

Wissenschaft im Überblick

Karl-Heinz Paqué*

Die Rückkehr der Mitte Europas

70 Jahre Soziale Marktwirtschaft in Deutschland

<https://doi.org/10.1515/wpp-2019-0007>

Zusammenfassung: Am 20. Juni 1948 fand im Westen des besetzten Deutschlands eine Wirtschafts- und Währungsreform statt, mit Freigabe der Preise und Einführung der Deutschen Mark (DM). Das Datum markiert den Beginn des marktwirtschaftlichen Wiederaufstiegs der westlichen Besatzungszonen und der späteren Bundesrepublik Deutschland. Das Wirtschaftssystem, das mit der Reform eingeführt wurde, die „Soziale Marktwirtschaft“, bewährte sich. Dies gilt für die beiden Dekaden der dynamischen Re-Integration Deutschlands in die Weltwirtschaft der fünfziger und sechziger Jahre; es gilt aber auch – trotz zeitweise aufgestautem Reformbedarf – im Wesentlichen für die Zeit des Strukturwandels ab 1973 im Gefolge der beiden globalen Ölkrisen. Auch die deutsche Wiedervereinigung 1990, insbesondere die Architektur der im Juni 1990 geschaffenen Wirtschafts- und Währungsunion, wurde von den historischen Lehren Westdeutschlands tief geprägt. Der darauf folgende Aufbau Ost war dabei im Wesentlichen erfolgreich, wenn auch Flurschäden von 40 Jahren Planwirtschaft und Isolierung vom Weltmarkt für die ostdeutsche Wirtschaft auf absehbare Zeit verbleiben.

Karl-Heinz Paqué zieht eine insgesamt positive Bilanz der vergangenen 70 Jahre. Er deutet aber die Entwicklungen der Jahrzehnte nach 1948 und 1990 als Schritte und Stufen einer Rückkehr Deutschlands in die Rolle des wirtschaftlichen Wachstumspols in der Mitte Europas, wie sie bereits vor dem Ersten Weltkrieg angelegt war, aber in der Zwischenkriegszeit durch ungünstige politische Rahmenbedingungen und in den beiden Weltkriegen durch Gewalt, Zerstörung und Autarkiepolitik nicht zum Zuge kam. Die Vorstellung von einem radikalen Bruch, wie sie bekennende Ordnungspolitiker und Ordnungstheoretiker in der deutschen Tradition pflegten, ist insofern nicht haltbar. Sie liefert gleichwohl mehr als einen politischen Mythos, weil sie die Bedeutung des Vertrauens in marktwirtschaftliche sowie rechts- und sozialstaatliche Prinzipien in den

Vordergrund rückt. Mit Blick auf die anstehenden Herausforderungen der Zukunft – demografischer Wandel, Digitalisierung und Globalisierung – bleiben diese Prinzipien von überragender Bedeutung. Sie müssen aber zeitgemäß weiterentwickelt werden.

JEL-Klassifikation: E42, E66, F02, H6, J08, J11, N10, O1, O4

Schlüsselwörter: Wirtschafts- und Währungsreform, endogenes Wirtschaftswachstum, Soziale Marktwirtschaft, Arbeitsmarktpolitik, demografischer Wandel, weltwirtschaftliche Integration, Wirtschaftsförderung, Aufbau Ost, Strukturwandel, deutsche Wiedervereinigung, deutsche Wirtschaftsgeschichte

1 Ein Zeitalter der Kontinuität

100 Jahre Ende des Ersten Weltkriegs, 70 Jahre Wirtschafts- und Währungsreform in der Bundesrepublik Deutschland – dies sind zwei historische Ereignisse von unterschiedlichem Rang, an die im Jahr 2018 zu erinnern war. Im Rückblick betrachtet hängen sie politisch und wirtschaftlich eng miteinander zusammen. Denn mit dem Ende des Ersten Weltkriegs begann für Deutschland eine Phase beispielloser politischer Unruhen und wirtschaftlicher Störungen: von Hyperinflation über die Weltwirtschaftskrise bis zur Diktatur Hitlers, die schließlich im Zweiten Weltkrieg endete. Es folgte die „Stunde Null“, mit bedingungsloser Kapitulation Deutschlands und dessen Befreiung von nationalsozialistischer Herrschaft sowie anschließender Besatzung und umfassenden Wirtschaftskontrollen. Noch nicht die Besatzung, wohl aber die Wirtschaftskontrollen endeten mit der Wirtschafts- und Währungsreform vom 20. Juni 1948, mithin 30 Jahre nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, was nach üblichen Maßstäben einer Generation entspricht.

Seither sind 70 Jahre vergangen. Es ist die längste Zeit der politischen und wirtschaftlichen Kontinuität, die Deutschland seit der Gründung des Deutschen Reiches 1871 erlebt hat. Eine ähnliche zeitliche Dimension der Kontinuität hat es zuvor nur gegeben, wenn man tief ins 19. Jahrhundert zurückgeht und, wirtschaftlich nicht ohne

*Kontaktperson: Karl-Heinz Paqué, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Lehrstuhl für Internationale Wirtschaft, Postfach 4120, D-39016 Magdeburg, E-Mail: paque@ovgu.de

Grund, die Entwicklung von der Revolution 1848 bis zum Ersten Weltkrieg in einem großen Bogen zusammenfasst, trotz der staatsrechtlich ganz anderen Struktur, die Deutschland vor 1871 hatte. Dann kommt man wieder auf genau 70 Jahre, von 1848 bis 1918. Zugegeben, dies sind nicht mehr als Gedankenspiele mit historischen Zahlen, aber sie machen deutlich, welch lange Ära seit jenem Zeitpunkt vergangen ist, als die „Soziale Marktwirtschaft“ aufs Gleis gesetzt wurde. Allein deshalb lohnt es sich, eine Zwischenbilanz zu ziehen. In diesen 70 Jahren hat sich nichts Grundlegendes am deutschen Wirtschaftssystem verändert. Allerdings ist sein geografischer Anwendungsbereich größer geworden – mit der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion sowie der politischen Einheit 1990. Und auch die ökonomischen und politischen Herausforderungen Europas und der Weltwirtschaft haben sich gewandelt – teils abrupt, teils schleichend.

Der vorliegende Beitrag liefert 70 Jahre Wirtschaftsgeschichte aus der Vogelperspektive. Er überfliegt dabei eine Vielzahl von wirtschaftspolitischen Kontroversen, die Politiker und Berater in ihrer jeweiligen Zeit in Atem hielten. Der Übersichtlichkeit halber ist die Abfolge chronologisch. Abschnitt 2 beginnt mit der wirtschaftlichen Ausgangslage und den Weichenstellungen vom Juni 1948. In Abschnitt 3 folgt die Zeit von 1948 bis 1973 – in Westdeutschland die Phase des raschen Wachstums und der umfassenden Re-Integration in die Weltwirtschaft, im Osten der Weg der Planwirtschaft im Rahmen des sozialistischen Osteuropas. Abschnitt 4 ist der turbulenten Phase 1973–90 gewidmet, in Westdeutschland mit Ölkrisen, verschärftem Strukturwandel und Anstieg der Arbeitslosigkeit, im Osten mit dem schleichenden Substanzverzehr und schließlich dem Scheitern der Planwirtschaft. In Abschnitt 5 folgt die Ära der deutschen Wiedervereinigung mit dem Aufbau Ost und dessen Langzeitfolgen, den neuen Herausforderungen der Globalisierung sowie den ersten (und bisher einzigen) tieferen Reformen der Sozialen Marktwirtschaft. Der Beginn dieser Ära ist mit 1990 präzise definiert, das Ende bleibt eher verschwommen – hier sei dafür der Tiefpunkt der scharfen weltumspannenden Rezession 2009 gewählt, im Nachgang zur globalen Finanzkrise 2007/08. Abschnitt 6 umfasst die Erholung danach, ein Wachstum mit Ungleichgewichten, die sich zunehmend in Europa zeigten und zum Dauerproblem geworden sind, bis hin zum aktuellen Rand der Geschichte in der Gegenwart. Der Beitrag schließt in Abschnitt 7 mit einem Blick auf die Herausforderungen der Zukunft.

2 Wirtschafts- und Währungsreform 1948

Am 20. Juni 1948 wurden in Westdeutschland marktwirtschaftliche Verhältnisse wiederhergestellt, nicht völlig neu geschaffen. Denn in der Weimarer Republik hatte es eine Marktwirtschaft gegeben. Erst nach Hitlers Macht ergreifung 1933 hatte die dann nationalsozialistische Regierung die vorhandene Marktwirtschaft mit staatlicher Lenkung durchzogen. Diese sorgte dafür, dass die Ressourcen der Wirtschaft massiv in Richtung staatlicher Interessen der Rüstung und Kriegsvorbereitung gelenkt wurden. Dies geschah durch politischen Druck bis hin zur Gewalt, nicht aber durch ein umfassendes Programm der Verstaatlichung. Von einer Planwirtschaft blieb die deutsche Wirtschaft weit entfernt, auch wenn die Entfernung immer kleiner wurde, je näher der Krieg rückte, weil der Staat sein Netz der Lenkung immer fester zurrte. Im Jahr 1936 wurden dann – in Reaktion auf die unter dem Druck der Nazis massiv inflationäre Geldpolitik der Reichsbank – umfassende Lohn- und Preiskontrollen mit späterer Rationierung eingeführt, die im Laufe des Krieges noch verstärkt und nach der Besetzung durch die Alliierten von diesen übernommen wurden, um in der herrschenden Versorgungsnot unerträgliche Ungerechtigkeiten in der Verteilung zu vermeiden und die Wirtschaft unter Kontrolle zu halten. Dies geschah im Wesentlichen durch Ausgabe von Bezugs- und Berechtigungsscheinen für Konsum und Produktion.

Im Rückblick war dies ganz offensichtlich eine provisorische Situation, die früher oder später beendet werden musste. Für die Zeitgenossen war das natürlich weit weniger klar, weil sie auch politisch unter strikter Aufsicht standen und niemand wirklich wusste, wie schnell und umfassend die Rückkehr zu „normalen“ Verhältnissen sein würde. Dass und wie es dazu nach dem Zusammenbruch des „Dritten Reichs“ und dem Kriegsende im Juni 1948 in der von Engländern und Amerikanern besetzten Bizone tatsächlich kam, lag nicht zuletzt an dem aufkeimenden West-Ost-Konflikt mit der Sowjetunion, der eine möglichst zügige Steigerung der Produktion und Verbesserung der Versorgungslage im Westen noch dringlicher machte, als sie ohnehin schon war.

Eben deshalb bestand die Währungs- und Wirtschaftsreform im Kern aus fünf Elementen:¹ Schaffung einer neuen stabilen Währung (Deutsche Mark); Konsolidierung der öffentlichen und privaten Schulden; Etablierung institu-

¹ Giersch, Paqué und Schmieding 1992, S. 36–38.

tioneller Vorkehrungen gegen staatliche Verschuldung als Ursache für Inflation; Einführung eines Systems der Einkommensbesteuerung mit zunächst scharf progressiven Steuersätzen, aber massiven Steuervergünstigungen für Investitionen; und Freigabe der Preise, deren Kontrollen bis auf wenige Ausnahmen bei Rohstoffen und lebenswichtigen Konsumgütern aufgehoben wurden. Auf diese Elemente hatte man sich in den „Verhandlungen“ zwischen alliierter und deutscher Seite verständigt, wobei die Alliierten stärker die makroökonomische Stabilität und die Deutschen, namentlich der Verhandlungsleiter und spätere Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, die mikroökonomischen Preisanreize im Auge hatten.

Die Reformen wurden zu einem spektakulären Erfolg: Über Nacht füllten sich die Regale der Geschäfte und es kam zu einer massiven Steigerung von Produktion und Konsum. Der inflationäre Druck blieb aus, wenn man von einer temporären Preisanpassung nach oben in den ersten Monaten absieht. Die Arbeitslosigkeit stieg zwar zunächst deutlich an, aber damit hatten breite Teile der Bevölkerung und der Öffentlichkeit gerechnet, weil etwa zehn Millionen Vertriebene aus den früheren deutschen Ostgebieten in den Westen geflohen waren und dort zunächst in den ländlichen Regionen von Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern in der Landwirtschaft in vergleichsweise wenig produktiver Tätigkeit tätig waren, also „durchgefüttert“ wurden. Dass dies nicht von Dauer sein konnte, war allen klar.

Kurzum: Die Marktwirtschaft begann ihre normale Arbeit der Steigerung der Produktivität und der nachfragegemäßen Reallokation von Ressourcen in effiziente Verwendungen. Ihre Wiederherstellung wurde dadurch populär: In der darauf folgenden Bundestagswahl nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland im September 1948 lieferte sie unter dem von Alfred Müller-Armack erfundenen und von Ludwig Erhard verwendeten Markenbegriff „Soziale Marktwirtschaft“ die Grundlage für einen klaren Wahlsieg der bürgerlichen Kräfte von CDU und FDP, die den Weg in die Marktwirtschaft unterstützt hatten. Sie hatten dies gegen den Widerstand der politischen Linken getan, damals maßgeblich repräsentiert durch eine SPD, die noch stark Kategorien der zentralen Planung und Verstaatlichung verhaftet war, wie sie in der unmittelbaren Nachkriegszeit vielerorts, namentlich auch in Großbritannien, in sozialistischen Kreisen vorherrschten.

Mit dem Erfolg entstand ein (positiver) Mythos der Marktwirtschaft, der die Geschichte der Bundesrepublik lange begleitete. Einzelne Wissenschaftler wie der Wirtschaftshistoriker Werner Abelshauser (1975) zogen zwar später mit im Wesentlichen statistischen Argumenten die Fakten in Zweifel, aber diese wurden in der Folge mit

stichhaltigen Gegenargumenten von anderen Wissenschaftlern widerlegt.² Es zeigte sich, dass tatsächlich die Produktionssteigerung nach der Wirtschafts- und Währungsreform aus damaliger Sicht sensationell hoch ausfiel, jedenfalls im Vergleich zur französischen Zone, wo die entsprechenden Reformen erst zu Beginn des Jahres 1949 stattfanden³. In weiterer historischer Perspektive zeigt sich die Bedeutung der Rückkehr der Marktwirtschaft vor allem im Vergleich zur sowjetischen Zone, wo eine Währungsreform weitgehend zeitgleich stattfand, aber eben ohne die Liberalisierung durch eine Preisreform – und mit zunehmender Unsicherheit aufgrund des West/Ost-Konflikts über die Zukunft des Privateigentums an Wirtschaftsgütern in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ). Ein Reformersfolg in der Größenordnung des Westens blieb dort aus, was nur in sehr geringem Maße auf die dortigen Demontagen von Produktionsanlagen durch die sowjetische Besatzungsmacht zurückzuführen war.⁴

Im langfristigen Rückblick ist natürlich klar, dass die Situation Deutschlands in den Jahren 1945–48 nicht von Dauer sein konnte, wenn einigermaßen normale marktwirtschaftliche Verhältnisse wieder einkehren würden. Insofern war mit einer ruckartigen Anpassung zu rechnen. Ein Blick auf Vorkriegsstatistiken macht dies deutlich.⁵ Deutschland war hinter Belgien, Großbritannien und der Schweiz 1913 und auch 1930 (zu Beginn der Weltwirtschaftskrise!) das am viertstärksten industrialisierte Land Europas – mit einem Anteil der Industriebeschäftigten von knapp über 40 Prozent. Die drei Vergleichsländer lagen bei etwa 45 Prozent, der europäische Durchschnitt bei 30 Prozent. Wenn sie denn gelingen würde, musste eine Normalisierung das Land im Produktionsniveau steil nach oben befördern, zumindest in den am stärksten industrialisierten Regionen, von denen es in West und Ost Ballungszentren gab, im Westen zum Beispiel das Rhein-Ruhr-Gebiet, Südhessen und Württemberg, im Osten Mitteldeutschland und Berlin. Dass zwischen West und Ost die Unterschiede von Beginn an deutlich waren, kann also zumindest für jene Regionen im Kern nur an der Einführung der Marktwirtschaft im Westen und deren Fehlen im Osten gelegen haben.

² Ritschl 1985 und Buchheim 1988.

³ Giersch, Paqué und Schmieding 1992, S. 39–44 und Ritschl 1985.

⁴ Steiner 2004, S. 34–35.

⁵ Boyst und Franaszek 2010, S. 210, Tabelle 9.1.

3 1948–73: Wachstum und Rückkehr auf die Weltmärkte

3.1 Westdeutsches Wirtschaftswunder

Das goldene Zeitalter des Wachstums: So haben Wirtschaftshistoriker im Rückblick für das westliche Europa die knapp 25 Jahre bezeichnet, die zwischen dem Ende der Nachkriegswirren etwa 1948 und der ersten Ölkrise 1973 liegen.⁶ Der Begriff ist treffend. Praktisch alle europäischen Industrieländer, die marktwirtschaftliche Verhältnisse (wieder-)einführten, erlebten im historischen Epochenvergleich das schnellste Wachstum seit ihrer Industrialisierung im 19. Jahrhundert. Für Deutschland war die Erfahrung nach verlorenem Krieg und physischer Zerstörung besonders augenfällig, weshalb man schon früh von einem deutschen „Wirtschaftswunder“ sprach.

Das Tempo war in der Tat atemberaubend: Bis 1950/51 ließ sich die Entwicklung noch als eine normale Anpassung an marktwirtschaftliche Nachkriegsverhältnisse interpretieren. Dazu gehörten Reparaturinvestitionen, die natürlich zu massiven Steigerungen der Produktivität führten, aber auch zu Entlassungen von Arbeitskräften in der Landwirtschaft – vor allem von Vertriebenen, die vorübergehend beschäftigt worden waren, ohne Aussicht auf längerfristige Anstellung. Aber spätestens mit dem sogenannten Korea-Boom 1950/51 setzte ein „echtes“ Wirtschaftswachstum ein, das schnell über das Wohlstandsniveau früherer Zeiten hinausführte, mit jährlichen Raten der Expansion, die bis in die späten fünfziger Jahre im Trend über 8 Prozent lagen und danach bis 1973 noch durchschnittlich bei fast 4 1/2 Prozent (Abbildung 1).

Es kam im Deutschland der fünfziger Jahre praktisch alles an Positivem zusammen, was man sich an wachstumsfördernden Umständen vorstellen kann. Auf der Angebotsseite gab es eine überaus elastische gesamtwirtschaftliche Reserve an motivierten und mobilen Arbeitskräften, darunter viele Vertriebene, die bereitwillig dorthin wanderten, wo neue Beschäftigung entstand. Für die Nachfrage sorgte vor allem der dynamische Zuwachs des Exports, insbesondere durch den sogenannten Korea-boom im Zuge des Koreakriegs 1950/51, der die Nachfrage nach deutschen Investitionsgütern massiv anfachte. Langfristiger und nachhaltiger wirkten die Zollsenkungen im Rahmen der neu entstehenden multinationalen Handelsordnung, die durch den Abschluss des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1947 in Richtung Freihandel

orientiert war und immer mehr Nationen, darunter Deutschland ab Oktober 1951, als Vertragspartner aufnahm. Hinzu kam die fortschreitende Integration in Europa – mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter dem wohlwollenden Auge der amerikanischen Supermacht. Und schließlich sorgte das stabile Währungssystem von Bretton Woods für feste Wechselkurse gegenüber der unbestrittenen Leitwährung, dem Dollar, und ebnete immer mehr Ländern – vor allem auch Deutschland – den zügigen Weg zur Währungskonvertibilität für Zwecke des internationalen Handels.

Die Re-Integration Deutschlands in die europäische Arbeitsteilung gelang sehr schnell und blieb über Jahre Gegenstand der Bewunderung. Sie war eine Art sich selbst verstärkender und stabilisierender Prozess. Das Exportwachstum verlangte Erweiterungen der Kapazität durch Investitionen, die dynamische Zunahme der Beschäftigung sorgte für die Steigerung des Konsums, und die sprudelnden Steuereinnahmen ermöglichten bei ausgeglichenen Haushalten und sogar Überschüssen den staatlichen Ausbau der Infrastruktur, der wiederum vorhandene Engpässe beseitigte. Die Rahmenbedingungen waren dabei von Beginn an günstig: Der Marshall-Plan, vom Volumen her gemeinhin eher überschätzt,⁷ erlaubte vor allem in der kritischen Frühphase die Reparatur und den Wiederaufbau des öffentlichen und privaten Kapitalbestands, schuf aber vor allem das nötige Vertrauen der Investoren in einen stabilen institutionellen Rahmen. Alles Weitere ergab sich fast wie von selbst.

Gleichzeitig sorgte die Politik nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland für das, was man als schrittweise Komplettierung der Sozialen Marktwirtschaft bezeichnen könnte. Zunächst lag der Schwerpunkt auf der Gewährung großzügiger steuerlicher Investitionsanreize, später dann auf den Steuerreformen mit drastischer Senkung der zu Beginn sehr hohen Sätze der Einkommensbesteuerung sowie der Förderung und Liberalisierung des zunächst extrem engen Kapitalmarkts. Dies geschah stets bei einer strikt stabilitätskonformen Geldpolitik der Bank deutscher Länder und später der Bundesbank. Diese widerstand gelegentlichen Versuchungen des politischen Drucks, insbesondere im Aufgalopp zum Bundestagswahlkampf 1957, als Bundeskanzler Konrad Adenauer wegen einer vorübergehenden Verlangsamung des Wachstumstempos eine expansivere Geldpolitik forderte, aber sich damit nicht durchsetzte. Was den sozialen Rahmen betrifft, wurden alte und neue Ziele in die Praxis umgesetzt: einerseits mehr Mitbestimmung in der Betriebsverfassung,

⁶ Crafts und Toniolo 1996, S. 3.

⁷ Giersch, Paqué und Schmieding 1992, S. 95–99.

