

Heise, Michael

Article — Digitized Version

Die deutsche Wirtschaft im internationalen Standortwettbewerb

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Heise, Michael (1993) : Die deutsche Wirtschaft im internationalen Standortwettbewerb, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 7, pp. 348-355

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137023>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Michael Heise

Die deutsche Wirtschaft im internationalen Standortwettbewerb

Gegenwärtig wird in einem zunehmenden Maße die Verschlechterung der Angebots- und Wettbewerbsbedingungen der deutschen Wirtschaft beklagt. Ist die Angst um den Wirtschaftsstandort Deutschland berechtigt?

Nachdem die konjunkturellen Impulse der deutschen Vereinigung abgeflaut sind und immer größere Teile der Wirtschaft von der Rezession erfaßt werden, gewinnt die schon länger anhaltende öffentliche Debatte über die Qualitäten und die Mängel des Standorts Deutschland weiter an Intensität. Geklagt wird vor allem über hohe Kosten, zu viele Regulierungen, allzu strikte Umweltauflagen und überdurchschnittlich hohe Steuern. Kritik an den Standortbedingungen kommt nicht allein aus den Unternehmen und den Unternehmensverbänden, sondern auch aus Politik, Wissenschaft und Presse. Mitunter werden regelrechte Krisenszenarien entworfen. So verkündete „Der Spiegel“¹ den Abstieg der deutschen Wirtschaft in die zweite Liga der Industrienationen, und er prophezeite den Paradebranchen Maschinenbau und Automobilindustrie ein ähnliches Schicksal wie es die optische Industrie und die Unterhaltungselektronik in den 70er Jahren erlitten haben. Deutsche Produkte seien im internationalen Vergleich stark zurückgefallen und viel zu teuer, deutsche Unternehmen investierten zusehends im Ausland und nicht mehr in Deutschland selbst.

Die Frage ist, ob solche Befürchtungen begründet sind, weil wirklich große Teile der Wirtschaft aufgrund schlechter Angebots- und Standortbedingungen wettbewerbsunfähig geworden sind, oder ob die Angst um den Standort Deutschland auch auf eine Fehlinterpretation der derzeitigen konjunkturellen Probleme in Deutschland zurückzuführen ist. Diese diagnostische Frage wird im ersten Teil des Beitrags behandelt. Daran anschließend wird auf den Handlungsbedarf und mögliche Ansatzpunkte für die Wirtschaftspolitik eingegangen, um den Wirtschaftsstandort Deutschland zu verbessern.

Unbestreitbar ist, daß die deutsche Wirtschaft im inter-

nationalen Vergleich noch immer sehr gut dasteht (vgl. Tabelle 1). Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner gehört mit zu den höchsten der Welt, der Weltmarktanteil deutscher Exporteure ist nur wenig geringer als der der amerikanischen Unternehmen und deutlich höher als der der japanischen Wirtschaft. Mit Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote steht die Bundesrepublik nicht ganz vorne, aber im guten Mittelfeld. Und auch im internationalen Vergleich des Negativmerkmals „Arbeitslosigkeit“ schneidet die westdeutsche Wirtschaft keinesfalls überdurchschnittlich schlecht ab, die Arbeitslosenquote liegt sogar deutlich unter dem EG-Durchschnitt.

Die richtige Frage nach der Qualität des Standorts Deutschland lautet also nicht, warum die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich zurückgefallen ist, sondern ob sich Veränderungen abzeichnen, die zu einem Verlust ihrer Spitzenstellung und zu einer nachhaltigen Verschlechterung der Produktivitäts- und Wachstumsentwicklung führen könnten. Hier ist zunächst auf zwei Sachverhalte einzugehen, die häufig als Beleg für die These nachlassender Wettbewerbsstärke und abnehmender Standortattraktivität vorgebracht werden: die schwache Entwicklung des deutschen Exports und die negative Bilanz der Direktinvestitionen.

Zunächst zu den Direktinvestitionen: In der Tat ist es auffällig, in welchem starkem Maße deutsche Produktions- und Dienstleistungsunternehmen ihr Engagement im Ausland im Laufe der achtziger Jahre gesteigert haben. Die Direktinvestitionen, die den Erwerb von Dividendenwerten und sonstigen Kapitalanteilen, aber auch reinvestierte Gewinne umfassen, lagen in den Jahren 1991 und 1992 zusammengenommen bei rund 65 Mrd. DM und damit mehr als dreimal so hoch wie in den Jahren 1981 und 1982.

Vielfach wird der Anstieg der deutschen Direktinvestitionen im Ausland als Zeichen für die Verschlechterung

Dr. Michael Heise, 36, ist Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Er bringt seine persönliche Meinung zum Ausdruck.

¹ Der Spiegel, 19/1993.

