

Boss, Alfred et al.

**Article — Digitized Version**

## Bundesrepublik Deutschland: Konjunktur bessert sich - Arbeitslosigkeit bleibt hoch

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred et al. (1996) : Bundesrepublik Deutschland: Konjunktur bessert sich - Arbeitslosigkeit bleibt hoch, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 29-60

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1671>

**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.*

# **Bundesrepublik Deutschland: Konjunktur bessert sich – Arbeitslosigkeit bleibt hoch**

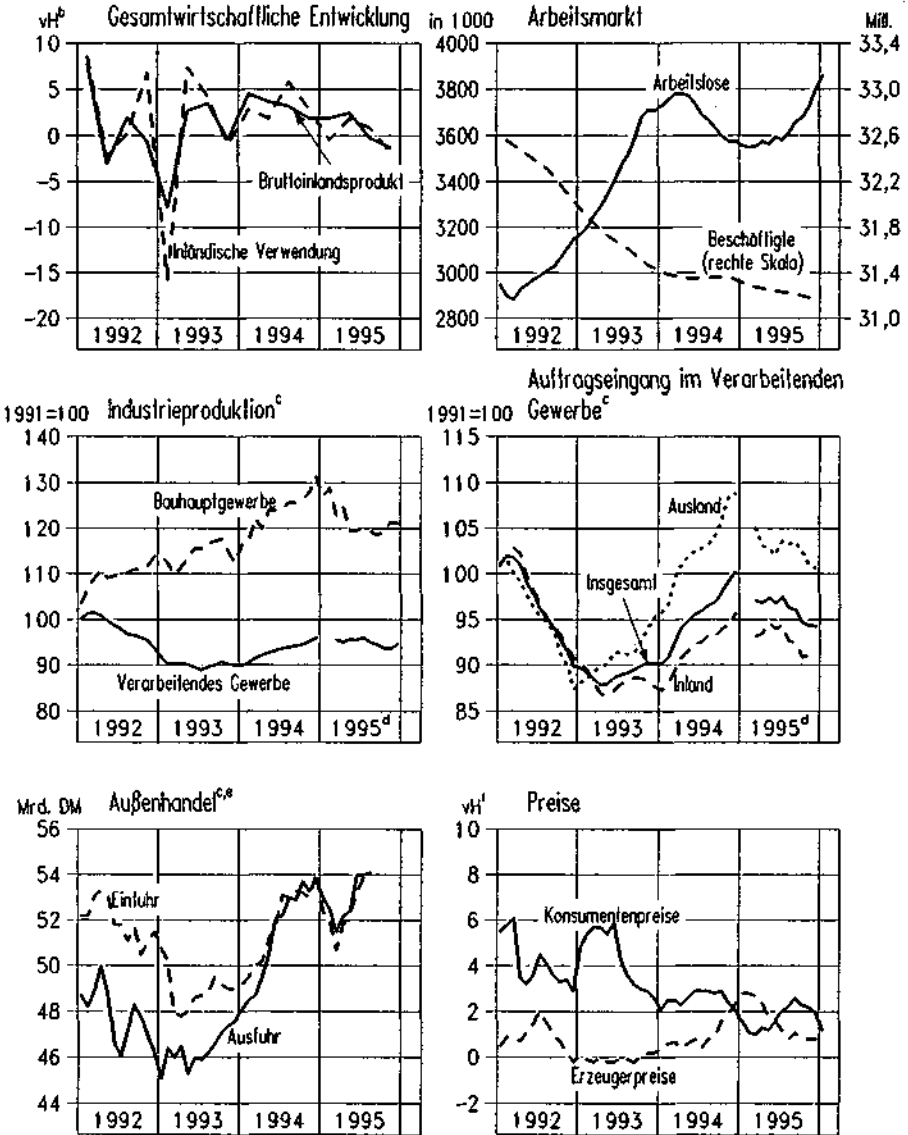
Von **Alfred Boss, Jörg Döpke, Malte Fischer, Jörg W. Krämer,  
Enno Langfeldt und Klaus-Werner Schatz**

Die Konjunktur in Deutschland hat sich im Verlauf des Jahres 1995 stark abgeschwächt. Während das reale Bruttoinlandsprodukt in der ersten Jahreshälfte noch mit einer laufenden Jahresrate von rund 2 vH expandierte, stagnierte es im dritten Quartal (Schaubild 1). Im letzten Quartal hat es sogar einen spürbaren Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion gegeben. Dazu hat maßgeblich beigetragen, daß die Erzeugung im Produzierenden Gewerbe seit der Jahresmitte sank. Die Bautätigkeit war bereits seit Beginn des vergangenen Jahres in der Tendenz deutlich rückläufig. Anders als in der Rezession zu Beginn der neunziger Jahre hat die Konjunkturschwäche nicht nur vornehmlich die alten Bundesländer getroffen; in den neuen Bundesländern hat sich der Aufwärtstrend der Wirtschaft deutlich abgeflacht.

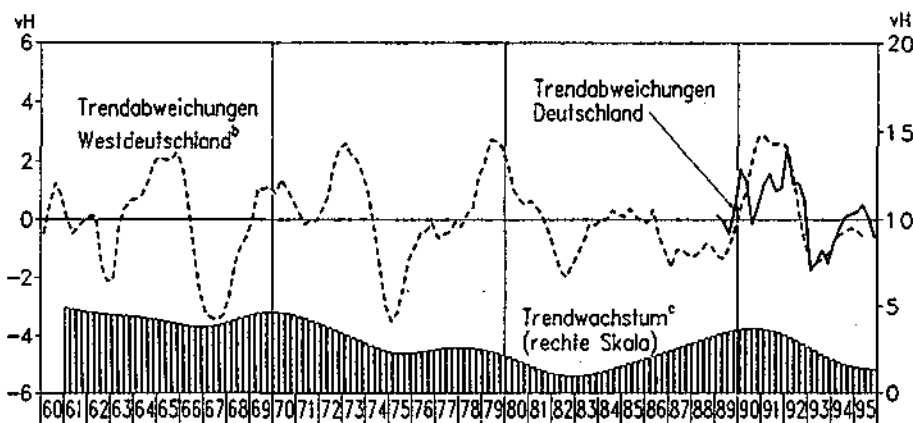
Mit Einsetzen der konjunkturellen Stockung hat sich im vergangenen Jahr der Rückgang der Zahl der Beschäftigten, der im Herbst 1994 vorübergehend zum Stillstand gekommen war, beschleunigt. Die Zahl der Arbeitslosen, die sich im Verlauf des Jahres 1994 deutlich verringert hatte, steigt seit dem Frühsommer 1995 sowohl in den alten Bundesländern als auch in den neuen Bundesländern kräftig und übertraf im Januar dieses Jahres mit saisonbereinigt 3,85 Millionen sogar den bisherigen Höchststand vom März 1994 (3,78 Millionen).

Ausgesprochen günstig verlief dagegen die Preisentwicklung. Die Konsumentenpreise erhöhten sich zuletzt nur noch mit einer laufenden Jahresrate von rund 1,5 vH, die Erzeugerpreise blieben sogar weitgehend stabil.

Die Frühindikatoren lassen noch keine konjunkturelle Belebung erkennen. Die Auftragseingänge im Verarbeitenden Gewerbe wie auch im Baugewerbe sind in der Tendenz rückläufig. Die Stimmung bei den Unternehmen hat sich bis zuletzt eingetrübt. Allein die Exporterwartungen haben sich aufgehellt; dazu hat beigetragen, daß sich die kräftige Höherbewertung der D-Mark in den ersten drei Monaten des vergangenen Jahres inzwischen weitgehend zurückgebildet hat. Insgesamt signalisieren die Frühindikatoren für das erste Quartal dieses Jahres eine fortgesetzt gedämpfte Konjunktur. Allerdings deuten wichtige Rahmenbedingungen auf eine bevorstehende Besserung der Konjunktur hin: Steuerentlastungen, niedrigere Zinsen, geringere Lohnsteigerungen sowie eine allmähliche Erholung der Konjunktur in den Handelspartnerländern lassen erwarten, daß die gesamtwirtschaftliche Produktion in der zweiten Hälfte dieses Jahres spürbar an Fahrt gewinnt. Die gegenwärtige Schwäche der Frühindikatoren steht nicht im Widerspruch zu einer Belebung der Konjunktur zur Jahresmitte. Konjunkturelle Frühindikatoren weisen nämlich an den unteren Wende-

Schaubild 1 – Indikatoren<sup>a</sup> zur konjunkturellen Entwicklung in Deutschland

<sup>a</sup> Saisonbereinigt. – <sup>b</sup> Veränderung gegenüber dem Vorquartal, laufende Jahresrate in vH. – <sup>c</sup> Real, gleitender Dreimonatsdurchschnitt. – <sup>d</sup> Vergleichbarkeit gegenüber dem Vorjahr wegen Umstellung der Statistik gestört. – <sup>e</sup> Waren in der Abgrenzung der Außenhandelsstatistik. – <sup>f</sup> Veränderung in den vergangenen sechs Monaten auf Jahresrate hochgerechnet.

Schaubild 2 – Trendabweichungen<sup>a</sup> des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland


<sup>a</sup> Berechnet mit Hilfe eines Hodrick-Prescott-Filter. – <sup>b</sup> Gleitender Drei-Quartals-Durchschnitt. – <sup>c</sup> Veränderung der Trendkomponente gegenüber dem Vorjahr in vH (Westdeutschland).



punkten – anders als an den oberen Wendepunkten der Konjunktur – nur einen sehr geringen Vorlauf auf (Döpke et al. 1994: 142 f.).

### Zur gegenwärtigen Konjunkturschwäche

Vom Beginn des Aufschwungs im Sommer 1993 bis zum Einsetzen der gegenwärtigen Konjunkturschwäche sind nur zwei Jahre vergangen. Betrachtet man das Grundmuster der Konjunkturzyklen im früheren Bundesgebiet, dann ist ein Nachlassen der Auftriebskräfte nach dieser Zeitspanne durchaus nicht ungewöhnlich. Seit Beginn der sechziger Jahre kam es nach Durchschreiten des konjunkturellen Tiefpunktes immer wieder zu vorübergehenden Schwächephasen, in denen die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion hinter dem Anstieg des Produktionspotentials zurückblieb (Schaubild 2). Diese sind, verglichen mit den Stabilisierungsrezessionen am Ende der rund sieben bis acht Jahre dauernden Konjunkturzyklen, jedoch deutlich weniger ausgeprägt.<sup>1</sup> Zudem sind sie nur von kurzer Dauer; im Durchschnitt vergingen nur rund vier Quartale, bevor eine erneute Aufwärtsbewegung einsetzte, verglichen mit zehn Quartalen in der Stabilisierungsrezession.

Zu der Verlangsamung des Expansionstempos während des Aufschwungs trug in der Vergangenheit bei, daß von der Bundesbank das Ausmaß der geldpolitischen Impulse verringert wurde, nachdem der Aufschwung als gefestigt angesehen worden war. Im Gegensatz dazu ging den Stabilisierungsrezessionen jeweils eine ausgeprägte Verengung des geldpolitischen Kurses voraus. Die

<sup>1</sup> Im Durchschnitt ging in solche Phasen die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung um knapp 2 Prozentpunkte zurück, in der Stabilisierungsrezession verringerte sie sich dagegen um 5 Prozentpunkte.

Bundesbank erhöhte die Geldmarktzinsen auf ein Niveau, das deutlich oberhalb der Kapitalmarktzinsen lag. Damit wollte sie der Verschlechterung des Preisklimas entgegenwirken, die mit den zunehmenden Verspannungen in der Hochkonjunktur einherging. Infolge der zinsbedingt niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gerieten die Unternehmensgewinne stark unter Druck, zumal auch nach Einsetzen des Abschwungs die Löhne zunächst meist weiter kräftig stiegen. Sinkende Gewinne wiederum veranlaßten die Unternehmen dazu, ihre Investitionen einzuschränken, der Konjunkturabschwung wurde dadurch verschärft.

In den Phasen der Konjunkturabschwächung gab es dagegen zumeist nur eine Stagnation der Unternehmensgewinne, und es kam zu keinem Einbruch der Unternehmensinvestitionen. Das konjunkturelle Expansionstempo wurde vornehmlich dadurch gedämpft, daß die Unternehmen ihre Lagerinvestitionen deutlich verringerten. Im Jahr 1994 waren die Läger kräftig aufgestockt worden; etwas mehr als ein Drittel des Zuwachses des realen Bruttoinlandsprodukts resultierte daraus, daß die Vorräte ausgeweitet worden sind. Nachdem die geldpolitischen Impulse seit Mitte 1994 deutlich geringer geworden waren, verhielten sich die Unternehmen 1995 beim Lageraufbau zurückhaltender; von den Vorratsveränderungen ging kein nennenswerter Beitrag zur Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion aus. Daß es aber im Verlauf von 1995 nicht nur zu einem Nachlassen der Auftriebskräfte, sondern im zweiten Halbjahr sogar zu einem Rückgang der Produktion kam, hat damit zu tun, daß gravierende Belastungen für die Konjunktur hinzukamen. So wurden zu Beginn des Jahres die Abgaben spürbar erhöht. Zudem wurde der Schuldzinsenabzug im Wohnungsbau zum 1. Januar 1995 abgeschafft, entsprechend sind vielfach bauliche Aktivitäten vorgezogen worden. Die Gewinnerwartungen der Unternehmen wurden ferner durch kräftige Lohnanhebungen getrübt. Zu diesen Lohnabschlüssen kam es, obwohl die im Wettbewerb mit ausländischen Anbietern stehenden Unternehmen zu Jahresbeginn durch eine spürbare Höherbewertung der D-Mark unter Druck geraten waren.

Die gegenwärtige Wirtschaftsentwicklung weist gewisse Parallelen zu der Situation in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf. Auch damals ergab sich, beginnend Mitte 1985, eine ausgeprägte konjunkturelle Schwächephase, die bis zur Mitte des Jahres 1987 dauerte. Wie heute wurden lagerzyklische Effekte dadurch verstärkt, daß der Wegfall steuerlicher Fördermaßnahmen zu einer Abnahme der Wohnungsbautätigkeit führte (Sachverständigenrat 1985 Ziff. 72). Ebenso wurden die Exporte durch eine reale Höherbewertung der D-Mark gedämpft; sie war deutlich stärker als jetzt (12 gegenüber 5 vH) und hielt länger an (von Mai 1985 bis Januar 1987). Wie heute wurde damals der Rückschlag bei der wirtschaftlichen Entwicklung mit der Diagnose einer insgesamt schwachen Konstitution der Wirtschaft begründet, wie sie in einem flachen Wachstumstrend, hartnäckig hoher Arbeitslosigkeit, geringer Investitionstätigkeit im Inland bei gleichzeitig steigenden Direktinvestitionen im Ausland zum Ausdruck kam. Für diese Probleme, die die europäischen Länder mehr oder weniger gemeinsam plagten, und für ihre Ursachen wurde damals der Begriff „Euroscklerose“ geprägt (Giersch 1985).