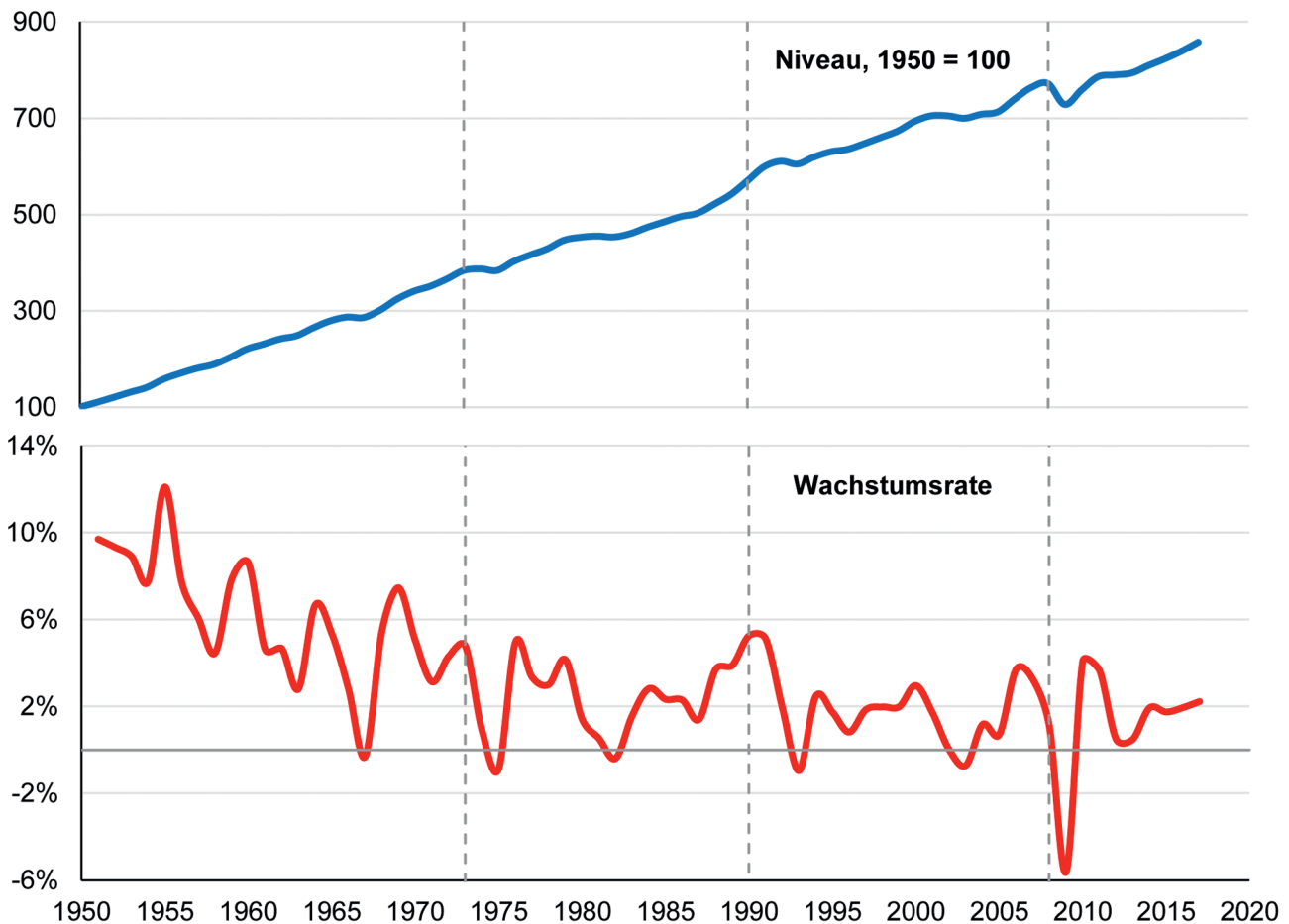


Abbildung 1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, 1950–2017

Quelle: Statistisches Bundesamt 2018f

Anmerkungen: eigene Berechnungen; preisbereinigt; Verkettung über Rückrechnung; bis 1960 früheres Bundesgebiet ohne Berlin-West und Saarland; 1961–90 früheres Bundesgebiet; ab 1991 Gesamtdeutschland; 1970–90 Ergebnisse der VGR-Revision 2005; ab 1991 Ergebnisse der VGR-Revision 2014; Wachstumsrate als prozentuale Veränderung zum Vorjahr

ein klassisches Anliegen der deutschen Gewerkschaftsbewegung noch aus der Zeit der Weimarer Republik, und andererseits der Lastenausgleich zur Minderung der Kriegsfolgen. Schließlich folgte 1957 die Einführung der sogenannten dynamischen Rente durch die Bundesregierung Adenauers. Sie gewährte den Rentnern eine Einkommensentwicklung im Gleichschritt mit den schnell steigenden Löhnen – eine Weichenstellung, die zu Zeiten des einsetzenden Babybooms naheliegender erschien, allerdings bei anderen demografischen Trends zur dauerhaften Last werden konnte, wie schon damals mahnende Stimmen hervorhoben und korrekt vorhersagten.

Von wirtschaftshistorischer Bedeutung war schließlich die Verabschiedung eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Es stellte – völlig unabhängig von seiner begrenzten praktischen Bedeutung – eine grundsätzliche Hinwendung der Nation zum Prinzip des Wettbewerbs dar. Während noch im Kaiserreich und der

Weimarer Republik Kartelle und Monopole wenn nicht gewünscht, so doch geduldet waren, so wurden sie nun gesetzgeberisch geächtet. Dies geschah 1958, also kurz nachdem die Sozialdemokraten als linke politische Kraft die liberale Marktwirtschaft in ihrem Godesberger Programm 1957 grundsätzlich anerkannt hatten und sich von ihrer traditionell systemkritischen marxistischen Position entfernten. Damit herrschte erstmals auch eine Art weltanschaulicher Konsens unter den drei im Bundestag vertretenen Parteien: der CDU, die ihre planwirtschaftlichen Elemente aus dem sogenannten Aalener Programm von 1947 längst aufgegeben hatte, der FDP, die zu keinem Zeitpunkt das Bekenntnis zur Marktwirtschaft in Frage stellte, und nun auch der SPD.

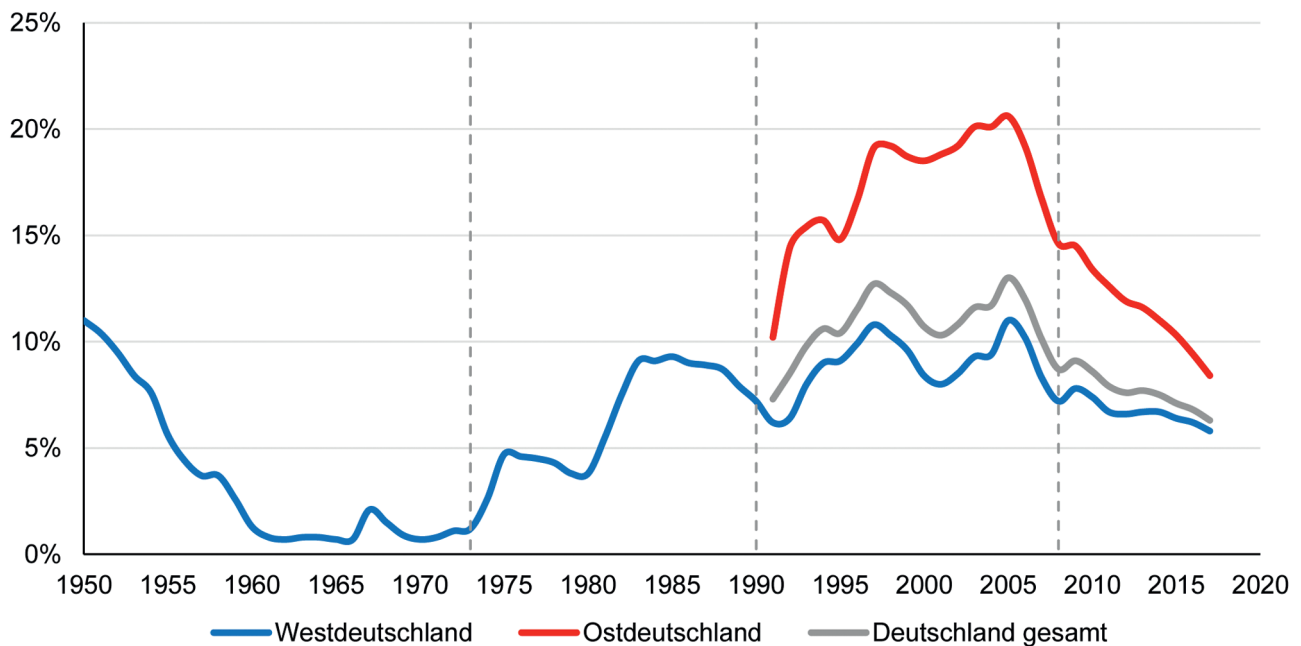


Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosenquote, 1950–2017

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2018

Anmerkungen: Arbeitslose in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen; Westdeutschland ohne Berlin; Ostdeutschland einschl. Berlin

3.2 Zenit der Vollbeschäftigung

In vielerlei Hinsicht war damit der ideologische Grundstein gelegt für die sechziger Jahre – jene Zeit, als die politischen Kräfte in einer gesellschaftlichen Mitte zusammenrückten, wovon vor allem die nun pragmatische Sozialdemokratie profitierte. Hinzu kam, dass sich die wirtschaftliche Expansion mit leicht abgeschwächter Geschwindigkeit fortsetzte (Abbildung 1), aber nun eine Phase der säkularen Voll- oder sogar Überbeschäftigung begann (Abbildung 2). Die Reserven des Arbeitsmarktes waren erschöpft, die Arbeitslosenquote bewegte sich – bis auf die kurze Zeit der ersten scharfen Rezession 1967 – bei 1 Prozent, und es kam zu massiver Zuwanderung von sogenannten Gastarbeitern aus den südlichen Regionen Europas. Gleichzeitig beschleunigte sich die Inflation (Abbildung 3), bedingt durch permanenten Druck auf die Grenzen der wirtschaftlichen Kapazitäten. Die Reallöhne (Abbildung 6) stiegen weiterhin zügig, aber das schnelle Wachstum, die unverändert rasche Zunahme der Arbeitsproduktivität sowie die Höhe der Investitionen verhinderten bis in die späten sechziger Jahre jede dauerhafte Veränderung zum Schlechteren am Arbeitsmarkt.

Allerdings zeigten sich zunehmend gravierende Spannungen im Bretton-Woods-System. Schon in den späten fünfziger Jahren hatten führende Ökonomen gewarnt, dass allein die höhere Geschwindigkeit des Wachstums in Europa – im Vergleich zu den Vereinigten Staaten, dem Leitwährungsland – zu einer Erosion der Grundlagen von Bretton

Woods führen könnte.⁸ Eine erste Aufwertung der D-Mark Anfang der frühen sechziger Jahre wirkte in dieser Hinsicht wie ein warnendes Wetterleuchten. Obendrein kam es in den Vereinigten Staaten während der Folgejahre im Zuge des Vietnamkriegs und der durch die Rassenunruhen induzierten „Great Society“-Programme von Präsident Lyndon B. Johnson zu einer massiven Erhöhung der Staatsausgaben, welche die amerikanische Zentralbank, die Federal Reserve Bank („Fed“), mit ihrer Geldpolitik zum Teil akkommodierte – mit dem Ergebnis einer monetären Expansion und schließlich Preisinflation, die sich beschleunigte und über das System fester Wechselkurse nolens volens auf andere Länder übersprang. Dies führte schließlich zu mehreren Krisenwellen des Dollars und 1973 dann zum Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems. Im Rückblick ist klar: Mit diesem (und anderen) Großereignissen begann eine neue Teilepoche auch der deutschen Wirtschaftsgeschichte – Gegenstand von Abschnitt 4 unten.

Es lohnt sich allerdings, an dieser Stelle kurz innezuhalten und zu fragen: Was hat die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland in den 25 Jahren von 1948 bis 1973 erreicht? Die Antwort lautet: Gewaltiges, und dessen Ausmaß lässt sich an wenigen Statistiken ablesen. Da findet sich eine Vervielfachung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in etwa um den Faktor 4 (Abbildung 1); die komplette

⁸ Triffin 1957.

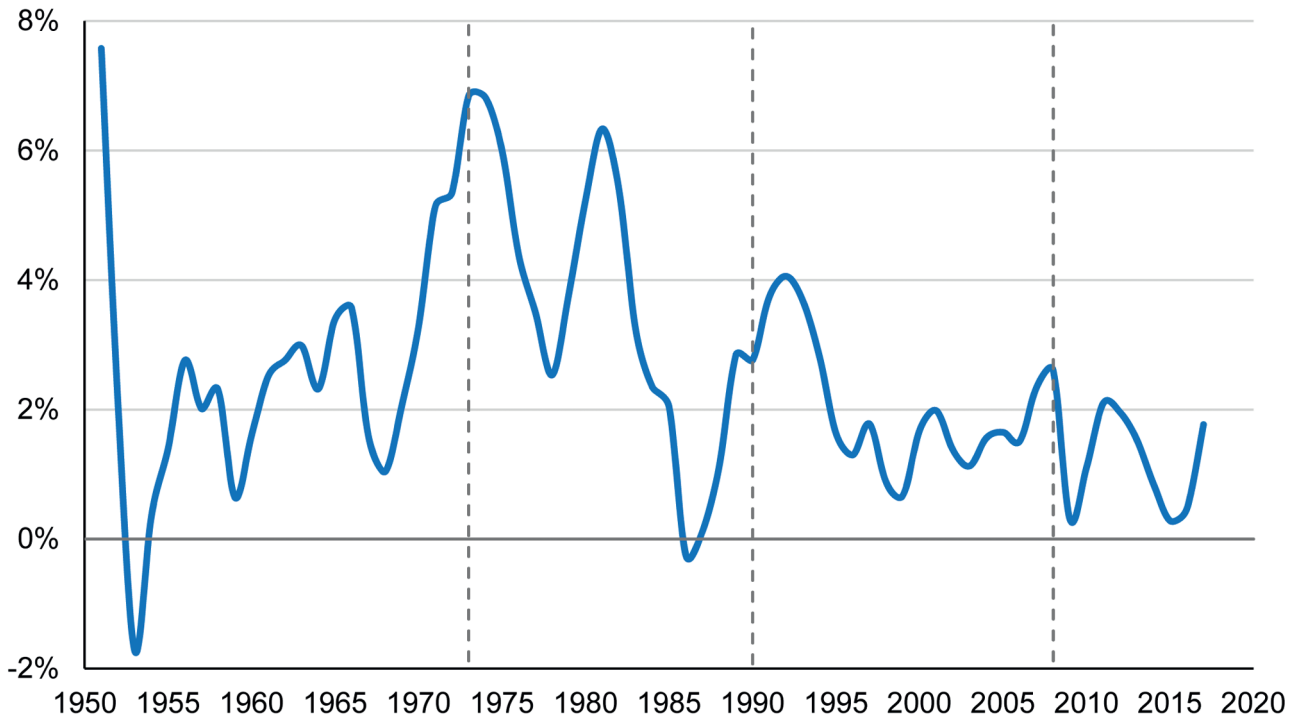


Abbildung 3: Entwicklung der Inflation, 1951–2017

Quelle: Statistisches Bundesamt 2018e

Anmerkungen: eigene Berechnungen; Inflationsrate: VPI über Rückrechnung durch Verkettung des VPI mit Preisindex für die Lebenshaltung (PfL, 4-Personen-Haushalte); bis 1990 früheres Bundesgebiet; ab 1991 Gesamtdeutschland

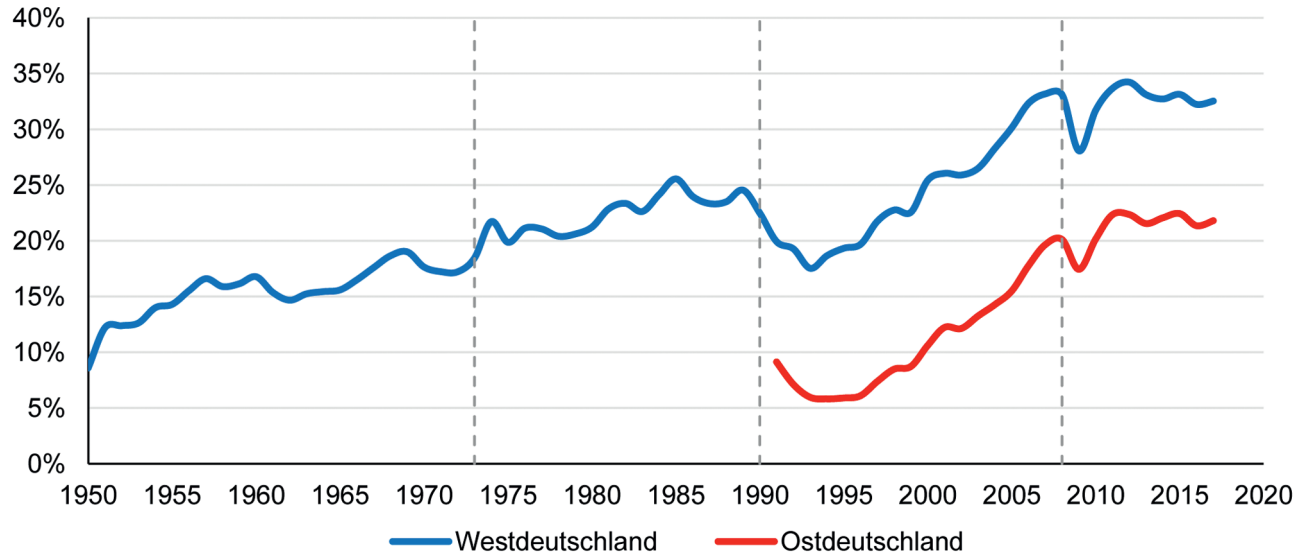


Abbildung 4: Entwicklung der Exportquote, 1950–2017

Quellen: Statistisches Bundesamt 2018b, 2018c, 2018f; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2007, 2018a

Anmerkungen: Spezialhandel; in Prozent des BIP; eigene Berechnungen; BIP in jeweiligen Preisen: Westdeutschland bis 1960 ohne Berlin-West und Saarland, bis 1969 früheres Bundesgebiet, ab 1970 früheres Bundesgebiet ohne Berlin-West; Ostdeutschland einschl. Berlin; 1970–90 Ergebnisse der VGR-Revision 2005; ab 1991 Ergebnisse der VGR-Revision 2014; Exporte: Westdeutschland: bis 1969 früheres Bundesgebiet einschl. Rückwaren und Ersatzlieferungen, ab 1970 früheres Bundesgebiet ohne Berlin-West; Ostdeutschland einschl. Berlin

Beseitigung der Arbeitslosigkeit – von einer Quote von mehr als 10 Prozent 1950 auf rund 1 Prozent in den frühen siebziger Jahren (Abbildung 2), und dies bei perfekter Inte-

gration der Vertriebenen und beträchtlicher anschließender Zuwanderung. Dies geschah alles bei moderater, wenn auch in den sechziger Jahren deutlich beschleunigter Infla-

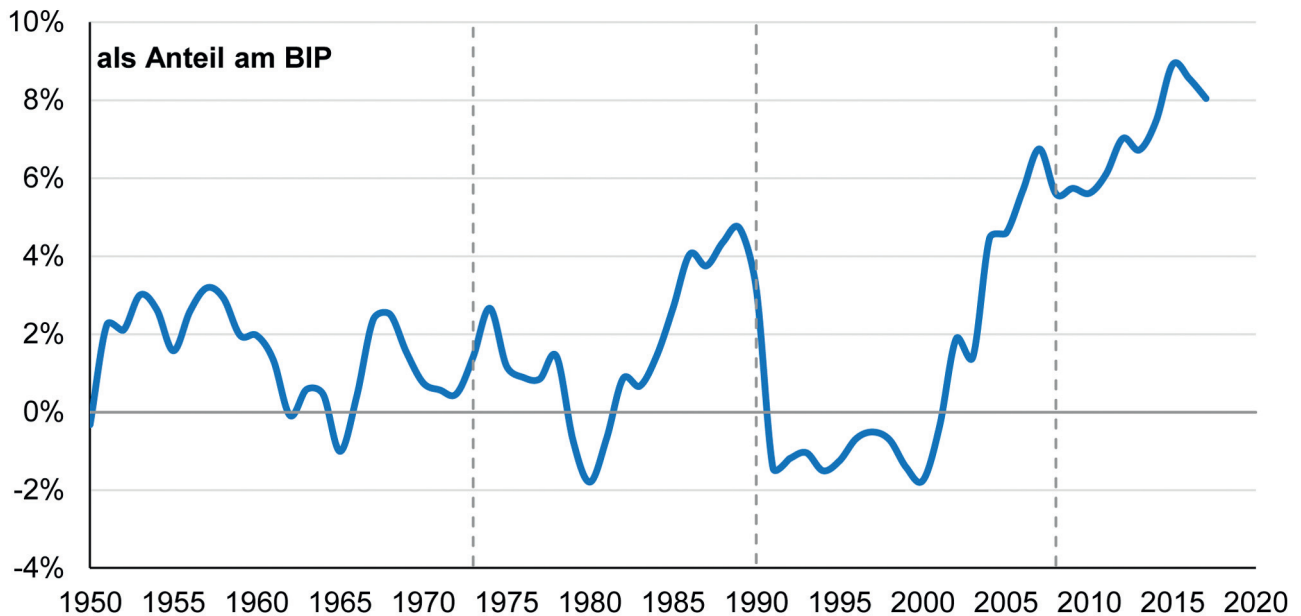


Abbildung 5: Entwicklung der Leistungsbilanz, 1950–2017

Quellen: Statistisches Bundesamt 2018f, Deutsche Bundesbank 2013, 2018b

Anmerkungen: eigene Berechnungen; 1950–70 Saldo der Leistungsbilanz aus Warenhandel, Dienstleistungen, Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie Saldo der lfd. Übertragungen; ab 1971 Saldo der Leistungsbilanz aus Warenhandel, Dienstleistungen, Primär- sowie Sekundäreinkommen aller Länder; vor 1998 hypothetisch auf Eurobasis; BIP: in jeweiligen Preisen, bis 1959 früheres Bundesgebiet ohne Berlin-West und Saarland, 1960 bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Gesamtdeutschland, 1970–90 Ergebnisse der VGR-Revision 2005, ab 1991 Ergebnisse der VGR-Revision 2014

tion (Abbildung 3) sowie bei einer kräftigen Zunahme der Exporte, deren Quote am BIP von unter 10 Prozent 1950 auf fast 20 Prozent 1973 anstieg (Abbildung 4). Dies half, in den meisten Jahren einen Überschuss in der Leistungsbilanz zu erwirtschaften (Abbildung 5), was wiederum das internationale Vertrauen in die deutsche Wirtschaft maßgeblich stärkte. Parallel dazu kam es zu einer kontinuierlichen Zunahme der Reallöhne (Abbildung 6), die sich trotz lange steigender Beschäftigung fast um den Faktor 4 erhöhten – nur leicht schwächer als das BIP insgesamt.

3.3 Zwischenbilanz: West vs. Ost

Kurzum: eine grandiose Bilanz. Sie machte die Soziale Marktwirtschaft nachhaltig populär. Der optimistische Bestseller „Wohlstand für Alle“ von Ludwig Erhard (1957) entsprach voll und ganz dem Zeitgeist, der von seinem Konzept geprägt wurde. Zugegeben, es geschah in einer Zeit, in der fast alle westeuropäischen Nationen ein kräftiges Wirtschaftswachstum erlebten, aber der Fall Deutschlands war doch noch ungewöhnlicher und dessen Wachstum ein gutes Stück schneller als in den anderen Ländern der nahen und fernen Nachbarschaft. Ohne Übertreibung lässt sich sagen: Die westliche Mitte Europas kehrte wirtschaftlich zurück.

Die historische Bedeutung dieser Entwicklung ist nur zu ermessen im Vergleich zu jenen 25 Jahren, die exakt der Phase 1948–73 vorangingen: die Epoche 1923 bis 1948, also die Zeit von der durchaus erfolgreichen Währungsreform Gustav Stresemanns bis zu Erhards spektakulär erfolgreichen Währungs- und Wirtschaftsreform 1948. Am Ende jener 25 Jahre stand nach den Berechnungen von Angus Maddison das Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland fast genau auf demselben Niveau wie am Anfang:⁹ ein mäßiges Wachstum in der Weimarer Republik, der dramatische Rückschlag in der Weltwirtschaftskrise und schließlich die nationalsozialistische Lenkungswirtschaft und Autarkiepolitik sowie die Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg hatten verhindert, dass Deutschland auch nur annähernd sein Wachstumspotenzial ausschöpfen konnte. Zum Vergleich: Die benachbarte und wirtschaftlich verwandte Schweiz konnte in dieser Zeit ihr Pro-Kopf-Einkommen fast verdoppeln, die Vereinigten Staaten konnten ihres um die Hälfte steigern.¹⁰

Schwieriger, aber noch interessanter ist der Vergleich zur DDR-Wirtschaft jenseits des Eisernen Vorhangs in den 25 Jahren bis 1973. Statistiken zeigen aufgrund neuerer Berechnungen, dass auch die DDR-Wirtschaft wuchs, und

⁹ Maddison 2003.

¹⁰ Maddison 2003.