Tabelle 1
Westdeutschland im internationalen Vergleich

Zeitraum	BIP in jeweiligen Marktpreisen je Einwohner ¹ (in Kaufkraftstandards) Europa der 12 = 100	Arbeitslosen quote ²	Investitions- quote ³	Anteil an der Weltausfuhr der OECD-Länder ⁴	
	in %				
Westdeutschland	1982-91	118,3	6,0	20,2	15,6
	1992	118,7	4,5	21,5	15,8
Frankreich	1982-91	112,6	9,5	20,3	8,1
	1992	111,5	10,1	20,0	8,7
Großbritannien	1982-91	100,2	9,7	17,5	7,7
	1992	95,3	10,8	15,6	7,1
Europa der Zwölf	1982-91	100	9,7	19,8	52,9
	1992	100	9,5	19,8	54,4
Vereinigte Staaten	1982-91	143,4	6,9	18,2	16,7
	1992	134,9	7,3	15,4	16,8
Japan	1982-91	107,2	2,5	29,3	13,0
	1992	116,9	2,2	31,1	12,7

¹ Quelle: Jahreswirtschaftsbericht 1993 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. ² Standardisierte Quoten; für EG-Länder Quelle: EG; für Japan und Vereinigte Staaten Quelle: OECD. ³ Bruttoanlageninvestitionen in jeweiligen Preisen im Verhältnis zum BIP zu Marktpreisen, Gesamtwirtschaft. Quelle: EG. ⁴ Exporte in Relation zu den Gesamtexporten der OECD-Länder in die Welt; Spezialhandel in US-Dollar, Quelle: UN.

der Standortbedingungen in der Bundesrepublik gewertet. Eine solche Deutung erscheint überzogen. Zunächst ist zu sehen, daß ein Teil der Investitionen auf die Erschließung ausländischer Märkte gerichtet war und einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dienen sollte. Das ist gerade im Hinblick auf die Integration der europäischen Märkte wichtig und erwünscht gewesen und zeigt sich sehr deutlich an dem starken Anstieg der innereuropäischen Direktinvestitionen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Überdies ist ein beträchtlicher Teil der Direktinvestitionen im Ausland in den letzten Jahren auf den Beteiligungserwerb von deutschen Banken und Versicherungen zurückzuführen. Auch daraus ist nicht direkt auf Standortnachteile im Inland zu schließen. „Echte Produktionsverlagerungen“ dürfte es in Einzelbereichen allerdings auch geben. Auffällig ist insbesondere ein starker Anstieg der Direktinvestitionen der chemischen Industrie im Laufe der vergangenen Jahre; hierin spiegeln sich auch Verlagerungen von Forschungs- und Entwicklungskapazitäten zum Beispiel in der Biotechnologie wider.

Beunruhigender als das Engagement deutscher Unternehmen im Ausland erscheint das niedrigere Niveau an Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in der Bundesrepublik. Nach Angaben der Zahlungsbilanzstatistik haben ausländische Unternehmen in den Jahren 1991 und 1992 zusammengenommen nur 12 Mrd. DM in Deutschland investiert, während deutsche Unternehmen über fünfmal soviel an Kapital ins Ausland exportieren (vgl. Tabelle 2). Internationale Konzerne haben sich bei

Investitionen in Europa vielfach für kostengünstigere Standorte in anderen EG-Ländern entschieden. Ein größeres Engagement ausländischer Unternehmen in Deutschland wäre aber gerade angesichts des hohen Kapitalbedarfs und des gewaltigen Privatisierungsprogramms in Ostdeutschland wünschenswert gewesen.

Mit Hinblick auf die Frage nach der Attraktivität des Standorts „Deutschland“ ist die Aussagekraft der Zahlungsbilanzstatistik allerdings begrenzt. Man muß bei der Interpretation der Direktinvestitionen berücksichtigen, daß sie nicht alle Investitionen ausländischer Tochterunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, wie z.B. IBM, Opel und Ford, berücksichtigt. Die Bestandserhebung der Bundesbank über Direktinvestitionen zeigt, daß von Ende 1989 bis Ende 1991 auch die Vermögen ausländischer Unternehmen in der Bundesrepublik kräftig angestiegen sind². Die Bewertung der niedrigen Kapitalzuflüsse im Rahmen der Zahlungsbilanzstatistik ist vor diesem Hintergrund zu relativieren, wenngleich auch die Bestandsstatistik darauf hinweist, daß der dauerhafteste und wichtigste Teil der Direktinvestitionen von deutschen Unternehmen im Ausland, das Beteiligungskapital, wesentlich schneller angestiegen ist als das Kapital von ausländischen Unternehmen in Deutschland.

Verlust an Marktanteilen

Auf Standortmängel oder zu geringe Wettbewerbsfähigkeit könnte auch die schwache Entwicklung der deutschen Ausfuhr während der letzten Jahre hindeuten. Die

² Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht April 1993, S. 34 f.

Auftragseingänge gehen seit Anfang 1990, also seit mehr als drei Jahren der Tendenz nach zurück, und die tatsächlichen Exporte sind in realer Rechnung in diesem Zeitraum nur noch sehr schwach angestiegen. Diese Entwicklung wird häufig dahingehend interpretiert, daß nachteilige Rahmenbedingungen in Deutschland – vor allem zu hohe Kosten und zu viele Regulierungen und Vorschriften – eine zunehmende Anzahl an deutschen Unternehmen wettbewerbsunfähig machen. In der Tat läßt sich die schwache Ausfuhrentwicklung in den letzten Jahren nicht allein mit der weltweiten Konjunkturschwäche erklären. Denn obwohl sich die meisten Industrieländer in einer Phase schwachen Wachstums befanden, ist das Welthandelsvolumen langsam, aber doch stetig angewachsen. Deutsche Unternehmen haben an dem Marktwachstum nicht in vollem Umfang partizipieren können.

