

Neubäumer, Renate

Article — Digitized Version

Hat Westdeutschland ein Standortproblem?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Neubäumer, Renate (1997) : Hat Westdeutschland ein Standortproblem?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 7, pp. 408-415

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137503>

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.

Renate Neubäumer

Hat Westdeutschland ein Standortproblem?

Die gegenwärtigen Standortprobleme der Bundesrepublik sind auch auf die Lasten der deutschen Wiedervereinigung zurückzuführen. Vergleicht man die Standortqualität Westdeutschlands mit der anderer wichtiger Industrieländer, relativiert sich die Standortproblematik Deutschlands.

Die Attraktivität eines Standorts für Unternehmen und potentielle Investoren läßt sich zunächst an einer Reihe von Indikatoren festmachen, die vor allem auf die durch den Staat gesetzten Rahmenbedingungen, die Preise und die Qualität von Arbeit und anderer immobiler Produktionsfaktoren (z.B. Boden, Energie) sowie auf weitere, die Ertragsaussichten beeinflussende Faktoren, wie die Größe des Absatzmarktes, die Nähe zu anderen Industrien oder die „Technikfreundlichkeit“, abstellen.

Die allgemeine Staatsquote, der Anteil des Staatsapparats an der Wertschöpfung, ist in der Bundesrepublik während der achtziger Jahre um 3 Prozentpunkte auf 46% gesunken und nach der Wiedervereinigung in Westdeutschland wieder auf ihr altes Niveau gestiegen. Dabei haben allerdings die hohen Zahlungen an die neuen Länder die Staatsausgaben „aufgebläht“. So addierten sich 1994 die Nettotransfers des Bundes, der Umsatzsteuerausgleich der Länder und ihr Zuschuß an den Fonds Deutsche Einheit sowie Leistungen der westdeutschen Sozialversicherung an die ostdeutsche auf gut 180 Mrd. DM.

Korrigiert man einerseits um diese Finanztransfers und berücksichtigt man andererseits, daß das Bruttoinlandsprodukt ohne Wirtschafts- und Währungsunion nicht so stark gestiegen wäre, so ist die Staatsquote auf 45% gesunken. Für weniger Ansprüche des Staates an das Sozialprodukt spricht auch der starke Personalabbau im öffentlichen Dienst: Zwischen 1991 und 1994 ist die Zahl der Beschäftigten pro 1000 Einwohner bei den Ländern von 28,5 auf 24,0 und bei den Gemeinden von 19,2 auf 13,5 gesunken².

Prof. Dr. Renate Neubäumer, Hochschullehrerin an der Fachhochschule Worms, ist derzeit für die Wahrnehmung einer wissenschaftlichen Dozentur an der Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main und den Abschluß ihrer Habilitation beurlaubt.

Die Belastung mit Sozialabgaben, die 1990 mit 16,9% des Bruttoinlandsprodukts das gleiche Niveau wie 1980 hatte, ist anschließend stark gestiegen und erreichte 1994 18,2%. Schaltet man allerdings den Effekt der teilweisen Finanzierung der deutschen Einheit über die Sozialversicherung aus und bereinigt man wieder um den vereinigungsbedingten Anstieg des Bruttoinlandsprodukts, so ist die Sozialabgabenquote weniger deutlich auf 17 1/2% gestiegen.

Steuerentlastung der Unternehmen

In den achtziger Jahren ist die gesamtwirtschaftliche Steuerquote von 26% auf knapp 24% zurückgegangen. „Nach der Vereinigung Deutschlands indes wurden die Einnahmen des Staates auf breiter Front angehoben, um die nach Ostdeutschland fließenden Transfereinkommen zu finanzieren.“³ Vor allem durch die Erhebung des Solidaritätszuschlags und verschiedene Verbrauchsteuererhöhungen – das DIW veranschlagt die Mehrausgaben daraus 1994 auf 36 Mrd. DM – stieg die Steuerquote wieder auf 25%; ohne diese steuerpolitischen Maßnahmen wäre sie auf ihrem alten Niveau geblieben.

Für die Unternehmen dürfte allerdings von größerer Bedeutung sein, daß sich der von ihnen zu tragende Anteil des Steueraufkommens stark verringert hat: Gegenüber 26% 1980 entfielen 1991 nur noch 20% und 1994 nur noch 16% des Gesamtsteueraufkommens auf Gewinnsteuern⁴. (Dazu dürfte allerdings

¹ Vgl. H. Klodt, J. Henning u.a.: Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa, Kieler Studien 265, Tübingen 1994, S. 15.

² Vgl. DIW: Sind die Finanzprobleme in Ostdeutschland durch die Neuordnung des Finanzausgleichs gelöst? – Zur Finanzlage der ostdeutschen Länder und Gemeinden, in: DIW-Wochenbericht, 17/1996, S. 267-276, hier S. 272.

³ DIW: Die Belastung der privaten Haushalte in West- und Ostdeutschland durch direkte und indirekte Steuern, in: DIW-Wochenbericht, 46/1995, S. 781-788, hier S. 782.

auch die Anrechnung von Verlusten bzw. der Investitionszulage in den neuen Ländern beigetragen haben.) Im gleichen Zeitraum sank die Steuerquote der Unternehmen, die Relation aus Gewinnsteuern und Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, von 34% auf 19%, während die steuerliche Belastung von Arbeitnehmerinkommen von 16% auf 18% anstieg⁵.

Vor diesem Hintergrund überrascht die These, daß Deutschland für Investoren – immer noch – ein „Hochsteuerland“ ist. Die Bundesrepublik schneidet nur schlecht ab, wenn man ausschließlich die Grenzsteuersätze für einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften international vergleicht⁶. Ein solcher isolierter Vergleich von Gewinnsteuersätzen ist allerdings wenig aussagefähig, weil er der Bemessungsgrundlage und den Abschreibungsmodalitäten nicht Rechnung trägt; entscheidend ist vielmehr die Effektivbesteuerung, die sich unter Berücksichtigung sämtlicher landesspezifischer Steuerrechtsvorschriften ergibt und die sich nach dem Konzept von King/Fullerton an der Steuerbelastung hypothetischer Investitionsprojekte in verschiedenen Ländern festmachen läßt⁷.