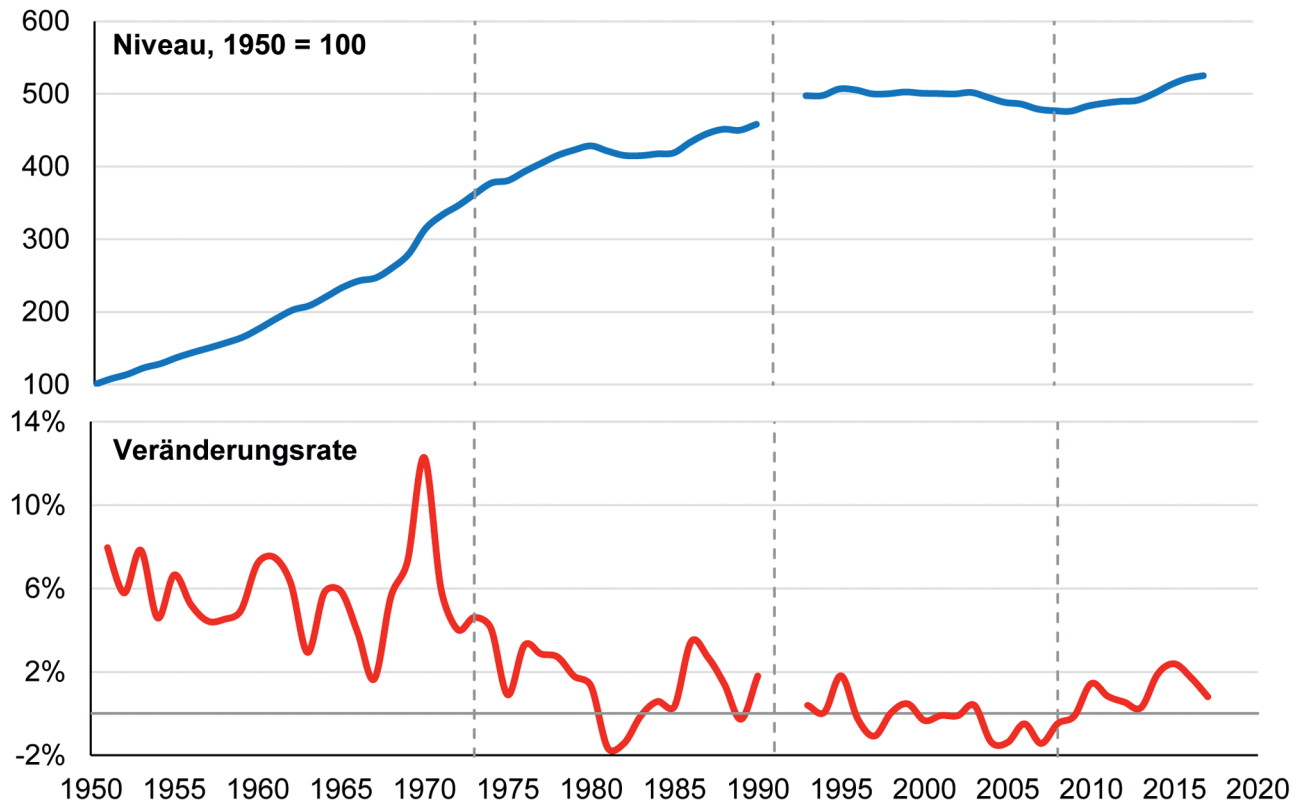


Abbildung 6: Entwicklung der Reallöhne, 1950–2017

Quellen: Deutsche Bundesbank 2018a, Statistisches Bundesamt 2018e

Anmerkungen: eigene Berechnungen; Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer nominal dividiert durch den VPI; VPI über Rückrechnung durch Verkettung des VPI mit Preisindex für die Lebenshaltung (PfL, 4-Personen-Haushalte), bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Gesamtdeutschland; Veränderungsrate als prozentuale Veränderung zum Vorjahr

zwar angeblich sogar schneller als die bundesdeutsche Wirtschaft (Abbildung 7).¹¹ Von 1950 bis 1973 nahm das Pro-Kopf-Einkommen in der DDR von unter 40 Prozent auf über 45 Prozent des Westniveaus zu. Es lag also stets deutlich niedriger, aber der Abstand wurde geringer. Es fällt nicht leicht, diese Ergebnisse richtig zu deuten, weil stets klar sein muss, dass in der Umrechnung der physischen Produktion eines fast perfekt isolierten planwirtschaftlichen Systems in preisgewichtete Werte einer Marktwirtschaft eine enorm starke, aber quantitativ schwer abzuschätzende Gefahr besteht, dass man die Werte überschätzt – wegen des inhärenten Qualitätsunterschieds, der sich aus der mangelnden Konsumenten- und Weltmarktorientierung ergibt und eine systematische Verzerrung zu Gunsten der Planwirtschaft nahelegt.

Gleichwohl ist mindestens eine Botschaft der Abbildung 7 ernst zu nehmen. Sie lautet: Auch im planwirtschaftlichen Osten Deutschlands gab es einen zunehmenden Wohlstand, selbst wenn sich dieser in den Augen von

ostdeutschen Verbrauchern und westdeutschen Besuchern bescheiden ausnahm. Es lohnt sich deshalb, einen flüchtigen Seitenblick auf den zähen Weg der Entwicklung im Osten zu werfen.¹²

Die Wirtschaftsgeschichte der DDR ist von Beginn an eine Abfolge von Versuchen, den offensichtlichen Ineffizienzen einer zentralverwalteten Planwirtschaft durch Ad-hoc-Korrekturen der Steuerung zu begegnen. In diesem Sinne verlief sie strukturell ganz ähnlich wie in anderen Ländern des sowjetsozialistischen Osteuropas, mit eher graduellen als prinzipiellen Unterschieden. Nie gelang es dabei, den Charakter der Mangelwirtschaft loszuwerden, was vor allem im Bereich der Konsumgüter zu einer weit verbreiteten Unzufriedenheit mit dem Lebensstandard führte. Die Besonderheit der DDR lag darin, dass bis zum Mauerbau die Möglichkeit der Flucht in den marktwirtschaftlichen Westen bestand. Bis 1961 wanderten netto etwa 2 Millionen Menschen von Ost nach West,¹³ mehr als

¹¹ Heske 2009.

¹² Vgl. Ritschl 1995 und Steiner 2004.

¹³ Steiner 2004, S. 105, Tabelle 11.

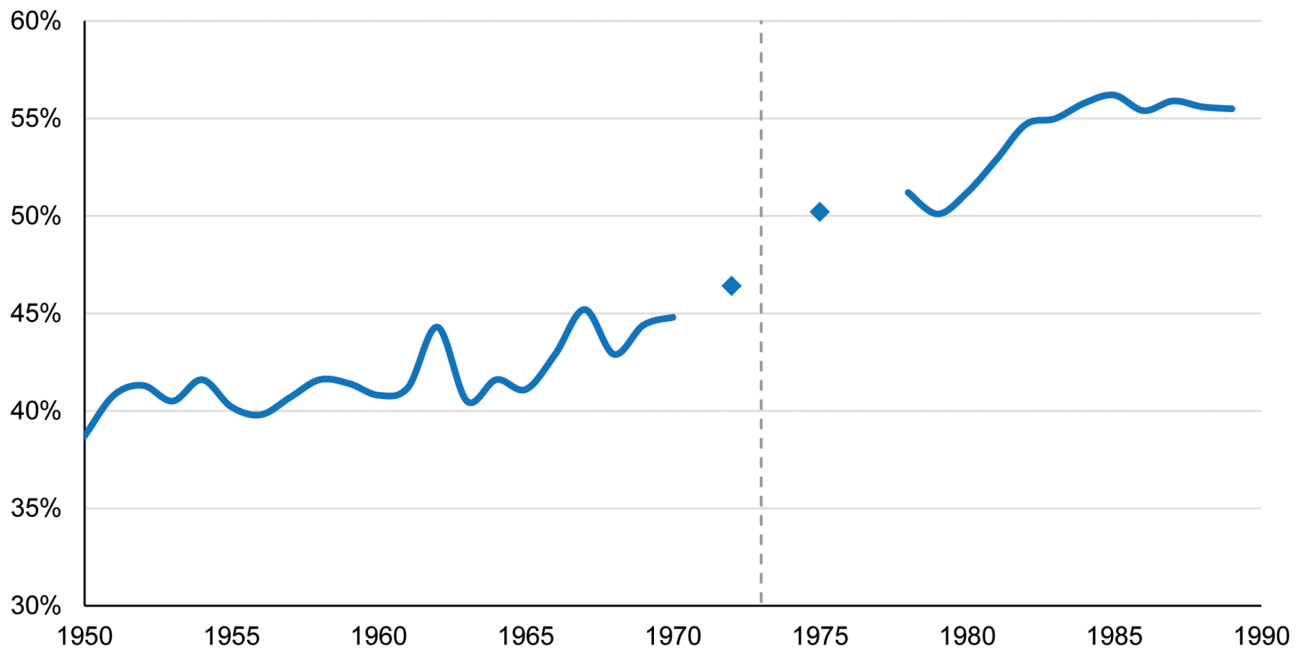


Abbildung 7: Bruttoinlandsprodukt der DDR je Einwohner, 1950–1989

Quelle: Heske 2007, S. 302, Tab. 4.1

Anmerkungen: gemessen im Bruttoinlandsprodukt der BRD; VGR-Rückrechnungsergebnisse

10 Prozent der Bevölkerung, darunter ein weit überproportionaler Anteil von gut qualifizierten Arbeitskräften. Die Wanderungswellen erreichten Höhepunkte im Jahr 1953 – zur Zeit des Aufstands vom 17. Juni – und dann wieder in den Jahren 1960 und 1961, als in Westdeutschland die Arbeitslosigkeit auf ihrem Tiefstand ankam und Überbeschäftigung herrschte. Der Mauerbau am 13. August 1961 war zweifellos eine schwere Verletzung der Menschenrechte, aber im ökonomischen Kern stellt er eine Art verzweifelte Notwehr gegen das „Ausbluten“ des Landes mit Blick auf Fachkräfte und Leistungsträger dar.

Danach stabilisierte sich die Situation, und das Land erlebte für seine Verhältnisse eine Art „goldene Zeit“, in der sich der Lebensstandard spürbar verbesserte. Das lässt sich an der Ausstattung mit langlebigen Konsumgütern wie Fernsehgeräten, Kühlschränken, Waschmaschinen und auch Kraftfahrzeugen ablesen.¹⁴ Die Versorgungsgrade der Bevölkerung blieben zwar zu jedem Zeitpunkt quantitativ und qualitativ deutlich unterhalb jener des Westens, aber der Trend zeigte hier wie dort nach oben. Technologisch gab es ein klares West-Ost-Gefälle, aber offenbar unterschieden sich die „Welten der Technologie“ noch nicht so grundlegend, dass die politischen Entscheidungsträger das Aufholen für unmöglich und hoffnungslos hielten. Sehr aufschlussreich über das Denken der Zeit ist dabei jene scheinbar absurde Losung, die der höchste

Mann im Staat Walter Ulbricht, Generalsekretär des ZK der SED, für das letzte Drittel der sechziger Jahre politisch ausrief: „Überholen ohne einzuholen“¹⁵. Ulbricht ahnte, dass sich mit dem Siegeszug der Elektronik ein neues technologisches Zeitalter ankündigte, und er hoffte, dass dies der Planwirtschaft neue Chancen eröffnen könnte, durch einen zentralistischen Kraftakt dem ungeordneten „Trial and error“ der Marktwirtschaft nicht nur ebenbürtig, sondern überlegen zu sein.

Im Nachhinein ist bekannt: Ulbrichts Hoffnung trog gewaltig, und seine Strategie scheiterte kläglich. Sie zeigt aber wie im Brennglas, dass im Osten das Gefühl bestand, vorerst noch, aber vielleicht nicht mehr lange im gleichen technologischen Strom zu schwimmen wie der Westen. Tatsächlich wurde ja im Westen bis zu diesem Zeitpunkt die Entwicklung der Technologie als treibende Kraft des Wirtschaftswachstums nicht ernsthaft thematisiert, auch nicht in der Wissenschaft. Der technische Fortschritt verlief anscheinend schnell und automatisch. In der volkswirtschaftlichen Wachstumstheorie wurde er typischerweise als „exogen“ angenommen, wie im berühmten Solow-Modell der neoklassischen Wachstumsökonomik, bei dem volkswirtschaftliches Wachstum allein durch die zusätzliche Nutzung von Ressourcen und Akkumulation von Kapital möglich ist – als vorübergehende Anpassung an ein neues Steady-state-Pro-Kopf-

¹⁴ Steiner 2004, S. 157, Tabelle 12.

¹⁵ Walter Ulbricht, zitiert nach Steiner 2004, S. 142.

Einkommen.¹⁶ Das Entstehen neuer Technologien, deren wirtschaftliche Einführung und der damit verbundene Strukturwandel wurden nicht weiter problematisiert. Und in der zunehmend professionalisierten wirtschaftspolitischen Beratung kam all dies kaum vor. So beschäftigte sich in der Bundesrepublik der 1963 gegründete Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis in die frühen siebziger Jahre fast ausschließlich mit Fragen der sogenannten Globalsteuerung der Nachfrage im neuen keynesianischen Geist sowie mit Themen der Inflationsbekämpfung und Wechselkurspolitik.¹⁷

Vor diesem Hintergrund mag es auch wenig verwundern, dass in den späten sechziger Jahren trotz der evidenten Unterschiede im Lebensstandard zwischen West und Ost sogenannte Konvergenztheorien unter Intellektuellen Mode wurden. Diese hatten allen Grund, den Unterschied zwischen Markt- und Planwirtschaften herunterzuspielen, weil das Wirtschaftswachstum in beiden Systemtypen doch offenbar einen ähnlich geradlinigen Verlauf nahm – im Sinne einer fortschreitenden Industrialisierung, die mit marxistisch oder neoklassisch geprägten Gedankenmodellen zu strukturieren und zu prognostizieren zu sein schien. Dabei spielte eben nicht der technische Fortschritt eine zentrale Rolle, sondern die Akkumulation von Kapital, ganz im Sinne der beobachteten industriegeprägten Wirtschaftswelt, in der riesige Anlagen von Maschinen – volkswirtschaftlich durch Kapitalbildung über Ersparnisse finanziert – das ökonomische Bild dominierten und die sozialen Arbeitsbeziehungen beherrschten. Die sich daraus ergebenden theoretischen Kontroversen der Zeit, allen voran die berühmten Debatten zwischen Wissenschaftlern aus Cambridge (England) und Cambridge (Massachusetts) über Sinn und Unsinn des Kapitalbegriffs, wirken vor diesem Hintergrund aus heutiger Sicht wie ein brillanter, aber leicht weltfremder Gruß aus einer vergangenen Zeit.¹⁸

4 1973–90: Ölkrisen, Strukturwandel und Arbeitslosigkeit

4.1 Krisenzeit: 1973 ff.

Zumindest in Epochen des Friedens lässt sich in der Wirtschaftsgeschichte nur selten der Beginn eines radikalen

Wandels zeitlich präzise festmachen. Eine Ausnahme bildet das Jahr 1973 – oder genauer: die enge Übergangszeit von der Hochkonjunktur der frühen siebziger Jahre zur ersten tiefen Rezession 1975. In diese Zeit fallen mehrere Großereignisse, die das Wirtschaftsleben in allen Industrieländern – und besonders in Deutschland – grundlegend veränderten.

Einen intellektuellen Vorboten lieferte der Bericht des Club of Rome aus dem Jahr 1972. In diesem Bericht zeigten die Autoren aufgrund von Modellszenarien, dass bei unveränderter Geschwindigkeit des Wirtschaftswachstums die Welt innerhalb weniger Jahrzehnte an harte Ressourcengrenzen stoßen würde, allen voran was das Öl anbelangte, das in der ölintensiven Industriegesellschaft eine überragende Rolle spielte.¹⁹ Wie bei einer selbsterfüllenden Prognose kam es nur ein Jahr später im Zuge kriegesischer Auseinandersetzungen im Nahen Osten zu einer drastischen Steigerung des Ölpreises, im Nachhinein erste Ölkrise genannt. Diese führte zu einer ebenso drastischen Verschlechterung der Terms of trade der Industrieländer – mit der Folge industrieller Krisen und einer Rezession, die 1975 ihren Tiefpunkt erreichte. Fast parallel dazu brach das Bretton-Woods-System fester Wechselkurse 1973 endgültig zusammen, weil die Vereinigten Staaten im Zuge von Spekulationswellen gegen den Dollar die Goldbindung aufgaben. Von diesem Zeitpunkt an – im Wesentlichen bis heute – floatet der Dollar an den internationalen Devisenmärkten. Dies führte zunächst zu einer drastischen Abwertung des Dollar vor allem gegenüber der D-Mark, was die industrielle Krise in Deutschland wegen der Verteuerung der eigenen Exporte noch maßgeblich verschärfte.

Soweit die großen weltwirtschaftlichen Schocks in der Zeit rund um 1973, die Deutschland besonders, aber die meisten europäischen Industrieländer in ähnlicher Weise trafen. Es ist nicht übertrieben zu sagen, dass sie die alte Wachstumswelt der beiden vorangegangenen Dekaden zerstörten. Hinzu kamen bereits vorher beobachtbare Veränderungen, vor allem was die Kosten der Arbeit betraf. So hatte es in Deutschland bereits ab 1969 kräftige Lohnsteigerungen gegeben. Zunächst kam es dazu vor allem als Folge von wilden Streiks, die sich zum Teil gegen die Repräsentation der Arbeitnehmerschaft durch Gewerkschaften wendeten, denen eine zu weiche Haltung gegenüber den Arbeitgebern vorgeworfen wurde. Hintergrund war die eigentlich hervorragende Verhandlungsposition bei Überbeschäftigung, welche dazu geführt hatte, dass die Effektivlöhne den Tariflöhnen davoneilten.²⁰ Weitere

¹⁶ Solow 1956.

¹⁷ Giersch, Paqué und Schmieding 1992, S. 139–54.

¹⁸ Vgl. Niehans 1990.

¹⁹ Meadows, Meadows, Randers und Behrens III 1972.

²⁰ Giersch, Paqué und Schmieding 1992, S. 133.

starke Lohnsteigerungen folgten bis 1974, dann schließlich in aggressiv geführten Tarifverhandlungen mit hohen Abschlüssen (Abbildung 6).

Es ist nicht leicht erklärbar, warum diese Entwicklung erst ab 1969 stattfand, wo doch die Voll- und Überbeschäftigung seit den frühen sechziger Jahren zur deutschen Realität gehörte. Eigentlich hätte man in einer Marktwirtschaft eine schnellere – und dann kontinuierlichere – Lohnanpassung erwarten müssen. Wie häufig in der deutschen Geschichte vollzog sich die Entwicklung aber spät, gestaucht und ruckartig. Rein ökonomisch lässt sich dies kaum erklären. Allenfalls die politischen Begleitumstände geben Hinweise: Die sechziger Jahre waren eben eine Zeit des Bemühens um eine gemeinsame, kooperative gesamtwirtschaftliche Lenkung der Marktwirtschaft, bei der politisch die gemäßigte Sozialdemokratie und tarifvertraglich die Gewerkschaften eine zentrale Rolle spielten. Dies führte zu einer konstruktiven Einbindung der kollektiven Arbeitnehmerinteressen, die dann aber nach 1968 in einer Atmosphäre der Radikalisierung gewissermaßen von der Basis her gesprengt wurde. Parallel kam es an den Universitäten zu Studentenunruhen und im Nachbarland Frankreich zu durchaus vergleichbaren Entwicklungen – einmal ganz abgesehen von der Bewegung der später so bezeichneten „Achtundsechziger“ in aller Welt, die auch im Anblick des Vietnamkrieges eine dezidiert radikalisierte „linke“ Position bezog.

4.2 Dauerhafte Hypothek: Arbeitslosigkeit

Die Kombination aus erwachtem Bewusstsein für Ressourcenknappheit, nach oben schießenden Ölpreisen, Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, aufkommender Rezession und drastisch gestiegener Löhne veränderte also Deutschland nachhaltig. Dies wurde auch schnell und weithin so wahrgenommen – bis hin zu einer jungen Generation, vor deren Augen sich Dramatisches abspielte.²¹ Vor allem stieg die Arbeitslosenquote scharf an und erreichte 1975 erstmals seit Mitte der fünfziger Jahre wieder knapp 5 Prozent. Weithin stellte sich die Frage, ob dies eine vorübergehende Krise oder eine dauerhafte Erhöhung sein würde. Für die große Generation der Babyboomer – zwischen 1955 und 1970 geboren – war dies eine entscheidende Zukunftsfrage, denn es war klar, dass sie in den kom-

menden 15 Jahren sukzessive und in großer Zahl nach Jobs suchen würde.

Die Antwort auf diese Frage gab es schnell, und sie war ernüchternd. Denn die darauffolgende konjunkturelle Erholung sorgte zwar für eine leichte Senkung der Arbeitslosigkeit bis 1979/80, aber das frühere niedrige Niveau wurde nie mehr erreicht. Schlimmer noch: Die zweite Ölpreiskrise Anfang der achtziger Jahre bewirkte einen weiteren Anstieg der Arbeitslosenquote nun bis auf über 9 Prozent, und auch dieser wurde anschließend nicht annähernd rückgängig gemacht. Das Phänomen dieser stufenweisen Zunahme von 1 auf 5 und schließlich 9 Prozent lieferte fortan ein Kernthema der Wirtschaftswissenschaft, das zum Geburtshelfer einer neuen fruchtbaren Disziplin wurde: der Arbeitsmarktökonomik. Volkswirte wie Richard Layard²² in Großbritannien und Wolfgang Franz²³ in Deutschland begannen systematisch nach Gründen zu suchen, warum der Arbeitsmarkt wie eine Sperrklinke asymmetrisch reagierte: Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Rezession, aber kein entsprechender Rückgang in der konjunkturellen Erholung. Modelle der Hysterese aus einer keynesianischen Sichtweise²⁴ und der Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit aus der eher neoklassischen Tradition²⁵ dienten als zentrale Erklärungsansätze. Den Modellen war gemeinsam, dass sie sich auf Verfestigungstendenzen des Arbeitsmarktes konzentrierten, die auf einfache Rezepte der Nachfragesteuerung nicht mehr reagierten. Damit gab es in gewisser Weise eine Annäherung der volkswirtschaftlichen Denkschulen in der Diagnose – bei allen Unterschieden im Detail. Eine Senkung der Arbeitslosigkeit war nurmehr zu erhoffen, wenn es gelang, die arbeitslosen „Outsider“ des Arbeitsmarktes zu befähigen, mit den beschäftigten „Insidern“ zu konkurrieren. Dies erforderte vor allem den Einsatz von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik, bestenfalls gekoppelt mit makroökonomischer Stabilisierung. Insofern gab es auch, was die Therapie betrifft, zunehmend Berührungspunkte zwischen keynesianisch und neoklassisch orientierter wirtschaftspolitischer Beratung.

Kern dieser Annäherung war letztlich die Erkenntnis, dass Prozesse der industriellen Schrumpfung wie eben 1973–75 und 1981–83 am Arbeitsmarkt nicht rückgängig zu machen sind. Sie bleiben langfristig Teil eines Strukturwandels weg von der traditionellen Industrie. „Auf dem Weg“ lässt dieser eine Generation von zumeist männlichen Industriearbeitern zurück, die bei einer Erholung des Arbeitsmarktes inhärente Konkurrenz Nachteile gegenüber

²¹ Ich war zu dieser Zeit Schüler in der Oberstufe des Gymnasiums meiner Heimatstadt St. Wendel/Saar und fasste damals nicht zufällig den Entschluss, nach dem Abitur 1975 Volkswirtschaftslehre zu studieren.

²² Layard, Nickell und Jackmann 1991.

²³ Franz 1991.

²⁴ Cross 1988.

²⁵ Lindbeck und Snower 1985.

jungen Neuankömmlingen am Markt hat – wie eben in den späten siebziger und den achtziger Jahren die Vertreter der gut ausgebildeten Babyboomer-Generation. Die Soziale Marktwirtschaft mit starken Tarifpartnern hat keine wirk-samen Mittel, um diese benachteiligte ältere Generation zu re-integrieren. Anders als die Wirtschaft der Vereinigten Staaten lässt sie nicht jene starke Lohndifferenzierung zu, die sich bei strikt in Höhe und Zeit begrenzter Zahlung von Arbeitslosengeld einstellt, sobald Alt-Industriearbeiter auch schlecht bezahlte Jobs im Dienstleistungssektor annehmen müssen. Vereinfacht formuliert: Deutschland be-zahlte die „Gebühr“ des Strukturwandels in Form hoher Langzeitarbeitslosigkeit vor allem älterer Menschen; die Vereinigten Staaten zahlten sie in Form eines hohen An-teils von „Working poor“.²⁶

In der westdeutschen Gesellschaft hinterließen die in-dustriellen Krisen der siebziger und achtziger Jahre in die-sem Sinne tiefe Narben. In mehreren Schritten wurde ver-sucht, den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren – vor allem durch ein sogenanntes Beschäftigungsförderungsgesetz, das befristete Einstellungen erleichterte. Auch Qualifikati-onsprogramme und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ka-men verstärkt zum Einsatz, insgesamt aber mit mäßigem Erfolg. Dabei rückte die bereits 1967 gegründete Bundes-anstalt für Arbeit (BfA) immer mehr in das Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit – als jener Teil der staatli-chen Verwaltung, der für die Re-Integration von Arbeits-losen die operative Verantwortung trug. Ihr Budget wurde mächtig aufgestockt, ihr statistischer Apparat erweitert und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) als wissenschaftlicher Arm der Nürnberger Bundes-anstalt gestärkt.

