

Eggert, Rolf

Article — Digitized Version

Deutschland - ökonomisches Schlußlicht in Europa?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Eggert, Rolf (2002) : Deutschland - ökonomisches Schlußlicht in Europa?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 82, Iss. 4, pp. 202-207

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41189>

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.

Rolf Eggert

Deutschland – ökonomisches Schlusslicht in Europa?

Die wirtschaftliche Dynamik Deutschlands bleibt hinter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebietes zurück. Problematisch erscheint dabei vor allem die längerfristige Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft, die sich insbesondere an der schwachen Entwicklung des privaten Konsums und der anhaltend schlechten Situation am Arbeitsmarkt festmachen lässt. Wo liegen die Ursachen für diese Entwicklung? An welchen Punkten müssen Reformen ansetzen?

Im Jahr 2001 stieg das reale Bruttoinlandsprodukt Deutschlands lediglich um 0,6%. Dies ist die geringste Zuwachsrate seit 1993. Die Gründe für die enttäuschende Entwicklung, die deutlich hinter den Erwartungen vom Jahresanfang zurückblieb, sind schnell genannt: Zunächst fielen die negativen Effekte der Ölverteuerung kräftiger und anhaltender aus als ursprünglich angenommen; im Jahresverlauf machte dann der stark exportorientierten deutschen Wirtschaft die kräftige Eintrübung des weltwirtschaftlichen Umfeldes zu schaffen. Die Ereignisse des 11. September waren nicht ursächlich hierfür, traten aber als verstärkender Faktor in einer ohnehin schwierigen Situation hinzu. Die Verlangsamung der internationalen Konjunktur fiel für die deutsche Wirtschaft um so mehr ins Gewicht, als es – abgesehen von den zu Jahresbeginn 2001 in Kraft getretenen Steuersenkungen – kaum belebende binnenwirtschaftliche Einflüsse gab. Vor diesem Hintergrund fallen auch die Wachstumserwartungen für 2002 verhalten aus: die Mehrzahl der Prognosen liegt in einer engen Bandbreite von 0,6% bis 0,8%.

Obwohl die Partnerstaaten in der Europäischen Währungsunion von ganz ähnlichen Tendenzen betroffen sind, dürfte keiner von ihnen im vergangenen Jahr ein schwächeres Wachstum aufgewiesen haben als die deutsche Wirtschaft. Insgesamt wuchsen die EWU-Länder um 1,5%. Rechnet man Deutschland heraus, das auf Grund seiner Größe einen erheblichen Einfluss auf den Durchschnittswert hat, so ergibt sich

sogar eine Wachstumsrate von 2%. Ein ähnliches Bild zeichnet sich nach den Voraussagen für das laufende Jahr ab, wenngleich sich der Abstand zwischen Deutschland und den anderen Ländern verringern dürfte. Für die EWU ist mit einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von reichlich 1% zu rechnen.

Längerfristige Wachstumsschwäche

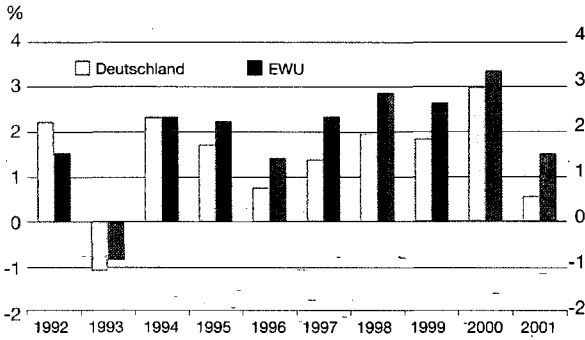
Das Wort von der Bundesrepublik als dem ökonomischen Schlusslicht in Europa macht die Runde. Hierzu passen die sich verschlechternde Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt sowie die besorgniserregende Entwicklung der öffentlichen Defizite. Die Brisanz dieses Themas ist offensichtlich: Gerade die Bundesrepublik, deren äußeres Erscheinungsbild jahrzehntelang von ökonomischer Stärke geprägt war, scheint gegenüber den anderen EWU-Ländern ins Hintertreffen zu geraten. Ist also aus dem Lehrmeister das Sorgenkind Europas geworden? Und wenn ja, welche Lehren sollten daraus gezogen werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen macht es wenig Sinn, sich auf kurzfristige Betrachtungen zu beschränken. Wären die deutschen Probleme allein konjunktureller Natur, dann hätten sie lediglich eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Anders wären hingegen strukturelle, also längerfristige Fehlentwicklungen zu beurteilen.

