,7 vH korrigiert. - [b)] Nationale Angaben, nicht vergleichbar mit der ILO-Methodik.
Quellen: Angaben nationaler und internationaler Institutionen; Berechnungen der Institute; 1997 und 1998: Prognose der Institute, Angaben gerundet.

wicklung belasten. Zunehmende Anregungen gehen von der Belebung der Konjunktur in Westeuropa aus. In Bulgarien und in Rumänien kann es bei konsequenter Fortführung der Reformanstrengungen im Jahresverlauf 1998 zu einer Stabilisierung der Produktion kommen. Der Preisauftrieb dürfte sich im kommenden Jahr in den meisten Ländern leicht abschwächen. Die Arbeitslosigkeit wird wohl nur in einigen Ländern etwas sinken.

In den europäischen GUS-Ländern hat sich die gesamtwirtschaftliche Lage nur leicht verbessert. In Rußland kam der Produktionsrückgang zum Stillstand, und in der Ukraine verringerte sich das Bruttoinlandsprodukt erneut, wenn auch nicht mehr so deutlich wie in den Vorjahren. Der starke Rückgang der Investitionen hielt an, weil die insgesamt noch ungünstigen Rahmenbedingungen fortbestehen und auch die Realzinsen auf hohem Niveau verharren. Bei der Eindämmung des staatlichen Budgetdefizits und der Inflation wurden dagegen bemerkenswerte Fortschritte gemacht. In Weißrußland beruht der Produktionsanstieg überwiegend auf staatlichen Aktivitäten. Er ist mit hohen Preissteigerungen verbunden, und der für ein nachhaltiges Produktionswachstum erforderliche Strukturwandel wird weiter hinausgezögert.

Im Durchschnitt dieses Jahres wird in Rußland und in der Ukraine die gesamtwirtschaftliche Leistung unter dem Niveau des Vorjahres liegen. Für das Jahr 1998 zeichnet sich angesichts der anhaltenden Investitionsschwäche und der nach wie vor bestehenden Reformdefizite allenfalls eine langsame Produktionsbelebung ab. Der Preisauftrieb wird nahezu unverändert bleiben, und die registrierte Arbeitslosigkeit nimmt aufgrund des fortdauernden Beschäftigungsrückgangs weiter zu.

2. Die wirtschaftliche Lage in Deutschland

Überblick

Der konjunkturelle Aufschwung in Deutschland, der im Frühjahr 1996 eingesetzt hatte, gewinnt allmählich an Kraft. Verglichen mit dem Winterhalbjahr 1996/97 hat sich die Zunahme von Nachfrage und Produktion im Sommerhalbjahr verstärkt; dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, daß die Entwicklung im Winter durch Witterungs- und Kalendereffekte gedrückt war. Die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung hat sich im Verlauf des Jahres leicht erhöht. Bis zuletzt wurde die konjunkturelle Erholung vor allem von den Exporten getragen, während die Binnennachfrage sich erst wenig belebte.

In dem außerordentlich kräftigen Anstieg der Exporte spiegelt sich neben der konjunkturellen Erholung in den wichtigen europäischen Handelspartnerländern vor allem die deutlich verbesserte Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen auf den Weltmärkten wider. Dank ausgeprägter Rationalisierungsanstrengungen in den letzten Jahren, seit 1996 moderat steigender Löhne und einer spürbaren Abwertung der D-Mark nach dem Aufwertungsschock vom Frühjahr 1995 haben die deutschen Anbieter Marktanteile zurückgewonnen. Von der günstigen Exportkonjunktur profitiert auch die inländische Nachfrage nach Vorleistungsgütern seit Beginn des Jahres in erheblichem Maße. Dagegen nimmt die heimische Nachfrage nach Investitionsgütern trotz steigender Gewinne und niedriger Zinsen noch relativ wenig zu. Der private Verbrauch belebt sich bei sinkenden Reallöhnen und ungünstiger Beschäftigungsentwicklung ebenfalls nur zögernd. Bedingt durch die fiskalischen Sparmaßnahmen ist der Anstieg des öffentlichen Verbrauchs weiterhin schwach. Der Rückgang der Baunachfrage setzt sich fort.

Während die günstigen monetären Rahmenbedingungen die konjunkturelle Belebung gefördert haben, hat die Finanzpolitik das Klima belastet. Sie ist in diesem Jahr vorrangig darauf gerichtet, den im Vertrag von Maastricht vorgegebenen Referenzwert für das Budgetdefizit des Staates zu erreichen. Zu diesem Zweck wurden die intensiven Einsparbemühungen bei den Sozialtransfers sowie bei den Sach- und Investitionsausgaben fortgesetzt. Zudem wurden die Sozialabgaben angehoben. Beides hat dazu beigetragen, daß sich der - durch die Konjunktur ohnehin angelegte - verhaltene Anstieg der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte abgeschwächt hat. Die kontroverse Diskussion um die geplante Steuerreform und schließlich ihr Scheitern haben wohl auch die Bereitschaft der Unternehmen gemindert, die Kapazitäten zu erweitern bzw. zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen. Andererseits hat die Lohnpolitik mit moderaten Tarifanhebungen, Fortschritten bei der Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie der stärkeren Berücksichtigung der speziellen Belange einzelner Unternehmen bzw. der von der Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Personengruppen den Beschäftigungserfordernissen stärker Rechnung getragen.

Trotz der konjunkturellen Belebung ist es noch nicht zu einem Umschwung auf dem Arbeitsmarkt gekommen; lediglich das Tempo des Rückgangs der Beschäftigung hat sich stark verlangsamt. Die Zahl der Arbeitslosen ist bis zuletzt weiter gestiegen; dabei war die Zunahme in den neuen Bundesländern deutlich ausgeprägter als in den alten. Maßgeblich dafür war der Einbruch der Bauwirtschaft in Ostdeutschland; zugleich wurden in beträchtlichem Umfang staatliche Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, Qualifizierung und Reintegration von Arbeitslosen eingeschränkt.

In diesem Jahr steigt die gesamtwirtschaftliche Produktion in den neuen Bundesländern erstmals weniger stark als in den alten. Das ist vor allem auf den kräftigen Rückgang der Bauinvestitionen in Ostdeutschland zurückzuführen, der hier wegen des höheren Anteils des Baugewerbes an der gesamten Wertschöpfung weit mehr durchschlägt als im Westen; hinzu kommt, daß auch der Dienstleistungssektor inzwischen merklich verhaltener expandiert als bisher. Dagegen kommt die Umstrukturierung in der ostdeutschen Industrie voran. So fällt der Produktionszuwachs im verarbeitenden Gewerbe mit rund 10 vH in diesem Jahr mehr als doppelt so hoch aus wie in Westdeutschland (rund 4 vH); dabei steigt die Produktivität kräftig, die Gewinnsituation verbessert sich spürbar. Auch der zunehmende Anteil der Ausfuhren am Gesamtumsatz deutet darauf hin, daß sich die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrieunternehmen allmählich erhöht.

Basis für den Aufschwung wird breiter

Die weltwirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für die Fortsetzung des Konjunkturaufschwungs bleiben günstig. Zwar wird sich der Außenwert der D-Mark anders als in den beiden vorangegangenen Jahren kaum noch ver-

ringern. Doch wird sich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft von der Kostenseite her weiter verbessern, denn die Lohnstückkosten werden im internationalen Vergleich nochmals zurückfallen. Von daher ergibt sich eine gewisse Kompensation für die nachlassenden Impulse, die aus der Abwertung der D-Mark resultieren. Deshalb werden die Exporte bei weiter deutlich aufwärtsgerichteter Konjunktur in den Industrieländern im kommenden Jahr in nur wenig verlangsamtem Tempo zunehmen.

Die Geldpolitik wirkt weiter anregend auf die Konjunktur, wenngleich die Deutsche Bundesbank Anfang Oktober dieses Jahres zum ersten Mal seit Beginn der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung einen Leitzins erhöht hat. Dabei dürften europäische Überlegungen im Vordergrund gestanden haben. Nach der Festlegung der Teilnehmer an der Europäischen Währungsunion im Mai nächsten Jahres wird es kaum noch Unterschiede bei den Geldmarktzinsen geben. Mit einer Anhebung der kurzfristigen Zinsen vor diesem Termin ist offensichtlich eine Angleichung auf einem etwas höheren als dem zuvor in Deutschland erreichten Niveau angestrebt. Für einige Länder wird es dennoch zu einer deutlichen Zinssenkung kommen, nachdem das Abwertungsrisiko für ihre Währungen entfällt. Die Geldpolitik in Westeuropa insgesamt wird daher auch dann auf einem expansiven Kurs bleiben, wenn es - wie hier angenommen - zu einer nochmaligen leichten Zinsanhebung durch die Bundesbank kommt.

Ein mögliches Risiko für die Konjunktur könnte darin bestehen, daß im Vorfeld der Währungsunion einzelne Währungen oder die beteiligten Währungen insgesamt unter Druck geraten, weil Zweifel an der Wertbeständigkeit des Euro aufkommen oder weil die Märkte die derzeit gültigen Wechselkurse als nicht angemessen für den Einstieg in die Währungsunion ansehen. Solche Turbulenzen an den Devisenmärkten mit der möglichen Konsequenz deutlich höherer Zinsanhebungen halten die Institute allerdings für wenig wahrscheinlich.

Nachdem die Finanzpolitik in Deutschland unter dem Druck der Erfüllung der Maastricht-Kriterien in diesem Jahr dämpfend auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gewirkt hat, dürfte der finanzpolitische Konsolidierungskurs im nächsten Jahr etwas gelockert werden. Zwar wird der Ausgabenanstieg bei fortgesetzten Sparbemühungen weiterhin verhalten sein, anders als 1997 wird jedoch die Abgabenbelastung insgesamt nicht weiter steigen; die Entlastungen aus der Verringerung des Solidaritätszuschlags und der Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums werden sich mit der Belastung aus der Anhebung der Rentenversicherungsbeiträge in etwa die Waage halten.

Die Lohnsteigerungen werden 1998 nur geringfügig höher sein als in diesem Jahr. In der kommenden Tarifrunde stehen Neuverhandlungen vor allem in den Bereichen (öffentlicher Dienst, Bauwirtschaft) an, in denen die Haushaltslage bzw. die aktuelle Wirtschaftslage allenfalls moderate Lohnerhöhungen zuläßt.

Angesichts der insgesamt günstigen Rahmenbedingungen erwarten die Institute, daß sich die konjunkturelle Erholung im nächsten Jahr fortsetzt und an Breite gewinnt. Bei nochmals kräftig steigenden Exporten wird sich nun die Inlandsnachfrage etwas stärker beleben. Wegen der weiterhin schwachen Baukonjunktur wird das konjunkturelle Expansionstempo allerdings - verglichen mit ähnlichen Konjunkturphasen in der Vergangenheit - verhalten bleiben.

Unter diesen Bedingungen ist eine spürbare Besserung am Arbeitsmarkt noch nicht zu erwarten. Kaum Anlaß zur Sorge gibt die Preisentwicklung. Der Anstieg der Verbraucherpreise wird trotz der anziehenden Konjunktur im kommenden Jahr moderat bleiben, weil die Lohnstückkosten nochmals leicht sinken und die Importpreise schwächer zunehmen.

Annahmen der Prognose

Der Prognose liegt eine Reihe von Annahmen zugrunde, die ihrerseits zumeist auf prognostischen Überlegungen beruhen, in einigen Fällen jedoch lediglich Setzungen sind. Im einzelnen wird angenommen:

- Nachfrage und Produktion in den Industrieländern werden, wie im weltwirtschaftlichen Teil dieses Gutachtens dargelegt, in diesem wie im nächsten Jahr kräftig zunehmen. Der Welthandel wird weiterhin rasch expandieren.
- Der Ölpreis wird etwa auf dem erreichten Niveau verharren und im Durchschnitt dieses wie auch des nächsten Jahres rund 19 US-Dollar je Barrel betragen. Die Weltmarktpreise für Industrierohstoffe (auf Dollarbasis) werden leicht steigen.
- Der effektive reale Außenwert der D-Mark (gegenüber 18 Industrieländern) wird sich etwa auf dem derzeit erreichten Niveau halten. Der Dollarkurs wird im Durchschnitt des Jahres 1998 rund 1,80 DM betragen; für die Wechsel-

kurse im EWS wird nicht mit nennenswerten Änderungen gerechnet.

- Die Bundesbank hebt die kurzfristigen Zinsen im Vorfeld der Entscheidung über die Teilnehmerländer an der Europäischen Währungsunion, die im Mai 1998 erfolgt, nochmals leicht an, danach bleiben die Leitzinsen stabil. Die langfristigen Zinsen werden im Prognosezeitraum ebenfalls etwas steigen.
- Die Lohnabschlüsse fallen in den alten Bundesländern nur wenig höher als in der zurückliegenden Lohnrunde aus. In Ostdeutschland steigen die Löhne nur noch leicht stärker als in den alten Bundesländern.
- In der Finanzpolitik werden die bisher beschlossenen Maßnahmen durchgeführt. So wird im Jahr 1998 die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft und durch eine Verbreiterung der Steuerbasis aufkommensneutral finanziert. Zugleich wird der Solidaritätszuschlag um zwei Prozentpunkte gesenkt, und das steuerfreie Existenzminimum wird geringfügig erhöht. Zusätzlich wird zu Jahresbeginn der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung angehoben. Die Einsparbemühungen werden - wenn auch mit verringerter Intensität - fortgeführt.

Überaus kräftiger Anstieg der Ausfuhren

Seit Mitte 1996 steigt die deutsche Ausfuhr kräftig; in diesem Jahr hat sich ein regelrechter Boom herausgebildet. Bei insgesamt deutlich aufwärtsgerichteter Weltkonjunktur erhält der Export spürbare Impulse durch die Abwertung der D-Mark. Zudem haben die Rationalisierungsmaßnahmen in der Industrie sowie die moderaten Lohnabschlüsse in den vergangenen Jahren einen nicht unerheblichen Rückgang der Lohnstückkosten ermöglicht. Beides hat die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Anbieter deutlich verbessert; zugleich konnten sie bei steigenden Ausfuhrpreisen ihre Rentabilität im Auslandsgeschäft erheblich steigern und Weltmarktanteile hinzuweisen.

Die vorteilhaften Rahmenbedingungen auf den Auslandsmärkten im nächsten Jahr sprechen für eine Fortsetzung der Ausfuhrexpansion. Der konjunkturelle Aufschwung in den westeuropäischen Nachbarländern - den mit Abstand wichtigsten deutschen Handelspartnern - wird sich etwas beschleunigen. Bei sich festigender Investitionsneigung wird davon insbesondere das Investitionsgütergewerbe profitieren. Zwar werden die Impulse aus der bisherigen D-Mark-Abwertung allmählich abklingen. Doch wird sich die relative Wettbewerbsposition Deutschlands weiter verbessern, denn während in vielen anderen Ländern die Lohnstückkosten wieder zunehmen, werden sie hierzulande nochmals zurückgehen. Das sehr hohe Tempo des Ausfuhranstiegs wird sich aber im Verlauf von 1998 etwas verringern. Insbesondere werden die Exporte in die USA und in den übrigen Dollarraum, die in diesem Jahr außerordentlich rasch expandierten, vor allem wechselkursbedingt nicht mehr ganz so stark ausgeweitet werden. Ähnliches gilt für die Ausfuhren nach Mittel- und Osteuropa und nach Südostasien, nicht zuletzt wegen zunehmender Zahlungsbilanzprobleme einiger dieser Länder. Im Jahr 1997 wird die Warenausfuhr real mit 11 vH gegenüber dem Vorjahr wesentlich stärker steigen als der Welthandel (8 vH); 1998 wird ihre Zunahme mit reichlich 8 vH nochmals leicht über der des Welthandels liegen.

Mit der Belebung der Binnenkonjunktur und dem Nachlassen der dämpfenden Effekte aus der Abwertung der D-Mark werden zwar auch die Einfuhren rascher expandieren. Trotz der Verschlechterung der Terms of Trade wird der Überschuß in der Handelsbilanz angesichts des weiterhin ausgeprägten Ausfuhrbooms jedoch nochmals deutlich zunehmen, im laufenden Jahr auf etwa 130 Mrd. DM und 1998 auf rund 150 Mrd. DM. Damit werden wieder Größenordnungen wie vor der deutschen Vereinigung erreicht. Im Unterschied zu damals reichen die aktuellen Außenhandelsüberschüsse aber lediglich aus, die Leistungsbilanz in etwa auszugleichen; im nächsten Jahr dürfte sich erstmals seit der Vereinigung wieder ein leicht positiver Saldo ergeben.

Ausrüstungsinvestitionen beleben sich

Die Ausrüstungsinvestitionen sind seit Mitte des vergangenen Jahres in der Grundtendenz aufwärtsgerichtet. Ausschlaggebend dafür waren zunächst die günstigen monetären Rahmenbedingungen. Im Gefolge des Nachfrageschubs aus dem Ausland hat sich die Investitionstätigkeit im Laufe dieses Jahres leicht beschleunigt. Im Vergleich zu früheren Aufschwungsphasen ist das Tempo allerdings verhalten.

Die Rahmenbedingungen für Investitionen sind weiterhin günstig. Das Zinsniveau wird selbst bei einem geringfügigen Anstieg niedrig bleiben, so daß von dieser Seite im kommenden Jahr kein dämpfender Einfluß auf die Investitionsneigung ausgehen dürfte. Die Absatzperspektiven haben sich spürbar aufgehellt, auch im Inland. Bei steigender Kapazitätsauslastung und moderaten Lohn-

Tabelle 2.1:
Reale Bauinvestitionen[1)] in Deutschland

	Anteile in vH im Jahr	Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr		
	1996	1996	1997	1998
Wohnungsbau	55,7	0,1	-1,2	-1,0
Westdeutschland	59,1	-1,8	-1,3	0,0
Ostdeutschland	47,5	6,5	-1,0	-4,0
Wirtschaftsbau	30,0	-6,7	-4,2	0,1
Westdeutschland	27,8	-5,2	-2,9	1,7
Ostdeutschland	35,1	-9,7	-6,9	-3,3
Öffentlicher Bau	14,4	-6,8	-2,2	2,3
Westdeutschland	13,1	-8,2	-2,5	2,2
Ostdeutschland	17,4	-3,9	-1,8	2,4
Bauinvestitionen insgesamt	100,0	-3,1	-2,3	-0,2
Westdeutschland	100,0	-3,7	-1,9	0,8
Ostdeutschland	100,0	-1,8	-3,3	-2,6

[1)] In Preisen von 1991.
Quellen: Statistisches Bundesamt; 1997 und 1998: Prognose der Institute.

abschlüssen werden die Lohnstückkosten nochmals leicht zurückgehen, und die Ertragslage der Unternehmen wird sich erneut verbessern; damit werden Sachanlagen gegenüber Finanzanlagen weiter an Attraktivität gewinnen. Unter diesen Bedingungen dürfte sich der Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen im Prognosezeitraum merklich beschleunigen. Im Jahresdurchschnitt 1997 werden sie um 4½ vH, 1998 um 6½ vH zunehmen.

Rückgang der Bauinvestitionen endet erst 1998

Der seit 1995 anhaltende Rückgang der Bauinvestitionen hat sich in der Grundtendenz bis zuletzt fortgesetzt. Der Wohnungsbau in Westdeutschland ist seit 1995 vom Abbau eines über Jahre hinweg entstandenen Angebotsüberhanges bei Mehrfamilienhäusern geprägt. Wie die verfügbaren Indikatoren zeigen, ist der untere Wendepunkt noch nicht erreicht. Allerdings sind die Rahmenbedingungen für eine Wende der Nachfrage recht günstig. Die Kapitalmarktzinsen bleiben niedrig. Anregende Wirkungen gehen auch von der Beruhigung bei den Grundstückspreisen und den Baukosten aus. Von alledem wird insbesondere der Eigenheimbau profitieren, der sich seit 1996, gefördert durch die Eigenheimzulage, gefestigt hat. Es ist daher zu erwarten, daß es in Westdeutschland im Laufe des kommenden Jahres bei den Wohnungsbauinvestitionen zu einer allmählichen Belebung kommt.

In Ostdeutschland sind die Wohnungsbauinvestitionen 1997 erstmals seit der Vereinigung abwärtsgerichtet. Maßgeblich dafür ist die Verringerung der steuerlichen Anreize im Bereich des Mietwohnungsneubaus. Hinzu kommen Vermietungsprobleme, besonders bei Wohnungen im oberen Preissegment. Der Rückgang im Geschoßwohnungsbau fiel wegen der Übergangsregelungen bisher aber schwächer aus als erwartet und wurde von der weiterhin aufwärtsgerichteten Nachfrage nach Eigenheimen und einer Zunahme bei den Bestandsmaßnahmen zu einem erheblichen Teil kompensiert. Mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen dürfte sich die Abwärtstendenz deutlich verstärken. Eine Stabilisierung ist hier für das kommende Jahr nicht zu erwarten. Allerdings werden der weiterhin expandierende Eigenheimbau und die, aufgrund der immer noch günstigen Abschreibungsmöglichkeiten, verstärkte Sanierung und Modernisierung den Rückgang der Wohnungsbauinvestitionen dämpfen.

Der Wirtschaftsbau ging in Ost- wie auch in Westdeutschland in diesem Jahr weiter deutlich zurück.[2] Dazu trugen neben der verhaltenen Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen und der nur allmählich zunehmenden Kapazitätsauslastung Angebotsüberhänge - namentlich bei Bürogebäuden - bei; in den neuen Bundesländern kam das Auslaufen größerer Investitionsprogramme zur Verbesserung der Infrastruktur hinzu, dies gilt etwa für

[2] Das Statistische Bundesamt hat die statistische Ausgangslage im Bereich der gewerblichen Bauten für das Jahr 1996 nach unten korrigiert; nunmehr gibt es im Verlauf eine deutlich ungünstigere Entwicklung. Dies erklärt zu einem großen Teil, warum die Institute für den Wirtschaftsbau im Jahr 1997 deutlich pessimistischer sind als in ihrem Frühjahrsgutachten.

Baumaßnahmen im Bereich Nachrichtenübermittlung. Zumindest in Westdeutschland dürfte der Tiefpunkt aber allmählich erreicht sein. Die Belebung der Ausrüstungsinvestitionen wird - wenn auch zeitverzögert - auf den Wirtschaftsbau ausstrahlen; die zunehmende Kapazitätsauslastung regt Erweiterungen an. In Ostdeutschland hingegen ist von einem anhaltenden Rückgang im gewerblichen Bau auszugehen. Die Errichtung von Wirtschaftsgebäuden wird angesichts des Überangebots an Gewerbe- und Büroflächen weiter an Bedeutung verlieren. Zudem werden der bestehende Produktivitätsrückstand und die sich daraus ergebende unzureichende Ertragslage viele ostdeutsche Unternehmen veranlassen, weniger bauintensiven Rationalisierungsinvestitionen den Vorrang vor Erweiterungsinvestitionen zu geben.

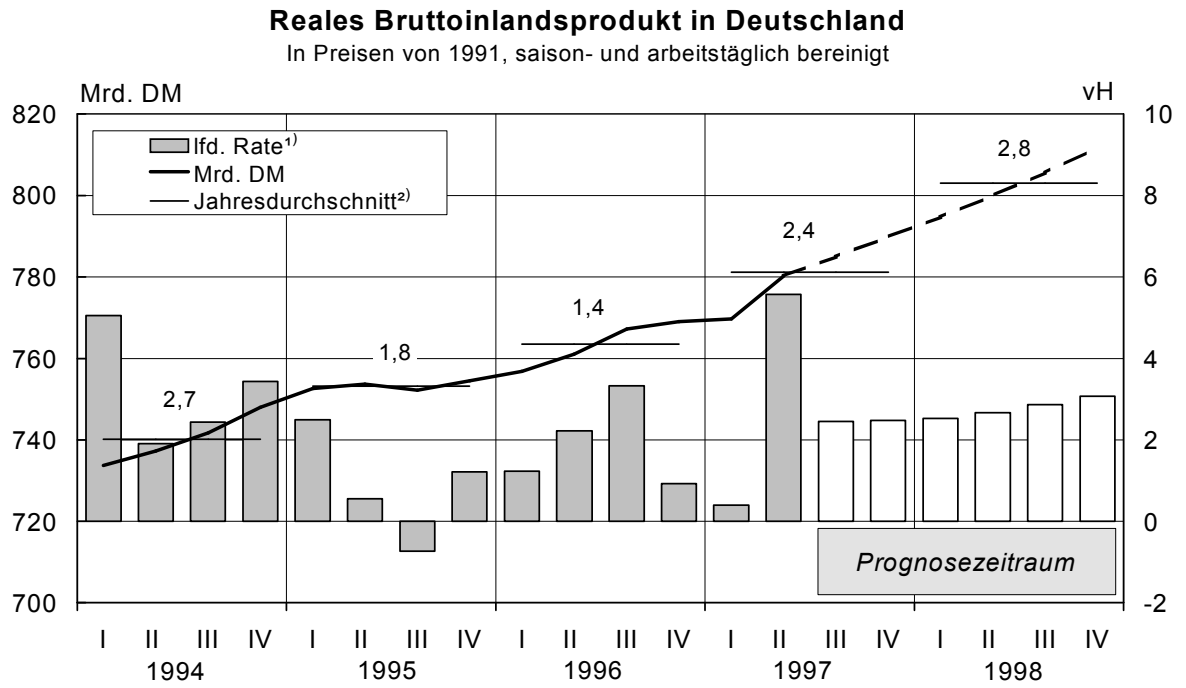
Auch bei den öffentlichen Bauinvestitionen hielt in West- wie in Ostdeutschland die rückläufige Entwicklung bis in dieses Jahr hinein an. Darin spiegelt sich die schwierige Haushaltslage der Gebietskörperschaften, nicht zuletzt der Kommunen als Hauptträger der öffentlichen Bautätigkeit, wider. Im kommenden Jahr dürften sich die öffentlichen Investitionen dank der Verbesserung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte wieder erhöhen.

Verbesserte Konsumperspektiven

Die privaten Haushalte haben ihren Verbrauch auch in diesem Jahr nur wenig ausgeweitet. Maßgeblich hierfür war die geringe Zunahme der verfügbaren Einkommen. Die Beschäftigung ging nochmals zurück; zudem lagen die Tariflohnsteigerungen unter denen des Vorjahres. Hinzu kam eine höhere Belastung der Arbeitseinkommen mit Sozialabgaben. Lediglich die Entnahmen aus Gewinnen und Vermögenseinkommen stiegen - wie schon in den Vorjahren - außerordentlich kräftig; sie machen inzwischen reichlich ein Drittel der verfügbaren Einkommen aus.

Im kommenden Jahr ist im Gefolge der fortschreitenden konjunkturellen Erholung wieder mit einer etwas stärkeren Expansion der Einkommen zu rechnen. Zwar werden die Tarifabschlüsse in der nächsten Lohnrunde angesichts der anhaltenden Arbeitslosigkeit wahrscheinlich nur wenig höher ausfallen als 1997; der Beschäftigungsrückgang wird aber allmählich auslaufen. Mit der Senkung des Solidaritätszuschlages von 7,5 vH auf 5,5 vH und der Anhebung des Grundfreibetrages zu Jahresbeginn 1998 werden zudem die Einkommen entlastet. Gegenzuzeichnen ist allerdings die - hier unterstellte - gleichzeitige Anhebung des Beitragssat-

Schaubild 2.1



1) Veränderung gegenüber dem Vorquartal in vH, auf Jahresrate hochgerechnet, rechte Skala.
2) Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute, 1997 und 1998: Prognose der Institute.
GD Herbst 1997

zes in der Rentenversicherung. Insgesamt wird die Nettolohn- und -gehaltsumme, die in diesem Jahr deutlich gesunken ist, 1998 um reichlich 1½ vH zunehmen. Die Transferzahlungen des Staates an private Haushalte dagegen werden auch im kommenden Jahr nur schwach steigen. Zwar sind keine zusätzlichen Einsparungen vorgesehen; die bereits in Kraft getretenen Sparbeschlüsse dürften aber noch nachwirken. Darüber hinaus werden die Renten aus der gesetzlichen Alterssicherung zur Jahresmitte allenfalls geringfügig angehoben. Bei den Entnahmen wird sich aufgrund der weiter günstigen Gewinnentwicklung allerdings erneut ein kräftiger Anstieg ergeben. Insgesamt zeichnet sich so für 1998 eine deutlich stärkere Zunahme der verfügbaren Einkommen ab. Bei kaum veränderter Sparquote wird der private Verbrauch im kommenden Jahr mit 2 vH etwa doppelt so rasch ausgeweitet wie in diesem.

Preisentwicklung gibt kaum Anlaß zur Sorge

Der Preisauftrieb hat sich im Sommer dieses Jahres etwas beschleunigt; der Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung hat erstmals seit Frühjahr 1995 im Vorjahresvergleich wieder eine Rate von 2 vH erreicht. Zu der vorübergehenden Beschleunigung hat beigetragen, daß sich die Einfuhr im Gefolge der Abwertung der D-Mark seit geraumer Zeit spürbar verteuert hat. Zudem wurden administrierte Preise (Rezeptgebühren, Grunderwerbsteuer, Kfz-Steuer, Gebühren der Deutschen Post AG) angehoben. Trotz der außenwirtschaftlichen Teuerungsanstöße ist eine nennenswerte Beschleunigung des Preisauftriebs 1998 wenig wahrscheinlich. Dagegen spricht vor allem, daß die Lohnstückkosten bei weiter moderaten Tarifabschlüssen nochmals leicht sinken dürften. Überdies werden mit der Stabilisierung des Außenwerts der D-Mark die Preisanstöße von außen geringer. Allerdings wird die günstigere Konsumnachfrage es den Unternehmen erleichtern, ihre Preise etwas rascher anzuheben. Insgesamt werden die Verbraucherpreise 1998 um knapp 2 vH steigen, nach 1,8 vH in diesem Jahr.

Trotz Produktionsanstieg kaum Besserung am Arbeitsmarkt

Alles in allem wird sich die konjunkturelle Expansion 1998 in ähnlichem Tempo wie im Verlauf dieses Jahres fortsetzen. Die etwas langsamere Gangart beim Export wird durch eine etwas stärkere Binnennachfrage aufgewogen. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird 1998 um 2,8 vH höher sein, nach 2,4 vH im Jahr 1997.[3] Für Ostdeutschland ergibt sich - vor allem wegen des anhaltend kräftigen Rückgangs der Bautätigkeit und der damit verbundenen sinkenden Fertigung in baunahen Bereichen - in beiden Jahren ein etwas geringerer Zuwachs als in Westdeutschland.

Trotz der fortgesetzten konjunkturellen Erholung bessert sich die Lage am Arbeitsmarkt nur zögernd. Immerhin dürfte in Westdeutschland der Tiefpunkt bei der Beschäftigung allmählich erreicht sein. Die Arbeitsplatzverluste im Baugewerbe, im Handel und in einigen Industriezweigen werden inzwischen durch Zuwächse in den Dienstleistungsunternehmen und den besonders exportbegünstigten Branchen des verarbeitenden Gewerbes mehr und mehr aufgewogen. Im Laufe des nächsten Jahres wird die Beschäftigung allmählich steigen; Produktionsausweitungen durch entsprechende Produktivitätssteigerungen sind nur noch begrenzt möglich, die durch die Arbeitszeitflexibilisierung geschaffenen Potentiale werden bereits in erheblichem Umfang genutzt, und Überstunden sind relativ teuer. Im Handel und im Verkehrssektor ist durch die stärkere Nachfrage eine Stabilisierung bei den Belegschaftszahlen zu erwarten. Allerdings wird die Beschäftigung im Baugewerbe und beim Staat weiter zurückgehen. Insgesamt wird die Erwerbstätigenzahl im Verlauf des Jahres 1998 um knapp 200.000 steigen, im Jahresdurchschnitt wird sie um etwa 100.000 höher sein als im Jahr 1997.

Erheblich ungünstiger stellen sich die Arbeitsmarktperspektiven für Ostdeutschland dar. Bei nur schwacher Expansion der gesamtwirtschaftlichen Produktion geht die Zahl der Beschäftigten weiter zurück, im Jahresergebnis 1997 um rund 170.000. Neben der schrumpfenden Bautätigkeit wirken sich darin auch staatliche Sparmaßnahmen aus; ein Viertel des Beschäftigungsrückgangs in der Gesamtwirtschaft resultiert aus den geringeren Aufwendungen für die Arbeitsmarktpolitik (z.B. für ABM-Stellen und für Lohnkostenzuschüsse). Im kräftig expandierenden verarbeitenden Gewerbe ist die Verringerung der Zahl der Beschäftigten offenbar zum Stillstand gekommen. Bei etwas stär-

[3] Die Institute haben - abweichend von ihrem bisherigen Vorgehen - die prognostizierten Veränderungsraten auf eine Stelle hinter dem Komma gerundet, in der Vergangenheit war stets auf halbe bzw. in Ausnahmefällen auf viertel Prozentpunkte gerundet worden. Die Umstellung bedeutet nicht, daß die Unsicherheit bei den Schätzungen abgenommen hat.

Tabelle 2.2:
Arbeitsmarktbilanz
- Jahresdurchschnitte, in 1.000 Personen -

	1995	1996	1997	1998
Deutschland				
Erwerbstätige im Inland	34.871	34.460	34.005	34.040
Selbständige	3.623	3.651	3.670	3.690
Abhängig Beschäftigte	31.248	30.809	30.335	30.350
darunter:				
Kurzarbeiter	199	277	185	135
Arbeitslose	3.612	3.965	4.380	4.420
Arbeitslosenquote[1)]	9,4	10,3	11,4	11,5
Pendlersaldo	-43	-52	-50	-50
Erwerbstätige Inländer	34.828	34.408	33.955	33.990
Westdeutschland				
Erwerbstätige im Inland	28.466	28.166	27.880	27.980
Selbständige	3.099	3.111	3.120	3.130
Abhängig Beschäftigte	25.367	25.055	24.760	24.850
darunter:				
Kurzarbeiter	128	206	135	90
Arbeitslose	2.565	2.796	3.025	2.945
Arbeitslosenquote[2)]	8,3	9,0	9,8	9,5
Ostdeutschland				
Erwerbstätige im Inland	6.405	6.294	6.125	6.060
Selbständige	524	540	550	560
Abhängig Beschäftigte	5.881	5.754	5.575	5.500
darunter:				
ABM-Beschäftigte[3)]	312	278	235	240
Kurzarbeiter	71	71	50	45
Arbeitslose	1.047	1.169	1.355	1.475
Arbeitslosenquote[2)]	14,0	15,7	18,1	19,6
Berufliche Vollzeitweiterbildung	243	230	175	125

[1)] Arbeitslose in vH der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). - [2)] Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen im Inland (Beschäftigungsortkonzept). - [3)] Einschl. mit Lohnkostenzuschuß nach § 249h AFG Geförderte.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen der Institute; 1997 und 1998: Prognose der Institute.

kerem gesamtwirtschaftlichen Wachstum ist 1998 mit einer Abflachung des Abwärtstrends zu rechnen. Arbeitsplatzverluste wird es dann vor allem noch im Baugewerbe geben. Von der Einschränkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen werden dagegen wohl keine Belastungen mehr für den Arbeitsmarkt ausgehen.

In Deutschland wird sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den nächsten Monaten weiter verlangsamen; im weiteren Verlauf des Jahres 1998 dürfte sich die Zahl der Arbeitslosen allmählich etwas verringern, jedoch nur in Westdeutschland. In Ostdeutschland ist allenfalls mit einer Stagnation auf hohem Niveau zu rechnen. Im Jahresdurchschnitt 1998 wird die Zahl der Arbeitslosen im Bundesgebiet mit 4,42 Millionen gleichwohl um rund 40.000 höher sein als in diesem Jahr, was einer Arbeitslosenquote, bezogen auf alle Erwerbspersonen, von 11,5 vH (1997: 11,4 vH) entspricht.

Tabelle 2.3:
Eckdaten der Prognose für Deutschland

	Deutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Bruttoinlandsprodukt[1)] (Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr)	1,4	2,4	2,8	1,3	2,4	2,8	2,0	2,0	2,4
Erwerbstätige[2)] (1.000 Personen)	34.460	34.005	34.040	28.166	27.880	27.980	6.294	6.125	6.060
Arbeitslose (1.000 Personen)	3.965	4.380	4.420	2.796	3.025	2.945	1.169	1.355	1.475
Arbeitslosenquote[3)] (in vH)	10,3	11,4	11,5	9,0	9,8	9,5	15,7	18,1	19,6
Verbraucherpreise[4)] (Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr)	1,5	1,8	1,9	1,4	1,7	1,8	2,2	2,1	2,2
Lohnstückkosten[5)] (Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr)	-0,4	-1,4	-0,6	-0,3	-1,4	-0,5	-0,7	-1,7	-1,3
Finanzierungssaldo[6)] des Staates (Mrd. DM)	-124,3	-114,7	-102,1	-	-	-	-	-	-
Nachrichtlich: in vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts	-3,5	-3,1	-2,7	-	-	-	-	-	-
Leistungsbilanzsaldo[7)] (Mrd. DM)	-19,7	-5,0	10,0	-	-	-	-	-	-

[1)] In Preisen von 1991. - [2)] Im Inland. - [3)] Arbeitslose in vH der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept); West- und Ostdeutschland: Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen im Inland (Beschäftigungsortkonzept). - [4)] Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte. - [5)] Im Inland entstandene Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1991. - [6)] In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. - [7)] In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen der Institute; 1997 und 1998: Prognose der Institute, Angaben teilweise gerundet.