Die negative Erfahrung der Spaltung des Arbeitsmark-tes lastete wie eine schwere Hypothek auf der früher so makellosen Erfolgsbilanz der Sozialen Marktwirtschaft, die offenbar doch nicht unter allen Umständen in der Lage war, Vollbeschäftigung zu garantieren. Bis zu Mauerfall 1989 und Wiedervereinigung 1990 dominierte in West-deutschland das Gefühl, eine zentrale wirtschaftliche He-rausforderung *nicht* bewältigt zu haben. Dabei half es auch wenig, dass dies in anderen europäischen Ländern mit wenigen untypischen Ausnahmen wie Luxemburg und der Schweiz nicht anders aussah. Tatsächlich reifte in den späten achtziger Jahren die Erkenntnis, dass es sich – bei allen nationalen Unterschieden – wohl um ein gesamt-europäisches Modell des Arbeitsmarktes und Sozialstaats handelte, das doch ähnliche Ergebnisse hervorbrachte.²⁷

4.3 Makroökonomische Zwangslagen

Dabei bewies die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland auch in den Jahren von 1973 bis 1990 bei wichtigen Herausforderungen ihre Leistungsfähigkeit. Dies gilt vor allem für die politischen und wirtschaftlichen Anpassungen an neue makroökonomische Zwangslagen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Global dominant war dabei die Entwicklung in den Vereinigten Staaten. Nach dem Zusam-menbruch des Bretton-Woods-Systems folgte in den Ver-einigten Staaten eine Phase der Dollarschwäche und einer starken Preisinflation, die Mitte und Ende der siebziger Jahre zweistellige Raten erreichte. Der 1979 gewählte neue Fed-Präsident Paul Volcker, der einen Ruf als monetaristi-scher Hardliner hatte, kündigte sofort nach seiner Bestel-lung an, dass der Kampf gegen die Inflation absolute Priori-tät seiner künftigen (restriktiven) Geldpolitik sei, ohne Rücksicht auf die gesamtwirtschaftliche Lage. Die Ankün-digung war glaubhaft und sorgte für einen scharfen Zins-anstieg. Ein Jahr später wurde der Republikaner Ronald Reagan ins Amt des Präsidenten gewählt; er beschloss massive Steuersenkungen (als Kern seiner angebotspoliti-schen Programmatik) und drastische Erhöhungen der Verteidigungsausgaben (als Reaktion auf die nach der sow-jetischen Besetzung von Afghanistan 1979 wieder aufflam-mende West-Ost-Auseinandersetzung). Die Kombination von beidem erhielt später den Namen „Reaganomics“. Das riesige amerikanische Haushaltsdefizit, das dadurch ent-stand, wurde durch Kapitalimporte und ein Leistungs-bilanzdefizit bei extrem hohen Zinsen finanziert – bei gleichzeitig strikt stabilitätsorientierter Geldpolitik, die der Fed-Chef Volcker weiterführte. Die Konsequenz war ein nach oben schießender Wert des Dollar.

Dieser Politik-Mix des sogenannten „Twin deficit“ der Reaganomics hatte global weitreichende Folgen, welche die amerikanische Regierung allerdings in einer Politik des „Benign neglect“ vernachlässigte. Mehr als 40 Entwick-lungs- und Schwellenländer wurden in die Zahlungsunfä-higkeit getrieben, weil ihre Schuldenlast in Dollar notiert war. Durch die hohen Zinsen kam es 1982/83 zu einer globalen Rezession, die auch Europa hart traf. In Deutsch-land litt vor allem der Binnensektor der Wirtschaft, wäh-rend industrielle Exporte in die Vereinigten Staaten wegen des hohen Dollarkurses florierten. Gesamtwirtschaftlich überwogen allerdings die deflationären Tendenzen bei Weitem. Auch die Geldpolitik der deutschen Bundesbank schaltete um: von einem zuvor moderat expansiven Kurs in der Zeit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre auf eine konsequente Bekämpfung der Inflation mit hohen Zinsen. Mit Blick auf die traumatische Inflationserfahrung der deutschen Geschichte war dieser Politikschwenk trotz sei-

²⁶ Paqué 1999, C III.

²⁷ Vgl. Emerson 1988.

ner konjunkturellen Risiken nicht wirklich unpopulär, jedenfalls nicht in der Breite der Bevölkerung. Was die Fiskalpolitik betraf, führte der politische Druck in Richtung Restriktion zusammen mit der Diskussion um die Nachrüstung 1982/83 zu einem Regierungswechsel – von einer sozialliberalen Koalition unter Helmut Schmidt zu einer (fiskalisch konservativeren) christlich-liberalen Koalition unter Helmut Kohl.

Der Kampf gegen die Inflation erwies sich auf beiden Seiten des Atlantiks als nachhaltig erfolgreich. Dabei half ab Mitte der achtziger Jahre sicherlich auch der scharfe Rückgang des Ölpreises in aller Welt. Gleichwohl kann kein Zweifel bestehen, dass ein Hauptverdienst bei dem glaubwürdigen Politikwechsel hin zu einer „monetaristischen“ Position lag, die sich nicht nur in den Vereinigten Staaten und in Deutschland, sondern auch im Vereinigten Königreich unter der 1979 gewählten Premierministerin Margaret Thatcher und mit Verzögerung auch in Frankreich und anderswo durchsetzte. Jedenfalls wurden Raten der Inflation, wie sie in den frühen achtziger Jahren in Nordamerika und Europa geherrscht hatten, später nicht mehr erreicht, jedenfalls bis heute.

Tatsächlich entspannte sich die Lage in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre so nachhaltig, dass es – beginnend mit dem Plaza-Agreement von September 1985 – eine Rückkehr zu einer gewissen internationalen Koordination der Makropolitik gab. Dies lag nicht zuletzt an den protektionistischen Tendenzen, die sich in den Vereinigten Staaten vor allem gegenüber Japan wegen des hohen Dollarkurses zeigten. Mit dem beginnenden Sieg über die Inflation kündigten die fünf größten Industrieländer der Welt gemeinsam an, alles Nötige an Geld- und Finanzpolitik zu tun, um den Wert des Dollars zu „normalisieren“. Dies gelang. In der Folgezeit sank der Dollarkurs drastisch, das „Twin deficit“ der Vereinigten Staaten ebenso, und die Binnenkonjunktur in Deutschland sowie in Europa insgesamt verbesserte sich. Noch vor Ende der Amtszeit Reagans 1988 ließen die Vereinigten Staaten die „Reaganomics“ auslaufen. Gleichzeitig kam es unter Leitung des Internationalen Währungsfonds (IWF) und mit aktiver Beteiligung der amerikanischen Regierung zum Abschluss zahlreicher Umschuldungsabkommen mit Entwicklungs- und Schwellenländern, die dort generell den Weg für eine neue Welle der Liberalisierung und Stabilisierung ebnete. Dieser Weg erhielt später – mit kritischem Unterton – den Namen „Washington Consensus“.

All dies macht deutlich: Die Zeit zwischen 1973 und 1989/90 war aus makroökonomischer Sicht vielleicht die bis dahin turbulenteste seit der Weltwirtschaftskrise 1930/32, mit radikal neuen politischen Weichenstellungen und gigantischen wirtschaftlichen Wellenschlägen. Umso be-

merkenswerter ist, dass Westdeutschland mit seiner Sozialen Marktwirtschaft die Zeit relativ stabil und krisenfest überstand, zumindest im internationalen Vergleich. Zugegeben, das Wachstum verlangsamte sich im Trend gegenüber der Zeit vor 1973 (Abbildung 1), aber immerhin fand die deutsche Wirtschaft jeweils in den zweiten Hälften der siebziger und achtziger Jahre nach schweren Turbulenzen zu einem Wachstumskurs zurück, der in den letzten Jahren vor 1990 sogar inflationsfrei verlief (Abbildung 3). Auch die Entwicklung der Reallöhne zeigt, dass die Soziale Marktwirtschaft Anpassungen möglich machte: Der scharfe Anstieg der Reallöhne bis 1974 setzte sich danach nicht mehr fort. Es kam bis in die späten achtziger Jahre – mit konjunkturellen Schwankungen – nur mehr zu sehr moderaten Erhöhungen des Reallohniveaus (Abbildung 6). Zwar reichte die Lohnzurückhaltung nicht, um die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu senken und ältere Langzeitarbeitslose zu integrieren, aber wenigstens sorgte sie doch dafür, dass die junge Generation der Babyboomer in den Arbeitsmarkt hineinwachsen konnte. Tatsächlich gab es vor allem in den späteren achtziger Jahren eine beachtliche Dynamik der Beschäftigung.²⁸

Andere Erfolge kommen hinzu: Die christlich-liberale Bundesregierung führte das Defizit im Bundeshaushalt Schritt für Schritt zurück, die finanzpolitische Konsolidierung gelang – trotz anfänglicher großer Skepsis in der Öffentlichkeit. Was die weltwirtschaftliche Integration betrifft, setzten sich die deutschen Erfolge fort, wenn auch mit geringerer Geschwindigkeit als früher: Es kam fast durchgängig zu einer weiteren Steigerung der Exportquote von 20 auf 25 Prozent (Abbildung 4) sowie gegen Ende des Zeitraums zu den bisher höchsten Überschüssen in der Leistungsbilanz – in der Größenordnung von gut 4 Prozent des BIP.

Zur außenwirtschaftlichen Stabilität trug maßgeblich die Lage in Europa bei. Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und einer mehrjährigen Phase der Dollarschwäche begannen die europäischen Länder eine eigenständige währungspolitische Zusammenarbeit, die schließlich in der Schaffung des Europäischen Währungssystems (EWS) gipfelte. Der Kerngedanke des Projekts war die kontroverse Annahme, dass der erreichte hohe Integrationsgrad der Volkswirtschaften Europas ein freies Floaten der Wechselkurse auf Dauer nicht erlauben würde – insbesondere nachdem die vormalige EWG 1973 durch den Beitritt von Dänemark, Irland und dem Vereinigten Königreich in eine noch größere Europäische Gemeinschaft (EG) überführt worden war. Durch vereinten politischen Druck

²⁸ Paqué 1999, S. 105, Tab. 8.

Deutschlands unter Bundeskanzler Helmut Schmidt und Frankreichs unter Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing erfolgte nach einigen Vorstufen 1979 die Gründung des EWS.

Nach holprigem Beginn mit mehrfachen Paritätsanpassungen und dem Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen erwies sich das EWS mit zunächst acht teilnehmenden Ländern (einschließlich Deutschland, Frankreich und Italien) als überaus stabil. Grund dafür war vor allem, dass Frankreich nach der Wahl des sozialistischen Präsidenten François Mitterand im Mai 1981 zwar zunächst ein keynesianisch-expansives Programm verfolgte, dann aber wegen der Schwäche des französischen Franc auf eine „konservative“ Linie umschwenkte, die schließlich auf eine Art inoffizielle Bindung Frankreichs an die dominante deutsche Geld- und Fiskalpolitik hinauslief. Die Stabilitätsorientierung Deutschlands übertrug sich somit auf Frankreich und auch die anderen EWS-Länder. Im Ergebnis kam es zu einer Konvergenz der Inflationsraten auf niedrigem Niveau, was als EWS-Erfolg deklariert werden konnte, auch wenn natürlich der zentrale Anstoß zur globalen Inflationsbekämpfung aus Amerika stammte. Immerhin: Die deutsche Bundesbank folgte im Schlepptau der Vereinigten Staaten, und die Zentralbanken der anderen EWS-Länder im Schlepptau der Bundesbank. Ergebnis: überall Preisstabilität, nach drei Jahrzehnten der Inflationsbeschleunigung.

4.4 Umweltpolitik und technologischer Wandel

So eindrucksvoll die makroökonomische Kulisse im Zeitraum von 1973 bis 1990 auch ausfiel, so waren doch die technologischen Herausforderungen langfristig vielleicht von noch viel größerer Bedeutung. In vielerlei Hinsicht definieren sie den Zeitraum als eine Übergangsphase von besonderer Charakteristik. In Schlagworten: vom unbegrenzten Rohstoff- und Ressourcenverbrauch ging die Reise zur umweltbewussten Produktion, und von der mechanischen industriellen Fertigung zur digitalen Technologie. Beide Veränderungen erwiesen sich als irreversibel und wandelten den Charakter des Wirtschaftswachstums, wieder in Schlagworten: von der Quantität zur Qualität. In beiderlei Hinsicht zeigten die Soziale Marktwirtschaft, der westdeutsche Staat sowie die Politik eine beachtliche Lernfähigkeit.

Was die Umwelt- und Ressourcennutzung betrifft, gründete in den frühen siebziger Jahren der damalige Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) eine Abteilung für Umweltfragen, die dann nach der Reaktorkata-

strophe von Tschernobyl 1986 zu einem vollständigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ausgebaut wurde. Zahlreiche neue Gesetze sorgten in diesen Jahren für eine Verbesserung der Umweltqualität vor allem mit Blick auf industrielle Emissionen. Parallel dazu entstand in der Gesellschaft eine höchst aktive Bewegung für den Umweltschutz und gegen die friedliche Nutzung der Atomkraft. Sie mündete Anfang der achtziger Jahre politisch in der Gründung der neuen Partei „Die Grünen“, die ab 1983 (fast) in allen Legislaturperioden im Bundestag vertreten war. In der Industrie gab es nachhaltige Bemühungen um „saubere“ Produktion – nicht zuletzt dank der hochgeschnellten Rohstoff- und Energiepreise sowie der neuen Umweltvorschriften.

Im Rückblick lässt sich eine Art Trend beobachten: weg von panikartigen Reaktionen auf die Ölverknappung 1973, und hin zu einer im Kern sachlichen Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit eine Marktwirtschaft ökologische Ziele und Vorgaben berücksichtigen könne und solle. So wurde zunächst im November 1973 ein mit heißer Nadel gestricktes Energiesicherungsgesetz erlassen, das auch sonntägliche Fahrverbote zum Inhalt hatte – ein tiefer Einschnitt in das Bewusstsein der Auto-verliebten Deutschen. Parallel dazu wurde eine internationale wissenschaftliche Diskussion entfacht, die in der Volkswirtschaftslehre zur Geburtsstunde des Faches „Umweltökonomie“ wurde.²⁹ Enthusiasten der Umweltbewegung begannen, soweit sie überhaupt die Grundfesten der Marktwirtschaft akzeptierten, von einer „Ökologischen und Sozialen Marktwirtschaft“ zu sprechen.

Es ist schwer einzuschätzen, wie stark und tief die Erneuerung des industriellen Kapitalstocks in Westdeutschland in dieser Zeit ablief. Nimmt man bilanziell übliche Abschreibungsraten auf den Kapitalstock und eine beschleunigte ökonomische Obsoleszenz aufgrund der drastisch gestiegenen Rohstoffpreise im Zuge der beiden Ölkrisen ab 1973 und 1980 an, so spricht vieles dafür, dass in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, also rund anderthalb Jahrzehnte nach Beginn des Anpassungsdrucks, fast der gesamte Maschinenpark der westdeutschen Industrie komplett erneuert wurde. Der drastische Fall der Ölpreise ab 1986 deutet darauf hin, dass in der marktwirtschaftlichen Welt eine radikale Veränderung stattfand: weg von öl- und energieintensiver Produktion.

Parallel dazu vollzog sich der Durchbruch des Einsatzes von Computern auf allen Ebenen der Produktion und natürlich auch im Dienstleistungsbereich. Erstmals in der

²⁹ Ein Pionierwerk wurde das Buch von Dorfman und Dorfman (1972).

Wirtschaftsgeschichte begann die Digitalisierung die Wirtschaft in der Tiefe zu durchdringen – ein weiterer Grund für einen scharfen Strukturwandel und für einen verstärkten Bedarf an Erneuerung des Kapitalstocks. Bis in die frühen achtziger Jahre war der Computer als großes festinstalliertes „Mainframe-Gerät“ extrem teuer und unbeweglich bzw. als „Taschenrechner“ nur als bescheidener Rechenassistent funktionsfähig. Doch nun änderte sich dies durch Personal Computer und flexibel einsetzbare Geräte der industriellen Präzisionssteuerung. Allerdings verlief diese Entwicklung eher schleichend: Anders als bei Rohstoffen kam es nicht zu einer Preisexplosion kurzfristiger unersetzlicher Inputs, sondern zu einer kontinuierlichen und nachhaltigen Senkung des Preises der Anwendung digitaler Technologie. Schritt für Schritt, aber unaufhaltsam veränderten sich Produktionsprozesse und Arbeitsumfeld, was im Ergebnis den Einstieg älterer Arbeitskräfte noch schwieriger machte, als er ohnehin schon aufgrund der industriellen Schrumpfung war.

Es ist bemerkenswert, dass parallel zu dieser technologischen Veränderung auch in der Wissenschaft die Entstehung und Verbreitung von technischem Wissen als Triebkraft des wirtschaftlichen Wachstums wiederentdeckt wurde. Die Theorien des endogenen Wachstums, die sich auf das geistige Vermächtnis von Josef A. Schumpeter beriefen, begannen in aller Welt ihren Aufstieg – sei es mit Blick auf den Prozess der Innovation wie bei Paul Romer, sei es mit Blick auf die besondere Bedeutung der globalen Wissensverbreitung durch Handel und Direktinvestitionen wie bei Gene Grossman und Elhanan Helpman.³⁰ In Deutschland war es Herbert Giersch, der als Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft erste Modellvorstellungen des endogenen Wachstums entwickelte.³¹ Gemeinsam war all diesen Theorien, dass sie einen fast trivialen, aber zuvor völlig vernachlässigten Gegenstand in den Blick nahmen, der für eine hoch entwickelte Industrienation von überragender Bedeutung war: die Forschung und Entwicklung (F&E) von neuen Produkten und Prozessen in kommerziellen Unternehmen, vor dem Hintergrund staatlicher Grundlagenforschung und einer weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, die den Platz für Hochtechnologie erweitert, aber für einfache Tätigkeiten einschränkt. In vielerlei Varianten begannen diese theoretischen Gedanken in die Beratung der Politik einzudringen: Fragen der Technologie- und Industriepolitik wurden an Universitäten gestellt und in Gutachten für die Politik ansatzweise beantwortet. Die Zeit der Technologie als exogene „Black

Box“ wie im Solow-Wachstumsmodell war vorbei – und sei es nur deshalb, weil sich das Wachstum verlangsamt hatte und offenbar komplizierter geworden war.

4.5 Zwischenbilanz: West vs. Ost

Zurück zur Vogelperspektive auf die Zeit 1973–90. Alles in allem muss man feststellen: Das bundesdeutsche Wirtschaftssystem, die Soziale Marktwirtschaft, zeigte sich durchaus in der Lage, die weltwirtschaftlichen sowie ökologischen und technologischen Herausforderungen anzugehen. Dies geschah im Rahmen hochkontroverser politischer, sozialer, wissenschaftlicher und auch kultureller Diskussion, die durchaus als krisenhaft wahrgenommen wurde. Aber es geschah ganz im Stile einer „offenen Gesellschaft“, wie sie liberale Philosophen wie Karl Popper³² forderten. Die Urteile darüber, ob die Herausforderungen wirklich bewältigt würden, gingen natürlich auseinander. An absoluten Maßstäben gemessen konnten die Ergebnisse oft genug die Meinungsführer in ausgewählten Gebieten überhaupt nicht befriedigen. Trotzdem erscheint das Bild im Rückblick doch differenziert positiv – zumindest gemessen an der Größe der Herausforderung. Die Soziale Marktwirtschaft bewegte Westdeutschland in die richtige Richtung einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft.

Um dies klar zu erkennen, hilft eigentlich nur wieder der Seitenblick auf die Zustände und Entwicklungen zur gleichen Zeit in der sozialistischen DDR. Sie gibt – zusammen mit dem gesamten planwirtschaftlich verwalteten, sowjetisch beherrschten Osteuropa – die Folie ab, vor der erst der Respekt deutlich wird, den die Leistung der Sozialen Marktwirtschaft gebietet. Konnte man bis in die späten sechziger Jahre in bescheidenem Umfang im Osten von einer „Goldenen Zeit“ sprechen, so war dies ab Mitte der siebziger Jahre vorbei. Personell verbindet sich dies mit dem Wechsel an der DDR-Spitze von Walter Ulbricht zu Erich Honecker. Inhaltlich geht es exakt um jene Herausforderungen, die im Westen zu Kontroversen und Krisen, im Osten aber zum Festklammern am Bestehenden und dessen Zementierung führten.

Wie in Abschnitt 3 ausgeführt, waren die letzten Jahre Ulbrichts verbunden mit seinem scheiternden Versuch, eine Art planwirtschaftlichen Sprung der Technologie in der DDR zu bewerkstelligen. Nichts von diesem Ehrgeiz war in der Ära Honecker zu erkennen. Sie ist gekennzeichnet von zentraler Verwaltung eines erreichten Lebensstan-

³⁰ Schumpeter 1911, Romer 1990, Grossman und Helpman 1991.

³¹ Giersch 1979, Feld, Horn und Paqué 2013, Paqué 2013.

³² Popper 1965.

dards und dessen sozialpolitischer Zuteilung. Als Konzept nannte man dies die „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“, die nach 1971 bis etwa 1982 zur zentralen Lösung der Ära Honecker wurde.³³ Es war im Wesentlichen ein Leben in der Abschottung von der Substanz: keine außenwirtschaftliche Öffnung, keine technologische Offensive, keine Energie-, Rohstoff- und Umweltschonung. Ganz im Gegenteil: Die massive Verteuerung der Ressourcen, die in moderaten Dosen auch der Rohstofflieferant Sowjetunion an die Partnerländer des RGW weitergab, führte zum Beschluss, die Braunkohleförderung massiv voranzutreiben – mit verheerenden ökologischen Konsequenzen.

So war überhaupt keinerlei Bemühen um Erneuerung und Strukturwandel zu beobachten. Im Gegenteil, der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Westen diente nun als willkommene Warnung, was passiert, wenn man nicht der Sicherung der Arbeit absolute Priorität einräumt. Es ist merkwürdig genug, dass viele Intellektuelle im Westen diese Strategie als legitime und in gewisser Weise humane Variante des Umgangs mit den Herausforderungen der Zeit ansahen als das Modell der offenen Gesellschaft des Westens. Die Folge war allerdings, dass der Osten eigentlich nur noch von der vorhandenen wirtschaftlichen Substanz lebte, was dann spätestens ab den frühen achtziger Jahren in einen Niedergang führte, der durch Kredite aus dem Westen nur wenig abgefedert wurde und für jeden wirtschaftskundigen Besucher der DDR erkennbar war. Lediglich im Niveau des Lebensstandards lag die DDR erkennbar vor den östlichen Nachbarn, vor allem vor Polen. Der Prozess des Niedergangs verlief allerdings wirtschaftlich weitgehend parallel, wenn auch politisch in gänzlich anderen Bahnen und zeitlicher Abfolge.³⁴

Es ist wichtig zu erkennen, wohin die unterschiedlichen Entwicklungen in West und Ost in der wichtigen Phase zwischen 1973 und 1989/90 führten. Im Westen gab es Krisen, Strukturwandel und Arbeitslosigkeit, aber auch in wesentlichen Punkten eine Erneuerung der Wirtschaft und Gesellschaft; im Osten gab es nichts dergleichen. Dies vergrößerte den Abstand zwischen West und Ost bereits vor 1989/90 in dramatischer Weise, weit mehr als vor 1973.³⁵ Von der Produktpalette bis zu den Produktionsprozessen, von den Umweltstandards bis zum Grad der Digitalisierung entstand im Westen unter Schmerzen und Streit eine neue Welt; im Osten wurde die alte behalten. Für einzelne Branchen ist dies von Wirtschaftshistorikern ge-

zeigt worden, in besonders eindrucksvoller Weise in einer Studie zur Entwicklung des Druckmaschinenbaus im geteilten Deutschland.³⁶ Diese belegt, dass es erst die technologischen Neuerungen der siebziger und achtziger Jahre waren, die im Westen den Druckmaschinenbau radikal veränderten und ihm die gemeinsame technische Basis der früheren Dekaden entzogen. Erst dadurch verlor die ostdeutsche „Konkurrenz“ ihr Potenzial der Wettbewerbsfähigkeit. Ihr Kapitalbestand wäre – bei offenen Grenzen – fortan obsolet gewesen. Genau dies zeigte sich dann, als sich die Grenzen wirklich öffneten: am 9. November 1989.