Bei der quantitativen „Bestandsaufnahme“ fällt auf, dass Deutschland auch im langfristigen Vergleich hinter dem EWU-Raum zurückbleibt. Seit der Wiedervereinigung, also von 1991 bis 2001, betrug die durchschnittliche Wachstumsrate der deutschen Wirtschaft 1,5% gegenüber 1,9% für den gemeinsamen Währungsraum (vgl. Abbildung 1). Im gesamten Betrachtungszeitraum bildet Deutschland zusammen mit

Prof. Dr. Rolf Eggert, 57, ist Präsident der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

Abbildung 1
Wirtschaftswachstum in Deutschland und der EWU¹
 (Veränderung gegenüber Vorjahr in %, Jahreswerte)



¹ BIP in Preisen von 1995.

Quellen: EZB; Statistisches Bundesamt.

Italien das Schlusslicht unter den zwölf Mitgliedstaaten. Noch deutlicher fällt das Bild für die zweite Hälfte der neunziger Jahre aus: Die Bundesrepublik ist mit einer Rate von 1,8% alleiniges Schlusslicht, und der Abstand zum Euro-Währungsgebiet insgesamt steigt auf 0,7 Prozentpunkte.

Man kann das starke Nachlassen der Dynamik in Deutschland in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zumindest zum Teil durchaus als Reaktion auf den ungewöhnlich kräftigen Aufschwung nach der Wiedervereinigung sehen. Allerdings dürften diese Effekte – etwa bei den Ausrüstungsinvestitionen – zeitlich recht begrenzt gewesen sein. Anders sieht dies beim Baugewerbe aus, wo nicht zuletzt in Folge der Förderpolitik erhebliche Überkapazitäten entstanden. Gleichwohl darf man den retardierenden Effekt der schrumpfenden Bauwirtschaft aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch nicht überschätzen. So hätte die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ohne Berücksichtigung der Bauinvestitionen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre lediglich um einen viertel Prozentpunkt höher gelegen als mit ihnen. Dies erklärt sich aus dem vergleichsweise geringen Anteil der Bauinvestitionen an der gesamten Wirtschaftsleistung von 11% im Jahr 2001.

Auch die insgesamt enttäuschende Entwicklung in Ostdeutschland kann die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft nicht hinreichend erklären. Von 1991 bis 2001 wuchsen die westdeutschen Länder einschließlich Berlins um gerade einmal 1,2%, ab Mitte der neunziger Jahre mit 1,6% nur geringfügig stärker. Die Wiedervereinigung erhöhte zwar den Druck auf öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen. Dem stehen allerdings die stimulierenden Wirkungen der Nachfrage aus Ostdeutschland für die Unternehmen in der „alten“ Bundesrepublik gegenüber. Zudem

haben Zuwanderung und Pendeln qualifizierter Arbeitskräfte bei der Beseitigung personeller Engpässe geholfen¹.

