

## EDITORIAL

### „Freie“ versus

### „regulierte“ Marktwirtschaft

Seit über 16 Jahren bekämpfen die mittel- und osteuropäischen Länder, darunter Ostdeutschland, die politischen und wirtschaftlichen Folgen der kommunistischen Herrschaft. Die aktuelle politische Instabilität in Budapest, Prag oder Warschau und die ökonomischen Herausforderungen zeugen von einem langwierigen und schwierigen Weg von der Plan- zur Marktwirtschaft.

Doch die ganze Welt blickt heute erstaunt und fasziniert, oft jedoch zugleich beängstigt, weiter Richtung Osten. Dort wächst seit Ende der 1970er Jahre, als Deng Xiaoping die ersten Reformschritte in der Landwirtschaft eingeleitet hat, eine neue Wirtschaftsmacht: China. „Chinas Erfolg“, so Joseph Stiglitz, wird von hohem Wirtschaftswachstum, Armutsverringering, steigenden Exporten sowie der Rolle als wachsendem Absatzmarkt gekennzeichnet sein.

China strebt im Unterschied zu den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern einen staatlich gelenkten Entwicklungsprozess an. Wird dieser Weg gesellschaftlich und ökonomisch erfolgreicher sein? EL

## IN DIESER AUSGABE

China zwischen Wachstumseuphorie und Entwicklungsrisiken Seite 1/2

Folgen der EU-Osterweiterung für Migration und Arbeitsmärkte in den „alten“ EU-Mitgliedstaaten Seite 3

Hartz IV – ein fortdauernder verfassungsrechtlicher und finanzpolitischer Kraftakt Seite 4

## CHINA

# China zwischen Wachstumseuphorie und Entwicklungsrisiken

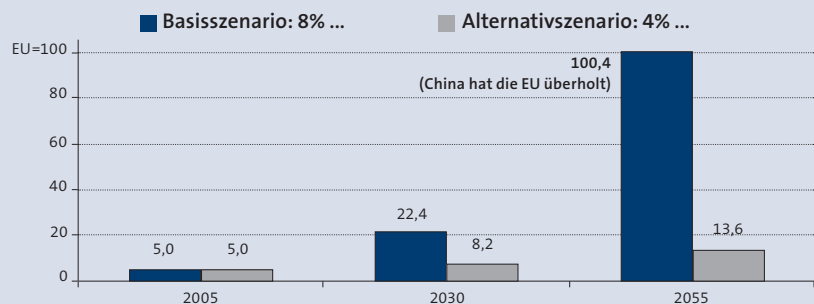
Die wirtschaftliche Entwicklung Chinas ist beeindruckend: Fast zweistellige reale Wachstumsraten haben in den letzten Jahren einen rasanten Aufholprozess Chinas ausgelöst. Überall wird auf das große wirtschaftliche Potenzial Chinas hingewiesen. Mit einer Bevölkerung von derzeit fast 1,3 Milliarden Einwohnern und einem Bruttoinlandsprodukt von aktuell über 2 Billionen US-Dollar ist China nicht nur für ausländische Direktinvestitionen und als Produktionsstandort interessant, sondern aufgrund der erwarteten Kaufkraftentwicklung zunehmend auch als Absatzmarkt. Unternehmen aller Branchen haben längst damit begonnen, sich mit strategischen Investitionen auf dem chinesischen Markt zu positionieren. Die Wachstumseuphorie ist groß. Doch es gibt auch Risiken. *Von Henning Vöpel*

