

Lindlar, Ludger

Article — Digitized Version

Deutschlands Beschäftigungskrise - Ursachen und Auswege

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lindlar, Ludger (1998) : Deutschlands Beschäftigungskrise - Ursachen und Auswege, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 10, pp. 592-600

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40139>

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.

Ludger Lindlar

Deutschlands Beschäftigungskrise – Ursachen und Auswege

Seit der Vereinigung hat sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland, verglichen mit den 80er Jahren und mit anderen OECD-Ländern, deutlich erhöht. Schließt man die neuen Bundesländer mit ein, hat sich die Arbeitslosenquote seit 1989 fast verdoppelt. Worauf beruht die Beschäftigungskrise? Wie könnte sie behoben werden?

Gemessen an der OECD-Definition sind in Deutschland heute 10% der Erwerbspersonen arbeitslos (vgl. Abbildung 1). Hinzu kommen weitere 5%, die von verschiedenen Arbeitsmarktprogrammen finanziert werden, ohne aktiv einen Arbeitsplatz zu suchen¹. Damit steht die Bundesrepublik ohne Zweifel in der schwersten Beschäftigungskrise ihrer Geschichte.

Die meisten Beobachter führen Deutschlands Beschäftigungskrise auf rigide Arbeitsmärkte, unzureichende Unternehmensgewinne und einen zunehmenden Standortwettbewerb zurück. Die Evidenz für schwere Angebotsstörungen, die vor allem in der Standortdebatte vorgetragen wird, erscheint derartig überwältigend, daß die Unfähigkeit des politischen Systems, die als notwendig erachteten Strukturreformen zu verwirklichen, zum Hauptzergernis geworden ist. Welche Strukturreformen notwendig sind, soll vor allem ein Vergleich mit den USA aufzeigen, wo die freie Entfaltung der Marktkräfte für ein stürmisches Wachstum der Beschäftigung zu sorgen scheint, während ein Vergleich mit den Niederlanden unterstreichen soll, daß eine mutige Verbesserung der Angebotsbedingungen auch in Wohlfahrtsstaaten erhebliche Beschäftigungsgewinne freisetzen kann. Daher liegt es nahe, Auswege aus Deutschlands Beschäftigungskrise vor allem bei den beschäftigungspolitisch erfolgreichen OECD-Ländern zu suchen.

Doch läßt sich Deutschlands Situation ohne weiteres mit anderen OECD-Ländern vergleichen? Gab es nicht Anfang der 90er Jahre einen tiefen historischen Einschnitt? Die Rede ist von der deutsch-deutschen Vereinigung. Sie erhöhte die Bevölkerung der Bundes-

republik um ein Viertel, sie schuf ein inländisches Wohlstandsgefälle von mehr als 300%, sie ging einher mit einem dramatischen Beschäftigungseinbruch in den neuen Bundesländern, und sie destabilisierte die Konjunktur in den alten Bundesländern. Bevor nach den Lektionen erfolgreicher OECD-Länder gefragt werden kann, gilt es daher zu klären, welchen Einfluß die Vereinigung und die hiernach ergriffene Wirtschaftspolitik auf den deutschen Arbeitsmarkt hatten².

Der Vereinigungsschock im Osten

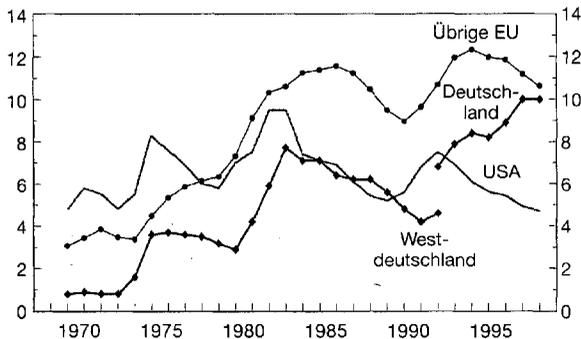
Von 1990 bis 1992 stieg die Erwerbslosigkeit im Osten Deutschlands von nahe Null auf fast ein Drittel der Erwerbspersonen. Dies entspricht der Arbeitslosenquote Deutschlands auf dem Tiefpunkt der Weltwirtschaftskrise der frühen 30er Jahre. Von ursprünglich knapp 10 Mill. Arbeitsplätzen der früheren DDR-Wirtschaft blieben kaum 6,5 Mill. übrig. Nur die Hälfte des Beschäftigungsrückgangs mündete in offene Arbeitslosigkeit. Etwa eine Millionen Menschen fanden eine neue Beschäftigung im Westen Deutschlands, entweder als Pendler oder als Übersiedler. Weitere 900 000 Menschen wurden von Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aufgefangen oder schieden vollständig aus dem Arbeitsmarkt aus. Wie Abbildung 1 zeigt, erhöhte der Kollaps des ostdeutschen Arbeitsmarktes von 1990 bis 1992 die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote rechnerisch um 2 Prozentpunkte.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Jahresgutachten 1997/98, S. 96, 317; Berechnungen des Autors.

² Das Argument der folgenden drei Abschnitte wird ausführlicher dargestellt in Ludger Lindlar, Wolfgang Scheremet: Germany's Slump. Explaining the Unemployment Crisis of the 1990s, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier Nr. 169, Juni 1998. Das Diskussionspapier kann unter <http://www.diw-berlin.de> heruntergeladen werden.

Dr. Ludger Lindlar, 35, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Rijksuniversität Groningen.

Abbildung 1
Arbeitslosenquoten in Vergleich 1970-1998^a
 (in %, standardisierte OECD-Statistiken)



^a 1998: Saisonbereinigte Daten für das erste Quartal.

Quellen: OECD: Quarterly Labour Force Statistics, Paris, verschiedene Ausgaben; Berechnungen des Autors.

Der dramatische Einbruch der Beschäftigung im Osten Deutschlands wird oftmals auf die marode Struktur der vormaligen Planwirtschaft zurückgeführt, so als habe die Einführung der D-Mark und der Beitritt zur alten Bundesrepublik ein Kartenhaus zum Einsturz gebracht. Ein Vergleich mit den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern zeigt jedoch, daß der Kollaps des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern deutlich stärker ausgeprägt war³, obwohl mit dem Beitritt zur Bundesrepublik gleichsam über Nacht eine stabile Geldordnung, ein funktionierendes Rechtssystem und ein Anspruch auf massive Transfers erworben wurden. Für den Kollaps des ostdeutschen Arbeitsmarktes gibt es zwei Hauptgründe: die Einführung der D-Mark zu einem stark überbewerteten Kurs und die extremen Lohnsteigerungen.

