

Klodt, Henning et al.

Book — Digitized Version

Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb: die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand

Kieler Studien, No. 228

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Klodt, Henning et al. (1989) : Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb: die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand, Kieler Studien, No. 228, ISBN 3163455433, Mohr, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/448>

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.

Kieler Studien

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Herausgegeben von Horst Siebert

228

Henning Klodt · Klaus-Dieter Schmidt et al.

Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb

Die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand

Autoren:

Alfred Boss, Axel Busch, Henning Klodt,
Astrid Rosenschon, Klaus-Dieter Schmidt,
Wolfgang Suhr



J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

ISSN 0340-6989

226 550

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb :

die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand / Henning Klodt ;

Klaus-Dieter Schmidt et al. Autoren: Alfred Boss ... -

Tübingen : Mohr, 1989

(Kieler Studien ; 228)

ISBN 3-16-345543-3 kart.

ISBN 3-16-345544-1 Gewebe

NE: Klodt, Henning [Hrsg.]; Boss, Alfred [Mitverf.]; GT

Schriftleitung: Hubertus Müller-Groeling



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1989

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht

gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	XV
A. Einleitung: Die Bundesrepublik Deutschland als Produktionsstandort	1
B. Referenzszenario: Herausforderungen von außen	10
X1. Strukturwandel und Wachstum in der Weltwirtschaft: Anzeichen einer neuen Dynamik	10
1. Positionsverschiebungen in der Wachstumshierarchie	10
2. Stagnation und Revitalisierung des Welthandels	14
3. Regionaler und sektoraler Strukturwandel im Warenhandel	17
4. Außenhandel und Strukturwandel	24
II. Internationale Arbeitsteilung: Impulse durch neue Technologien	27
1. Interindustrieller Handel: Neue Konkurrenten	27
2. Intraindustrieller Handel: Neue Märkte	34
3. Integration oder Desintegration der Weltwirtschaft?	40
III. Exportstärke und Investitionsschwäche: Zwei Seiten einer Medaille	43
C. Standortbestimmung: Fortschritte und Defizite im Anpassungsprozeß	46
X I. Wandel der Produktionsstruktur: Neue Muster	46
1. Tertiarisierung: Produktion von Dienstleistungen und Dienstleistungen in der Produktion	48
a. Dienstleistungen als Funktion	49
b. Dienstleistungen als Output und Input	50
c. Externe und interne Dienstleistungen im Bereich der industriellen Produktion	54
2. Globalisierung und Internationalisierung: Geographische Ausweitung der Absatz- und Beschaffungsmärkte	58
a. Exporte und Auslandsproduktion	58
b. Arbeitsplätze im Wettbewerb	66
3. Diversifizierung: Umstrukturierung und Akquisition von Unternehmen	70
a. Interne Diversifizierung durch vertikalen Produktionsverbund	70

b. Externe Diversifizierung durch Fusionen	75
4. Dezentralisierung: Abnehmende Fertigungstiefe als Beispiel	79
X II. Lohnstruktur, Regulierungsdichte und Arbeitslosigkeit: Korrekturbedarf	85
1. Nachfragemangel und Kostendruck als Ursache für Arbeitslosigkeit?	85
2. Nochmals: Strukturwandel und Arbeitslosigkeit	88
a. Zur Messung von struktureller Arbeitslosigkeit	90
b. Dimensionen struktureller Arbeitslosigkeit	93
3. Optionen bei struktureller Arbeitslosigkeit	98
4. Hindernisse beim Abbau von struktureller Arbeitslosigkeit	102
a. Zu wenig Lohndifferenzierung	104
b. Zu viel Marktregulierung	107
D. Kurskorrekturen: Handlungsbedarf für die Wirtschaftspolitik	109
I. Institutionen und Marktprozeß: Zur Rollenverteilung zwischen Staat und Privaten	109
1. Das Konzept der Marktwirtschaft: Neue Entwicklungen in der Wirtschaftstheorie	109
2. Staatliche Regulierungen und Marktversagen: Folgerungen für die Wirtschaftspolitik	113
II. Deregulierung, Privatisierung und dynamischer Wettbewerb: Erste Erfahrungen	116
1. Entwicklung im Ausland	117
a. Mehr Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten	117
b. Marköffnung im Telekommunikationssektor	123
c. Ansätze zur Deregulierung in der Elektrizitätswirtschaft	127
2. Deregulierung und Privatisierung in der Bundesrepublik	133
a. Telekommunikation	135
b. Linienluftverkehr	136
3. Deregulierungspotentiale nicht ausgeschöpft	138
III. Abbau von Subventionen: Kein Schritt voran	139
1. Subventionen in den achtziger Jahren: Weniger Steuervergünstigungen, mehr Finanzhilfen	139
2. Subventionen und Branchenstruktur: Wettbewerb wird verfälscht	143

3. Subventionen und Außenhandel: Verzerrungen der Spezialisierungsstruktur	151
4. Resümee: Strategien für einen Subventionsabbau	153
IV. Senkung der Steuern: Die Konkurrenz zieht davon	155
1. Entwicklung der Abgabenquote: Wo steht die Bundesrepublik im internationalen Vergleich?	155
2. Gewinn- und Einkommensteuerbelastung: Handicaps für den Standort Bundesrepublik	159
3. Steuerreform: Zaghafte im Inland - mutig im Ausland	164
4. Was vordringlich ist: Gewinnsteuern senken	166
X E. Zusammenfassung: Im Strukturwandel vorangekommen?	168
Anhang	176
I. Zur Konzeption des Strukturberichts 1989	176
II. Zur Methode der Constant-market-share-Analyse	178
III. Zum Revisionsbedarf bei den Statistiken über Erwerbstätigkeit aufgrund der Ergebnisse der Volks- und Berufszählung 1987	179
IV. Die Eingruppierung der Wirtschaftsbereiche nach ihrer Faktorausstattung	181
V. Zur Berechnung des Humankapitals nach dem Bestandskonzept	185
VI. Zum Subventionsbegriff	185
VII. Subventionen im internationalen Vergleich	188
VIII. Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften in ausgewählten Industrieländern	190
IX. Anhangtabellen	199
Literaturverzeichnis	202
Stichwortverzeichnis	217

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	- Entwicklung des Bruttosozialprodukts in ausgewählten Ländern 1970-1988	6
Tabelle 2	- Arbeitslosenquoten für ausgewählte Länder 1978-1989	12
Tabelle 3	- Expansion des Welthandelsvolumens und der Weltproduktion 1960-1988	15
Tabelle 4	- Exportquoten ausgewählter Länder 1960-1987	16
Tabelle 5	- Regionalstruktur der Exporte der OECD-Länder insgesamt und der Bundesrepublik 1970-1987	20
Tabelle 6	- Güterstruktur der Exporte der OECD-Länder insgesamt und der Bundesrepublik 1970-1987	21
Tabelle 7	- Veränderung der Weltmarktanteile und ihre Komponenten für ausgewählte Länder 1970-1987	23
Tabelle 8	- Kennziffern zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit für ausgewählte Länder 1961-1986	31
Tabelle 9	- Zur Struktur der Importe aus Südostasien für ausgewählte Länder 1961-1986	33
Tabelle 10	- Handelsvolumen der Bundesrepublik nach Warengruppen 1961-1986	35
Tabelle 11	- Kennziffern zum intraindustriellen Handel für ausgewählte Länder 1961-1986	38
Tabelle 12	- Kennziffern zum intraindustriellen Handel der Bundesrepublik nach Regionen 1961-1986	39
Tabelle 13	- Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandel der Triade 1963-1987	42
Tabelle 14	- Erwerbstätige in der Dienstleistungsproduktion nach Wirtschaftsbereichen im Unternehmenssektor in der Bundesrepublik 1973, 1980 und 1987	49
Tabelle 15	- Aufkommen und Verwendung externer marktbestimmter Dienstleistungen in der Bundesrepublik 1970 und 1986	52
Tabelle 16	- Einsatz externer marktbestimmter Dienstleistungen in der Produktion, Bundesrepublik 1970 und 1986	53
Tabelle 17	- Unmittelbare und mittelbare Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland nach Ländern 1987	61

Tabelle 18 - Unmittelbare und mittelbare Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland nach Wirtschaftsbe- reichen 1980 und 1987	62
Tabelle 19 - Struktur der Auslandsinvestitionen von Unternehmen ausgewählter Länder 1981-1987	65
Tabelle 20 - Umsatz und Beschäftigte von Unternehmen mit deutscher Beteiligung im Ausland und ausländischer Beteiligung im Inland nach Wirtschaftsbereichen 1980 und 1987	68
Tabelle 21 - Diversifizierung der Produktion in Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes in der Bundesrepublik 1980	72
Tabelle 22 - Zusammenschlüsse von Unternehmen nach § 23 GWB nach Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik 1976-1986	76
Tabelle 23 - Die zehn Branchen mit den meisten Fusionen nach den Schwerpunkten der sektoralen Diversifikation in der Bundesrepublik 1986	78
Tabelle 24 - Wertschöpfungsquoten im Verarbeitenden Gewerbe in der Bundesrepublik, Japan und Südkorea 1984	84
Tabelle 25 - Erwerbstätige im Verarbeitenden Gewerbe in der Bun- desrepublik 1973-1986	89
Tabelle 26 - Struktur der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik 1983-1988	94
Tabelle 27 - Langzeitarbeitslose in der Bundesrepublik nach Merk- malen, die eine Vermittlung erschweren, 1983-1988 ...	95
Tabelle 28 - Veränderung der Zahl der Arbeitsplätze in Branchen mit hoher Komplementarität zwischen einfacher und qualifizierter Arbeit in der Bundesrepublik 1977-1986	100
Tabelle 29 - Durchschnittliche Jahresverdienste von ganzjährig vollzeitbeschäftigten sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern nach Wirtschaftsbereichen und Qua- lifikationen in der Bundesrepublik 1984	106
Tabelle 30 - Entwicklung der Subventionen in der Bundesrepublik 1981-1986	140
Tabelle 31 - Subventionen im Verhältnis zu ausgewählten gesamt- wirtschaftlichen Bezugsgrößen in der Bundesrepublik 1981-1986	141
Tabelle 32 - Ausgewählte Komponenten der Subventionen in der Bundesrepublik 1986-1988	142

Tabelle 33 - Ausgewählte Finanzhilfen des Bundes 1986, 1987 und 1988	144
Tabelle 34 - Subventionen und Subventionsgrade nach Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik 1981-1986	145
Tabelle 35 - Zur Herstellung von Allokationsneutralität hypothetisch erforderliche Umschichtung des Subventionsvolumens in der Bundesrepublik 1981, 1984 und 1986	149
Tabelle 36 - RCA-Koeffizienten und Subventionsgrade im Verarbeitenden Gewerbe in der Bundesrepublik 1981-1986	152
Tabelle 37 - Abgabenbelastung in ausgewählten OECD-Ländern 1965, 1980 und 1986	158
Tabelle 38 - Körperschaftsteuersätze in ausgewählten Ländern 1980-1990	161
Tabelle 39 - Maximale marginale Einkommensteuersätze in ausgewählten Ländern 1980-1990	162
 Tabelle A1 - Kennziffern zum Einsatz von Produktionsfaktoren nach Wirtschaftsbereichen des Verarbeitenden Gewerbes in der Bundesrepublik 1984	 183
Tabelle A2 - Eingruppierung der Wirtschaftsbereiche des Verarbeitenden Gewerbes nach den Faktorintensitäten 1984	184
Tabelle A3 - Subventionen des Staates in ausgewählten OECD-Ländern 1974-1986	189
Tabelle A4 - Beihilfen in ausgewählten EG-Ländern 1981-1986	190
Tabelle A5 - Steuerbelastung einer Kapitalgesellschaft in ausgewählten Ländern im Falle der Gewinnthesaurierung 1988	191
Tabelle A6 - Steuerbelastung einer Kapitalgesellschaft in ausgewählten Ländern im Falle der Gewinnausschüttung an Anteilseigner mit Wohnsitz in diesen Ländern 1988	193
Tabelle A7 - Steuerbelastung eines Anteilseigners einer Kapitalgesellschaft in ausgewählten Ländern im Falle der Gewinnausschüttung bei Wohnsitz in diesen Ländern in Abhängigkeit vom persönlichen Einkommensteuersatz 1988	194
Tabelle A8 - Steuerbelastung eines privaten inländischen Anteilseigners bei einer Ausschüttungsquote von 50 vH in Abhängigkeit vom persönlichen Einkommensteuersatz 1988	195

Tabelle A9 - Steuerbelastung eines privaten, inländischen Anteilseigners bei einer Ausschüttungsquote von 25 vH in Abhängigkeit vom persönlichen Einkommensteuersatz 1988	195
Tabelle A10 - Steuerbelastung auf Unternehmensebene bei Gewinnthesaurierung und bei Ausschüttung an einen deutschen Anteilseigner sowie Einkommen des deutschen Anteilseigners bei Entstehung des Unternehmensgewinns in ausgewählten Ländern 1988	197
Tabelle A11 - Steuerbelastung auf Unternehmensebene bei Gewinnthesaurierung und bei Ausschüttung an einen britischen oder amerikanischen Anteilseigner sowie Einkommen des britischen oder amerikanischen Anteilseigners bei Entstehung des Unternehmensgewinns in ausgewählten Ländern 1988	198
Tabelle A12 - Produktkategorien nach dem Internationalen Warenverzeichnis für den Außenhandel	199
Tabelle A13 - Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, die Dienstleistungen für andere Unternehmen erbringen, Bundesrepublik 1988	200
Tabelle A14 - Abgabenquote und Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in den OECD-Ländern 1980 und 1986	201

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1 - Nettoinvestitionen und Außenbeitrag der Bundesrepublik 1973-1988	4
Schaubild 2 - Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der Bruttoanlageinvestitionen in ausgewählten Ländern 1975-1988	11
Schaubild 3 - Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten Industriebranchen in der Bundesrepublik und im Vereinigten Königreich 1973-1986	14
Schaubild 4 - Exportquote und Bevölkerung der OECD-Länder 1987	17
Schaubild 5 - Weltmarktanteil ausgewählter Länder 1970-1988	18
Schaubild 6 - Nettoexportquote und Industrieanteil in der Bundesrepublik 1973-1988	25
Schaubild 7 - Handelsströme in der Triade 1987	41
Schaubild 8 - Ausländische Direktinvestitionen in der Bundesrepublik und deutsche Direktinvestitionen im Ausland 1970-1988	45
Schaubild 9 - Entwicklung der relativen Einkommensposition zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor sowie der Arbeitsplätze in beiden Sektoren in der Bundesrepublik 1973-1988	47
Schaubild 10 - Veränderung der Erwerbstätigen nach dem überwiegenden Tätigkeitsbereich in der Bundesrepublik 1973-1987	51
Schaubild 11 - Wirtschaftsbereiche des Produzierenden Gewerbes mit über- und mit unterdurchschnittlich hohem Dienstleistungsangebot in der Bundesrepublik 1988	56
Schaubild 12 - Eigenproduktion und Fremdbezug von Dienstleistungen für Produktionszwecke im Produzierenden Gewerbe der Bundesrepublik 1988	57
Schaubild 13 - Umsatzentwicklung beim Verarbeitenden Gewerbe der Bundesrepublik 1980-1987	60
Schaubild 14 - Veränderung im Umsatz multinationaler deutscher Unternehmen und im Internationalisierungsgrad in ausgewählten Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes 1980-1987	63

Schaubild 15 - Veränderung der Nettoproduktion bei Unternehmen und fachlichen Unternehmensteilen des Verarbeitenden Gewerbes in der Bundesrepublik 1980-1987	74
Schaubild 16 - Wertschöpfungsquote im Verarbeitenden Gewerbe in der Bundesrepublik 1978 und 1986	83
Schaubild 17 - Zusammenhang zwischen Auslastungsgrad des Produktionspotentials, Lohnquote und Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik 1965-1988	87
Schaubild 18 - Die Beveridge-Kurve für die Bundesrepublik 1976-1988	91
Schaubild 19 - Veränderung der Zahl der Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor nach den Qualifikationsanfordernissen in der Bundesrepublik 1977-1986 ...	98
Schaubild 20 - Komplementäre und substitutive Beziehungen zwischen Arbeitsplätzen mit geringen und mittleren/hohen Qualifikationsanforderungen nach Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik 1977-1986	101
Schaubild 21 - Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor in der Bundesrepublik, den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich 1973-1986	103
Schaubild 22 - Zahl der Unfälle im amerikanischen Luftverkehr 1955-1987	119
Schaubild 23 - Entwicklung der Abgabenbelastung in ausgewählten OECD-Ländern 1965-1987	156
Schaubild 24 - Steuerbelastung und Entwicklungsniveau in den OECD-Ländern 1980 und 1986	159
Schaubild 25 - Marginaler Einkommensteuersatz in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen in der Bundesrepublik, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten 1990	164
Schaubild A1 - Erwerbstätige und beschäftigte Arbeitnehmer nach dem Mikrozensus und den VGR 1972-1987	180

Abkürzungen für Länder, Organisationen und Systematiken

A	Österreich
AT&T	American Telephone & Telegraph
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BT	British Telecom
CDN	Kanada
CEA	Council of Economic Advisers
CEGB	Central Electricity Generating Board
D	Bundesrepublik Deutschland
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
E	Spanien
EAB	Electricity Area Boards
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaften
ERP	European Recovery Program
EVU	Elektrizitätsversorgungsunternehmen
EWS	Europäisches Währungssystem
F	Frankreich
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GB	Vereinigtes Königreich
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
I	Italien
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IPP	Independent Power Producer
ISIC	International Standard Industrial Classification
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
IWG	Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik e. V.
J	Japan
JNR	Japan National Railway Corporation
KDD	Kokushai Denshin Denwa
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NL	Niederlande
NTT	Nippon Telephone and Telegraph
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organisation of Petroleum Exporting Countries
PURPA	Public Utility Regulatory Policies Act
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
S	Schweden
SITC	Standard International Trade Classification
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SYPRO	Systematik der Wirtschaftszweige, Fassung für die Statistik im Produzierenden Gewerbe
UN	Vereinte Nationen
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VZ	Volks- und Berufszählung

Abkürzungen für die Wirtschaftsbereiche

AU Alle Wirtschaftsbereiche

LF Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

LA Landwirtschaft

FF Gewerbliche Gärtnerei und Tierhaltung, Forstwirtschaft, Fischerei

PG Warenproduzierendes Gewerbe

EW Energie- und Wasserversorgung, Bergbau

EL Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgung

ED Elektrizitäts- und Fernwärmeversorgung usw.

GS Gasversorgung

WA Wasserversorgung

BB Bergbau

KB Kohlenbergbau

UB Übriger Bergbau

VG Verarbeitendes Gewerbe

CH Chemische Industrie, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen

MO Mineralölverarbeitung

KS Herstellung von Kunststoffwaren

GU Gummiverarbeitung

SE Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden

FN Feinkeramik

GL Herstellung und Verarbeitung von Glas

EI Eisenschaffende Industrie

NE NE-Metallerzeugung, NE-Metallhalbzeugwerke

GI Gießerei

ZI Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung usw.

SS Stahl- und Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau

MA Maschinenbau

BD Herstellung von Büromaschinen, ADV-Geräten und -Einrichtungen

KZ Straßenfahrzeugbau, Reparatur von Kraftfahrzeugen usw.

SB Schiffbau

LR Luft- und Raumfahrzeugbau

ER Elektrotechnik, Reparatur von Haushaltsgeräten

FO Feinmechanik, Optik, Herstellung von Uhren

EM Herstellung von Eisen-, Blech- und Metallwaren

MS Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Füllhaltern usw.

HO Holzbe- und Holzverarbeitung

HB Holzbearbeitung

HZ Holzverarbeitung

ZP Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugnisse

PP Papier- und Pappeverarbeitung

DV Druckerei, Vervielfältigung

LL Ledergewerbe

LE Ledererzeugung

LV Lederverarbeitung

TX Textilgewerbe

BM Bekleidungsgewerbe

EG Ernährungsgewerbe einschließlich Getränkeherstellung

EO Ernährungsgewerbe ohne Getränkeherstellung

GT Getränkeherstellung
 TB Tabakverarbeitung
 BA Baugewerbe
 BH Bauhauptgewerbe
 AB Ausbaugewerbe

HV *Handel und Verkehr*
 HA Handel
 GH Großhandel, Handelsvermittlung
 EH Einzelhandel
 VN Verkehr, Nachrichtenübermittlung
 EB Eisenbahnen
 SW Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen
 NM Deutsche Bundespost
 SV Übriger Verkehr

DI *Dienstleistungsunternehmen*
 KV Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen
 KI Kreditinstitute
 VO Versicherungsunternehmen
 DW Sonstige Dienstleistungsunternehmen, Wohnungsvermietung
 WV Wohnungsvermietung
 SD Sonstige Dienstleistungsunternehmen
 GB Gastgewerbe, Heime
 BW Bildung, Wissenschaft, Kultur usw., Verlagsgewerbe
 GV Gesundheits- und Veterinärwesen
 UD Übrige Dienstleistungsunternehmen

UN Unternehmen zusammen

SP Staat, Private Haushalte, Private Organisationen ohne Erwerbszweck
 ST Staat
 GK Gebietskörperschaften
 SO Sozialversicherung
 PR Private Haushalte, Private Organisationen ohne Erwerbszweck
 PH Private Haushalte (Hausliche Dienste)
 PO Private Organisationen ohne Erwerbszweck

Zusätzliche Abkürzungen:

NI NE-Metallerzeugung, -gießerei
 BN Herstellung, Reparatur von Büromaschinen
 AV Herstellung, Reparatur von EDV-Einrichtungen
 OP Herstellung optischer Erzeugnisse
 AP Architektur-, Programmierbüros, technische Büros
 VV Vermögensverwaltung
 WW Wirtschaftswerbung
 AD Sonstige wirtschaftsbezogene Dienstleistungen
 CR Chemische Reinigung
 FP Friseur-, Körperpflegegewerbe
 KU Kunst, Unterhaltung
 MV Medien, Verlage
 EY Entsorgung, hygienische Einrichtungen

Vorwort

Im Jahre 1979 hat der Bundesminister für Wirtschaft das Institut für Weltwirtschaft, zusammen mit vier anderen großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten, mit einer regelmäßigen Strukturberichterstattung beauftragt. Danach haben die Institute, neben Schwerpunktstudien zu ausgewählten Themen, in mehrjährigen Abständen einen Hauptbericht (Kernbericht) zu erarbeiten, der die Grundlinien des Strukturwandels beschreibt, seine Ursachen offenlegt und die Konsequenzen, die sich daraus für die Wirtschaftspolitik ergeben, aufzeigt. Bis Ende 1987 haben drei Berichtsrunden stattgefunden.

Beginnend mit der vierten Berichtsrunde hat der Bundesminister für Wirtschaft das Verfahren dahingehend geändert, daß die Institute den Hauptbericht nicht mehr gleichzeitig, sondern nacheinander erstellen. Als erstes wurde mit dem Schreiben vom 12.07.1988 das Institut für Weltwirtschaft beauftragt. Der vierte Hauptbericht wird hiermit vorgelegt.

Wegen der kurzen Zeitspanne, die seit der Übergabe des letzten Hauptberichts verstrichen ist, konzentriert sich dieser Bericht auf die Entwicklung am "aktuellen Rand". Das zentrale Thema ist der internationale Standortwettbewerb. Es wird untersucht, welche Veränderungen sich in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung (insbesondere als Folge des raschen technologischen Wandels) abzeichnen und welche Konsequenzen dies für die fortgeschrittenen Industrieländer und die Bundesrepublik Deutschland hat. Dabei werden die Stärken und Schwächen der deutschen Unternehmen herausgearbeitet - beim internationalen Handel von Gütern und Dienstleistungen und, was zunehmend wichtiger wird, beim Austausch mobiler Produktionsfaktoren. Denn der internationale Wettbewerb gerät immer mehr zu einem Wettbewerb der Produktions- und Investitionsstandorte. Hierbei verfügen jene Länder über die besten Karten, die dem mobilen Kapital die besseren Anlagemöglichkeiten bieten.

Die Strukturberichte haben eine wichtige Informationsfunktion. Sie sollen nach den Vorstellungen des Auftraggebers Orientierungshilfe bei den

Entscheidungen der staatlichen Stellen und der privaten Wirtschaft sein. Der Bericht richtet sich deshalb nicht nur an die Adresse von Experten, sondern auch an die breite Öffentlichkeit. Im Text wird aus diesem Grunde auch auf eine ausführliche Darlegung statistisch-methodischer Probleme verzichtet. Soweit für das Verständnis erforderlich, findet der Leser die notwendigen Hinweise im Anhang.

