ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bünger, Klaus et al.

Article — Digitized Version

Deutschland in der Standortkrise

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bünger, Klaus et al. (1997) : Deutschland in der Standortkrise, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 2, pp. 71-85

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137436

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Deutschland in der Standortkrise

Nach der Veröffentlichung der aktuellen Arbeitslosenzahlen ist die seit geraumer Zeit andauernde Standortdebatte wieder neu entflammt. Welches sind die Ursachen der Standortprobleme?Wie kann der Investitionsattentismus im Inland überwunden werden? Klaus Bünger, Winfried Fuest und Rolf Kroker, Arne Heise sowie Rolf Jungnickel und Dietmar Keller nehmen Stellung

Klaus Bünger

Rückbesinnung auf die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft

Ist ... die Situation, in der wir stehen, hoffnungslos und ausweglos? Ich bringe den guten Mut auf, diese Frage zu verneinen ... Die Dinge sind zu meistern, wenn nur auch die Geister zu bändigen sind." Diese Aussage von Ludwig Erhard aus dem Jahr 1957 paßt auch auf die heutige Zeit. Seine Vision damals hieß „Wohlstand für alle". Unser Leitmotiv heute muß lauten „Beschäftigung für alle" – Beschäftigung für alle, die Arbeit suchen und bereit sind, sich den wandelnden Bedingungen anzupassen. Damals ging es um eine „Neugestaltung unserer Wirtschaftsordnung". Heute geht es um die Verbesserung der Funktionsvoraussetzungen. Damals wie heute „tönt die Unzufriedenheit in Chören", erheben „Geister" Forderungen nach einer Beschneidung statt nach einer Neubelebung der Marktwirtschaft. Worum geht es? Der Produktionsstandort Deutschland bietet attraktive Bedingungen. Er verfügt über gut ausgebildete Arbeitskräfte, einen weitgehenden sozialen Konsens, ein dichtes Infrastrukturnetz, eine führende Rolle in der Grundlagenforschung und eine herausragende räumliche Lage im Herzen Europas. Trotzdem haben wir über 4,5 Mill. Arbeitslose. Trotzdem erwarten alle Prognosen für dieses Jahr nahezu übereinstimmend zunächst noch einen weiteren Anstieg der Arbeitslosenzahl, ehe es im Verlauf des Jahres zu einer ersten leichten Abnahme kommen wird.

An den Ursachen für diese Situation und an der notwendigen Therapie scheiden sich die „Geister". Leidet die deutsche Wirtschaft unter einer „Konjunkturschwäche" oder unter einer „Wachstums- bzw. Strukturschwäche"?

Die Analyse zeigt: Selbst bei einer Vollauslastung der Kapazitäten ist keine nachhaltige Verbesserung am Arbeitsmarkt zu erreichen. Zu gering war in den letzten Jahren die Investitionsdynamik, zu oft wurden zudem Rationalisierungsinvestitionen statt Erweiterungsinvestitionen durchgeführt. Die Arbeitslosigkeit ist nur zu einem geringen Teil konjunkturbedingt. Die eigentlichen Ursachen liegen tiefer. Sie sind struktureller Art. Sie lösen sich nicht im Aufschwung von allein auf. Im Gegenteil: Die mangelnde Anpassungsfähigkeit behindert auch die wirtschaftliche Dynamik.

Ein stärkeres Wachstum des Produktionspotentials ist eine entscheidende Voraussetzung zur Schaffung von mehr Arbeitsplät-

zen. Die seit dem letzten Frühjahr zu beobachtende moderate Konjunkturbelebung hat zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme bislang nicht beigetragen. Insbesondere blieb der Verlauf der Investitionstätigkeit weiterhin unbefriedigend. Anders als in früheren vergleichbaren Konjunkturphasen ist die Investitionsdynamik noch nicht angesprungen. Damit bleiben mittelfristige Wachstumsspielräume verschlossen, deren Ausschöpfung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze dringlich erforderlich wäre. Woher rührt der Investitionsattentismus?

Geht es nach den „Geisterstimmen", so ist dafür die unzureichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage verantwortlich. Hilfe kann nach dieser Auffassung nur der Staat mit fiskalischer Nachfragestimulierung leisten, mit vermehrten Staatsausgaben zur Belebung der Inlandsnachfrage. Wer solchermaßen nur auf eine Verstärkung der konjunkturellen Auftriebskräfte setzt oder staatliche Ausgabenprogramme zur Stimulierung der Nachfrage vorschlägt, verkennt den Ernst der Lage. In den 70er Jahren wurde eine Vielzahl von Konjunkturprogrammen aufgelegt. Sie haben sich als Strohfeuer erwiesen und letztlich nur zu einer dauerhaften Erhöhung der Staatsschuld und der Abgabenbelastung geführt. Auch in der jetzigen Situation wäre eine derartige Politik verfehlt. Durch Demand-side-management würden überfällige Strukturanpassungen nur weiter aufgeschoben und die damit verbundenen Lasten in die Zukunft verlagert. Außerdem: Deutschland kann sich (wie die meisten anderen europäischen Staaten) noch höhere Staats-, Abgaben- und Verschuldungsquoten nicht leisten. Auch die Maastricht-Kriterien würden nicht eingehalten werden können – mit möglicherweise erheblichen ökonomischen und politischen Konsequenzen.

Ausgeuferte Staatstätigkeit

Zu weit schon hat sich die Staatstätigkeit ausgeweitet. Zu sehr sind durch die hohe staatliche Abgabenbelastung, die starke Inanspruchnahme des Kapitalmarktes, durch staatliche Reglementierungen, Gebühren und Genehmigungsverfahren, durch wirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand Bürger und Unternehmen in ihren Spielräumen eingeengt.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Ministerialdirektor Klaus Bünger, 53, ist Leiter der Abteilung I, Wirtschaftspolitik, des Bundesministeriums für Wirtschaft.

Dr. Rolf Kroker, 44, ist Leiter, und Dr. Winfried Fuest, 50, ist stellvertretender Leiter der Hauptabteilung II, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln.

Dr. Arne Heise, 36, ist wissenschaftlicher Referent des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Rolf Jungnickel, 53, Dipl.-Volkswirt, leitet die Forschungsgruppe Sektorale Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Dietmar Keller, Dipl.-Volkswirt, 42, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in dieser Forschungsgruppe.

Derzeit werden rund 50% des Bruttoinlandsprodukts durch den Staat umverteilt oder als öffentliche Leistungen bereitgestellt. Wenn die Staatsquote so hoch ist, nimmt die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft Schaden. Der Anstieg der Staatsquote in den 90er Jahren war zum Teil unerläßlich zur Bewältigung des Strukturumbruchs in den neuen Ländern. Er muß jetzt wieder zurückgeführt werden. Derart hohe Staatsausgaben und die mit ihnen einhergehenden Steuern und Abgaben lähmen auf Dauer die wirtschaftliche Dynamik.

Die Steuerbelastung ist im internationalen Vergleich zu hoch. Insbesondere die hohen Spitzensteuersätze verschrecken Investoren, beeinträchtigen die Leistungsbereitschaft und fördern die Kreativität allein der Steuervermeider. Auch die zu starke Expansion der sozialen Sicherungssysteme hat sich zum Bremshebel der Wachstumsdynamik entwickelt. Bereits 30% des Sozialprodukts werden von der sozialen Sicherung beansprucht, und die Dynamik der Entwicklung ist ungebrochen. Der Ruf nach dem Staat droht diejenigen zu übertönen, die mit mehr Eigenvorsorge und Selbstverantwortung einen marktwirtschaftlichen Erneuerungsprozeß anstoßen wollen.

Zu oft bringt sich die öffentliche Hand auch selbst ins Spiel, wo mehr Zurückhaltung förderlicher für die Wirtschaftsentwicklung wäre. Langwierige Genehmigungsverfahren, Anzeige- und Anmeldepflichten, Marktzugangsbegrenzungen, arbeitsrechtliche Einengungen, Leistungen, die genau so gut oder besser von Privaten erbracht werden könnten – all dies und mehr entzieht wichtige Bereiche dem Wettbewerb und engt

den Spielraum für private Initiative ein.

Diese Entwicklung muß umgekehrt werden. Die Öffnung neuer Freiräume setzt stärkere, breitere und dauerhaftere gesamtwirtschaftliche Impulse frei, als es Nachfrageprogramme je vermöchten. Die positive Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung nach 1982 ist ein eindeutiger Beleg dafür.

Verfestigte Arbeitsmarktstrukturen

Die Ausuferung der Staatstätigkeit ist das eine große strukturelle Hemmnis für eine größere Investitionsdynamik, die Verfestigung der Arbeitsmarktstrukturen das andere.

Die Bedingungen am Arbeitsmarkt sind zu inflexibel. Dies gilt sowohl für Höhe und Differenzierung der Lohnsätze als auch für die Gestaltung der Arbeitszeiten oder der tariflichen und betrieblichen Lohnzusatzkosten. Die Tarifabschlüsse des letzten Jahres gingen in die richtige Richtung. Sie müssen Richtschnur auch bei wieder kräftigerem Wirtschaftswachstum bleiben. Die Lohnentwicklung muß mittelfristig, d.h. mehrere Jahre, hinter den Produktivitätsfortschritten zurückbleiben, um eine Ausweitung der Beschäftigung zu ermöglichen. Die Lohndifferenzierung ist oftmals nicht ausreichend, um vor allem niedrig qualifizierten Arbeitskräften, die von der Arbeitslosigkeit am stärksten betroffen sind, wieder die Chance zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung zu eröffnen.

