

Michael Dauderstädt

## **Deutschland: Schlusslicht im alten Europa?** Kritische Nachfragen und alternative Angebote

Februar 2003

Deutschland ist vielleicht nicht der Weltmeister im Wachstum. Aber wir schaffen das, was andere mit hängender Zunge (d.h. langen Arbeitszeiten) schaffen, mit der linken Hand. Das vom alten Europa hochgepöbelte neue Europa bedroht nicht unseren Wohlstand, aber vielleicht seine Verteilung. Aber der Reformbedarf liegt hier mehr in Europa als in Deutschland. Deutschland ist durch die falsch gestaltete Wiedervereinigung in eine Schiefelage geraten, die zu starke Anreize für Nicht- und Schwarzarbeit geschaffen hat. Die einseitige Belastung der Lohninkommensbezieher muss durch Aktivierung der Nichtarbeiter und Änderungen der Finanzierung (stärker durch Steuern auf einer breiteren Basis) auf mehr Schultern verteilt werden. Die europäische Integration schränkt die Reformspielräume ebenso ein wie die vom Wohlfahrtsstaat geprägten Interessen und geformten Mehrheiten.

**Globalisierung und Gerechtigkeit**

**Materialien zur Modernisierung sozialer Demokratie**

ISBN 3-89892-164-6

Kontakt:  
Referat Internationale Politikanalyse  
In der Abteilung Internationaler Dialog  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
D-53170 Bonn  
Fax: 0228-883-625  
e-Mail: [daudersm@fes.de](mailto:daudersm@fes.de)

# **Deutschland: Schlusslicht im alten Europa? Kritische Nachfragen und alternative Angebote**

## **Inhaltsverzeichnis:**

<b>1. Was wollen wir vergleichen: Einkommen, Freizeit oder Gerechtigkeit? .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Gefährdet das neue Europa den Wohlstand des alten? Oder: Eine Steilvorlage für den Rechtspopulismus .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Hausgemachte Probleme zuhause lösen!.....</b>	<b>13</b>
<b>3a Wachstumspolitik als Produktivitätspolitik:     das wirklich „neue“ Europa liegt im Norden.....</b>	<b>13</b>
<b>3b. Der kritische Nexus von Beschäftigung und sozialer Sicherung .....</b>	<b>15</b>
<b>3c. Das hausgemachte Problem par excellence: Demographie.....</b>	<b>17</b>
<b>4. Die politische Ökonomie der Umverteilung .....</b>	<b>18</b>

## **Zusammenfassung:**

1. Deutschland ist nicht so schlecht wie sein Ruf. Wir sind vielleicht nicht die Weltmeister im Wachstum. Aber wir schaffen das, was andere mit hängender Zunge (d.h. langen Arbeitszeiten) schaffen, mit der linken Hand.
2. Das vom alten Europa hochgepöbelte neue Europa bedroht nicht unseren Wohlstand, aber vielleicht seine Verteilung. Die europäische Integration in ihrer gegenwärtigen Form bringt zusätzliche Risiken für ein sozial gerechtes Europa und Deutschland mit sich. Aber der Reformbedarf liegt hier mehr in Europa als in Deutschland.
3. Deutschland ist durch die falsch gestaltete Wiedervereinigung in eine Schiefelage geraten, die zu starke Anreize für Nicht- und Schwarzarbeit geschaffen hat. Die Lohnkommensbezieher sind einseitig die Lastenträger der Nation geworden. Diese Lasten müssen durch Aktivierung der Nichtarbeiter und Änderungen der Finanzierung (stärker durch Steuern auf einer breiteren Basis) auf mehr Schultern verteilt werden.
4. Die europäische Integration schränkt die Reformspielräume ebenso ein wie die vom Wohlfahrtsstaat geprägten Interessen und geformten Mehrheiten. Gelingt es der Politik nicht, hinreichend große Teile dieser Mehrheiten zu überzeugen, droht in der Tat eine Dauerkrise.

Unkenrufe, Katastrophenszenarien<sup>1</sup> und Häme von der anderen Seite des Atlantik – von allen Seiten hagelt es Warnungen und Tadel auf Deutschland und/oder die gegenwärtige Bundesregierung und ihre Politik. Dabei können sich die Kritiker im In- und Ausland auf handfeste Zahlen stützen: Das Wachstum ist schwach, die Arbeitslosigkeit steigt, das Loch im Staatshaushalt wird immer größer (siehe Tabelle 1)

**Tabelle 1: Wirtschaftsdaten 2002 im internationalen Vergleich**

Land	Wachstumsrate des BSP	Arbeitslosigkeit (Rate)	Haushaltsdefizit (in % des BIP)	Staatsschuld (in % des BIP)
Deutschland	0,8	9,9	-2,8	60,8
Frankreich	1,6	8,8	-1,9	57,4
EU-15	1,5	7,8	-1,1	61,9
USA	2,7	5,7	-0,7	52,7

Quelle: Eurostat;

Dieses Bild verdüstert sich teilweise noch, wenn man längere Zeiträume ins Auge fasst. Die Zeiten des Wirtschaftswunders der 1950er und 1960er Jahre liegen ebenso weit hinter uns wie das Modell Deutschland der 1970er Jahre. Spätestens seit dem kurzen Vereinigungsboom 1990-92 hinkt Deutschland hinter den meisten europäischen Nachbarn und erst recht hinter den USA her. Von den großen Industrienationen schnitt nur Japan schlechter ab. Doch was zeigt dieser Vergleich eigentlich? Und rechtfertigt er die düsteren Prognosen und schmerzhaften Reformzumutungen?

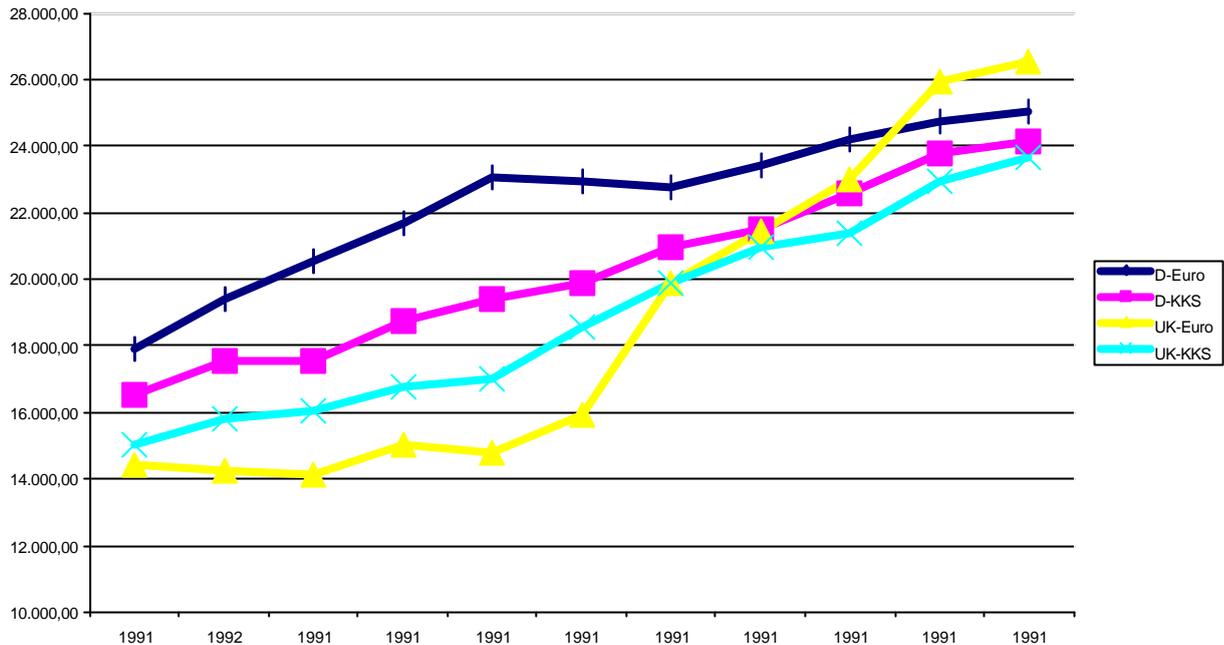
## 1. Was wollen wir vergleichen: Einkommen, Freizeit oder Gerechtigkeit?

Statistiken sind geduldig und man sollte keiner trauen, die man nicht selbst gefälscht hat, meinte Churchill einmal. So ist etwa bei den beiden Ländern, die gerne als Messlatte für das angebliche deutsche Versagen vorgelegt werden, nämlich Großbritannien und Irland, eher Vorsicht angesagt.<sup>2</sup> Nimmt man das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Euro, so lassen sich schöne Grafiken (siehe Grafik 1 und 2) produzieren, in denen diese Länder Deutschland in den 1990er Jahren mit hoher Geschwindigkeit überholt haben. Natürlich werden diese Länder auch aus politischen Gründen gewählt, da sie auch als Vorbilder für die angepriesenen Reformen dienen sollen.