Im Zuge der Vereinigung geriet diese Diskussion in Deutschland fast in Vergessenheit. Als Folge umfangreicher, kreditfinanzierter Transfers in die neuen Bundesländer boomte die westdeutsche Wirtschaft Anfang der neunziger Jahre, die Gewinne nahmen sprunghaft zu, und die Unternehmensinvestitionen (gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) erreichten ein zuvor nicht beobachtetes Niveau. Nach und nach wurde jedoch deutlich, daß die Hochkonjunktur nur geborgt war. Letztlich müssen die Transferleistungen von den Bürgern und Unternehmen gezahlt werden, sie tragen nunmehr eine größere Abgabenlast als je zuvor. Nach dem Ende des Booms haben die Unternehmen die Investitionen an die niedrigeren Renditeerwartungen angepaßt; dieser Prozeß hat sich im zurückliegenden Aufschwung fortgesetzt und kommt erst allmählich zum Stillstand. Die Diskussion der Eurosklerose ist nun erneut aufgekommen, jetzt allerdings wird sie unter dem Begriff „Standortschwäche“ geführt. Das schwache Wachstum des Produktionspotentials zeigt, daß die Standortbedingungen derzeit wohl ähnlich ungünstig sind wie es die zur Mitte der achtziger Jahre waren.

Trotz dieser Ausgangslage besteht aber durchaus eine Chance, daß es bis zur Jahrtausendwende zu einem kräftigen Wachstum der Wirtschaft und zu einer merklichen Zunahme der Zahl der Beschäftigten kommt. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurde die Staatsquote verringert und 1986, 1988 und 1990 wurden die Steuern gesenkt. Die Lohnsteigerungen waren niedrig und ließen eine kräftige Erholung der Gewinne zu. Die Ertragsserwartungen waren frühzeitig durch langlaufende Tarifverträge stabilisiert worden. Stimulierend wirkten damals auch die bevorstehenden Liberalisierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Errichtung des europäischen Binnenmarktes. Das reale Bruttoinlandsprodukt nahm von Mitte 1987, als die konjunkturelle Schwäche überwunden war, bis zum Beginn der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 1. Juli 1990 mit einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von etwa 3,25 vH zu, und es entstanden rund 1,5 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen begann sich also sichtbar auszuzahlen. Im Zuge der deutschen Vereinigung gingen jedoch viele der Erfolge wieder verloren. Die Vereinigung hätte eine Neuordnung der staatlichen Prioritäten erfordert. Die Hilfen für den Aufbau in den neuen Bundesländern wurden jedoch nicht durch die Kürzung von Ausgaben an anderer Stelle – in den alten Bundesländern – finanziert, sondern durch Abgabenerhöhungen; die Staatsquote stieg auf ein Niveau, das höher war als jemals zuvor. Mit der Vereinigung wurden Arbeitskräfte im Vergleich zum Kapitalstock sehr viel reichlicher. Die Lohnpolitik reagierte darauf jedoch nicht mit der erforderlichen Lohnzurückhaltung, sondern sogar mit einer beschleunigten Anhebung der Tariflöhne. Es hat sich somit gegenwärtig erneut Handlungsbedarf aufgestaut, dem die Wirtschaftspolitik entsprechen muß, damit sich das Wachstumstempo erhöhen kann und zusätzliche Arbeitsplätze entstehen.

### **Sinkende Zinsen – Geldmengenexpansion verstärkt sich**

Die Deutsche Bundesbank hat Mitte Dezember ihre Leitzinsen erneut gesenkt; der Diskontsatz beträgt nunmehr 3%, der Lombardsatz liegt bei 5%. In der

Folge ermäßigte sich der Zinssatz für Dreimonatsgeld bis Ende Februar auf 3,3%. Ein ähnlich niedriges Zinsniveau am Geldmarkt war zuletzt im Februar 1988 zu verzeichnen. Der Kapitalmarktzins ging bis Mitte Januar auf rund 5,2% zurück und erreichte fast seinen historischen Tiefstand vom Mai 1987. Seither ist es jedoch zu einem Anstieg der langfristigen Zinsen gekommen: Bis Ende Februar nahm die Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere um rund drei Viertel Prozentpunkte zu. Dies ist nach unserer Einschätzung lediglich eine gewisse Korrektur des zuvor sehr stark gesunkenen Zinsniveaus, nicht jedoch bereits der Beginn einer Trendwende. Mit rund 2,5 Prozentpunkten ist die Zinsdifferenz gegenwärtig ähnlich groß wie im Frühjahr 1988; damals waren von der Geldpolitik spürbar anregende Wirkungen auf die Konjunktur ausgegangen. Das Geldmengenwachstum, das bis zum Frühsommer ausgesprochen mäßig war – die Geldmenge M3 war in der ersten Jahreshälfte von 1995 sogar rückläufig –, hat sich in der zweiten Jahreshälfte von 1995 deutlich verstärkt. Der auf Jahresrate hochgerechnete Zuwachs der Geldmenge M1 in den vorangehenden sechs Monaten erreichte Ende Januar knapp 12 vH, die Geldmenge M3 expandierte um reichlich 7,5 vH.

Wir rechnen damit, daß die Geldmenge M3 den von der Bundesbank für 1996 angestrebten Zielkorridor (Ausweitung der Geldmenge M3 vom vierten Quartal 1995 bis zum vierten Quartal 1996 um 4 bis 7 vH) auch weiterhin überschreiten wird. Wir erwarten jedoch nicht, daß die Notenbank dies zum Anlaß für eine Zinserhöhung nehmen wird. Nach unserer Einschätzung ist erst zur Jahreswende 1996/97 mit einer vorsichtigen Verengung des geldpolitischen Kurses zu rechnen. Die Bundesbank schenkt nämlich erfahrungsgemäß bei ihrer Zinspolitik der Geldmengenentwicklung auf die kurze Sicht kaum Beachtung, vielmehr dominieren Faktoren wie die aktuellé Konjunktur- und Preisentwicklung und der DM/\$-Wechselkurs die Zinspolitik (Solveen 1995). Der Preisanstieg wird in diesem Jahr deutlich unterhalb der von der Notenbank angestrebten Norm von 2 vH bleiben, die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung steigt erst in der zweiten Jahreshälfte wieder leicht, und der Dollar ist auch aus der Sicht der Notenbank noch immer unterbewertet.

Nach unserer Meinung stellt das Überschießen der Geldmenge M3 in diesem Jahr eine Kompensation des Unterschießens im letzten Jahr dar. Aus diesem Grunde hat sich das Institut für Weltwirtschaft bei seiner Empfehlung für das Geldmengenziel für das Jahr 1996 dahingehend ausgesprochen, nicht an dem im vierten Quartal 1995 erreichten tatsächlichen Wert, sondern in der Mitte des für Ende 1995 angestrebten Zielkorridors anzusetzen (Boss et al. 1995: 411). Gemessen daran wird die Geldmenge M3 selbst im Falle einer Expansion, die etwas oberhalb der von der Bundesbank angestrebten Rate von 4 bis 7 vH liegt, im vierten Quartal gerade nur den von uns als mittelfristig potentialgerecht bezeichneten Pfad erreichen. Ist dies der Fall, so besteht somit aus unserer Sicht keine Veranlassung, die Leitzinsen schon bald wieder anzuheben. Angesichts der gegenwärtig zu beobachtenden Beschleunigung der Geldmengenausweitung bedarf es freilich aber wohl auch keiner weiteren Zinssenkung, um die Geldmenge M3 auf den von uns als potentialgerecht angesehenen Pfad zurückzuführen.

Die Expansion der Geldmenge M3 in diesem Jahr ist wiederum in starkem Maße von zinsbedingten Umschichtungseffekten zwischen Geld- und Kapitalmarkt geprägt. Anders als im vergangenen Jahr, in dem sie das Wachstum der Geldmenge M3 stark gedämpft haben, regen sie die Ausweitung jetzt an. In dem Maße, wie sich auf den Kapitalmärkten die Einschätzung durchsetzt, daß der Rückgang der langfristigen Zinsen beendet ist, fragen die Anleger nämlich wieder verstärkt in M3 enthaltene Anlageformen wie Termin- und Spareinlagen nach, da sich für diese bei einem Anstieg der langfristigen Zinsen kein Kursverlust ergibt.

Insgesamt werden von der Geldpolitik im weiteren Verlauf dieses Jahres in zunehmendem Maße anregende Wirkungen auf die Inlandsnachfrage ausgehen. Trotz leicht steigender Geldmarktzinsen werden die Impulse der Geldpolitik bei einer anhaltend kräftigen Expansion der Geldmenge auch im kommenden Jahr hoch bleiben.

### **Finanzpolitik wachstumsorientiert?**

Bund, Länder und Gemeinden haben ihre Ausgaben im Jahr 1995 nur wenig erhöht. Dies hat dazu beigetragen, daß die Budgetdefizite trotz der unerwartet geringen Zunahme des Steueraufkommens (3,5 vH) nur wenig größer waren als im Jahr 1994. Das Budgetdefizit aller Gebietskörperschaften einschließlich der Sonderhaushalte (wie z. B. der Treuhandanstalt und ihrer Rechtsnachfolger) ist im Jahr 1995 sogar deutlich gesunken. Ein ganz anderes Bild ergibt sich für die Sozialversicherung. Deren Ausgaben nahmen im Jahr 1995 abermals kräftig zu (6 vH); der jahresdurchschnittliche Anstieg für den Zeitraum 1991 bis 1995 beträgt 8 vH. Der Ausgabenüberschuß der Sozialversicherung belief sich auf 14 Mrd. DM, nachdem diese noch ein Jahr zuvor ein ausgeglichenes Budget aufgewiesen hatte.

Gegenwärtig werden viele Haushaltspläne korrigiert. Häufig werden Ausgabenansätze an die unerwartet niedrige Inflationsrate angepaßt, andere werden darüber hinaus, also real, gekürzt. Die gesamten Ausgaben des Staates dürften im Jahre 1996 dennoch um fast 3 vH zunehmen. Maßgeblich dafür ist, daß die Sozialversicherung ihre Ausgaben abermals kräftig ausweiten wird. Die Abgabenbelastung wird wohl nicht abnehmen. Zwar sind die Einkommensteuer gesenkt und die Steuer auf den Stromverbrauch (Kohlepfennig) abgeschafft worden, die Beitragssätze der Sozialversicherung sind aber wesentlich höher als im Jahr 1995.

Im Jahr 1997 wird die Einkommensteuerbelastung (infolge der Regelungen im Jahressteuergesetz 1996) verringert. Das steuerfreie Existenzminimum wird um rund 300 DM (je Jahr) erhöht; das Kindergeld für das erste und das für das zweite Kind werden um je 240 DM (je Jahr) angehoben, der Kinderfreibetrag, für den anstelle des Kindergeldes optiert werden kann, wird von 6 264 auf 6 912 DM (je Jahr) heraufgesetzt. Insgesamt ergibt sich eine Steuersenkung um 5 Mrd. DM. Die Belastung durch Sozialbeiträge wird aber auch im Jahr 1997 steigen, vor allem deshalb, weil der Beitragssatz in der Rentenversicherung auf rund 20 vH des Bruttolohns angehoben wird.



Im Rahmen des „Aktionsprogramms für Investitionen und Arbeitsplätze“ will die Bundesregierung dazu beitragen, daß sich die Wachstumsbedingungen verbessern. So ist vorgesehen, die Gewerbekapitalsteuer und die Vermögensteuer mit Wirkung ab 1997 abzuschaffen; die Gewerbeertragsteuer und der Solidaritätszuschlag sollen gesenkt werden. Die Grenzsteuersätze für kleine und mittlere Einkommen sollen – allerdings nicht vor dem Jahr 1998 – verringert werden, so daß die Leistungsanreize gestärkt werden.

Es ist allerdings unklar, welche Maßnahmen tatsächlich realisiert werden. Die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer wird seit Jahren angekündigt, scheiterte aber regelmäßig am Widerstand im Bundesrat. Die Senkung des Solidaritätszuschlags (Bundessteuer) sowie der Gewerbeertragsteuer (im wesentlichen eine Gemeindesteuer) und die Abschaffung der Vermögensteuer (Ländersteuer) stehen in einem engen Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen über die Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden. Es ist auch offen, ob und gegebenenfalls inwieweit die Steuersenkungen durch das Streichen von Steuervergünstigungen (z. B. für öffentliche Betriebe) oder durch eine Anhebung der Mehrwertsteuersätze „finanziert“ werden.<sup>2</sup>

Wenig konkret sind die Pläne, mit denen die Senkung der Beitragsätze zur Sozialversicherung bis zum Jahr 2000 bewirkt werden soll. Klar ist lediglich, daß die Beitragsbelastung zur Jahresmitte 1996 wegen der Anhebung des Beitragsatzes in der Pflegeversicherung 41 vH des Bruttolohns erreichen und daß sie im Jahr 1997 abermals steigen wird, weil dann der Beitragsatz in der Rentenversicherung kräftig angehoben wird.

Zum wiederholten Male ist angekündigt worden, die Staatsquote, die auf reichlich 50 vH gestiegen ist, auf 46 vH im Jahr 2000 zu senken. Der Bund will seinen Personalbestand verringern, auch soll die öffentliche Verwaltung effizient gestaltet werden; begrenzte Sparmaßnahmen gibt es bei der Arbeitslosenhilfe und dem Arbeitslosengeld. Wirkliche Einschnitte in die Staatsausgaben wie z. B. eine Kürzung der Finanzhilfen sind aber nicht geplant. Vielmehr wurden höhere Subventionen beschlossen (Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft, Zuschüsse im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik), weitere werden erwogen (Meister-BAföG, Zinssubventionen des ERP und der KfW). Auch wird die Subventionierung der Frühverrentung in modifizierter Form fortgesetzt. Bei der Reform des Gesundheitswesens wird marktwirtschaftlich orientierten Reformansätzen nach wie vor mißtraut, obwohl alle Versuche, die Kosten der gesetzlichen Krankenversicherung durch administrative Eingriffe in Grenzen zu halten, gescheitert sind.