5 1990–2009: Deutsche Vereinigung und Globalisierung

5.1 Aufbau Ost³⁷

Der Mauerfall am 9. November 1989 war nicht nur ein großartiger Sieg der Freiheit. Er war auch ein lautes Startsignal der Mobilität. Es war mit einem Schlag die Rückkehr zu den Möglichkeiten der fünfziger Jahre. Ab diesem Tag konnte jeder ostdeutsche Arbeitnehmer als deutscher Staatsbürger in den nahe gelegenen Westen abwandern. Die Verlockung war sehr groß, denn es gab kaum natürliche Hindernisse: gleiche Sprache, gleiche Kultur, gleiche industrielle Tradition, aber im Westen ein hochmoderner Kapitalstock, eine auf dem Weltmarkt bewährte Produktpalette, einigermaßen sichere Arbeitsplätze und vor allem hohe Löhne, die im globalen Vergleich mit an der Spitze lagen. Ohne Frage: Der kapitalistische Westen war attraktiv für Millionen Ostdeutsche, vor allem für die Fachkräfte und Leistungsträger unter ihnen.

Vermutlich war der wirtschaftliche Abstand zwischen West und Ost in den Augen und im Urteil der Menschen noch viel größer als in den fünfziger Jahren, zur Zeit der Massenabwanderung, die schließlich zum Bau der Mauer geführt hatte. Denn vor allem seit den siebziger Jahren war der Westen dem Osten, was Umweltschutz und Technologie betraf, in riesigen Schritten davongeeilt, wie im vorangegangenen Abschnitt 4 beschrieben. Die Statistiken des Pro-Kopf-Einkommens in West und Ost zeigten dies damals nicht an – und sie tun es nach Neuberechnungen im Nachhinein auch bis heute nicht (siehe Abbildung 7), aber sie spielten, soweit vorhanden, für die Entscheidung der Menschen ohnehin keine Rolle.

³³ Steiner 2004.

³⁴ Garton Ash 1990.

³⁵ Dass dies in der Statistik des ostdeutschen BIP – relativ zum Westen – überhaupt nicht erkennbar ist, unterstreicht die Schwäche der Aussagekraft dieser Berechnungen, wie in Abschnitt 3 ausgeführt.

³⁶ Franke 2000.

³⁷ Ausführlich dazu Paqué 2009.

Es war diese hohe Bereitschaft zur Mobilität, die das politisch Mögliche nach dem Mauerfall stark einschränkte. Theoretisch war es natürlich vorstellbar, eine Massenwanderung zuzulassen. Dies hätte bedeutet: „Erweiterung West“ statt „Aufbau Ost“. Es hätte vielleicht sogar recht gut funktioniert, so wie die Integration der Vertriebenen in Westdeutschland in den fünfziger Jahren, die ja ein Wirtschaftswunder befeuerte. Es wäre im Westen zu einem Investitions- und Bauboom gekommen – bei vorübergehendem Druck auf die Reallöhne, aber mit schneller Erweiterung der bereits vorhandenen leistungsfähigen Industrieanlagen. All dies war ökonomisch denkbar. Politisch lag es aber jenseits aller Vorstellungskraft: eine Art „Mogenthau-Plan Ost“³⁸ mit den ehemals stolzen mitteldeutschen Industrieregionen als Rentnerparadies, grünem Biotop und landwirtschaftlicher Nutzfläche, das wäre eine historische und moralische Bankrotterklärung der Nation gewesen. Es gab deshalb für die deutsche Politik ein *Ceterum censeo*, und das lautete (frei nach Cato dem Älteren): „Und im Übrigen muss eine massive Abwanderung von Ost nach West verhindert werden!“

Damit hätte eigentlich jedem klar sein müssen: Die Deutsche Einheit wird extrem schwierig und sehr teuer. Denn jede wichtige politische Entscheidung hatte fortan drei Grundbedingungen zu erfüllen: Sie musste schnell sein; sie musste Vertrauen schaffen; und sie musste Löhne in Aussicht stellen, die nicht allzu weit unter dem westdeutschen Niveau liegen. Nur so lassen sich die drei großen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen verstehen, die das Jahr 1990 mit sich brachte: die Wirtschafts- und Währungsunion, die Einrichtung der Treuhandanstalt und der Beginn einer massiven Wirtschaftsförderung.

Mitte 1990 wurde im Osten die D-Mark eingeführt. Von nun an gab es eine überaus stabile Währung. Dies war ein wichtiger Schritt der Vertrauensbildung, was inzwischen weithin anerkannt ist. Kritisiert wird die Währungsunion allerdings bis heute dafür, dass sie angeblich durch den Umstellungskurs von Mark (Ost) zu D-Mark von eins zu eins zu einer drastischen Erhöhung der Lohnkosten im Osten führte, und damit zu einem ruckartigen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie. Tatsächlich betrug das Lohnniveau des Ostens nach der Umstellung etwa ein Drittel des Westens. Ohne Zweifel hätte ein Umrechnungskurs von beispielsweise zwei Mark (Ost) für eine D-Mark rein arithmetisch die Arbeit im Osten ver-

billigt, auf ein Sechstel des Westniveaus. Die Frage ist allerdings, für wie lange. In Magdeburg, Erfurt und Chemnitz ein Lohn von einem Sechstel des Niveaus von Hannover, Kassel und Nürnberg? Das ist, wenn Arbeitnehmer mobil sind, bestenfalls Träumerei. Selbst das Drittel des Westniveaus erwies sich ja schnell als unhaltbar. Nur mit staatlichen Lohnkontrollen und massiven Mobilitätsbarrieren wären ein Anstieg der Löhne und ein Anschwellen der Abwanderung zu verhindern gewesen. Dies hätte eine neue Mauer bedeutet, und das kam nicht in Frage. Insofern ist die Kritik an dem Umstellungskurs der Währungsunion auch im Rückblick realitätsfern.

Ähnliches gilt für die Politik der zügigen Privatisierung. Die Treuhandanstalt als Wirtschaftsholding des Ostens wurde nach der staatlichen Wiedervereinigung mit einem Mandat zum möglichst schnellen Verkauf der staatlichen Betriebe und Vermögen ausgestattet. Sie arbeitete dann auch in Rekordgeschwindigkeit. Bei ihrer Auflösung Ende 1994 war der Großteil der 14.000 Unternehmen bzw. Unternehmensteile privatisiert. Es war ein gigantischer Kraftakt, und nicht ohne Erfolg. Es gelang ihr, einen industriellen Kern zu schaffen, der zukunftsfähig war. Die Investitions- und Beschäftigungszusagen wurden im Wesentlichen eingehalten, zum Teil sogar übererfüllt. Die meisten Geschäftsmodelle der Erwerber – ob auswärtiger Firmen oder früherer Manager – erwiesen sich als tragfähig. Ein beträchtlicher Teil der ostdeutschen Industriebetriebe, die heute rentabel arbeiten, stammt aus ehemaligen Unternehmen der Treuhandanstalt. Hinzu kommt eine Leistung, die heute oft übersehen wird: Es gab keine massive Dauersubventionierung von maroden Industriestätten. Genau vor dieser Horrorvision hatten viele Ökonomen zu Recht gewarnt.³⁹

Auf der Negativseite der Treuhandbilanz stand schließlich ein Defizit von über 200 Milliarden D-Mark zu Lasten des Steuerzahlers und der Abbau von etwa 2,5 Millionen industriellen Arbeitsplätzen. Hinzu kamen kriminelle Machenschaften und eine schwere Diskreditierung in Teilen der ostdeutschen Bevölkerung. Emotional war dies verständlich, denn es lag nahe, dem wirtschaftlichen Aufräumkommando die Schuld für verlorene Arbeitsplätze anzulasten, zumal die Praktiken der Treuhandanstalt vor Ort nicht immer den nötigen Respekt vor der Lebensleistung der Menschen im Sozialismus erkennen ließen.

Volkswirtschaftlich sehen die Dinge allerdings anders aus. Die Treuhandanstalt übernahm einen industriellen

³⁸ Der Morgenthau-Plan, entstanden in den Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg zur Zeit der Besatzung, sah die Re-Agrarisierung der Industrienation Deutschland vor. Er wurde im Zuge des West-Ost-Konflikts schnell ad acta gelegt. Dazu Giersch, Paqué und Schmieding 1992, S. 17–26.

³⁹ So zum Beispiel der Tenor mehrerer Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage in den frühen neunziger Jahren.

Kapitalstock, der sich fast durchweg als marode, verschlissenen und veraltet herausstellte. Viel schlimmer noch war die Tatsache, dass nur wenige Industrieunternehmen Markenprodukte vorweisen konnten, die bei radikaler Modernisierung des Kapitalbestandes auf dem nationalen und globalen Markt noch eine Absatzchance hatten, und zwar zu einem Preis, der die Deckung der Kosten und einen angemessenen Gewinn erlaubte. Wo es solche Produkte gab, lief der Prozess recht reibungslos. So konnten zum Beispiel in der Ernährungswirtschaft Brauereien mit berühmten Marken aus der Vorkriegszeit („Radeberger Pils“, „Köstritzer Schwarzbier“) zügig verkauft werden, und die Biere tauchten sehr schnell und erfolgreich in modernisiertem Gewand auf dem gesamtdeutschen Markt wieder auf. In den Investitionsgüter- und Grundstoffindustrien – von Fahrzeug- und Maschinenbau über die Feinmechanik und Elektrotechnik bis hin zur Chemie – war dies sehr viel schwieriger. Hier zeigte sich der Flurschaden der Planwirtschaft in seiner ganzen Tragweite: In den vier Jahrzehnten der Abschottung vom Weltmarkt (und vor allem seit den siebziger Jahren) hatten westliche Konkurrenten alle Marktnischen der technischen Spezialisierung längst besetzt, und selbst die besten Ingenieure waren nur selten in der Lage, aus dem Bestand der Produkte in absehbarer Zeit Neues und Innovatives zu entwickeln.

Tatsächlich liegt es im Rückblick nahe, das Ausmaß von Treuhanddefizit und Personalabbau als jenen Preis des Sozialismus zu interpretieren, den die Wirtschaft Ostdeutschlands entrichten musste, um in der laufenden Globalisierung überhaupt noch einmal am Weltmarkt Fuß zu fassen. Weil die ostdeutschen Arbeitnehmer stets die alternative Option hatten, im Westen zu arbeiten, war es nicht möglich, in gelassener Ruhe jenen Teil der Industrie zu erhalten, dessen Produktpalette am Weltmarkt nur einen sehr kleinen Bruchteil der westdeutschen Wertschöpfung pro Arbeitsplatz erwirtschaftete. Dieser Teil der Industrie musste – anders als in Mittel- und Osteuropa – unter dem Druck der Verhältnisse verschwinden. Es gab nicht die Option des evolutionären Wandels, mit Industrielöhnen wie in Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Polen, die damals unter 20 Prozent des westdeutschen Niveaus lagen und selbst heute noch 40 Prozent nicht überschreiten. Stattdessen musste ein revolutionärer Umbruch stattfinden. Und die Treuhandanstalt wurde der Agent dieser Revolution.

Wahrlich eine undankbare Aufgabe. Sie bescherte der Treuhandanstalt nicht nur die Feindschaft entlassener Industriearbeiter im Osten, sondern auch herbe Kritik von Ökonomen im Westen. Diese bemängelten vor allem, dass es in den frühen neunziger Jahren noch vor der Privatisierung zu massiven Lohnerhöhungen kam – auf Druck der

westdeutsch dominierten Gewerkschaften und auf Kosten des Steuerzahlers.⁴⁰ Tatsächlich hatte die Treuhandanstalt als Staatsholding am Subventionstropf keinerlei Anreiz, wirklich harte Tarifverhandlungen zu führen. Die Löhne kletterten deshalb schnell weit über 50 Prozent des Westniveaus, und es wurde zumindest formal am früh erklärten Ziel von Tariflöhnen von 100 Prozent West in naher Zukunft festgehalten. Im Rückblick hat dies fast surreale Züge. Die längerfristigen Aussichten der Betriebe wurden dadurch allerdings kaum berührt, denn die meisten Treuhandunternehmen verließen mit der Privatisierung ohnehin den Tarifverbund und zahlten auf Dauer Löhne nach Gesichtspunkten der betrieblichen Effizienz. Und jeder potentielle Erwerber konnte dies voraussehen. Was er schließlich an Löhnen bezahlen musste und von vornherein in Rechnung stellte, hatte viel zu tun mit der Motivation der Belegschaft und deren latenter Bereitschaft zur Mobilität, aber wenig mit der Macht eines Flächentarifvertrags.

Parallel zur Treuhandaktivität lief die Wirtschaftsförderung an, und zwar massiv: Es kam zu Ausbau und Renovierung der Infrastruktur sowie zur Förderung von Neuansiedlungen und Erweiterungsinvestitionen der Industrie. Die Förderung wirkte. Es gab zunächst einen Boom der Bauwirtschaft, der zügig zur Erneuerung des Baubestands führte, dabei allerdings auch längerfristig zu hohen Leerständen, weshalb die Förderung zu Recht immer stärker auf das verarbeitende Gewerbe konzentriert wurde. Ökonomen übten wiederholt Kritik an Einzelheiten der Förderung. Vor allem die starke Fixierung auf Investitionen wurde bemängelt, weil sie zu einem überhöhten Kapitaleinsatz je Arbeitsplatz verleitete. Ob sie tatsächlich zu Fehlentwicklungen führte, ist bis heute strittig; die empirische Evidenz bleibt unklar. Andererseits gab es gewichtige praktische Argumente für die Beschränkung auf die Investitionsförderung, denn nur sie erlaubte eine scharfe Trennung zwischen einmaliger Förderung und der anschließend folgenden Produktion, die unsubventioniert blieb. Dies half, den politischen Druck in Richtung Dauersubventionen (der Horrorvision!) in Grenzen zu halten.

⁴⁰ Allen voran Hans-Werner Sinn, der der Politik der Treuhandhandanstalt eine massive Kapitalvernichtung attestierte, vgl. Sinn und Sinn 1991 und weitere Publikationen. Neben den Lohnerhöhungen stützt er seine zentrale Argumentation auf die hohe Geschwindigkeit der Privatisierung. Paqué (2009, S. 44–71, insbesondere S. 64) widerspricht der Diagnose von Sinn nachdrücklich. Seine zentralen Argumente finden sich in diesem Beitrag.

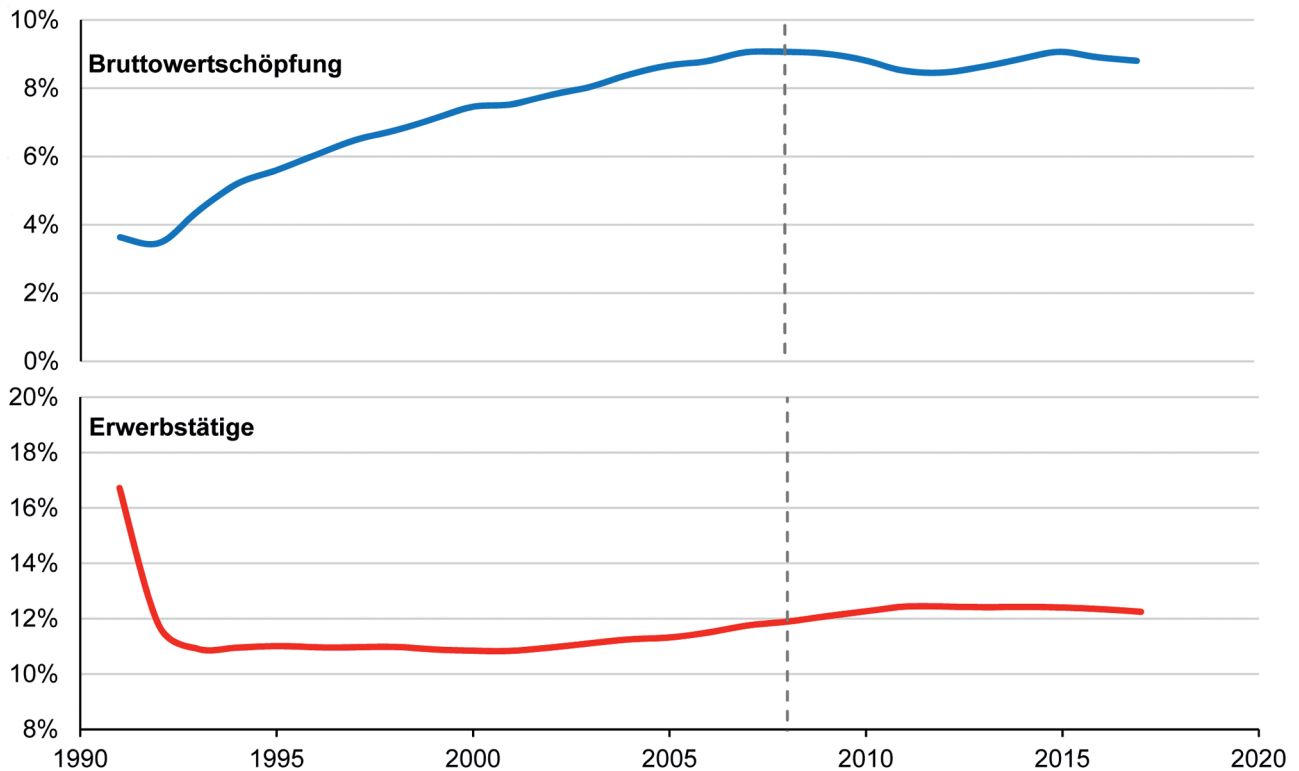


Abbildung 8: Entwicklung der Industrie, 1991–2017

Quelle: VGRdL 2018a

Anmerkungen: Anteil des ostdeutschen am gesamtdeutschen Niveau im verarbeitenden Gewerbe

Dem Bauboom folgte ein kräftiges Wachstum der industriellen Wertschöpfung, das bis 2008 andauerte und seit einigen Jahren sogar wieder die Beschäftigung ein Stück weit nach oben zieht. Die Ergebnisse sind heute in der Statistik ablesbar (Abbildung 8): Wurde 1992 noch gerade mal 3,5 Prozent der gesamtdeutschen Industrieproduktion im Osten erstellt, so beträgt seit 2008 der Anteil wieder fast 10 Prozent. Während die Bauwirtschaft nach Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich schrumpfte, gewann das verarbeitende Gewerbe wieder einen prominenten Platz. Auch in der wirtschaftlichen Leistungskraft gab es deutliche Fortschritte (Abbildung 9). Ein ostdeutscher Industriebeschäftigter erwirtschaftet seit Mitte des zurückliegenden Jahrzehnts etwa 70 Prozent der Wertschöpfung seines westdeutschen Kollegen; 1991 war es weniger als ein Viertel. Gesamtwirtschaftlich verlief die Entwicklung ähnlich, aber etwas schneller, wobei das Niveau im Vergleich zum Westen in jüngster Zeit bei fast 80 Prozent angekommen ist.

Die Folgen dieser positiven Entwicklungen zeigen sich seit einigen Jahren auch sehr deutlich in dem, was man die gesamtwirtschaftliche „Leistungsbilanz“ Ostdeutschlands nennen könnte, also die Differenz zwischen dem Wert der Produktion und des Verbrauchs (Abbildung 10). Diese

„Leistungsbilanz“ wies in den neunziger Jahren riesige Defizite auf, und zwar jährlich in der Größenordnung von 100 Milliarden Euro, fast 80 Prozent des damaligen ostdeutschen BIP. Seither ist das Defizit drastisch geschrumpft und als Anteil des wachsenden BIP fast kontinuierlich gesunken; in den vergangenen Jahren lag es deutlich unter 20 Prozent des BIP. Dieser nachhaltige Fortschritt erklärt sich vor allem aus der kräftigen Zunahme der industriellen Produktion, aber auch aus der Konsolidierung der öffentlichen (und privaten) Ausgaben in den ostdeutschen Ländern. Was an Defizit derzeit noch übrig bleibt, resultiert aus den West-Ost-Transfers innerhalb des öffentlichen Finanzausgleichs sowie dem 2019 auslaufenden Solidarpakt II und den Renten- und Sozialsystemen, die auf Rechtsansprüchen beruhen.

