ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Sinn, Hans-Werner

Article

Die rote Laterne - Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Sinn, Hans-Werner (2002) : Die rote Laterne - Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 23, pp. 3-32

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/163851

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 rote Laterne

Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen

Hans-Werner Sinn

Vortrag vor der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften am 13. November 2002[1]

In der Nachkriegszeit bis in die siebziger Jahre hinein war Deutschland die Wachstumslokomotive Europas. Diese Zeit ist lange vorbei. Heute ist Deutschland beim Wachstum das Schlusslicht Europas. Die Arbeitslosigkeit hat beängstigende Ausmaße erreicht, die Zahl der Insolvenzen ist auf ein Rekordniveau hochgeschossen, und das Finanzgewerbe steckt in der schwersten Krise der Nachkriegszeit. Die Investoren halten sich zurück und suchen Standorte in anderen Ländern.

Der Wind des Wettbewerbs weht heute schärfer denn je. Die Globalisierung und die europäische Integration, allen voran die Schaffung eines einheitlichen Kapitalmarktes durch die Einführung des Euro, haben das Terrain, auf dem der Standortwettbewerb stattfindet, begradigt, und in Kürze wird die Osterweiterung der EU zu dieser Begradigung einen weiteren Beitrag leisten. Die Fehler des deutschen Wirtschaftssystems und die daraus resultierenden Standortschwächen treten nun klar zu Tage, und sie werden Deutschland zurückwerfen. Bei der nötigen Korrektur kann es nur noch um eine Schadensbegrenzung gehen.

In diesem Beitrag werden die Fakten zusammenzutragen, um zu warnen und Wege zur nötigen Reform des Wirtschaftssystems aufzuzeigen. Zunächst wird der Befund dargestellt, und dann geht es um die Frage, was man aus dem vielzitierten Vergleich zwischen Deutschland und Japan lernen kann. Danach wendet sich die Analyse der besonderen Rolle des Euro zu und kommt schließlich zu den hausgemachten Gründen der deutschen Wirtschaftsschwäche, weil die Wirtschaftspolitik nur an diesen Gründen ansetzen kann. Bei allem geht es nicht um die Konjunktur. Die konjunkturelle Lage wird sich hoffentlich bald wieder verbessern. Im Blick sind ausschließlich solche wirtschaftlichen Aspekte, von denen man erwarten kann, dass sie längerfristig von Bedeutung für die Entwicklung unseres Landes sein werden. Die deutschen Probleme werden nicht verschwinden, sondern allenfalls temporär überdeckt, wenn die Konjunktur wieder anziehen sollte. Gerade auch dann muss die Gelegenheit genutzt werden, die Reformen durchzuführen, die in diesem Text angemahnt werden.

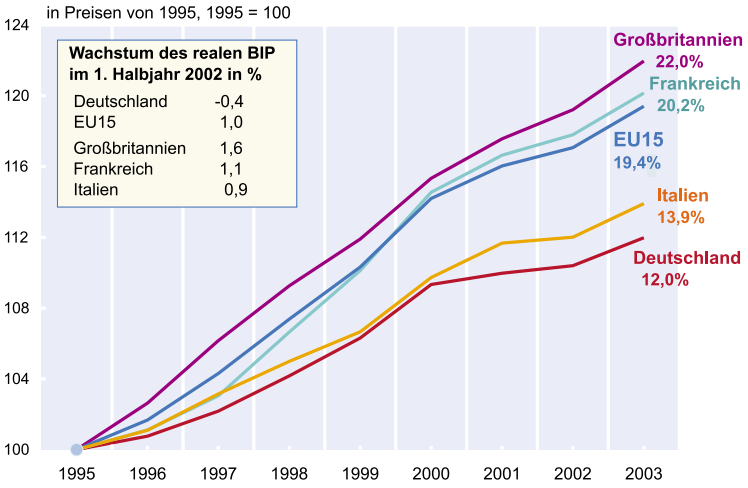
1. Der Befund

Deutschland ist insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre langsamer gewachsen als der Durchschnitt der europäischen Länder. Während Großbritannien und Frankreich in den Jahren von 1995 bis 2003 mit 22 bzw. 20% ein Wirtschaftswachstum über dem europäischen Durchschnitt erreichen, liegt Deutschland mit nur 12% Wachstum noch deutlich abgeschlagen am Ende hinter Italien. Man könnte die Liste der aufgeführten Länder noch um alle anderen EU-Länder erweitern, und das gleiche Bild würde sich bestätigen: Deutschland trägt in Europa die rote Laterne.

Auch die aktuellen Wachstumszahlen zeigen keinen anderen Trend. In Deutschland war im ersten Halbjahr 2002 eine Schrumpfung des Sozialprodukts um 0,4% gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres zu verzeichnen. Im gleichen Zeitraum lag das Wachstum im Durchschnitt der EU-Länder immerhin noch bei einem Prozent.

Abb. 1

Bruttoinlandsprodukt ausgewählter EU-Länder

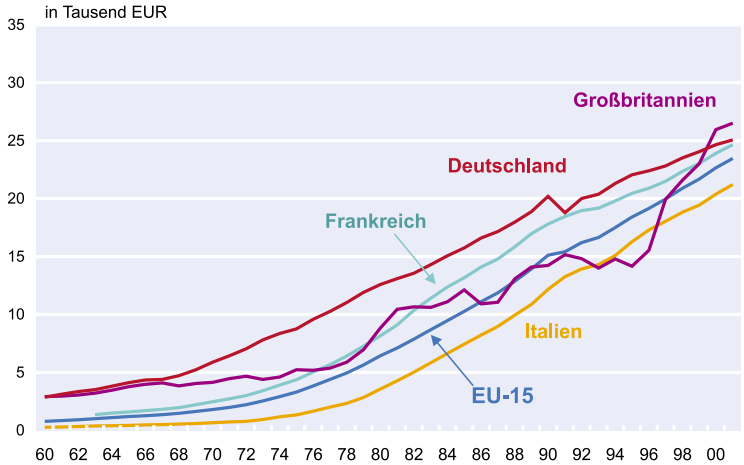


Quelle: Eurostat, Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

[1] Die Zahlenangaben wurden auf Anfang Dezember 2002 aktualisiert.

Abb. 2

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 1960 - 2001
in jeweiligen Preisen



Quelle: OECD, Economic Outlook 71, Berechnungen des ifo Instituts.

Nun wäre eine niedrigere Wachstumsrate kein Problem, wenn sie lediglich das Kennzeichen eines europäischen Konvergenzprozesses wäre. Wenn also Deutschland nur deshalb im Vergleich zu anderen europäischen Ländern an Wachstumsdynamik einbüßen würde, weil es bereits auf dem hohen Niveau des Sozialprodukts pro Kopf angekommen ist, das andere erst noch erreichen wollen, dann wäre kaum ein Grund zur Besorgnis gegeben. Die Konvergenz ist schließlich das große Ziel der europäischen Vereinigung, das auch von der deutschen Politik akzeptiert wird.

Die Realität sieht jedoch anders aus. Frankreich hat das deutsche Inlandsprodukt je Einwohner inzwischen erreicht, und Großbritannien hat uns bereits überholt (vgl. Abb. 2). Noch Mitte der siebziger Jahre lagen die Pro-Kopf-Werte in beiden Ländern gerade einmal bei der Hälfte des deutschen Wertes. In dem hohen Wert des Inlandsprodukts pro Kopf für Großbritannien zeigt sich zwar auch eine Überbewertung des Pfundes, doch ist bemerkenswert, dass Großbritannien trotz eines nun schon des längeren hohen Außenwertes für das Pfund immer noch mit einer vergleichsweise hohen Rate wächst.

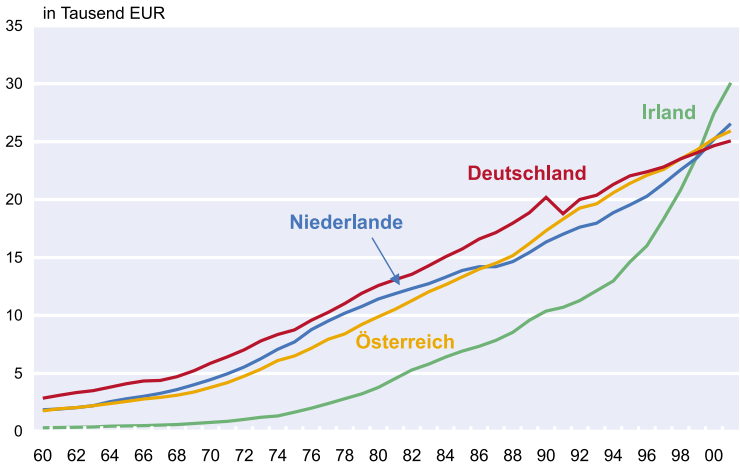
Der Vergleich mit Großbritannien ist insofern wichtig, als sich dieses Land nach dem Krieg in einer ähnlichen Situation befand wie Deutschland heute. Nach dem gewonnenen Krieg war man sich seines Wohlstands sicher. Der Sozialstaat wurde munter ausgebaut, und man sonnte sich im Gefühl der Überlegenheit. Doch ehe man sich versah, waren viele andere europäische Länder, allen voran Deutschland, an Großbritannien vorbeigezogen. Es hat lange gedauert, bis die englische Öffentlichkeit wahrhaben wollte, was geschehen war, und auch dann hat es lange gedauert, bis auf dem Nährboden der englischen Krise die Kulturrevolution stattfinden konnte, die Margret Thatcher in ihrer Amtszeit von 1979 bis 1990 durchgeführt hat. Die Kulturrevolution hat nicht nur das britische Gewerkschaftssystem zerschlagen, sondern den Marktkräften in vielen anderen Bereichen der Wirtschaft zum Durchbruch verholfen. Die Kosten dieser Kulturrevolution für Staat und Gesellschaft waren erheblich, und sicherlich muss man vor einer unbesehenen Übernahme des englischen Modells warnen. Dennoch ist anzuerkennen, dass mit einer Verzögerung von zehn Jahren nach den britischen Reformen ein stürmisches Wirtschaftswachstum eingesetzt hat, in dessen Folge das Land es schaffte, wieder mit Deutschland gleichzuziehen. Toni Blair erntet heute die Früchte der Saat Margret Thatchers.

Unter den großen Ländern der EU ist heute nur noch Italien in einer schlechteren Situation als Deutschland. Auch die italienische Wirtschaft ist in den letzten Jahren nur wenig gewachsen, und die dortige Pro-Kopf-Produktion liegt immer noch deutlich unter der deutschen. Allerdings darf man nicht verkennen, dass ein großer Teil des italienischen Inlandsprodukts nicht gemessen wird, weil es in einem umfangreichen schwarzen Sektor produziert wird. Die tatsächlichen Verhältnisse in Italien sind wesentlich besser, als es in den offiziellen Statistiken zum Ausdruck kommt.

Deutschland ist, wie Abbildung 3 zeigt, auch von kleineren Ländern überholt worden. Dabei ist insbesondere die Ent-

Abb. 3

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 1960 - 2001
in jeweiligen Preisen



Quelle: OECD, Economic Outlook 71, Berechnungen des ifo Instituts.

wicklung von Irland hervorzuheben, das erst spät in die EU gekommen ist. Irland hat, getragen von einem massiven Kapitalimport und einem intensiven Güterhandel einen wahrhaft dramatischen Aufschwung erlebt und Deutschland inzwischen überholt. Vieles spricht für die Vermutung, dass das hohe Wachstumstempo Irlands auf eine zurückhaltende Lohnpolitik zurückzuführen ist. Noch heute liegen die irischen Lohnkosten je Arbeitsstunde im verarbeitenden Gewerbe um ein Drittel unter den westdeutschen Kosten. Der Standort genießt nach wie vor eine hohe Attraktivität für international mobiles Kapital.

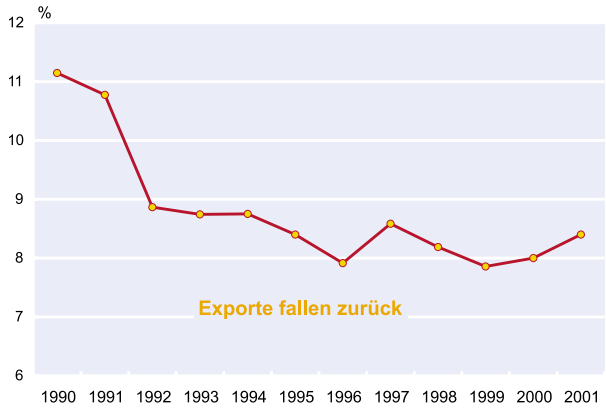
Auch die Niederlande, die Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre eine enorme Wachstumsschwäche hatten und deshalb im Jahr 1982 mit dem Wassenaar-Abkommen eine fundamentale Kehrtwende in der Tarifpolitik einleiteten, wurden zehn Jahre später durch einen Anstieg des Wirtschaftswachstums belohnt. Die Folge war, dass das Land nun ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als Deutschland hat. Selbst Österreich, welches traditionell hinterherhinkte, hat Deutschland mittlerweile beim Pro-Kopf-Einkommen hinter sich gelassen.[2]

Manchmal wird darauf hingewiesen, dass Deutschlands Exporte sich immer noch sehr gut entwickelt haben. In der Tat hatte es die deutsche Automobilindustrie Anfang der neunziger Jahre geschafft, durch eine dramatische Rationalisierungs- und Modernisierungsoffensive neue Marktanteile zu gewinnen. Auch ist es richtig, dass der Anteil der Exporte an der deutschen Gesamtnachfrage im Laufe der Zeit immer mehr zugenommen hat. Alles dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der Export vieler anderer Länder deutlich dynamischer entwickelt hat. So zeigt Abbildung 4, dass Deutschlands Exportanteil innerhalb nur eines Jahrzehnts von über 10 auf 8% gesunken ist.

Das Hauptproblem der deutschen Wirtschaft liegt indes bei der Arbeitslosigkeit. Noch vor zwei Jahren war die Regierung äußerst optimistisch, dass sie die Arbeitslosigkeit verringern könnte. Aber dieser Optimismus gründete sich nicht auf Fakten, die eine längerfristige Trendwende hätten belegen können, sondern nur auf der Vermutung, dass der damals stattfindende Konjunkturaufschwung sich weiter fortsetzen würde. Es war ein Fehler, die Konjunkturentwicklung mit der langfristigen, strukturellen Entwicklung gleichzusetzen.

Abb. 4

Anteil Deutschlands am Welthandel

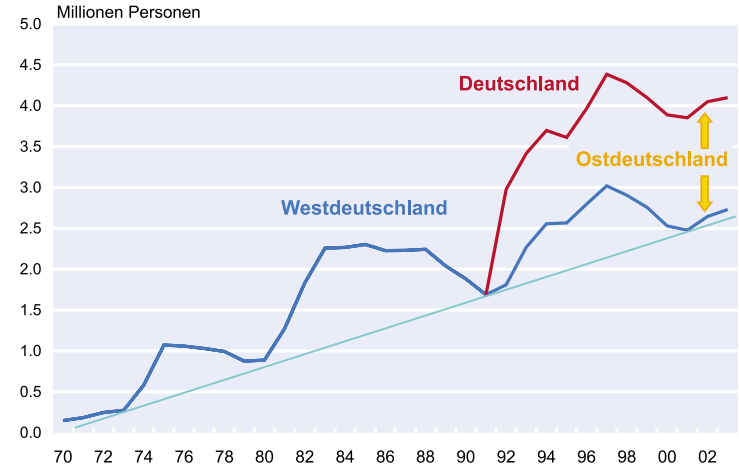


Quelle: IMF, Direction of Trade Statistics, Yearbook 2001;
Exportanteile in %, Basiswerte in US $, Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 5 zeigt in aller Deutlichkeit, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland in den letzten drei Jahrzehnten dramatisch angestiegen ist. Gab es 1970 noch 150 000 Arbeitslose in Deutschland, so sind es mittlerweile über 4 Millionen. Selbst wenn man Ostdeutschland herausrechnet, ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit ungebrochen. Wie die Abbildung zeigt, folgen die westdeutschen Zahlen einem linearen Anstiegstrend, dessen Ende noch nicht in Sicht ist. Deutschland hat, das zeigen diese Zahlen mit aller Deutlichkeit, fundamentale wirtschaftliche Probleme, die in keiner Weise behoben sind. Arbeitslosigkeit bedeutet einen Verzicht auf produktive Tätigkeit von Menschen. Eine wertvolle Ressource wird nicht in den Produktionsprozess eingebracht. Das Sozialprodukt ist kleiner, als es sein könnte.

Abb. 5

Entwicklung der Arbeitslosigkeit 1970 - 2003

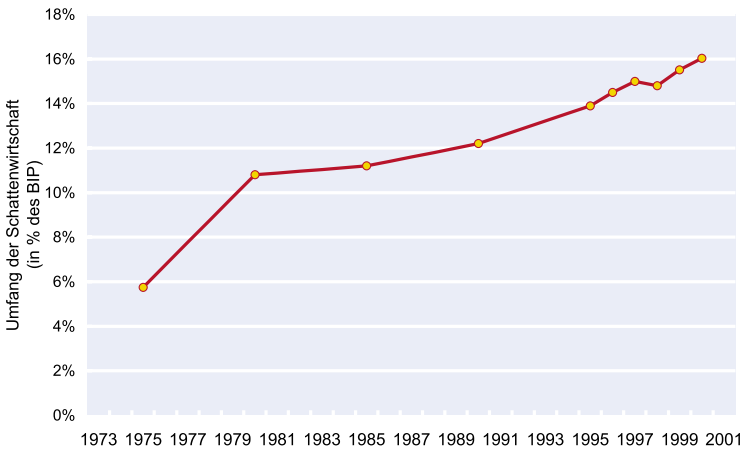


Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; 2002 und 2003: Prognose des ifo Instituts.

[2] Vor Deutschland liegen unter anderen auch die skandinavischen Länder Dänemark, Schweden und Finnland. Diese Länder sind nicht gut vergleichbar, weil sie im Verhältnis zu Deutschland eine extrem hohe Erwerbstätigkeit im staatlichen Sektor aufweisen, die mit einer hohen Erwerbsquote insgesamt einhergeht. Die staatlichen Gehälter, die auf dem Wege der Besteuerung aus der Wertschöpfung des privaten Sektors abgezweigt sind, vergrößern nach den Regeln der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung das Sozialprodukt, ohne dass damit tatsächlich eine größere Leistungsfähigkeit verbunden sein muss.

Abb. 6

Umfang schattenwirtschaftlicher Aktivitäten



Quelle: Mummert und Schneider (2002), The German Shadow Economy: Parted in a United Germany?, Diskussionspapier, mimeo Johannes-Kepler-Universität Linz, erscheint in: FinanzArchiv 86.

Die Arbeitslosigkeit, die in Abbildung 5 gezeigt wird, ist nur die statistisch gemessene Arbeitslosigkeit, denn viele Arbeitslose sind überhaupt nicht erfasst, weil sie sich nicht arbeitslos melden oder weil sie in Frühverrentungsmodellen oder Umschulungsmaßnahmen versteckt sind. Allein das neue Job-AQTIV-Gesetz sowie die Vorruhestandsregelung implizieren, dass eine halbe Million Menschen, die in Wahrheit arbeitslos sind, nicht mehr mitgezählt werden. Hinzu kommt ein großer Teil der mittlerweile 2,9 Mill. Sozialhilfeempfänger, die aus den verschiedensten, manchmal mehr, manchmal weniger plausiblen Gründen nicht als arbeitslos gelten. Das reale Bild ist noch weitaus dramatischer, als es Abbildung 5 ohnehin schon zeigt.

Parallel zum Anstieg der Arbeitslosigkeit hat sich die Schwarzarbeit in Deutschland sehr stark verbreitet. Abbildung 6 verdeutlicht die Entwicklung. Während im Jahre 1974 der Umfang der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten relativ zur offiziellen Wertschöpfung bei nur 6% lag, ist mittlerweile ein Wert von 16% erreicht. Der Sektor der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten ist der einzige Sektor, der heute noch stürmisch wächst.

2. Droht Deutschland die Japanische Krankheit?

Wesentliche Kennzeichen der Entwicklung in Deutschland ähneln jenen, die man schon seit zehn Jahren in Japan beobachten kann. Japan steckt in einer Dauerkrise, aus der es sich anscheinend nicht befreien kann. Die japanische Wirtschaft ist in den letzten zehn Jahren kaum gewachsen. In den sieben Jahren von 1995 bis 2002 ist nach OECD-Angaben insgesamt nur ein Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts von 6,6% zu verzeichnen, und in den Jahren 2001 und 2002 ist die japanische Wirtschaft sogar um 1% geschrumpft.

Japan hatte einen ähnlichen Entwicklungsstand wie Deutschland erreicht, und Japan ist eine alternde Industrienation wie Deutschland. Die Gefahr, dass in Deutschland japanische Verhältnisse einkehren, scheint auf der Hand zu liegen. Es ist nützlich, den Blick auf dieses Land zu richten, um Ähnlichkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten und Gefahren rechtzeitig zu erkennen, die man vielleicht noch abwenden kann.[3]

Japan war nach der Abwertung des Dollar, die im Gefolge der amerikanischen Steuerreform des Jahres 1986 und des Plaza Agreement stattfand, in eine Situation der Überbewertung seiner Währung geraten. Dies beeinträchtigte die Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Wirtschaft gegenüber den neu erstarkenden asiatischen Tigerstaaten erheblich. Die Aufträge für japanische Unternehmen gingen zurück, und es folgte eine konjunkturelle Schwäche, die sich wegen bloß keynesianischer Politikreaktionen im Laufe der Zeit zu einer fundamentalen Strukturkrise verfestigte.

Die deutsche Bankenkrise

Diese Strukturkrise wird insbesondere an den enormen Problemen japanischer Banken sichtbar. Wegen einer wachsenden Zahl von Insolvenzen blieben die Banken auf einem immer größeren Teil ihrer Kredite sitzen und rutschten Jahr um Jahr tiefer in eine Krise, die sie nun aus eigener Kraft kaum noch bewältigen können.