Der jüngste wirtschaftliche Erfolg Chinas gründet auf einer systematischen Entwicklungs- und Wachstumsstrategie. Während der heutige Wohlstand in Europa das Ergebnis eines langwierigen, über Jahrhunderte dauernden Prozesses zu Demokratie und Marktwirtschaft ist, scheint China seinen Wachstumspfad am Reißbrett zentral planen und vorgeben zu können. China verfolgt damit einen gänzlich anderen Kurs als die ehemals kommunistischen Transformationsländer, die in den 1990er Jahren einen radikalen Reformkurs eingeschlagen haben, deren wirtschaftlicher Erfolg aber aufgrund eines fehlenden ordnungspoliti-

schen Rahmens und ineffizienter Institutionen lange auf sich warten ließ. Anders als viele Entwicklungsländer verfolgt China eine konsequente „balanced-growth“-Politik: Die Wirtschaft wächst gleichmäßig. Einzelne Wirtschaftsbereiche und Sektoren entwickeln sich simultan und profitieren dabei von der Entwicklung der jeweils anderen. Märkte schaffen andere Märkte, komplementäre Strukturen bilden sich heraus, Wertschöpfungsketten entstehen. Das Koordinierungsproblem löst einstweilen die staatliche Hand, die nur langsam, stückweise und politisch gesteuert durch die „unsichtbare Hand“ freier Kräfte ersetzt

## Aufholprozess Chinas gegenüber der EU im Pro-Kopf-Einkommen

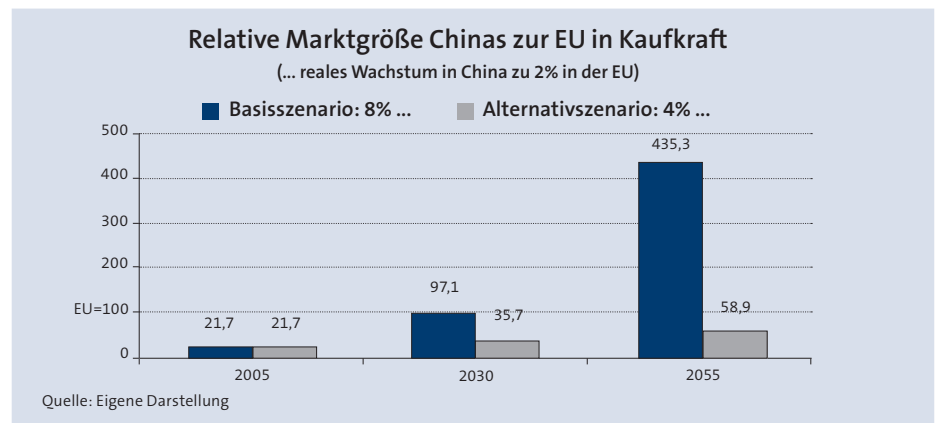
(... reales Wachstum in China zu 2% in der EU)



Quelle: Eigene Darstellung

wird. So praktiziert China heute das paradoxe, aber sehr erfolgreiche Modell einer „gelenkten Marktwirtschaft“.

Doch bei aller Wachstumseuphorie, es existieren auch Risiken für den zukünftigen Entwicklungsprozess in China. So haben sich die regionalen Einkommensdisparitäten zwischen den großen Städten im Osten und den ländlichen Gebieten im Westen Chinas weiter verschärft. Gleiches – und daraus resultierend – gilt für die zentralen entwicklungsökonomischen Größen wie Bildung, Gesundheitsversorgung und Ernährung. Mehr als 100 Millionen Menschen in China leben heute von weniger als einem Dollar pro Tag. Darüber hinaus wird China – wie Douglass North, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, zuletzt wiederholt betonte – in absehbarer Zeit nicht umhin können, die derzeit noch stark auf persönlichen Kontakten („guanxi“) aufbauenden Wirtschaftsbeziehungen durch anonyme und effiziente Institutionen zu ersetzen. Dies betrifft vor allem das Finanz- und Bankensystem, das – wie empirische Evidenz eindeutig zeigt – für die wirtschaftliche Entwicklung und deren Finanzierung von großer Bedeutung ist. Spätestens im Zuge der notwendigen institutionellen Erneuerung Chinas werden neben den vielen und regional sehr unterschiedlichen informellen Regeln zunehmend auch gleiche und einklagbare Rechte stehen müssen. Diese Rechte werden Menschen-, Bürger- und Freiheitsrechte einschließen. Derzeit jedoch wird China von der Heritage Foundation noch als „mostly unfree“ eingestuft. Am Ende wird China – wie schon früher Europa – vor der Frage stehen, in-