Trotz Warnungen vieler Experten entschied sich die Bundesregierung, den Umtauschkurs der DDR-Mark für die Bewertung von Stromgrößen, insbesondere Löhne und Preise, auf 1:1 und für die Bewertung von Bestandsgrößen, insbesondere die Verschuldung der Betriebe, auf 2:1 festzusetzen. Wie später deutlich wurde, bedeutete dies eine Aufwertung der Produzentenpreise um das Drei- bis Vierfache⁴. Zugleich stieg mit Einführung der D-Mark die Nachfrage nach west-

lichen Produkten sprunghaft an. Der Absatz des warenproduzierenden Gewerbes in Ostdeutschland fiel infolgedessen innerhalb weniger als eines Jahres um die Hälfte.

Hinzu kam, daß sich die Reallöhne in den neuen Bundesländern von Anfang 1990 bis Mitte 1991 verdoppelten, während die Produktivität sich nicht erhöhte. Die Lohnexplosion der ersten Monate nach der Einführung der D-Mark beruhte zumeist auf Tarifverträgen, die noch unter dem alten Regime abgeschlossen worden waren⁵. Ursprünglich verhandelten Betriebsleiter der staatseigenen Betriebe, deren Gehalt an den Durchschnittslohn gekoppelt war, und westdeutsche Arbeitgeberverbände, die keine Eigentümerinteressen hatten und Niedriglohnanbieter aus dem Osten befürchteten, mit Vertretern westdeutscher Gewerkschaften, die von kräftigen Lohnerhöhungen eine Eindämmung der Zuwanderungen in den Westen erwarteten. Die Tarifverhandlungen fanden in einem optimistischen Klima statt. Es wurde allgemein erwartet, daß die ostdeutsche Wirtschaft vergleichsweise rasch entlang des westdeutschen Modells aufgebaut würde, getragen von massiven Zuflüssen privater und öffentlicher Investitionen.

Nach dem Beitritt zur alten Bundesrepublik wurde die Arbeitslosenunterstützung, wie im Westen Deutschlands, an das Lohnniveau gekoppelt. Dadurch nahm das verfügbare Einkommen sogar nach einer Entlassung zu, solange die Lohnabschlüsse hoch genug waren. Zudem kam die Treuhandanstalt und damit der Bundeshaushalt für die durch hohe Lohnzuwächse entstehenden Verluste noch nicht privatisierter Unternehmen auf. Obwohl die Treuhandanstalt bis weit in das Jahr 1992 die Mehrzahl der ostdeutschen Firmen in ihrem Portfolio hatte, nahm sie an den ostdeutschen Lohnverhandlungen nicht aktiv teil. Auch die Bundesregierung verhielt sich passiv, weil sie eine Beeinflussung der ostdeutschen Lohnverhandlungen nicht mit der Tarifautonomie vereinbar sah. Die Lohnexplosion ebte erst mit der Privatisierung ab, denn nun verhandelten auf der Arbeitgeberseite zunehmend Eigentümer, denen durch überhöhte Lohnabschlüsse Gewinneinbußen entstanden. Seit Abschluß der Privatisierung blieben die Lohnzuwächse hinter dem Produktivitätsfortschritt zurück. Der Anteil der Löhne am Einkommen lag im Jahr 1997 mit rund 89% indes immer noch deutlich über dem Wert von rund

³ Olivier Jean Blanchard: The Economics of Post-Communist Transition, Oxford 1997, Kapitel 1.

⁴ George A. Akerlof, Andrew K. Rose, Janet L. Yellen, Helga Hessenuis: East Germany in from the Cold. The Economic Aftermath of Currency Union, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1991, S. 1-105; sowie Gerlinde Sinn, Hans-Werner Sinn: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Vereinigung, Tübingen 1991, S. 41-50.

⁵ Die folgende Darstellung stützt sich insbesondere auf Wolfgang Scheremet: Tarifpolitik in Ostdeutschland. Ausstieg aus dem Lohnverhandlungsmodell der Bundesrepublik Deutschland, in: Beihfte zur Konjunkturpolitik, 43 (1996), S. 135-169.

76% im Westen Deutschlands⁶. Ein ordnungspolitisches Vakuum erweist sich damit als Hauptursache der Lohnexplosion: Lohnverhandlungen ohne spürbaren Einkommensverlust durch Arbeitslosigkeit und ohne wirtschaftlich haftende Eigentümer.

Vom Vereinigungsboom zur Wachstumsschwäche im Westen

Während unter Fachleuten die Diagnose schwerer Angebotsprobleme für den Osten Deutschlands unbestritten ist, fällt das Urteil über den Westen Deutschlands weniger eindeutig aus. Unbestritten ist, daß sich während der 80er Jahre die Rahmenbedingungen für ein stetiges Wachstum von Investitionen, Einkommen und Beschäftigung deutlich verbessert hatten⁷. Die Sachkapitalrendite stieg auf das Niveau der frühen 70er Jahre. Der durchschnittliche effektive Steuersatz auf Gewinneinkommen ging deutlich zurück. Der Staatshaushalt wurde konsolidiert, und im Jahr 1989 konnte sogar ein leichter Überschuß erzielt werden. Die Inflationsrate sank auf 2%. Von 1985 bis 1989 wurden 1,2 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen. Die standardisierte Arbeitslosenquote sank parallel zu derjenigen der USA (vgl. Abbildung 1). Auf der Angebotsseite waren eine ausstehende große Steuerreform, hohe Subventionen an notleidende Branchen und geringe Fortschritte bei Privatisierung und Deregulierung zu bemängeln. Die Langzeitarbeitslosigkeit lag deutlich über dem Niveau der 70er Jahre, aber unter demjenigen der meisten anderen westeuropäischen Länder. Die starke Zunahme des Leistungsbilanzüberschusses gegen Ende der 80er Jahre wurde im Ausland vielfach als Ungleichgewicht kritisiert. Dennoch: Die wirtschaftlichen Grunddaten berechtigten zu Optimismus.