Der Bericht ist eine Gemeinschaftsarbeit. Die Vielzahl der Themen kann nur in Teamarbeit behandelt werden. Im einzelnen haben daran mitgewirkt: Alfred Boss, Axel Busch, Henning Klodt, Astrid Rosenschon, Klaus-Dieter Schmidt und Wolfgang Suhr.

Die Verfasser möchten allen Dank sagen, die die Arbeiten tatkräftig unterstützt haben. Hervorgehoben seien Regina Möckel und Jutta Stribny, die sich um die Rechenarbeiten gekümmert haben, und Petra Walter, die das Manuskript betreut hat.

Die Leitung der Arbeiten lag bei Juergen B. Donges und Klaus-Dieter Schmidt. Beide tragen auch die Gesamtverantwortung für den Bericht.

Kiel, im Juni 1989

Prof. Dr. Horst Siebert
Präsident

A. Einleitung: Die Bundesrepublik Deutschland als Produktionsstandort

1. Die deutsche Wirtschaft befindet sich im konjunkturellen Aufwind. Sie hat den Schwächeanfall, den sie im Herbst 1987 im Gefolge von Börsenkrach und Dollarkursverfall erlitten hatte, rasch überwunden. Entgegen allen Erwartungen war 1988 ein gutes Jahr, und das Jahr 1989 wird nicht schlechter laufen. Doch Konjunktur ist nicht gleich Wachstum. Die Frage lautet: Ist die deutsche Wirtschaft auf einen steileren Wachstumspfad eingeschwenkt? Hat sie wieder Anschluß an die Wachstumsdynamik in anderen Ländern gefunden?

Einerseits: Es ist nicht zu übersehen, daß sich die Konstitution der deutschen Wirtschaft verbessert hat. Vor wenigen Jahren hätten heftige Turbulenzen an den Finanz- und Devisenmärkten, wie jene im Herbst 1987, vermutlich zu einem Einbruch bei den Investitionen geführt. Statt dessen sind seitdem die Investitionen so kräftig ausgeweitet worden wie schon lange nicht mehr. Dies ist ein hoffnungsvolles Zeichen. Denn die Schwäche bei den Investitionen war für die deutsche Wirtschaft immer mehr zur Achillesferse geworden. Sie bedrohte die internationale Wettbewerbsfähigkeit und engte den Wachstumsspielraum spürbar ein [Donges, Schmidt et al., 1988; Schmidt, Gundlach, 1988].

Andererseits: Die deutsche Wirtschaft wird dadurch begünstigt, daß sich die wirtschaftliche Dynamik überall in der Welt wieder verstärkt hat. Der Schwung bei den Investitionen rührt teilweise auch von der kräftigen Zunahme des Exports her. Viele Unternehmen müssen inzwischen vermehrt investieren, weil sie an der Kapazitätsgrenze produzieren.

Alles in allem erscheint es verfrüht, schon von einem Einschwenken auf einen steileren Wachstumspfad zu sprechen. Ein Urteil über den längerfristigen Trend läßt sich ohnehin nicht an der konjunkturellen Entwicklung festmachen. Es muß sich auf die Einschätzung der grundlegenden Wachstumsbedingungen stützen.

2. Verbesserung der Wachstumsbedingungen heißt, heute mehr denn je, die relative Attraktivität eines Landes in den Augen der internationalen

Kapitalanleger zu erhöhen. Seit reichlich einem Jahr ist hierzulande eine Kontroverse darüber im Gange, ob die deutsche Wirtschaft für den Wettbewerb um das mobile Kapital und um die Arbeitsplätze hinreichend gerüstet und mithin ein guter Produktionsstandort ist. Es handelt sich hierbei nicht um eine bloße Neuauflage jener Debatte aus den frühen achtziger Jahren über die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen auf den internationalen Industriegütermärkten, die durch die an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute ausgelöst worden war.¹ Damals hatte sich die Diskussion auf den internationalen Warenhandel im Hochtechnologiebereich konzentriert, diesmal ist sie wesentlich breiter angelegt. Es geht jetzt um den Produktionsstandort Bundesrepublik im ganzen - um die Investitionsbedingungen für in- und ausländische Unternehmen und damit um die Realeinkommen in der Zukunft, und zwar auch und gerade für die international weniger mobilen Produktionsfaktoren, das Gros der Arbeitnehmer.

Es ist sicherlich kein Zufall, daß das Standortthema zeitgleich mit einem anderen Thema in die Schlagzeilen geraten ist: die Vollendung des europäischen Binnenmarktes bis Ende 1992. Viele Unternehmen sind inzwischen dabei, frühere Investitionsentscheidungen zu überprüfen und, wo dies notwendig ist, zu korrigieren. Insofern muß der in Gang gekommene Investitionsaufschwung nicht notwendigerweise ein Zeichen für Stärke im internationalen Wettbewerb sein. Er kann auch die Anstrengungen der Unternehmen widerspiegeln, Schwachstellen zu beseitigen. Gleichwohl dokumentiert sich darin die Bereitschaft, die neuen Herausforderungen anzunehmen. Die Wirtschaftspolitik sollte diese Bereitschaft mit einer weiteren Verbesserung des Investitionsklimas unterstützen.

3. Die Standortdebatte hat mittlerweile auch in zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen ihren Niederschlag gefunden [IW, 1988; SVR, 1988; RWI, 1988]. Der deutschen Wirtschaft wird dort, wenngleich mit einigen Abstrichen, im allgemeinen eine gute Konstitution bescheinigt. Danach hält sie beträchtliche Trumpfkarten in der Hand. An vorderer Stelle werden immer wieder genannt die im Vergleich zum Ausland hohen Auf-

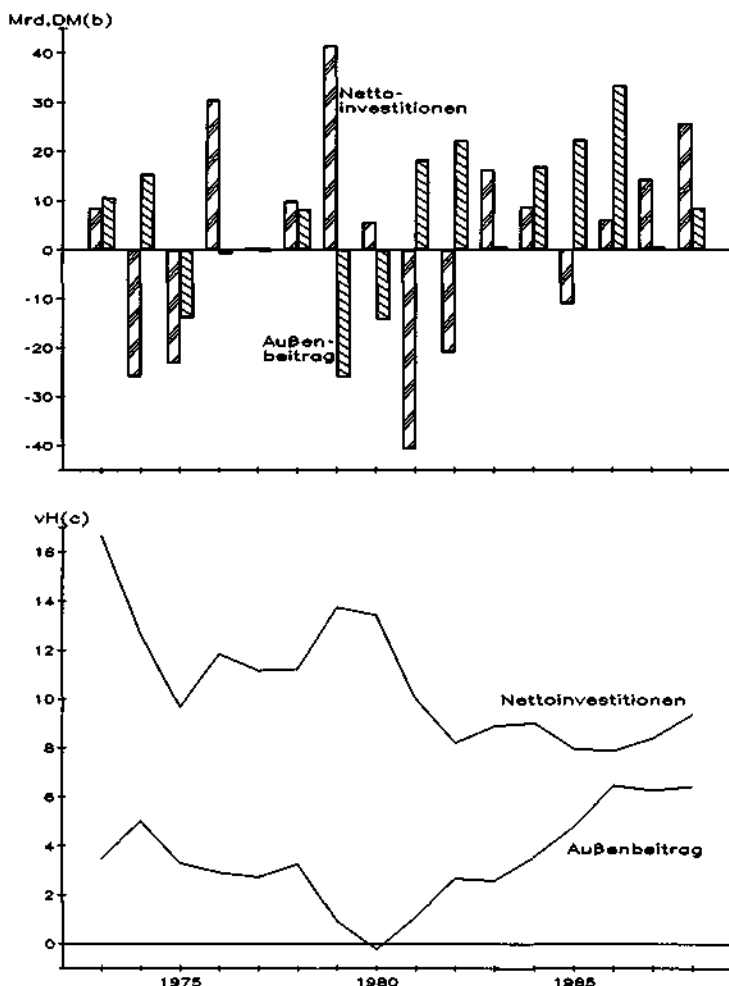
¹ DIW [1983]; Gerstenberger et al. [1983]; Horn [1983]; Härtel, Langer [1984]; Schmidt et al. [1984].

wendungen für Forschung und Entwicklung, die große Anzahl der Patentanmeldungen, die gute Verkehrsinfrastruktur, der hohe Stand der Aus- und Weiterbildung im bewährten und international vorbildlichen dualen System der Berufsausbildung und schließlich günstige wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen, wie eine niedrige Inflationsrate oder das hohe Maß an sozialem Konsens. Dies mag alles richtig sein. Zu fragen ist gleichwohl, ob die deutsche Wirtschaft diese Trumpfkarten mit Erfolg auszuspielen versteht. Und hier, das zeigt die lebhafteste Diskussion, gibt es einige Zweifel.

4. Auf den ersten Blick mag es nicht einleuchten, der deutschen Wirtschaft in dieser Hinsicht Schwächen anzukreiden. Die Bundesrepublik hält im internationalen Industriegüterhandel unangefochten die Spitzenposition, und sie erzielt dabei hohe Leistungsbilanzüberschüsse. Wer beim Exportieren "Weltmeister" ist, so wird häufig argumentiert, kann so schlecht nicht sein.

Hohe Exportüberschüsse sind freilich für eine Volkswirtschaft kein lohnendes Ziel, und sie sind auch kein Beleg für eine rundum gute Standortqualität. Hohe Exportüberschüsse können sogar ein Indiz für unzureichende Attraktivität im Standortwettbewerb sein. Denn ein Land, das mehr exportiert als importiert, legt einen Teil seiner Ersparnisse im Ausland an, statt sie im Inland zu investieren: Definitionsgemäß ist der Überschuß in der Leistungsbilanz, der sich aus dem Überschuß in der Waren- und Dienstleistungsbilanz (Außenbeitrag) und dem in der Bilanz der unentgeltlichen Übertragungen zusammensetzt, gleich dem Defizit in der Kapitalbilanz - von einer möglichen Veränderung der Währungsreserven der Bundesbank einmal abgesehen. Seit Anfang der achtziger Jahre hat die deutsche Wirtschaft nicht einmal 10 vH des Nettosozialprodukts zu Marktpreisen zur Erweiterung und Verbesserung des heimischen Produktionspotentials aufgewendet, deutlich weniger als in den siebziger Jahren (13 vH). Zugleich hat sie in einer Größenordnung von 4 vH des Nettosozialprodukts mehr Waren und Dienstleistungen ins Ausland exportiert als von dort importiert (Schaubild 1). Dauerhaft hohe Exportüberschüsse sind somit ein Zeichen dafür, daß Wachstumschancen im eigenen Land nicht wahrgenommen werden. Ein Land ist nur dann ein guter Produktionsstandort, wenn es zumindest die Ressourcen, über die es selbst

Schaubild 1 - Nettoinvestitionen und Außenbeitrag der Bundesrepublik 1973-1988 (a)



(a) In jeweiligen Preisen. - (b) Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - (c) Anteil am Netto-Sozialprodukt zu Marktpreisen.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

verfügt, seine Ausstattung mit Sachkapital, seinen Bestand an Arbeitskräften und nicht zuletzt seinen Fundus an technischem Wissen, zur Steigerung des Wohlstands seiner Bürger und zur Schaffung von Arbeitsplätzen voll nutzt. Das ist in den vergangenen fünfzehn Jahren in der Bundesrepublik aber nur mit Einschränkungen der Fall gewesen.

5. Offene Volkswirtschaften unterliegen inzwischen in weit höherem Maße außenwirtschaftlichen Anpassungszwängen als früher. Das hängt vor allem damit zusammen, daß

- die Märkte immer globaler,
- die Konkurrenten immer zahlreicher und
- die Produktionsfaktoren immer mobiler werden.

Dabei verschieben sich die Gewichte im Standortwettbewerb zunehmend; die Bedeutung der (vergleichsweise) immobilen Produktionsfaktoren nimmt ab, diejenige der (vergleichsweise) mobilen Produktionsfaktoren nimmt zu. Die Standortqualitäten eines Landes bemessen sich immer weniger nach seiner Ausstattung mit Produktionsfaktoren, bei denen es komparative Kostenvorteile hat, wie z.B. billige Rohstoffe oder billige Arbeitskräfte. Die Standortqualitäten hängen immer mehr davon ab, ob es Produktionsfaktoren, die dort knapp sind, auf sich ziehen kann, genauer gesagt davon, ob es genügend Kapital und technisches Wissen von anderswo importieren kann. Damit gewinnen die institutionellen Rahmenbedingungen, die die Investoren in einem Land vorfinden, an Bedeutung.

Hierzu gehören insbesondere die Höhe der (effektiven) Steuersätze, das Ausmaß staatlicher Regulierungen, die Stetigkeit und Verlässlichkeit der Wirtschaftspolitik, aber auch alles andere, was das Investitionsklima beeinflusst. Vor dem Hintergrund der Entwicklung in anderen Ländern gibt es durchaus Grund, über die Qualität des Produktionsstandorts Bundesrepublik nachzudenken.

6. Ob ein Land ein guter oder schlechter Produktionsstandort ist, läßt sich an seiner Wachstumsdynamik ablesen. Im Kreis der westlichen Industrieländer hat die Bundesrepublik seit Mitte der siebziger Jahre keinen Spitzenplatz mehr; in den achtziger Jahren findet sie sich im hinteren Feld (Tabelle 1, Ziffern 12 ff.). Sie wurde in letzter Zeit sogar vom Vereinigten Königreich klar überholt, das lange Zeit zu den Schlußlichtern zählte.

7. Eine unzureichende Wachstumsdynamik ist meistens ein Zeichen dafür, daß sich eine Volkswirtschaft schwer tut, mit dem Strukturwandel fertig zu werden: Die bisherigen Märkte bieten nicht genügend Expansions-

Tabelle 1 - Entwicklung des Bruttosozialprodukts (a) in ausgewählten Ländern 1970-1988 (vH) (b)

	1975-1980	1982-1988	1970-1988
Bundesrepublik	3,4	2,5	2,3
Frankreich	3,1	1,9	2,7
Italien	3,8	2,8	2,7
Japan	5,0	4,3	4,4
Schweden	1,3	2,4	1,9
Schweiz	1,7	2,4	1,5
Spanien	1,8	3,3	3,2
Vereinigte Staaten	3,4	4,0	2,8
Vereinigtes Königreich	1,8	3,5	2,2

(a) In konstanten Preisen. - (b) Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten.

Quelle: OECD (a).

chancen. Sie sind entweder weitgehend gesättigt, oder die ausländische Konkurrenz ist dort übermächtig. Die Umorientierung auf neue, zukunfts-trächtige Märkte kommt jedoch nicht rasch genug voran - es entsteht ein Anpassungsstau [Schmidt et al., 1984; Donges, Schmidt et al., 1988].

8. Die Bedeutung des Strukturwandels für das wirtschaftliche Wachstum wird mancherorts noch immer nicht hinreichend erkannt; mitunter werden die Kausalketten sogar anders herum geknüpft - das langsame Tempo des Strukturwandels wird mit der unzureichenden Wachstumsdynamik erklärt. "Unternehmen mit neuen Produkten", so schrieb das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in seinem letzten Strukturbericht, "haben es in Zeiten ungenügender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage schwer, sich durchzusetzen ... Es ist also durchaus erklärbar, daß in Zeiten ungenügender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage auch der Strukturwandel langsamer wird" [DIW, 1987, S. 4]. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) vertritt eine ähnliche Auffassung. Strukturwandel wird dort als ein Prozeß verstanden, der

- "als Reflex auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen, veränderte Rahmendaten und singuläre Ereignisse aufzufassen ist,
- von einzelwirtschaftlichen Nachfrageentscheidungen in das ökonomische System hineingetragen wird,...

- unternehmerische Anpassungsprozesse in Form veränderter Vorleistungs- und Faktornachfrage auslöst..." [RWI, 1987, S. 2].

Mehr Wachstumsdynamik kommt jedoch nicht von allein. Sie muß aus dem Strukturwandel resultieren - also daraus, daß Unternehmen im Vorgriff auf künftige Nachfrage neue Produkte und Produktionsverfahren entwickeln und daß sie in neue Kapazitäten investieren. Unternehmen, die sich im Strukturwandel behaupten wollen, müssen mehr tun als nur reagieren. Sie müssen selbst agieren, d.h. den Strukturwandel mitgestalten, auch und gerade dann, wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage unzureichend erscheint.

9. Gegen das Argument vom Anpassungsstau wird mitunter eingewandt, daß die deutsche Wirtschaft in den vergangenen Jahren bemerkenswerte Anpassungsleistungen erbracht habe. So seien im großen Umfang unrentable Produktionen aufgegeben und Kapazitäten stillgelegt worden. Im Steinkohlenbergbau, in der Stahlindustrie, im Schiffbau, in der Textilindustrie und im Bekleidungsgewerbe, die einstmals das industrielle Rückgrat der deutschen Wirtschaft bildeten, seien bis zu zwei Drittel der Arbeitsplätze verschwunden. Und es seien anderswo viele neue, hochrentable Arbeitsplätze entstanden, vor allem in modernen Dienstleistungsbranchen.

Ob eine Volkswirtschaft Fortschritte im Anpassungsprozeß erzielt, hängt jedoch nicht nur davon ab, welches Anpassungstempo sie selbst geht. Es richtet sich auch nach dem Tempo, das andere Volkswirtschaften vorlegen. Selbst bei einem hohen Tempo des Strukturwandels kann ein Anpassungsstau entstehen, falls nämlich der Strukturwandel in anderen Volkswirtschaften rascher vorankommt. Um die Qualität eines Produktionsstandorts beurteilen zu können, ist es mithin notwendig, die strukturellen Veränderungen in anderen Ländern in den Blick zu nehmen.

10. In diesem Strukturbericht geht es darum herauszufinden, wie sich die deutsche Wirtschaft im weltwirtschaftlichen Strukturwandel behauptet, wo sie mithält und wo sie ins Hintertreffen gerät. Eine solche Standortbestimmung ist nicht einfach: Der Strukturwandel in der Welt hat viele Gesichter, kein Land muß hier dem Muster eines anderen folgen. Hinzu

kommt, daß sich die Muster des Strukturwandels verändern - bisherige verblassen und die neuen zeigen oftmals noch keine klaren Konturen. Kurz: Es gibt beträchtliche Unsicherheit bei der Beurteilung von Entwicklungen am "aktuellen Rand" [Schmidt, 1989].

Die neuen Entwicklungen sollen am Beispiel der weltweiten Veränderungen in der Automobilproduktion deutlich gemacht werden. Die Automobilindustrie war lange Zeit auf wenige Standorte konzentriert, auf die Vereinigten Staaten, auf einige große westeuropäische Länder (die Bundesrepublik, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien) sowie auf Japan. Die Produzenten bauten vorzugsweise Automobile, die auf die Bedürfnisse inländischer Käuferschichten zugeschnitten waren, und sie bauten diese vorzugsweise im eigenen Land. Das alles hat sich mittlerweile grundlegend geändert: Die Modelle gleichen sich, was Technik und Design anlangt, immer mehr an. Sie können deshalb auch in Detroit, Turin oder Tokio entworfen, in Pamplona, Rüsselsheim oder São Paulo produziert und in Rom, London oder San Francisco verkauft werden. Dadurch sind neue Formen von internationaler Kooperation zwischen nationalen Unternehmen entstanden.

11. Die Verschärfung des Standortwettbewerbs stellt somit auch die Strukturforchung vor neue Aufgaben. Diese muß ihren räumlichen Horizont erweitern. Sie muß mehr als bisher über den "nationalen Teller- rand" hinausblicken, also die Entwicklungen in anderen Ländern stärker berücksichtigen. Denn angesichts der fortschreitenden Internationalisierung der Produktion, der Globalisierung der Märkte und der zunehmenden Zahl der Konkurrenten verlieren die herkömmlichen Beurteilungsmaßstäbe an Aussagekraft; was sagen z.B. die Exporte und Importe einer Branche noch über die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens aus?

Wohlgemerkt: Es geht weniger darum zu untersuchen, wo die deutsche Wirtschaft derzeit im internationalen Vergleich steht, sondern mehr darum, wohin sie sich bewegt, ob sie mit der Dynamik der Weltwirtschaft Schritt hält oder ob sie nachhinkt. Im internationalen Wettbewerb um die Gunst der Investoren zählt nur, was morgen sein wird. Wenn bis Ende 1992 in der Europäischen Gemeinschaft der einheitliche Markt ohne Gren-

zen vollendet sein soll, dann müssen die heute noch bestehenden nationalen Marktzugangsbarrieren beseitigt werden. Die Bundesrepublik hat dabei auf vielen Feldern Nachholbedarf - bei der Deregulierung der Dienstleistungsmärkte, bei der Auflockerung der korporativistischen Strukturen auf dem Arbeitsmarkt, beim Abbau von Subventionen und schließlich bei der Senkung von Steuern, vor allem von solchen, die auf den Investitionen lasten.

B. Referenzszenario: Herausforderungen von außen

1. Strukturwandel und Wachstum in der Weltwirtschaft: Anzeichen einer neuen Dynamik

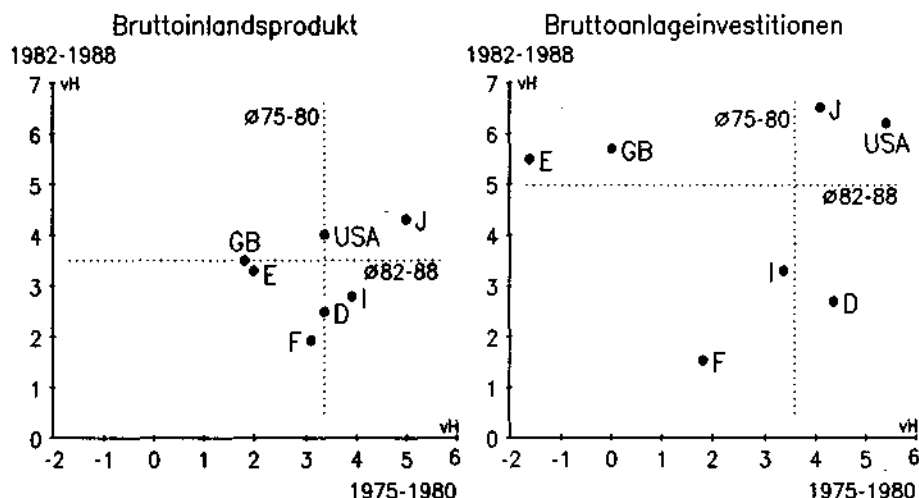
1. Positionsverschiebungen in der Wachstumshierarchie

12. Die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung in der Bundesrepublik ist vor dem Hintergrund ähnlicher Entwicklungen in anderen Ländern zu sehen: Überall gibt es Anzeichen für eine neue Dynamik. Die Hauptaufgaben, mehr Arbeitsplätze für mehr Menschen zu schaffen und dabei den Produktionsapparat zu erneuern und an die veränderten Bedingungen der internationalen Arbeitsteilung anzupassen, sind zwar nirgendwo zufriedenstellend gelöst, aber ihre Last ist nicht mehr so drückend und lähmend wie vor einigen Jahren. Es wächst im Gegenteil die Bereitschaft, die Herausforderungen des Strukturwandels anzunehmen - in allen Ländern der Welt investieren die Unternehmen wie seit langem nicht mehr.

13. Die Weltwirtschaft ist aber nicht nur im Aufbruch, sondern sie befindet sich auch im Umbruch. Sichtbares Zeichen dafür sind die Positionsverschiebungen in der internationalen Wachstumshierarchie. Die Schrittmacher des Aufschwungs waren in den letzten Jahren die Vereinigten Staaten und Japan. Beide Länder erreichten im Vergleich zu den meisten anderen Industrieländern überdurchschnittliche Wachstumsraten, die nur noch von einigen südostasiatischen Schwellenländern übertroffen wurden. Die westeuropäischen Länder, die Bundesrepublik eingeschlossen, belegten fast ausnahmslos Plätze im hinteren Feld. Die Ausnahmen sind das Vereinigte Königreich und Spanien. Beide Länder sind nicht zufällig weit nach vorn gerückt: Beim Vereinigten Königreich zeitigt offenbar der harte und konsequente Kurs einer internen Liberalisierung, bei Spanien der einer externen Liberalisierung erste Erfolge (Schaubild 2).