wieweit sich ökonomische und politische Freiheit einander bedingen, ob eine zwingende „Interdependenz der Ordnungen“ (Walter Eucken) besteht oder aber Privateigentum, Vertragsfreiheit und freie Preisbildung lediglich als Regelungsmechanismen und Entdeckungsverfahren genutzt werden können, im übrigen aber eine autoritäre Staatsverfassung als Ordnungsrahmen weiter bestehen kann. Chinas zukünftige wirtschaftliche Entwicklung wird in erster Linie davon abhängen, inwieweit es gelingt, die inhärenten Widersprüche des bislang so erfolgreichen chinesischen Modells aufzulösen.

**Aufgrund der genannten Entwicklungsrisiken sollte eine langfristige Wachstumsprognose für China neben einer einfachen Fortschreibung des bisherigen Wachstumstrends auch das Alternativszenario eines sich in Zukunft abflachenden Wachstums enthalten.** Vom zukünftigen Wachstumspfad hängt ab, wie sich das Potenzial des chinesischen Marktes tatsächlich entwickeln wird. Derzeit ist das chinesische Pro-Kopf-Einkommen von jährlich 1.500 US-Dollar gegenüber dem Durchschnitts-

einkommen von knapp 30.000 Dollar in der Europäischen Union (EU) vergleichsweise noch immer sehr gering. Schreibt man den Wachstumspfad der letzten Jahre mit acht Prozent realem Wachstum fort, dauert es immerhin noch ein knappes halbes Jahrhundert, bis China das Einkommensniveau Westeuropas erreicht haben wird (s. Grafik 1). China wird dann – in Kaufkraft gemessen – ungefähr das vierfache Marktvolumen haben wie die EU (s. Grafik 2). Nimmt man für das Alternativszenario eine mit vier Prozent nur halb so große, langfristig aber immer noch sehr hohe jährliche Wachstumsrate an, dann dauert der wirtschaftliche Konvergenzprozess Chinas gegenüber der EU nicht fünfzig Jahre, sondern bereits eineinhalb Jahrhunderte. In fünfzig Jahren wird das chinesische Einkommensniveau dann lediglich knapp 13% jenes der EU betragen, und das Marktvolumen nicht das Vierfache, sondern nur ca. 60% des EU-Marktes. Diese einfachen Modellrechnungen mögen einen Hinweis darauf geben, wie vorsichtig die langfristigen wirtschaftlichen Perspektiven Chinas trotz aller Wachstumseuphorie einzuschätzen sind.

## HWWI INTERN

Die Grundlagenforschung des HWWI hat drei Aufgaben: Erweiterung des wissenschaftlichen Fundamentes für die beratende und informierende Tätigkeit; die wissenschaftliche Qualifikation unserer Mitarbeiter/innen, v. a. des wissenschaftlichen Nachwuchses; die Produktion von Ideen, um künftige Forschungsthemen zu identifizieren. Diese Aufgaben können wir durch die **Zuwendungen** finanzieren, die das HWWI von seinen strategischen Partnern und anderen Unternehmen, den privaten Spendern und Mäzenen, von Stiftungen und von der Gesellschaft der Freunde und Förderer des HWWI und des HWWI e.V. erhält. Alle diese Zuwendungen ermöglichen uns die noch bessere Erfüllung der uns selbst gestellten Aufgaben und erhalten zusätzlich der wachsenden Stadt Hamburg einen kompetenten, ökonomischen Think Tank. Unsere Förderer sind aktive Partner: Erste Informationen, die dann in einem persönlichen Gespräch vertieft werden, über eine Kooperation mit uns, um mehr wissenschaftlichen Nachwuchs besser zu qualifizieren oder um eine interessante Idee bei der Entwicklung zu einem neuen Forschungsgebiet zu begleiten, gibt Ihnen gerne Herr Gunnar Geyer unter Tel. 040/34 05 76 20 oder unter [partner@hwwi.org](mailto:partner@hwwi.org).