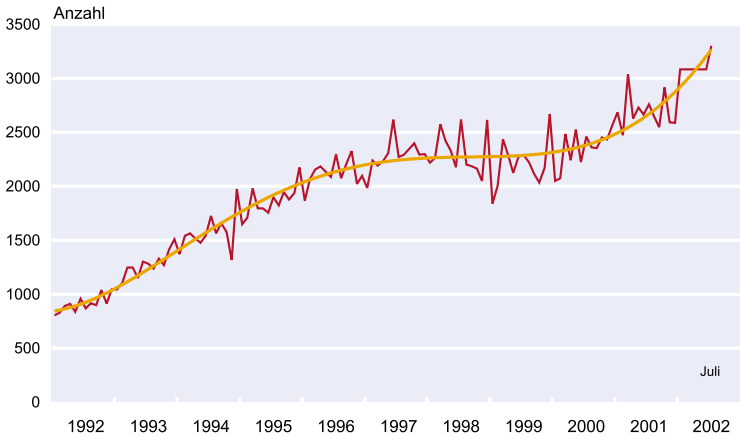
Dieser Aspekt der japanischen Entwicklung muss auch in Deutschland Besorgnis auslösen, denn auch hierzulande sind die Banken und Lebensversicherer in eine Krise geraten, die in der Nachkriegszeit ihresgleichen nicht hatte. Auslöser dieser Krise ist die wachsende Zahl an Unternehmensinsolvenzen, die sich insbesondere in den neuen Bundesländern konzentrieren (vgl. Abb. 26) und mittlerweile ein Rekordniveau erreicht haben. Wie Abbildung 7 zeigt, ist die Zahl der Insolvenzen heute dreimal so hoch wie noch vor zehn Jahren.

Die deutschen Geschäftsbanken müssen, wie Abbildung 8 zeigt, wegen dieser Insolvenzen sehr hohe Wertberichtigungen für faule Kredite vornehmen. Im Verein mit dem Verfall der Aktienkurse vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2002 zwin-

[3] Vgl. dazu H.W. Sinn, »Die japanische Krankheit«, ifo Standpunkt Nr. 26/2001, Juni 2001, sowie derselbe, »Der japanische Patient benötigt mehr als nur Strukturreformen«, Handelsblatt Nr. 112, 13. Juni 2001, S. 12.

Abb. 7

Insolvenzen von Unternehmen in Deutschland



NB: Ab 1999 einschließlich Kleingewerbe; ab 2002 höhere Meldungen auf Grund veränderten Insolvenzrechts, 1. Halbjahr 2002: 18.500 Insolvenzen von Unternehmen.

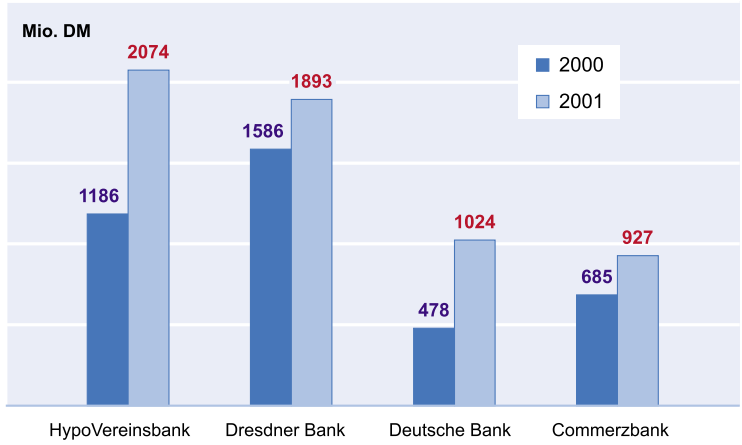
Quelle: Statistisches Bundesamt.

gen diese Wertberichtigungen die deutschen Banken und Lebensversicherer zur Einschränkung der Kreditvergabe an den privaten Unternehmenssektor sowie des Erwerbs privat emittierter Schuldverschreibungen bis hart an den Rand eines allgemeinen Credit Crunch. Ähnlichkeiten zu der Situation in Japan in den Jahren 1990 und 1991 liegen auf der Hand, denn auch damals war der Nikkei Index ähnlich dramatisch eingebrochen wie vor kurzem der DAX. Abbildung 8 zeigt bereits für die Jahre 2000 und 2001 erhebliche Probleme auf. Das Jahr 2002, für das noch keine abschließenden Zahlen vorliegen, könnte nach allem, was man hört, in dieser Hinsicht eher noch schlechter verlaufen.

Allerdings hatte die japanische Krise auch deshalb solch dramatische Ausmaße angenommen, weil in Japan seinerzeit nicht nur die Aktienkurse, sondern auch die Immobilienpreise eingebrochen waren. Diese Entwicklung ist in Deutschland schon deshalb nicht zu erwarten, weil die Langfristkultur bei den ausgereichten Hypothekendarlehen und den zu ihrer Finanzierung begebenen Pfandbriefen und öffentlichen Schuldverschreibungen hier zu Lande eine wesentlich höhere Grundstabilität des Finanzierungskreislaufs impliziert.

Abb. 8

Risikovorsorge ausgewählter Unternehmen der Kreditwirtschaft



Quelle: Verschiedene Geschäftsberichte.

Säkulare Stagnation

Die Bankenkrisen in Japan und Deutschland sind Symptome der tieferen Probleme, die diesen Ländern zu schaffen machen. Sie sind nicht die Ursachen. Allenfalls tragen sie zur Verstärkung der an anderer Stelle entstandenen Probleme bei. Bei der Suche nach den Ursachen sind andere Kennzeichen der Krisen hervorzuheben.

Im Falle Japans gehört dazu der Umstand,

- dass dieses Land sich seit 1999 in einer Deflation, also einer Situation fallender Güterpreise, befindet,
- dass die kurzfristigen Zinsen schon seit mehreren Jahren praktisch auf einem Niveau von null verharren und
- dass die Staatsschuld in raschem Tempo anwächst. (Sie stieg in Japan innerhalb von zehn Jahren von 60 auf 155% des Sozialproduktes.)

Diese Kennzeichen entsprechen ziemlich genau dem, was der keynesianische Ökonom Alvin Hansen bereits 1951 als »säkulare Stagnation« gekennzeichnet hat.[4]

Eine säkulare Stagnation ist eine Situation der chronischen Unternachfrage nach den Gütern und Leistungen eines Landes. Die Unternachfrage zeigt sich darin, dass im Verhältnis zu den Ersparnissen zu wenig investiert wird. Ersparnis heißt Konsumverzicht. Wenn die Ersparnis höher ist als die Investition des Unternehmenssektors, dann ist die Summe aus Investition und privatem Konsum zu klein, um die gesamtwirtschaftliche Produktion auszuschöpfen. Probleme für die Ökonomie können nur dann vermieden werden, wenn der Sparüberhang beim Staat oder im Ausland untergebracht wird, wenn also das Nachfragedefizit vom Staat oder vom Ausland ausgeglichen wird. Entweder muss der Staat über seine Verhältnisse leben und Schulden

[4] A. H. Hansen (1951), Business Cycles and National Income, New York: Norton.

machen, oder das Ausland muss sich in Japan verschulden und mehr Waren kaufen, als es an Japan verkauft, so dass also ein Leistungsbilanzüberschuss für Japan entsteht.

In Japan beträgt der Sparüberhang 8,3% des Sozialprodukts. Er resultiert vor allem aus dem außergewöhnlichen Umstand, dass die Unternehmen Nettosparer sind. Normalerweise ist der Unternehmenssektor Kreditnehmer. Die Kredite, die die Haushalte auf dem Wege ihrer Ersparnis zur Verfügung stellen, werden von den Unternehmen aufgenommen und in reale Investitionen umgesetzt. In Japan ist es umgekehrt. Die Unternehmen haben die Lust am Investieren verloren und versorgen den Kapitalmarkt netto mit Finanzierungsmitteln, ebenso wie es die Haushalte tun. Diese Mittel fließen auf dem Wege über einen Leistungsbilanzüberschuss nur zu einem kleinen Teil ins Ausland: Japan ist nicht mehr so preisgünstig, dass die Ausländer im erforderlichen Umfang bereit wären, mehr dort zu kaufen also dorthin zu liefern. Der Löwenanteil der überschüssigen Ersparnis muss vom Staat absorbiert werden, indem er sich jedes Jahr mehr verschuldet.

Im Jahr 2002 liegt das staatliche Budgetdefizit Japans bei 7,2% des Sozialproduktes, also um 4,2% höher, als es in Europa noch mit dem Maastrichter Vertrag kompatibel wäre. Nur dadurch, dass der Staat über seine Verhältnisse lebt, gelingt es, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren und kurzfristig das Schlimmste zu verhindern. Aber die Konsequenz ist ein rapide ansteigender Bestand an Staatsschulden. Dadurch entsteht eine hohe Zinslast, die langfristig ein erhebliches Finanzierungsproblem für das Staatswesen mit entsprechend hohen, die Wirtschaft lähmenden Steuern bedeutet. Das Land kann sich nur schwer aus seiner Klemme befreien.

Normalerweise würde man in einer Situation der Nachfrageschwäche erwarten, dass wegen des fallenden Geldbedarfs die Zinsen fallen, was dann auf dem Wege über mehr Investitionen eine Selbstheilung der Probleme zur Folge hätte. Japan steckt indes bereits in der so genannten *Liquiditätsfalle*. In der Liquiditätsfalle sind die Zinsen so niedrig, dass sie nicht noch weiter fallen können. Bei einem kurzfristigen Zinssatz von annähernd null ist das offenkundig in Japan heute der Fall. Auch die Geldpolitik der Notenbank ist dann wirkungslos, denn auch sie müsste ja auf dem Wege über eine Zinssenkung wirksam werden.

Verschlimmert wird die Situation durch eine Deflation der Güterpreise, die durch den Sparüberhang und das damit einhergehende Nachfragedefizit selbst erzeugt wird. Eine Deflation bedeutet, dass die realen Lohnkosten der Unternehmen steigen. Wegen gravierender psychologischer Barrieren können nämlich die nominalen Löhne nicht fallen, um diesen Effekt auszugleichen. Bereits eine zu geringe Inflationsrate ist ein Problem für eine Volkswirtschaft, weil es immer einzelne Firmen oder Bereiche der Wirtschaft gibt, die wegen einer Verschlechterung ihrer Lage stärkere Reallohnsenkungen brauchen, als auf dem Wege einer nur sehr geringen Inflation erreicht werden kann. Eine Deflation verstärkt dieses Problem in erheblichem Maße.

Eine Deflation erhöht zudem den Realwert der Kredite der Unternehmen und insofern auch den faktischen Realzins, den die Unternehmen zahlen müssen. Die Realzinssteigerung kommt auf jeden Fall zustande, wenn die Deflation unerwartet entsteht und die realen Zinskonditionen im Nachhinein verschlechtert. Aber selbst dann, wenn die Deflation beim Abschluss von Kreditverträgen bereits antizipiert ist, steigen die realen Zinsen, wenn die Wirtschaft in der Liquiditätsfalle steckt und die nominalen Zinsen folglich nach unten hin nicht mehr nachgeben können. Auch dieser Effekt erhöht die Kosten der Unternehmen und verschlechtert deren ohnehin prekäre Lage. Eine Zunahme der Konkurse und eine weitere Verringerung der Investitionsneigung ist die Folge. Weil zu wenig investiert wird, wird der Sparüberhang noch größer. Die Deflation nimmt zu, der Realzins steigt weiter, und die daraus resultierenden Effekte verstärken sich.[5]

Ein denkbarer Ausweg aus diesem Teufelkreis liegt darin, neues Geld zu drucken, um damit Dollars zu kaufen und den Yen abzuwerten. Das würde die gesamtwirtschaftliche Nachfrage von außen her stabilisieren, die japanische Wirtschaft wieder wettbewerbsfähig machen und den Deflationstrend brechen. Die Realzinsen würden sinken, und die Investitionen würden wieder anspringen.

Dieser Ausweg wird jedoch durch die derzeitige Politik verhindert. Die Kräfte, die im Parlament die Mehrheit haben, vertreten auch die Sparer des Landes, die ihre Altersversorgung auf nominalwertgesicherten Wertpapieren aufgebaut haben. Verständlicherweise haben die Sparer gegenüber der derzeit zu beobachtenden Preisdeflation keine besondere Abneigung, scheint sie diese Deflation doch Jahr um Jahr reicher zu machen.

Glücklicherweise ist Deutschland von der säkularen Stagnation, die Japan erfasst zu haben scheint, noch ziemlich weit entfernt. Tabelle 1 zeigt einen Vergleich wichtiger Kerndaten zwischen Deutschland und Japan. Das Wachstum Deutschlands ist niedrig, aber es ist noch nicht in ein Schrumpfen der Wirtschaft umgeschlagen. Die Unternehmen sind Nettokreditnehmer statt Nettosparer. Der Sparüberhang am Sozialprodukt ist kleiner als in Japan. Die Nettoneuverschuldung ist ebenfalls deutlich geringer. Vor allem

[5] Bei flexiblen Nominalzinsen tendiert der nationale Realzins stets zu dem auf den Weltkapitalmärkten herrschenden Niveau. Diese Tendenz ist jedoch dann unterbrochen, wenn die Wirtschaft sich in der Liquiditätsfalle befindet. Dann neigt der nationale Zins vielmehr dazu, nach oben hin vom Weltniveau wegzudriften.

Tab. 1
Vergleich Japan/Deutschland (Dezember 2002)
in %

	Japan	Deutschland
Inflation 2002	– 1,4	1,4
Wachstum 2002	– 0,5	0,4
Unternehmen sind	Nettosparer	Nettokreditnehmer
Sparüberhang/BSP 2002	8,3	5,0
Nettoneuverschuldung/BSP 2002	7,2	3,8
Schuldenquote 1992	60,0	43,1
Schuldenquote 2002	155,0	60,9
Diskontsatz 2002	0,1	2,75

die Schuldenquote, die in Japan bei 155% angekommen ist, liegt in Deutschland stabil in der Nähe der Maastricht-Grenze von 60%. Auch die Zinsen sind noch sehr viel höher als in Japan.

Kennzeichen der säkularen Stagnation nach dem Muster Alvin Hansens sind in Japan, nicht aber in Deutschland zu erkennen. Dennoch gibt es einen Grund, diese Kennzeichen bei der weiteren Beobachtung der deutschen Entwicklung im Auge zu behalten. Dieser Grund ist der Euro. Wie im Folgenden gezeigt wird, führt nämlich der Euro zu Anpassungsproblemen für Deutschland und Handlungsbeschränkungen der deutschen Wirtschaftspolitik, die erstaunliche Parallelen zur Situation Japans aufweisen.

3. Euro: Chance für Europa, Risiko für Deutschland

Der Euro wird Europa viele Vorteile bringen. Er schafft Preistransparenz auf den Märkten, er senkt die Transaktionskosten für den internationalen Handel und vor allem schafft er einen einheitlichen europäischen Kapitalmarkt, indem er grenzüberschreitende Kapitalbewegungen von Wechselkursrisiken befreit. Das alles wird Europa voranbringen. Gleichwohl sind Übergangsprobleme bis zur Anpassung der europäischen Wirtschaftsstrukturen an den Euro, die insbesondere Deutschland betreffen, zu erwarten.

Deflationsgefahren ernst nehmen

Zu den möglichen Übergangsproblemen, die man diskutieren muss, gehört eine Deflation nach japanischem Muster. Eine wichtige Parallele zwischen Deutschland und Japan ergibt sich nämlich auch insofern, als die deutsche Politik die Kontrolle über die Geldpolitik aus der Hand gegeben und mit den Schuldenregeln des Maastrichter Vertrages den Spielraum für unabhängige Fiskalpolitik faktisch verloren hat. In Japan ist es die Kombination aus hohem Schuldenbestand und Liquiditätsfalle, die den Handlungsspielraum der nationalen Politik einschränkt, in Deutschland ist es die Selbstbindung durch die Unterordnung unter die Regeln der Gemeinschaft. Es gibt nichts, was die nationale Politik einer Deflation entgegensetzen könnte, wenn sie denn käme.

Die gesamte Verantwortung für die Steuerung der deutschen Konjunkturentwicklung und die Vermeidung einer Deflationsgefahr liegt nun bei der Europäischen Zentralbank. Sie hat es mit ihrer Zinspolitik in der Hand, die Deflationsgefahren für Deutschland zu vermeiden. Sehr lange hat die Europäische Zentralbank an einem hohen kurzfristigen Zins von 3,25% festgehalten, während ihr amerikanisches Pendant nur noch Zinsen von 1,75% verlangte. Die EZB ging dann Anfang Dezember 2002 zwar auf 2,75% herunter, doch folgte sie damit nur der amerikanischen Zentralbank, die ihren kurzfristigen Zins zuvor auf 1,25% gesenkt hatte. Bislang hat die Bank nicht den Eindruck vermittelt, dass sie bereit wäre, einer Deflation, die nur Teile des Euro-Gebietes umfasst, beherzt entgegenzutreten.

In Deutschland ist bislang noch keine Deflation bei den Konsumgüterpreisen entstanden. Allerdings ist die Inflationsrate extrem niedrig. Im November 2002 hatte die saisonbereinigte und auf Jahresbasis hochgerechnete halbjährige Inflationsrate des Konsumentenpreisindexes nur 0,2% betragen, und die entsprechend berechneten Inflationsraten für die industriellen Erzeugerpreise waren in den Monaten Juli bis September sogar negativ. Es ist noch zu früh, um hieraus bereits weitergehende Aussagen abzuleiten, aber es gilt, wachsam zu sein. Von der Gleichung »Euro = Teuro«, die kurz nach der Einführung des Euro die deutschen Gemüter bewegte, kann jedenfalls nicht die Rede sein. Die Gefahren liegen ganz woanders.

Eine Deflation wäre eine fatale Entwicklung für Deutschland, weil ein Anstieg der Realzinsen und der Reallöhne die ohnehin alarmierende Zahl der Insolvenzen noch weiter erhöhen würde. Eine geringe Inflation ist unschädlich, eine geringe Deflation wäre hingegen eine Katastrophe. Diese Asymmetrie wird manchmal übersehen.

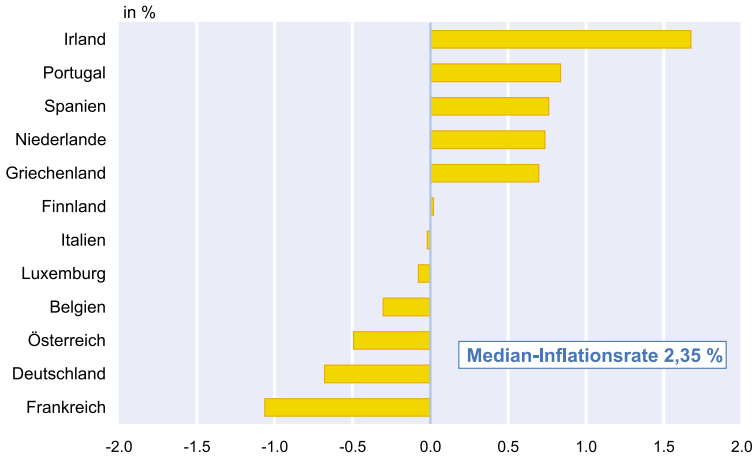
Der Balassa-Samuelson-Effekt

Die Deflationsgefahr besteht in Deutschland wegen des so genannten Balassa-Samuelson-Effekts. Deutschland hat eine strukturell niedrigere Inflationsrate als die meisten anderen Länder, die sich bei den Löhnen noch in einem Aufholprozess befinden.[6] Frankreich ist, wie Abbildung 9 zeigt, in einer ähnlichen Situation wie Deutschland. Länder mit niedrigen Löhnen haben niedrige Preise bei den lokalen Dienst-

[6] Die Deflationsgefahr für Deutschland wurde erörtert in: H.-W. Sinn und M. Reutter (2000), »The Minimum Inflation Rate for Euroland«, CESifo Working Paper 377, Dezember, sowie dieselben (2002), »Die Mindestinflationsrate für die Euro-Länder«, ifo Schnelldienst 53 (35-36), S. 23–26.

Abb. 9

Abweichung der Inflationsrate der Euroraum-Länder vom Median[1)]



1) Inflationsraten: Mittelwert der Jahre 1999 - 2001.

Quelle: IMF, Berechnungen des CESifo.

leistungen und anderen nicht gehandelten Waren, und deshalb ist auch ihr durchschnittliches Preisniveau niedrig. Im Zuge der realen wirtschaftlichen Konvergenz, die für die nächsten Jahrzehnte in Europa zu erwarten ist, werden sich auch die Löhne und Preise aller Länder aneinander annähern. Deshalb können die Inflationsraten nicht gleich sein. In den ersten drei Jahren der Währungsunion lag die deutsche Inflationsrate durchschnittlich um ca. 2,3 Prozentpunkte unter der irischen Inflationsrate und um 1,5 Punkte unter der portugiesischen Inflationsrate. Zwischen der französischen und der irischen Inflationsrate lag sogar eine Spanne von 2,7 Prozentpunkten. Diese Spannen werden sich irgendwann einmal verringern, aber auf absehbare Zeit muss man mit ihnen auch weiterhin rechnen.

Die Konvergenz der Preise und Löhne läuft nicht nur mit der realen Konvergenz parallel, sondern wird durch diese Konvergenz sogar verursacht. Da die wirtschaftlich rückständigen Länder höhere Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität als die entwickelten Länder haben, steigen dort auch die realen Lohnsätze schneller. Der Anstieg dieser realen Lohnsätze überträgt sich auf dem Wege über einen entsprechenden Anstieg der Preise der lokalen Dienstleistungen und Mieten in die nationale Inflationsrate. Wie unten gezeigt wird, trägt auch der durch den Euro geschaffene einheitliche Kapitalmarkt wegen der durch ihn verursachten Zinskonvergenz zur Beschleunigung der realen Konvergenz bei. Insofern vergrößert die Einführung des Euro die Unterschiede in den nationalen Inflationsraten, von denen die beschriebene Deflationsgefahr für Deutschland ausgeht.

Probleme für die Politik der europäischen Zentralbank

Die strukturellen Unterschiede in den Inflationsraten der europäischen Länder haben zur Folge, dass es grundsätzlich keine Geldpolitik gibt, die allen europäischen Ländern gemeinsam Preisstabilität beschert. »One size fits all« muss die Devise des Europäischen Zentralbankrats sein, aber die strukturellen Konflikte zwischen den Landesvertretern sind offenkundig. Die öffentlich vorgetragenen Harmoniebekundungen der Mitglieder des Zentralbankrates sind ein Teil der europäischen Staatsräson geworden, aber sie überzeugen nicht.

Jeder Landesvertreter im Zentralbankrat hat eine Stimme, gleichgültig wie groß das Land ist, das er vertritt. Diese Konstruktion führt dazu, dass die Position des deutschen Vertreters bereits von der seines irischen Kollegen ausgehebelt werden kann, obwohl Irland weniger als ein Zwanzigstel der deutschen Bevölkerung hat. Stimmentscheidend sind unter diesen Verhältnissen jene Länder, die in der Nähe der Medianposition liegen. Wie die Abbildung zeigt, sind das bezüglich der Inflationsrate derzeit Italien und Finnland. Die Zahl der Länder, die eine höhere Inflationsrate haben, ist genauso groß wie die Zahl der Länder, in denen die Rate kleiner ist. Vorausgesetzt alle Länder haben das gleiche Inflationsziel, wird eine Geldpolitik gewählt, die den Medianländern gefällt, denn für keine andere Politik gibt es eine Mehrheit.