Wachstumswirkungen des europäischen Einigungsprozesses

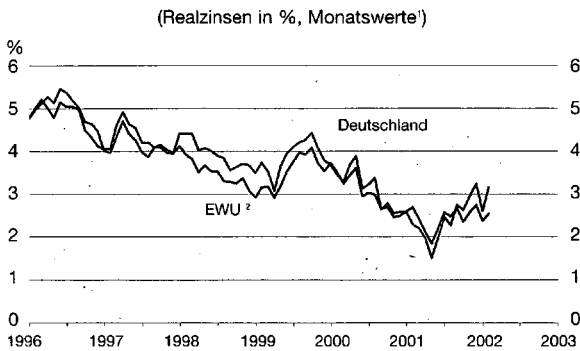
Eine Erklärung für die Verschiebung der relativen Wachstumsposition Deutschlands könnte in den Wirkungen des europäischen Einigungsprozesses auf die deutsche Wirtschaft zu suchen sein. Zunächst mussten zweifellos die öffentlichen Haushalte erhebliche Anstrengungen unternehmen, um den Maastrichter Kriterien zu genügen. Ungeachtet ihrer Notwendigkeit und der langfristig zu erwartenden Vorteile führt eine solche Strategie auf kürzere Sicht in aller Regel zu Wachstumseinbußen, da sie entweder mit einem Wegfall staatlicher Nachfrage oder einer Erhöhung der Steuerbelastung für den privaten Sektor verbunden ist. Dass es während der Konsolidierung zu einer markanten Rückführung der öffentlichen Investitionsquote kam, belastet die längerfristigen Wachstumsperspektiven. Allerdings fiel die Konsolidierung in den Partnerstaaten – von einem deutlich höheren Niveau der Defizite ausgehend – kräftiger aus als bei uns.

Während die Finanzpolitik als Erklärungsfaktor für das unterdurchschnittliche Abschneiden Deutschlands also ausscheidet, sieht dies bei den von der währungspolitischen Einigung ausgehenden Zinsimpulsen anders aus. Im Zuge des Konvergenzprozesses kam es zu einer deutlichen Annäherung der Nominalzinsen zwischen den späteren Teilnehmerländern. Aufgrund der strengen Stabilitätsanfordernisse durch den Maastricht-Vertrag erfolgte diese Angleichung auf niedrigem, also dem deutschen Niveau. Für die übrigen Teilnehmerländer, gerade für frühere Hochinflationenländer wie Spanien und Portugal, aber auch Italien, bedeutete dies beträchtliche Zinssenkungen, die sich insbesondere bei den für Investitionsentscheidungen relevanten Realzinsen zeigten (vgl. Abbildung 2).

Da sich im Vorfeld der Währungsunion die Angleichung der Inflationsraten langsamer vollzog als die der nominalen Zinsniveaus, lagen besonders in den Jahren 1998 und 1999 die Realzinsen in Deutschland spürbar oberhalb des Durchschnitts der EWU-Staaten. Welchen Wachstumsbeitrag diese Realzinssenkungen vor dem Start der Währungsunion hatten, lässt sich für die einzelnen Länder zwar nicht quantifizieren. Doch kommen zahlreiche Untersuchungen

¹ Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, August 1993, S. 57 f.

Abbildung 2
Langfristige Realzinsen in Deutschland
und der EWU



¹Umlaufrendite 10-jähriger Staatsanleihen abzüglich der Inflationsrate (HICP); ²Durchschnitt der EWU-Teilnehmerstaaten gewichtet mit dem BIP (bis 12/00 BIP 1997, ab 01/01 BIP 1999); ohne Luxemburg; ab 01/01 einschließlich Griechenland.

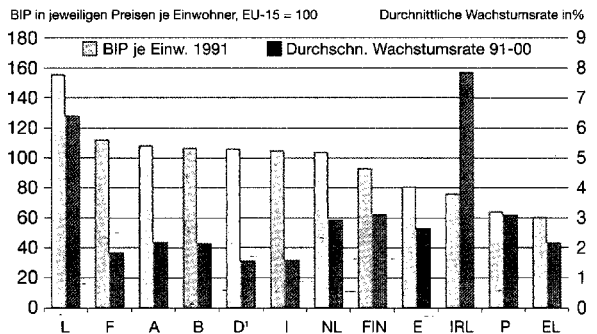
Quellen: Eurostat; Reuters.

übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass solche Zins-effekte grundsätzlich bis zu drei Jahre anhalten².