## Folgen der EU-Osterweiterung für Migration und Arbeitsmärkte in den „alten“ EU-Mitgliedstaaten

Mit der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) im Jahre 2004 erhielten die 74 Millionen neuen EU-Bürger das Recht, sich im gesamten Gebiet der EU niederzulassen. Aber 12 der 15 „alten“ EU-Mitgliedstaaten (EU-15) beschlossen, Zuwanderern aus den neuen EU-Mitgliedstaaten vorerst keinen freien Zugang zu ihren Arbeitsmärkten zu gewähren. Im Zeitraum 2004-2006 öffneten nur Großbritannien, Irland und Schweden ihre Arbeitsmärkte. Von *Rainer Münz und Kristof Tamas*

Seit 2006 stehen die Arbeitsmärkte auch in Finnland, Griechenland, Portugal und Spanien für die EU-Bürger aus Ostmitteleuropa und dem Baltikum offen. Die Niederlande planen, ihren Arbeitsmarkt 2007 zu öffnen. Zugleich müssen sich „alte“ und „neue“ EU-Mitgliedstaaten Ende 2006 entscheiden, ob sie Bürgern der Beitrittsländer Bulgarien und Rumänien schon 2007 oder erst später Zugang zu ihren Arbeitsmärkten gewähren.

In der Studie „Labour Migrants Unbound?“ werden Migrationsströme zwischen „neuen“ und „alten“ EU-Mitgliedstaaten sowie die Beschäftigung von Migranten in Westeuropa im Zeitraum 2003-2005 untersucht. Im Zentrum der Analyse steht ein Vergleich von vier Ländern: Österreich und Deutschland (zwei Länder mit restriktiven Übergangsbestimmungen) sowie Großbritannien und Schweden (zwei Länder mit liberalen Übergangsbestimmungen). Wie die Studienergebnisse zeigen, führte die EU-Osterweiterung insgesamt zu mehr legaler Migration aus Ostmitteleuropa und dem Baltikum (EU-8) nach Westeuropa (EU-15). Die zusätzliche legale Migration beträgt etwa 300.000 Personen pro Jahr. Diese Größenordnung wurde von verschiedenen Ökonomen und Migrationsforschern vorhergesagt. Bei weitem wichtigstes Herkunftsland unter den neuen Mitgliedstaaten ist Polen, gefolgt von Litauen und der Slowakei. Restriktive Übergangsregime, die 2004-2006 in 12 der 15 „alten“ EU-Mitgliedstaaten galten, führten ganz offensichtlich zu einer „Umleitung“ innereuropäischer Migration in Richtung Großbritannien und Irland. Der Zustrom dorthin lag deutlich über dem vorhergesagten Niveau.

**In den ersten Jahren (2004-2006) seit der EU-Osterweiterung wurde die Migration aus den „neuen“ in die „alten“ EU-Mitgliedstaaten stärker von der Nachfrage auf den Arbeitsmärkten „alter“ EU-Mitgliedstaaten als von den jeweiligen Übergangsbestimmungen beeinflusst.** Großbritannien und Irland hatten im untersuchten Zeitraum ein solides Wirtschaftswachstum. Zuwanderer aus Ostmitteleuropa und dem Baltikum spielten eine entscheidende Rolle bei der Besetzung offener Stellen und trugen erheblich zur Beschäftigungsexpansion bei. In Großbritannien wurden bislang fast 428.000 und Irland über 160.000 Arbeitskräfte aus diesen Ländern registriert. Ein Teil von ihnen kehrte in der Zwischenzeit wieder ins Herkunftsland zurück.

**Schweden ist hingegen ein Beispiel dafür, dass auch eine totale Öffnung des Arbeitsmarktes nicht automatisch zu mehr legaler Beschäftigung von den EU-8-Bürgern führen muss.** Stattdessen verhinderten strikte Kontrollen von Löhnen und Arbeitsbedingungen auf Betriebsebene, dass Arbeitskräfte aus EU-8-Ländern (meist ohne Kenntnis der schwedischen Sprache) für Arbeitgeber attraktiv werden könnten. Daher fanden bislang nur 4.500 Bürger „neuer“ EU-Mitgliedstaaten Arbeit in Schweden.