Öffentliche Haushalte auf Maastricht-Kurs

Die Bemühungen der Finanzpolitik sind in diesem Jahr insbesondere darauf ausgerichtet, den Referenzwert für das Defizitkriterium nach dem Maastricht-Vertrag in einer von ihr selbst geforderten strikten Interpretation zu erreichen. Dies wird nach Schätzung der Institute auch gelingen. Das gesamtstaatliche Budgetdefizit in der Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), die nach dem Maastricht-Vertrag zu berücksichtigen ist, dürfte in diesem Jahr auf 3 vH des Bruttoinlandsprodukts sinken; nach der nationalen Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) wird es geringfügig darüber liegen. [4]

Im Frühjahr 1997 hatten die Institute prognostiziert, daß das Budgetdefizit in der VGR-Abgrenzung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 3,8 vH im Jahr 1996 auf 3,2 vH im Jahr 1997 sinken wird. Seither hat das Statistische Bundesamt die Defizitquote für das Jahr 1996 - aufgrund zusätzlicher Ergebnisse der Statistik über die öffentlichen Haushalte - um 0,3 Prozentpunkte nach unten revidiert. Infolge dieser Basiskorrektur hätte man nach damaligem Stand erwarten können, daß das Budgetdefizit im Jahr 1997 die 3-Prozent-Marke erreicht oder sogar geringfügig unterschreitet. Tatsächlich haben aber die sich nunmehr abzeichnenden hohen Steuermindereinnahmen zur Folge, daß das Defizit in der nationalen Abgrenzung leicht darüber bleibt und dies, obwohl die Konsolidierung auf der Ausgabenseite noch ausgeprägter ist als im Frühjahr angenommen.

Der entscheidende Beitrag zur Reduzierung des gesamtstaatlichen Budgetdefizits geht in diesem Jahr von der Sozialversicherung aus. Wegen dis-

[4] Bei der Berechnung des Budgetdefizits des Staates in der ESVG-Abgrenzung werden - im Unterschied zur VGR - Investitionszuschüsse der Länder und Gemeinden an rechtlich unselbständige (kaufmännisch buchende) Krankenhäuser der Länder und Gemeinden (einschließlich Hochschulkliniken) nicht als Ausgaben, sondern als Erwerb von Beteiligungen (Kapitalaufstockung) gebucht. Diese Zuschüsse erhöhen damit nach dieser Abgrenzung das Budgetdefizit nicht; sie dürften in diesem und im nächsten Jahr 0,1 bis 0,2 vH des Bruttoinlandsprodukts betragen.

Tabelle 2.4:
Finanzierungssaldo des Staates
- in vH des Bruttoinlandsprodukts -

	1995	1996	1997	1998
Gebietskörperschaften	-3,3	-3,2	-3,3	-3,0
Sozialversicherung	-0,3	-0,3	0,2	0,3
Staat in der Abgrenzung der VGR	-3,5	-3,5	-3,1	-2,7
Staat in der Abgrenzung des ESVG	-3,3	-3,4	-3,0	-2,5

kretionärer Maßnahmen kommt es hier zu Einsparungen und Mehreinnahmen von reichlich einem Prozentpunkt des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Aufgrund von Mehrausgaben und Mindereinnahmen wegen der höheren Arbeitslosigkeit verbessert sich der Finanzierungssaldo der Sozialversicherung aber nur um einen halben Prozentpunkt des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Die Sozialversicherung wird im laufenden Jahr einen Überschuß von 7 Mrd. DM aufweisen, nach einem Defizit von 9 Mrd. DM im Vorjahr. Demgegenüber wird das Budgetdefizit der Gebietskörperschaften (einschließlich der zahlreichen Sondervermögen des Bundes) um 7 Mrd. DM auf 122 Mrd. DM zunehmen. Zwar hatten die Gebietskörperschaften mit umfangreichen Einsparmaßnahmen eine deutliche Reduzierung ihrer Defizite angestrebt, die unerwartet hohen Steuerausfälle und die arbeitsmarktbedingten Mehrausgaben verhinderten dies aber.

Da sich der strukturelle Teil des gesamtstaatlichen Budgetdefizits in diesem Jahr gegenüber dem Vorjahr weiter verringert, gehen vom Staatssektor insgesamt noch restriktive Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung aus; in den von staatlichen Ausgabenkürzungen besonders betroffenen Bereichen sind diese deutlich spürbar.

Im Jahr 1998 dürfte der finanzpolitische Konsolidierungskurs zwar etwas gelockert werden, das Defizit des Staates wird aber infolge der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung und einer durch die bisherigen Maßnahmen bereits angelegten Verringerung des strukturellen Defizits weiter zurückgehen. Es dürfte sich - ohne Berücksichtigung einer zusätzlichen Gewinnabführung der Bundesbank infolge höher bewerteter Devisenreserven - auf rund 102 Mrd. DM belaufen, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt sind dies nach der ESVG-Abgrenzung 2,5 vH. Auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung dürften insgesamt leicht restriktive Wirkungen ausgehen. Die staatliche Schuldenquote (nach der Abgrenzung des Vertrages von Maastricht) wird in diesem und im nächsten Jahr rund 62 vH betragen; der Maastricht-Referenzwert von 60 vH wird damit in beiden Jahren leicht überschritten.

Zur Senkung des Budgetdefizits in diesem und im nächsten Jahr tragen eine moderate Ausgabenpolitik, aber auch Abgabenerhöhungen bei. Der Anstieg der Staatsausgaben wird sich in diesem Jahr auf 1½ vH abflachen,[5] auch wenn infolge der Verschlechterung der Arbeitsmarktlage erhebliche Mehraufwendungen anfallen. Auch im nächsten Jahr ist ein relativ moderater Ausgabenanstieg zu erwarten (rund 2 vH). Real dürften die Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen in diesem Jahr stagnieren, erst im nächsten Jahr ist wieder mit einem Anstieg (um 1 vH) zu rechnen. Die Zunahme der Staatsausgaben insgesamt bleibt erneut hinter dem Wachstum der Gesamtwirtschaft zurück, so daß die Staatsquote von 50 vH im Jahr 1996 auf 49¼ vH in diesem und 48½ vH im nächsten Jahr sinkt.

Die Einsparbemühungen schlagen sich bei nahezu allen Ausgabearten nieder. Besonders betroffen sind die Übertragungen an private Haushalte sowie der Staatsverbrauch. Bei den Sozialtransfers fallen die Kürzungen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, der beruflichen Förderung und beim Krankengeld ins Gewicht, beim Staatsverbrauch schlagen vor allem die Kostendämpfungsmaßnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie die weitere Verringerung des Personalbestands zu Buche. Bei den Investitionsausgaben des Staa-

[5] Der für 1996 statistisch ausgewiesene Rückgang der Staatsausgaben um 10,9 vH kommt durch buchungstechnische Veränderungen zustande. So wird die Übertragung der Schulden der Treuhandanstalt und eines Teils der Schulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft auf den Erblastentilgungsfonds im Jahr 1995 (zusammen 233,1 Mrd. DM) in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Vermögensübertragung des Staates an Unternehmen gebucht. Ferner werden seit 1996 Kindergeldzahlungen an Erwerbstätige in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht mehr als Transferausgaben, sondern als Abzugsbetrag bei der Einkommensteuer gebucht. Die Einnahmen und Ausgaben des Staates werden dadurch um jeweils 13,6 Mrd. DM geringer ausgewiesen. Um diese Sonderfaktoren bereinigt errechnet sich für 1996 ein Anstieg der Staatsausgaben von 1,7 vH.

tes setzt sich der Rückgang in diesem Jahr fort. Im nächsten Jahr dürften die Investitionsausgaben dann erstmals seit 1992 wieder leicht ausgeweitet werden, da sich die Finanzlage der Gemeinden, die mit einem Anteil von rund zwei Drittel die wichtigsten öffentlichen Investoren sind, etwas entspannt. Die Zinsausgaben nehmen wegen der hohen Neuverschuldung dagegen überproportional zu und schränken damit den Handlungsspielraum des Staates weiter ein. Der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinszahlungen aufgewendet werden muß, wird 1998 auf annähernd 17 vH zunehmen - vor zehn Jahren lag er noch bei reichlich 11 vH.

Die Einnahmen des Staates werden in diesem Jahr um etwa 2 vH und im nächsten Jahr um 3 vH steigen. Dabei ist unterstellt, daß die Bundesbank - ohne die im Vorfeld der Einführung der Währungsunion zu erwartende Neubewertung ihrer Aktiva - in diesem und im nächsten Jahr einen ähnlich hohen Gewinn abführt (knapp 9 Mrd. DM); sollte die Bundesbank ihre Devisenreserven - wie geplant - neu bewerten, dürften sich 1998 für den Bundeshaushalt Mehreinnahmen von etwa 10 Mrd. DM ergeben. Die Zunahme der Staatseinnahmen beruht in diesem Jahr im wesentlichen auf der Erhöhung der Beitragssätze zur Sozialversicherung, im nächsten Jahr ist sie neben der weiteren Steigerung der Sozialabgaben auf die konjunkturelle Erholung zurückzuführen. Die Beitragssätze steigen in diesem Jahr um 1,6 Prozentpunkte und im nächsten Jahr voraussichtlich um 0,4 Prozentpunkte und erreichen mit 42,6 vH des sozialversicherungspflichtigen Einkommens ein neues Rekordniveau.

Nach den schwachen Steuereingängen im bisherigen Jahresverlauf zeichnet sich ab, daß die Steuereinnahmen in der Abgrenzung der VGR im Jahr 1997 das Vorjahresergebnis nur knapp übertreffen werden. Dies setzt aber für die verbleibenden Monate eine deutliche Belebung der Steuereingänge voraus. In kassenmäßiger Abgrenzung wird das Steueraufkommen leicht sinken. Im Vergleich zur Prognose des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom Mai dieses Jahres ergeben sich Mindereinnahmen von etwa 16 Mrd. DM.

Angesichts der unerwartet schwachen Entwicklung des Steueraufkommens wird teilweise befürchtet, es habe sich generell von der wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt, so daß trotz konjunktureller Erholung auch in Zukunft die Steuereinnahmen nur wenig steigen werden. Bei der Beurteilung der derzeitigen Einnahmeschwäche ist aber zu berücksichtigen, daß es Sonderfaktoren gibt, welche die Einnahmen nur temporär dämpfen. So hängt der Rückgang bei der veranlagten Einkommensteuer auch mit der massiven steuerlichen Förderung in Ostdeutschland zusammen, die in unerwartet starkem Maße genutzt wurde und sich bei den Veranlagungen stark steuermindernd niederschlägt. Die Ostförderung senkt auch das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer. Das Gewinnsteueraufkommen wird ferner dadurch gedrückt, daß die Unternehmen in hohem Maße Verluste aus früheren Jahren mit den derzeitigen Gewinnen verrechnen. In Zukunft werden diese Einflüsse das Steueraufkommen weniger stark dämpfen. Es wird aber auch dadurch geschmälert werden, daß es wegen relativ hoher Steuerbelastungen zu Ausweichreaktionen und Steuervermeidungen kommt. So ist z.B. mit der Senkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer für die gewerblichen Einkünfte ohne die gleichzeitige Verringerung des Satzes für die nichtgewerblichen Einkünfte der Anreiz erhöht worden, bei der Einkommensteuerveranlagung nichtgewerbliche als gewerbliche Einkünfte zu deklarieren. Zu Ausweichreaktionen dürfte es zudem durch die Einführung der Zinsabschlagsteuer auf Einkünfte aus Kapitalvermögen gekommen sein. Ferner haben die im Zuge der Abschaffung der Vermögensteuer zum 1. Januar 1997 durchgeführte Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie die Erhöhung der Grunderwerbsteuer bislang nur geringe Mehreinnahmen erbracht. Auch die Mehreinnahmen aus der Kfz-Steuerreform bleiben bisher hinter den offiziellen Ansätzen zurück.

Die Steuereinnahmen werden im kommenden Jahr wieder stärker zunehmen, da sich die konjunkturelle Erholung fortsetzt und einige der genannten aufkommensmindernden Effekte kleiner werden. Der Zuwachs des Steueraufkommens bleibt allerdings hinter dem des nominalen Bruttoinlandsprodukts zurück, da das Aufkommen durch die Senkung des Solidaritätszuschlags von 7,5 auf 5,5 vH und die Anhebung des steuerfreien Existenzminimums um 8½ Mrd. DM gedämpft wird. Die volkswirtschaftliche Steuerquote wird um 0,2 Prozentpunkte auf 22,3 vH sinken.[6]

---

[6] Die Steuerquote wird jedoch durch die oben erwähnte veränderte Buchungstechnik beim Kindergeld an Erwerbstätige (als Abzug vom Steueraufkommen) verzerrt. Bereinigt um diesen Effekt ergibt sich eine um knapp einen halben Prozentpunkt höhere Quote. Die Steuerquote ist damit um 0,9 Prozentpunkte niedriger als im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1995 (23,6 vH).

Zur Wirtschaftspolitik in Deutschland*

Die konjunkturelle Erholung in Deutschland hat sich im Verlauf dieses Jahres gefestigt. Nach wie vor sind allerdings die Ausfuhren die wesentliche Stütze, die Binnennachfrage belebt sich erst allmählich. Immerhin ist die Investitionstätigkeit der Unternehmen wieder aufwärtsgerichtet. Die konjunkturellen Rahmenbedingungen sprechen nach Einschätzung der Institute dafür, daß sich der Aufschwung im kommenden Jahr fortsetzt. Dabei werden die Impulse aus dem Ausland kräftig bleiben, und die Binnennachfrage wird an Fahrt gewinnen.

Sorge muß die hohe Arbeitslosigkeit bereiten. Trotz der nun schon seit reichlich einem Jahr aufwärtsgerichteten Konjunktur ist die Zahl der Erwerbstätigen noch leicht rückläufig. Dabei zeigen sich unterschiedliche Tendenzen: während in Westdeutschland der Rückgang der Beschäftigung inzwischen zum Stillstand gekommen ist, nimmt sie in Ostdeutschland weiter ab. Auch wenn die Institute für das kommende Jahr mit einer leichten Besserung der Arbeitsmarktsituation rechnen, ist eine Trendumkehr, die eine deutliche Abnahme der Arbeitslosigkeit mit sich bringen würde, nicht in Sicht. Auch die nur mäßige Erholung der Ausrüstungsinvestitionen, zumal nach einer langanhaltenden Schwäche, spricht für eine noch unzureichende Wachstumsdynamik der deutschen Wirtschaft. Hinzu kommt, daß der Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft ins Stocken geraten ist.

Die fundamentalen Probleme der deutschen Wirtschaft sind also nach wie vor gravierend. Es wäre daher ein Fehler, wenn vor dem Hintergrund der zu erwartenden weiteren Besserung der Konjunktur und der sich für das kommende Jahr abzeichnenden leichten Abnahme der Arbeitslosigkeit die Notwendigkeit zu einer Förderung der Wachstumskräfte als weniger dringlich angesehen würde.

Eine große Chance, auf diesem Wege ein gutes Stück voranzukommen, wurde im Laufe dieses Jahres vertan: Der Versuch, das Steuersystem grundlegend zu reformieren, ist gescheitert. Auch bei den Problemen der Sozialversicherungen und bei der Rentenreform ist bislang keine mittelfristig tragbare Lösung gefunden worden. Nicht zuletzt reagierte die Finanzpolitik in den vergangenen Monaten auf unerwartete Finanzierungsprobleme ausgesprochen hektisch. Investoren und Konsumenten sind dadurch erheblich verunsichert. Die Finanzpolitik erscheint - trotz der nun gefaßten Beschlüsse etwa über die Senkung des Solidaritätszuschlags - derzeit wenig berechenbar. Dies belastet tendenziell die Konjunktur.

In Ostdeutschland wird die gesamtwirtschaftliche Produktion erstmals seit der Vereinigung im laufenden und im kommenden Jahr langsamer expandieren als in Westdeutschland. Nur zum Teil ist dies auf das Ende des Baubooms zurückzuführen. An dem Kernproblem, der unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, hat sich bislang nur wenig geändert. Von einem selbsttragenden Aufschwung, in dessen Zuge sich der Aufholprozeß fortsetzen könnte, ist die Wirtschaft in Ostdeutschland insgesamt noch weit entfernt. Fortschritte bei der Anpassung sind allerdings im Bereich des verarbeitenden Gewerbes zu verzeichnen; hier steigt die Produktion kräftig, und die Unternehmen können zunehmend auf überregionalen Märkten Fuß fassen.

Die positive Entwicklung in der ostdeutschen Industrie wird jedoch allein nicht ausreichen, den Aufholprozeß wieder in Gang zu setzen. Dazu müßte auch die Rentabilität in anderen Bereichen der ostdeutschen Wirtschaft deutlich zunehmen. Dies ist aber vor allem wegen des immer noch beträchtlichen Abstandes zwischen den Löhnen und der Produktivität nicht wahrscheinlich; so sind die Lohnstückkosten im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt 1997 immer noch um rund 20 vH höher als im Westen (vgl. Tabelle 2.5). Die Lücke wird im kommenden Jahr kaum kleiner werden. Damit bleibt es in vielen Bereichen bei einem hohen Kostendruck; in der Folge werden die Unternehmen trotz des Produktionsanstiegs die Zahl ihrer Beschäftigten eher nochmals verringern.

Vor dem Hintergrund dieses Wettbewerbsnachteils hat die Lohnpolitik - wenn auch zögernd - reagiert. So gibt es bei der Anpassung der Löhne an das in Westdeutschland herrschende Niveau eine Tempoverlangsamung; im Durchschnitt dürften die Tariflöhne in Ostdeutschland im kommenden Jahr nur wenig stärker steigen als in Westdeutschland. Auch nimmt die Tendenz zu, daß Unternehmen Löhne unterhalb des vereinbarten Tariflohnniveaus zahlen. Die Institute haben in der Vergangenheit betont, daß es für eine durchgreifende Erholung der ostdeutschen Wirtschaft unumgänglich ist, daß das Tariflohnniveau für einige Jahre nicht

* Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, teilt die Meinung der anderen Institute hinsichtlich der Rolle von Geld- und Lohnpolitik im Vorfeld und in der Europäischen Währungsunion nicht. Seine abweichende Position ist im Abschnitt 3 dargelegt.

Tabelle 2.5:
Indikatoren für den wirtschaftlichen Aufholprozeß in Ostdeutschland
- Westdeutschland = 100 -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohner	31,3	38,9	47,7	52,3	55,5	57,1	57,9	58,4
Ausrüstungsinvestitionen in jeweiligen Preisen je Einwohner	63,6	75,3	99,5	111,5	-	-	-	-
Bauinvestitionen in jeweiligen Preisen je Einwohner								
Insgesamt	67,2	100,8	130,8	163,7	175,5	180,6	178,0	172,4
Wohnungsbau	44,5	61,3	82,4	112,1	132,7	145,2	145,3	139,7
Gewerblicher Bau	89,4	141,5	193,1	229,9	236,6	228,0	219,2	209,1
Öffentlicher Bau	92,3	147,6	179,6	237,4	227,8	239,5	241,1	241,9
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je abhängig Beschäftigten	46,7	60,7	67,9	70,4	72,0	72,8	73,8	74,1
Arbeitsproduktivität[1)]	31,0	43,5	53,1	56,0	57,8	59,3	60,9	62,1
Lohnstückkosten[2)]	150,6	139,4	128,0	125,7	124,6	122,9	121,2	119,3

[1)] Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen. - [2)] Im Inland entstandene Bruttoeinkommen je abhängig Beschäftigten bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute; 1997 und 1998: Prognose der Institute.

steigt. Es wäre ein positives Signal für potentielle Investoren, wenn Tarifparteien und Politiker eingestehen würden, daß eine vollständige Angleichung der Löhne an das Westniveau erst zu einem späteren Zeitpunkt - nämlich bei einer Angleichung im Niveau der Produktivität - vorgenommen werden kann. So würden die Renditeerwartungen verbessert und zusätzliche Investitionen angeregt.

Für bedenklich halten es die Institute, daß bei den Finanztransfers in die neuen Bundesländer der Anteil der investiven Mittel sinkt und der Ausbau der Infrastruktur ins Stocken gerät. Dadurch wird das Wachstum gehemmt. Zwar hat es in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte bei dem Ausbau der Infrastruktur gegeben; gleichwohl wird immer noch die Ansiedlung von Unternehmen behindert, weil es an der nötigen Infrastruktur fehlt. Höhere Investitionen in diesem Bereich würden auch den Anstieg der Arbeitslosigkeit mildern, der sich aus der Normalisierung der Investitionen im Wohnungsbau und im gewerblichen Bau ergibt.

Die Tarifparteien in Westdeutschland haben mit den Lohnabschlüssen in diesem und im vergangenen Jahr den beschäftigungspolitischen Erfordernissen mehr Rechnung getragen. So blieben die Tariflohnanhebungen, die noch im Jahr 1995 besonders kräftig ausgefallen waren, spürbar hinter dem Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktivität zurück. Eine stärkere Differenzierung der Löhne, die die Institute - wie u.a. im Herbstgutachten 1996 (S. 29) dargelegt - für wünschenswert halten, ist erst in Ansätzen erkennbar. Derzeit wird bei einigen Gewerkschaften diskutiert, daß die Lohnzurückhaltung bald aufgegeben werden sollte, zumal sie am Arbeitsmarkt - so die Behauptung - nichts bewirkt habe. Die Mehrheit der Institute hält eine solche Einschätzung für unzutreffend. Die moderate Lohnpolitik der jüngsten Zeit trägt durchaus dazu bei, daß sich die Beschäftigungslage - wenn auch zunächst noch in bescheidenem Umfang - wieder bessert. Wenn in einer Situation, in der die Arbeitslosigkeit erneut einen Höchststand erreicht hat, eine stärkere Zunahme der Löhne abzusehen ist, könnte dies den Beschäftigungsanstieg im Keim ersticken. Die Unternehmen würden ihre Gewinnerwartungen nach unten korrigieren und entsprechend Zurückhaltung bei Neueinstellungen üben. Um „die Arbeitsmarktperspektiven nachhaltig zu verbessern, ist auch weiterhin eine moderate, vorrangig an beschäftigungspolitischen Erfordernissen orientierte Lohnentwicklung notwendig“ (Herbstgutachten 1996, S. 29). Andernfalls könnte sich ergeben, daß auch ein stärkeres Wachstum nicht auf die Beschäftigung durchschlägt. In Abschnitt 3 dieses Gutachtens nehmen die Institute - im Rahmen eines internationalen Vergleichs - ausführlich zur Lohn- und Arbeitsmarktpolitik Stellung.

Die Geldpolitik hat die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung in Deutschland gefördert, indem sie die Geldmenge im großen und ganzen potentialgerecht ausgeweitet und dabei die kurzfristigen Zinsen seit geraumer Zeit niedrig gehalten hat. Mit der Erhöhung des dritten Leitzinses im Oktober

dieses Jahres scheint nun die Zinswende vollzogen. Der Zeitpunkt dieses Schrittes durch die Deutsche Bundesbank hat überrascht. Man könnte in der frühen Zinserhöhung das Risiko sehen, daß die Notenbank die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung beeinträchtigt. Die Institute schätzen diese Gefahr allerdings als gering ein. Auch bei einem etwas höheren Geldmarktzins, wie er bei der Prognose unterstellt ist, gehen von der Geldpolitik im kommenden Jahr immer noch expansive Impulse für die Konjunktur in Deutschland aus. Zu bedenken ist ferner, daß die Deutsche Bundesbank in enger Kooperation mit anderen Notenbanken der EU-Länder, in denen die Leitzinsen ebenfalls relativ niedrig sind, das Niveau bestimmt, bei dem sich die Zinsen in allen EWU-Teilnehmerländern in den kommenden Monaten einpendeln werden. In einer Reihe von Ländern mit vergleichsweise hohen kurzfristigen Zinsen wird sich ein Spielraum für deutliche Senkungen ergeben; die Zinsen werden damit in diesen Ländern vermutlich sehr viel niedriger sein, als sie es ohne die Europäische Währungsunion wären. Für die Teilnehmerländer insgesamt bedeutet das nach dem Urteil der Institute, daß die Geldpolitik immer noch expansiv wirkt.

Die Wirtschaftspolitik steht mit der Errichtung der Europäischen Währungsunion vor neuen Herausforderungen. Es ist zu erwarten, daß sich infolge der Einführung der gemeinsamen Währung die Transparenz auf den Märkten für Güter, Dienstleistungen und Kapital, aber auch auf den Arbeitsmärkten erhöht; damit wird sich der internationale Wettbewerb verschärfen. Die Standortqualität einzelner Regionen wird maßgeblich von den institutionellen Regelungen beeinflußt. Hier gibt es nach wie vor beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern. Daher kommen mehr noch als bisher die Steuersysteme, die Sozialversicherungsleistungen und die Arbeitsmarktregulierungen in den einzelnen Ländern auf den Prüfstand. Soll verhindert werden, daß Deutschland dabei im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern ins Hintertreffen gerät, muß früh damit begonnen werden, diesen geänderten Herausforderungen offensiv zu begegnen. Die mit der EWU verbundenen Hoffnungen auf mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa insgesamt werden sich nur dann erfüllen, wenn die Flexibilität auf den Gütermärkten, insbesondere aber auf den Arbeitsmärkten, größer wird. Dies scheint von den wirtschaftspolitischen Instanzen, aber auch von den Marktteilnehmern, noch nicht in genügendem Maße erkannt worden zu sein.

Mit Beginn der Europäischen Währungsunion ändern sich wichtige ordnungspolitische Rahmenbedingungen. Hiervon ist auch das weitgehende Indexierungsverbot berührt, das aus dem Währungsgesetz (§ 3) für Deutschland folgt. Da die gesetzlichen Regelungen in der Europäischen Union derzeit noch unterschiedlich sind, bedarf es einer Neuregelung. In der Europäische Währungsunion ist eine weite Verbreitung von Wertsicherungsklauseln sehr unwahrscheinlich, da die Europäische Zentralbank primär das Ziel der Geldwertstabilität verfolgen wird. Denn erfahrungsgemäß kommt es immer dann zu einer stärkeren Indexierung, wenn die Inflation hoch ist. Insofern erscheint es nicht zwingend notwendig, ein weitreichendes Indexierungsverbot, wie es derzeit in Deutschland besteht, auf die europäische Ebene auszudehnen. Zu bedenken ist aber, daß es in einigen Ländern negative Erfahrungen mit Wertsicherungsklauseln gegeben hat, so etwa mit der "scala mobile" in Italien; daher könnten Zweifel an der Stabilität des Euro genährt werden, wenn eine Indexierung Eingang in wichtige Verträge, etwa bei den Löhnen, fände.

Geldpolitik

Nachdem die Deutsche Bundesbank die Leitzinsen etwas mehr als ein Jahr lang nicht verändert hatte, setzte sie Anfang Oktober den Wertpapierpensionssatz von 3,0 auf 3,3 % herauf; Diskont- und Lombardsatz blieben unverändert. Trotz der Zinserhöhung wirkt die Geldpolitik nach Einschätzung der Institute weiterhin expansiv. Gemessen an dem aktuellen und dem erwarteten Preisanstieg ist das Zinsniveau insbesondere am kurzen Ende der Laufzeitstruktur niedrig; zudem signalisiert die ausgeprägt positive Zinsstruktur, daß von der Geldpolitik nach wie vor anregende Wirkungen auf die Binnennachfrage ausgehen. Die Umlaufsrendite festverzinslicher Wertpapiere schwankte im Jahresverlauf auf niedrigem Niveau, zuletzt erhöhte sie sich leicht auf etwa 5,3 %.

Gemessen am mittelfristigen Wachstum der Geldmenge M3 erscheint eine Zinserhöhung zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht. Die Geldmenge bewegt sich derzeit leicht unterhalb des Zielpfades, den die Institute mit einer Preissteigerungsrate von 2 vH für vereinbar halten; in jüngster Zeit verläuft die Ausweitung der Geldmenge außerdem innerhalb des Zielkorridors der Bundesbank (vgl. Schaubild 2.2). Ferner liegt die Preissteigerungsrate - abgesehen vom August 1997 - unter der von der Notenbank als vertretbar angesehenen Rate

von 2 vH; Befürchtungen, die erfolgte Anhebung von administrierten Preisen und der abwertungsbedingte Schub bei den Einfuhrpreisen würden zu einer nachhaltigen Verstärkung der Teuerung führen, haben sich nicht bewahrheitet.

Bei der Begründung der Zinserhöhung im Oktober hat die Bundesbank selbst konzediert, daß es keinen Anlaß gibt, die aktuelle Preisentwicklung zu dramatisieren. Nach ihrer Einschätzung haben jedoch die zukünftigen Stabilitätsrisiken zugenommen, denen durch frühzeitige Maßnahmen entgegengewirkt werden soll. Von besonderer Bedeutung für die jüngste Zinserhöhung dürfte die bevorstehende Europäische Währungsunion gewesen sein. Die Bundesbank hat bereits mehrfach betont, daß sie "den Aufbau eines Inflationspotentials im Vorfeld der Währungsunion" nicht zulassen werde. Wegen der beträchtlichen Verzögerung, mit der geldpolitische Maßnahmen Konjunktur und Preise beeinflussen, werden die Weichen für das monetäre Umfeld, das die Europäische Zentralbank bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit zu Beginn des Jahres 1999 vorfinden wird, bereits vorher gestellt. Die Bundesbank trägt - wie auch die übrigen europäischen Notenbanken - somit nicht mehr nur die Verantwortung für die nationale Preisentwicklung. Entsprechend muß sie in zunehmendem Maße bei ihren geldpolitischen Entscheidungen die wirtschaftliche und monetäre Entwicklung im zukünftigen europäischen Währungsraum einbeziehen.

Wie im internationalen Teil dieses Gutachtens beschrieben, erwarten die Institute, daß die Währungsunion 1999 mit einer großen Zahl von Teilnehmerländern beginnen wird. Die Entscheidung über die Teilnehmer wird bereits Anfang Mai des kommenden Jahres erfolgen. Zu diesem Zeitpunkt wird auch festgelegt, nach welcher Methode die zukünftigen Umstellungskurse auf den Euro bestimmt werden. Die Institute halten es für wahrscheinlich, daß die derzeit bestehenden Leitkurse im Europäischen Wechselkurssystem (EWS) als Grundlage gewählt werden. Allein bei Irland dürfte der aktuelle Kurs, der derzeit rund 7,5 vH über dem Leitkurs liegt, als Bezug gewählt werden, da die sonst nötige Abwertung angesichts der zur Zeit sehr günstigen Konjunktur die Gefahr einer konjunkturellen Überhitzung noch erhöhen würde. Die endgültige Benennung der Teilnehmerländer und die Festlegung der Umstellungskurse der einzelnen Währungen wird zur Folge haben, daß die beteiligten Währungen bereits im Vorfeld der Währungsunion zu fast vollkommenen Substituten werden. Entsprechend wird es kaum noch Differenzen zwischen den kurzfristigen Zinsen in den beteiligten Ländern geben.

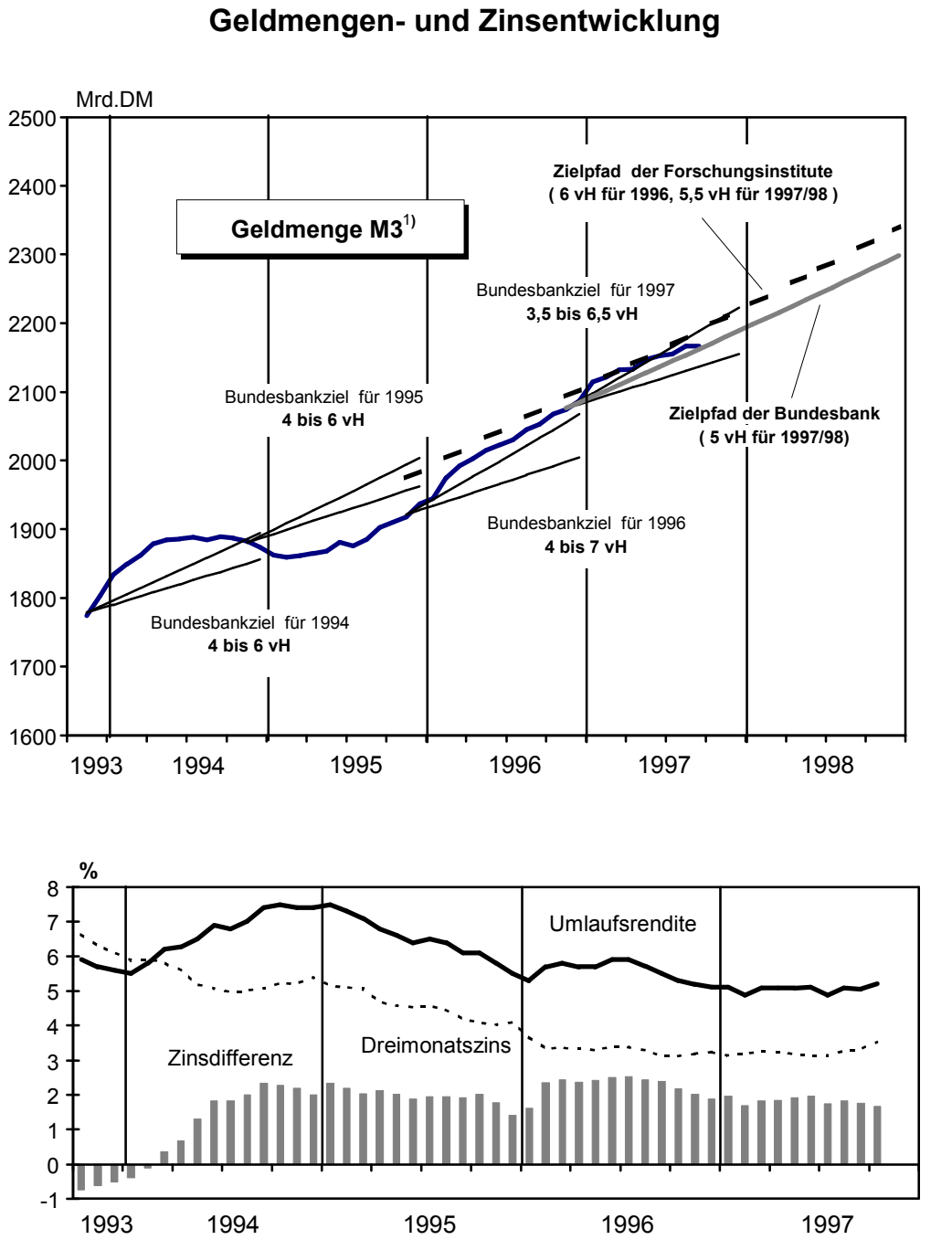
Anders als bei den langfristigen Zinsen sind derzeit die Unterschiede zwischen den kurzfristigen Zinsen der vermutlichen Teilnehmerländer teilweise noch beträchtlich. Sie sind in letzter Zeit zwar geringer geworden, es gibt gleichwohl mit Irland, Italien, Portugal und Spanien einige Länder, in denen die kurzfristigen Zinsen noch um rund drei Prozentpunkte höher sind als in den übrigen Ländern. Damit stellt sich die Frage, bei welchem Zinsniveau die kurzfristigen Zinsen nach den Beschlüssen im Mai nächsten Jahres konvergieren werden. Das stabilitätsgerechte Konvergenzniveau der Zinsen muß dabei keinesfalls dem Durchschnitt der Zinsen in den an der EWU beteiligten Ländern entsprechen. Angemessen ist statt dessen das Zinsniveau, bei dem auch nach Beginn der Europäische Währungsunion der jährliche Preisauftrieb in den EWU-Ländern in einer Größenordnung von 2 vH gehalten werden kann. Dabei kann die spezielle Situation in einem Land nicht ausschlaggebend sein.

Die Institute erwarten, daß im zweiten Halbjahr des kommenden Jahres der Zinssatz für Dreimonatsgeld bei rund 3¾ % liegen wird; derzeit beträgt er 3,6 %. Bei dem unterstellten Zins wird sich der Aufschwung in Westeuropa insgesamt weiter festigen. Nach Einschätzung der Institute wird die Geldpolitik in den Ländern, in denen die Zinsen im Zuge des Konvergenzprozesses etwas angehoben werden, die Konjunktur weiterhin anregen, zumal die spürbare Verringerung der Zinsen in den südeuropäischen Ländern der Konjunktur dort zusätzliche Impulse verleihen wird.

Die leichten Zinsanhebungen in einigen der Teilnehmerländer an der Währungsunion tragen dazu bei, auf den Finanzmärkten das Vertrauen in die Wertbeständigkeit des Euro zu erhöhen. Damit dürfte auch das Risiko spekulativer Attacken auf die beteiligten Währungen abnehmen. Ohne gewisse Zinsanhebungen würde der bereits seit geraumer Zeit an den Finanzmärkten bestehende Eindruck, die Geldpolitik in Europa sei zu expansiv, im kommenden Jahr weiter zunehmen, zumal wenn - wie von uns erwartet - die Konjunktur in Westeuropa an Fahrt gewinnt.

Der Übergang zur dritten Stufe der Europäischen Währungsunion stellt die Geldpolitik vor erhebliche Herausforderungen. Sie kann sich vermutlich immer weniger auf bisher verläßliche Indikatoren und traditionelle Konzepte stützen. Auf

Schaubild 2.2



[1)] Stand im Monatsdurchschnitt, saisonbereinigt.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Berechnungen der Institute. GD Herbst 1997

Empfehlung des Europäischen Währungsinstituts vom Sommer dieses Jahres soll die zu errichtende Europäische Zentralbank wählen, ob sie die Geldpolitik an dem Zwischenziel Geldmenge ("monetary targeting") orientiert oder ein direktes Inflationsziel ("inflation targeting") verfolgt. Es ist zu erwarten, daß die Europäische Zentralbank in jedem Fall mehrere Indikatoren zur Beurteilung heranzieht, um ihre geldpolitischen Entscheidungen zu treffen. Die harmonisierte europäische Geldmenge dürfte dabei eine wichtige Größe sein.

Um im Vorfeld der Währungsunion die Inflationserwartungen niedrig zu halten, sollten sich die beteiligten Notenbanken, die ab 1999 als Mitglieder des EZB-Rates gemeinsam über die europäische Geldpolitik entscheiden, schon jetzt darauf

verpflichten, den jährlichen Preisauftrieb auf 2 vH zu begrenzen. Eine solche Rate entspricht in etwa dem derzeit zu beobachtenden gewichteten Durchschnitt der Preissteigerungsraten in den von den Instituten erwarteten Teilnehmerländern an der Währungsunion.