Bei allen Fortschritten verbleibt ein zählebiges innerdeutsches Produktivitätsgefälle. Im Jahr 2017 betrug die Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigen rund 78 Prozent des Westens, in der Industrie 69 Prozent – und daran hat sich seit einigen Jahren nur wenig geändert. Alle Indizien sprechen dafür, dass der Hauptgrund in der Art der Produkte liegt, die im Osten hergestellt werden. Diese haben offenbar Charakteristika, die im Durchschnitt eine niedrigere Wertschöpfung pro Arbeitseinsatz erzielen als ihre

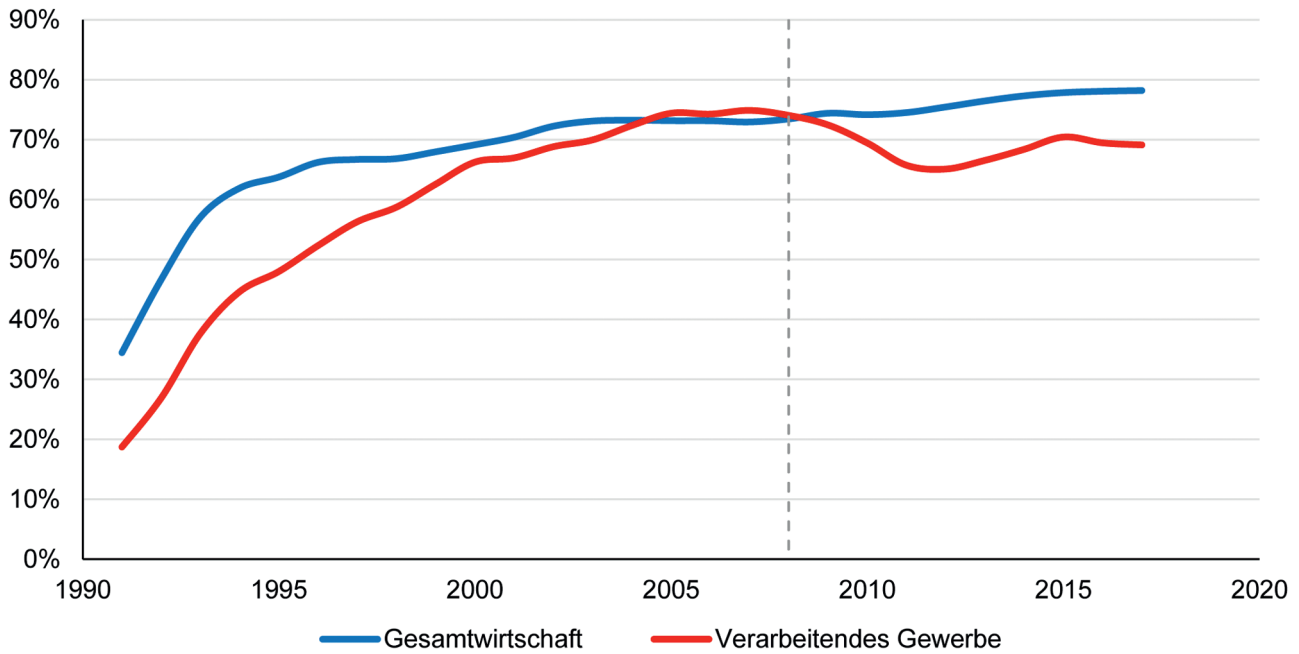


Abbildung 9: Arbeitsproduktivität im Osten, 1990–2017

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2018a

Anmerkungen: Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigen in Prozent des Westniveaus; jeweils ohne Berlin

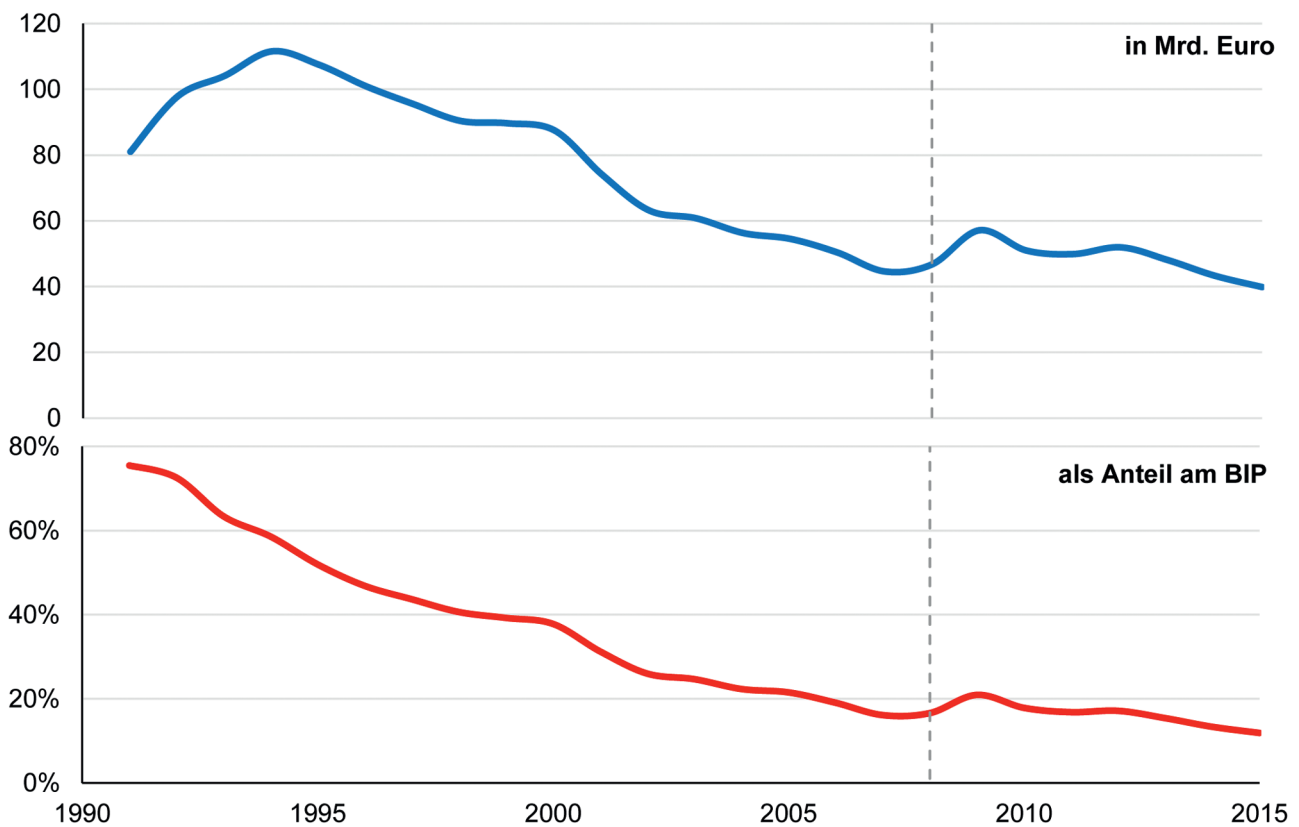


Abbildung 10: Leistungsbilanzdefizit Ostdeutschlands, 1991–2015

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2018b

Anmerkungen: neue Bundesländer ohne Berlin

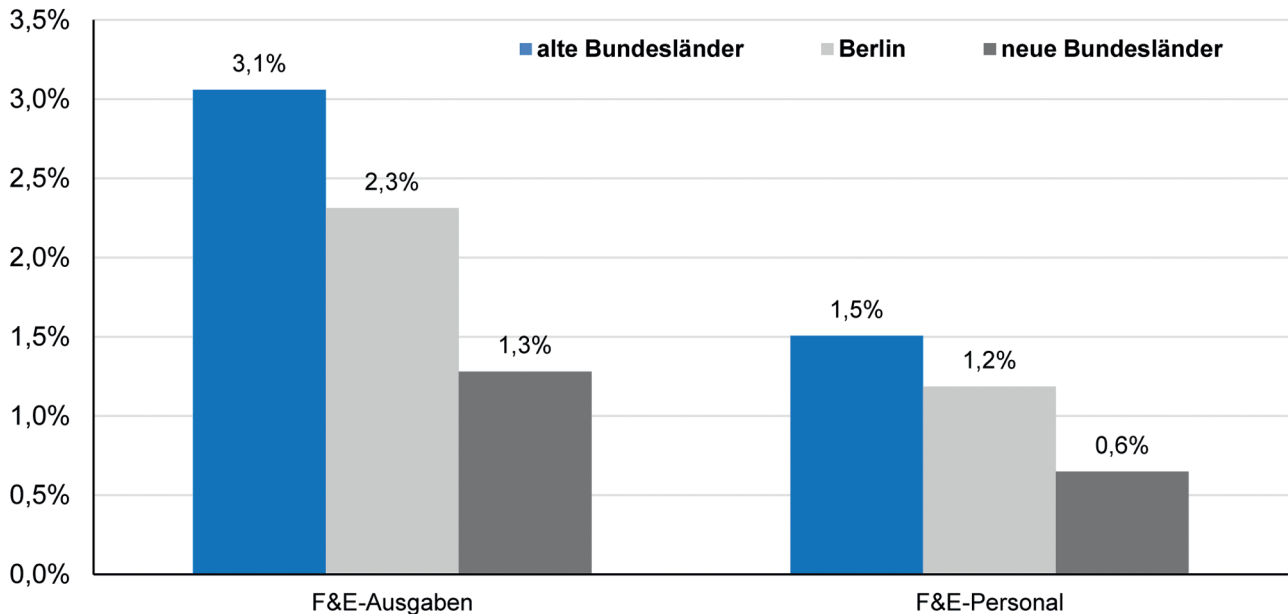


Abbildung 11: Wirtschafts- & Technologieindikatoren, 2016

Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2018a, Statistisches Bundesamt 2018a, 2018d

Anmerkungen: F&E-Ausgaben der privaten Wirtschaft in Prozent der BWS der privaten Wirtschaft in jeweiligen Preisen; F&E-Personal der privaten Wirtschaft in Prozent der gesamten Erwerbstätigen in der privaten Wirtschaft; Private Wirtschaft: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Produzierendes Gewerbe; Dienstleistungsbereich einschl. Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation sowie Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister, Grundstücks- u. Wohnungswesen

westlichen Gegenstücke. So bleibt die industrielle F&E immer noch sehr stark auf den Westen Deutschlands konzentriert. Zuletzt lag der Anteil der Erwerbstätigen, die in F&E tätig sind, in Ostdeutschland nur etwa bei der Hälfte des westdeutschen Niveaus; ähnliches gilt für den Anteil der F&E-Ausgaben an der Wertschöpfung (Abbildung 11). Diese Anteile haben sich seit Mitte der neunziger Jahre kaum verändert.

Die Re-Industrialisierung des Ostens war also bisher nicht mit einer starken Forschungsorientierung verbunden. Auch die Exportausrichtung ist in Ostdeutschland noch immer schwächer als im Westen (Abbildung 4). Sie ist zwar seit Mitte der neunziger Jahre kräftig gestiegen. Ähnliches geschah aber auch im Westen, und zwar natürlich von einem höheren Startniveau, sodass der absolute Abstand weitgehend konstant blieb. Im Jahr 2017 lag die gesamtwirtschaftliche Exportquote im Westen bei über 32 Prozent, im Osten bei knapp 22 Prozent, nach gerade einmal 6 Prozent Mitte der neunziger Jahre. Schließlich arbeitet die ostdeutsche Industrie im Durchschnitt in außerordentlich kleinen betrieblichen Einheiten. So ist fast die Hälfte aller Industriebeschäftigten in Unternehmen mit maximal 12 Mitarbeitern tätig. Es wundert nicht, dass es ein solcher Mittelstand nicht leicht hat, in der Forschung und im Export jene innovative Schlagkraft zu entwickeln, die im Westen zur Tradition geworden ist.

All dies führt zu einer einfachen Schlussfolgerung: Die ostdeutsche Industrie ist wiedererstanden, aber zu einem beträchtlichen Teil als verlängerte Werkbank des Westens. Die Direktinvestitionen westlicher Firmen aus In- und Ausland haben viel gebracht an Modernität und Effizienz, aber wenig an Brutstätten des Wissens und industrieller Innovationskraft. Obendrein ist die ostdeutsche Industrie noch nicht groß genug, um den Produktivitäts- und Einkommensabstand zum Westen auch in den Bereichen lokaler Dienstleistungen deutlich zu verringern. Dabei bedeutet die strukturelle Schwäche der ostdeutschen Industrie keineswegs einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit. Allerdings liegt dies vor allem an einem Lohnniveau, das im verarbeitenden Gewerbe seit fast 20 Jahren zwischen 67 und knapp 70 Prozent des Westniveaus verharret. Die ostdeutschen Industrielöhne sind also fast exakt dem westdeutschen Trend gefolgt – und nicht dem sehr viel steileren Aufwärtstrend der Arbeitsproduktivität im Osten, der bis Mitte des zurückliegenden Jahrzehnts erkennbar war.

Der Hauptgrund für diese Entwicklung liegt in der Erosion des Flächentarifvertrags: Wegen der hohen Arbeitslosigkeit gelang es im Osten weder den Arbeitgeberverbänden noch den Gewerkschaften, einen hohen Organisationsgrad zu erreichen. Tatsächlich ist der Anteil der Industrieunternehmen, die tarifvertraglich gebunden sind, nach allen Maßstäben extrem niedrig und allemal weit

niedriger als im Westen. Offenbar haben sich auf breiter Front betriebsnahe Lösungen durchgesetzt, die ein hohes Maß an Flexibilität gewährleisten und die Löhne auf wettbewerbsfähigem Niveau halten. Erst diese Entwicklung öffnete die Tür zur Re-Industrialisierung des Ostens.

Was ist der Aufbau Ost wirtschaftlich wert? Zweifellos hat er ein zentrales nationales Ziel erreicht: Das Ausbluten des Ostens durch Abwanderung wurde verhindert. Tatsächlich ist die Ost-West-Wanderungsbilanz inzwischen fast ausgeglichen, wobei es in beiden Regionen einen verstärkten Trend zur Abwanderung aus den ländlichen in die städtischen Gebiete gibt. Ansonsten hilft ein Seitenblick zu den mitteleuropäischen Nachbarländern, um die Leistung des Aufbaus Ost zu ermessen. Vor allem nach Tschechien, einem Land, das als hochentwickelte Industrieregion sowohl in der Zwischenkriegszeit als auch in den vierzig Jahren der sozialistischen Abschottung die größte strukturelle Ähnlichkeit mit Ostdeutschland hatte. Wo steht die tschechische Industrie heute? Die Antwort lautet für 2017: bei etwa 35 Prozent der Arbeitsproduktivität von West- und knapp 51 Prozent von Ostdeutschland, und damit wohl bei einem viel niedrigeren Wert als in der Zwischenkriegszeit. Klar ist: Tschechien hatte keinen „Aufbau Ost“ im Sinne eines massiven staatlichen Programms und privater Direktinvestitionen durch einen benachbarten kapitalistischen Westen innerhalb derselben Nation. Insofern ist der Rückstand nicht verwunderlich. Allerdings zeigt er auch, wie schwierig die postsozialistische Aufgabe des Aufholens gegenüber dem Westen offenbar ist, viel schwieriger jedenfalls, als Anfang der neunziger Jahre erwartet wurde. Der Flurschaden des Sozialismus wirkt überall lange und tief. Ostdeutschland hat einen guten Mittelfeldplatz erobert – ein Stück weg noch vom Westen, aber ein großes Stück vor den postsozialistischen Nachbarländern aus Mitteleuropa. Hierin vor allem liegt der Wert des Aufbaus Ost.

Ist das nun ein Erfolg oder Misserfolg der Sozialen Marktwirtschaft in ihrer siebzigjährigen Geschichte? Es gibt kaum eine wirtschaftspolitische Frage, bei der die Antwort selbst von Wissenschaftlern mit mehr Werten beladen ist. Nach meiner Ansicht ist es klar ein Erfolg – jedenfalls dann, wenn man die Größe der Aufgabe in Rechnung stellt. Diese wurde wohl in den frühen neunziger Jahren unterschätzt, vielleicht auch deshalb, weil es seinerzeit das westdeutsche „Wirtschaftswunder“ mit der Sozialen Marktwirtschaft gegeben hatte. Viele glaubten recht naiv, so etwas sei einfach zu wiederholen, wenn man die Menschen im Osten nur machen lasse. Die Situation erwies sich aber als ganz anders: Es galt in einer bereits wohl-etablierten, globalisierten internationalen Arbeitsteilung mit neuen Produkten Fuß zu fassen, auf die niemand „gewartet“ hatte. Freie Marktnischen gab es nicht – ganz

anders als in den frühen fünfziger Jahren, als sich die Industrien der westlichen Länder gleichzeitig entwickelten. Genau dies ist ja der „Flurschaden des Sozialismus“: Er hatte 40 Jahre die Menschen in Mittel- und Osteuropa – einschließlich der DDR – daran gehindert, ihre Fähigkeiten und Talente zu nutzen, um innovative weltmarktfähige Waren und Dienstleistungen anzubieten. Für die „Spätkömmlinge“ nach 1990 zeigte sich, dass viele Plätze längst besetzt waren – in einem Prozess, der in hohem Maße pfadabhängig ist, wie gerade die Modelle der endogenen Wachstumstheorien lehren.

5.2 Der Reformstau und seine Auflösung

Alles in allem lässt sich feststellen: Das deutsche Wirtschaftssystem, die Soziale Marktwirtschaft, hat sich auch bei der deutschen Wiedervereinigung und dem Aufbau Ost bewährt – als verlässlicher Ordnungsrahmen zur Lösung einer gewaltigen Aufgabe. Dies hatte allerdings auch seinen Preis, und zwar nicht nur fiskalisch. Diese Aufgabe ging für einige Jahre damit einher, dass die deutsche Wirtschaftspolitik Ansätze für nötige Reformen, wie sie bereits in den achtziger Jahren erkennbar waren, nicht weiterverfolgte. Im Anblick der riesigen nationalen Aufgabe mag dies politisch verständlich gewesen sein. Es sorgte aber in den späten neunziger Jahren für einen erkennbar aufgestaunten Reformbedarf, der irgendwann abzuarbeiten war.

Zunächst geschah allerdings nichts dergleichen. Es kam zwar 1998 zu einem Wechsel der Bundesregierung: von einer Koalition von CDU und FDP zu einer Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Im Rückblick ist klar, dass die neue Koalition den Reformbedarf zunächst mit Blick auf ökologische Ziele recht eng interpretierte. Die zentralen wirtschaftlichen Reformvorhaben der neuen Regierung in ihrer ersten Legislaturperiode 1998 bis 2002 lagen in der Umwelt- und Energiepolitik – mit der Verabschiedung des Erneuerbare-Energien-Gesetz im Jahr 2000 und dem Beschluss zum langfristigen Atomausstieg 2001, der dann zehn Jahre später von einer dann wieder regierenden CDU/FDP-Regierung nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 zeitlich näher vorgezogen wurde.

Dieser Einstieg in eine stärker ökologisch orientierte Marktwirtschaft wurde vom linken politischen Spektrum gefeiert, trug aber einstweilen eher zu einer Kostenbelastung der Wirtschaft in Deutschland bei, die keineswegs deren Position im internationalen Wettbewerb stärkte. Dies gilt umso mehr, als in den neunziger Jahren die Globalisierung – übrigens ein Begriff, der erst zu dieser Zeit

gebräuchlich wurde – zügig voranging und Deutschland als inzwischen klassisches Exportland darauf angewiesen war, auf den Weltmärkten mit seiner Wirtschaft konkurrenzfähig zu bleiben. Dabei gab es global neue große Schritte in Richtung mehr Integration, weit über Westeuropa und den transatlantischen Raum hinaus. Eine Reihe großer Entwicklungs- und Schwellenländer, allen voran China und Indien, öffneten sich und wurden zu „Newly industrializing countries“ (NICs), die mit hohen Wachstumsraten in die Weltmärkte hineinwuchsen und zunehmend Produkte herstellten, deren Verarbeitungsgrad sich mit dem von Industrienationen messen konnte. Nachdem sich der Eisernen Vorhang geöffnet hatte, legten die Länder Mittel- und Osteuropas die Fesseln der sowjetisch geprägten Plan- und Kommandowirtschaft schnell ab und tauchten gleichfalls als Konkurrenten auf den Weltmärkten auf. Hinzu kam, dass sie auch zu attraktiven Standorten für Direktinvestitionen wurden, vor allem für westeuropäische (und allemal deutsche) Unternehmen, die ein relativ gutes Ausbildungsniveau der dortigen Arbeitnehmer zu niedrigen Lohnkosten nutzten, um die Wertschöpfungskette geografisch zu erweitern.

Parallel dazu gab es einen weiteren Schub der multilateralen handelspolitischen Liberalisierung. Diese geschah global im Rahmen des GATT und führte schließlich ab Mitte der neunziger Jahre mit der Gründung der World Trade Organization (WTO) nach erfolgreichem Abschluss der Uruguay-Runde des GATT zu einem umfassenden Programm der Zollsenkung und der schrittweisen Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse, vor allem auch in „sensiblen“ Sektoren wie der Agrarwirtschaft und der Textil- und Bekleidungsindustrie, in denen die aufstrebenden NICs ein großes Wachstumspotenzial aufwiesen. Die WTO erweiterte sich auch geografisch, insbesondere durch die Aufnahme Chinas Ende 2001. Mehr als 90 Prozent des gesamten Welthandels wird seither zwischen WTO-Mitgliedsländern abgewickelt.

Auf europäischer Ebene kam es 1992 zur Vollendung des gemeinsamen Marktes der Europäischen Union, wie sie sich nun nannte. Während die Zollunion der früheren Europäischen Gemeinschaft vor allem den Handel mit Waren von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen befreit hatte, kam nun die Liberalisierung von Dienstleistungen hinzu – ein im Prinzip gewaltiger Schritt nach vorn, denn die Erfahrung lehrte, dass national unterschiedliche Regulierungen des Dienstleistungsangebots höchst effektive protektionistische Instrumente sind. In der Praxis erwies es sich als sehr schwierig und langwierig, die Märkte für Dienstleistungen wirklich wirksam zu öffnen, da die Regulierungen gemeinhin als Ausdruck nationaler Souveränität und landesspezifischer professioneller

Tradition gelten. Gleichwohl ging der Zug, wenn auch langsam und zögernd, auch dort in Richtung Öffnung und mehr Wettbewerb.

Schließlich kam mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 die Schaffung des Euro hinzu, der 1999 eingeführt wurde. Was immer auch die strittigen makroökonomischen Folgen des Euro waren und bis heute sind, so sorgte er zweifellos für eine neue Dimension des Wettbewerbs durch Handel, da die Möglichkeit der Währungsaufwertung und -abwertung sowie der Einführung von Kapitalverkehrskontrollen von nun an für alle Länder des Euro-raums entfiel. Dies war auch der Grund, warum die große Mehrheit der marktwirtschaftlich gesinnten Ökonomen und Politiker die Einführung des Euro guthieß – als festen Anker der Stabilität für den Wettbewerb der Waren und Dienstleistungen über Preis, Qualität und Produktdifferenzierung.

In diesem zunehmend wettbewerbslichen Klima diagnostizierten nun kritische Beobachter im In- und Ausland, dass die deutsche Wirtschaft nicht mehr ihre Leistungskraft früherer Jahre hatte. Nach Auslaufen des Baubooms im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung kam es schon 1993 zu einer durchaus scharfen Rezession. In den Jahren darauf verlief die konjunkturelle Erholung verhalten und die Wachstumsraten des BIP blieben hinter denen europäischer Nachbarländer und der Vereinigten Staaten zurück (Abbildung 1). Weit dramatischer noch war das Bild am Arbeitsmarkt, im Osten ohnehin, aber auch zunehmend im Westen: Die Arbeitslosenquoten erreichten in den späten neunziger Jahren neue historische Höchststände (Abbildung 2), auch im Vergleich zu europäischen Nachbarländern. Insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit lag auf Rekordniveau: Deutlich mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen war länger als ein Jahr ohne Beschäftigung.⁴¹ Hinzu kam eine chronische Krise der öffentlichen Finanzen – verursacht durch die Kosten der deutschen Einheit, aber auch durch das relativ schwache Wachstum der Wirtschaft und damit auch der Steuereinnahmen. Die Stagnationstendenzen führten schließlich dazu, dass Deutschland in den Jahren 2003 und 2004 die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrags von 3 Prozent des BIP verfehlte. Dies schuf für die Bundesregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen unter Gerhard Schröder eine überaus peinliche politische Lage, denn es war ja gerade Deutschland gewesen, das auf eine „harte“ Defizitgrenze beim Abschluss des Vertrags gepocht hatte. Es kostete Deutschland wohl auch an Glaubwürdigkeit in späteren Auseinan-

⁴¹ Paqué 2012, Abbildungen 7 und 10, S. 47 und 61.

dersetzungen über die Stabilität des Euro, die damals allerdings noch weit in der Zukunft lagen.

Jedenfalls hagelte es Klagen und Kritik, ökonomisch und politisch. Der Wirtschaft fehle es an Innovationskraft, hieß es, die deutsche Einheit sei gescheitert, die Arbeitslosigkeit liege auf Dauer zu hoch – und dies bei zerrütteten Finanzen und überbordender Bürokratie. Die schwindende Leistungsfähigkeit Deutschlands entwickelte sich zum beherrschenden politischen Thema. Das Buch mit dem reißerischen Titel „Ist Deutschland noch zu retten?“ von Hans-Werner Sinn (2003) wurde ein Bestseller.

Zu dieser Zeit hatte bereits eine Wende eingesetzt. Mitte der zweitausender Jahre kam es nach jahrelangen politischen Verhandlungen zur Verabschiedung der sogenannten Hartz-Gesetze – als Teil der Agenda 2010 der Bundesregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die allerdings in den Kernpunkten der Reform auf eine breite parlamentarische Unterstützung auch der bürgerlichen Oppositionsfractionen CDU/CSU und FDP im Bundestag sowie der Bundesratsmehrheit setzen konnte. Es wurde die größte Reform der Arbeitsmarkt- und Sozialverfassung, die es in Deutschland seit der Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948 gegeben hat. Inhaltlich ging es im Kern um eine moderate Liberalisierung des Arbeitsmarktes – mit besonderem Schwerpunkt auf der Verbesserung der Anreize für Langzeitarbeitslose, zumutbare Arbeit anzunehmen.

In der Wissenschaft gelten Agenda 2010 und Hartz-Reformen zumindest unter Volkswirten in der Rückschau als beeindruckende Erfolge, was die Wirkung auf Beschäftigung in Teil- und Vollzeit betrifft.⁴² Politisch kam zum Zeitpunkt der Reformen hinzu, dass Deutschland in kaum noch erhoffter Weise seine Erneuerungsfähigkeit unter Beweis stellte, was fraglos zu einer positiven Neubewertung des Landes an den Kapitalmärkten führte und dem Standort maßgeblich nutzte. Die Reformwirkung ging deshalb wohl weit über jenes Maß hinaus, was die eher behutsamen, jedenfalls kaum revolutionären Weichenstellungen im Vorhinein vermuten ließen.