Sieht man näher hin, so stellt sich heraus, dass die Unterschiede viel weniger dramatisch ausfallen, wenn man andere Indikatoren wählt. So ist der in Euro gemessene Wachstumserfolg des Großbritanniens Mitte der 1990er Jahre vor allem ein Ergebnis der Aufwertung des Pfundes gegenüber dem Euro von 0,83 /€1995 auf 0,61 /€2001. Geht man von einem Vergleich in einer Währung zum Vergleich in Kaufkraftstärken über (siehe Grafik 1) so liegt das britische Pro-Kopf-Einkommen immer noch unter dem deutschen. Damit sollen nicht die britischen Erfolge geschmälert werden. In nationaler Währung gemessen, lag die jährliche Wachstumsrate im Thatcherland im Durchschnitt der 1990er Jahre um 0,4 und in den 1980er Jahren um 0,5 Prozentpunkte über der deutschen Rate (zum Vergleich: In den 1960er Jahren lag Deutschland 1,5 und in den 1970er Jahren noch mit 0,8 Punkten vorn).

<sup>1</sup> Vgl. als ein jüngeres Produkt mit wissenschaftlichem Anspruch Hans-Werner Sinn „Die rote Laterne. Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen“ im ifo-Schnelldienst 23-2002; das vorliegende Papier entstand aus einer Replik auf diesen Aufsatz von Sinn.

<sup>2</sup> So präsentiert etwa Sinn a.a.O., S.4 entsprechende Grafiken.

**Grafik 1: Pro-Kopf-Einkommen Deutschlands und Großbritanniens im Vergleich**

Quelle: Eurostat

Ähnlich fragwürdig ist der Vergleich mit dem neuen europäischen Wirtschaftswunderland Irland.<sup>3</sup> Das irische Wachstum ist nämlich von einer besonderen Sorte und es ist politisch besonders zweifelhaft, ob es als Vorbild dienen kann. Irlands BIP pro Kopf ist zwar deutlich schneller als das anderer EU-Länder einschließlich Deutschlands gewachsen (siehe auch die folgende Grafik 2). Aber dieses Wachstum ist das Produkt hoher Auslandsinvestitionen und der buchhalterischen Genialität der nun dort tätigen multinationalen Konzerne, die wegen der niedrigen irischen Steuersätze (10% statt z.B. 45% in Deutschland)<sup>4</sup> ihre Gewinne dort statt etwa in Deutschland anfallen lassen.

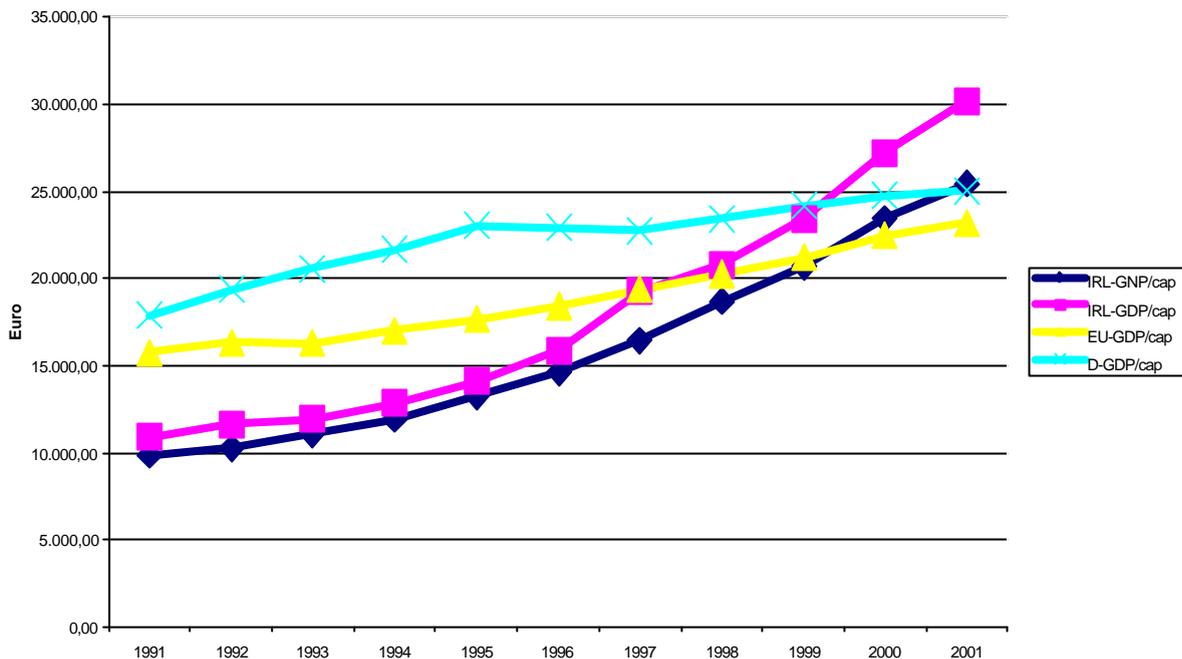
Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die Lohnquote in Irland von 77% 1980 auf 53% im Jahr 2001 gesunken ist und das Bruttosozialprodukt (BSP) etwa 15% unter dem üblicherweise betrachteten Bruttoinlandsprodukt liegt. Das Bruttosozialprodukt misst nur das Einkommen der Iren und nicht der in Irland tätigen Ausländer (sprich multinationalen Unternehmen). Die Iren selbst sind also viel ärmer, als es die BIP-Statistik vermuten lässt. Sie sind zwar auch gemessen am BSP/Kopf viel reicher als vor zehn Jahren, aber haben etwa Deutschland, wo sich BIP und BSP nur minimal unterscheiden, gerade erst knapp überholt, wie die folgende Grafik 2 deutlich macht. Irland überwies 2001 17,6 Mrd. € seines BIP von 114,5 Mrd. € als Faktoreinkommen ans Ausland, womit den Iren noch ein BSP von 96,8 Mrd. € verblieb. Im dritten Quartal 2002 sank das BSP sogar um 0,3%, während das BIP um 6,9% zunahm.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Vgl. Michael Dauderstädt "Irland, der 'keltische Tiger': Vorbild oder Warnung für ein wachsendes Europa?" In ifo-Schnelldienst 6/2001 54.jg. S.34-41.

<sup>4</sup> Barry, Frank "EU Accession and Prospective FDI Flows to CEE Countries: A View from Ireland", Ms. Dublin, 2002, S.14

<sup>5</sup> Vgl. Central Statistics Office, Ireland (<http://www.cso.ie/publications/finance/qna.pdf>)

## Grafik 2: Wachstum der Prokopfeinkommen Irlands, Deutschlands und der EU im Vergleich



Quelle: Eurostat und ifo-Institut

Aber lassen wir die Zahlen einmal beiseite. Auch der beste Indikator spiegelt – solange er letztlich nur das monetäre Einkommen erfasst - nur einen schmalen Ausschnitt der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität wider. Sicher wächst das so gemessene deutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Vergleich mit anderen EU-Ländern (ganz zu schweigen von den USA) eher langsam. Aber dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Leistung mit weniger Arbeit erwirtschaftet wurde. Deutschland hat es sich gegönnt, Wachstumspotential nicht in höheren Output, sondern in mehr Freizeit umzusetzen.

Kritiker<sup>6</sup>, vor allem „wirtschaftsnahe“ Beobachter, beklagen vor allem die deutschen Lohnkosten, die im internationalen Vergleich zu hoch, ja bei den Arbeiterstundenlöhnen die höchsten der Welt seien. Darauf sollte Deutschland eher stolz sein. Die Kritiker können nicht einerseits hohe Pro-Kopf-Einkommen als Ziel setzen und hohe Löhne beklagen. Deutschland ist ein produktives und daher reiches Land und kann offensichtlich gut 30 Millionen Menschen zu Höchstlöhnen beschäftigen, ohne ein gigantisches Leistungsbilanzdefizit und riesige Auslandsschulden aufzuhäufen.

Wer hohe Einkommen und niedrige Löhne will, will offensichtlich in erster Linie eine andere Verteilung mit höheren Gewinnen und Vermögenseinkommen. Dazu passt dann das Beispiel Irland. Auch die USA und Großbritannien, die anderen gern genannten Vorbilder, zeichnen sich durch schlechtere Verteilungsstrukturen aus (siehe Tabelle 2). Leider ist auch das deutsche Arbeiterparadies nicht ganz so schön, wie die berühmten Arbeitskostenvergleiche nahe legen. Verlässt man die Industrie und die enge Beschäftigungskategorie „Arbeiter“, so nähern sich Einkommen bzw. Lohnkosten wieder den BIP/Kopf-Werten und Deutschland liegt dann hinter den USA oder der Schweiz.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> So auch Sinn, a.a.O., S. 14ff., aber auch die Arbeitgeber (<http://www.bda-online.de/>) oder der Economist in seinem jüngsten Deutschland-Survey (Economist vom 7.12.2002 “An uncertain giant. A survey of Germany”)

<sup>7</sup> Vgl. Wolfgang Scheremet „Arbeitskosten im internationalen Vergleich: Eine Auseinandersetzung mit bestehenden Konzepten“ DIW Wochenbericht 38/99.