Zu einer deutlich wachstumsorientierten Ausrichtung der Finanzpolitik wird es wohl auch 1997 nicht kommen. Vermutlich wird die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft, die Gewerbeertragsteuer und die Vermögensteuer werden wohl gesenkt. Ein erster Schritt zur Verringerung des Solidaritätszuschlags ist wahrscheinlich. Dem werden aber wohl eine Anhebung der Erbschaftsteuer und der

---

<sup>2</sup> Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wird auch im Zusammenhang mit den Plänen, die Lohnnebenkosten zu senken, diskutiert. Diese sehen vor, mit den versicherungsfremden Leistungen (beispielsweise der Arbeitslosenversicherung) den Bund zu belasten.

Grundsteuer gegenüberstehen. Auch werden vermutlich Steuervergünstigungen gekürzt. Eingebunden in ein steuerliches Gesamtkonzept, das auf niedrigere Steuersätze bei Verbreiterung der Steuerbasis abstellt, wäre die Kürzung von Vergünstigungen durchaus angezeigt; ein solches Konzept gibt es jedoch nicht, und die Verringerung der Begünstigungen ist so lediglich als Maßnahme zur Steigerung der Einnahmen zu sehen. Die Staatsquote wird 1997 nicht nennenswert sinken. Dies wäre aber im Interesse einer Stärkung des Wachstums der Wirtschaft notwendig.<sup>3</sup>

### Lohnpolitik: Niedrigere Abschlüsse

Die tariflichen Stundenlöhne sind im vergangenen Jahr überaus kräftig angehoben worden, in den alten Bundesländern übertrafen sie den Stand im Vorjahr um 4,4 vH, in den neuen Bundesländern sogar um 9,3 vH. Angesichts geringer Preiserhöhungsspielräume sowie niedrigerer Produktivitätszuwächse wurden die Gewinne somit gedrückt, und die Lohnpolitik hat maßgeblich dazu beigetragen, daß die Zahl der Beschäftigten im Verlauf des Jahres 1995 wieder gesunken ist. Die Belastung der Unternehmen mit Lohnkosten war zusätzlich durch die Anhebung der Beitragssätze zur Sozialversicherung erhöht worden. Um die Ausweitung der Lohnkosten zu begrenzen, haben die Unternehmen vielfach freiwillige Leistungen gekürzt; in Ostdeutschland wurden vermehrt Löhne unterhalb des vereinbarten Tariflohniveaus gezahlt.<sup>4</sup> Der Anstieg der Löhne und Gehälter je Beschäftigten ist mit 3,2 vH im Westen und mit 6,5 vH im Osten deutlich hinter der Zunahme der Tariflöhne zurückgeblieben.

Mittlerweile ist die Bereitschaft der Gewerkschaften größer geworden, einen Beitrag zur Trendwende auf dem Arbeitsmarkt zu leisten. So hat sich die IG Metall grundsätzlich mit Tariflohnanhebungen im Ausmaß nur der Inflationsrate einverstanden erklärt, vorausgesetzt, es werden im Jahr 1996 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Die Neuabschlüsse in der bevorstehenden Lohnrunde werden angesichts leicht sinkender Preissteigerungsraten und hoher Arbeitslosigkeit signifikant niedriger als im Vorjahr ausfallen. Im Westen werden sie 3 vH und im Osten 4,5 vH wohl kaum übertreffen, und im öffentlichen Dienst

<sup>3</sup> Ein konkretes Programm ist vom Institut für Weltwirtschaft häufig zur Diskussion gestellt worden (vgl. z. B. Boss et al. 1994). Die Argumentation, Kürzungen der Ausgaben des Staates wirkten in der gegenwärtigen Situation kontraproduktiv, weil die Wirtschaft zusätzlich geschwächt werde, und hätten deshalb zu unterbleiben, ist nicht überzeugend. Zum einen sind Ausgabenkürzungen politisch wohl nur möglich, wenn die öffentlichen Kassen leer sind. Zum anderen bedeutet eine Kürzung der Staatsausgaben nicht, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in gleichem Ausmaß sinkt. Werden Ausgaben gekürzt, so können die Steuern gesenkt werden oder die Kapitalmärkte werden weniger beansprucht. Dies hätte direkt oder indirekt positive Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Überdies würde durch eine Kürzung der Ausgaben der öffentlichen Hand den Investoren wie den Konsumenten signalisiert, daß auf mittlere Sicht mit einer sinkenden Abgabenbelastung zu rechnen ist; dies könnte schon rasch zu zusätzlichen Konsum- und Investitionsausgaben führen. Es ist also keineswegs ausgemacht, daß Ausgabenkürzungen per saldo die Nachfrage verringern. Die Erfahrungen der achtziger Jahre sprechen eher dagegen.

<sup>4</sup> Bereits im Frühjahr 1995 gaben 33 vH der befragten ostdeutschen Industrieunternehmen an, Löhne unterhalb des Tariflohniveaus zu zahlen (DIW, IfW, IWH 1995: 46).

werden sie darunter liegen. Da sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Verlauf dieses Jahres weiter verschlechtern wird, ist für die Tarifrunde im Frühjahr 1997 nochmals mit etwas schwächeren Lohnerhöhungen zu rechnen.

Trotz niedrigerer Neuabschlüsse wird für das Jahr 1996 der Zuwachs der tariflichen Stundenlöhne in der Gesamtwirtschaft in den alten Bundesländern mit rund 4 vH nur wenig geringer als für das Jahr 1995 (4,4 vH) ausfallen. Der Grund liegt darin, daß die überhöhten Tariflohnanhebungen des Vorjahres nachwirken; für den Metallbereich liegt bereits bis zum Ende dieses Jahres ein Abschluß vor, der einen abermaligen Anstieg der tariflichen Stundenlöhne um rund 4,5 vH bedeutet. Es wäre zwar sinnvoll, wenn im Metallbereich angesichts der unerwartet schwierigen Lage eine Korrektur des laufenden Tarifvertrages vorgenommen würde; die Bereitschaft dazu scheint aber nicht vorhanden zu sein. Es ist daher erst für das Jahr 1997 auf gesamtwirtschaftlicher Ebene mit einem deutlich schwächeren Lohnzuwachs zu rechnen. In diesem Jahr werden die Lohnstückkosten in den alten, aber insbesondere in den neuen Bundesländern nochmals spürbar steigen. Erst für das Jahr 1997 zeichnet sich eine Entlastung für die Unternehmen ab; die Lohnstückkosten werden dann nur noch wenig höher als im Vorjahr sein.

### **Privater Verbrauch: Finanzpolitische Anstöße schwach**

Der private Verbrauch nahm im vergangenen Jahr um 1,3 vH zu, ähnlich stiegen die real verfügbaren Einkommen. Trotz real gesunkener Nettolohn- und -gehaltssumme kam es zu einer Erhöhung der Einkommen, weil die entnommenen Gewinne und die Vermögenseinkommen stark expandierten. Mit einem Anteil von rund 30 vH am verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte übertrifft diese Einkommensart seit Jahren die von den Haushalten empfangenen laufenden Übertragungen (Renten, Arbeitslosenunterstützungen usw.).

Die durch die Finanzpolitik in diesem Jahr insgesamt bewirkten Einkommenssteigerungen belaufen sich auf rund 0,8 vH des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte. Wegen der Konjunkturschwäche werden jedoch die entnommenen Gewinne und die Vermögenseinkommen deutlich langsamer als im Vorjahr zunehmen; die real verfügbaren Einkommen wachsen in diesem Jahr mit 1,4 vH in etwa so stark wie im vergangenen Jahr.

Da in der Regel knapp drei Viertel eines Anstiegs des verfügbaren Einkommens im gleichen Quartal für zusätzliche Käufe von Gütern und Dienstleistungen verwendet werden, dürften die finanzpolitischen Maßnahmen den privaten Verbrauch vor allem im ersten Vierteljahr stimulieren (Krämer 1995: 420-424). In der zweiten Hälfte dieses Jahres schwächt sich das Expansionstempo deutlich ab. Im Durchschnitt des Jahres wird der private Verbrauch das Niveau im Vorjahr um 1,7 vH überschreiten. Die Sparquote dürfte etwas unter dem Niveau im vergangenen Jahr liegen, da die Zinsen für Konsumentenkredite sinken und die finanzpolitisch bedingten Verbesserungen vor allem den Beziehern niedriger und mittlerer Einkommen zufließen, die verglichen mit anderen Haushaltstypen eine niedrigere Sparquote aufweisen.

Im kommenden Jahr werden die verfügbaren Einkommen mit einer Rate von 4 vH beschleunigt zunehmen. Maßgeblich hierfür ist, daß bei niedrigeren Tariflohnanhebungen und steigender gesamtwirtschaftlicher Produktion die entnommenen Gewinne und die Vermögenseinkommen kräftig expandieren dürfen. Der Anstieg dieser Einkommensart ist für die Entwicklung der verfügbaren Einkommen wesentlich bedeutsamer als die Einkommensverbesserungen, die sich aus der Erhöhung des steuerlichen Existenzminimums sowie aus der Senkung des Solidaritätszuschlags ergeben. Da bei einer Inflationsrate von 1,4 vH die Kaufkraft der privaten Haushalte erstmals seit dem Ende der Rezession im Jahr 1993 vergleichsweise kräftig zunimmt, wird die Sparquote, die derzeit deutlich unter dem mittelfristig zu erwartenden Niveau liegen dürfte, steigen. Dazu trägt bei, daß die realen Zinsen für Konsumentenkredite im kommenden Jahr etwas anziehen. Trotz der höheren Sparquote wird der private Verbrauch mit einem Zuwachs von 2,3 vH spürbar ausgeweitet werden.

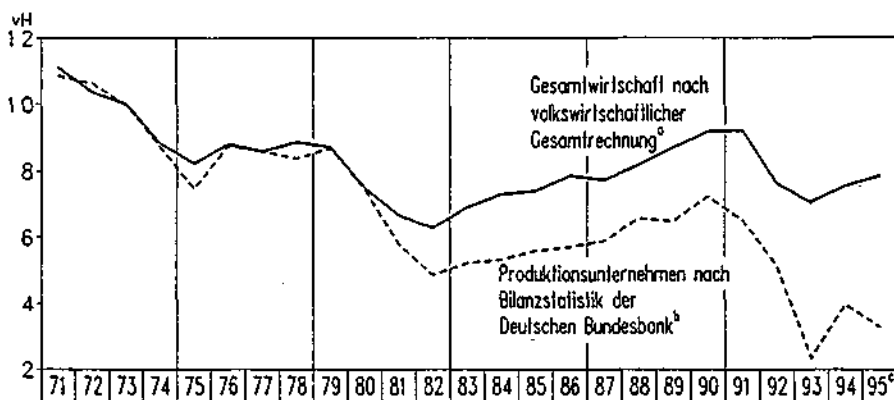
### **Unternehmensinvestitionen steigen im Verlauf des Jahres 1996**

Die Unternehmensinvestitionen haben in Deutschland seit der Jahresmitte 1995 in der Grundtendenz spürbar abgenommen. Die Erholung der Investitionen, die Mitte des Jahres 1994 eingesetzt hatte, wurde damit frühzeitig unterbrochen und blieb – verglichen mit früheren Phasen konjunktureller Belebung – schwach. Maßgeblich für diese Entwicklung war, daß sich die Gewinn- und Absatzerwartungen der Unternehmen, die im Zuge der Ausnahmesituation nach der deutschen Einheit ungewöhnlich zuversichtlich waren, wieder normalisierten. Die Rahmenbedingungen für zusätzliche Investitionen hatten sich rückblickend betrachtet nur vorübergehend verbessert. Angesichts der nunmehr deutlich niedrigeren Investitionsquote erscheint dieser strukturelle Anpassungsprozeß als weitgehend vollzogen, so daß die konjunkturelle Dynamik die Veränderung der Unternehmensinvestitionen wieder stärker prägen wird.

Hinsichtlich der konjunkturellen Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, wie die Geldpolitik gegenwärtig auf die Investitionen wirkt. Vielfach wird vermutet, die Bundesbank senke die Leitzinsen nicht schnell und tief genug. In der Folge seien auch die langfristigen Zinsen zu hoch, um einen kräftigen Investitionsaufschwung zu ermöglichen. Dieser Sicht steht freilich entgegen, daß die Unternehmensinvestitionen in den Ländern, die ihre Geldpolitik weitgehend an jener der Bundesbank orientieren, bis zuletzt lebhaft blieben (Lapp et al. 1996). Auch sind die langfristigen Nominalzinsen und die langfristigen Ex-post-Realzinsen<sup>5</sup> ebenso niedrig wie in vergleichbaren Phasen vergangener Konjunkturzyklen. Auch ist die Zinsdifferenz deutlich positiv. Erfahrungsgemäß geht eine solche Konstellation mit einer raschen Zunahme der Unternehmensinvestitionen einher.

<sup>5</sup> Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere minus Veränderungsrate des Preisindex für die Lebenshaltung. Gleiches gilt, wenn zur Berechnung die Veränderungsrate des Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte herangezogen wird.

Schaubild 3 – Sachkapitalrendite in der Gesamtwirtschaft und bei den Produktionsunternehmen in Westdeutschland



<sup>a</sup> Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen in % des Nettoanlagevermögens zu Wiederbeschaffungspreisen (Jahresdurchschnitt). - <sup>b</sup> Bereinigte Sachvermögensrendite in % des Nettosachanlagevermögens zu Wiederbeschaffungspreisen. - <sup>c</sup> Schätzung.