Finanzpolitik und Europäische Währungsunion

Das Ziel der Finanzpolitik, in diesem Jahr die fiskalischen Kriterien für den Beitritt Deutschlands zur Währungsunion zu erfüllen, wird nach Einschätzung der Institute erreicht werden. Bei der Defizitquote dürfte der Referenzwert (3 vH) in der für die Beurteilung maßgeblichen Abgrenzung "punktgenau" getroffen werden; bei der Schuldenquote wird der Referenzwert (60 vH) zwar knapp überschritten, doch wird dies bei der Gesamtwürdigung kaum ins Gewicht fallen.[7] Daß die "Punktlandung" bei der Defizitquote in diesem Jahr entgegen den meisten früheren Prognosen gelingt, ist auch darauf zurückzuführen, daß das Statistische Bundesamt vor kurzem den Vorjahreswert und damit die Ausgangsbasis für die diesjährige Prognose um 0,3 Prozentpunkte nach unten revidiert hat. Ferner ist jetzt bekannt geworden, daß die Defizitquote, welche dem Referenzwert des Vertrages von Maastricht zugrunde gelegt wird, aufgrund einer etwas anderen statistischen Abgrenzung um bis zu 0,2 Prozentpunkte niedriger liegt als nach der nationalen VGR.[8]

Rückblickend ist festzustellen, daß die Erreichung der fiskalischen Referenzwerte für Deutschland (aber auch für viele andere Länder) viel schwieriger war, als dies bei Festlegung dieser Werte vor sechs Jahren erwartet worden war. Erschwert wurde der Defizitabbau insbesondere durch die Rezession im Jahr 1993 und die nach einer kurzen Erholung eintretende konjunkturelle Stockung. Die Zahl der Beschäftigten ist seit 1991 Jahr für Jahr gesunken (bis 1997 um reichlich 8 vH) und die Zahl der Arbeitslosen ist stark gestiegen (um 1,8 Millionen). Dies hat die öffentlichen Haushalte stark belastet und die Rückführung des Budgetdefizits erschwert. Um das Gesamtdefizit zu begrenzen, hat der Staat bei hohen konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben den strukturellen Teil des Defizits entsprechend reduziert, was - kurzfristig - die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfte. Bedenkt man ferner, daß sich in dem strukturellen Budgetdefizit in Deutschland nicht zuletzt auch die hohen Kosten der Finanzierung der deutschen Vereinigung widerspiegeln, welche wesentlich höher ausfielen als ursprünglich erwartet worden war, so wird deutlich, warum die Erreichung der Maastricht-Referenzwerte nur mühsam gelang.

Die Dauerdiskussion über die Erreichung bzw. die Verfehlung der Maastricht-Kriterien und die gleichzeitige Diskussion über die Steuerreform und die Finanzierbarkeit von Steuerentlastungen haben zu erheblichen Irritationen geführt, und das Scheitern einer von Regierung und Opposition getragenen Steuerreform läßt Zweifel an einer generellen Reformfähigkeit der Politik in Deutschland aufkommen. Mit der Vertagung der Reform auf die Zeit nach der Bundestagswahl wurden diese Zweifel nicht beseitigt, vielmehr wurden positive Auswirkungen auf das Investitionsklima verschenkt. All dies hat das Wirtschaftsklima belastet. Immerhin lassen jetzt die Zweifel nach, Deutschland würde die Maastricht-Kriterien nicht erfüllen und die Währungsunion würde nicht zustande kommen.

Während das für das Referenzjahr 1997 aufgestellte quantitative Ziel der Konsolidierung nach unserer Prognose erreicht wird, ist die Art und Weise, wie sie erreicht wurde, problematisch. Die "qualitative" Konsolidierung im Sinne einer Stärkung der mittelfristigen Wachstumskräfte blieb auf der Strecke: im Zuge der bisherigen Defizitbegrenzung wurden vor allem die Sozialabgaben erhöht - seit 1991 um insgesamt 6 Prozentpunkte auf über 42 vH des versicherungspflichtigen Entgelts; dies verteuerte den Faktor Arbeit weiter und erschwerte die Eingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Ferner wurden die öffentlichen Investitionsausgaben besonders stark gekürzt; das derzeitige Niveau liegt um 16 vH unter dem Niveau von 1992. Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben des Staates hat sich damit um 1,6 Prozentpunkte auf rund 4 vH verringert, die Ausgabenstruktur hat sich unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten verschlechtert.

---

7 Nach dem Vertrag von Maastricht kommt es weniger auf eine punktgenaue Erfüllung der Referenzwerte an, sondern darauf, ob bei einer Gesamtwürdigung die Haushaltskonsolidierung als nachhaltig angesehen werden kann.

8 Die Institute hatten in ihrem Frühjahrsgutachten das Budgetdefizit des Jahres 1997 auf 3,2 vH des Bruttoinlandsprodukts geschätzt und festgestellt, daß "...das Prognoserisiko derzeit sehr hoch anzusetzen ist. Eine "Punktlandung" auf 3,0 vH ist aus heutiger Sicht also durchaus möglich, aber ebenso ist nicht auszuschließen, daß dieser Referenzwert des Maastricht-Vertrages im Jahr 1997 nicht ganz erreicht wird".

Bei der Entscheidung über den Beitritt zur Europäischen Währungsunion im Frühjahr des nächsten Jahres ist bei der Gesamtwürdigung des Konsolidierungserfolgs nach dem Maastricht-Vertrag nicht nur die öffentliche Finanzsituation im Referenzjahr 1997 zu berücksichtigen, sondern auch, ob die Haushaltskonsolidierung "nachhaltig" ist (Kriterium der "sustainability"). Würde die Defizitquote in diesem Jahr nur aufgrund temporär wirkender Maßnahmen sinken und in den Folgejahren wieder über den Referenzwert steigen, dann kann zweifellos nicht von einer nachhaltigen Konsolidierung gesprochen werden. Auch ein temporär höherer Bundesbankgewinn aufgrund einer Höherbewertung von Devisenreserven führt nur zu einer einmaligen, nicht aber zu einer dauerhaften Reduzierung des staatlichen Budgetdefizits. Mit Erlösen aus Privatisierungen kann das Defizit nach der VGR-Abgrenzung ebenfalls nicht gesenkt werden,[9] wohl aber die Schuldenquote. Falls die Privatisierungen die Effizienz der Wirtschaft steigern, wird sich dies allerdings längerfristig auch positiv auf die öffentlichen Haushalte auswirken.

Nach Einschätzung der Institute führt der gegenwärtige Kurs der Finanzpolitik dazu, daß die Defizitquote im kommenden Jahr und auch 1999 weiter sinkt. Die Schuldenquote wird zwar im nächsten Jahr noch leicht steigen, mit Beginn der Währungsunion aber - bei Festhalten am derzeitigen finanzpolitischen Kurs - tendenziell sinken. Mißt man die Nachhaltigkeit also an der zukünftigen mittelfristigen Entwicklung der Schuldenquote, dann könnte man dem derzeitigen finanzpolitischen Kurs "Nachhaltigkeit" bescheinigen. Zu einer Senkung der Schuldenquote käme es aber nicht, wenn sich der finanzpolitische Kurs in den nächsten Jahren so verändern würde, daß die Defizitquote auf einem Niveau von 2 vH oder darüber verharrt.

Mit Blick auf die Währungsunion, aber auch unabhängig davon, stellt sich die Frage, welche Defizitquote in den nächsten Jahren angestrebt werden sollte. Bekanntlich stellt der Maastricht-Referenzwert von 3 vH eine Obergrenze dar, die nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt überschritten werden darf, wenn die Wirtschaft sich in einer schweren Rezession befindet.[10] Da es sinnvoll ist, auch bei leichteren Rezessionen die sogenannten automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, also konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben zuzulassen, ist in einer konjunkturellen Aufschwungsphase eine Defizitquote von deutlich unter 3 vH notwendig. Falls nämlich die Defizitquote in einem Abschwung (der keine schwere Rezession darstellt) an die 3-Prozent-Grenze stößt, müßten - soll die Grenze nicht überschritten werden - die Ausgaben gesenkt und/oder die Abgaben erhöht werden, was die Konjunktur weiter schwächen würde. Welche "Sicherheitsmarge" zu der Defizitobergrenze notwendig ist, hängt davon ab, welche konjunkturellen Schwankungen man in Zukunft erwartet. Geht man von den Schätzungen der OECD aus, die allerdings mit großen Unsicherheiten behaftet sind, dann hätte in der Vergangenheit in Deutschland eine Sicherheitsmarge von knapp 2 Prozentpunkten ausgereicht, d.h. bei einem strukturellen Defizit von reichlich 1 vH des Bruttoinlandsprodukts hätte das tatsächliche Defizit bei einer konjunkturellen Abschwächung maximal 3 vH betragen. Überträgt man diese Erfahrungen auf die Zukunft, dann müßte das strukturelle Defizit von derzeit 2½ vH in den nächsten Jahren auf 1 vH gesenkt werden. Als Orientierungsgröße könnte die von der Bundesregierung angestrebte Rückführung des Defizits auf 1½ vH des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2000 dienen.

Ein höherer Konsolidierungsbedarf ergibt sich allerdings, wenn man unterstellt, daß in der Währungsunion die Konjunkturschwankungen höher sind als in der Zeit vor der Währungsunion. Da die einzelnen Länder keine Wechselkursanpassungen mehr vornehmen können, ist dies nicht auszuschließen. Wahrscheinlich ist es aber nicht. Wechselkursschwankungen gingen in der Vergangenheit häufig von größeren Inflationsunterschieden aus, die es in der Währungsunion nicht mehr gibt. Auch könnten sich der größere Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten und die Vermeidung exzessiver Budgetdefizite stabilisierend auf die Konjunkturentwicklung in der Währungsunion auswirken. Setzt man angesichts dieser Unwägbarkeiten die

[9] In der VGR-Abgrenzung werden Privatisierungserlöse nicht als Einnahmen verbucht. Die Privatisierung schlägt sich in der VGR nur dann defizitwirksam zu Buche, wenn die aus dem Verkauf von staatlichem Vermögen resultierenden Einsparungen bei den Zinsausgaben größer ausfallen als die vorherigen Erträge aus diesem Vermögen.

[10] Dies ist dort definiert als Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts innerhalb eines Jahres um mindestens 2 vH. Sinkt das Bruttoinlandsprodukt um weniger als 2 vH, mindestens aber um 0,75 vH, dann ist die Überschreitung der Defizitobergrenze unter Berücksichtigung weiterer relevanter Umstände nur mit Zustimmung des Ministerrats erlaubt.

notwendige Sicherheitsmarge zur Defizitobergrenze dennoch etwas höher an, z.B. bei 3 Prozentpunkten, dann müßte in den kommenden Jahren das derzeit bestehende strukturelle Defizit abgebaut werden. Derartige Überlegungen liegen offenbar auch dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zugrunde, der ebenfalls das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen Haushalts (bei Normalkonjunktur) postuliert. Demnach ergibt sich für Deutschland für die kommenden Jahre ein Konsolidierungsbedarf in Höhe von 1½ bis 2½ vH, je nachdem, wie hoch man die notwendige Sicherheitsmarge zu der Defizitobergrenze von 3 vH einschätzt. Eine einseitige Orientierung der Finanzpolitik an der Defizitquote ist allerdings insoweit problematisch, als sie die Struktur der Ausgaben nicht berücksichtigt, insbesondere den Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben.

Folglich muß der Staat über dieses Jahr hinaus die Sparbemühungen fortsetzen. Eine weitere Erhöhung der Abgaben zum Defizitabbau wäre kontraproduktiv, weil dadurch die Leistungsbereitschaft und die Wachstumsanreize weiter beeinträchtigt würden. Auch sind die zunehmenden Umgehungen von Steuern und Sozialabgaben ein Indiz dafür, daß Belastungsgrenzen erreicht oder überschritten sind. Der Schwerpunkt der Konsolidierung muß daher bei der Senkung der Ausgabenquote und hier noch mehr als bisher bei den konsumtiven Ausgaben liegen. Im Grundsatz ist dies auch das Ziel der Finanzpolitik, denn es ist geplant, die Staatsausgaben bis zum Jahr 2000 auf 46 vH des Bruttoinlandsprodukts zu senken; in diesem Jahr beträgt diese Quote reichlich 49 vH.

Angesichts der Notwendigkeit, das strukturelle Budgetdefizit weiter zu senken, ist der Spielraum für eine Senkung der gesamten Abgabenbelastung in den kommenden Jahren begrenzt. Er wird allerdings um so größer, je mehr Zurückhaltung auf der Ausgabenseite geübt wird. Wie die Institute auch früher betont haben, sind Abgabensenkungen geboten, um das Wachstum zu fördern und auch die tendenzielle Erosion der Steuerbasis zu verhindern. Auch aus diesem Grund ist das Scheitern der Steuerreform zu kritisieren. Bei Steuersenkungen ist auch ein vorübergehend höheres Defizit zu vertreten, weil das höhere Wachstum auch positive Rückwirkungen auf den Staatshaushalt hat. Ausmaß und Zeitraum für solche "Selbstfinanzierungseffekte" von Steuerentlastungen sind allerdings unsicher und hängen auch von der Art der Entlastung ab. Die von der Bundesregierung beabsichtigte Senkung der Grenzsteuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zielt in die richtige Richtung, weil dadurch die Leistungsanreize verbessert und die Allokation der Ressourcen weniger verzerrt werden als im gegenwärtigen System. An dieser Zielrichtung sollte festgehalten werden.

Bei der Beurteilung der Frage, ob der Kurs der Finanzpolitik "sustainable" ist, d.h. die Schuldenquote nicht steigt, greift der mittelfristige Zeithorizont allerdings zu kurz. So ist zu erwarten, daß in Deutschland und in vielen anderen Ländern innerhalb - aber auch außerhalb - Europas wegen der demographischen Veränderung insbesondere bei den gesetzlichen Rentenversicherungen längerfristig große Finanzierungsprobleme entstehen werden. Ohne grundlegende Änderungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragssatzerhöhungen und/oder Senkungen des relativen Rentenniveaus bzw. Erhöhungen des Renteneintrittsalters) würden die gesamtstaatliche Defizitquote und die Schuldenquote weit über die Referenzwerte des Maastricht-Vertrages steigen. Die staatlichen Ersparnisse würden sinken bzw. negativ werden, und damit würde sich auch die gesamtwirtschaftliche Ersparnis stark verringern, was wachstumspolitisch schädlich sein könnte. Auch würden die kommenden Generationen stark belastet. Ohne grundlegende Reformen der gesetzlichen Alterssicherung, welche diesen längerfristigen Risiken besser Rechnung tragen, werden auf lange Sicht große Haushaltsbelastungen entstehen. Daher kann die bisherige Haushaltskonsolidierung noch nicht als nachhaltig gesichert gelten.[11] Die Notwendigkeit umfassender Reformen ist inzwischen erkannt, und erste Schritte wurden auch schon unternommen. Diese reichen aber noch nicht aus. Unklar ist, ob und inwieweit das Europäische Währungsinstitut (EWI) und die EU-Kommission bei der Prüfung der Nachhaltigkeit der Haushaltskonsolidierung auch diese langfristige Problematik berücksichtigen. Bei der Gesamtwürdigung dürfte dieser Aspekt allerdings keine entscheidende Bedeutung haben, denn auf diese langfristigen Aspekte wurde

[11] Angesichts des langfristigen Zeithorizonts sind die Szenarien zur Abschätzung der demographischen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte naturgemäß mit großen Unsicherheiten behaftet. Unterschiedliche Ansichten bestehen auch darüber, welche Maßnahmen diesen zukünftigen Problemen am besten Rechnung tragen. Gleichwohl besteht Einigkeit darüber, daß in Deutschland wie auch in vielen anderen Ländern innerhalb und außerhalb Europas Anpassungen der Altersversorgungssysteme und teilweise auch der Krankenversicherungssysteme nötig sind.

bei der bisherigen Diskussion der Beitrittskriterien nicht abgestellt. Man könnte ansonsten mit der Währungsunion erst beginnen, nachdem die Länder umfassende Rentenreformen durchgeführt hätten. Festzuhalten ist aber, daß es auch für das Gelingen der Währungsunion sehr wichtig ist, daß die Mitgliedsländer bald Maßnahmen ergreifen, die verhindern, daß von den Sozialsystemen eine Gefahr für die Budgetkonsolidierung der staatlichen Haushalte ausgeht.

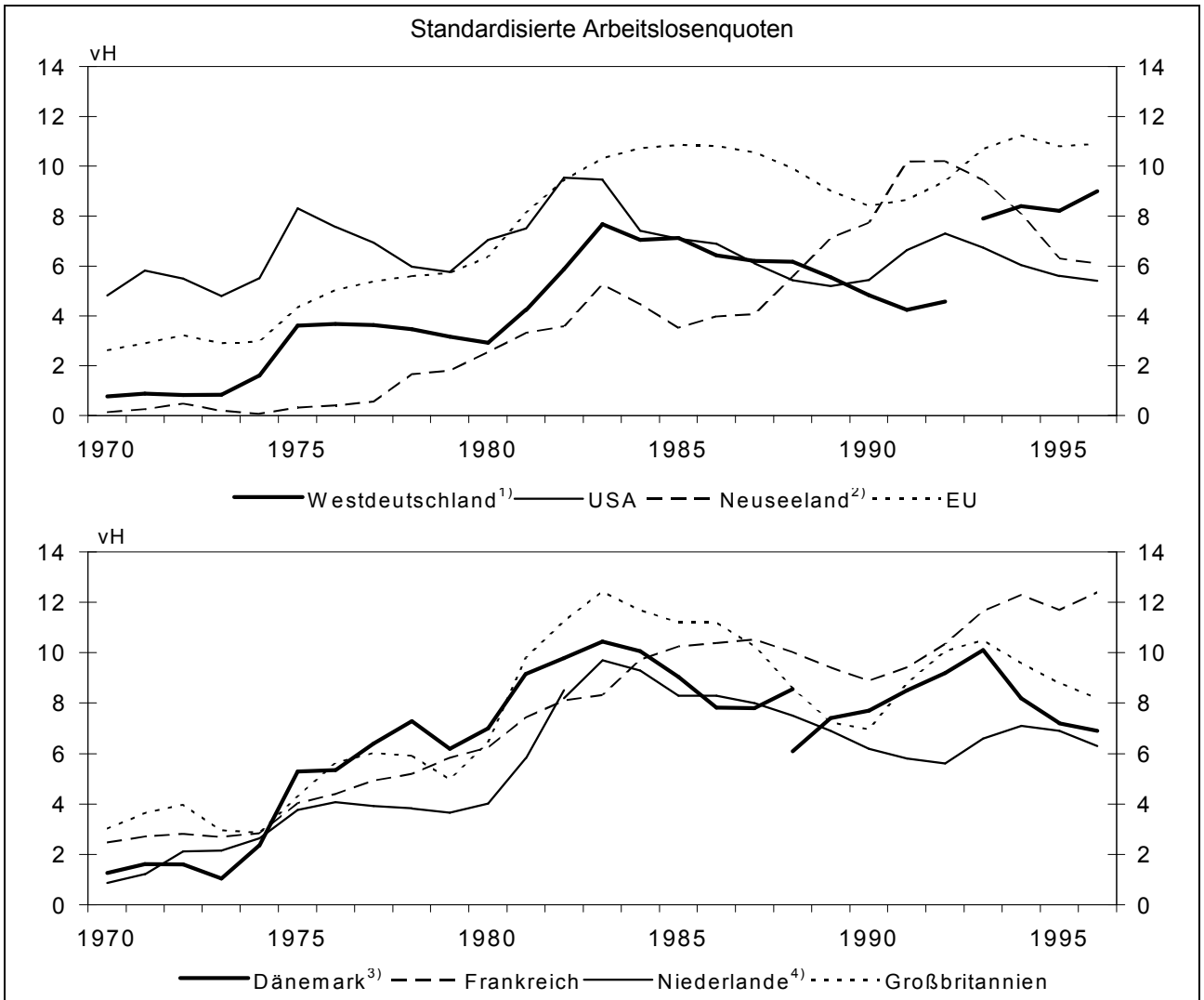
Gegen die einseitige Betonung der fiskalischen Konsolidierung könnte eingewendet werden, sie berücksichtige zu wenig die möglichen außenwirtschaftlichen Implikationen. Falls der Staat mehr und der private Sektor nicht entsprechend weniger spare oder nicht entsprechend mehr investiere, dann steige die Ersparnis gegenüber dem Ausland. Dadurch entstünden Leistungsbilanzungleichgewichte zwischen den Ländern, welche früher oder später einen Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik im Inland oder im Ausland und/oder eine Änderung der Wechselkurse erzwingen würden. Eine fiskalische Konsolidierung sei daher nur dann nachhaltig, wenn sie das außenwirtschaftliche Gleichgewicht nicht gefährde. In der Vergangenheit hat es in der Tat in einzelnen Ländern und Perioden einen Zusammenhang zwischen dem staatlichen Finanzierungssaldo und dem Leistungsbilanzsaldo gegeben. Beispiele dafür sind die "Zwillingsdefizite" in den USA vor allem in der ersten Hälfte der achtziger Jahre und die "Zwillingsüberschüsse" Japans in der zweiten Hälfte der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre. Auch in Westdeutschland sind in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre während der Phase der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte hohe außenwirtschaftliche Überschüsse entstanden, während nach der deutschen Vereinigung "Zwillingsdefizite" beim Staat und in der Leistungsbilanz auftraten. Man kann zwar nicht ausschließen, daß die weitere Verringerung der Budgetdefizite in Westeuropa mittelfristig zu hohen Leistungsbilanzüberschüssen und entsprechenden Gegenreaktionen in anderen Ländern führt, welche sich nachteilig auf das Wachstum in Europa auswirken; doch ist dies nicht unbedingt zwingend. Zum einen ist der Zusammenhang zwischen dem staatlichen Budgetdefizit und dem Leistungsbilanzsaldo keineswegs eindeutig. Falls die Reduzierung der Budgetdefizite einhergeht mit einem Anstieg der Investitionstätigkeit und einer steigenden Inlandsnachfrage, dann verbessert sich die Leistungsbilanz nicht oder sie verschlechtert sich sogar. Dies ist derzeit in den USA der Fall. Die erwartete Belebung der Investitionstätigkeit und der Gesamtkonjunktur dürften auch in Westeuropa die Importe steigern und eine weitere starke Erhöhung des Leistungsbilanzüberschusses verhindern. Von der geplanten Senkung der staatlichen Budgetdefizite auf ein Niveau, das den Kriterien des Maastricht-Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht, dürften daher kaum außenwirtschaftliche Störungen ausgehen, welche zu negativen Rückwirkungen auf Europa führen. Im übrigen können Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite auch Reflex unterschiedlicher Sparneigungen einzelner Länder und Regionen sein, welche sich in entsprechenden Kapitalbewegungen zwischen den Ländern niederschlagen. In einem immer stärker globalisierten Kapitalmarkt kann daher aus nationalen Leistungsbilanzüberschüssen nicht zwangsläufig ein Störpotential für andere Länder abgeleitet werden. Führen die entsprechenden internationalen Kapitalbewegungen zu einem besseren Ressourceneinsatz weltweit, so kann dies allen zugute kommen. Positive oder negative Leistungsbilanzsalden sagen für sich genommen recht wenig aus; es kommt immer darauf an, was damit finanziert wird. Dies ist bei staatlichen Budgetsalden nicht anders.

3. Zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in ausgewählten Industrieländern

In der Europäischen Union (EU) ist die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit gegenwärtig das zentrale wirtschaftspolitische Problem. Seit Anfang der siebziger Jahre hat sich die Arbeitslosigkeit in den heutigen Mitgliedsländern in mehreren Schüben annähernd vervierfacht. Der Anstieg in den konjunkturellen Abschwungsphasen wurde im nachfolgenden Aufschwung jeweils nur teilweise wieder wettgemacht, so daß sich das Niveau der Arbeitslosigkeit von Zyklus zu Zyklus erhöhte. In der jetzigen konjunkturellen Erholungsphase hat sich sogar - anders als früher - die Arbeitslosenquote in der EU insgesamt bisher kaum verringert; in den letzten drei Jahren bewegte sie sich bei annähernd 11 vH (vgl. Schaubild 3.1).

Ein deutlich anderes Bild zeigt sich dagegen in den USA. Zwar lag die Arbeitslosenquote in den siebziger Jahren auf einem höheren Niveau, sie stieg jedoch wesentlich schwächer als in der EU. Seit Anfang der achtziger Jahre ist sie - unter konjunkturellen Schwankungen - in der Grundtendenz wieder spürbar gesunken. Auch in der gegenwärtigen Aufschwungsphase verringerte sich in den USA, anders als in Europa, die Arbeitslosigkeit wieder kräftig; die Arbeitslosenquote sank um 2½ Prozentpunkte und ist derzeit mit knapp 5 vH ähnlich niedrig wie Anfang der siebziger Jahre; nach amerikanischen Maßstäben bedeutet dies etwa Vollbeschäftigung. Einen beachtlichen Rückgang der Arbeitslosenquote verzeichnete im übri-

Schaubild 3.1



1) Ab 1993 Gesamtdeutschland. - 2) Nationale Definition.- 3) Werte bis 1987 nationale Definition. 4) Werte bis 1985 nationale Definition.

Quellen: OECD, nationale Statistiken. GD Herbst 1997

gen auch Neuseeland; dort hat sie sich in den neunziger Jahren, nach kräftigem Anstieg zuvor, fast halbiert.

Doch selbst innerhalb der EU gab es in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Während etwa in Frankreich, in Italien und in Deutschland die Arbeitslosigkeit bis zuletzt, wenn auch verlangsamt, weiter zunahm, ist sie namentlich in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark in den letzten Jahren erheblich gesunken. In den Niederlanden und in Großbritannien setzte sich dabei ein Trend fort, der sich bereits in den achtziger Jahren abzuzeichnen begann. Die vergleichsweise günstige Entwicklung in diesen Ländern wie auch in den genannten außereuropäischen Volkswirtschaften wirft die Frage auf, wie sich diese Länder vom Trend steigender Arbeitslosigkeit abkoppeln konnten und welche Folgerungen sich daraus für die Arbeitsmarktpolitik in den Ländern mit weniger günstiger Entwicklung ableiten lassen.

Dieser Frage wird hier nachgegangen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nur ein unvollständiges Bild des Arbeitsmarktes ergibt; zur Beurteilung des Arbeitsmarkterfolges müssen deshalb weitere Indikatoren herangezogen werden, insbesondere die Beschäftigung, gemessen sowohl an der Zahl der Erwerbstätigen als auch am Arbeitsvolumen. Folgende drei Aspekte stehen im Vordergrund:

- Ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den genannten Ländern Spiegelbild eines Beschäftigungsanstiegs, Folge von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder Ergebnis von Sondereinflüssen?
- Inwieweit sind die Divergenzen in der Beschäftigungsentwicklung Folge unterschiedlicher Wachstumsdynamik oder abweichender zyklischer Verläufe?
- Inwieweit haben Unterschiede in den Rahmenbedingungen die Entwicklung am Arbeitsmarkt beeinflußt, und welche Rolle spielten dabei Institutionen Reformen und andere Maßnahmen?

Besonderes Augenmerk wird hier jenen Ländern geschenkt, deren Arbeitslosigkeit sich vergleichsweise günstig entwickelt hat; die Untersuchung konzentriert sich deshalb auf die außereuropäischen Länder USA und Neuseeland sowie auf die EU-Mitglieder Großbritannien, die Niederlande und Dänemark.

Im großen und ganzen zeigt sich, daß es zwischen diesen Ländern und denjenigen, die - wie insbesondere viele kontinentaleuropäische Länder einschließlich Deutschland - bisher bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit weniger erfolgreich waren, teilweise Unterschiede in den makroökonomischen Rahmenbedingungen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gab. Teilweise bestehen aber auch große Unterschiede bei den strukturellen Gegebenheiten der Arbeitsmärkte, den institutionellen Rahmenbedingungen sowie bei der Art und dem Umfang der Arbeitsmarktpolitik. In den "Erfolgsländern" kam es häufig auch zu mehr oder weniger einschneidenden Arbeitsmarktreformen sowie Änderungen bei den Sozialtransfers.

Es ist kaum möglich, die makroökonomischen und die strukturellen Einflüsse auf die Höhe und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit quantitativ exakt voneinander zu trennen; beide beeinflussen sich auch gegenseitig. Dort wo die makroökonomische Politik, also die Geld- und Finanzpolitik zusammengenommen, erfolgreich war in dem Bemühen, konjunkturelle Überhitzungen und anschließende Rezessionen zu verhindern oder eine Rezession wieder relativ schnell zu überwinden, erhöhte sich auch die sogenannte Sockelarbeitslosigkeit vergleichsweise wenig. Diese für die Beschäftigung günstigere Wirtschaftspolitik wurde teilweise auch dadurch erleichtert, daß wegen struktureller und institutioneller Gegebenheiten am Arbeitsmarkt die Lohnentwicklung relativ moderat blieb und es so nicht zu inflationären Spannungen kam. Dies war freilich in den "Erfolgsländern" nicht immer der Fall, und Phasen mit moderater Lohnpolitik gab es auch in anderen Ländern.

Dort wo die strukturellen und institutionellen Gegebenheiten für das Entstehen von Arbeitsplätzen weniger günstig waren - weil beispielsweise die Lohnpolitik im Verein mit dem Sozialsystem verhinderte, daß eine den Knappheitsverhältnissen besser entsprechende Lohnspreizung zustande kam -, gab es nach Rezessionen stärkere Hysteresiseffekte als in Ländern mit "marktnäheren" Lohnstrukturen. In der Folge erhöhte sich in einigen Ländern der strukturelle Teil der Arbeitslosigkeit von Zyklus zu Zyklus.

Da sich bei der Arbeitsmarktentwicklung die makroökonomischen Einflußfaktoren nicht eindeutig von den struktuell-institutionellen Einflußfaktoren trennen lassen, bleibt die Ursachenanalyse des Rückgangs der Arbeitslosigkeit in den "Erfolgsländern" mit einiger Unsicherheit behaftet. Auch ist es nicht so, daß in den hier dargestellten Ländern "alles gut" und in den anderen Ländern mit tendenziell steigender Arbeitslosigkeit wie Deutschland, Frankreich und Italien "alles schlecht"

war. In einigen der hier untersuchten Länder muß sich überdies die Nachhaltigkeit der arbeitsmarktpolitischen Erfolge erst noch erweisen. Dennoch ist nicht zu bestreiten, daß es in einigen Ländern Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gibt, von denen die anderen Länder möglicherweise lernen können.

Die günstigere gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den letzten zehn Jahren hat zu der besseren Arbeitsmarktentwicklung in den "Erfolgsländern" beigetragen. So befinden sich die Vereinigten Staaten derzeit im sechsten Jahr eines immer noch relativ kräftigen Konjunkturaufschwungs, während in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern die Konjunktur in den letzten Jahren insgesamt gesehen relativ schwach war und sich erst jetzt wieder stärkere Aufschwungskräfte durchsetzen.

Viele Länder Europas waren bis zuletzt darum bemüht, die zuvor kräftig gestiegenen staatlichen Budgetdefizite auf den Maastricht-Referenzwert zu senken. Dies wirkte über lange Phasen nachfragedämpfend. Die Finanzpolitik verfolgte in den letzten Jahren in nahezu allen OECD-Ländern einen Konsolidierungkurs im Sinne einer Senkung der strukturellen Budgetdefizite. In Dänemark war der finanzpolitische Restriktionskurs in den letzten Jahren allerdings nicht sehr ausgeprägt, zumal das Ausgangsniveau des strukturellen Budgetdefizits Anfang der neunziger Jahre relativ niedrig war. Dänemark hatte schon in den Jahren zuvor den öffentlichen Haushalt konsolidiert; dort wurde die Konjunktur zu Beginn dieses Zyklus durch Steuersenkungen und Ausgabensteigerungen angeregt. Großbritannien, das sich nicht an den Maastricht-Kriterien orientierte, "leistete sich" zu Beginn der neunziger Jahre hohe strukturelle Budgetdefizite und ging erst vor einigen Jahren auf Konsolidierungskurs. Die übrigen "Erfolgsländer", die Vereinigten Staaten, die Niederlande und Neuseeland, verfolgten in den letzten Jahren dagegen einen finanzpolitischen Konsolidierungskurs, der ähnlich ausgeprägt oder teilweise noch stärker war als in den Ländern, wo die Arbeitslosigkeit stieg. Allerdings bildeten in diesen drei "Erfolgsländern" die monetären Rahmenbedingungen unter Einbeziehung der Wechselkursentwicklung zeitweise ein deutliches Gegengewicht zum finanzpolitischen Restriktionskurs.

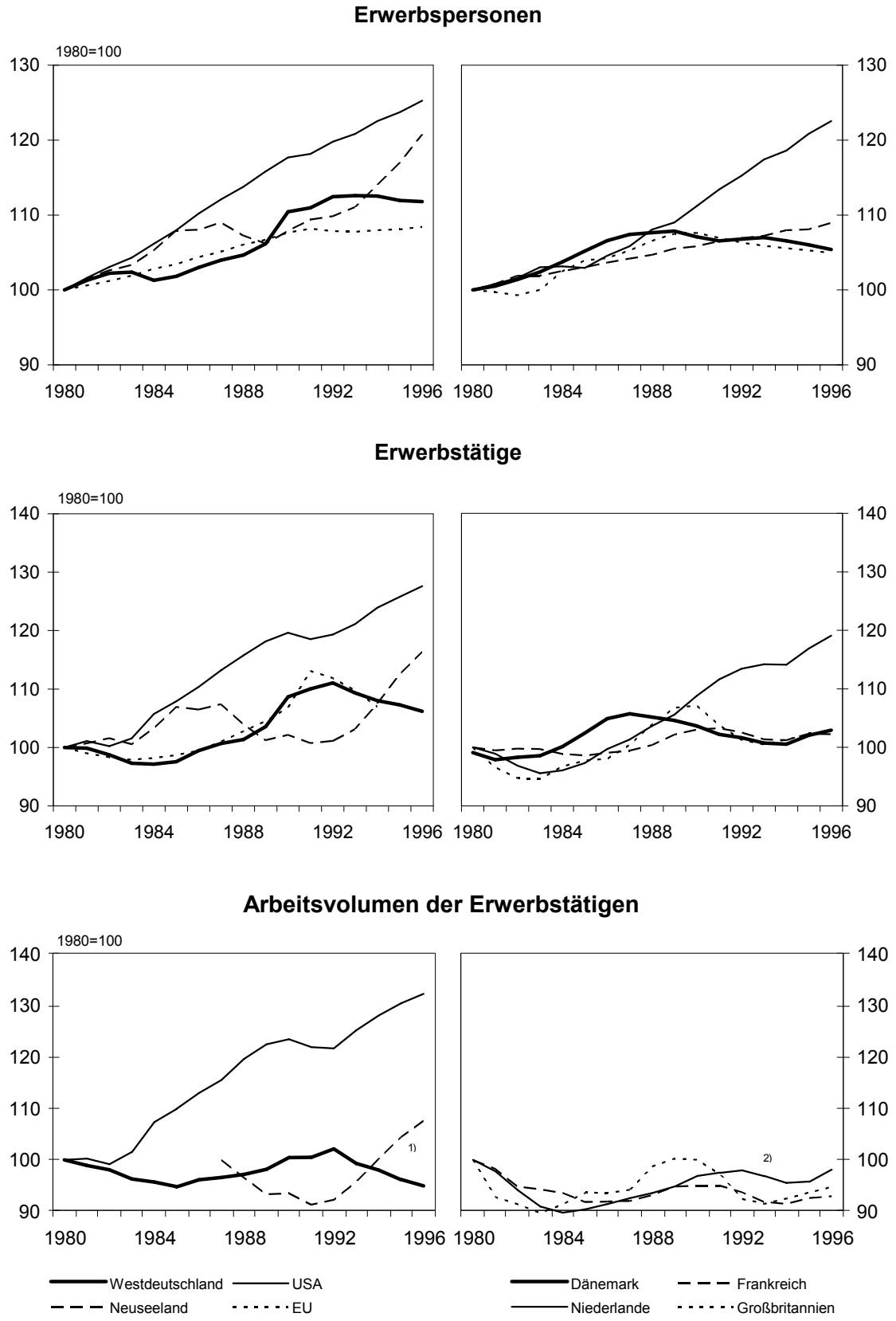
Wie die Darstellung in den einzelnen Länderteilen zeigt, kann der Rückgang der Arbeitslosigkeit aber nicht vorwiegend mit den makroökonomischen Bedingungen erklärt werden. Alle "Erfolgsländer" weisen Spezifika auf, die es in dieser Art oder in diesem Ausmaß in Deutschland und anderen kontinentaleuropäischen Ländern nicht gibt. So sind die Arbeitsmärkte in den USA, in Neuseeland, in Großbritannien und auch in Dänemark weitaus weniger reglementiert als die Arbeitsmärkte in den meisten EU-Ländern. Die Lohnbildung erfolgt vielmehr weitgehend oder vollständig dezentral; sie ist damit marktnäher und kann stärker und schneller auf veränderte Knappheitsverhältnisse reagieren als dies im allgemeinen in den zentralisierten Systemen Kontinentaleuropas der Fall ist oder in der Vergangenheit häufig der Fall war.

Entwicklung am Arbeitsmarkt

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den "Erfolgsländern" korrespondiert nicht überall in gleicher Weise mit der Entwicklung der Beschäftigung. Relativ groß ist die Übereinstimmung in den USA. Dort stieg die Zahl der Erwerbstätigen im Zeitraum 1980 bis 1996 mit einer durchschnittlichen Rate von 1,5 vH pro Jahr. In Neuseeland hat die Zahl der Erwerbstätigen - über den gesamten Zeitraum gesehen - ebenfalls beträchtlich zugenommen; die Entwicklung vollzog sich allerdings unter ausgeprägten Schwankungen (vgl. Schaubild 3.2). Von den EU-Ländern zeigen lediglich die Niederlande über die vergangenen anderthalb Jahrzehnte hinweg einen deutlichen Aufwärtstrend. In Großbritannien ist die Zahl der Erwerbstätigen nach kräftigem Anstieg in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wieder spürbar gesunken; ähnliches gilt für Dänemark. Insgesamt war in diesen beiden Ländern die Entwicklung der Beschäftigung seit Anfang der achtziger Jahre nicht nennenswert günstiger als etwa in Frankreich oder in Westdeutschland. Immerhin wurde aber, anders als in den letztgenannten Ländern, die Beschäftigung in den vergangenen drei Jahren wieder spürbar ausgeweitet.