Danach haben die Steuerreformen der achtziger Jahre in Deutschland zu einer sinkenden Belastung mit Ertragsteuern geführt. Legt man landesspezifische Kapitalstrukturen zugrunde, so wies Deutschland für 1991 und 1995 die zweitniedrigste Effektivbesteuerung (nach Frankreich) auf; sowohl bei der Kreditfinanzierung als auch bei der Finanzierung über die Neuemission von Aktien liegt die Steuerbelastung am niedrigsten – allerdings sind einbehaltene Gewinne in keinem anderen Land steuerlich so hoch belastet wie in Deutschland⁸.

Durch die geplante Reform der Unternehmensbesteuerung, die eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne in zwei Stufen von derzeit 45% auf 35% sowie eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage vor allem durch veränderte Abschreibungsmodalitäten vorsieht, würden die Unternehmen netto um 1,2 Mrd. DM entlastet⁹. Gleichzeitig würde ihre Effektivbesteuerung bei der landesspezifischen Kapitalstruktur sinken.

Insgesamt haben die verschiedenen Steuerreformen in den achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre dazu geführt, daß sich für Unternehmen die steuerlichen Rahmenbedingungen verbessert haben und „die Belastung von Investitionen im Rahmen der Gewinnbesteuerung international im Mittelfeld liegt“¹⁰; bei Durchführung der geplanten Steuerreform würde sie weiter sinken.

Rückgang der realen Lohnstückkosten

Der Preis und die Qualität des immobilen Produktionsfaktors Arbeit sind aus Sicht vieler Investoren ein wichtiger Standortfaktor, nicht zuletzt weil sie ein bedeutender Kostenbestandteil sind. In diesem Zusammenhang wird häufig betont, daß die westdeutschen Arbeitskosten je Stunde die höchsten der Welt sind; 1995 lagen sie mit 45,50 DM um 28% über den japanischen, 57% über den französischen und um 81% über den amerikanischen¹¹.

„Hohe Lohnkosten sind allerdings für sich genommen kein Indikator einer Standortchwäche.“¹² Sie müssen gemeinsam mit der Produktivität und – eng damit verknüpft – der Qualität von Arbeit gesehen werden. Für eine zunehmende Bildung von Humankapital in der Bundesrepublik spricht zunächst, daß zunehmend mehr Jugendliche (höhere) Schulabschlüsse erwerben: Während 1980 noch 10% der Schüler ohne Abschluß die Schule verließen, waren es 1990 nur noch 7%; im gleichen Zeitraum ist der Anteil von Abiturienten an den Schulabgängern von 19% auf 34% angestiegen. Darüber hinaus ist die Ausbildungsbeteiligung innerhalb von zehn Jahren um 7 Prozentpunkte gestiegen; 1990 machten 67% der Jugendlichen in den betreffenden Altersgruppen eine Berufsausbildung.

Gerade durch die Vermittlung einer breiten beruflichen Grundbildung im Dualen System wird die An-

⁴ Gewinnsteuern umfassen die veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, die Körperschaftsteuer, die Gewerbesteuer und (seit 1993) die Zinsabschlagsteuer. Zu den Zahlenwerten vgl. DIW: Die Belastung..., a.a.O.

⁵ Zur Problematisierung dieser Aufteilung der Steuern auf Unternehmen und Arbeitnehmer vgl. K. Schüler: Zur Neuberechnung der Nettoeinkommensarten in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Wirtschaft und Statistik, 5/1986, S. 329 ff.

⁶ Vgl. R. Köddermann: Sind Löhne und Steuern zu hoch? – Bemerkungen zur Standortdiskussion in Deutschland, in: ifo-schnelldienst, 20/1996, S. 6-15, hier S. 10.

⁷ Vgl. D. Fullerton, M. A. King: The Taxation of Income from Capital, Chicago 1994. Die Effektivbesteuerung fällt je nach Finanzierungsform und Art des Investitionsgutes unterschiedlich aus.

⁸ Vgl. R. Köddermann, a.a.O., S. 12. Für diesen Vergleich wurde die Effektivbelastung in den USA, Japan, Frankreich und Großbritannien herangezogen.

⁹ Nach ersten Berechnungen würden die Unternehmen durch die Tarifänderung bei der Körperschaft- und Einkommensteuer sowie den Abbau des Solidaritätszuschlags im Jahr 1999 um 16,7 Mrd. DM entlastet, während die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ihre Steuerschuld um 15,5 Mrd. DM ansteigen lassen würde. Vgl. W. Fuest, R. Kroker: Deutschland – Produktionsstandort mit unübersehbaren Schwächen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 2, S. 75-78, hier S. 76.

¹⁰ Ifo-Institut: Umfang und Bestimmungsgründe ein- und ausfließender Direktinvestitionen, Pressemitteilung vom 31. 7. 1996.

¹¹ Vgl. W. Fuest, R. Kroker, a.a.O., S. 76, Tab. 1.

¹² H. Klodt, J. Stehn u.a., a.a.O., S. 6.

passungsflexibilität von Arbeitskräften sowohl bei Produktionsstörungen als auch bei der schnellen Umsetzung von Verfahrens- und Produktinnovationen erhöht. In Umfragen zur Beurteilung der Arbeitsqualität schneidet die Bundesrepublik im internationalen Vergleich im allgemeinen überdurchschnittlich ab, auch wenn diese Einschätzung inzwischen nicht mehr ganz so positiv wie in früheren Untersuchungen ausfällt.