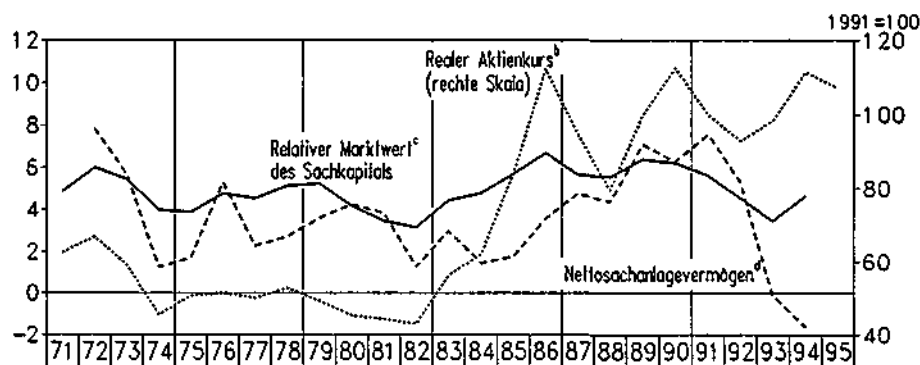
Zu der Investitionsschwäche hat wohl beigetragen, daß die Erholung der Gewinne der Unternehmen und in der Folge die der Sachkapitalrendite verhalten war. Folgt man den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), so nahm sie 1994 und 1995 deutlich zu und erreichte ein Niveau, das dem der späten achtziger Jahre entspricht (Schaubild 3). Ein etwas anderes Bild ergibt sich aber, wenn die Bilanzstatistik der Deutschen Bundesbank herangezogen wird (Deutsche Bundesbank 1993; 1995 a): Das ordentliche Betriebsergebnis der westdeutschen Produktionsunternehmen erhöhte sich in Relation zum Sachanlagevermögen 1994 nur wenig, die so ermittelte Sachkapitalrendite blieb deutlich hinter dem Niveau in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zurück. 1995 ist die Rendite zudem leicht gesunken.<sup>6</sup> In der Vergangenheit veränderten sich die Renditen nach VGR und Bilanzstatistik dagegen weitgehend parallel. Die ungleiche Entwicklung kann auf eine Reihe von Ursachen zurückgehen: So liegen den Kennzahlen unterschiedliche Stichproben zugrunde. Zudem werden Abschreibungen in verschiedener Weise berücksichtigt. Die Bilanzstatistik der

<sup>6</sup> Die Ergebnisse der Bilanzauswertung der Bundesbank stehen nur mit einer erheblichen Verzögerung zur Verfügung. Um die Entwicklung der Sachkapitalrendite für 1995 abzuschätzen, wird auf eine Regression zurückgegriffen, bei der die Veränderung der Rendite ( $\Delta R$ ) negativ von der Veränderung der Lohnstückkosten ( $\Delta LST$ ) und positiv von der Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrades ( $\Delta AUSL$ ) abhängt. Eine Schätzung mit Jahresdaten für 1972–1994 ergibt:

$$\Delta R = 0,46 - 0,29 \cdot \Delta LST + 0,26 \cdot \Delta AUSL + v_t$$

(2,8)      (4,8)                      (4,5)

$R^2 = 0,76$ ,  $t$ -Werte in Klammern; die Gleichung wurde nach dem Verfahren von Cochrane und Orcutt um Autokorrelation bereinigt ( $\rho = -0,53$ ). Auf der Basis dieser Regression ergibt sich ein leichter Rückgang der Rendite in 1995.

Schaubild 4 – Relativer Marktwert des Sachkapitals, realer Aktienkursindex und Nettosachanlagevermögen, westdeutsche Produktionsunternehmen<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Quelle für Ursprungsdaten: Deutsche Bundesbank (1993; 1995a). – <sup>b</sup> Aktienkursindex (FWB-Gesamtlindex) bezogen auf den Erzeugerpreisindex für Investitionsgüter. – <sup>c</sup> Marktwert des Sachkapitals: Marktwert des Eigenkapitals plus Buchwert des langfristigen Fremdkapitals bezogen auf das Nettosachanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen. – <sup>d</sup> Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.



Bundesbank bezieht sich zudem auf das Produzierende Gewerbe. Dieser Wirtschaftsbereich ist in besonders hohem Maße dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt; die Höherbewertung der D-Mark, der Konkurrenzdruck des Auslands, die gestiegene Belastung mit Abgaben oder die Lohnanhebungen dürften sich dort stärker als anderswo auswirken.

Um die Anreize zur Sachkapitalbildung abschätzen zu können, sind auch Kennziffern berechnet worden, die theoretisch und empirisch (Döpke 1994; Funke 1992) für die Investitionen der Unternehmen bestimmend sind (Schaubild 4). Es handelt sich um den Marktwert des Sachkapitals und den realen Aktienkursindex.<sup>7</sup> Die Größen wiesen in der Vergangenheit einen engen Zusammenhang mit der Investitionstätigkeit der Produktionsunternehmen auf. Ein so kräftiger Rückgang der Sachkapitalbildung wie in den Jahren 1994 und 1995 kann mit ihrer Hilfe freilich nicht erklärt werden. Die Entwicklung der Unternehmensinvestitionen ist somit nur schwer mit der Veränderung und dem Niveau der Rentabilitätskennziffern in Einklang zu bringen. Denkbar ist, daß sich die von den Investoren geforderte Mindestrendite erhöht hat. Dies könnte der Fall sein, wenn sich beispielsweise der technische Fortschritt sehr rasch vollzieht oder die weltwirtschaftliche Entwicklung zunehmend rasche Anpassungen erfordert. Dann sind Sachkapitalinvestitionen in höherem Maße als in der Vergangenheit dem Risiko einer Fehlinvestition ausgesetzt. Aber auch wenn die Investoren nur geringes Vertrauen in den Standort Deutschland hätten, wäre eine solche Entwicklung plausibel. Für eine solche Vermutung spricht, daß sich der Saldo der Direktinvestitionen bis zuletzt weiter passiviert hat und auch, daß mehr Unternehmen als zuvor in Befragungen angeben, sich im Ausland enga-

<sup>7</sup> Beide Größen sind Approximationen für das durchschnittliche Tobin'sche Q (Funke 1992).

gieren zu wollen (DIHT 1995). Zudem gibt es viele Unternehmen, die im Abschwung ihr Bilanzierungsverhalten ändern und z. B. stille Reserven auflösen, um so den ausgewiesenen Jahresüberschuß in der Rezession nicht vermindern zu müssen (Deutsche Bundesbank 1995 b). Dadurch werden zwar die bilanzierten Gewinne stabilisiert, der Cash-Flow verschlechtert sich jedoch deutlich. In der Folge reduzieren die Unternehmen ihre Investitionen in starkem Maße, obwohl Jahresüberschuß und Rendite nicht sinken.

In Ostdeutschland wird die Investitionsförderung grundsätzlich beibehalten. Einzelne steuerliche Erleichterungen – wie etwa die günstigen Abschreibungsmöglichkeiten bei gewerblichen Bauten – werden aber zu Beginn des Jahres 1997 eingeschränkt. Zugleich müssen die ostdeutschen Unternehmen jedoch eine weitaus höhere Lohnkostenbelastung tragen als zum Zeitpunkt der Einführung der Maßnahmen. Von der Förderung in Ostdeutschland gehen wohl deutlich geringere Impulse auf die Investitionen als früher aus. Für 1997 muß nochmals mit einer Abnahme gerechnet werden. Freilich erreichen mehr Unternehmen als zuvor die Gewinnschwelle und stützen so die Investitionsneigung am Standort Ostdeutschland.

Konjunkturelle Indikatoren deuten auf eine anhaltende Investitionsschwäche in Deutschland in der ersten Jahreshälfte 1996 hin. So hat sich das Geschäftsklima im Verarbeitenden Gewerbe weiter eingetrübt. Die Auslastung bestehender Kapazitäten nahm spürbar ab. Die Auftragsgänge aus dem Inland bei den Investitionsgüterproduzenten gingen bis Dezember in der Grundtendenz zurück. Jedoch haben sich die Rahmenbedingungen für Investitionen bereits gebessert. So wirken die niedrigen Zinsen anregend, wobei die Zinsdifferenz zuletzt wieder zunahm. Auch hat sich die Aufwertung der D-Mark, welche die Stimmungseintrübung bei den Unternehmen zu Jahresanfang 1995 in Verbindung mit den hohen Tarifabschlüssen ausgelöst hatte, weitgehend zurückgebildet. In der Folge haben sich die Exporterwartungen der Unternehmen etwas aufgehellt. Alles in allem werden die Unternehmensinvestitionen im Verlauf des Jahres 1996 wieder zunehmen. Der Anstieg wird sich in der zweiten Jahreshälfte beschleunigen und 1997 im gleichen Tempo fortsetzen.

### **Wohnungsbauinvestitionen: Rückgang verlangsamt sich**

Die Wohnungsbauinvestitionen in Deutschland haben seit Mitte 1995 abgenommen. Die Abschwächung war in Westdeutschland besonders ausgeprägt. Darauf deutet die Entwicklung der Produktion im Bauhauptgewerbe hin, die statistisch noch getrennt nach West- und Ostdeutschland erfaßt wird. Sie sank im Verlauf des Jahres 1995 im Westen spürbar, im Osten dagegen nur leicht. Zum Rückgang der Wohnungsbauinvestitionen hat auch das Auslaufen des Schuldzinsenabzugs zu Ende 1994 beigetragen. Maßgeblich war jedoch, daß die Investoren in diesem Bereich nicht mehr so hohe Renditen erwarten konnten wie zuvor. Der Anstieg der Mieten hat sich spürbar abgeflacht. Die Ausstattung mit Wohnraum hat sich in Westdeutschland durch den Bauboom seit Mitte der achtziger Jahre deutlich verbessert. Dies vermindert die langfristigen Renditeerwartungen der Investoren. Zudem nehmen die realen verfügbaren Einkommen der priva-

ten Haushalte seit geraumer Zeit in der Grundtendenz nur langsam zu. Die staatliche Förderung des Wohnungsbaus – die zuvor besonders die Entwicklung in den neuen Bundesländern prägte – gibt keine Impulse mehr.

Für das Ende des Jahres 1996 kann jedoch mit einer Stabilisierung der Wohnungsbaukonjunktur gerechnet werden. Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte nehmen im Jahr 1997 schneller als zuvor zu. Die langfristigen Zinsen sind niedrig. Die Baukosten steigen nur moderat. Freilich wirkt das jüngst beschlossene Entsendegesetz auf einen rascheren Auftrieb hin. Es ist jedoch zur Zeit nicht absehbar, in welchem Umfang es umgesetzt wird und kostentreibend wirkt. Die steuerlichen Anreize zum Wohnungsbau werden infolge der zum Jahresbeginn 1996 erfolgten Umstellung der Förderpraxis neutral bis leicht dämpfend wirken. Die Mieten werden in Westdeutschland 1997 etwa so schnell wie in diesem Jahr steigen. In Ostdeutschland sorgt die beschlossene Einführung des Vergleichsmietensystems für einen vergleichsweise starken Anstieg.

Auch konjunkturelle Indikatoren deuten darauf hin, daß der Rückgang der Wohnungsbauinvestitionen bald ein Ende findet. So nahm die Zahl der erteilten Baugenehmigungen für Wohnbauten in Westdeutschland seit Sommer des Jahres 1995 nicht weiter ab, nachdem sie zuvor kräftig gesunken waren. Das Volumen der Auftragsgänge im Bauhauptgewerbe stieg seit Mitte des Jahres 1995 sogar leicht. Erfahrungsgemäß folgen die Wohnungsbauinvestitionen diesen Indikatoren mit einer Verzögerung von mindestens einem halben Jahr. Daher werden sie im Verlauf des Jahres 1996 noch zurückgehen. Im Jahresdurchschnitt werden sie um rund 1,5 vH niedriger sein als ein Jahr zuvor. Für 1997 kann mit einer leichten Zunahme der Wohnungsbauinvestitionen gerechnet werden.

Die staatlichen Bauinvestitionen werden im Jahr 1996 angesichts der schwierigen Haushaltslage insbesondere der Kommunen – des wichtigsten Investors – sinken. 1997 wird die öffentliche Bautätigkeit in der Grundtendenz stagnieren.

### **Außenhandel nimmt Fahrt auf**

Nachdem die deutschen Exporte in der ersten Hälfte des zurückliegenden Jahres noch spürbar zunahmen, hat die Ausfuhrdynamik seit dem Herbst 1995 deutlich nachgelassen. Maßgeblich hierfür war, daß die industrielle Produktion in den wichtigsten Handelspartnerländern in diesem Zeitraum stagnierte. Hinzu kamen die dämpfenden Wirkungen der Höherbewertung der D-Mark, die wohl noch etwas nachwirkten. So nahmen die Ausfuhren in die westlichen Industrieländer kaum zu. Die Lieferungen in den asiatischen Raum expandierten nicht mehr ganz so schwungvoll wie bisher. Zwar sind die Wachstumsraten der Länder im südostasiatischen Raum noch immer vergleichsweise hoch, doch hat sich die Wachstumsdynamik dieser Länder leicht abgeflacht. In Japan blieb die wirtschaftliche Aktivität auf gedrücktem Niveau. Günstig entwickelten sich dagegen die Ausfuhren in die mittel- und osteuropäischen Reformländer sowie in die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Die Lieferungen der deutschen Unternehmen in diese Länder wurden in den ersten drei Quartalen



des zurückliegenden Jahres gegenüber dem entsprechenden Zeitraum des Vorjahres dem Werte nach um nahezu 10 vH ausgeweitet, während die Ausfuhren insgesamt in diesem Zeitraum nur um 6 vH stiegen. Infolge der schwachen Verbrauchskonjunktur insbesondere in den westeuropäischen Handelspartnerländern nahm die Ausfuhr von Konsumgütern nur geringfügig zu. Hingegen konnten die heimischen Anbieter von Investitionsgütern ihren Auslandsabsatz nochmals merklich erhöhen.

Für den weiteren Verlauf dieses Jahres schätzen die Unternehmen ihre Exportperspektiven wieder günstiger ein. Nachdem die Konjunktur in den Handelspartnerländern in der ersten Jahreshälfte zunächst nur moderat zunehmen wird, dürfte die Aufwärtsbewegung in der zweiten Hälfte 1996 an Fahrt gewinnen, und auch 1997 wird die wirtschaftliche Aktivität zügig expandieren (Lapp et al. 1996). Hinzu kommt, daß sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter zuletzt verbessert hat. Wir erwarten, daß sich die D-Mark gegenüber wichtigen Währungen im weiteren Verlauf dieses Jahres nochmals leicht abwerten wird. Insbesondere wird die Ausfuhr von Investitionsgütern wieder rascher steigen. Dagegen bleiben die Exportaussichten der heimischen Konsumgüteranbieter vorerst eingetrübt. Die ungünstige Beschäftigungsentwicklung im Ausland wirkt sich ebenso negativ auf die Konsumausgaben aus wie die im Zuge der weltweiten Konsolidierung der Staatshaushalte anhaltend hohe Steuer- und Abgabenbelastung. Die Ausfuhren in die mittel- und osteuropäischen Reformländer, die bereits knapp 10 vH der deutschen Ausfuhren ausmachen, werden im Prognosezeitraum fortgesetzt kräftig expandieren. Infolge der zügig voranschreitenden Umstrukturierungsmaßnahmen und der steigenden Produktion stellen diese Länder einen absorptionsfähigen Absatzmarkt für die deutschen Anbieter dar. Bei diesen Rahmenbedingungen rechnen wir mit einem Zuwachs der realen Ausfuhren um knapp 3,5 vH für dieses und 4,5 vH für das nächste Jahr.