Aus deutscher Sicht ist die Sorge begründet, dass sich die Europäische Zentralbank zu sehr an den Belangen der kleineren Länder des Euroraums wie Irland, Portugal oder Holland ausrichtet, die bestrebt sind, ihre strukturell bedingte Inflation unter Kontrolle zu bringen. Das unverhältnismäßige Gewicht der kleinen Länder führt zu einer aus deutscher Sicht zu restriktiven Interpretation der Stabilitätsziele der Zentralbank. Offiziell hat sich die Zentralbank als *Obergrenze* der noch zu tolerierenden durchschnittlichen Inflationsrate einen Wert von nur 2% gesetzt. Das ist für Deutschland und Frankreich zu niedrig, denn ein solcher Wert treibt diese Länder zu nahe an den Rand einer Deflation. Manche Ökonomen fordern deshalb, dass der Wert um mindestens einen halben Prozentpunkt heraufgesetzt werden sollte.[7]

Die EZB sollte sich von ihrer Politik verabschieden, nur auf die durchschnittliche Inflationsrate zu schauen. Der wirtschaftliche Anpassungsprozess der Länder der europäischen Währungsunion ist noch lange nicht abgeschlossen. Während dieses Anpassungsprozesses ist ein erhebliches Maß an Toleranz gegenüber der Inflation von Ländern wie Spanien, Portugal, Griechenland, Irland oder Holland angebracht, deren Löhne und Preise noch steigen werden.

[7] Vgl. z.B. P. De Grauwe (2002), »The Euro at Stake? The Monetary Union in an Enlarged Europe«, CESifo Forum 3 (2), S. 58–62; European Economic Advisory Group at CESifo (2002), Report on the European Economy, CESifo: München, Kapitel 4 sowie Sinn und Reutter, a.a.O.

Wenn diese Länder höhere Inflationsraten als der Durchschnitt haben, ist das kein Grund zur Besorgnis, sondern nur ein Zeichen einer notwendigen Anpassung der relativen Preise über die Ländergrenzen hinweg. Eine Abweichung vom Durchschnitt der europäischen Inflationsraten nach oben ist lange nicht so schlimm wie eine Abweichung nach unten. Sofern sie auf dem Balassa-Samuelson-Effekt basiert und nicht auf einer Überhitzung der Ökonomie, spricht aus allokativer Sicht alles dafür, ihr ihren Lauf zu lassen. Die Asymmetrie der ökonomischen Konsequenzen einer Abweichung nach oben und unten verbietet es, nur den Durchschnitt in den Blick zu nehmen und besonders ehrgeizige Stabilitätsziele zu verfolgen. Die Orientierung an bloßen Durchschnitten macht vielleicht später einmal Sinn, wenn sich die europäischen Länder stärker aneinander angeglichen haben und nicht mehr so große Unterschiede bei den Inflationsraten aufweisen, wie es heute noch der Fall ist. So weit ist Europa aber noch lange nicht.

Das gilt insbesondere, wenn die Erweiterung des Währungssystems um die osteuropäischen Länder bedacht wird, die ja in absehbarer Zeit kommen wird. Der Balassa-Samuelson-Effekt wird dann weiter an Bedeutung gewinnen. Deutschland und Frankreich würden mit hoher Wahrscheinlichkeit in die Deflation gezwungen, wenn der Beitritt zum EWS rasch erfolgte und die EZB an ihren am Durchschnitt orientierten Stabilitätszielen festhielte.

Die anstehende Osterweiterung der EU macht es im Übrigen dringend erforderlich, die internen Entscheidungsstrukturen der EZB noch zuvor so zu ändern, dass die großen Länder das ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entsprechende Stimmgewicht im Zentralbankrat erhalten. Eine Rotation der kleineren Mitgliedsländer oder das Prinzip der doppelten einfachen Mehrheit stehen als Vorschläge im Raum.[8]

Bevor der Euro angekündigt und eingeführt wurde, gab es zwischen den Währungen einiger Länder ein erhebliches Maß an Wechselkursunsicherheit. Diese Wechselkursunsicherheit hatte zu hohen Zinsen in den kapitalarmen Ländern geführt, weil die Kapitalgeber für ihre Bereitschaft, Geld zur Verfügung zu stellen, in Form einer hohen Risikoprämie im Zins kompensiert werden mussten. Mit der Einführung des Euro und der Beseitigung der Wechselkursunsicherheit sind diese Risikoprämien verschwunden.

Das ist ein großer Vorteil für die bislang benachteiligten Länder. Auch sie haben mittlerweile den Zugang zu günstigen Finanzierungsbedingungen erhalten, wie sie früher nur den deutschen Firmen vorbehalten waren. Diese Begradigung des Terrains, auf dem der Wettbewerb stattfindet, ist ein wünschenswertes Ergebnis der europäischen Integration und die Bedingung für Prosperität und Wachstum in Europa. Das knappe Investitionskapital kann nun unbehindert durch Wechselkursschranken dorthin wandern, wo es die höchsten Erträge verdient und so einen größtmöglichen Beitrag für das europäische Sozialprodukt leisten. Der Euro wird Europa aus diesem Grunde einen Wachstumsschub bescheren.

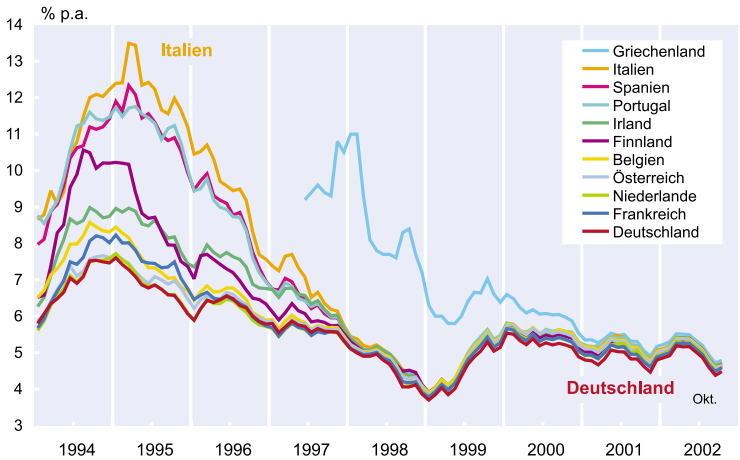
So wünschenswert dieser Wachstumsschub ist, man muss aber klar sehen, dass Deutschland mit dem Euro eines wichtigen Wettbewerbsvorteils in Form seiner niedrigen Zinsen beraubt wurde. Der Wachstumsschub wird sich in den eher peripheren, bislang jedenfalls benachteiligten Ländern abspielen, doch Deutschland aussparen. Je nachdem, wie stark der Euroraum durch die verbleibende Wechselkursunsicherheit vom Rest der Welt getrennt bleibt, muss man sogar befürchten, dass ein erheblicher Teil des in der Peripherie investierten Kapitals nicht aus dem Rest der Welt zuströmt, sondern aus den Ersparnissen stammt, die sonst in Deutschland investiert worden wären.

Zinskonvergenz

Unter den realen Effekten, die der Euro in Europa bewirkt, ist die Schaffung eines einheitlichen Kapitalmarktes und die damit einhergehende Zinskonvergenz wahrscheinlich der wichtigste. Abbildung 10 zeichnet ein plastisches Bild dieser Entwicklung. Während noch Mitte der neunziger Jahre die langfristigen Zinsen in Europa um 5 bis 6 Prozentpunkte voneinander abwichen, ist es inzwischen zu einer fast perfekten Zinskonvergenz gekommen. Die Konvergenz begann schon im Vorfeld der Währungsunion und hatte die Abstände zwischen den Zinsen bereits 1998 auf wenige Dutzend Basispunkte reduziert.

Abb. 10

Rendite 10-jähriger Staatsanleihen in den Euro-Ländern: Der Verlust des deutschen Zinsvorteils durch den Euro

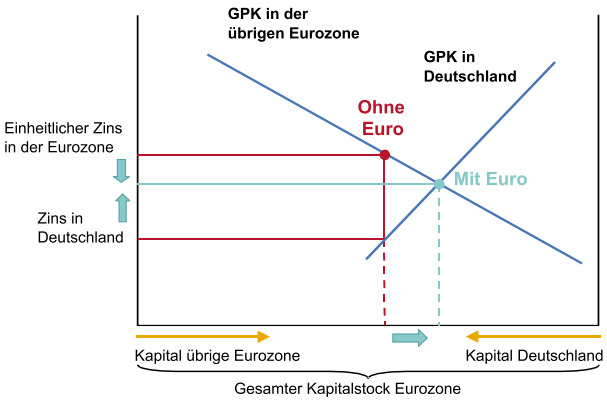


Quelle: Nationale Zentralbanken

[8] H. Berger (2002), »The ECB and Euro-Area Enlargement«, IMF Working Paper 02/175, Oktober; P. De Grauwe, a.a.O.

Abb. 11

Umschichtung des europäischen Kapitals: Der Effekt des Euro



* GPK: Grenzproduktivität des Kapitals

Dieser Fall wird in Abbildung 11 anhand einer einfachen Modellvorstellung verdeutlicht.[9] Es wird von einem gegebenen europäischen Kapitalbestand ausgegangen, wie er in zehn Jahren verfügbar ist. Auf der Abszisse ist von rechts nach links der Kapitaleinsatz in Deutschland, von links nach rechts der Kapitaleinsatz in der übrigen Eurozone dargestellt. Die fallende Kurve ist die Kurve der Grenzproduktivität des Kapitals in der übrigen Eurozone, und die steigende, also von rechts nach links ebenfalls fallende Kurve, ist die Kurve der Grenzproduktivität des Kapitals in Deutschland.[10] Unternehmen in den jeweiligen Gebieten investieren bis zu dem Punkt, an dem die Grenzproduktivität gerade dem Zins entspricht. Dort ist der Gewinn maximal.

Wäre der Euro nicht eingeführt worden, wären aufgrund der unterschiedlichen Zinsen weiterhin unterschiedliche Rentabilitätsanforderungen an die Kapitalien der verschiedenen Länder gestellt worden. Eine für Deutschland sehr günstige Aufteilung des europäischen Sparkapitals hätte weiterhin Bestand gehabt. Aufgrund der niedrigen Zinsen wäre auch in Zukunft viel Kapital in Deutschland gebunden geblieben. Dies wäre den zum Kapital komplementären Faktoren wie insbesondere der menschlichen Arbeitskraft zugute gekommen, die auch in Zukunft hohe Entlohnungssätze hätten realisieren können.

Wegen der Einführung des Euro bildet sich aus den genannten Gründen indes ein einheitlicher Zins heraus, wie es in Abbildung 11 durch die blauen Pfeile dargestellt wird und in Abbildung 10 empirisch gezeigt wurde. Mit der Zinskonvergenz konvergieren auch die Kapitalgrenzproduktivitäten in den verschiedenen Ländern, denn in den Ländern, in denen die Zinsen fallen, wird mehr und in Deutschland wird weniger investiert, als es ohne den Euro der Fall gewesen wäre. Die Finanzkapitalmärkte sorgen dafür, dass sich die Finanzierungsmittel entsprechend verteilen. Dieser Prozess der Reallokation des Kapitalstocks ist derzeit in Europa in großem Umfang zu beobachten, und er wird die Entwicklung der Eurozone während des nächsten Jahrzehnts maßgeblich bestimmen.

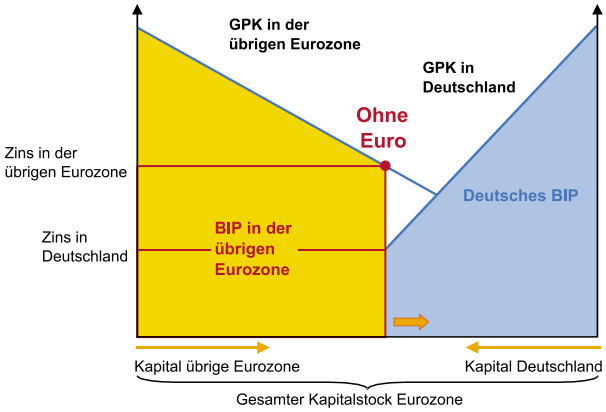
Es ist schon heute sichtbar, dass die großen Kapitalsammelstellen Deutschlands ihre Mittel zunehmend in die bisher benachteiligten Länder verschieben. Während das Kreditvolumen in Deutschland schrumpft, erlebt z.B. Spanien ein zweistelliges Wachstum der vom Bankensystem ausgereichten Kredite, und erstmalig entwickeln sich dort überhaupt Märkte für langfristige Festzinsdarlehen. Auch die Vorschriften der deutschen Aufsichtsbehörden, dass die deutschen Lebensversicherer ihrer Mittel im Wesentlichen nur im gleichen Währungsraum anlegen dürfen, hat mit der Einführung des Euro eine ganz andere Bedeutung bekommen. Anlagen in Spanien, Portugal oder Irland gehören jetzt automatisch zur Kategorie der aufsichtsrechtlich erlaubten Investitionen.

Die Verlagerung des Investitionskapitals ruft offenkundige Nachteile für die Einkommen der zum Kapital komplementären Produktionsfaktoren in Deutschland hervor. Die Arbeitnehmer, insbesondere die Anbieter einfacher Arbeit, werden aufgrund dieses Effektes zu den Verlierern der westeuropäischen Integration gehören.

Aus all dem darf man freilich nicht schließen, dass die Einführung des Euro Nachteile für Europa mit sich bringt. Das Gegenteil ist der Fall, wie anhand der Abbildungen 12 und 13 leicht gezeigt werden kann.

Abb. 12

Gespaltener Kapitalmarkt ohne den Euro



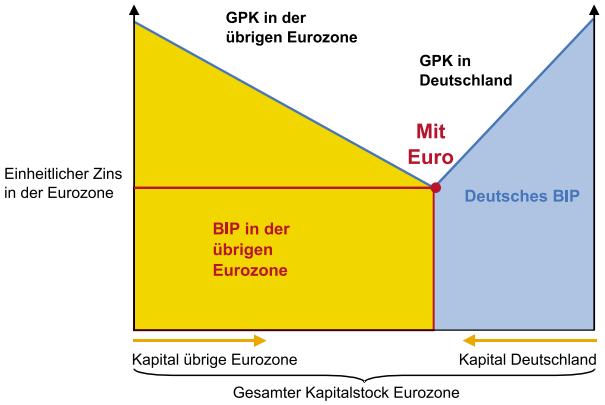
* GPK: Grenzproduktivität des Kapitals

[9] Siehe auch: H.W. Sinn und R. Koll (2000), »Der Euro, die Zinsen und das europäische Wirtschaftswachstum«, ifo Schnelldienst 53 (32-33), S. 46–47.

[10] Die Grenzproduktivität ist jener maximale Zins, den ein zusätzlich in den Blick genommenes reales Investitionsprojekt gerade noch verkraften kann, ohne unrentabel zu werden. Die Kurve der Grenzproduktivität fällt mit wachsendem Kapitaleinsatz, weil die verfügbaren Projekte nach der Höhe ihrer jeweils noch verkraftbaren Maximalzinssätze aufgereiht sind. Die Grenzproduktivität ist hier einschließlich der so genannten Eigenverzinsung des Kapitals in Form der Preissteigerungsrate der Kapitalgüter definiert. Vgl. R. Dorfman, R.M. Solow und P.A. Samuelson (1958), Linear Programming and economic analysis, New York: McGraw-Hill.

Abb. 13

Umschichtung des europäischen Kapitals: Wachstumsgewinne durch den Euro



* GPK: Grenzproduktivität des Kapitals

Die Flächen unter den Grenzproduktivitätskurven sind Indikatoren für die Werte der jeweiligen Bruttoinlandsprodukte. Ohne die Einführung des Euro wären die europäischen Zinsen unterschiedlich geblieben, und man sieht schematisch an der gelben und der blauen Fläche, wie groß jeweils das bei dieser Kapitalverteilung in Deutschland und im übrigen Europa erzielte Inlandsprodukt gewesen wäre. Mit der Einführung des Euro verlagert sich hingegen ein Teil des Kapitals, das sonst in Deutschland investiert worden wäre, in die anderen europäischen Länder. Das vergrößert das Inlandsprodukt dort und verringert es in Deutschland – immer im Vergleich zu dem Niveau, das dieses Inlandsprodukt andernfalls in zehn Jahren erreicht hätte. Wie man an Abbildung 13 sieht, wird die gelbe Fläche größer, und die blaue wird kleiner. Da der Zuwachs des Inlandsprodukts in den restlichen Ländern der Eurozone die Abnahme in Deutschland übersteigt, entsteht per saldo ein Wachstumsschub für Europa.[11,12]

Die solchermaßen veranschaulichten Effekte werden von erheblicher quantitativer Bedeutung für Europa sein und seine Entwicklung über viele Jahre vorantreiben. Die wirtschaftliche Konvergenz wird durch die Einführung des Euro gefördert, und das Wachstum wird nachhaltig beschleunigt. Der Euro wird mithelfen, Europa zu der Blüte zu treiben, die sich die Väter der Europäischen Union erhofft haben. Der einzige Schönheitsfehler in diesem Bild ist, dass Deutschland an dieser Blüte, wenn überhaupt, so wohl nur in sehr begrenztem Umfang teilhaben wird.

Überbewertet in den Euro?

Wie erwähnt, war der Auslöser der japanischen Probleme die Abwertung des Dollar im Gefolge der Steuerreform von 1986 und des Plaza-Agreements. Kein geringerer als Milton Friedman hat kürzlich die These vertreten, auch Deutschland leide unter einer ähnlichen Überbewertung seiner Währung.[13] Der Außenwert des Euro sei für Deutschland zu hoch, und dies sei die wesentliche Ursache der wirtschaftlichen Probleme unseres Landes. Friedman knüpft an der Wiedervereinigung an. Deutschland hat die Währungsaufwertung des Jahres 1992 gebraucht, weil nur so das Leistungsbilanzdefizit geschaffen werden konnte, das den für die Versorgung der neuen Bundesbürger notwendigen Ressourcenimport ermöglichte.[14] Die Aufwertung war aber nur temporär nötig gewesen. Längerfristig, nach einer Wiederaufnahme der eigenen Produktion und einer Normalisierung der Lage, hätte eine korrigierende Abwertung der D-Mark stattfinden müssen, doch ihr ist der Euro zuvorgekommen. Durch die überhastete Einführung des Euro, so Friedman, sei ein falscher Wechselkurs dauerhaft festgeschrieben worden. Deutschland leide heute unter zu hohen Güterpreisen sowie Löhnen und verliere deshalb seine Wettbewerbsfähigkeit.

Abbildung 14 zeigt, dass die Position Friedmans nicht unbegründet ist. In der Tat ist die Senkung der handelsgewichteten realen Wechselkurse für Länder wie Finnland, Schweden, Italien oder Finnland, die im Zuge des EWS-Zusammenbruchs nach 1992 stattfand, inzwischen noch nicht wieder korrigiert wurden. Innerhalb der Eurozone sind die deutschen Waren im Vergleich zu den Waren anderer Länder heute teurer als in der Zeit vor 1992. Hieraus resultiert eine Verschlechterung der deutschen Wettbewerbslage.

[11] Die Analyse unterstellt, dass der deutsche Zins mittelfristig ansteigt, weil flexible Wechselkurse zwischen dem Euro und dem Rest der Welt die Kapitalmärkte wirksam abschotten und der Kapitalvorrat Europas vom Euro unbeeinflusst bleibt. In dem Maße, wie statt dessen der deutsche Zins durch einen Zinsverbund mit dem außereuropäischen Ausland konstant gehalten wird, kommt es nach der Einführung des Euro zu einer Zuwanderung von Kapital aus diesem Ausland. Im Extremfall eines konstant bleibenden Zinssatzes bedeutet diese Zuwanderung, dass sich die linke Senkrechte mitsamt der Kurve der Grenzproduktivität der restlichen Euroländer nach links verschiebt, bis der Schnittpunkt dieser Kurve mit der Grenzproduktskurve für Deutschland das bisherige deutsche Zinsniveau erreicht. Der Anstieg des europäischen Inlandsprodukts ist dann noch größer, und das deutsche Inlandsprodukt fällt nicht. Das Wachstum der europäischen Produktion ist in diesem Fall noch größer. Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts ergibt sich ein relativer, aber kein absoluter Nachteil aus der Euro-Einführung. Die Realität liegt zwischen dem Extrem des konstanten Zinses und dem Extrem eines für die Euroländer gegebenen Kapitalvorrates.

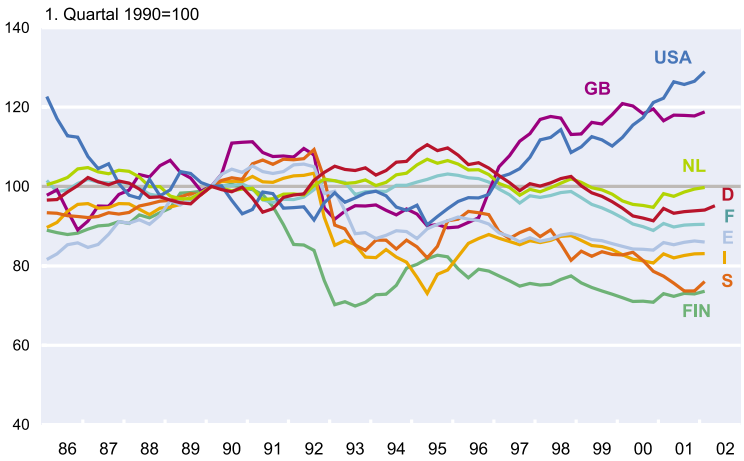
[12] Dabei ist zu betonen, dass durch die Kapitalverschiebungen nur das deutsche Inlandsprodukt, nicht das Inländerprodukt, nämlich das Sozialprodukt, kleiner wird. Das Kapital, das Deutsche nun im Ausland investieren, erbringt Erträge, die ebenfalls Teil des deutschen Sozialproduktes sind. Allerdings profitieren von diesen Erträgen nicht die zum Kapital komplementären Faktoren, also insbesondere nicht der Faktor Arbeit.

[13] Siehe M. Friedman (2002), »Deutschland braucht eine Dosis Deflation«, Interview, Süddeutsche Zeitung, 27. November, Nr. 274, S. 25.

[14] Vgl. auch H.-W. Sinn (1999), »International Implications of German Unification«, in: A. Razin und E. Sadka (Hrsg.), The Economics of Globalization, Cambridge: Cambridge University Press, S. 33–58.

Abb. 14

Entwicklung der realen Wechselkurse [1)]



1) Die Kurven zeigen die Entwicklung der mit den jeweiligen Handelsanteilen gewogenen realen Wechselkurse verschiedener Länder. Dabei ist das erste Quartal 1990 gleich 100 gesetzt. Für die Preisbereinigung wurden Konsumentenpreisindices genommen.

Quelle: IMF, Berechnungen des CESifo.