Seit dem Beginn der Währungsunion liegen die langfristigen Zinsen in den einzelnen Teilnehmerländern sehr eng beieinander. Dadurch tragen sie aber nicht unmittelbar auch zu einer Angleichung der Wachstumsraten bei. Denn die Inflationsunterschiede haben seit dem Beginn der Währungsunion eher wieder leicht zugenommen, wobei sich die Inflationsrate in Deutschland im unteren Bereich des Gesamtspektrums bewegt. Im vergangenen Jahr lag das Realzinsniveau hier zeitweise merklich oberhalb des durchschnittlichen Niveaus – trotz des hohen deutschen Anteils am Durchschnitt. Noch deutlicher wird dies, wenn man das europäische Zinsspektrum im Einzelnen betrachtet. In einigen kleineren Ländern, den Niederlanden, Irland und Portugal, waren die Realzinsen während der letzten beiden Jahre phasenweise sogar negativ, während sie sich in Deutschland zumeist deutlich oberhalb von 2% bewegten. Auch wenn diese kleinen Länder auf den rechnerischen Durchschnitt der Währungsunion nur einen geringen Einfluss haben, prägen ihre Wachstumserfolge das gesamteuropäische Bild (vgl. Abbildung 3).

² Neuere Ergebnisse liefern z.B. G. Peersman, F. Smets: The monetary transmission mechanism in the euro area: more evidence from VAR analysis, ECB working paper Nr. 91, Frankfurt 2001; B. Mojon, G. Peersman: A VAR description of the effects of monetary policy in the individual countries of the euro area, ECB working paper Nr. 92, Frankfurt 2001; P. McAdam, J. Morgan: A monetary transmission mechanism at the euro-area level: issues and results using structural macroeconomic models, ECB working paper Nr. 93, Frankfurt 2001; P. van Els, A. Locarno, J. Morgan, J.-P. Villetelle: Monetary policy transmission in the euro area: What do aggregate and national structural models tell us?, ECB working paper Nr. 99, Frankfurt 2001.

Abbildung 3
Wachstumsunterschiede in den EWU-Ländern



¹Westdeutschland.

Quellen: Europäische Kommission; EZB; BIZ; Deutsche Bundesbank.

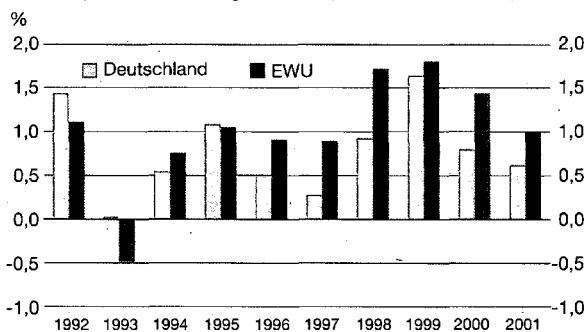
Ein weiterer Aspekt liegt in den unterschiedlichen Wohlstandsniveaus der EWU-Staaten begründet. Man würde erwarten – und im Sinne einer Angleichung auch wünschen –, dass Länder mit einem geringeren Pro-Kopf-Einkommen stärker wachsen als andere. Dies ist während der neunziger Jahre in der Tendenz tatsächlich der Fall gewesen – nicht zuletzt haben hierbei auch EU-finanzierte Mittel eine wichtige Rolle gespielt. Lässt man Luxemburg auf Grund seiner spezifischen Situation einmal außen vor, dann haben die „ärmeren“ Länder aufgeholt; Irlands Pro-Kopf-Einkommen liegt mittlerweile sogar oberhalb des EWU-Durchschnitts. Dies führt, wenn auch in beschränktem Umfang, schon rein rechnerisch dazu, dass die Bundesrepublik zurückbleiben muss.

Insgesamt liefern die genannten europäischen Entwicklungen – mit Ausnahme der Finanzpolitik – einen wichtigen Erklärungsbeitrag für das „Hinterherhinken“ Deutschlands. Allerdings reichen sie allein als Erklärung bei weitem nicht aus. Zentrale Schwachstellen sind in der deutschen Volkswirtschaft selbst zu suchen.

Unbefriedigende Entwicklung des privaten Konsums

Eine wesentliche Rolle spielt hier die unbefriedigende Entwicklung des privaten Konsums. Bei den jährlichen Wachstumsbeiträgen des privaten Verbrauchs zum Bruttoinlandsprodukt hat sich seit Mitte der neunziger Jahre eine deutliche Schere zu unseren europäischen Nachbarn aufgetan (vgl. Abbildung 4). Mit Ausnahme des Jahres 1999 lag Deutschland um einen halben Prozentpunkt oder sogar mehr hinter den europäischen Partnerstaaten zurück. Während sich die deutschen Exporte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ziemlich dicht am europäischen Durch-

Abbildung 4
Wachstumsbeitrag des privaten Konsums¹
 (Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten, Jahreswerte)



¹ In Preisen von 1995.