Zunehmend wird in den Unternehmen Arbeit durch Kapital substituiert, um dem strukturellen Wandel Rechnung zu tragen und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Eine weitergehende Differenzierung der Löhne nach Branchen, Regionen und Qualifikationen kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, diesen Substitutionsprozeß zu verlangsamen und die Probleme am Arbeitsmarkt zu erleichtern. Eine Reform des Flächentarifvertrags muß den Betrieben mehr Spielraum geben.

Die Beseitigung der hausgemachten strukturellen Hemmnisse für die deutsche Wirtschaft ist um so dringlicher, als sich durch neue technologische Entwicklungen und die Globalisierung der internationale Wettbewerb zwischen den Produktionsstandorten drastisch verschärft hat.

Der technische Fortschritt – insbesondere bei den Informations- und Kommunikationstechnologien – ist in den letzten Jahren zunehmend zur treibenden Kraft im Strukturwandel geworden. Nahezu alle Bereiche der Volkswirtschaft sind von dieser Entwicklung betroffen. Einerseits eröffnet sie den Unternehmen beträchtliche Kostensenkungspotentiale; andererseits ist sie aber mit völlig neuen Organisationskonzepten verbunden. Die einzelnen Produktionsstufen zur Herstellung eines Gutes lassen sich über die ganze Welt verteilen.

Die Mobilität von Kapital und technischem Wissen ist enorm gewachsen. Wichtige Merkmale der Globalisierung sind die zunehmende Dynamik des internationalen Handels (insbesondere mit Dienstleistungen) und ein starkes Anwachsen der grenzüberschreitenden Investitionen. Durch die Integration neuer dynamischer Wachstumsregionen insbesondere Asiens, aber auch Lateinamerikas, sowie durch die Öffnung der Länder Mittel- und Osteuropas hat sich der Wettbewerb mit Niedriglohnländern intensiviert.

Diese Entwicklungen bieten große Chancen. Dazu muß sich die deutsche Wirtschaft allerdings den Herausforderungen stellen, indem sie zum einen die Stärken des heimischen Standortes offensiv nutzt, zum anderen bestehende Defizite konsequent abbaut. Durch defensive Maßnahmen, wie Protektionismus und Abschottung nach außen sowie Dirigismus und Subventionierung nach innen, kann man sich dem Anpassungsdruck nicht entziehen. Was also ist zu tun?

Reformen für Beschäftigung

Wir brauchen „Reformen für Beschäftigung", so auch der Titel des diesjährigen Jahreswirtschaftsberichtes der Bundesregierung – Reformen, die Perspektiven und Freiräume für Bürger und Unternehmen eröffnen. Die Bundesregierung hat mit dem Jahreswirtschaftsbericht des vergangenen Jahres das „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze" vorgelegt, das durch das im Frühjahr des letzten Jahres verabschiedete „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung" konkretisiert wurde. Zu Recht hat der Sachverständigenrat bemängelt, daß die Ziele dieser Politik in der Öffentlichkeit nach wie vor verkannt werden. Zu viel ist die Rede von Sparen, von tiefen Einschnitten und der Notwendigkeit, den Gürtel enger zu schnallen, zu wenig jedoch davon, daß durch Reformen die Grundlage für mehr Beschäftigung, für mehr Wohlstand und für verläßlichere soziale Sicherung geschaffen werden muß. Fast alle der in den genannten Programmen vorgesehenen Maßnahmen sind umgesetzt oder auf den Weg gebracht – wie es der Jahreswirtschaftsbericht festhält.

Dieses umfassende und konsistente wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Konzept wird konsequent fortgesetzt. Es soll den

Leviathan zurückdrängen, der sich über viel zu viele wirtschaftliche Aktivitäten ausgebreitet hat, und wieder mehr Marktwirtschaft verwirklichen. Kernelemente sind:

☐ Senkung der Staatsquote: Ziel ist es, die Staatsausgaben bis zum Jahre 2000 wieder auf 46% des Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen. Ziel ist mehr Markt und weniger Staat. Die Ausgaben des Bundes sollen in diesem Jahr um 2,5% sinken. Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2000 soll der durchschnittliche Anstieg der Ausgaben mit knapp 1% pro Jahr deutlich unter dem des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegen. Dies schafft den notwendigen Raum für die Rückführung der Neuverschuldung und der Steuerbelastung von Wirtschaft und Bürgern.

☐ Verringerung der Steuerlast: Die von der Bundesregierung eingesetzte Steuerreformkommission hat am 22. Januar ein wegweisendes Konzept vorgelegt. Danach würden die Einkommensteuersätze in Deutschland ihren tiefsten Stand in der Nachkriegszeit erreichen und zudem niedriger liegen als in fast allen vergleichbaren Industriestaaten. Die geringere Eingangsbelastung erhöht die Anreize zur Arbeitsaufnahme. Die deutliche Senkung des Spitzensteuersatzes wirkt vor allem als psychologisches Signal, daß sich Leistung und Investitionen in Deutschland wieder lohnen. Insgesamt bringen die vorgeschlagenen Maßnahmen für Bürger und Unternehmen eine Nettoentlastung von rund 30 Mrd. DM. Dies schafft wichtige Voraussetzungen für mehr Arbeitsplätze und Wachstum.

☐ Rückführung der Sozialabgaben und Korrektur von Fehlanreizen: Wirtschaftsordnung und Sozialsystem müssen wieder in ein stabiles Gleichgewicht gebracht werden. Dies erfordert strukturelle Reformen in allen Sozialversicherungssystemen. Eine Vielzahl wichtiger Maßnahmen hat die Bundesregierung in den Bereichen der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung bereits verabschiedet. Dies reicht aber bei weitem noch nicht aus, um die Ausgabendynamik in der Sozialversicherung zu dämpfen und umzukehren.

Die von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission zur Fortentwicklung der Rentenversicherung hat u.a. vorgeschlagen, die Rentenformel um einen demographischen Faktor zu ergänzen, um die Folgen der höheren Lebenserwartung zu berücksichtigen. Das ist richtig; andere Vorschläge bedürfen noch einer eingehenden Diskussion. Das gilt vor allem für die Frage der Familienkasse und der versicherungsfremden Leistungen. Eine einfache Umfinanzierung führt jedoch in eine Sackgasse. An einer stärkeren Eigenvorsorge führt kein Weg vorbei.

Weitere wichtige Anstöße für mehr Innovationen, Investitionen und Beschäftigung ergeben sich insbesondere aus Erleichterungen bei der Beschaffung von Wagniskapital, der Stärkung des Wettbewerbsprinzips, der Öffnung neuer Märkte, der Fortführung der Privatisierung, der Stärkung des Mittelstandes, der Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen im tertiären Sektor, der Erhöhung von Effizienz und Zielgenauigkeit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie der Intensivierung der Forschungs- und Ausbildungsanstrengungen.

Marktwirtschaftliches Umdenken notwendig

Das Konzept der Bundesregierung zielt ab auf ein marktwirtschaftliches Umdenken und mehr Selbstverantwortung in Gesellschaft und Wirtschaft. Es bleibt keine Zeit. Je verfestigter strukturelle Probleme sind, um so langwieriger ist auch der Abbau der Arbeitslosigkeit.

Vor kurzem wäre Ludwig Erhard 100 Jahre alt geworden. Zu diesem Anlaß sind viele Beiträge erschienen. Sie haben in ihrer großen Mehrheit verdeutlicht, daß sich die gegenwärtigen Probleme nur durch eine Rückbesinnung auf die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft bewältigen lassen. Eine Renaissance der Ordnungspolitik ist notwendig. Deutschland braucht wieder ein Wirtschaftssystem, das den Menschen mehr Freiheit zur Entfaltung und eine würdige Existenz gewährleistet, indem es die Eigeninitiative und Leistungsbereitschaft belohnt und nicht behindert.

Nach Erhard sollte soziale Sicherheit primär das Resultat eines dynamischen Marktsystems sowie der individuellen Eigenvorsorge sein. Dem Staat kommt lediglich die Aufgabe zu, durch eine Basisabsicherung vor den großen Lebensrisiken zu schützen. Er hat sich auf seine Kernaufgaben zurückzuziehen und durch günstige Rahmenbedingungen die notwendigen Voraussetzungen für Innovationen und Investitionen zu schaffen.

Die derzeitigen wirtschaftlichen Probleme in Deutschland sind nicht darauf zurückzuführen, daß die Soziale Marktwirtschaft versagt hat, vielmehr wurden ihre Spielregeln in vielen Fällen verletzt. Es ist an der Zeit, das „Spielfeld" neu zu ordnen. Dann werden auch die Chancen, die im technischen Fortschritt und in der Globalisierung liegen, genutzt werden können.

Vinfried Fuest, Rolf Kroker

Deutschland - Produktionsstandort mit unübersehbaren Schwächen

Die nun seit geraumer Zeit in der Bundesrepublik Deutschland geführte Standortdebatte bezieht ihre Legitimation schon daraus, daß die Urteile über die Standortqualität nach wie vor sehr unterschiedlich ausfallen. So reicht auch heute noch die Spanne der Beurteilungen von „Standort von erlesener Qualität und Güte" bis hin zu „akuter Standortgefährdung". Wie sehr die Lager gespalten sind, verdeutlicht unter anderem eine gerade publizierte Studie mit dem Titel „Die Globalisierungsfalle", in der die „Mär von dem Niedergang des Wirtschaftsstandortes Deutschland" kolportiert wird.