Man darf aber nicht übersehen, dass sich das Verhältnis zu Nachbarländern wie Holland und vor allem Frankreich, Deutschlands wichtigstem Handelpartner, in dieser Hinsicht kaum geändert hat und dass Deutschland Preisvorteile gegenüber anderen Ländern wie insbesondere den USA und Großbritannien gewinnen konnte, deren Währungen in der Zwischenzeit stark aufgewertet wurden. Im Verhältnis zu den deutschen Handelspartnern in ihrer Gesamtheit ist deshalb, wie die Abbildung zeigt, kein besonderer Effekt zu verzeichnen. Der handelsgewichtete reale Wechselkurs ist selbst im zweiten Quartal 2002, also nach der Aufwertung des Euro, die im ersten Halbjahr stattfand, immer noch niedriger als der Wechselkurs des Jahres 1990.

Richtig ist allerdings, dass die These Friedmans an Gewicht gewinnen könnte, wenn sich die Aufwertung des Euro weiter fortsetzt. Im Hinblick auf die wachsende Popularität des Euro als einer internationalen Transaktionswährung und auf das extrem hohe amerikanische Leistungsbilanzdefizit von etwa 4% des BSP ist dies sogar zu erwarten. Die Folge könnten dann Deflationsprobleme sein, wie sie der japanischen Wirtschaft derzeit zu schaffen machen.

Im Übrigen hat Friedman, wie zu zeigen sein wird, sicherlich insofern recht, als sich die Überbewertung auch auf das Lohnniveau Deutschlands bezieht. Diesem Thema wendet sich die Analyse nun zu.

4. Die hausgemachten Gründe für die Wachstumsschwäche

Deutschland hat es nicht mehr in der Hand, den Außenwert seiner Währung direkt zu beeinflussen, und es wäre müßig und widersinnig, dem Wettbewerbsvorteil nachzutrauern, den die D-Mark den deutschen Unternehmen auf den Kapitalmärkten gebracht hatte. Die segensreichen Wirkungen der Schaffung eines einheitlichen europäischen Kapitalmarktes kann man als guter Europäer auch dann nicht in Frage stellen, wenn die Deutschen daran nicht teilhaben. Insofern ist es wichtig, sich über die hausgemachten Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche Klarheit zu verschaffen, die noch beeinflussbar sind. Diese Gründe waren vielleicht tolerierbar, bevor der Euro, die europäische Integration, die Osterweiterung der EU und die Globalisierung den Wind des Wettbewerbs schärfer haben wehen lassen. Heute sind sie es nicht mehr.

a. Das Problem der hohen Löhne

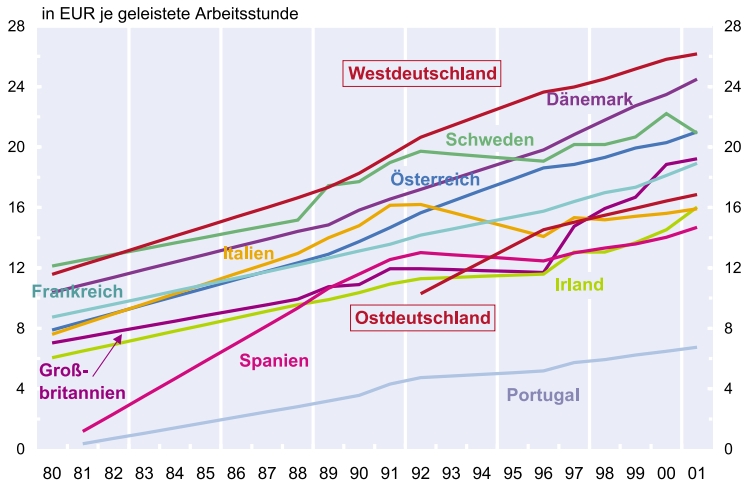
Auf dem ersten Rang der relevanten Gründe für die Wachstumsschwäche eines Landes steht meistens das Lohnniveau. Wirtschaftliches Wachstum findet auf einem Standort nur dann statt, wenn dieser Standort den Investoren Gewinne verspricht, und Gewinne gibt es nur, wenn die Produktionskosten niedrig genug sind. Die wichtigsten Kosten sind die Lohnkosten. Sie erklären den Löwenanteil der standortabhängigen Kosten des Unternehmenssektors eines Landes. Die in der betriebswirtschaftlichen Realität ebenfalls bedeutsamen Vorproduktkosten sind für die Standortfrage wenig relevant. Sie sind vor allem selbst wiederum Lohnkosten auf vorgelagerten Produktionsstufen und fallen deshalb bei einer aggregierten Betrachtung der Kostenprobleme einer Volkswirtschaft weniger stark Gewicht. Sie spielen nur insofern eine Rolle, als sie importierte Vorprodukte betreffen, aber gerade auch in dieser Hinsicht sind sie nicht standortgebunden.

Die deutschen Lohnkosten liegen im internationalen Vergleich an einer Spitzenposition. Abbildung 15 zeigt die Entwicklung der Stundenlohnkosten für Arbeiter im verarbeitenden Gewerbe in Deutschland und wichtigen Nachbarländern, allesamt zu herrschenden Wechselkursen berechnet. Man sieht, dass die westdeutsche Lohnkostenkurve am oberen Ende des Spektrums aller Kurven liegt. Die Stundenlohnkosten im verarbeitenden Gewerbe sind in Deutschland höher als in wohl allen anderen Ländern auf der Welt; das gilt auch für die Länder, die in der Abbildung nicht berücksichtigt sind. Selbst die Schweiz hat keine höheren Arbeitskosten pro Stunde als Deutschland. Die hohen Einkommen, die Arbeiter dort erzielen, werden großenteils mit einem hohen Zeiteinsatz verdient.

Wichtige Wettbewerber wie Frankreich oder Großbritannien haben Lohnkosten, die um ein Viertel unter den deutschen Lohnkosten liegen, obwohl sie im Hinblick auf das Bruttoin-

Abb. 15

Arbeitskosten je Stunde im Verarbeitenden Gewerbe
(weibliche und männliche Arbeiter)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft.

landsprodukt pro Kopf Deutschland inzwischen erreicht oder überholt haben (vgl. Abb. 2) und obwohl sie im Vergleich zu Deutschland keine unterbewerteten Währungen haben (vgl. Abb. 14). Andere Wettbewerber wie Schweden und Italien haben offenbar durch die Abwertung ihrer Währungen im Jahr 1992 und 1993 erhebliche Lohnkostenvorteile erzielen können. Dies ist der Effekt, den Milton Friedman gemeint hatte.

Besonders bemerkenswert ist, dass Irland, das Deutschland beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf bereits weit hinter sich gelassen hat, bei den Lohnkosten immer noch 40% zurückliegt. Dies ist vermutlich die hauptsächliche Erklärung für das irische Wirtschaftswunder. Gerade auch die neuen Bundesländer können am irischen Beispiel erkennen, worin ihre Wachstumsprobleme begründet sind (mehr dazu in Abschnitt 1).

Auch bei hohen Lohnkosten kann ein Land im Standortwettbewerb bestehen, wenn es um so viel besser ist, wie es teurer ist. Überstiege die Produktivität der Firmen auf einem deutschen Standort die Produktivität auf auswärtigen Standorten gerade um so viel, wie die deutschen Löhne über den ausländischen Löhnen liegen, so ließe sich das hohe deutsche Lohnkostenniveau verteidigen, und es gäbe keinen Grund zur Sorge. Es ist indes zu bezweifeln, dass diese Bedingung heute noch erfüllt ist.[15] Die hohe Arbeitslosigkeit spricht eine eindeutige Sprache. Arbeitslose sind nicht wettbewerbsfähig, weil sie gemessen an ihrer Produktivität zu teuer sind.

Das heißt nicht, dass Deutschland gegenüber den Wettbewerbern keine Produktivitätsvorsprünge mehr hat. Die enge Verflechtung der deutschen Wirtschaft, die gute Infrastruktur, die Sprache und das überlegene deutsche Rechtssystem können gewisse Produktivitäts- und Lohnunterschiede erklären und rechtfertigen. Doch holen die Wettbewerber auf, und es wird für Deutschland immer schwieriger, den alten Lohnabstand zu verteidigen. Wenn westdeutsche Unternehmen sich anderswo niederlassen, bringen sie ihr Know-how mit und können dort häufig mit der gleichen Produktivität wirtschaften, die sie im Inland erzielen. Die Abwanderung von Unternehmen aus Deutschland ist die vielfach beklagte Konsequenz.

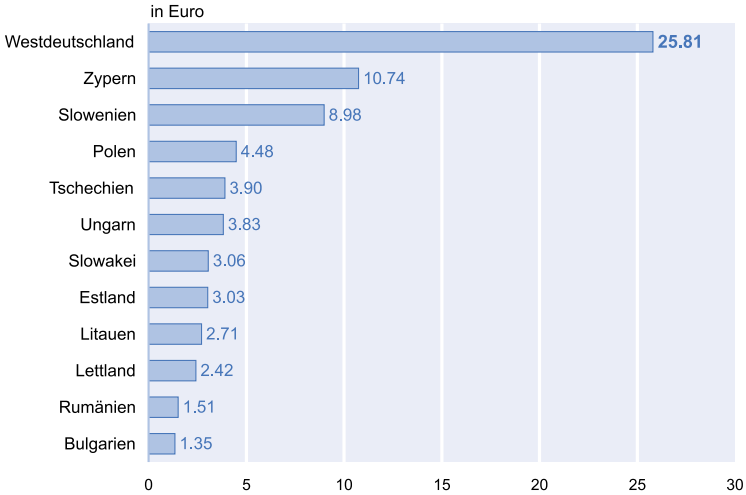
Deutschland konnte seine hohen Löhne zu einer Zeit rechtfertigen, als es noch den Vorteil seines großen Binnenmarktes ausspielen konnte. Vor 30, ja noch vor 20 Jahren war Deutschland ein ungleich besserer Standort für die industrielle Massenproduktion als Belgien, Holland oder Irland, denn diese Länder hatten nicht die Marktgröße, die es ermöglicht hätte, Produktivitätsgewinne durch industrielle Großserienproduktion zu erzielen. Mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes ist dieser Vorsprung indes schon seit langem verschwunden. Jeder Standort innerhalb der EU kommt heute in den Genuss eines großen Binnenmarktes, und davon profitieren insbesondere die kleinen Länder. Einer der hauptsächlichen Gründe für die deutschen Produktivitätsvorsprünge ist entfallen, aber die Tarifpartner scheinen es noch gar nicht gemerkt zu haben.

Die durch die hohen Löhne verursachten Standortprobleme unseres Landes werden sich potenzieren, wenn die Europäische Union im Jahre 2004 um zehn Länder erweitert wird. Wie Abbildung 16 zeigt, haben die meisten dieser Länder extrem niedrige Lohnkosten von nicht einmal einem Sechstel der westdeutschen Kosten. Außerdem verfügen sie über eine gut ausgebildete Facharbeiterschaft, und sie liegen unmittelbar in der Nachbarschaft zu Deutschland. Man muss kein Ökonom sein, um zu erkennen, dass sich das deutsche Standortproblem zu einer äußerst problematischen und nur schwer beherrschbaren Strukturkrise der gesamten deutschen Wirtschaft auswachsen wird, wenn keine Maßnahmen zur sofortigen und tief greifenden Flexibilisierung des

[15] Auch bei der Entwicklung der Lohnstückkosten (Stundenlohnkosten geteilt durch Arbeitsproduktivität) hat Deutschland sich ganz deutlich nach oben hin vom europäischen Durchschnitt abgesetzt. Lohnstückkosten sind aber nur dann als aussagekräftiger Indikator der Wettbewerbsfähigkeit anzusehen, wenn die bei ihrer Berechnung verwendete Arbeitsproduktivität um die Änderung der so genannten Entlassungsproduktivität bereinigt wird, also jenen Teil des Anstiegs der Arbeitsproduktivität, der dadurch zu erklären ist, dass Lohnsteigerungen minder produktive Arbeitsplätze vernichten und Unternehmen veranlassen, menschliche Arbeit durch Maschinen zu ersetzen. Lohnstückkostenvergleiche strotzen in vielen Fällen vor analytischer Willkür.

Abb. 16

Arbeitskosten je Stunde im Jahre 2000



Quelle: Eurostat, Westdeutschland: Institut der deutschen Wirtschaft.

Hinweis: Die zehn bereits 2004 zum Beitritt vorgesehenen Länder umschließen die hier genannten Länder ohne Rumänien und Bulgarien einschließlich Malta. Rumänien und Bulgarien sollen etwas später beitreten.

deutschen Arbeitsmarktes ergriffen werden. Wahrscheinlich ist ein Gutteil der derzeit schon zu beobachtenden Investitionsschwäche in Deutschland darauf zurückzuführen, dass die Firmen eine solche Flexibilisierung nicht erwarten und deshalb frühzeitig die Konsequenzen ziehen.

Um den Standortwettbewerb mit den neuen EU-Ländern in Osteuropa zu bestehen, müssen die deutschen Löhne nicht auf ein Sechstel ihres gegenwärtigen Wertes fallen. Aber sie müssen insbesondere im Bereich der einfachen Arbeit fallen, und niemand weiß genau, um wie viel. Nur eine Flexibilisierung des Lohnbildungsprozesses kann die Arbeitsmärkte in die Lage versetzen, das richtige Maß zu finden.

Wenn der Arbeitsmarkt nicht flexibilisiert wird, ist mit dreierlei Reaktionen zu rechnen, die allesamt unangenehmere Konsequenzen für die deutschen Arbeitnehmer haben werden als eine Lohnflexibilisierung.

Erstens werden ausländische Arbeitskräfte zuwandern und deutsche Arbeitskräfte in die Arbeitslosigkeit drängen. Bayern erfährt diesen Effekt derzeit im Hinblick auf innerdeutsche Wanderungsprozesse. Die Arbeitslosenquote, die nach Baden-Württemberg immer noch auf dem niedrigsten Niveau unter allen westdeutschen Ländern liegt, ist in letzter Zeit verhältnismäßig stark angestiegen. Der Grund für diesen Anstieg liegt fast ausschließlich in der Zuwanderung. Dabei ist die Zuwanderung aus den neuen Bundesländern, vor allem aus Thüringen und Sachsen, besonders hervorzuheben. Bei einer Arbeitslosigkeit von etwas mehr als 300 000 Personen lag die Zuwanderung im Jahr 2001 bei 100 000 Personen. Ein überproportional großer Anteil der Zuwandernden haben in Unter-, Mittel- und Oberfranken eine Anstellung gefunden und Plätze besetzt, die sonst von bayerischen Arbeitnehmern besetzt worden wären. In diesen Gebieten nahm die Arbeitslosigkeit besonders stark zu. Die Zuwanderung hat Einheimische in die Arbeitslosigkeit verdrängt. Dies wird sich in ähnlicher Form in der gesamten Bundesrepublik wiederholen, wenn die Zuwanderung aus den osteuropäischen Beitrittsländern einsetzt.

Zweitens werden die Standortverlagerungen deutscher Firmen in die neuen EU-Länder im Osten zunehmen, um so von den niedrigen Lohnkosten zu profitieren. Die mittelständische deutsche Industrie hat sich heute bereits in Osteuropa positioniert und wartet mit ihren Investitionsprojekten nur auf den Startschuss der EU-Erweiterung. Das Kapital, das im Osten investiert wird, fehlt in der Bundesrepublik.

Drittens werden sich die osteuropäischen Länder auch aus eigener Kraft auf die Produktion von arbeitsintensiv hergestellten Gütern konzentrieren, um so ihren Lohnkostenvorteil im Wettbewerb auszuspielen. High-Tech-Firmen in Deutschland brauchen diese Entwicklung nicht zu befürchten, doch da hierzulande gerade die arbeitsintensiv ausgerichteten Firmen unter Druck geraten, wird die Arbeitslosigkeit auch von daher zunehmen.

All das würde nicht, oder jedenfalls nicht im gleichen Ausmaß passieren, wenn die Löhne in Deutschland nachgeben würden. Die Arbeitslosigkeit könnte nicht zunehmen, und die Standorte behielten ihren Reiz für das international mobile Kapital. Durch Reallohnsenkungen sind zwar negative Verteilungsimplikationen für deutsche Arbeitnehmer nicht zu vermeiden, wohl aber die chaotischen und krisenhaften Entwicklungen, die bei einer Zunahme der Arbeitslosigkeit drohen.

Langfristig kann Deutschland aus der zentralen Lage, die es einnimmt, zu neuem Wachstum und neuer Blüte heranwachsen, und dann werden sich die Vorteile einer solchen Entwicklung auch wieder in der Breite der Arbeitnehmerschaft bemerkbar machen. Die Voraussetzung ist aber ein energische Kehrtwende bei der Lohnpolitik.

Mancherorts wird argumentiert, dass nicht niedrigere, sondern höhere Löhne notwendig seien, um eine Wirtschaft wieder anzukurbeln und Arbeitsplätze zu schaffen. Dies ist das so genannte Kaufkraftargument: Je höher die Löhne, so die Behauptung, desto höher ist die Konsumnachfrage der privaten Haushalte und desto höher ist dann die Nachfrage nach den Produkten des Unternehmenssektors. Es kann

mehr produziert werden, und so werden mehr Stellen von den Unternehmen geschaffen.

Diese Argumentationskette erfreut sich in der »Ökonomie des ersten Augenscheins«, die in deutschen Talkshows betrieben wird, einer gewissen Beliebtheit. Sie ist aber falsch und irreführend. Sie ist falsch, weil sie vernachlässigt, dass höhere Löhne eine Verringerung der Gewinnerwartungen des Unternehmenssektors bedeuten und insofern die Nachfrage nach Investitionsgütern verringern. Die positiven Nachfrageeffekte, die von einer Lohnerhöhung auf den privaten Konsum ausgehen, werden dadurch meistens überkompensiert.

Irreführend ist die Argumentationskette, weil sie den Eindruck erweckt, bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit komme es auch langfristig auf Nachfrageeffekte an. In Wahrheit wird die langfristige Entwicklung eines Landes praktisch allein von der Entwicklung des Güterangebots bestimmt, und das hängt vor allem von den Investitionen ab. Die Verminderung der Investitionen, die durch höhere Löhne induziert wird, bedeutet, dass weniger Arbeitsplätze geschaffen werden und dass die Produktionskapazität weniger schnell ausgebaut wird. Arbeitslosigkeit und verringertes Wirtschaftswachstum sind die Folge.

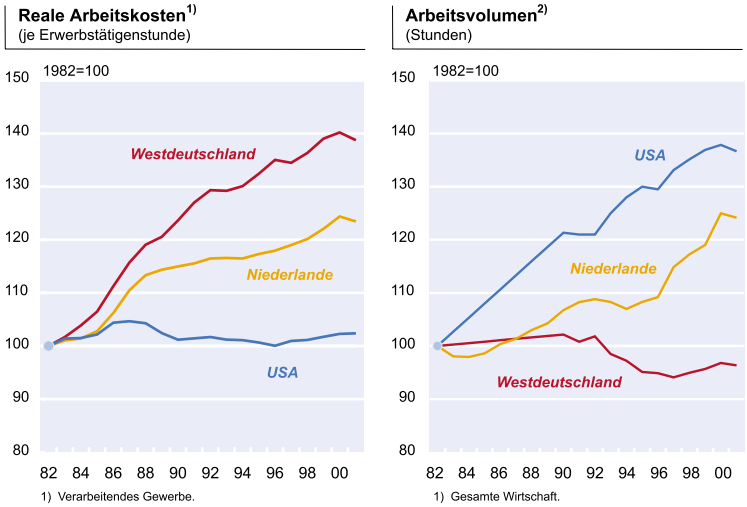
Abbildung 17 verdeutlicht den Zusammenhang durch den Vergleich der längerfristigen Wirtschaftsentwicklung in Deutschland, Holland und den USA. Als Bezugsjahr wurde das Jahr 1982 gewählt, denn damals wurde in Holland das so genannte Waassenar-Abkommen zwischen den Tarifpartnern und der Regierung geschlossen, mit dem eine Politik der langfristigen Lohnzurückhaltung eingeleitet wurde.

Innerhalb einer Zeitspanne von fast 20 Jahren (das letzte Berichtsjahr in der Abbildung ist 2001) haben sich die holländischen realen Arbeitskosten im verarbeitenden Gewerbe um etwa 23% vergrößert, die deutschen haben sich um knapp 40% vergrößert, und die US-amerikanischen sind praktisch konstant geblieben. Die Entwicklung des Arbeitsvolumens (gemessen an der Zahl der insgesamt geleisteten Stunden) verlief genau spiegelbildlich. Während in den USA ein Zuwachs des Arbeitsvolumens von etwa 37% stattfand und in den Niederlanden ein Zuwachs in Höhe von 26% zu verzeichnen war, hatte Westdeutschland eine Schrumpfung von 3% zu verkraften. Das bestätigt die auch in anderen ökonometrischen Studien erhärtete Faustregel, dass eine einprozentige Lohnsenkung gegenüber einem anderen Land langfristig mindestens etwa ein Prozent Beschäftigungszuwachs bedeutet.

Bei den Beschäftigungswirkungen kommt es nicht so sehr darauf an, ob bei den Lohnverhandlungen eines Jahres die übliche Zielmarke, die durch die Summe aus Produktivitätssteigerung und Preissteigerung definiert wird, um einen Prozentpunkt überschritten oder unterschritten wird. Solche kleinen Änderungen sind unerheblich. Wenn aber die Zielmarke 20 Jahre lang in jedem Jahr um einen Prozentpunkt überschritten wurde, dann entsteht ein Problem, wie es in der Abbildung sichtbar wird. So langsam, wie das Problem aufgebaut wurde, so schwer und mühsam wird es sein, es durch ein Lohnzurückhaltung wieder abzubauen. Dennoch führt daran angesichts der neuen Wettbewerbsverhältnisse kein Weg vorbei.

Nur ein Kurs der Zurückhaltung und Bescheidenheit bei den Lohnverhandlungen, der zumindest auf eine Verlangsamung des Wachstums, vielleicht aber sogar auf eine Senkung der Reallöhne hinausläuft, wird in der Lage sein, eine Verlagerung von Unternehmensstandorten und eine Kapitalflucht zu verhindern. Ein solcher Kurs kann nur durch eine Änderung der institutionellen Verhältnisse, die den Arbeitsmarkt umgeben, durchgesetzt werden, und er wird sicherlich erleichtert, wenn sich die Europäische Zentralbank bereit findet, ihr Ziel der Preisstabilität etwas großzügiger als bislang zu interpretieren, wie es oben diskutiert und gefordert wurde. Eine Geldpolitik, die Deutschland der steten Deflationsgefahr aussetzt, würde demgegenüber die Heilung der deutschen Krankheit erheblich erschweren.[16]

Abb. 17



Quelle: Gutachten des Sachverständigenrats, OECD, Institut der deutschen Wirtschaft; Berechnungen des ifo Instituts.