**Tabelle 2: Ungleichheit im internationalen Vergleich**

Land	Reichsten 10% zu ärmsten 10%	Gini-Koeffizient
Deutschland	7,1	30,0
Großbritannien	10,4	36,1
Irland	11,0	35,9
USA	16,6	40,8

Quelle. UNDP. Bericht über die menschliche Entwicklung 2001

Aber auch dieses nicht mehr so spektakulär hohe, aber recht ordentliche Prokopfeinkommen erwirtschaftet Deutschland mit relativ wenig Arbeit (kurzen Wochenarbeitszeiten, langem Urlaub, die zusammen zu Jahresarbeitszeiten von 1500 Stunden gegenüber 1700 in Großbritannien und 1950 in den USA<sup>8</sup> führen, hoher Arbeitslosigkeit, früher Verrichtung, mittlerer Partizipationsrate). Das Problem ist allerdings, dass zu diesen Löhnen und Arbeitszeiten mit ihren hohen Produktivitätsvoraussetzungen nicht alle potentiellen Arbeitnehmer zu beschäftigen sind.

Unausgenutzte Arbeitskraft und damit niedrigeres Volkseinkommen senken u.a. die Steuereinnahmen. In der Tat kann man nicht mehr private und öffentliche Güter und mehr Freizeit gleichzeitig haben. Aber der Preis von einer Abkehr von dieser Entwicklung ist die Bereitschaft zu mehr Arbeit. Weiter ist zu sehen, dass Deutschland eine wachsende Untergrundökonomie hat.<sup>9</sup> Die Bürger nützen also ihre Freizeit produktiv, um den eigenen und gegenseitigen Wohlstand zu steigern. Und nicht nur die Bürger; Hunderttausende von – oft illegalen – Immigranten (oft aus dem „neuen Europa“!) tun das auch. Leider geschieht das am Fiskus vorbei. Diese Menschen sind die Trittbrettfahrer an einem System einer relativ ordentlichen Versorgung mit öffentlichen Gütern. Dass es dafür Anreize gibt, ist offensichtlich; dass ihnen gefolgt wird, sollte nicht selbstverständlich sein.

**Zusammengefasst: Deutschland ist nicht so schlecht wie sein Ruf.<sup>10</sup> Wir sind vielleicht nicht die Weltmeister im Wachstum. Aber wir schaffen das, was andere mit hängender Zunge (d.h. langen Arbeitszeiten) schaffen, mit der linken Hand.**

Aber können wir uns das weiter leisten oder müssen wir auch die rechte Hand aus der Tasche nehmen?

## **2. Gefährdet das neue Europa den Wohlstand des alten? Oder: Eine Steilvorlage für den Rechtspopulismus**

Es ist eine alte Tradition in der deutschen wirtschafts- und sozialpolitischen Debatte, angeblich notwendige Einschnitte ins soziale Netz, in die Macht der Gewerkschaften oder die sich ausbreitende Freizeitparkmentalität mit der drohenden Konkurrenz aus dem Ausland zu be-

<sup>8</sup> Vgl. Ralf-Henning Peters, Viktor Steiner „Der Einfluss von Arbeitszeitverkürzungen auf Arbeitskosten und Beschäftigung“ (<http://www.flexible-unternehmen.de/kv0411.htmgl>)

<sup>9</sup> Vgl. Sinn, a.a.O., S. 6.

<sup>10</sup> Der Economist fasste das so zusammen:“ It would be entirely misleading to paint Germany as a country that is shabby or miserable, prone to political instability or in danger of terminal economic decline. On the contrary, it remains rich, stable and, for the overwhelming majority of its people, very pleasant to live in. Growth may be slow, unemployment high and the Mittelstand gloomy, but on the whole the climate of society still strikes the outsider as fairly sunny. There is hardly any visible poverty of the kind found in the more depressing bits of Britain or France. Germany's high-tax regime and rigid labour markets may be damaging to its economic prospects, but its welfare and health-care systems are generous and its infrastructure is superb.” Economist vom 7.12.2002 “An uncertain giant. A survey of Germany”, S.23

gründen. Anlass war oft eine negative Leistungsbilanz. So gab es etwa 1979-1982 eine erste große Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit. In den 1990er Jahren war es die Globalisierung. Der Sachzwang des Weltmarkts entmachtet angeblich Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaften.<sup>11</sup> Der neueste Buhmann ist die Osterweiterung. "Die durch die hohen Löhne verursachten Standortprobleme unseres Landes werden sich potenzieren, wenn die Europäische Union im Jahre 2004 um zehn Länder erweitert wird. ... Man muss kein Ökonom sein, um zu erkennen, dass sich das deutsche Standortproblem zu einer äußerst schweren Strukturkrise der gesamten Wirtschaft auswachsen wird, wenn keine Maßnahmen zur sofortigen und tief greifenden Flexibilisierung des deutschen Arbeitsmarktes ergriffen werden."<sup>12</sup> Werden den Bürgern so soziale Einschnitte verkauft, so braucht man sich über Auslands-, letztlich Ausländerfeindlichkeit nicht zu wundern. Denn dann erscheinen sozialer Abstieg und außenwirtschaftlicher Ausstieg oder Abgrenzung als sinnvolle Alternativen.

Dabei ist der Standort Deutschland - selbst gemessen an den schiefen Indikatoren der üblichen internationalen Vergleiche – durchaus wettbewerbsfähig. Die nominalen Lohnstückkosten stiegen in Deutschland seit 1991 (Index = 100) nur auf 113 im Jahr 2001, in der EU im Durchschnitt auf 117 und in den USA auf 121. Die Lohnstückkosten in Großbritannien sind – vor allem wegen der Pfundaufwertung – seit 1995 um fast 25% gestiegen, während sie in Deutschland nur um 3% zunahm.<sup>13</sup> Selbst wenn Deutschland mit einer überbewerteten DM in den Euro eingestiegen ist<sup>14</sup>, dürfte es diesen Kostennachteil bald (wenn nicht schon heute) aufgeholt haben. Die deutschen realen Lohnstückkosten sanken sogar. Den gern beklagten hohen Arbeitskosten steht also eine hohe und wachsende Produktivität gegenüber. Das mag in der Tat auf Kosten der Beschäftigung gehen, aber nicht auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit.

Was Deutschlands Anteil am Welthandel betrifft, so ist der deutsche Weltmarktanteil zwar gefallen<sup>15</sup>, aber die deutschen Exporte sind zwischen 1991 und 2000 nominal um 80% gewachsen. Das ist weniger als die EU oder Japan, die den Wert ihrer Exporte verdoppelt haben, oder erst recht der USA, die ihn um 146% gesteigert haben, aber kein absoluter Rückfall. Der Weltmarktanteil ist ein schlechter Indikator. Er spiegelt auch Währungs- und Preiseffekte oder den Aufstieg neuer Exporteure wie China oder die Scheinzunahme von Exporten durch den Zerfall von Ländern wie der Sowjetunion, der Tschechoslowakei und Jugoslawiens, die früheren Binnenhandel in Exporte verwandelt haben, wider. Schließlich ist auch die deutsche Vereinigung ein Grund für den relativen Rückgang der deutschen Exporte, da die innerdeutsche Absorption zugenommen und damit der Anteil der Exporte am deutschen BIP abgenommen hat. Schließlich ist Deutschlands Wachstum überdurchschnittlich exportsensibel.<sup>16</sup>

Was die Industriebeschäftigung bzw. die Beschäftigung in den der internationalen Konkurrenz ausgesetzten Sektoren betrifft, so hat Deutschland hier eher einen relativen Nachholbedarf im Beschäftigungsabbau. Der Anteil der Beschäftigten in diesen Sektoren liegt in Deutschland deutlich über dem OECD-Durchschnitt (nur die Anteile in Japan und der Schweiz lagen höher)<sup>17</sup>. Die säkulare Deindustrialisierung wird langfristig auch nicht an Deutschland vorübergehen – unabhängig von Standortfragen. Um trotzdem Vollbeschäftigung

<sup>11</sup> Vgl. Michael Dauderstädt „Sachzwang Weltmarkt? Knapp daneben. Besitzstand Wohlfahrtsstaat!“ FES Bonn 2002

<sup>12</sup> Vgl. Sinn, a.a.O., S.15-16.

<sup>13</sup> Vgl. DIW „Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004“ Wochenbericht 1-2/2003, S.34.

<sup>14</sup> wie Sinn, a.a.O., S. 13f. vermutet.

<sup>15</sup> was z.B. Sinn als Zeichen der Krise deutet (Sinn, a.a.O., S.5)

<sup>16</sup> Darauf hat die Studie der EU Kommission "Germany's growth performance in the 1990's" Brüssel 2002 hingewiesen.

