

Zwar betont der Wortlaut der EU-Verträge, einschließlich des Verfassungsvertrags, die Ziele des sozialen Zusammenhalts; zwar ist soziale Inklusion ein Bestandteil der Lissabonstrategie der EU, aber die Realität der Integration besteht vor allem im gemeinsamen Markt und das Oberziel der Lissabonstrategie ist Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der Hoffnung, dass damit die Ressourcen für eine Politik des sozialen Zusammenhalts schon entstehen würden. Aber produziert das Integrationsmodell in seiner gegenwärtigen Form nicht mehr Probleme als es sozialpolitisch bewältigen kann?

Mit der Erweiterung ist es in der EU noch wichtiger und schwieriger geworden, einen gemeinsamen Markt mit sozialem Zusammenhalt zu verbinden. In der neuen europäischen Wirtschaft konkurrieren Menschen und Unternehmen miteinander, deren Unterschiede im Vergleich zur ebenfalls keineswegs homogenen alten EU-15 noch viel stärker ausfallen, was Einkommen, Produktivität und gesellschaftlich-politische Einbettung betrifft. Diese wachsende Diversität birgt sicher auch Chancen, aber es bedarf starker gemeinsamer Politiken, um sie wahrzunehmen und die eher deutlicheren Risiken zu kontrollieren.

### **Die Auswirkung ökonomischer Integration auf den sozialen Zusammenhalt**

Seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hat sich der Handel der EU-Mitgliedstaaten, vor allem untereinander, enorm ausgeweitet. Der Vergleich mit den USA und Japan sowie der höhere Zuwachs im EU-internen Güterhandel im Vergleich zum externen legen nahe, dass die Integration, d.h. die Schaffung des Gemeinsamen Marktes durch den Abbau der Handelsschranken wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung hatte (vgl. Tabelle 1). Im Ergebnis ist heute eine große Zahl aller Ein-

Michael Dauderstädt \*

### **Der erweiterte europäische Spagat: Gemeinsamer Markt und sozialer Zusammenhalt**

kommen und Arbeitsplätze in den Mitgliedstaaten vom Außenhandel abhängig.

Hat dieser gemeinsame Markt den sozialen Zusammenhalt in Europa gefördert? Unter „sozialem Zusammenhalt“ sei hier verstanden, dass ein hoher Wohlstand für alle gesichert wird, also Wachstum und Verteilungsgerechtigkeit sowohl zwischen Regionen wie zwischen sozialen Klassen. Die Ergebnisse sind durchwachsen. Der Wohlstand nahm sicherlich insofern zu, als das Bruttoinlandsprodukt (BIP) seit 1957 gewaltig gewachsen ist. Aber es ist keineswegs so, dass dieser Effekt besonders ausgeprägt war. Andere Länder (z.B. EFTA-Länder, USA oder Japan mit Ausnahme der 1990er Jahre) wiesen höhere Wachstumsraten auf. Außerdem gingen die Wachstumsraten trotz vertiefter Integration (nach dem Abbau der Zölle folgte das Binnenmarktprojekt und die Währungsunion) immer weiter zurück. Noch schlechter sieht es aus, wenn man soziale Indikatoren einbezieht, denn Arbeitslosigkeit und Ungleichheit haben mit den Jahren und dem Integrationsfortschritt tendenziell zugenommen (s. Tabelle 2). Die regionale Ungleichheit konnte auch nicht reduziert werden.

Die Parallelität der beiden Prozesse muss nun keine Kausalität begründen. Wie immer in den Sozialwissenschaften ist ein Kausalzusammenhang schwer zu belegen. Aber die ökonomische Theorie bietet eine Reihe von plausiblen Wirkungsketten, die den beobachteten Zusammenhang erklären können. Einige dieser Prozesse seien im Folgenden kurz umrissen:

1. Der **produktive Ricardoprozess** (s. auch Kasten „Von Webern und Winzern“): Wirtschaftliche Integration im Sinne von Handelsliberalisierung verspricht allen Beteiligten Wohlfahrtsgewinne, die aus der Spezialisierung auf die jeweils produktiveren Tätigkeiten (komparative Vorteile) entspringen. Dieses Versprechen war immer schon übertrieben, da der notwendige Strukturwandel in der Regel nicht leicht und kostenlos ist. Obendrein führt die gestiegene Gesamtproduktivität zu geringerer Beschäftigung, wenn die Gesamtnachfrage nicht entsprechend wächst. Schon dieses Grunddilemma könnte dazu beitragen, die empiri-

sche Realität der Unterbeschäftigung in Europa zu erklären.

**Tabelle 1:** Exporte in % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)

	1960	1970	1980	1990	2000	2005
EU-15 (G+D)*	19,6	21,8	27,2	28,1	36	35,4
EU-15 intern; nur G*	8,1**	9,9	13,2	14,4	16,9	17,4
EU-15 extern; nur G*	6,0**	6,8	8,5	7,4	10,9	9,8
USA	5,2	5,8	10,2	9,6	11,2	11,0
Japan	10,6	10,7	13,6	10,4	10,8	13,3

\*G Güter, D Dienstleistungen; \*\* 1965; Quelle: European Economy 4/2004.

**Tabelle 2:** Wachstum, Arbeitslosigkeit und Lohnquote in der EU 1961-2004

Jahr	Wachstum (in %)	Arbeitslosigkeit (in %)	Lohnquote in % d. BIP
1961-1970	4,80	2,0	72,3
1971-1980	3,0	3,8	73,9
1981-1990	2,4	8,5	72,1
1991-2000	2,1	9,4	69,2
2001-2005	1,6	7,8	68,4

Quelle: European Economy 4/2004.

2. Der **distributive Ricardo-Prozess:** Wohlstandsgewinne und Beschäftigung verteilen sich spiegelbildlich zwischen und innerhalb der beteiligten in Abhängigkeit von den sich nach der Spezialisierung einstellenden neuen Austauschverhältnissen. Das Land bzw. der Sektor, der das schlechtere Austauschverhältnis akzeptiert (oder durchsetzt, indem es abwertet), muss mehr Arbeit aufwenden, um die gewünschte Importmenge einzutauschen. Es weist daher eine höhere Beschäftigung auf, während das andere den höheren Wohlstandsgewinn hat.
3. Der **Samuelson-Prozess:** Selbst die Wohlstandsgewinne, die sich dank günstiger Aus-

tauschverhältnisse ergeben und mit Unterbeschäftigung erkaufte werden, können später wieder verloren gehen, wenn sich durch Produktivitätsfortschritte im anderen Land die Austauschrelationen wieder verschlechtern. Zwischen reicheren und ärmeren Handelspartnern ist dieser Prozess im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung sogar wahrscheinlich, wie Samuelson (2004) gezeigt hat.

4. Der **Heckscher-Ohlin-Prozess:** Weitere Umverteilungswirkungen der ökonomischen Integration ergeben sich durch die unterschiedliche Faktorausstattung. Die Spezialisierung erfolgt nämlich so, dass sich jedes Land auf die Produktion der Güter konzentriert, die den im Überfluss vorhandenen Produktionsfaktor am meisten nutzt. Reiche Länder verfügen über mehr Kapital und qualifizierte Arbeit, während ärmere Länder reichlich wenig qualifizierte Arbeit aufweisen. Entsprechend spezialisieren sich die Ersteren auf kapital- und *skill-intensive* (*high-tech*) Produktion, die Letzteren auf arbeitsintensive (*low-tech*) Niedriglohntätigkeiten. Damit verlieren in den reichen Ländern tendenziell die weniger Qualifizierten Marktchancen, Arbeitsmöglichkeiten und damit Einkommen und in den ärmeren Ländern die höher Qualifizierten. In den reichen Ländern würde demnach die Lohnspreizung zunehmen, in den ärmeren abnehmen. (Deardorff 2001)
  5. Der **Milberg-Prozess:** Mit der Globalisierung und – noch stärker – der Herstellung des Gemeinsamen Marktes innerhalb der EU geht es immer weniger um Handel zwischen Ländern mit gegebener Faktorausstattung, sondern um transnationale Verteilung von Produktion mit mobilen Produktionsfaktoren. Angesichts der großen Konkurrenz unter den Niedriglohnstandorten und der geringen Standortbindung der *low-tech*-Produktion bleibt aber nur ein geringer Teil der Wertschöpfung in globalen bzw. europaweiten Produktionsketten in den ärmeren Ländern. Damit und angesichts hoher Arbeitslosigkeit nimmt auch dort die Lohnspreizung zu (Milberg 2004: 56ff., 68ff.). Obendrein erhöht die einfache Ersetzung teurer durch billige Arbeit nicht die reale Arbeitsproduktivität – im Gegensatz zum Ricardo-Prozess. Sie senkt nur die Kosten, während der Output/Stunde sogar sinken kann (Dauderstädt 2004).
- Wie man sieht, lassen sich die traurigen Befunde der EU-Wirtschaftsentwicklung aus Basisprozessen der ökonomischen Integration erklären, wie sie seit Jahrzehnten und seit 1990 mit der Öffnung Mittel- und Osteuropas in beschleunigtem und erweitertem Maße stattfinden. Ohne geeignete Rahmensteuerung

### **Von Webern und Winzern**

*Es war einmal – vor ca. 250 Jahren – ein Ökonom namens Ricardo, der die Vorteile des Freihandels nachwies. Das ging so: In zwei Ländern (England und Portugal) arbeiteten sowohl Weber, die Tuch produzierten, als auch Winzer, die Wein herstellten. Da die Weber und Winzer in England alles schneller hinbekamen als die in Portugal, waren sie auch reicher. In jedem Land tauschten die Weber und Winzer gegenseitig ihre Produkte, da die Weber trinken und die Winzer nicht nackt sein wollten. Das Tauschverhältnis entsprach dem Arbeitsaufwand. Aber da die Austauschverhältnisse zwischen Tuch und Wein in Portugal und in England unterschiedlich waren, ist es vorteilhaft, sich zu spezialisieren. Wenn die Portugiesen überwiegend Wein und die Engländer überwiegend Tuch herstellten, mussten alle weniger arbeiten.*

*Dazu mussten allerdings portugiesische Weber Winzer werden und englische Winzer Weber, weswegen vielleicht der Nutzen des Freihandels doch geringer als erwartet ausfiel. Außerdem war das Austauschverhältnis zwischen den portugiesischen Winzern und den englischen Webern ein Streitpunkt. Bekamen die englischen Weber den Wein für wenig Tuch, brauchten sie weniger zu arbeiten. Dann hatten sie die Probleme der Reichen. Sollten sie alle etwas weniger arbeiten oder lieber einige alte Winzer in den Ruhestand schicken? Die müssten dann von den Webern und umgeschulten Winzern, die weiter weben, mit Tuch und importiertem Wein versorgt werden. Oder sollten die ausgeschiedenen Winzer sich was Neues einfallen lassen, z.B. Dienstleistungen wie Unterhaltung, Bildung oder Gesundheit für die aktiven Weber anbieten? Dann wäre auch Wein und Tuch abzugeben (evtl. als Steuern), aber die aktiven empfangen auch eine Gegenleistung dafür.*

*Aber was, wenn die portugiesischen Weber geschickter werden? Dann kaufen die portugiesischen Winzer deren Tuch. Die Engländer blieben auf ihrem sitzen und haben weniger Wein. Die ehemaligen englischen Winzer hören auf, die schönen Dienstleistungen anzubieten, an die sich alle gewöhnt haben, und bauen wieder Wein an. Es geht abwärts in England (Samuelson 2004).*

führen diese Prozesse zu geringerer Beschäftigung und mehr Ungleichheit vor allem in den reicheren Ländern, aber auch zwischen den Regionen Europas.