[16] Man kann die Politik der Lohnzurückhaltung als reale Abwertung für den deutschen Währungsraum interpretieren, wie sie Friedman fordert. Die Analogie zu einer Abwertung ist aber insofern unvollkommen, als eine tatsächliche Währungsabwertung den Reallohn in Einheiten heimischer Produktion möglicherweise gar nicht senken würde. Eine Abwertung ist z.B. völlig wirkungslos für den Arbeitsmarkt, wenn die Güterpreise über den direkten internationalen Preiszusammenhang vom Ausland her bestimmt sind und die Gewerkschaften Reallohnziele verteidigen. Die Beschäftigung kann nur steigen, wenn der Reallohn gesenkt wird. Dieses Ziel kann nicht ohne die Änderung der institutionellen Verhältnisse des Arbeitsmarktes und des Sozialstaates und nur schwerlich ohne die Hilfe einer akkomodierenden Geldpolitik erreicht werden.

b. Hohe Steuerlasten

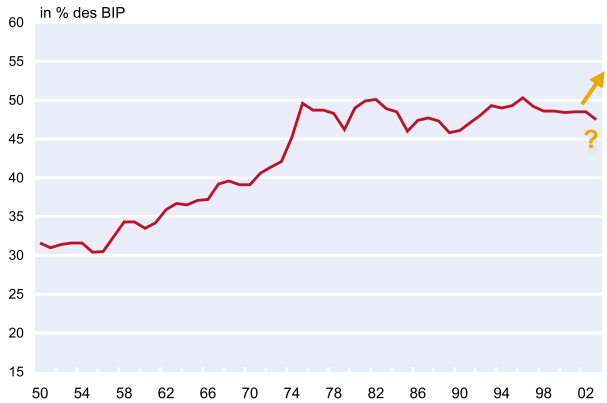
Ein Grund für die hohen Lohnkosten liegt bekanntlich in den hohen Abgabenlasten, die der Faktor Arbeit zu tragen hat. Die Abgabenlast des Faktors Kapital ist durch die Steuerreform des Jahres 2000 stark reduziert worden, doch die Abgaben, die auf dem Faktor Arbeit lasten, sind unverändert hoch. Zwar hätte die geplante Senkung der Einkommensteuertarife eine gewisse Linderung gebracht, doch wurde diese Senkung wegen der Flut in den neuen Ländern ausgesetzt.

Die Wertschöpfung des durchschnittlichen deutschen Arbeitnehmers ist mit einer Grenzabgabenlast von knapp 66% belegt. Zwei Drittel dessen, was er aufgrund einer zusätzlichen Anstrengung erwirtschaftet, fließt an den Staat. Wenn also z.B. ein Geselle durch einen zusätzlichen Arbeitseinsatz 1 000 Euro an zusätzlichen Werten schafft, die der Unternehmer durch Verkauf der Arbeitsleistung realisieren kann, und wenn der Unternehmer von dieser Wertschöpfung keinerlei Deckungsbeiträge für andere Zwecke abzieht, so müssen Unternehmer und Geselle zusammen 656 Euro an den Staat zahlen und gerade einmal 334 Euro bleiben dem Gesellen netto in der Tasche. Dabei ist die Kirchensteuer noch nicht einmal gerechnet. Kein Wunder, dass die Schwarzarbeit um sich greift und die Heimwerkermärkte blühen. Wenn Kunde und Geselle sich zusammentun, sparen sie 656 Euro, und wenn der Kunde selber zum Pinsel greift, kann er dreimal so viel Zeit wie der Geselle brauchen, ohne dass die Sache für ihn unrentabel wird.

Mit seiner hohen Grenzabgabenlast liegt Deutschland in der Spitzengruppe aller OECD-Länder. Selbst Wohlfahrtsstaaten wie Schweden oder die Niederlande belasten den jeweils durchschnittlichen Arbeitnehmer in geringerem Maße. Abbildung 18 vergleicht die deutsche Situation mit den Verhältnissen in den USA, Neuseeland, Großbritannien, Schweden und Holland, also einerseits Ländern mit liberalen Wirtschaftssystemen, andererseits solchen, die als Wohlfahrtsstaaten bekannt sind.

Abb. 19

Staatsausgabenquote

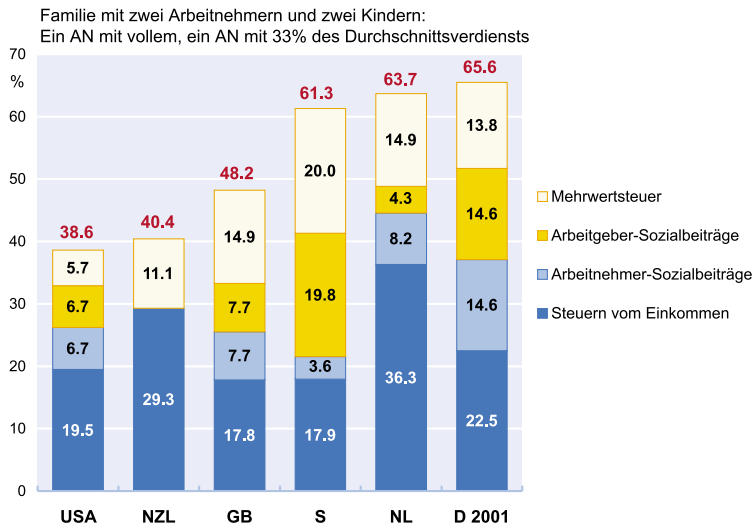


Quelle: Statistisches Bundesamt; 2002 und 2003 : Bundesministerium der Finanzen (2002), Finanzbericht 2003.

Die Grenzbelastung der Wertschöpfung ist in allen Fällen nach dem gleichen System berechnet. Sie setzt sich aus den Einkommensteuern des Arbeitnehmers, den Sozialabgaben des Arbeitnehmers, den Sozialabgaben des Arbeitgebers und der Mehrwertsteuer bzw. äquivalenter Steuern wie z.B. der amerikanischen Retail Sales Tax zusammen. Solcherlei indirekte Steuern müssen mitberücksichtigt werden, denn sie werden beim Arbeitgeber erhoben und belasten die durch Mehreinsatz von Arbeit erzeugte Wertschöpfung. Genauso wie die direkten Steuern treiben sie die Menschen in die Schwarzarbeit oder in die Heimwerkermärkte.

Abb. 18

Grenzbelastung des Faktors Arbeit (in Prozent der Wertschöpfung)

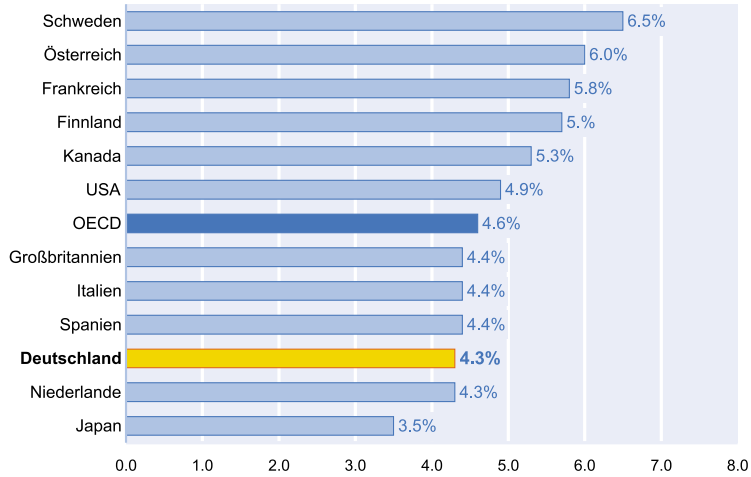


Parallel zu den hohen Steuerlasten ist die Staatsquote in Deutschland gestiegen. Die Staatsquote misst den Anteil aller Ausgaben des Staates am Bruttosozialprodukt. Sie lag, wie Abbildung 19 zeigt, noch 1970 bei 39% und ist dann in der Zeit der sozialliberalen Koalition bis in die Nähe von 50% gestiegen. Im Jahr 2001 lag sie knapp über 48%. Bedenkt man, dass das Bruttosozialprodukt die Abschreibungen auf den Kapitalstock der Volkswirtschaft beinhaltet, so entspricht dies bereits einer Staatsquote von über 50% bezüglich der verteilbaren Nettosozialprodukts.

Die neuen Beschlüsse der gerade wiedergewählten Regierungskoalition haben die Steuern in vielen Punkten erhöht und laufen darauf hinaus, dass die Einnahmen des Staates weiter ansteigen. Obwohl aktuell

Abb. 20

Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben in % des BIP - 1999 -



Quelle: OECD (2000), Education at a Glance, Tab. B2.1a.

wegen der Maastricht-Schranke mit einer gewissen Dämpfung zu rechnen ist, ist zu befürchten, dass dies mittelfristig auch die Staatsquote erhöhen wird.

c. Das Bildungsproblem: Falsche Prioritäten

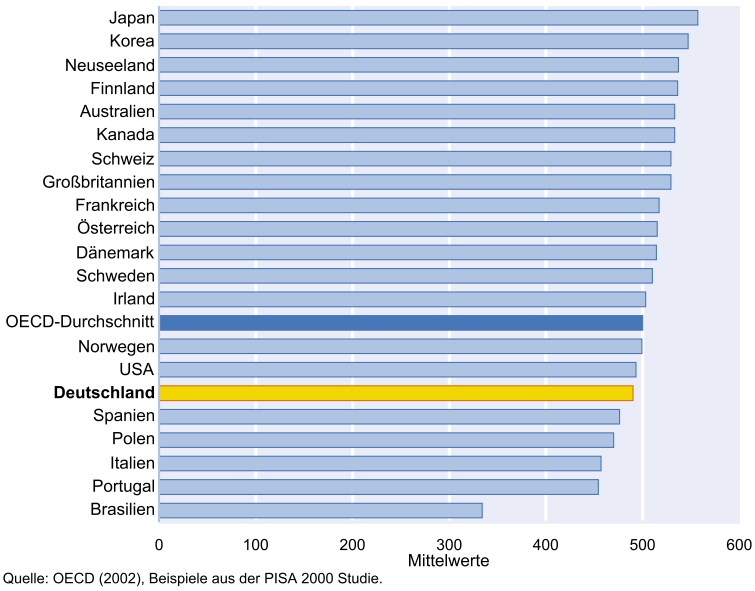
Ein wohlbekannter Erklärungsgrund für die Probleme der deutschen Volkswirtschaft liegt in der Vernachlässigung der Bildung. Wenn die Ausbildung schlecht ist, ist auch die Arbeitsproduktivität niedrig, und bei niedriger Arbeitsproduktivität führen ambitiöse Lohnziele zur Arbeitslosigkeit. Außerdem führt eine Vernachlässigung des Bildungswesens zu einer Verringerung des technischen Fortschritts, was unmittelbare Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum hat. Die Deutschen müssten besser werden, damit sie so teurer sein dürfen, wie sie sind.

Wie drängend das Problem ist, hat die PISA-Studie der OECD klar gemacht. Deutschland gibt viel zu wenig Geld für die Bildung aus und schneidet deshalb bei den internationalen Vergleichstests durchgängig in allen Leistungskategorien schlecht ab. Wie wenig Geld Deutschland für die Bildung ausgibt, zeigt Abbildung 20. Offenbar liegt unser Land mit einem Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben von nur 4,3% des Sozialproduktes sogar unter dem OECD-Durchschnitt. Deutschland liegt sogar noch hinter den Vereinigten Staaten, obwohl das Bildungswesen dort im Wesentlichen privat organisiert ist.

Die übertriebene Sparsamkeit hat offenkundige Implikationen für die Qualität der deutschen Schulausbildung. Abbildung 21 zeigt das Ergebnis eines Leistungsvergleichs im Fach Mathematik. Bei der Mathematik werden die Ergebnisse durch kulturelle Schranken und Sprachbarrieren am wenigsten verzerrt. Wie man sieht, liegt das Land der Dichter und Denker nicht nur bei den Ausgaben für die Bildung, sondern auch bei dem durch solche Ausgaben erzielten Bildungsniveau auf einem der hinteren Plätze, deutlich unter dem Durchschnitt aller OECD-Länder.

Abb. 21

Schulleistungen im internationalen Vergleich: Mathematik



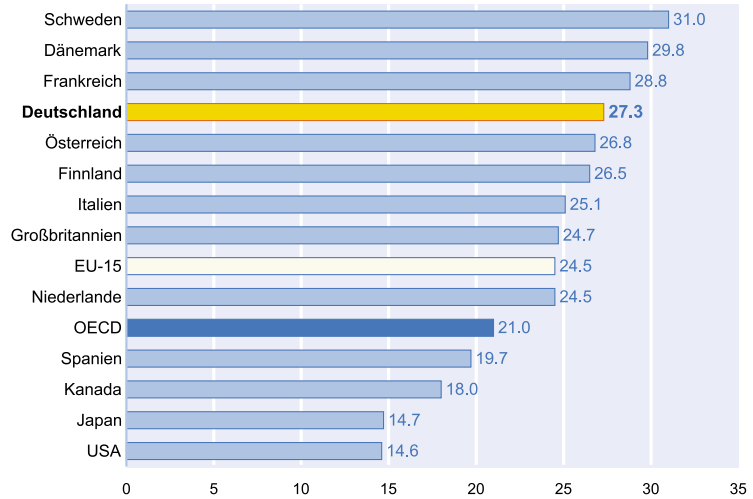
Quelle: OECD (2002), Beispiele aus der PISA 2000 Studie.

Hinter dem Ergebnis verbirgt sich vermutlich das Problem der fehlenden Integration der Immigranten. Nirgendwo sonst erwies sich nämlich der Leistungsunterschied zwischen den am besten und den am schlechtesten abschneidenden Schülern als so groß wie in Deutschland. Während die Eliteausbildung an den Gymnasien wettbewerbsfähig ist, liegt das große Problem bei den Hauptschulen, wo die Kinder der Zuwanderer meistens unterrichtet werden. Es ist eine Hypothek auf die Zukunft und ein soziales Problem ersten Ranges, wenn es nicht gelingt, die Kinder der Zuwanderer mittels einer guten Schulausbildung in die deutsche Leistungsgesellschaft zu integrieren.

So wichtig die Verbesserung der Ausbildung ist: Man darf nicht übersehen, dass es sehr lange dauern wird, bis sie sich spürbar auf dem Arbeitsmarkt niederschlägt. Bis quantitativ bedeutsame Effekte zustande kommen, von denen eine Beschleunigung des

Abb. 22

Öffentliche Sozialausgaben in % des BIP - 1998 -



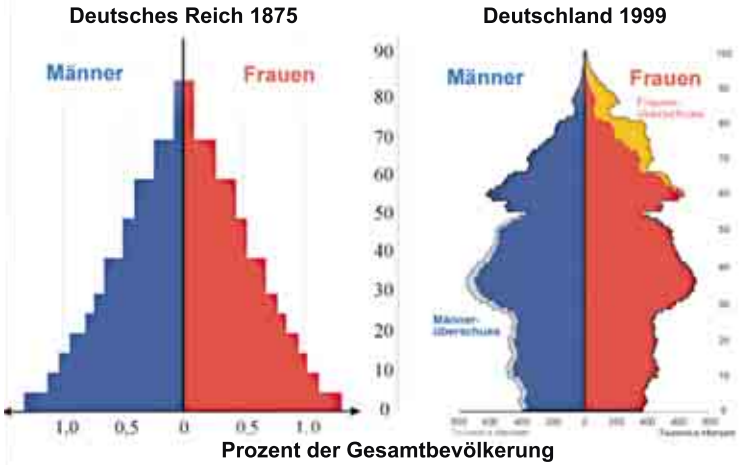
Quelle: OECD (2002), 1980-1998: 20 years of social expenditure - The OECD Database, S. 6.

deutschen Wirtschaftswachstums erwartet werden kann, wird man Jahrzehnte warten müssen.

Dennoch muss Deutschland über die Prioritäten seiner Staatsausgaben neu nachdenken. Ist es wirklich sinnvoll, dass für die Investition in das Humankapital des Landes nur 4,3% des Sozialproduktes ausgegeben werden, während 27,3% in soziale Verwendungen fließen? Und ist es gewollt, dass Deutschland beim Anteil der Bildungsausgaben am Sozialprodukt unter den OECD-Ländern abgeschlagen auf einem der hinteren Plätze liegt, doch gleichzeitig beim Anteil der Sozialausgaben weit vorne eine Spitzenposition belegt (vgl. Abb. 22)?

Abb. 23

Deutsche Alterspyramide zur Zeit Bismarcks (1875) und 1999



Quellen: Statistisches Bundesamt, Homepage 2002, Statistisches Jahrbuch 1997 und Kaiserliches Statistisches Amt, Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1878.

d. Das demographische Problem

Die Bildung zu vernachlässigen, heißt, zu wenig in Humankapital zu investieren. Zu wenig in Humankapital zu investieren, kann aber auch heißen, dass man zu wenig Kinder in die Welt setzt. Auch das ist ein deutsches Problem.

Deutschland ist in besonderem Maße von den demographischen Verwerfungen betroffen, die allen Industrieländern zu schaffen machen. Die Lebenserwartung steigt, und die Kinderzahl fällt. Die Dramatik der Situation wird an der Abbildung 23 deutlich, die die Alterspyramide zur Zeit Bismarcks mit der Pyramide aus dem Jahre 1999 vergleicht, die ihren Namen gar nicht verdient. Statt einer Pyramide muss man eher von einem buschartigen Gebilde reden, das entfernt an einen Weihnachtsbaum erinnert. Die dicken Äste des Weihnachtsbaums reichen bei einem Alter von knapp 40 Jahren nach außen. Das sind die am stärksten besetzten Altersgruppen. In 30 Jahren werden diese Altersgruppen das Rentenalter erreicht haben, und dann wird es schwer fallen, die Rentenansprüche zu befriedigen. Es kommen nur noch äußerst geburtenschwache Jahrgänge nach. Die Besetzung der Altersklassen von 20 bis 30 Jahren liegt um 40% unter der Besetzung der Klasse der knapp 40-Jährigen.

In 30 Jahren wird sich die Relation von Alten und Jungen mindestens verdoppelt haben, und zwar gleichgültig, wo man genau die Altersgrenze zieht. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung würde deshalb von 20 auf 40% steigen, wenn man die Renten in Relation zu den Bruttolöhnen konstant hielte, wie es der Rentenformel entspricht, die bis 1992 galt. Umgekehrt würde das Rentenniveau halbiert werden, wenn man den Beitragssatz bei dem heutigen Wert von etwas 20% stabilisieren würde. Innerhalb dieses Spektrums kann sich die Politik einen Punkt aussuchen. Doch was sie auch tut, eine größere Krise des Rentenversicherungssystems ist nicht zu vermeiden, wenn die Rentensicherung auf dem Wege der Umlage von Jung zu Alt erfolgen soll.

Die Politik scheint sich in letzter Zeit unter dem Schlagwort »Grundrente« auf asymmetrische Rentenkürzungen einzustellen, bei denen die Rente insbesondere für diejenigen gekürzt wird, die überdurchschnittlich hohe Beiträge gezahlt haben. Der Nachteil einer solchen Reform liegt darin, dass sie die Bei-

tragsäquivalenz des deutschen Systems aufgibt und ein neues Umverteilungselement in das System einführt. Bislang wurde die hohe Beitragslast der Rentenversicherung wenigstens teilweise von den Arbeitnehmern akzeptiert, weil sie wussten, dass sie mit den Beiträgen höhere Anwartschaften erwerben. Der Anreiz, von der regulären Arbeit in die Schwarzarbeit zu wechseln, wurde gebremst, weil man seine Rente sichern wollte. Das alles würde beim Wechsel zu einem Grundrentensystem aufs Spiel gesetzt, denn in einem solchen System sind die Beiträge reine Steuern, denen keine äquivalente Gegenleistung gegenübersteht. Auch der Hinweis auf die Schweiz, die ein solches Grundrentensystem hat, ist keine gute Begründung, denn die Schweiz hat ja ansonsten sehr niedrige Steuern. Was das Niedrigsteuerland Schweiz sich erlauben kann, kann in Deutschland leicht zum Fiasko werden.

Es sollte zu denken geben, dass Schweden sich vor kurzem von seinem System der Grundrente verabschiedet und eine größere Reform des Rentensystems vorgenommen hat, mit der die deutsche Beitragsäquivalenz sowie eine Teilkapitaldeckung eingeführt wurden. Es wäre schon widersinnig, würde Deutschland mit Schweden den Platz tauschen und genau das Gegenteil von dem tun, was die Schweden als richtig angesehen haben, um ihre demographische Krise zu meistern. Viel besser ist es, den richtigen Weg der Riester-Rente weiterzugehen und die notwendigen Rentenkürzungen im Umlagesystem verursachergerecht vorzunehmen.

Konkret gesprochen, sollten die notwendigen Rentenkürzungen nach der Kinderzahl vorgenommen werden, und zum Ausgleich sollten die Kürzungen durch eine Teilkapitaldeckung à la Riester aufgefangen werden. Nur wer Kinder aufzieht, leistet wirklich einen Beitrag zur Sicherung seiner Renten. Wer keine Kinder aufzieht, hat das Geld, das Eltern für die Kindererziehung ausgeben, übrig und kann es am Kapitalmarkt anlegen, um so die notwendige Rentenkürzung im Umlagesystem durch eine Riester-Rente zu kompensieren. Zwar kann man auch bei einer solchen Reform nicht in die bereits aufgebauten Anwartschaften eingreifen, doch kann man die mit weiteren Beitragszahlungen neu aufzubauenden Anwartschaften nach der Kinderzahl staffeln. Wenn die neue Rentenformel rechtzeitig angekündigt wird, können junge Menschen sich frei zwischen Kindern und Riester-Rente entscheiden. Das Verfassungsgericht hat sich gegenüber einer solchen Reformidee in verschiedenen Urteilen aufgeschlossen gezeigt und der Meinung, es handele sich dabei um eine systemfremde Differenzierung der Renten, eine Abfuhr erteilt.[17]

Die wachsenden Finanzierungslasten für den Sozialstaat, die wegen der ungelösten Rentenprobleme zu erwarten sind, bedeuten schon heute eine Belastung des Standortes Deutschland. Investoren, die sich hier niederlassen oder hier bleiben, müssen nämlich befürchten, dass die Erträge ihres Kapitals eines Tages mit zur Finanzierung des Sozialstaates herangezogen werden. Der Ruf nach einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Rentenversicherung, die die gesamte Wertschöpfung umfasst, wird von den Unternehmern und Investoren sehr wohl vernommen. Er trägt zu einem investitionsfeindlichen Umverteilungsklima bei, das den Standortwechsel provoziert.