Die Bezüge aus dem Ausland, die bis zum Herbst des zurückliegenden Jahres merklich expandierten, dürften im Winterhalbjahr abgenommen haben. Maßgeblich hierfür war der Rückgang der inländischen Produktion. So hat die wirtschaftliche Aktivität im Inland – das ergeben empirische Untersuchungen – den größten Einfluß auf die deutschen Importe (Fischer 1995). Die schwache Produktions- und Investitionstätigkeit dämpfte insbesondere den Import von Rohstoffen und Investitionsgütern. Dies zeigt sich auch in der Länderstruktur der Einfuhren. So waren die Importe aus den OPEC-Ländern in der Tendenz rückläufig. Auch die Bezüge aus den Vereinigten Staaten und Westeuropa – den Hauptlieferländern von Investitionsgütern – neigten spürbar zur Schwäche. Dagegen wurden die Einfuhren aus den Reformländern Mittel- und Osteuropas anhaltend kräftig ausgeweitet. Darin spiegeln sich allerdings in erheblichem Umfang Reimporte von Gütern wider, die zuvor in diese Länder geliefert wurden, um sie dort kostengünstig weiterzuverarbeiten und zu veredeln.

Für den Prognosezeitraum rechnen wir mit einer zunächst nur moderaten Ausweitung der Importe. Erst mit der sich belebenden heimischen Wirtschaftsaktivität in der zweiten Jahreshälfte 1996 werden auch die Einfuhren an Schwung gewinnen. Dabei werden die Erholung der Investitionstätigkeit und

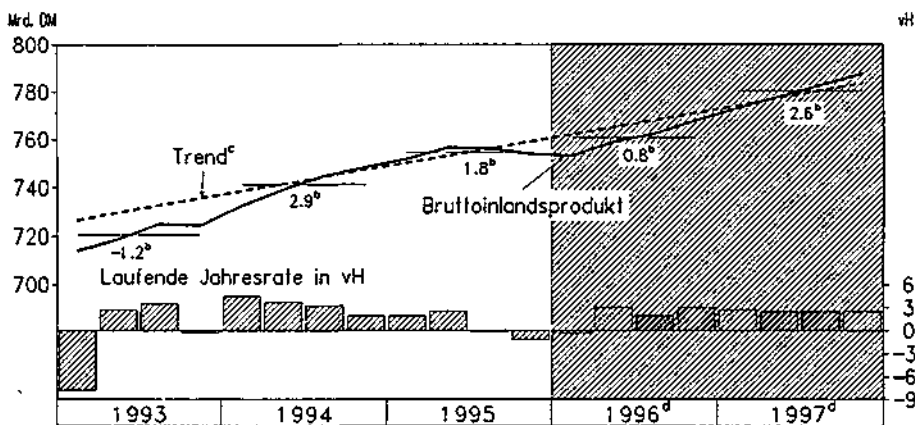
die Ausweitung der Konsumausgaben die Einfuhren von Investitions- und Verbrauchsgütern stimulieren. Insgesamt dürften die Importe in diesem Jahr real um reichlich 2 vH zunehmen. Im kommenden Jahr wird die Binnenkonjunktur an Fahrt gewinnen; die Importe dürften um knapp 4 vH expandieren.

Nachdem die Einfuhrpreise im Zuge der Aufwertung der D-Mark im Jahresdurchschnitt 1995 gegenüber dem Niveau im Vorjahr stagnierten, werden sie im Verlauf dieses und des nächsten Jahres merklich steigen. Zum einen dürften die Rohstoffnotierungen im Zuge der weltweiten Konjunkturbelebungs spürbar anziehen. Zum anderen ist mit einer leichten Aufwertung wichtiger Währungen gegenüber der D-Mark zu rechnen. Nach einer Zunahme um reichlich 1,5 vH in diesem Jahr werden die Einfuhrpreise im kommenden Jahr wohl um etwa 3 vH zulegen. Da die Exportpreise infolge des anhaltend intensiven Wettbewerbsdrucks auf den Absatzmärkten weniger kräftig steigen dürften, werden sich die Terms of trade im Prognosezeitraum etwas verschlechtern.

### Ausblick: Produktion belebt sich

Alles in allem sind die Bedingungen günstig, daß die konjunkturelle Schwächephase zur Jahresmitte 1996 beendet sein wird; für die zweite Hälfte dieses Jahres und für das kommende Jahr rechnen wir mit einer zunehmenden Kapazitätsauslastung (Schaubild 5). Maßgeblich dafür ist, daß von den niedrigeren Kapitalmarktzinsen und den verstärkten geldpolitischen Impulsen anregende Wirkungen ausgehen. Hinzu kommt, daß bei jenen Faktoren, die im vergangenen Jahr die Konjunktur gebremst haben, eine Korrektur stattfindet. So werden – anders als im Jahr 1995 – in diesem und im kommenden Jahr die Steuern gesenkt; dabei verbleibt trotz der Erhöhung der Beitragssätze in der Sozialversicherung eine

Schaubild 5 – Reales Bruttoinlandsprodukt<sup>a</sup> in Deutschland



<sup>a</sup> Saison- und arbeitsmäßig bereinigt, in Preisen von 1991, in Mrd. DM (linke Skala) bzw. Veränderung gegenüber dem Vorquartal auf Jahresrate hochgerechnet (rechte Skala). - <sup>b</sup> Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH. - <sup>c</sup> Berechnet mit Hilfe eines Hodrick-Prescott-Filters. - <sup>d</sup> Prognose.

Tabelle 1 – Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland 1995–1997

	Westdeutschland			Ostdeutschland			Bundesrep. Deutschland		
	1995	1996 <sup>a</sup>	1997 <sup>a</sup>	1995	1996 <sup>a</sup>	1997 <sup>a</sup>	1995	1996 <sup>a</sup>	1997 <sup>a</sup>
Bruttoinlandsprodukt <sup>b</sup>	1,5	0,3	2,3	6,3	4,5	5,3	1,9	0,8	2,6
Erwerbstätige <sup>c</sup> (1 000)	28 461	28 200	21 100	6 416	6 450	6 500	34 877	34 650	34 600
Beschäftigte Arbeitnehmer <sup>c</sup> (1 000)	25 361	25 100	25 000	5 878	5 900	5 900	31 239	31 000	30 900
Arbeitslose (1 000)	2 565	2 760	2 820	1 047	1 170	1 120	3 612	3 930	3 940
Arbeitslosenquote <sup>d</sup>	8,3	8,9	9,1	14,0	15,4	14,7	9,4	10,2	10,2
Finanzierungssaldo des Staates <sup>e</sup> (Mrd. DM)	–	–	–	–	–	–	–128	–135	–125
Leistungsbilanzsaldo (Mrd. DM)	–	–	–	–	–	–	–25	–23	–27
Verbraucherpreise <sup>f</sup>	1,7	1,3	1,4	2,1	2,1	1,4	1,8	1,4	1,4

<sup>a</sup> Prognose. – <sup>b</sup> In konstanten Preisen, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH. – <sup>c</sup> Im Inland. – <sup>d</sup> Arbeitslos in vH der Erwerbspersonen im Inland. – <sup>e</sup> Einschließlich Sozialversicherung, in der Abgrenzung der Finanzstatistik. – <sup>f</sup> Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte. Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH.

Quelle: statistisches Bundesamt (1996), eigene Schätzungen.

Entlastung für Haushalte und Unternehmen. Die für die kommenden beiden Lohnrunden zu erwartenden Tariflohnhebungen werden wohl hinter denen im Jahr 1995 zurückbleiben. Zudem hat sich die reale Höherbewertung der D-Mark, die zu Beginn des vergangenen Jahres erfolgte, inzwischen bereits fast vollständig zurückgebildet; nach unserer Einschätzung wird die D-Mark insbesondere gegenüber dem US-Dollar noch etwas an Wert verlieren. Die Nachfrage nach deutschen Exporten wird wohl in dem Maße zunehmen, in dem sich die Konjunktur im Ausland verstärkt. Trotz der deutlichen konjunkturellen Belebung im Verlauf des Jahres wird das reale Bruttoinlandsprodukt 1996 voraussichtlich nur um 0,8 vH höher sein als im Vorjahr, denn am Jahresbeginn ist das Produktionsniveau niedrig verglichen mit dem Niveau im Jahr 1995 (Tabelle 1). Im Jahr 1997 wird der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr mit einer Rate von 2,8 vH ähnlich hoch sein wie der im Verlauf des Jahres.

### Neue Bundesländer: Aufholprozeß verlangsamt sich – Konjunkturereagibilität nimmt zu

In den neuen Bundesländern hat sich die gesamtwirtschaftliche Produktion in den letzten Jahren spürbar erhöht, jedoch sind die Einkommen noch stärker gestiegen. Nicht nur die Sozialleistungen wurden rasch an das Niveau im Westen angenähert, auch bei den Arbeitseinkommen vollzog sich eine spürbare Anpassung. Im Jahr 1995 erreichten die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten 72,5 vH des entsprechenden Wertes in den alten Bundesländern. Demgegenüber betrug die Produktivität der Wirtschaft im Osten – gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen – nur 54,4 vH. Die Folge dieser Entwicklung ist, daß sich der Aufholprozeß in den

neuen Bundesländern verlangsamt. Rasch steigende Lohnkosten erschweren es nämlich den heimischen Unternehmen, die für eine Modernisierung und Ausweitung ihrer Produktionsanlagen notwendigen Gewinne zu erwirtschaften, sie verringern zudem in zunehmendem Maße die Attraktivität des Standorts Ostdeutschland für Investoren von außerhalb. Der Aufholprozeß wird zusätzlich dadurch beeinträchtigt, daß ein immer größerer Teil der öffentlichen Leistungen für die neuen Bundesländer für konsumtive Zwecke und nicht für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit verwendet wird. Von den Transfers (mit bekannter Verwendung) entfielen im Jahr 1995 nur 23 vH auf eine investive Mittelverwendung (Boss und Rosenschon 1995: 50).

Der Lohnkostendruck für die Unternehmen in den neuen Bundesländern wird sich 1996 nochmals erhöhen. Anders als in den vorausgegangenen Jahren steigen 1996 die Lohnkosten je nominaler Produkteinheit in den neuen Bundesländern, und zwar sogar rascher als in den alten Bundesländern. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen, die bereits 1995 angesichts der um reichlich ein Drittel höheren Lohnkosten je Produkteinheit unzureichend gestiegen war, wird damit verschlechtert. Diese Entwicklung ist um so bedenklicher, als bei den ostdeutschen Unternehmen vielfach wegen bestehender Finanzierungengpässe nicht die Möglichkeit besteht, die Produktivität mittels verstärkter Modernisierungsinvestitionen zu erhöhen. Angesichts einer steigenden Zahl von Insolvenzen beginnt sich allmählich die Einsicht durchzusetzen, daß die Angleichung der Löhne an das Niveau im Westen gestreckt werden muß. Mehr und mehr Unternehmen vereinbaren mit ihrer Belegschaft Löhne, die unterhalb des Tariflohniveaus liegen. Nur so lassen sich die bestehenden Arbeitsplätze sichern und neue Arbeitsplätze schaffen. Neben den raschen Lohnanhebungen stellt gegenwärtig für die ostdeutsche Industrie die Konjunkturschwäche im Westen ein ebenfalls gravierendes Problem dar. In den letzten beiden Jahren hat die Bedeutung konjunktureller Einflüsse in der ostdeutschen Wirtschaft zugenommen.<sup>8</sup> Die beiden genannten Faktoren lassen erwarten, daß die Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts in den neuen Bundesländern in diesem Jahr im Vergleich zum Vorjahr deutlich niedriger als im vergangenen Jahr (6,3 vH) ausfallen wird; wir veranschlagen sie auf rund 4,5 vH. Im nächsten Jahr wird sich der Produktionsanstieg angesichts der konjunkturellen Belebung in den alten Bundesländern auf eine Rate von 5,5 vH verstärken.

### **Moderater Preisanstieg**

Die Preisentwicklung in Deutschland verlief zuletzt in ruhigen Bahnen. Die Zunahme der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte hat sich in den zurückliegenden sechs Monaten auf eine laufende Jahresrate von deutlich unter 1 vH verlangsamt, die Einfuhrpreise stagnieren in der Grundtendenz. Auf der Ver-

---

<sup>8</sup> Der Korrelationskoeffizient zwischen den Trendabweichungen der Produktion im Produzierenden Gewerbe (ohne Bauhauptgewerbe) in den alten und denen in den neuen Bundesländern erhöht sich, wenn man den Beobachtungszeitraum sukzessive vom zweiten Quartal 1994 bis zum vierten Quartal 1995 verlängert, deutlich (von 0,35 auf 0,53).

braucherstufe stieg das Preisniveau in Westdeutschland mit einer laufenden Jahresrate von rund 1,5 vH. In Ostdeutschland hat sich der Anstieg der Konsumentenpreise beschleunigt, da sich seit Mitte vergangenen Jahres wegen des Inkrafttretens des Mietenüberleitungsgesetzes die Mieten spürbar erhöht haben.