Größere Unterschiede bestehen teilweise zwischen der Entwicklung der Erwerbstätigenzahl und dem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen, für das allerdings nicht überall Zahlen verfügbar sind. In den USA stieg das Arbeitsvolumen im Zeitraum 1980 bis 1996 etwas stärker als die Zahl der Erwerbstätigen, in Großbritannien - bei höherer Schwankungsintensität - etwa in gleichem Ausmaß. Auch in Neuseeland ergaben sich zumindest in den letzten zehn Jahren keine größeren Abweichungen; entsprechende Daten liegen allerdings erst ab 1986 vor. Dagegen fiel der Anstieg des Arbeitsvolumens in den Niederlanden deutlich geringer aus als der der Zahl der Erwerbstätigen. Ge-

Schaubild 3.2



[1] 1987 = 100. [2] Gemessen an der Zahl der Beschäftigten.

Quellen: OECD; eigene Berechnungen. GD Herbst 1997

Zur Arbeitsmarktstatistik

Die offiziellen nationalen wie auch supranationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstatistiken sind mit einiger Vorsicht zu interpretieren. Ihre Aussagefähigkeit ist schon deshalb eingeschränkt, weil die Erfassungskriterien im Zeitablauf variieren und Veränderungen am Arbeitsmarkt in den Definitionen häufig nur unzureichend berücksichtigt werden. Ein Beispiel hierfür gibt die Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt. In der Beschäftigtenstatistik werden vor allem die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer ausgewiesen, gering verdienende Personen werden also nicht hinreichend erfaßt. Da Arbeitsverhältnisse mit niedrigem Einkommen seit einigen Jahren aber weit überdurchschnittlich expandieren, wird die Ausweitung der Beschäftigung in Deutschland insoweit unterschätzt. In einigen Ländern gelten nur Personen als arbeitslos, die einen Anspruch auf Lohnersatzleistungen haben und nutzen, oder, wie bei den standardisierten Arbeitslosenquoten, die bei der Suche nach einem Arbeitsplatz erfolglos waren. Personen, die sich z.B. in der Umschulung oder Weiterbildung befinden, gelten nicht als arbeitslos, da sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden dagegen als beschäftigt geführt. Da die Definition von Beschäftigung zwischen den Ländern - trotz verschiedener Standardisierungen - divergiert, ist insbesondere der Vergleich der Niveaus zwischen den Ländern nur mit Einschränkungen möglich. Die statistischen Voraussetzungen für eine Modifizierung der ausgewiesenen Angaben zu Arbeitslosenquoten und zur Beschäftigung sind aber kaum gegeben.

Der Versuch einer Angleichung und Vereinheitlichung der Statistik würde den Rahmen dieser Analyse weit übersteigen. Die Untersuchung basiert daher auf den offiziellen Statistiken. Dabei werden für den internationalen Vergleich die standardisierten Arbeitslosenquoten zugrunde gelegt; sie beruhen auf Umfragen und sind insoweit weniger von Änderungen der Erfassungskriterien beeinflußt als die Arbeitslosigkeit in nationaler Abgrenzung. In den Länderübersichten werden hingegen in der Regel die üblicherweise verwandten nationalen Quoten herangezogen. Die Angaben zu den abhängig Beschäftigten, zu den Erwerbstätigen und zum Erwerbspersonenpotential sind den Statistiken der OECD entnommen; das Beschäftigungsvolumen ist mittels der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit pro Kopf berechnet. Letztere wird aber für die einzelnen Länder in sehr unterschiedlichen Abgrenzungen ermittelt. Sie unterscheiden sich z.B. danach, welcher Sektor (gewerblich, privat, alle Bereiche) oder welche Arbeitszeiten (tariflich oder effektiv) berücksichtigt werden. Daher sind die Angaben zum Beschäftigungsvolumen mit weitaus größerer Unsicherheit behaftet als die Beschäftigtenzahlen.

messen am Arbeitsvolumen war der Beschäftigungserfolg in den Niederlanden relativ bescheiden; die Steigerung der Beschäftigung und der Abbau der Arbeitslosigkeit sind vorwiegend Folge einer deutlichen Ausweitung des Angebots an Teilzeitarbeitsplätzen. Im Vergleich zu Ländern mit höherer Arbeitslosigkeit stellt die nur geringe Zunahme des Arbeitsvolumens in den letzten anderthalb Jahrzehnten in den Niederlanden freilich immer noch eine günstige Entwicklung dar.

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit wurde in einigen der "Erfolgsländer" bei kräftig steigendem Arbeitskräfteangebot erreicht. So nahm die Zahl der Erwerbspersonen in den USA im Zeitraum 1980 bis 1996 aus demographischen Gründen und als Folge erheblicher Zuwanderung sowie höherer Erwerbsbeteiligung stark zu. Gleichwohl gelang es, das zusätzliche Arbeitsangebot, dessen Qualifikationsniveau oft relativ niedrig war, weitgehend in den Arbeitsprozeß zu integrieren und überdies noch die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Zum Teil gilt das offenbar auch für Neuseeland. Auch in den Niederlanden nahm die Zahl der Erwerbspersonen kräftig zu, hier vor allem infolge einer steigenden Erwerbsbeteiligung. In den Niederlanden konnte die starke Erhöhung des Arbeitskräfteangebots offenbar ebenfalls relativ gut aufgefangen werden, wenn auch auf anderem Wege als in den USA. Allerdings dürfte der Anstieg des Arbeitskräfteangebots, der bis in die neunziger Jahre hinein anhielt, teilweise wiederum eine Folge der Ausweitung der Teilzeitarbeit gewesen sein. In anderen wichtigen EU-Ländern wie auch in der EU insgesamt war die Erhöhung des Arbeitskräfteangebots dagegen weitaus schwächer als in den USA und in den Niederlanden; in den neunziger Jahren hat es in der Grundtendenz stagniert. Gleichwohl waren diese Länder bei der Bewältigung ihrer Arbeitsmarktprobleme weniger erfolgreich.

Unter Würdigung aller wesentlichen Arbeitsmarktindikatoren ergibt sich ein differenziertes Bild der Beschäftigungserfolge der einzelnen in die

Untersuchung einbezogenen Länder. Die mit Abstand günstigste Arbeitsmarktbilanz weisen sicherlich die USA auf. Auch die Niederlande sind trotz der vergleichsweise schwachen Entwicklung des Arbeitsvolumens insgesamt bei der Bewältigung ihrer Beschäftigungsprobleme alles in allem erfolgreich gewesen. Neuseeland verzeichnet zwar in den neunziger Jahren eine erhebliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, doch ist der Zeitraum noch zu kurz, um bereits ein eindeutiges Urteil über die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung zu fällen. Mehr noch gilt dies für Dänemark, wo überdies die statistische Basis erhebliche Lücken aufweist. Schwierigkeiten bereitet auch die Beurteilung der Entwicklung in Großbritannien. Dort gingen die erheblichen Beschäftigungsgewinne der achtziger Jahre in der nachfolgenden Rezession großenteils wieder verloren. Immerhin ist die Beschäftigung - anders als in Kontinentaleuropa - seit mehreren Jahren wieder deutlich aufwärtsgerichtet, so daß sich auch hier ein insgesamt positiver Trend abzeichnet.

Unterschiede im Konjunkturverlauf und Wachstumstempo

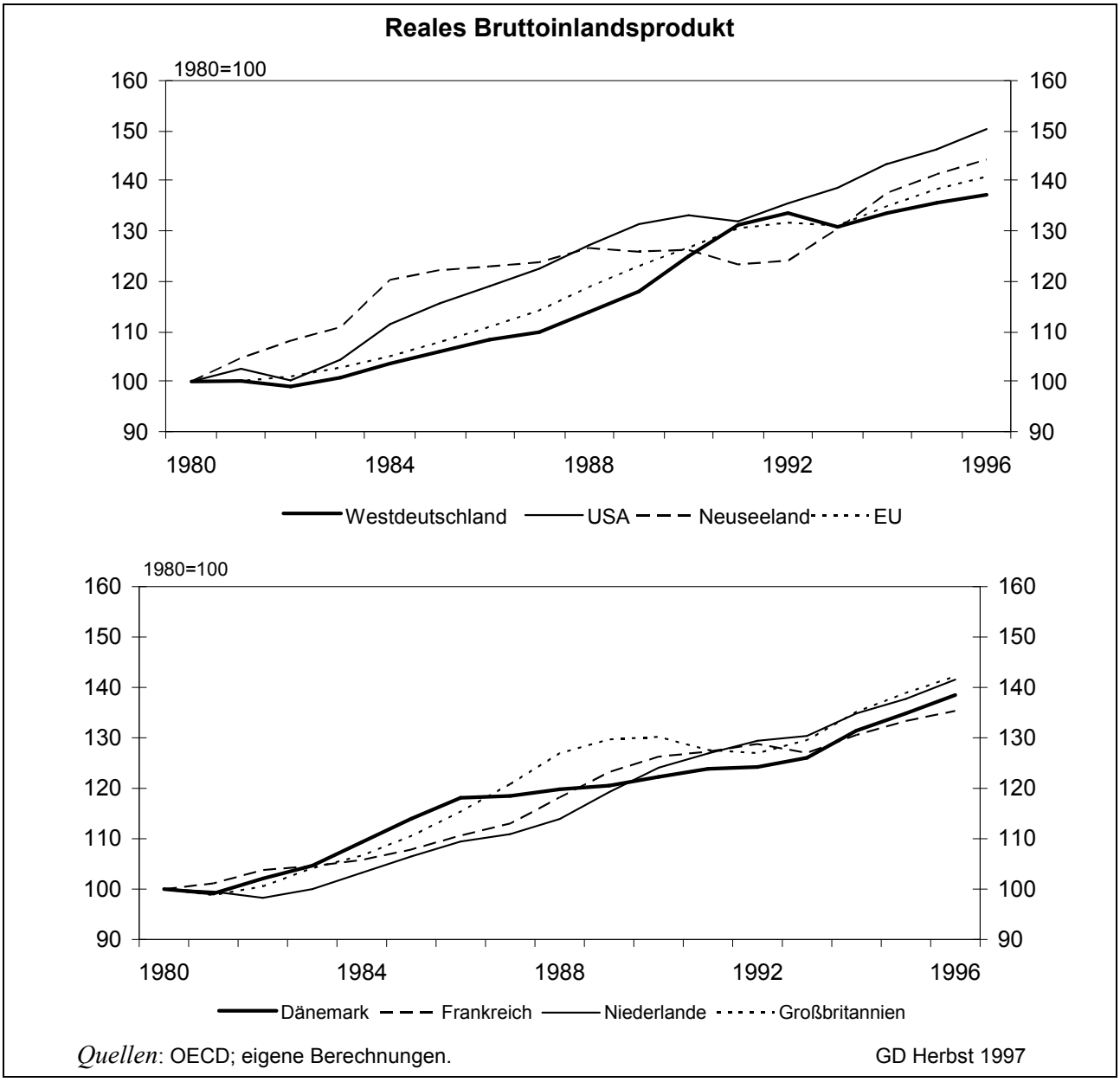
Die günstigere Arbeitsmarktentwicklung der hier betrachteten Länder ist zum Teil Folge eines höheren Wachstums. So ist das reale Bruttoinlandsprodukt in den USA im Zeitraum 1980 bis 1996 im Durchschnitt etwas stärker gestiegen als in den heutigen Mitgliedsländern der EU und auch in Westdeutschland. Innerhalb der EU gab es deutliche Unterschiede im Wachstumstempo. So erhöhte sich in Großbritannien, wo das Wachstum noch in den siebziger Jahren vergleichsweise schwach gewesen war, über weite Strecken der achtziger Jahre das reale Bruttoinlandsprodukt etwa so stark wie in den übrigen EU-Ländern. In den neunziger Jahre war es sogar etwas stärker (vgl. Schaubild 3.3); die in dieser Zeit relativ günstige Beschäftigungsentwicklung ist vorrangig auf die kräftigen Produktionssteigerungen zurückzuführen. Auch in Neuseeland, wo die gesamtwirtschaftliche Produktion in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre im Gegensatz zu den anderen Ländern sogar abgenommen hatte, war der kräftige Beschäftigungsanstieg in den neunziger Jahren nicht zuletzt Folge des überdurchschnittlichen Wachstums. In Dänemark und in den Niederlanden war das Wachstum im Zeitraum 1980 bis 1996 im Mittel nicht stärker als in den EU-Ländern insgesamt; in den achtziger Jahren blieb es dabei sogar unter dem EU-Durchschnitt, erst in diesem Jahrzehnt fiel es kräftiger aus.

Die relativ günstige Beschäftigungsentwicklung in den neunziger Jahren ist in den USA, in Großbritannien und in Neuseeland zumindest teilweise Folge eines Aufschwungs, der früher einsetzte als in Kontinentaleuropa; gleichzeitig war aber auch das Wachstumstempo höher. In Dänemark und in den Niederlanden gab den Ausschlag, daß der Abschwung in den Jahren 1992/1993 relativ milde ausfiel. Überdies stieg auch hier in der nachfolgenden Erholungsphase das reale Bruttoinlandsprodukt stärker als in den anderen EU-Ländern. In den USA trug die Geldpolitik maßgeblich zur Überwindung der Konjunkturflaute bei. In den anderen hier betrachteten Ländern wurde die Erholung ebenfalls durch einen moderat expansiven Kurs der Geldpolitik gefördert. In Großbritannien kamen überdies erhebliche außenwirtschaftliche Anregungen im Gefolge der drastischen Pfundabwertung vom Herbst 1992 hinzu, die allerdings in den letzten zwei Jahren teilweise wieder "korrigiert" wurden. Ähnliches gilt für die Niederlande; dort halfen die Impulse aus der vorangegangenen Abwertung und aus der deutschen Wiedervereinigung, den Abschwung deutlich zu mildern.

In den meisten hier betrachteten Ländern gingen - wie auch in anderen - von der Finanzpolitik am Beginn der konjunkturellen Erholung ebenfalls Anregungen aus; eine Ausnahme macht Neuseeland. Besonders stark waren die Impulse in Großbritannien, wo das strukturelle Defizit in den Jahren 1992 und 1993 in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um 3½ Prozentpunkte stieg, aber auch in den USA, in Dänemark und in den Niederlanden erhöhte es sich zunächst. Alle Länder gingen aber rasch zu einem Konsolidierungskurs über; allenthalben wurde das strukturelle Defizit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt innerhalb weniger Jahre um zwei Prozentpunkte zurückgeführt. Dies hat sicherlich dazu beigetragen, daß die Kapitalmarktzinsen nach deutlichem Anstieg im Jahre 1994 wieder sanken.

In den Ländern mit relativ günstiger Arbeitsmarktentwicklung war oft die Investitionsdynamik größer als in anderen. Dies gilt insbesondere für die USA. Dort ist die Investitionsquote, gemessen am Anteil der Ausrüstungsinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt, höher als während des vorangegangenen Zyklus; sie hat im Trend seit den siebziger Jahren merklich zugenommen. Aber auch in den europäischen "Erfolgsländern" ist die Investitionsquote in den neunziger Jahren zumeist wieder mehr oder minder stark gestiegen, während sie sich in anderen Ländern wie Deutschland oder

Schaubild 3.3



Quellen: OECD; eigene Berechnungen. GD Herbst 1997

Frankreich - bei annähernd gleicher Zinsentwicklung - kaum erhöhte.[12] In den Niederlanden ist die Investitionsquote bereits wieder so hoch wie Ende der achtziger Jahre; ähnliches gilt im übrigen für Neuseeland. Auch in Europa konnten somit einige Länder wieder an die relativ günstige Entwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre anknüpfen, als es im Gefolge struktureller Reformen, einer auf Reduzierung der Staatsquote und Senkung der Belastung mit Steuern und Abgaben zielenden Finanzpolitik, einer auf Stabilisierung gerichteten Geldpolitik und einer moderaten Lohnentwicklung allenthalben zu einem lang anhaltenden Aufschwung kam, in dessen Verlauf sich auch die Beschäftigung spürbar erhöhte.

Lohnentwicklung, Arbeitsmarktbedingungen und strukturelle Reformen

Die Unterschiede im Wachstumstempo und der konjunkturelle Vorlauf einiger Länder erklären die vergleichsweise günstige Arbeitsmarktentwicklung in den hier betrachteten Ländern in den neunziger Jahren nur teilweise. Ein weiterer Grund könnte in unterschiedlichen Entwicklungen bei den Arbeitskosten sowie in abweichenden Arbeitsmarktbedingungen liegen.

[12] Vgl. dazu die Ausführungen in der Frühjahrsdiagnose 1997.

Wie groß der Einfluß der Arbeitskosten auf die Beschäftigung in den einzelnen Ländern in der Vergangenheit war, ist umstritten. Dies ist nicht überraschend, denn der Zusammenhang zwischen Lohn und Beschäftigung wird auch in der Wirtschaftstheorie seit langem kontrovers diskutiert (Kaufkraft- bzw. Nachfragetheorie versus Angebotstheorie). Viele empirische Studien zeigen einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen dem Reallohn und der Beschäftigung. Der Reallohn entscheidet als Preis des Faktors Arbeit darüber, ob der Arbeitsmarkt "geräumt" wird oder ob Arbeitslosigkeit besteht; über die Faktorpreisrelation (Reallohn im Vergleich zu den realen Kapitalkosten) hat er Auswirkungen auf die Substitution von Arbeit durch Kapital. Auch für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist die Lohnentwicklung von erheblicher Bedeutung. Über die Gewinnerwartungen beeinflußt sie die Investitionsneigung der Unternehmen. Aber selbst wenn Einigkeit darüber besteht, daß - im Sinne der Angebotstheorie - ein zu hoher Lohn Arbeitsplätze gefährden oder vernichten kann, besteht Unklarheit darüber, an welchen Indikatoren sich der „zu hohe" Lohn ablesen läßt. Die Aussagekraft makroökonomischer Durchschnittsgrößen ist hier eher begrenzt, wie sich an folgenden Beispielen zeigt:

- Im Zeitraum 1980 bis 1996 ist der makroökonomisch ermittelte durchschnittliche Reallohn[13] in den europäischen Ländern weitaus stärker gestiegen als in den USA; in Deutschland, Frankreich und Großbritannien erhöhte er sich fast dreimal so stark. Da gleichzeitig in den USA die Beschäftigung kräftiger ausgeweitet wurde als in Europa und in den USA im Gegensatz zu Europa die Sockelarbeitslosigkeit nicht zugenommen hat, könnte dies als Hinweis auf "zu hohe" Reallöhne in Europa gewertet werden.
- In demselben Zeitraum ist allerdings auch die durchschnittliche Arbeitsproduktivität (gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde) in Europa deutlich stärker gestiegen als in den USA. Aus dem relativ hohen Produktivitätszuwachs in Europa kann man sehr unterschiedliche Bewertungen für die Lohnpolitik ableiten. Man könnte daraus schließen, daß angesichts des höheren Produktivitätsanstiegs in Europa auch eine entsprechend höhere Reallohnzunahme möglich und für die Beschäftigung unschädlich war.

Bei dieser Auffassung wird der Produktivitätsanstieg als exogene Größe behandelt - etwa bedingt durch den technischen Fortschritt, die bessere Ausbildung und eine bessere Infrastruktur -, der nichts mit der Lohnpolitik zu tun hat. In diesem Fall wäre es auch zulässig, aus der Differenz zwischen der Reallohn- und der Produktivitätsentwicklung eine "Reallohnposition" abzuleiten und daraus - auch im Ländervergleich - Rückschlüsse auf die Wirkung der Reallöhne auf die Beschäftigung zu ziehen. Die so gemessene Reallohnposition ist in den vergangenen Jahren in den meisten Ländern gesunken; der Rückgang war in Westdeutschland und in Frankreich sogar stärker als in den USA; in Großbritannien ist die Reallohnposition Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre gestiegen, anschließend ist sie wieder auf das Niveau zu Beginn der achtziger Jahre zurückgegangen (vgl. Schaubild 3.4). Folgt man diesem Indikator, dann wäre von der Lohnpolitik in Europa kein negativer Einfluß auf die Beschäftigung ausgegangen; die so gemessene Reallohnposition ist sogar günstiger gewesen als in den USA. Die Lohnentwicklung hätte demnach nicht zu der Zunahme der Arbeitslosigkeit in Europa beigetragen.

Zu einer anderen Einschätzung kommt man aber, wenn man berücksichtigt, daß die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung auch von der Lohnentwicklung, und zwar vom durchschnittlichen Lohnniveau sowie vor allem von der Lohnstruktur beeinflußt wird. Angesichts der großen Unterschiede in der Produktivitätsentwicklung zwischen den Ländern, insbesondere zwischen den USA und Europa, fällt es schwer, diesen Einfluß zu leugnen. Ein Teil des schnelleren Produktivitätsanstiegs in Europa ist vermutlich also darauf zurückzuführen, daß wegen zu geringer Lohnflexibilität nach unten Arbeitsplätze unrentabel wurden. Wenn in einer Volkswirtschaft diejenigen ihren Arbeitsplatz verlieren, die eine unterdurchschnittliche Produktivität aufweisen, dann steigt die ausgewiesene durchschnittliche Produktivität. Die Volkswirtschaft ist in diesem Fall - bei ansonsten gleichen Gegebenheiten - nicht reicher geworden, sondern ärmer, d.h. das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ist dadurch nicht gestiegen, sondern sogar gesunken, da die (in die Arbeitslosigkeit oder die Frühverrentung) Entlassenen zuvor einen positiven Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt geleistet haben. Zudem müssen die verbleibenden Beschäftigten jetzt einen Teil ihres Einkommens

[13] Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten bzw. Beschäftigtenstunde, deflationiert mit dem Preisindex des Bruttoinlandsprodukts.

zur Finanzierung der Entlassenen abgeben, so daß ihr Nettoeinkommen sinkt.

Das Ausmaß der lohninduzierten Produktivitätssteigerungen ist schwer abzuschätzen. Die meisten empirischen Studien kommen zu dem Ergebnis, daß die Substitution von Arbeit durch Kapital in Europa ausgeprägter war als in den USA; nach jüngsten Berechnungen der Europäischen Kommission war im Zeitraum 1986-95 in der EU allein darauf reichlich ein Drittel des Produktivitätsanstiegs zurückzuführen, in den USA lediglich ein Zehntel.[14] Lohninduzierte, auf einem Abbau von Arbeitsplätzen beruhende Produktivitätssteigerungen dürfen bei der Berechnung des realen Verteilungsspielraumes und der Reallohnposition nicht berücksichtigt werden. Sie mindern auch die Aussagekraft gesamtwirtschaftlicher Lohnstückkostenvergleiche, soweit sie für die Analyse der Beschäftigungsentwicklung verwendet werden.

Aus einer derart hochaggregierten Durchschnittsgröße wie der Reallohnposition können auch Einflüsse der Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt auf die Beschäftigungsentwicklung nicht oder nur unzureichend erfaßt werden. Dazu gehören die Struktur der Arbeitskosten und der Arbeitszeit, der Prozeß der Lohnfindung, die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit, der Kündigungsschutz, aber auch alle übrigen Faktoren, die die Mobilität, die Qualifikation und die Verfügbarkeit des Arbeitsangebots betreffen. Alles dies beeinflußt die Nachfrage nach bzw. das Angebot an Arbeit. In den meisten der hier betrachteten Länder hat es im letzten Jahrzehnt zum Teil erhebliche Verbesserungen der Arbeitsmarktbedingungen durch staatliche Maßnahmen gegeben. Es ist deshalb zu prüfen, inwieweit solche Maßnahmen, die sich schon wegen der "Beharrungstendenzen" im Verhalten zum Teil erst mit erheblicher Verzögerung auswirken, zur positiven Beschäftigungsentwicklung beigetragen haben könnten.

Unterschiede in den Rahmenbedingungen finden ihren statistischen Niederschlag nicht zuletzt in der Beschäftigungsintensität des Wachstums.[15] Hier gibt es insbesondere zwischen den USA und den europäischen Ländern erhebliche Unterschiede. So ist die Beschäftigungsintensität in den USA im längerfristigen Durchschnitt erheblich höher und damit auch die Beschäftigungsschwelle deutlich niedriger als in den EU-Ländern und nicht zuletzt in Deutschland, so daß die Beschäftigung schon bei relativ geringem Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts zunimmt. Dies gilt gleichermaßen für die Beschäftigungsintensität auf Stundenbasis wie auch auf Basis der Erwerbstätigenzahl. Kehrseite der hohen Beschäftigungsintensität des Wachstums ist eine - im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt - relativ schwache Produktivitätsentwicklung; in den USA ist im langfristigen Trend die gesamtwirtschaftliche Produktivität sowohl auf Stundenbasis als auch je Erwerbstätigen erheblich langsamer gestiegen als in den EU-Ländern. Angesichts der hohen Flexibilität am Arbeitsmarkt war dies aber offenbar kein Hindernis, ein Wachstum zu erreichen, das sogar noch etwas über dem in den "produktivitätsstärkeren" europäischen Ländern lag.

Zu den Unterschieden in der Beschäftigungsintensität mag auch beigetragen haben, daß die USA auf dem Weg in die Dienstleistungs- bzw. "Informationsgesellschaft" weiter vorangekommen sind als die Mehrzahl der europäischen Länder. Doch dürften die Unterschiede zwischen Dienstleistungsbereich und Industrie bei weitem nicht so groß sein, als daß sie die Abweichungen im gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt erklären könnten.[16] Gegen ein allzu großes Gewicht dieses Faktors spricht auch, daß die Produktivitätsentwicklung in den USA schon zu Zeiten eines höheren Industrieanteils relativ schwach war. Die Gründe für die ausgeprägte Beschäftigungsintensität der amerikanischen Wirtschaft sind deshalb wohl in den Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt zu suchen.

In der Tat weist der amerikanische Arbeitsmarkt weitaus geringere Reglementierungen und eine größere Flexibilität auf als die Arbeitsmärkte in den meisten EU-Ländern. Die Lohnbildung erfolgt dezentralisierter und marktnäher und vermag deshalb Unterschiede zwischen den Unternehmen

---

[14] Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen: Jahreswirtschaftsbericht 1997, Europäische Wirtschaft Nr. 63, 1997, S. 64.

[15] Es ist zu unterscheiden zwischen der Beschäftigungsintensität der Produktion und der des Wachstums. Die Beschäftigungsintensität der Produktion ist der "Kehrwert" der Produktivität; da diese in der Regel überall mehr oder minder steigt, sinkt auch die Beschäftigungsintensität der Produktion ständig. Ausschlaggebend für die Beschäftigungsentwicklung ist aber die Beschäftigungsintensität des Wachstums, d.h. die Veränderung der Beschäftigung in Relation zur Veränderung der Produktion.

[16] Die Unterschiede im Dienstleistungsbereich zwischen den USA und Europa werden durch die meisten, auf Beschäftigungs- oder Wertschöpfungsanteilen basierenden Statistiken überzeichnet. Tatsächlich dürften die Differenzen deutlich geringer sein als dort angegeben.

hinsichtlich Faktorausstattung, Auftragslage, Wettbewerbssituation u.ä., die selbst innerhalb der gleichen Branche auftreten können, besser Rechnung zu tragen als ein mehr zentralisierter Lohnfindungsprozeß, wie er in den meisten EU-Ländern vorherrscht. Insofern ist ein gesamtwirtschaftlicher Reallohnanstieg in seiner Wirkung auf die Beschäftigung in den USA sicherlich anders zu beurteilen als eine entsprechende Lohnsteigerung in Europa. Überdies ist in den USA die Lohndifferenzierung traditionell weitaus größer als in den EU-Ländern; so ist etwa die Spreizung der Einkommen zwischen dem obersten und untersten Dezil nach Berechnungen der OECD in den USA deutlich stärker als in den europäischen Ländern, im Vergleich zu Deutschland ist sie fast doppelt so hoch.[17]

In den USA sind auch relativ niedrige Löhne zugelassen; so ist der gesetzliche, für alle Bereiche gültige Mindestlohn im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen in den USA geringer als in vielen europäischen Ländern. Eine Kompensation erfolgt, wenn überhaupt, in gewissen Grenzen beim Nettoeinkommen über eine Art negative Einkommenssteuer. Die große Lohnspreizung erlaubt einerseits eine relativ reibungslose Eingliederung des stark gestiegenen Angebots an wenig qualifizierten Arbeitssuchenden. Andererseits drücken Arbeitsplätze mit geringer Produktivität die gesamtwirtschaftliche Produktivität. Da diese Arbeitsplätze wegen des niedrigen Lohnes gleichwohl rentabel sind, entsteht auch kein Druck, sie "wegzurationalisieren". Schließlich ist in den USA das Niveau der staatlichen Lohnersatzleistungen und der Sozialhilfe deutlich geringer als in den meisten EU-Ländern; überdies ist der Leistungszeitraum kürzer. Von daher besteht auch ein größerer Druck zur Aufnahme einer Arbeit. Solche Ersatzleistungen wirken im übrigen oft wie ein Mindestlohn, weil die Bereitschaft zur Aufnahme einer Arbeit zu einem kaum davon abweichenden Lohn sehr gering ist. Arbeitsplätze mit potentiell niedrigem Lohn werden deshalb in europäischen Ländern auch wegen Nichtbesetzbarkeit abgebaut.

Auch in Neuseeland ist die Beschäftigungsintensität des Wachstums deutlich höher als in Europa; als Folge der drastischen Reformen am Arbeitsmarkt ist sie in den neunziger Jahren offenbar sogar noch gestiegen. Selbst innerhalb der EU gibt es aber Unterschiede in der Beschäftigungsintensität des Wachstums. In den Niederlanden ist sie offenbar höher als im EU-Durchschnitt. Auch gibt es hier eine deutliche Spreizung zwischen der Entwicklung pro Erwerbstätigen bzw. pro Arbeitsstunde. So ist die Beschäftigungsintensität pro Kopf deutlich höher - und damit der Produktivitätsanstieg deutlich geringer - als je Arbeitsstunde. Darin kommt zum Ausdruck, daß die relativ günstige Arbeitsmarktentwicklung und der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den Niederlanden im Wesentlichen durch Ausweitung der Teilzeitarbeit erreicht wurden. Offenbar hat sich überdies in den Niederlanden in den neunziger Jahren die Beschäftigungsintensität sowohl auf Stundenbasis wie auch pro Kopf eher noch etwas erhöht. Es ist gegenwärtig aber schwer abzuschätzen, ob es sich dabei um eine zyklische Entwicklung oder um eine nachhaltige Erhöhung handelt. Ähnliches gilt auch für Großbritannien und für Dänemark.

Während sich in Neuseeland die ergriffenen Maßnahmen und die damit einhergehenden Veränderungen der Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt mit einiger Verzögerung in einer höheren Beschäftigungsintensität des Wachstums niederschlugen und somit zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitrugen, ist der Befund für die in den hier betrachteten europäischen Ländern - aber auch in anderen - ergriffenen Maßnahmen weniger eindeutig, da eine nachhaltige Steigerung der Beschäftigungsintensität mit Ausnahme vielleicht der Niederlande noch nicht festzustellen ist. Dies mag daran liegen, daß "angebotsseitige" Maßnahmen primär auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen und Änderung von Verhaltensweisen zielen und daß deshalb die Wirkungsverzögerungen relativ groß sind; darauf deuten auch die Erfahrungen mit ähnlichen Schritten in den achtziger Jahren hin. Zum Teil galten, wie etwa in Dänemark, die eingeleiteten Maßnahmen ohnehin nicht primär der Steigerung der Beschäftigungsintensität, sondern der Verringerung des Arbeitsangebots, so etwa die Ausweitung des Vorruhestands. In Dänemark zeigt sich aber eine auch in anderen Ländern zu beobachtende Tendenz in der Arbeitsmarktpolitik, vorrangig die Qualifikation von Arbeitslosen und ihre Reintegration in die Arbeitswelt zu fördern statt vornehmlich das Arbeitskräfteangebot zu reduzieren, sei es durch Frühpensionierung oder Arbeitszeitverkürzung.

Gleichwohl lassen die ergriffenen Maßnahmen Wirkungen erkennen, nicht zuletzt im Lohnfindungsprozeß. Grundsätzlich ist in allen hier betrachteten Ländern eine Tendenz in Richtung einer stärkeren Dezentralisierung festzustellen; dies gilt selbst für die "korporatistischen" Niederlande. Be-

[17] Vgl. OECD: Employment Outlook. Paris 1996, S. 61 f.

sonders ausgeprägt war dies in Großbritannien, wo durch die Thatcherschen Reformen der Einfluß der Gewerkschaften stark gesunken ist, und in Neuseeland. Wahrscheinlich gilt dies selbst für die USA, wo der Lohnbildungsprozeß ohnehin relativ dezentral verläuft. Selbst in Dänemark ist die Lohnbildung nicht mehr so zentralisiert, wie es zunächst den Anschein hat. Zwar werden Zentraltarife vereinbart, sie haben aber nur "Basischarakter". Der Spielraum für betriebsindividuelle Vereinbarungen ist sehr weit. Dies hat sicherlich dazu beigetragen, daß sich der Lohnanstieg überall deutlich verlangsamt hat.

Schlußfolgerungen

In den neunziger Jahren weisen neben den USA und Neuseeland auch einige europäische Länder eine relativ günstige Beschäftigungsentwicklung auf, die sich deutlich vom EU-Durchschnitt abhebt. Dies ist zum Teil auf einen konjunkturellen Vorlauf einiger Länder wie den USA, Neuseeland und Großbritannien zu erklären, in allen Ländern war aber auch das Wachstumstempo überdurchschnittlich. Die - zum Teil bereits seit den achtziger Jahren zu verzeichnende - höhere Wachstumsdynamik ist nicht zuletzt eine Folge verbesserter Rahmenbedingungen. So kam es etwa in Großbritannien als Folge der Thatcherschen Reformen zu signifikanten Verhaltensänderungen bei der Lohnbildung; ähnliches gilt für Neuseeland, wo der Flächentarifvertrag Anfang der neunziger Jahre abgeschafft wurde. Dazu trug zudem die Dezentralisierung der Lohnbildung bei; Tendenzen in diese Richtung sind auch in anderen europäischen Ländern festzustellen.[18]

Zur nachhaltigen Verringerung der hohen Arbeitslosigkeit in Europa bedarf es eines lang anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs mit großer Investitionsdynamik. Die Entwicklung in den hier betrachteten Ländern zeigt, daß die Lohnpolitik hierzu einen beachtlichen Beitrag leisten kann. Eine verhaltene Lohnentwicklung verbessert die Gewinnerwartungen der Unternehmen und stützt so die Investitionsneigung. Überdies verhindert eine moderate Lohnsteigerungen Konflikte mit einer stabilitätsorientierten Geldpolitik. Die Chancen sind groß, daß eine moderate Lohnpolitik und eine größere Lohnflexibilität Beschäftigung und Wachstum auch in der Europäischen Währungsunion erhöhen. Es besteht dabei nicht die Gefahr, daß die Lohnpolitik zu einem Deflationsprozeß führt, solange die Europäische Zentralbank bei ihrem Inflationsziel bleibt.

Ein stärkeres Wachstum allein reicht aber sicherlich nicht aus, die Lage am Arbeitsmarkt rasch und nachhaltig zu verbessern; deshalb ist auch eine höhere Beschäftigungsintensität des Wachstums erforderlich. Beispiele dafür liefern einige der hier betrachteten Länder, insbesondere die USA. Aufgrund der unterschiedlichen historischen und gesellschaftlichen Entwicklungen lassen sich die in den USA vorherrschenden Arbeitsmarktbedingungen sicherlich nur bedingt auf Europa übertragen. Das amerikanische Beispiel zeigt aber, daß eine höhere Flexibilität am Arbeitsmarkt die Beschäftigungsintensität erhöhen kann. Es belegt auch, daß eine größere Lohndifferenzierung die Beschäftigungschancen vergrößert und daß die Chancen auf einen Arbeitsplatz für gering Qualifizierte - die in Europa die Mehrzahl der Arbeitslosen ausmachen - durch niedrige Einstiegslöhne verbessert werden. Daß insbesondere auch bei Dienstleistungen ein erhebliches "Reservoir" an Niedriglohnjobs, oft gekoppelt mit Teilzeitarbeit, besteht, zeigt sich nicht zuletzt in Deutschland an der steigenden Zahl der geringfügig verdienenden Personen.

Die Flexibilität des Arbeitsmarktes hängt nicht zuletzt von den institutionellen Rahmenbedingungen ab. Das Beispiel Neuseeland - das sicherlich ebenfalls nur bedingt auf Europa übertragbar ist - zeigt, daß radikale institutionelle Reformen eines bis dahin wenig flexiblen Arbeitsmarktes die Beschäftigungsintensität des Wachstums spürbar erhöhen können. Die Wirkung solcher Reformen setzt aber erst mit einiger Verzögerung ein, und die Situation kann sich vorübergehend sogar verschlechtern.

In den hier betrachteten europäischen Ländern kam es vor allem in Großbritannien zu durchgreifenden institutionellen Reformen, die sich insgesamt durchaus positiv auf die Wachstumsdynamik und auf die Flexibilität am Arbeitsmarkt ausgewirkt haben. In den Niederlanden wurden zwar auch Reformmaßnahmen nicht zuletzt im Sozialbereich ergriffen; so wurde etwa der Zugang zur Erwerbsunfähigkeitsrente erheblich erschwert. Die Voraussetzungen für eine größere Flexibilität am Arbeitsmarkt wurden aber großenteils im Rahmen des bestehenden Systems durch Absprachen zwischen Gewerkschaften und Unternehmensverbänden - zeitweilig unter "Moderation" der Regierung - geschaffen. Ein solches System mag in einem kleinen Land funktionieren, es ist aber zweifelhaft, ob

[18] Die Dezentralisierung der Lohnfindung dürfte zwar marktgerechte Lösungen erleichtern, doch zeigt die Literatur auch, daß zentrale Lohnfindungsprozesse der Flexibilität und einer moderaten Lohnentwicklung nicht entgegenstehen.

es auch in größeren Ländern oder gar auf europäischer Ebene erfolgreich sein kann.