Die zunehmende Alterung der deutschen Bevölkerung wird ein Nachlassen der wirtschaftlichen Dynamik dieses Landes bedeuten. Die jungen Unternehmer, die neue Wege zu gehen wagen, werden genauso fehlen wie die jungen Ingenieure und Arbeiter, die zupacken und die Karre aus dem Dreck ziehen, wenn sie steckengeblieben ist. Schon in 15 Jahren sind die jetzt 40-Jährigen 55 Jahre alt und werden sich intensiver mit ihrer Rente beschäftigen als mit den Bergen, die sie noch versetzen wollen. Auch das alles schlägt sich schon heute in der Standort- und Wachstumsschwäche Deutschlands nieder.

Es sprengt den Rahmen dieser Abhandlung, die Konsequenzen für eine aktive Bevölkerungspolitik zu diskutieren, doch solche Konsequenzen drängen sich auf.

e. Misslungene wirtschaftliche Vereinigung

Bei den Gründen für die deutsche Wachstumsschwäche darf das Problem der deutschen Vereinigung nicht unerwähnt bleiben, denn die Lasten dieser Vereinigung in Form hoher Steuern und Staatsschulden übersteigen alles, was seinerzeit befürchtet worden war. Oskar Lafontaine ist gesteinigt worden für seine Vermutung, die fiskalischen Lasten könnten im Bereich von 150 000 DM liegen. Die tatsächlichen fiskalischen lasten liegen mittlerweile weit über dem Zehnfachen dieser Summe.

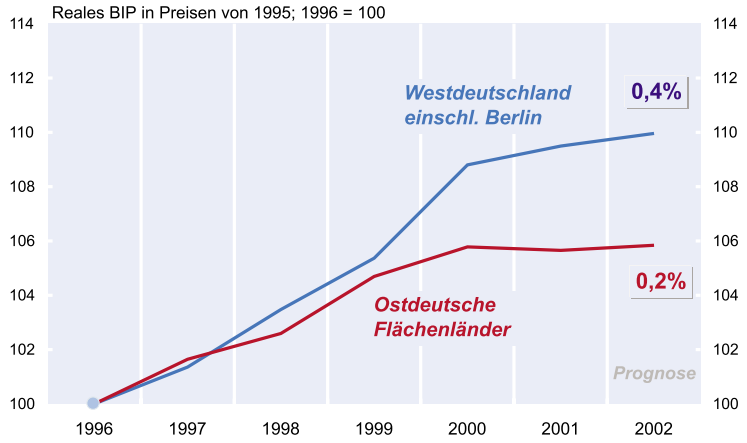
Die maßgeblichen Politiker der Zeit hatten die Hoffnungen gehegt oder auch nur verbreitet, dass in wenigen Jahren ein sich selbsttragender Aufschwung beginnen würde. Diese Hoffnungen waren trügerisch. Zwar gab es bis zum Jahr 1996, angefacht durch das Fördergebietsgesetz, ein Strohfeuer, das nach dem anfänglichen Zusammenbruch zu hohen Wachstumsraten führte. Dem Fördergebietsgesetz blieb eine Wirkung nicht versagt, weil es die Kapitalkosten in den neuen Ländern zu mehr als 100% subventionierte.[18] Nach dem Auslaufen dieses Gesetzes war dieses Strohfeuer jedoch jäh erloschen.

[17] Siehe z.B. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 (1BVR 1629/94) zur Senkung der Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung für Eltern in Abgrenzung zu Kinderlosen.

[18] H.-W. Sinn (1995), »Schlingerkurs: Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern«, in: G. Gutmann (Hrsg.), Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Jena 1994, Berlin: Duncker & Humblot, S. 2 360.

Abb. 24

Wirtschaftswachstum [1] in West- und Ostdeutschland



1) 2002: Prognose des ifo Instituts (Nov. 2002).

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (Sept. 2002).

Abbildung 24 zeigt, dass das wirtschaftliche Wachstum in den neuen Ländern seit 1997 geringer als in den alten Ländern war. Die prozentuale Lücke in der Wirtschaftskraft hat sich zwischen Ost- und Westdeutschland seitdem nicht verkleinert, sondern vergrößert: weder von den blühenden Landschaften, die nach »drei, vier, fünf Jahren« hatten kommen sollen, noch von dem »sich selbst tragenden Aufschwung« gibt es irgendeine Spur.

Wie Abbildung 25 zeigt, lag das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbsfähigen in den Gebieten der ehemaligen DDR im Jahr 1996 bei 60,6% des entsprechenden Westniveaus. Inzwischen ist dieser Wert auf 58,4% gefallen. Zwar wächst die Industrie inzwischen leidlich, aber sie tut es von dem sehr niedrigen Niveau aus, das nach dem Zusammenbruch der Treuhandunternehmen erreicht worden war. Es wird sehr lange dauern, bis die hiervon ausgehenden positiven Impulse den Rückgang an anderer Stelle überkompensieren. Auch die viel beschworenen IT- und High-Tech-Cluster in Dresden, Sömmerda und anderswo bieten derzeit nicht einmal 2% der ostdeutschen Erwerbspersonen Arbeit und Brot. Die Hochlohn-High-Tech-Ideologie, die von namhaften Politikern im Osten verbreitet wurde, hat Illusionen genährt, die den Blick darauf versperrt haben, dass eine Wirtschaft nur wachsen und gesunden kann, wenn sie in allen Bereichen breitflächig brummt, gerade auch bei den normalen und unspektakulären Tätigkeiten jenseits der High-Tech-Welt, die in den Hochglanzbroschüren beschrieben ist.

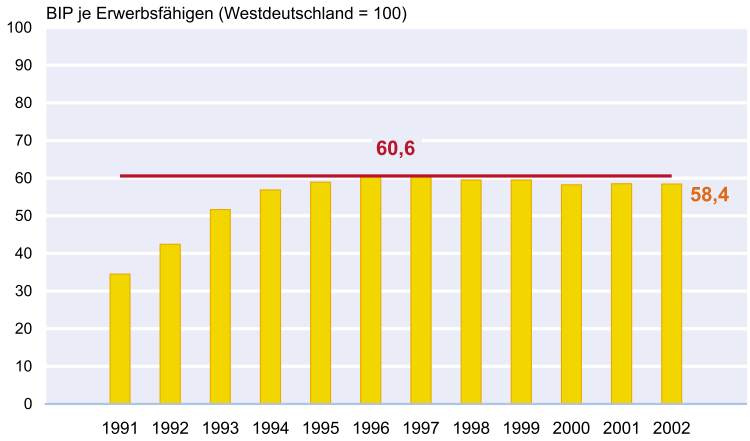
Der Hauptgrund für die Misere des Ostens liegt wiederum bei den Lohnkosten. Die Löhne in den neuen Ländern liegen bei 65 bis 75% des Westniveaus, doch die gesamtwirtschaftliche Produktivität erreicht nicht einmal 60%. Diese Zahlen passen offenbar nicht zusammen. Die hohen Löhne sind ganz sicherlich der Hauptgrund für die Wettbewerbsschwäche der neuen Länder und das vergleichsweise geringe Wachstum.

Ein Blick auf Irland ist in diesem Zusammenhang aufschlussreich. Wie es in Abbildung 15 gezeigt wurde, lagen die irischen Stundenlohnkosten im Jahr 2001 bei etwa 60% der westdeutschen Kosten, noch unter dem ostdeutschen Niveau, doch gemäß Abbildung 3 übersteigt das irische Bruttoinlandsprodukt je Einwohner bereits ganz deutlich den bundesdeutschen Durchschnitt. Das zeigt ganz deutlich, was man den Heerscharen an Laienpredigern entgegenhalten muss, die glauben, hohe Löhne seien dem Aufschwung förderlich: Konvergenz und Produktivitätsangleichung gibt es nur, wenn die Löhne der Wirtschaftsentwicklung *nachlaufen*, und nicht, wenn sie ihr vorauseilen, wie das in den neuen Ländern nach der Vereinigung geschah. Nur bei nachlaufenden Löhnen winken den Unternehmen die Gewinne, die zu den Investitionen veranlassen, von denen das wirtschaftliche Wachstum ausgeht.

Das Vorauseilen der Löhne ist darauf zurückzuführen, dass es die westdeutschen Wettbewerber waren, die im Jahr 1991, lange vor der Privatisierung, in langfristigen Verträgen festschrieben, wie viel die ostdeut-

Abb. 25

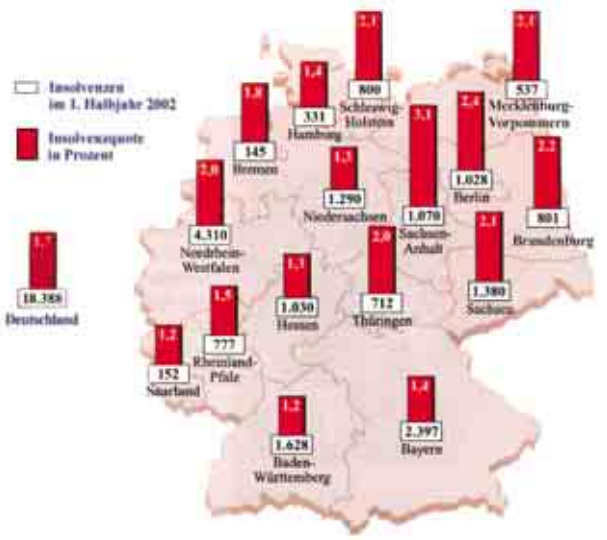
Ost-West-Relation der gesamtwirtschaftlichen Produktivität: Stagnation unter sechzig Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

Hinweis: Westdeutschland ist hier mit dem Gebiet der alten Bundesrepublik einschließlich Westberlins gleichgesetzt worden, da es um die Messung des Transformationsfortschritts der ehemals kommunistischen Gebiete geht.

Abb. 26
Unternehmensinsolvenzen



Quelle: IW Köln (2002).

schen Betriebe ihren Mitarbeitern zu zahlen hatten. Der Möglichkeit, dass sich potente ausländische Firmen in den ehemaligen Treuhandbetrieben breit machen würden, um dann mit Lohnkosten von nur einem Drittel die westdeutschen Märkte aufzurollen, wollte man von vornherein einen Riegel vorschieben, und deshalb galt es, die Ostlöhne so schnell wie möglich an das Westniveau anzunähern. Bekanntlich ist diese Strategie voll und ganz aufgegangen.

Den Scherbenhaufen dieser von höchsten Stellen durch entsprechende Begleitmusik untermalten Politik sieht man heute. In der aktuellen Wirtschaftsflaute geht nämlich ein überproportional großer Teil der schon erwähnten Unternehmensinsolvenzen vor allem auf das Konto der neuen Bundesländer (vgl. Abb. 7 und Abb. 26). Die gegenwärtige Krise des deutschen Bankensystems ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass gerade in den neuen Ländern viele Kredite vergeben wurden, die heute nicht mehr bedient werden können.

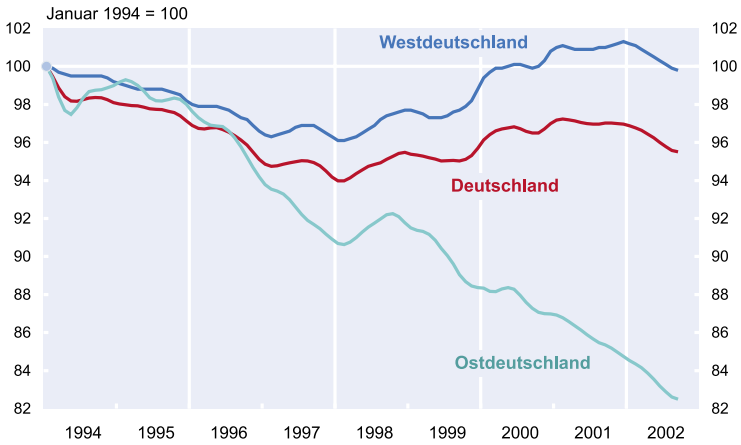
Wegen der durch die Lohnpolitik wirksam ausgebremsten Investitionen liegen die Arbeitslosenquoten in manchen Ostregionen bei 20% und mehr, und die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten geht immer weiter zurück. Wie Abbildung 27 zeigt, gibt es seit 1994 einen ungebrochenen Abwärtstrend, der sich in letzter Zeit eher noch beschleunigt. Pro Jahr nimmt die Zahl der Stellen in den neuen Ländern um knapp 2% ab.

Dass es trotzdem keine Aufstände gibt und die Situation politisch einigermaßen beherrschbar bleibt, liegt daran, dass die Einkommen in den neuen Ländern wegen umfangreicher Sozialtransfers ein recht hohes Niveau erreicht haben. Nominal liegen die Haushaltsnettoeinkommen, wenn man Löhne, Pensionen, Renten und alle sozialen Leistungen zusammenrechnet, im Durchschnitt bei etwa 80% des Westniveaus.[19] Wegen der niedrigeren Preise vieler Güter, insbesondere der Mieten, bedeutet das freilich, dass real bereits ein Niveau von 90% des Westniveaus erreicht ist. Die Renten für sich genommen liegen pro Rentenbezieher bei nominal 110% des Westniveaus (real: 120%). Diese günstige Entwicklung ist nur zum Teil auf die Wirtschaftsleistung der neuen Bundesländer zurückzuführen. Dahinter steht auch das immer noch steigende Niveau eines Ressourcentransfers auf dem Wege über das Staatsbudget.

Der Verbrauch von Gütern und Leistungen seitens des Staates, der Investoren und der privaten Haushalte liegt in den neuen Bundesländern weit über der eigenen Erzeugung. Das ifo Institut schätzt den Verbrauch auf etwa 365 Mrd. Euro, während die eigene Erzeugung einen Wert von nur 253 Mrd. Euro hat (vgl. Abb. 28). Dazwischen klafft ein Defizit in der Leistungsbilanz in Höhe von 113 Mrd. Euro. Etwa 85 Mrd. Euro dieses Defizits wird durch öffentliche Transfers finanziert, und etwa 28 Mrd. Euro entfallen auf private Kapitalströme von West- nach Ostdeutschland, die allerdings zu einem Teil auch in die Verschuldung der neuen Länder fließen und die ostdeutsche Verschuldung pro Kopf bei den Flächenländern mittlerweile weit über das Westniveau angehoben haben.[20]

[19] Vgl. W. Meister und W. Nierhaus (2001), »Einkommensverteilung in Ostdeutschland«, ifo Schnelldienst 54 (24), S. 60–63.
[20] Vgl. H. Seitz (2002), Zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik der Bundesländer, vorläufige Version, Februar, Europa Universität (Frankfurt/Oder) und ZEI (Bonn), S. 33, Tabelle III.1.

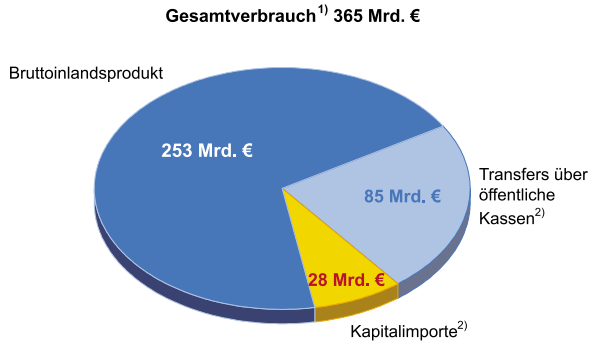
Abb. 27
Beschäftigte in West- und Ostdeutschland [1)]



1) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; saisonbereinigte Monatswerte.
Quelle: Bundesantstallt für Arbeit.

Abb. 28

Verbrauch und Erzeugung in den neuen Ländern - 2001



1) Private Investitionen, Staatsausgaben für Güter und Dienste und privater Verbrauch.
2) Schätzung des ifo Instituts.

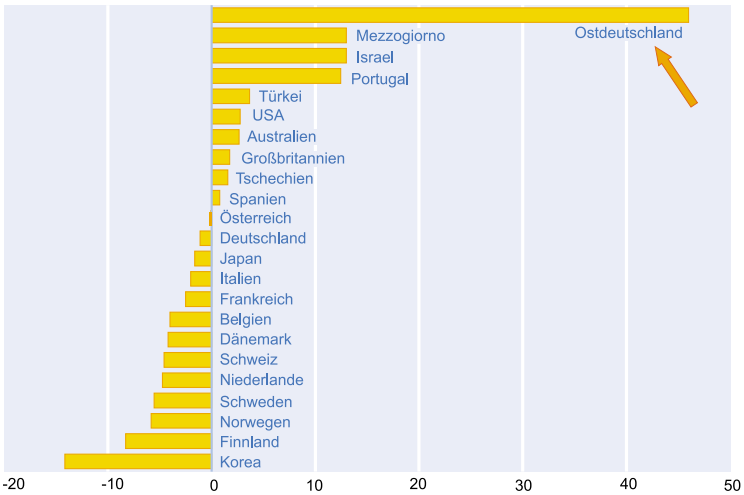
Quelle: ifo Institut.

Ostdeutschland ist eine Transferökonomie, die einen großen Teil des eigenen Verbrauchs durch einen Ressourcentransfer aus Westdeutschland finanziert. Jeder dritte Euro, der dort ausgegeben wird, kommt aus dem Westen, entweder als Übertragung ohne Gegenleistung oder als geliehenes Geld in Form eines privaten Kapitalstromes.

Abbildung 29 vergleicht die ostdeutsche Situation mit der Situation anderer Länder und Regionen. Man sieht, dass ein Verbrauchsüberhang im Sinne eines Leistungsbilanzdefizits in Höhe von 45% des Sozialproduktes vorliegt. Das ist sehr viel mehr als in anderen Regionen, wie z.B. dem italienischen Mezzogiorno, wo dieser Prozentsatz nur bei 13% liegt, oder Israel und Portugal, wo man Werte von etwa 12% verzeichnet. Es hat wohl niemals in der Geschichte der Menschheit eine größere Region gegeben, die in einem so hohen prozentualen Umfang von einem Ressourcenzustrom aus anderen Gebieten abhängig war.

Abb. 29

Verbrauchsüberhang 1) in % des BIP 1999
Ein Vergleich unterschiedlicher Länder und Regionen



1) Verbrauchsüberhang: Differenz zwischen Importen und Exporten von Waren und Dienstleistungen. Verbrauchsüberhang entspricht dem negativen Außenbeitrag.
Quelle: OECD, National Accounts 2000 Nr. 1 und CES.

Diese Zusammenhänge bestätigen übrigens nochmals eindringlich, was oben zur Rolle der Löhne als Kaufkraft- und Kostenfaktor gesagt wurde. Die Kaufkraft der neuen Bundesländer übersteigt die eigene Erzeugung um fast 50%. Deshalb müsste die Wirtschaft nach der Kaufkrafttheorie eigentlich florieren und keinerlei Beschäftigungssorgen haben. Das Gegenteil ist aber der Fall. Während sich nämlich die von der hohen Kaufkraft gespeiste Nachfrage der neuen Bundesbürger über die ganze Welt verteilt, bleiben die hohen Lohnkosten an den Standort gebunden und vertreiben die Investoren. Arbeitslosigkeit bei vergleichsweise hohem Konsumstandard ist die Folge.

Die ökonomische Vereinigung Deutschlands ist gründlich misslungen. Eine verhängnisvolle Mischung aus wirtschaftpolitischer Naivität und eigennützigen Machtmissbrauch der Tarifpartner hat Deutschlands wirtschaftliche Zukunft dauerhaft belastet.

5. Die Politikimplikationen

Für Deutschland hat sich durch den Fall des Eisernen Vorhangs, die Globalisierung, den Euro und anderes mehr die Wettbewerbslage unveränderbar verschärft. Die hohen Lohnkosten haben die wirtschaftlichen Aufschwungkräfte im Osten des Landes bereits weitgehend erstickt, und sie drohen nun, im Westen das gleiche zu tun. Diese Kosten sind auf Weichenstellungen bei der Steuer-, Tarif- und Sozialpolitik zurückzuführen, die früher einmal vertretbar schienen, doch aus heutiger Sicht nicht mehr zu rechtfertigen sind. Die deutsche Wirtschaftpolitik muss die Weichenstellungen korrigieren, indem sie die zugrunde liegenden institutionellen Voraussetzungen verändert.

Wie erläutert, ist es hilfreich, wenn die Europäische Zentralbank ihren geldpolitischen Restriktionskurs nicht übertreibt. Fatal wäre es, wenn die Bank so ehrgeizige Ziele für den Durchschnitt der europäischen Inflationsrate verfolgen würde, dass sie Deutschland dadurch in die Deflation triebe. Aber ein Lockern der geldpolitischen Zügel allein reicht keinesfalls aus. Zusätzlich müssen grundlegende Reformen des deutschen Wirtschaftssystems durchgesetzt werden, die die hausgemachten Probleme lösen, die oben aufgezeigt wurden.

Wie dargelegt, geht das geringe Wirtschaftswachstum mit einer zunehmenden Ar-

beitslosigkeit einher. Die Arbeitslosigkeit ist ein Zeichen für die Standortschwäche des Landes. Sie ist das Ergebnis lohnkostentreibender Politiken der vergangener Jahrzehnte, die wertvolles Investitionskapital ins Ausland vertrieben oder in übermäßig kapitalintensive und arbeitssparende Produktionsprozesse umgelenkt haben. Arbeitslosigkeit bedeutet aber zugleich eine Unterausnutzung einer wertvollen ökonomischen Ressource. Menschen, die Sinnvolles schaffen können, werden aufgrund fehlender Jobs daran gehindert, ihre Fähigkeit zum Einsatz zu bringen. Wachstumspolitik muss deshalb bei der Beschäftigungspolitik ansetzen. Es muss gelingen, den Standort für das Arbeitsplätze schaffende Kapital wieder attraktiv zu machen, und den Anreiz, in übermäßig kapitalintensive Produktionsprozesse zu investieren, zurückzuschrauben. Nur so wird der ersehnte Wachstumsschub zustande kommen.

Am einfachsten scheint es zunächst zu sein, die Abgabenlast auf den Faktor Arbeit zu senken, von der ein hohes Maß an Attentismus und ein Anreiz zur Schwarzarbeit ausgeht. Das Problem ist jedoch, dass die Mittel, die dann im Staatsbudget fehlen, nicht mehr zur Abfederung der sozialen Konsequenzen der wirtschaftlichen Misere zur Verfügung stehen. Hätte Deutschland noch Luft beim Maastrichter-Defizitkriterium, dann könnte man eine Steuersenkung vorfinanzieren und hoffen, dass sie so viel wirtschaftlichen Schwung entwickelt, dass dadurch zumindest ein Teil der anfänglichen Steuerausfälle wieder wettgemacht wird. Doch das ist nicht mehr der Fall. Die Schuldenkarte ist ausgereizt. Nur eine Senkung der Staatsausgaben kommt als Gegenfinanzierung für Steuersatzsenkungen in Frage. Die Subventionen, die 100 Mrd. Euro übersteigen, und die Sozialausgaben, die 664 Mrd. Euro umfassen, bieten sich für lineare Kürzungen geradezu an. Schon kleine Kürzungsprozentsätze würden große Entlastungen des Staatsbudgets zur Folge haben. Die politischen Widerstände, die bei einem solchen Weg zu überwinden sein würden, sind indes erheblich.