14. Die Positionswechsel sind von grundsätzlicher Bedeutung. Sie zeigen, daß sich die Wachstumszentren in der Welt verlagert haben: von den Regionen beiderseits des Atlantiks zu den Regionen beiderseits des Pazifiks, insbesondere von Westeuropa nach Südostasien. Dabei spielt Japan die Vorreiterrolle längst nicht mehr allein; Länder wie Südkorea und

Schaubild 2 - Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der Bruttoanlageinvestitionen (a) in ausgewählten Ländern (b) 1975-1988 (c)



(a) In konstanten Preisen. - (b) Zu den Ländern vgl. Verzeichnis der Abkürzungen für Länder, Organisationen und Systematiken. - (c) Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate.

Quelle: OECD [a]; eigene Berechnungen.

Taiwan sind ihm schon dicht auf den Fersen. In deren Fußstapfen treten mittlerweile einige jüngere Schwellenländer wie Thailand, Malaysia oder Indonesien. Die bemerkenswerten wirtschaftlichen Erfolge dieser Länder lassen sich damit erklären, daß dort eine größere Offenheit gegenüber wirtschaftlichen und technischen Veränderungen herrscht als in den meisten alten Industrieländern [Giersch, 1985; Göbel et al., 1988].

15. Die Nachzüglerrolle der Bundesrepublik zeigt sich insbesondere bei den Investitionen: Japan und die Vereinigten Staaten erzielten im Zeitraum 1982-1988 höhere Zuwachsraten als in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, und das Vereinigte Königreich und Spanien wiesen erstmals seit langem wieder positive Zuwachsraten auf; in der Bundesrepublik hingegen war die Investitionstätigkeit im Aufschwung der siebziger Jahre lebhafter als in dem der achtziger Jahre. Der hintere Platz in der Wachstumshierarchie kommt also nicht von ungefähr. Er rührt von der langjährigen Investitionsschwäche her.

Tabelle 2 - Arbeitslosenquoten für ausgewählte Länder 1978-1989 (vH)

	1978	1982	1986	1987	1988
Bundesrepublik	3,7	6,7	7,9	7,9	7,5
Frankreich	5,4	8,2	10,4	10,1	10,0
Italien	6,8	8,5	10,3	11,0	11,0
Japan	2,2	2,3	2,8	2,5	2,3
Vereinigte Staaten	6,1	9,7	7,0	5,5	5,3
Vereinigtes Königreich	4,9	10,4	11,7	8,2	7,0

Quelle: OECD [a].

16. Einmal mehr hat sich gezeigt, daß Wirtschaftswachstum zwar keine hinreichende, wohl aber eine notwendige Voraussetzung zur Überwindung der Arbeitslosigkeit ist. Diejenigen Länder, die beim Wachstum vorn lagen, konnten die Arbeitslosenquote niedrig halten bzw. deutlich herabdrücken, die anderen Länder vermochten das nicht. Überaus erfolgreich bei der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen waren die Vereinigten Staaten. Die Arbeitslosenquote liegt dort inzwischen wieder unter dem Niveau vom Ende der siebziger Jahre (Tabelle 2) und dies trotz einer überaus starken Zunahme der Zahl der Arbeitsuchenden. Von den europäischen Ländern hat das Vereinigte Königreich die beste Bilanz aufzuweisen: Die Arbeitslosenquote ist mittlerweile sogar niedriger als in der Bundesrepublik.¹

17. Worauf die Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich zurückzuführen sind, ist allerdings nicht unumstritten. Manche sehen darin nicht mehr als ein konjunkturelles Phänomen, das vor allem auf einer expansiven Geldpolitik beruht [Layard, Nickell, 1989]. Falls die mittlerweile deutlich angestiegende Inflationsrate zu einem monetären Restriktionskurs zwingt, könnten die Beschäftigungsgewinne der letzten Jahre schnell wieder zerrinnen. Für andere kommt dagegen der Angebotspolitik die Schlüsselrolle zu. Die Streichung von Erhaltungssub-

¹ Das Vereinigte Königreich hat allerdings seit Ende der siebziger Jahre die Arbeitslosenstatistik mehrmals "bereinigt". Die quantitativ gewichtigen Änderungen lagen in den Jahren 1982 und 1983. Insgesamt wurden dadurch die Zahl der registrierten Arbeitslosen um reichlich 400000 und die Arbeitslosenquote um 1,5 Prozentpunkte gedrückt [Johnson, 1988].

ventionen, die Privatisierung von Staatsunternehmen und die Deregulierung mehrerer Dienstleistungsmärkte könnten die Wachstumskräfte im Vereinigten Königreich derart gestärkt haben, daß die neugeschaffenen Arbeitsplätze auch längerfristig Bestand haben [Matthews, Minford, 1987].

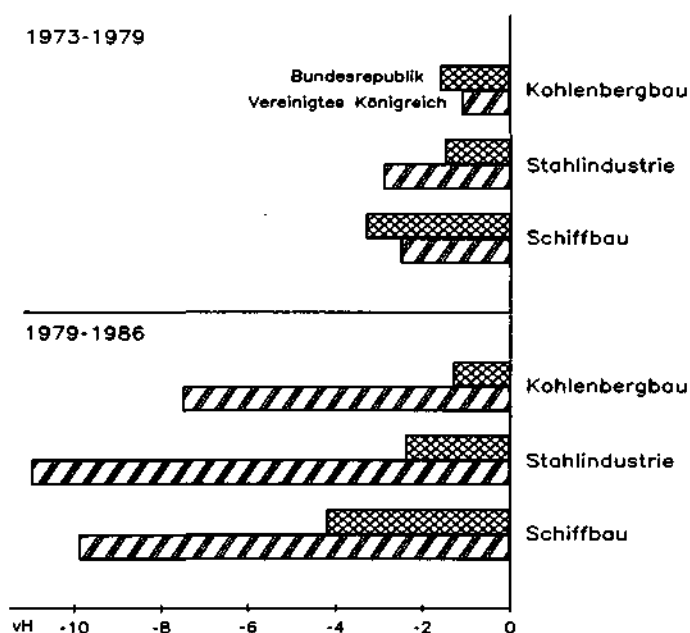
18. Besonders deutlich werden die Unterschiede zwischen der britischen und der deutschen Wirtschaftspolitik anhand der Beschäftigungsentwicklung in einigen strukturschwachen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes. Dazu zählen insbesondere der Kohlenbergbau, die Eisen- und Stahlindustrie sowie der Schiffbau. In der Bundesrepublik werden diese Branchen - wie in vielen anderen Industrieländern auch - durch massive Subventionen gestützt.

In den siebziger Jahren verfolgte auch die britische Regierung eine strukturkonservierende Industriepolitik, seit 1979 wurde jedoch die Protektion der Krisenbranchen drastisch reduziert. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Beschäftigungsentwicklung der drei Krisenbranchen im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik recht ähnlich verlaufen, in den achtziger Jahren kam es dann im Vereinigten Königreich zu einem stark beschleunigten Abbau von Arbeitsplätzen (Schaubild 3).

19. Festzuhalten bleibt: Die westlichen Industrieländer haben zwar vereint den Weg aus der Wachstumsstockung gefunden, aber sie haben dabei eine unterschiedliche Gangart eingeschlagen. Einigen Ländern kam zugute, daß sie bessere Startbedingungen, d.h. weniger hausgemachte Probleme, als andere Länder hatten; das gilt insbesondere für die Vereinigten Staaten und Japan. Die europäischen Länder mit ihrem großen strukturellen Anpassungsstau waren in einer vergleichsweise schlechten Position. Gleichwohl kann auch in einer solchen Situation die Wirtschaftspolitik erstaunliches bewirken; das zeigt das Beispiel des Vereinigten Königreichs.

20. Überall in der Welt steht die Wirtschaftspolitik seit längerem vor dem gleichen Problem: Die Finanzpolitik muß gegen ein Anwachsen der Haushaltsdefizite ankämpfen, die Geldpolitik gegen ein Aufflackern der Inflation. Durch Nachfragestimulierung läßt sich ohnehin kein dauerhaft

Schaubild 3 - Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten Industriebranchen in der Bundesrepublik und im Vereinigten Königreich 1973-1986 (a)



(a) Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; Department of Employment [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

höheres Realeinkommen erzielen. Eine erfolgversprechende Wachstumspolitik muß andere Ansatzpunkte suchen: Sie muß vor allem den Strukturwandel voranbringen - durch den Abbau von administrativen Marktzugangsbarrieren, von wettbewerbsverzerrenden Subventionen und von Steuern, die auf den Investitionen lasten. Hierbei sind andere Länder der Bundesrepublik voraus.

2. Stagnation und Revitalisierung des Welthandels

21. Nicht nur bei der Produktion, auch beim internationalen Warenhandel ist die Stagnation der frühen achtziger Jahre überwunden. Im Jahre 1988 war das Expansionstempo so hoch wie seit 1973 nicht mehr. Besonders rasch nahm der Handel mit Industriewaren zu (Tabelle 3). Wenn sich die

Tabelle 3 - Expansion des Welthandelsvolumens und der Weltproduktion 1960-1988 (vH) (a)

	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1985	1986	1987	1988
Warenexport	8,5	5,0	2,8	4,0	5,5	8,5
Agrarerzeugnisse	4,0	4,5	1,6	-1,0	6,0	4,0
Mineralische Rohstoffe	7,0	1,5	-3,7	7,5	2,0	7,0
Industriewaren	10,5	7,0	4,7	4,0	6,5	10,5
Warenproduktion	6,0	4,0	2,1	3,0	3,0	5,5
Agrarerzeugnisse	2,5	2,0	2,8	1,0	0,0	-2,0
Mineralische Rohstoffe	5,5	2,5	-2,5	4,5	1,0	6,5
Industriewaren	7,5	4,5	2,5	3,5	4,5	7,0
(a) Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten.						

Quelle: GATT [lfd. Jgg.].

optimistischen Erwartungen erfüllen sollten, die an die Vollendung des europäischen Binnenmarktes, den Abschluß des nordamerikanischen Freihandelsabkommens und die Fortschritte bei den GATT-Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde geknüpft worden sind, könnten die hohen Zuwachsraten durchaus einen neuen Trend markieren.

22. Ein Vergleich der Zuwachsraten von Handel und Produktion macht deutlich, daß sich die internationale Arbeitsteilung fortlaufend vertieft. Der Welthandel expandiert nach wie vor rascher als die Weltproduktion, d.h., die Spezialisierung zwischen den verschiedenen Ländern nimmt tendenziell zu.

Auf den ersten Blick scheint ein Widerspruch zu bestehen zwischen der in Tabelle 3 dokumentierten Handelsausweitung und dem Rückgang der OECD-Exportquoten in den achtziger Jahren (Tabelle 4). In diesem Zeitraum hat sich die Exportquote für sieben der zwölf größten OECD-Länder rückentwickelt. Die Diskrepanz wird jedoch erklärlich, wenn das Grundmuster des sektoralen Strukturwandels mit ins Bild genommen wird. Da der internationale Handel im Dienstleistungssektor eine deutlich geringere Rolle spielt als im industriellen Bereich, führt ein Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors tendenziell zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Exportquote.

Tabelle 4 - Exportquoten ausgewählter Länder 1960-1987 (vH) (a)

	1960	1970	1980	1987
Bundesrepublik	19,0	21,2	26,5	28,7
Australien	14,6	14,8	16,4	16,7
Frankreich	15,0	16,3	22,2	20,8
Italien	12,2	15,4	21,8	19,7
Kanada	17,5	22,7	28,5	26,5
Japan	10,8	10,8	13,7	11,2
Niederlande	47,7	44,8	52,5	52,5
Österreich	24,3	31,1	36,8	35,5
Schweden	22,9	24,1	29,8	32,4
Spanien	10,2	13,3	15,8	19,7
Vereinigte Staaten	5,2	5,9	10,2	7,4
Vereinigtes Königreich	21,1	23,2	27,7	26,4

(a) Export von Waren und Dienstleistungen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt.

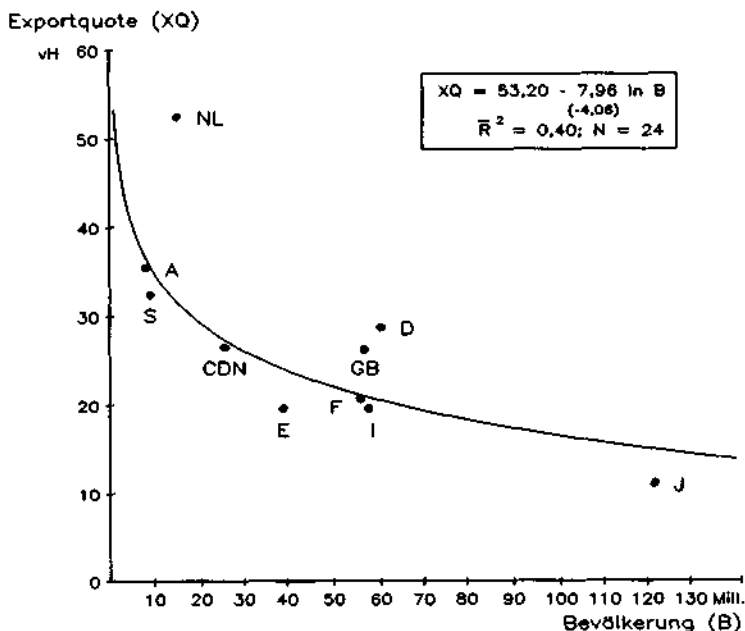
Quelle: OECD [c].

23. Die Exportquote sagt für sich genommen recht wenig aus über die internationale Verflechtung einer Volkswirtschaft. Kleine Länder haben erfahrungsgemäß höhere Exportquoten als große Länder. Ein Vergleich der Exportquote der Bundesrepublik mit der der Vereinigten Staaten wäre beispielsweise wenig sinnvoll; angemessener wäre ein Vergleich mit den Neuengland-Staaten, wobei die Exporte dieser Region in andere Regionen der Vereinigten Staaten mit zu berücksichtigen wären.

Der Einfluß der Ländergröße (gemessen an der Bevölkerung) auf die Außenhandelsverflechtung (gemessen an der Exportquote) wurde für das Jahr 1987 im Querschnitt aller OECD-Länder überprüft. Dabei zeigte sich ein statistisch hochsignifikanter Zusammenhang zwischen diesen beiden Variablen (Schaubild 4). Die Abweichung der tatsächlichen Exportquote eines Landes vom regressionsanalytisch ermittelten Durchschnitt ist ein besserer Indikator für die Verflechtung der Märkte als ein schlichter Vergleich nationaler Exportquoten.

24. Nach diesem Kriterium sind sowohl die Bundesrepublik als auch die Niederlande und das Vereinigte Königreich überdurchschnittlich stark integrierte Volkswirtschaften, während beispielsweise die hohen Exportquo-

Schaubild 4 - Exportquote und Bevölkerung der OECD-Länder 1987 (a)



(a) Zu den Ländern vgl. Verzeichnis der Abkürzungen für Länder, Organisationen und Systematiken.

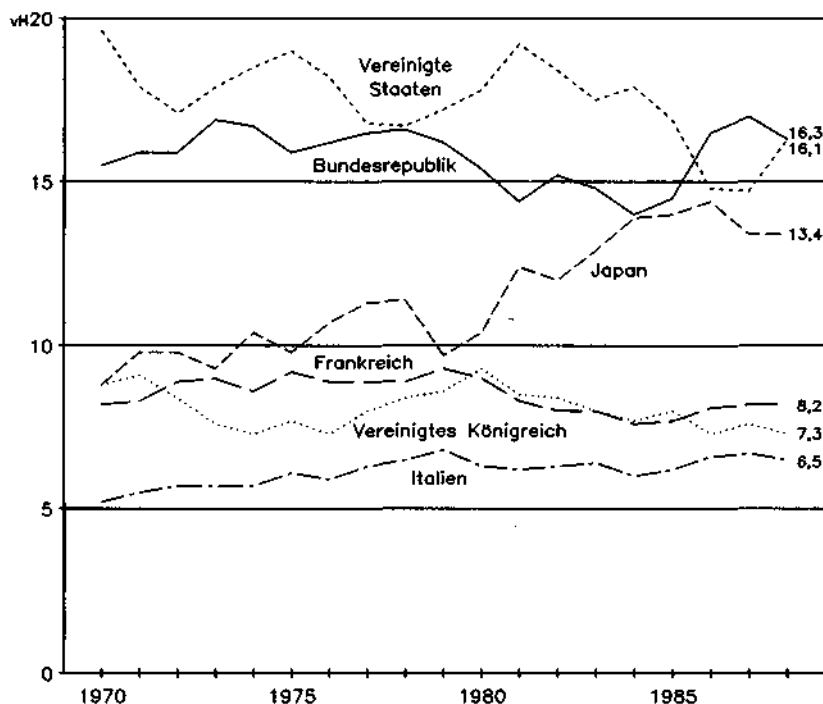
Quelle: OECD [b]; eigene Berechnungen.

ten für Österreich und Schweden eher mit der geringen Größe dieser Länder zu erklären sind. Die Vereinigten Staaten, die aus Maßstabsgründen nicht in das Schaubild aufgenommen wurden (aber natürlich bei der Regressionsrechnung berücksichtigt sind), liegen mit ihrer Exportquote von 7,4 vH bei einer Bevölkerung von 244 Millionen ebenfalls unter der Regressionslinie.

3. Regionaler und sektoraler Strukturwandel im Warenhandel

25. Seit dem Jahre 1986 ist die Bundesrepublik der größte Exporteur der Welt (Schaubild 5). Der tendenzielle Rückgang der deutschen Weltmarktanteile bis zur Mitte der achtziger Jahre, der starke Zweifel an der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen geweckt hatte, wurde von einem unerwartet kräftigen Anstieg in den Jahren 1984-1987 abgelöst. Der leichte Rückgang des deutschen Weltmarktanteils im Jahre 1988 sig-

Schaubild 5 - Weltmarktanteil (a) ausgewählter Länder 1970-1988



(a) Anteil am Export der OECD-Länder.

Quelle: Statistisches Bundesamt [a]; eigene Berechnungen.

nalisiert keine Rückkehr zum niedrigen Niveau der frühen achtziger Jahre; denn die bislang vorliegenden Daten für 1989 deuten auf eine weiterhin ungebremsste Exportdynamik hin.

26. Bemerkenswert erscheint freilich die jüngste Entwicklung des japanischen Exports. Über viele Jahre hinweg schien nichts so sicher wie das ständige Vordringen japanischer Unternehmen auf den Weltmärkten. Von dem ölpreisbedingten Einbruch in den Jahren 1979 und 1980 abgesehen, waren die japanischen Weltmarktanteile nahezu kontinuierlich gestiegen. Diese Entwicklung hat sich nicht fortgesetzt.

Dazu dürfte - außer den gegen Japan gerichteten Protektionsmaßnahmen - die starke Aufwertung des Yen gegenüber dem US-Dollar seit dem Frühjahr 1985 beigetragen haben. Der Handel mit den Vereinigten Staa-

ten und mit den übrigen Ländern des Dollarraums hat für japanische Unternehmen traditionell eine höhere Bedeutung als für westeuropäische Unternehmen. Die reale Aufwertung gegenüber dem US-Dollar war zwar ähnlich ausgeprägt wie für die am EWS beteiligten Währungen; doch die aufwertungsbedingten Exporteinbußen der westeuropäischen Länder hielten sich in Grenzen, weil der innereuropäische Handel ein hohes Gewicht hat und ein Großteil des Handels zwischen Europa und den Vereinigten Staaten innerhalb multinationaler Konzerne abgewickelt wird [Donges, Schmidt et al., 1988].

27. Das starke Gewicht des innereuropäischen Handels, das die Auswirkungen der Wechselkursschwankungen für westeuropäische Unternehmen gedämpft hat, brachte auf längere Sicht jedoch nicht nur Vorteile. Chancen auf wachstumsstarken Drittmärkten konnten nur unzureichend genutzt werden. In den achtziger Jahren sind die Exporte der OECD-Länder nach Nordamerika weitaus rascher gestiegen als die Exporte nach Westeuropa. Auch in Westeuropa war der Importsog aus Nordamerika spürbar, aber bei weitem nicht so stark wie in anderen Regionen. Für die Bundesrepublik beispielsweise stieg der Anteil des Exports nach Nordamerika am Gesamtexport zwischen 1980 und 1987 um 3,6 Prozentpunkte, für die OECD insgesamt dagegen um 6,1 Prozentpunkte (Tabelle 5).

Es kommt hinzu, daß deutsche Unternehmen auf den dynamischen Märkten Südasiens nur schwach vertreten sind. Die Exporte in den Fernen Osten machen mittlerweile schon 9 vH der gesamten OECD-Exporte aus, während bei den deutschen Exporten der entsprechende Anteil immer noch unter 5 vH liegt. Überdurchschnittlich präsent ist die Bundesrepublik dagegen beim Export in die RGW-Länder.

28. Vor diesem Hintergrund läßt sich der oben skizzierte Anstieg der deutschen Weltmarktanteile in den achtziger Jahren nur erklären, wenn auch die Güterstruktur der Exporte mit ins Bild genommen wird. Weltweit expandierte vor allem die Nachfrage nach Investitionsgütern, und hier liegt traditionell das Schwergewicht der deutschen Exportpalette. Der Anteil der Investitionsgüter am Export beträgt für die Bundesrepublik fast 50 vH, für die OECD-Länder insgesamt dagegen nur knapp 40 vH (Tabelle 6).

Tabelle 5 - Regionalstruktur der Exporte der OECD-Länder insgesamt und der Bundesrepublik 1970-1987

Importregion	Exporte					
	Mrd. US-\$			vH		
	1970	1980	1987	1970	1980	1987
OECD-Länder						
Welt	215,3	1241,9	1725,1	100	100	100
Nordamerika	39,0	163,8	333,0	18,1	13,2	19,3
Westeuropa	110,5	644,6	915,1	51,3	51,9	53,0
Japan	7,1	38,6	59,9	3,3	3,1	3,5
Australien, Neuseeland	4,2	16,7	23,8	2,0	1,3	1,4
Lateinamerika	13,9	76,3	70,4	6,5	6,1	4,1
Osteuropa	8,5	53,4	50,0	3,9	4,3	2,9
Afrika	11,8	76,2	55,2	5,5	6,1	3,2
Mittlerer Osten	5,4	67,9	55,3	2,5	5,5	3,2
Ferner Osten	13,7	96,0	155,0	6,4	7,7	9,0
Sonstige	1,2	8,3	7,3	0,5	0,8	0,4
Bundesrepublik						
Welt	34,2	191,6	293,8	100	100	100
Nordamerika	3,5	13,0	30,5	10,2	6,8	10,4
Westeuropa	23,2	130,0	206,8	67,9	67,8	70,4
Japan	0,5	2,2	5,9	1,4	1,1	2,0
Australien, Neuseeland	0,4	1,3	2,3	1,1	0,7	0,8
Lateinamerika	1,4	6,4	6,2	4,2	3,3	2,1
Osteuropa	1,9	12,6	13,6	5,6	6,6	4,6
Afrika	1,4	10,4	7,8	4,2	5,4	2,7
Mittlerer Osten	0,7	8,5	7,1	2,1	4,4	2,4
Ferner Osten	1,1	6,5	13,1	3,2	3,4	4,5
Sonstige	0,1	0,8	0,6	0,1	0,5	0,1

Quelle: OECD [b]; eigene Berechnungen.

29. Das quantitative Gewicht der Regionalstruktur und der Güterstruktur für die Exportentwicklung eines Landes läßt sich mit Hilfe der Constant-market-share(CMS)-Analyse erfassen.¹ Dabei wird die Veränderung des Weltmarktanteils eines Landes in die folgenden drei Faktoren aufgespalten:

¹ Zur Berechnungsmethode vgl. Anhang II.

Tabelle 6 - Güterstruktur der Exporte der OECD-Länder insgesamt und der Bundesrepublik 1970-1987

Gütergruppe	Exporte					
	Mrd. US-\$			vH		
	1970	1980	1987	1970	1980	1987
OECD-Länder						
Insgesamt	214,6	1196,4	1744,2	100	100	100
Nahrungs- und Genußmittel	22,9	121,0	141,2	10,7	10,1	8,1
Nichtmineralische Rohstoffe	18,7	79,1	87,4	8,7	6,6	5,0
Mineralische Rohstoffe	7,4	86,5	75,2	3,5	7,2	4,3
Produktions- und Verbrauchsgüter	88,9	490,2	762,4	41,4	41,0	43,7
Investitionsgüter	76,6	419,6	678,0	35,7	35,1	38,9
Bundesrepublik						
Insgesamt	34,1	191,6	293,5	100	100	100
Nahrungs- und Genußmittel	1,1	9,4	13,4	3,2	4,9	4,6
Nichtmineralische Rohstoffe	1,0	4,8	5,9	2,8	2,5	2,0
Mineralische Rohstoffe	1,0	7,3	4,0	2,8	3,8	1,3
Produktions- und Verbrauchsgüter	15,2	84,8	127,9	44,7	44,0	43,6
Investitionsgüter	15,8	85,3	142,3	46,5	44,8	48,5

Quelle: OECD [b]; eigene Berechnungen.