Wenn nun die These zutrifft, die Ursachen für Westdeutschlands Beschäftigungskrise seien gleichfalls auf der Angebotsseite zu suchen, dann müssen sich die Angebotsbedingungen seit der Vereinigung verschlechtert haben.

⁶ Arbeitseinkommensquote nach der Definition des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; eigene Berechnungen und Schätzungen nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes.

⁷ Vgl. etwa Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1988/89 und Jahresgutachten 1989/90.

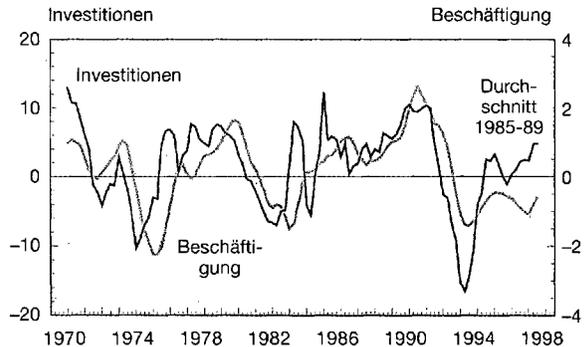
⁸ OECD: Economic Outlook Database, November 1997; Berechnungen des Autors.

⁹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98, Tabelle B1.

¹⁰ Ludger Lindlar, Wolfgang Scheremet: Germany's Slump..., a.a.O., Abschnitt 3.1.

Abbildung 2
Investitionen¹ und Beschäftigung in Westdeutschland 1970 – 1997

(durchschnittliche jährliche Wachstumsrate, in %)



Saisonbereinigte Quartalsdaten, die Jahresangaben beziehen sich auf das erste Quartal; Investitionen: Ausrüstungsinvestitionen in konstanten Preisen, Beschäftigung: Zahl der Erwerbstätigen.

¹ Der Rückgang der Investitionen Anfang 1984 wurde durch einen Streik in der Metallindustrie und durch befristete Steuererleichterungen im Vorjahr beeinflusst.

Quellen: DIW: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; Berechnungen des Autors.

Die Angebotsseite

Seit der Rezession von 1992/93 läßt sich eine ausgesprochene Investitionsschwäche für Westdeutschland beobachten (vgl. Abbildung 2). Bis Ende 1997 erreichte die Wachstumsrate der Investitionen zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd die durchschnittliche Wachstumsrate der späten 80er Jahre. Der hohe Gleichlauf zwischen Investitionen und Beschäftigung legt nahe, daß die Investitionsschwäche erheblich zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen hat. Möglicherweise haben sich mit der Vereinigung auch die Angebotsbedingungen im Westen Deutschlands verschlechtert, beispielsweise in Form einer Verdrängung privater Investitionen durch einen von Haushaltsdefiziten verursachten Zinsanstieg, einer Kompression der Gewinne infolge hoher Lohnabschlüsse während des Vereinigungsbooms oder eines Anstiegs der steuerlichen Belastung der Unternehmen.

Die Empirie unterstützt solche Vermutungen jedoch nicht. Nach einem anfänglichen Anstieg gingen die Realzinsen im Laufe der 90er Jahre zurück und blieben insgesamt unter dem Niveau der 80er Jahre⁸. Die vom Sachverständigenrat berechnete Sachkapitalrendite des Unternehmenssektors liegt mittlerweile leicht über dem Niveau der späten 80er Jahre⁹. Und die durchschnittliche Steuerbelastung der Gewinneinkommen ist in den 90er Jahren weiter zurückgegan-

gen¹⁰, wozu auch die günstigen Abschreibungsregeln im Osten Deutschlands beigetragen haben.

Ein weiteres Argument lautet, daß die Konkurrenz der Nationalstaaten um international mobiles Kapital in den letzten Jahren stark zugenommen hat und daß der Standort Deutschland aufgrund seiner traditionell hohen Kosten unter einem zunehmenden Abfluß von Investitionen in das Ausland leide. Auch dieses Argument ist fragwürdig. Erstens fallen die gesamtwirtschaftlichen Lohnkosten¹¹ und die effektive Steuerbelastung der Unternehmen¹² im Westen Deutschlands keineswegs aus dem Rahmen anderer führender OECD-Länder, zweitens ist Deutschland seit der Vereinigung, wie aus dem Leistungsbilanzdefizit ersichtlich ist, Nettoimporteur von Kapital, und drittens zeigt eine Untersuchung der Bundesbank¹³, daß die deutsche Zahlungsbilanzstatistik die nach Deutschland einströmenden Direktinvestitionen vermutlich deutlich unterschätzt. Berechnet man die einströmenden Direktinvestitionen über die Zahlungsbilanzstatistik der Herkunftsländer muß das Bild eines stetig wachsenden Nettosaldos der Direktinvestitionen revidiert werden. Doch selbst wenn die deutsche Zahlungsbilanzstatistik die einströmenden Direktinvestitionen zutreffend erfassen würde, würde dies nur einen kleinen Teil der Investitionsschwäche erklären¹⁴.

Oftmals wird eine Inflexibilität der Lohnabschlüsse für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Nicht selten wird hierbei von der Existenz der Arbeitslosigkeit auf die Rigidität der Löhne geschlossen. Die starke Reaktion der Lohnabschlüsse auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren hat jedoch Zweifel an der These aufkommen lassen, daß die Löhne zu unbeweglich seien. Ökonometrische Schätzungen deuten darauf hin, daß die Lohnabschlüsse im Westen Deutschlands stark auf Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt reagieren¹⁵. Auch vom Sachverständigenrat berechnete Indikatoren wie die „Arbeitseinkommensquote“ und die „Arbeitskosten-

drift“ deuten nicht darauf hin, daß sich im Vergleich zum Jahr 1989 ein gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht bei den Löhnen herausgebildet hat¹⁶.

Es gibt jedoch Anhaltspunkte für einen positiven Einfluß von Steuern und Sozialabgaben auf das Lohnniveau. Seit der Vereinigung ist die Belastung der Arbeitseinkommen durch Steuern und Sozialabgaben im Westen Deutschlands erheblich gestiegen; der größte Teil hiervon war vereinigungsbedingt. Steigende Steuern und Abgaben treiben einen Keil zwischen das Brutto- und das Nettoeinkommen. Da Gewerkschaften mehr am Nettoeinkommen ihrer Mitglieder interessiert sind, erhöht ein wachsender „Steuerkeil“ tendenziell den Lohndruck. Ökonometrische Schätzungen deuten darauf hin, daß seit Anfang der 90er Jahre das Lohnniveau im Westen Deutschlands aufgrund des zunehmenden „Steuerkeils“ um etwa 3% gestiegen ist. Diese Größenordnung erscheint trivial. Indes läßt sich hieraus – grob geschätzt – eine um 0,9 Prozentpunkte höhere Arbeitslosenquote errechnen¹⁷. Dies würde bereits ein Fünftel des Anstiegs der Arbeitslosigkeit in den 90er Jahren erklären.