Unabhängig davon kann und muss versucht werden, die Wirtschaft durch budgetneutrale strukturelle Reformen auf Trab zu bringen. Als Nebeneffekte solcher Reformen würden sich dann mehr Steuereinnahmen einstellen, und es wäre möglich, die Steuersätze anschließend nochmals zu senken und auf diese Weise einen sekundären Beschleunigungseffekt zu erreichen.

Nach übereinstimmender Auffassung fast aller Volkswirte, das kann man wohl ohne Übertreibung sagen, müssen solche strukturellen Reformen bei der Tarifpolitik und bei der Sozialpolitik ansetzen und das Ziel haben, die Lohnstrukturen aufzulockern, ja die Lohnkosten zu senken.[21] Ungeachtet möglicher Abweichungen im Detail herrscht heute eine weitgehende Übereinstimmung in der Fachdisziplin bezüglich dessen, was in Deutschland zu geschehen hat, um die Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs zu bringen.

a. Reform der Tarifpolitik

Das deutsche Tarifrecht, das manchen Ökonomen lange Zeit als vorbildlich erschien, hat spätestens durch seinen Missbrauch in den neuen Ländern seine Unschuld verloren. Zu hemmungslos ist es bei den Stellvertreter-Verhandlungen, die vor der Privatisierung der Treuhand-Betriebe in den neuen Ländern stattfanden, zu Lasten der Allgemeinheit von den Tarifpartnern missbraucht worden. Der Flächentarifvertrag kommt von der Sache her einer Kartellvereinbarung nahe, die es den Gewerkschaften erlaubt, die Konkurrenz unter den Anbietern der Ware Arbeitskraft zu unterbinden und wirksame Preisabsprachen vorzunehmen. Wie jedes Kartell bemüht sich auch das Tarifkartell, Mengenbeschränkungen bei höheren Preisen durchzusetzen. Arbeitslosigkeit ist die Folge.

Bei der dringend notwendigen Reform der Tarifpolitik steht die Neufassung des durch den § 77 Abs. 3 BetrVG geregelten Flächentarifvertrages an aller erster Stelle. Nach herrschender Rechtslage gilt der Tarif grundsätzlich für alle Unternehmen des Tarifgebietes und darf auf betrieblicher Ebene nicht verändert werden. Das ist ein Problem für Betriebe, die am Rande eines Konkurses stehen. Denn selbst wenn die Arbeitnehmer eines solchen Betriebes in ihrer Mehrheit zu einer Lohnsenkung bereit wären, um so den Betrieb zu retten, könnten sie dies nicht durchsetzen.

Ein Beispiel der jüngeren Vergangenheit ist der Konkurs des Unternehmens Philipp Holzmann, den die Arbeitnehmer durch einen Lohnverzicht abwenden wollten, aber nicht durften. Interessanterweise hatte sich nicht nur die Gewerkschaft, sondern auch der Arbeitgeberverband dagegen ausgesprochen. Offenbar saßen in dem Fall die Konkurrenten der Philipp Holzmann AG am längeren Hebel. Die Geschehnisse um die Philipp Holzmann AG hatten mit dem Verhalten, das man bei einer Konkurrenz zwischen den Anbietern und Nachfragern am Arbeitsmarkt hätte erwarten können, wenig gemein.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil zu Lohnabstandsklauseln festgestellt (JZ 2000, 42), dass das Ziel der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit Verfassungsrang hat.

[21] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Jahresgutachten 2002/03: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, November; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002), Gutachten: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, August, Dokumentation des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie Nr. 512; Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2002), Gemeinschaftsprognose: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002, Oktober.

Da die Öffnung der Tarifverträge auf betrieblicher Ebene die Vernichtung von Arbeitsplätzen durch Konkurs verhindern kann, darf die grundgesetzliche Garantie der Koalitionsfreiheit nicht so interpretiert werden, dass Tarifverträge faktisch den Charakter staatlich abgesicherter Kartellvereinbarungen annehmen.

Um eklatante Missstände von der Art, wie sie bei der Holzmann-Pleite vorkamen, in Zukunft zu vermeiden, sollte das in § 77 Abs. 3 BetrVG geregelte Zustimmungsprivileg der Tarifvertragsparteien zu einzelbetrieblichen Vereinbarungen aufgehoben werden, und im Tarifvertragsgesetz sollte zwingend vorgeschrieben werden, dass jeder Tarifvertrag eine wirksame Öffnungsklausel enthält. Die Öffnungsklausel ist so zu formulieren, dass es der Mehrheit der Belegschaft erlaubt ist, sich mit der Unternehmensleitung und dem Betriebsrat auf die Abwahl von Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen des Flächentarifvertrags zu verständigen. Durch eine solche Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse bei den Tarifvereinbarungen würde die Tarifautonomie erheblich gestärkt, weil der Wille der betroffenen Arbeitnehmer vor Ort in viel stärkerem Maße zum Zuge käme, als es heute der Fall ist.[22]

Öffnungsklauseln sind nicht nur längerfristig erforderlich, um die Anpassung der Lohnstrukturen zu erreichen, die Deutschland wieder wettbewerbsfähig machen. Sie sind in der derzeitigen Konjunkturlage zudem als akute Notmaßnahme zu verstehen. Von Monat zu Monat erhöht sich zurzeit die Zahl der Konkurse und mit ihnen der Umfang der faulen Kredite, die die deutschen Geschäftsbanken in die Krise treiben. Durch eine sofortige Novelle des Betriebsverfassungsgesetzes mit dem Ziel, betriebliche Öffnungsklauseln durchzusetzen, könnten wahrscheinlich viele Konkurse noch in allerletzter Minute verhindert werden.

Auch andere Regelungen, die darauf hinauslaufen, den Wirkungsbereich der Flächentarifverträge auszudehnen, sind zumindest so lange auszusetzen, wie eine Massenarbeitslosigkeit herrscht. So sollte die Wirkung des Tarifvertrages erlöschen, wenn ein Unternehmen aus dem Arbeitgeberverband austritt, und Allgemeinverbindlicherklärungen sollten vom Arbeitsminister nicht mehr ausgesprochen werden. Tariftreuegesetze, wie sie diskutiert und partiell auf Länderebene eingeführt wurden, sind nicht zu tolerieren, weil sie den fairen Wettbewerb der Arbeitsanbieter über Gebühr verhindern und gerade auch die Anbieter aus den neuen Bundesländern diskriminieren.

Das so genannte Günstigkeitsprinzip (§ 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz) muss anders interpretiert werden, als es bislang der Fall ist. Nach herrschender Rechtsprechung kann es nicht »günstiger« für einen Arbeitnehmer sein, niedrigere Löhne zu akzeptieren, selbst wenn er dadurch seinen Betrieb oder seinen Arbeitsplatz rettet. Diese enge Interpretation des Günstigkeitsprinzips ist aufzugeben. Das Günstigkeitsprinzip muss so verstanden werden, dass Arbeitslose zeitlich begrenzte Einstiegslöhne aushandeln dürfen und dass bereits beschäftigte Arbeitnehmer das Recht erhalten, ihr Arbeitsplatzrisiko durch Konzessionen bei der Entlohnung und der Arbeitszeit zu verringern. Des Weiteren sollte es Arbeitslosen erlaubt werden, befristete Verträge mit wesentlich längerer Laufzeit abzuschließen, als es heute der Fall ist, und Beschäftigten sollte die Möglichkeit gewährt werden, einen verringerten Kündigungsschutz im Austausch gegen eine höhere Abfindung im Kündigungsfalle oder eine höhere Entlohnung zu vereinbaren.

All dies sind eigentlich selbstverständliche ökonomische Implikationen der Vertragsfreiheit, die in einer Marktwirtschaft grundsätzlich zu gewähren ist. Dass sie im deutschen Rechtssystem bislang ausgeschlossen sind, zeigt nur, wie weit sich dieses System von den ökonomisch sinnvollen Regeln des Wirtschaftens entfernt hat und wie groß der zu überwindende Reformstau ist.

b. Reform des Sozialstaates

Wichtiger noch als die Reform der Tarifpolitik ist eine grundlegende Reform des Sozialstaates. Der Sozialstaat ist geschaffen worden, um Armut zu verhindern, aber faktisch ist er so konstruiert, dass er speziell die durch Arbeitslosigkeit entstehende Armut verhindert. Das staatliche Geld steht zur Verfügung, wenn man nicht arbeitet, und entfällt, wenn man es tut. Der Staat zahlt Lohnersatzleistungen in Form des Arbeitslosengeldes, der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe. Auch Frühverrentungsmöglichkeiten können in einem weiteren Sinne als Modelle zur Zahlung von Lohnersatzleistungen interpretiert werden.

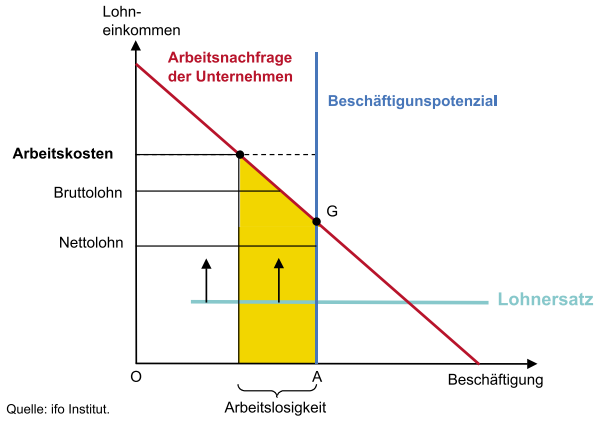
Das Problem eines auf Lohnersatzleistungen aufbauenden Sozialstaates liegt darin, dass die Lohnersatzleistungen die Arbeitslosigkeit selbst erzeugen, deren Konsequenzen sie abfedern sollen. Lohnersatzleistungen erzeugen nämlich Anspruchslöhne gegen die Marktwirtschaft, weil kaum jemand bereit ist, für einen Lohn zu arbeiten, der kleiner als das Einkommen ist, das ihm der Staat ohne Arbeit gewährt, und diese Anspruchslöhne liegen in vielen Fällen über dem Niveau, das die Unternehmer zu zahlen in der Lage sind.

Der maximale Lohn, den ein Unternehmer zahlen kann, ohne einen Verlust zu machen, ist die Wertschöpfung, die der Arbeitnehmer erbringen kann. Die Lohnersatzleistungen sind demgegenüber der minimale Lohn, zu dem ein Arbeitnehmer zu arbeiten bereit ist. Wenn die potentielle Wertschöpfung eines Arbeitnehmers unter, oder nicht genügend weit

[22] Vgl. hierzu und zum folgenden auch W. Franz, M.J.M. Neumann und H.-W. Sinn (2002), »Mehr Beschäftigung durch umfassende Arbeitsmarktreform«, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. September, Nr. 221, S. 17.

Abb. 30

Die Wirkung des Lohnersatzes



Quelle: ifo Institut.

über, der Lohnersatzleistung liegt, werden keine Jobs bereitgestellt. Menschen, die in diese Kategorie fallen, können wegen ihrer geringen Produktivität bei dem herrschenden System des Sozialstaates prinzipiell nicht beschäftigt werden. Man muss deshalb das System der Lohnersatzleistungen grundsätzlich in Frage stellen, wenn man der Arbeitslosigkeit zu Leibe rücken möchte.

Der Sachverhalt lässt sich mit Hilfe eines einfachen Arbeitsmarkt-Modells deutlich machen, wie es in Abbildung 30 dargestellt ist. Die rote Kurve zeigt die Arbeitsnachfragekurve der Unternehmen. Sie kennzeichnet die potentiell vorhandenen Jobs mit der jeweiligen Wertschöpfung, die die Arbeitnehmer auf diesen Jobs erbringen können. Die Kurve fällt, weil die möglichen Jobs nach der Höhe ihrer Wertschöpfung aufgereiht sind. Ein Unternehmen realisiert nur jene Jobs, die sich lohnen, bei denen also die Lohnkosten unter der potentiellen Wertschöpfung liegen. Die Lage der blauen Kurve gibt das vorhandene Potential an Arbeitskräften an.

Herrscht auf dem Arbeitsmarkt ein nicht durch staatliche Eingriffe gestörter Wettbewerb, so entwickelt sich ein Lohnkostensatz, bei dem die Menge der rentabel zu bewirtschaftenden Jobs (Nachfrage nach Arbeitskräften) gerade gleich der Menge der Menschen ist, die einen Job bekleiden möchten (Angebot an Arbeitskräften). In der Abbildung wird dieser Lohnkostensatz durch den Schnittpunkt G der Kurven dargestellt. Wenn der Lohnkostensatz niedriger ist, ist die Menge der rentabel zu bewirtschaftenden Jobs größer als die verfügbare Zahl an Arbeitskräften, und so werden die Löhne von den Arbeitgebern, die ihre Stellen besetzen wollen, hochkonkurriert. Wenn umgekehrt der Lohnkostensatz höher ist, ist die Menge der rentabel zu bewirtschaftenden Jobs kleiner als die Zahl der Menschen, die einen Job bekleiden möchten. Es herrscht Arbeitslosigkeit, die Arbeitnehmer unterbieten sich, und die Lohnkosten fallen, bis die Menge der rentabel zu bewirtschaftenden Jobs auf das Niveau des Arbeitskräftepotentials gestiegen ist. Der sich selbst überlassene Arbeitsmarkt, auf dem die Marktpartner wettbewerblich agieren, ist deshalb frei von Arbeitslosigkeit.

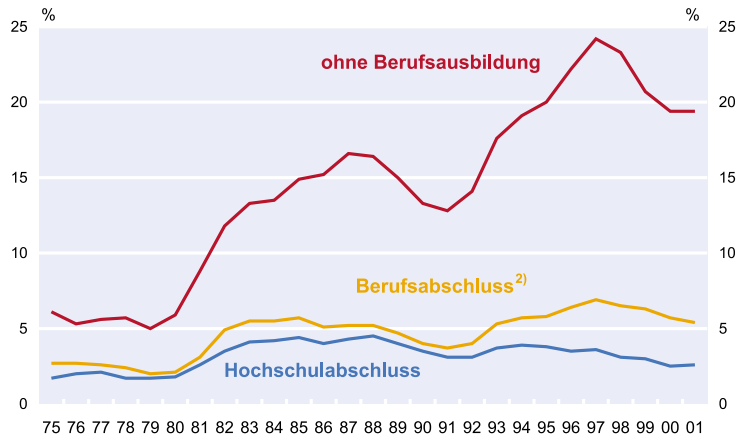
Diese ideale Situation des Arbeitsmarktes wird durch einen Sozialstaat, der Lohnersatzleistungen zahlt, gestört. Weil der Nettolohn nach Abzug aller Abgaben hinreichend weit über dem Lohnersatz liegen muss, um den Verlust an Lohnersatz und sowie zusätzlich ein mögliches Arbeitsleid (oder der Verlust an schwarz erzielten Einkommen) zu kompensieren, wird der Nettolohn und mit ihm der Lohnkostensatz nach oben getrieben. Es ist nun nicht mehr möglich, dass die Arbeitnehmer sich unterbieten, um zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten. Dies würde sich nicht mehr lohnen, da sie die Lohnersatzeinkommen als Alternative haben. Die Lohnsenkungstendenz, die normalerweise bei Arbeitslosigkeit auftreten würde, ist abgeblockt. Die Arbeitslosigkeit wird durch die Lohnersatzleistungen selbst hervorgerufen.

Arbeitslosigkeit heißt, nicht zu produzieren. Der hieraus resultierende Verlust an Sozialprodukt wird in Abbildung 30 durch die gelb dargestellte Fläche symbolisiert, denn sie misst die Summe der Wertschöpfungsbeiträge all derjenigen Menschen, die auf einem ungestörten Arbeitsmarkt zusätzlich beschäftigt wären. Die Fläche verkörpert den Wachstumsverlust, der aufgrund der Rückwirkungen des Sozialstaates zu erwarten ist, bzw. umgekehrt den Wachstumsgewinn, der bei einer Beseitigung der Arbeitslosigkeit entstünde.

Die problematischen Wirkungen der Lohnersatzleistungen auf den Arbeitmarkt konzentrieren sich in der Realität auf den Bereich der Geringqualifizierten. Abbildung 31 zeigt,

Abb. 31

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote [1)]



1) Arbeitslose in % aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation, Männer und Frauen, Westdeutschland.- 2) Berufsabschluss: betriebliche Ausbildung, Berufsfachschule, Fachschule-, Meister-, und Technikerausbildung.

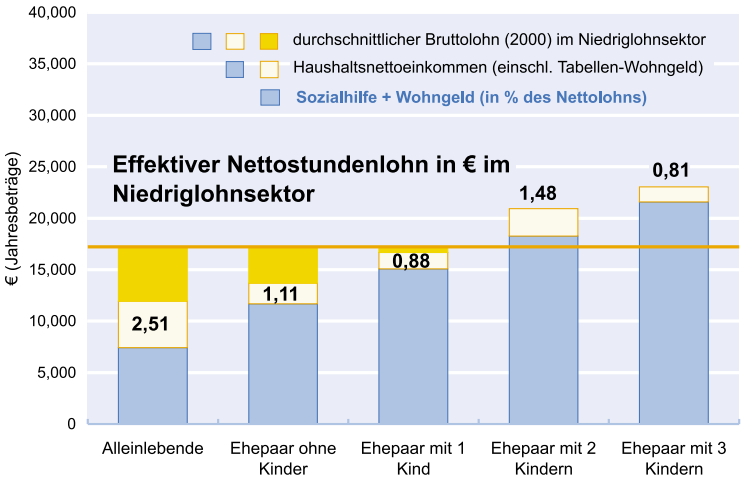
Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: Werte für D 2001: ifo Schätzung.

dass das Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland insbesondere ein Problem der Menschen ohne Berufsausbildung ist. Die Arbeitslosenquote in diesem Bereich stieg innerhalb von 25 Jahren von 5 auf 20%. Bei den Personen mit Berufsabschluss und Hochschulabschluss hat es hingegen nur einen mäßigen Anstieg der Arbeitslosigkeit gegeben.

Geringqualifizierte ohne Berufsabschluss machen über 40% der Arbeitslosen in Deutschland aus, obwohl ihr Anteil an der Grundgesamtheit aller Erwerbsfähigen bei nur 15% liegt. Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit müssen deshalb in aller erster Linie bei den Geringqualifizierten ansetzen.

Abb. 32

Lohnabstand für gering Qualifizierte in Westdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

Das ifo Institut hat abgeschätzt, wie viele gering Qualifizierte in Deutschland in eine Beschäftigung überführt werden könnten.[23] Man findet gering Qualifizierte unter den registrierten Arbeitslosen, unter den ABM- und SAM-Teilnehmern und bei den Sozialhilfeempfängern. In der Summe ist das Potential für eine Mehrbeschäftigung von bislang arbeitslosen Geringqualifizierten mit 2,7 Millionen anzusetzen. Zieht man 20% friktionelle Arbeitslosigkeit ab, bleibt eine Zahl von 2,3 Millionen. Es muss das Bestreben sein, den Sozialstaat so zu ändern, dass diese 2,3 Millionen auf längere Sicht in den Arbeitsmarkt überführt werden können.

Die Möglichkeiten, die sich der Politik bieten, lassen sich am besten anhand der Sozialhilfe demonstrieren. In der Tat ist die Sozialhilfe als wesentliche Begründung für die Arbeitslosigkeit anzusehen, weil sie im Gegensatz zur Arbeitslosenhilfe und zum Arbeitslosengeld eine absolute Lohnuntergrenze in das gesamte Tarifgefüge einzieht und insofern die nötige Lohnspreizung nach unten verhindert. Bezüglich der Arbeitslosenhilfe und des Arbeitslosengeldes sind aber im Prinzip ganz ähnliche Überlegungen angebracht.

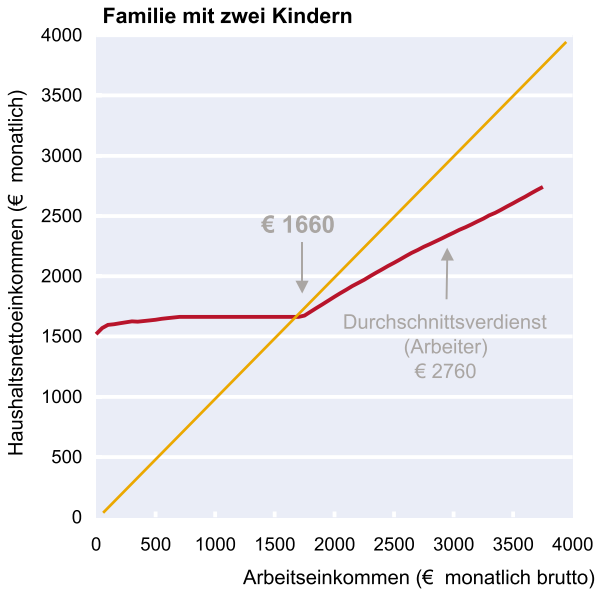
Abbildung 32 zeigt, wie dicht die Sozialhilfe an den faktischen Lohneinkommen liegt und wie stark die Kräfte sein müssen, die die Lohnstruktur von unten her begrenzen. Hier ist der durchschnittliche Bruttolohn im Niedriglohnsektor durch die rote horizontale Linie dargestellt, und es wird mittels der orangefarbenen Flächen gezeigt, welche Abzüge anfallen. Dabei handelt es sich im Prinzip um die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und die persönliche Einkommensteuer abzüglich einer etwaigen ergänzenden Sozialhilfe sowie anderer, familienstandsabhängiger Leistungen des Staates, die an gering Verdiener gezahlt werden. Zugleich wird anhand der blauen Säulen gezeigt, wie hoch jeweils die Ersatzansprüche auf Sozialhilfe und Wohngeld sind, wenn die betreffenden Personen nicht arbeiten. Man sieht, dass in allen Fällen der Nettolohn nur wenig über den Lohnersatzleistungen liegt. Unterstellt man, dass im Monat 150 Arbeitsstunden anfallen, so lässt sich ausrechnen, welchen effektiven Stundenlohnsätzen dieser Lohnabstand entspricht. Es zeigt sich, dass Alleinlebende durch die Integration in den Arbeitsmarkt einen effektiven Stundenlohnsatz von 2,50 Euro erzielen würden und dass Ehepaare ohne Kinder 1,11 Euro, Ehepaare mit einem Kind 0,88 Euro, Ehepaare mit zwei Kindern 1,48 Euro und Ehepaare mit drei Kindern 0,81 Euro verdienen würden. Natürlich lohnt es sich nicht, für solche Beträge von der Sozialhilfe in ein reguläres Arbeitsverhältnis zu wechseln. Die Schwarzarbeit ist die Folge. Die entsprechend aufgeführten Lohnklassen sind deshalb auch nicht in nennenswertem Umfang mit Personen besetzt, die berechtigt sind, Sozialhilfe zu beziehen. Wenn Beschäftigung zu solchen Niedriglöhnen stattfindet, so konzentriert sie sich auf mitarbeitende Ehefrauen, auf Schüler und auf Rentner, denen die Alternative des Sozialhilfebezugs nicht zur Verfügung steht.