- 1) Der *Regionalfaktor* gibt an, wie sich der Weltmarktanteil eines Landes insgesamt entwickelt hätte, wenn seine Marktanteile in den verschiedenen Regionen der Welt jeweils konstant geblieben wären. Ist dieser Faktor positiv, so ist das betreffende Land überdurchschnittlich stark in expandierenden Regionen vertreten; ist der Faktor negativ, beliefert das Land vorwiegend stagnierende Regionen.
- 2) Analog dazu gibt der *Strukturfaktor* an, wie sich der Weltmarktanteil eines Landes entwickelt hätte, wenn seine Marktanteile in den verschiedenen Gütergruppen jeweils konstant geblieben wären. Wenn beispielsweise der Welthandel mit Investitionsgütern rascher wächst als der Welthandel insgesamt, wird für jene Länder ein positiver Struk-

turfaktor ausgewiesen, in deren Exportsortiment die Investitionsgüter ein überdurchschnittliches Gewicht haben.

- 3) Die Differenz zwischen dem Regional- und dem Strukturfaktor gegenüber der tatsächlichen Veränderung des Weltmarktanteils eines Landes ergibt einen *Wettbewerbsfaktor*, in dem sich vielfältige Einflüsse mischen, die von der Wechselkursentwicklung über die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen bis zur Anpassungsflexibilität der Exportunternehmen reichen.

Die Kritik an der CMS-Analyse hat sich immer wieder an diesem Wettbewerbsfaktor entzündet. Sie richtet sich vor allem dagegen, ihn als Indikator für die "eigentliche" Wettbewerbsfähigkeit eines Landes zu interpretieren. Wie wettbewerbsfähig die Unternehmen eines Landes auf den Weltmärkten seien, hänge auch davon ab, ob sie rechtzeitig in expansiven Regionen Fuß fassen und ob sie über ein attraktives Warensortiment verfügen. Als Methode zur Ermittlung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ist die CMS-Analyse also nur bedingt geeignet; ihre Stärke liegt vielmehr bei der Verdichtung von Detailinformationen über die Dynamik der regionalen und sektoralen Exportmärkte eines Landes.

30. Die Ergebnisse einer CMS-Analyse für die sechs größten Industrieländer machen deutlich, daß der Regionalfaktor für alle vier westeuropäischen Länder in den achtziger Jahren negativ gewesen ist (Tabelle 7). Dafür war vor allem die geringe Präsenz europäischer Unternehmen auf dem amerikanischen Markt ausschlaggebend, denn die Veränderung der regionalen Handelsströme zwischen 1980 und 1987 wurde in erster Linie vom Importsog aus Nordamerika geprägt. Diese Verlagerung der Welthandelsströme kam vor allem japanischen Unternehmen zugute, die über wesentlich engere Handelsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten verfügen als europäische Unternehmen.

31. Auch die Güterstruktur der japanischen Exporte erwies sich in den achtziger Jahren als vorteilhaft. Die Veränderung in der Güterstruktur des Welthandels war vor allem vom wertmäßigen Anteilsverlust der mineralischen Rohstoffe und vom starken Anteilsgewinn der Investitionsgüter bestimmt. Von diesen Strukturverschiebungen wurden vor allem die Nettoimporteure von Rohstoffen und die Nettoexporteure von Investitionsgü-

Tabelle 7 - Veränderung der Weltmarktanteile und ihre Komponenten für ausgewählte Länder 1970-1987 (Prozentpunkte)

	Veränderung der Weltmarktanteile			
	insgesamt	Regional-faktor	Struktur-faktor	Wettbe-werbs-faktor
Bundesrepublik				
1970-1980	-0,1	0,2	-0,3	0,0
1980-1987	1,6	-0,4	0,7	1,3
Frankreich				
1970-1980	0,8	0,4	-0,1	0,5
1980-1987	-0,7	-0,6	0,1	-0,2
Italien				
1970-1980	1,1	0,2	0,2	0,7
1980-1987	0,5	-0,5	0,2	0,8
Japan				
1970-1980	1,6	0,1	-0,2	1,7
1980-1987	3,0	0,8	0,8	1,4
Vereinigte Staaten				
1970-1980	-1,8	-0,3	-0,1	-1,4
1980-1987	-3,1	0,1	-0,2	-3,0
Vereinigtes Königreich				
1970-1980	0,5	0,2	0,0	0,3
1980-1987	-1,7	-0,2	0,0	-1,5

Quelle: OECD [b]; eigene Berechnungen.

tern begünstigt. Eine entsprechende Außenhandelsstruktur weist auch die Bundesrepublik auf, so daß der Strukturfaktor für die achtziger Jahre einen ähnlich hohen Wert wie für Japan erreichte.

Für das Vereinigte Königreich dagegen, das sowohl Rohstoffe als auch Investitionsgüter exportiert, war der Struktureffekt per saldo ausgeglichen. Bereits in den siebziger Jahren, als die mineralischen Rohstoffe starke Anteilsgewinne am Wert des Welthandels erreichten und der Anteil der Investitionsgüter zurückgedrängt wurde, war der Strukturfaktor für das Vereinigte Königreich neutral, für die Bundesrepublik und Japan dagegen negativ.

32. Die Bedeutung regionaler und sektoraler Verlagerungen der Welthandelsströme für die Exportentwicklung eines Landes sollte allerdings nicht überbewertet werden. Auch wenn es sicherlich leichter ist, mit dem

Strom zu schwimmen, haben einzelne Unternehmen immer wieder die Möglichkeit, selbst in schrumpfenden Märkten steigende Absatzzahlen zu realisieren. Inwieweit die Exporteure eines Landes es geschafft haben, sich gegen den Strom durchzusetzen oder mit dem Strom rascher als die Konkurrenz voranzukommen, wird deutlich an dem Wettbewerbsfaktor der CMS-Analyse, der freilich auch von anderen Einflüssen geprägt ist.

Nach den in Tabelle 7 dargestellten Ergebnissen haben es die japanischen Unternehmen am besten verstanden, ihre Positionen auf den Weltmärkten zu verbessern. Den deutschen Unternehmen ist dies erst in den achtziger Jahren gelungen, während die Exportentwicklung in den siebziger Jahren innerhalb der Bahnen geblieben ist, die von den Wachstumsraten der regionalen und sektoralen Absatzmärkte abgesteckt waren. Die amerikanischen Firmen dagegen haben ihre Expansionschancen auf den Weltmärkten weder in den siebziger noch in den achtziger Jahren zu nutzen gewußt.

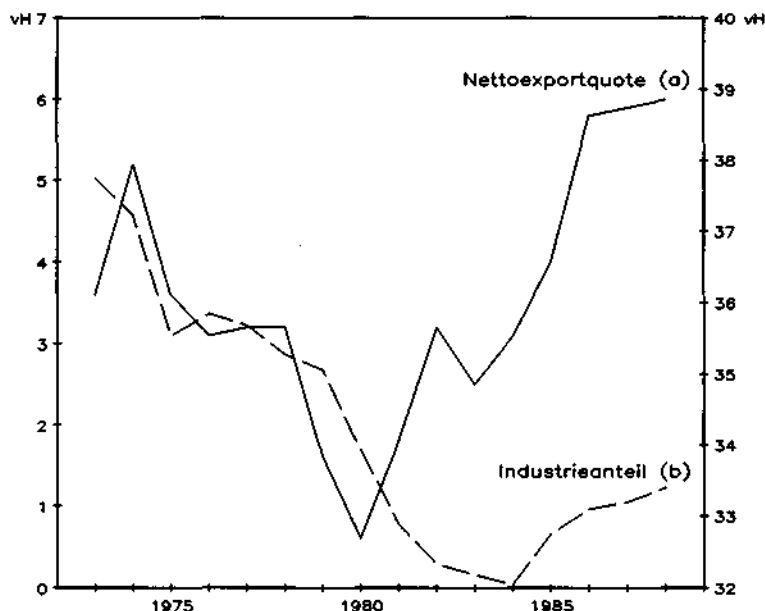
4. Außenhandel und Strukturwandel

33. Der steigende Exportüberschuß der deutschen Wirtschaft in den achtziger Jahren hat seinen Niederschlag auch im sektoralen Strukturwandel gefunden. Der Saldo der Handelsbilanz erreichte im Jahre 1988 einen historischen Höchststand von 6 vH des Bruttoinlandsprodukts, während der entsprechende Anteil im Jahre 1980 gerade 0,6 vH betragen hatte (Schaubild 6).¹ Durch diese Entwicklung sind all jene Branchen begünstigt worden, die überdurchschnittlich stark in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind.

34. Der Außenhandel wird in der Bundesrepublik - wie in anderen Ländern auch - in erster Linie vom industriellen Sektor bestritten. Zwar müssen auch die Dienstleistungen mittlerweile als international handelbar

¹ Die Außenhandelsdaten des Jahres 1988 sind allerdings aufgrund der Umstellung der Erhebung mit den Daten früherer Jahre nur bedingt vergleichbar. Doch auch im Jahre 1987 machte der Handelsbilanzsaldo 5,9 vH des Inlandsprodukts aus. Zu den methodischen Änderungen in der Außenhandelsstatistik vgl. Dorow [1989].

Schaubild 6 - Nettoexportquote und Industrieanteil in der Bundesrepublik 1973-1988



(a) Saldo der Handelsbilanz als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (linke Skala). - (b) Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche (rechte Skala).

Quelle: Deutsche Bundesbank [b]; Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

angesehen werden, doch gemessen am relativen Gewicht der Warenströme ist der Dienstleistungssektor nach wie vor als überwiegend binnenmarkt-orientiert einzustufen. Der Aufbau des Exportüberschusses in den achtziger Jahren dürfte also tendenziell einem sektoralen Strukturwandel zugunsten des industriellen Sektors Vorschub geleistet haben.

35. Tatsächlich ist der Anteil des industriellen Sektors an der Wertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche, der bis in die frühen achtziger Jahre hinein kontinuierlich gesunken war, nach 1984 wieder leicht angestiegen (Schaubild 6). Der längerfristige Trend zum Dienstleistungssektor ist zumindest vorübergehend durchbrochen. Von manchen Beobachtern ist diese Entwicklung sogar als Beginn einer Reindustrialisierung gewertet worden, mit der vermeintliche strukturelle Fehlentwicklungen

der siebziger Jahre nun endlich korrigiert wurden [Gerstenberger, 1986; 1988].

36. Es muß aber berücksichtigt werden, daß der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft immer wieder überlagert wird von außenwirtschaftlichen Einflüssen [Klodt, 1988]:

- In den siebziger Jahren war es vor allem die reale Aufwertung der D-Mark, die für deutsche Unternehmen eine relative Verbilligung international gehandelter Güter und eine entsprechende Verteuerung nicht gehandelter Güter mit sich brachte. Diese Änderung der relativen Preise machte es für deutsche Unternehmen rentabel, verstärkt Güter für den heimischen Markt zu produzieren und sich aus dem Bereich international gehandelter Güter zurückzuziehen. Der säkulare Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors wurde dadurch noch verstärkt, und der Industrieanteil ging rasch zurück..
- In den achtziger Jahren war es zunächst die drastische Abwertung der D-Mark, insbesondere gegenüber dem US-Dollar, die die Produktion international gehandelter Güter wieder attraktiver machte. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, als der Dollarkurs auf sein Ausgangsniveau zu Beginn dieses Jahrzehnts zurückgefallen war, kamen die Impulse für den internationalen Sektor vor allem von der kräftigen Expansion der Weltnachfrage nach Investitionsgütern, die wiederum deutsche Exporteure begünstigte. Infolgedessen wurde der Strukturwandel zu den Dienstleistungen gestoppt, und der Industrieanteil nahm sogar leicht zu.

37. Die Veränderungen der realen Wechselkurse und des Exportüberschusses geben jedoch nur Aufschluß darüber, wie sich die globale Wettbewerbsposition des industriellen Sektors gegenüber dem Dienstleistungssektor entwickelt. Welche Veränderungen sich innerhalb des industriellen Sektors abzeichnen, steht auf einem anderen Blatt. Offen ist vor allem die Frage, ob und inwieweit die Verbreitung neuer Technologien zu einer internationalen Verlagerung der Produktionsstandorte und einer zunehmenden Verflechtung der Weltwirtschaft beiträgt.

II. Internationale Arbeitsteilung: Impulse durch neue Technologien

1. Interindustrieller Handel: Neue Konkurrenten

38. Die dominierende Technologie der siebziger und achtziger Jahre war und ist die Mikroelektronik. Die rasch steigende Leistungsfähigkeit und die rasch sinkenden Preise elektronischer Bauelemente haben dazu geführt, daß mikroelektronische Geräte heute in nahezu sämtliche Wirtschaftsbereiche Eingang gefunden haben. Und die Forschungsarbeiten bei den Speicher-Chips, die sich bereits auf den 16-Megabit- und den 64-Megabit-Chip richten, machen deutlich, daß vermutlich auch die technologische Entwicklung der neunziger Jahre von der Mikroelektronik geprägt sein wird.

39. Begünstigt wird die branchenübergreifende Diffusion der Mikroelektronik durch die Entwicklungsfortschritte einiger komplementärer Technologien, etwa der Lasertechnik in der Materialbearbeitung, der Optronik in der Meß- und Regeltechnik oder der Glasfasertechnik und der Satellitentechnik in der Informationsübertragung. Gerade die Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie haben sich auf die Art und die Intensität der internationalen Handelsbeziehungen ausgewirkt, und zwar vor allem deshalb, weil sie den internationalen Technologietransfer erleichtern.

Weniger entwickelte Länder, die sich im industriellen und technologischen Aufholprozeß befinden, können technisches Wissen aus den hochentwickelten Ländern oftmals unmittelbar auf dem Wege der Telekommunikation importieren; auf diese Weise beseitigen sie Engpässe in ihren eigenen Forschungskapazitäten und bei der Ausstattung mit Humankapital. Durch ein Öffnen gegenüber multinationalen Unternehmen und Joint ventures kommt es dabei auch zu einem Einstieg in die High-tech-Produktion. Die neuen Technologien führen somit zu veränderten Spezialisierungsprofilen im interindustriellen Handel.

40. Diese Entwicklung, die schlagwortartig als zunehmende internationale Mobilität technischen Wissens bezeichnet werden kann, bringt traditionelle Erklärungsmuster des internationalen Handels ins Wanken. Dies gilt

insbesondere für die Produktzyklushypothese [Vernon, 1966; Hirsch, 1974]. Sie besagt, daß sich hochentwickelte Länder auf die Produktion forschungsintensiver Güter spezialisieren, während weniger entwickelte Länder bei standardisierten Gütern ihre Wettbewerbsvorteile haben. Es gehört zu den zentralen Annahmen dieser Hypothese, daß die Forschung und die Produktion einer Branche am selben Ort stattfinden. Komparative Vorteile bei der Forschung begründen damit zugleich komparative Vorteile bei der Produktion forschungsintensiver Güter.

41. Die Fortschritte bei den Informations- und Kommunikationstechnologien erleichtern die räumliche Abkoppelung der Forschung von der Produktion. Hochentwickelte Länder können somit selbst dann ihre komparativen Vorteile im High-tech-Bereich verlieren, wenn sie die Spitzenposition in der Forschung behaupten [Vernon, 1979].¹ Ein typisches Beispiel dafür liefern EDV-Geräte, die nach wie vor überwiegend in den führenden Industrieländern entwickelt werden, deren Produktion aber oftmals schon vom ersten Tag der Markteinführung an in den südostasiatischen Schwellenländern erfolgt.

42. Von diesem neuen Trend sind freilich nicht alle forschungsintensiven Branchen (die auch als Schumpeter-Industrien bezeichnet werden) gleichermaßen betroffen. Denn bei einigen von ihnen ist ein enger räumlicher Kontakt zwischen Forschung und Produktion nach wie vor unverzichtbar. Worauf es ankommt, ist die Organisationsstruktur der Forschung oder, anders ausgedrückt, das Ausmaß der Komplementaritäten zwischen Forschung und Produktion.

Zwei Extrembeispiele mögen die Unterschiede verdeutlichen:

- In der Chemischen Industrie ist die Forschungsarbeit in erster Linie Laborarbeit. Hier werden die Konzepte entwickelt, die anschließend in der Produktion umgesetzt werden. Aufgrund der geringen Rückkopplung zwischen den beiden Sphären ist eine Auslagerung der Produktion an kostengünstigere Standorte ohne größere Schwierigkeiten möglich. Viele Unternehmen aus dieser Branche sind daher multinationale Unternehmen, die Produktionsstätten im Ausland unterhalten. Die Chemische

¹ Vgl. auch Giddy [1978]; Vernon [1982]; Helpman [1984].

Industrie kann somit als mobile Schumpeter-Industrie bezeichnet werden.

- Im Flugzeugbau hingegen ist eine strikte Trennung von Forschung und Produktion schwer durchführbar. Die Forschungs- und Konstruktionsarbeit geht Hand in Hand mit der Fertigung. Obwohl auch in dieser Branche - ebenso wie in der Chemischen Industrie - Großunternehmen dominieren, sind multinationale Unternehmen mit nennenswerten ausländischen Produktionsanlagen praktisch nicht vertreten.¹ Der Flugzeugbau zählt damit zu den immobilen Schumpeter-Industrien.

43. Die Grenzen zwischen diesen beiden Kategorien sind sicherlich fließend, und sie können sich überdies im Zeitablauf ändern. Nach einer empirischen Untersuchung des Instituts für Weltwirtschaft, die sich in erster Linie auf Daten über die internationale Verflechtung von Großunternehmen stützt [Klodt, 1987], läßt sich jedoch folgende grobe Zuordnung vornehmen:

- Zu den mobilen Schumpeter-Industrien zählen neben der Chemischen Industrie, der Mineralölverarbeitung und der Kunststoffverarbeitung vor allem die Elektrotechnik und die Herstellung von Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräten. In diesen Branchen dominiert die Serienfertigung, und der Anteil der Wissenschaftler am Forschungspersonal ist hoch.
- Als immobile Schumpeter-Industrien können der Luft- und Raumfahrzeugbau und der Maschinenbau, die Produktion mikroelektronischer Bauelemente sowie - innerhalb der Feinmechanik und Optik - die Meß- und Regeltechnik gelten. Typisch für die meisten dieser Branchen sind kleine Losgrößen und ein hoher Anteil von Ingenieuren und Facharbeitern an den Beschäftigten.

44. Nicht leicht einzuordnen in dieses Raster ist der Straßenfahrzeugbau. Seine Wurzeln hat er eindeutig bei ingenieurwissenschaftlichen Technologien, die von starken Komplementaritäten zwischen Forschung und Produktion gekennzeichnet sind. Dementsprechend wird er hier

¹ Eine Ausnahme macht lediglich die Airbus-Industrie. Doch hier wird über Produktionsstandorte eher nach politischen als nach ökonomischen Kriterien entschieden. Für eine ausführliche Analyse der Entscheidungsprozesse beim Airbus vgl. Berg, Tielke-Hosemann [1989].

ebenfalls zu den immobilen Schumpeter-Industrien gerechnet. Das muß aber nicht so bleiben. In die unteren Marktsegmente ist Bewegung gekommen, die auch weniger entwickelten Ländern Imitationsspielräume eröffnet hat [Berg, 1988]. Bislang wurden diese Chancen vor allem von Spanien, Südkorea und Brasilien genutzt, doch sicherlich werden andere Länder folgen. Die Automobilindustrie ist derzeit offenbar in einem Umbruch, der durch den Übergang von einer immobilen Schumpeter-Industrie zu einer Industrie mit weitgehend standardisierter Technologie (Heckscher-Ohlin-Industrie) gekennzeichnet ist.

45. Aufgrund dieser Überlegungen müßten die technologisch führenden Industrieländer unverändert über komparative Vorteile in den immobilen Schumpeter-Industrien verfügen. Ihre Wettbewerbsvorteile in den mobilen Schumpeter-Industrien müßten dagegen im Zeitablauf geschrumpft sein. Bei Heckscher-Ohlin-Industrien schließlich könnten sich die komparativen Nachteile gegenüber weniger entwickelten Ländern sogar verringert haben, da diese Länder sich zunehmend auf mobile Schumpeter-Industrien spezialisieren.¹

46. Zur Überprüfung dieser Hypothese wurden Kennziffern zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit in den verschiedenen Industriebereichen für sieben Länder berechnet.² Dafür mußten die Warenpositionen der Außenhandelsstatistik den Kategorien der mobilen und immobilen Schumpeter-Industrien sowie der Heckscher-Ohlin-Industrien zugeordnet werden (Tabelle A12). Diese Zuordnung stützt sich zum einen auf die zahlreichen Vorarbeiten verschiedener Autoren zur Unterscheidung von forschungsintensiven und standardisierten Gütern,³ zum anderen auf die

¹ Eine formale Darstellung der hier skizzierten Auswirkungen eines veränderten Technologietransfers auf die komparativen Wettbewerbsvorteile eines Landes gibt Klodt [1990].

² Dabei wurde - wie in vorangegangenen Strukturberichten auch - auf das RCA-Konzept zurückgegriffen, bei dem die Exporte und Importe einzelner Branchen (x_i , m_i) mit den gesamten Industriewarenexporten und -importen eines Landes (X , M) normiert werden:

$$RCA_i = \left[\ln (x_i / m_i : X / M) \right] \cdot 100.$$

³ Für einen Überblick über diese Arbeiten vgl. Donges [1985].

Tabelle 8 - Kennziffern zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit für ausgewählte Länder 1961-1986 (a)

	1961	1970	1980	1986
Bundesrepublik				
Heckscher-Ohlin-Industrien	-46,4	-45,3	-41,0	-35,7
Mobile Schumpeter-Industrien	18,7	5,0	- 2,4	-15,4
Immobilie Schumpeter-Industrien	71,5	65,1	56,3	50,2
Frankreich				
Heckscher-Ohlin-Industrien	15,4	- 3,8	-11,8	-11,5
Mobile Schumpeter-Industrien	-27,8	-15,2	-13,1	- 4,0
Immobilie Schumpeter-Industrien	-13,9	14,7	25,5	17,9
Italien				
Heckscher-Ohlin-Industrien	10,7	3,5	25,2	34,5
Mobile Schumpeter-Industrien	-34,9	-24,0	-52,5	-63,4
Immobilie Schumpeter-Industrien	1,9	10,0	- 5,4	- 5,7
Japan				
Heckscher-Ohlin-Industrien	.	19,6	-35,4	-67,2
Mobile Schumpeter-Industrien	.	-17,8	- 2,6	14,9
Immobilie Schumpeter-Industrien	.	-25,1	54,8	59,2
Schweden				
Heckscher-Ohlin-Industrien	10,6	-0,9	- 3,3	- 0,1
Mobile Schumpeter-Industrien	-39,5	-22,5	-30,7	-35,2
Immobilie Schumpeter-Industrien	2,9	15,8	21,9	20,6
Vereinigte Staaten				
Heckscher-Ohlin-Industrien	-83,1	-64,9	-54,0	-71,7
Mobile Schumpeter-Industrien	70,2	53,4	33,0	35,3
Immobilie Schumpeter-Industrien	104,6	37,2	27,8	21,9
Vereinigtes Königreich				
Heckscher-Ohlin-Industrien	-43,1	-29,9	-22,1	-17,6
Mobile Schumpeter-Industrien	-1,8	-20,7	6,4	0,7
Immobilie Schumpeter-Industrien	75,7	67,2	25,7	19,2
(a) RCA-Koeffizienten; zur Berechnung vgl. Ziffer 46.				

Quelle: OECD [f]; eigene Berechnungen.

oben erwähnten Analysen zum Ausmaß der internationalen Produktions- und Handelsverflechtung innerhalb der forschungsintensiven Bereiche.

47. Die Berechnungsergebnisse zeigen, daß die Bundesrepublik mittlerweile nicht nur bei Heckscher-Ohlin-Industrien, sondern auch bei mobilen Schumpeter-Industrien ausgeprägte Wettbewerbsnachteile hat (Tabelle 8). Auch in den meisten anderen Industrieländern ist die Wettbewerbsfähigkeit bei mobilen Schumpeter-Industrien geringer als bei immobilien Schumpeter-Industrien. Eine Ausnahme machen hier nur die Verei-

nigten Staaten, die nicht nur in der Forschung, sondern auch in der Produktion ihre Spezialisierungsvorteile bei den mobilen Schumpeter-Industrien behaupten konnten. Doch im Vergleich zu früheren Jahren zeigen sich dort ebenfalls rückläufige RCA-Werte.