Was sind die Ursachen für diese Marktanteilsverluste? Zu hohe Löhne und Sozialabgaben, die Aufwertung der D-Mark in Europa oder ungenutzte Rationalisierungspotentiale und falsche Strategien in den Unternehmen? Es ist hilfreich, bei einer Ursachenanalyse drei wichtige Effekte zu unterscheiden: Nachteilig hat sich für die deutschen Exportunternehmen zunächst ausgewirkt, daß die wirtschaftliche Expansion in den europäischen Ländern, die das Hauptabsatzgebiet für deutsche Waren darstellen, über die letzten drei Jahre besonders schwach war. Die expandierenden Märkte in Asien und Nordamerika sind dagegen als Exportmärkte für Deutschland von geringer Bedeutung, was kurzfristig als gegeben hingenommen werden muß, mittelfristig aber auch als veränderbarer Wettbewerbsnachteil interpretiert werden kann. Zu diesem „Regionaleffekt“ kam ein nachteiliger „Sortimenteffekt“ hinzu, der aus früheren Zyklen bereits bekannt ist. Im Zuge der Rezession in anderen Industrieländern haben die Unternehmen dort beträchtliche Investitionskürzungen vorgenommen. Die Investitionsgüternach-

frage ist auch im vergangenen Abschwung sehr viel stärker als die Gesamtnachfrage zurückgegangen (vgl. Schaubild). Das wirkt sich für die deutsche Wirtschaft deswegen besonders nachteilig aus, weil die Exportunternehmen stark auf Ausrüstungsgüter spezialisiert sind. Drittens schließlich haben die Exportunternehmen in den letzten Jahren einen kräftigen „Kostenschub“ zu verkräften gehabt, der ihre Wettbewerbsfähigkeit – zusammen mit einer tendenziellen Aufwertung der D-Mark – gegenüber ausländischen Konkurrenten eingeschränkt und ihre Ertragsmargen vermindert hat.

Wie stark diese drei Effekte im einzelnen gewesen sind, läßt sich nicht exakt ermitteln. Falsch wäre es aber, soviel läßt sich doch sagen, die beobachteten Weltmarktanteilsverluste der letzten Zeit ausschließlich oder auch zum größten Teil auf bereits manifeste langfristige Strukturprobleme zurückzuführen. Vielmehr ist es wohl so, daß ein Großteil der Marktanteilsverluste am Welthandel durch die besonders schwache Konjunktorentwicklung in Europa, den überproportionalen Rückgang der Investitionsgüternachfrage und die reale Aufwertung der D-Mark zu erklären ist.

Branchenstrukturelle Probleme

Anlaß zur Sorglosigkeit besteht deswegen freilich nicht. Ein Blick auf die sektorale bzw. branchenspezifische Export- und Produktionsentwicklung im Bereich der Industrie vermittelt ein problematischeres Bild von der derzeitigen und zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. In dieser Betrachtungsweise zeigen sich einige der „strukturellen“ Probleme der deutschen Unternehmen, die in der aktuellen Diskussion immer wieder genannt werden. Folgende Punkte erscheinen in diesem Zusammenhang wichtig:

□ Während der Weltmarktanteil der deutschen Unternehmen insgesamt noch auf einem eindrucksvoll hohen Niveau ist, ist unverkennbar, daß den Unternehmen auf Märkten, die als besonders wachstumsstark und wachstumsträchtig gelten, erhebliche Marktanteile verlorengegangen sind³. Zu den besonders dynamisch wachsenden Märkten gehören viele Hochtechnologiebereiche; unter anderem die Märkte für automatische Datenverarbeitungsanlagen (ADV), für Teile und Zubehör für ADV-Maschinen und für Geräte der Nachrichtentechnik.

□ In eine schwierige Situation geraten ist der für die deutsche Volkswirtschaft so wichtige Bereich des Automobil- und Straßenfahrzeugbaus. Nachdem die starken konjunkturellen Impulse der deutschen Vereinigung weggefallen sind, zeigen sich hier erhebliche strukturelle Pro-

Tabelle 2
Direktinvestitionen¹
(in Mrd. DM)

Jahr	Deutsche Anlagen im Ausland (Kapitalausfuhr: -)	Ausländische Anlagen im Inland (Kapitaleinfuhr: +)	Saldo der Direktinvestitionen (Nettokapitalexport)
1983	8,095	4,533	-3,562
1984	12,492	1,573	-10,919
1985	14,142	1,727	-12,415
1986	20,885	2,585	-18,300
1987	16,364	3,417	-12,947
1988	20,074	2,114	-17,960
1989	27,351	13,406	-13,945
1990	37,377	3,770	-33,607
1991	37,102	6,176	-30,926
1992	28,095	6,042	-22,053

¹ Netto. Nach der Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank. Nähere Erläuterungen siehe Sonderdruck der Deutschen Bundesbank Nr. 8, S. 80 ff. Ab Juli 1990 einschließlich neue Bundesländer.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