Um die längerfristige Veränderung der Standortqualität eines Landes im internationalen Vergleich zu beurteilen, wird in der Regel die Entwicklung der Lohnstückkosten herangezogen, auch wenn die Definition dieser Maßgröße nicht unumstritten ist. Wir legen hier reale Lohnstückkosten für die Gesamtwirtschaft zugrunde¹³ und betrachten ihre Entwicklung in nationaler Währung, weil es sich bei den in eine einheitliche Währung umgerechneten Lohnstückkosten um keinen reinen Arbeitskostenindikator handelt. Diese Größe spiegelt neben Lohn- und Produktivitätseffekten auch Wechselkursänderungen wider und vermischt damit zwei wichtige Faktoren der Standortqualität.

Tabelle 1
Internationaler Vergleich von Realeinkommen, Arbeitsproduktivität und realen Lohnstückkosten

		West- deutsch- land	Frank- reich	Groß- britan- nien	Verei- nigte Staaten	Japan
Veränderungsrate für den Gesamt- zeitraum in %						
Brutto- einkommen je Beschäf- tigten (real) ^a	1980-1991	10,3	11,4	27,0	7,4	27,4
	1991-1995	2,3	3,7	6,5	5,3	-2,2
	1980-1995	12,8	15,5	35,3	13,1	24,6
Produktivität (real) ^b	1980-1991	21,1	24,2	24,5	8,0	36,5
	1991-1995	6,4	7,2	11,4	5,8	1,3
	1980-1995	28,9	33,1	38,7	14,3	38,3
Lohnstück- kosten (real) ^c	1980-1991	-8,9	-10,2	2,1	-0,4	-6,6
	1991-1995	-3,7	-3,3	-4,4	-0,4	-3,4
	1980-1995	-12,3	-13,2	-2,4	-0,8	-9,8
Absolutwerte der Lohn- stückkosten (real)	1991	60,1	64,5	68,5	66,0	69,1
	1995	57,9	62,3	65,6	66,3	66,7
Preis der jeweiligen Währung in DM in % (1980 = 100)	1991	-	68,4	69,2	91,5	153,1
	1995	-	66,8	53,5	79,0	189,8

^a Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten bereinigt mit dem Preisindex des Bruttoinlandsprodukts;

^b Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu konstanten Preisen je Erwerbstätigen;

^c Bruttoeinkommen zu konstanten Preisen je Beschäftigten/BIP zu konstanten Preisen je Erwerbstätigen.

Moderate Lohnabschlüsse

So ist beispielsweise zu erwarten, daß gerade am Produktivitätsanstieg gemessene moderate Lohnerhöhungen zu einer Aufwertung der Währung des betreffenden Landes führen, so daß seine Lohnstückkosten bei Umrechnung in eine einheitliche Währung keine Verbesserung der Standortqualität signalisieren. Wie Tabelle 1 zeigt, wurde die D-Mark gegenüber den Währungen aller hier betrachteten Länder mit Ausnahme des japanischen Yen aufgewertet.

Das Realeinkommen je Arbeitnehmer ist in den letzten 15 Jahren in keinem der hier betrachteten westlichen Industrieländer schwächer gestiegen als in Westdeutschland (Tabelle 1). Sein jahresdurchschnittliches Wachstum von 0,9% zwischen 1980 und 1991 und von 0,6% nach der Vereinigung weist auf gemessen an der Preisentwicklung moderate Lohnabschlüsse hin. Ähnlich niedrige bzw. bis 1991 deutlich niedrigere Reallohnsteigerungen lassen sich nur in den Vereinigten Staaten, dem Land mit den bei weitem geringsten Produktivitätsfortschritt, beobachten. Dort war der „Preis“ für die starke Beschäftigungsausweitung, daß neben hochbezahlten auch wenig produktive und schlechtbezahlte Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich geschaffen wurden¹⁴.

In Westdeutschland lag der Anstieg der Arbeitsproduktivität zwar deutlich über dem in den USA, aber unter dem der anderen Industrieländer. Als Ursache sieht das Ifo-Institut, daß Rationalisierungsmaßnahmen in der Industrie durch eine verstärkte „Tertiarisierung“, eine Verlagerung zu personalintensiven Dienstleistungsaktivitäten, kompensiert wurden.

Betrachtet man die Entwicklung beider Komponenten der realen Lohnstückkosten gemeinsam, so schneidet die Bundesrepublik zusammen mit Frankreich am besten ab: Seit 1980 sanken hier die realen Lohnstückkosten um insgesamt 12,3%. Mit den USA und Großbritannien schnitten zwei Länder, die üblicherweise als wenig lohnkostenintensiv eingestuft werden, deutlich schlechter ab. Westdeutschland weist entsprechend im internationalen Vergleich keine

¹³ Wir greifen auf reale Lohnstückkosten zurück, weil nominale Lohnstückkosten auch die Entwicklung der nationalen Preisniveaus widerspiegeln und damit internationale Vergleiche erschweren. Gegen die Verwendung von Lohnstückkosten nur für das Verarbeitende Gewerbe als Indikator für die Qualität eines Investitionsstandorts spricht, daß auf diesen Wirtschaftsbereich weniger als 30% aller Investitionen entfallen. Vgl. zu dieser Diskussion R. Köddermann, a.a.O., S. 7-8.

¹⁴ Vgl. H. Werner: Beschäftigungswunder USA – Viel Licht und viel Schatten, IAB-Kurzberichte, 1/1997. Zwischen 1980 und 1991 ist die Zahl der Beschäftigten in den USA um 28% und in Westdeutschland um 11% gestiegen.

besonders hohen absoluten Lohnstückkosten auf. Im Kreis der hier betrachteten Länder hat es 1991 und 1995 den niedrigsten Wert, während in Japan die Arbeitskosten pro Stück am höchsten liegen. Insgesamt „bestätigen die Daten .. die These von den maßvollen deutschen Gewerkschaften und belegen, daß hohe Stundenlöhne bei kurzen effektiven Arbeitszeiten gerechtfertigt sind“¹⁵. Allerdings hat die Bundesrepublik dadurch nur vorübergehend preisliche Wettbewerbsvorteile erzielt, weil die D-Mark sowohl innerhalb des EWS als auch gegenüber dem US-Dollar aufgewertet wurde.