Die Nachfrageseite

Vor allem der konjunkturelle Rückschlag in den Jahren 1995 und 1996 hat tiefe Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen. Steigende Arbeitslosigkeit und schwaches Wachstum gingen hierbei mit rückläufigen Lohnstückkosten und sinkenden Inflationsraten einher. Üblicherweise tritt eine solche makroökonomische Konstellation bei Nachfragestörungen auf, während sich Angebotsstörungen durch steigende Arbeitslosigkeit und schwaches Wachstum bei gleichzeitigem Lohn- und Preisdruck auszeichnen¹⁸.

Was erklärt diese Nachfrageschwäche, die in einem starken Kontrast zum Vereinigungsboom der frühen 90er Jahre steht? Beginnen wir zunächst mit dem Vereinigungsboom. Dieser wurde durch einen gewaltigen fiskalischen Impuls und durch die Nachfrage aus

¹¹ Ludger Lindlar, Wolfgang Scheremet: Does Germany Have the 'World's Highest Wage Costs?', Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier Nr. 166, Juni 1998. Das Diskussionspapier kann unter <http://www.diw-berlin.de> heruntergeladen werden.

¹² OECD: Economic Outlook 61 (Juni 1997), S. 22; Dale W. Johnson, Ralph Landau (Hrsg.): Tax Reform and the Cost of Capital. An International Comparison, Washington, D.C. 1993; Ralf Köddermann, Markus Wilhelm: Umfang und Bestimmungsgründe einfließender und ausfließender Direktinvestitionen ausgewählter Industrieländer. Gutachten des Ifo-Instituts an das Bundesministerium für Wirtschaft, München 1996, S. 93-99.

¹³ Thomas Jost: Direktinvestitionen und Standort Deutschland. Volkswirtschaftliche Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank, Diskussionspapier 2/97, Frankfurt 1997.

¹⁴ Technisch gesprochen: Für den Zeitraum 1980-1997 weist die Lohnfunktion keine Persistenzeigenschaften auf; vgl. Ludger Lindlar, Wolfgang Scheremet: Germany's Slump..., a.a.O., Abschnitt 3.2.

¹⁵ Ebenda, Abschnitt 3.3.

¹⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98, S. 155, 259; Berechnungen des Autors.

¹⁷ Ludger Lindlar, Wolfgang Scheremet: Germany's Slump..., a.a.O., Abschnitt 3.3; hierbei wurde eine Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von 0,3 und ein inelastisches Arbeitsangebot unterstellt.

¹⁸ Vgl. etwa Olivier Jean Blanchard: A Traditional Interpretation of Macroeconomic Fluctuations, in: American Economic Review, 79 (1989), S. 1146-1164.

den neuen Bundesländern ausgelöst. Der fiskalische Impuls erklärt sich durch die Steuersenkungen von 1990 und durch die Entscheidung der Bundesregierung, die Vereinigung zunächst über eine erhebliche Zunahme des Haushaltsdefizits zu finanzieren. In der Spätphase des Booms erhöhte sie zudem die Sozialversicherungsabgaben und die Mehrwertsteuer. Dies schuf einen zusätzlichen Inflationsdruck, weil die Gewerkschaften sich gegen die von ihnen als einseitig empfundene Finanzierung der Vereinigung sträubten. Die Bundesbank steuerte der überaus expansiven Fiskalpolitik durch einen starken Restriktionskurs entgegen. Für eine ungewöhnlich lange Zeit, von 1990 bis 1993, hielt sie den kurzfristigen Zins über dem langfristigen Zins.

Die Überhitzung der westdeutschen Wirtschaft führte zu einer künstlichen Ausweitung von Beschäftigung und Kapazitäten, während sich weite Teile von Westeuropa bereits auf dem Weg in die Rezession befanden. Nachdem die expansiven Effekte der Fiskalpolitik ausgeklungen waren, glitt der Westen Deutschlands in die schwerste Nachkriegsrezession. Die Folgen der monetären Restriktion wurden durch die Aufwertung der D-Mark im Gefolge der Krise des EWS Ende 1992 verschärft. Die Arbeitslosigkeit stieg in den Jahren 1993 und 1994 sprunghaft an.

Der einsetzende Aufschwung im Jahr 1994 wurde durch eine starke Lohnzurückhaltung und eine allmähliche geldpolitische Lockerung unterstützt, während die Haushaltspolitik unter dem Druck der steigenden Defizite massiv zu konsolidieren begann. Die westdeutsche Wirtschaft hätte einen moderaten, aber stetigen Aufschwung erlebt, hätte die D-Mark im Jahr 1995 nicht eine weitere Aufwertung erlebt, die in einer Überbewertung von schätzungsweise 16% mündete¹⁹. Hinzu trat die verunglückte Lohnrunde des Jahres 1995. Infolgedessen stieg die Arbeitslosigkeit erneut. Hierauf reagierten die Gewerkschaften bei anhaltend hohem Produktivitätswachstum mit starker Lohnzurückhaltung. Ohne eine ausgleichende Expansion von seiten der Geld- und Fiskalpolitik und des Exports schwächte dies den privaten Verbrauch und damit die Investitionen. Als Begleiterscheinung sank die Inflationsrate, gemessen am Deflator des Inlandsprodukts, auf nahe Null. Seit 1996 hat eine schrittweise Abwertung der D-Mark zwar den Weg für eine Erholung des Exports geschaffen, aber bis Anfang dieses Jahres war der außenwirtschaftliche Impuls nicht stark genug, um die schwache Inlandsnachfrage

zu beleben. Unter diesen Umständen bestand für die Unternehmen wenig Anreiz, Investitionen und Beschäftigung auszuweiten. Erst mit dem Übergreifen der günstigen Exportentwicklung auf die Binnennachfrage während der letzten Monate deutet sich eine Wende am Arbeitsmarkt an.