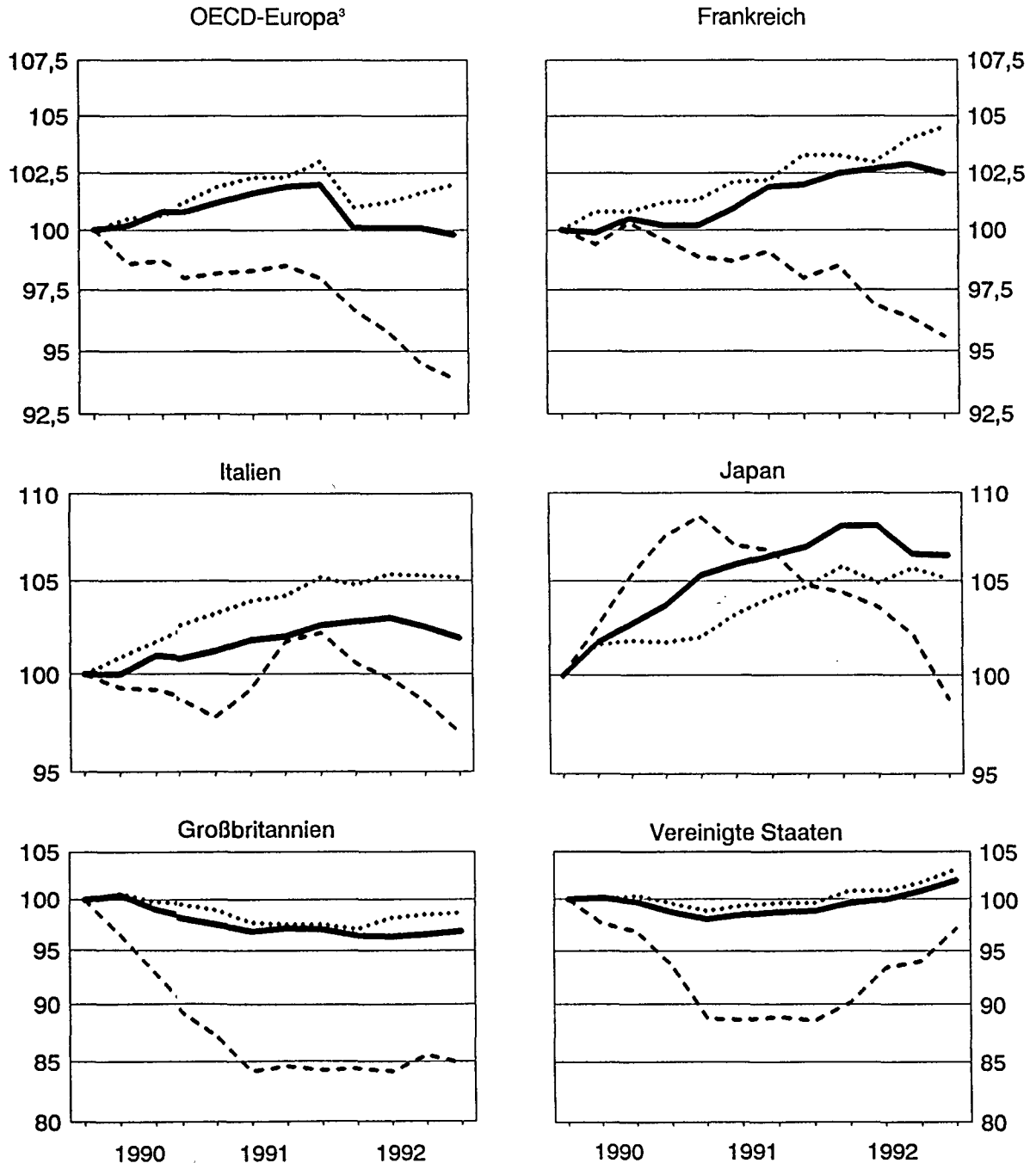
³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1992/93, TZ 76.

Schaubild
Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten Ländern¹

— Bruttoinlandsprodukt, real² ... Privater Verbrauch, real --- Anlageinvestition, real

Log. Maßstab
1. Vj. 1990 = 10

Log. Maßstab
1. Vj. 1990 = 100



¹ Saisonbereinigte Angaben. ² Für Japan: Bruttosozialprodukt. ³ In Preisen und Kaufkraftparitäten von 1985.

Quelle: OECD.

bleme. Trotz steigender Absatzzahlen haben sich die Gewinne in den letzten Jahren immer stärker vermindert, die Kosten sind zu hoch und die Produktivitäten zu gering. Das alles hängt wiederum mit einer Mischung aus unternehmenspolitischen und standortbedingten Problemen zusammen.

□ Erhebliche Schwierigkeiten stellen sich auch dem renommierten deutschen Maschinenbau. Die drastischen Produktionsrückgänge und Auftragseinbußen der letzten Quartale haben auch hier den Blick auf strukturelle Probleme geschärft. Von den Unternehmen und ihren Beratern sowie von den Unternehmensverbänden sind Warnungen deutlich vernehmbar, daß die mittelfristigen Perspektiven für den Maschinenbau schlecht sind, wenn sich an den unternehmerischen Strategien und an den Rahmenbedingungen nichts ändert.

Gerade am Beispiel des Maschinenbaus läßt sich verdeutlichen, daß die schlechte Absatzentwicklung der jüngsten Zeit nicht monokausal – etwa allein durch negative Standortbedingungen – zu erklären ist, sondern auf eine Mischung an unternehmensspezifischen, konjunkturellen und standortbedingten Faktoren zurückgeht.

Die Unternehmen des Maschinenbaus machen in der derzeitigen Rezession einmal mehr die schmerzliche Erfahrung, wie stark die Maschinennachfrage auf die konjunkturelle Entwicklung in Westdeutschland und in wichtigen Abnehmerländern reagiert. Gerade in den wichtigsten westeuropäischen Industrieländern ist seit mehr als zwei Jahren ein starker, konjunktureller Rückgang der Nachfrage nach Ausrüstungsgütern zu verzeichnen.

Zusätzlich zu den konjunkturellen Problemen hatte der Maschinenbau in den vergangenen Jahren einen Kostenschub zu verkraften, der im wesentlichen von ansteigenden Lohn- und Lohnnebenkosten, aber auch von dem steigenden Zinsniveau ausging. Verstärkt wurde die Wirkung dieses Kostenauftriebs dadurch, daß der Außenwert der D-Mark letztes Jahr vor allem gegenüber europäischen Ländern anstieg. Die Ertragsmargen im Maschinenbau sind entsprechend stark zurückgegangen.