Quellen: EZB; Statistisches Bundesamt.

schnitt bewegten (vgl. Abbildung 5), war der private Konsum neben den Bauinvestitionen somit die zweite wichtige Ursache für die Schwäche der Binnennachfrage. Allerdings kommt den Verbrauchsausgaben mit einem Anteil von 57% am gesamten Bruttoinlandsprodukt eine quantitativ merklich höhere Bedeutung zu.

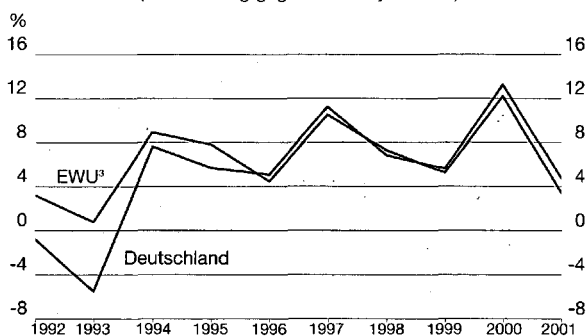
Welche Gründe erklären das unbefriedigende Verbrauchsklima? Es ließe sich eine Vielzahl von Faktoren anführen: etwa die zunehmenden Sozialbeiträge, die die Kluft zwischen Brutto- und Nettoeinkommen der Versicherten verbreitert haben, oder die Steuerpolitik. Hier hat es allerdings auch positive Effekte gegeben, wie die zu Beginn 2001 wirksam gewordene Steuerreform. Darüber hinaus dürfte aber auch die anhaltend schlechte und sich – gemessen an den saisonbereinigten Zahlen – seit gut einem Jahr wieder verschärfende Situation auf dem Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle spielen: der Verlust des Arbeitsplatzes oder die Sorge darum beeinträchtigen die Konsumneigung entsprechend.

Hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland

Dass die Unterbeschäftigung in Deutschland zu einem erheblichen Teil strukturell bedingt ist, zeigt schon ein Blick auf ihre längerfristige Entwicklung. Seit Anfang der siebziger Jahre hat sich die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland immer weiter aufgebaut: Die Entlastungen in den Aufschwungphasen fielen regelmäßig zu gering aus, um die Beschäftigungsverluste in den vorangegangenen Abschwungphasen auszugleichen (vgl. Abbildung 6).

Während im EWU-Durchschnitt die Arbeitslosenquote nach OECD-Abgrenzung im Jahr 2000 mit gut 9% um zwei Prozentpunkte unter ihrem Stand von

Abbildung 5
Exporte Deutschlands und der EWU^{1,2}
 (Veränderung gegenüber Vorjahr in %)



¹ Waren und Dienstleistungen. ² In Preisen von 1995. ³ Einschließlich Griechenland seit Zeitreihenbeginn.

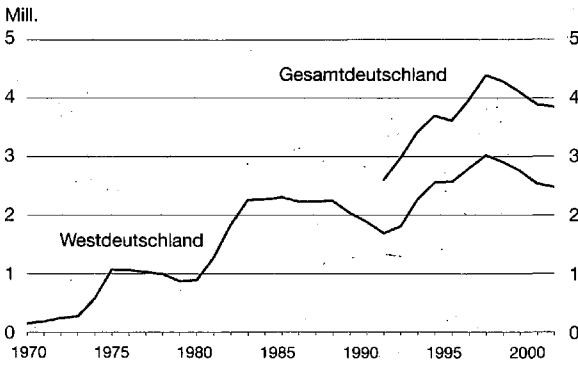
Quellen: EZB; Statistisches Bundesamt.