Man kann sicherlich darüber streiten, welche Faktoren die internationale Wettbewerbsfähigkeit in welchem Umfang beeinflussen, inwieweit die verwendeten Standortindikatoren zur Beantwortung der Standortqualität geeignet sind und ob der Standort Bundesrepublik besser oder schlechter als sein Ruf ist. Jedoch ändern all diese Diskussionen nichts am aktuellen Befund: Der Wettbewerbsdruck auf den internationalen Märkten ist zu Beginn dieses Jahres eher noch größer geworden. Begriffe wie Globalisierung und „share holder value" deuten auf die Entwicklungen und Tendenzen hin, die die Nationalstaaten nicht ungeschoren lassen und die auch für deutsche Unternehmen den Anpassungsdruck eher erhöhen als verringern. Die angestrebte Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie die weltweit gestiegene Mobilität von Kapital und technischem Know-how erzwingen eine nationale Anpassung an internationale Standards.

Zunehmender Reform- und Handlungsbedarf

Der Reformbedarf am Standort Deutschland hat nicht zuletzt deshalb in jüngster Zeit eher zu- als abgenommen. Je schneller man auf diese Herausforderungen reagiert, um so niedriger sind die Kosten der unvermeidlichen Anpassungsvorgänge. Die nach wie vor virulenten Standortschwächen sollten daher so bald wie möglich und so weit wie möglich ausgemerzt werden, Standortstärken dagegen nicht nur konserviert, sondern eher noch vergrößert werden. Auf welchen Feldern gibt es nun konkret Anpassungsdruck und Reformbedarf?

Die Experten sind sich weitgehend einig, daß die Lage auf dem Arbeitsmarkt trotz der sich belebenden Konjunktur gespannt ist und auch im Jahresverlauf 1997 vermutlich gespannt bleiben wird. Zweifellos ist die hohe Arbeitslosigkeit auch ein Indiz dafür, daß Deutschland auf einem wichtigen Feld an Terrain gegenüber seinen Konkurrenten einbüßt und damit im Standortwettbewerb weiter zurückfällt. Ein anderes unübersehbares Warnsignal bildet die nach wie vor chronisch defizitäre Bilanz der Direktinvestitionen. Hiernach investierten ausländische Unternehmen seit 1990 bis einschließlich 3. Quartal 1996 lediglich knapp 48 Mrd. DM in Deutschland, während demgegenüber 225 Mrd. DM ins Ausland transferiert wurden. Wenngleich die expandierende Auslandstätigkeit im Zeitalter der globalisierten Märkte für sich genommen alles andere als bedenklich oder gar bedrohlich ist, so muß dennoch die Tatsache nachdenklich stimmen, daß im Gegenzug immer mehr ausländische Investoren den hiesigen Standort meiden.

Standorthandikap Personalzusatzkosten

In jüngster Zeit stellen sich nun die ersten Anzeichen eines Motivwechsels für die Auslandsinvestitionstätigkeit heraus. Dominierte Ende der 80er Jahre bis hin zu Beginn der 90er Jahre noch die Markterschließung, so ist es mittlerweile das Kostenkalkül, welches für eine Produktionsverlagerung ins Ausland in starkem und wachsenden Maße verantwortlich zeichnet. Als wichtige Kostenfaktoren – und damit Negativfaktoren im Standortwettbewerb – werden dabei immer häufiger die hohen Arbeitskosten, insbesondere die Lohnzusatzkosten, sowie die Unternehmensbesteuerung genannt.

Die beiden angesprochenen Problembereiche und Standorthandikaps – Besteuerung und Personalzusatzkosten – stehen nicht zuletzt deshalb völlig zu Recht unter Reformdruck. Der Befund und die Ausgangslage sind dabei eindeutig: In einem weitaus größeren Um-

fang als in anderen Wettbewerbsländern ist die Finanzierung des Sozialstaates an den Produktionsfaktor Arbeit angehängt (Tabelle 1). So ist es im internationalen Vergleich gerade das Ausmaß und die Dynamik der Lohnzusatzkosten und weniger die Löhne selbst, die sich nachteilig auf das Kostenniveau auswirken.

Eine Reduktion der Personalzusatzkosten ist daher dringlich. Treibsatz waren in den zurückliegenden Jahren vor allem die Sozialbeiträge. Trotz aller Bemühungen, sie wieder zurückzufahren, sind sie weiter angestiegen, in der Summe von 40,6% in 1996 auf 41,7% in diesem Jahr. Seit 1990 ist eine Zunahme um 6,1 Prozentpunkte erfolgt. Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, die Sozialbeiträge bis zum Jahre 2000 wieder unter die Marke von 40% zu senken. Eine spürbare Senkung der Sozialbeiträge und Personalzusatzkosten wäre zu erreichen, wenn die verschiedenen Zweige des sozialen Sicherungssystems von den versicherungsfremden Leistungen entlastet würden.

Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft summieren sich die noch beitragsfinanzierten versicherungsfremden Leistungen auf 127 Mrd. DM[1]. Sie wirken wie eine Sondersteuer auf den Faktor Arbeit. Würden diese Leistungen anstatt über Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge über den allgemeinen Staatshaushalt finanziert, könnten die Sozialversicherungsbeiträge in Westdeutschland um 9,2 Prozentpunkte und in Ostdeutschland um 8,1 Prozentpunkte gesenkt werden. Der Anteil der Personalzusatzkosten am Direktentgelt ginge in Westdeutschland um 6,3 Prozentpunkte und in Ostdeutschland um 5,7 Prozentpunkte zurück[2]. Auch schon bei einer reinen Umfinanzierung sind positive Arbeitsmarkteffekte wahrscheinlich, weil Arbeit relativ billiger wird. Das enthebt die Politik allerdings nicht der zwingenden Notwendigkeit, die Sozialleistungen insgesamt auf den Prüfstand zu nehmen.

Tabelle 1
Arbeitskosten in der Verarbeitenden Industrie 1995[a]

(in DM[b])

	Arbeitskosten je Stunde insgesamt	davon:			
		Direkt-entgelte	Personal-zusatzkosten	Zusatzkosten-quote[1]	
				1970	1995
Westdeutschland	45,52	25,08	20,44	48	82
Schweiz	42,69	28,03	14,66	39	52
Belgien	38,32	20,01	18,31	59	92
Norwegen	36,93	24,84	12,10	36	49
Österreich	36,84	18,51	18,33	73	99
Dänemark	36,48	29,21	7,27	21	25
Finnland	36,20	19,63	16,57	30	84
Niederlande	35,54	19,80	15,74	62	80
Japan	35,48	20,92	14,56	62	70
Luxemburg	33,88	23,36	10,51	44	45
Schweden	31,13	18,31	12,82	28	70
Ostdeutschland	29,85	16,97	12,88	–	76
Frankreich	29,04	15,06	13,98	65	93
USA	25,18	17,76	7,42	25	42
Italien	24,67	12,27	12,39	88	101
Kanada	23,42	16,91	6,51	20	39
Spanien	22,33	12,17	10,16	–	84
Australien	22,04	15,97	6.07	29	38
Großbritannien	20,96	14,96	6,00	22	40
Irland	20,62	14,73	5,89	25	40
Griechenland	12,90	7,77	5,13	38	66
Portugal	9,28	5,20	4,08	–	78

[a] Weibliche und männliche Arbeiter je geleistete Stunden. Zum Teil vorläufige Zahlen.
[b] Umrechnung: Jahresdurchschnitt der amtlichen Devisenkurse.
[1] Personalzusatzkosten in % des Direktentgelts.
Quelle: Christoph Schröder: Branchenprofil der Arbeitskosten in der Europäischen Union, in: iw-trends 4/1996 (Hrsg.: Institut der deutschen Wirtschaft, Köln)

Standorthandikap Besteuerung

Handlungsbedarf besteht zweifellos auch bei einem weiteren Standortfaktor, der sowohl aus der Sicht der in- und ausländischen Investoren eine wichtige Rolle spielt, nämlich die Höhe und auch die Struktur der Unternehmensbesteuerung. Durch die für 1998 und insbesondere für 1999 geplanten Maßnahmen wird die Grenzbelastung der unternehmerischen Gewinne zweifellos spürbar verringert. Die Effektivbelastung wird jedoch nur unzureichend vermindert, weil entsprechend der gerade veröffentlichten Vorschläge der „Waigel-Steuerreform-Kommission" die vorgesehene Tarifentlastung weitgehend aufkommensneutral durch eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage gegenfinanziert wird.

So entlasten nach ersten Berechnungen die geplanten Tarifsenkungen bei der Körperschaft- und Einkommensteuer sowie der Abbau des Solidaritätszuschlages die Unternehmen 1999 um rund 16,7 Mrd. DM, die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sorgt jedoch für eine zusätzliche Belastung gegenüber dem Status quo von insgesamt rund 15,5 Mrd. DM, so daß per saldo nur eine magere Nettoentlastung von 1,2 Mrd. DM verbleibt. Vor allem kapitalintensive Unternehmen dürften durch die

[1] Vgl. Achim Seffen: Versicherungsfremde Leistungen 1994, in: iw-trends 1/1996 (Hrsg.: Institut der deutschen Wirtschaft, Köln), S. 39 ff.

[2] Vgl. ebenda.

vorgesehene Verschechterung der Abschreibungsbedingungen sogar häufig unter dem Stich 1999 nicht entlastet, sondern belastet werden.