Zeitlich parallel zu den Reformen setzte sich – trotz der allgemeinen Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmendaten – eine sehr moderate Lohnpolitik der Tarifpartner durch, die ab 2004 für einige Jahre sogar zu sinkenden Reallöhnen führte, und dies nach Jahren der Stagnation (Abbildung 6). Zentraler Grund dafür war die politische Defensive, in welche die Gewerkschaften bei hoher Arbeitslosigkeit und vor dem Hintergrund der laufenden Reformbemühungen geraten waren, insbesondere durch die

schwierige Lage auf dem Arbeitsmarkt Ostdeutschlands, immerhin der Fläche nach einem Drittel des Landes mit einem Fünftel der Bevölkerung. Dort war die Macht der Gewerkschaften fast komplett zerstört. Über mehrere Jahre gab es nur sehr schwache Steigerungen der Löhne. All dies ermöglichte eine nachhaltige Verbesserung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit.⁴³ Einmal mehr bewies die deutsche Soziale Marktwirtschaft eine bemerkenswert starke Anpassungsfähigkeit unter widrigen Bedingungen. Dies stand in Kontrast zu Entwicklungen in anderen Ländern Europas. Sie erlebten durch niedrige Zinsen, steigende Aktienkurse und Immobilienpreise einen Boom der Binnennachfrage, der das Lohnkostenniveau in den handelsabhängigen Industriebranchen nach oben trieb und deren Wettbewerbskraft gefährdete.

Schließlich sorgte die deutsche Industrie selbst dafür, dass durch Produkt-, Prozess- und Standortinnovationen ihre Position auf den Weltmärkten maßgeblich gestärkt wurde. Sie tat dies durch Ausbau und Weiterentwicklung ihrer klassischen Stärken vor allem in den Produktionslinien der qualitätsbewussten Ingenieurleistungen. Es gelang auf breiter Front, durch Umsetzung der Mikroelektronik in der eigenen Produktionstechnik den traditionellen Qualitätsvorsprung nicht nur zu erhalten, sondern noch zu erweitern. Die von manchen Beobachtern geäußerte Befürchtung, Deutschland verliere im Zuge der Globalisierung seine wertschöpfungsintensivsten industriellen Produktionsstufen⁴⁴, erwies sich als unbegründet. Der Wiederaufstieg der deutschen Wirtschaft war spätestens ab Mitte des Jahrzehnts klar erkennbar, mit deutlicher Zunahme der Wachstumsrate (Abbildung 1), der Exportquoten in West und Ost (Abbildung 4) sowie einem steigenden Überschuss in der Leistungsbilanz (Abbildung 5). Das positive Trendbild wurde erst durch die Weltfinanzkrise 2007 ff. gestört.

5.3 Die Weltfinanzkrise 2007 ff.

Die Ursachen der Weltfinanzkrise, die im Jahr 2007 einsetzte und sich 2008 dramatisch verschärfte, lagen außerhalb Deutschlands, vor allem in den Vereinigten Staaten. Darüber besteht unter Ökonomen Einigkeit. Es handelte sich letztlich um das Platzen einer Immobilienblase, die über Jahre aufgebläht worden war, und zwar durch eine Kombination aus einer Niedrigzinspolitik der amerikanischen Notenbank im Gefolge der Dotcom-Krise der neu-

⁴² Vgl. Burda, Seele 2017.

⁴³ Paqué 2012, S. 48–49.

⁴⁴ Sinn 2005.

en Märkte im Jahr 2000 und der Terroranschläge auf das World Trade Center in New York am 9. September 2001 sowie einer gezielten Förderung des Eigenheimbaus durch verbilligte Kredite im Zeitraum 2000 bis 2006. Deutschland war wie andere europäische Länder über das Anlage- und Kreditverhalten seiner Banken vom schubweisen Platzen der Blase in den Jahren 2007 bis 2009 betroffen, aber nicht der Krisenauslöser. Die höchst komplexe Geschichte der Weltfinanzkrise kann deshalb hier außen vor bleiben.⁴⁵

Tatsache ist jedenfalls, dass die deutsche Wirtschaft im Zuge der Finanzkrise 2009 in eine tiefe Rezession rutschte – mit einer Schrumpfung des BIP um fast 5 Prozent, dem schlimmsten Einbruch in Friedenszeiten seit dem Jahr 1931. Dies lag vor allem am Zusammenbruch der Weltmärkte und damit auch der deutschen Exportwirtschaft. Umso bemerkenswerter ist die schnelle Erholung, die danach einsetzte – letztlich die Folge eines im Wesentlichen gelungenen Krisenmanagements auf internationaler Ebene, das die fatalen Fehler der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre vermied und auf koordinierte Expansion durch geld- und fiskalpolitische Impulse setzte. Im Notstand funktionierte vor allem die europäisch-transatlantische Zusammenarbeit, und die deutsche Regierung war in dieser Hinsicht wegen der Größe des Landes und seiner Wirtschaft ein bedeutender Akteur.⁴⁶ Zur binnenwirtschaftlichen Abfederung der Krise wurden diverse pragmatische Maßnahmen ergriffen, so ein massiv erweiterter Rückgriff auf die Kurzarbeit sowie verschiedene nachfrageorientierte Programme wie die Zahlung einer „Abwrackprämie“ zur Stützung der Autokonjunktur. Diese Maßnahmen waren zum Teil ordnungspolitisch bedenklich, aber im Notstand heiligte der Zweck die Mittel. Das Gesamtergebnis jedenfalls war beeindruckend: Die deutsche Wirtschaft erholte sich 2010 kräftig, und der positive Trend am Arbeitsmarkt setzte sich nach einer kurzen Pause 2009 ungebrems fort.⁴⁷

Tatsächlich brachte die Weltfinanzkrise mittelfristig keine grundlegende Kurskorrektur jenes Trends der Erholung, der weit vor dem dramatischen Einbruch 2009 eingesetzt hatte. Allerdings veränderte sich das Umfeld, denn in anderen europäischen Ländern gelang die Erholung nicht oder zumindest nicht in gleichem Maße wie in Deutschland. Es begann deshalb eine Zeit der innereuropäischen Ungleichgewichte, die bis an die Gegenwart heranreicht.

6 2009–2017: Wachstum mit Ungleichgewichten

Generell gilt: Der Wiederaufstieg Deutschlands zur starken Wirtschaftsnation – wenngleich durchaus Ergebnis eigener politischer und wirtschaftlicher Leistung – ist auch als ein relativer Erfolg zu werten, und zwar vor allem gegenüber jenen europäischen Nationen, deren Wachstum sich als nicht nachhaltig erwies. Dies wurde allerdings erst durch die Weltfinanzkrise 2007 ff. und die ab 2010 folgende Schuldenkrise in Europa aufgedeckt. Wenigstens im Rückblick lässt sich klar diagnostizieren, dass eine Reihe von europäischen Ländern – von Irland über Portugal und Spanien bis zu Griechenland und Zypern sowie die baltischen Staaten und Ungarn – eine massiv übersteigerte Binnenkonjunktur erlebt hatten, bei allen nationalen Unterschieden im Detail. Niedrige Zinsen führten zu „Blasen“ der Verteuerung von Aktien und Immobilien sowie zu Lohnsteigerungen, die sich nach Platzen der Blasen als dauerhaft unhaltbar erwiesen. Diese Länder, deren Wachstum zuvor weithin als nachhaltiges Aufholen interpretiert wurde, erlebten einen tiefen Fall – gefolgt von zumeist schwieriger und langwieriger Erholung. Andere europäische Länder wie Frankreich und Italien erlebten – ohne Blasen – eine strukturelle Wachstumsschwäche, da offenbar ihre industrielle Innovationskraft zumindest vorübergehend erlahmte.

Es gibt eine vieldiskutierte gesamtwirtschaftliche Maßzahl, die Deutschlands Wiederkehr als starken Produktionsstandort widerspiegelt: die Leistungsbilanz, also der Saldo der exportierten und importierten Werte von Gütern und Dienstleistungen. Zur Erinnerung: Westdeutschland war vor der deutschen Vereinigung 1990 ein Land, das fast immer einen Überschuss in der Leistungsbilanz aufwies, in der Größenordnung von 1–4 Prozent der Wirtschaftsleistung, gemessen am BIP (Abbildung 5). Im Zuge von Wiedervereinigung und Aufbau Ost veränderte sich das – nicht überraschend, denn die enormen staatlichen und privaten Ausgaben für Investitionen und Infrastruktur sorgten bei noch beschränkter industrieller Produktionskraft des Ostens für ein Ungleichgewicht durch erhöhten Importbedarf, das bis in die frühen zweitausender Jahre anhielt. Es kam zu eher leicht defizitären Leistungsbilanzsalden – für Deutschland ganz untypisch, wenngleich noch immer in überschaubarer Größenordnung von maximal 1,5 Prozent des BIP. Spätestens seit Mitte des zurückliegenden Jahrzehnts hat sich dies geändert, kontinuierlich und grundlegend. Deutschland weist längst wieder deutliche Überschüsse der Leistungsbilanz auf, und dies bei zunehmenden Exporten und Importen von Gütern und Diensten.

⁴⁵ Dazu Hellwig (2008) mit Schwerpunkt auf das systemische Risiko und Eichengreen (2015) mit Fokus auf die Finanz-, Geld- und Wirtschaftspolitik, auch im Vergleich zur Weltwirtschaftskrise 1930–32.

⁴⁶ Paqué 2015.

⁴⁷ Paqué 2012, S. 1–7.

Diese Überschüsse sind als Anteil des BIP im Trend deutlich gestiegen und pendeln sich seit Mitte der laufenden Dekade bei etwa 8 Prozent des BIP ein, dem höchsten Stand in der deutschen Nachkriegsgeschichte.

Auf den ersten Blick liegt es nahe, dieses Ergebnis auf die Einführung des Euro vor fast 20 Jahren zurückzuführen. Sie verhinderte eine kontinuierliche Aufwertung der eigenen Währung, was durch Verteuerung deutscher Waren und Dienste auf den Weltmärkten zum Ausgleich der Leistungsbilanz hätte beitragen können. Diese Erklärung verkennt allerdings, dass sich Deutschland in „guter Gesellschaft“ genau jener Länder befindet, die einen ähnlich starken industriellen Wiederaufstieg erlebten, aber nicht Teil des Euroraums sind, beispielsweise Dänemark, Norwegen, die Schweiz und Schweden. Deren Leistungsbilanzüberschüsse als Teil des BIP weisen ähnliche Trends und Niveaus auf wie in Deutschland. Sie zählen allerdings – genauso wie Deutschland – zu jenen Industrieländern Europas, die als klassische Zentren der innovationsstarken Ingenieurskultur gelten können, also vergleichbare strukturelle Voraussetzungen mitbringen. Auch in diesen Ländern ist die Arbeitslosigkeit im Vergleich zur eigenen Vergangenheit und zu anderen europäischen Ländern sehr niedrig. Die Parallele geht noch weiter: Es kam auch dort trotz nahender Vollbeschäftigung nicht zu einer Verteuerung der eigenen Produktion, was die Wettbewerbsfähigkeit hätte verschlechtern können – und dies trotz Existenz einer eigenen Währung!

Die Wirtschaftswissenschaft steht also in dieser Sache vor einem Rätsel der Erklärung. Unstrittig ist aber die Tatsache, die wir beobachten: Eine Reihe von europäischen Ländern mit klassischer industrieller Ingenieurstradition – und übrigens auch ähnlichen Modellen der Berufsausbildung – ist dabei, die turbulenten ersten beiden Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts ähnlich erfolgreich abzuschließen: mit solidem Wirtschaftswachstum, niedriger Arbeitslosigkeit und hohen Überschüssen im Außenhandel bei weiterhin zunehmender internationaler Verflechtung. Vieles spricht dafür, dass es sich um eine Erfolgsbilanz eines gemeinsamen Grundmodells handelt, dessen Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit vor zwei Jahrzehnten möglicherweise unterschätzt wurde. Deutschland sticht dabei durch seine schiere Größe und globale Bedeutung hervor. Es ist das gewichtigste Beispiel für das Modell einer modernen „innovativen Industriewirtschaft“.

Das spiegelbildliche Gegenstück dazu liefern die Länder Südeuropas, die im Zuge der Weltfinanzkrise ab 2010 in eine schwere Schuldenkrise gerieten – eben weil die langjährige binnenwirtschaftliche Blase platzte und es an innovationskräftigen, exportorientierten Branchen fehlt, die der Startpunkt für eine erfolgreiche Re-Orientierung der Wirt-

schaft zu den internationalen Märkten sein könnten. Dabei ist es gleichgültig, ob die Blase ursprünglich durch eine Überschuldung des Staates wie im Fall Griechenland oder einen kreditgetriebenen Boom des privaten Sektors angetrieben wurde wie in Spanien, Portugal und Irland, wo das Platzen der Blase vor allem das Bankensystem hart traf und den Staat in teure Rettungsaktionen trieb. Entscheidend ist letztlich, ob auf Dauer ein schmerzhafter Strukturwandel von binnen- zu außenwirtschaftlich orientierten Branchen nötig ist, um die Lage zu stabilisieren und zu nachhaltigem Wachstum zurückzukehren. Dies erfordert jedenfalls – bei dem scharfen Wettbewerb aus NICs auf den Weltmärkten – ein gewisses Maß an Innovationskraft, das offenbar außer in Irland, das sich überaus schnell erholte, überall fehlte. Insofern empfiehlt es sich, die Schuldenkrise als einen scharfen makroökonomischen Bruch zu interpretieren, der tiefere strukturelle Defizite aufdeckte.⁴⁸

Es ist dieses Ungleichgewicht zwischen „Nord“ und „Süd“ in Europa, das ab 2010 in Deutschland zu einer der bittersten und langwierigsten Diskussionen führte, die es seit Bestehen der Sozialen Marktwirtschaft und der EU gegeben hat, und zwar sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik. Die Kontroverse dauert bis heute an, und sie hatte weitreichende Konsequenzen – bis hin zum Entstehen einer euroskeptischen und rechtspopulistischen Partei, der Alternative für Deutschland (AfD), die 2017 in den Deutschen Bundestag einzog. Die Diskussion hat dabei unterschiedliche Dimensionen, die hier nur schlaglichthaft resümiert werden können. Es sind vor allen drei Themenkomplexe, die herausstechen: (1) die Rettungspakete für die Krisenländer, (2) die Politik der Europäischen Zentralbank und (3) die dauerhaft niedrigen Realzinsen.

(1) **Rettungspakete:** Es gab ab 2010 eine Serie von konditionierten Rettungspaketen von EU und IWF, um Staatsbankrotte der betroffenen Krisenländer innerhalb der Eurozone zu verhindern, aber gleichzeitig den Anreiz zur fiskalischen Konsolidierung und zu langfristigen Reformen nicht abzuschwächen, sondern zu befördern. Dabei standen sich politisch und wissenschaftlich im Wesentlichen zwei Lager gegenüber, was insbesondere im Zusammenhang mit dem problematischsten Fall Griechenland deutlich wurde. Auf der einen Seite stand jene Gruppe von Politikern und Ökonomen – nennen wir sie die Dogmatiker (oder positiv: die Prinzipientreuen) –, die gegen die Rettungspakete argumentierten, weil sie darin eine Verletzung der „No-bail-out“-Klausel des Maastricht-Ver-

⁴⁸ Paqué 2011.

trags sahen und schwere Anreize für Fehlverhalten der Krisenländer erwarteten. Auf der anderen Seite stand jene Gruppe von Politikern und Ökonomen – nennen wir sie die Pragmatiker –, die für die Rettungspakete votierten, weil sie darin die einzige Chance erkannten, ein aus ihrer Sicht katastrophales Auseinanderbrechen der Eurozone zu vermeiden und die Krisenländer durch Konditionierung auf einen stabilitäts- und wachstumsorientierten Kurs zurückzuführen. Die zweite Gruppe obsiegte politisch. Für ihre Diagnose spricht, dass sich inzwischen alle Krisenländer nach schwerer Anpassungskrise, die im Falle Griechenlands fast katastrophale Ausmaße annahm, wieder auf einem stabilen Kurs des Wirtschaftswachstums befinden und ihre Defizite in Haushalten und Leistungsbilanzen drastisch reduziert haben. Ob dies so bleiben wird oder weitere Schieflagen in anderen Ländern der Eurozone wie Italien drohen, ist offen, aber die einstweilige Stabilisierung der Lage ist kaum zu bestreiten.⁴⁹

- (2) **EZB-Politik:** Zunächst parallel zu den Rettungsaktionen betrieb die EZB eine Politik niedriger Zinsen und des „Quantitative easing“ (QE), das heißt, des Ankaufs von Staatsanleihen, insbesondere auch der Krisenländer, deren Bonität akut gefährdet war. Dies wurde von den Dogmatikern als Regel- und Rechtsbruch sowie verdeckte Staatsfinanzierung gedeutet, von den Pragmatikern dagegen als berechtigte Maßnahme des Notstands. Im Zuge dieser Politik bauten sich darüber hinaus aufgrund der zum Teil fluchtartigen Kapitalbewegungen zwischen den Ländern der Eurozone innerhalb des EZB-Systems sogenannte Targetsalden auf, die im Wesentlichen wieder die Nord/Süd-Struktur der Schieflage widerspiegeln. Die Dogmatiker riefen auf, diese Targetsalden zu reduzieren. Die Pragmatiker wiesen darauf hin, dass dies nur bei nachhaltigem Rückgewinn der Glaubwürdigkeit der Krisenländer an den Kapitalmärkten möglich sei, da sonst die Versorgung mit Liquidität im Eurosystem zusammenbreche. Es geht dabei auch um komplexe juristische und ökonomische Fragen der Interpretation der Targetsalden, die bis heute höchst unterschiedlich und kontrovers beantwortet werden.⁵⁰
- (3) **Realzinsen:** Als nach Ende der akuten Krise zu Beginn des Jahres 2015 noch immer ein deflationärer Druck vorherrschte – die jährliche Inflationsrate im Euroraum lag weit unter der Zielmarke der Stabilität von 2

Prozent –, ging die EZB zu einer im Prinzip unbegrenzten Politik des „Quantitative Easing“ über und drückte die Geld- und Kapitalmarktzinsen auf einen historischen Tiefstand, der ab 2014 sogar im negativen Bereich lag. Dies befeuerte eine grundsätzliche Diskussion, die im akademischen Bereich schon zuvor begonnen hatte. Es ging um die Frage, ob tatsächlich die Tendenz zu niedrigen oder gar negativen Realzinsen auf längerfristige Anlagen monetäre oder reale Gründe hat. Tatsächlich ist der Realzins über einen Zeitraum von fast drei Jahrzehnten mehr oder weniger kontinuierlich gesunken (Abbildung 12) – bei einer Inflationsrate, die seit den neunziger Jahren kaum noch 2 Prozent pro Jahr überschritten hat (Abbildung 3). Dieses Faktum sehen die Diagnostiker realer Ursachen – allen voran Carl Christian von Weizsäcker⁵¹ – als ersten Beleg dafür, dass die Geldpolitik nicht genügt, um das beobachtete Phänomen zu erklären. Er verweist deshalb insbesondere auf technologische Entwicklungen auf der Seite der Kapitalnachfrage, beispielsweise die Digitalisierung, die massiv Kapital spare, sowie die Alterung der Gesellschaft, die zu einem größeren Angebot an Ersparnissen führe. Wenn dies zutrifft, handelt es um ein sehr langfristiges Phänomen, mit dem wir leben müssen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das neue Nord-Süd-Ungleichgewicht in der EU die politische und wirtschaftliche Diskussion in einer Weise befeuert hat, wie es das seit Jahrzehnten nicht gab. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass das deutsche Modell der Sozialen Marktwirtschaft wieder einmal der Anpassung bedarf, wie schon oft in der Vergangenheit.

Beispielhaft kann man dies an der öffentlichen Schuldenbremse beleuchten, die nach jahrelangen Verhandlungen 2009 in Deutschland nach Schweizer Vorbild beschlossen wurde. Neben Hartz IV war es das zweite große Reformwerk des zurückliegenden Jahrzehnts, das als politische Konsequenz eines Lernens aus früheren Fehlentwicklungen zu interpretieren ist. Während die Bilanz für Hartz IV bis an den aktuellen Rand am Arbeitsmarkt rundum positiv ist, aber gleichwohl von Parteien des linken Spektrums die Abschaffung oder zumindest Reform gefordert wird, war die Schuldenbremse seit ihrer Einführung bisher überraschend wenig kontrovers. Dies mag allerdings nicht zuletzt am enorm starken Wachstum der Steuereinnahmen liegen, das den Ausgleich der öffentlichen Haushalte relativ leicht machte. In der Wissenschaft aller-

⁴⁹ Dazu ausführlich Paqué 2015.

⁵⁰ Dazu ausführlich Hellwig (2018) in diesem Heft.

⁵¹ Unter anderem Weizsäcker 2016.

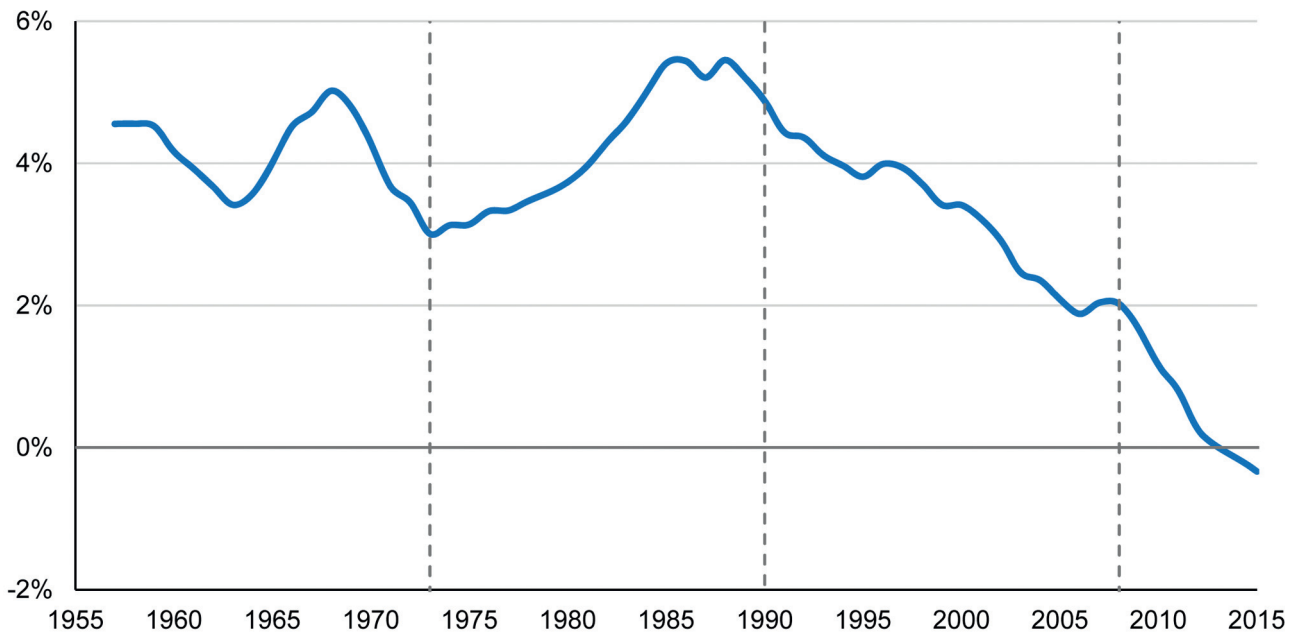


Abbildung 12: Entwicklung der Realzinsen, 1957–2015

Quellen: Deutsche Bundesbank 2018c, Statistisches Bundesamt 2018e

Anmerkungen: eigene Berechnungen; gleitender 5-jähriger Durchschnitt; Realzins: Nominalzins abzüglich Rate der Preisinflation; Nominalzins: Umlaufrendite inländischer Inhaberschuldverschreibungen; Preis: VPI über Rückrechnung durch Verkettung des VPI mit Preisindex für die Lebenshaltung (PfL, 4-Personen-Haushalte), bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Gesamtdeutschland

dings gibt es Stimmen, die das Nord-Süd-Ungleichgewicht und die hohen Überschüsse der deutschen Leistungsbilanz auch auf das Wirken der Schuldenbremse zurückführen. Denn diese verhindert es, dass die interne Absorption und vor allem die Investitionen des Staates zunehmen und dass sich damit das europäische Nord-Süd-Ungleichgewicht und andere Ungleichgewichte der Weltwirtschaft verringern.⁵² Es ist nicht auszuschließen, dass sich aus diesem Befund eine neue Diskussion entwickelt, sobald der deutsche Staat hinreichend nachhaltig bewiesen hat, dass er durch jahrelangen Haushaltsausgleich oder gar Überschüsse zur Konsolidierung fähig ist.