1993 lag, hat sie sich in der Bundesrepublik in diesem Zeitraum per saldo nicht geändert. Im Jahre 2000 betrug sie rund 8%. Der Anstieg in der Mitte der neunziger Jahre konnte zum Ende der Dekade hin lediglich wieder ausgeglichen werden. Das deutsche Wachstum bleibt nicht nur hinter dem europäischen zurück; es fällt auch weniger beschäftigungsintensiv aus als in den anderen großen EWU-Ländern³. Da kann es auch kaum positiv stimmen, dass Deutschland im Niveau noch etwas günstiger liegt als die Partnerländer.

Die Durchschnittsbetrachtung verdeckt die Erfolge einzelner Staaten. Dabei stehen sich in Europa zwei grundsätzlich unterschiedliche Konzeptionen gegenüber: Im Nicht-EWU-Mitglied Großbritannien herrscht ähnlich wie in den USA ein ausgeprägt marktwirtschaftlicher Ansatz mit einer hohen Arbeitsmarktflexibilität, die sich in einem geringen Kündigungsschutz, starker Lohnspreizung und wenig Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit widerspiegelt. Demgegenüber haben Dänemark und die Niederlande ihr Modell eher auf Konsens ausgerichtet: hoher Organisationsgrad der Gewerkschaften, geringe Lohnspreizung, hohe Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie hohe Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit. Gleichwohl wird auch hier Flexibilität erreicht: in den Niederlanden durch Teilzeit- und Leiharbeit, in Dänemark durch einen geringen Kündigungsschutz verbunden mit der Verpflichtung der Arbeitslosen, eine Stelle anzunehmen oder an einer Bildungsmaßnahme teilzunehmen. Die Beschäftigungserfolge Frankreichs, dessen Ansatz wie der Deutschlands zwischen den beiden Extremen liegt, fallen noch bescheiden aus.

³ Vgl. International Monetary Fund: Selected Euro-Area Countries: Rules-Based Fiscal Policy and Job-Rich Growth in France, Germany, Italy and Spain, IMF Country Report Nr. 01/203, Washington, D.C., 2001.

Abbildung 6
Entwicklung der Arbeitslosenzahl in Deutschland
 (in Millionen, Jahreswerte)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Allerdings haben die Reformen hier auch weit später begonnen.

Problembereich Niedriglohnsektor

Die gravierenden Unterschiede bei den Maßnahmen der einzelnen Länder zeigen, dass es den „Königsweg“ für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik offensichtlich nicht gibt. Es kommt vielmehr auf die speziellen Gegebenheiten des jeweiligen Landes an. Von Bedeutung ist dabei auch die politische Durchsetzbarkeit bestimmter Reformen, die in Analysen und Diskussionen häufig außer Acht gelassen wird. Für die anhaltende Arbeitslosigkeit gibt es keine einfache Erklärung. Gleichwohl lassen sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Wesentlichen zwei Kernprobleme identifizieren: die fehlende Beschäftigungsdynamik im Niedriglohnsektor sowie ein offensichtlicher Mangel bei Aus- und Weiterbildung.

Schon seit längeren lässt sich auf dem (west-)deutschen Arbeitsmarkt ein Strukturwandel erkennen, bei dem niedrig qualifizierte Tätigkeiten entfallen. Dieser Trend dürfte nach den Ergebnissen einer IAB/Prognos-Projektion auch künftig anhalten⁴. Empirische Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass gerade in unteren Lohngruppen die Arbeitsnachfrage preiselastisch reagiert. Es stellt sich deshalb die Frage, wie ein marktgerechter Lohn für Niedrigqualifizierte – d.h. eine größere Lohnspreizung nach unten – erreicht und gleichzeitig das in den angelsächsischen Ländern auftretende Problem der „working poor“ vermieden werden kann.

Beide Ziele lassen sich grundsätzlich durch Lohnzuschüsse bzw. eine (teilweise) Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen erreichen. Sofern die Sum-

me aus dem Lohnanteil des Arbeitgebers und den öffentlichen Zuschüssen das Niveau der Sozialhilfe deutlich übersteigt, besteht ein Anreiz für Arbeitslose, eine solche Tätigkeit aufzunehmen. Gleichzeitig senkt eine entsprechende Regelung die Kostenbelastung für Unternehmen bezüglich niedrigproduktiver Arbeit und beseitigt damit ein wichtiges Hemmnis zur Bereitstellung von Arbeitsplätzen in diesem Bereich. Aus den vorangegangenen Überlegungen wird deutlich, dass ein staatliches Eingreifen vor allem dann Erfolg verspricht, wenn es Arbeitnehmer und Arbeitgeber erreicht.