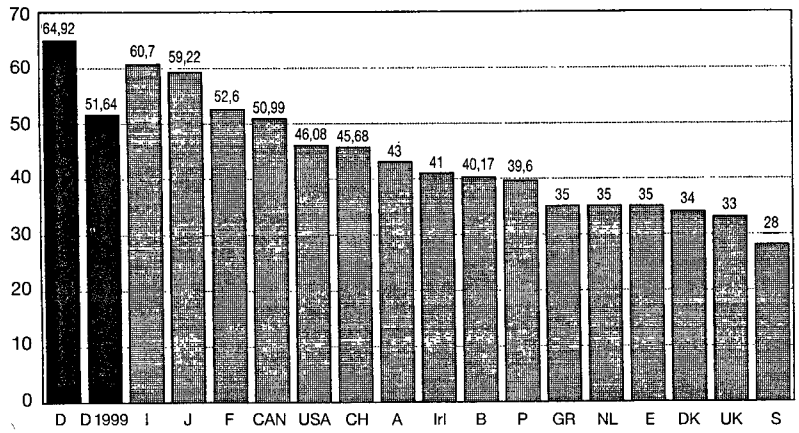
Demgegenüber wird der Dienstleistungssektor vermutlich zu den Gewinnern bei der vorgesehenen Steuerreform zählen, weil hier weniger die verschechterten Abschreibungsmodalitäten, als vielmehr die tarifliche Entlastung zu Buche schlägt.

Analysiert man nun etwas genauer die Auswirkungen der zweistufig angelegten Reform 1998 und 1999 unter den internationalen Wettbewerbs- und damit Standortkalkül, so zeigt sich folgendes Bild: Die Absenkung der Körperschaftsteuertarife für einbehaltene Gewinne von derzeit 45% auf 40% in 1998 und 35% in 1999 sowie die gleichzeitige Verringerung des Solidaritätszuschlages von 7,5% auf 5,5% der Steuerschuld reduziert die tarifliche Grenzbelastung für das IW-Musterunternehmen (Gewerbesteuerhebesatz 400%, Eigenkapitalrendite 10%) von 64,9% in 1996 auf 51,6% in 1999. Damit mutiert der Steuerstandort Deutschland für international operierende Unternehmen zwar noch nicht zu einem ausgesprochenen Niedrigsteuerland, er gewinnt jedoch Anschluß an international übliche Standards (siehe Schaubild).

So betrug die durchschnittliche Belastungsquote in den oben ausgewählten 16 Industrieländern in 1996 41,7% und lieg damit immer noch über zehn Punkte unter dem 1999 angepeilten Wert. Einen weiteren Schritt in Richtung international wettbewerbsfähiger Grenzsteuerbelastung könnte die Bundesrepublik durch die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer machen. Die tarifliche Grenzsteuerbelastung ginge dadurch weiter von 51,6% auf 47,4% zurück. Wie jedoch zuvor erwähnt, wird diese Tarifsenkung von insgesamt 13,3 Prozentpunkten zwar den Selbstfinanzierungsspielraum der deutschen Unternehmen spürbar erweitern, als Investitionshandikap erweist sich jedoch im Gegenzug die für 1999 eingeplante Ver-

Tarifliche Grenzsteuersätze von Kapitalgesellschaften im internationalen Vergleich 1996

(in %)



D = Westdeutschland

Quelle: BMF; Annemarie Mennel, Jutta Förster: Steuern in Europa, Amerika und Asien (Loseblattsammlung), Neue Wirtschaftsbriefe, Herne, Berlin 1996 ff.; IW-Berechnungen.

Tabelle 2

Effektive Grenzsteuerbelastungen von Kapitalgesellschaften 1999[a]

(Deutschland (West) = 100)

Ohne Vermögensteuer, inklusive Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer, Körperschaftsteuersatz: 35%, Solidaritätszuschlag: 5,5%, kumulierte Grenzbelastung (Tarif): 51,6%, degressive Afa (Maschine): 25%, lineare Afa (Betriebsgebäude): 3%

	Maschinen mit zehnjähriger Nutzungsdauer		Betriebsgebäude	
	Barwert der Abschreibungen[1]	Effektive Grenzbelastung[1]	Barwert der Abschreibungen[1]	Effektive Grenzbelastung[1]
Belgien	97,21	75,17	143,00	48,47
Dänemark	102,29	46,30	127,87	46,34
Deutschland (West)	100,00	100,00	100,00	100,00
Frankreich	100,00	103,31	150,38	65,68
Griechenland	91,88	75,03	143,59	39,93
Großbritannien	99,85	50,42	116,97	49,66
Irland[2]	99,05	71,63	116,97	65,31
Italien	100,58	132,45	156,39	77,35
Japan	94,79	156,59	85,92	129,08
Kanada[5]	99,92	65,01	101,75	70,06
Niederlande	97,21	61,62	100,00	61,23
Österreich	91,88	100,71	116,97	69,52
Portugal	91,88	89,24	129,28	55,63
Schweden	102,35	35,43	129,28	35,89
Schweiz[3]	102,29	72,76	145,76	56,37
Spanien	88,12	84,18	100,00	61,23
USA[4]	102,71	71,90	106,31	82,59
Durchschnitt[6]	97,63	80,73	123,15	63,40

[a] Nach Snoy. [1] Werte unter 100: Abschreibungsbedingungen sind ungünstiger beziehungsweise die Effektivbelastung ist geringer als in Westdeutschland. [2] Normalsatz. [3] Kanton und Gemeinde Zürich. [4] Staat und Stadt New York. [5] Ontario. [6] Ohne Deutschland.

Quelle: Ralph Brügelmann, Winfried Fuest: Die Effekte der Steuerreform auf die deutsche Position im internationalen Unternehmenssteuervergleich, in: iw-trends 1/1997 (Hrsg.: Institut der deutschen Wirtschaft, Köln), aktualisierte Rechnung.

schlechterung der Abschreibungsbedingungen insbesondere bei beweglichen Gütern des Anlagevermögens, wovon vor allem kapitalintensive Unternehmen betroffen sind.

Bezieht man die Dimension der Abschreibungsbedingungen in den internationalen Vergleich ein, so signalisieren die Barwerte der Tabelle 2, daß sich die Bundesrepublik bei den Abschreibungsbedingungen – wie sie für 1999 geplant sind – bei beweglichen Wirtschaftsgütern weitestgehend den international üblichen Standards angenähert hat, jedoch bei der effektiven Grenzsteuerbelastung selbst mit den für 1999 vorgesehenen Tarifentlastungen einen Standortnachteil hat, weil in zwölf der hier ausgewählten Länder die Quote niedriger ausfällt. Bei den Betriebsgebäuden fällt die Bilanz noch negativer aus: Nur noch in Japan sind die Abschreibungsbedingungen schlechter als hierzulande und auch bei der Effektivbelastung schneiden bis auf Japan alle Länder günstiger ab, so daß der Steuerstandort Deutschland hier nach wie vor erhebliche Nachteile aufweist. Dies gilt um so mehr, da der internationale Steuerwettbewerb auch dafür sorgen wird, daß bis 1999 sicherlich auch andere westliche Industrieländer die Unternehmensteuern weiter senken werden.

Schlußfolgerung

Insgesamt zeigt der obige Befund, daß trotz hoffnungsvoller Perspektiven noch keine Entwarnung in der Standortfrage gegeben werden kann. Das weltwirtschaftliche Umfeld hat sich bereits und wird sich weiter mit zunehmendem Tempo ändern und damit den Standortwettbewerb eher noch weiter verschärfen. Angesichts dieser erkennbaren Herausforderungen müssen die Rahmenbedingungen am Standort Bundesrepublik laufend überprüft und neu justiert werden.

Arne Heise

Falsche Akzente in der Standortdebatte

Nur wenige deutsche Worte finden Eingang in die angelsächsische Sprachwelt: „Leitmotiv" z.B. oder „Realpolitik", aber leider auch „Blitzkrieg". Nun ist ein weiteres Wort dabei, diese Karriere zu machen: „Standort". Wurde die Heftigkeit der deutschen Standortdebatte anfangs als typisch deutsche Nabelschau im Ausland eher belächelt, so wird in der nicht enden wollenden Diskussion jetzt ein Ausdruck für die tiefe Krise der Bundesrepublik gesehen: Die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft erweist sich als schwieriger und teurer als erwartet, die westdeutsche Wirtschaft wird von unzähligen Regulierungen und wohlfahrtsstaatlichen Belastungen stranguliert und erdrückt. Die Veränderung der Ladenöffnungszeiten und die Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle werden als erste Bewegungen eines in die Jahre gekommenen Riesen gesehen: „Reform at last" titelte jüngst die „Business Week"[1].

Soweit zu einem ersten Blick von außen auf die deutsche Standortdebatte, die übrigens in ähnlicher Form auch in anderen Ländern, ja eigentlich in allen hochentwickelten kapitalistischen Volkswirtschaften geführt wird. Die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft, deren neueste Ausprägung – die erhöhte Mobilität des Kapitals – im Begriff Globalisierung ihren Ausdruck findet, hat offenbar den Wettbewerbsdruck zwischen den nationalen Standorten erhöht, der Fall des Eisernen Vorhangs hat ein „Hinterland" (auch ein deutsches Wort in der angelsächsischen Sprachwelt) mit reichlich gutqualifizierten und unglaublich billigen Arbeitnehmern entstehen lassen, aber auch die neuen Kommunikationsmöglichkeiten lassen die Welt näher zusammenrücken – das „globale Weltdorf" drückt dies bildhaft aus –, so daß eine Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen eines Standortes nur verständlich erscheint.

Eine gefährliche Obsession?

Es war der amerikanische Ökonom Paul Krugman, der als erster eine etwas gemäßigtere, mit größerem Abstand zum und Überblick über den Untersuchungsgegenstand aufwartende Debatte angemahnt hat. In einem vielzitierten Artikel[2] verweist er darauf, daß

[1] Reform at Last? Germany's Kohl has started down a painful but necessary path, in: Business Week vom 23. 9. 1996, S. 18-21.