**In Deutschland verstärkte sich 2004 die Zuwanderung aus EU-8-Staaten – insbesondere aus Polen.** Im Jahr 2005 bewirkten die generell ungünstigen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt eine verringerte Zuwanderung und mehr Abwanderung von In- und Ausländern. Die Migrationsbilanz mit anderen europäischen Staaten wurde vor allem durch Auswanderung deutscher Staatsbürger (insbesondere

nach Österreich und in die Schweiz) bestimmt. Insgesamt waren 2005 in Deutschland 186.000 EU-8-Bürger erwerbstätig; darunter 113.000 Personen mit sozialversicherungspflichtigem Beschäftigungsverhältnis. Überwiegend nicht in dieser Zahl enthalten sind die (2005) 330.000 Saisonarbeitskräfte und 21.000 Vertragsarbeiter aus Ostmittel- und Osteuropa.

**Zwischen 2003 und 2005 blieb der Anteil von Arbeitskräften aus EU-8-Staaten in Deutschland (ca. 0,7% aller Beschäftigten) und in Schweden etwa gleich (0,2% aller Beschäftigten).** Im selben Zeitraum wuchs der Anteil der Arbeitskräfte aus EU-8-Staaten in Österreich (2003: 1,2%, 2005: 1,5% aller Beschäftigten) und in Großbritannien (2003: 0,2%, 2005: 0,4% aller Beschäftigten) recht deutlich. Zugleich haben sich in mehreren Ländern – darunter Österreich und Deutschland – Bürger aus EU-8-Staaten in wachsender Zahl als gewerblich Selbständige niedergelassen. Zumindest in einem Teil der Fälle könnte es sich dabei um Scheinselbständigkeit handeln.

**Insgesamt lässt sich sagen, dass sich Großbritannien und Irland durch die Öffnung ihrer Arbeitsmärkte für Bürgerinnen und Bürger „neuer“ EU-Mitgliedstaaten Zugang zu attraktiven Migranten erschlossen haben.** Zugleich ist davon auszugehen, dass sich in Ländern mit implementierten Übergangsbestimmungen und in der Praxis auch befolgten Restriktionen für die EU-8-Bürger die Anpassung der lokalen Arbeitsmärkte an einen gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt verzögert.

Weitere Informationen zur Publikation im Internet unter [http://www.migration-research.org/a1\\_archiv.htm](http://www.migration-research.org/a1_archiv.htm).

# Hartz IV – ein fortdauernder verfassungsrechtlicher und finanzpolitischer Kraftakt

Am 1. Januar 2005 trat das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ in Kraft, das in der öffentlichen Debatte nur unter dem Stichwort „Hartz IV“ diskutiert wird. Die damit verbundene Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (Arbeitslosengeld II) wird seitdem vor allem in ihren Auswirkungen auf den deutschen Sozialstaat und unter Gerechtigkeitsaspekten diskutiert. Bei aller Kritik, die bereits zu mehreren Novellierungen dieses Gesetzes geführt hat, wird der unabweisbare „Jahrhundertcharakter“ dieser Reform nicht zuletzt durch ihre Auswirkungen auf die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden begründet. *Von Henrik Scheller*

In der erhitzten öffentlichen Debatte und der einseitigen Fixierung auf die Arbeitslosenstatistik werden vor allem drei Dinge übersehen: 1) Sind durch Hartz IV gänzlich neue Verflechtungsstrukturen zwischen Bund, Ländern und Kommunen entstanden; 2) Ist mit Hartz IV eine nicht zu unterschätzende Fortentwicklung des Finanzverfassungsrechts vorgenommen worden, die auch nachhaltige Folgen für zukünftige finanzpolitische Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern haben wird; 3) Sind mit der Neuordnung der fiskalischen Ausgleichsströme zwischen den drei bundesstaatlichen Ebenen auch beträchtliche finanzpolitische Auswirkungen verbunden. Diese weitreichenden Eingriffe in die Staatsorganisation der Bundesrepublik verdeutlichen den Kraftakt und die Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung von Hartz IV nach wie vor bestehen und derzeit hinter den Kulissen zu heftigen politischen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern beitragen.