48. Die RCA-Werte dokumentieren auch den raschen technologischen Aufholprozeß der japanischen Wirtschaft. Im Jahre 1970 war sie noch Nettoexporteur von Heckscher-Ohlin-Gütern, heute weist ihre Exportstruktur dagegen eine ausgeprägte Spezialisierung bei Produkten immobiler Schumpeter-Industrien auf. Einen ähnlichen Wandel hat Frankreich in den sechziger Jahren durchgemacht, auch wenn die Veränderung der RCA-Werte insgesamt weniger ausgeprägt war als für Japan in den siebziger Jahren.

49. Verglichen mit den europäischen Nachbarländern hat sich die Bundesrepublik offenbar erfolgreich auf immobile Schumpeter-Industrien spezialisiert. Dabei fällt insbesondere die starke internationale Wettbewerbsposition des deutschen Maschinenbaus ins Gewicht, worauf bereits im dritten Strukturbericht hingewiesen wurde [Donges, Schmidt et al., 1988]. Bei den mobilen Schumpeter-Industrien dagegen wird das Bild von den hohen Nettoimporten bei Gütern der Elektrotechnik und vor allem der Informations- und Kommunikationstechnik geprägt.

50. Nutznießer des internationalen Technologietransfers bei mobilen Schumpeter-Industrien waren in erster Linie die Schwellenländer, allen voran Südkorea und Taiwan sowie Hongkong und Singapur. Bis in die siebziger Jahre hinein wurden aus diesen Ländern fast ausschließlich Heckscher-Ohlin-Güter in die Industrieländer exportiert (Textilien, Schiffe, Massenstein, Spielwaren), während heute die Erzeugnisse der mobilen Schumpeter-Industrien schon ein Fünftel bis ein Drittel ihrer Exporte ausmachen (Tabelle 9). Auch bei den immobilen Schumpeter-Industrien zeigen sich erste Anzeichen eines Aufholprozesses, aber der entsprechende Exportanteil ist nach wie vor gering.

51. Insgesamt weisen diese Analysen darauf hin, daß der Strukturwandel im Außenhandel immer mehr vom internationalen Technologietransfer geprägt ist. Dabei entstehen neue Spezialisierungsmuster. Für die Bundes-

Tabelle 9 - Zur Struktur der Importe aus Südostasien für ausgewählte Länder 1961-1986 (vH) (a)

Importland	1961	1970	1980	1986
Bundesrepublik				
Heckscher-Ohlin-Industrien	99,1	92,3	78,4	64,8
Mobile Schumpeter-Industrien	0,6	6,7	19,6	30,7
Immobilie Schumpeter-Industrien	0,3	1,0	2,0	4,5
Frankreich				
Heckscher-Ohlin-Industrien	96,5	89,3	71,4	58,3
Mobile Schumpeter-Industrien	3,4	10,0	25,6	37,8
Immobilie Schumpeter-Industrien	0,1	0,7	3,0	3,9
Italien				
Heckscher-Ohlin-Industrien	90,5	80,5	69,4	56,6
Mobile Schumpeter-Industrien	9,0	18,8	27,5	38,8
Immobilie Schumpeter-Industrien	0,5	0,7	3,1	4,6
Japan				
Heckscher-Ohlin-Industrien	.	85,4	72,9	73,0
Mobile Schumpeter-Industrien	.	13,6	20,7	20,7
Immobilie Schumpeter-Industrien	.	1,1	6,5	6,2
Schweden				
Heckscher-Ohlin-Industrien	99,6	97,1	82,3	70,3
Mobile Schumpeter-Industrien	0,3	2,8	15,5	25,5
Immobilie Schumpeter-Industrien	0,1	0,1	2,3	4,2
Vereinigte Staaten				
Heckscher-Ohlin-Industrien	95,6	79,1	69,8	62,0
Mobile Schumpeter-Industrien	3,1	20,3	25,7	29,8
Immobilie Schumpeter-Industrien	1,3	0,6	4,5	8,2
Vereinigtes Königreich				
Heckscher-Ohlin-Industrien	95,4	91,0	80,2	64,5
Mobile Schumpeter-Industrien	3,2	7,7	17,1	30,6
Immobilie Schumpeter-Industrien	1,4	1,4	2,7	4,9
(a) Anteil der Importe in den jeweiligen Branchen an den gesamten Industriewarenimporten aus Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan.				

Quelle: OECD [f]; eigene Berechnungen.

republik, die eine Spitzenposition in der Forschung einnimmt, bedeutet internationaler Technologietransfer in erster Linie einen Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit bei den Produkten mobiler Schumpeter-Industrien.

52. Ausschlaggebend für die raschen Aufholerfolge der Schwellenländer ist, daß diese Länder nicht mehr in jedem Fall darauf angewiesen sind, alle Phasen der technologischen Entwicklung, die in den Industrieländern abgelaufen sind, selbst zu durchlaufen. Oftmals können sich Unterneh-

men aus Schwellenländern - wie erwähnt - einen unmittelbaren Zugriff zu modernen Technologien verschaffen, indem sie mit multinationalen Unternehmen aus den hochentwickelten Ländern kooperieren. Eine derartige Strategie, die im Kern auf einer räumlichen Abkoppelung der Produktionsstätten von den Forschungszentren der Industrieländer beruht, steht allerdings nicht allen High-tech-Branchen offen. Denn wo Forschung und Fertigung eng miteinander verzahnt sind, ist bei einer Standortverlagerung ins Ausland mit Produktivitätseinbußen zu rechnen. Der Lohnkostenvorteil der weniger entwickelten Länder schlägt dann nicht mehr voll zu Buche, der komparative Vorteil der Industrieländer bei High-tech-Gütern bleibt insoweit erhalten.

53. Auf längere Sicht werden die Schwellenländer jedoch auch den Umgang mit immobilien Technologien lernen. Wie das Beispiel Japans zeigt, das diesen Weg schon rund zwei Jahrzehnte früher eingeschlagen hat, werden sie dann allerdings auch ihren Lohnkostenvorteil gegenüber den alten Industrieländern verlieren. Sie werden damit selbst zur Gruppe der Technologieproduzenten vorstoßen, die sich gegen die Imitationskonkurrenz aus anderen nachrückenden Ländern behaupten müssen.

2. Intraindustrieller Handel: Neue Märkte

54. Je rascher sich technische Neuerungen über nationale Grenzen hinweg verbreiten, desto mehr gleichen sich die Produktionsbedingungen in den verschiedenen Ländern an. Die Konvergenz der Entwicklungsniveaus, die sich zumindest für die Gruppe der Industrie- und Schwellenländer in den vergangenen Jahrzehnten nachweisen läßt,¹ dürfte nicht zuletzt auf einer Verringerung der produktionstechnischen Unterschiede durch verstärkten Technologietransfer beruhen. Hinzu kommt, daß die erhöhte internationale Mobilität des Produktionsfaktors Kapital die Unterschiede in der relativen Faktorausstattung der einzelnen Länder reduziert. Aufgrund dieser Entwicklung nehmen nicht nur - wie oben be-

¹ Für einen empirischen Test der Konvergenzhypothese aus längerfristiger und regional differenzierter Sicht vgl. Baumol [1986]. Für eine sektoral disaggregierte Analyse der Konvergenz der Arbeitsproduktivitäten vgl. Dollar, Wolff [1988].

Tabelle 10 - Handelsvolumen der Bundesrepublik nach Warengruppen
1961-1986 (a)

	1961	1970	1980	1986
Industriewaren insgesamt (Mrd. DM)	15,9	48,0	268,6	343,2
Erzeugnisse der				
Heckscher-Ohlin-Industrien	7,6	21,5	113,8	129,1
Mobilen Schumpeter-Industrien	2,8	9,7	58,7	82,7
Immobilien Schumpeter-Industrien	5,5	16,8	96,1	131,4
Industriewaren insgesamt (1961=100)	100	302	1689	2158
Erzeugnisse der				
Heckscher-Ohlin-Industrien	100	283	1497	1699
Mobilen Schumpeter-Industrien	100	346	2096	2954
Immobilien Schumpeter-Industrien	100	305	1747	2389
(a) Summe aus Exporten und Importen; zur Erläuterung der Branchenabgrenzung vgl. Tabelle A12.				

Quelle: OECD [f]; eigene Berechnungen.

schrieben - die Wettbewerbsvorteile hochentwickelter Länder im High-tech-Bereich ab, auch die sektoralen Spezialisierungsmuster nähern sich an.

55. Damit verringern sich die Möglichkeiten, durch eine interindustrielle Arbeitsteilung Handelsgewinne zu erzielen. Dies führt allerdings nicht, wie mancherorts befürchtet wird, zu einem Rückgang der internationalen Handelsverflechtung; die interindustrielle Spezialisierung wird vielmehr durch eine nicht minder vorteilhafte intraindustrielle ersetzt. Es ist eine vielfach bestätigte empirische Beobachtung, daß der Handel zwischen einzelnen Ländern um so intensiver ist, je ähnlicher ihr technologisches Entwicklungsniveau und ihre relative Faktorausstattung sind.

56. Auch für die Bundesrepublik zeigt sich, daß die Außenhandelsströme vor allem bei den Gütern zugenommen haben, die durch einen besonders intensiven internationalen Technologietransfer gekennzeichnet sind, also bei den Gütern der mobilen Schumpeter-Industrien (Tabelle 10). Die Angleichung der internationalen Produktivitätsniveaus hat offenbar Spielräume eröffnet für eine zunehmende Produktdifferenzierung und eine

verstärkte Ausnutzung von Skalenerträgen innerhalb der einzelnen Marktsegmente.¹

57. Wie stark die internationale Arbeitsteilung innerhalb einzelner Branchen gegenüber der Arbeitsteilung durch sektorale Spezialisierung vorangekommen ist, läßt sich anhand von Kennziffern ermitteln, die den prozentualen Anteil des Intra-Handels am gesamten Außenhandel messen. Um eine Verzerrung der Berechnungsergebnisse durch globale Handelsbilanzüberschüsse oder -defizite zu vermeiden, wird das relative Gewicht des Intra-Handels (IIT) hier nicht nach der weitverbreiteten Formel von Grubel und Lloyd [1971] ermittelt, sondern nach einer modifizierten Version, die Aquino [1978] vorgeschlagen hat:²

$$IIT = \left(1 - \frac{1}{2} \sum_i \left| \frac{x_i}{\sum_i x_i} - \frac{m_i}{\sum_i m_i} \right| \right) \cdot 100.$$

Dabei bezeichnen x_i und m_i die Exporte und Importe in den einzelnen Warengruppen. Für die Berechnung des Intra-Handels in den zusammengefaßten Untergruppen (u) wurde das Meßkonzept wie folgt modifiziert:

$$IIT_u = \sum_j \frac{\sum_i \frac{x_i}{\sum_i x_i} + m_j - \left| x_j \frac{\sum_i \frac{x_i}{\sum_i x_i} - m_j \right|}{\sum_j \left(x_j \frac{\sum_i \frac{x_i}{\sum_i x_i} + m_j \right)} \cdot 100.$$

Dabei bezeichnen x_j und m_j die Exporte und Importe von Waren in den zusammengefaßten Untergruppen.

¹ Für eine grundlegende Darstellung der Bedeutung von Produktdifferenzierung und Skalenerträgen für den intraindustriellen Handel vgl. Helpman, Krugman [1985].

² Die unterschiedlichen Konzepte zur Erfassung des intraindustriellen Handels wurden im vorangegangenen Strukturbericht ausführlich diskutiert [Donges, Schmidt et al., 1988, S. 199-202]. Dort werden auch die Vorzüge der Aquino-Formel gegenüber der Formel von Grubel und Lloyd erläutert.

58. Ein Vergleich der Aquino-Koeffizienten für verschiedene Länder zeigt, daß die Bedeutung des intraindustriellen Handels vor allem in den sechziger und siebziger Jahren rasch zugenommen hat (Tabelle 11).¹ Für die Bundesrepublik zeigt sich dies auch an der Entwicklung bis 1986. Für die anderen Länder ist dagegen zwischen 1980 und 1986 eine nur noch geringe Zunahme bzw. eine leichte Abnahme des Intra-Handels ausgewiesen. Daraus sollte jedoch nicht geschlossen werden, daß das Potential der intraindustriellen Arbeitsteilung bereits erschöpft ist.

59. Bei den mobilen Schumpeter-Industrien ist der Intra-Handel besonders ausgeprägt. Das stützt die Vermutung, daß Produktdifferenzierung und Skalenerträge um so wichtiger werden, je ähnlicher die Produktionstechnologien der Handelspartner sind. So bleiben auch Unternehmen aus den mobilen Schumpeter-Industrien, die einen Teil ihrer komparativen Wettbewerbsvorteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz verloren haben, intensiv in den Welthandel eingebunden. Die zunehmende Exportdiversifizierung geht jedoch, das macht der oben skizzierte Rückgang der RCA-Werte deutlich, mit einer verschärften Importkonkurrenz auf den Inlandsmärkten einher.

60. Eine regionale Untergliederung des Intra-Handels zeigt, daß der gegenseitige Warenaustausch innerhalb einzelner Branchen vor allem zwischen Ländern mit vergleichbarem Entwicklungsniveau eine Rolle spielt (Tabelle 12). Darüber hinaus fällt offenbar die räumliche Nähe ins Gewicht, denn der Intra-Handel der Bundesrepublik konzentriert sich vor allem auf die westeuropäischen Länder, während er im Handel mit den Vereinigten Staaten und mit Japan eine deutlich geringere Rolle spielt. Beim Handel mit den südostasiatischen Schwellenländern, die sowohl räumlich als auch im Entwicklungsniveau weiter von der Bundesrepublik entfernt sind, überwiegt nach wie vor der interindustrielle Warenaustausch.

61. Alles in allem wird deutlich, daß die Konvergenz des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus der verschiedenen Länder, die in erster Linie auf einen verstärkten Technologietransfer zurückzuführen ist, keine Abnah-

¹ Die Berechnungen wurden auf dem in Tabelle A1 ausgewiesenen Aggregationsniveau von 31 Warengruppen durchgeführt.

Tabelle 11 - Kennziffern zum intraindustriellen Handel für ausgewählte Länder 1961-1986 (a)

	1961	1970	1980	1986
Bundesrepublik				
Industrie insgesamt	64,8	72,8	76,1	78,3
Heckscher-Ohlin-Industrien	61,5	71,2	74,1	77,8
Mobile Schumpeter-Industrien	82,8	89,5	91,9	90,3
Immobilie Schumpeter-Industrien	60,7	64,8	68,4	70,7
Frankreich				
Industrie insgesamt	73,7	83,8	85,8	86,4
Heckscher-Ohlin-Industrien	75,6	82,9	83,1	81,9
Mobile Schumpeter-Industrien	85,2	90,9	90,9	91,4
Immobilie Schumpeter-Industrien	64,2	80,7	85,9	88,2
Italien				
Industrie insgesamt	59,6	70,2	69,7	68,4
Heckscher-Ohlin-Industrien	45,2	53,7	62,8	64,4
Mobile Schumpeter-Industrien	72,9	83,8	74,4	69,3
Immobilie Schumpeter-Industrien	76,2	86,4	77,2	73,7
Japan				
Industrie insgesamt	.	52,2	50,5	49,5
Heckscher-Ohlin-Industrien	.	51,5	49,8	52,1
Mobile Schumpeter-Industrien	.	56,4	58,9	53,8
Immobilie Schumpeter-Industrien	.	50,1	44,7	42,9
Schweden				
Industrie insgesamt	64,6	68,8	73,0	73,9
Heckscher-Ohlin-Industrien	51,7	57,9	62,6	61,3
Mobile Schumpeter-Industrien	72,7	76,0	75,4	77,6
Immobilie Schumpeter-Industrien	82,4	82,3	85,1	85,6
Vereinigte Staaten				
Industrie insgesamt	57,0	62,5	64,7	63,3
Heckscher-Ohlin-Industrien	57,3	66,6	67,6	60,2
Mobile Schumpeter-Industrien	66,3	61,8	68,9	67,3
Immobilie Schumpeter-Industrien	52,0	58,9	60,0	62,8
Vereinigtes Königreich				
Industrie insgesamt	61,1	75,1	83,8	81,3
Heckscher-Ohlin-Industrien	58,2	76,4	81,6	83,2
Mobile Schumpeter-Industrien	73,9	83,2	91,1	87,0
Immobilie Schumpeter-Industrien	59,6	67,5	82,6	74,8
(a) Aquino-Koeffizienten; zur Erläuterung der Berechnungsmethode und der Branchenabgrenzung vgl. Ziffer 57 und Tabelle A12.				

Quelle: OECD [f]; eigene Berechnungen.

me der internationalen Handelsverflechtung impliziert. Neue Handelsströme entstehen im intraindustriellen Handel vor allem dadurch, daß die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten durch eine erhöhte Produktvielfalt steigen und daß die Ausnutzung von Skalenerträgen durch die räumliche Ausweitung der Absatzmärkte erleichtert wird.

Tabelle 12 - Kennziffern zum intraindustriellen Handel der Bundesrepublik nach Regionen 1961-1986 (a)

	1961	1970	1980	1986
Westeuropa				
Industrie insgesamt	67,5	77,2	82,6	82,9
Heckscher-Ohlin-Industrien	65,3	73,9	81,4	81,3
Mobile Schumpeter-Industrien	78,1	87,5	92,1	91,9
Immobilie Schumpeter-Industrien	65,8	76,0	77,9	78,5
Nordamerika				
Industrie insgesamt	45,9	47,9	50,3	48,4
Heckscher-Ohlin-Industrien	47,5	63,3	57,5	72,0
Mobile Schumpeter-Industrien	53,7	43,4	52,0	47,3
Immobilie Schumpeter-Industrien	40,2	38,7	45,2	39,7
Japan				
Industrie insgesamt	28,8	47,9	55,7	59,3
Heckscher-Ohlin-Industrien	23,8	42,7	65,9	63,0
Mobile Schumpeter-Industrien	63,5	65,5	35,8	31,1
Immobilie Schumpeter-Industrien	16,7	40,6	62,2	78,7
Südostasien(b)				
Industrie insgesamt	17,1	18,8	31,9	35,9
Heckscher-Ohlin-Industrien	22,3	20,3	28,8	33,5
Mobile Schumpeter-Industrien	4,6	34,3	61,0	52,1
Immobilie Schumpeter-Industrien	2,1	4,2	8,6	19,5
(a) Aquino-Koeffizienten; zur Branchenabgrenzung vgl. Tabelle A12. -				
(b) Hongkong, Singapur, Südkorea, Taiwan.				

Quelle: OECD [f]; eigene Berechnungen.

62. Damit in diesem Bereich Chancen genutzt werden können, müssen allerdings auch die Unternehmensstrategien an das veränderte wirtschaftliche Umfeld angepaßt werden. Wer den verstärkten grenzüberschreitenden Technologietransfer nutzen will, muß bereit sein, Produktionsprozesse international zu organisieren. Die Gründung von ausländischen Tochtergesellschaften und die Zusammenarbeit in Joint ventures dürften daher für deutsche Unternehmen zunehmend wichtiger werden. Auch die Strategie der Produktdifferenzierung dürfte gegenüber einer rein kostenorientierten Strategie der Serienfertigung an Bedeutung gewinnen.

63. Kräftige Impulse sind in dieser Hinsicht von der Vollendung des europäischen Binnenmarktes zu erwarten, weil die noch bestehenden Grenzbarrieren im Industriewarenhandel bis Ende 1992 weitgehend beseitigt werden. Nun ist es Aufgabe der Wirtschaftspolitik, dafür zu sorgen, daß die Handelsgewinne aus der europäischen Integration nicht durch Erhal-

tungssubventionen zugunsten schrumpfender Industriebranchen und durch eine Erhöhung des gemeinsamen Außenhandelsschutzes gegenüber Drittländern geschmälert werden.

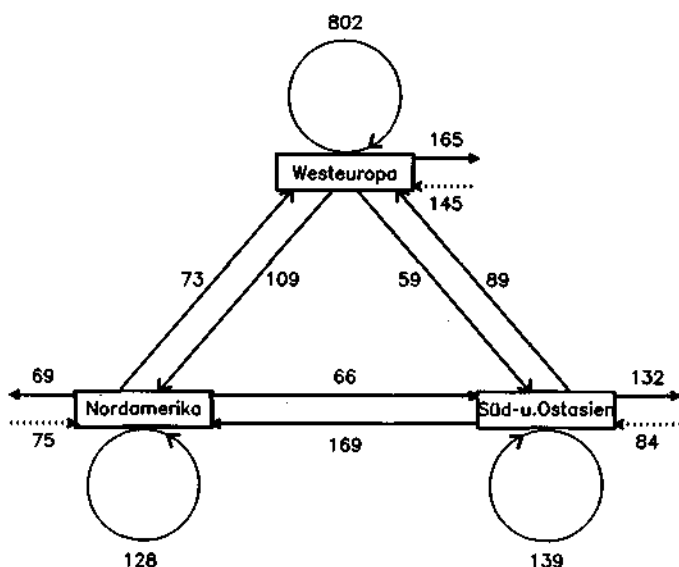
3. Integration oder Desintegration der Weltwirtschaft?

64. Vor allem in Nordamerika und Fernost, aber auch in der Dritten Welt wird derzeit befürchtet, daß mit der Vollendung des Binnenmarktes eine "Festung Europa" entsteht und damit eine Desintegration der Weltwirtschaft eingeleitet wird [Curzon, 1989; Sapir, 1989; Langhammer, 1989]. Die Bundesregierung und andere europäische Regierungen haben wiederholt erklärt, daß eine solche Entwicklung nicht eintreten werde [Bundesministerium für Wirtschaft, 1989]. Im übrigen wird darauf verwiesen, daß sich Japan und einige Schwellenländer selbst schwer tun, ihre Märkte zu öffnen, und daß die Vereinigten Staaten sich gerade erst ein schlagkräftiges Protektionsinstrument in Form des neuen Handelsgesetzes geschaffen haben.

65. Im Mittelpunkt der Diskussion um die Segmentierung der Weltmärkte steht der Handel in der sogenannten Triade, zu der die drei Handelsblöcke Nordamerika, Westeuropa und Japan mit den asiatischen Schwellenländern gezählt werden. Tatsächlich hat der Handel innerhalb der Blöcke ein merklich größeres Gewicht als der Handel zwischen den Blöcken (Schaubild 7). Vor allem der innereuropäische Handel, aber auch der Handel zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada sowie der der asiatischen Länder untereinander ist größer als die meisten Handelsströme zwischen den Blöcken der Triade. Das hohe Niveau der intraregionalen Handelsbeziehungen läßt sich in erster Linie mit der räumlichen Nähe der Absatzmärkte erklären (Ziffer 60).

66. Von einer Zunahme der Blockbildung im Zeitablauf kann bislang jedoch keine Rede sein. Lediglich für Nordamerika ist der Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandel in den achtziger Jahren spürbar gestiegen. In Westeuropa wurde die intraregionale Arbeitsteilung vor allem in den sechziger Jahren im Zuge der EG-Integration vertieft, während der Anteil des intraregionalen Handels in den siebziger und acht-

Schaubild 7 - Handelsströme in der Triade 1987 (Mrd. US-\$)



Quelle: GATT [1988]; eigene Berechnungen.

ziger Jahren weitgehend konstant geblieben ist. Für die süd- und ostasiatischen Länder schließlich hat der intraregionale Handel sogar kontinuierlich an Bedeutung verloren (Tabelle 13).

67. Für eine Intensivierung des Warenaustausches innerhalb dieser Blöcke könnte sprechen:

- der Abschluß des Freihandelsabkommens zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada, das im Januar 1989 in Kraft getreten ist;
- die Vollendung des EG-Binnenmarktes, die auch den EFTA-Ländern im Rahmen ihres Freihandelsabkommens von 1973 zugute kommen könnte;
- die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Japan und den Schwellenländern, die sich vor allem in Form von japanischen Direktinvestitionen und Joint ventures vollzieht.

Zu einer Desintegration zwischen diesen drei Blöcken könnte es vor allem aufgrund einer Erhöhung der protektionistischen Außenmauern kommen, aber auch aufgrund einer Handelsumlenkung, die bei einem Abbau der Binnenzölle selbst bei unveränderten Außenzöllen der Blöcke zu einer Verdrängung der Importe aus Drittländern führen könnte.