Die Probleme mit Niedriglohnsüventionen sind vielfältig⁵. Eine Hauptschwierigkeit liegt in Anbetracht leerer öffentlicher Kassen darin, einen genügend großen monetären Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu setzen. Hierbei sind Höhe und Anrechenbarkeit der Sozialhilfe zentrale Faktoren. Vor diesem Hintergrund erscheint der dänische Ansatz der Verpflichtung von Arbeitslosen, eine Stelle anzunehmen, zumindest diskussionswürdig. Denn bei aller berechtigten Kritik an den unterschiedlichen Modellen zu Lohnsubventionen darf nicht vergessen werden, dass im Niedriglohnsektor erheblicher Handlungsbedarf besteht. Man darf von Lohnsubventionen keine Beschäftigungswunder erwarten⁶. Andererseits kann es sich Deutschland nicht leisten, hier ruhende Beschäftigungspotenziale nicht zu erschließen bzw. weitere zu verlieren.

Mängel bei der Qualifikation

Die Europäische Zentralbank kommt in einer gerade veröffentlichten Studie zu dem Ergebnis, dass Mängel in der Qualifizierung von Arbeitskräften eine wichtige Ursache für strukturelle Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt darstellen⁷. Zwar nimmt die Arbeitslosenquote in allen Euro-Ländern mit steigendem Qualifikationsniveau ab, doch fällt dieser Effekt für Deutschland überdurchschnittlich aus und hat sich darüber hinaus seit Beginn der neunziger Jahre deutlich verstärkt. Vor diesem Hintergrund kommt der Vertiefung vorhandener und dem Erwerb neuer Qualifikationen durch die Arbeitnehmer eine doppelte Bedeutung zu: Zum einen verbessern sich so die Beschäftigungschancen von Arbeitskräften mit bislang geringer Produktivität – hier liegt die Verbindung zum Niedriglohnsektor; zum anderen kann hiermit zumindest auf längere Sicht ein wichtiger Beitrag zur Beseitigung des zunehmend von Unternehmen beklagten

⁵ Vgl. U. Walwei: Kombilohn: Ein neuer Weg zu mehr Beschäftigung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 2, S. 82-90.

⁶ Vgl. B. Kaltenborn: Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten, IAB Werkstattbericht Nr. 19, 6.12.1999.

⁷ Vgl. European Central Bank: Labour Market Mismatches in Euro Area Countries, März 2002, insbes. S. 15 f.

Fachkräftemangels, etwa im IT-Bereich, geleistet werden.

Grundsätzlich kann auch die Einwanderungspolitik hier Abhilfe schaffen. Deutschland hat im Jahr 2000 für den IT-Bereich eine „Greencard“-Initiative gestartet. Es gilt, die Zuwanderung stärker als Frage des nationalen Interesses zu begreifen und – wie andere Länder – mehr als bisher als Nachfrager auf dem internationalen Arbeitsmarkt attraktiv zu werden, deren Fähigkeiten uns nützen. Dazu gehört, ihnen eine längerfristige Perspektive zu bieten. Eine grundsätzliche Beschränkung von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis auf wenige Jahre erscheint jedenfalls kaum sinnvoll. Auch hinsichtlich der Akzeptanz und Integration ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger in Deutschland besteht offensichtlich erheblicher Bedarf.

Gleichwohl kann Immigration kein Ersatz für eine sinnvolle Bildungspolitik sein. Der Staat muss dem Bildungsbereich wieder größere Aufmerksamkeit schenken. In der Vergangenheit war eher das Gegenteil der Fall: Von 1994 bis 2000 sanken die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dem staatlichen Bildungswesen zugerechneten Ausgaben – in nominaler Rechnung – um ein Zehntel. Gefordert sind allerdings auch die Unternehmen, die erforderliche Qualifikation selbst zu vermitteln. Klagen über die Fähigkeiten von Schulabgängern und Universitätsabsolventen reichen nicht aus. Es spricht zudem vieles dafür, im Hochschulbereich die Zusammenarbeit zwischen staatlichem Lehrangebot und Unternehmen zu intensivieren. Erfolgreiche Ansätze dafür gibt es, etwa bei den Fachhochschulen.