<sup>17</sup> Darauf hat Scharpf hingewiesen in Scharpf, Fritz W., and Vivien E. Schmidt (eds) "Welfare and Work in the Open Economy". 2 vols. Oxford, 2000, Band 1, S.110 und die Tabelle A8 im Anhang S.345..

oder doch keinen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu haben, bedarf es neuer Jobs im Dienstleistungssektor. Das Problem Deutschlands ist auch ein Problem eines „überindustrialisierten“ Wohlfahrtsstaates.

Doch wie sieht es mit der Bedrohung durch das „neue Europa“ aus? Gefährdet die Osterweiterung den Standort Deutschland mit Importkonkurrenz, Produktionsverlagerung und Migration? Dem widersprechen einige begründete Vermutungen:

- **Importkonkurrenz:** Der deutsche Markt ist schon seit Jahren für Fertigwaren aus den assoziierten Beitrittsländern offen. In der Tat hat der Anteil dieser Länder an den deutschen Importen deutlich zugenommen (siehe Tabelle 3). Aber die Exporte haben auch zugenommen. Die Nettoeffekte sind also eher günstig für Deutschland, wie dies verschieden Studien immer wieder belegt haben. Es ist auch kaum anzunehmen, dass sich die Handelsanteile der Kandidatenländer nach dem Beitritt noch dramatisch steigern werden. Gravitationsmodelle des internationalen Handels gehen eher davon aus, dass die bisherige Liberalisierung und Öffnung schon weitgehend zu einem Gleichgewicht geführt hat.<sup>18</sup>

**Tabelle 3: Der deutsche Außenhandel mit ausgewählten Ländern Ostmitteleuropas**

Deutsche Einfuhren aus	Mio DM	%	Mio €	%	Mio €	%
Land	1990		1998		2001	
Polen	6964	1,21	8407	1,98	13503	2,45
Tschechien	4423	0,77	8785	2,07	14510	2,63
Slowakei		0	3089	0,72	4179	0,75
Ungarn	4487	0,78	7458	1,76	11973	2,17
Deutsche Ausfuhren nach						
Land	1990		1998		2001	
Polen	7653	1,12	12340	2,52	15227	2,38
Tschechien	6484	0,95	9583	1,96	14937	2,34
Slowakei		0	3169	0,64	3927	0,61
Ungarn	6060	0,89	7806	1,59	10519	1,65

Quelle: Statistische Jahrbücher BRD 1993, 2002

- **Produktionsverlagerung:** Es bleibt abzuwarten, ob es noch zu einem großen Boom von deutschen Investitionen in den Beitrittsländern kommen wird. Erstens haben schon umfangreiche Investitionen stattgefunden, die vor allem das Angebot an zu privatisierenden Unternehmen (z.B. Skoda in Tschechien) dort genutzt haben, das inzwischen aber weitgehend ausgeschöpft ist. Zweitens müssen diese Länder nach dem Beitritt alle EU-Regulierungen übernehmen, auch im Sozial- und Umweltbereich, die ihre relative Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität nicht steigern dürften. So waren etwa gerade liberale Ökonomen vor dem Export des „schlechten“ EU-Modells nach Mittel- und Osteuropa.<sup>19</sup> Schließlich dürften die Währungen der Beitrittsländer aufgrund des Zustroms an EU-Mitteln (und, wenn die Erwartungen der Standortpessimisten eintreffen, an Investitionen) sich eher aufwerten, was den Kostenvorteil und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit weiter abbaut.

<sup>18</sup> Vgl. DIW „Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf“ Berlin 1997 oder Wolfgang Quaisser u.a. „Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa“ FES Bonn 2000.

<sup>19</sup> Vgl. Belke, Ansgar, and Martin Hebler „EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte“, München–Wien. 2002

- **Migration:** Sehen wir von der reinen Sozialmigration<sup>20</sup> ab, die nur die Mitnahme von Sozialleistungen im Zielland anstrebt, so hängt die Migration vor allem vom Verhältnis der Löhne und vom Arbeitsplatzangebot im Zielland ab. Wenn die anderen beiden Prozesse (Exportwachstum und Produktionsverlagerung, sowie Aufwertung der Währung) zugunsten der Beitrittsländer laufen, dann steigt der Anreiz für potentielle Migranten, im Ursprungsland zu bleiben. Beobachter der Ostarbeitsmärkte weisen auch auf die geringe Migrationsneigung der dortigen Arbeitskräfte hin, die etwa in Ungarn schon dazu geführt hat, dass trotz hoher Arbeitslosigkeit im Südosten im Nordwesten Arbeitskräftemangel herrscht.

Somit zeigt die wirtschaftliche und soziale Kohäsion zwischen dem alten und dem neuen Europa ebenso Risse wie die außenpolitische angesichts der Irakkrise. Es ist vielleicht sogar eher zu befürchten, dass sich im Zuge der europäischen Einigung in Mittel- und Osteuropa abgeschwächt wiederholt, was im Zuge der deutschen Einigung passierte: ein Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit verbunden mit wachsender Arbeitslosigkeit, alimentiert durch steigende Transfers aus dem Westen, kurz die „holländische Krankheit“.

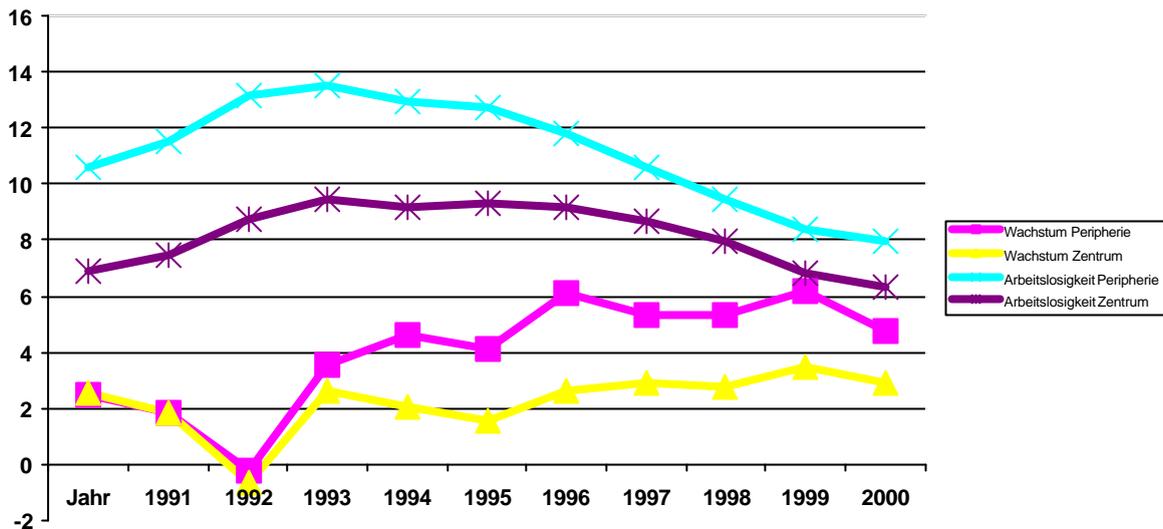
Aber diese Gegenargumente sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass es im vereinigten Europa, das das „neue“ und das „alte Europa“ umfassen sollte, eigentlich um die Angleichung der Lebensverhältnisse geht. Die Peripherie der armen Mitgliedstaaten, zu denen ab 2004 auch acht postkommunistische Transformationsländer zählen werden, sollte rascher wachsen als das reichere Zentrum. Letztlich dient das auch dem Zentrum, denn eine prosperierende Peripherie importiert und emigriert nicht. Die relativ erfolgreiche Integration Portugals und Spaniens seit 1986 belegt dies. Leider ist die EU in ihrer Kohäsionspolitik grundsätzlich wenig erfolgreich gewesen.<sup>21</sup> Irland und Griechenland haben noch Jahrzehnte nach ihrem Beitritt kaum Aufholergebnisse vorzuweisen gehabt. Erst ab etwa 1992 kam es zu einer zügigeren Konvergenz (siehe Grafik 3 unten) dank der Währungsunion, die in der Peripherie die Zinsen senkte und einen Investitions- und Konsumboom auslöste. Man kann darin aber auch ein Nullsummenspiel sehen, das dem Zentrum, vor allem Deutschland, das Kapital entzieht.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. dazu Hans-Werner Sinn “EU Enlargement and the Future of the Welfare State”, München, Center for Economic Studies 2000.

<sup>21</sup> Vgl. Michael Dauderstädt und Lothar Witte (Hg.) „Cohesive Growth in the Enlarging Euroland” FES Bonn 2001

<sup>22</sup> so etwa Sinn, a.a.O., S.11 ff..