Tabelle 13 - Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandel der Triade 1963-1987 (vH)

	1963	1973	1980	1987
Nordamerika	26,6	34,2	27,6	38,0
Westeuropa	63,7	69,2	68,1	70,7
Süd- und Ostasien	34,2	33,0	32,8	29,0

Quelle: GATT [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

68. Gegen eine Segmentierung spricht freilich, daß es immer schwieriger wird, mit gezielten Protektionsmaßnahmen gegen einzelne Länder die gewünschte Wirkung zu erzielen. Die Marktkräfte sind häufig stärker. Weltweit ist eine zunehmende Internationalisierung der Produktion feststellbar (Ziffern 90 ff.). Vor allem von Anbietern aus Fernost werden die Möglichkeiten zur räumlichen Entkopplung verschiedener Phasen des Produktionsprozesses genutzt, um Handelsbarrieren für Endprodukte durch eine Verlagerung von Montagewerken in die Absatzregion hinein oder in Drittländer zu unterlaufen.

69. Da Importrestriktionen an der Grenze immer weniger greifen, wird in manchen Ländern versucht, durch Mindestanforderungen für den Einsatz inländischer Vorleistungen (local content) den Kostenvorteil ausländischer Anbieter zu verringern oder ihren Markteintritt im Inland ganz zu verhindern. Schlagzeilen haben in diesem Zusammenhang die "Schraubenzieher-Verordnung" der EG-Kommission und vor allem der von Nissan im Vereinigten Königreich produzierte "Bluebird" gemacht, dessen Absatz von Frankreich auf die japanische Importquote angerechnet wurde. Auch die Erfahrungen in anderen Bereichen - etwa bei Kopierern, Schreibmaschinen oder Halbleitern - zeigen, daß "local content"-Vorschriften offenbar nicht geeignet sind, heimische Unternehmen auf Dauer vor der Auslandskonkurrenz zu schützen.¹ Im übrigen machen Vorschriften über lokale Fertigungsanteile in einem Umfeld, das zunehmend durch eine Globalisierung der Märkte geprägt wird, ohnehin keinen Sinn.

¹ Daß derartige Protektionsmaßnahmen den vermeintlich begünstigten Inlandsunternehmen sogar zum Nachteil gereichen können, zeigt Grossman [1981].

70. Mit Blick auf die weitere Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung bleibt die Handelspolitik gefordert. Für die EG bedeutet das, alle Hemmnisse im grenzüberschreitenden Austausch von Waren und Dienstleistungen zu beseitigen. Im weltweiten Rahmen geht es darum, die bei den GATT-Verhandlungen der Uruguay-Runde verfolgten Ziele tatsächlich zu verwirklichen. Für eine euphorische Hoffnung besteht kein Grund, doch es ist positiv zu werten, daß nach langen Jahren der Stagnation wieder Bewegung in die internationalen Handelsgespräche gekommen ist.

III. Exportstärke und Investitionsschwäche: Zwei Seiten einer Medaille

71. Insgesamt läßt sich die Situation der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern wie folgt skizzieren:

- Die deutsche Wirtschaft befindet sich inzwischen zwar in einem kräftigen konjunkturellen Aufwind, aber die Folgen der langjährigen Wachstumsschwäche bleiben spürbar. Das Produktionspotential wächst immer noch recht langsam; damit bleibt - nachdem die Sachkapazitäten wieder weitgehend ausgelastet sind - der künftige Wachstumsspielraum eng begrenzt. Der Grund dafür ist die schwache Investitionstätigkeit in den ersten Jahren des Aufschwungs. Hier ist die deutsche Wirtschaft im internationalen Vergleich deutlich in Rückstand geraten.
- Auf den Weltmärkten konnte dagegen die deutsche Wirtschaft ihre starke Stellung nicht nur behaupten, sondern sogar noch ausbauen. Dabei kam ihr insbesondere die Spezialisierung auf Produkte immobiler Schumpeter-Industrien zugute. Zum einen wurden diese Bereiche von der expandierenden Weltnachfrage begünstigt, zum anderen ist dort der Konkurrenzdruck aus weniger entwickelten Ländern noch vergleichsweise gering.

72. Der scheinbare Widerspruch zwischen der Wachstumsschwäche auf der einen und der Exportstärke auf der anderen Seite wird erklärlich, wenn der internationale Kapitalverkehr mit ins Bild genommen wird.¹ Das Gegenstück zum hohen Überschuß in der Leistungsbilanz der Bundesrepu-

¹ Zur Interpretation von Leistungsbilanzsalden vgl. auch Siebert [1989] und Issing, Masuch [1989].

blik ist das Defizit in der Kapitalverkehrsbilanz, d.h., es wird mehr Kapital exportiert als importiert. Ein Nettokapitalexport ist gleichbedeutend mit einer Abwanderung von Produktionsfaktoren ins Ausland.¹

73. Wie die Qualität des Unternehmensstandorts Bundesrepublik bewertet wird, zeigt sich nicht zuletzt an jenen internationalen Kapitalbewegungen, die unmittelbar mit der Errichtung von Produktionsstätten verknüpft sind - den Direktinvestitionen. Während die deutschen Investitionen im Ausland seit 1984 kräftig angestiegen sind, haben sich ausländische Investoren in der Bundesrepublik merklich zurückgehalten (Schaubild 8).

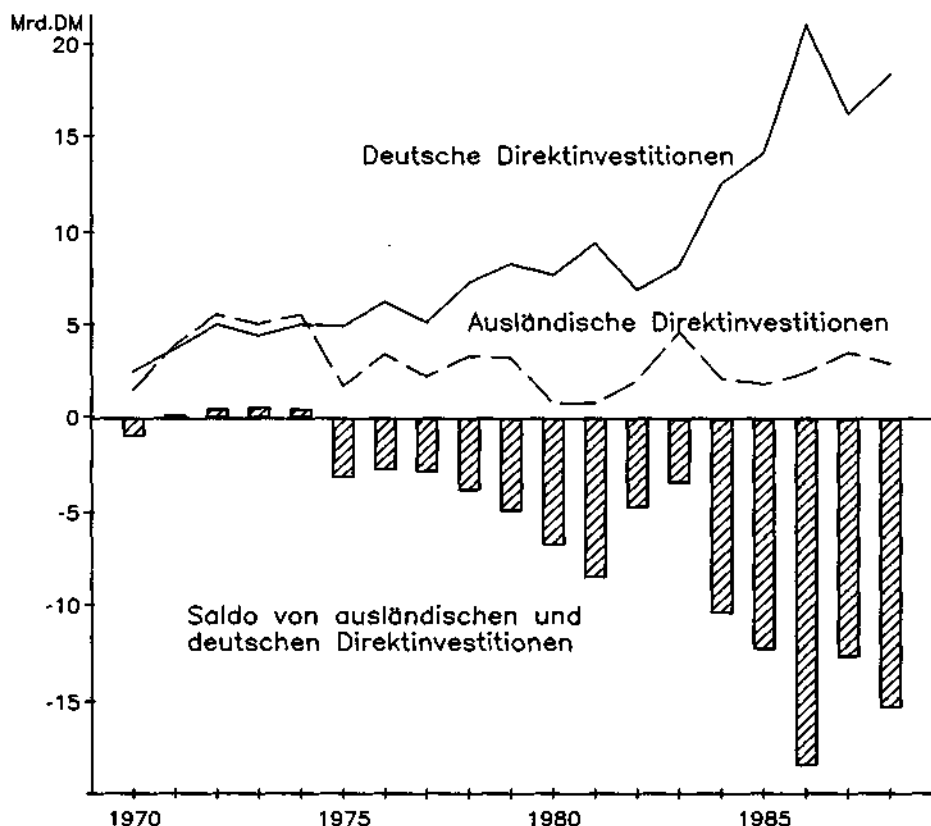
74. Dabei mangelt es sicherlich nicht an sinnvollen Investitionsmöglichkeiten in der Bundesrepublik, etwa im Umweltbereich, in zukunftssträchtigen Investitionsgüterbranchen oder im Dienstleistungssektor. Auch die Ertragslage der Unternehmen hat sich seit 1983 spürbar verbessert. Es muß also andere Ursachen haben, daß neue Arbeitsplätze heute eher im Ausland als im Inland geschaffen werden. Offenbar liegt es an den Rahmenbedingungen für unternehmerische Aktivitäten. Sie sind in anderen Ländern stärker verbessert worden als in der Bundesrepublik.

75. Vieles von dem, was die Standortentscheidungen von Unternehmen beeinflußt, ist empirisch nicht meßbar und entzieht sich damit einer quantitativen Bewertung. Doch es gibt Indizien. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt sicherlich die Besteuerung der Unternehmensgewinne, die in der Bundesrepublik eher zögernd, in einigen anderen Ländern dagegen recht spürbar reduziert worden ist (Ziffern 213 ff.). Aber auch beim Aufbrechen verkrusteter Marktstrukturen haben andere Länder deutlich größere Fortschritte erzielt, insbesondere bei der Deregulierung im Dienstleistungssektor (Ziffern 147 ff.).

76. Die Exportstärke der deutschen Wirtschaft und der Anstieg der Gewinne signalisieren also in erster Linie die gute Verfassung der im Markt etablierten Unternehmen. Diese haben sich auch unter schwierigen Be-

¹ Zum Zusammenhang zwischen steigendem Exportüberschuß und verringerter inländischer Absorption von Investivkapital vgl. Ziffer 4.

Schaubild 8 - Ausländische Direktinvestitionen in der Bundesrepublik und deutsche Direktinvestitionen im Ausland 1970-1988



Quelle: Deutsche Bundesbank [b].

dingungen (Aufwertungen der D-Mark, Protektionismus, neue Konkurrenten) auf den Weltmärkten behaupten können. Bei funktionierendem Wettbewerb wäre zu erwarten, daß die erhöhte Rentabilität verstärkt zu Kapazitätserweiterungen genutzt wird und Neugründungen von Unternehmen anregt. Dazu ist es jedoch nicht in ausreichendem Maße gekommen - ein Indiz dafür, daß es nicht genügend Wettbewerb gibt.

C. Standortbestimmung: Fortschritte und Defizite im Anpassungsprozeß

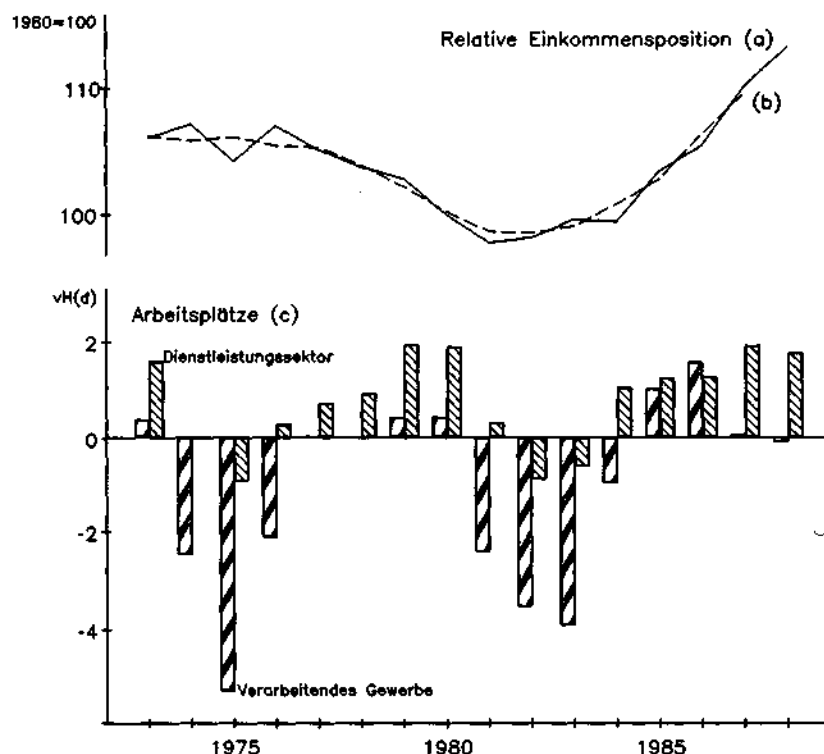
1. Wandel der Produktionsstruktur: Neue Muster

77. Der rasche weltwirtschaftliche Strukturwandel bereitet der deutschen Wirtschaft nach wie vor die meisten Probleme. In der internationalen Arbeitsteilung sind gravierende Veränderungen im Gange, die den Unternehmen in den fortgeschrittenen Industrieländern ein hohes Maß an Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit abverlangen. Ein wichtiger Grund dafür ist, daß immer mehr Schwellenländer den Übergang von einer komplementären zu einer substitutiven Arbeitsteilung schaffen und damit zunehmend den Industrieländern dort Konkurrenz machen, wo diese bislang ihre Stärken wähten, insbesondere im Bereich der mobilen Schumpeter-Industrien.

78. Der wachsende Wettbewerbsdruck von außen hat in der Branchenlandschaft tiefe Spuren hinterlassen. Er hat vor allem den industriellen Sektor getroffen; seine relative Einkommensposition gegenüber dem Dienstleistungssektor hat sich in den siebziger Jahren deutlich verschlechtert (Schaubild 9). Das hat viele Arbeitsplätze gekostet. Im Zeitraum von 1973 bis 1984 sind im Verarbeitenden Gewerbe rund 1,7 Mill. Arbeitsplätze verlorengegangen, weitaus mehr als im privaten Dienstleistungssektor und beim Staat an zusätzlichen Arbeitsplätzen geschaffen werden konnte [Statistisches Bundesamt, d].

Auffällig ist freilich, daß sich die interne Position des industriellen Sektors in den letzten Jahren wieder deutlich verbessert hat. Zwischenzeitlich, in den Jahren 1985 und 1986, ist die Beschäftigung sogar ausgeweitet worden, und ähnliches wiederholt sich offenbar im Jahre 1989. Diese Entwicklung hat Spekulationen Vorschub geleistet, die deutsche Wirtschaft sei wieder mitten in einer Phase der Reindustrialisierung - als Korrektur einer zu weitgehenden Deindustrialisierung in den siebziger und frühen achtziger Jahren. Es spricht jedoch vieles dafür, die Erklärung bei temporären Einflüssen zu suchen, insbesondere bei der wechselnden Bewertung der D-Mark durch die Devisenmärkte (Ziffer 36) und dem Auf und Ab der weltweiten Investitionskonjunktur.

Schaubild 9 - Entwicklung der relativen Einkommensposition zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor sowie der Arbeitsplätze in beiden Sektoren in der Bundesrepublik 1973-1988



(a) Nettowertschöpfung zu Faktorkosten je Arbeitsstunde im Verarbeitenden Gewerbe zu Nettowertschöpfung zu Faktorkosten je Arbeitsstunde im Dienstleistungssektor (ohne Wohnungsvermietung). - (b) Gleitender 3-Jahresdurchschnitt. - (c) Erwerbstätige (Inlandskonzept). - (d) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

79. Längere Zeit konnte man sagen, daß das strukturelle Entwicklungsmuster einer Volkswirtschaft vom Strukturwandel zwischen den einzelnen Branchen bestimmt wird - vor allem von den Verschiebungen zwischen Industriebranchen und Dienstleistungsbranchen. In jüngerer Zeit gewinnen jedoch der Strukturwandel innerhalb der Branchen sowie der branchen- und länderübergreifende Strukturwandel immer mehr an Gewicht. Es ist daher zu fragen, inwieweit die bisherigen Muster noch ein brauch-

barer Kompaß bei der Deutung des Strukturwandels sind. Es ist nicht zu übersehen, daß alte Muster teilweise verblassen und sich dafür neue herausbilden.

80. Es sind vor allem vier Entwicklungen, die derzeit den Strukturwandel in den Industrieländern prägen, nämlich

- die Hinwendung zu neuen Formen des Produzierens (Tertiarisierung, Ziffern 81 ff.),
- die geographische Ausweitung der Absatz- und Beschaffungsmärkte (Globalisierung und Internationalisierung, Ziffern 90 ff.),
- die Verlagerung der Aktivitäten auf branchenfremde Felder (Diversifizierung, Ziffern 105 ff.) sowie
- die Herausbildung neuer Formen der Arbeitsteilung zwischen Unternehmen (Dezentralisierung, Ziffern 115 ff.).

1. Tertiarisierung: Produktion von Dienstleistungen und Dienstleistungen in der Produktion

81. Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft ist schon oft untersucht worden. Die Diskussion darüber hält jedoch unvermindert an. Sie ist nicht frei von Mißverständnissen. Der wichtigste Grund dafür sind die Unschärfen bei der Begriffsbildung: Die Grenzen zwischen Waren- und Dienstleistungsproduktion sind fließend, für unterschiedliche Interpretationen bleibt somit ein weites Feld. Es kommt hinzu, daß die Dienstleistungsproduktion unzureichend statistisch dokumentiert ist, nämlich fast ausschließlich als Leistung jener Wirtschafts- und Produktionsbereiche, die schwerpunktmäßig Dienstleistungen für Dritte erbringen. Nicht oder nur teilweise nachgewiesen wird hingegen jener Teil der Dienstleistungsproduktion, der in Unternehmen mit Schwerpunkt in der Warenproduktion stattfindet [Lützel, 1987; Reim, 1988]. Ein wesentliches Merkmal des Strukturwandels, die fortschreitende Tertiarisierung der industriellen Produktion, bleibt also ausgeblendet.

a. Dienstleistungen als Funktion

82. Ein erster Anknüpfungspunkt zur Erfassung der Dienstleistungsproduktion ist die Klassifizierung der Arbeitsplätze nach funktionalen Kriterien. Im Jahre 1987 nahmen von den Erwerbstätigen im Unternehmenssektor reichlich drei Viertel vorwiegend tertiäre Funktionen wahr - in der Forschung und Entwicklung, im Management und in der Organisation, bei der Wartung und Reparatur, im Handel und Vertrieb, in der Verwaltung und in anderen Dienstleistungsbereichen (Tabelle 14). Anders gewendet:

Tabelle 14 - Erwerbstätige in der Dienstleistungsproduktion (a) nach Wirtschaftsbereichen im Unternehmenssektor in der Bundesrepublik 1973, 1980 und 1987 (b)

	1973		1980		1987	
	1000	vH	1000	vH	1000	vH
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	182	9,4	138	9,6	101	8,5
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	324	60,0	338	63,8	363	69,9
Verarbeitendes Gewerbe	5628	54,6	5643	58,3	6004	68,3
Baugewerbe	735	35,0	784	39,8	920	51,9
Handel	3139	94,9	3047	95,1	3167	94,4
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	1493	96,0	1449	95,6	1485	96,4
Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen	758	98,7	856	99,4	973	99,4
Dienstleistungen von Unternehmen und Freien Berufen	3535	95,1	4244	95,1	5378	93,9
Nachrichtlich: Warenproduzierende Bereiche(c)	6869	46,1	6903	50,7	7388	60,2
Dienstleistungsbereiche	8925	95,5	9596	93,3	11003	94,8
Insgesamt	15794	65,1	16499	69,8	18391	77,1

(a) Überwiegend ausgeübte Tätigkeiten (alle Tätigkeiten außer "Herstellen"); Anteile beziehen sich auf alle Erwerbstätigen im gleichen Wirtschaftsbereich. - (b) Ergebnisse des Mikrozensus. - (c) Landwirtschaft, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe.

Quelle: Statistisches Bundesamt [g]; eigene Berechnungen.

Nur noch ein knappes Viertel der Arbeitsplätze findet sich im engeren Bereich der Warenproduktion. Selbst im Verarbeitenden Gewerbe sind mittlerweile zweimal so viele Menschen mit Dienstleistungsfunktionen wie mit der Herstellung von Sachgütern betraut.

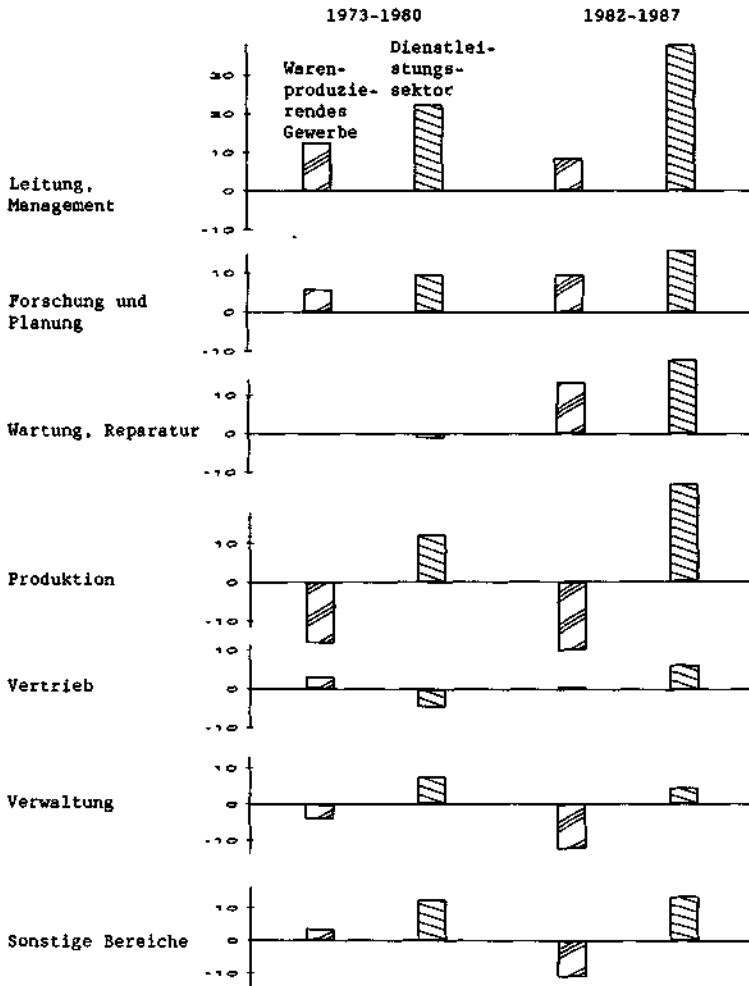
Im Vergleich zu den siebziger Jahren hat sich der Tertiarisierungsprozeß in den warenproduzierenden Bereichen stark beschleunigt. Das gilt sowohl für das Verarbeitende Gewerbe wie auch für das Baugewerbe. Von 1973 bis 1980 erhöhte sich der Anteil der Erwerbstätigen mit Dienstleistungsfunktionen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen in beiden Bereichen um jeweils 5 Prozentpunkte, von 1980 bis 1987 sogar um 10 Prozentpunkte. In den Dienstleistungsbereichen hat sich der hohe Tertiarisierungsgrad nur wenig verändert. Die fortschreitende "Industrialisierung" erstreckt sich also auf die Veränderung der Leistungserstellung (Maschinenarbeit statt Handarbeit) und nicht auf eine Veränderung des Leistungsangebots (Waren statt Dienstleistungen).

83. Eine tiefere Analyse der Veränderung der Tätigkeitsschwerpunkte zeigt, daß die Entwicklung im Warenproduzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor nicht einheitlich verläuft. In beiden Sektoren ist die Zahl der Arbeitsplätze in den Funktionsbereichen Leitung und Management, Forschung und Planung deutlich gestiegen. Im Bereich Wartung und Reparatur hat sie in beiden Sektoren in den siebziger Jahren leicht abgenommen und in den achtziger Jahren zugenommen. In den Bereichen Produktion, Vertrieb sowie Verwaltung sind aber Unterschiede zu beobachten: Das Warenproduzierende Gewerbe hat die Zahl der Arbeitsplätze in der Produktion sowie in der Verwaltung abgebaut, und im Vertrieb hat es sie leicht aufgestockt; im Dienstleistungssektor ist es umgekehrt gewesen (Schaubild 10).

b. Dienstleistungen als Output und Input

84. Die Gründe für die fortschreitende Tertiarisierung der Arbeitsplätze sind häufig untersucht worden [Bell, 1973; Gershuny, Miles, 1983; Buttler, Simon, 1987; Donges, Schmidt et al., 1988; Giersch, 1989]. Sie liegen in der steigenden Nachfrage nach Dienstleistungen - der Nachfra-

Schaubild 10 - Veränderung der Erwerbstätigen nach dem überwiegenden Tätigkeitsbereich in der Bundesrepublik 1973-1987 (vH)



Quelle: Statistisches Bundesamt [g]; eigene Berechnungen.

ge der Verbraucher, die mit wachsendem Wohlstand einen steigenden Teil ihres Budgets für Dienstleistungen ausgeben, und der Nachfrage der Unternehmen, die als Folge des wirtschaftlichen und technischen Wandels immer mehr Dienstleistungen im Produktionsprozeß einsetzen. Zum Teil ist also die fortschreitende Tertiarisierung die Folge der expandierenden Produktion, zum Teil ist sie deren Voraussetzung [Einem, 1986].