Auch die Entwicklung der realen Lohnstückkosten kann nicht unabhängig von der Wirtschafts- und Währungsunion gesehen werden. Zunächst hatte der „Wiedervereinigungsboom“ einen Spielraum für stärkere Lohnsteigerungen eröffnet – entsprechend einer

Simulation des DIW konnten die Beschäftigten 1990 und 1991 eine zusätzliche Realloohnerhöhung von knapp 3 1/2% durch die Wiedervereinigung verbuchen¹⁶ – aber danach führte die (stärker) einsetzende Rezession und vor allem das um 900000 höhere Arbeitsangebot zu Reallohnverlusten, die Horn/Zwiener als „Beitrag der in Westdeutschland Beschäftigten zu den ‘Kosten der Einheit‘“ bezeichnen und die mit zu dem Rückgang der realen Lohnstückkosten zwischen 1991 und 1995 beigetragen haben (Tabelle 1). Allerdings wurde die günstige Entwicklung der Lohnstückkosten in nationaler Währung zum Teil durch die vereinigungsbedingte Aufwertung der DM zunichte gemacht.

Überbewertung der Direktinvestitionen?

Darüber hinaus lassen sich unmittelbar aus dem Verhalten der Investoren Rückschlüsse auf die Qualität eines Standortes ziehen. In der Bundesrepublik konzentriert sich die politische Diskussion dabei im wesentlichen auf die Bilanz der Direktinvestitionen, deren Entwicklung als Indikator dafür gewertet wird, inwieweit mobiles Kapital angelockt oder seine Abwanderung verhindert werden kann¹⁷. Zwischen 1980 und 1990 weist die Bilanz der Direktinvestitionen einen steigenden negativen Saldo auf, d.h. deutsche Unternehmen haben zunehmend mehr Direktinvestitionen im Ausland getätigt als ausländische Unternehmen in der Bundesrepublik; daran hat sich nach der Wirtschafts- und Währungsunion qualitativ nichts geändert (Tabelle 2). Umstritten ist allerdings, inwieweit aus dieser Passivierung der Beteiligungsbilanz auf eine Verschlechterung der deutschen Position im Standortwettbewerb geschlossen werden kann.

Zunächst ist „bei der Interpretation der Zahlen über ausländische Direktinvestitionen in Deutschland besondere Vorsicht geboten, da die statistischen Angaben je nach der zugrunde gelegten Quelle stark differieren“¹⁸. Beispielsweise wurden im Zeitraum 1991 bis 1994 rund 77 Mrd. DM Direktinvestitionen in Deutschland getätigt, wenn man die Meldungen ausländischer

Tabelle 2
Direktinvestitionen, Kapitalbilanz, Außenhandel
und Leistungsbilanz 1980-1995

Jahr	Direktinvestitionen			Kapitalbilanz-saldo	Leistungs-bilanz-saldo	Handels-bilanz-saldo	Handels- und Dienstleistungs-bilanzsaldo ^c
	Im-port ^a	Ex-port ^b	Saldo				
Mrd. DM							
1980	0,6	-8,5	-7,9	0,0	-24,0	8,9	-6,9
1981	0,7	-10,1	9,4	6,0	-8,1	27,7	12,3
1982	1,8	-7,3	-5,5	-2,8	12,1	51,3	38,1
1983	4,4	-9,4	-5,0	-16,3	11,6	42,1	33,5
1984	1,5	-13,5	-12,0	-37,3	27,8	54,0	43,3
1985	1,6	-15,1	-13,5	-56,0	50,1	73,4	63,9
1986	2,5	-21,9	-19,4	-84,6	87,9	112,6	99,9
1987	3,3	-17,4	-14,1	-39,2	82,8	117,7	100,0
1988	2,0	-21,3	-19,3	-125,6	87,0	128,0	109,7
1989	13,3	-28,5	-15,3	-134,7	107,5	134,6	120,1
1990	4,0	-38,7	-34,7	-90,5	79,0	105,4	142,0
Gesamtdeutschland							West-deutschland
1991	6,8	-39,3	-32,5	20,9	-31,9	71,9	152,2
1992	4,2	-30,5	-26,8	90,3	-33,7	33,7	190,8
1993 ^d	2,9	-25,3	-22,4	13,4	-26,9	61,9	219,6
1994 ^d	1,1	-27,0	-25,9	59,0	-34,7	73,3	236,1
1995 ^d	12,9	-50,0	-37,1	55,8	-24,9	93,3	-

^a Ausländische Nettokapitalanlagen im Inland; ^b Deutsche Nettokapitalanlagen im Ausland; ^c In der Abgrenzung der VGR; einschließlich innerdeutscher Transaktionen; ^d Neu berechnet nach der Umstellung der statistischen Erfassung.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt.

¹⁵ J. Köddermann, a.a.O., S. 8.

¹⁶ Vgl. G. A. Horn, R. Zwiener: Die deutsche Vereinigung – Stimulus für die Weltwirtschaft? Ein Rückblick mittels ökonomischer Simulationen, in: DIW-Vierteljahreshft, 3/1995, S. 415-432, S. 423.

¹⁷ Zu dieser Diskussion vgl. RWI: Der Wirtschaftsstandort Deutschland vor dem Hintergrund regionaler Entwicklungstendenzen in Europa, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Essen, Juli 1996, S. 12-15; H. Klodt, J. Stehn u.a., a.a.O., S. 15-18; M. Wilhelm: Neben dem Außenhandel haben die Direktinvestitionen als Internationalisierungsstrategie an Bedeutung gewonnen, in: ifo-schnelldienst 7-8/1996, S. 26-38; ders.: Motive deutscher und ausländischer Direktinvestitionen, in: ifo-schnelldienst, 16/1996, S. 9-18; sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, Z. 66 ff.