Das Preisklima in Deutschland wird sowohl in diesem als auch im kommenden Jahr ruhig bleiben. Die von der Geldpolitik angelegte Grundtendenz der Preisentwicklung deutet gegenwärtig auf einen weiteren Rückgang des Preisauftriebs hin.<sup>9</sup> Kurzfristig wird der Anstieg der Verbraucherpreise aber auch von der Veränderung wichtiger gesamtwirtschaftlicher Kostenfaktoren beeinflusst.<sup>10</sup> Die Lohnstückkosten werden vor allem wegen der schwächeren Produktivitätsentwicklung in diesem Jahr etwas kräftiger steigen als 1995. Angesichts der sich bessernden Konjunktur und niedrigerer Tariflohnhebungen dürften sie 1997 ungefähr dem Niveau in diesem Jahr entsprechen. Die Importpreise, die vor allem wegen der Aufwertung der D-Mark 1995 etwas unter dem Niveau im Vorjahr lagen, werden in diesem Jahr bei einer sich leicht abwertenden D-Mark zunehmen. Wegen steigender Rohstoffpreise wird sich der Anstieg der Importpreise im kommenden Jahr nochmals etwas beschleunigen. Alles in allem werden die Rahmenbedingungen für die Preisentwicklung zwar nicht mehr ganz so günstig wie 1995 sein; im Prognosezeitraum ist jedoch nicht mit einer Beschleunigung des Preisauftriebs zu rechnen.

Im ersten Quartal dieses Jahres dürfte sich der Anstieg der Verbraucherpreise auf eine laufende Jahresrate von etwa 1 vH abschwächen. Dazu trägt bei, daß die Verstromung von in Deutschland geförderter Kohle nicht mehr durch einen Aufschlag auf die Strompreise subventioniert wird; dies senkt für sich genommen das Preisniveau um knapp 0,2 vH.<sup>11</sup> Im weiteren Verlauf dieses und im Verlauf des kommenden Jahres beträgt der Preisauftrieb knapp 1,5 vH. Dies entspricht auch der Rate, um die der Preisindex für die Lebenshaltung in diesem und im kommenden Jahr das Niveau im jeweiligen Vorjahr übertrifft. In Ostdeutschland fällt der Anstieg wegen der Mitte 1995 angehobenen Mieten in diesem Jahr höher aus.

### **Späte und geringe Besserung auf dem Arbeitsmarkt**

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich zuletzt spürbar verschlechtert. Im vierten Quartal des zurückliegenden Jahres hat sich der Beschäftigungsrückgang beschleunigt, die Zahl der Arbeitslosen ist gegenüber der im Vorquartal um 75 000 gestiegen. Erstmals seit Beginn des Aufschwungs im Jahr 1993 hat sich

---

<sup>9</sup> Gegenwärtig liegt das auf der Basis des sogenannten *P\**-Ansatzes berechnete gleichgewichtige Preisniveau etwa 5 vH unter dem tatsächlichen Preisniveau. Bei der von uns unterstellten beschleunigten Zunahme der Geldmenge M3 wird sich die Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem gleichgewichtigen Preisniveau im kommenden Jahr etwas zurückbilden. Die von der Geldpolitik ausgehenden inflationsdämpfenden Effekte werden also nachlassen.

<sup>10</sup> Die der Inflationsprognose zugrundeliegende ökonomische Schätzgleichung wird in Krämer und Scheide (1994) ausführlich beschrieben.

<sup>11</sup> Im Durchschnitt der alten Bundesländer betrug der Aufschlag 8,5 vH; in den neuen Bundesländern wurde der „Kohlepfennig“ nicht erhoben.

die von saisonalen Einflüssen bereinigte Zahl der Kurzarbeiter erhöht. Die ausgeprägte Zunahme der Zahl der Arbeitslosen am Jahresbeginn deutet darauf hin, daß sich der Beschäftigungsrückgang im ersten Quartal verstärkt hat.

Die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland wird bis zur Mitte des kommenden Jahres sinken und anschließend moderat steigen. Die Arbeitskräftenachfrage erhöht sich trotz der Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung nur wenig, weil die preisbereinigten Arbeitskosten auch in diesem Jahr merklich höher ausfallen. Die Zahl der Erwerbstätigen wird in diesem Jahr das Niveau im Vorjahr um 0,7 vH und 1997 um 0,2 vH unterschreiten. In Ostdeutschland bewirken die verschlechterten Rahmenbedingungen, daß die Zahl der Erwerbstätigen nur moderat steigt.

Bei sinkender Arbeitskräftenachfrage und leicht rückläufigem Arbeitskräfteangebot wird die Zahl der Arbeitslosen bis zur Mitte des kommenden Jahres zunehmen und anschließend leicht zurückgehen. Im Durchschnitt dieses Jahres steigt die Zahl der Arbeitslosen um 300 000 auf knapp 4 Millionen; im kommenden Jahr verharrt sie auf diesem Niveau. In Ostdeutschland dürfte 1997 die Zahl der Arbeitslosen vor allem wegen der rückläufigen Erwerbsbeteiligung von Frauen und längeren Ausbildungszeiten etwas sinken.

Trotz der angebotsbedingt differenzierten Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen in den alten und in den neuen Bundesländern sind bezüglich der qualifikationsspezifischen Struktur der Arbeitslosigkeit keine gravierenden Unterschiede festzustellen (Tabelle 2). Im Osten wie im Westen sind es vor allem die weniger

Tabelle 2 – Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten <sup>a</sup> in West- und in Ostdeutschland

Qualifikation	Insgesamt	Männer	Frauen
Westdeutschland 1993			
Ohne Ausbildung	18,6	20,6	16,8
Lehre/BFS	6,3	6,3	6,3
Fachschule	3,4	2,2	6,9
Fachhochschule	4,2	3,6	6,2
Universität	4,7	4,0	5,9
Insgesamt	8,5	8,1	9,0
Ostdeutschland 1994			
Ohne Ausbildung	21	13	28
Teilfacharbeiter	22	16	31
Lehre	14	6	25
Meister/Techniker	9	7	17
Fachschule	11	11	11
Hochschule	6	6	6
Insgesamt	13	7	20

<sup>a</sup> Arbeitslose in vH der abhängigen Erwerbspersonen gleicher Qualifikation.

Quelle: Für Westdeutschland Buttler und Tessaring (1993); für Ostdeutschland Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1995).

qualifizierten Arbeitnehmer, die von Arbeitslosigkeit überproportional stark betroffen sind. Die Arbeitslosenquote von hochqualifizierten Arbeitskräften liegt dagegen deutlich unterhalb des Durchschnitts. Die Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern ist immer weniger auf Probleme beim Übergang von einer zentral gelenkten Planwirtschaft auf eine Marktwirtschaft zu suchen. Es sind vielmehr zunehmend die gleichen strukturellen Ursachen wie in den alten Bundesländern, die für die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich sind.

### **Nachhaltige Verringerung der Arbeitslosigkeit – was ist zu tun?**

Im Gefolge des konjunkturellen Aufschwungs nach der Rezession am Beginn der neunziger Jahre hatte sich die Lage am Arbeitsmarkt leicht gebessert. Hand in Hand mit der sich abschwächenden Konjunktur steigt seit Mitte vergangenen Jahres die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland aber wieder. Sie ist nun sogar deutlich größer als sie vor der Phase der Besserung war und übertrifft in Westdeutschland den Stand vor Einsetzen der Rezession um rund eine Million. Zwar ist damit zu rechnen, daß eine erneute Aufwärtsbewegung einsetzt. Eine nachhaltige Entspannung am Arbeitsmarkt ist davon jedoch nicht zu erwarten. Legt man die früheren Erfahrungen zugrunde, nach der die Arbeitslosenquote im Zuge des Aufschwungs um 1 bis maximal 2,5 Prozentpunkte sinkt, dann dürfte sie sich im günstigsten Fall, nämlich nach einer langen konjunkturellen Erholung wie in den achtziger Jahren, gegen Ende dieses Jahrzehnts auf noch etwa 8 vH verringern.

Angesichts der schlechten Lage auf dem Arbeitsmarkt und der wenig günstigen Perspektiven soll das Bündnis für Arbeit, in das sich Gewerkschaften, Arbeitgeber und Regierung einbringen wollen, eine Trendwende bewirken. Entscheidend für den anhaltenden Erfolg eines solchen Bündnisses wird sein, daß die Beteiligten die jeweilige Verantwortung akzeptieren, die sie für das Entstehen von zusätzlichen Arbeitsplätzen und für das wirtschaftliche Wachstum haben. In der wissenschaftlichen Diskussion ist es wenig strittig, daß die Arbeitslosigkeit in Deutschland vorrangig durch eine Beeinträchtigung der für den Arbeitsmarkt wichtigen Lenkungsmechanismen begründet ist.<sup>12</sup> Auslöser für die Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt sind längerfristig tiefgreifende Veränderungen auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen, auf die die Arbeitsmärkte nicht flexibel genug reagieren. So nimmt seit den sechziger Jahren das Gewicht des industriellen Sektors im Vergleich zu dem des Dienstleistungssektors ab. Dahinter steht einmal, daß sich im Zuge des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses die Nachfrage nach Dienstleistungen mehr erhöht als die nach Industrieprodukten. Zum anderen dringen in der internationalen Arbeitsteilung immer mehr Länder mit einem reichlichen Angebot an relativ wenig qualifizierten Arbeitskräften und niedrigen Löhnen vor, die entsprechend komparative Kostenvorteile bei vielen industriellen Fertigungen haben. Dies erfordert die

---

<sup>12</sup> Die Funktionsweise des komplexen Regelwerkes „Arbeitsmarkt“ ist dabei eng mit den Regelwerken „Steuern und Abgaben“ und „Soziale Sicherungssysteme“ verbunden (Siebert 1996).

Umschichtung von Arbeitskräften zwischen den großen Sektoren und innerhalb der Sektoren; Arbeitslosigkeit muß sich daraus nicht zwangsläufig ergeben. Die Anpassung an diese strukturellen Herausforderungen sind auf dem deutschen Arbeitsmarkt wie auf dem der meisten westeuropäischen Länder weit weniger gut gelungen als auf dem Arbeitsmarkt der Vereinigten Staaten. Dort ist die Arbeitslosenquote – trotz eines stärkeren Anstiegs der Zahl der Arbeitskräfte – nicht höher, als sie es zu Beginn der siebziger Jahre war. Demgegenüber hat sie in Deutschland und in Westeuropa seitdem stark zugenommen; sie erhöhte sich um 9,5 bzw. 8,5 Prozentpunkte.

Die Gründe für die bessere Funktionsfähigkeit des amerikanischen Arbeitsmarktes sind vielschichtig. Im Gegensatz zu Deutschland – und zu anderen westeuropäischen Ländern – wird der preisliche Koordinationsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt selbst wenig behindert; Löhne werden sehr viel mehr dezentral, auf der betrieblichen Ebene, auch unmittelbar zwischen einzelnen Arbeitgebern und einzelnen Arbeitnehmern vereinbart. Zugleich gibt es in den Vereinigten Staaten einen beträchtlich größeren Zwang für den Arbeitslosen, sich um eine neue Beschäftigung zu bemühen; anders als dort wird den Arbeitslosen in Deutschland recht lange eine vergleichsweise hohe Unterstützung gewährt (und, nach Entfall der Voraussetzungen für Arbeitslosengeld und -hilfe, eine relativ großzügige, unbefristete Sozialhilfe).

In Deutschland entsprechen überdies die sozialen Sicherungssysteme fundamentalen Versicherungsprinzipien nicht. Zwischen den individuellen Beitragszahlungen und den individuellen Leistungen, die in Anspruch genommen werden können, gibt es nur einen losen Zusammenhang, weil innerhalb der Systeme Einkommensumverteilung betrieben wird (Prinzip der Solidargemeinschaft). Geringen Beitragsleistungen stehen vergleichsweise hohe Ansprüche gegenüber, und hohen Beiträgen relativ dazu geringe Leistungen. Zwar sind die Beitragsätze der Sozialversicherungen an sich nicht progressiv gestaffelt. Wegen der Aushöhlung des Äquivalenzprinzips ergibt sich jedoch eine indirekte Progressivität; mit steigenden Einkommen (bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze) und höheren absoluten Beiträgen erhält der Beitragszahler einen relativ geringeren Gegenwert. Insofern werden also auch Arbeitsanreize gedämpft. Hinzu kommt, daß den sozialen Sicherungssystemen in großem Umfang versicherungsfremde Aufgaben und damit verbundene Ausgaben aufgebürdet werden, wie solche aus Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, zur Frühverrentung oder zur Angleichung der Renten in Ostdeutschland an jene in Westdeutschland. Vor allem in der Krankenversicherung, und damit in nahezu dem gesamten Gesundheitswesen fehlen aufgrund der Konstruktionsprinzipien Mechanismen zu einer wirksamen Kostenkontrolle. Für die sparsame individuelle Inanspruchnahme oder Gewähr von Leistungen gibt es kaum eine entsprechende individuelle Begünstigung. Die Anreize sind im Gegenteil so, daß die umfangreichere Beanspruchung von Leistungen deren Preis relativ sinken läßt und daß die mit vermehrter Gewähr von Leistungen verbundenen höheren Ausgaben auch zu höheren Einnahmen und Einkommen führen.

Im Zeitablauf sind aus diesen und anderen Gründen die Sozialversicherungsbeiträge und damit die Lohnnebenkosten sehr stark gestiegen. Die Funkti-



onsfähigkeit des Arbeitsmarktes wird so beeinträchtigt. Der Preis für die Arbeit, den die Unternehmen bezahlen müssen, und das Entgelt, das Arbeitnehmer erhalten, klaffen immer weiter auseinander. Beide spiegeln fortlaufend weniger die Knappheit an Arbeitskräften und die Löhne wider, die Arbeitgeber bei marktmäßiger Lohnbildung zahlen müßten. Sie setzen auch für die Arbeitnehmer Signale, die volkswirtschaftlich falsch sind, weil sie der erwünschten Humankapitalbildung geringer werdende individuelle Bildungsprämien gegenüberstellen. Die starke Progressivität des Systems der Besteuerung der Einkommen sowie die Tatsache, daß ein Großteil aller Steuern und sonstigen Abgaben aus der Besteuerung der Arbeitseinkommen herrührt, treibt die Keile zwischen den Marktpreisen für Arbeit und Arbeitskosten bzw. Arbeitsentgelt tiefer. Zuweilen ist die Progression in das Absurde gesteigert; dies gilt beispielsweise für den Fall, daß bisherige Bezieher von Sozialhilfe oder bestimmten anderen Sozialleistungen eine Arbeit aufnehmen wollen. Weil die Arbeitseinkommen häufig in voller Höhe die staatlichen Transfers mindern, sind die Anreize zur Arbeitsaufnahme entsprechend gering.