**Grafik 3: Wachstum und Beschäftigung im alten und neuen Europa**

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen; das „Zentrum“ umfasst Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande; die „Peripherie“ umfasst Griechenland, Spanien, Portugal, Irland

Die Ironie läge zusätzlich darin, dass das „alte Europa“ diesen Prozess noch durch die Kohäsionspolitik (Regional- und Strukturfonds) unterstützt. Deutschland als Hauptnettobeitragszahler der EU zieht sich gewissermaßen die eigenen Konkurrenten heran. Die alte Peripherie (Griechenland, Spanien, Portugal, Irland) hat viele Milliarden Euro erhalten, die neue in Mittel- und Osteuropa hat umfangreiche Hilfe während der Transformation bekommen und soll in Zukunft ebenfalls viele Milliarden erhalten, die vor allem den knappen deutschen Haushalt belasten, der jährlich über 20 Milliarden € an die EU zahlt, davon die knappe Hälfte netto (117€/Kopf), während sich die reicheren Länder des „neuen Europa“ sich mit 51€/Kopf aus Großbritannien (immer noch getreu dem Thatcher-Prinzip „I want my money back“) oder 10€/Kopf aus Italien relativ zurückhalten.<sup>23</sup>

Im Erfolgsfall ergibt sich das irische Modell im vergrößerten Maßstab. Die EU-Fonds finanzieren eine pre-investment-Strategie für multinationale Konzerne, die zusätzlich Steuerflucht betreiben. Würde man das Modell Irland auf Mittel- und Osteuropa ausweiten und würden dann auch noch relevante Teile der europäischen oder zumindest deutschen Produktion dorthin verlagern, so würde sich die Einkommensverteilung im erweiterten Europa entsprechend verändern. Ungarn, das bezüglich der Einwerbung von Auslandsinvestitionen der Spitzenreiter unter den Beitrittsländern ist, liefert schon einen Vorgeschmack davon. Die Lohnquote sinkt und die Gewinne fallen den europäischen bzw. deutschen Kapitaleignern zu. So ist das Einkommen der Alt-EU aus Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa von 0,5 Mrd. € 1996 auf 3,3 Mrd. € im Jahr 2000 gestiegen, wovon die Hälfte allein aus Ungarn kommt, das den irischen Weg am konsequentesten beschritten hat. Dort liegt die Ertragsquote bei 15%.<sup>24</sup> Eine Schicht reicher Vermögensbesitzer würden von einem Modell profitieren, das Hochlohnarbeit durch Niedriglohnarbeit ersetzt, entweder im Zuge der Produktionsverlagerung oder durch entsprechende Tarif- und Sozialpolitik in Deutschland. Das verteilungspolitisch akzeptablere aber gefährlich deflatorische Szenario wäre: die Preise sinken mit den niedrigeren Lohnkosten, was alle Konsumenten erfreut und die Reallöhne wieder anhebt.

<sup>23</sup> EU-Beiträge nach Heinz-Jürgen Axt „Was kostet die EU-Erweiterung?“ in WSI-Mitteilungen 1/2003, S.8.

<sup>24</sup> Vgl. European Commission „European Union foreign direct investment yearbook 2001“ Luxemburg 2002, S.58.

Gleichzeitig würde die Steuerkonkurrenz zunehmen (Ungarn hat z.B. nur einen Unternehmenssteuersatz von 18%, weswegen Audi dort einen großen Teil seiner Gewinne anfallen lässt.), so dass die Umverteilung nicht nur von den Löhnen, sondern auch von den Steuern zu den Kapitaleignern ginge. Es ist wahrscheinlich, dass sich dagegen der politische Widerstand formieren würde. Schon jetzt mehren sich die Zeichen, dass die EU-Kompetenzen in der Steuerpolitik wachsen werden, und Irland wird auf EU-Druck hin seinen Steuersatz auf allerdings immer noch relativ niedrige 12,5% erhöhen.<sup>25</sup>

**Tabelle 4: Ungleichheit im Prozess der deutschen Vereinigung (Gini-Koeffizient)**

Region	1993	1998
Westdeutschland	0,2623	0,2640
Ostdeutschland	0,1988	0,2162
Gesamtdeutschland	0,2655	0,2631

Quelle: BMAS „Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ Bonn 2001, Bd.2 S.48 (Anhangtabelle I.12)

Gleichzeitig hat sich die Einkommensverteilung auf beiden Seiten, im Zentrum und der Peripherie verschlechtert, auch wenn der Effekt in Mittel- und Osteuropa bisher wohl weniger der Integration als der Transformation zuzuschreiben war.<sup>26</sup> Auch in diesem Punkt droht die europäische Einigung der deutschen zu folgen. In Deutschland hat die Ungleichheit in West- und in Ostdeutschland zugenommen, auch wenn sie im vereinigten Deutschland insgesamt durch die Konvergenz zwischen Ost und West abnahm (siehe Tabelle 4).

Libérale Beobachter des Integrationsprozesses halten auch diesen bisherigen deutschen Weg noch für unzureichend. In ihren Augen erfordert, ja erzwingt die spezifische Form der Globalisierung, die die europäische Einigung mit sich bringt, von Deutschland niedrigere Löhne, mehr Ungleichheit und den Verzicht auf eine wohlfahrtstaatliche Korrektur dieser Malaise.<sup>27</sup> Dieses Konzept der europäischen Einigung wäre den Bürgern kaum noch zu vermitteln. Und in der Tat hat in Deutschland die Europaskepsis seit Beginn der 1990er Jahre eher zugenommen, ganz zu schweigen von populistischen Versuchungen hier und anderswo.

Die Herausforderung liegt darin, einen Integrationsprozess zu organisieren, der die Vorteile einer erweiterten Arbeitsteilung und der möglichen Produktivitätsgewinne, vor allem in den ärmeren Mitgliedstaaten, realisiert und diese Vorteile sozial gerecht verteilt. Dazu mag es nötig sein, das bisherige Modell der Integration, die sich als „negative“ vor allem auf eine Freisetzung der Marktkräfte und eine einseitige Stabilitätsorientierung stützte, durch eine „positive“ Integration zu ergänzen, die Wachstum, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt fördert. Nur so lässt sich die europäische Einigung politisch sichern.

**Zusammengefasst: Das vom alten Europa hochgepäppelte neue Europa bedroht nicht unseren Wohlstand, aber vielleicht seine Verteilung. Die europäische Integration in ihrer gegenwärtigen Form bringt zusätzliche Risiken für ein sozial gerechtes Europa und Deutschland mit sich. Aber der Reformbedarf liegt hier mehr in Europa als in Deutschland.**

<sup>25</sup> Vgl. Barry, a.a.O.

<sup>26</sup> Michael Dauderstädt “The Enlarging Euroland: Deepening and Widening Unemployment and Inequality?” in: Michael Dauderstädt, Lothar Witte (eds.) “Work and Welfare in the Enlarging Euroland” FES Bonn 2001

<sup>27</sup> Vgl. dazu wieder Hans-Werner Sinn „Globalisierung“ in ifo Schnelldienst 24-2002, S.5 f..

### 3. Hausgemachte Probleme zuhause lösen!

Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit, desolate Staatsfinanzen sind – auch wenn sie im internationalen Vergleich nicht so schlimm aussehen und auch nicht primär dem Ausland zugeschrieben werden können – trotzdem anzupacken. Man sollte den Reformbedarf aber nicht mehr als nötig außenwirtschaftlich begründen. Das schürt nur Globalisierungsängste und Populismus. Wir müssen die politischen Weichenstellungen in der Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik verändern - nicht, weil sonst die anderen Europäer auf uns herabsehen oder weil uns die Globalisierung zwingt, sondern weil wir diese Form der Verteilung von Einkommen, Freizeit (besser: bezahlter Nichtarbeit) und anderen Lebenschancen und -risiken so nicht weiter haben wollen. Es geht um unsere eigenen Verteilungsprobleme zwischen Arbeit und (bezahlter) Nichtarbeit, zwischen Konsum und Ersparnis, zwischen privatem und öffentlichem Konsum. Das relativ erfolgreiche Gleichgewicht, das (West-)Deutschland hier erzielt hatte, ging mit der verfehlten Einigungspolitik ab 1990 verloren.<sup>28</sup> Das Ausmaß an bezahlter Nichtarbeit in Deutschland (Ostdeutschland, Sozialhilfe, Arbeitslosigkeit und Rentner) dürfte die Grenzen der Solidaritätsbereitschaft der Arbeitenden langsam und mit den absehbaren demographischen Veränderungen sicher überschreiten.

Die Deutschen haben vielleicht die höchsten Löhne, vor allem aber die höchsten „Lohnnebenkosten“. Vom für den Arbeitgeber (und die Wettbewerbsfähigkeit) wichtigen Bruttolohn gehen eben erhebliche Anteile ab, um Nicht-Arbeit in Form von Arbeitslosigkeit (über 10% der Erwerbsbevölkerung) und Altersruhestand (noch mal etwa 50% der Erwerbsbevölkerung) zu finanzieren. Auch aus Sicht einer keynesianisch konzipierten Wachstumslogik muss klar sein: Die Umverteilung eines jeden Euro erhöht nur dann die Nachfrage, wenn er sonst weder konsumiert noch investiert worden wäre – eine in der Regel heroische Annahme, vor allem angesichts der Tatsache, dass es immer mehr die weniger reichen Lohneinkommensbezieher sind, die die Lasten der Umverteilung tragen. Über weitere Kollektivabgaben (gesetzliche Krankenversicherung und Steuern) „kaufen“ diese schon geschöpften Lohneinkommensbezieher öffentliche Güter wie Gesundheit und Bildung zu einem schlechten PreisLeistungsverhältnis, wenn man Vergleichen wie der WHO-Studie zum Gesundheitssystem oder PISA glauben darf. Dabei liegt in beiden Systemen noch ein gehöriges Maß Umverteilung, etwa zugunsten von Haushalten mit Kindern, die nicht von allen gleichmäßig geschultert wird, obwohl sie als ein „nationales“ Ziel gilt. Es sind daher vor allem die Arbeitnehmer, die an radikalen Reformen des auf ihre Kosten ineffizienten Wohlfahrtsstaates interessiert sein müssten.