7 Blick in die Zukunft

An dieser Stelle setzt die zentrale Frage über Deutschlands Zukunft ein: Wie nachhaltig ist überhaupt das „deutsche Modell“ in seiner aktuellen Form? Neben der Schieflage hoher Leistungsbilanzüberschüsse und deren Folgen gibt es mindestens drei weitere zentrale langfristige Gründe, an seiner Nachhaltigkeit zu zweifeln. In der Reihenfolge ihrer Bedeutung lauten sie: ungünstige Demografie, mangelnde Gründerkultur und drohender Protektionismus.

Die Mutter fast aller Herausforderungen ist ohne Zweifel die demografische Entwicklung: Deutschland altert. Wegen seiner niedrigen, wenn auch jüngst leicht gestiegenen Geburtenrate altert es übrigens deutlich schneller als vergleichbare europäische Nachbarländer wie Frankreich, Großbritannien und Schweden. Zentrales Element der Alterung ist die quantitativ stärkste Generation, die es bisher in der deutschen Geschichte gegeben hat: die Generation der Babyboomer, geboren in den eineinhalb Jahrzehnten von 1955 bis 1970. Diese Generation wird – bei normalem Verlauf ihres Erwerbslebens – von 2020 bis 2035 Schritt für Schritt aus dem Erwerbsleben ausscheiden und in den Ruhestand wechseln, der dann im Durchschnitt bei hoher (und ggf. noch steigender) Lebenserwartung von Frauen und zunehmend auch Männern bis zum Tod 15 bis 20 Jahre dauern wird. Bei niedriger Geburtenrate und nur moderater Zuwanderung von jungen Migranten führt dies zu einer deutlichen Erhöhung des „Altenquotienten“, definiert als die Relation zwischen der Anzahl der Personen im Rentenalter zum Erwerbspersonenpotenzial. Dieser Quotient wird sich bis Mitte des Jahrhunderts fast verdoppeln, in der Größenordnung von 35 auf über 60 Prozent (nach 27 Prozent um die Jahrtausendwende).⁵³ Dies ist eine demografische Revolution, wie es sie noch nie gegeben hat. Sie

⁵² So von Weizsäcker 2014 und 2015.

⁵³ Statistisches Bundesamt 2015.

lässt sich weder durch eine Zunahme der Geburtenrate noch der Zuwanderung fundamental auffangen, es sei denn, es käme zu einer extrem schnellen und starken Erhöhung der Fertilität und zu einem permanenten Massenzustrom von Menschen im Stil von 2015. Beides ist komplett unrealistisch.

Zweifellos ist diese Entwicklung eine Belastung des Rentensystems, in dem die jeweils Erwerbstätigen über ihre laufenden Beiträge die Älteren im Ruhestand finanzieren. Die Wirkung auf die Altersvorsorge lässt sich allerdings durch eine längere Lebensarbeitszeit sowie gegebenenfalls durch ein leicht abgesenktes Rentenniveau einigermaßen auffangen – jedenfalls soweit ältere Menschen vor allem im siebten Lebensjahrzehnt arbeitsfähig und arbeitswillig bleiben und sofern entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. In dieser Hinsicht besteht Grund zum Optimismus, eben weil sich Deutschland der Vollbeschäftigung nähert und immer mehr Arbeitgeber wegen der Knappheit an qualifizierten Erwerbspersonen bemüht sind, ältere Arbeitskräfte auch durch attraktive Beschäftigungsmodelle im betrieblichen Erwerbsleben zu halten.⁵⁴

Chancen zur Anpassung sind also wirtschaftlich durchaus gegeben. Allerdings braucht es mutige politische Weichenstellungen, um deren Nutzung zu ermöglichen – in Richtung einer massiven Verbesserung der Rahmenbedingungen für längere und flexiblere Lebensarbeitszeiten. Ähnliches gilt für Modelle der kapitalgedeckten Altersvorsorge: Sollte es zutreffen, dass wir aufgrund längerfristiger Trends mit niedrigen Realzinsen auf weitgehend risikolose Staatsanleihen rechnen müssen (siehe Abschnitt 6 oben), dann bedarf es anderer Modelle der Kapitalbildung, die höhere Renditen garantieren – etwa durch Investitionen in Aktien- und Anteilsfonds bei professioneller Risikostreuung. Um dies möglich zu machen, muss der Rahmen der Regulierung liberalisiert werden.

Wichtig ist: Der bisher politisch übliche Weg, durch massive Erhöhung der Bundeszuschüsse die Rentenkassen zu entlasten, stößt an enge Grenzen. Schon heute wird rund ein Drittel des Bundeshaushalts (etwa 100 Mrd. Euro!) zur Quersubventionierung der Altersvorsorge außerhalb des öffentlichen Dienstes verwendet. Würde dieser Anteil weiter systematisch erhöht, ließe sich kaum noch von einem beitragsbasierten System sprechen. Die Rente würde immer stärker steuerfinanziert und wäre damit immer weniger an die individuelle Lebensleistung gekoppelt. Mit dem Geist der Sozialen Marktwirtschaft hätte dies wenig zu tun.

Viel schwerwiegender, aber politisch noch völlig unbeachtet sind die Folgen des demografischen Wandels

für die Qualität des Potenzials an Arbeitskräften. Mit dem Ausscheiden der Babyboomer aus dem Erwerbsleben zieht sich die bislang am besten ausgebildete Generation zurück. Dies wird die Innovationskraft der deutschen Wirtschaft hart treffen, weil darunter eine riesige Zahl qualifizierter Ingenieure ist, die das Rückgrat der Forschungsstärke der deutschen Industrie darstellen. Diese „Ingenieurslücke“ wird weder durch die – viel kleinere – Generation der jüngeren deutschen Nachwuchskräfte noch durch Zuwanderung von Fachkräften einfach zu füllen sein.⁵⁵ Einzig eine politische Kombination aus hochwertiger Weiterbildung von Jungen, möglichst langer Weiterbildung von Älteren sowie einer klugen Einwanderungspolitik, die technisch Hochqualifizierte ins Land holt, kann hier der Aushöhlung der Innovationskraft gesamtwirtschaftlich entgegenwirken.

Von einer solchen Kombination ist Deutschland derzeit politisch noch weit entfernt. Insbesondere fehlt es in weiten Kreisen am Bewusstsein, dass Deutschland aus wirtschaftlichem Eigeninteresse zu einem Land der Immigration werden muss – ganz im Stile klassischer erfolgreicher Einwanderungsländer wie Australien, Israel, Kanada, Neuseeland, die Vereinigten Staaten und inzwischen auch Großbritannien. Allerdings darf dies auch nicht zu einem „Ausbluten“ von benachbarten Regionen der Welt führen, wo derzeit politisch instabile Verhältnisse herrschen und qualifizierte Fachkräfte dringend gebraucht werden. Dies gilt etwa für den Nahen Osten und Nordafrika. Es bedarf also einer wohlgedachten, global orientierten Einwanderungspolitik – und nicht wie 2015 eines massiven ungeordneten Zustroms aus Problemregionen, die tief in wirtschaftlichen und sozialen Krisen stecken oder auch schwere Kriegsfolgen zu bewältigen haben.

Eng verwandt mit der bedrohten Innovationskraft ist die zweite große strukturelle Schwäche Deutschlands: das Fehlen einer starken Gründerkultur. Diese Schwäche ist gut bekannt und schon oft diagnostiziert worden, wirkte sich aber bislang weit weniger auf das wirtschaftliche Wachstum der Nation aus als gemeinhin erwartet. Dies lag in der Vergangenheit vor allem daran, dass die ingenieurfundierte Industriekultur des Landes noch immer ihre volle Stärke weltwirtschaftlich ausspielen konnte – vielleicht der letzte Gipfelsturm der Babyboomer-Generation. Dies geschah zu einer Zeit, in der die Informationstechnologie zwar ihren Siegeszug begann, aber noch nicht wirklich die Wirtschaft in allen Verästelungen voll durchdrungen hat, was allerdings in den nächsten Jahrzehnten zu erwarten ist. Geschieht dies, könnte Deutschland tatsächlich wegen

⁵⁴ Vgl. Börsch-Supan 2014.

⁵⁵ Paqué 2012.

seiner schwachen Gründerkultur ins Hintertreffen geraten, eben weil die Innovationen des 21. Jahrhunderts sehr stark informationstechnologisch getrieben sein werden, weit stärker als in der Vergangenheit.

Was die Gründerkultur betrifft, zeigt sich statistisch in den vergangenen Jahren kaum eine Verbesserung: Das Gründergeschehen stagniert, und es ist sehr stark regional konzentriert – und dies keineswegs in den klassischen westdeutschen Ballungszentren der Industrie, sondern am stärksten im Großraum Berlin. Dieser weist durch 40 Jahre der deutschen Teilung eine relativ schwache industrielle Basis auf, ist aber gleichzeitig ein Zentrum der Grundlagenforschung und der angewandten Wissenschaft in der Informationstechnologie geworden.⁵⁶ Dazu passt, dass Berlin seit Mitte der zweitausender Jahre – kaum beachtet von der Öffentlichkeit – zum wirtschaftlich am schnellsten wachsenden Bundesland geworden ist. Das könnte übrigens eine große Chance für Mittel- und Ostdeutschland werden, sich in regionaler Arbeitsteilung mit Berlin doch noch der Wirtschaftskraft des Westens weiter anzunähern.⁵⁷ Selbst Berlin kann allerdings mit den großen Zentren und Wachstumspolen der globalen Gründerszenen noch nicht wirklich mithalten. Von einer Stärke und Dichte der informationstechnologischen Innovationskraft, wie sie in Kalifornien im Großraum San Francisco oder in Massachusetts im Großraum Boston herrscht, kann noch nicht die Rede sein.

Die Gründe für den deutschen Rückstand sind überaus vielfältig und nur über eine tiefgreifende politische Re-Orientierung zu lösen. Diese muss das traditionelle Leitbild des Landes der mechanischen Ingenieure ersetzen durch ein modernisiertes Bild der Qualitätswerkstatt mit vollem Einschluss der Informationstechnologie. Dazu braucht es massive Investitionen in die Infrastruktur der Kommunikation, die bisher im internationalen Vergleich bestenfalls mittelmäßig ist. Es bedarf der ebenso massiven Entbürokratisierung von Firmengründungen rund um Zentren der angewandten Forschung, also eine viel engere Verzahnung von Universitäten und Hochschulen mit dem kommerziellen Start-up-Umfeld. Und schließlich verlangt es eine umfassende Reform der Bildungsprogramme an Schulen und in der beruflichen Qualifikation – mit flächendeckendem Einsatz modernster Informationstechnologie, kombiniert mit der Vermittlung kognitiver und analytischer Fähigkeiten, die eine kreative Nutzung der Informationstechnik erst erlauben. Es ist naheliegend zu vermuten, dass Deutschland in diesen Dimensionen kei-

neswegs global an der Spitze des Fortschritts liegt, sondern allenfalls im Mittelfeld der führenden Industrienationen.

Wichtig ist es dabei, dass eine neue Gründerdynamik – wenn sie dann entsteht – möglichst weite Teile der Gesellschaft mitnimmt. Eben dies gelingt nicht überall, wie das Beispiel der Vereinigten Staaten zeigt: Dort gibt es zwar eine geradezu vorbildliche Szene hochinnovativer Start-ups, allerdings daneben auch weite Teile der Gesellschaft, die von den Früchten dieser Dynamik abgehängt sind oder sich zumindest so fühlen. Der gut ausgebaute Sozialstaat einschließlich der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist deshalb nicht nur eine Kostenbelastung für Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch eine große Chance, die Anpassung an die neuen Herausforderungen für breite Bevölkerungsschichten und Zuwanderer mit minderer Qualifikation zugänglich zu machen. Dies setzt allerdings voraus, dass auch dort – mehr als bisher – die Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund steht und weniger die reine Absicherung eines Existenzminimums, das sich über staatliche Zuwendungen definiert. Insofern besteht auch hier Reformbedarf – mit Blick auf die großen Chancen, die für die Menschen durch die künftige Knappheit an Arbeitskräften bestehen.

Es bleibt schließlich eine globale Herausforderung, die noch jung ist und bisher hierzulande völlig vernachlässigt wurde: der Trend zum Protektionismus.⁵⁸ Soll Deutschland weiterhin prosperieren, muss es ein erfolgreiches Export- und Importland bleiben. Dies setzt voraus, dass der Weg zu mehr Freihandel fortgesetzt wird. Dies wiederum kann bei der zunehmenden Komplexität der internationalen Arbeitsteilung nur geschehen, wenn umfassende Handelsabkommen abgeschlossen werden, die nicht nur den Export und Import von Waren und Dienstleistungen betreffen, sondern auch das Setzen von Produktstandards sowie den Schutz von Eigentumsrechten und Investitionen. Tatsächlich war Deutschland in den vergangenen Jahren als EU-Nation am Aushandeln solch großer Vertragswerke beteiligt – von CETA mit Kanada bis zu TTIP mit den Vereinigten Staaten. Es gab dabei große Widerstände gegen diese Vertragswerke, früh und kraftvoll von den – linksorientierten – Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, inzwischen aber auch von den Rechtspopulisten der AfD. Auffallend war, dass die Bundesregierung der Großen Koalition nicht wirklich mit allem Nachdruck daran arbeitete, trotz des Widerstands zum Abschluss und zur Ratifikation dieser Vertragswerke zu kommen.

⁵⁶ Kollmann, Stöckmann, Hensellek und Kensbock 2017.

⁵⁷ Paqué 2013.

⁵⁸ Vgl. Felbermayr 2018.

Das Zögern hat sich inzwischen als fatal erwiesen. Der internationale Wind weht in die Gegenrichtung: Die amerikanische Regierung unter Donald Trump hat TTIP vorläufig ad acta gelegt und mit einer Welle eigener protektionistischer Initiativen begonnen. Für Deutschland ist dies hochriskant: Alle geschilderten Bemühungen der Modernisierung des Landes werden ins Leere gehen, wenn Deutschland als höchst innovativer Wirtschaftsstandort nicht durch offene Weltmärkte jene Absatzchancen erhält, die seine Wertschöpfung auf Dauer absorbieren und befördern. Insofern gehört die Handelspolitik politisch ganz oben auf die Agenda der Bundesregierung und natürlich auch der Europäischen Union.

Soweit einige zentrale Herausforderungen. Wird Deutschland sie bewältigen können? Nach 70 Jahren Erfolgsgeschichte fällt es schwer, pessimistisch zu sein. Zu oft hat die Soziale Marktwirtschaft ihre Innovationskraft und Flexibilität in der Vergangenheit bewiesen, und dies im Rahmen einer funktionierenden und stabilen Demokratie, deren Politiker, wenn auch gelegentlich verzögert, die drängendsten Probleme erkannten und angingen.

Die größte Gefahr besteht derzeit sicherlich darin, dass die Probleme eben nicht erkannt werden. Diese Gefahr ist real, wenn man sich die derzeitige politische Diskussion in Deutschland anschaut. Man gewinnt dabei gelegentlich den Eindruck, dass immer weniger die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft im Vordergrund steht und immer mehr politische Ziele wie der Kampf gegen den Klimawandel oder gegen die Spaltung der Gesellschaft. Diese Ziele sind natürlich nicht nur legitim, sondern sehr wichtig. Ihre Erreichbarkeit beruht aber auf der notwendigen Vorbedingung, dass die deutsche Wirtschaft ihre Innovationskraft erhalten und stärken kann. Bisher ist dies gelungen. Ob es auch in der Zukunft gelingen kann, wird sich zeigen.

Danksagung: Der Verfasser dankt Kathrin Meyer-Pinger für die kompetente Forschungsassistentin und Karen Horn für die ausgezeichnete Redigatur. Ein Dank geht auch an Holger Schmieding, vor 30 Jahren mein Ko-Autor in einem Buch zur deutschen Wirtschaftspolitik, das wir gemeinsam mit unserem akademischen Lehrer Herbert Giersch schreiben. Die Abschnitte 2 bis 4 dieses Beitrags profitieren davon.

Literatur

Abelshauser, W. (1975), *Wirtschaft in Westdeutschland. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt.

- Börsch-Supan, A. (2014), *Ökonomie einer alternden Gesellschaft, Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(1), S. 4–23.
- Boyst, E. und P. Franaszek (2010), Sectoral developments, in S. N. Broadberry und K. H. O'Rourke (Hrsg.), *The Cambridge Economic History of Modern Europe, 1870 to the Present*, Band 2, Cambridge, Cambridge University Press, S. 208–31.
- Broadberry, S. N. und K. H. O'Rourke (2010), *The Cambridge Economic History of Modern Europe, 1870 to the Present*, Bd. 2, Cambridge, Cambridge University Press.
- Buchheim, C. (1988), Die Währungsreform 1948 in Westdeutschland, *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 36(2), S. 189–231.
- Bundesagentur für Arbeit (2018), *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf – Entwicklung der Arbeitslosenquote (Strukturmerkmale)*, Nürnberg.
- Burda, M. und S. Seele (2017), Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(3), S. 179–204.
- Crafts, N. F. und G. Toniolo (1996), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cross, E. (1988), *Unemployment, Hysteresis & the Natural Rate Hypothesis*, Oxford, Basil Blackwell.
- Deutsche Bundesbank (2013), *Leistungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland - Transaktionswerte lt. Zahlungsbilanzstatistik*, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2018a), Arbeitnehmerentgelt (Lohnkosten) je Arbeitnehmer, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2018b), *Monatliche Zahlungsbilanz – Leistungsbilanz*, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2018c), *Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen*, Frankfurt am Main.
- Dorfman, R. und N. S. Dorfman (1972), *Economics of the Environment*, W. W. Norton, New York.
- Eichengreen, B. (2015), *Hall of Mirrors: The Great Depression, The Great Recession, and the Uses – and Misuses – of History*, New York, Oxford University Press.
- Emerson, M. (1988), *What Model for Europe?*, Boston, MIT Press.
- Erhard, L. (1957), *Wohlstand für alle*, Düsseldorf, Econ-Verlag.
- Feld, L. P., K. Horn und K.-H. Paqué (2013), *Das Zeitalter von Herbert Giersch. Wirtschaftspolitik für eine offene Welt*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Fanke, E. S. (2000), *Netzwerke, Innovationen und Wirtschaftssystem. Eine Untersuchung am Beispiel des Druckmaschinenbaus im geteilten Deutschland (1945–1990)*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag.
- Felbermayr, G. J. (2018), Zur Rückkehr der Machtpolitik in Handelsfragen: Theoretische Überlegungen und politische Empfehlungen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19(3), S. 232–44.
- Franz, W. (1991), *Arbeitsökonomik*, Berlin, Springer.
- Garton Ash, T. (1990), *Ein Jahrhundert wird abgewählt. Aus den Zentren Mitteleuropas 1980–1990*, München, Hanser.
- Giersch, H. (1979), Aspects of growth, structural change, and employment – A Schumpeterian perspective, *Weltwirtschaftliches Archiv* 115(4), S. 629–52.
- Giersch, H., K.-H. Paqué und H. Schmieding (1992), *The Fading Miracle: Four Decades of Market Economy in Germany*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grossman, G. M. und E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MIT Press.

- Hellwig, M. F. (2018), Target-Falle oder Empörungsfalle? Zur deutschen Diskussion über die Europäische Währungsunion, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19(4), S. 345–382.
- Hellwig, M. F. (2008), Systemic risk in the financial sector – An analysis of the subprime-mortgage financial crisis, *De Economist* 157(2), S. 129–207.
- Heske, G. (2009), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung DDR 1950–1989: Daten, Methoden, Vergleiche, *Historical Social Research, Supplement* (21), S. 1–356.
- Kollmann, T., C. Stöckmann, S. Hensellek und J. Kensbock (2017), *Deutscher Startup Monitor*, Berlin, KPMG.
- Layard, R., S. Nickell und R. Jackman (1991), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford, Oxford University Press.
- Lindbeck, A. und D. Snower (1985), Explanations of unemployment, *Oxford Review of Economic Policy* 1(2), S. 34–59.
- Maddison, A. (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, Paris, OECD.
- Meadows, D. L., D. H. Meadows, J. Randers und W. W. Behrens III (1972), *The Limits to Growth*, New York, Universe Books.
- Niehans, J. (1990), *A History of Economic Theory. Classic Contributions, 1720–1980*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Paqué, K.-H. (1999), *Structural Unemployment and Real Wage Rigidity in Germany*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Paqué, K.-H. (2009), *Die Bilanz – Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit*, München, Hanser.
- Paqué, K.-H. (2011), Das Ende einer Illusion, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1. April, S. 12.
- Paqué, K.-H. (2012), *Vollbeschäftigt – Das neue deutsche Jobwunder*, München, Hanser.
- Paqué, K.-H. (2013), Gewachsen, aber gefährdet. Eine wirtschaftliche Zwischenbilanz der Deutschen Einheit für Mitteldeutschland und Thüringen, anno 2013, *Thüringer Memos* 02, Erfurt.
- Paqué, K.-H. (2015), Die Rückkehr der Ideologien. Anmerkungen zur akademischen Kritik an der Politik aus Anlass von Barry Eichengreens Buch „Hall of Mirrors“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16(3), S. 302–19.
- Popper, K. R. (1965), *Das Elend des Historizismus*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Ritschl, A. (1985), Die Währungsreform von 1948 und der Wiederaufstieg der westdeutschen Industrie, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 33 (1), S. 136–65.
- Ritschl, A. (1995), Aufstieg und Niedergang der Wirtschaft der DDR: Ein Zahlenbild 1945–1989, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 36(2), S. 11–46.
- Romer, P. M. (1990), Endogenous technological change, *Journal of Political Economy* 98 (S5), S. 71–102.
- Schumpeter, J. A. (1911), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*, Berlin, Dunker & Humblot.
- Sinn, G. und H.-W. Sinn (1991), *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?*, Berlin, Econ.
- Sinn, H.-W. (2005), *Die Basar-Ökonomie*, Berlin, Econ.
- Solow, R. (1956), A contribution to the theory of economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 70(1), S. 65–94.
- Statistisches Bundesamt (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. Koordinierte Bevölkerungsberechnung*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018a), *Ausgaben für Forschung und Entwicklung 2016 nach Bundesländern und Sektoren*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018b), *Außenhandel – Gesamtentwicklung des deutschen Außenhandels ab 1950*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018c), *Außenhandel nach Bundesländern (Exporte)*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018d), *Personal für Forschung und Entwicklung 2016 nach Bundesländern und Sektoren*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018e), *Preise – Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018f), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Bruttoinlandsprodukt, Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen, Lange Reihen ab 1925*, Wiesbaden.
- Steiner, A. (2004), *Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR*, München, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Triffin, R. (1957), *Europe and the Money Muddle, from Bilateralism to Near-Convertibility, 1947–1956*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2007), *Rückrechnung 1970 bis 1991 – Ergebnisse der Revision 2005*, Stuttgart.
- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2018a), *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2017* 1(1), Stuttgart.
- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2018b), *Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2016* 1(5), Stuttgart.
- Weizsäcker, C. C. von (2014), Wir leben in einem gänzlich neuen Zeitalter, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(1), S. 24–40.
- Weizsäcker, C. C. von (2015), Kapitalismus in der Krise? – Der negative natürliche Zins und seine Folgen für die Politik, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16(2), S. 189–212.
- Weizsäcker, C. C. von (2016), Europas Mitte – Mit einer Leistungsbilanzbremse könnte Deutschland für neuen Zusammenhalt unter den Partnern sorgen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17(4), S. 383–92.