Beide, Arbeitskosten wie Arbeitsentgelte, sind in Deutschland – wie in fast allen anderen westeuropäischen Ländern – weitgehend zentralistisch und politisch bestimmt und reflektieren marktmäßige Knappheiten nur noch wenig. Zudem werden Anreize zur Aufnahme von Arbeit, zur Aus-, Fort- oder Weiterbildung nicht nur durch die so gesetzten Preise verzerrt, die für Arbeit bezahlt und durch Arbeit erzielt werden können, sondern auch durch die vielfältigen Einflüsse, die von den sozialen Leistungen ausgehen.

Unter diesem Umständen sind die Voraussetzungen dafür schlecht, daß auf dem Arbeitsmarkt die strukturellen Wandlungen bewältigt werden können, die sich auf den Gütermärkten ergeben. Der strukturelle Wandel bedeutet eine fortlaufende Umbewertung der Knappheiten, auch auf dem Arbeitsmarkt. Für hochentwickelte, offene Volkswirtschaften hat dies zur Folge, daß vorhandenes Humankapital abgeschrieben, neues gebildet werden muß, damit sie sich im internationalen Wettbewerbsprozeß behaupten und wirtschaftlich weiter wachsen können. Besonders günstige Beschäftigungs- und Einkommensaussichten bieten sich Arbeitskräften, die spezielles Wissen und Fertigkeiten erwerben, insbesondere auch solche, die weltweit knapp sind. Nicht alle Arbeitskräfte können oder wollen neues Humankapital erwerben. Aber es müssen auch nicht alle Arbeitsplätze humankapitalintensiv und die Arbeitskräfte hochqualifiziert sein. In einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft bilden sich auch Spezialisierungsmuster heraus, nach denen sich die einen auf Tätigkeiten konzentrieren, die besondere Anforderungen an das Humankapital stellen, und andere Menschen damit befassen, für sich Tätigkeiten zu übernehmen, für die die hohen Qualifikationen nicht erforderlich sind. Mit dem Wachstumsprozeß, dem Anstieg der Einkommen und der zusätzlichen oder neuartigen Nachfrage bilden sich somit auch Beschäftigungschancen für weniger qualifizierte Arbeitskräfte heraus, vor allem in den Dienstleistungen. Erforderlich ist freilich, daß die Optionen auch ergriffen werden können. Tatsächlich verhindern zahlreiche staatliche Interventionen gerade dies. In Deutschland ist das Regulierungsdickicht, mit dem der Zugang zu Märkten versperrt, das Gründen von Unternehmen behindert, das

Investieren und das Schaffen von Arbeitsplätzen erschwert wird, wohl nirgendwo so dicht wie im Dienstleistungssektor. Beispiele für solche Regulierungen sind die Handwerksordnungen, die Ladenschlußzeiten im Einzelhandel oder die Ordnungen für die sogenannten freien Berufe.

In Westeuropa hat die Arbeitslosigkeit unter den wenig qualifizierten Arbeitskräften seit Beginn der achtziger Jahre weit überdurchschnittlich zugenommen; die Auffassung ist verbreitet, der strukturelle Wandel werde immer größere Arbeitslosigkeit mit sich bringen, und einer immer höheren Zahl an Arbeitnehmern böte sich keine Aussicht auf einen Arbeitsplatz, weil die Anforderungen an ihre Qualifikation zunehmend stiegen. Dem widersprechen die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten. Dort hat sich seit Anfang des zurückliegenden Jahrzehntes die Arbeitslosigkeit bei den weniger Qualifizierten nicht vergrößert (OECD 1994: 22). Zugleich sind jedoch auch die Reallöhne für die weniger qualifizierten Arbeitskräfte gesunken, und die Lohnstruktur insgesamt hat sich stark aufgefächert. Dies ist ein bemerkenswerter Gegensatz zu Deutschland und zu anderen westeuropäischen Ländern. Die deutschen Tarifvertragsparteien haben trotz des trendmäßigen Anstiegs der Arbeitslosigkeit weitere beträchtliche Tariflohnerhöhungen beschlossen, und durch die Vereinbarung von Sockelbeträgen wurden die Arbeitskosten für die besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffenen weniger qualifizierten Arbeitskräfte überproportional stark angehoben. Das amerikanische Beispiel belegt, daß für solche Arbeitskräfte Arbeitsplätze in großer Zahl entstehen können; es zeigt freilich auch, daß deren Real-löhne unter Umständen sinken müssen, und Knappheit eine Frage des Preises ist. Weil die Arbeitskosten für wenig Qualifizierte in Deutschland so stark stiegen, wurden sie relativ reichlich und viele von ihnen arbeitslos. Dies ist jedoch nicht nur dem Fehlverhalten der Tarifvertragsparteien zuzuschreiben; denn die großzügige Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen mildert den Druck, zu Tariflohnabschlüssen zu gelangen, die den Erhalt und das Entstehen möglichst vieler Arbeitsplätze ermöglichen. Zugleich sind Sozialtransfers im Zeitablauf so beträchtlich angehoben worden, daß sich der Abstand zu den Arbeitseinkommen in den unteren Lohngruppen vermindert hat; dies erschwert es, die Lohn-differenzierung nach unten vorzunehmen, die arbeitsmarktpolitisch erforderlich ist.

Das Bündnis für Arbeit strebt eine Konsenslösung zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung an. Bei solchen Lösungen hat sich der Staat jedoch in der Regel in die Rolle eines Reparaturbetriebes für die Fehler der Tarifvertragsparteien drängen lassen, und das Ergebnis waren beispielsweise Arbeitsbeschaffungsprogramme oder Maßnahmen zur Frühverrentung. Der Staat hat beschäftigungspolitische Verantwortung auch durch Subventionen – nicht nur für notleidende – Unternehmen und Branchen übernommen. Ein Staat, der sich so in Anspruch nehmen läßt, mindert nicht nur den Druck auf die Tarifvertragsparteien, zu arbeitsmarktgerechten Vertragsabschlüssen zu gelangen. Er stimmt, im Konsens, Lösungen zu, die zu Lasten Dritter gehen und zu höheren Steuern und sonstigen Abgaben führen. Das Verwischen der klaren Verantwortung für die Beschäftigung hat den Teufelskreis aus steigender Abgabenbelastung und sinkender Beschäftigung in Gang gesetzt, den es nun rasch zu durchbrechen gilt.

Nur wenn dies das Ergebnis des Bündnisses für Arbeit wäre, könnte die Arbeitslosigkeit nachhaltig verringert werden.

Das Bündnis für Arbeit läuft jedoch Gefahr, die Verantwortlichkeiten weiter zu verwischen. Das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit müßte die Tarifvertragsparteien zu zurückhaltenden Lohnabschlüssen verpflichten. Jedoch wurde schon die Bereitschaft, in Gespräche darüber und über die Ausgestaltung des Bündnisses für Arbeit einzutreten, an die Vorbedingung geknüpft, daß der Staat auf die dringend gebotene Überprüfung des Systems der sozialen Sicherung verzichtet. Das Bündnis führte in die Irre, wenn versucht würde, die Arbeitslosigkeit durch die Umverteilung von Arbeit zu verringern. Die Menge an Arbeit ist keine fest vorgegebene Größe, sondern sie hängt in erster Linie von den Kosten für die Arbeit ab, die die Unternehmen ihren Kunden in Rechnung stellen: also von den Tariflöhnen, den Beitragsätzen in der Sozialversicherung und sonstigen Lohnnebenkosten. In der abgabenfreien Schattenwirtschaft, in die immer mehr Aktivitäten – sei es legal oder illegal – verlagert werden, mangelt es an Nachfrage nicht.

Würden beispielsweise Überstunden untersagt, wie jetzt gefordert wird, so wäre die Folge, daß Unternehmen knappe Arbeitskräfte, die sie dringend benötigen und denen sie aus diesem Grunde Zuschläge für die Überstunden zahlen, nicht mehr so lange beschäftigen dürfen. In der Folge würde, weil die Spezialisten fehlen, vielfach auch die Beschäftigung anderer, weniger qualifizierter Arbeitskräfte eingeschränkt werden. Durch die Kürzung der Überstunden würden überdies die Kosten für jene Arbeitskräfte nicht sinken, die für die Unternehmen zu teuer und deshalb arbeitslos sind. Alles in allem wäre eine Verringerung der Produktion und eine Minderung des Arbeitsvolumens zu erwarten und die Spirale aus steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Abgabenbelastung drehte sich beschleunigt.

Das Bündnis für Arbeit muß auf eine offensive Strategie setzen. Die Tarifvertragsparteien sollten sich auf über mehrere Jahre laufende Tarifverträge und niedrige Lohnabschlüsse verpflichten, um so die Erwartungen der Unternehmen zu stabilisieren. Der Vorschlag der IG Metall, die Nominallöhne nur im Ausmaß der Preissteigerungsrate zu erhöhen, geht in die richtige Richtung. Für dieses und für das nächste Jahr ist ein Anstieg der Verbraucherpreise um rund 1,5 vH zu erwarten. Tarifabschlüsse in dieser Größenordnung und für beispielsweise drei Jahre ließen bei dem zu erwartenden Produktivitätsanstieg eine deutliche Verbesserung der Unternehmensgewinne zu und würden eine vermehrte Investitionstätigkeit bewirken. Gegenwärtig wird in Deutschland vor allem investiert, um teure Arbeitskräfte zu ersetzen. Die vorgeschlagenen niedrigen Lohnsteigerungen würden die Faktorpreisverhältnisse zugunsten der Arbeit verändern, das Investieren in Arbeitsplätze im Vergleich zum Rationalisieren anreizen und zusammen mit der vergrößerten Investitionsdynamik zu einer erhöhten Nachfrage nach Arbeitskräften führen. Die positiven Wirkungen sollten die Tarifvertragsparteien dann veranlassen, die Strategie fortzusetzen. Die Ergebnisse empirischer Untersuchungen für Deutschland, unter anderem gestützt auf die Erfahrungen mit mehrjährig niedrigen Lohnerhöhungen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, lassen erwarten, daß bei einer solchen Lohnzurück-

haltung die Zahl der Beschäftigten bis zum Jahr 2000 um rund 1,5 Millionen zunimmt.<sup>13</sup> Die günstigere Beschäftigungsentwicklung bedeutete für den Staat geringere Ausgaben und höhere Einnahmen, und dies sollte für eine Senkung der Sätze bei den Steuern und den sonstigen Abgaben genutzt werden: Damit könnten die durchschnittlichen Nettoreallöhne der Arbeitnehmer sogar leicht steigen.

Die niedrigen Abschlüsse sollten durch eine verstärkte Auffächerung der Tariflöhne nach Qualifikationen, Regionen und Branchen ergänzt werden, um den unterschiedlichen Gegebenheiten vermehrt Rechnung zu tragen; es ist nämlich eine bloße Fiktion, daß es einen einheitlichen Arbeitsmarkt in Deutschland gibt. Vielmehr sind die Verhältnisse hier im Einzelnen sehr verschieden, und die Parole „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ hat zu verhängnisvollen Folgen geführt. Die Flächentarifverträge, mit denen alle in dem Arbeitgeberverband einer Branche für eine Region organisierten Unternehmen gebunden werden, haben sich als ähnlich schädlich erwiesen. Sie haben zwar auch Vorzüge, weil sie Tarifaueinandersetzungen aus den Unternehmen heraushalten. Diese Vorzüge verlieren dann aber an Gewicht, wenn immer weniger Unternehmen zu den für alle vereinbarten Bedingungen Arbeitsplätze erhalten oder neu schaffen können und sich daraus Flächenarbeitslosigkeit ergibt. In die Flächentarifverträge sollten deshalb Optionen aufgenommen werden, daß auf betrieblicher Ebene von ihnen abgewichen werden kann, wenn Einvernehmen zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung besteht, daß so eine günstigere Entwicklung der Zahl der Beschäftigten in dem betreffenden Unternehmen erreicht werden kann. Für Arbeitslose sollten generell niedrige Einstiegtarife zugelassen werden. Arbeitskräfte, die im Zuge des strukturellen Wandels ihren Arbeitsplatz verloren haben, erleiden oft zugleich den Verlust ihres Humankapitals. Aus der Sicht potentieller neuer Arbeitgeber in anderen Branchen müssen ihnen zunächst neue Fertigkeiten vermittelt werden, bevor sie als vollwertige Mitarbeiter eingesetzt werden können, und deshalb werden sie sie nur mit Lohnabschlägen einstellen wollen. Die überkommenen Tarifverträge lassen dies in der Regel jedoch nicht zu, und sie erschweren es damit, daß Arbeitslose eingestellt werden und Kenntnisse erwerben, die ihnen zu künftig höheren Einkommen verhelfen.

In jüngster Zeit wird häufig die Ansicht vertreten, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sei Lohnzurückhaltung nicht ratsam, da sie wegen der damit verbundenen Kostenvorteile eine Aufwertung der D-Mark zur Folge haben werde, die die in Aussicht gestellten Vorteile für die Beschäftigung von Arbeitskräften wieder zunichte mache. Dieser Einwand ist jedoch unbegründet. Lohnzurückhaltung bewirkt im Inland, daß sich die Faktorpreisrelationen zugunsten des Faktors Arbeit verbessern, also günstige Voraussetzungen für vermehrte Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Veränderung der relativen Faktorpreise bleibt bestehen, gleich ob sich der Wechselkurs der D-Mark erhöht oder nicht. Lohnzurückhaltung führt zusätzlich zu einer Kostenentlastung bei den Unternehmen; sie wer-

<sup>13</sup> Voraussetzungen sind eine Lohnzurückhaltung, die die gesamte Volkswirtschaft umfaßt, und eine potentialorientierte Geldpolitik, die auf die mittlere Sicht einen Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts von jährlich 4 vH finanziert.

den international also wettbewerbsfähiger. Damit erhöht sich auch die Attraktivität des Standortes Deutschland für Investoren; es strömt (netto) Kapital aus dem Ausland zu und kann investiert werden. In dem Maße wie die Wettbewerbsvorteile in niedrigeren Preisen an die Kunden weitergegeben werden, steigt die Nachfrage aus dem In- und dem Ausland, und zusätzliche Arbeitskräfte werden eingestellt, um die Produktion auszuweiten. Mit dieser Mehrnachfrage nach deutschen Produkten und damit nach der Währung, in der die Produkte bezahlt werden müssen, wertet sich die D-Mark auf. In dieselbe Richtung wirkt der Zustrom an Kapital aus dem Ausland. Jedoch ergibt sich die Aufwertung Zug um Zug so, wie sich die Vorteile der niedrigeren Löhne in einem Kapitalzustrom, in höherer Produktion und Beschäftigung im Inland niederschlagen. Mit der Höherbewertung der D-Mark werden die ursprünglich durch den geringeren Lohnkostenanstieg bewirkten Wettbewerbsvorteile der Unternehmen, die handelbare Güter produzieren, zwar beseitigt. Die zusätzlich entstandenen Arbeitsplätze gehen aber nicht verloren, denn die Aufwertung erodiert die Vorteile, bedeutet aber keine Nachteile, sondern nur einen neuen Zustand, bei dem ein niedrigeres Lohnniveau, ein größerer Beschäftigungsstand und ein höherer Wechselkurs einhergehen.