Aus einem etwas anderen Blickwinkel wird die Problemlage in Abbildung 33 dargestellt. Dort ist der für eine Familie mit zwei Kindern in Deutschland gültige Verlauf der Kurve des Nettoeinkommens als Funktion des Bruttoarbeitseinkommens dargestellt. Man sieht, dass bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von 1 660 Euro das Nettoeinkommen praktisch nicht auf Änderungen des Bruttoeinkommens reagiert. Anfangs bekommt man ein wenig mehr netto, wenn man mehr brutto verdient, aber dann kommt ein langer ho-

[23] H.W. Sinn u.a. (2002), »Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, ifo Schnelldienst, Sonderausgabe, 55 (9).

Abb. 33

Nettoeinkommen als Funktion des Bruttoeinkommens
(Arbeitseinkommen, Sozialhilfe, Kindergeld, Lohnsteuern, AN-Beiträge zur SV)

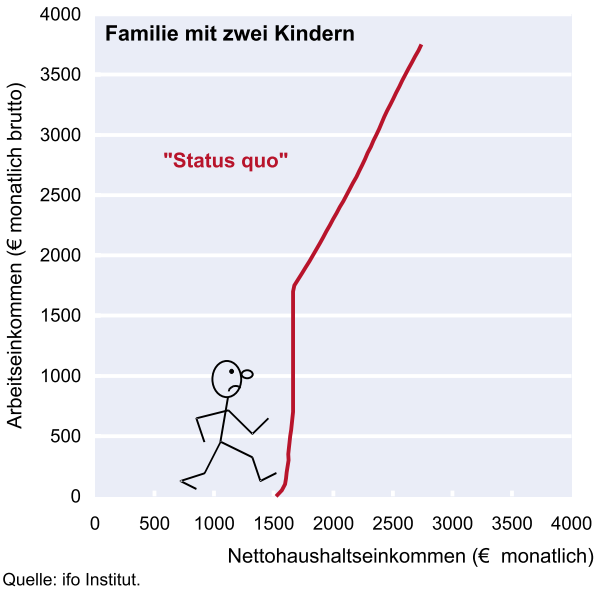


Quelle: ifo Institut.

rizontaler Bereich, wo netto nicht mehr verbleibt, wenn man brutto mehr verdient. Der Grund ist, dass der Transferentzug hier bei 100% liegt. Für jeden Euro, den man selbst mehr verdient, verliert man einen Euro an Sozialhilfe. Erst wenn der Sozialhilfebereich verlassen wird, was bei 1 660 Euro der Fall ist, und der Bereich beginnt, in dem die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und auch die Einkommensteuer einen Keil zwischen das Brutto- und das Nettoeinkommen treiben, steigt die Kurve an. Mehr Leistung und mehr Bruttoeinkommen bedeuten hier auch tatsächlich mehr Nettoeinkommen.

Abb. 34

Die Eiger-Nordwand:
Verheerende Wirkung des Lohnersatzsystems
(Arbeitseinkommen, Sozialhilfe, Kindergeld, Lohnsteuern, AN-Beiträge zur SV)



Quelle: ifo Institut.

Welche Implikationen dies für den Arbeitsmarkt hat, wird durch Abbildung 34 verdeutlicht. Hier sind die Achsen des vorigen Diagramms vertauscht: Das Nettoeinkommen ist jetzt an der Abszisse und das Bruttoeinkommen an der Ordinate abgetragen. Das Bestreben eines jeden Menschen ist es, mehr Nettoeinkommen zu haben. Aber dafür muss er mehr arbeiten, um mehr Bruttoeinkommen zu erwerben. Es ist so, als müsse man einen Berg hochsteigen. Die institutionellen Ausgestaltungen der Sozialhilfe erzeugen die in der Abbildung dargestellte senkrechte Abbruchkante. Die »Eigernordwand« muss erstiegen werden, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, aber das gelingt vielen Menschen nicht. Erst wenn sie diesen steilen Abschnitt überwunden haben, gelingt es ihnen, in dem Diagramm weiter nach rechts zu kommen, indem sie aufgrund eines höheren Bruttoeinkommens auch netto mehr erwirtschaften.

Abbildung 35 zeigt das Gleiche in etwas nüchterner Form, und zwar den gesamten Kurvenverlauf der Grenzbelastung für den betrachteten Arbeitnehmertyp im deutschen Steuer- und Transfersystem. Man sieht, dass der durchschnittliche Arbeitnehmer eine Grenzbelastung von etwa 65% zu tragen hat. Dies entspricht dem vorher schon dargestellten Ergebnis. Besonders problematisch ist der Sozialhilfebereich, wo die Grenzbelastung in weiten Teilen bei 100% liegt.

Das ifo Institut hat im Mai 2002 ein Modell der aktivierenden Sozialhilfe entwickelt, das die dargestellten Probleme vermeidet. Die Kernelemente dieses Modells sind in der Tabelle 2 und Abbildung 36 zusammengestellt. Danach sollen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengelegt und gegenüber dem heutigen Niveau der Sozialhilfe recht deutlich abgesenkt werden. Für erwerbsfähige Personen wird als Sockelbetrag der Sozialhilfe nur noch das Wohn-

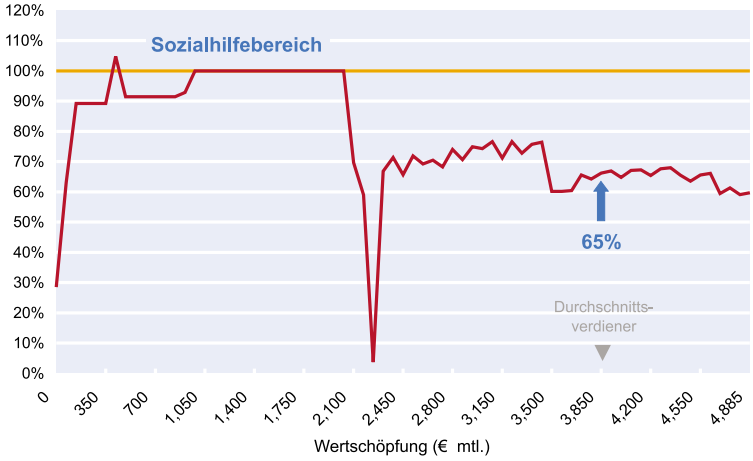
Tab. 2
Das ifo Modell der aktivierenden Sozialhilfe

1. Zusammenhang von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Auszahlung durch Kommunen
2. Absenkung der Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen (nur Wohngeld und einkommensunabhängige Leistungen für Kinder)
3. Lohnsteuergutschriften für privat Beschäftigte wie US Earned Income Tax Credit, aber höher
4. Alte Höhe der Sozialhilfe als Arbeitslohn für kommunal organisierte Leiharbeit

Abb. 35

Grenzabgabenbelastung in % der Wertschöpfung der Arbeit: Ehepaar (1 Erwerbsperson) mit zwei Kindern in Westdeutschland

(Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld, Lohnsteuer, AG- und AN-Sozialbeiträge, MWSt)



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

geld in der heutigen Höhe gezahlt, und zusätzlich werden einkommensunabhängige Leistungen für Kinder gewährt. Darüber hinaus gehende Leistungen gibt es nur noch als Gegenleistung für Arbeit. Bis zu einem monatlichen Einkommen von 200 Euro müssen nur Arbeitgeberbeiträge, aber keine Arbeitnehmerbeiträge gezahlt werden. Die Arbeitgeberbeiträge werden dem Arbeitnehmer bis zum Einkommen von 200 Euro in Form einer Lohnsteuergutschrift erstattet. Im Einkommensbereich von 200 bis 400 Euro bleibt die Lohnsteuergutschrift konstant, und bis dahin wird auch der Sockelbetrag der Sozialhilfe nicht verringert. Danach, bei höheren Einkommen, werden beide Beträge allmählich abgeschmolzen und schließlich so in den Steuertarif überführt, dass die Grenzabgabenlast, die durch die Besteuerung, die Sozialbeiträge und den Transferentzug entsteht, konstant bleibt.

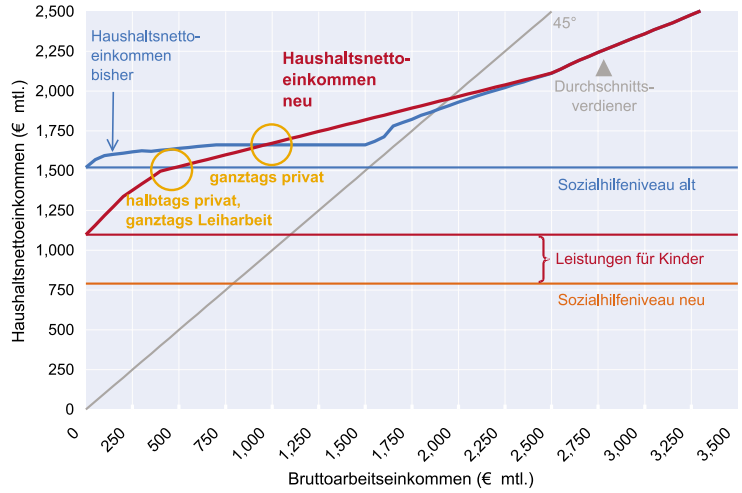
Insgesamt führt dies zu einem mit dem Bruttoeinkommen ansteigenden Verlauf der Nettoeinkommenskurve (vgl. Abb. 36). Stets erreicht man ein höheres Nettoeinkommen, wenn man brutto mehr verdient. Bildlich gesprochen wird, wie in Abbildung 37 dargestellt, der Überhang in der Eigernordwand abgesprengt, und das abfallende Material wird verwendet, um einen sachteren Anhang zu erzeugen, den man tatsächlich erklimmen kann.

Die so beschriebene Änderung des Steuer-Transfer-Systems wird den Arbeitsmarkt dramatisch beleben, und zwar nicht nur dadurch, dass der Arbeitsanreiz erhöht wird, sondern eher dadurch, dass die Lohnuntergrenze im Tarifsystem weitgehend verschwindet. Wenn man nicht arbeitet, erhält man nur ein geringes Niveau der Sozialhilfe, und wenn man arbeitet, verliert man diese Sozialhilfe nicht, sondern bekommt bis zu einem bestimmten Niveau sogar noch etwas hinzu. Es gibt keinen ökonomischen Grund mehr, Niedriglohnjobs abzulehnen. Im Gegenteil: Es entsteht ein Anreiz, solche Jobs anzunehmen, weil man dann in den Genuss der Lohnsteuergutschriften gelangt.

Berechnungen des ifo Instituts zeigen, dass die Löhne im Niedriglohnsektor um etwa ein Drittel fallen werden. Dies wird die Unternehmen und auch die privaten Haushalte veranlassen, mehr Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, die bislang für die Arbeitgeber wegen der hohen Lohnforderungen nicht rentabel waren. Es ist langfristig damit zu rechnen, dass bis zu 2,3 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, was einen Wachstumsschub des Sozialproduktes von 1,9% bedeuten würde.

Abb. 36

Der ifo Vorschlag: Ehepaar (1 Erwerbsperson) mit zwei Kindern in Westdeutschland

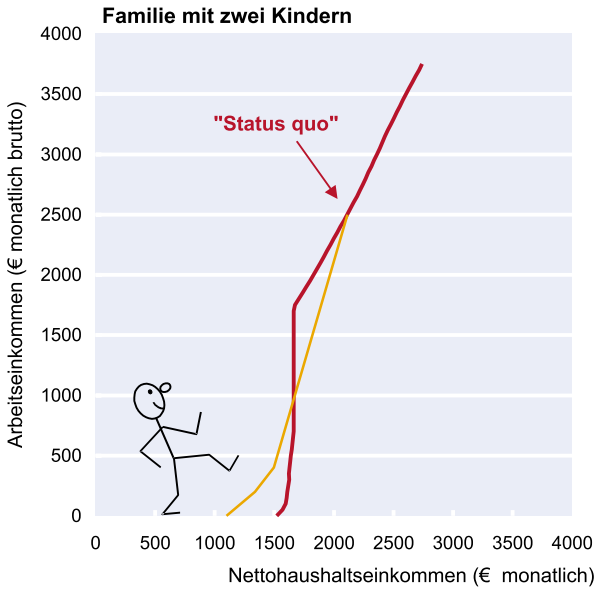


Das System ist, wie es in Abbildung 36 dargestellt ist, so austariert, dass man trotz der zu erwartenden Lohnsenkung bereits bei einer Halbtagsbeschäftigung im privaten Sektor in der Summe aus dem selbst verdienten Lohn und der staatlichen Lohnsteuergutschrift ein Einkommen erwirbt, dass so hoch ist wie die heutige Sozialhilfe. Und wer ganztags im privaten Sektor arbeitet, wird sogar noch deutlich mehr verdienen.

Trotz der zu erwartenden positiven Wirkung dieser Umstellung der Sozialhilfe in Richtung auf eine Aktivierung des Arbeitsmarktes muss man damit rechnen, dass kurzfristig

Abb. 37

Anschüttung der Eiger-Nordwand
(Arbeitseinkommen, Sozialhilfe, Kindergeld, Lohnsteuern, AN-Beiträge zur SV)



Quelle: ifo Institut.

und vielleicht auch längerfristig nicht alle Betroffenen einen Arbeitsplatz finden. Es braucht sicherlich eine gewisse Zeit, bis die Unternehmen und die privaten Haushalte auf die neue Situation reagieren. Damit entsteht die Frage, wie man sicherstellt, dass diese Menschen nicht mit ihrem Einkommen unter die bisherige Sozialhilfegrenze fallen. Die im ifo Modell gegebene Antwort liegt darin, dass denjenigen, die im privaten Sektor keinen Job finden, eine staatliche Alternative angeboten wird. Die Betroffenen können ein Lohneinkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe erwerben, wenn sie sich im Ausgleich dem Staat für ein Leiharbeitsverhältnis zur Verfügung stellen, eine Regelung, die im Prinzip auch schon nach herrschendem Recht möglich wäre. Die Betroffenen erhaltenen einen Arbeitsvertrag mit der Kommune, doch die Kommune erhält das Recht, ihre Dienstleistung anschließend über Honorarverträge auf dem Wege über private Leiharbeitsfirmen an die Privatwirtschaft zu verleihen. Sofern das dafür gezahlte Honorar größer als null ist, ist es effizienter, diesen Weg zu gehen, als staatliches Geld ohne Arbeitsleistung auszugeben. Der Vorschlag des Leiharbeitsverhältnisses ist von der Hartz-Kommission übernommen worden und seitdem auch in der öffentlichen Diskussion popularisiert worden.

Natürlich wird die Lebenssituation der bisherigen Sozialhilfeempfänger, wenn sie beim Staat verbleiben und für ihn arbeiten müssen, etwas unangenehmer. Das ist ein gewollter Effekt, denn der Schwarzarbeit soll der Boden entzogen werden. Zu betonen ist aber, dass die Betroffenen normalerweise in der Summe aus dem staatlichen Geld und dem selbst verdienten Einkommen mehr verdienen, als sie derzeit unter dem Schutz des Sozialhilfesystems zur Verfügung haben, ohne dass dem Staat dabei Mehrkosten entstehen. Insofern setzt der Vorschlag den Effizienzgewinn, der aus der sinnvollen Beschäftigung bislang arbeitsloser Menschen entsteht, so um, dass der Lebensstandard der ärmeren Bevölkerungsschichten substanziell erhöht wird.

Es besteht für die Betroffenen außerdem ein Anreiz, sich zu qualifizieren, sich mehr anzustrengen und den Niedriglohnsektor bald zu verlassen, um besser bezahlte Arbeitsverhältnisse anzusteuern. Die derzeitige Situation im Niedriglohnsektor in der Bundesrepublik Deutschland ist so hoffnungslos ineffizient, dass es leicht fällt, eine Reform zu entwickeln, die im Wesentlichen zu Verbesserungen für alle Beteiligten führt.

Die Rechnungen, die dem Vorschlag zugrunde liegen, sind allesamt äußerst vorsichtig angesetzt worden. Obwohl relativ pessimistische Annahmen über den Mitnahmeeffekt des Programms und die möglichen Mobilisierungseffekte gemacht wurden, entstehen dem Staat keine zusätzlichen Lasten. Unter optimistischeren Annahmen kommt es sogar zu Budgetüberschüssen. Außerdem wird der Wachstumseffekt deutlich größer sein, als es berechnet wurde, weil nicht berücksichtigt wurde, dass die Kehrtwende in der Lohnpolitik, die mit der Umsetzung des Vorschlags einhergeht, zu einer Vergrößerung der Investitionsbereitschaft in Deutschland führen wird.

Es sei noch hinzugefügt, dass der Vorschlag mit nur geringen Modifikationen sowohl vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft als auch vom Sachverständigenrat übernommen wurde.[24] Es ist jetzt an der Zeit, ihm umzusetzen.

6. Fazit

Die Standort- und Wachstumsschwäche Deutschlands hat bedrohliche Ausmaße erreicht. Seit 30 Jahren steigt die Arbeitslosigkeit, und das Wachstum erlahmt. Deutschland wird zurzeit sukzessive von einem EU-Land nach dem anderen überholt. Der Euro hat die deutsche Wirtschaft des Zinsvorteils beraubt, den sie unter dem Schutze der D-Mark hatte, und der wirtschaftliche Misserfolg bei der deutschen Vereinigung belastet das Land schwer. Nur noch wenig Zeit bleibt für eine Erholung, bis die fortschreitende Überalterung der Bevölkerung die Kraft für einen neuen Aufschwung schwinden lässt. Japanische Verhältnisse sind noch nicht gekommen, aber sie drohen. Die wachsende Zahl der Insolvenzen und die Bankenkrise sind ungute Vorboten der Probleme, die noch anstehen könnten. Die Europäische Zen-

[24] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O. und Sachverständigenrat, a.a.O., S. 372 ff.

tralbank hat die Verantwortung, Deutschland vor einer Deflation zu bewahren, aber eine solche Politik allein reicht keinesfalls aus, das Land wieder in Schwung zu bringen.

Nationale Maßnahmen zur Belebung des Wirtschaftswachstums müssen in erster Linie bei der Beschäftigung ansetzen. Auf mittlere Sicht führt kein Weg an einer Mobilisierung des Arbeitsmarktes vorbei. Wachstum lässt sich durch mehr Beschäftigung erzielen, weil mehr Beschäftigung mehr Produktion bedeutet und weil ein Zuwachs an Beschäftigung ein untrügliches Zeichen dafür wäre, dass sich das Investieren in Deutschland wieder lohnt.

Die Lohnkosten sind neben den Mieten unter den Kosten der Unternehmen praktisch die einzigen Kosten, die standortgebunden sind. Deshalb kann eine Strategie, die Deutschland auf mittlere Sicht wieder wettbewerbsfähig macht und neue Investitionen hervorruft, nur bei den Lohnkosten ansetzen. Andere Möglichkeiten, die zu einer wirklichen Lösung der deutschen Probleme beitragen, sind weitgehend ausgereizt, oder sie kommen zu spät. Sicherlich muss eine Bildungsreform eingeleitet werden, um die Schlappe des PISA-Vergleichs zu überwinden, aber man sollte keine Illusionen hegen. Die Bildungsreform wird nur sehr langfristig, nach einer Generation, die erwarteten Früchte tragen.

Der Dreh- und Angelpunkt für eine sinnvolle Politik zur Belebung der Arbeitsmärkte ist eine Reform des Tarifvertragsrechts und des Sozialstaates, denn beide Elemente sind für die Lohnstarrheit verantwortlich, die wiederum die hauptsächliche Erklärung für die deutsche Arbeitslosigkeit ist. Der Flächentarifvertrag muss durch betriebliche Öffnungsklauseln aufgeweicht und auf die Rolle einer Lohnleitlinie reduziert werden, die so lange gilt, bis auf betrieblicher Ebene mit Mehrheit etwas anderes beschlossen wird. Eine partielle Dezentralisierung des Verhandlungsprozesses würde die Tarifautonomie stärken und sie vom Geruch der Kartellabsprache befreien.

Der Sozialstaat sollte sukzessive von einem System der Lohnersatzleistungen zu einem System der Lohnergänzungsleistungen umgestaltet werden. Die Devise muss lauten, dass jeder arbeitet, wie er es kann, zu welchem Lohn auch immer das möglich ist. Wenn der Lohn den sozialen Vorstellungen der Gesellschaft nicht entspricht, dann muss der Staat soviel hinzugeben, dass in der Summe aus dem selbst verdienten und dem staatlichen Geld das angestrebte Einkommen erreicht wird. Es ist ineffizient und menschenverachtend, wenn die Hilfe, die die Gemeinschaft zur Verfügung stellt, unter der Bedingung des Nichtstuns gewährt wird, wie es heute in Deutschland der Fall ist. Der Schritt vom passivierenden zum aktivierenden Sozialstaat ist lange überfällig.

Das Ziel ist nicht, den Sozialstaat abzubauen, sondern ihn umzubauen, und zwar in einer Weise, dass jeder seinen Platz in der Gesellschaft finden kann und trotzdem nicht zum Nichtstun verdammt ist. Jeder soll sich in der Weise produktiv in die arbeitsteilige Wirtschaft einbringen können, dass ihm die Anerkennung der Gemeinschaft gewährt wird. Wenn dieses Ziel erreicht wird, dann wird Deutschland auch wieder Tritt fassen.

Die Reformen des Arbeitsrechts und des Sozialstaates dulden keinen Aufschub. Im Jahr 2004 werden die Grenzen der EU für 75 Mill. Osteuropäer geöffnet, und keine administrative Schranke wird es dann noch schaffen, die Kräfte des Wettbewerbs auszuhebeln. Eine wachsende Niedriglohnkonkurrenz wird den deutschen Firmen zusetzen, Kapital wird in die Niedriglohngebiete des Ostens abwandern, und Armutsflüchtlinge werden in das Land drängen. Unter den derzeitigen Verhältnissen ist eine erhebliche Störung des Arbeitsmarktes, insbesondere ein rascher Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland zu erwarten. Davon ist die Wirtschaft der neuen Bundesländer besonders betroffen. Sie läuft Gefahr, zwischen der produktiven Wirtschaft des Westens und den Niedriglohngebieten im Osten aufgerieben zu werden. Die Gefahren können nur, und wirklich nur, durch eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes in die Richtung auf marktwirtschaftliche Reformen vermindert werden. Wie das geschehen kann, wurde hier dargelegt.