Das Vertrauen auf die Selbstheilkräfte des Marktes, die sinkenden Preise in neue Nachfrage und höhere Gewinne in neue Investitionen umsetzen und so wieder Arbeit und Einkommen schaffen, ist scheinbar kaum begründet. Offensichtlich gelang es bis etwa 1973 besser, Produktivitätszuwächse in mehr Wohlstand für alle umzusetzen, als später. Trotz hoher Produktivitätszuwächse herrschte damals Vollbeschäftigung, während seitdem trotz gesunkener Produktivitätszuwächse Arbeitslosigkeit und Ungleichheit zunahmen.

### **Die Integration ungleicher Tauschpartner**

Die Integration unterschiedlich reicher Länder durch Handel und Faktorströme vergleicht Standorte mit unterschiedlichen Ressourcen und Einkommen. Dabei ist es sinnvoll, reale und nominale (preisliche) Unterschiede zu trennen.

- Große **nominale** (Preis-)Unterschiede: An ärmeren Standorten sind nicht nur die Einkommen, sondern auch die Preise vieler Güter niedriger, vor allem der nicht handelbaren. Selbst innerhalb des

gemeinsamen Marktes unterscheiden sich nicht nur Löhne und Steuern, sondern trotz aller Integration auch die Preise auf den Gütermärkten.

Das gilt sogar innerhalb der Mitgliedstaaten, aber vor allem zwischen ihnen. Auch der Wechselkurs kompensiert diese Preisunterschiede nicht vollständig. Innerhalb des Eurolandes kann man eher mit einer Konvergenz rechnen (sie ist bei einem wichtigen Preis, dem Kapitalzins, quasi Beitrittsvoraussetzung), während außerhalb der Währungsunion schon Wechselkursveränderungen die Preise verschieben. Die Abweichung von Wechselkurs und Kaufkraftparität sinkt zwar bei steigendem Einkommensniveau, aber im Fall der Kandidaten Bulgarien und Rumänien hat ein Lohn noch fast die gleiche Kaufkraft wie der zu Wechselkursen dreifache Euro-Lohn in reichen Mitgliedstaaten (s. auch Tabelle 3).

- **Real** führen die niedrigeren Preise dazu, dass die nominal niedrigen Einkommen in den ärmeren Ländern eine höhere Kaufkraft haben. Diese höhere Kaufkraft bezieht sich aufs Inland. Die zu Wechselkursen niedrigen Einkommen beschränken die Möglichkeit, Güter aus reicheren Ländern zu importieren. Für Investoren bedeutet dies, dass sie an diesen Standorten die gleiche reale Menge vieler Inputs, vor allem auch an Arbeit, zu deutlich niedrigeren Kosten erwerben können als in ihrem reicheren Ursprungsland. Je schwächer die Währung eines ärmeren Lan-

des ist, desto mehr erhöhen sich diese vorteilhaften Abweichungen.

Ärmere Regionen zeichnen sich in der Regel nicht nur durch niedrigere Löhne und Steuern aus, sondern auch durch niedrigere Grundstücks- und Immobilienpreise, billigere lokale Dienstleistungen und selbst billigere handelbare Güter aus, da in deren Preis auch lokale Kosten wie z.B. Ladenmiete eingehen. Dieses niedrigere Einkommens- und Kostenniveau drückt eine niedrigere Produktivität des Standorts aus. Wäre die Produktivität höher, würden sich mehr Unternehmen dort ansiedeln, und die Preise lokaler Güter würden steigen. Die Produktivität des Standorts ist auch deswegen niedriger, weil die Qualität der Arbeitskräfte und der staatlichen Vorleistungen (öffentliche Güter) schlechter ist, was wiederum dem niedrigen Niveau der Löhne und Steuern entspricht. Da die Kaufkraft dank des niedrigeren Preisniveaus höher ist, erlauben die niedrigen nominalen Löhne aber real oft ein immer noch relativ ordentliches Auskommen.

Außerdem sind niedrige Löhne in armen, teilmodernisierten Ländern häufig das Resultat geringerer Reproduktionskosten, da mehr Menschen noch Eigenversorgung betreiben oder Nebeneinkünfte im informellen Sektor haben. Für sie muss der monetäre Arbeitslohn oft nicht allein das Überleben des gesamten Haushalts sichern. Aber selbst, wo dies in modernisierten, städtischen Gebieten der Fall ist, liegen die Kosten niedriger. Das liegt nicht nur an niedrigeren Preisen, sondern auch am bescheideneren Umfang des Inputkorbes. Allerdings dürften den armseligere Reproduktions-Inputs in ärmeren Ländern auch niedrigere Outputs entsprechen, d.h. den niedrigeren Löhnen entspricht eine niedrigere Produktivität. Diese geringeren Ansprüche an Löhne konkurrieren mit den höheren Lohnerwartungen in den reicheren Ländern. Migranten aus ärmeren Ländern sind daher erst mal auch mit niedrigeren Löhnen zufrieden, solange sie ihre Reproduktion (und die ihrer Familie) noch zu einem großen Teil im Heimatland absichern können.

Tauschpartner aus reicheren Ländern, seien sie nun Handelspartner, Arbeitgeber von Migranten oder Investoren, profitieren von einem ungleichen Tausch. Sie können nicht nur wichtige Inputs wie Boden, verschmutzbare Natur (Lipke 2003) oder nicht handelbare Güter billig erwerben, sondern auch Arbeit und Staatsleistungen, die ihrerseits billige Arbeit enthalten. Ein Quadratmeter Land, eine Stunde Arbeit oder ein Gut (z.B. ein Big Mac – siehe Kasten) wird zu Kosten erworben, für den an den reicheren Standorten nur ein Bruchteil dieser Inputs

zu haben wäre. Während Unternehmen und Konsumenten profitieren, verlieren die Anbieter der teuren Inputs in den reicheren Ländern. Die Nachfrage nach ihren Angeboten, vor allem Arbeit, geht zunächst zurück. Aber auch die Exportnachfrage krankt an der zu Wechselkursen geringen Kaufkraft der armen Tauschpartner.

**Tabelle 3:** Pro-Kopf-Einkommen in Kohäsionsländern\* und Beitrittsländern (2003)

Land	BIP/Kopf zu Wechselkursen	BIP/Kopf zu KKP	Quotient = ERDI
Rumänien	9,3	27,3	2,94
Bulgarien	9,4	27,5	2,93
Türkei	12,7	23,1	1,82
Lettland	15,5	37,1	2,39
Litauen	18,5	42,8	2,31
Polen	19,6	41,2	2,10
Slowakei	22,0	50,9	2,31
Estland	22,5	43,8	1,97
Ungarn	29,9	56,2	1,88
Tschechien	30,0	61,6	2,05
Malta	43,5	53,1	1,22
Slowenien	50,7	74,0	1,46
Portugal	52,4	67,3	1,28
Griechenland	57,5	68,9	1,20
Zypern	68,8	74,3	1,08
Spanien	74,9	85,8	1,14
EU-15	100	100	1,00
Irland	139,1	119,8	0,86

\* Griechenland, Portugal, Spanien und das inzwischen reiche Irland, Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

### Standortkonkurrenz und Kohäsion in der erweiterten EU

Wie lange hält diese Ungleichheit von Kaufkraft und Wechselkurs den Marktkräften und den regionalpolitischen Anstrengungen der EU, die dem Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse verpflichtet ist, stand? Langfristig pegelt sich ein neues Gleichgewicht ein, bei dem Preise und Löhne in den ärmeren Ländern steigen. In der langen Übergangsperiode

### **Big Mac und ungleicher Tausch**

*Arme Länder sind ein gefundenes Fressen für die Reichen. Man fährt z.B. dort in Urlaub und kann in Russland einen Big Mac für 1,50\$ essen, der zu Hause, z.B. in Dänemark, fast 5\$ kostet (Economist Big Mac Index v. Dezember 2004). Man könnte sie also ungleich (ca. 1:3) tauschen. Ähnliches gilt für viele andere Waren und Dienstleistungen, weswegen Wechselkurse und Kaufkraftparitäten (s. Tabelle 3) abweichen. In der EU sind die Abweichungen noch relativ gering, weltweit erheblich. Damit können Unternehmen und Haushalte in reichen Ländern sich günstig Arbeit, Ressourcen und sogar Natur aneignen. Die zu Wechselkursen niedrigen Löhne in den ärmeren Länder sind für die Investoren aus den reichen Ländern spottbillig. Die Arbeiter können sich aber dort trotzdem relativ mehr leisten. Sie verdienen vielleicht nur 2,50\$ die Stunde, während der Arbeiter im reichen Land 25\$ verdient. Aber sie müssen für einen Big Mac nicht zwei Stunden arbeiten (wenn er 5\$ kosten würde), sondern nur 36 Minuten. Damit sind sie real immer noch schlechter dran als der Arbeiter im reichen Land, der nur 12 Minuten für seinen Big Mac (und nur 4 Minuten für einen in Russland) arbeiten muss, aber sie sind besser dran als das nominale Wechselkursverhältnis der Löhne vermuten ließe. Die Entlohnung (also die Zeit, die ein Arbeiter braucht, um genug für einen Big Mac zu verdienen) darf natürlich nicht länger sein als die Zeit, die zu seiner Herstellung notwendig ist. Brauchen die Arbeiter in Russland mehr als 12 oder gar 36 Minuten zu seiner Herstellung, können sie nicht erwarten, ihn für 12 Minuten zu kriegen. Löhne und Produktivität hängen zusammen. Bei den Webern und Winzern verdient übrigens jeder, was er herstellt; die notwendigen Zeiten zur Herstellung und zum Erwerb der Kaufsumme differieren nicht. Fallen in einem immer enger zusammenwachsenden Wirtschaftsraum (in der globalisierten Welt, in der erweiterten EU) immer mehr Schranken des Austausches, so stoßen diese Ungleichheiten aufeinander. Russische Big Macs sind nicht so leicht nach Dänemark zu transportieren. Aber ginge es, dann würden sich die Preise wahrscheinlich langsam annähern. Dänische Arbeitsplätze wandern auch nicht so schnell nach Russland, eher an eingewanderte Russen. Aber für beides nehmen die Schranken ab.*