[2] Vgl. P. Krugman: Competition: A Dangerous Obsession, in: Foreign Affairs, März/April 1994, S. 28-44; ders.: Making Sense of the Competitiveness Debate, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 12, Nr. 3, 1996, S. 17-25.

nicht Nationen, sondern Unternehmen in Konkurrenz zueinander stehen. Es macht deshalb keinen Sinn von der Wettbewerbsfähigkeit von nationalen Standorten zu sprechen, weil diese nicht - eben anders als Unternehmen - Bankrott gehen können. So kann niemals eine ganze Volkswirtschaft an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, sondern allenfalls einige Unternehmen, vielleicht auch eine Branche.

Die Analogie zu den Unternehmen aber zeigt ein merkantilistisches Denken, das Volkswirtschaften in einer „Win-lose-Situation" im internationalen Umfeld sieht: entweder man gehört zu den Gewinnern oder zu den Verlierern. Der Bewertungsmaßstab der Wettbewerbsstärke ist dann freilich nicht ganz klar: Leistungsbilanzüberschüsse werden ebenso dazu gerechnet wie Kapital- und insbesondere Direktinvestitionsimporte. Häufig wird aber übersehen, daß sich beide Wettbewerbsindikatoren gegenseitig ausschließen: Leistungsbilanzüberschüsse sind notwendig mit Kapitalexporten verbunden.

Zwar läßt sich nicht bestreiten, daß nationale Wirtschaftspolitik den Rahmen bestimmt, in dem die nationalen Akteure handeln, und nationale Wohlfahrtsunterschiede lassen sich durchaus auch auf einen unterschiedlichen Policy-mix zurückführen. Und dennoch hat dies nichts mit Konkurrenzfähigkeit eines nationalen Standortes im eigentlichen Sinne, also im Sinne der Konkurrenz zwischen Unternehmen zu tun. Mit der Zurückweisung des Standortkonzeptes will Krugman aber nicht nur die intellektuelle Verwirrung seiner Fachkollegen aufzeigen, sondern die Gefahren verdeutlichen, die in der Reduktion der internationalen Wirtschaftsverflechtungen auf die merkantilistische „Win-lose-Situation" liegen: Die Konkurrenzparanoia zwingt der Wirtschaftspolitik einen einzelwirtschaftlichen Wettbewerbsblickwinkel auf, und sie reduziert die Chance für eine abgestimmte internationale Politik. Deshalb spricht Paul Krugman von einer „gefährlichen Obsession". Wie richtig er damit liegt, soll später noch gezeigt werden.

Globalisierung – Mythos oder Realität?

Den Hintergrund für die Standortdiskussion bilden zwei Entwicklungen, die beklagenswert unkritisch miteinander verknüpft werden: Einerseits steigt die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik – aber auch in allen anderen kapitalistischen Ländern – trendmäßig in einem Maße an, das mit der Verheißung der Selbstregulierung kapitalistischer Marktwirtschaften nur mühsam in Einklang gebracht werden kann. Andererseits scheint die internationale Verflechtung von Gütern, Dienstleistungen und Kapital insbesondere mit dem Ausbau moderner Informations- und Kommunikationstechnologien eine neue Qualität erreicht zu haben – dazu hat sicher auch der revolutionäre Wandel der 2. (ehemals sozialistischen) Welt beigetragen.

Die Verknüpfung beider Phänomene ist schnell hergestellt: Mit der Integration neuer Volkswirtschaften in die internationale Wirtschaft ist der Faktor Arbeit wesentlich entknappt und muß folglich – entsprechend der knappheitstheoretischen Faktorpreisbestimmung – „billig wie Dreck"[3] werden. Paßt man sich diesem Marktdruck nicht an – so wird behauptet –, entstehe Arbeitslosigkeit; in den hochentwickelten Volkswirtschaften sind dann insbesondere die Geringqualifizierten betroffen. Die Arbeitslosigkeit entsteht durch die Abwanderung von – in den hochentwickelten Volkswirtschaften relativ reichlichem – Kapital in jene Ecken des globalen Weltdorfs, in denen es noch relativ knapp ist. In der Konkurrenz um das immer mobiler werdende Kapital kann nur mithalten, wer „der Wirtschaft die besten Konditionen bietet, (w)er dem Marktgeschehen den geringsten Widerstand leistet, Unternehmen am wenigsten besteuert und die Lohnkosten minimiert"[4].

Tatsächlich handelt es sich bei den beiden beschriebenen Entwicklungen um langfristige Trends, die schlechterdings nicht die Globalisierungshysterie seit Beginn der 90er Jahre erklären können. Der trendmäßige, keineswegs kontinuierliche, sondern in mehreren Schüben erfolgte Anstieg der Arbeitslosigkeit ist seit Mitte der 70er Jahre zu beobachten, der Begriff „globales Weltdorf" ist keineswegs eine Wortschöpfung der 90er Jahre, sondern von Herbert Marshall McLuhan bereits 1960 geprägt worden[5]. Der graduelle Anstieg der internationalen Kapitalverflechtung ist einerseits keineswegs unerwartet – das ökonomische Gesetz des Faktorpreisausgleichs setzt sich durch Handel und Kapitalmobilität (und nur sehr eingeschränkt auch durch Arbeitskräftemobilität) in Ansätzen durch, andererseits vollzieht sich die Kapitalmobilität in anderen Bahnen als die Globalisierungshysteriker behaupten: Der weit überwiegende Teil der Kapitalverflechtungen entwickelt sich nicht zwischen Ländern mit dramatisch ungleichem Kapital-Arbeits-Ausstattungsver-

[3] H. Afheldt: Ausstieg aus dem Sozialstaat?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B25-26/95 vom 16. 6. 1995, S. 7.

[4] Ebenda, S. 11.

[5] Vgl. H. M. McLuhan: Explorations in Communication (1960), zitiert nach: M. Macrone: Heureka! Das archimedische Prinzip und 80 weitere Versuche, die Welt zu erklären, München 1996, S. 238.

hältnis, sondern zwischen jenen Ländern mit ähnlichem Kapital-Arbeits-Ausstattungsverhältnis.

Unvermeidliche Realkapitalmobilität

Was heißt das? Es bedeutet zunächst, daß eine Kapitalmobilität, die auf die weltweit ungleichen Faktorproportionen im „globalen Weltdorf" zurückzuführen ist, „normal" im Sinne von „unvermeidlich" ist. Dies aber impliziert keine Wettbewerbs- oder Standortprobleme für jene Volkswirtschaften, die Kapital exportieren – es sei denn, man wertet eine hohe Kapitalausstattung pro Beschäftigten als Standortnachteil.

Der durch unterschiedliche Faktorproportionen zu erklärende Anteil der Globalisierung ist aber eher gering. Der um ein Vielfaches größere Anteil der Kapital- und Güterverflechtung entwickelt sich nach anderen Erklärungsmustern: Eine extrem hohe Verflechtung zwischen regionalen Handelsblöcken – etwa 80% der deutschen Direktinvestitionen geht in die EU-Partnerländer, nicht einmal 10% geht in die Länder mit geringer Kapitalintensität – läßt auf Markterschließungs- und Marktsicherungsmotive sowie auf andere, strategische Motive schließen[6]. Zwar werden die nationalen Volkswirtschaften langsam transzendiert – allerdings verbleiben immer noch etwa 95% der von deutschen Akteuren getätigten Anlage- und etwa 90% der Ausrüstungsinvestitionen im Inland, doch entsteht eben kein „globales Weltdorf", sondern es bilden sich regionale Integrationsräume heraus[7]. Die Europäische Union ist dabei sicher der bisher fortgeschrittenste.

Auch vertieft die Realkapitalmobilität zunächst die internationale Arbeitsteilung und erhöht damit die Effizienz des Kapitals. Der Netto-Kapitalimport einer nationalen Volkswirtschaft kann dabei keineswegs als Ausweis der Standortqualität verstanden werden, sondern deutet auf Produktivitäts- und Entwicklungsschwächen hin und muß mit einem spiegelbildlichen Leistungsbilanzdefizit bezahlt werden. Es verwundert deshalb auch nicht, wenn neuere Studien zu dem Ergebnis kommen, daß der deutsche Direktinvestitionsüberschuß (gegenüber den ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland) nicht einem Arbeitsplatzverlust (bzw. -export) gleichgesetzt werden könne[8].

Kritische Finanzkapitalmobilität

Quantitativ bedeutender als die Realkapitalströme sind die weltweiten Finanzkapitalströme. Bei einem Anteil der Realkapitalströme an den gesamten täglich auf den internationalen Finanzmärkten getätigten Realkapital- und Finanzkapitaltransaktionen von nur etwa 5% ist man versucht, die Metapher vom „Casino-Kapitalismus" zu gebrauchen. Im Gegensatz zum Realkapital ist das Finanzkapital heute wirklich völlig heimatlos und kann in Sekundenschnelle im Wortsinne global – also an jedem Punkt des Globus, an dem gerade Geschäftszeiten herrschen – eingesetzt werden.

Die Entwicklung der Finanzkapitalmobilität aber ist die eigentlich kritische Ausprägung der Globalisierung: Sie zwingt nicht nur auch die Verwendung des Realkapitals zunehmend unter den Primat der schnellen Verwertung (Stichworte wie „Short-termism" und „Shareholder-value" kommen mit einer Zeitverzögerung von etwa einer Dekade über den Atlantik nun auch nach Europa), sie erhöht auch die kurzfristige Wechselkurs- und Finanzmarktvolatilität und überläßt die Wechselkursbestimmung immer seltener den realwirtschaftlichen Fundamentaldaten.