Bei einem größeren Teil der in den europäischen Ländern mit günstiger Arbeitsmarktentwicklung ergriffenen Maßnahmen handelt es sich um Arbeitsmarktpolitik im weitesten Sinne. Die Arbeitsmarktpolitik, die in vielen europäischen Ländern erhebliches Gewicht hat, kann durch Maßnahmen zur Qualifizierung, Weiterbildung und Reintegration von Arbeitslosen - u.a. auch über eine zeitlich befristete Lohnsubventionierung - durchaus zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten beitragen. Eine Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung, wie sie in den Niederlanden forciert wurde, ist ebenfalls geeignet, die Flexibilität am Arbeitsmarkt zu erhöhen und die Arbeitslosigkeit zu verringern. Eine längere Beurlaubung zur Weiterbildung, mit der Auflage, dadurch frei werdende Stellen temporär mit Arbeitslosen zu besetzen, wie etwa in Dänemark, stellt zwar primär lediglich eine zeitweilige Umverteilung von Arbeit dar. Sie kann aber tendenziell durchaus auch zur besseren Qualifikation des Arbeitskräfteangebots und zur Verringerung von Hysterese-Effekten führen. Alles in allem scheinen solche Maßnahmen adäquater als solche einer bloßen Reduzierung des Arbeitsangebots, etwa durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit, die früher in der Arbeitsmarktpolitik erhebliches Gewicht hatten.

Eine andere Meinung

Die Institute haben fünf Industrieländer einer eingehenden Analyse unterzogen, in denen die Arbeitslosenquote in den neunziger Jahren spürbar gesunken ist: die Vereinigten Staaten, Neuseeland, Großbritannien, die Niederlande und Dänemark. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote in diesen Ländern hebt sich deutlich von der in großen Teilen Kontinentaleuropas einschließlich der Bundesrepublik Deutschland ab. Bei der Frage, ob diese Länder Vorbild für Deutschland sein können, sowie bei der Frage nach der angemessenen Rolle von Geld- und Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion zieht das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, aus den vorliegenden Fakten andere Schlüsse als die Mehrheit der Institute.

Was ist Erfolg am Arbeitsmarkt?

Die untersuchten Länder lassen sich nach dem Befund bei der Arbeitslosenquote grob in drei Fälle einteilen (vgl. Schaubild 3.1). In den USA und in den Niederlanden ist es nach einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der achtziger Jahre fast durchweg zu einem Rückgang der Quote gekommen, der nur kurz von der Rezession Anfang der neunziger Jahre unterbrochen wurde. Der höchste Stand der Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren lag deutlich unter dem Höchstwert in den achtziger Jahren. Eine mittlere Position nimmt Großbritannien ein, wo die Arbeitslosenquote nach einem deutlichen Rückgang in den achtziger Jahren zu Beginn dieses Jahrzehnts erneut sehr kräftig stieg und 1993 fast den europäischen Durchschnitt erreichte. Erst seitdem sinkt die Quote rasch; sie liegt aber immer noch nicht unter dem niedrigsten Wert Ende der achtziger Jahre. Beim dritten Fall, Neuseeland und Dänemark, ist der Befund ein ganz anderer. In diesen beiden Ländern ist die Arbeitslosenquote von Mitte der achtziger Jahre an bis 1992 bzw. 1993 entgegen der Tendenz in den anderen drei betrachteten Ländern deutlich gestiegen, und der höchste Punkt in den neunziger Jahren lag oberhalb des Höchststandes während der Rezession zu Beginn der achtziger Jahre. In Neuseeland war er sogar doppelt so hoch. Seit 1993 kam es aber auch in diesen beiden Ländern zu einer merklichen Reduktion der Arbeitslosigkeit.

Im Gegensatz dazu wurden in Westdeutschland[19], Frankreich und Italien in den neunziger Jahren neue Höchststände markiert. In Westdeutschland sank die Arbeitslosenquote allerdings bis 1989 ähnlich wie in den USA, nämlich auf 5,6 vH (USA: 5,2 vH), und bis 1991 dank des Vereinigungsbooms sogar erheblich darunter (4,2 vH gegenüber 6,8 vH in den USA) sowie unter das Niveau aller hier betrachteten Länder. Seitdem aber haben sich die Arbeitslosenquoten in den USA und in Westdeutschland entgegengesetzt entwickelt, so daß die westdeutsche nun über der amerikanischen liegt. In Frankreich und Italien sowie in einer Reihe kleinerer europäischer Länder war es Mitte der achtziger Jahre zu keinem und Ende der achtziger Jahre nur zu einem sehr geringen Rückgang gekommen. Die durchschnittliche Quote in der Europäischen Union liegt mit derzeit reichlich 11 vH

[19] Für Deutschland insgesamt ist aufgrund der Kürze der Zeitreihen kein sinnvoller Vergleich möglich.

weit über der der erfolgreichen Länder, insbesondere der der USA.

Der statistisch ausgewiesene Erfolg der fünf genannten Länder bei der Rückführung der Arbeitslosigkeit relativiert sich allerdings, wenn man die Entwicklung der Beschäftigung betrachtet. Im Prinzip ist die Arbeitslosenquote der geeignete Maßstab für Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt, weil sie das Überschußangebot abbildet. Die Zahl der Arbeitslosen ist aber ähnlich wie die Zahl der erwerbstätigen Personen häufig durch institutionelle Veränderungen (z.B. durch Veränderung der Definitionsmerkmale) in ihrer Aussagekraft beeinträchtigt. Daher muß das Arbeitsvolumen, also die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, hilfsweise mit zur Beurteilung der Arbeitsmarktsituation herangezogen werden, obwohl diese Größe sozusagen nur die am Arbeitsmarkt tatsächlich "umgesetzte" Menge, nicht aber das eigentlich interessierende Überschußangebot widerspiegelt.

Nur in den Vereinigten Staaten ist es beim Arbeitsvolumen über den gesamten Untersuchungszeitraum (1980 bis 1996) hinweg betrachtet zu einem deutlichen Zuwachs gekommen (vgl. Schaubild 3.2). In den Niederlanden ist ein seit 1984 steigender Trend zu erkennen, während in Großbritannien und in Neuseeland das Arbeitsvolumen - nach einem starken Rückgang - erst seit 1993 gestiegen ist.[20]

Ein ganz anderes Bild ergibt sich in einigen Ländern, wenn man die Zahl der erwerbstätigen Personen betrachtet. Insbesondere in den Niederlanden und in Neuseeland ist die Zahl der Erwerbstätigen weit kräftiger expandiert als die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden. Aber auch Westdeutschland schneidet bei der Zahl der Personen erheblich besser ab als bei der Stundenzahl. Die Divergenz zwischen der Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Zahl der Erwerbstätigen ist auf eine Verkürzung der Arbeitszeit zurückzuführen. Die Politik in den Niederlanden hat hier einen unübersehbaren Akzent gesetzt.

Aufschwung für den Arbeitsmarkt

Allen bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit erfolgreichen Ländern ist es nach Überwindung der Rezession zu Beginn der neunziger Jahre gelungen, eine Phase raschen Wachstums einzuleiten (vgl. Schaubild 3.3). Die Gründe dafür sind vielfältiger Natur. Sie reichen von Impulsen des Staates via höhere Defizite, so in Großbritannien, Dänemark und in schwächerer Form auch in den Niederlanden, über Impulse von den privaten Haushalten via einer Senkung der Sparquote, so in den Niederlanden, Dänemark und sehr ausgeprägt in Neuseeland, bis hin zu Impulsen von seiten des Auslandes via realer Abwertung, so in Großbritannien 1992 und in Neuseeland zu Anfang der neunziger Jahre.

Daneben gab es binnenwirtschaftliche Anregungen durch die Geldpolitik. Die kurzfristigen Zinsen sanken von 1989 bis 1993 besonders stark in den USA, wo ein historisch niedriger kurzfristiger Realzins im Jahr 1993 erreicht wurde und die Zinsstruktur einen im historischen und internationalen Vergleich nie erreichten positiven Wert aufwies. Aber auch in Neuseeland wurde die Geldpolitik erstmals seit 1980 expansiv und beendete damit die ein Jahrzehnt währende, zur Bekämpfung der Inflation notwendige Stabilisierungskrise. Ebenso in Großbritannien: Dort normalisierte sich die Zinsstruktur im Laufe des Jahres 1992 rasch, nachdem dieses Land aus dem Europäischen Wechselkurssystem ausgeschieden war. Ähnliches gilt, wenngleich mit einiger Verzögerung, für Dänemark und die Niederlande. Angesichts dauerhaft niedriger Preis- und Lohnstückkostensteigerungen paßte sich das Zinsniveau in den Niederlanden der Entwicklung in Deutschland vollständig an. In Dänemark konnte ausgehend von einem höheren Niveau ein größerer Zinsschritt nach unten realisiert werden, weil erst jetzt eine Annäherung der Preis- und Lohnstückkostenentwicklung an Deutschland, das Land mit der Ankerwährung, gelungen war.

In den weniger erfolgreichen Ländern gab es im Jahr 1994 zwar auch eine Entlastung bei den Zinsen, die Zinsstruktur normalisierte sich und der kurzfristige Realzins sank. Der dann einsetzende Aufschwung blieb aber viel schwächer als in den meisten der erfolgreichen Länder, weil mehrere negative Impulse eine Beschleunigung des Wachstums und eine deutliche Belebung der Investitionen verhinderten.

In Deutschland und Frankreich kam es 1995 infolge von Währungsturbulenzen zu einer kräftigen realen Aufwertung (in Frankreich noch dazu begleitet von einer spürbaren Erhöhung der kurzfristigen Zinsen), die Finanzpolitik blieb restriktiv, und vom privaten Verbrauch gingen fast keine Impulse aus; die Sparquote sank nur wenig. Hinzu kam, daß die Normalisierung der Zinsstruktur in Europa zunächst überwiegend das Ergebnis einer Erhöhung der langfristigen Zinsen war. Dieser in-

[20] Für Dänemark liegen keine vergleichbaren Daten zum Arbeitsvolumen vor.

ternationale Zinsanstieg ergab sich im Gefolge einer Anhebung der kurzfristigen Zinsen durch die amerikanische Notenbank, die bei stark gesunkener Arbeitslosigkeit und einer kräftigen von den Investitionen getragenen konjunkturellen Expansion in den USA einer inflationären Beschleunigung des Preisniveaus zuvorkommen wollte. Die Zunahme des Zinsniveaus bremste den Aufschwung in den Jahren 1994/95 weltweit und verstärkte den Effekt der realen Aufwertung in Deutschland und Frankreich. Italien profitierte zwar von einer Abwertung seiner Währung, wies aber weiterhin extrem hohe Realzinsen auf und war zu einem rigorosen fiskalischen Restriktionskurs gezwungen.

Von den fünf erfolgreichen Ländern werteten in dieser Phase zwei, nämlich die USA und Großbritannien, ab. Neuseeland hatte bereits kurz vorher abgewertet. Dänemark und die Niederlande konnten sich trotz der Aufwertung ihrer Währungen einem Rückschlag beim Wachstumsprozeß und bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entziehen. Das hat unterschiedliche Gründe. In Dänemark dürften die fiskalische Stimulierung und der enorme Anstieg des privaten Verbrauchs (7 vH im Jahr 1994) die restringierenden Effekte der Aufwertung überspielt haben. In den Niederlanden spielte beides sicher auch eine Rolle, war aber bei weitem nicht so stark (privater Verbrauch: 4 vH im Jahr 1994). In den Niederlanden ist aber ein anderer Faktor von enormer Bedeutung. Der holländische Gulden hatte zu Beginn der achtziger Jahre real stark abgewertet und verharrte seither auf einem im Vergleich zu Deutschland niedrigen Niveau (vgl. Schaubild 3.19). Insgesamt sank der reale effektive Außenwert[21] des Gulden von 1980 bis 1996 um 10 vH, der der D-Mark jedoch nur um 4 vH. Das erklärt einerseits den fortwährenden Anstieg des Außenbeitrags der Niederlande seit den frühen achtziger Jahren und andererseits seine überraschende Robustheit während der EWS-Krisen Anfang der neunziger Jahre.

Dieses Beispiel ist offensichtlich nicht übertragbar auf die Mehrzahl der anderen Länder und insbesondere nicht auf eine Handelsnation von der Größe der Bundesrepublik Deutschland. Darüber hinaus ist keineswegs klar, daß der Erfolg in Neuseeland, Großbritannien und Dänemark nachhaltig sein wird. In Großbritannien und in Neuseeland dürften sich die starke reale Aufwertung und eine wieder restriktivere Geldpolitik zusammen mit dem Konsolidierungskurs der Finanzpolitik sehr bald in einer Abschwächung des Wachstums bemerkbar machen.

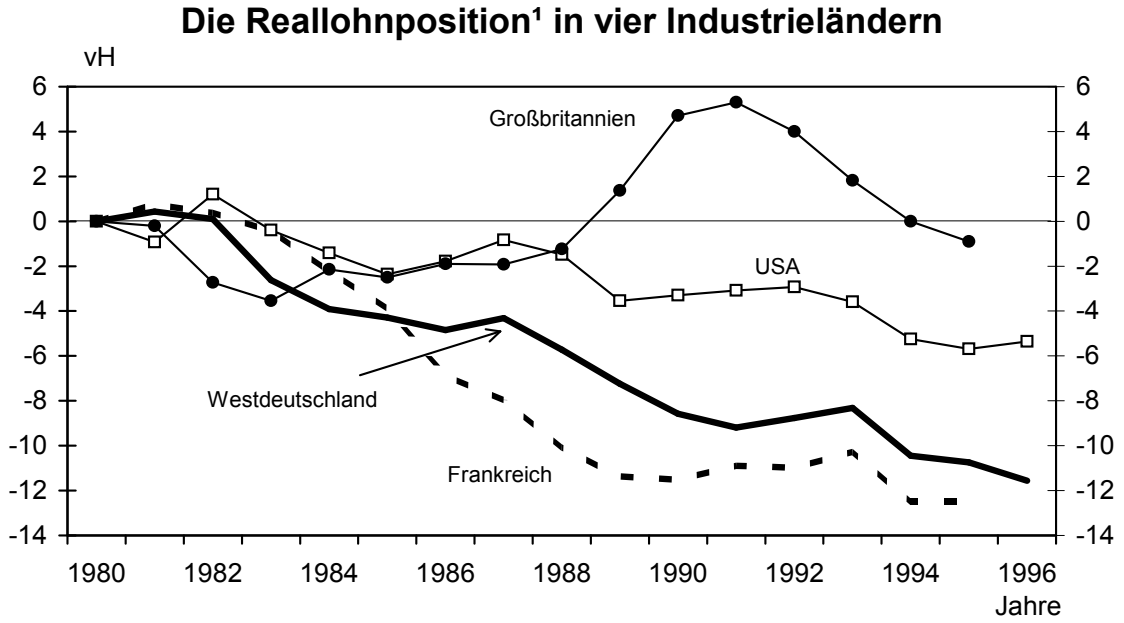
Vorbild USA?

So bleiben als positives Beispiel für dauerhaften Erfolg nur die USA. Vielfach wird vermutet, dies sei darauf zurückzuführen, daß dort die Reallöhne und die Produktivität weit weniger stark gestiegen sind als in Europa. Die USA hätten also einen Pfad der wirtschaftlichen Entwicklung "gewählt", der stärker auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und weniger auf die Realisierung von Einkommenschancen zu Lasten der Arbeitslosen ausgerichtet sei. Diese "Wahl" sei möglich gewesen, weil in den USA die Arbeitsmärkte viel "flexibler" auf die wirtschaftlichen Herausforderungen reagierten als in Kontinentaleuropa. Diese Auffassung läßt sich nach Meinung des DIW allerdings nicht in Übereinstimmung mit den Fakten bringen.

Richtig ist, daß die Reallöhne in den USA seit 1980 sehr viel schwächer gestiegen sind als in Europa. Doch auch der Produktivitätstrend ist in den USA, ausgehend von einem höheren Produktivitätsniveau, seit langem sehr viel schwächer nach oben gerichtet als in Europa. Das galt auch schon für die fünfziger und sechziger Jahre, als in Europa Vollbeschäftigung bei Lohnsteigerungen herrschte, die regelmäßig den realisierten Produktivitätszuwächsen entsprachen. Seit damals hat sich der Produktivitätstrend in Europa deutlich abgeflacht, gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit gestiegen. Die Arbeitnehmer haben darauf nach einer Lernphase in den siebziger Jahren reagiert, indem sie ihre Nominallohnforderungen deutlich zurückgeschraubt haben. In den achtziger Jahren etwa stiegen die nominalen Stundenlöhne in Deutschland weit schwächer als zuvor und sogar weniger stark als in den USA trotz eines im Vergleich zu dort immer noch wesentlich höheren Produktivitätstrends. Von den Nominallöhnen - nur diese werden von den Tarifpartnern festgelegt - ging in Deutschland in dieser Zeit also ein weit geringerer Druck auf die Produktivität aus als in den USA. Da in den Vereinigten Staaten die Preise jedoch rascher stiegen als in Deutschland, nahmen im Ergebnis die Reallöhne in den USA weniger zu. Dennoch blieben die Reallöhne in Deutschland weit stärker hinter dem Produktivitätstrend zurück. Die Reallohnposition, die Differenz zwischen dem Reallohnzuwachs pro Stunde und dem Produktivitätszuwachs pro Stunde, sank vom Ende der Rezession 1982 bis

[21] Auf der Basis gesamtwirtschaftlicher Lohnstückkosten, gewichtet mit Außenhandelsanteilen.

Schaubild 3.4



[1)] Prozentuale, ab 1980 kumulierte Abweichung zwischen Reallohnwachstum (gemessen als Bruttoeinkommen je geleistete Beschäftigtenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts) und Produktivitätswachstum (gemessen als reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde).

Quellen: OECD, IAB; Berechnungen des DIW. GD Herbst 1997

1990 in Deutschland um 9 Prozentpunkte, in den USA nur um 4 Prozentpunkte (vgl. Schaubild 3.4). Von 1984 bis 1990 stieg in Westdeutschland das Arbeitsvolumen, und die Arbeitslosigkeit ging zurück, so daß von einem reallohninduzierten Druck auf das Produktivitätswachstum in dieser Zeit nicht gesprochen werden kann. Die Verschlechterung der Reallohnposition setzte sich in Deutschland nach 1993 in beschleunigtem Tempo fort - und das bei sinkender Beschäftigung. Im vergangenen Jahr lag die Reallohnposition um 12 vH unter dem Wert von 1982, in den USA nur um 5 vH.

Ähnliches gilt für Frankreich und Italien. In beiden Ländern blieben die Reallöhne etwa ebenso weit wie in Deutschland hinter dem Produktivitätsanstieg zurück, ohne daß davon positive Effekte auf die Beschäftigung ausgingen. In starkem Kontrast dazu steht Großbritannien. Dort stiegen die Nominallöhne erheblich stärker als in Deutschland und in den USA; dennoch nahm die Produktivität nicht rascher zu als in Deutschland. Der Nominallohn trieb das Produktivitätswachstum also nicht an, wie es die These der Substitution von Arbeit durch Kapital nahegelegt hätte. Die Reallohnposition in Großbritannien ging aber seit Beginn der achtziger Jahre im Gegensatz zu Deutschland nicht zurück. Auch der Druck der Reallöhne auf die Produktivität war damit größer als in Deutschland. Gleichzeitig entwickelte sich die Beschäftigung auf einem Pfad zwischen Deutschland und den USA. In den Niederlanden ist die Reallohnposition nicht stärker als in den USA gesunken; in Neuseeland sank sie Anfang der achtziger Jahre sehr stark, danach nur noch wenig.

Das zeigt, daß von einer einfachen "Wahl" zwischen Reallöhnen und Beschäftigung nicht die Rede sein kann und die Entwicklung in Großbritannien auf keinen Fall mit der Entwicklung der dortigen Reallöhne zu erklären ist. Wäre es richtig, daß nur bei einem Zurückbleiben der Reallöhne hinter dem realisierten (oder wie auch immer definierten Vollbeschäftigungs-) Produktivitätstrend dauerhaft mehr Beschäftigung geschaffen werden kann, ist es zwingend, daß bei einem gleichstarken Anstieg der Produktivität die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland in den achtziger Jahren sehr viel besser hätte sein müssen als die britische, da hier die Reallohnposition sank, dort aber unverändert blieb. Weder der deutsche "Mißerfolg" noch der amerikanische Erfolg oder die mittlere britische Position sind mit dieser These zu erklären. Bereinigte man etwa, wie es die Mehrheit der Institute in Anlehnung an eine Studie der Europäischen Kommission anführt, die Produktivität in den europäischen

Ländern um ein Drittel und in den USA um ein Zehntel nach unten, dann ergäbe sich für Deutschland von 1980 bis 1996 eine ausgeglichene Reallohnposition, für Frankreich ein leichter Rückgang und in den USA ein etwas stärkerer Rückgang. Von einem übermäßigen Lohndruck in Deutschland könnte selbst dann nicht die Rede sein. Völlig unerklärlich bliebe allerdings der relative Arbeitsmarkterfolg der Niederlande, wo die Reallohnposition nach dieser Bereinigung gestiegen wäre, insbesondere aber die relativ günstige Beschäftigungsentwicklung in Großbritannien. Dort wäre die Reallohnposition nach einer solchen Rechnung um 10 vH gestiegen. Die Reallöhne wären also trotz der nach Meinung der Mehrheit durchgreifenden Arbeitsmarktreformen in den achtziger Jahren zu hoch.

Unerklärt bleibt bei dieser Auffassung auch, auf welche Weise bei einem Rückgang der Produktivität das Wachstumstempo aufrechterhalten werden kann. Benötigt man dazu die gleichen Impulse, die in den Fällen der erfolgreichen Länder ausschlaggebend waren, also Zinsen, Wechselkurse, staatliche Defizite oder eines autonomen Rückgangs der Sparquote, gibt es - wie die fünfziger und sechziger Jahre in Europa belegen - keinen Grund zu vermuten, daß diese Faktoren nicht auch bei einem höheren Produktivitätstrend für den für die Zunahme der Beschäftigung notwendigen Abstand zwischen der Wachstumsrate der Produktion und der der Produktivität sorgen können. Gäbe es das Phänomen einer "zu hohen" Produktivität, wäre überdies, wie das Beispiel der Niederlande zeigt, die Verkürzung der Arbeitszeit einem Verzicht auf einen Produktivitätszuwachs vorzuziehen, weil die Gesellschaft dann über die gleiche Menge an Gütern verfügen könnte, dafür aber weniger arbeiten müßte.

Stabilisierungskrise in Europa

Bei der Erklärung der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklung in den USA und vielen westeuropäischen Ländern müssen die ungünstigen institutionellen Gegebenheiten berücksichtigt werden, die im Zuge der Ölpreisschocks in weiten Teilen Westeuropas entstanden waren. Nach dem Ende der zweiten Ölpreisexplosion waren in Europa wie in den USA die Inflationsraten auf historische Höchststände geklettert. Die Inflationsmentalität verfestigte sich im Gegensatz zu den USA und Deutschland in vielen europäischen Ländern, so insbesondere in Italien und Frankreich, infolge einer hohen Rigidität der Nominallöhne in bezug auf die Beschäftigung. Dies hatte seinen Grund in einer engen Bindung der Löhne an zurückliegende Inflationsraten (backward-looking-indexation). Die sich daraus ergebende Stagflation war Auslöser eines grundlegenden Kurswechsels der Wirtschaftspolitik in diesen Ländern. Dort war man nun entschlossen, die Inflation als Mittel der Wirtschaftspolitik beiseite zu legen. Das Instrument, dies umzusetzen, war eine enge Bindung an eine stabile Leitwährung, die D-Mark, um Stabilität zu importieren.

Der Preis dafür war - wie in Neuseeland - eine lang währende Stabilisierungskrise. Sie erstreckte sich ausweislich der Zinsdifferenz und der kurzfristigen Realzinsen fast über die gesamten achtziger Jahre. Verschärft wurde die monetäre Restriktion in Europa sogar noch einmal, als Anfang der neunziger Jahre Deutschland wegen des Vereinigungsbooms - also aus rein binnenwirtschaftlichen Gründen - die monetären Zügel straffte. Auch Länder, die nur in geringem Maße von dem vereinigungsbedingten Importsog profitierten, folgten dieser Verschärfung des geldpolitischen Kurses, um die erreichten Erfolge bei der Inflationsbekämpfung nicht durch eine Abwertung ihrer Währungen zu gefährden.

In den USA gab es all das nicht. Sowohl Anfang der achtziger wie Anfang der neunziger Jahre fielen die Inflationsrate und die Lohnstückkosten ähnlich schnell wie in Deutschland. Zu Beginn des jeweiligen Aufschwungs schwenkte die Wirtschaftspolitik in den USA rasch auf einen Expansionskurs ein. War es Anfang der achtziger Jahre vor allem die Finanzpolitik, die die Aufgabe der Stimulierung des Wachstums übernahm, trug Anfang der neunziger Jahre die Geldpolitik dafür die Verantwortung. Infolge der kräftigen Expansion wurden viele Arbeitslose rasch wieder in den Arbeitsmarkt integriert und eine Verhärtung der Arbeitslosigkeit durch Dequalifizierung und Demotivierung von vornherein weitgehend vermieden.

Das Ergebnis der europäischen Stabilisierungskrise hingegen war eine historisch einmalig lange Phase, in der Kontinentaleuropa seine Wachstumspotentiale nicht ausschöpfen konnte. Unter der gedämpften Expansion vieler europäischer Länder litt trotz zeitweiliger realer Unterbewertung der D-Mark auch Deutschland, weil der es umgebende Wirtschaftsraum weniger stark florierte, als es sonst möglich gewesen wäre. Dennoch war Westdeutschland als Land der Leitwährung in einer günstigeren Position als die anderen europäischen Staaten, weil es selbst die Lohn- und Preisstan-

dards setzte, an die anderen sich anzupassen erst lernen mußten. Deshalb sank die westdeutsche Arbeitslosigkeit bis 1992 in einem im internationalen Vergleich nur erfolgreich zu nennenden Ausmaß. So war Westdeutschland nach der Überwindung der Rezession von 1982 bis zum Jahr 1992 wesentlich erfolgreicher bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als die "erfolgreichen" Länder Dänemark, Großbritannien und Neuseeland im gleichen Zeitraum.

In Europa insgesamt führte die Stabilisierungskrise zu hoher und anhaltender Arbeitslosigkeit. Die Dauer der Stabilisierungskrise mußte die Arbeitslosigkeit verhärten. Heute wird diese Verhärtung zumeist jedoch den institutionellen Rahmenbedingungen angelastet. Aber auch weit "flexiblere" Rahmenbedingungen hätten die Folgen der Stabilisierungskrise nicht auffangen können. Die durch sie verursachte Verhärtung der Arbeitslosigkeit (Hysterese) erschwert den Abbau der Arbeitslosigkeit mit einer auf Wachstum ausgerichteten makroökonomischen Politik. Daher ist eine Mischung aus einer die gesamtwirtschaftliche Dynamik fördernden Wirtschaftspolitik und einer stärker ordnungspolitisch ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik erforderlich, die die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen erleichtert.

Erstarrtes Europa?

Vielfach werden für die mangelnden Erfolge am Arbeitsmarkt in Europa im Vergleich zu den USA auch andere "strukturelle Inflexibilitäten" verantwortlich gemacht. Eine der wichtigsten dabei genannten Größen ist die Lohnstruktur entsprechend der Qualifikation der Beschäftigten. Als Beleg dafür wird angeführt, in den achtziger Jahren habe sich die Lohnstruktur zwischen gering und höher Qualifizierten nur in den USA und in Großbritannien stärker "gestreckt", sei aber in den meisten anderen europäischen Ländern - auch in den Niederlanden und Dänemark - unverändert geblieben. Die empirische Evidenz zum Zusammenhang von Lohnspreizung und der Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter ist aber keineswegs eindeutig. Zwar hat sich die Lohnstruktur in den USA und in Großbritannien in diesem Sinne als flexibel erwiesen, doch zeigt sich, daß die Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter in beiden Ländern trotz größerer durchschnittlicher Beschäftigungserfolge in den neunziger Jahren ähnlich hoch ist wie in Deutschland. Das spricht dafür, daß in den USA wie in Großbritannien auch ein größeres Angebotsproblem in diesen Segmenten des Arbeitsmarktes vorliegt, d.h. die Qualifikation der gering Qualifizierten unterhalb der in Kontinentaleuropa liegt. Ob eine größere Spreizung der bisherigen Lohnstruktur in Kontinentaleuropa eine stärkere Integration der gering qualifizierten Arbeitskräfte bewirken würde, ist daher eine ebenso offene Frage wie die, ob eine über die bisherige Spreizung noch hinausgehende in den USA bzw. Großbritannien zu einer nochmals sinkenden Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten führen kann. Sicher ist jedoch, daß die Spreizung der Lohnstruktur bei den unteren Lohngruppen irgendwann in allen Ländern an die Grenzen der jeweiligen sozialen Standards stößt. Spätestens dann sind staatliche Maßnahmen, sinnvollerweise in erster Linie im Bereich Ausbildung, notwendig, um die Arbeitslosigkeit in dieser Personengruppe weiter zu reduzieren.

Ohne eine hohe gesamtwirtschaftliche Dynamik werden aber solche Maßnahmen keine durchschlagenden Erfolge nach sich ziehen. In Deutschland etwa ist klar nachzuweisen, daß die Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten zwar in Phasen steigender Arbeitslosigkeit stärker steigt als die der Qualifizierteren. Sie sinkt aber auch schneller, wenn ein Aufschwung in Gang kommt.

Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion

Die langandauernde Stabilisierungskrise in Europa im Vorfeld der Europäischen Währungsunion zeigt, daß der Preis einer geldpolitischen Stabilisierung in Form von Produktionsverlusten und Arbeitslosigkeit ganz wesentlich vom Lohnregime bestimmt wird. Die Kosten für Arbeit sind in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung der bei weitem wichtigste Kostenfaktor für die Unternehmen. Je weniger die Nominallöhne und die Lohnstückkosten auf den Rückgang der Produktion und den Anstieg der Arbeitslosigkeit nach einer geldpolitischen Straffung reagieren, umso länger und härter muß die Geldpolitik die Zügel anziehen, um die tolerierte Inflationsrate zu erreichen.

Die deutsche Lohnpolitik war in der Europäischen Union seit Anfang der achtziger Jahre der "Anker" für die Lohnpolitik der anderen Länder, weil nur eine Konstanz der Lohnstückkosten gegenüber Deutschland die Aufrechterhaltung stabiler Wechselkurse ermöglichte. Fast alle Länder in Europa hatten in den siebziger und achtziger Jahren weit höhere Zuwachsraten bei den Lohnstückkosten zu verzeichnen als Deutschland. Hielten solche Differenzen gegenüber Deutschland länger an, mußten entstandene Überbewertungen durch diskretionäre Wechselkursanpassungen ausgegli-

chen werden. Der prominenteste Fall war die Überbewertung der italienischen Lira und des britischen Pfund in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Um die aus solchen Ungleichgewichten entstehenden Friktionen mit all ihren Folgen innerhalb der Europäischen Währungsunion in Zukunft zu vermeiden und damit eine nachhaltige Entwicklung der Union als Ganzes zu ermöglichen, darf es folglich keine anhaltende Auseinanderentwicklung der Lohnstückkosten geben.

Die Tarifpartner erhalten von der europäischen Ebene in Zukunft nur eine einzige für sie relevante Information: Die Europäische Notenbank wird darlegen, welches "Inflationsziel" sie anstrebt. Da die Notenbank eine darüber hinausgehende Preissteigerung auf mittlere Sicht verhindern kann und wird, ist es von Seiten der Tarifpartner rational, Abschlüsse in Höhe dieser Zielrate zuzüglich der Wachstumsrate der Produktivität anzustreben. Welche Produktivitätsentwicklung den Tarifverhandlungen im einzelnen zugrundegelegt wird, hängt von der Art des jeweiligen Lohnfindungsprozesses ab. Da die Hauptunterschiede im Produktivitätszuwachs auf nationalen Rahmenbedingungen beruhen, wird sich in jedem Land bei Befolgung dieser Regel eine Zunahme der nominalen Stundenlöhne in Höhe der durchschnittlichen nationalen Produktivitätssteigerung und der europäischen Zielinflationsrate ergeben.

Die Reallöhne steigen bei einer solchen Tarifpolitik - unabhängig davon, ob die Abschlüsse zentral oder dezentral ausgehandelt werden - im Tempo der durchschnittlichen Produktivitätszunahme, wie das in den vergangenen 15 Jahren etwa in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien der Fall war. Bei diesem Zusammenspiel von Geld- und Lohnpolitik wird mit der Europäischen Währungsunion ein Zustand erreicht, wie ihn sowohl das Regime flexibler Wechselkurse als auch die Systeme fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse in der Vergangenheit zumindest für die größeren Länder auf längere Sicht hergestellt hatten, in Zukunft aber - und das ist der wesentliche Unterschied - ohne die erheblichen kurzfristigen Friktionen. Der derzeitige Exportboom in Deutschland ist auf eine Unterbewertung der D-Mark infolge einer nominalen Abwertung und zuletzt sogar sinkenden Lohnstückkosten zurückzuführen.

In einer Währungsunion, also ohne die Möglichkeit der Änderung der Wechselkurse, muß der Ausgleich in den Wettbewerbspositionen unmittelbar über die Lohnstückkosten erfolgen, sollen nicht Länder oder Regionen dauerhaft zurückfallen, d.h. mit noch höherer Arbeitslosigkeit konfrontiert werden. Besonders aufschlußreich ist der Fall der deutsch-deutschen Währungsunion. Weil Ostdeutschland mit einer überbewerteten Währung startete und danach die Lohnstückkosten dort weit stärker stiegen als in Westdeutschland, verloren die Unternehmen der Region fast alle Märkte, und die Einkommen konnten nur durch hohe staatliche Transferzahlungen stabilisiert werden. Wer in Europa keine Transferunion will, muß dafür Sorge tragen, daß einzelne Länder oder Regionen nicht den Anschluß verlieren. Die wichtigste Bedingung dafür ist die Erhaltung der gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsposition in Form einer Anpassung der Löhne an das jeweilige nationale oder regionale Wachstumstempo der Produktivität und das europäische Inflationsziel. Das lehrt nicht zuletzt die gegenwärtige Krise in Südostasien, die Folge der engen Bindung der Währungen dieser Region an den Stabilitätsanker US-Dollar ist, obwohl die Lohn- und Preisentwicklung in Südostasien lange Zeit weit über den amerikanischen Standard hinausging.

Fazit: Beggar-my-neighbour oder Aufschwung für alle?

Die Bedeutung der Löhne für die Sicherung der Wettbewerbsposition in allen Teilnehmerländern der Europäischen Währungsunion setzt einer nationalen Beschäftigungsstrategie via relativ sinkende Lohnstückkosten enge Grenzen. Der Versuch eines Landes, durch nominale Lohnabschlüsse, die unterhalb des erwarteten nationalen Produktivitätszuwachses und der europäischen Zielinflationsrate liegen, die eigene Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, bedeutet einen durch nationalen Verzicht, nicht aber durch unternehmerische Innovation errungenen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Handelspartnern. Die Innovationen der Handelspartner werden sogar durch eine solche Strategie entwertet - nicht anders als bei realen Abwertungen im bisherigen Währungsregime. Die Wachstumschancen, die die Währungsunion eröffnet, werden damit vertan.

Diese Politik wird derzeit von der Bundesrepublik Deutschland verfolgt. Mit nominalen Lohnzuwächsen von durchschnittlich 1 vH bleibt die deutsche Lohnpolitik viel weiter unterhalb des prinzipiell vorhandenen Verteilungsspielraums aus Preisen und Produktivitätszuwachs als die übrigen potentiellen Teilnehmer der Währungsunion. Die deutsche Wirtschaft wertet real ab, weil zugleich die Wechselkurse gegenüber diesen Ländern prak-

tisch fixiert bleiben. Die Verbesserung der deutschen Wettbewerbsposition zwingt die Handelspartner in den nächsten Jahren, mit einer noch stärkeren Lohnzurückhaltung zu reagieren, wollen sie nun nicht Arbeitslosigkeit statt Preisstabilität importieren. Ein Rückgang der Lohnstückkosten in ganz Europa wird aber auf längere Sicht zu fallenden Preisen, d.h. zu einer Deflation führen, da die Güterpreise flexibel auf die Kostensenkung reagieren werden.

Die Erfahrung der fünf am Arbeitsmarkt erfolgreichen Länder zeigt, daß eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation nur bei einer kräftigen Beschleunigung des Wachstums möglich ist. Gleichzeitig belegt die Entwicklung der Reallohnposition in den erfolgreichen und in den weniger erfolgreichen Ländern, daß das Tempo der Zunahme der Produktivität von der Lohnpolitik kaum zu beeinflussen ist. Daraus folgt, daß mehr Beschäftigung nur entsteht, wenn zur Überwindung einer Rezession rasch Impulse für eine Wachstumsbeschleunigung und eine Belebung der Investitionstätigkeit vorhanden sind. Ein solcher Impuls ist gegenwärtig für Deutschland die reale Abwertung der D-Mark. Dies wird nach Meinung aller Institute immerhin zu einer leichten Besserung der Arbeitsmarktlage in Westdeutschland beitragen. Eine solche Entwicklung ist aber nicht nachhaltig, weil in anderen Ländern die entgegengesetzten Effekte auftreten werden. Erfolgversprechend ist allein eine Strategie, bei der die europäische Geldpolitik im Verein mit einer am Produktivitätstrend und der Zielinflationsrate orientierten Lohnpolitik die Bedingungen für eine langanhaltende Investitionsdynamik schafft. Wer auf beggar-my-neighbour als den zentralen wirtschaftspolitischen Ansatz baut, wird genau dies verhindern.