kann eine wohlfeile Ausbeutung der Ressourcen des ärmeren Landes stattfinden, die zwar dort Einkommen schafft und auch den Wohlstand im reicheren Land erhöht, aber meist bei ungleicher Verteilung. Im Zuge des wünschenswerten, aber meist schwierigen Aufholprozesses ärmerer Länder oder Regionen nimmt die Abweichung zwischen Wechselkurs- und Kaufkraftparität ab (s. Tabelle 3). Aber eine Anpassung der Einkommen und Preise ohne reale Steigerung der Produktivität (wie z.B. in Ostdeutschland) führt im Fall eines Landes rasch zu einem Anstieg der Importe, einem Leistungsbilanzdefizit und einer korrigierenden Abwertung. Innerhalb eines Landes – wie etwa bei der deutschen Vereinigung – kann eine Einkommens- und Preisanpassung ohne gleichwertige Produktivitätssteigerung durch hohe Transferzahlungen in die vorher ärmere Region erreicht werden. Für die EU als Ganzes ist dies nicht vorstellbar. Sie muss auf die tatsächliche reale Entwicklung der ärmeren Mitgliedstaaten setzen. Aber wie rasch ist der reale Aufholprozess?

Das neo-klassische Konzept der Entwicklung geht davon aus, dass Investoren und Produktion an die billigeren Standorte gehen. Nicht nur die Kostenvorteile an den unterentwickelten Standorten locken in diese Richtung, sondern es drängen auch die

Nachteile an den entwickelten Standorten, wenn dort die Grenzproduktivität sinkt. Will ein aufholendes Land in seiner Entwicklungsstrategie vor allem auf niedrige Löhne setzen, so hat es innerhalb der EU größere Probleme als sonst in der Weltwirtschaft. Einmal setzen ihm die EU-Sozialstandards Grenzen; weiter muss es mit Abwanderung der qualifizierteren Arbeitskräfte rechnen, was die Löhne hoch treibt; schließlich passen sich die Preise der handelbaren Güter an und erfordern ebenfalls höhere Löhne, ohne dass dies durch Abwertungen zu kompensieren ist.

Schlimmer noch: Im Gegensatz zum klassischen Marktmodell fließen die Investitionen nicht rasch und im großen Umfang von den teuren zu den billigen Standorten und gleichen damit die Preis- und Kostenunterschiede aus. Vielmehr sichern die Agglomerationsvorteile (u.a. auch hohe Qualität der Infrastruktur, der Arbeitskräfte etc.) an den hochproduktiven Standorten diesen das Überleben trotz hoher Kosten. Die Grenzproduktivität sinkt nicht, sondern gerade in modernen Sektoren dominieren oft steigende Skalenerträge. Die hohe Wertschöpfung erlaubt dort hohe Steuern und Löhne, die das hochwertige Angebot an öffentlichen Gütern finanzieren und die produktivsten Arbeitskräfte anlocken. Diese

hohe Wertschöpfung resultiert aus Marktstrukturen, die den Löwenanteil innerhalb der transnationalen Wertschöpfungsketten nicht bei den Zulieferern von Rohstoffen und *low-tech*-Vorprodukten anfallen lassen, sondern bei den für Design, Forschung und Markenentwicklung zuständigen Produktionsstufen, bei denen Monopolrenten entstehen, die wieder in den Ausbau dieser Monopolstellung investiert werden (Milberg 2004).

Ärmere Regionen können sich aus ihrer Armutsfalle in der Regel eben nicht einfach durch ihre niedrigen Kosten befreien, sondern bedürfen der gleichzeitigen Verbesserung der Standortqualität. Nur wenige, vor allem asiatische Länder haben das erfolgreich geschafft, indem sie in einer entwicklungsorientierten Partnerschaft von Staat und Unternehmen einerseits den Unternehmen durch Markteingriffe Renteneinkommen zukommen ließen und andererseits durchsetzten, dass sie diese Ressourcen für ein kontinuierliches *upgrading* ihrer Produkte und Prozesse einsetzen.

Die EU-Regionalpolitik, welche die Angebotskapazität von Standorten stärken will, sieht das Problem, hält sich aber aus der Beeinflussung der Unternehmen weitgehend heraus. Sie kofinanziert nationale Programme, welche die Bedingungen für Unternehmen durch ein gezieltes Angebot staatlicher Leistungen verbessern wollen. Damit akzeptiert die EU bewusst eine Verzerrung der „vollkommenen“ Konkurrenz, deren Hüter die EU-Wettbewerbspolitik sonst ist, um zumindest in einer Startphase die Agglomerationsvorteile zu ersetzen. Allerdings gab es nur wenige Erfolgsgeschichten. Tatsächlich hielten sich die realen Produktivitätssteigerungen an schwachen Standorten in der EU trotz aller Regional- und Kohäsionspolitik in bescheidenen Grenzen, wie die einschlägigen Berichte (EU-Kommission 2001, 2004; Tarschys 2003; Sapir 2004) zeigen.

Unter den alten Mitgliedstaaten ist Irland die einzig wirklich bemerkenswerte Erfolgsgeschichte, ein Wirtschaftswunderland, dessen Modell unter den neuen Mitgliedstaaten vor allem Ungarn folgt. Beide Länder haben vor allem auch durch niedrige Steuern und Löhne bei sonst relativ guten Standortbedingungen ausländische Investitionen angezogen. Für die Modernisierung ihrer Industrie und die damit verbundenen Wachstums- und Beschäftigungsgewinne bezahlen sie mit erheblichen Einkommensübertragungen an die ausländischen Investoren (Irland ca. 20%, Ungarn ca. 6%; jeweils des Bruttoinlandsproduktes, womit das Nationaleinkommen entsprechend niedriger ausfällt). Aber auch für die noch reicheren Altmitglieder ist die Angleichung der Produktivitäten in

den Sektoren, die handelbare Güter produzieren, potentiell problematisch. Denn langfristig fallen damit in der EU die Spezialisierungsgewinne und der Anreiz zur Arbeitsteilung weg. Damit vollzöge sich dort der von Samuelson (2004) abgeleitete Prozess ein, der die reichen Länder benachteiligt.

Dieses langfristige Risiko für die Kern-EU tritt erst mal hinter einem kurzfristigen zurück: Was sich nämlich bis jetzt – neben dem irischen „Modell“ – als erfolgreich für die Konvergenz herausgestellt hat, war die Ausdehnung der Währungsunion auf die ärmeren Länder der Peripherie. Sie hat dort zu deutlichen Zinssenkungen geführt, die ihrerseits wiederum sowohl die Konsumnachfrage als auch die Investitionstätigkeit angekurbelt haben. Dabei droht allerdings die Gefahr einer Überhitzung (z.B. in Portugal, das sich hoch im Ausland verschuldete; Mateus 2001). Neben dem einmaligen Effekt der Zinssenkung zu Beginn der Währungsunion könnte die arme Peripherie noch von einem dauerhaft niedrigeren Realzins profitieren. Die kleinen Länder wachsen relativ rasch, während die großen kontinentalen Volkswirtschaften (D, F, I) eher schwaches Wachstum aufweisen. Bei einem einheitlichen Euronominalzins erhöht die Deflation in den wachstumsschwachen Ländern den Realzins und bremst dort das Wachstum zusätzlich, während in den inflatorischen „Tigerökonomien“ ein niedriger Realzins die Konjunktur weiter anheizt (Bofinger 2003). Eine solche höhere Inflation bei den Neumitgliedern ist aber für den Ausgleich der Einkommensdisparitäten (Balassa-Samuelson-Effekt) notwendig (Breuss 2003), zumal wenn die Wechselkurse in der Währungsunion eher fix sind.

Diese makroökonomischen Bremswirkungen für die Kern-EU werden durch das Verlagerungsrisiko verstärkt. Produktionsverlagerung an billigere Standorte ist in der erweiterten EU eine größere Sorge der Hochlohnstandorte geworden. Auch wenn sich die statistisch erfassten und nachweisbaren Arbeitsplatzverluste in den reicheren Mitgliedstaaten in einem bescheidenen Rahmen bewegen (Dauderstädt 2004), so wirkt doch die Drohung mit der Verlagerung, um Lohnzurückhaltung oder Lohnsenkungen in der einen oder anderen Form durchzusetzen. Damit sinkt die Inflationsrate und steigt der Realzins. Die jüngsten deutschen Exporterfolge spiegeln diese *competitive disinflation* wieder. Ihnen stehen spiegelbildlich die hohen Defizite der meisten Peripherieländer (Ausnahme: Irland) gegenüber. Wie in den 1980er Jahren Frankreich, so werden heute die relativ inflationären Peripherieländer durch wachsende Defizite zu Anpassungen gezwungen, die ihren Aufholprozess wieder bremsen könnten.

## Die schief regulierte Konkurrenz der Unternehmen im gemeinsamen Markt

Die nationale Politik hat – oft entgegen der eigenen Rhetorik – nie Vertrauen in den Markt gehabt und vielfältig interveniert, um Marktversagen oder politisch unerwünschte Marktergebnisse zu korrigieren. Sie hat insbesondere versucht, die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Standorts und der dort ansässigen Unternehmen zu stärken. Tatsächlich sind die komparativen Vorteile, auf die sich die Länder gemäß Empfehlung liberaler Ökonomen spezialisieren sollen, selbst oft genug politisch geschaffen. Sobald es sich nicht um Bodenschätze oder klimatische Bedingungen handelt, sind Standortvorteile meist historisch gewachsen, wobei der jeweilige Staat fast immer mitgeholfen hat. Ziel der staatlichen Politik war und ist es aber nicht nur, die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, sondern auch gesamtgesellschaftlich schädliche Unternehmenspolitiken einzuschränken.