#### 3a Wachstumspolitik als Produktivitätspolitik: das wirklich „neue“ Europa liegt im Norden

Die Wirtschaft eines Landes wächst nur durch höhere Produktivität oder mehr Arbeitseinsatz. Wer auf letzteren verzichtet, verzichtet auf Wohlstand (außer in seiner Form als Freizeit). Das deutsche (und das europäische) „Modell“ hat über viele Jahre beide Quellen des Wachstums tendenziell ausgetrocknet.

- **Produktivitätsbremsen:** Zahlreiche Regulierungen vom Umweltschutz über den Verbraucherschutz bis zum Schutz der Arbeitnehmer (einschließlich Mitbestimmungsrechte) senken zumindest kurzfristig die Produktivität, indem sie verhindern, dass soziale Kosten der Produktion externalisiert werden, und damit den Arbeitsaufwand zur Produktion einer gegebenen Gütermenge erhöhen. Langfristig mögen diese Regulierungen Nachhaltigkeit erzeugen und vielleicht sogar das Produktivitätspotential erhöhen, aber unmittelbar bremsen sie das Wachstum, so wie es statistisch erfasst wird und wie es monetär verteilt werden kann (auch in Form der Besteuerung).

---

<sup>28</sup> Vgl. Die umfangreiche Studie der EU “Germany’s growth performance in the 1990’s“ Brüssel 2002

- **Arbeitsbremsen:** Frühere Produktivitätsfortschritte wurden teilweise in Arbeitszeitverkürzung (auch mehr Urlaub) umgesetzt. Später setzten Regierungen und Sozialpartner die Instrumente der Arbeitszeitverkürzung, Teilzeitarbeit und Frühverrentung ein, um Beschäftigungsabbau „sozial verträglich“ zu gestalten bzw. die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Diese Unterausnutzung des Arbeitspotentials wurde partiell korrigiert durch die verstärkte Einbeziehung der Frauen in den Arbeitsmarkt. Im Ergebnis arbeiten aber in vielen Mitgliedstaaten die Menschen relativ wenig, produzieren daher weniger und tragen damit zur Stagnation bei. Sie haben auch weniger Einkommen und fragen weniger nach – wenn nicht direkt, so zumindest indirekt, indem sie die (Netto-)einkommen und damit die Nachfrage der noch Aktiven reduzieren.

Gegenläufig wirkt sich allerdings aus, dass die Arbeitsreduktion wahrscheinlich zur Produktivitätssteigerung beiträgt, indem die weniger produktiven Arbeitnehmer zuerst entlassen oder verrentet werden und die kürzere Wochenarbeitszeit (auch Teilzeitarbeit) eine höhere Arbeitsintensität zulässt. Umgekehrt haben vor allem im Ausland die Versuche der letzten Jahre, durch Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und „welfare to work“ Programme Menschen wieder in Arbeitsverhältnisse zu bringen, zur Verlangsamung des Produktivitätswachstums beigetragen.

Jeder Versuch, diese beiden Bremsen zu lockern, um das Wachstum anzukurbeln, versucht letztlich Wohlstand umzuverteilen, in der Regel zulasten von Freizeit, Umwelt, Gesundheit usw.. Das mag wünschenswert sein, wenn die Alternativen noch schrecklicher sind. Aber davon ist Deutschland und Europa wahrscheinlich weit entfernt. Es muss also darum gehen, die Wachstumsquellen zu nutzen, die nicht lediglich umverteilen. Was den erhöhten Arbeitseinsatz betrifft, so wird das im Abschnitt 3b zur Beschäftigung diskutiert. Im folgenden geht es also um gesellschaftlich akzeptable Wege zur Steigerung der Produktivität.

Die reale Produktivitätssteigerung erfordert in der Regel Innovation, Investitionen, Verbesserungen der Unternehmensorganisation, neue Produkte, höhere Qualität usw.. Wichtig wäre es, den Druck zur Produktivitätssteigerung, der im privaten Sektor vor allem durch den Wettbewerb erzeugt wird, auch auf die Erstellung öffentlicher Güter auszudehnen. Der säkulare Rückgang der Produktivitätszuwächse seit den 70er Jahren ist auch auf die relative Stagnation der Industrieproduktion zurückzuführen, da im wachsenden Dienstleistungsbereich die Produktivität schwerer zu steigern ist.

In Europa wären da weniger Großbritannien oder Irland (das nur dank seiner verzerrten Strukturen zur Topliga gehört) die Vorbilder für Deutschland als Schweden, Dänemark, die Niederlande und Finnland. Diese Länder sind das wahre „neue Europa“, das Konsolidierung mit sozialem Zusammenhalt und Modernisierung verbindet. Sie haben nicht nur ihre makroökonomischen Bilanzen (Staatshaushalt) in Ordnung gebracht, sondern durch kluge und massive Investitionen in Bildung und Forschung ihre Produktivitätswachstum beschleunigt. Sie sind dabei nicht vor einem hohen Steuer- und Staatsanteil am BIP zurückgeschreckt. Öffentliche Investitionen sind ein wichtiger Wachstumsfaktor, auch wenn man Wachstumsraten und die Bilanzen des Staatshaushalts kurzfristig schönen kann, indem man von der Substanz lebt. Irgendwann holt einen der Nachholbedarf bei der Infrastruktur allerdings ein, wie jetzt Großbritannien feststellen muss. Deutschland droht dies auch, wenn es die Investitionen weiter zugunsten der Finanzierung von Nichtarbeit vernachlässigt.

**Tabelle 5: Performance europäischer Ökonomien im Vergleich**

Land	Superrang*	Produktivitätswachstum	Beschäftigung	Staatsverschuldung
Belgien	6	10	11	3
<b>Dänemark</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
Deutschland	14	12	7	14
Griechenland	7	5	13	7
Spanien	10	13	14	11
Frankreich	12	11	9	13
<b>Irland</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>1</b>
Italien	13	9	12	8
<b>Niederlande</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Österreich	8	7	3	12
Portugal	11	3	5	10
<b>Finnland</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
<b>Schweden</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>5</b>
Großbritannien	8	6	6	9

Ein gemischter Rang, gebildet aus der Rangfolge bei 12 Indikatoren

Quelle: Aiginger, a.a.O., S.10 (Tabelle 3)

Auch hier schneidet Deutschland grottenenschlecht ab, da weder Freizeit noch Verteilungsgerechtigkeit gemessen werden. Aber der Vergleich von Aiginger<sup>29</sup> stellt auf die richtigen Vorbilder ab. Irland liegt auf Platz drei dank einer überschätzten Produktivität, die teilweise durch *transfer pricing* manipuliert wurde.

### **3b. Der kritische Nexus von Beschäftigung und sozialer Sicherung**

Vollbeschäftigung ist der Königsweg zum Wachstum. Angesichts von ca. 14 Millionen Arbeitslosen in Europa bzw. über vier Millionen in Deutschland würde ihre Wiederbeschäftigung das Wachstum enorm steigern und die öffentlichen Haushalte und sozialen Sicherungssysteme deutlich entlasten – ganz zu schweigen vom sozialen Integrationsfortschritt der unfreiwillig Arbeitslosen. Allgemein gilt, dass die arbeitslos bleiben, deren Lohnforderung über der (erwarteten) Produktivität liegt. Insbesondere wenig Qualifizierte, Behinderte, Kranke und Alte weisen eine geringere Produktivität auf und sind daher zu „anständigen“ Löhnen kaum zu beschäftigen. Niedrigere Löhne führen zur Beschäftigung weniger produktiver Personen. Umgekehrt führen Lohnerhöhungen dazu, dass die weniger produktiven Beschäftigten ihren Arbeitsplatz verlieren.

Und Wachstum ist der Königsweg zur Beschäftigung. Wächst die Wirtschaft, so führt das, wenn das Wachstum des Outputs das der Produktivität übersteigt, zu mehr Beschäftigung. Geht man von – jedenfalls länderspezifisch - relativ festen Wachstumsraten der Produktivität aus, so ergeben sich daraus minimale Wachstumsraten, die erreicht bzw. überschritten werden müssen, bevor und damit auch neue Arbeitsplätze entstehen. „Jobless growth“ entsteht, wenn das Produktivitätswachstum gleich oder stärker als das Outputwachstum ist. In Deutschland ist die Arbeitsintensität der Produktion relativ niedrig (bzw. die Produktivität hoch) und daher muss das Wachstum des Outputs stark ausfallen, um auf dem Arbeitsmarkt Entlastung zu schaffen. In anderen Ländern liegen die Werte günstiger – jedenfalls in beschäftigungspolitischer Perspektive. Die Vermutung liegt nahe, dass dieser Wert etwas mit der Lohnhöhe und damit der Arbeitsmarktstruktur zu tun hat: Je höher die Löhne und je stärker die Anreize zur Nichtarbeit, desto geringer die Arbeitsintensität des Wachstums.