Es sind aber nicht nur die schlechten Nachfragebedingungen und die hohen Kosten, sondern auch die Unternehmen selbst, die für die schlechte Geschäftslage verantwortlich sind. Offenbar sind Rationalisierungspotentiale und unternehmerische Neuerungschancen in den letzten Jahren ungenutzt geblieben, weil die schwache Ertragskonjunktur jedenfalls bis Mitte 1992 noch durch eine starke Mengenkonzunktur dank der deutschen Einheit kompensiert wurde. Analysen zur Werkzeugmaschinenindustrie etwa kommen zu dem Ergebnis, daß der Kostenvorteil japanischer Hersteller auch durch unter-

nehmerische Faktoren – etwa Unterschiede in der Produktionsorganisation und Forschungsorganisation sowie in der Firmenstruktur bedingt seien. Daraus werden Schlußfolgerungen für die Unternehmenspolitik gezogen: Anstrengung zur Kostenreduzierung, neue Produktionsstrategien, Verlagerung von Wertschöpfung in „low-cost“-Länder, neue Organisationsformen, marktgerechte Innovationsstrategien u.a.m. Auch hier gibt es offenbar Nachholbedarf.

Offen geblieben ist bislang, welche gesamtwirtschaftliche Relevanz die genannten strukturellen Probleme haben. Diese Frage ist deshalb so wichtig, weil es in einer dynamischen und wandlungsfähigen Volkswirtschaft immer schrumpfende Wirtschaftsbereiche geben wird, auch wenn die Standortbedingungen im ganzen hervorragend sind. Der Strukturwandel ist für das Wachstum einer Volkswirtschaft von geradezu entscheidender Bedeutung. Weniger rentable und produktive Bereiche müssen schrumpfen, Kapital und Arbeit in neue Produktionszweige mit höherer Produktivität und höherem Ertrag gelangen. Dies ist unter anderem der Grund, warum die strukturkonservierende Wirkung von Subventionen so häufig kritisiert wird.

Rückstand bei Schlüsseltechnologien

Der Hinweis auf die Bedeutung des Strukturwandels wirft allerdings seinerseits eine Reihe von Fragen auf. Gibt es nicht „strategische“ Bereiche, die für das Innovationspotential und das technologische Know-how einer Volkswirtschaft im ganzen von Bedeutung sind, und wie ist es zu bewerten, wenn diese zu den schrumpfenden Sektoren gehören. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welches denn die expansiven Bereiche der deutschen Wirtschaft sind, die im Strukturwandel das Schrumpfen anderer Sektoren ausgleichen sollen.

Daß im tertiären Sektor sicherlich noch ein beträchtlicher Expansionspielraum vorhanden ist, kann als alleinige Antwort auf die zweite Frage nicht zufriedenstellen, denn ohne die Wahrung einer starken Stellung auch im Bereich handelbarer Industriegüter wird die Wohlstandssituation Deutschlands langfristig nicht gehalten werden können⁴. Aber wo liegen die wachstumsträchtigen Bereiche innerhalb der Industrie? Die vorherrschende Meinung dazu ist es wohl, daß die Zukunft der deutschen Industrie von dem Erfolg in innovativen und humankapitalintensiven (High-tech-) Bereichen abhängen wird. Unter den gegenwärtigen Kostenkonstellationen ist jedenfalls

⁴ Damit soll nicht die potentiell große Bedeutung von hochwertigen Dienstleistungen als Exportprodukt geleugnet werden. Allerdings ist nur bei sehr langfristiger Betrachtung vorstellbar, daß die Dienstleistungsexporte ein ähnliches Volumen wie die heutigen Warenexporte erlangen könnten.

nicht zu erkennen, daß standardisierte und womöglich noch arbeitsintensive Massenprodukte zunehmend wettbewerbsfähig hergestellt werden können.

Ein besonders prominenter Verfechter dieser These ist Konrad Seitz, früherer Planungschef im Auswärtigen Amt und heutiger Botschafer in Rom⁵. Er befürchtet, daß der Rückstand der deutschen Wirtschaft bei Schlüsseltechnologien wie der Ger-Technik und der Mikroelektronik verheerende nachhaltige Folgen haben könnte. Deutschland laufe Gefahr (und auch Europa), in eine Technologieabhängigkeit von anderen Industrieländern zu geraten. In den Hochtechnologiebereichen entstünden die strategischen Industrien, die über die Wettbewerbsfähigkeit auch der „alten“ Industrien und Dienstleistungen entscheiden. Wenn erst einmal die Halbleiter-, die Computer- und die Unterhaltungselektronik-Industrie vom Untergang bedroht seien, würde es fraglich, „ob sich die Werkzeugmaschinenindustrie und die Telekommunikationsindustrie halten lassen“.