85. Die wissenschaftliche Literatur hat sich bislang vorzugsweise mit denjenigen Dienstleistungsmärkten beschäftigt, auf denen die privaten Haushalte als Nachfrager auftreten (konsumentenbezogene Dienstleistungen). Sie wird damit der Bedeutung jener Märkte, auf denen Unternehmen die Nachfrager sind, nicht gerecht. In quantitativer Hinsicht sind diese Märkte gewichtiger, und ihre Wachstumsdynamik ist größer. Nach den Ergebnissen der Input-Output-Rechnung des Statistischen Bundesamtes wurde im Jahre 1986 rund die Hälfte aller (statistisch nachgewiesenen) Dienstleistungskäufe bei Unternehmen von anderen Unternehmen getätigt, waren also Vorleistungen für die Waren- und Dienstleistungsproduktion (Tabelle 15). Dabei handelt es sich, wohlgemerkt, nur um die

Tabelle 15 - Aufkommen und Verwendung externer marktbestimmter Dienstleistungen in der Bundesrepublik 1970 und 1986 (vH)
(a)

Lieferungen der Produktionsbereiche	Käufe der Verwendungsbereiche(b)									
	Produktionsbereiche						Private Haushalte und Staat (c)		Ausland	
	insgesamt		darunter							
			Verarbeitendes Gewerbe		marktbestimmte Dienstleistungsbereiche					
	1970	1986	1970	1986	1970	1986	1970	1986	1970	1986
Dienstleistungen des Handels, Verkehrs und Postdienstes	42,9	43,6	22,9	21,0	10,8	13,2	42,3	41,1	9,2	10,9
Übrige marktbestimmte Dienstleistungen	48,0	57,7	13,1	13,6	23,8	32,0	48,1	38,8	1,7	1,6
Insgesamt	45,7	57,5	17,6	16,3	17,9	25,1	45,5	39,6	5,1	5,2
Nachrichtlich:	-									
Nicht marktbestimmte Dienstleistungen	10,6	96,1	1,2	1,8	1,5	3,1	89,4	83,8	.	0,1

(a) Anteil an der gesamten Dienstleistungsproduktion; inländische Produktion und Einfuhr in der Abgrenzung der Input-Output-Rechnung. - (b) Ohne Käufe, die als Investitionen und Vorratsveränderungen gebucht werden. - (c) Letzte inländische Verwendung.

Quelle: Statistisches Bundesamt [e]; eigene Berechnungen.

Transaktionen zwischen rechtlich selbständigen Unternehmen (externe Dienstleistungen). Ausgeklammert bleibt dabei jener Teil der Dienstleistungsproduktion, der nicht über den Markt abgesetzt, sondern als Vorleistung im eigenen Unternehmen eingesetzt wird (interne Dienstleistungen)

Im einzelnen zeigt sich,

- daß im Zeitraum von 1970 bis 1986 die Verkäufe von marktbestimmten Dienstleistungen an Unternehmen rascher gestiegen sind als die Verkäufe an private Haushalte und
- daß es vor allem die Dienstleistungsunternehmen selbst gewesen sind, die einen steigenden Teil der Käufe von Dienstleistungen getätigt haben.

86. Die zunehmende Bedeutung von Dienstleistungen bei der Produktion spiegelt sich auch in den Vorleistungsquoten wider. Der Anteil (marktbestimmter) externer Dienstleistungen am Produktionswert ist im Zeitraum von 1970 bis 1986 in allen Produktionsbereichen kräftig gestiegen, am stärksten wiederum bei den Dienstleistungsproduzenten selbst (Tabelle 16). In den Bereichen Handel, Verkehr, Postdienste und übrige

Tabelle 16 - Einsatz externer marktbestimmter Dienstleistungen in der Produktion, Bundesrepublik 1970 und 1986 (vH) (a)

	1970	1986
Produkte der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	6,0	9,6
Energie, Wasser, Bergbauerzeugnisse	4,8	8,9
Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes	9,2	12,4
darunter:		
Grundstoffe und Produktionsgüter	8,3	10,5
Investitionsgüter	9,4	13,5
Gebrauchs- und Verbrauchsgüter	11,3	14,0
Bauleistungen	8,2	14,9
Dienstleistungen des Handels, Verkehrs und Postdienstes	13,8	20,2
Übrige marktbestimmte Dienstleistungen	22,3	35,4
(a) Anteil am Produktionswert; in der Abgrenzung der Input-Output-Rechnung.		

Quelle: Statistisches Bundesamt [e]; eigene Berechnungen.

marktbestimmte Dienstleistungen zusammen waren im Jahre 1986 schon fast ein Drittel der Gesamtleistungen "zugekaufte" Dienstleistungen, im Jahre 1970 waren es erst ein Sechstel.

Diese Entwicklung zeigt zweierlei:

- 1) Mit steigender Produktion steigt der Bedarf an komplementären Dienstleistungen - bei der Wartung von Maschinen und Geräten, beim Vermarkten von Gütern oder bei der Finanzierung von Investitionen. Die Zunahme des Dienstleistungsanteils am Produktionswert ist somit ein Indikator für den fortschreitenden Tertiarisierungsgrad bei der Produktion.
- 2) Unternehmen nehmen immer mehr Dienstleistungen anderer Unternehmen in Anspruch, statt sie selbst bereitzustellen (Externalisierung von internen Dienstleistungen). Der Grund dafür liegt in den Vorteilen der Arbeitsteilung. Der Spezialist kann häufig effizienter produzieren als der Generalist. Insofern ist die Veränderung des Dienstleistungsanteils am Produktionswert auch ein Indikator für die Veränderung im Organisationsgrad der Unternehmen.

c. Externe und interne Dienstleistungen im Bereich der industriellen Produktion

87. Dienstleistungen als Input und Output bestimmen zunehmend den Bereich der industriellen Produktion. Nach einer neuen Erhebung des Statistischen Bundesamtes erbringen im Produzierenden Gewerbe knapp die Hälfte aller Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten Dienstleistungen, sei es für den Eigenbedarf, sei es für den Markt.¹ Das Spektrum umfaßt unter anderem Leistungen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, technische Planung und Beratung, Wartung und Inspektion, Dokumentation, Datenverarbeitung, Transport, Lagerhaltung und Entsorgung. Bei den meisten Unternehmen mit Dienstleistungsproduktion erstreckt sich die Leistungserstellung auf mehrere Bereiche: Jedes sechste Unternehmen,

¹ Es handelt sich um eine Testerhebung bei den an der Kostenstrukturstatistik beteiligten Unternehmen. Die Erhebung kann nach Einschätzung des Statistischen Bundesamtes als repräsentativ für das Verarbeitende Gewerbe gelten [Mai, 1989].

das Dienstleistungen für andere erbringt, offeriert mindestens fünf verschiedene Leistungsarten.

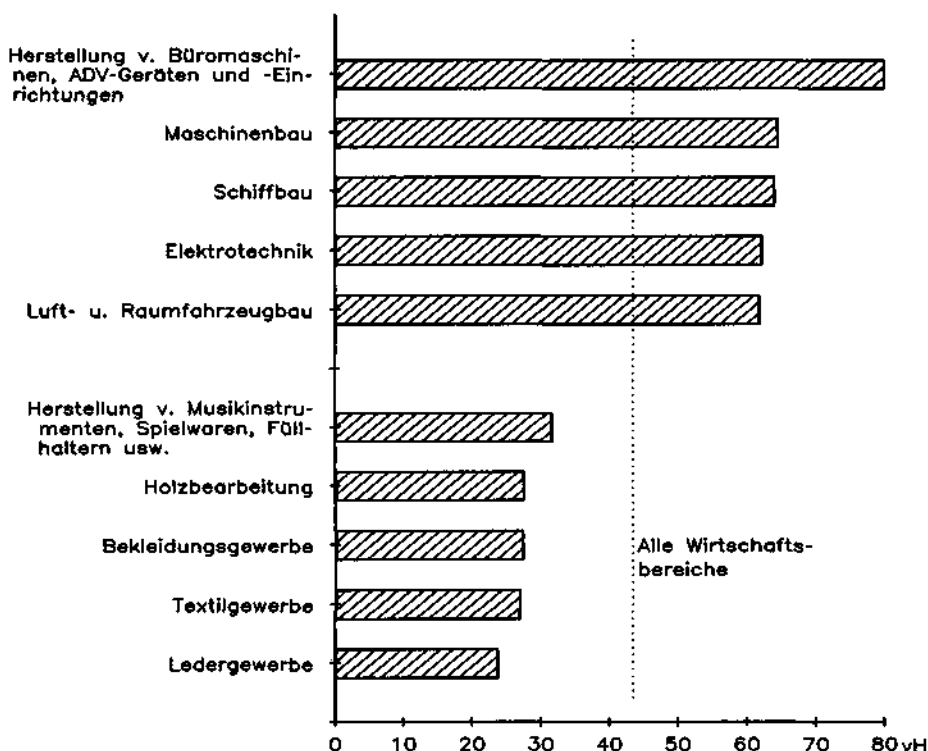
88. Die Ergebnisse der Erhebung unterstreichen einmal mehr, daß es innerhalb des Produzierenden Gewerbes mittlerweile zu einer deutlichen Verschiebung von der Waren- zur Dienstleistungsproduktion gekommen ist. Ein erheblicher Teil der Unternehmen produziert heute Dienstleistungen für den Markt, und zwar als wesentlichen Teil seiner wirtschaftlichen Aktivitäten und nicht nur als Nebentätigkeit: So führen 47 vH der Unternehmen, die Dienstleistungen erbringen, für andere Unternehmen Planungs- und Beratungsaufgaben aus, 37 vH schulen fremdes Kundenpersonal, 29 vH vermieten Anlagegüter. Weitere bedeutende Felder sind die Wartung und Inspektion von Maschinen, die Verarbeitung von Daten und die Dokumentation (Tabelle A13).

Unter den Unternehmen, die Dienstleistungen vermarkten, halten Produzenten von Investitionsgütern den Spitzenplatz. An erster Stelle steht die Büro- und Datentechnik, gefolgt vom Maschinenbau, dem Schiffbau, der Elektrotechnik und dem Luft- und Raumfahrzeugbau (Schaubild 11). Am unteren Ende rangieren ausschließlich Produzenten von Konsumgütern; es sind dies (in absteigender Folge) die Bereiche Herstellung von Musikinstrumenten und Spielwaren, Holzbearbeitung, Bekleidungsgewerbe, Textilgewerbe sowie Ledergewerbe.

In den meisten Fällen steht das Dienstleistungsangebot in engem Zusammenhang mit der Warenproduktion. Bei den Investitionsgüterherstellern gehören vor allem technische Planung und Beratung, Wartung und Inspektion sowie Schulung von Kundenpersonal zur Angebotspalette, bei den Konsumgüterherstellern sind es das Leasing, Transportleistungen und Datendienste. Bei den Herstellern von Grundstoffen und Produktionsgütern spielt zusätzlich die Lagerhaltung für Dritte eine Rolle.

89. Ob Dienstleistungen in Eigenproduktion erbracht oder ob sie zugekauft werden, hängt von vielen Faktoren ab, so von der Größe des Unternehmens, dem Grad der Verflechtung mit anderen Unternehmen, der Branche, zu der das Unternehmen gehört, oder der Art der Dienstleistungen: Kleine und mittlere Unternehmen beziehen häufiger Dienstlei-

Schaubild 11 - Wirtschaftsbereiche des Produzierenden Gewerbes (a) mit über- und mit unterdurchschnittlich hohem Dienstleistungsangebot in der Bundesrepublik 1988 (b)

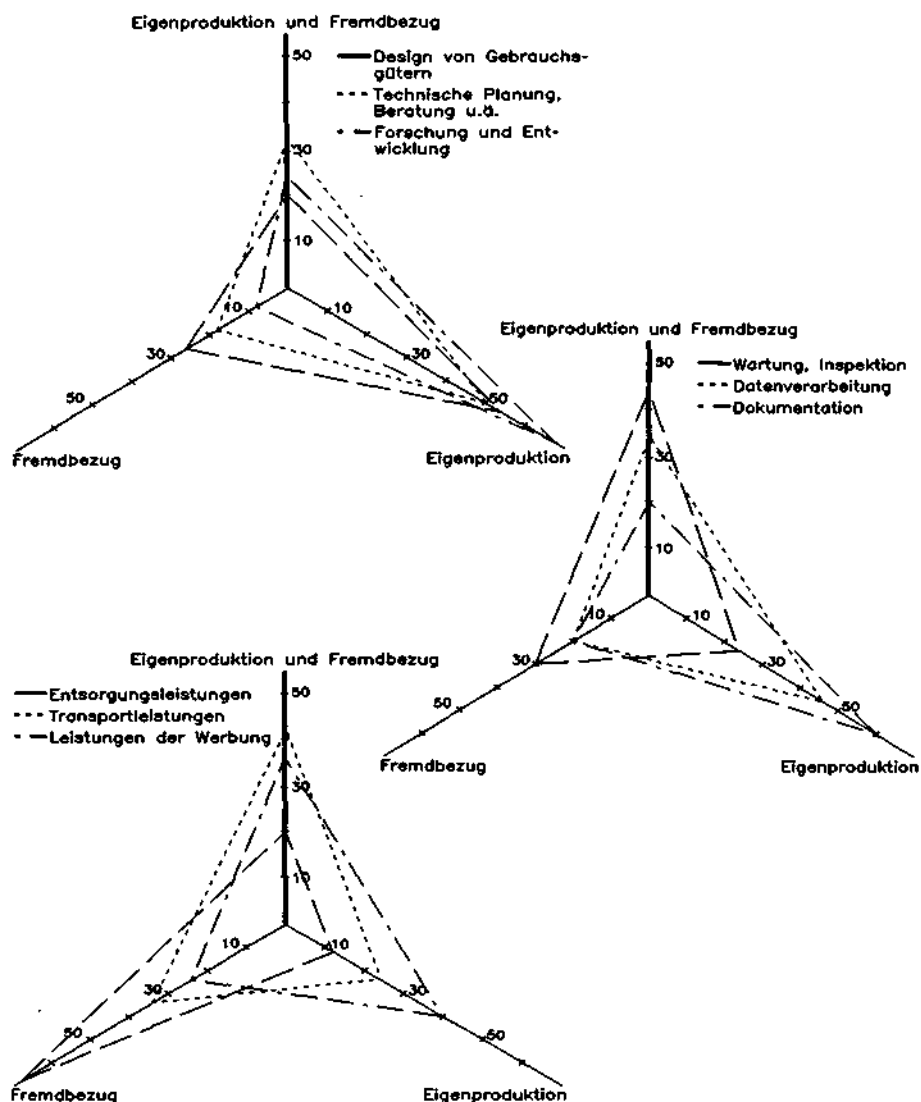


(a) Unternehmen mit im allgemeinen 20 Beschäftigten und mehr. - (b) Anteil derjenigen Unternehmen, die Dienstleistungen für fremde Unternehmen erbringen, an allen Unternehmen; erste und letzte fünf Bereiche.

Quelle: Mai [1989]; Tabelle A13; eigene Berechnungen.

stungen von Dritten als große Unternehmen, unverflochtene Unternehmen häufiger als verflochtene und Unternehmen der Konsumgüterbranchen häufiger als die der Investitionsgüterbranchen [Mai, 1989]. Entsorgungsleistungen und Transportleistungen werden öfter von fremden Unternehmen erbracht als Forschung und Entwicklung oder technische Planung und Beratung (Schaubild 12).

Schaubild 12 - Eigenproduktion (a) und Fremdbezug von Dienstleistungen für Produktionszwecke im Produzierenden Gewerbe der Bundesrepublik (b) 1988 (Anteil an den gesamten Dienstleistungen für Produktionszwecke in vH)



(a) Einschließlich Bezüge von Mutter- bzw. Tochtergesellschaften. - (b) Unternehmen mit im allgemeinen 20 Beschäftigten und mehr.

Quelle: Mai [1989]; eigene Berechnungen.

2. Globalisierung und Internationalisierung: Geographische Ausweitung der Absatz- und Beschaffungsmärkte

90. Die fortschreitende Tertiarisierung ist auch das Ergebnis einer immer engeren Arbeitsteilung über die nationalen Grenzen hinweg - der Globalisierung der Märkte und der Internationalisierung der Produktion. Unternehmen, die ihren räumlichen Aktionsradius ausweiten, brauchen mehr Marketingaktivitäten, Transportkapazitäten, Versicherungsschutz, und vor allem brauchen sie mehr Informationen [Dunning, 1989].

Ebenso wie die Tertiarisierung sind freilich Globalisierung und Internationalisierung keine neuen Entwicklungen. Viele Unternehmen operieren seit langem auf internationalen Märkten. Im Ausland liegt seit jeher ein Teil ihrer Absatzmärkte und ein Teil ihrer Produktionsstätten. Neu sind allerdings Globalisierung und Internationalisierung als strategische Konzepte. Die regionalen Märkte werden immer mehr als Einheit gesehen, auf denen Unternehmen aus allen möglichen Ländern gegeneinander konkurrieren, aber auch zunehmend miteinander kooperieren.

a. Exporte und Auslandsproduktion

91. Für die Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung gab es bisher schon einen eindrucksvollen Beleg: Die Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen stiegen deutlich rascher als die heimische Produktion (Ziffer 22) [Donges, Schmidt et al., 1988]. Der internationale Handel ist freilich nur ein Teil der internationalen Produktions- und Absatzverflechtungen. Der andere Teil vollzieht sich über den Austausch von Produktionsfaktoren - von Kapital, Arbeitskräften sowie technischem und organisatorischem Wissen. Ob Güter und Dienstleistungen oder ob Produktionsfaktoren gehandelt werden, hängt von den Unterschieden in den Transaktionskosten ab oder, anders ausgedrückt, davon, wie mobil Güter und Dienstleistungen auf der einen und Produktionsfaktoren auf der anderen Seite sind [Rugman, 1980].

92. Nach wie vor ist der Austausch von Gütern und Dienstleistungen bedeutender als der von Produktionsfaktoren. Dafür gibt es mehrere Grün-

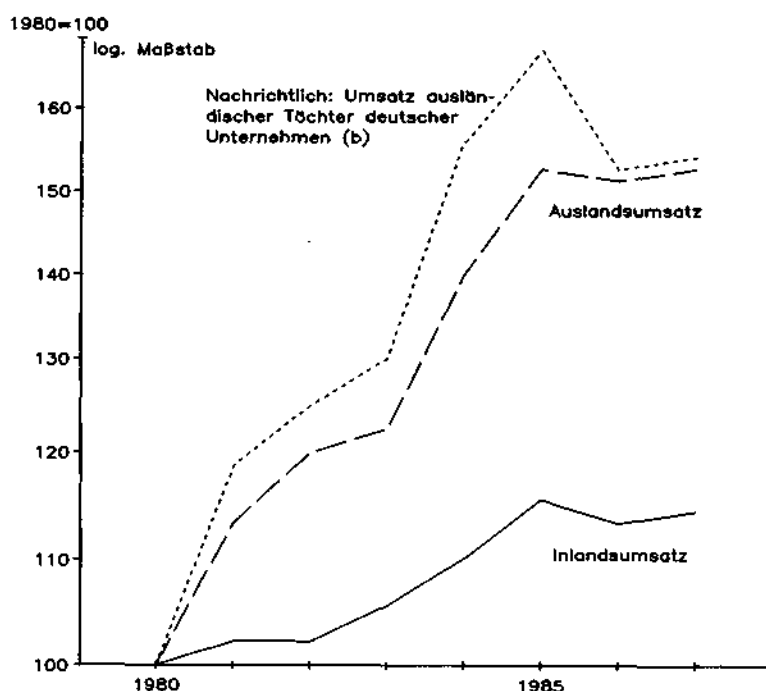
de: So ist ein Teil der Produktionsfaktoren immobil oder aufgrund von Marktregulierungen in seiner Mobilität behindert; im Warenhandel sind zudem die Liberalisierungsfortschritte größer gewesen als beispielsweise im Kapitalverkehr. Allerdings verschieben sich, wie mehrfach erwähnt, die Gewichte zunehmend. Immer mehr Unternehmen errichten Produktions- und Vertriebsstätten im Ausland, um insbesondere die dortigen Märkte zu bedienen. Im Zeitraum von 1980 bis 1987 stiegen die Umsätze deutscher Industrieunternehmen auf den ausländischen Märkten (in jeweiligen Preisen und zu jeweiligen Wechselkursen) dreimal so stark wie die Umsätze auf den Inlandsmärkten. Noch stärker expandierten die Umsätze ausländischer Töchter deutscher Unternehmen (Schaubild 13). Auch wenn eingeräumt werden muß, daß diese Entwicklung zeitweise durch Wechselkursveränderungen beeinflusst wurde, insbesondere durch den hohen Dollarkurs in den Jahren 1982-1985, so ist sie doch ein eindrucksvoller Beleg für die raschen Fortschritte deutscher Unternehmen bei der geographischen Diversifizierung der Absatzmärkte und der Produktionsstandorte.

93. Warum es Unternehmen lohnend finden, im Ausland zu produzieren, statt nach dort zu exportieren, ist oft untersucht worden [Dunning, 1981; 1986; Jahrreiß, 1984]. Neben Kostenvorteilen bei der Produktion, bei der Forschung und beim Vertrieb - und hierzu zählen nicht nur niedrigere Lohn- und Materialkosten, sondern auch niedrige Kommunikationskosten im Vergleich zu den Transportkosten - werden vor allem die Vorteile eines ungehinderten Marktzutritts genannt. Die Produktion vor Ort stellt den Absatz auch dann sicher, wenn Regierungen zu Importbeschränkungen greifen; außerdem sind die Chancen größer, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen berücksichtigt zu werden.

Bei den Investitionen deutscher Unternehmen im Ausland scheinen nach wie vor jene Investitionen zu dominieren, die komplementär zur heimischen Produktion sind, die also der Sicherung der ausländischen Absatz- und Beschaffungsmärkte dienen. Ähnlich lautete schon der Befund für die siebziger Jahre [Fels, Schmidt et al., 1981]:

- Mehr als vier Fünftel aller unmittelbaren und mittelbaren Direktinvestitionen deutscher Unternehmen werden nach wie vor in den westlichen Industrieländern getätigt, davon wiederum ein Drittel in den Vereinig-

Schaubild 13 - Umsatzentwicklung beim Verarbeitenden Gewerbe der Bundesrepublik 1980-1987 (a)



(a) Umsatz aus eigener inländischer Erzeugung; Unternehmen mit im allgemeinen 20 Beschäftigten und mehr, einschließlich Handwerk. - (b) Einschließlich Handelsumsatz.

Quelle: Statistisches Bundesamt [b]; Deutsche Bundesbank [b]; eigene Berechnungen.

- ten Staaten (Tabelle 17). Zwar dürften bei Investitionen in diesen Ländern auch andere als absatz- und beschaffungsstrategische Motive mit eine Rolle spielen - bei der Chemischen Industrie resultiert das überaus starke Engagement in den Vereinigten Staaten unter anderem aus dem engen Forschungsverbund mit amerikanischen Unternehmen und Universitäten -, aber ins Gewicht fallen sie insgesamt vermutlich nicht.
- Nur reichlich zwei Fünftel aller Direktinvestitionen werden im Verarbeitenden Gewerbe vorgenommen, weit weniger, als deutsche Firmen des Verarbeitenden Gewerbes im Ausland investieren (drei Fünftel). Somit wird nicht einmal die Hälfte aller Auslandsinvestitionen in Fertigungsstätten investiert, die in direkter Konkurrenz zu den heimischen Ferti-

Tabelle 17 - Unmittelbare und mittelbare Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland nach Ländern 1987 (Mrd. DM) (a)

	Ins- gesamt	darunter				
		Verarbei- tendes Gewerbe insge- samt	Chemi- sche Indu- strie	Maschi- nenbau	Straßen- fahr- zeugbau	Elektro- technik
Alle Länder	157,9	69,1	26,4	5,8	10,9	11,9
darunter:						
Westliche						
Industrielländer	131,8	56,2	22,8	4,6	6,8	9,9
Frankreich	12,8	5,6	2,0	0,6	0,5	0,6
Italien	7,1	2,9	1,0	0,2	0,2	0,9
Japan	3,3	1,5	1,1	0,1	0,1	0,1
Niederlande	10,0	2,1	1,1	0,1	.	0,3
Österreich	5,7	3,0	0,4	0,3	0,5	0,7
Schweiz	8,1	2,1	0,2	0,3	0,1	0,7
Spanien	6,8	5,2	1,9	0,2	1,4	0,8
Vereinigte						
Staaten	43,1	21,9	10,8	1,9	2,2	3,8
Vereinigtes						
Königreich	8,6	2,4	1,0	0,3	0,0	0,4
Entwicklungslän- der (ohne OPEC)	17,7	12,1	3,4	1,1	3,7	2,0
Brasilien	8,5	7,8	1,6	0,9	2,9	1,2
Hongkong	0,7	0,0	.	.	-	0,0
Mexiko	1,2	1,1	0,7	0,1	0,2	0,1
Nachrichtlich:						
EG	61,6	23,6	9,3	1,9	2,9	3,7
Entwicklungs- länder in						
Lateinamerika	13,3	10,6	3,0	1,0	3,5	1,6
Entwicklungs- länder in Asien und Ozeanien	3,2	1,2	0,3	0,1	.	0,3

(a) Bestand am Jahresende.