Länderanalysen

USA

In den siebziger Jahren stieg die Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten langsamer als in Europa, allerdings ausgehend von einem höheren Niveau. Seit Beginn der achtziger Jahre hat in den USA die Arbeitslosigkeit deutlich abgenommen (vgl. Schaubild 3.5), während der Trend in der EU aufwärtsgerichtet blieb. Lag die amerikanische Arbeitslosenquote in der Grundtendenz bis 1993 über der westdeutschen, so ist sie mit derzeit etwa 5 vH deutlich geringer und nur noch halb so hoch wie in Westeuropa insgesamt.

Die vergleichsweise günstige Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist um so bemerkenswerter, als das Erwerbspersonenpotential wie bereits in den sieb-

Schaubild 3.5

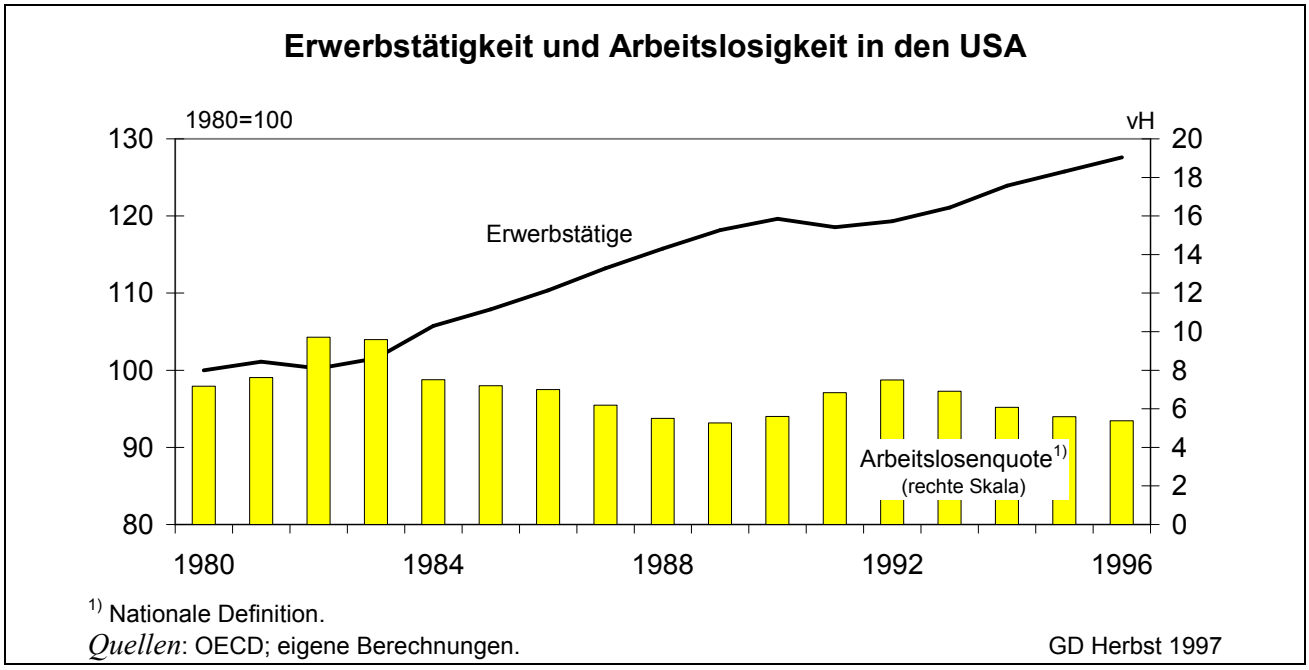
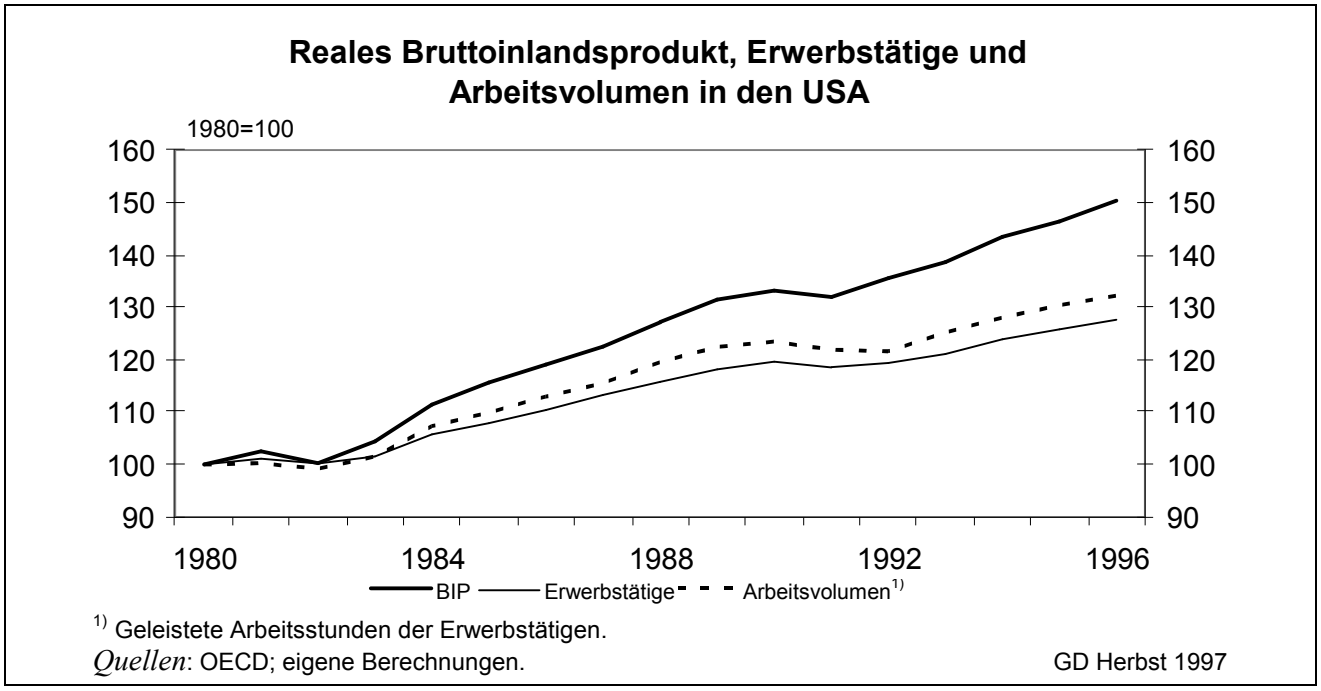


Schaubild 3.6



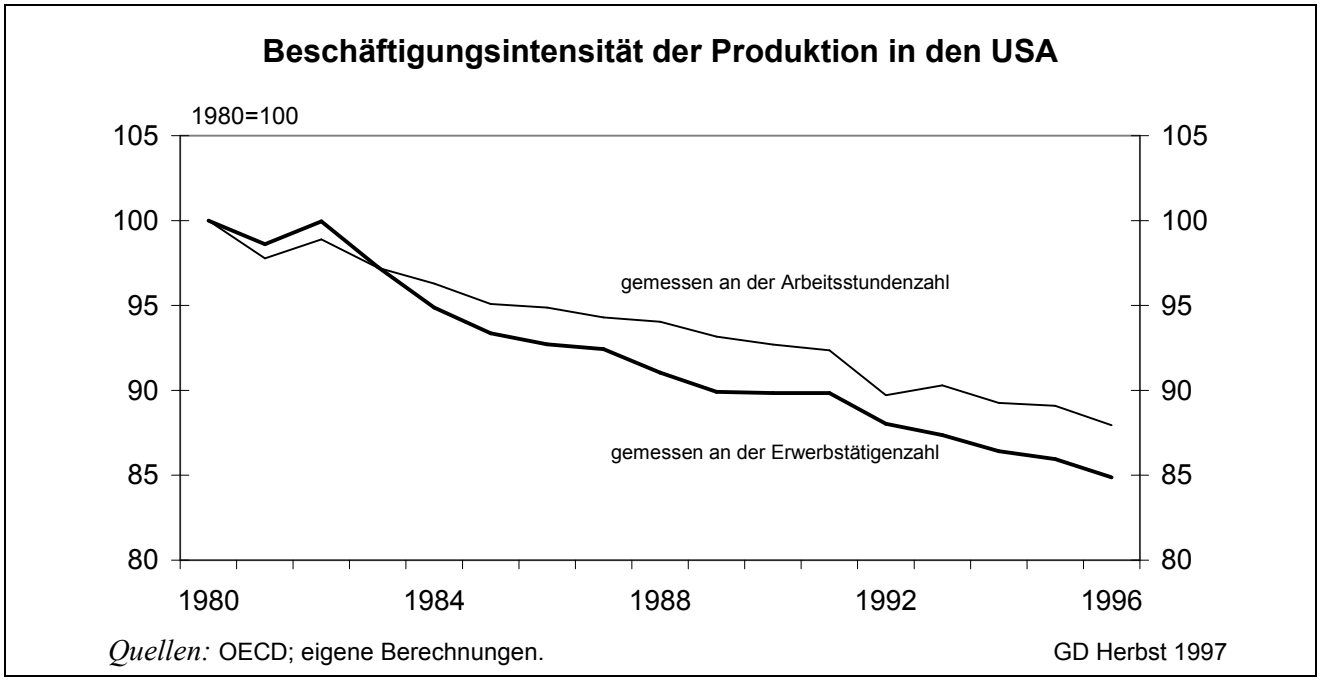
ziger Jahren kräftiger zunahm als in Europa. Dieser Anstieg wurde durch einen demographischen Zuwachs der Bevölkerung, Zuwanderung und eine steigende Erwerbsneigung (von 71 vH im Jahr 1980 auf rund 77 vH im Jahr 1996) verursacht. Seit 1980 nahm die Zahl der Erwerbstätigen mit jahresdurchschnittlich 1,5 vH (vgl. Schaubild 3.6) weitaus stärker zu als in der EU (0,5 vH). Im gleichen Zeitraum wurde das Arbeitsvolumen bei steigender Arbeitszeit je Erwerbstätigen um 1,8 vH pro Jahr ausgeweitet.

Wesentlich für den starken Anstieg der Erwerbstätigkeit und die niedrige Arbeitslosenquote war das Zusammenspiel zwischen den institutionellen und makroökonomischen Rahmenbedingungen. Das reale Bruttoinlandsprodukt ist seit 1980 mit jahresdurchschnittlich reichlich 2,5 vH stärker gestiegen als in Westeuropa (2 vH). Anfang der achtziger Jahre zeichnete sich die amerikanische Wirtschaftspolitik durch eine Strategie fiskalischer Expansion und geldpolitischer Stabilisierung aus, die es ermöglichte, daß sich der infolge des Ölpreisschocks von 1979/80 kräftige Anstieg der Arbeitslosenquote relativ zügig zurückbildete, während zugleich die Inflationsrate heruntergeschleust wurde. Dabei verfolgte die Geldpolitik mit Blick auf die Inflationsentwicklung zunächst einen restriktiven Kurs, die Reagan-Regierung hingegen kündigte bereits vor dem Tiefpunkt der Rezession im Jahr 1982 Steuersenkungen an und steigerte sukzessive die Militärausgaben. Zur expansiven Ausrichtung der Fiskalpolitik kam eine deutliche Lockerung der Geldpolitik in der zweiten Hälfte 1982 und 1983 hinzu. Insbesondere die Investitionen wurden dadurch stark angeregt.

Das Leistungsbilanzdefizit erhöhte sich kräftig, zumal die Konjunktur in der übrigen Welt verhalten war. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre kam es u.a. dadurch und wegen des relativ hohen Haushaltsdefizits zu einem Vertrauensverlust an den Finanzmärkten, so daß der Dollar stark abwertete. Hierdurch erhielt die amerikanische Wirtschaft einen Nachfrageimpuls aus dem Ausland, erfuhr aber zugleich eine Beschleunigung der Inflation durch den Anstieg der Importpreise. Nach siebenjährigem Aufschwung mit jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten von knapp 4 vH, einer auf knapp 5½ vH gesunkenen Arbeitslosenquote und wieder anziehender Inflation leitete die amerikanische Zentralbank eine Restriktionsphase ein, die im Jahr 1991 in eine Rezession mündete.

Zur Überwindung der Rezession Anfang der neunziger Jahre kam es bei deutlich verminderter Inflation zu einem anderen Policy-Mix. Nun war es die Geldpolitik, die bis 1994 stark expansiv wirkte und sodann auf einen neutralen Kurs einschwenkte. Die Fiskalpolitik, von der zunächst ebenfalls expansive Impulse ausgingen, schlug bereits 1993 einen Konsolidierungskurs ein und wirkte in den Folgejahren durch die Rückführung des strukturellen Defizits einer Überhitzung der Wirtschaft entgegen. Diese Strategie begünstigte

Schaubild 3.7



die Entwicklung der Investitionstätigkeit und sorgte dafür, daß keine bedeutenden Kapazitätsengpässe entstanden.

Auffallend ist das mit jahresdurchschnittlich 1 vH schwache Produktivitätswachstum zwischen 1980 und 1996. Dies ist teilweise auf die Struktur der Beschäftigungsausweitung zurückzuführen. So stieg die Zahl der Arbeitsplätze im arbeitsintensiven Dienstleistungssektor stark an, im güterproduzierenden Gewerbe wurde sie dagegen leicht reduziert. Innerhalb des Dienstleistungssektors expandierte sowohl die Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitnehmern (im Bereich EDV, Finanzdienstleistungen, Rechtspflege, Gesundheitswesen und ähnliches) als auch die nach geringer qualifizierten (im Bereich soziale Dienste, Reinigungs- und Reparaturdienstleistungen sowie im Einzelhandel). Während in den achtziger Jahren insbesondere die Zahl der geringer entlohnten Beschäftigten ausgeweitet wurde, stieg in den neunziger Jahren überwiegend die Zahl jener, bei denen das Einkommen oberhalb des Medianeinkommens liegt. In den Jahren 1994 und 1995 entfielen knapp 70 vH der neu entstandenen Stellen auf dieses Segment.[22]

Für die im internationalen Vergleich hohe Beschäftigungsintensität des Wachstums (vgl. Schaubild 3.7) dürfte insbesondere die Entwicklung der Lohnstruktur ausschlaggebend gewesen sein. Vor allem nahm die ohnehin relativ starke Lohnspreizung weiter zu. Dabei erfolgte eine Zunahme der Beschäftigung bei sinkenden Reallöhnen im Niedriglohnbereich und zugleich eine Zunahme der Beschäftigung bei steigenden Reallöhnen im Hochlohnbereich, was auf eine Verknappung der Arbeitskräfte in letzterem hindeutet. Die Beschäftigung im mittleren Bereich nahm demgegenüber ab. Zwischen 1985 und 1995 sanken die Reallöhne von männlichen Beschäftigten im unteren Dezil um reichlich 10 vH, die des Medianverdieners um mehr als 5 vH.[23] Erst in jüngerer Zeit zeichnet sich ein Anstieg der Reallöhne auch in den unteren Segmenten ab. Trotz der zunehmenden Lohnspreizung ist der Anteil der gering Qualifizierten an den Arbeitslosen nicht kleiner als in den großen EU-Ländern. Ursächlich hierfür dürfte der relativ hohe Anteil gering Qualifizierter an den Erwerbspersonen in den USA sein.

Der Arbeitsmarkt in den Vereinigten Staaten ist in weit schwächerem Maße reguliert als in Kontinentaleuropa. Im Unterschied zu den anderen hier betrachteten Ländern gab es mit Ausnahme der Sozialhilfereform im Jahr 1996 keine nennens-

[22] Vgl. COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS: Economic Report of the President. Washington D.C. 1997, S. 143 f.

[23] Vgl. OECD: Employment Outlook 1996. Paris, S. 67. Deflationiert mit dem Konsumentenpreisindex. Die Verwendung des BIP-Deflators und die Einbeziehung der Lohnnebenkosten vermitteln von der Tendenz ein etwas günstigeres bzw. der Produktivitätsentwicklung eher entsprechendes Bild.

werten arbeitsmarktpolitischen Reformen seit Anfang der achtziger Jahre. Gleichwohl haben sich die Rahmenbedingungen dahingehend verändert, daß sich die Mobilität der Arbeitnehmer erhöhte und der nominale Lohndruck abnahm. So fiel beispielsweise der gewerkschaftliche Organisationsgrad von 1977 bis 1993 von 26,2 vH auf 15,8 vH. Zugleich sank der gesetzliche Mindestlohn preisbereinigt, und der Einsatz nicht fest eingestellter Arbeitnehmer ("contingent workers"), insbesondere Leiharbeiter, nahm kontinuierlich zu. Schließlich ist die Arbeitsplatzunsicherheit gestiegen; dies trug zur Dämpfung der Lohnforderungen bei. Der Verlust des Arbeitsplatzes ist häufig nicht nur mit einer erheblichen Einkommenseinbuße am nächsten Arbeitsplatz verbunden, sondern auch mit dem Verlust der Krankenversicherung. So ist der Anteil der Arbeitnehmer, die in einer vom Arbeitgeber gewährten Krankenversicherung sind, zwischen 1979 und 1993 von 71 vH auf 64 vH gesunken.[24] All dies dürfte maßgeblich dazu beigetragen haben, daß sich die Arbeitslosenquote, bei der sich die Nominallohnerhöhungen verstärken, gegenüber dem Anfang der achtziger Jahre verringert hat.[25]

Die hohe Flexibilität der Arbeitnehmer bei der Annahme einer Beschäftigung hängt auch damit zusammen, daß die staatliche soziale Sicherung bei weitem nicht so groß ist wie z.B. in Deutschland. So ist das Arbeitslosengeld wesentlich geringer bemessen. Zwar sehen die gesetzlichen Regelungen Lohnersatzleistungen von bis zu 70 vH des vorherigen Nettoeinkommens vor, die meisten Arbeitslosen erhalten aber deutlich weniger; das Arbeitslosengeld wird zudem nur für einen Zeitraum von höchstens 26 Wochen gewährt (im Fall einer starken Rezession kann die Zahlung um 13 Wochen verlängert werden). Als weitere staatliche Unterstützung existiert lediglich die Sozialhilfe, die in erster Linie aus Lebensmittelmarken und Wohnhilfen besteht; nur Familien mit Kindern wird darüber hinaus auch finanzielle Unterstützung gewährt. Im Jahr 1996 wurde die Sozialhilfe auf fünf Jahre pro Person beschränkt, wobei Erwachsene spätestens nach zwei Jahren verpflichtet sind, eine Arbeit aufzunehmen oder an arbeitsmarktpolitischen Programmen teilzunehmen.

Die Arbeitsmarktpolitik zielt in erster Linie darauf, das Arbeitsangebot zu erhalten bzw. zu erhöhen. Die quantitativ inzwischen wichtigste Einzelmaßnahme ist mit Aufwendungen in Höhe von 0,2 vH des Bruttoinlandsprodukts der staatliche Einkommenszuschuß an Niedrigverdiener (Earned Income Tax Credit), mit dem eine Erhöhung des Arbeitsangebots in diesem Segment bezweckt, aber zugleich der Einkommensdifferenzierung entgegengewirkt wird. Er beträgt maximal 40 vH des Erwerbseinkommens. Für Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Berufsanfänger, On-the-Job-Training (wobei der Arbeitgeber eine 50prozentige Lohnsubvention erhält), Arbeitsvermittlungsdienste und Steuervergünstigungen bei der Einstellung bestimmter Randgruppen stellt der Staat in den USA erheblich weniger Geld bereit als in der Bundesrepublik. Die Mittel für derartige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrugen je Arbeitslosen in den letzten Jahren etwa ein Fünftel der deutschen Ausgaben.

Die relativ günstige Entwicklung auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt ist auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen. Zu dem Beschäftigungserfolg hat seit Beginn der achtziger Jahre, aber insbesondere in diesem Jahrzehnt ein stärkeres Wachstum als in Europa beigetragen. Zugleich war die Beschäftigungsintensität relativ hoch. Dies war nicht zuletzt das Ergebnis einer starken Lohndifferenzierung, die bei niedrigen Mindestlöhnen auch eine Zunahme der Beschäftigung von gering Qualifizierten förderte. Bei dem weniger stark ausgebauten Sozialsystem war zudem der Druck zur Arbeitsaufnahme relativ groß. Die dezentrale Lohnfindung trug darüber hinaus zu relativ raschen Anpassungen der Lohnentwicklung an Beschäftigungsschwankungen bei. Die hohe und seit längerem sogar noch gestiegene Flexibilität der Arbeitnehmer hat überdies - und das ist ein wichtiger Unterschied zu Europa - zu einem leichten Rückgang der Arbeitslosenquote geführt, bei der sich der Lohn- und damit Inflationsdruck verschärfte. Zusammen erleichterten es diese Faktoren der Wirtschaftspolitik, bei gesamtwirtschaftlichen Störungen stabilisierend einzugreifen und auf eine nachhaltige Aufwärtsentwicklung mit hohem Beschäftigungsstand und Preisniveaustabilität hinzuwirken; damit wurden zugleich Verhärtungen am Arbeitsmarkt durch Langzeitarbeitslosigkeit in Grenzen gehalten.

Neuseeland

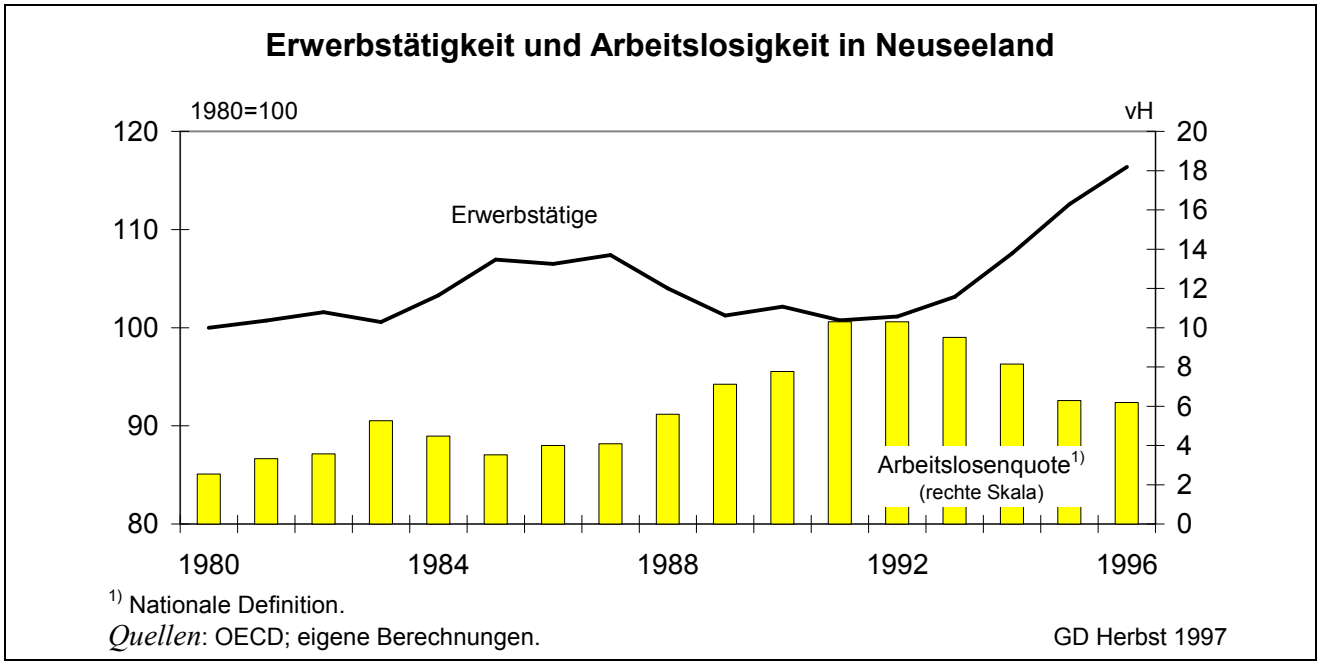
Neuseeland gehört zu den OECD-Ländern mit dem stärksten Rückgang der Arbeitslosenquote in

---

[24] Vgl. MISHEL, L.; BERNSTEIN, J.; SCHMITT, J.: The State of Working America 1996-97, Armonk-New York 1997, S. 158.

[25] Als weitere Begründung wird häufig die verzögerte Anpassung der Arbeitnehmeransprüche an den verringerten Produktivitätsanstieg genannt.

Schaubild 3.8



diesem Jahrzehnt. Damit wurde der kräftige Anstieg in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zu einem erheblichen Teil wieder aufgehoben. Gleichwohl liegt das Niveau der Arbeitslosigkeit noch merklich über dem Stand in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts (vgl. Schaubild 3.8).

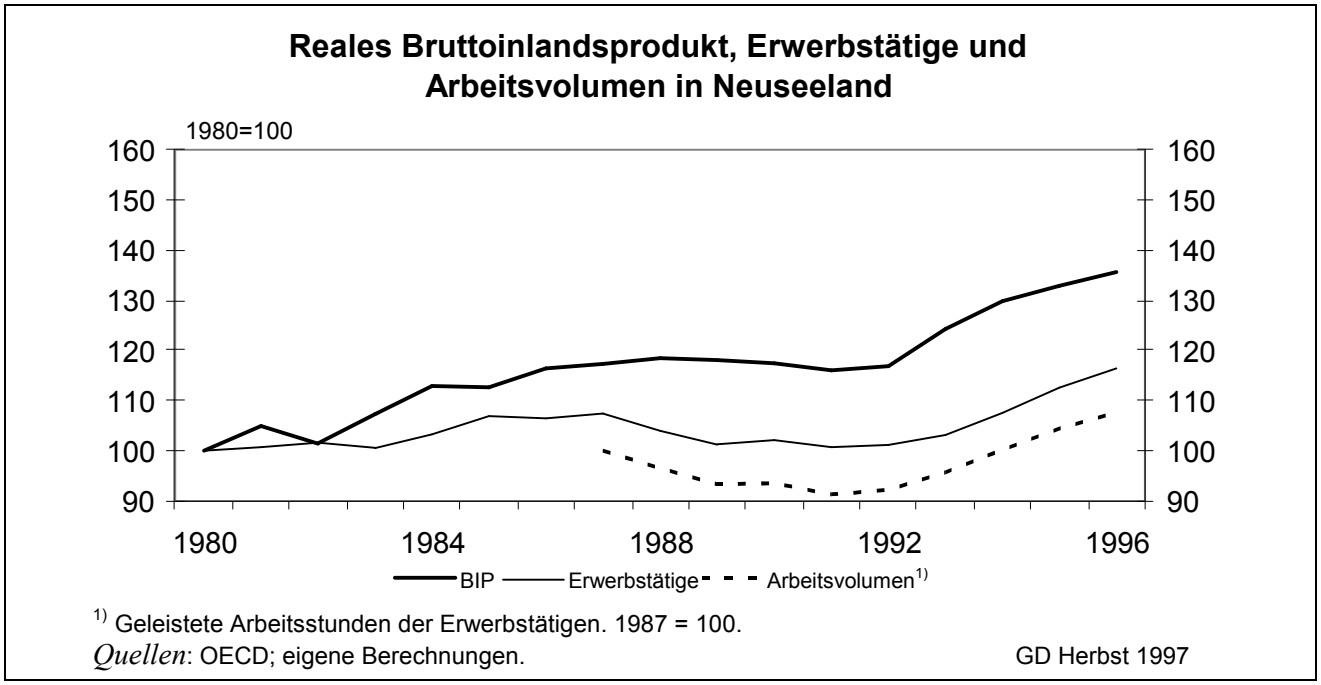
Die deutliche Abnahme bei der Arbeitslosigkeit ging mit einer entsprechenden gegenläufigen Entwicklung der Beschäftigung einher. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg in den Jahren seit 1993 sehr kräftig, nachdem sie im Zeitraum 1987 bis 1991 spürbar gesunken war (vgl. Schaubild 3.9). Bei einer kaum veränderten jährlichen Zahl an geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen wurde auch das Arbeitsvolumen in den letzten Jahren deutlich ausgeweitet, nach vorherigem merklichen Rückgang.

Der grundlegende Wandel der Entwicklung am Arbeitsmarkt in diesem Jahrzehnt ist insbesondere auf umfassende Sozial- und Steuerreformen sowie Deregulierungen zurückzuführen. Diese wurden ab Mitte der achtziger Jahre in die Wege geleitet, um durch eine Stärkung der Eigenverantwortung und der Leistungsanreize der zunehmenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung entgegenzuwirken.[26] Die Inflationsrate war 1983 mit über 15 vH sehr hoch, und die Regierung hatte vergeblich versucht, die Inflation mit Lohn- und Preisstopps zu bekämpfen. Bei ausgeprägt defizitärer Leistungsbilanz war auch die Auslandsverschuldung stark gestiegen, und das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte in die neuseeländische Wirtschaft sank. Daher kam es im Jahr 1984 zu einer Finanzkrise.

Während der ersten Reformphase bis Anfang der neunziger Jahre machte die neuseeländische Wirtschaft einen sehr schwierigen Anpassungsprozeß durch. Zunächst stiegen die Preise weiter stark an; hier wirkten sich die Aufhebung der Lohn- und Preisstopps, die vorangegangene Abwertung, der Übergang auf mehr Benutzergebühren für öffentliche Leistungen und die Verlagerung der Steuerbelastung auf indirekte Steuern aus. Zugleich stiegen die nominalen Löhne kräftig, die realen aber kaum. Die Wirtschaftspolitik war unter diesen Umständen auf eine Dämpfung des Preis- und Lohnauftriebs gerichtet. Die gesamtwirtschaftliche

[26] Die wichtigsten Maßnahmen in der ersten Reformphase waren: Aufhebung des Lohn- und Preisstopps (1984); grundlegende Liberalisierung der Finanzmärkte (1984-87) mit Beseitigung der Zins- und Devisenkontrollen und Freigabe des Wechselkurses; Stärkung der Stellung der Zentralbank mit einer klaren Verpflichtung zur Geldwertstabilität (1989); Liberalisierung der Märkte für Waren und Dienstleistungen und Abbau der Subventionen und der Außenprotektion vor allem auch im Agrarbereich (ab 1984); Privatisierung vieler Staatsbetriebe und grundlegende Reformierung des staatlichen Sektors (ab 1984); umfassende Steuerreform mit Senkung der Steuersätze bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Reduzierung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer von 66 vH auf 33 vH und Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 45 vH auf 33 vH) und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sowie Verlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern (Einführung der Mehrwertsteuer mit einem einheitlichen Satz von ursprünglich 10 vH und seit 1989 12,5 vH).

Schaubild 3.9



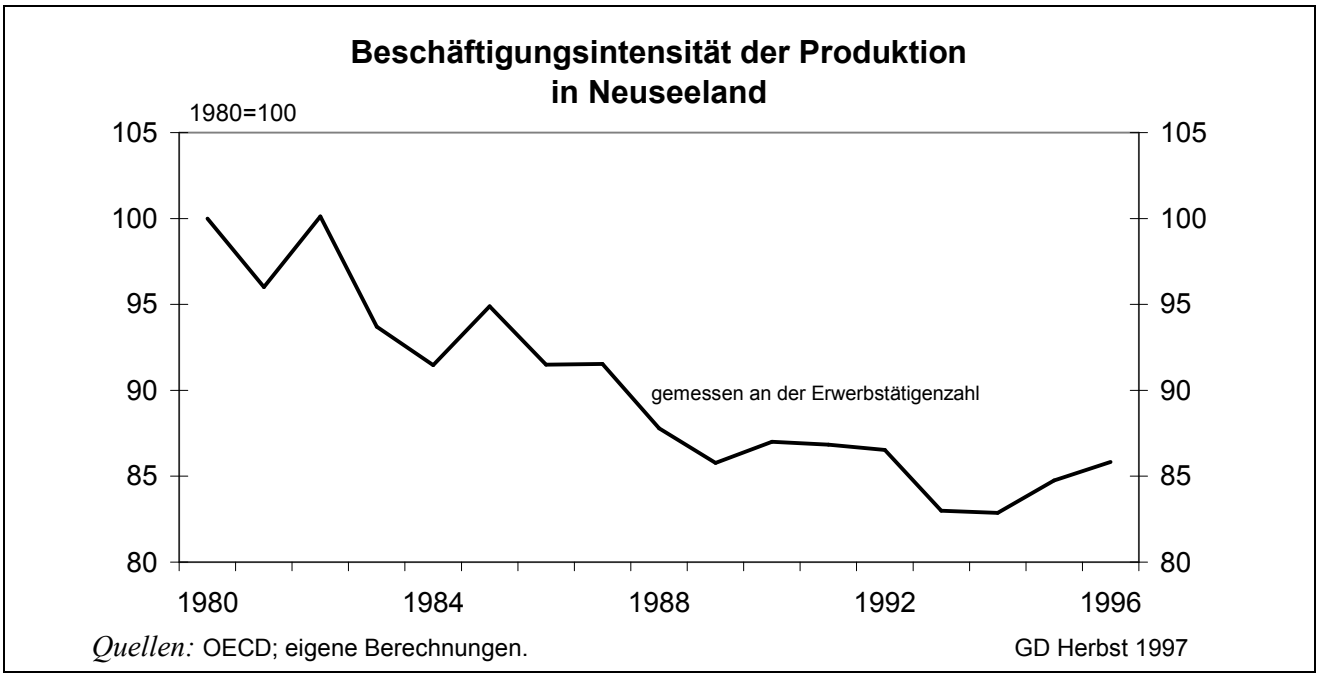
Produktion stagnierte nicht zuletzt deshalb bis Anfang der neunziger Jahre. Die höheren nominalen Lohnkosten und die Abschaffung der Außenprotektion sowie die lang anhaltende Konjunkturschwäche verschärften den Anpassungsdruck auf die Unternehmen. Aber auch der Staat reagierte mit massiven Entlassungen.

Im Jahr 1992 kam es bei der gesamtwirtschaftlichen Produktion - und mit einer kurzen Verzögerung auch auf dem Arbeitsmarkt - zu einem Aufschwung, der mittlerweile schon fünf Jahre andauert (vgl. Schaubild 3.9). Zwar hatten sich bereits zu Beginn der neunziger Jahre die Exporte belebt - vor allem auch angeregt durch die reale Abwertung der Währung. Dies konnte den deutlichen konjunkturellen Rückgang 1990/91 - das reale Bruttoinlandsprodukt sank um 2 vH - aber nicht verhindern, da gleichzeitig die Binnennachfrage, auch bedingt durch den finanzpolitischen Sparkurs, zurückging. Zu der konjunkturellen Wende kam es aber erst 1992/93. Die Unternehmensinvestitionen belebten sich, und der private Verbrauch stieg wieder. Bei den Investitionen wirkten sich insbesondere die verbesserte Ertragslage und stark sinkende Zinsen aus. Bei stagnierenden Reallöhnen nahm der private Verbrauch aufgrund der wieder steigenden Beschäftigung, höherer entnommener Gewinne und infolge eines Rückgangs der Sparquote zu.[27]

Mitbedingt durch die wieder restriktive Geldpolitik seit 1994 erhöhte sich der reale Außenwert der Währung kräftig. Dies führte auch dazu, daß die neuseeländische Wirtschaft in den letzten Jahren Marktanteile auf den Exportmärkten verlor und daß vom Außenbeitrag dämpfende Effekte auf die

[27] Mit dem Rückgang der Sparquote der privaten Haushalte auf den historischen Tiefstand von etwa Null im Durchschnitt 1993/94 hatte sich der rückläufige Trend der achtziger Jahre fortgesetzt. Zu Beginn der achtziger Jahre hatte die Sparquote noch über 10 vH des verfügbaren Einkommens betragen. Die sinkende Sparneigung der privaten Haushalte während der achtziger Jahre wird auf mehrere Faktoren zurückgeführt, z.B. die frühere Plafondierung der Nominalzinsen, welche in Jahren hoher Inflation zu niedrigen und teilweise negativen Realzinsen geführt hatte, die - auch inflationsbedingt - hohe Neigung zu Grundstückskäufen, welche auch die Entwicklung eines breiteren Kapitalmarktes behinderte. Nach der Liberalisierung der Finanzmärkte verringerten sich zwar diese negativen Einflüsse auf die private Sparneigung. Diese wurden aber dadurch kompensiert, daß jetzt die Konsumentenkredite stiegen. Der Rückgang der Sparquote der privaten Haushalte bis zu Beginn der neunziger Jahre war allerdings begleitet von einem tendenziellen Anstieg der Ersparnisse der Unternehmen und später auch der Ersparnisse des Staates, so daß die Ersparnisse der gesamten Volkswirtschaft weniger stark zurückgingen. Seit 1992 steigt die gesamtwirtschaftliche Sparquote wieder kräftig und liegt gegenwärtig auf dem Durchschnitt der OECD-Länder und auf einem ähnlichen Niveau wie zu Beginn der achtziger Jahre (1995: 18,4 vH des Bruttoinlandsprodukts). Die Sparquote der privaten Haushalte stieg in den letzten Jahren ebenfalls wieder etwas an, ist aber nach wie vor relativ niedrig (1996: 2,5 vH des verfügbaren Einkommens). Die nationalen Ersparnisse blieben in den achtziger Jahren teilweise deutlich hinter den Ausgaben für Investitionen zurück, was sich in relativ hohen Leistungsbilanzdefiziten ausdrückte. Zu Beginn der neunziger Jahre wurde diese Lücke vorübergehend geringer, doch hat sie sich in den letzten Jahren wieder ausgeweitet.

Schaubild 3.10



gesamtwirtschaftliche Nachfrage ausgingen. Die Binnennachfrage blieb aber kräftig, obwohl die öffentlichen Haushalte ihren strikten Konsolidierungskurs fortsetzten.[28] Die Leistungsbilanz wies dabei hohe Defizite auf.