Bei der Bewertung dieser These ist zunächst einzuräumen, daß der Erhalt esklassiger Forschungs- und Entwicklungskapazitäten für den Standort Deutschland von kaum zu unterschätzender Bedeutung ist. Fraglich ist aber auf der anderen Seite, ob der Rückstand unter anderem in der Mikroelektronik tatsächlich eine allgemeine technologische Verarmung und vollständige Auslandsabhängigkeit zur Folge haben wird. Studien über den Halbleitermarkt beispielsweise zeigen, daß hier die Marktführerschaft stark umkämpft ist. Unternehmen der Halbleiterindustrie können zwar temporäre Monopole schaffen; da der Lebenszyklus einzelner Chips aber lediglich drei Jahre beträgt, haben alle Unternehmen, die am Halbleitermarkt vertreten sind, nach kurzer Zeit wieder die gleichen Startbedingungen⁶. Daher erscheint es fraglich, ob ein Land eine unbestreitbare und ausnutzbare Führungsposition in diesem Bereich erlangen kann. Selbst wenn es so wäre, gäbe es dann Anreize, andere Volkswirtschaften durch Ausnutzung dieser Position zu schädigen? Der eigene Absatz würde dadurch geschmälert, und es wäre mit Retorsionsmaßnahmen zu rechnen. Diese Gründe sprechen dagegen, einzelne Technologien schon wegen einer vermuteten Abhängigkeit von anderen Ländern finanziell zu fördern.

Der Befund, daß die deutsche Wirtschaft in manchen Bereichen einen technologischen Vorsprung eingebüßt hat oder in einen größeren technologischen Rückstand geraten ist, soll damit nicht bestritten werden. Die genannten strukturellen Schwächen im Export, aber auch Analysen des Ifo-Instituts im Rahmen des Innovations-tests weisen vielmehr auf Mängel gerade in innovativen Bereichen hin⁷. Die Ursachen dieser Entwicklung sind

viel zu zahlreich und zu komplex, als daß sie hier angemessen gewürdigt werden könnten. Eine Rolle spielt die vielfach noch nicht hinreichende Intensität des Wettbewerbs auf den Gütermärkten, die bewußte oder unbewußte Behinderung von Technologieentwicklungen durch staatliche Regulierungen und Vorschriften, das allgemeine technologiepolitische Klima, insbesondere die allgemeine „Technikakzeptanz“, und schließlich die Technologiepolitik der Unternehmen selbst. Diese Aufzählung macht einige Ansatzpunkte für die Wirtschaftspolitik deutlich. Darüber hinaus sind im Unternehmensbereich unter anderem mit Hinblick auf die Outputorientierung der FuE-Aktivitäten sowie auf die Kundenorientierung und Schnelligkeit der Forschungs- und Entwicklungsarbeit Versäumnisse nachzuholen⁸.

Was ist das Ergebnis all dieser Überlegungen? Der Wirtschaftsstandort Deutschland steht zwar nach wie vor in der vordersten Reihe der hochentwickelten Industrieländer, es gibt aber unübersehbar Anzeichen dafür, daß die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort nachläßt und Schlüsselbranchen in der Industrie im Wettbewerb mit anderen Ländern zurückfallen. Uneinholbar sind die Rückstände aber keinesfalls. Panik ist daher unangebracht – auch wenn die Zeitschrift „Economist“ den Deutschen kürzlich die Fähigkeit attestierte, sich regelmäßig durch „Panik“ einen Vorsprung zu verschaffen. Nur wenn sie wirtschaftlich gegenüber anderen Ländern zurückzufallen drohe, so die These, sei die deutsche Gesellschaft bereit, die notwendigen Änderungen zu bewirken, die ihren wirtschaftlichen Erfolg sichern. In diesem Sinne ist die kritische Diskussion um den Standort Deutschland sicherlich nützlich und hoffentlich heilsam.

Aufgaben der Wirtschaftspolitik

Was muß die Wirtschaftspolitik an Änderungen bewirken, wie wichtig ist ihr Beitrag zur Lösung der Probleme? Generell gilt, daß die Wirtschaftspolitik in sehr vielen Handlungsbereichen einen großen Einfluß darauf nehmen kann, ob die deutsche Wirtschaft als Investitionsstandort attraktiv ist und ob die Unternehmen in Deutschland gut im internationalen Wettbewerb mithalten können. Die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik setzt Rahmenbedingungen nicht nur hinsichtlich der Steuerbelastung und der Sozialabgaben, sondern im Grunde hinsichtlich des gesamten relevanten Wirtschaftsrechts. Die

⁵ Vgl. z.B. K. Seitz: Für eine Hochtechnologiepolitik der Bundesregierung, in WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), H. 5, S. 231 ff.

⁶ Vgl. G. Blettschacher, H. Klodt: Braucht Europa eine neue Industriepolitik?, in: Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1991, S. 22.

⁷ Vgl. Ifo-Schnelldienst, 46. Jg., H. 13, 1993.

⁸ Vgl. hierzu ausführlich z.B. H. H. Henzler: Europreneurs – Europas Unternehmen melden sich zurück, Frankfurt, Wiesbaden 1992, S. 231 ff.

Tarifpolitik hat entscheidenden Einfluß auf die Kostenbelastung der Unternehmen, und die Geldpolitik bestimmt maßgeblich über die Stabilität der Währung und das Zinsniveau, beides wichtige Faktoren für die Investitionstätigkeit der Unternehmen.

Eine neue Politikkonzeption zur Verbesserung des Standorts ist aber nicht erforderlich. Die ständige Verbesserung und Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist seit jeher eine originäre Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Sie zu lösen verlangt eine gute Ordnungspolitik, eine voraussehbare Finanzpolitik, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik und eine beschäftigungsfördernde Tarifpolitik. Die Forderung nach Verbesserung und Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist weitgehend deckungsgleich mit der Forderung, vorhandene Stärken des Wirtschaftsstandorts Deutschland zu pflegen und auszubauen und Schwächen zu beseitigen oder zu vermindern. In diesem Zusammenhang erscheinen derzeit die folgenden Bereiche vordringlich⁹.