Entgegen der Überlegungen der Hartz-Kommission, die empfohlen hatte, die alleinige Finanzierungsverantwortung für das neue Arbeitslosengeld II beim Bund anzusiedeln, konnten sich Bund und Länder im Gesetzgebungsverfahren nur auf eine Kompromisslösung einigen. So sieht das Zweite Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) vor, dass der Bund nicht nur die Aufwendungen für den Lebensunterhalt der Leistungsberechtigten trägt, sondern den Kommunen einen Anteil von 29,1% an de-

ren Gesamtkosten für Unterkunft und Heizung erstattet, um diese jährlich um 2,5 Mrd. Euro zu entlasten. Nach kontroversen Auseinandersetzungen ist diese Quote in den gesetzlich vorgesehenen Revisionsverhandlungen im Dezember 2005 rückwirkend für das Jahr 2005 fest- und für 2006 verbindlich fortgeschrieben worden.

**Bis dato konnten sich Bund und Länder allerdings noch nicht auf eine adäquate Anschlussregelung für 2007 und die Folgejahre einigen.** Auf Initiative des Deutschen Landkreistages haben die Südländer mit einem sog. „Mehrbelastungsausgleich“ einen Alternativvorschlag zum bisherigen Erstattungsmodus vorgeschlagen. Der Streit, der zurzeit über diesen horizontalen Nebenausgleich und die Frage ausgetragen wird, inwieweit sich die sog. „Kommunale Datenerhebung“ als Berechnungsgrundlage für die Erstattungsansprüche der Gemeinden eignet, hat bisher verhindert, dass die Länder zu einer gemeinsamen Verhandlungsposition gegenüber dem Bund gefunden haben. Diese Uneinigkeit, die übrigens auch das Erscheinungsbild der kommunalen Spitzenverbände prägt, dürfte sich der Bund zu eigen machen und die Länder nach der bewährten Methode „divide et impera“ gegeneinander ausspielen. Sollte in diesem Jahr keine Einigung mehr gefunden werden – die gesetzlich vorgesehene Frist ist mit dem 1. Oktober 2006 bereits verstrichen – entfällt im schlimmsten Fall der Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung. Die Folgen müss-

ten die finanziell ohnehin klammen Kommunen ausbaden. Welchen Sprengsatz, dieser Streit birgt, lässt sich vor dem Hintergrund des Kostenanstiegs der Hartz-IV-Reform im Jahr 2005 erahnen. Da lagen alleine die Mehraufwendungen des Bundes mit 9,7 Mrd. Euro weit über den ursprünglichen Haushaltsplanungen. Dies war der Zunahme der sog. Bedarfsgemeinschaften geschuldet, die im Verlauf des letzten Jahres – gegenüber anfänglichen Schätzungen – um rund 600.000 auf mehr als 3,5 Mio. angestiegen sind.

**Mit der Bundesbeteiligung an den Unterkunfts- und Heizkosten ist eine gänzlich neue Mischfinanzierungsform geschaffen worden.** Dies erfolgte parallel zu den Verhandlungen in der Kommission zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, in der die Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen ganz oben auf der Tagesordnung stand. Diese Gleichzeitigkeiten von zentralisierenden und dezentralisierenden Entwicklungstendenzen sind offenbar typisch für Bundesstaaten wie die Bundesrepublik und müssen deshalb in Zukunft auch von wissenschaftlicher Seite viel stärker in den Fokus genommen werden.

*Der Beitrag beruht auf einem Artikel mit dem Titel „Die Auswirkungen von Hartz IV auf die föderativen Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern“. Download unter: <http://www.hwwi.org> (Forscherteam, Henrik Scheller, Publikationen).*