In der Frühphase des Aufschwungs Anfang der neunziger Jahre wurde die höhere Produktion zunächst über eine Erhöhung der Arbeitszeit erwirtschaftet, so daß die Produktivität der Beschäftigten stieg. Seit 1993 nimmt aber auch die Zahl der Beschäftigten wieder zu, und im Jahr 1996 lag das Beschäftigungsniveau um 15 vH, das Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen um etwa 18 vH über dem Niveau von 1991. Angesichts einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsausweitung von insgesamt rund 17 vH kann von einem kräftigen und auch sehr beschäftigungsintensiven Wachstum in den letzten fünf Jahren gesprochen werden (vgl. Schaubild 3.10). Die schwache Produktivitätsentwicklung in diesem Aufschwung hat mehrere Ursachen. Zuvor war - auch bedingt durch die zahlreichen Reformen und die schwache Konjunktur - wegen des Rationalisierungsdrucks die Produktivität im privaten und im staatlichen Sektor kräftig gestiegen; nachdem der Rationalisierungsdruck nachließ, schwächte sich der Produktivitätsanstieg wieder ab. Hinzu kam die starke Ausweitung des Dienstleistungssektors. Schließlich gelang es, auch weniger Qualifizierte wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

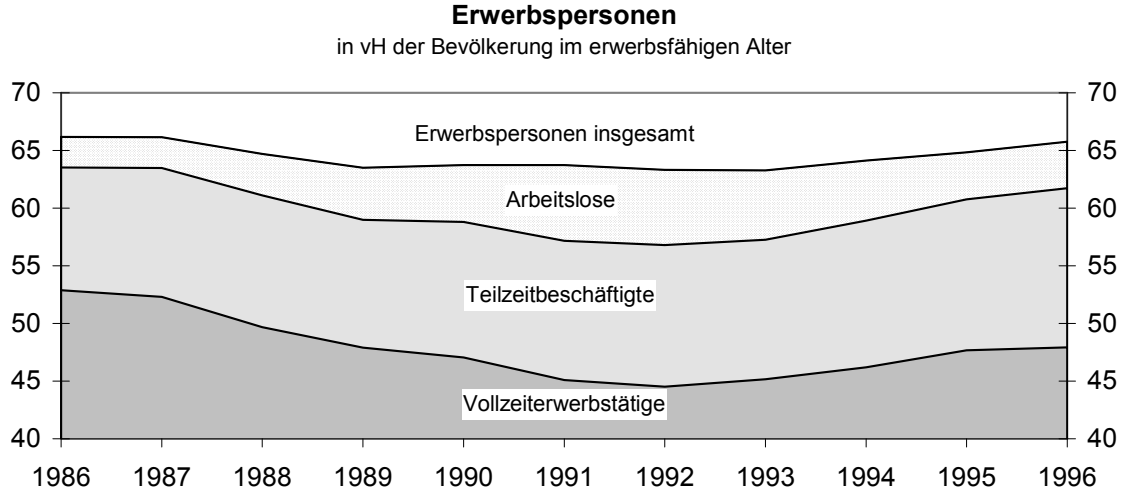
Dazu beigetragen haben auch Sozialreformen. So wurde die Gewährung sozialer Leistungen am Prinzip der persönlichen Bedürftigkeit ausgerichtet, was den Kreis der Transferbezieher stark reduzierte. Zudem wurde für die Bezieher von Arbeitslosengeld die Zumutbarkeit bei der Annahme angebotener Arbeitsplätze verschärft.[29] Der entscheidende Schritt in der späteren Reformphase

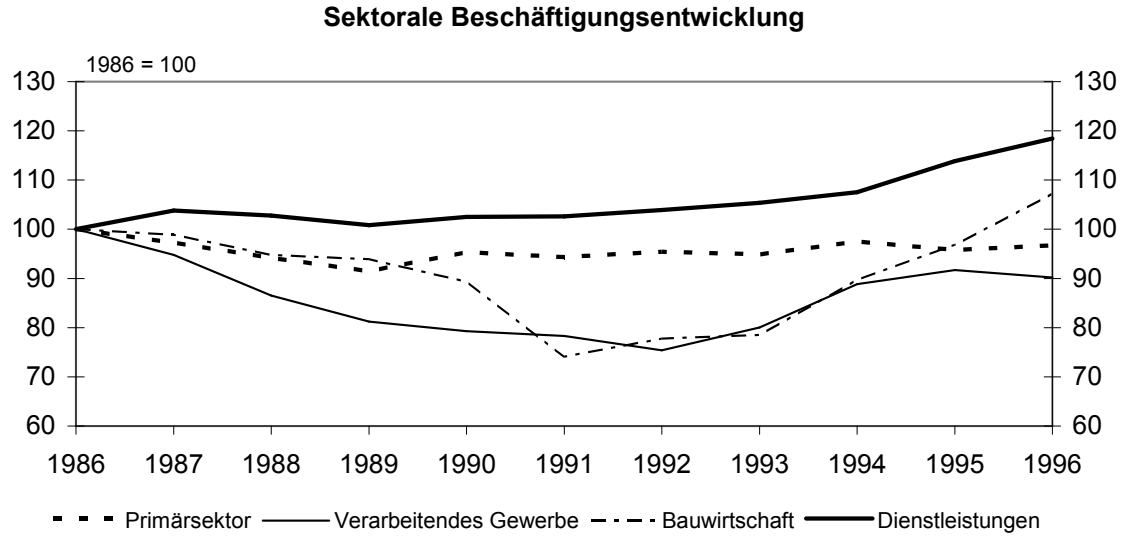
[28] Das Budgetdefizit des Staates wurde von rund 5 vH des Bruttoinlandsprodukts Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre sukzessive abgebaut. Inzwischen erwirtschaftet der Staatssektor Finanzierungsüberschüsse von jährlich rund 3 vH des Bruttoinlandsprodukts. Der Defizitabbau wurde insbesondere durch die Kürzung der Staatsausgaben erreicht. Die Staatsausgabenquote konnte von knapp 60 vH in den Jahren 1982/83 auf unter 50 vH gesenkt werden. Die Erfolge bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen und bei der Inflationsbekämpfung haben auch das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte in die neuseeländische Wirtschaft wieder erhöht und zu einer Höherstufung ihrer Kreditwürdigkeit geführt.

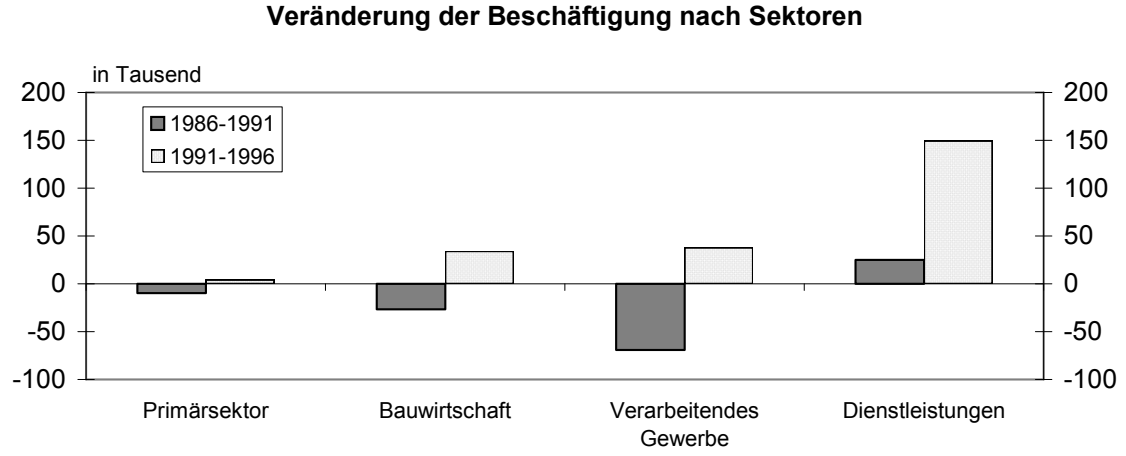
[29] Die Sätze für die Arbeitslosenunterstützung haben sich im Durchschnitt in den letzten Jahren allerdings nur wenig verändert. Nach dem Indikator der OECD für die Höhe der Arbeitslosenunterstützung (benefit generosity) lag Neuseeland 1995 im internationalen Vergleich im Mittelfeld und deutlich über den USA und Großbritannien, aber weit unter Dänemark und den Niederlanden. Die Arbeitslosenunterstützung in Neuseeland ist nach diesen Quantifizierungen sogar noch etwas "generöser" als in Deutschland. Der Indikator erfaßt allerdings nicht Unterstützungen auf regionaler und lokaler Ebene. Vgl. OECD, Implementing the OECD Jobs Study, Lessons from Member Countries' Experience, OECD 1997.

Schaubild 3.11

Beschäftigung und Beschäftigungsstruktur in Neuseeland







Quellen: OECD; eigene Berechnungen. GD Herbst 1997

war aber die Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, insbesondere die Abschaffung des Flächentarifs. Nach dem Arbeitsvertragsgesetz (Employment Contracts Act, 1991) können jetzt Arbeitnehmer und Arbeitgeber wählen, ob sie individuelle Lohnabschlüsse vereinbaren oder sich dem kollektiven Tarifvertrag anschließen. Dabei können die Arbeitnehmer und Arbeitgeber frei bestimmen, ob sie selbst die Tarifverhandlungen führen oder sich dabei durch Arbeitgeberverbände bzw. Gewerkschaften oder aber durch eigens bestimmte Dritte (z.B. Rechtsanwälte oder Tarifexperten) vertreten lassen. Abgesehen von dem Fortbestehen eines gesetzlich fixierten Mindestlohns ist es zu einer nahezu vollständigen Deregulierung des Lohnfindungsprozesses gekommen.

Der Beschäftigungsanstieg erstreckte sich in den letzten Jahren insbesondere auf die privaten Dienstleistungen. Der Anteil der beim Staat Beschäftigten ging dagegen zurück, ebenso der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten (30 Stunden oder weniger) an den Erwerbstätigen stieg zwischen 1986 und 1996 von knapp 17 vH auf 21½ vH (vgl. Schaubild 3.11).

Die Arbeitslosenquote ging in den ersten drei Aufschwungsjahren um insgesamt 4 Prozentpunkte zurück und liegt gegenwärtig bei rund 6 vH. Schätzungen der OECD zufolge nahmen in den letzten Jahren sowohl die konjunkturelle als auch die strukturelle Arbeitslosigkeit ab, was auch auf die positiven Wirkungen der Arbeitsmarktflexibilisierung hindeutet. Im Jahr 1996 lag die strukturelle Arbeitslosigkeit den Schätzungen zufolge bei 6,0 vH und damit um 1,3 Prozentpunkte unter dem Niveau von 1990. Der Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit war damit ähnlich stark wie in Großbritannien, doch liegt - nach Angaben der OECD - das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit in Großbritannien mit 7,0 vH höher als in Neuseeland.

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit war auch begleitet von einer Abnahme der Langzeitarbeitslosigkeit. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen (Dauer von über 12 Monaten) sank von 50 vH im Jahr 1992 auf 25 vH im Jahr 1995. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen (15- bis 24-jährige) ging von 18,5 vH im Jahr 1992 auf 11,8 vH im Jahr 1995 zurück. Die Erwerbsquote, die von 1987 bis 1993 von rund 66 vH auf reichlich 63 vH gefallen war, liegt gegenwärtig wieder bei rund 66 vH.

Aus heutiger Sicht sind die Reformen insgesamt positiv zu beurteilen. Die wirtschaftliche Stagnation und der verschärfte Wettbewerb erhöhten während der ersten Reformphase die Arbeitslosigkeit weiter. Doch dürfte dies auch durch die zeitliche Abfolge der einzelnen Reformschritte mitverursacht worden sein. So verbesserte sich die Beschäftigungslage erst in den neunziger Jahren nach der Deregulierung des Arbeitsmarktes. Daß das Wachstum in den letzten Jahren beschäftigungsintensiver geworden ist, dürfte aber auch auf die moderate Lohnpolitik zurückzuführen sein; so blieb der Reallohnanstieg zeitweise deutlich hinter dem trendmäßigen Produktivitätszuwachs zurück. Zu dem moderaten Lohnverhalten dürfte dabei sowohl die zunächst hohe Arbeitslosigkeit als auch die stärkere Flexibilisierung der Arbeitsmärkte beigetragen haben. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes und die übrigen Reformmaßnahmen insgesamt helfen offenbar auch mit, daß sich der lange Konjunkturaufschwung bisher ohne inflationäre Spannung vollzieht. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre betrug der Anstieg der Verbraucherpreise weniger als 2 vH pro Jahr.

Großbritannien

In Großbritannien ist die nationale Arbeitslosenquote[30] anders als in vielen anderen europäischen Ländern seit Mitte der achtziger Jahre - bei erheblichen konjunkturbedingten Schwankungen - spürbar von 11 vH im Jahr 1985 auf 7,5 vH im Jahr 1996 zurückgegangen (vgl. Schaubild 3.12); zuletzt betrug sie sogar nur noch wenig mehr als 5 vH.

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ging mit einer spürbaren Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen einher, seit 1983 ist sie jahresdurchschnittlich um 0,6 vH gestiegen. Diese Rate ist beträchtlich größer als die für die Erwerbstätigkeit in der EU insgesamt (0,35 vH), sie liegt aber deutlich unter der Rate für die Vereinigten Staaten (1,8 vH). Die Zahl der abhängig Beschäftigten erhöhte sich in

[30] Die nationale Arbeitslosenquote, die üblicherweise aus der Zahl der registrierten Arbeitslosen errechnet wird, wird in Großbritannien seit Oktober 1982 über die Transfers erfaßt, die im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit geleistet werden. Personen, die keinen Anspruch auf Transferleistungen haben oder Transfers beziehen, die aus anderen Gründen als Arbeitslosigkeit gezahlt werden, werden nicht als Arbeitslose gezählt. Eine Folge dieses Vorgehens ist, daß Änderungen der Verfahren im Transfersystem häufig eine Änderung der Zahl der Arbeitslosen nach sich ziehen. Es gibt daher eine große Zahl von Strukturbrüchen, so daß eine Interpretation der Zeitreihen erschwert wird. Außerdem ist eine Vergleichbarkeit mit den Arbeitslosenquoten anderer Länder nicht gegeben. Die standardisierte Arbeitslosenquote, auf die in der Synopse Bezug genommen wird, wird hingegen nach einem im Zeitablauf weitgehend unveränderten und international standardisierten Verfahren über Umfragen ermittelt.

Schaubild 3.12

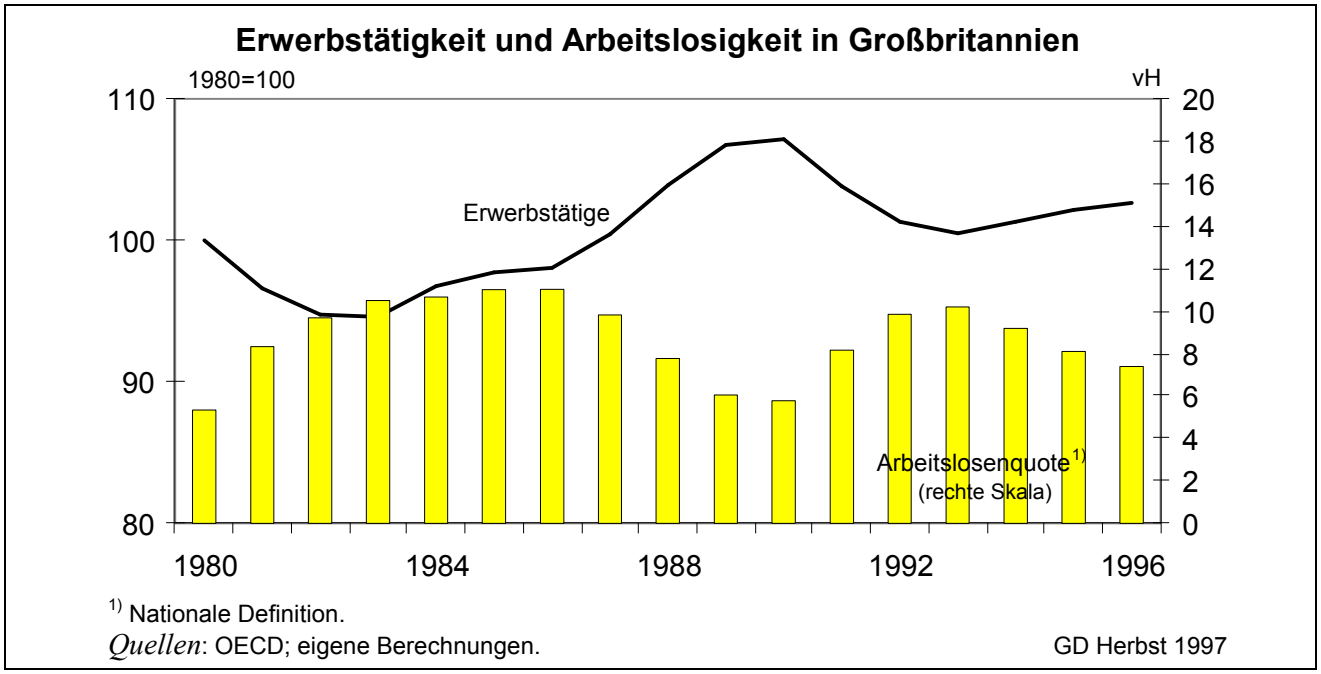
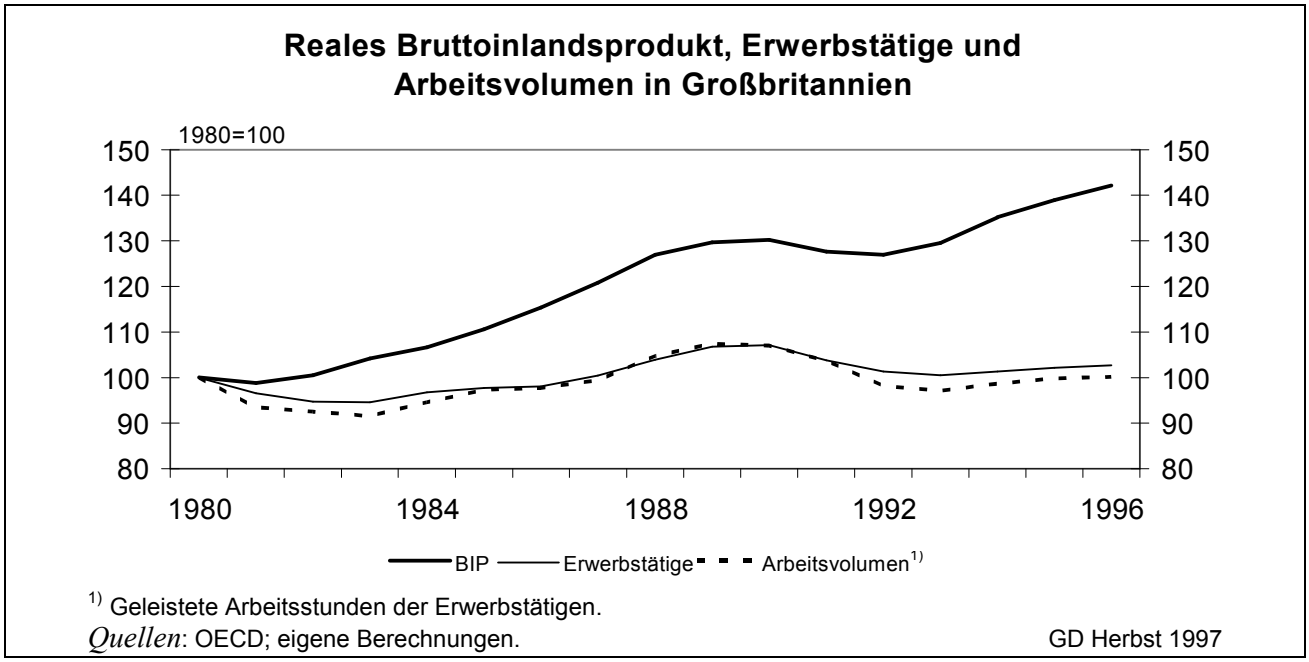


Schaubild 3.13

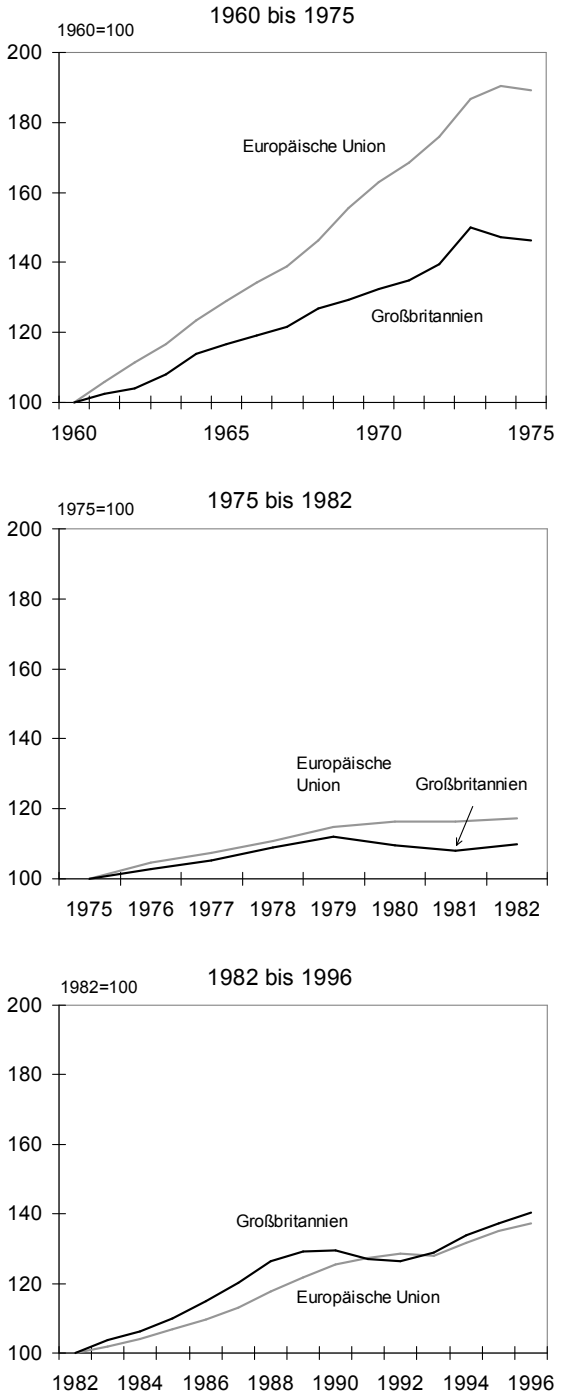


geringerem Maße als die der Erwerbstätigen; der Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen stieg im Verlauf der achtziger Jahre deutlich, von 8,5 vH auf 12 vH. Das Arbeitsvolumen nahm mit jahresdurchschnittlich 0,7 vH merklich zu (vgl. Schaubild 3.13). Alle Beschäftigungsindikatoren liegen indes noch deutlich unter dem Stand, den sie auf dem Höhepunkt des Booms Ende der achtziger Jahre erreicht hatten.

Die vergleichsweise günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt war eine Folge der Thatcherschen Revolution, mit der die institutionellen Rahmenbedingungen in Großbritannien grundlegend verändert wurden. Im Zuge umfangreicher Deregulierungen und Privatisierungen, zahlreicher Reformen im Steuer- und Transfersystem und umfassender Änderungen auf dem Arbeitsmarkt wurde das Wirtschaftswachstum gestärkt. Während es in Großbritannien in den sechziger und siebziger Jahren deutlich hinter dem durchschnittlichen Wachstum in der EU zurückgeblieben war, hat das Bruttoinlandsprodukt seit 1982 mit 2,5 vH in Großbritan-

Schaubild 3.14

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Großbritannien und in der Europäischen Union



Quellen: OECD; eigene Berechnungen.GD Herbst 1997

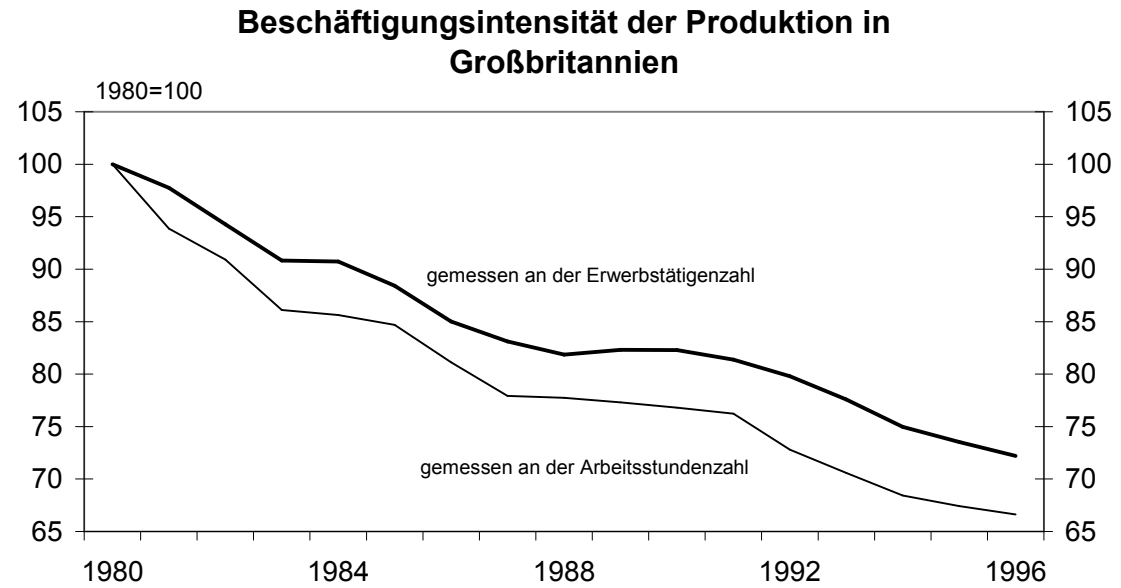
nien etwas schneller expandiert als in der EU (vgl. Schaubild 3.14).

Die Änderung der Wirtschaftspolitik im Sinne einer ausgeprägt marktwirtschaftlichen Orientierung bewirkte massive Anpassungen der Produktionsstruktur. Dabei fiel die Zahl der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe von 1980 bis 1986 um rund ein Viertel, nach einer vorübergehenden Stabilisierung ging sie in den neunziger Jahren um weitere 15 vH zurück. Im Dienstleistungssektor hingegen wuchs die Zahl der Beschäftigten stetig. Insgesamt verringert sich die Beschäftigungsintensität seit Mitte der achtziger Jahre in einem etwas schwächeren Tempo als zuvor (vgl. Schaubild 3.15).

Während die Erhöhung des Wirtschaftswachstums auf den Stand der übrigen OECD-Länder als Erfolg der Reformpolitik gewertet werden kann, hat die Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre die Herausbildung eines konjunkturellen Booms mit einer anschließenden tiefen Stabilisierungsrezession nicht verhindert. Vor dem Hintergrund der umfassenden Deregulierung in wichtigen Bereichen (z.B. Arbeitsmarkt, Finanzsektor) und begünstigt durch eine expansive Geldpolitik kam es Mitte der achtziger Jahre zu einer deutlichen Verbesserung der Ertragserwartungen, und die Anlageinvestitionen der Unternehmen wurden von 1983 bis 1989 rasch ausgeweitet. Stark steigende Immobilienpreise und ein kräftiger Anstieg der Aktienkurse - Aktien wurden im Verlauf der achtziger Jahre als Anlageinstrument für Kleinanleger zunehmend populär - führten zu einem Zuwachs des Vermögens der privaten Haushalte. Dies trug zusammen mit der Deregulierung im Finanzsektor maßgeblich dazu bei, daß die Konsumentenkredite drastisch expandierten und sich die Sparquote der privaten Haushalte von 1985 bis 1988 von knapp 11 vH auf 6 vH verringerte. Bei gleichzeitig stark zunehmendem verfügbaren Einkommen führte dies zu einer Verstärkung des Booms von der Verbraucherseite her. Im Verlauf des Jahres 1988, als bereits eine deutliche Beschleunigung des Preis- und Kostenauftriebs sichtbar geworden war, schaltete die Geldpolitik auf einen restriktiven Kurs um.

Die monetäre Bremsung fiel so deutlich und nachhaltig aus, weil die britische Regierung zu Beginn der neunziger Jahre, um die Inflation zu bekämpfen, auch bemüht war, den Kurs des Pfund Sterling innerhalb der Bandbreiten des Europäischen Währungssystems zu halten. Erst nachdem der Wechselkurs im Herbst 1992 freigegeben wurde, senkte die Notenbank die Leitzinsen drastisch und ging auf eine expansive Orientierung über. Geldpolitische Impulse, die abwertungsbedingt verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und finanzpolitische Anregungen bewirkten eine konjunkturelle Wende. Der Aufschwung wurde anfangs vom Export und

Schaubild 3.15



Quellen: OECD; eigene Berechnungen. GD Herbst 1997

vom privaten Verbrauch getragen. Die Investitionen blieben zunächst schwach, sie expandierten erst in jüngster Zeit wieder etwas kräftiger. Ein Grund für die zögerliche Investitionsbelebung dürfte sein, daß sich viele der im Investitionsboom der achtziger Jahre realisierten Projekte als weniger rentabel als erwartet herausgestellt haben. Insbesondere im Immobiliensektor bestanden bis weit in die neunziger Jahre hinein erhebliche Überkapazitäten. Die Investitionsquote (Unternehmensinvestitionen), die in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre deutlich gestiegen und anschließend konjunkturbedingt gefallen war, hat sich nunmehr bei 11 vH eingependelt; sie liegt damit merklich über ihrem Niveau zu Beginn der achtziger Jahre.

Anders als früher ist es nach der kräftigen Abwertung des Pfundes vom Herbst 1992 nicht zu einer spürbaren Verstärkung des Lohn- und Preisauftriebs gekommen (vgl. Schaubild 3.16). Zwar hat sich auch 1992/93 ein kräftiger Anstieg der Importpreise ergeben - lediglich 1986 blieben die Importpreise im Zuge der Abwertung weitgehend stabil, weil gleichzeitig der Ölpreis stark zurückging. Anders als zu Beginn der achtziger Jahre war aber der Preisanstieg auf der Verbraucherstufe in den neunziger Jahren verhalten. Wesentlich trug hierzu bei, daß die Löhne maßvoll angehoben wurden - die Arbeitskosten waren real stabil - und daß die Lohnstückkosten nur geringfügig zunahmen. Die insgesamt verhaltene Lohn- und Preisentwicklung „sicherte“ zugleich die abwertungsbedingte Verbesserung der Wettbewerbsposition britischer Anbieter nachhaltig und führte in den folgenden Jahren zu einer starken Ausweitung der Ausfuhr. Vor allem aber erlaubte sie der Regierung ein Festhalten an den niedrigen Zinsen, ohne das Stabilitätsziel zu gefährden.

Der moderate Lohnanstieg in den vergangenen Jahren ist ein wesentlicher Faktor dafür, daß der Aufschwung im nunmehr sechsten Jahr immer noch weitgehend spannungsfrei verläuft. Die markante Veränderung im Lohn- und Preissetzungsverhalten ist wohl maßgeblich auf umfassende Änderungen der Institutionen am Arbeitsmarkt zurückzuführen. Die Macht der Gewerkschaften wurde erheblich geschwächt,[31] und die Lohnfindung wurde dezentralisiert. Heute ist die Unternehmung die Hauptverhandlungsebene zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Vereinbarungen, die mehr als einen Arbeitgeber betreffen (multi-employer-contracts), machen nur noch ein Viertel aller Verträge aus. Arbeitgeber und Beschäftigte haben außerdem das Recht, individuelle Verträge auszuhandeln. Es gibt keinen allgemein gültigen

[31] So wurden die „closed shops“ (Betriebe mit Gewerkschaftszwang) und Abgrenzungsregeln (System von Berufsgewerkschaften) abgeschafft. Der rechtliche Schutz der Gewerkschaften gegen die Folgen illegaler Streiks wurde aufgehoben und das Recht zur Ausdehnung von Streiks auf andere Betriebe (secondary picketing) eingeschränkt. Der Organisationsgrad unter den Beschäftigten fiel von 50,4 vH (1980) auf 33 vH (1994).

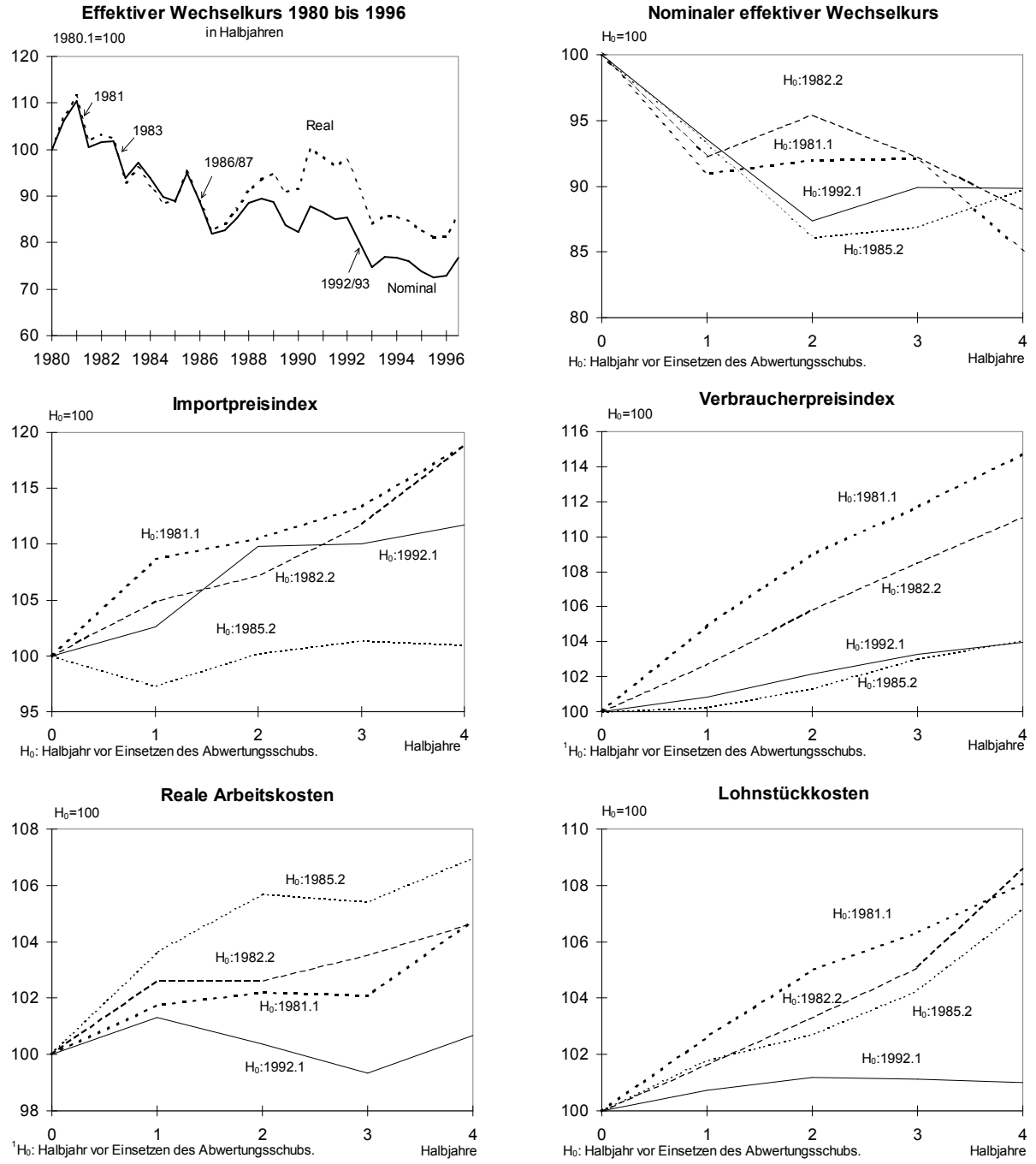
gesetzlich festgelegten Mindestlohn, keine generelle Rechtsvorschrift zur Arbeitszeit, ebensowenig für den Urlaubsanspruch.

Zur Flexibilität am Arbeitsmarkt hat eine relativ schwache soziale Absicherung beigetragen. Insbesondere die Lohnersatzleistungen sind niedrig. Das britische System ist dabei unterteilt in Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und ein „Income-Support"-System, das ein Mindesteinkommen garantieren soll. Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind auf niedrigem Niveau pauschaliert (45,45 Pfund Sterling je Woche) und können längstens ein Jahr bezogen werden. Die durchschnittliche Höhe der Lohnersatzrate (Lohnersatzleistungen in Relation zum früheren Bruttogehalt) ist sehr gering.

Die Reformen in den achtziger Jahren haben in

Schaubild 3.16

Indikatoren zur Lohn- und Preisentwicklung in verschiedenen Abwertungsphasen in Großbritannien



Quellen: OECD; eigene Berechnungen.

GD Herbst 1997

Großbritannien den Wettbewerb deutlich intensiviert und die Flexibilität am Arbeitsmarkt erheblich erhöht. Es gibt nur noch geringe Hemmnisse dafür, daß sich die Löhne entsprechend den Knappheiten am Arbeitsmarkt bilden; es hat sich eine ausgeprägte Lohndifferenzierung ergeben. Dabei sind die Realeinkommen auch im unteren Einkommenssegment gestiegen. Ein Indiz für die gesteigerte Flexibilität am Arbeitsmarkt ist die Tatsache, daß sich die regionalen Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit im Verlauf der achtziger Jahre erheblich verringert haben. Lag die Arbeitslosenquote 1984 noch in sieben Regionen um mehr als 1,5 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt, war dies Ende 1995 lediglich in zwei Regionen der Fall.