In der Vergangenheit hatten die Mitgliedstaaten eine weitreichende Kontrolle über die Bedingungen in ihren nationalen Märkten. Mit dem Integrationsfortschritt mussten sie auf zahlreiche Instrumente verzichten, da die EU eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen anstrebte. Im Kern der Römischen Verträge (Titel I) steht der Abbau der Zölle und mengenmäßiger Handelsschranken, gemeinsamer Außenzoll sowie der Abbau staatlicher Subventionen und diskriminierender rechtlicher Vorschriften. Ein weiterer wichtiger Politikbereich ist die europäische Wettbewerbspolitik. Spätestens mit dem Binnenmarktprojekt und der Währungsunion verloren die Mitgliedstaaten die letzten Möglichkeiten einer eigenen Handels- und Wechselkurspolitik.

Vorher schützte der Staat seinen nationalen Binnenmarkt durch Zölle und andere Handelshemmnisse (spezielle Steuern; technische Vorschriften, welche die eigenen Unternehmen leichter erfüllen konnten), legte Mindestpreise fest, kaufte vorzugsweise bei einheimischen Anbietern und förderte den Export – eventuell durch Unterbewertung der eigenen Währung. Marktöffnung und eine starke Währung verbilligten importierte Inputs, während Zölle und/oder eine unterbewertete Währung sie verteuerten. Ein äquivalenter Ersatz für eine derartige Manipulation der Input- und Outputmärkte war die Zahlung von Subventionen, die in der EU ebenfalls inzwischen von Brüssel zu genehmigen ist. Schwerer zu kontrollieren ist es, wenn der Staat selbst öffentliche Güter und Dienstleistungen (Sicherheit, Recht, unternehmensnahe Infrastruktur, Bildung, Forschung) zur Verfügung stellt und dafür wenig oder gar keine Steuern

verlangt. Zu den Inputs kann auch billige Arbeit zählen, wenn der Staat Löhne subventioniert (z.B. bei Langzeitarbeitslosen) oder personelle Veränderungen abfedert (z.B. Frühverrentung).

All diese Maßnahmen waren geeignet, die Wertschöpfung der Unternehmen zu erhöhen, indem sie ihre Kosten senkten oder ihre Absatzpreise über den Preis erhöhten, der sich bei ungehinderter Konkurrenz durch andere, vor allem ausländische Anbieter einstellen würde. Auch auf ungeschützten Märkten waren die Unternehmen damit dank niedriger Kosten wettbewerbsfähig. Wo sie höhere Preise erzielen konnten, stieg ihre Wertschöpfung, die sie entweder zum *upgrading* ihrer Produkte und Prozesse investieren oder zwischen Arbeit und Kapital verteilen konnten. Erfolgreiche Aufholer (z.B. in Asien) nutzten diese Politiken, um ihre Unternehmen zu Spitzenpositionen auf dem Weltmarkt zu führen. Sie verschafften ihnen Extragewinne (Renten) als Gegenleistung für die Verpflichtung der Unternehmen, den nationalen Entwicklungserfolg mitzutragen. Die EU erlaubt ihren ärmeren Standorten diese bewährte Variante des Aufholens nicht, sondern versucht sie durch eine Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik zu ersetzen, deren Erfolge aber – wie oben dargelegt – bescheiden waren.

Die EU konnte sich aber nicht darauf beschränken, ein *level playing field* herzustellen, indem sie nationalstaatliche Markteingriffe zugunsten von Unternehmen unterband. Staaten regulierten „ihre“ Unternehmen ja auch, um soziale Stabilität und andere gesamtgesellschaftliche Ziele zu erreichen, die ein strikt betriebswirtschaftliches und marktorientiertes Verhalten der Unternehmen nie oder nur eingeschränkt und zu langsam hervorbringen würde. Dabei nimmt die staatliche Regulierung auch in Kauf, eventuell auch auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit vorzugehen. So können staatliche Mindestlöhne den Input Arbeit verteuern. Politische Regelungen der industriellen Beziehungen (z.B. Streikrecht) beeinflussen die Löhne ebenfalls. Nationalstaaten und EU regulieren auch das Produktionsverhalten der Unternehmen. Denn Unternehmen können nämlich nicht nur durch bessere Produktionstechnologien und mehr Kapitaleinsatz produktiver werden, sondern auch durch verschärfte Ausnutzung (höhere Arbeitsintensität, geringerer Arbeitsschutz, längere Arbeitszeiten) der Beschäftigten oder Externalisierung von Kosten (z.B. Umweltverschmutzung). Der Staat (bzgl. Arbeitsschutz, Umwelt) und auch von Gewerkschaften durchgesetzte Regelungen (z.B. Arbeitszeit) schränken einige dieser Möglichkeiten ein. Regelungen wie die Mitbestimmung oder Kündigungsschutz

haben ambivalente Auswirkungen auf die Produktivität, da sie einerseits erhöhten Abstimmungsaufwand verursachen, andererseits aber Anpassungen konfliktärmer gestalten.

Um zu vermeiden, dass diese – zunächst nationalstaatlichen – Regelungen dem Wettbewerbsdruck zum Opfer fallen, hat die EU die „negative“ Integration schon von Beginn mit – allerdings deutlich schwächeren – Elementen positiver Integration gekoppelt, die problematische Marktwirkungen auf europäischer Ebene korrigieren sollen. Schon in den Römischen Verträgen waren Bestimmungen zur Arbeitszeit u.ä. enthalten. Vor allem seit dem Vertrag von Amsterdam sind auch die Kompetenzen der Union in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik gewachsen (z.B. sozialer Dialog). Heute umfasst der *acquis communautaire* der EU eine lange Reihe von Vorschriften, um die Externalisierung von Kosten zu Lasten der Beschäftigten, der Umwelt und der Konsumenten zu beschränken. So ist die wöchentliche Arbeitszeit etwa auf 48 Stunden begrenzt (Arbeitszeitrichtlinie v. 23.11.1993). Wie bei der Arbeitszeit, so definieren die meisten EU-Normen Mindeststandards, die national meist übertroffen werden, gelegentlich aber Nachbesserungen erfordern, weswegen etwa Großbritannien die Sozialcharta lange nicht unterzeichnete. Aber für die meisten reicheren Mitgliedstaaten würde ein Wettbewerbsdruck (z.B. über die mit der Dienstleistungsrichtlinie bewirkte Liberalisierung wichtiger europäischer Arbeitsmärkte) bis runter auf die gemeinschaftlichen Mindeststandards auf Sozialabbau hinauslaufen.

Zu den wichtigen Elementen positiver Integration sind auch die beiden ausgabenstärksten Gemeinschaftspolitiken zu zählen, die Agrar- und die Regionalpolitik. Erstere nimmt einen ganzen Sektor aus dem internationalen Wettbewerb heraus, die zweite erlaubt spezifische Fördermaßnahmen (vor allem günstige Inputs) für schwache Regionen. Die Regionalpolitik „entschädigt“ damit die ärmeren Regionen sowohl für die Effekte der negativen Integration (sie werden schutzlos der Konkurrenz durch starke Regionen ausgesetzt) als auch der positiven Integration (sie können sich nicht durch niedrigere Standards – etwa im Arbeits- oder Umweltschutz – Wettbewerbsvorteile sichern).

Insgesamt übt die negative Integration eine größere Wirkung auf den sozialen Zusammenhalt in der Union aus als die bescheidenen Ansätze gemeinsamer Regeln und Politiken. Der einzelne Nationalstaat hat kaum noch Instrumente (wie z.B. Subventionen oder Schranken gegen Importkonkurrenz), um sozial problematische Anpassungsprozesse im Unterneh-

menssektor abzufedern, hinauszuzögern oder zu vermeiden. Das betrifft auch immer mehr Sektoren, die in den Gründerjahren der EU noch staatlich und damit geschützt waren, wie Energie, Telekommunikation, Transport, Rundfunk und Fernsehen. Sie haben immer weniger exklusive Marktnischen, die ihnen überdurchschnittliche Erträge erlauben. Zwar können auch diese wie alle Unternehmen versuchen, sich durch besondere Produkte oder Produktionsprozesse Vorteile zu sichern. Aber wo dies schwer möglich ist, müssen sie sich im Markt auch durch niedrige (Lohnstück)Kosten behaupten. Privatisierung und Deregulierung führen dann zum Abbau von geschützten Hochlohnarbeitsplätzen, die durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse oder gar informelle Zulieferstrukturen (z.B. mit Betrieben der Schattenwirtschaft) ersetzt werden. Umgekehrt führt die Liberalisierung im Idealfall zu niedrigeren Preisen, erhöhter Nachfrage und der Expansion neuer Wirtschaftsbranchen (z.B. Billig-Fluglinien).

Im Idealfall würden die Unternehmen über die Effizienz ihrer Prozesse und die daraus resultierende Qualität und den Preis ihrer Produkte konkurrieren, wobei die Mindeststandards im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz dafür sorgen, dass die Unternehmen hier keine Scheinerfolge zu Lasten der Natur und der Sicherheit und Gesundheit von Beschäftigten und Konsumenten erzielen. Leider sieht die Realität anders aus. Es dominieren Lohn- und Steuerwettbewerb.

### **Produktionssubvention durch niedrige Steuern und Löhne**

Angesichts des verschärften Wettbewerbs im Euro-land und der immer ähnlicheren Preisstrukturen auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten im gemeinsamen Binnenmarkt bleiben den Unternehmen dazwischen noch zwei Kostenfaktoren, deren Reduzierung ihnen mehr Luft geben könnte, um entweder die Gewinne zu erhöhen und/oder die Preise zu senken (und damit ihren Marktanteil zu vergrößern): die Steuern und die Löhne. Dabei wird gern übersehen, dass Unternehmen mit Steuern und Löhnen Leistungen kaufen, bei deren Erstellung Inputs benötigt werden, deren Erwerb der Staat aus den Steuereinnahmen bzw. die Arbeitnehmerhaushalte aus dem Lohneinkommen finanzieren. Erhalten sie von den Unternehmen weniger Steuern bzw. Löhne, können sie die Inputs auf Dauer nicht mehr im vollen Umfang erwerben, womit die Nachfrage nach diesen Inputs sinkt. Das wiederum trifft die Unternehmen,



die diese Inputs, also vom Staat nachgefragte Güter wie z.B. Bauleistungen oder Konsumgüter für die Arbeitnehmerhaushalte, zur Verfügung stellen.