Das Bündnis für Arbeit kann erfolgreich nur sein, wenn die Tarifvertragsparteien die lohnpolitischen und sonstige in ihrer Verantwortung liegende Voraussetzungen dafür schaffen. Der Staat hat andere, nicht weniger wichtige Aufgaben wahrzunehmen, um den Erfolg zu ermöglichen, und konkrete Vorschläge dazu in das Bündnis einzubringen. Die Aufgaben betreffen teils direkt den Arbeitsmarkt, in den der Staat in vielfältiger Weise interveniert; teils geht es um solche, die unmittelbar andere Gebiete betreffen, indirekt aber beträchtliche Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt haben. Bei dem ersten Aufgabenkreis sind zumeist gut gemeinte Regelungen angesprochen, die zum Schutz oder zur Begünstigung bestimmter Gruppen eingeführt worden sind. Solche Regelungen haben fast immer nachteilige Folgen für Dritte, und nicht selten ist dies sogar ihr Zweck. Das trifft beispielsweise für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu, die Arbeitslose daran hindern, zu Löhnen unter tariflichem Niveau, die sie freiwillig akzeptieren, einen Arbeitsplatz anzunehmen; es geht also um den Schutz derjenigen, die einen Arbeitsplatz haben, vor der Konkurrenz derer, die einen solchen suchen. Oft kehren sich die Regelungen oder ihre Auslegungen aber auch gegen diejenigen, die eigentlich begünstigt werden sollten. So hat die übliche Auslegung des Günstigkeitsprinzips zum Ergebnis, daß tariflich vereinbarte Bedingungen selbst dann als günstig für den Arbeitnehmer anzusehen sind, wenn sie für ihn zu einem Verlust des Arbeitsplatzes durch Konkurs des Unternehmens führen, der durch ein einvernehmliches Unterschreiten dieser Bedingungen abgewendet werden könnte; ähnlich wirkt das Verbot gegen die Interessen der angeblich Begünstigten, das Arbeitsentgelt und Arbeitsbedingungen auf Betriebsebene zu regeln. Daß solche Regelungen gleichwohl im Interesse der Verbände liegen können, die sich dafür eingesetzt haben, ist verständlich, beziehen sie doch daraus einen Teil ihrer Legitimation und ihres Einflusses. Der Staat darf sich jedoch nicht den Verbänden verpflichtet fühlen, auch nicht um der Eintracht willen, die dann in verschiedenen Runden

herrschen und zu Konsenslösungen führen mag. Das Ziel des Bündnisses für Arbeit muß die Verringerung der Arbeitslosigkeit sein, nicht lediglich der Konsens unter den Beteiligten. Angegangen werden muß auch die Beseitigung solcher beschäftigungsfeindlichen Bestimmungen wie die zu den Sozialplänen, zur Arbeitszeitordnung oder zum Kündigungsschutz, die die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes direkt beeinträchtigen.

Außerdem muß das den Arbeitsmarkt umrankende, teils überwuchernde Regelwerk der sozialen Sicherungssysteme zurechtgestutzt und im Grundsatz neu geordnet werden (einschließlich der Maßnahmen für die Sozialhilfe, die sogar bedeuten können, daß Arbeitnehmer und ihre Familien über geringere finanzielle Mittel verfügen als die Empfänger von Sozialhilfe und ihre Familien). Die Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme werden auch künftig kräftig zunehmen, die Lohnnebenkosten erheblich steigen; das ist, die systemimmanenten Ineffizienzen beiseite gelassen, schon durch die Zunahme der Zahl der älteren, aus dem Erwerbsleben ausscheidenden, im Vergleich zu der Zahl der jüngeren, erwerbstätigen Menschen vorgezeichnet. Entlastet werden müssen die Systeme zunächst von den versicherungsfremden Aufgaben. Das allein reicht jedoch nicht aus. Die Politik hat immer wieder reglementierend eingegriffen, um den Ausgabenanstieg zu dämpfen. Verordnet wurden so in der Krankenversicherung Obergrenzen für Preise, die Zahl der Ärzte wurde beschränkt, feste Budgets für Ausgaben wurden vorgeschrieben, Leistungen von der Verordnung ausgeschlossen, die Wahlfreiheit der Patienten zwischen Medikamenten eingeschränkt, Einkommensstrafen für Ärzte angeordnet. Dies alles hat wenig bewirkt und geht am Kern der Probleme vorbei. Die Nachfrage nach Leistungen für den Erhalt und die Wiederherstellung der Gesundheit boomt, und sie wird auch künftig stark expandieren. Die Chancen, die sich hier für ein rascheres Wachstum der Wirtschaft und das Entstehen von Arbeitsplätzen bieten, sollten ergriffen und nicht in immer wieder neuen Versuchen der Politik zur Stabilisierung des überkommenen Sicherungssystems zerstört werden. Die stärkere Umstellung auf die private Vorsorge würde bedeuten, daß die Arbeitskosten beträchtlich sinken könnten, und ähnlich verhält es sich mit der Rentenversicherung, die unter gleichartigen Zwängen wie die Krankenversicherung steht.

In dem Bündnis für Arbeit muß der Staat zudem seiner ureigenen Rolle als der Partner gerecht werden, der die wichtigsten Rahmenbedingungen für das Wachstum der Wirtschaft setzt: Er muß die Höhe der Steuern und sonstigen Abgaben und die Leistungen, die daraus finanziert werden, ins Lot setzen. Er muß den Vorteil aus rechtlichen Bestimmungen, die dem Schutz der Menschen dienen sollen, mit dem Nachteil vergleichen, den die Unternehmen und die Arbeitnehmer haben, wenn sie die Bestimmungen erfüllen müssen. Hier steht sehr vieles in keinem rechten Verhältnis, und angesichts der Höhe der Abgaben und der sonstigen Hemmnisse für die Unternehmen könnten die Erfolge, die sich sonst erzielen ließen, ausbleiben.

Immer wieder wird gefordert, daß sich auch die Geldpolitik in ein Bündnis für Arbeit einbringen müsse. Die Geldpolitik hat jedoch nur die Aufgabe, den Geldwert zu sichern. Um dieser Aufgabe nachzukommen, muß die Geldpolitik nicht in ein Bündnis eingebunden werden. Im Gegenteil, die Forderungen nach

Einbindung lassen vermuten, daß die Deutsche Bundesbank ihren Auftrag weniger ernst nehmen soll, damit den anderen an dem Bündnis Beteiligten der Kompromiß erleichtert werden kann. Das ließe dann auf eine Politik des leichten Geldes hinaus, also niedrigere Zinsen der Notenbank. Die Attraktivität einer solchen Geldpolitik ist immer noch groß, obschon die Erfahrung zeigt, daß weniger Investitionen, geringeres wirtschaftliches Wachstum und höhere Arbeitslosigkeit die letztliche Folge waren, weil Vertrauensverluste und unnötige Kosten entstanden. Dennoch wäre die Geldpolitik gefordert, käme es zu einem Bündnis für Arbeit, das zu einem Befreiungsschlag für die deutsche Wirtschaft insgesamt und den Arbeitsmarkt führt. Damit vergrößerte sich das Wachstum des Produktionspotentials, und die Deutsche Bundesbank müßte und könnte ohne Gefährdung der Preisniveaustabilität dieses raschere Wachstum durch eine stärkere Ausweitung der Geldmenge begleiten. Der Befreiungsschlag steht allerdings noch aus.

## Summary

### **Federal Republic of Germany: Economic Activity Will Recover – Unemployment Remains High**

Economic activity has weakened markedly in the course of 1995. While in the first half of the year real GDP was expanding at an annual rate of about 2 percent, it stagnated in the third quarter and even declined in the fourth quarter. Leading indicators and unfavorable weather conditions suggest that in the first quarter of this year total production will show a further decrease. In line with the cyclical downswing the decline in employment, which almost came to a halt in late 1994, has gathered momentum again. The number of unemployed is rising and has reached a record level in January 1996.

We nevertheless continue to believe that the recent weakness of the German economy is the usual mid-cycle dip rather than the onset of a new recession. A comparison of the present cycle with previous cycles shows that it is quite normal for GDP growth to slow down 2-3 years after the start of the recovery as companies realize that they have been accumulating inventories too rapidly in the first phase of the recovery. The current cyclical downswing is aggravated by problems on the supply side of the economy, potential output growth of German economy has slowed to a rate between 1.5 to 2 percent.

#### *Underlying Conditions are Improving...*

Contrary to the leading indicators the underlying conditions have already improved. Interest rates have come down substantially and the money supply growth has accelerated significantly, in January it exceeded the 1996 target range. Because of the weak stance of the economy, a low inflation and a still overvalued currency the Bundesbank nevertheless can be expected to refrain from raising its key interest rates in 1996 already. Thus, monetary policy is likely to stimulate domestic demand in the course of this year. Due to high unemploy-

ment and somewhat lower inflation rates the wage increases agreed upon in the coming wage round will be significantly lower than a year ago, they are not likely to exceed 3 percent in the western part and 4.5 percent in the eastern part of Germany. However, as there are spillover effects from last year's wage round, unit labor costs will rise markedly in 1996; only in 1997 there will be some relief from the wage side. The prospects for exports are improving. Economic activity in the main trading partner countries is likely to recover this year and to remain favorable next year. We also expect a further slight depreciation of the D-Mark vis-à-vis the dollar. Fiscal policy will stimulate private consumption through tax cuts at the beginning of 1996, in 1997 fiscal policy will give a further – although smaller – relief to incomes of households and enterprises.

### ... Production Will Recover

Due to improving underlying conditions we expect a turnaround of economic activity in the course of this year. Capacity utilization is likely to increase in the second half of the year as well as next year. Despite the recovery real GDP in 1996 will exceed its level a year ago by 0.8 percent only due to the low starting level at the beginning of the year. In 1997 the growth rate of real GDP is likely to be about 2.5 percent.

With increasing wage cost pressure the situation in the labor will continue to deteriorate in the course of 1996, only in the second half of next year a gradual improvement is likely. The number of unemployed will increase to almost 4 billion this year and stay at that level next year. Inflation will remain moderate, consumer prices are likely to increase by about 1.5 percent in 1996 as well as in 1997.

## Literaturverzeichnis

- Boss, A., J. Döpke, M. Fischer, J. W. Krämer, E. Langfeldt und K.-W. Schatz (1994). Bundesrepublik Deutschland: Zögerliche Erholung der Konjunktur. *Die Weltwirtschaft*: 28–53.
- (1995). Bundesrepublik Deutschland: Konjunktur vorübergehend schwach – Wachstum des Produktionspotentials gering. *Die Weltwirtschaft*: 392–416.
- Boss, A., und A. Rosenschon (1995). Öffentliche Finanzen im Dienste der deutschen Einheit – Bestandsaufnahme, Bewertung und wirtschaftspolitische Überlegungen. Kieler Arbeitspapiere 717. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Buttler, F., und M. Tessaring (1993). Humankapital als Standortfaktor. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*: 467–476.
- Deutsche Bundesbank (1993). *Jahresabschlüsse westdeutscher Unternehmen*. Frankfurt am Main.
- (1995 a). Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse westdeutscher Unternehmen im Jahre 1994. *Monatsberichte* 47 (11): 33–54.
- (1995 b). Konjunkturelle Abschwungphasen im Spiegel der Jahresabschlüsse von Unternehmen. *Monatsberichte* 47 (10): 61–76.
- DIHT (Deutscher Industrie- und Handelstag) (1995). *Wirtschaftslage und Erwartungen. Ergebnisse der DIHT-Umfrage bei den Industrie- und Handelskammern*. Bonn.



- DIW, IfW und IWH (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle) (1995). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Dreizehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 256/257. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Döpke, J. (1994). Sachkapitalrendite und Investitionstätigkeit in Westdeutschland. *Die Weltwirtschaft*: 334–348.
- Döpke, J., J. W. Krämer und E. Langfeldt (1994). Konjunkturelle Frühindikatoren in Deutschland. *Konjunkturpolitik* 40 (2): 135–153.
- Fischer, M. (1995). Was bestimmt die westdeutschen Importe? *Die Weltwirtschaft*: 431–443.
- Funke, M. (1992). *Tobin's Q und die Investitionsentwicklung in den Wirtschaftszweigen des Unternehmenssektors in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- Giersch, H. (1985). Eurosclerosis. Kieler Diskussionsbeiträge 112. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.) (1995). *Infratest Sozialforschung, Arbeitsmarktmontitor für die neuen Bundesländer. Umfrage 11/1994*.
- Krämer, J. W. (1995). Die Auswirkungen der Finanzpolitik auf den privaten Verbrauch im Jahr 1996. *Die Weltwirtschaft*: 417–430.
- Krämer, J. W., und J. Scheide (1994). Geldpolitik: Zurück zur Potentialorientierung. Kieler Diskussionsbeiträge 235. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Lapp, S., K.-W. Schatz, J. Scheide und R. Solveen (1996). Vor einer Besserung der Konjunktur in den Industrieländern. *Die Weltwirtschaft*, in diesem Heft.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study*. Juni. Paris.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1985). *Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1985/86*. Stuttgart.
- (1994). *Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen. Jahresgutachten 1994/95*. Stuttgart.
- (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96*. Stuttgart.
- Siebert, H. (1996). Hundert Punkte für mehr Beschäftigung. Kieler Diskussionsbeiträge 264. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Solveen, R. (1995). Zentralbankautonomie und Zentralbankpolitik – Spielt die Unabhängigkeit eine Rolle? Kieler Arbeitspapiere 710. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Statistisches Bundesamt (1996). *Wirtschaft und Statistik*. Stuttgart.