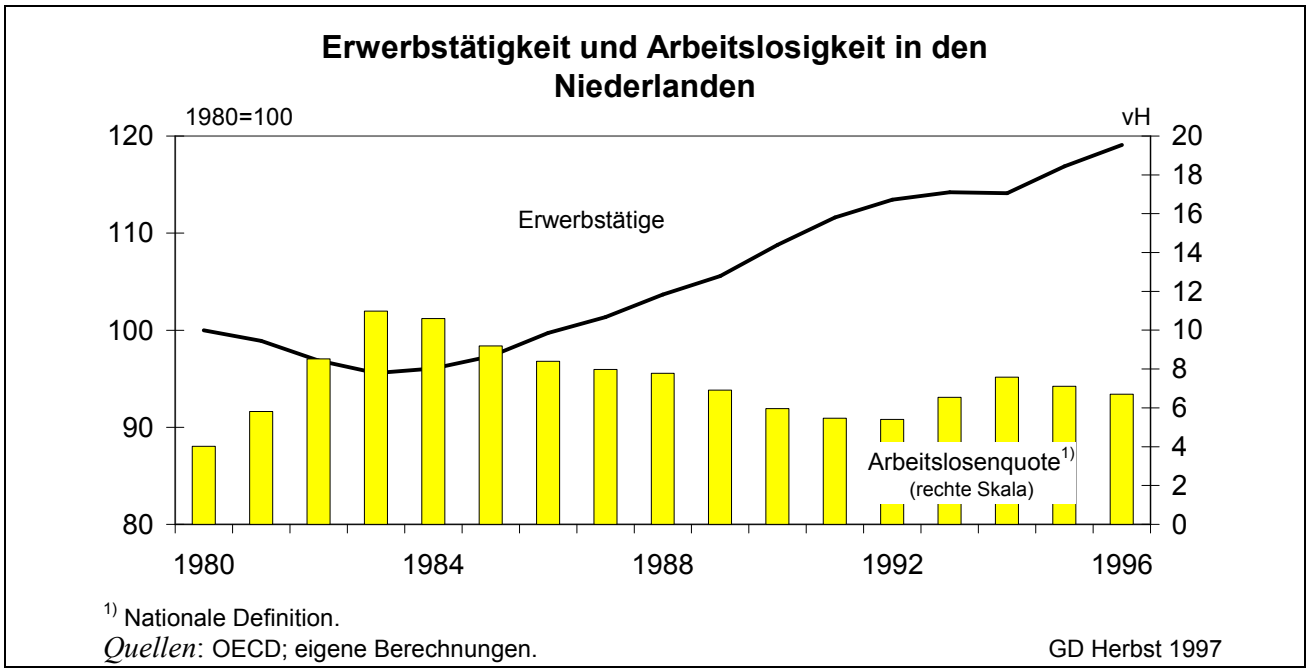
Trotz der stärkeren Lohndifferenzierung ist der Anteil der gering Qualifizierten an den Arbeitslosen nicht niedriger als in anderen großen EU-Ländern, und auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen liegt im europäischen Mittel. Diese Tatsache läßt sich dadurch erklären, daß die Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte in Großbritannien vergleichsweise ungünstig ist. Ein relativ großer Teil der Jugendlichen verläßt die Schule bereits mit 15 Jahren, und die betriebliche Ausbildung ist insgesamt unzureichend. Zwar sind Maßnahmen zur Verbesserung des Ausbildungssystems eingeleitet worden, gleichwohl läßt sich eine - insbesondere in der Breite - vergleichsweise geringe Humankapitalausstattung konstatieren.

Nach den Reformen der Einkommensbesteuerung im vergangenen Jahrzehnt kann das Steuersystem als im großen und ganzen anreizverträglich und wachstumsfreundlich bezeichnet werden. Die tarifliche Grenz- und die Durchschnittsbelastung sind im internationalen Vergleich eher niedrig. Die Reformen im Transfersystem haben dazu geführt, daß Transfers verstärkt zurückgeführt werden, wenn das Einkommen zunimmt. Dadurch ist die Zahl der Haushalte, die hohen effektiven Grenzsteuersätzen (explizit durch die Einkommensteuer und implizit durch den Entzug einkommensabhängiger Transfers) unterliegen, zwar gestiegen. Da Transfers aber teilweise erst beansprucht werden können, wenn Erwerbstätigkeit vorliegt, sind die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit groß. Die „Arbeitslosigkeitsfalle“, die darin besteht, daß sich die Aufnahme einer Arbeit bei gegebenem Transferniveau nicht lohnt, ist weitgehend beseitigt.

Niederlande

Die Niederlande gehören zu den Ländern, die einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosenquote verzeichnen. Seit ihrem Höhepunkt zu Beginn der achtziger Jahre mit über 10 vH verringerte sie sich auf gegenwärtig unter 6 vH (vgl. Schaubild 3.17). Abgesehen von einem leichten Anstieg 1993/94 lief dieser Prozeß recht stetig ab. Dies ist um so bemerkenswerter, als gleichzeitig das Arbeitsangebot in den Niederlanden mit jährlich etwa 1,5 vH Zuwachs im westeuropäischen Vergleich am stärksten zunahm. Die relativ günstige Arbeitsmarktentwicklung spiegelt sich auch in der

Schaubild 3.17



Beschäftigung wider. Die Zahl der Erwerbstätigen ist seit Mitte der achtziger Jahre rasch gestiegen; sie erhöhte sich seit 1986 um fast 20 vH. Die Zahl der abhängig Beschäftigten nahm im gleichen Zeitraum um gut 15 vH zu; dies bedeutet, daß die Zahl der Selbständigen offenbar kräftiger stieg. Der Rückgang der Zahl der Beschäftigten zu Beginn der achtziger Jahre wurde damit mehr als ausgeglichen. Besonders ausgeprägt war diese positive Entwicklung während der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Eine stärkere Ausweitung der Zahl der Beschäftigten wurde unter den hier betrachteten Ländern nur von den USA erreicht.

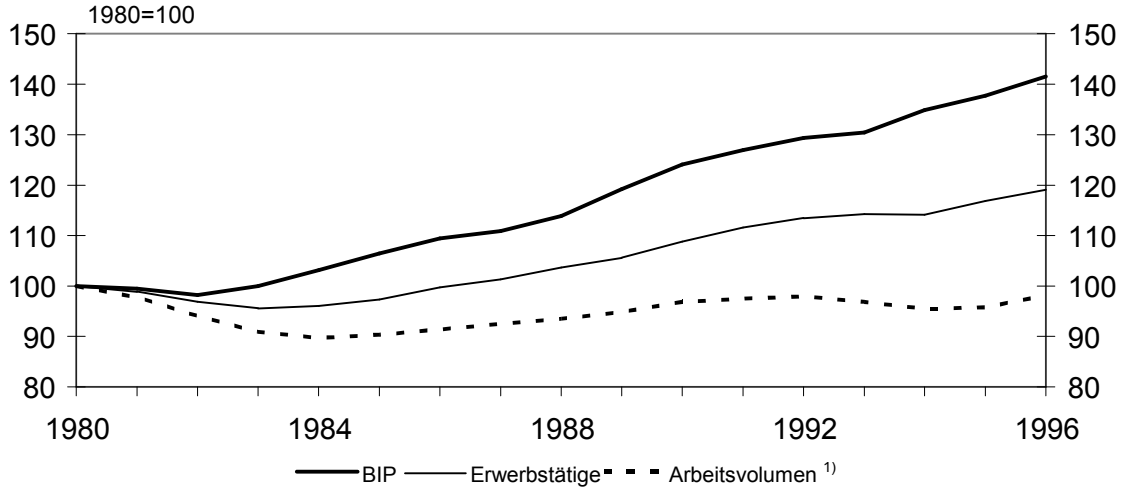
Die Zunahme der Beschäftigung hat sich allerdings nicht in einem entsprechenden Anstieg des Arbeitsvolumens, das heißt der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, niedergeschlagen. Das Arbeitsvolumen der Beschäftigten sank leicht (vgl. Schaubild 3.18). Eine anhaltend positive Entwicklung ist im Zeitraum zwischen 1984 und 1992 festzustellen. In dieser Phase stieg das Arbeitsvolumen der Beschäftigten in den Niederlanden um 9 vH, in Westdeutschland nur um 6 vH. Seitdem hat sich das Arbeitsvolumen in den Niederlanden nach einem leichten Rückgang 1993/94 wieder erhöht, während es in Westdeutschland um 8 vH fiel.

Entscheidend für die Zunahme des Arbeitsvolumens zwischen 1984 und 1992 war die lang anhaltende Wachstumsphase, zu der wie in Deutschland kräftig gestiegene Außenhandelsüberschüsse beitrugen. Von 1980 bis 1984 nahm der reale Außenbeitrag in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (von Null auf knapp 4½ vH) zu. Diese Expansion ist vor allem auf eine deutliche reale Abwertung zurückzuführen, zu der eine moderate Lohnpolitik beitrug. Der reale effektive Außenwert des holländischen Gulden auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten sank im Zeitraum von 1979 bis 1985 - wiederum ähnlich wie in Deutschland - um knapp 20 Indexpunkte (vgl. Schaubild 3.19).

In den Niederlanden gelang es, die Wachstumsphase über das Ende der achtziger Jahre hinaus auszudehnen und die Rezession, in die Anfang der neunziger Jahre die meisten europäischen Länder gerieten, zu vermeiden. Eine große Rolle spielte dabei und für das anschließend wieder anhaltend kräftige Wachstum der robuste private Verbrauch; die ohnehin niedrige Sparquote sank wie schon Anfang der achtziger Jahre auf einen Wert nahe Null und verhinderte einen Einbruch beim größten Nachfrageaggregat. Hinzu kam, daß der Außenbeitrag, der mit 5½ vH des Bruttoinlandsprodukts bereits 1992 ein hohes Niveau erreicht hatte, weiter zunahm. 1993 flachte sich der Ausfuhrzuwachs zwar ab, gleichzeitig fielen jedoch die Importe um 2 vH. Mittlerweile erzielt die niederländische Wirtschaft einen Leistungsbilanzüberschuß von fast 5 vH des Bruttoinlandsprodukts; das ist ein Wert, den weder Japan noch Westdeutschland in der Vergangenheit jemals realisieren konnten. Aufgrund dieser Konstellation konnte der Rückgang des Arbeitsvolumens in den

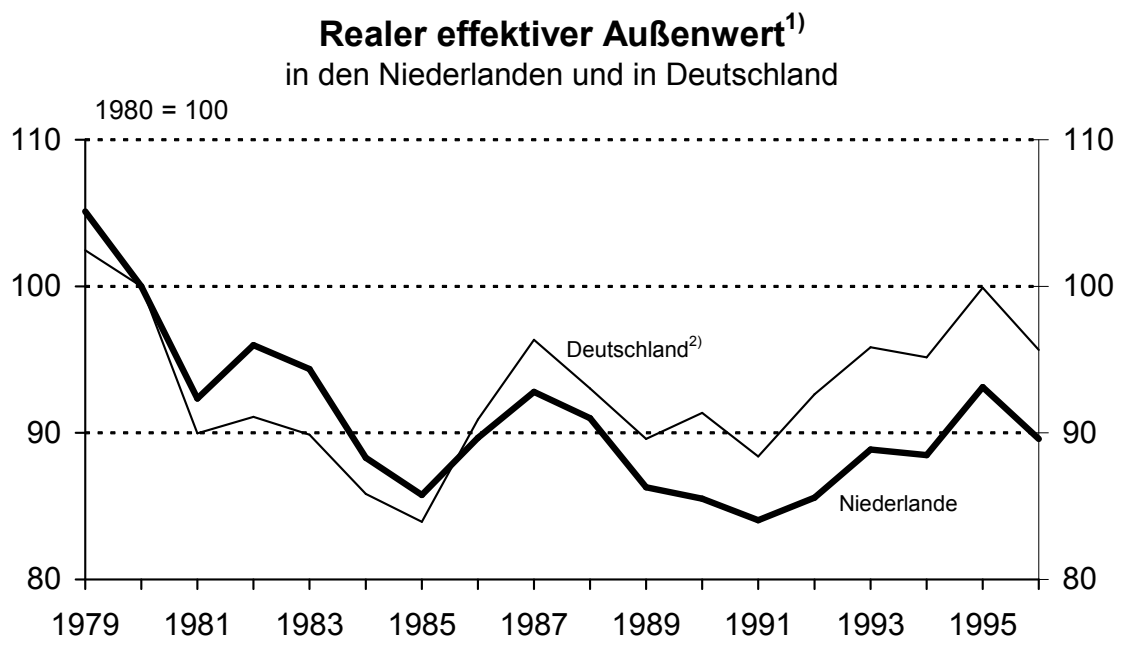
Schaubild 3.18

Reales Bruttoinlandsprodukt, Erwerbstätige und Arbeitsvolumen in den Niederlanden



1) Geleistete Arbeitsstunden der abhängig Beschäftigten.
Quellen: OECD; eigene Berechnungen. GD Herbst 1997

Schaubild 3.19



[1)] Auf Basis gesamtwirtschaftlicher Lohnstückkosten, gewichtet mit Außenhandelsanteilen gegenüber 18 Industrieländern. - [2)] Westdeutsche Lohnstückkosten.
Quellen: OECD, Eurostat; eigene Berechnungen. GD Herbst 1997

Jahren 1993 und 1994 wieder aufgeholt werden.

Ausschlaggebend für die unterschiedliche Entwicklung der Zahl der Beschäftigten und des Arbeitsvolumens ist die Arbeitszeitpolitik seit den frühen achtziger Jahren. Ein vergleichsweise kräftiger Anstieg der Erwerbsbevölkerung und eine Zunahme der Erwerbsquoten, insbesondere bei den Frauen, ließen damals einen weiteren Anstieg der Arbeitslosenquoten erwarten. Nach umfangreichen Diskussionen zwischen Regierung und Tarifpartnern stimmten letztere einem langfristigen Programm moderater Nominallohnerhöhungen zu. Darüber hinaus wurden für die Folgejahre eine Ausweitung der Teilzeitarbeit, Job-sharing und eine verstärkte Beschäftigung jugendlicher Arbeitsloser tariflich vereinbart. Wichtiger noch, seit 1983 hatten die meisten neu verhandelten Tarifverträge eine Klausel, die als Kompensation für den Verzicht auf Lohnsteigerungen Verkürzungen der allgemeinen Arbeitszeit, beginnend mit 5 vH im Jahr 1983, vorsah. Außerdem wurden neu zu besetzende oder zusätzliche Stellen vielfach von vornherein als Teilzeitstellen ausgestaltet.

Der Effekt auf den Arbeitsmarkt war zunächst gering, da die konjunkturelle Erholung ab 1983 bei einem hohen Grad an "gehorteten" Arbeitskräften anfangs mit einem starken Produktivitätsanstieg verbunden war. Erst mit dem Andauern des Aufschwungs führten die neuen Regelungen zu einem spürbaren Anstieg der Zahl der Beschäftigten ab Mitte der achtziger Jahre, zumal die Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung und des Job-sharing noch verstärkt wurden. Ein Charakteristikum dieser Zeit war, daß zunehmend ältere männliche Vollzeitarbeitende in den vorzeitigen Ruhestand gingen bzw. von der großzügigen Handhabung der sog. Erwerbsunfähigkeitsrente profitierten; daher kommt die Arbeitszeitverkürzung in der Reduktion der Zahl der Jahresarbeitsstunden eines Beschäftigten insgesamt nicht voll zum Ausdruck. Von 1980 bis 1996 nahm sie in den Niederlanden um gut 13 vH ab, in Westdeutschland immerhin um knapp 11 vH. Ab 1986 zeigten sich erstmals Widerstände gegen eine weitere Forcierung von arbeitszeitverkürzenden Maßnahmen zu Lasten eines Zuwachses bei den Arbeitseinkommen pro Kopf. Dennoch wurde die Strategie der Förderung von Teilzeitarbeit und der Arbeitszeitverkürzung bis in die Gegenwart fortgesetzt.

In den Niederlanden wurden in den neunziger Jahren die Voraussetzungen zum Erhalt von Arbeitslosengeld verschärft. In den Jahren 1992/93 hat die Regierung strengere Zugangsvoraussetzungen, niedrigere Leistungen in bestimmten Fällen, mehr Kontrollen und eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen für die Aufnahme einer neu-

en Arbeit eingeführt. So wurde die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von 2 auf 1½ Jahre verkürzt. Die Leistungen für Arbeitslose in den Niederlanden sind jedoch weiter hoch, und die Tarifpartner haben die Leistungseinschränkungen durch Tarifvereinbarungen teilweise kompensiert. Nach Berechnungen des Centraal Planbureau betrugen die durchschnittlichen Nettolohnersatzleistungen zuzüglich Extraleistungen für Wohnung und Familien im Jahre 1993 78 vH. Für Arbeitslose, die zuvor nur den Mindestlohn bezogen haben, betragen die Lohnersatzleistungen bis zu 100 vH.

Inwieweit sich der Staat aus der sozialen Absicherung zurückgezogen hat, läßt sich nur schwer länderübergreifend vergleichbar messen. Der Generosity-Index der OECD enthält z.B. keine Sozialleistungen auf kommunaler Ebene, was je nach föderaler Struktur der Länder zu sehr unterschiedlichen Niveaus und bei institutionellen Änderungen auch zu verzerrten Entwicklungen dieses Indexes führt. Man kann die Staatsquote als grobes Maß für die Bereitstellung öffentlicher Güter und die soziale Absicherung ansehen. In den Niederlanden ist die Staatsquote seit ihrem Höhepunkt 1993 von 55 vH auf 50 vH des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1996 gesunken. In der Rezession 1982 hatte sie bei 60 vH gelegen und war bis 1989 auf 54 vH gefallen. In konjunkturell annähernd vergleichbaren Phasen liegt die Quote derzeit also ungefähr 5 Prozentpunkte unter ihrem früheren Niveau. In Westdeutschland betrug sie 1996 49 vH des Bruttoinlandsprodukts, vor der deutschen Vereinigung lag sie 1989 bei 45 vH.

Insgesamt gesehen war die niederländische Wirtschaftspolitik mit einer Mischung verschiedener Maßnahmen bei der Verringerung der Arbeitslosigkeit erfolgreich. Aus makroökonomischer Sicht wirksam war vor allem die ausgeprägte Nominallohnzurückhaltung, die sich in einem relativ niedrigen realen Wechselkurs und letztlich auch in einem außergewöhnlich hohen Leistungsbilanzüberschuß niederschlug. Inwiefern diese Politik auch in anderen Ländern angewendet werden kann, hängt von ihrer Größe und dem Grad der Offenheit ihrer Märkte ab; je größer ein Land ist, desto weniger dürfte eine Politik, die zu anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschüssen führt, von den Handelspartnern über längere Zeiträume akzeptiert werden. Als wirksam bei der Bewältigung der Folgen hoher Arbeitslosigkeit hat sich in den Niederlanden eine Umverteilung von Arbeit durch eine weitgehende Verkürzung der Lebensarbeitszeit in verschiedenen Formen erwiesen. Maßnahmen des Staates zur Rückführung sozialer Leistungen wurden erst relativ spät eingesetzt und führten lediglich zu einer Annäherung der vorher sehr hohen sozialen Absicherung an das Niveau, das in den großen europäischen Industrieländern die Regel ist. Von einer fundamentalen Änderung der Politik einer umfassenden staatlichen Vorsorge kann von daher nicht die Rede sein. Allerdings wurden die Zumutbarkeitsregelungen für den Bezug von Sozialleistungen verschärft und so die Anreize zur Arbeitsaufnahme erhöht.

Dänemark

Bis Anfang der neunziger Jahre entwickelte sich die Arbeitslosigkeit in Dänemark ähnlich wie in den meisten anderen europäischen Ländern. Ausgehend von einem sehr geringen Niveau nahm die Zahl der Erwerbslosen seit Beginn der siebziger Jahre in jedem konjunkturellen Abschwung deutlich zu, ohne in der darauffolgenden Aufschwungsphase wieder entsprechend abgebaut zu werden, so daß sich in der Grundtendenz ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosenquote ergab. Ein davon abweichender Verlauf zeigt sich erst in den neunziger Jahren. Seit Mitte 1994 ist die Erwerbslosigkeit stärker gesunken als in vorangegangenen Aufschwungsphasen (vgl. Schaubild 3.20). Zugleich hat die Beschäftigung mit 1¼ vH pro Jahr kräftig zugenommen. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit war jedoch stärker als das Ausmaß der Beschäftigungssteigerung.

Die im Vergleich zu Deutschland günstige Beschäftigungsentwicklung seit 1994 ist auf eine vorübergehend expansive Fiskalpolitik, eine verhaltene Lohnpolitik sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zurückzuführen. Obwohl für Dänemark als Mitgliedsland im europäischen Wechselkursmechanismus ähnliche monetäre Rahmenbedingungen wie in anderen kontinentaleuropäischen Ländern bestanden, verlief die gesamtwirtschaftliche Expansion seit dem Jahr 1993 erheblich rascher als in Kontinentaleuropa insgesamt. Der kräftige Zuwachs vor allem im Jahr 1994 ist in erheblichem Maße auf Impulse von seiten der Finanzpolitik zurückzuführen: Zum einen brachte die erste Stufe der Steuerreform, die durch eine Senkung der hohen Grenzsteuersätze für einzelne Einkommensgruppen um 8 bis 14 Prozentpunkte Leistungsanreize schaffen soll, eine steuerliche Entlastung von 4,6 Mrd. dänischen Kronen bzw. von 0,5 vH des Bruttoinlandsprodukts; auf der anderen Seite standen Mehrausgaben, insbesondere für Maßnahmen zur Anregung des Wachstums, in

Schaubild 3.20

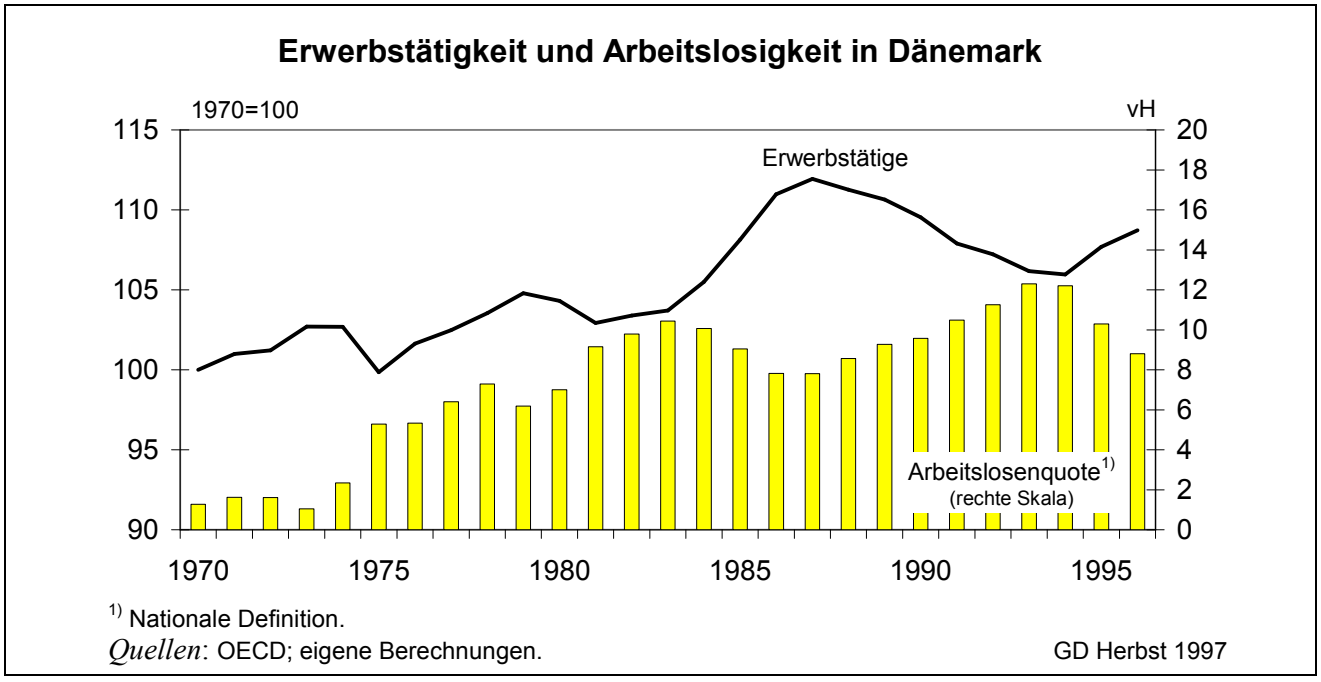
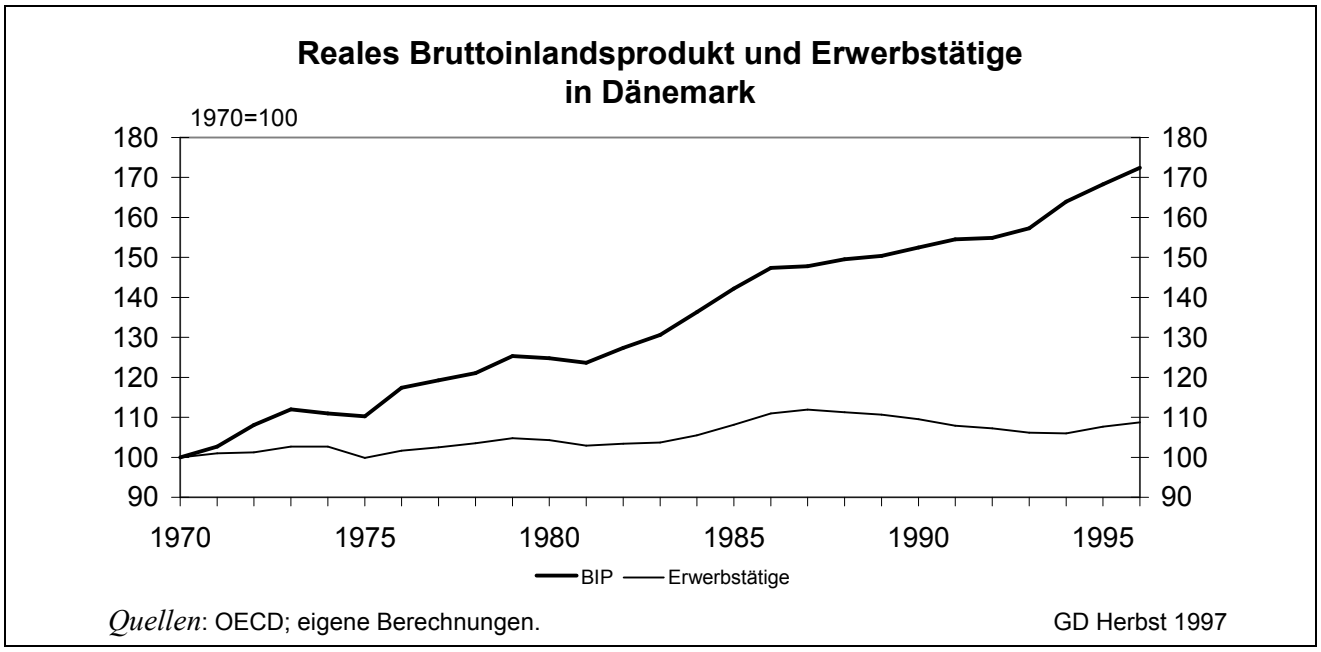


Schaubild 3.21



Höhe von 6,25 Mrd. dänischen Kronen (0,7 vH des Bruttoinlandsprodukts). Nach dieser Stimulierung folgte eine Phase der Konsolidierung. Einer spürbaren Entlastung bei der Einkommensteuer durch eine weitere Senkung der Grenzsteuersätze standen Anhebungen der Sozialversicherungsbeiträge sowie die Einführung von Sozialversicherungsbeiträgen für Unternehmen gegenüber. Das strukturelle Budgetdefizit im Staatshaushalt, das nach Angaben der OECD im ersten Jahr der Steuerreform um 0,6 Prozentpunkte auf 2,2 vH des Bruttoinlandsprodukts gestiegen war, wird in diesem Jahr beseitigt werden.

Im Jahr 1994 wurde zunächst der private Verbrauch durch einen stärkeren Anstieg der Einkommen sowie durch die Steuersenkungen und vermutlich eine abnehmende Sparquote angeregt. Danach erholten sich - nach jahrelangem Rückgang - die Ausrüstungsinvestitionen ebenfalls beträchtlich, zumal sich die Investitionsbedingungen

nicht zuletzt durch die fiskalische Förderung gebessert haben. Hinzu kommt, daß sich der Anstieg der nominalen Lohnstückkosten nach 1992 deutlich verlangsamt hat. Ferner sind die kurz- und die langfristigen Zinsen gesunken, und die Differenz zu den deutschen Zinsen, die in den achtziger Jahren zumeist noch jeweils 5 bis 6 Prozentpunkte betrug, hat sich im Zuge der Annäherung der Preissteigerungsraten deutlich verringert. Verbesserte Wachstumsbedingungen resultierten auch aus den großen Infrastrukturprojekten sowie aus der Privatisierung und Liberalisierung im Telekommunikations- und Verkehrsbereich sowie im Bankensektor. In den vier Jahren seit Beginn des gegenwärtigen Aufschwungs stiegen die Investitionen jedenfalls stärker als im vorherigen, und auch die Investitionsquote im Unternehmenssektor nimmt in der Grundtendenz zu. Die Beschäftigung, die auch in der vorherigen Belebungsphase mit der Investitionstätigkeit stieg, wurde dabei rascher ausgeweitet als früher. Die Produktivität ist in den Jahren 1995 und 1996 verlangsamt gestiegen (vgl. Schaubild 3.22).

In den letzten Jahren ist der Lohnfindungsprozeß flexibilisiert worden.[32] Das Prinzip der zentralen Lohnfindung hat an Bedeutung verloren, da die auf zentraler Ebene ausgehandelten Verträge mehr und mehr den Charakter von Manteltarifvereinbarungen haben, die auf dezentraler Ebene umgesetzt werden. Zum überwiegenden Teil führen die Lohnverhandlungen nur zur Festlegung eines Mindestlohnes, der in weiteren dezentralen Verhandlungen um Zuschläge ergänzt wird; im Durchschnitt macht dieser Mindestlohn etwa 60 vH der Bezüge eines Arbeitnehmers aus. Bei dieser Lohndrift ist eine hohe Anpassungsfähigkeit der Löhne an betriebsindividuelle Bedingungen gegeben. Überhaupt wurde die Lohndifferenzierung in den letzten Jahren durch die Verlagerung der Lohnfindung auf die Unternehmensebene mit beträchtlichem Raum für individuelle Lösungen vergrößert. Jüngere Tarifabschlüsse sehen zudem die Möglichkeit der Lohnzahlung unter Tarif vor. Neuerdings wird auch eine Verlängerung der Tariflaufzeiten von zwei auf drei Jahre getestet.

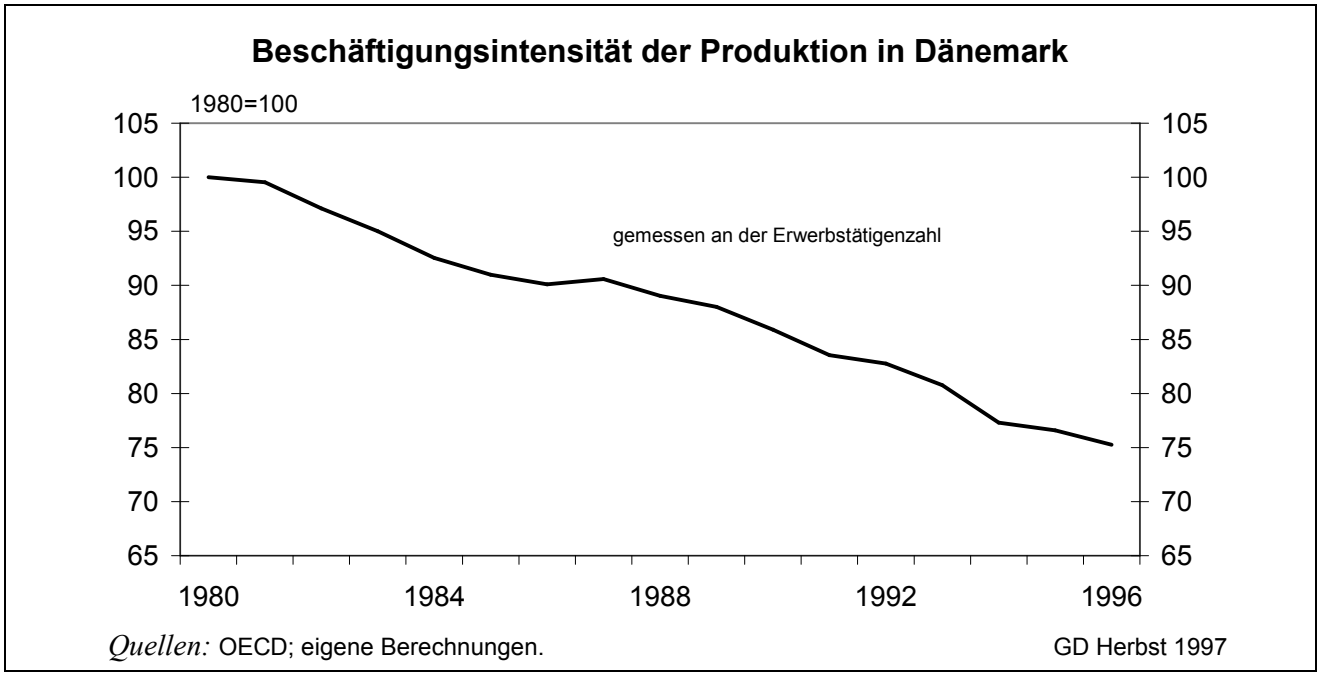
Ferner waren in den letzten Jahren die Betriebszeiten ausgedehnt worden, wodurch der Anstieg der Lohnstückkosten gedämpft wurde. Beschäftigungssteigernd hat sich zudem ausgewirkt, daß in Dänemark Kündigungen zu relativ geringen Kosten vorgenommen werden können, die Regelungen für den Abschluß von Zeitverträgen relativ liberal sind und die Teilzeitquote vergleichsweise hoch ist. Anregend auf die Beschäftigung dürften sich auch die Maßnahmen ausgewirkt haben, die in den neunziger Jahren zur Erhöhung der Mobilität auf dem Arbeitsmarkt und zur Anhebung der Qualifikation durch Verbesserung der beruflichen Bildung ergriffen wurden.

Der starke Rückgang der Arbeitslosigkeit ist jedoch zu einem beträchtlichen Teil durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erreicht worden, die Anfang der neunziger Jahre etwa 5,5 vH der Erwerbstätigen erfaßten. Besondere Bedeutung kommt dem Erziehungs-, Bildungs- und Sabbaturlaub zu. Staatliche Beihilfen nach diesen drei Beurlaubungsmodellen werden bis zu einem Jahr gezahlt. Der Sabbaturlaub wird nur gewährt, wenn für den Beurlaubten ein Arbeitsloser eingestellt wird, der mindestens ein Jahr lang arbeitslos war. Erziehungs- und Bildungsurlaub stehen sowohl Arbeitslosen als auch Erwerbstätigen zu. Bei Arbeitnehmern ist eine Ersatzeinstellung, wie bei der Sabbatregelung, nicht vorgeschrieben, doch wird die zwischenzeitliche Einstellung von Arbeitslosen durch Job-Trainings- und Job-Rotationsmaßnahmen dadurch gefördert, daß den Arbeitgebern die Kosten für die neue Arbeitskraft zum Teil von den Arbeitsämtern erstattet werden. Ferner wurde 1993 zusätzlich zu den bestehenden Regelungen ein bis 1996 befristetes Vorruhestandsprogramm für ältere Arbeitslose eingeführt; in diesem Zeitraum nutzten knapp 2 vH der abhängig Beschäftigten diese Möglichkeit.

Die Programme hatten großen Anteil an der Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Die Beurlaubungsmodelle führten kurz nach ihrer Einführung 1994/95 zu einer deutlichen Minderung der Erwerbslosigkeit; 1995 und 1996 nahmen jeweils rund 2½ vH der Arbeitnehmer an ihnen teil. Da insbesondere der Erziehungsurlaub in großem Umfang auch von Erwerbslosen in Anspruch genommen wurde, ging die Arbeitslosenquote deutlich zurück. Rein rechnerisch entsprechen die zusätzlichen Vorruheständler und vorübergehend Beurlaubten etwa dem Rückgang der Arbeitslosigkeit zwischen 1994 und 1996.

[32] Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist in Dänemark mit 80 vH außerordentlich hoch; weite Bereiche der Arbeitsverhältnisse werden dabei durch Tarifvereinbarungen - statt durch gesetzliche Vorschriften - geregelt; allerdings greift der Staat dann in die Kollektivverhandlungen ein, wenn die Sozialpartner keine befriedigende Lösung finden ("Dreierzusammenarbeit").

Schaubild 3.22



Um die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik zu steigern, wird seit 1993 der Grundsatz verfolgt, daß Arbeitslose so wenig wie möglich passive Leistungsempfänger sein sollen. Deshalb wurden für neu hinzukommende Arbeitslose die Zumutbarkeitskriterien bei zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit verschärft. Die Sanktionen für Arbeitslose, die angebotene Stellen ausschlagen, wurden verschärft, bis zum Verlust ihrer Ansprüche. Ähnliche Sanktionen gelten für den Fall der Weigerung, an bewilligten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen. Gleichwohl sind die Leistungen im Vergleich zu anderen Ländern noch als generös zu bezeichnen - mit einem Anspruchszeitraum für Arbeitslosengeld von bis zu fünf Jahren und einem Leistungsniveau, das bei Niedrigeinkommen bis zu 90 vH des zuvor erzielten Arbeitseinkommens erreicht.

Insgesamt gesehen ist die relativ günstige Arbeitsmarktlage in Dänemark also nur teilweise Folge der zügigen gesamtwirtschaftlichen Expansion. Trotz des geringeren Anstiegs der Produktivität wurden die Erwerbspersonen nur unzureichend in den Arbeitsprozeß integriert. Ihre Zahl ist vielmehr durch eine relativ starke Nutzung des Vorruhestands erheblich verringert worden. Darüber hinaus wurde die Arbeitslosigkeit durch vorübergehend wirkende Maßnahmen reduziert. Diese ermöglichen bzw. fördern immerhin die temporäre Beschäftigung von sonst Arbeitslosen, verbessern deren Kontakt zum regulären Arbeitsmarkt und erhöhen so deren Beschäftigungsaussichten. Gerade die Beurlaubungsmodelle erschließen durch die Möglichkeit des "Training on the Job" und der "Job-Rotation" für die Arbeitslosen die Chance einer Verbesserung des Qualifikationsniveaus und der Reintegration in das Erwerbsleben. Alles in allem verminderten diese Maßnahmen die ausgewiesene Arbeitslosigkeit. Kurzfristig sind hierdurch aber kaum zusätzliche Arbeitsplätze entstanden.