### Niedrigere Steuern

Aus liberaler Sicht ist die steuerliche Entlastung der Unternehmen harmlos. Es bildet sich ein Gleichgewicht, bei dem die Unternehmen zwischen Standorten wählen, die niedrige Steuern mit einem geringeren Niveau öffentlicher Güter verbinden, und solchen, die ein besseres Niveau mit höheren Steuern finanzieren. In der Tat weisen ärmere Länder oft ein geringeres Steueraufkommen (als Anteil am BIP) und geringere Staatsleistungen auf. Dieses Bild täuscht aber, da zwischen bezahlten Steuern und erhaltenen Leistungen große Lücken klaffen können. Denn der Staat kann für Unternehmen wichtige öffentliche Güter auch durch andere Steuern finanzieren, indem er Lohn- oder Umsatzsteuern erhöht (von Verschuldung ganz zu schweigen). Außerdem können ärmere Länder dank des niedrigeren Kosten- und Lohnniveaus (auch und gerade im öffentlichen Dienst) ähnliche Staatsleistungen (z.B. innere Sicherheit) zu im internationalen Vergleich niedrigeren Steuersätzen anbieten.

Auch in reichen Ländern kann eine sinnvolle Kostensenkung bei Staatsleistungen durch eine Effektivierung der Staatstätigkeit erfolgen, die einen gewünschten Output an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen mit einem geringeren Aufwand produziert. Damit steigt der Wohlstand aller Konsumenten dieser Staatsleistungen einschließlich der Unternehmen. Für diese ist eine Situation am attraktivsten, die ihnen bei minimaler Besteuerung ein maximales Versorgungsniveau an öffentlichen Gütern gewährt. Verbrauchen Unternehmen Staatsleistungen, die zu höheren Kosten erbracht werden müssen als sie an Steuern und Gebühren abgeben, so subventioniert die Gesellschaft über verbilligte oder kostenlose Staatsleistungen die Wertschöpfung oder die niedrigeren Preise des Output und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Eine derartige Subventionierung könnte man mit Recht als Fiskaldumping bezeichnen. Sie gefährdet auch die Nachhaltigkeit des Angebots an öffentlichen Gütern.

Die EU-Wettbewerbspolitik schreitet dagegen nur ein, wenn ein Mitgliedstaat eine zwischen In- und Ausländern diskriminierende Unternehmensbesteuerung anwendet. Innerhalb eines Landes sind die Steuern in der Regel einheitlich und die EU-Wettbewerbspolitik würde eine Diskriminierung

zugunsten bestimmter Unternehmen nur in einigen Ausnahmen, z.B. in der Regionalpolitik zulassen. In Irland hat sie deshalb die niedrigen Unternehmenssteuersätze für die Fertigwarenproduzenten abgemahnt. Die EU-Regionalpolitik selbst ko-finanziert Staatsleistungen, die oft Unternehmen zugute kommen, wobei der begünstigte Staat eigene Einnahmen nur im geringeren Umfang aufwenden muss.

### Niedrigere Löhne

Bei den Löhnen droht der Ersatz von Hochlohn durch Niedriglohnarbeit. Niedrige Löhne müssen aber nicht immer niedrigere Produktivität und niedriges Versorgungsniveau der Arbeitnehmer bedeuten. Arbeitskräfte wandeln reproduktive Inputs wie Ernährung, Kleidung, Wohnung, Gesundheit, Bildung, soziale Risikovorsorge in den Output Arbeit um, den Unternehmen gegen Lohn nachfragen. Ist die Kaufkraft an billigen Standorten höher, können sie ein ähnliches Volumen reproduktiver Inputs für einen nominal (in Euro) geringen Lohn erwerben. Das trägt sicher auch zu einem vergleichbaren Produktivitätsniveau bei. Aber häufig sind die Löhne so niedrig, dass sie nur einen sehr bescheidenen Lebensstandard zulassen.

Sinken die Löhne sogar unter die realen Reproduktionskosten der Arbeit, so subventioniert die Gesellschaft die Unternehmen. Sie stellt ihnen Arbeitskraft zu Löhnen bereit, die nicht ausreichen, alle notwendigen reproduktiven Inputs zu geltenden Marktpreisen zu erwerben, weswegen diese Inputs subventioniert werden (z.B. Wohngeld). Diese subventionierte Arbeit wäre nachhaltig nicht zu diesem Preis anzubieten und ist daher aus anderen Quellen (Steuermittel) zu finanzieren. Auch Überlegungen zur Senkung der Lohnnebenkosten in Deutschland laufen letztlich auch auf eine Subventionierung des Inputs Arbeit hinaus, wenn die Lohnnebenkosten echte Reproduktionskosten darstellen. In Exportbranchen könnte man eine solche Lohnsubventionierung als Lohn- oder Sozialdumping bezeichnen. Nur wenn die Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben (wie z.B. erhebliche Teilkosten der deutschen Vereinigung) über die Sozialbeiträge der Lohnempfänger läuft, wäre eine Senkung der Sozialabgaben keine Subvention. Sie wäre dann vielmehr eine - längst fällige - Umschichtung der Lasten auf die tatsächlichen Nutznießer bzw. die Gesamtheit der Steuerzahler.

Die EU beschränkt sich bei der Regulierung dieser Lohnkonkurrenz auf die Durchsetzung allgemeiner

Gewerkschafts- und Mitspracherechte und Kernarbeitsnormen, die sicher dazu beitragen, dass Produktivitätsfortschritte sich auch in höheren Löhnen niederschlagen. Aber wie schnell und für welche Unternehmen dies geschieht, hängt nicht zuletzt vom tarifpolitischen System ab. In Deutschland mit seinen Flächentarifverträgen leiden alle Unternehmen zumindest eines Sektors und Tarifgebietes unter dem gleichen Lohndruck, was sie zwingt, verstärkt über die Produktivität zu konkurrieren. In anderen Ländern und zunehmend auch in Deutschland sind die Tarifstrukturen stärker differenziert und oft betriebsnah. Sie erlauben es schwächeren Unternehmen, durch niedrigere Lohnkosten zu überleben. Schwache Marktmacht der Arbeitnehmer hat dazu beigetragen, dass sich die Schere zwischen Produktivitäts- und Lohnentwicklung immer weiter geöffnet hat.

So können Lohnniveaus und Sätze für die Unternehmensbesteuerung zwischen den Mitgliedstaaten erheblich variieren. Die EU hat hier keine Harmonisierung vorgenommen – nicht zuletzt wegen des Widerstandes derjenigen Mitgliedstaaten, welche die letzten verbliebenen Wettbewerbsvorteile ihrer Unternehmen retten wollen. Angesichts der wachsenden Steuerkonkurrenz gibt es zwar Harmonisierungsansätze seitens einiger Länder bzw. ihrer Finanzminister, doch blieben sie weitgehend wirkungslos, obwohl Irland seine Sätze nach allgemeinem Druck etwas angehoben hat. Wenn multinationale Konzerne auch noch Beschaffungs- und Absatzmärkte intern kontrollieren (was dem Muster eines großen Teils des internationalen Handels entspricht, der Intrakonzernhandel ist), so haben sie die regionale

Verteilung von Produktivität, Wertschöpfung und damit die Steuerbasis ohnehin unter ihrer Kontrolle.

### Volkswirtschaftliche Folgen von Produktionssubventionen

Wo sind die Grenzen dieses Wettlaufs in der realen Unternehmenssubventionierung durch niedrige Steuern und Löhne? Wichtige Variablen sind dabei die Überwälzungsoptionen (höhere Gewinne oder niedrigere Preise) und die Absatzmärkte (im Inland des Standortes oder Export), wie Tabelle 4 im Überblick zeigt.

Ökonomisch stößt also eine Produktionssubventionierung kaum auf Grenzen, solange nicht entweder der Staat Finanzierungsprobleme bekommt oder die Verarmung Gegenreaktionen (Abwanderung, soziale Unruhen, Streiks, politischen Druck) auslöst. Aber die Steuer- und Lohnentlastung der Unternehmen verschärft deren Absatzprobleme noch, da sowohl Staat wie Arbeitnehmerhaushalte nun weniger nachfragen können. Nur im Fall einer kontinuierlichen Produktionsausweitung mit steigender Beschäftigung würde langfristig der Kosten- und Lohndruck (dank niedrigerer Arbeitslosigkeit) wieder einen Aufholprozess der Einkommen auslösen. Diese Produktionsausweitung könnte sich auf eine höhere Nachfrage dank der niedrigeren Preise stützen. Wegen dem durch Niedriglöhne und knappe Staatshaushalte beschränkten Binnenmarkts läge diese Nachfrage aber eher im Export. In ärmeren Mitgliedstaaten könnten so die Einkommen langsam auf das Niveau

**Tabelle 4:** Überblick über Wirkungen von Produktionssubventionen

Markt \ Überwälzung	höhere Gewinne	niedrige Preise
Absatz im Inland	Der Absatz nimmt in der Regel nicht zu, die Einkommensverteilung verschlechtert sich und die Nachfrage steigt nur insoweit, als die Gewinneinkommensbezieher ihr höheres Einkommen verausgaben	Im Zuge eines deflatorischen Prozesses steigt das Realeinkommen aller Verbraucher und die Nachfrage kann sich zwar kaum nominal (außer aus den Gewinnen) aber real erhöhen.
Absatz ins Ausland und Investor im Ausland	Der Absatz nimmt in der Regel nicht zu, die Einkommensverteilung verschlechtert sich im Inland. Die Gewinne werden ins Ausland transferiert, wodurch sich die Leistungsbilanz verschlechtert und ein Aufwertungsdruck vermieden wird.	Der Absatz steigt und es findet ein realer Wohlstandstransfer ans Ausland statt, das nun die subventionierten Güter und Dienstleistungen erhält (ungleicher Tausch).

der reicheren Mitgliedstaaten steigen.

Produktivitätsgewinne in den aufholenden Ländern würden sich damit dort in Realeinkommenssteigerungen umsetzen. Entweder sanken die Preise der produktiver produzierten Güter, wovon alle Kunden und Konsumenten (ggf. nur nachgelagerte Unternehmen in Wertschöpfungsketten) profitierten, oder die Löhne und/oder die Gewinne würden steigen. Mittelfristig zögen die Einkommen in den weniger produktiven Branchen nach (Balassa-Samuelson-Effekt; EZB 1999, UN-ECE 2001). Die daraus resultierende Inflation würde dann eine reale Aufwertung auslösen. Damit entstünde wieder mehr Kaufkraft und damit Nachfrage in den ärmeren Ländern.