<sup>29</sup> Vgl. Karl Aiginger „The New European Model of the Reformed Welfare State“ Ms., European Forum Working Paper 2/2002 Stanford

Sollen soziale Härten und Armut trotz Beschäftigung („working poor“) vermieden werden, so bietet sich an, die Löhne in der einen oder anderen Form zu subventionieren, z.B. durch Entlastung bei Steuern und Sozialabgaben oder direkte Zuzahlungen. Dabei droht allerdings eine Substitution nicht subventionierter durch subventionierte Arbeitskräfte. Verzichtet man auf die sozialen Bedenken, so kann man durch Senkung der Lohnersatzleistungen die gering bezahlte Lohnarbeit relativ attraktiver machen. Beide Ansätze versuchen, die Armutsfalle aufzubrechen, die die Anreize für Beschäftigung reduziert.

Die Senkung der Lohnnebenkosten als solche und vor allem ihre Pseudoverteilung auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge sind dabei eigentlich unerheblich.<sup>30</sup> Für den Arbeitgeber sind sie Bestandteil der Bruttoarbeitskosten und es ist nicht weiter wichtig, wofür das Geld verwandt wird (eigener Individualverbrauch, öffentliche Güter, Vorsorgeaufwendungen, Solidarität etc.). Es ist aber nicht einzusehen, warum Gemeinschaftsleistungen, zu denen nicht nur die steuerfinanzierte Produktion öffentlicher Güter zählt, sondern auch eine Reihe redistributiver Elemente, die vor allem seit der deutschen Vereinigung in die sozialen Sicherungssysteme eingebaut wurden, nur von den Sozialversicherungspflichtigen zu finanzieren sind. In dem Maße, wie eine Senkung der Lohnnebenkosten die Bruttoarbeitskosten senkt, erhöht sie die Beschäftigungschancen weniger produktiver Arbeitskräfte.

Die Finanzierung der entsprechenden Systeme muss dann allerdings auf andere Grundlagen als Lohnabzüge gestellt werden. Sie muss alle Bürger (und ggf. ausländische Nutzniesser) beteiligen. Dazu bietet sich die in Skandinavien bewährte Steuerfinanzierung an. Sie müsste sich auf eine breitere Steuerbasis stützen. Es ist auch nicht einzusehen, warum Vermögen und Erbschaft nicht stärker besteuert werden sollen, wenn gleichzeitig die Vermögensbesitzer durch Wirtschaftsentwicklung und –politik begünstigt werden.<sup>31</sup>

Beschäftigte (und indirekt ihre Arbeitgeber) können die Höhe der Lohnnebenkosten in der Regel nicht frei bestimmen und sehen keine direkte Korrelation zwischen Preis und Leistung, zumal ein Teil der Umverteilung dient. Sie wollen also entweder die Leistungen gar nicht oder zu einem geringeren Preis - im Extremfall als Trittbrettfahrer, die öffentliche Güter konsumieren, ohne zu ihren Erstellungskosten beizutragen. Deshalb vermeiden sie formale Beschäftigungsverhältnisse, die einen entsprechenden Abzug mit sich bringen. Im Ergebnis führt das zum Wachstum der Untergrundökonomie und des Schwarzmarktes, vor allem für Dienstleistungen. Real sind dann Produktion (Wachstum) und Beschäftigung viel höher als beklagt, aber der Staat verarmt relativ. Als Strategien zur Reformalisierung der Untergrundwirtschaft bieten sich zunächst verstärkte Kontrollen und Strafen an, die ihnen den Nimbus des Kavaliärsdeliktes nehmen. Wenn Bürger (oder Ausländer) eigenmächtig (z.B. durch Diebstahl privater Güter) die für sie ärgerlichen Verteilungsergebnisse des Marktes korrigieren, schreiten Gesetz und Gewissen härter ein, als sie sich öffentliche Güter aneignen, ohne die demokratisch beschlossenen staatlichen Verteilungsentscheidungen zu respektieren.

Daneben bieten sich Liberalisierungsschritte an, die entweder die Abgabenlast senken und/oder die solidarischen Transferleistungen an Nichtarbeitende reduzieren oder den Konsum öffentlicher Güter kostenträchtig individualisieren. Dazu könnten etwa die Privatisierung von Kranken- und Altersversicherung oder die Berechnung staatlicher Leistungen (z.B. Schulgeld, Studiengebühren, Zuzahlungen bei Medikamenten und Arztleistungen etc.) dienen. Damit werden sie aber eventuell nur noch für Besserverdienende erschwinglich oder die

---

<sup>30</sup> Vgl. Alfred Pfaller „Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Absicherung sind dysfunktional geworden“ FES Bonn 2002 (Reihe Politikinfo)

<sup>31</sup> Vgl. ver.di „Staatsfinanzen stärken. Zukunftsaufgaben zwischen öffentlicher Armut und privatem Reichtum“ Berlin o.J. (2002)

Transferleistungen an Rentner, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und sonstige Geringverdiener müssten aufgestockt werden. Verschlechtert sich der Zugang der ärmeren Bevölkerung zu Gesundheit und Erziehung, droht ein Teufelskreis von geringer Produktivität, geringem Einkommen und/oder Arbeitslosigkeit. Denn Ausbildung und Gesundheitsvorsorge sind entscheidende Faktoren, um die Produktivität oder zumindest das Produktivitätspotential zu sichern und zu steigern. Sie sind damit auch eine Voraussetzung für hochproduktive, gut bezahlte Arbeitsplätze. Generell kann man davon ausgehen, dass bei vernünftigen Preis-Leistungs-Verhältnis die Nachfrage nach derartigen Dienstleistungen steigt, und vor allem der Gesundheitssektor eine Wachstumsbranche ist.

### 3c. Das hausgemachte Problem par excellence: Demographie

Die größte und am raschesten wachsende Gruppe solcher Transfereinkommensbezieher sind die Alten. Das Grundproblem der Alterssicherung liegt darin, dass dank der gestiegenen Lebenserwartung immer mehr Menschen erwarten, immer länger ohne Arbeitseinkommen auf Kosten der noch aktiven Bevölkerung „ausgehalten“ zu werden. Sie erwarten einen Einkommensstrom, der ihnen dann ein entsprechendes Konsumniveau erlaubt, aufgrund von „Rechten“, die sie entweder durch Beitragszahlungen oder durch Vermögensbildung, in beiden Fällen also durch Konsumverzicht, erworben zu haben glauben. Dieser Glaube ist inhärent trügerisch.

- Die **Beitragszahlungen** dienen der Finanzierung der laufenden Zahlungen an die gegenwärtigen Rentner und haben insofern keinerlei wirtschaftliche Verbindung zu späteren Zahlungen an die dann in Rente befindlichen heutigen Beitragszahler. Es handelt sich vielmehr um ein politisches Versprechen. Selbst der Ausdruck „Generationenvertrag“ ist irreführend, da die Generationen, die von den heutigen Rentnern begünstigt wurden und daher zu einer Gegenleistung verpflichtet sein könnten, schon tot sind, und die künftigen Generationen noch gar nicht leben oder noch nicht geschäftsfähig sind. Wieweit das Versprechen eingelöst werden kann, hängt von der politischen Durchsetzbarkeit ab, die bei sinkender wirtschaftlicher Tragfähigkeit des Modells rasch abnimmt.
- Die **Vermögensbildung** ist nur scheinbar realistischer, da sie eine wirtschaftliche (und nicht nur politische) Verbindung herstellt. Sie besteht darin, dass die Sparer erwarten, dass ihre Investitionen ihnen in Zukunft einen Einkommensstrom bzw. einen Verkaufserlös (einschließlich einer erhofften Wertsteigerung; die Telekomaktionäre erinnern sich) garantieren. Der Einkommensstrom kann direkt monetär sein (Zinsen, Dividende, Miete) oder real (etwa das mietfreie Wohnen im eigenen Haus). Seine Höhe und noch stärker die Höhe eines eventuellen Verkaufserlöses hängen aber von der Nachfrage der künftigen Generationen ab, die keineswegs gesichert ist, zumal, wenn zu Zeiten einer demographisch absehbaren Verrentungswelle ein Überangebot an Vermögenswerten auf den Markt drängt.