Firmen zugrunde legt, während die Bundesbank für denselben Zeitraum nur einen Zufluß von 12 Mrd. DM ausweist. Umgekehrt liegen die Angaben deutscher Quellen über den Angaben der jeweiligen Zielländer, so daß bei der Verwendung ausländischer Statistiken die Salden in der Bilanz der Direktinvestitionen weit niedriger ausfallen würden¹⁹.

Zudem stehen Direktinvestitionen im engen Zusammenhang mit Warenexporten und -importen, so daß die Überschüsse der Exporte über die Importe in der Beteiligungsbilanz auch ein Ergebnis der hohen Überschüsse im Außenhandel darstellen. Dafür sprechen zum einen ökonomische Untersuchungen, denen zufolge deutsche Unternehmen vorwiegend Direktinvestitionen tätigen, um ausländische Märkte zu erschließen. Zum anderen belegt eine großangelegte Befragung grenzüberschreitender Unternehmen durch das Ifo-Institut, daß bei Direktinvestitionen Absatzmotive dominieren²⁰. Im Vordergrund stehen die Verbesserung von Vertrieb und Service, die Erschließung neuer Märkte sowie die Präsenz vor Ort, um landesspezifische Besonderheiten berücksichtigen zu können. Entsprechend werden meist keine Neuinvestitionen durchgeführt, sondern bestehende Unternehmen aufgekauft.

Zusätzlich tätigen deutsche Unternehmen Direktinvestitionen auch, um protektionistische Maßnahmen auszuweichen²¹, während „die liberale Handelspolitik der Bundesrepublik offenbar dazu geführt hat, daß der deutsche Markt bevorzugt über Importe bedient wird“²². Als weiterer Grund für die sehr niedrigen Direktinvestitionen in Deutschland läßt sich neben Kostenmotiven, bei denen die Höhe der Löhne und Lohnnebenkosten in einem Atemzug mit der Relevanz des Humankapitals genannt wird, eine Besonderheit des deutschen Kapitalmarkts anführen: Institutionelle Anleger besitzen bedeutende Beteiligungen, so daß der Anteilsbesitz konzentrierter als in anderen Län-

dern ist. Das erschwert den Zugang für ausländische Investoren, weil sie zum Zweck der effektiven Einflußnahme vergleichsweise größere Anteile erwerben müssen.

Weiterhin besteht empirisch ein negativer Zusammenhang zwischen der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens und dem Saldo der Direktinvestitionen. Die meisten Industrieländer tätigen im Ausland mehr Direktinvestitionen als bei ihnen getätigt werden. Daran gemessen liegt der negative Saldo der Direktinvestitionen in Deutschland nur geringfügig über dem Erwartungswert und über dem Wert für Großbritannien²³.

Schließlich stellen Direktinvestitionen nicht die einzige Form des internationalen Kapitaltransfers dar. Investoren können gleichermaßen durch den Kauf von Wertpapieren im Ausland von einer hohen Standortqualität profitieren. „Die Grenze zwischen Portfolioinvestitionen und Direktinvestitionen (ist) fließend“, und entsprechend leitet „die Vorstellung (fehl), daß mit einer statistisch ausgewiesenen Direktinvestition zwangsläufig unmittelbar die Schaffung einer neuen Produktionsstätte und von Arbeitsplätzen verbunden ist“²⁴. Entsprechend kommt das Ifo-Institut zu dem Ergebnis: „Aussagen über die Qualität von Investitionsstandorten müssen anders (als mit der Entwicklung der Direktinvestitionen) begründet werden.“²⁵

Die gesamtwirtschaftliche Investitionsneigung

Die begrenzte Aussagefähigkeit der Direktinvestitionen als Indikator für die Standortqualität kommt auch darin zum Ausdruck, daß die ausfließenden Direktinvestitionen nur knapp 5% aller Bruttoanlageinvestitionen deutscher Unternehmen und rund 1% des Bruttoinlandsprodukts ausmachen, und lenkt den Blick auf die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit. Dabei wird ein internationaler Vergleich dadurch erschwert, daß die länderspezifischen Investitionsquoten stark schwanken und sich dabei – insbesondere ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre – auch nicht annähernd im Gleichlauf bewegen.

Daher sind 5-Jahres-Durchschnitte aufschlußreicher (Tabelle 3). Sie machen zunächst deutlich, daß Westdeutschland vom Investitionsniveau her zusammen mit Frankreich im Mittelfeld – deutlich hinter Japan und ähnlich deutlich vor den Vereinigten Staaten – rangiert, und bieten gleichzeitig eine wesentliche Erklärung für die internationalen Unterschiede beim Produktivitätsfortschritt. Zudem läßt sich ein Zusammenhang zwischen den Investitionsquoten der verschiedenen OECD-Länder und ihren Sparquoten belegen²⁶, der für Unvollkommenheiten

¹⁹ Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, März 1997, S. 58.

¹⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, Mai 1997, S. 80.

²⁰ Vgl. M. Wilhelm: Motive deutscher..., a.a.O.

²¹ Eine DIHT-Umfrage bei den Außenhandelskammern zufolge dominieren Kostenmotive nur bei Direktinvestitionen nach Mittel- und Osteuropa. Allerdings machen im Zeitraum 1991 bis 1995 die Direktinvestitionen in diese Länder mit rund 13 Mrd. DM nur weniger als ein Zehntel der gesamten Direktinvestitionen der Bundesrepublik aus. Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1996/97, S. 35 und 69.

²² M. Wilhelm: Neben dem Außenhandel..., a.a.O., S. 38.

²³ Vgl. RWI, a.a.O., S. 168.

²⁴ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1996/97, S. 64.

²⁵ Ifo-Institut: Pressemitteilung, a.a.O.