Standortvorteile Deutschlands

Zu den Standortvorteilen in Deutschland gehört eine ausgereifte und funktionsfähige Infrastruktur, ein dichtes Straßen- und Schienennetz, im ganzen ausreichende Telekommunikationsmöglichkeiten, eine gute soziale Infrastruktur, wie Schulen, Kultureinrichtungen, Sportstätten und ähnliches. Zu den Stärken des Standorts Deutschland gehören auch die qualifizierte Arbeitnehmerschaft und das bewährte System der Aus- und Weiterbildung. Für die Unternehmen, die mittel- oder unmittelbar von dieser Infrastruktur profitieren, ist allerdings auch von Bedeutung, welche Kosten – in Form von Steuern oder Gebühren – hierdurch entstehen. In dieser Hinsicht gehört Deutschland wohl eher zu den weniger attraktiven Investitionsstandorten. Die Steuerbelastung ist im internationalen Vergleich hoch und – was noch schwerer wiegt – das staatliche Infrastrukturangebot ist unter Kostengesichtspunkten teilweise nicht effizient und damit unnötig teuer. Ein krasses Beispiel dafür ist die Deutsche Bundesbahn, die in ihrer jetzigen Form und unter den gegenwärtigen Bedingungen einfach nicht mehr finanzierbar ist. Beim weiteren Ausbau der Infrastruktur muß entschieden mehr als bisher auf ein zugleich zuverlässiges und hochwertiges, aber auch kostengünstiges Angebot an Infrastrukturleistungen Wert gelegt werden. Das betrifft nicht nur die Bahn, sondern auch die Telekommunikation, den Postdienst, aber auch kommunale Dienste und die Energieversorgung.

Es bleibt abzuwarten, ob bei den geplanten Reformen von Post und Bahn mehr als eine rechtliche Reorganisation herauskommt. Größere Reformenerfolge sind jeden-

falls nur dann zu erwarten, wenn in einem durchaus gegebenen Rahmen der Wettbewerb intensiviert wird und die Quersubventionierung von unrentablen Bereichen beseitigt wird. So ist durchaus vorstellbar, daß die Telekom im Wettbewerb mit anderen inländischen und ausländischen Anbietern Kommunikationsdienste anbietet. Ebenso ist vorstellbar, daß die Bereitstellung und der Betrieb des Schienennetzes der Bahn voneinander getrennt werden und Dritten der Zugang zum Schienennetz erleichtert wird. Daß es sich bei den Vorteilen des Wettbewerbs nicht nur um eine Glaubensfrage handelt, dafür gibt es meines Erachtens auch in der Bundesrepublik zahlreiche Beispiele. So hat beispielsweise die Liberalisierung des Endgerätemarktes und des Mobilfunkmarktes in der Telekommunikation die Produktvielfalt erhöht und erhebliche Preisvorteile gebracht. Es wird häufig unterschätzt, wie wichtig preisgünstige Verkehrs-, Telekommunikations- und Infrastrukturleistungen für die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Expansionschancen der Unternehmen sind.

Zu den Standortvorteilen Deutschlands zählt ferner das hohe Ausmaß an sozialer Absicherung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Unfall. Auch hierbei sind jedoch Finanzierungsaspekte zu beachten. Die Lohnnebenkosten, die zum Teil durch die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, zum Teil durch freiwillige, aber schon gewohnheitsmäßige Sozialleistungen der Unternehmen entstehen, sind in den achtziger Jahren langsam, aber stetig und zu Beginn der 90er Jahre nochmals sprunghaft angestiegen. Der in jüngster Zeit zu verzeichnende Anstieg hat zum einen damit zu tun, daß die sozialen Kosten des Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern vor allem auf die Beitragszahler in der Arbeitslosenversicherung abgewälzt wurden. Zum anderen zeigen sich im anhaltenden Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge aber auch Konstruktionsmängel im Sozialversicherungssystem. Das gilt für die gesetzliche Krankenversicherung, die trotz immer neuer Gesetze zur Kostendämpfung und wiederholter Kürzungen des Leistungskataloges für die Versicherten anhaltend steigende Kosten verursacht. Es zeigt sich aber auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung, wo offenbar über Jahre hinweg milliardenhoher Leistungsmißbrauch geduldet wurde. Ziel von Reformen beispielsweise im Gesundheitsbereich sollte es sein, bei den Anbietern, den Nachfragern und den Kassenorganisationen systemimmanente Anreize für kostensenkendes Verhalten zu schaffen¹⁰. Das ist auch bei Wahrung des Solidaraspektes

⁹ Die folgende Aufzählung ist unvollständig. Ausgeklammert bleiben insbesondere Fragen der Bildungspolitik und der Forschungspolitik – und die Reihenfolge soll keine Dringlichkeitsbewertung andeuten.

¹⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1992/93, TZ 377 ff.

möglich. Die soziale Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit, wie sie sich nach den Entscheidungen der Bundesregierung bezeichnet, wird diesen Anforderungen nicht gerecht, sie hat erhebliche Konstruktionsmängel und sie ist unter den denkbaren Alternativen nicht die beste Lösung. Eine zielgenaue und effizient gestaltete soziale Absicherung ist, um es noch einmal zu betonen, ein wichtiger Faktor für die Standortqualität. Hier gibt es auch in der Bundesrepublik noch einiges zu verbessern.