Dies hat in besonderem Maße die Bundesrepublik seit Anfang der 90er Jahre getroffen: Mit dem faktischen Zusammenbruch des Europäischen Währungssystems (mit seinen engen Interventionsbandbreiten) ist die D-Mark als europäische Leitwährung zur tendenziell überbewerteten Anlagewährung geworden – mit der Folge einer Verschlechterung der Exportchancen der deutschen Wirtschaft[9]. Diese Entwicklung erklärt die Heftigkeit der deutschen Standortdebatte zu einem nicht unerheblichen Teil.

Die Kehrseite der Standortdebatte

Insgesamt halte ich also die Globalisierungs- und Standortdebatte für deutlich übertrieben und für im Kern mißverstanden. Be-

---

[6] Vgl. H.-H. Härtel, R. Jungnickel et al.: Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel – Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Baden-Baden 1996, S. 58 ff.

[7] Vgl. z.B. A. Heise: Der Standort Deutschland im globalen Wettbewerb, in: WSI-Mitteilungen, H. 11, 1995, S. 691-698.

[8] Vgl. Auch Inlandsbeschäftigung steigt. Direktinvestitionen/RWI untersucht Geschäftsberichte, in: Handelsblatt vom 10. 9. 1996; Deutscher Kapitalexport bringt Arbeitsplätze kaum in Gefahr. Direktinvestitionen/Ifo: Zustrom aus dem Ausland nur mäßig, in: Handelsblatt vom 28. 10. 1996.

[9] Vgl. A. Heise: Haben wir ein Wechselkursproblem?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 1, S. 30-34.

[10] Für die konservative Position siehe H. Klodt, J. Stehn et al.: Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa, Kiel 1994; und J. Husmann: Internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft: Einige Anmerkungen aus Arbeitgebersicht, in: E. Hetzke, K. Hirschmann, M. Potthoff (Hrsg.): Weltwirtschaft und Sicherheit 1994, Berlin, Bonn, Herford 1994, S. 75-79. Für „linke" Weltmarktzwänge steht H. Afheldt: Ausstieg ..., a.a.O.; vgl. auch ders.: Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, München 1994; K. von Dohnanyi: Der Mythos der SPD, in: Der Spiegel, H. 48, 1994.

denklich aber ist: Die Ergebenheit vor dem Sachzwang Weltmarkt geht quer durch das politische und wissenschaftliche Spektrum[10]. Schlimmer noch: Wer die daraus abgeleitete Standortlogik zu hinterfragen wagt, wird als Verteidiger sozialer Besitzstände gegen die ökonomische Rationalität abqualifiziert. So bekommt der Abbau des Wohlfahrtsstaates und die De-Regulierung gesellschaftlicher Zusammenhänge doch tatsächlich einen Schein von Modernität.

Nach der merkantilistischen „Win-lose-Option" ist nun ein weltweiter Lohn- und Sozialdumpingwettlauf, aber auch ein (Unternehmens-)Steuersenkungswettlauf vorprogrammiert[11]. Wer zu den Verlierern zu zählen Gefahr läuft, unterliegt der Versuchung, durch protektionistische Maßnahmen aus dem Wettbewerb auszusteigen. Standortpolitik im Sinne der „Weltmarktfalle" treibt uns zurück ins vorige Jahrhundert, dessen geschichtlichen Erfahrungen wir am Ende unseres Jahrhunderts zu vergessen scheinen.

Die Standortdebatte lenkt insbesondere den Blick ab von den tatsächlichen Erfordernissen: Statt auf die unsinnige Vorstellung der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft (Standort) zu fokussieren, sollte die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft wieder stärker in den Mittelpunkt wissenschaftlicher Untersuchungen und politischer Überlegungen treten. Die Basis des wirtschaftlichen Erfolges ist die Fähigkeit zu Invention (technischer Aspekt) und Innovation (ökonomischer Aspekt). Und hierbei spielt die Qualität der Produktionsfaktoren, insbesondere des Humankapitals, eine besondere Rolle.

Die neue Wachstumstheorie hat die Bedeutung jener Investitionen, die die Humankapitalausstattung betreffen – also Bildungs- und im weitesten Sinne auch Forschungsinvestitionen – herausgearbeitet. Der Zustand der deutschen Universitäten, der Rückgang des Anteils privater und staatlicher Aufwendungen für Forschung und Entwicklung am BIP und eine scheinbare Schwäche in den Hochtechnologie-Sektoren deuten darauf hin, daß die Bundesrepublik zunehmend von ihrer glorreichen Vergangenheit lebt.

Schließlich zeigen eine Reihe neuerer Arbeiten[12], daß eine stabile Einkommensverteilung, wie sie die Bundesrepublik immer noch aufweist, ebenfalls zu den Faktoren zu zählen ist, die die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft positiv beeinflussen. Die Argumentationsstränge laufen über die Anreize zum Aufbau (insbesondere betriebsspezifischen) Humankapitals, die Effekte unterschiedlicher Nachfrageelastizitäten verschiedener Einkommensgruppen und die soziale und politische Stabilität. Die der Standortlogik entspringende Forderung nach zunehmender Lohnspreizung geht an diesen Erkenntnissen mit völliger Ignoranz vorbei.

[11] Wolfgang Streeck hat wahrscheinlich recht, wenn er auf den Schaden des inflatorischen Gebrauchs des Schlagwortes Sozialdumping hinweist. Es kann nun sein, daß die Alarmglocken zu häufig ohne rechte Gefahr geläutet wurden, so daß sie heute nicht mehr ernst genommen werden; vgl. W. Streeck: Die Ent-Zivilisierung des Kapitalismus, in: Internationale Politik und Gesellschaft, H.4, 1996, S. 364

[12] Vgl. u.a. A. Alesina, D. Rodrik: Distributive politics and economic growth, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 109, 1994, S. 465-490; T. Persson, G. Tabellini: Is Inequality Harmful for Growth?, in: American Economic Review, Vol. 84, 1994, S. 600-621.

Rolf Jungnickel, Dietmar Keller

Standort Deutschland im Abseits?

Über 4½ Mill. Arbeitslose setzen ein deutliches Zeichen: Der Wirtschaftsstandort Deutschland weist gravierende Mängel auf. Die seit geraumer Zeit andauernde Standortdebatte ist wieder neu entflammt. Nicht nur der Wirtschaft nahestehende Institutionen und Verbände äußern ihre Besorgnis über ein Zurückfallen oder eine Gefährdung des Standortes Deutschland. Auch der Sachverständigenrat wertet im Jahresgutachten 1996/97 den Investitionsattentismus im Inland als ein Indiz für eine deutliche Zurückhaltung gegenüber dem Standort Deutschland.

Wenn über die Qualität des Standorts Deutschland gestritten wird, so sollte zumindest Klarheit herrschen, was mit dem Begriff „Standortqualität" gemeint ist. Im Mittelpunkt der gegenwärtigen Diskussion steht eine Abgrenzung, die auf den internationalen Standortwettbewerb abstellt. Unter Standortqualität wird demnach die Fähigkeit eines Landes verstanden, international mobile Ressourcen (Finanz- und Sachkapital, unternehmerisches Know how oder auch hochqualifizierte Spezi-

alisten) auf sich zu ziehen, um dem international weniger mobilen heimischen Produktionsfaktor Arbeit möglichst hohe Einkommen und Beschäftigung zu verschaffen. Bei verbesserten Standortbedingungen erhöht sich der Zufluß bzw. verringert sich der Abfluß solcher Ressourcen, und die Einkommens- und Beschäftigungschancen der Inländer steigen. Ein Zurückfallen im internationalen Standortwettbewerb dagegen bedeutet, daß Produktion und Arbeitsplätze ins Ausland abwandern oder die Einkommensansprüche zurückgenommen werden.

Dementsprechend lautet eine Kernthese in der Standortdebatte, daß Deutschland im globalen Wettbewerb der Standorte zurückgefallen sei und Arbeitsplätze an das Ausland verloren habe, ohne daß im Inland genügend alternative Beschäftigungsmöglichkeiten entstanden sind. Dies zeige sich – so die Meinung – zum einen in rückläufigen Welthandelsanteilen generell und speziell im Vordringen der ostasiatischen und mittel- und osteuropäischen Niedriglohnländer auf dem deutschen Markt, zum anderen in Produktionsverlagerungen durch deutsche und ausländische Unternehmen zu Lasten deutscher Standorte[1]. Als Ursache für die Standortschwäche werden genannt: hohe Belastung mit (Arbeits)Kosten und Steuern, zu starre Regulierungen und ein Nachlassen der technologischen Dynamik.

Arbeitskosten

Daß Deutschland in internationalen Vergleichen der Arbeitskosten – wie auch bei den Arbeitszeiten – regelmäßig einen Spitzenplatz einnimmt, ist vielfältig dokumentiert, ebenso die Tatsache, daß sich der Abstand zu wichtigen konkurrierenden Ländern zumindest bis 1995 eher vergrößert hat, vor allem aufgrund der DM-Aufwertung. Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft (iw) zufolge wurde in den letzten vier Jahren für das Verarbeitende Gewerbe Deutschlands stets das höchste oder zweithöchste Lohnstückkostenniveau aller Industrieländer ausgewiesen[2]. Dem steht die Aussage des Ifo-Instituts gegenüber, die besagt, daß das Lohnniveau kein Standortnachteil für Deutschland sei, da es auf entsprechend hoher Produktivität basiere[3].