Tabelle 3
Durchschnittliche Investitionsquoten

		West- deutsch- land	Frank- reich	Groß- britan- nien	Verei- nigte Staaten	Japan
Investitions- quoten in % ^a	1980– 1984	21,0	21,2	16,6	16,8	29,5
5-Jahres- Durchschnitte	1985– 1989	19,6	20,1	18,3	16,1	28,8
	1990– 1994	20,1 (20,4) ^b	19,9	16,4	13,8	30,6

^a Anlageinvestitionen in % des Bruttoinlandsprodukts; ^b Um Wiedervereinigungseffekte bereinigte Investitionsquote.

an den internationalen Kapitalmärkten spricht. Beim Vergleich der 5-Jahres-Durchschnitte fällt auf, daß die Investitionsneigung in der Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre stärker zurückgegangen ist als in anderen Ländern, während sie sich in den neunziger Jahren günstiger als in anderen OECD-Staaten (mit Ausnahme von Japan) entwickelt hat.

Dies gilt auch, wenn man den Effekt der Wirtschafts- und Währungsunion „ausschaltet“. Zwar hätten die Anlageinvestitionen 1990 und 1991 beim Ausbleiben des Vereinigungsbooms deutlich niedriger gelegen, aber sie wären in den beiden Folgejahren auch nicht durch steigende Realzinsen beeinträchtigt worden; erst anschließend waren von dem vereinigungsbedingten Anstieg der Bevölkerung und dem höheren Arbeitsangebot wieder positive Impulse auf die Investitionen ausgegangen.

So führte der „Wiedervereinigungsboom“ wegen der ausgelasteten Kapazitäten in Westdeutschland in den Jahren 1990 und 1991 zu einem Anstieg der Anlageinvestitionen um 13% bzw. 11% sowie zu einem realen Wirtschaftswachstum von knapp 6% bzw. 5%. Ohne Wirtschafts- und Währungsunion wären das Bruttoinlandsprodukt, die Preise, die Löhne und die Zinsen weit weniger gestiegen – allerdings wäre es anschließend auch nicht zu einem konjunkturellen „Einbruch“, sondern nur zu einer „Wachstumsdelle“ und nicht zu einer so hohen Arbeitslosigkeit gekommen^{27, 28}.

Berücksichtigt man alle Effekte, so hätten nach der Simulation des DIW die Anlageinvestitionen im Zeitraum 1990–1994 ohne Wirtschafts- und Währungsunion um rund 2% niedriger gelegen, aber da auch das Bruttoinlandsprodukt geringer ausgefallen wäre, wäre die „bereinigte“ Investitionsquote sogar noch etwas höher gewesen (Tabelle 3).

Das RWI kommt zu dem Schluß, daß „in mittelfristiger Perspektive und gemessen am Durchschnitt der anderen Industrieländer .. die Investitionsneigung der

Unternehmen ... keinen besonderen Anlaß zur Sorge (gibt)“²⁹. In diesem Zusammenhang verweist das RWI auch auf die hohe und hartnäckige Arbeitslosigkeit, die nicht nur ein soziales Problem von größter Bedeutung, sondern auch ein Hinweis auf ernsthafte Schwierigkeiten des Standorts Deutschland sei.

Daß es sich bei der hohen und langanhaltenden Unterbeschäftigung um ein zentrales Problem handelt, ist unbestritten. Abzulehnen ist jedoch die These, daß es sich um ein spezifisch deutsches Standortproblem handelt. Fast alle großen Industrieländer haben das Problem, daß die Investitionen nicht ausreichen, um genügend Arbeitsplätze zu schaffen. Unter den OECD-Ländern hat Westdeutschland eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten; sie liegt nach wie vor deutlich unterhalb derjenigen in anderen EU-Ländern und ist nicht wesentlich höher als in den Vereinigten Staaten, wo der Arbeitsmarkt zudem von der günstigeren Konjunktorentwicklung profitiert³⁰.

Krise des Standorts Westdeutschland?

Insgesamt führt unsere Analyse zu dem Ergebnis, daß es keine Krise des Standorts Westdeutschland gibt. „Der internationale Vergleich deutet darauf hin, daß die westdeutsche Wirtschaft den Strukturwandel der vergangenen Jahrzehnte besser bewältigt hat als viele andere Länder.“³¹ Die Standortbedingungen für Unternehmen haben sich in ihrer Gesamtheit bereits in der Dekade vor der Wiedervereinigung verbessert und ebenso in den letzten fünf Jahren. Dies gilt insbesondere, wenn man Probleme durch die Wiedervereinigung zunächst ausschließt. Dies läßt sich ableiten an

□ dem Rückgang der allgemeinen Staatsquote seit Beginn der achtziger Jahre und der leichten Abnahme der gesamtwirtschaftlichen Steuerbelastung, von der vor allem die Unternehmen profitiert haben;

²⁶ Die Schätzung der logarithmierten Investitionsquoten der OECD-Länder als Funktion ihrer logarithmierten Sparquoten für die Jahre 1976/1990 ergab für alle Jahre ab 1980 einen signifikanten Einfluß der Sparquote und Bestimmtheitsmaße zwischen 0,35 und 0,64. Vgl. H. Klodt, J. Stehn u.a., a.a.O., S. 284. Vgl. dort auch die Diskussion über die Mobilität internationalen Kapitals auf S. 22-24.

²⁷ Nach der Simulation des DIW hätte ohne Wiedervereinigung das reale Bruttoinlandsprodukt 1990 um 3,1% und 1991 um 5,4% niedriger gelegen. Vgl. G. A. Horn, R. Zwiener, a.a.O., S. 423.

²⁸ Wir greifen dazu auf die Ergebnisse der eben genannten DIW-Simulation von Horn/Zwiener zurück. Ähnliche Berechnungen wurden auch von anderen Wirtschaftsforschungsinstituten durchgeführt.

²⁹ RWI, a.a.O., S. 168.

³⁰ Verglichen wurden statistisch vereinheitlichte Arbeitslosenquoten. Vgl. DIW: Hat Deutschland ein Standortproblem?, in: DIW-Wochenbericht, 3/1995, S. 653-661, hier S. 655.

³¹ Ebenda, S. 661.