Verpaßte Chancen

Die wirtschaftlichen Herausforderungen der Vereinigung sind offenbar nur unzureichend gemeistert worden. Ein extrem überbewerteter Umtauschkurs der DDR-Mark, falsch gesetzte staatliche Rahmenbedingungen für die Lohnverhandlungen im Osten, eine stark prozyklische Haushaltspolitik und eine den Faktor Arbeit einseitig belastende Finanzierung der Einheit haben die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland schwer beeinträchtigt. Was hätte, rückblickend, besser gemacht werden können?

In den neuen Bundesländern hätte ein geringerer Beschäftigungsverlust mit einem Umtauschkurs von 3:1 statt 1:1, mit einem Bündnis für Arbeit zur Verhinderung extremer Lohnzuwächse, mit einer starken Anhebung der verfügbaren Einkommen durch direkte Transfers und mit einer vom Lohnniveau abgekoppelten Arbeitslosenunterstützung erreicht werden können. Dieses hätte nur als Paket funktioniert. Ohne ein Bündnis für Arbeit wären die Vorteile eines günstigeren Umtauschkurses durch noch größere Lohnsteigerungen beseitigt worden. Ohne kompensierende Einkommenstransfers aus dem Westen hätte kein Bündnis für Arbeit zwischen Regierung und Gewerkschaften Bestand gehabt. Und mit einer an das Lohnniveau gekoppelten Arbeitslosenunterstützung wäre die Position der Regierung in einem Bündnis für Arbeit unnötig geschwächt worden. Ein Eingriff der Regierung in die ostdeutschen Tarifverhandlungen wäre ursprünglich durchaus mit der Tarifautonomie vereinbar gewesen, da sich die ostdeutschen Betriebe zunächst im Eigentum der Staates befanden.

Unter der Voraussetzung einer konstanten Investitionsquote im Westen hätten die Transfers in den Osten besser über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um mehrere Prozentpunkte, erhebliche Kürzungen beim Staatsverbrauch und eine Kürzung von Subventionen finanzieren werden können. Eine Verschuldung des Staates hätte damit auf die Höhe der zusätzlichen Investitionen beschränkt werden können. Obgleich es in Deutschland äußerst mühselig ist, neue fiskalpolitische Prioritäten durchzusetzen, sollte nicht übersehen werden, daß die Bürger der alten Bundesländer in der Anfangsphase der Vereinigung zu Opfern bereit

¹⁹ Zur Berechnungsmethode siehe Ludger Lindlar, Wolfgang Scheremet: *Germany's Slump...*, a.a.O., Abschnitt 5.1.

waren. Diese Chance wurde verpaßt. Die Bundesregierung glaubte ursprünglich sogar, sie könne die Vereinigung ohne große fiskalische Anstrengungen finanzieren, da sie einen raschen Aufschwung in den neuen Bundesländern und hohe Erlöse aus der Privatisierung erwartete. Als der Westen Deutschlands 1992 in die schwerste Rezession der Nachkriegszeit glitt, war die Euphorie von 1990 längst verklungen. Die Fiskalpolitik steckte wieder im Alltagsgeschäft.

Die Entscheidung für eine restriktive Haushaltspolitik zu Beginn der Vereinigung hätte den Konflikt mit der Geldpolitik entschärft. Damit hätte die Bundesbank den Vereinigungsprozeß monetär stärker abfedern können, ohne zugleich einen deutlichen Anstieg der Inflationsrate in Kauf zu nehmen. Eine restriktive Fiskalpolitik und eine weniger restriktive Geldpolitik hätten die negativen Wirkungen der deutschen Vereinigung auf die anderen Mitgliedsländer des Europäischen Währungssystems (EWS) gemindert. Dies hätte vermutlich die EWS-Krise und die sich hiernach herausbildende Überbewertung der D-Mark vermieden. Eine Anhebung der Mehrwertsteuer um mehrere Prozentpunkte hätte natürlich den Lohndruck erhöht. Eine zeitweilige Einkommenspolitik zur Beschränkung des Lohndrucks wäre jedoch durchaus im Bereich des Möglichen gewesen, vor allem, wenn die Last der Vereinigung gleichmäßiger verteilt worden wäre.

Es spricht damit einiges dafür, daß eine bessere Wirtschaftspolitik den dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit im Osten Deutschlands hätte dämpfen und den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit im Westen Deutschlands hätte vermeiden können. Diese Chancen wurden verpaßt. Welche Auswege aus Deutschlands Beschäftigungskrise gibt es heute?

Lohnsubventionen im Osten

Das gegenwärtig größte Problem ist die hohe Erwerbslosigkeit in den neuen Bundesländern. Eine Wende zum Besseren ist nicht in Sicht. Daher liegt es nahe, die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für den ostdeutschen Arbeitsmarkt zu überdenken. Gegenwärtig antwortet die Wirtschaftspolitik auf das überhöhte Niveau der Lohnstückkosten mit einer Subvention der Kapitalbildung und der Erwerbslosigkeit. Ersteres begünstigt den Kapitaleinsatz je Arbeitsplatz²⁰, letzteres stützt das im Vergleich zur Produktivität zu hohe Lohnniveau, und beides behindert mehr Beschäftigung. Ein Weg aus dieser Beschäftigungsblockade wäre eine Umstellung der Kapitalsubventionen auf Lohnsubventionen und eine Verminderung der passiven Arbeitsmarktpolitik. Ersteres würde den Unternehmen einen Anreiz geben, deutlich

weniger Kapital je Arbeitsplatz zu investieren und damit mehr Arbeitsplätze je Investitionsprojekt zu schaffen, letzteres würde den Druck in Richtung niedrige Lohnabschlüsse erhöhen. Die Mittel für Lohnsubventionen könnten durch einen Abbau der Kapitalsubventionen und durch Einsparungen bei der passiven Arbeitsmarktpolitik gewonnen werden. Denkbar wäre auch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer in Gesamtdeutschland.