Niveauvergleiche von Lohnstückkosten sind jedoch immer problematisch: Stukturelle Einflüsse, z.B. die sektorale Wirtschaftsstruktur, die unterschiedliche Art der Finanzierung des Sozialsystems (Steuern gegenüber Lohnzusatzkosten), indirekte Steuern und Subventionen oder der Anteil der Selbständigen können das Niveau entscheidend beeinflussen[4]. Ebenso hängt das Niveau von der zugrundegelegten Preisbasis ab. Schließlich können Löhne und Gehälter auch temporäre Monopol- und Oligopolrenten widerspiegeln, wenn das jeweilige Land Verfügbarkeitsvorteile für technisches Wissen und anderes Know how aufweist. In diesem Fall wären hohe Lohnstückkosten eher ein Indiz für eine hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit. Inwieweit die Lohnstückkosten im internationalen Vergleich zu hoch sind, läßt sich letztlich nur anhand der Auswirkungen auf Außenhandel und Investitionen sowie vor dem Hintergrund der Beschäftigungssituation im Inland beurteilen.

Technologische Dynamik

Im Hinblick auf die technologische Dynamik gilt nach wie vor: Deutschland verfügt in reichlichem Maße über qualifizierte Arbeitskräfte und ein breites technologisches Potential. Die Inlandsausgaben für FuE haben seit der Wiedervereinigung allerdings kaum zugenommen. Ihr Anteil am BIP ist zwischen 1991 und 1994 von 2,6% auf 2,3% gefallen. Besonders schwach entwickelten sich die FuE-Aufwendungen der Wirtschaft. Auch bei den erteilten Patenten ist Deutschland gegenüber Japan und den USA zurückgefallen[5]. All dies deutet auf Innovationsschwächen hin, zumal der relative Rückgang der FuE-Aufwendungen in Deutschland besonders ausgeprägt war.

Aus Unternehmenssicht werden die Schwächen des Forschungsstandorts Deutschland deutlich benannt[6]: Nachteile werden in institutionellen Rahmenbedingungen wie hohe Regulierungsdichte, Auflagen, Genehmigungsverfahren und starren Arbeitszeitregelungen gesehen, darüber hinaus wird eine nachlassende Dynamik der Märkte beklagt. Allerdings stehen diesen Punkten auch Stärken gegenüber, die in der allgemeinen Forschungslandschaft, der Verfügbarkeit von qualfiziertem Personal und Ingenieurskompetenz sowie im Angebot von hochwertigen

[1] Verschärft werden diese Probleme dadurch, daß sie Deutschland zu einem Zeitpunkt treffen, da es die Lasten der deutschen Einheit zu tragen hat.

[2] Vgl. z.B. C. Schröder: Produktivität und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich, in: iw-trends, Nr. 2, 1996, S. 5-19.

[3] Vgl. R. Köddermann, M. Wilhelm: Umfang und Bestimmungsgründe einfließender und ausfließender Direktinvestitionen ausgwählter Industrieländer – Entwicklungen und Perspektiven, München 1996.

[4] Vgl. H. Trabold: Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, in: DIW Vierteljahreshefte, Nr. 2, 1995, S. 173.

[5] Vgl. NIW et al.: Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Aktualisierung und Erweiterung 1996, Hannover, Berlin, Karlsruhe, Mannheim 1996.

[6] Vgl. ebenda.

[7] Vgl. ebenda.

Problemlösungen in Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft liegen[7]. Vorteile bietet zusätzlich die Nähe zu anspruchsvollen Absatzmärkten und zu Zulieferern komplexer Produkte. Nach wie vor zählt Deutschland zusammen mit Japan zu den mit Abstand wichtigsten Technologieproduzenten (gemessen an den Patenten je Einwohner, Erwerbstätigen oder BIP).

Außenhandelsindikatoren

Betrachtet man nun die Außenhandelsindikatoren und die Position bei den Direktinvestitionen, so zeigt sich keine so starke Verschlechterung, wie es die öffentliche Diskussion nahelegen mag:

☐ Zwar hat sich die Konkurrenz aus den Transformationsländern deutlich erhöht. Mit rund 11% aller Importe kommt diesen Ländern (im wesentlichen die Mittel- und osteuropäischen Länder einschließlich die Ex-Sowjetunion und China) jedoch insgesamt bisher nur geringes Gewicht zu. Zudem weist Deutschland ein annäherndes Handelsgleichgewicht gegenüber den Reformländern auf, und gegenüber den südostasiatischen Schwellenländern (ohne China) hat sich in den letzten Jahren sogar ein Exportüberschuß herausgebildet. Überdies sind bilaterale Handelsströme wenig hilfreich für generelle Aussagen zur Wettbewerbsfähigkeit im Außenhandel. Dazu müssen die gesamten Handelsströme herangezogen werden, die indessen auch ihre Grenzen haben, denn Wertschöpfung und Einkommen, die auf dem Außenhandel beruhen, sind nicht prinzipiell höher zu bewerten als inländische Wirtschaftsaktivitäten.

☐ Der Exportperformance-Indikator der OECD[8], auf den sich auch das Institut der deutschen Wirtschaft in seinen Bewertungen stützt, liefert einige generelle Hinweise auf die Position deutscher Standorte. Danach hat sich die deutsche Exportposition zwischen 1991 und 1995 erheblich verschlechtert. Innerhalb der Gruppe der großen Industrieländer verzeichnete nur Japan einen noch stärkeren Rückgang, Italien und die Niederlande konnten dagegen ihre Marktanteile am stärksten ausweiten. Zu kritisieren ist an diesem Indikator allerdings, daß die ausschließliche Verwendung von Mengengrößen der Messung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kaum gerecht wird. Schließlich ist das primäre Ziel des Wirtschaftens die Einkommenserzielung. Dafür kommt es nicht auf die abgesetzte Menge, sondern auf den Erlös an, der sich in den Handelswerten widerspiegelt.

Betrachtet man den nominalen Außenhandel, dann erscheint die Situation für Deutschland nicht mehr so dramatisch. Zwar ist der deutsche Anteil am Weltexport bei Verarbeiteten Gütern zwischen 1991 und 1995 von 14% auf 12 % gesunken, der Rückgang trat aber fast ausschließlich im Jahre 1993 auf. Dies spricht dafür, daß er zu einem erheblichen, wenngleich nicht genau zu beziffernden Teil auf die in jenem Jahr veränderte Erfassung des EU-Intrahandels zurückzuführen ist. Der gesamte Innereuropäische Export wird für das Jahr 1993 stark rückläufig ausgewiesen. Meist liegt der Rückgang im zweistelligen Bereich. Stark positive Wachstumsraten waren für kein einziges Land zu beobachten. Allerdings verzeichnete Deutschland mit rund –22% einen doppelt so hohen Rückgang wie die EU insgesamt. Folglich hat Deutschland Marktanteile auf dem EU-Markt verloren (denen allerdings ähnlich stark sinkende Importanteile gegenüberstehen). Im Jahre 1995 ist der deutsche Exportanteil wieder leicht gestiegen.

Der Außenhandel mit technologieintensiven Gütern liefert Hinweise auf die deutsche Position in jenem Marktsegment, dem für die Erzielung hoher Einkommen und Vorsprungsgewinne besondere Bedeutung beigemessen wird. Bei Produkten höherwertiger Technologie weist Deutschland (gemessen an RCA-Werten für das Jahr 1994) selbst gegenüber Japan und den USA gute Marktergebnisse auf. Im Handel mit Produkten der Spitzentechnologie hat Deutschland gegenüber diesen beiden Ländern dagegen Defizite zu verzeichnen. Hohe Einkommen entstehen aber nicht nur bei der Herstellung, sondern auch bei der Anwendung von Spitzentechnik. Die passive Handelsbilanz, insbesondere bei elektronischer Spitzentechnik, zeigt, daß sich die deutschen Unternehmen mit der Überlegenheit japanischer und amerikanischer Hersteller von Speichern und Prozessoren abgefunden haben und statt dessen die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung bei Produkten und Problemlösungen suchen, die den Einsatz mikroelektronischer Vorleistungen erfordern.

Direktinvestitionen

Oft werden Direktinvestitionen als direkte Indikatoren für die Standortqualität angesehen – Kapitalzuflüsse als Indiz für Standortstärke und Kapitalabflüsse als Indiz für Standortschwäche. Danach wäre der Saldo ein Indikator für die Standortqualität insgesamt. Dieser Ansatz führt – pauschal angewandt – allerdings in die Irre.

[8] Vgl. OECD: Economic Outlook, Paris, lfd. Jg. Dieser Indikator setzt die tatsächliche Entwicklung des Exportvolumens eines Landes in die OECD-Länder in Relation zur hypothetischen Entwicklung, die sich bei konstantem Marktanteil ergeben hätte.

Outward-Direktinvestitionen sind zumindest ebensosehr ein Resultat von Wettbewerbsstärke deutscher Unternehmen wie von inländischer Standortschwäche[9]. Sie können ebensogut die Exporte wie die Importe fördern oder auch der Erschließung lokaler oder abgeschotteter Märkte dienen. Gesamtwirtschaftlich schädlich kann sich vor allem die Verlagerung hochwertiger Produktion auswirken. Traditionell geht die Auslandsproduktion deutscher Unternehmen mit vermehrten Exporten einher. Diese Komplementarität scheint sich zu lockern. Das Risiko der Verlagerung hochwertiger Produktion steigt; insgesamt sind die deutschen Direktinvestitionen aber noch vorwiegend absatzorientiert. Im übrigen sind die deutschen Direktinvestitionen im internationalen Vergleich nicht als besonders hoch anzusehen, und die deutsche – wie die internationale – Direktinvestitionsverflechtung ist durch cross investments gekennzeichnet, was auch gegen eine Indikatorfunktion für die Standortqualität spricht.