Breiter politischer Konsens erforderlich

Wenngleich somit dem Niedriglohnsektor und der Qualifizierung von Arbeitskräften besondere Bedeutung zukommen, so versprechen sie letzten Endes nur als Teil einer breiter angelegten Strategie Erfolg. Sicher muss man über Deregulierungen nachdenken. Dies gilt auch hinsichtlich einer größeren Flexibilität im Bereich der Teilzeitarbeit.

Bei der Lohnpolitik sind auf Dauer maßvolle Abschlüsse erforderlich; die unterhalb des Produktivitätsanstiegs bleiben. Andererseits sollten die Lohnsteigerungen die – erwartete – Inflationsrate übersteigen, um die reale Kaufkraft der Lohneinkommen und damit einen bedeutenden Faktor der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu sichern. Die angesprochenen Probleme im Niedriglohnsektor legen zudem eine Spreizung der Löhne nach unten nahe. Die Finanzpolitik kann zusätzliche Spielräume für eine moderate Lohnpolitik schaffen: Die Absenkung von Steuern und Sozialabgaben stützt die Nettoeinkommen der Arbeit-

nehmer und bedeutet gleichzeitig eine Kostenentlastung für die Unternehmen.

Angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte kann dies in einem größeren Umfang nur durch eine deutliche Rückführung der Staatsausgaben erreicht werden. Darüber hinaus müssten von der öffentlichen Hand durch eine Umschichtung zu investiven Ausgaben wieder mehr direkte Impulse auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und damit letzten Endes auch auf die Beschäftigung ausgehen. In den neunziger Jahren ist man den umgekehrten Weg gegangen: Von 1991 bis 2001 sank der Anteil der staatlichen Bruttoinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt um einen Prozentpunkt auf 1,7%.

Die skizzierten Ziele lassen sich letzten Endes nur durch eine deutliche Rückführung der konsumtiven Ausgaben in den Staatshaushalten erreichen. Dabei darf der Sozialbereich, allein schon auf Grund seines Umfangs, kein Tabubereich sein. Ein solcher Ansatz hat nichts mit mangelnder Solidarität zu tun. Er beruht vielmehr auf der Erkenntnis, dass die Gemeinschaft damit überfordert ist, jedes individuelle Risiko abzuschern. Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass sich Veränderungen in diesem Bereich außerordentlich schwer umsetzen lassen. Häufig genügt es, einer geplanten Maßnahme das Etikett „unsozial“ umzuhängen, um sie damit zu verhindern.

Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang: Wahltaktische Überlegungen engen die Entscheidungsspielräume zuweilen erheblich ein. Man kann deshalb nur eindringlich an die wichtigen politischen Kräfte appellieren, die notwendigen Reformen im Konsens anzugehen. Unabhängig von den Maßnahmen im Einzelnen zeigen die Erfahrungen anderer Länder, dass sich nachhaltige Erfolge nur durch eine längerfristig angelegte Strategie erreichen lassen. Kurzfristige parteitaktische Überlegungen können hier nur schaden.

Europäische Integration erhöht Reformbedarf

Mit dem europäischen Binnenmarkt und der EWU sind die Anforderungen an die Lohnpolitik und die Finanzpolitik noch gewachsen: Die Geldpolitik steht als nationales Stabilisierungsinstrument nicht mehr zur Verfügung. Gleichzeitig hat sich der Wettbewerb zwischen den europäischen Volkswirtschaften intensiviert. Dies stellt zugleich Chance und Herausforderung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses dar. Deutschland droht dabei zurückzufallen. Es gilt deshalb, durch schnelle und entschiedene Reformen – auch auf der europäischen Ebene – die sich bietenden Möglichkeiten zu nutzen. Je mehr Deutschland in eine Bremserrolle gerät, desto mehr schadet es Europa – und sich selbst.