Der Vorteil von Lohnsubventionen besteht in einer Senkung der Arbeitskosten für die Unternehmen bei gleichzeitiger Stabilisierung der verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmerhaushalte. Die Nachteile von Lohnsubventionen sind ein steigender Lohndruck infolge sinkender Arbeitslosigkeit und ein sozialpolitisch unerwünschtes Absinken des an den Bruttolohn gekoppelten Arbeitslosengeldes. Das Problem des Lohndrucks könnte durch einen Tarifvertrag gelöst werden, der die Tarifloohnerhöhungen auf Jahre hinweg auf einer sehr niedrigen Rate einfrieren würde. Hiervon unabhängig wäre es den Unternehmen freigestellt, höhere Effektivlöhne zu bezahlen, um qualifizierte Arbeitskräfte zu halten oder anzuwerben. Das Problem des Arbeitslosengeldes könnte durch ein Einfrieren der gegenwärtigen Leistungen gelöst werden. Dieses würde zwar die Zuwanderung in den Westen verstärken, aber dort reagieren die Löhne wesentlich stärker auf Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt.

Mehr Arbeitsnachfrage im Westen

Eine anhaltende Nachfragestörung wirkt über eine schwache Investitionstätigkeit negativ auf die mittelfristige Beschäftigungsentwicklung. Verhärtet sich infolgedessen die Arbeitslosigkeit, etwa durch zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit, erhöht sich der Lohndruck bei gegebener Arbeitslosenquote, so daß ein später rasches Wachstum die zusätzliche Arbeitslosigkeit nur teilweise abbauen kann. Daher ist eine frühzeitige Beseitigung von Nachfragestörungen ein wichtiger Ansatzpunkt für eine staatliche Beschäftigungspolitik²¹.

Ein konjunktureller Nachfrageeinbruch läßt sich vor allem durch eine expansive Geldpolitik, höhere Staatsausgaben und niedrigere Steuern beheben. Aufgrund der niedrigen Nominalzinsen ist die Bundesbank indes davon überzeugt, ihren Beitrag zur Kon-

²⁰ Vgl. auch Gerlinde Sinn, Hans-Werner Sinn, a.a.O., S. 165-170.

²¹ Vgl. etwa Assar Lindbeck: Unemployment and Macroeconomics, Cambridge, 1993, S. 151-152.

junkturbelebung geleistet zu haben. Zudem sieht sie das Problem auf der Angebotsseite und begrüßt die niedrige Inflationsrate als Sicherheitspolster gegenüber einem stets drohenden Inflationsdruck²². Doch selbst wenn sich die Bundesbank zu einer anderen Lagebeurteilung durchringen würde, bedürfte sie für eine expansivere Geldpolitik bereits jetzt der – keineswegs sicheren – Zustimmung der anderen Beitrittsländer zur Währungsunion.

Auch die staatliche Ausgabenpolitik hat sich europäisiert, denn die stark prozyklische Haushaltskonsolidierung erfolgte unter dem Druck des Maastrichter Vertrages. Eine Verminderung des Defizits wäre jedoch ohnehin notwendig gewesen. Die stark über Defizite finanzierte Einheit hat der Konjunkturpolitik viel an Handlungsspielraum genommen.

Damit bliebe die Steuerreform, von der sich insbesondere die Bundesregierung eine spürbare Belebung von Investitionen und Beschäftigung versprochen hatte. Diese Erwartungen waren jedoch übertrieben, denn die Reform zielte hauptsächlich auf mehr Effizienz und Gerechtigkeit im deutschen Steuersystem. Im Mittelpunkt stand hierbei die Ersetzung hoher Spitzensteuersätze und großzügiger Regeln zur Bemessung der Steuerbasis durch niedrigere Spitzensteuersätze und strengere Bemessungsregeln. Die Steuerreform hätte die Konjunktur hauptsächlich über eine Nettoentlastung des Privatsektors belebt. Doch einer Nettoentlastung standen die Maastrichter Konvergenzkriterien im Wege. Mittelfristig versprechen indes eine Rückführung der hohen Subventionen, eine weitere Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Reformen bei den Sozialversicherungssystemen mehr Handlungsspielräume für eine Nettoentlastung.

Weniger Lohndruck im Westen

□ Lohnverhandlungen: Obgleich die Lohnabschlüsse in den letzten Jahren stark auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit im Westen Deutschlands reagiert haben, wurde ihre prinzipiell positive Beschäftigungswirkung durch negative Nachfrageeffekte überlagert. Die Erholung der Nachfrage spricht dafür, daß die Lohnzurückhaltung langsam greifen wird.

Vielfach wird vorgeschlagen, die Lohnzurückhaltung im Rahmen eines Bündnisses für Arbeit abzusichern. Hierauf sollten keine überzogenen Hoffnungen gesetzt werden. Die zwischen den Tarifparteien vereinbarten Lohnabschlüsse sind in erster Linie das Ergebnis der ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen auf den Arbeits-, Güter- und Finanzmärkten. Hierbei bringt die gleichgewichtige Arbeitslosenquote den von den Unternehmen erwünschten Aufschlagsatz der Preise über die Löhne mit dem von den Gewerkschaften erwünschten Aufschlagsatz der Löhne über die Preise in Einklang²³. Will man den Lohndruck bei gegebener Arbeitsnachfrage vermindern, müssen die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes geändert werden.

Oftmals wird argumentiert, daß die Lohnpolitik mit der Einführung einer einheitlichen europäischen Währung deutlich flexibler werden müsse, wenn noch mehr Arbeitslosigkeit vermieden werden soll. Die empirische Evidenz deutet jedoch darauf hin, daß die Lohnabschlüsse in den alten Bundesländern bislang flexibler auf gesamtwirtschaftliche Störungen reagiert haben als diejenigen in den meisten anderen Beitrittsländern zur Währungsunion²⁴; lediglich in den Niederlanden und in Österreich erscheint die Lohnflexibilität größer. Eine gemeinsame Währung wird damit die positive Wirkung zurückhaltender Lohnabschlüsse auf die Exportnachfrage verstärken, da der preisdämpfende Impuls niedriger Nominallohnzuwächse in Deutschland im gemeinsamen Währungsraum geringer sein wird. Dies wird die Europäische Zentralbank weniger stark dazu einladen, zugleich ihr Inflationsziel nach unten anzupassen.