Dagegen kann die Entwicklung der Inward-Direktinvestitionen eher als Indikator für die deutsche Standortqualität angesehen werden[10]. Zwar konnte der Standort Deutschland seine Position als Anlageregion für ausländische Investoren im internationalen Vergleich annähernd halten; der Anteil der auf Deutschland entfallenden Direktinvestitionen entspricht nahezu dem deutschen Gewicht in der Weltwirtschaft (7% bis 8%). Das Bild wird allerdings dadurch kräftig getrübt, daß in den vergangenen zehn Jahren die Inward-Direktinvestitionen der EU weit stärker gestiegen sind als in Deutschland. Dies bedeutet, daß ein guter Teil der Inward-Direktinvestitionen, die die EU zusätzlich auf sich lenken konnte, an Deutschland vorbeigeflossen ist. Angesichts der zentralen Lage innerhalb Europas, des großen Inlandsmarktes und der in Ostdeutschland gewährten Subventionen deutet dieses Zurückfallen auf eine Verschlechterung der Standortqualität in jüngster Zeit hin.

Insgesamt ist somit ein gewisses Zurückfallen deutscher Standorte im weltweiten Globalisierungsprozeß zu erkennen. Es ist bei den Direktinvestitionen deutlicher als im Außenhandel. Wie immer man jedoch die daraus resultierenden Beschäftigungseffekte quantifiziert, sie erklären allenfalls einen kleinen Teil der inländischen Arbeitslosigkeit[11]. Und sofern der Standort Deutschland (für sich genommen oder als Teil der europäischen Währungsunion) auch im Ausland kritischer beurteilt werden sollte, werden sich die internationlen Anleger von der DM abwenden und für eine Korrektur der Wechselkurse sorgen.

Ursachen der Probleme

Offenbar läßt die allein außenwirtschaftlich orientierte Standortdiskussion die wesentlichsten Ursachen der gegenwärtigen Probleme in Deutschland unberücksichtigt. Beurteilungsmaßstab für die Standortqualität darf daher nicht nur die deutsche Position im internationalen Wettbewerb sein. Die Qualität muß an den in Deutschland geltenden wirtschaftspolitischen Zielen (auch im Vergleich mit anderen Ländern) gemessen werden. Niveau und Zunahme der Arbeitslosigkeit signalisieren einen beträchtlichen Anpassungsbedarf auf dem Arbeitsmarkt. Ebenso stellt die anhaltende Investitionsschwäche nach der Rezession des Jahres 1993 ein akutes Warnsignal für den Standort Deutschland dar[12]. So sank die westdeutsche Investitionsquote (Ausrüstungsinvestitionen/BIP) von rund 10% im Jahre 1991 auf rund 7% im Jahre 1994. Zwar war der Ausgangswert durch den Wiedervereinigungsboom überhöht; insofern ist der Einbruch zum Teil als Normalisierungsprozeß anzusehen. Das gegenwärtige Niveau liegt aber immer noch um rund 1½ Prozentpunkte unter dem mittelfristigen Durchschnitt und im Vergleich mit anderen westeuropäischen Ländern eher am unteren Ende. Im Verarbeitenden Gewerbe ist ein besonders starker Einbruch zu verzeichnen.

Maßgeblich für die massiven wirtschaftlichen Probleme sind Faktoren, die in der internen Organisation der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft liegen:

☐ Die Lohnkosten sind nicht (primär) zu hoch gegenüber Tschechien oder auch Großbritannien und Frankreich; sie sind vielmehr zu hoch im Vergleich zur erwarteten Produktivität der Arbeitssuchenden und im Vergleich zum Einsatz von Kapital.

☐ Einengende Regulierungen behindern das Entstehen neuer Arbeitsplätze in modernen Dienstleistungssektoren und in Bereichen neuer Technologien, und die hohe Abgabenbelastung läßt das Potential einfacher Dienstleistungen nicht zur Entfaltung kommen.

☐ Die in der Industrie forcierten Kostensenkungsstrategien sind primär auf die Verteidigung von Marktpositionen ausgerichtet und

---

[9] Vgl. H.-H. Härtel et al.: Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel – Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Baden-Baden 1996.

[10] Vgl. ebenda.

[11] Vgl. ebenda.

[12] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, Wiesbaden 1996.

tragen insoweit wenig zu neuer Dynamik und mehr Arbeitsplätzen in der Wirtschaft bei.

Konsequenzen für Politik und Tarifpartner

Zur Verbesserung der Standortqualität müssen Wirtschaftspolitik und Tarifpartner keineswegs die inländischen Bedingungen an die im konkurrierenden Ausland herrschenden anpassen; es ist nicht geboten, mit ausländischen Konkurrenten in jedem Fall über den Lohn zu konkurrieren. Ebensowenig verspricht Protektionismus auf EU-Ebene die Arbeitsmarktprobleme zu lösen – eher ist das Gegenteil zu erwarten. Im Mittelpunkt der Überlegungen muß das Ziel stehen, im Inland Bedingungen zu schaffen, unter denen neue Investitionen und Arbeitsplätze rentabel sind, gleichgültig ob diese Investitionen und Arbeitsplätze im internationalen Sektor oder in der auf lokale oder regionale Märkte orientierten Wirtschaft entstehen.

Allerdings muß die deutsche Bevölkerung zur Kenntnis nehmen, daß andere Länder - nicht nur die USA und die Schwellenländer – mehr Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit haben. Sie darf sich auch nicht der Einsicht verschließen, daß vom Abbau der Mobilitätsschranken, der die Mobilisierung vorantreibt, naturgemäß die mobilen Produktionsfaktoren mehr profitieren. Daher muß jede Politik die zweifach gestiegene Flexibilität der Unternehmen in Betracht ziehen: bei der Standortwahl im internationalen Rahmen und bei der Aufspaltung und räumlich getrennten Organisation von Wertschöpfungsketten. Dies bedingt eine entsprechende Flexibilität auf seiten der Arbeitnehmer. Die räumlich oder sektoral weniger flexiblen und wenig oder einseitig qualifizierten Arbeitnehmer können dadurch ins Hintertreffen geraten – dies um so mehr, als sich zahlreiche Arbeitskräfte aus den Mittel- und osteuropäischen Ländern und der übrigen europäischen Peripherie mit niedrigen Lohnansprüchen als außerordentlich mobil in Richtung Deutschland erweisen. Darüber hinaus kann der nationale Staat Abgaben oder Auflagen, denen keine unmittelbaren Leistungen gegenüberstehen, immer weniger den mobilen Produktionsfaktoren auferlegen.

Patentlösungen zur Schaffung von mehr rentablen Arbeitsplätzen in Deutschland hat die andauernde Standortdebatte nicht hervorgebracht. Ansatzpunkte liegen in drei Bereichen: Abbau institutioneller Hemmnisse für mehr Beschäftigung; Senkung der Arbeits- und Investitionskosten; Steigerung der Produktivität einzustellender und von Entlassung bedrohter Arbeitskräfte. Alle drei Wege sollten gleichermaßen beschritten werden.

Eine Steigerung der Produktivität ohne unmittelbares Nachziehen der Löhne könnte den Kostendruck mildern und Raum für neue Arbeitsplätze schaffen oder zur Sicherung bestehender beitragen. Im Interesse der Arbeitsplatzsicherheit erscheint nicht nur eine Zurückhaltung bei Tarifabschlüssen, sondern auch eine weitere Lohnspreizung angebracht, insbesondere im Hinblick auf die (Wieder)Einstiegslöhne. Vor allem sollte bei den Lohnnebenkosten angesetzt werden, da diese oftmals die Kosten der Unternehmen von der tatsächlichen Leistung der Beschäftigten abkoppeln und insoweit bereits ein Einstellungshemmnis darstellen. Der – vorerst vergebliche – Versuch zur Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall war ein Schritt in die richtige Richtung. Hier wurde eine Möglichkeit vertan, die Gewinne aus anreizkonformen Regelungen gleichermaßen auf Unternehmen und Arbeitnehmer zu verteilen. Die Rentenreform, die – durch eine stringente Koppelung der Rentenhöhe an die Dauer des Leistungsbezugs – auf eine Entlastung von Steuer- und Beitragszahlern und eine stärkere Leistungsorientierung hinauslaufen müßte, scheint dagegen, den vorliegenden Plänen zufolge, eher eine Verschiebung zu Lasten der Steuerzahler zu bewirken.

Die Steuerpolitik steht vor der Notwendigkeit, die mobilen Produktionsfaktoren (Unternehmen, Kapital, Personen) zu entlasten, um Ausweichreaktionen zu Lasten des Standorts Deutschland möglichst zu verringern. Senkung des Spitzensteuersatzes und gleichzeitige Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sind da nur konsequent. Erforderlich ist auch eine Umschichtung der Steuereinnahmen auf den weniger flexiblen Produktionsfaktor Arbeit und auf standortgebundene Tatbestände, z.B. auf den Verbrauch. Eine derartige Politik wirft zum einen die Frage nach einer Reduzierung der Ansprüche an den Staat auf; zum anderen könnte sie mit dem Gerechtigkeitsziel kollidieren. Sie wird aber durch den internationalen Systemwettbewerb um steuerbare Einkommen erzwungen. Wenn es ihr gelingt, attraktive Bedingungen für mobile Investitionen und damit für Produktivitätssteigerungen zu schaffen, nutzt dies letztlich auch den Arbeitnehmern, da Raum für neue Arbeitsplätze entsteht. Denn weltweit gesehen bewirkt die Globalisierung nicht eine Minderung, sondern eine Mehrung des Wohlstandes, an der – bei entsprechender Wirtschaftspolitik – auch die deutsche Bevölkerung partizipieren kann.