Im Euroland mit seinem Stabilitätsbias und den massiven Gewinntransfers aus einigen ärmeren Standorten (Irland, Ungarn) ins Ausland unterbleibt dieser Ausgleich aber oder verläuft stark verlangsamt und ungleichmäßig. In den ärmeren Mitgliedstaaten steigt zwar die Nachfrage nach Arbeit und die Produktivität, aber wegen der hohen Arbeitslosigkeit führt das nur langsam zu höheren Löhnen (in Ungarn etwa stieg die Produktivität 1992-2000 um 259%, die Löhne dagegen nur um 106%; in Irland sank Lohnquote seit 1980 von 77% auf 53% des Volkseinkommens). Allerdings stiegen in Ungarn die Lohnstückkosten in Euro ab 2000 bis 2004 wieder stark an. In anderen neuen Mitgliedstaaten entwickelten sich die Lohnstückkosten in Euro wechselhaft mit Phasen starker Ab- und Zunahmen (Brück 2004, Tabelle 3). In den reicheren Ländern führt der Lohn- und Kostendruck zur *competitive disinflation*, also dem Versuch, über reale Abwertung preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu sichern. Deutschland konnte so seine preisliche Wettbewerbsfähigkeit wahren (Brück 2004).

Echte Produktivitätssteigerungen und reine Kostensenkungen durch Lohn- und Steuerkürzung setzen sich in Europa sozial und politisch unakzeptabel langsam in Wachstum und neue Beschäftigung um. Deswegen fordern neoklassische Ökonomen und liberale Wirtschaftspolitiker immer mehr Flexibilität. Aber woher soll die zusätzliche Nachfrage und damit die neuen Jobs kommen? Die Lohnsumme stagniert oder schrumpft. Die Gewinne der Reichen werden weniger konsumiert, sondern gespart. Aber dieses Sparkapital wird in einem deflatorischen Umfeld kaum für produktive Investitionen nachgefragt. Die Unternehmen sehen kaum Absatzchancen und konkurrieren um den magern Nachfragekuchen mit weiteren Kostensenkungen, die oft nur weitere Einkommen und damit potentielle Nachfrage vernich-

ten. Dauernde Preissenkungen und Jobrisiken veranlassen die Haushalte der Lohnempfänger zu mehr Sparen, was diesen Trend noch verstärkt. Und der Staat, der hier antizyklisch gegensteuern sollte, wird vom Stabilitätspakt der EU ebenfalls zum Sparen angehalten. Kein Wunder, dass am ehesten der Export boomt. Aber damit verschiebt sich das Problem nur. Die Investitionen, die im Inland nicht stattfinden, finden im Ausland als Kredite statt, die dessen Importe finanzieren. Welche Kaufkraft die dafür akzeptierten Dollars später haben werden, bleibt zweifelhaft. Vielleicht verleihen die Exportchampions ihren Wohlstand nicht nur, sondern verschenken ihn sogar.

## Die Auswirkungen auf Produktions- und Wohlfahrtsregime

Alle Länder kennen eine Fülle von rechtlichen Regelungen, institutionellen Arrangements und spezifischen Politiken, die ihre Form von Kapitalismus definieren und spezifische Produktions- und Wohlfahrtsregime kombinieren (Esping-Andersen 1991, Albert 1992, Hall/Soskice 2001). Noch in den 1980er Jahren schloss das beachtliche Verstaatlichungen (z.B. in Frankreich) nicht aus. Im gemeinsamen Markt bedurfte und bedarf es gemeinsamer EU-weiter Regeln, um diesen Wettstreit der Kapitalismusformen zu gestalten. Der Kern des Gemeinschaftsrechts zielt darauf, allen Unternehmen gleiche Marktchancen zu garantieren und keine direkte staatliche Unterstützung zuzulassen. Staatliche Unternehmen mit ihren *soft budgetary constraints* unterliegen einem zunehmenden Kommerzialisierungs- oder gar Privatisierungsdruck. Mit der Währungsunion haben die teilnehmenden Länder auch den Wechselkurs als Instrument verloren, die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen zu sichern. Länder, die darauf traditionell stärker angewiesen waren (z.B. Schweden; mehr dazu unten), haben deshalb auch den Euro nicht übernommen.

Politische Regulierungen der Wirtschaft, die Strukturen des Wohlfahrtsstaates und der industriellen Beziehungen sowie die davon geprägten historisch gewachsenen Spezialisierungsmuster der nationalen Wirtschaften bilden ineinander verwobene Produktions- und Wohlfahrtsregime (Hall/Soskice 2001). Einige dieser traditionellen Arrangements sind in der EU aber kaum durchzuhalten. Der zentrale Effekt der vorwiegend negativen Integration, die immer mehr Bereiche einem Wettbewerbsdruck unterwirft, ist die Senkung der Stückkosten. Der Wettbewerbsdruck

verdrängt die weniger produktiven Arbeitskräfte aus der Beschäftigung. Nur noch in - immer weniger werdenden – geschützten Unternehmen lässt der Kostendruck Schonarbeitsplätze zu, auf denen Beschäftigte über ihrer Produktivität entlohnt werden. Die Unternehmen externalisieren die sozialen Kosten, indem sie diese Arbeitskräfte in die sozialen Sicherungssysteme für Arbeitslose, Behinderte oder Frührentner entlassen und sich aus der Finanzierung der öffentlichen Güter zurückziehen.

Diese gesellschaftliche Subventionierung der Unternehmen hat einmal die Gewinne erhöht und dazu beigetragen, den Anteil der Löhne am Volkseinkommen (vgl. oben Tabelle 2) zu drücken. Das könnte an sich zu einer wünschenswerten Erhöhung der Investitionen und einem *upgrading* der europäischen Unternehmen führen. Aber die meisten Staaten haben die Unternehmen entlastet, ohne eine derartige volkswirtschaftlich wertvolle Verwendung der Extragewinne (Renten) zu fordern. Denn im Gegensatz zu staatlichen Subventionen oder den günstigen Krediten aus einem „verbündeten“ Bankensektor („rheinischer Kapitalismus“) erlauben allgemeine Liberalisierungsschritte wenig Einfluss auf die Unternehmensstrategie.

Außerdem sind in vielen hochkompetitiven Märkten weniger die Gewinne gestiegen als die Preise gesunken. Damit werden zwar die Konsumenten entlastet, aber die externalisierten Kosten kommen auf Umwegen in Gestalt höherer Sozialausgaben wieder auf sie zu und treffen in den kontinentalen Wohlfahrtsstaaten (Deutschland, Frankreich etc.) vor allem Lohnabhängige, deren Einkommen ohnehin relativ zurückfallen. Zwar spart der Staat an direkten Subventionen (auch an eigene Staatsunternehmen), aber seine Steuerbasis blutet an anderen Stellen aus, da er Unternehmen und Gewinneinkommen schont, die verbleibende Steuerbasis der Löhne und des Verbrauchs (Mehrwertsteuer, Sondersteuern auf Treibstoff, Alkohol, Zigaretten etc.) aber ebenfalls schrumpft. Denn die Lohnmasse leidet unter dem Lohndruck und der wachsenden Zahl der Arbeitslosen oder anderweitig aus dem Beschäftigungssystem ausgeschiedenen und der Verbrauch unter der kaum noch wachsenden oder gar schrumpfenden Nachfrage.

So entsteht ein Kreislauf aus sinkender Nachfrage des Staates und der Haushalte der Arbeitnehmer und Transfereinkommensbezieher einerseits und ständigen Versuchen der Unternehmen andererseits, durch Kostensenkungen einen Teil des schrumpfenden Kuchens zu ergattern. Da die knapperen Steuern und Löhne nicht mehr für die Erhaltung oder Steigerung

der Qualität der Arbeitskraft und der öffentlichen Vorleistungen ausreichen, sinkt gleichzeitig die Qualität dieser wichtigen Unternehmensinputs. Die Produktivität wächst dann entsprechend langsamer.

Am Extremfall des sozialistisch-planwirtschaftlichen Regimes kann man die Probleme von Produktions- und Wohlfahrtsregimen und ihrer Kompatibilität mit dem EU-Modell deutlich machen: Dort wurden alle beschäftigt; die Produktivität war daher sehr niedrig (obwohl massiv soziale Kosten zu Lasten von Umwelt und Arbeitskräften externalisiert wurden); das Konsumniveau war entsprechend qualitativ und quantitativ schlecht, wenn auch ziemlich ausgeglichen; die Transferaufwendungen des Wohlfahrtsstaates hielten sich in engen Grenzen, da es keine Arbeitslosen und wenig Rentner gab und die Preise für die Grundbedarfsgüter subventioniert waren. Die Unternehmen verfügten dank weicher Budgets (*soft budgetary constraints*) über genügend Ressourcen zur Bezahlung überflüssiger Arbeit und zahlreicher sozialer Einrichtungen. Durch die außenwirtschaftliche Abschließung waren die relativen Preise und Einkommen vom Weltmarkt unabhängig.

Die Transformation der sozialistischen Wirtschaften, ohne die auch deren EU-Mitgliedschaft nicht möglich gewesen wäre, führte zu hoher Arbeitslosigkeit und Ungleichheit, allerdings verbunden mit besserem Warenangebot. Die Beschäftigungsquoten gingen in allen postkommunistischen Wirtschaften zurück (Knogler 2005: 66). Die Unternehmen, soweit sie überhaupt überlebten, schrumpften sich gesund (oder wurden von ihren neuen privaten, oft ausländischen Eigentümern „verschlankt“) und überließen die soziale Versorgung der ehemaligen Belegschaften den überlasteten neuen Wohlfahrtsstaaten oder einer Tätigkeit in der Schattenwirtschaft, die schon unter der Planwirtschaft Versorgungsengpässe kompensierte (Ehrke 2004). Im Realsozialismus galt „Wir tun so, als ob wir arbeiten; ihr tut so, als ob ihr uns bezahlt.“ Niedrige Produktivität führte zu niedrigen Reallöhnen. Im kontinentaleuropäischen Kapitalismus gilt: „Wir arbeiten hart oder gar nicht; ihr verdient gut und wir unterstützen die Arbeitslosen.“ Hohe Produktivität erlaubt hohe Gewinne und Bruttolöhne, von denen aber immer höhere Umverteilungsabgaben (Lohnnebenkosten) zur Bewältigung der externen sozialen Effekte dieses Produktivitätsdrucks abgehen.

Denn nicht nur die Planwirtschaften im Osten haben sich transformiert, auch die erheblich staatslastigen Wirtschaften in den alten Mitgliedstaaten mit ihren riesigen öffentlichen Wirtschaftssektoren (vor allem Frankreich, Italien, Spanien, Portugal).