□ sinkenden realen Lohnstückkosten als Ergebnis moderater Realeinkommenssteigerungen der Arbeitnehmer bei vergleichsweise hohem Produktivitätswachstum, die allerdings durch die Aufwertung der D-Mark zum Teil (über-)kompensiert wurden;

□ im internationalen Vergleich relativ hohen Investitionsquoten sowie einer günstigen Entwicklung der Investitionstätigkeit in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, die auch bei „Bereinigung um Wiedervereinigungseffekte“ zu verzeichnen ist.

Der mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion verbundene „Transformationsschock“ hat zu hohen Belastungen sowohl der westdeutschen Bevölkerung als auch der ostdeutschen Bevölkerung – vor allem in Form einer vorher nie gekannten hohen Arbeitslosigkeit – geführt. Das Ausmaß dieses Strukturbruchs läßt sich unter anderem daran ablesen, daß das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt, das 1989 353 Mrd. Mark (der DDR) bzw. 290 Mrd. DM betragen hatte, so stark „einbrach“, daß es in realer Rechnung erst 1996 wieder seinen alten Wert erreichte (Tabelle 4)³².

Die Folge war ein deutlich eingeschränkter Verteilungsspielraum in der (alten) Bundesrepublik³³, der sich an der Entwicklung des realen Pro-Kopf-Einkommens ablesen läßt, das für Gesamtdeutschland 1995 immer noch um 3 1/2% unter dem Wert für Westdeutschland im Jahre 1989 lag (Tabelle 4). Selbst wenn man berücksichtigt, daß die Bevölkerung in den neuen Ländern weniger stark am Bruttoinlandsprodukt partizipiert³⁴, so lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in Westdeutschland 1995 in etwa auf dem gleichen Niveau wie vor der Wiedervereinigung.

Gleichzeitig wurde im Zusammenhang mit dem Aufbau Ostdeutschlands dem Wachstumsziel gegenüber dem Verteilungsziel Vorrang eingeräumt, um

Tabelle 4
Die Entwicklung des realen Pro-Kopf-Einkommens

Vor der Wiedervereinigung						
	Einwohner in Mill.		Reales BIP in Mrd.		Reales BIP je Kopf	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
1989	62,1	16,3	2384 DM	353 Mark ^a	38390 DM	21656 Mark ^a
1989					290 DM ^a	17791 DM ^b
Nach der Wiedervereinigung						
	Einwohner in Mill.		Reales BIP in Mrd. DM	Reales BIP je Kopf in DM	Hypothetisches BIP je Kopf in DM	
	West	Ost	Gesamt	Gesamt	West	Ost
1991	64,1	15,9	2854	35670	38337	24919
1992	64,9	15,7	2916	36184	38429	26901
1993	65,5	15,7	2884	35512	37316	27987
1994	65,9	15,6	2966	36395	37844	20275
1995	66,2	15,5	3023	37006	38466	30773

^a Schätzung bei G. Sinn, H.-W. Sinn: Kaltstart – Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 2. Auflage, Tübingen 1992, S. 225; ^b Vom DIW unter Zugrundelegung westdeutscher Preise geschätzter Wert; ^c Hypothetische Werte, wenn man annimmt, daß das reale BIP pro Kopf in Ostdeutschland 1991 um 35%, 1992 um 30%; 1993 um 25% und 1994 und 1995 jeweils um 20% unter dem westdeutschen lag.

die Investitionstätigkeit – nicht zuletzt in den neuen Ländern – zu forcieren. Zuvor hatten bereits der langanhaltende Aufschwung und die kaum rückläufige Arbeitslosigkeit nach 1983/84 die sich aus dem Marktprozeß ergebende Einkommensverteilung zugunsten der Unternehmen und der Vermögensbesitzer verschoben. Das läßt sich an der seit 1980 stark gestiegenen Gewinnquote und – parallel dazu – der innerhalb von zehn Jahren um 5 1/2 Prozentpunkte auf 70,3% gesunkenen Lohnquote ablesen³⁵. In anderen Konjunkturzyklen wurde durch stärker steigende Löhne im ausklingenden Boom und in der ersten Phase des Abschwungs später wieder die alte Verteilungsrelation angenähert.

Aufgrund der Wiedervereinigung unterblieb eine solche Entwicklung weitgehend; statt dessen fand eine weitere Verteilungsänderung zu Lasten der abhängig Beschäftigten statt. Dies wird noch deutlicher sichtbar, wenn man die Finanztransfers der westdeutschen an die ostdeutsche Sozialversicherung, die die Einkommen aus unselbständiger Arbeit statistisch erhöhen, ohne daß die Arbeitnehmer in den alten Ländern davon profitieren, herausrechnet³⁶. Die Lohnquote hat dann 1994 nicht bei 70,2%, sondern bei 69,7% gelegen. Zudem haben die verschiedenen Maßnahmen zur Finanzierung der deutschen Einheit in ihrer Gesamtheit die Bezieher niedriger Einkommen stärker belastet³⁷.

³² Wegen der Preissteigerungen zwischen 1989 und 1991 müßten beide Werte real, d.h. in Preisen von 1991, noch etwas niedriger liegen.

³³ Dazu hat zudem die Zunahme der westdeutschen Bevölkerung um 4 Mill. seit 1989 beigetragen (Tabelle 4), die nur zum kleineren Teil auf Wanderungen von Ost- nach Westdeutschland zurückzuführen war.

³⁴ Für 1995 wurde ein in Ostdeutschland um 20% niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen unterstellt.

³⁵ Das verdeutlicht auch die Entwicklung anderer Kenngrößen: Die vom Sachverständigenrat berechnete Gewinn-Erlös-Relation, die 1980 4,5% betragen und 1982 mit 2,4% ihren Tiefpunkt erreicht hatte, stieg bis 1989 auf 8,2% und bis 1990 auf 9,0%, und die Kapitalrentabilität nahm zwischen 1980 und 1990 um 2 1/2 Prozentpunkte zu.