Flexiblere Entlohnungssysteme notwendig

Auch die Bedingungen am Arbeitsmarkt sind daraufhin zu überprüfen, ob sie den Erfordernissen eines intensivierten weltweiten Wettbewerbs angemessen Rechnung tragen. Die deutschen Arbeitszeiten sind die weltweit kürzesten, beklagt und von den Unternehmen in der letzten Zeit aber insbesondere eine zu geringe Flexibilität der Arbeitszeiten, die zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber der Auslandskonkurrenz führe. Wie Beispiele aus der Metallindustrie Anfang der neunziger Jahre gezeigt haben, ist eine Erhöhung der Arbeitszeitflexibilität in der Tat geeignet, die Produktivität der Betriebe zu steigern. Die Interessen der Arbeitnehmer müssen dabei nicht zu kurz kommen, unter Umständen würde ihnen sogar besser Rechnung getragen. Aus diesen Gründen sollten die Tarifvertragsparteien überlegen, ob in den kollektiven Tarifverträgen nicht alternative Modelle für Arbeitszeitflexibilisierung vorgegeben werden.

Mehr Differenzierung wäre mit Hinblick auf das tarifliche Entlohnungssystem wünschenswert. Da die Löhne in der Bundesrepublik überwiegend ertragsunabhängig gezahlt werden, führen Absatzschwierigkeiten, wie wir sie nun schon seit einiger Zeit in der Industrie beobachten, in starkem Umfang zu Entlassungen oder Ertragseinbußen mit entsprechenden Investitionseinschränkungen. Eine stärkere ertragsabhängige Komponente in der Entlohnung oder auch eine Beteiligung am Produktivkapital würden es den Unternehmen erleichtern, Rezessionen oder anderweitig begründete vorübergehende Absatzschwierigkeiten mit geringerem Beschäftigungsabbau zu überwinden, und sie würden den Arbeitnehmern in Zeiten der Prosperität überdurchschnittliche Lohnsteigerungen einbringen. Eine höhere Flexibilität der Entlohnungssysteme ist auch im Rahmen des kollektiven Tarifvertragssystems möglich. Auch hier könnten die Tarifvertragsparteien verschiedene Optionen von Tarifentlohnung und ertragsabhängiger Entlohnung anbieten. Die Tarifparteien sollten erkennen, daß der Druck auf weitgehende Eingriffe in das Tarifvertragssystem – wie z.B. die Abdingbarkeit von Tarifverträgen und niedrigere Tariflöhne für Langzeitarbeitslose – immer stärker werden wird, wenn sie es an der Bereitschaft fehlen lassen, betriebsnäheren Lösungen in den Kollektivverträgen mehr Raum zu geben.

Bedeutung der Finanzpolitik

Zu den wichtigen Standortfaktoren gehören last not least solide gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Diese kann die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr uneingeschränkt für sich reklamieren. Die Geldentwertung hat ein höheres Tempo als in den vielen anderen Industrieländern, die Beanspruchung des Kapitalmarktes durch den Staat ist überaus stark angestiegen und die Arbeitslosigkeit ist auch aufgrund der gewaltigen strukturellen Probleme in den neuen Bundesländern auf bedrohlich hohem Niveau. Abhilfe verspricht zum einen eine Tarifpolitik, die nach den starken Lohnsteigerungen der vergangenen Jahre auf einem moderaten Kurs bleibt, um die Bedingungen für mehr Beschäftigung zu verbessern und die Geldpolitik in ihren Stabilitätsbemühungen zu unterstützen.

Besondere Bedeutung hat zum anderen die Finanzpolitik, deren Rang als Standortfaktor vielfach unterschätzt wird. Voraussehbare finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen – insbesondere hinsichtlich der Steuer- und Abgabenbelastungen – dürften für die Attraktivität eines Landes als Investitions- oder Produktionsstandort mitentscheidend sein. In der Bundesrepublik kann von einem klaren und glaubwürdigen Kurs der Finanzpolitik in den letzten Jahren wohl kaum die Rede sein, vielmehr ist die Unsicherheit, die in der Bundesrepublik in den letzten Jahren vorherrschte, eine schwere Belastung für die Attraktivität des Investitions- und Produktionsstandortes. Eine staatliche Kreditaufnahme, die im weitesten Sinne gerechnet nach Schätzungen der Bundesbank im Jahr 1993 230 Mrd. DM erreichen könnte und einen Großteil der gesamten privaten Geldvermögensbildung im Inland absorbiert, ist langfristig keine gute Voraussetzung für einen stabilen Wechselkurs und niedrigere Zinsen in der Bundesrepublik. Es kommt also – auch zur Pflege der Standortbedingungen – darauf an, die ehrgeizigen mittelfristigen Konsolidierungspläne nun auch endlich konsequent durchzuhalten.

Werden die aufgezeigten Probleme im Bereich der staatlichen Wirtschaftspolitik und im Unternehmenssektor angegangen, dann sollten gute Chancen bestehen, daß die deutsche Wirtschaft auch in den kommenden Jahren auf einem Wachstumskurs bleiben kann, der ein im internationalen Vergleich weiterhin erstklassiges Niveau der Löhne und Pro-Kopf-Einkommen ermöglicht. Bleiben die Aufgaben hingegen zu einem großen Teil unerledigt, dann werden das langfristig die Einkommens- und Lohnbezieher zu spüren bekommen, die ihre Verteilungsansprüche dann noch stärker zurückschrauben müßten, als es aufgrund der absehbaren zusätzlichen Steuer- und Abgabenlasten ohnehin der Fall sein wird.