In der Regel profitierten die Abnehmer, seien sie nun Endverbraucher oder andere Unternehmen, die deren Output als Zwischenprodukte verwendeten. Aber die Öffnung verändert Preise und verschiebt die Wertschöpfung zwischen den Sektoren. Die Beschäftigung in der Produktion handelbarer Güter geht tendenziell zurück, da die Produktivität durch Spezialisierung steigt, es sei denn, die Nachfrage wächst noch schneller. Neue Beschäftigung entsteht am ehesten im Dienstleistungssektor, da dort die Produktivität langsamer steigt.

### **Der Strukturwandel – erst erzwungen, dann misslungen**

Mit diesem verhängnisvollen Kreislauf von Sparen und Krise kombiniert sich ein ebenfalls verhängnisvoller Strukturwandel. Die Produktion handelbarer Güter – vor allem Industriegüter – leidet besonders unter dem Ersatz von Hochlohn- durch Niedriglohnarbeit im Rahmen der Integration armer Länder und der Globalisierung. Die De-Industrialisierung, besonders in den reicheren (Hochlohn-)Ländern geht einher mit einer – oft noch zu langsamen - Ausweitung des Dienstleistungssektors, die deshalb auch nicht alle in der Industrie frei gesetzten Arbeitskräfte absorbiert (Wren 2001; für Deutschland: Klodt 2004). Die Verlagerung nicht-marktbezogener Tätigkeiten im Haushalt und früher in der Landwirtschaft stellt einen der wichtigsten Wachstums- und Beschäftigungsmotoren dar. In den „goldenen“ Jahren des Fordismus wanderte Beschäftigung von der Landwirtschaft und aus den Haushalten vor allem in die industrielle Produktion von langlebigen Konsumgütern wie Haushaltsgeräte, Autos etc. (Lutz 1984). Bei relativer Sättigung dieser Nachfrage stützt sich nun vor allem die amerikanische Expansion auf den Ersatz von Haushaltstätigkeit durch persönliche Dienstleistungen (Freeman/Schettkat 2005). Im Euroland entmutigen die allgemeine Nachfrageschwäche und der deflatorische Druck potentielle Investoren und Anbieter marktorientierter Dienstleistungen. Ein nicht unerheblicher Teil der Dienstleistungen wird auf dem Schwarzmarkt angeboten. Die Anbieter wollen so die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben vermeiden, die mit der Krise der Industrie gewachsen sind, oder sie sind – oft illegale – Einwanderer.

Die Effektivierung der früher geschützten Industriesektoren eröffnet verschiedene, auch kombinierbare Optionen mit unterschiedlichen Strukturwirkungen:

- Mehr Freizeit in Form kürzerer Arbeitszeiten;
- Höhere Arbeitslosigkeit, bei der die Einkommensersatzleistungen aus den höheren Einkommen der noch Beschäftigten finanziert werden;
- Höhere Beschäftigung im verbleibenden öffentlichen Sektor, die durch höhere Steuern aus dem effizienteren Sektor finanziert wird (im Idealfall steigert die Staatstätigkeit die Effizienz im privaten Sektor weiter);
- Höhere Beschäftigung in expandierenden privaten Sektoren (meist Dienstleistungen), die Nachfrage seitens der höheren Einkommen finden.

In bestimmten Regimetypen setzen sich unterschiedliche Optionen durch (Scharpf 2001; 2005): Allgemein haben Kontinentaleuropa und – wenn auch erst viel später – Japan Produktivitätssteigerungen stärker in Arbeitszeitsenkungen umgesetzt und im größeren Umfang bezahlte Nichtarbeit (Verrentung aus verschiedenen Gründen, Langzeitarbeitslosigkeit) akzeptiert als die Angelsachsen. Schweden bietet eine staatliche Alternative, welche die Nachfrage nach Dienstleistungen durch Steuern finanziert und damit Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor sichert. Dabei steigern sinnvoll und effizient organisierte staatliche Dienstleistungen ihrerseits die Produktivität des Privatsektors (z.B. durch Bildung, Entlastung qualifizierter Frauen von der Kinderbetreuung, Forschung). Allerdings können hohe Beschäftigungsraten und unbefriedigende Produktivitätsentwicklung leicht zu Inflation führen. Deren außenwirtschaftliche Folgen (Verlust der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, Handelsbilanzdefizite) sind durch eine Abwertung zu bekämpfen. Deswegen wäre die schwedische Strategie innerhalb der Währungsunion nur schwer beizubehalten. In fast allen Gesellschaften ist außerdem die Untergrundwirtschaft gewachsen.

Beim neuen Dienstleistungssektor lässt man entweder einen Niedriglohnsektor zu bzw. erzwingt seine Entstehung durch Senkung der Einkommensersatzleistungen, wobei ein Mindestlohn eine untere Grenze setzt (angelsächsischer Weg); oder die Abnehmer bezahlen auch diese Dienstleistungen relativ gut, womit ihre Produktivität steigt und sie für Arbeitslose trotz großzügiger sozialer Sicherung attraktiv bleiben (japanischer Weg; Kampeter 2004). In der EU wäre der japanische Weg allerdings einem zusätzlichen Problem ausgesetzt, nämlich der Konkurrenz der Zuwanderer aus Billiglohnländern, die in Japan dank Insellage und strengerer staatlicher Kontrollen bisher eine geringe Bedeutung hatte. Die von Scharpf (2001; 2005) für Deutschland vorgeschlagene Subventionierung der Dienstleistungsproduktion durch Entlastung von Sozialabgaben würde deren

Expansion (inkl. Beschäftigung) wohl fördern. Aber auch hier gilt, dass eine Entlastung über die angemessene Beteiligung an den realen Kosten der Risikoabsicherung hinaus eine Produktionssubvention darstellt, bei der zumindest sicherzustellen ist, dass sie nicht nur die Gewinne der dort aktiven Unternehmen erhöht.

### Politiken für ein soziales Europa

Ein soziales Europa müsste versuchen, folgende Ziele zu erreichen:

- Das aus der neuen Arbeitsteilung resultierende Produktivitätspotential sollte in mehr Wachstum und Beschäftigung umgesetzt werden.
- Die Angleichung der Einkommensverhältnisse zwischen den Regionen sollte so rasch wie möglich erfolgen.
- Die Ungleichheit der Einkommensverteilung innerhalb der Gesellschaften sollte zumindest nicht weiter zunehmen und eher zurückgehen.
- Alle arbeitenden Menschen sollten genug verdienen, um einen dem Entwicklungsstand ihrer Gesellschaft angemessenen Lebensstandard zu genießen, worin eine entsprechende Beteiligung an den öffentlichen Ausgaben einschließlich der sozialen Sicherungssysteme einzuschließen ist.
- Die Kriterien für die Finanzierung von Nichtarbeit (in Form von Sozialleistungen an Alte, Kranke, Behinderte, Arbeitslose) sollten im Rahmen der jeweiligen Solidargemeinschaft festgelegt werden, die durch Steuern und Beiträge die entsprechenden Mittel aufbringt. Die Entscheidung zwischen mehr Freizeit oder höherem Einkommen sollte individualisiert werden.
- Unternehmen sollten durch Verbesserung der realen Produktivität konkurrieren, nicht durch Druck auf die Preise der Inputs (einschließlich der Steuern und Löhne), der lediglich Einkommen umverteilt, ohne den gesellschaftlichen Reichtum zu mehren.
- Das staatliche Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sollte ebenfalls so produktiv und effizient wie möglich erfolgen, womit aber ebenfalls nicht Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen der im öffentlichen Sektor Beschäftigten zu verstehen ist, sondern eine höhere reale Leistung durch neue Verfahren, bessere Ausbildung und Qualifikation, modernere Ausrüstung, effizientere Führung.

Diese Ziele erfordern einen erheblichen Regulierungszuwachs und neue Politiken auf europäischer Ebene:

- **Wachstumspolitik:** Wenn Kostensenkungen und Spezialisierung im gemeinsamen Markt deflatorischen Druck ausüben, muss, um diesen Trend zu kompensieren, mehr neue Nachfrage entstehen. Dabei kann man sich nicht einfach auf die Gewinne oder die gestiegenen Realeinkommen der Konsumenten verlassen. Zusätzliche monetäre Nachfrage entsteht nur durch interne Geldschöpfung (also Investitionen oder Konsum, die durch Kredit finanziert sind) oder – in Deutschland oft einseitig – durch Nettogeldzuflüsse aus dem Ausland (Exportüberschüsse). Nachfrageexpansion fördert den Strukturwandel aus den Billigbranchen in neue Sektoren (Dienstleistungen). Die makroökonomische Politik muss diesen Prozess durch eine expansive Geld- und Fiskalpolitik unterstützen, die sich an der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisbilanz (Haushalte, Unternehmen, Staat) orientiert und nicht einseitig die staatliche Bilanz ins Gleichgewicht zu bringen versucht. Die Besteuerung der Gewinneinkommen (nicht unbedingt der Unternehmen) muss ihrem steigenden Anteil am Volkseinkommen folgen.
- **Kohäsion:** Der nominale Aufholprozess der ärmeren Regionen durch Aufwertung der eigenen Währung oder höhere Inflation in Euro sollte nicht durch übermäßige Stabilitätspolitik gebremst werden. Die Europäische Zentralbank sollte daher eine höhere Inflationsrate in den ärmeren Mitgliedstaaten tolerieren. Ein Abbremsen dieses nominalen Aufholprozesses ist nur in dem Maße sinnvoll, wie er den realen Aufholprozess nicht durch reale Überbewertung und Verlust der Wettbewerbsfähigkeit untergräbt. Die Differenz zwischen Kaufkraftparität und Wechselkurs sollte so rasch wie möglich schrumpfen, da sie ständig zur Aneignung realer Werte zu Dumpingpreisen ermutigt. Diesem Ziel dient auch eine wachsende Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus diesen Regionen.
- **Angemessene Löhne:** Der Stundenlohn sollte der Stundenproduktivität entsprechen, wobei er um den Kaufkraftfaktor korrigiert werden kann. Arbeitnehmer in Unternehmen an ärmeren Standorten mit der gleichen Produktivität wie in reichen Mitgliedstaaten sollten also in Kaufkraftparitäten gemessen gleich viel verdienen. Ein entsprechend nach Kaufkraft differenzierter Mindestlohn sollte europaweit gelten. Wem diese Forderung absurd vorkommt, sollte bedenken, dass die

EU gemäß Beitrittsabkommen die Direktzahlungen an polnische Bauern (die eigentlich eine Preissenkung kompensieren, die dort nie erfolgte) von 25% des Wertes in der EU-15 beim Beitritt auf 100% im Jahr 2013 erhöhen wird. Diese in Euro definierten Zahlungen werden nicht einmal um die Kaufkraftunterschiede korrigiert. Im Dienstleistungssektor sind Hochlohndienstleistungen nach dem Vorbild Japans oder Schwedens auszubauen, entweder im privaten Sektor oder im öffentlichen Sektor. Gegen Unterbietung durch Zuwanderung aus armen Ländern ist entschieden vorzugehen. Da bei Dienstleistungen – soweit keine klaren anderen Messgrößen vorliegen – die Produktivitätsunterschiede eher gering sind, gilt dort die obige Regel für angemessenen Lohn. Für Wanderarbeiter, die an teuren Hocheinkommensstandorten arbeiten, kann die Kaufkraftparität des Herkunftslandes nicht voll angewandt werden, sondern der Lohn muss die niedrigere Kaufkraft im reichen Land ausgleichen. Eine EU-Dienstleistungsrichtlinie sollte diese Bedingung einschließen und die Überwachung muss am Standort des Verbrauchs, nicht durch das Entsendeland erfolgen.