□ Sozialabgaben: Ein Steuer- und Abgabensystem, das den Faktor Kapital zunehmend entlastet und den Faktor Arbeit zunehmend belastet, fördert tendenziell den Kapitaleinsatz auf Kosten des Arbeitseinsatzes. Wie stark das Steuer- und Abgabensystem die Beschäftigung behindert, hängt nicht zuletzt davon ab, in welchem Umfang höhere Steuern und Abgaben auf höhere Bruttolöhne überwältigt werden. Ökonometrische Schätzungen deuten für den Westen Deutschlands darauf hin, daß rund 15% der Zunahme der Sozialabgaben auf die Bruttolöhne überwältigt werden²⁵.

²² Deutsche Bundesbank: Die Wirtschaftslage in Deutschland um die Jahreswende 1997/98, in: Monatsbericht, Februar 1998, S. 5-72.

²³ Richard Layard, Stephen Nickell, Richard Jackman: Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford 1991; Assar Lindbeck, a.a.O., S. 151 f.; Wolfgang Franz: Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit: Wo stehen wir 1995?, in: Bernhard Gahlen, Helmut Hesse, Hans Jürgen Ramser (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung, Tübingen 1996, S. 3-46.

²⁴ Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, Rudolf Zwiener: Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt in einer erfolgreichen Wirtschafts- und Währungsunion der EU-Mitgliedstaaten. Gutachten des DIW im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin 1997.

²⁵ Ludger Lindlar, Wolfgang Scheremet: Germany's Slump..., a.a.O., Abschnitt 3.3.

Mit anderen Worten: Etwa 85% wird von den Arbeitnehmern in Form geringerer Nettoeinkommen getragen. Dies legt nahe, daß eine Senkung der Abgabenbelastung wesentlich stärker der Kaufkraft der Arbeitnehmer als der Senkung der Lohnkosten der Unternehmen zugute kommt. Dennoch ist die Wirkung auf die Beschäftigung erheblich. Ansatzpunkte für eine Senkung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit wären eine Verlagerung versicherungsfremder Leistungen auf die öffentlichen Haushalte, eine Kostendämpfung bei den Sozialversicherungen und eine ökologische Steuerreform. Da auch die Kosten der hohen Arbeitslosigkeit den „Steuerkeil“ treiben, wirkt eine beschäftigungsfördernde Politik selbstverstärkend.

Arbeitslosenunterstützung: Ein Standardargument in der internationalen Literatur ist, daß eine großzügige Arbeitslosenunterstützung mit langer Bezugsdauer die Arbeitslosenquote erhöht, weil sie die Anreize für die Arbeitslosen vermindert, einen neuen, wenn auch schlechter bezahlten Arbeitsplatz zu ergreifen. Vor allem eine lange Bezugsdauer wird für eine sich strukturell verhärtende Langzeitarbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Dies wiederum erhöhe den Lohndruck, da Langzeitarbeitslose kaum noch um die verfügbaren Arbeitsplätze konkurrieren würden. Daher steht eine Reform des Systems der Arbeitslosenunterstützung bei vielen Experten, insbesondere bei der OECD²⁶, im Mittelpunkt der Reformvorschläge für Europas Arbeitsmarkt. Obgleich diese Sichtweise durch internationale Querschnittuntersuchungen gestützt wird²⁷, zeigen stärker mikroökonomische Studien weniger eindeutige Ergebnisse²⁸. Auch sollte nicht übersehen werden, daß sich in Deutschland ein erheblicher Teil der Langzeitarbeitslosen de facto in einem durch die Arbeitslosenunterstützung und durch betriebliche Zusatzzahlungen finanzierten Vorruhestand befindet. Insgesamt spricht jedoch einiges dafür, daß die Anreize zur Arbeitsaufnahme für Langzeitarbeitslose weiter erhöht werden sollten.

Kündigungsschutz: Vor allem von Arbeitgeberseite wird gefordert, den Kündigungsschutz aufzuweichen.

²⁶ OECD: The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations, zwei Bände, Paris 1994.

²⁷ Richard Layard, Stephen Nickell, Richard Jackman, a.a.O.; Stefano Scarpetta: Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment. A Cross-Country Study, in: OECD: Economic Studies, 26 (1996), S. 43-98.

²⁸ Anthony B. Atkinson, John Micklewright: Unemployment Compensation and Labor Market Transitions. A Critical Review, in: Journal of Economic Literature, 29 (1991), S. 1679-1727; Jennifer Hunt: The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany, in: Journal of Labor Economics, 13 (1995), S. 88-120.

Hiervon verspricht man sich niedrigere Personalkosten und mehr Flexibilität bei der Personalplanung. Beides verspreche mehr Einstellungen. Viele Ökonomen argumentieren, daß der Kündigungsschutz die Verhandlungsmacht der Beschäftigten stärke und damit überhöhte Löhne ermögliche. Empirisch gesichert ist, daß ein gelockerter Kündigungsschutz das Einstellungsverhalten der Unternehmen im Konjunkturverlauf ändert²⁹. In der Rezession werden Unternehmen Arbeitskräfte früher entlassen, im Aufschwung früher einstellen; Kurzarbeit und Überstunden werden an Bedeutung verlieren. Umstritten ist, ob und wie stark eine Aufweichung des Kündigungsschutzes die Arbeitsnachfrage dauerhaft belebt. Vermutlich wirkt ein gelockerter Kündigungsschutz einer Dualisierung des Arbeitsmarktes in dauerhaft Beschäftigte und dauerhaft Arbeitslose entgegen, möglicherweise allerdings in Richtung einer stärkeren Zweiteilung der Beschäftigungsverhältnisse in gesicherte Dauerstellen und kaum gesicherte befristete Stellen.

Flexiblere Lohnstrukturen

Oftmals werden starre Lohnstrukturen zwischen Qualifikationen, Branchen und Regionen für die steigende Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Die Vermutung ist hierbei, daß das „Mismatch“ zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot seit den 70er Jahren stark zugenommen habe. Zudem wird hervorgehoben, daß sich die Langzeitarbeitslosigkeit auf weniger qualifizierte Arbeitskräfte in strukturschwachen Regionen konzentrierte. Überhöhte Löhne für geringere Qualifikationen würden im Zusammenwirken mit der Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Anreize zur Arbeitsaufnahme vermindern³⁰. Hingegen seien in den USA mit ihren flexiblen Lohnstrukturen viele neue Arbeitsplätze für weniger Qualifizierte entstanden, vor allem in dem hierzulande unterentwickelten Dienstleistungssektor.