³⁶ Die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit beinhalten die Arbeitnehmer- und die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

³⁷ Vgl. R. Neubäumer: Die Verteilungswirkungen des Aufbaus in den neuen Bundesländern, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 5, S. 239-245.

Ungeklärte Verteilungsfragen

Sowohl eine Bilanz nach fünf Jahren Wirtschafts- und Währungsunion³⁸ als auch die enttäuschende Entwicklung der letzten beiden Jahre in Ostdeutschland machen deutlich, daß hohe Transferleistungen an die neuen Bundesländer noch für eine lange Zeit notwendig und sinnvoll sein werden:

Trotz hoher Investitionen in Ostdeutschland, die bereits 1994 pro Kopf um 40% über denen in Westdeutschland lagen, hat die Kapitalausstattung pro Einwohner erst 61% derjenigen in den alten Ländern erreicht.

Selbst bei einem Wachstumsvorsprung gegenüber Westdeutschland in Höhe von 10% beim Bruttoanlagevermögen würde es ungefähr zehn weitere Jahre dauern, bis eine gegenüber Westdeutschland vergleichbare Kapitalausstattung erreicht wäre.

Danach sieht es aber nicht aus, denn das reale Wachstum in den neuen Ländern flachte 1995 auf 7% und 1996 auf nur noch 2% ab.

Schließlich gingen die Investitionen in Ostdeutschland in den letzten eineinhalb Jahren so deutlich zurück, daß ein „Wiederanschieben“ durch eine höhere oder zumindest gleichbleibende Investitionsförderung erforderlich ist.

Es gilt sich endgültig von der Illusion zu lösen, daß die Wirtschaftskraft der neuen Länder in nur wenigen Jahren an die der alten Länder angeglichen werden kann.

Vor diesem Hintergrund müssen – im Zusammenhang mit dem Vereinigungsprozeß verdrängte – Verteilungsfragen wieder aufgegriffen werden. Es geht nicht nur darum, „die Lasten für Haushaltssanierung und Aufschwung Ost .. ausgewogen (zu verteilen)“³⁹, sondern auch darum, die Weichen für die Zukunft zu stellen und vor allem die folgenden Fragen offen zu diskutieren:

³⁸ Vgl. DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 13. und 14. Bericht, in: DIW-Wochenbericht, 27-28/1995, S. 463-493, und DIW-Wochenbericht, 27/1996, S. 435-460; H.-H. Härtel: Ostdeutschland: Abschied von Illusionen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 6, S. 218-219; R. Neubäumer: Erfolge und Probleme im deutschen Vereinigungsprozeß, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 11, S. 574-581.

³⁹ Überschrift in „Die Zeit“ vom 29. 1. 1993.

⁴⁰ Durchschnittliche Stundenverdienste außerhalb der Landwirtschaft. Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1995/96, Z. 40.

⁴¹ W. Gerstenberger, F. Neumann: Der Um- und Neubau der ostdeutschen Wirtschaft im Spiegel der Investitionstätigkeit, in: ifo-schnelldienst, 13/1996, S. 8-21, hier S. 19.

⁴² Eigene Umwandlung eines Zitats von H.-H. Härtel, aa.O., S. 219.

Inwieweit ist eine (weitere) Umverteilung zwischen den Beziehern von Einkommen aus abhängiger Beschäftigung und Selbständigen und Vermögensbesitzern und – eng damit verknüpft – eine stärkere Konzentration der Einkommensverteilung gesellschaftlich gewollt und/oder ökonomisch erforderlich? Sollten wir uns dabei an amerikanischen Erfahrungen orientieren, auf die häufig im Zusammenhang mit der Schaffung zahlreicher neuer Arbeitsplätze verwiesen wird, oder kommt bei uns eine Lohnentwicklung wie in den Vereinigten Staaten nicht in Frage, wo zwischen 1973 und 1995 ein Rückgang der realen Stundenlöhne um 13% stattfand⁴⁰, obwohl im gleichen Zeitraum das reale Pro-Kopf-Einkommen um 38% gestiegen ist?

In welchem Ausmaß sollte (und kann) der Staat die sich aus dem Markt ergebende primäre Einkommensverteilung durch die Erhebung von Steuern und Sozialabgaben korrigieren?

Ist es notwendig und sinnvoll, daß der Anteil der gesamtwirtschaftlichen Produktion, der für öffentliche Güter verwandt wird, sinkt, oder haben in den zurückliegenden Dekaden die Aufgaben des Staates zugenommen, so daß zumindest ein gleichbleibender Staatsanteil sinnvoll ist? In welchen Bereichen sollte gegebenenfalls gespart werden? Dürfte es sich nicht gerade vor dem Hintergrund der langfristigen Entwicklung der Standortqualität als „Bumerang“ erweisen, wenn weniger in die Infrastruktur investiert wird und vor allem die staatlichen Ausgaben für Bildung stark abgebaut werden?

Wie soll zwischen den alten und den neuen Bundesländern verteilt werden? Soll weiter eine schnelle Heranführung der ostdeutschen an die westdeutschen Einkommen und damit eine Angleichung der Lebensverhältnisse angestrebt werden, oder sollten die Löhne mit Blick auf die Produktivitätsentwicklung nicht schneller, oder sogar langsamer, als in der alten Bundesrepublik steigen, so daß sich die Schere zwischen den ost- und den westdeutschen Lohnstückkosten nicht weiter öffnet, sondern langsam schließt? Sollen die Transferleistungen an die neuen Länder aufgestockt oder in naher Zukunft abgebaut werden?

„Die aktuelle Kritik am Standort Deutschland (ist) sicher interessenpolitisch überzeichnet“⁴¹ und kann nicht losgelöst von noch ungeklärten Verteilungsfragen gesehen werden. Um so mehr gilt, daß „in der wirtschaftspolitischen Diskussion die Auseinandersetzung um die Standortqualität Deutschlands die Debatte über Verteilungsfragen nicht ganz verdrängen darf“⁴².