Im Grunde geht es um die Organisation eines parallelen Transfers von den noch aktiven Produzenten an die inaktiven Senioren, einmal von Gütern und Dienstleistungen und zum anderen von Einkommen, um diese zu bezahlen. Beim Umlageverfahren zahlen die Aktiven die Rentenversicherungsbeiträge und/oder Steuern, beim Kapitalbildungsmodell sparen sie, um Vermögenswerte von den Senioren zu erwerben, oder zahlen als Entgelt für die Nutzung dieser Vermögenswerte (z.B. Miete). Ist das zahlenmäßige Verhältnis von Aktiven zu Senioren und das Verhältnis der Einkommen gegeben, so folgt daraus das Umverteilungsvolumen (Kommen z.B. auf einen Senior zwei Aktive und soll der Senior zwei Drittel des Einkommens der Aktiven erhalten, so muss jeder Aktive ein Viertel seines Einkommens abgeben). Eine Entscheidung für ein Verfahren müsste begründen, warum beim einen oder anderen Verfahren die jeweils vorgesehenen Anreize bzw. Sanktionen den effektiven Transfer besser garantieren.

Ein Gedankenexperiment macht die relative Gleichheit der beiden Verfahren deutlich: Wenn beim Kapitalbildungsmodell die Betroffenen ihre Ersparnisse nur in Staatsschuldpapieren anlegen würden, müssten sie ihre Rente aus den Zinsen und Verkaufserlösen dieser Anlage finanzieren, die – soweit nicht die dann Aktiven ihrerseits direkt die Staatstitel erwerben – aus den dann laufenden Steuereinnahmen des Staates finanziert werden müssten, die die dann Aktiven aufzubringen hätten. Es würde sich somit im Ergebnis nicht von einer auf Steuerbasis umlagefinanzierten Rente unterscheiden. In diesem Kontext entpuppt sich auch das Gerede, dass die Staatsverschuldung künftige Generationen belaste, als unhaltbar. Die Erben der Schuldforderungen werden sich nicht beklagen. Es geht nur um eine Umverteilung innerhalb der künftigen Generation zwischen ihnen und den Steuerzahlern und/oder Sparern. Würden alle Staatsschuldforderungen im Todesfall des Gläubigers an den Staat zurückgegeben bzw. gelöscht, würden künftige Generationen nicht mehr belastet.

Die eigentlich verteilungsgerechte Lösung ist offensichtlich die Anpassung des Rentenalters, da dann die Begünstigten und die Belasteten dieselben Personen sind. Sie mögen zwar schlechter gestellt sein als ihre „Vorgänger“ zu Zeiten schon hoher Lebenserwartung aber noch niedrigem Renteneintrittsalter, aber nicht schlechter als ihre Vorvorgänger, auf die das System zugeschnitten war und deren Lebenserwartung noch niedrig und dem Renteneintrittsalter angemessen war. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit bringt allerdings eventuell Produktivitätseinbußen mit sich, die letztlich von allen mitgetragen werden müssen.

**Zusammengefasst: Deutschland ist durch die falsch gestaltete Wiedervereinigung in eine Schieflage geraten, die zu starke Anreize für Nicht- und Schwarzarbeit geschaffen hat. Die Lohneinkommensbezieher sind einseitig die Lastenträger der Nation geworden. Diese Lasten müssen durch Aktivierung der Nichtarbeiter und Änderungen der Finanzierung (stärker durch Steuern auf einer breiteren Basis) auf mehr Schultern verteilt werden.**

#### **4. Die politische Ökonomie der Umverteilung**

Das alte Spiel, dem auch unser Parteiensystem noch nachhängt, ging um die Verteilung der Wertschöpfung zwischen Kapital und Arbeit. Gesetzliche Regelungen garantierten die „Rechte der Arbeitnehmer“, verhinderten einen Wettbewerb auf Kosten von Arbeitsbedingungen und Freizeit. Diese Regeln sind heute europäisch nach unten abgesichert. Die Wertschöpfung bestimmt sich durch die Produktivität, der Mindestanteil des Kapitals durch transnational festgelegte Verzinsungsniveaus. Die Preise diktiert weitgehend der europäische oder Weltmarkt. Produktivitätsunterschiede können nicht mehr durch Wechselkursanpassungen (ganz zu schweigen von Subventionen oder Zöllen) korrigiert werden. Deutschland war und ist traditionell gut, reale Abwertungen durch Disinflation und verantwortungsbewusste Lohnpolitik hinzukriegen, was auch im Euroland funktioniert. Das abwertungsgewohnte Schweden und Dänemark sind auch deshalb der Währungsunion nicht beigetreten.

Aber die Hälfte der ganzen Wertschöpfung wird staatlich verteilt, über Steuern und soziale Sicherungssysteme. Diese Mechanismen sind damit einflussreicher als der Außenhandel, der etwa ein Drittel des BIP ausmacht. Der Wohlfahrtsstaat bedient inzwischen mehr als die Hälfte der Wähler in Deutschland mit Transfereinkommen oder Entlohnung für wohlfahrtsstaatliche Tätigkeiten (siehe Tabelle 5; die Werte dürften heute noch deutlich höher liegen). Die demographische Entwicklung wird das Heer der Reformgegner noch vergrößern. Aber das Beispiel Schweden mit seinem noch mächtigeren Wohlfahrtsstaat zeigt, dass bei gutem politischem Management Reformen trotzdem möglich sind.

**Tabelle 6: Die Interessenbasis des Wohlfahrtsstaates (Personen 1995)**

<b>Einkommensstyp</b>	<b>Schweden</b>	<b>Deutschland</b>	<b>USA</b>
Altersrenten	1.584.304	21.630.000	43.388.000
Erwerbsunfähigkeit	408.576	1.180.000	5.876.656
Arbeitslosenbezüge	37.734	1.990.000	7.900.000
Sozialhilfe	474.159	2.080.000	4.869.000
Beschäftigung im Wohlfahrtsstaat	1.245.800	1.590.000	2.540.000
Summe	3.750.573	28.470.000	64.554.656
Wählerschaft	6.551.591	56.090.000	196.089.000
Anteil (in %)	57,25	50,76	32,92

Quelle: Paul Pierson „Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies“ in Paul Pierson (ed.) „The New Politics of the Welfare State“ Oxford 201, S.413

Während es zwischen Kapital und Arbeit um die Verteilung der Produktivitätsgewinne ging, geht es heute (auch) um die Verteilung zwischen Wohlfahrtsstaatgewinnlern und Abgabe- und Steuerzahlern. Die Wählermehrheit der Transfereinkommensbezieher ist stark an der Weitergabe der Produktivitätsgewinne in die Preise (statt in höhere Kapitaleinkommen oder Löhne) interessiert, um ihr Realeinkommen zu sichern oder zu steigern. Sie wollen auch eine Inflation vermeiden, mit der die Produzenten von Gütern und Dienstleistungen die reale Verteilung korrigieren könnten. Diese Interessen haben sich inzwischen auch auf europäischer Ebene verankert: die unabhängige Europäische Zentralbank bekämpft die Inflation und der Binnenmarkt, überwacht von einer europäischen Wettbewerbspolitik, drückt auf die Weitergabe der Produktivitätsgewinne in die Preise.

Die Entscheidung für die partielle Reform des Wohlfahrtsstaates durch Verschärfung der Zugangsbedingungen zu Transfereinkommen oder die stärkere Kommodifizierung, d.h. markt-mäßige Gestaltung des Zugangs zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen oder die stärkere Individualisierung von Lebensrisiken impliziert immer eine Umverteilung von Realeinkommen. Dies muss kein Nullsummenspiel sein, wenn letztlich die Produktivität steigt und/oder unterbeschäftigte Produktionsfaktoren eingesetzt werden. Jede Gesellschaft hat andere Vorstellungen, welche Belastungen zumutbar sind oder nicht, die sich teilweise auch in gesetzlich oder gar verfassungsmäßig geschützte Rechte verfestigt haben. In Europa sind diese Vorstellungen auch supranational kodifiziert und verankert. Aber sie sind einem Zyklus unterworfen, der in Zeiten relativer Stagnation und sozialer Gleichheit zu stärkerer Marktorientierung neigt, während in Zeiten des starken und ungleichen Wachstums privater Einkommen und Vermögen die Neigung zu einer Korrektur durch öffentliche Politiken zunimmt.<sup>32</sup> Diese Zyklen sind in den verschiedenen Ländern Europas unterschiedlich und nicht synchron.

Das vereinigte Deutschland sollte in dieser Reformphase vom Marxschen Grundsatz des Kommunismus „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen!“ auch den ersten Teil beherzigen und das Ausmaß tolerierter und bezahlter Nichtarbeit reduzieren. Das dürfte politisch in einer Gesellschaft, in der wahrscheinlich schon mehr Wähler von Transferals von Arbeitseinkommen leben, schwer genug werden. Dieser Konflikt muss aber in ihr und nicht mit dem Ausland oder den Ausländern ausgetragen werden.

**Zusammengefasst: Die europäische Integration schränkt die Reformspielräume ebenso ein wie die vom Wohlfahrtsstaat geprägten Interessen und geformten Mehrheiten. Gelingt es der Politik nicht, hinreichend große Teile dieser Mehrheiten zu überzeugen, droht in der Tat eine Dauerkrise.**

<sup>32</sup> Vgl. A.O. Hirschman „Engagement und Enttäuschung“ Frankfurt a.M. 1988