Diese Sichtweise übersieht jedoch, daß mit der starken Ausweitung der 620-Mark-Jobs und der Schattenwirtschaft bereits Bewegung in die hiesigen Lohnstrukturen gekommen ist, daß auch in den USA, wie in Westdeutschland, die Arbeitslosenquote für weniger Qualifizierte viermal höher ist als diejenige für Hoch-

²⁹ Katharine G. Abraham, Susan N. Houseman: Job Security in America. Lessons from Germany, Washington, D.C., 1993.

³⁰ Vgl. etwa Henning Klodt, Jürgen Stehn et al.: Standort Deutschland. Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa, Tübingen 1995, S. 200-247; Henning Klodt, Rainer Maurer, Axel Schimmelpfennig: Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft, Tübingen 1997, S. 135-209.

qualifizierte³¹, daß die Arbeitslosigkeit seit der letzten Rezession in allen Qualifikationsgruppen stark angestiegen ist³² und daß eine generelle Dienstleistungslücke gegenüber den USA nicht besteht, wenn statt der Sektoren die Tätigkeitsbereiche herangezogen werden³³.

Dennoch ist zu erwarten, daß negative Ausleseprozesse bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit, rascher technischer Fortschritt und zunehmende wirtschaftliche Verflechtungen mit Schwellenländern die Beschäftigungslage wenig Qualifizierter verschlechtern wird³⁴. Die Deregulierung im Dienstleistungssektor wird vermutlich weitere Bewegungen in die Lohnstrukturen bringen. Flexiblere Lohnstrukturen werden die strukturelle Arbeitslosigkeit senken und zugleich die Sozial- und Steuerpolitik vor neue Herausforderungen stellen. Beim gegenwärtigen Forschungsstand ist es jedoch ungeklärt, ob eine größere Flexibilität der Lohnstrukturen einen Schlüsselbeitrag zur Verminderung der Arbeitslosigkeit leisten kann.

Arbeitszeitverkürzung

Eine allgemeine Verkürzung der Jahresarbeitszeit zielt auf eine gleichmäßigere Verteilung des Mangels an Arbeit unter der Annahme ab, daß solch ein Mangel an Arbeit besteht. Diese Annahme trifft jedoch nicht zu. Vielmehr zeigt die Erfahrung anderer OECD-Länder, insbesondere der USA, daß bei günstigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer größeren mikroökonomischen Flexibilität des Arbeitsmarktes starke Beschäftigungszuwächse auch bei gegebener Jahresarbeitszeit möglich sind. Hinzu kommt, daß nur ein Bruchteil der verkürzten Arbeitszeit zu dauerhaften Neueinstellungen führt. Dieses scheinbare Paradoxon erklärt sich durch den erhöhten Lohndruck, der sich durch eine infolge von Arbeitszeitverkürzungen sinkende Arbeitslosenquote

ergibt³⁵. Dies macht einen Teil der Beschäftigungsgewinne wieder zunichte. Hinzu kommt, daß Arbeitszeitverkürzung das Pro-Kopf-Einkommen senkt, da weniger Arbeitsstunden zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Die starke Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Frühverrentung und Teilzeitarbeit hat dazu beigetragen, daß das Pro-Kopf-Einkommen der Niederlande seit Mitte der 70er Jahre deutlich hinter dasjenige der alten Bundesrepublik zurückgefallen ist.

Fazit

Deutschlands Beschäftigungskrise wird zumeist auf rigide Arbeitsmärkte, unzureichende Unternehmensgewinne und einen zunehmenden Standortwettbewerb zurückgeführt. Der dramatische Anstieg der Erwerbslosigkeit seit 1989 läßt sich hierdurch jedoch nicht überzeugend erklären. Deutschlands Beschäftigungskrise beruht vielmehr auf Angebots- und Nachfragestörungen, die in einem mehr oder weniger direkten Zusammenhang mit der Vereinigung stehen. Angebotsstörungen dominieren im Osten, Nachfragestörungen im Westen. Extrem rasche Lohnsteigerungen von 1990 bis 1992 und der stark überbewertete Umtauschkurs im Juli 1990 haben die Transformationskrise im Osten erheblich verschärft. Der Lohnschub wurde durch falsch gesetzte staatliche Rahmenbedingungen für die Lohnverhandlungen ermöglicht.

Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit im Westen Deutschlands ist großenteils nachfragebedingt, vor allem durch eine stark prozyklische Haushaltspolitik und durch die infolge der EWS-Krise überschießende Aufwertung der D-Mark. Hinzu trat angebotsseitig ein Lohndruck durch den starken Anstieg der Sozialabgaben im Zuge der Vereinigung.

Im Osten Deutschland versprechen eine Ersetzung der Kapitalsubventionen durch Lohnsubventionen und eine Verminderung der passiven Arbeitsmarktpolitik eine höhere Beschäftigung. Wegen der Europäisierung der Geldpolitik und der hohen Haushaltsdefizite muß die Wirtschaftspolitik vor allem darauf vertrauen, daß die nachfragebedingte Arbeitslosigkeit im Westen durch einen selbsttragenden Aufschwung abgebaut wird. Angebotsseitige Maßnahmen können gleichwohl den Aufschwung unterstützen sowie mittelfristig zur Senkung der strukturellen Arbeitslosenquote beitragen. Jedoch ist auf absehbare Zeit nicht damit zu rechnen, daß Deutschland wieder in den Kreis der OECD-Länder mit vergleichsweise niedriger Arbeitslosenquote zurückkehrt.

³¹ Stephen Nickell, Brian Bell: Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled Have a Significant Impact on Unemployment?, in: Dennis J. Snower, Guillermo de la Dehesa (Hrsg.): Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market, Cambridge 1997, Tabelle 10.2.

³² Bundesanstalt für Arbeit: Strukturanalyse 1996, Nürnberg 1997, S. 7.

³³ John Haisken-DeNew, Gustav A. Horn, Jürgen Schupp, Gert Wagner: Keine Dienstleistungslücke in Deutschland: Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen, in: DIW, Wochenbericht, 14/96, S. 221-226.

³⁴ Ludger Lindlar, Harald Trabold: Globalization, Unemployment, Social Inequality: A Farewell to Welfare?, in: Konjunkturpolitik, 46 (1998), S. 1-30.

³⁵ Richard Layard, Stephen Nickell, Richard Jackman, a.a.O., S. 502-508; Jennifer Hunt: Has Work-Sharing Worked in Germany?, NBER Working Paper 5724.