- **Makroökonomischer Dialog:** Die Anpassung der Löhne an Produktivitätssteigerungen und Preisveränderungen im Sinne einer Sicherung von Kaufkraft und Wettbewerbsfähigkeit erfordert eine Abstimmung der Lohnpolitik mit der Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik. Sie soll einerseits verhindern, dass eine *competitive disinflation* das Wachstum bremst und dass andererseits allzu üppige reale Aufwertungen (starke Lohnerhöhungen plus Aufwertung der Währung) die Wettbewerbsfähigkeit vor allem der aufholenden neuen Mitgliedstaaten untergraben.

- **Freizeit:** Die Arbeitszeit (Wochenarbeitszeit, Jahresarbeitszeit) kann innerhalb den durch die Sozialcharta gegebenen Grenzen bei durch die Produktivität gegebenem Stundenlohn von Land zu Land variieren, um unterschiedliche Präferenzen für mehr Freizeit bzw. für mehr Output/Einkommen zu berücksichtigen. Soweit produktionsorganisatorisch möglich, sollte diese Präferenz individuell durch den einzelnen Arbeitnehmer gewählt werden können.
- **Risikoabsicherung:** Die Absicherung gegen Risiken wie Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Alter muss die Interessen aller Mitglieder der Solidargemeinschaft, Beitragszahler wie Unterstützungsempfänger, berücksichtigen und Vorkehrungen gegen *moral hazard* enthalten. Die Solidargemeinschaft sollte alle mit gleichen Rechten und Pflichten umfassen. Insbesondere die Lebensarbeitszeit (Renteneintrittsalter) ist dann den veränderten demographischen Bedingungen anzupassen, wenn die Beitragszahler ansonsten überlastet würden. Um die Mobilität innerhalb der EU zu sichern, wäre eine EU-weite Solidargemeinschaft erstrebenswert, in der Beiträge und Leistungen nur um die Kaufkraftparität variieren sollten.
- **Wettbewerbspolitik:** Um zu verhindern, dass Unternehmen Wettbewerbsvorteile durch Produktionssubventionen in Form niedrigerer Steuern und Löhne (Fiskal- oder Sozialdumping) erzielen, muss die EU-Wettbewerbspolitik prüfen, ob die Besteuerung dem Wert der verbrauchten Staatsleistungen entspricht und die Löhne der um die Kaufkraft korrigierten Stundenproduktivität. Niedrigere Steuern und Löhne sollten wie direkte Subventionen genehmigungspflichtig sein und

**Tabelle 5:** Einkommensverteilung in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten

Land	Bevölkerung (in Millionen)	Anteil am Volkseinkommen		Durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen (in Kaufkraftparitäten) in USD		
		Reichsten 10%	Reichsten 20 %	Gesamtgesellschaft	Ärmeren 80 %	Ärmeren 90%
Deutschland	82	28	44,77	<b>25240</b>	17447,2	20192,0
Frankreich	59	24,1	40,2	24080	17999,8	20039,9
UK	58	27,5	43,2	24340	17281,4	19607,2
Schweden	8,9	20,1	34,5	23800	<b>19486,3</b>	<b>21129,1</b>

Quelle: World Bank „World Development Indicators 2003“; eigene Berechnungen.

Verletzungen dieser Regeln Geldbußen nach sich ziehen können.

- **Staatsmodernisierung:** Steuern sind die Bezahlung der vom Staat bereitgestellten öffentlichen Güter und Dienstleistungen. Produktivitätssteigerungen im Staatssektor erhöhen den Umfang und die Qualität der Versorgung oder erlauben Steuer-senkungen. Sie sind auch durch europaweites *benchmarking* und Leistungsvergleiche (Typ Pisa-Studie) voranzutreiben, wobei die EU eine aktive Rolle übernehmen kann. Privatisierung von Staatsfunktionen ist dann sinnvoll, wenn die Produktivitätssteigerungen anders nicht erreicht werden können und vermieden wird, dass lediglich Einkommen gekürzt werden. Ein europäisches Produktions- und Wohlfahrtsregime sollte versuchen, aus der EU ein großes Schweden zu machen. Schweden (ähnlich auch Dänemark) kombiniert Wachstum, Modernisierung, Partizipation und sozialen Ausgleich besser als alle anderen OECD-Länder (Witte 2004). Wie Tabelle 5 zeigt, ist das Durchschnittseinkommen der ärmeren 80% oder 90% (also nach Abzug der reichsten 20% oder 10%) in Schweden höher als in Deutschland, Frankreich oder Großbritannien, obwohl das gesamtgesellschaftliche Durchschnittseinkommen jeweils umgekehrt höher ist.

Aber die Hindernisse auf dem Weg zu einem „schwedischen“ Europa sind enorm:

- Die geplanten Erweiterungen um eher noch ärmere und bevölkerungsreiche Länder erhöhen die oben ausgeführten Probleme.
- Die ärmeren Regionen sind an einer Verlängerung ihrer „Wettbewerbsvorteile“ in Form niedriger Löhne und billiger Staatsleistungen interessiert.
- Die reichen Gewinneinkommensbezieher werden einer Annäherung an eine Einkommensverteilung wie in Schweden, die auf jeden Fall ihren relativen, wahrscheinlich sogar ihren absoluten Reichtum reduziert, massiven Widerstand entgegensetzen.
- Die mit den unterschiedlichen Produktions- und Wohlfahrtsregimen verbundenen institutionellen und Verteilungsinteressen werden sich ebenfalls wehren.

Aber das alternative Szenario ist ebenfalls bedrückend: eine zunehmende soziale Polarisierung, die sich politisch in Europaskepsis und Populismus umzusetzen droht.



## Bibliographie

- Albert, Michel (1992) Kapitalismus gegen Kapitalismus, Frankfurt / New York
- Bofinger, Peter (2003) The Stability and Growth Pact neglects the Policy Mix between Fiscal and Monetary Policy, in: *intereconomics, Review of European Economic Policy*, Heft 1, S.4-7
- Breuss, Fritz (2003) Balassa-Samuelson Effects in the CEEC. Are the Obstacles for Joining the EMU? IEF Working Paper Nr. 52, Wien
- Brück, Tilman u.a. (2004) EU-Osterweiterung: Klare Herausforderungen, unberechtigte Ängste, Wochenbericht des DIW 17/04 Berlin
- Dauderstädt, Michael und Lothar Witte (2001) Cohesive Growth in the Enlarging Euroland, Bonn (FES)
- Dauderstädt, Michael (2004) Standortkonkurrenz, Arbeitsplatzexport und Beschäftigung, Bonn (FES)
- Deardorff, Alan V. (2001) Developing country growth and developed country response, in: *The Journal of International Trade and Economic Development* 10/4, S.373-392
- Ebbinghaus, Bernhard und Philip Manow (2001) Comparing welfare capitalism. Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA, London/New York
- Ehrke, Michael (2004) Das neue Europa: Ökonomie, Politik und Gesellschaft im postkommunistischen Kapitalismus, Bonn (FES)
- Esping-Andersen, Gösta (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton
- EU-Kommission (2001): Einheit Europas. Solidarität der Völker. Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel;
- EU-Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel
- Europäische Zentralbank (1999) Inflationsunterschied in einer Währungsunion, *Monatsbericht* Oktober
- Freeman, Richard B. und Roland Schettkat (2005) Marketization of household production and the EU-US gap in work, in: *Economic Policy* Heft 41, January, S.5-50
- Hall, Peter A. und David W. Soskice (Hg.) Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford 2001
- Kampeter, Werner (2004) Soziale Demokratie in Japan: Vorbild für Deutschland?, Bonn (FES)
- Klodt, Henning (2004) Strukturwandel und Arbeitsmarktprobleme in Deutschland, in: *Die Weltwirtschaft* Heft 3, S.301-316
- Knogler, Michael unter Mitarbeit von Volkhart Vincenz (2005) Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der neuen Mitgliedstaaten und der EU-15, insbesondere Deutschland, Osteuropa-Institut München Working Papers Nr.257
- Lipke, Jürgen (2003) Ungleichere Tausch und Naturverbrauch, in *Nord-Süd aktuell* 4. Quartal, S.679-690
- Lutz, Burkhard (1984) Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt M./New York
- Mateus, Abel (2001) Portugal's Accession and Convergence towards the European Union, in: Dauderstädt/Witte
- Milberg, William (2004) The changing structure of trade linked to global production systems: What are the policy implications? in: *International Labour Review* Vol.143 No.1-2, S.45-90
- Samuelson, Paul A. (2004) Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, in: *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 18 No.3 Summer, S.135-146
- Sapir, André (2004) An Agenda for a Growing Europe - The Sapir Report, Oxford
- Scharpf, Fritz W. (2001) Employment and the welfare state. A continental dilemma, in: Ebbinghaus/Manow (2001), S.270-283
- Scharpf, Fritz W. (2005) Nationale Politik in offenen Märkten, in: *Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte* Heft 1+2, S. 48-52
- Tarschys, Daniel (2003) Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy, Stockholm (SIEPS)
- UN-ECE (2001) Economic Survey of Europe, No. 1
- Witte, Lothar (2004) Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU?, Bonn (FES)
- Wren, Anne (2001) The challenge of de-industrialisation: divergent ideological responses to welfare state reform, in: Ebbinghaus/Manow (2001), S.239-269