Quelle: Deutsche Bundesbank [a]; eigene Berechnungen.

gungsstätten stehen (Tabelle 18), der Schwerpunkt liegt vor allem beim Auf- und Ausbau von Vertriebssystemen und Servicenetzen, die auch und gerade den Absatz heimischer Waren im Ausland fördern sollen.

Tabelle 18 - Unmittelbare und mittelbare Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland nach Wirtschaftsbereichen 1980 und 1987 (Mrd. DM) (a)

	Wirtschaftsbereich des				Saldo(b)	
	deutschen Investors		ausländischen Investitions- objekts			
	1980	1987	1980	1987	1980	1987
Insgesamt	84,5	157,9	84,5	157,9	-	-
darunter:						
Bergbau(c)	3,2	3,7	3,3	4,7	- 0,1	- 1,0
Verarbeitendes Gewerbe	50,7	95,4	40,2	69,1	10,5	26,3
Chemische Industrie	16,5	32,0	14,9	26,4	1,6	5,4
Eisenschaffende Industrie(d)	2,3	2,1	0,7	1,6	1,6	0,5
Maschinenbau	5,3	9,2	3,7	5,8	1,6	3,4
Straßenfahrzeugbau	8,3	19,6	5,9	10,9	2,4	8,7
Elektrotechnik	8,8	16,4	6,0	11,0	2,8	5,4
Handel	3,8	5,9	16,8	29,8	-13,0	-23,9
Kreditinstitute und Versicherungsunter- nehmen	6,0	10,9	5,7	10,3	0,7	0,6

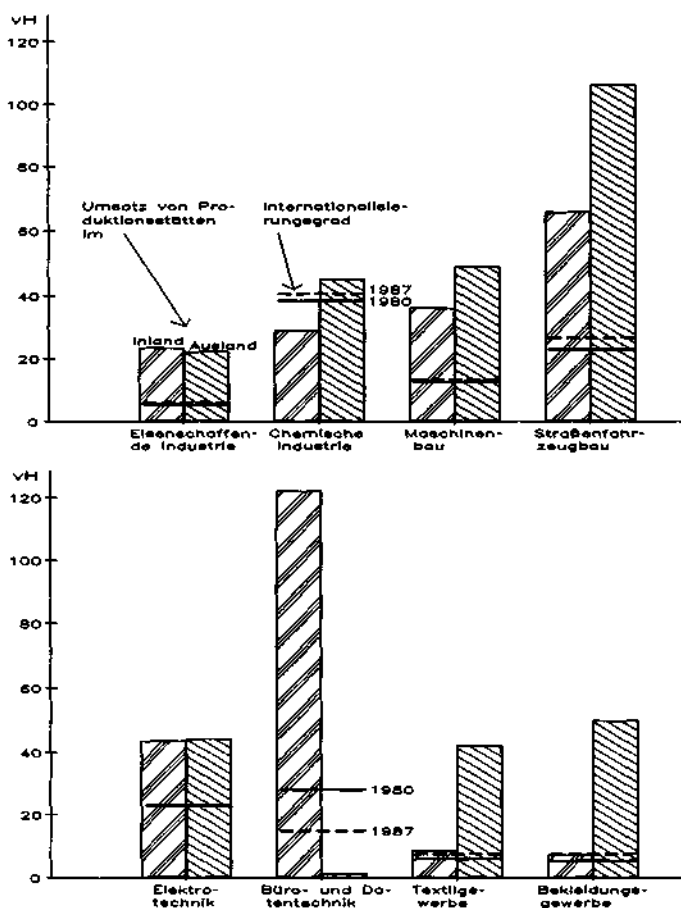
(a) Bestand am Jahresende. - (b) Positiver Saldo: Überschuß der Investitionen in fremden Branchen. - (c) Einschließlich Mineralölgewinnung. - (d) Einschließlich Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung.

Quelle: Deutsche Bundesbank [a]; eigene Berechnungen.

94. Auffällig ist, daß gerade diejenigen Branchen im Ausland investieren, die im internationalen Wettbewerb weit oben stehen - die Chemische Industrie, der Maschinenbau, der Straßenfahrzeugbau und die Elektrotechnik. Diese Branchen haben bei der Internationalisierung ihrer Produktion auch einen höheren Grad erreicht als die international im unteren Feld rangierenden Branchen wie etwa die Eisenschaffende Industrie oder das Textil- und das Bekleidungsgewerbe (Schaubild 14).

95. Soweit in den letzten Jahren Auslandsinvestitionen vornehmlich aus Kostengründen getätigt wurden, blieben diese auf einige wenige Länder konzentriert (Tabelle 17). So ist Brasilien weiterhin mit großem Abstand die Nummer Eins unter den Schwellen- und Entwicklungsländern; ein

Schaubild 14 - Veränderung im Umsatz multinationaler deutscher Unternehmen (a) und im Internationalisierungsgrad (b) in ausgewählten Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes 1980-1987



(a) Umsatz von Produktionsstätten im Inland und Ausland; Unternehmen mit im allgemeinen 20 Beschäftigten und mehr, einschließlich Handwerk. - (b) Anteil des Umsatzes aus ausländischen Produktionsstätten (einschließlich Handelsumsatz) am Gesamtumsatz.

Quelle: Statistisches Bundesamt [f]; Deutsche Bundesbank [a]; eigene Berechnungen.

Viertel aller Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen wurde dort im Straßenfahrzeugbau vorgenommen. In Südeuropa hat Spanien seine Position weiter ausgebaut: Es ist seit längerem ein gefragter Produktions-

standort für die deutsche Chemische Industrie und neuerdings auch für den deutschen Straßenfahrzeugbau.

96. Das Engagement deutscher Unternehmen im südostasiatischen Raum ist nach wie vor gering. In Japan sind gewichtige Bereiche wie der Straßenfahrzeugbau, der Maschinenbau und die Elektrotechnik so gut wie nicht präsent, und auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern ist die Situation kaum anders: Mitte der achtziger Jahre betrug der Anteil deutscher Investitionen an den gesamten (kumulierten) ausländischen Direktinvestitionen im asiatisch-pazifischen Raum nur 4,4 vH; Mitte der siebziger Jahre lag er noch bei 4,9 vH [Göbel et al., 1988, S. 53].

97. Relativ gering ist bislang das Investitionsengagement deutscher Unternehmen auf den ausländischen Märkten für Dienstleistungen. Das hängt vermutlich damit zusammen, daß in vielen Ländern, die Bundesrepublik eingeschlossen, der Zugang zu den Dienstleistungsmärkten reglementiert ist, insbesondere für ausländische Unternehmen. Eine Ausnahme machen hier nur die Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen, die allerdings ihre Aktivitäten, den Salden nach zu schließen, bisher ganz überwiegend auf den Erwerb von und die Beteiligung an ausländischen Finanzierungsinstituten konzentrieren (Tabelle 18).

98. Es ist nicht leicht, ein Urteil darüber zu fällen, wo die deutsche Wirtschaft bei der Internationalisierung im Vergleich zu anderen steht. Der Grund dafür ist, daß die statistischen Informationen über Direktinvestitionen im Ausland lückenhaft und auch nicht voll kompatibel sind. Soviel läßt sich aber sagen:

- In sektoraler Hinsicht sind die deutschen Auslandsinvestitionen - aus dem Blickwinkel des Investors - stark auf den industriellen Sektor konzentriert. Die Auslandsinvestitionen anderer großer Industrieländer (wie die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich oder Japan) sind dagegen stärker diversifiziert. So hat sich das Vereinigte Königreich vergleichsweise stark in der Rohstoffgewinnung (insbesondere in der Ölförderung) engagiert. Japan wiederum hat einen großen Teil seiner Auslandsinvestitionen im Dienstleistungssektor getätigt (Tabelle 19).

Tabelle 19 - Struktur der Auslandsinvestitionen (a) von Unternehmen ausgewählter Länder 1981-1987 (vH)

	Bundesrepublik		Vereinigte Staaten	Vereinigtes Königreich	Japan
	1983	1987	1983	1981	1984
<i>Nach Sektoren</i>					
Primärer Sektor	5,9	4,1	20,7	30,6	17,3
Sekundärer Sektor	59,6	60,4	49,6	44,7	31,9
Chemische Industrie	16,3	20,9	8,9	12,0	5,4
Metallerzeugung	3,2	2,4	2,7	0,9	6,7
Maschinen- und Straßenfahrzeugbau, Elektrotechnik	28,1	27,0	15,0	7,0	10,6
Tertiärer Sektor	34,5	35,5	29,7	24,7	50,9
<i>Nach Regionen</i>					
Industrieländer	83,6	87,8	74,9	78,2	47,7
EG-Länder(b)	30,9	40,1	34,6	19,2	15,8
Nordamerika	32,1	31,3	20,9	34,6	21,0
Schwellen- und Entwicklungsländer(c)	16,3	12,1	22,7	21,8	52,3
Asien	2,4	2,3	5,9	8,3	25,5
Lateinamerika	9,3	7,6	13,0	6,0	18,2
(a) Unmittelbare Direktinvestitionen. - (b) Ohne Spanien und Portugal. - (c) Einschließlich OPEC.					

Quelle: Cantwell, Dunning [1987]; Deutsche Bundesbank [a].

- In geographischer Hinsicht konzentrieren sich die deutschen Auslandsinvestitionen hauptsächlich auf Industrieländer. Die Entwicklungs- und Schwellenländer spielen als Investitionsstandort für deutsche Unternehmen eine geringere Rolle als beispielsweise für amerikanische, britische oder japanische. Die japanischen Unternehmen engagieren sich mittlerweile in Lateinamerika sogar relativ stärker, als es die Unternehmen aus den Vereinigten Staaten tun.
- Gemessen an ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft hat die Bundesrepublik bei Auslandsinvestitionen einen Spitzenplatz, aber bei der Zuwachsrates liegen andere Länder vorn, insbesondere Japan, das sich noch im Aufholprozeß befindet [Cantwell, Dunning, 1987].

99. Ähnlich wie in der Bundesrepublik spielen offensichtlich auch in anderen Industrieländern Standortverlagerungen aus Kostengründen noch

eine untergeordnete Rolle, jedenfalls soweit sie durch den Aufbau oder Erwerb von Produktionsstätten im Ausland vorgenommen werden. Standortverlagerungen finden jedoch häufig auch in anderen Formen statt, etwa durch die Vergabe von Lizenzen oder von Lohnaufträgen an ausländische Unternehmen. So haben die Textil- und die Bekleidungsindustrie es vorgezogen, die Lohnveredelung in Niedriglohnländern auszubauen, statt dort eigene Produktionsstätten zu errichten.

100. Standortverlagerungen dienen jedoch auch der Absicherung ausländischer Binnenmärkte. Die Sorge vor protektionistischen Maßnahmen, die den Marktzugang erschweren oder gar versperren, veranlaßt die Unternehmen, vermehrt im Ausland zu produzieren; das um sich greifende "local content"-Denken hat diese Entwicklung zweifellos verstärkt. Standortverlagerungen, die nur deshalb vorgenommen werden, um Handelsbarrieren zu umgehen, mögen aus der Sicht einzelner Unternehmen sinnvoll sein, der internationalen Arbeitsteilung sind sie aber nicht unbedingt dienlich. Sie können einer Desintegration der Weltwirtschaft Vorschub leisten.

b. Arbeitsplätze im Wettbewerb

101. Die Globalisierung der Märkte durch die Intensivierung des Warenhandels und die Internationalisierung der Produktion durch Standortverlagerungen werden vielerorts mit Sorge betrachtet, weil sie als eine Gefahr für die heimischen Arbeitsplätze erscheinen. Solche Sorgen sind auch meistens der Anlaß für die Abschottung einzelner Märkte gegenüber der ausländischen Konkurrenz. Nicht zufällig sind, wie Untersuchungen zur Struktur der außenwirtschaftlichen Protektion in der Bundesrepublik gezeigt haben, diejenigen Branchen, die unter starkem außenwirtschaftlichen Anpassungsdruck stehen, vergleichsweise hoch geschützt. Dort sind entweder die effektive Zollprotektion (einschließlich der Zolläquivalente nichttarifärer Handelshemmnisse) oder der Subventionsgrad, mitunter auch beides, überdurchschnittlich hoch [Donges, Schmidt et al., 1988; Weiss et al., 1988].

Arbeitsplätze, die geschützt werden müssen, sind jedoch ökonomisch obsolet. Sie auf Dauer durchzuhalten macht keinen Sinn. Denn das Durchhalten verursacht Kosten und schmälert die Rentabilität der Arbeitsplätze anderswo. Mehr Sicherheit an der einen Stelle wird mit mehr Unsicherheit an der anderen Stelle erkaufte.

102. Auf die Frage, wo und wie viele Arbeitsplätze im Gefolge der Internationalisierung der Produktion und des Absatzes entstehen oder verlorengehen, vermag niemand eine sichere Antwort zu geben. Die Beschäftigungsmöglichkeiten in den einzelnen Branchen hängen von zahlreichen Faktoren ab, insbesondere von den Präferenzen der Konsumenten, den verfügbaren Produktionstechniken (bzw. davon, wie die Investoren sie anwenden) und schließlich von der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen gegenüber den ausländischen Konkurrenten. Diese Faktoren sind zudem interdependent. Die getrennte Zurechnung ist also nur bei sehr restriktiven Annahmen möglich [Juhl, 1984], die man für plausibel halten, aber auch verwerfen kann. Es läßt sich aber soviel sagen: Die Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung ist kein "Nullsummenspiel". Sie steigert nicht nur den Wohlstand aller beteiligten Länder, sondern auch - verglichen mit dem, was sonst wäre - den Beschäftigungsstand insgesamt. Allerdings sind die positiven Beschäftigungseffekte nicht immer und überall gleich verteilt. Es gibt Branchen, die gewinnen, und solche, die verlieren; und ähnliches gilt für die einzelnen Volkswirtschaften im ganzen. In einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft stehen die Arbeitsplätze untereinander im Wettbewerb.

103. Die Sorge um einen "Arbeitsplatzexport" ist in der Bundesrepublik verstärkt Mitte der siebziger Jahre aufgekommen, als das Ausland für Investitionen heimischer Anleger zunehmend attraktiver wurde. Seit 1975 investieren inländische Unternehmen größere Beträge im Ausland als ausländische Unternehmen im Inland, wobei sich die Schere immer mehr öffnet (Ziffer 73). Gleichwohl sind bislang die - meßbaren - Beschäftigungseffekte dieser Entwicklung keinesfalls spektakulär. Nach den Erhebungen der Deutschen Bundesbank hatten Ende 1987 die Unternehmen in der Bundesrepublik, die sich im Besitz ausländischer Unternehmen befanden oder an denen ausländische Unternehmen (maßgeblich) beteiligt waren, knapp 1,5 Mill. Beschäftigte, das waren knapp 140000 weniger als

Tabelle 20 - Umsatz und Beschäftigte von Unternehmen mit deutscher Beteiligung im Ausland und ausländischer Beteiligung im Inland nach Wirtschaftsbereichen 1980 und 1987

	Unternehmen mit deutscher Beteiligung im Ausland						Unternehmen mit ausländischer Beteiligung in der Bundesrepublik					
	Umsatz			Beschäftigte			Umsatz			Beschäftigte		
	1980	1987	Ver- ände- rung	1980	1987	Ver- ände- rung	1980	1987	Ver- ände- rung	1980	1987	Ver- ände- rung
	Mrd. DM		vH	1000		vH	Mrd. DM		vH	1000		vH
Land- u. Forstwirtschaft, Energie- u. Wasserversorgung, Bergbau	5,3	6,5	22,6	14	17	21,4	18,9	6,0	-68,3	28	19	-32,1
Verarbeitendes Gewerbe	172,1	260,5	51,4	1312	1326	1,1	304,8	347,8	14,1	1240	1052	-15,2
darunter:												
Chemische Industrie	57,2	83,0	45,1	331	295	-10,9	38,7	48,3	24,8	141	128	- 9,2
Mineralölverarbeitung	2,3	0,3	-87,0	2	1	-50,0	76,6	60,7	-20,8	26	21	-19,2
Maschinenbau	14,9	22,2	49,0	134	139	3,7	21,0	26,3	25,2	147	131	-10,9
Herstellung v. Büromaschinen, ADV-Geräten u. Einrichtungen	1,4	1,4	±0	12	5	-58,3	8,8	17,3	96,6	36	50	38,9
Straßenfahrzeugbau	28,7	59,3	106,6	223	293	31,4	25,0	42,3	69,2	155	143	- 7,7
Elektrotechnik	26,5	38,2	44,2	250	261	4,4	26,2	41,6	58,8	191	199	4,2
Ernährungsgewerbe	3,3	4,7	42,4	20	23	15,0	24,0	27,8	15,8	81	59	-27,2
Baugewerbe	5,1	5,4	5,9	46	40	-13,0	3,0	3,0	±0	24	19	-20,8
Handel	121,6	202,6	66,6	282	358	27,0	147,0	198,0	34,7	197	238	20,8
Verkehr u. Nachrichtenübermittlung	7,0	11,5	64,3	25	33	32,0	9,9	13,8	39,4	26	34	30,8
Kreditinstitute u. Versicherungsunternehmen	8,1	23,7	192,6	26	42	61,5	11,6	17,8	53,4	45	46	2,2
Dienstleistungsunternehmen	6,1	9,7	59,0	38	56	47,4	16,9	26,4	56,2	76	86	13,2
Insgesamt	325,3	519,9	59,8	1743	1872	7,4	512,1	612,8	19,7	1636	1494	- 8,7

Quelle: Deutsche Bundesbank [a]; eigene Berechnungen.

Ende 1980 (Tabelle 20). Dem standen fast 1,9 Mill. Beschäftigte bei ausländischen Töchtern deutscher Unternehmen gegenüber, 130000 mehr als Ende 1980. Die Summe aus den Veränderungen beider Größen (rund 270000) wird häufig als Verlust von Arbeitsplätzen für die deutsche Wirtschaft interpretiert. Dies ist nicht zutreffend. Denn der Aufbau von Arbeitsplätzen im Ausland beruhte ganz offensichtlich nicht, von wenigen Ausnahmen (Straßenfahrzeugbau, Ernährungsgewerbe) abgesehen, auf substitutiven Investitionen im Bereich der Warenproduktion, sondern auf komplementären Investitionen im Bereich der Dienstleistungsproduktion. Durch Investitionen in ausländische Handelsfirmen, Kreditinstitute oder Versicherungsunternehmen können bestehende Arbeitsplätze in den heimischen Exportindustrien gesichert oder sogar neue geschaffen werden.

104. Bei der Bevorzugung von absatzorientierten Auslandsinvestitionen braucht es freilich nicht zu bleiben. In vielen Unternehmen wird inzwischen auch verstärkt über kostenorientierte Investitionen an ausländischen Produktionsstandorten nachgedacht. In dem Maße, wie sich die Gewichte von den komplementären zu den substitutiven Investitionen verschieben, muß man damit rechnen, daß Arbeitsplätze verlorengehen - wohlgernekt Arbeitsplätze, die auch sonst nicht oder nur unter Inkaufnahme hoher Kosten zu halten wären. Überdies wäre es auch in einem solchen Fall falsch, brutto für netto zu nehmen. Denn Verlagerungsinvestitionen folgen meistens Lieferungen von Vorprodukten, Investitionsgütern und Dienstleistungen, und das schafft oder sichert wiederum Arbeitsplätze in heimischen Unternehmen.

Es gilt auch folgendes zu bedenken: Standortverlagerungen werden nicht ohne zwingende Gründe vorgenommen, sie sind die Folge einer Veränderung der Standortbedingungen. Sie sind gleichwohl nicht unvermeidlich. Denn Standortbedingungen sind weithin beeinflussbar - zwar nicht für eine einzelne Branche, aber für eine Volkswirtschaft im ganzen. Es paßt durchaus ins Bild von einer Weltwirtschaft, die immer enger zusammenwächst, daß deutsche Unternehmen verstärkt im Ausland investieren und dorthin auch "Arbeitsplätze exportieren". Anlaß zur Sorge gäbe es allerdings, wenn sich die Entwicklung der letzten Jahre fortsetzen sollte, daß nämlich ausländische Unternehmen in der Bundesrepublik weniger als

bisher investieren und damit Arbeitsplätze, die sie vordem hierzulande geschaffen haben, reimportieren.

3. Diversifizierung: Umstrukturierung und Akquisition von Unternehmen

105. Der wirtschaftliche und technische Wandel verschiebt nicht nur die Gewichte zwischen den einzelnen Branchen, sondern auch innerhalb derselben. Dafür sorgt vor allem die fortschreitende Diversifizierung der Aktivitäten. Immer mehr Unternehmen suchen ihre Wachstumschancen auf Märkten, die sie bisher nicht oder nur unzureichend bedient haben. So drängen Unternehmen der Stahlerzeugung in die Weiterverarbeitung und Unternehmen des Straßenfahrzeugbaus in den Rüstungsbereich oder ins Leasing- und Finanzgeschäft. Ähnliche Entwicklungen gibt es auch im Dienstleistungssektor: Banken gehen ins Versicherungswesen und umgekehrt, und Fluggesellschaften steigen bei Hotelketten und Mietwagenfirmen ein.

Die Diversifizierung ist keine neue Entwicklung; die Forschung beschäftigt sich seit langem mit ihr. Das Thema hat unter anderem in den sechziger und frühen siebziger Jahren während der "Konzentrationsdebatte" eine wichtige Rolle gespielt. Damals beobachtete man einen Trend zur Bildung sogenannter konglomerater Unternehmen, die auf vielen und wenig verbundenen Märkten tätig waren [Dyas, Thanheiser, 1976]. Inzwischen folgt die Entwicklung aber anscheinend einem anderen Muster. Der Trend geht zum produktions- und absatzmäßig verbundenen Mehrbranchenunternehmen. Während noch in den siebziger Jahren reichlich vier Fünftel aller beim Bundeskartellamt angezeigten Unternehmenszusammenschlüsse horizontale und konglomerate Fusionen waren, scheint in letzter Zeit immer mehr der vertikale Verbund zu dominieren.

a. Interne Diversifizierung durch vertikalen Produktionsverbund

106. Die meisten Unternehmen waren zwar immer schon Mehrproduktunternehmen, die auf verschiedenen Märkten operierten, doch der Teil derjenigen, die dabei auch branchenübergreifend tätig waren, war bislang

nicht sehr groß. Im Produzierenden Gewerbe hatte im Jahre 1980 gerade ein Drittel aller Unternehmen wenigstens einen Produktionsbereich, der - definiert über vierstellige Positionen der SYPRO - außerhalb des Branchenschwerpunkts lag (fachlicher Unternehmensteil) [Glaab, 1983]. Zwei Drittel der Unternehmen dagegen waren "homogen", übten also keinerlei branchenfremde Aktivitäten aus. Im Durchschnitt entfielen auf jedes Unternehmen 1,6 fachliche Unternehmensteile; bei kleinen Unternehmen (bis 10 Mill. DM Jahresumsatz) waren es etwas weniger (1,4), bei mittleren und großen Unternehmen etwas mehr (1,9). In der Zwischenzeit dürfte sich daran aber einiges geändert haben. Vor allem bei mittleren und größeren Unternehmen dürfte der Heterogenitätsgrad gestiegen sein.¹ Die Verbundproduktion ist wohl in erster Linie Sache der Großunternehmen, kleine Unternehmen haben ihre Chancen mehr in der Nischenproduktion, also in der Spezialisierung und nicht in der Diversifizierung.

107. Die Motive für eine Diversifizierung der Aktivitäten sind vielfältig. Eine wichtige Rolle spielt das Streben nach Expansion: Für Unternehmen, die auf stagnierenden oder schrumpfenden Märkten operieren, ist die Diversifikation meistens der einzige Weg, ihre Position zu verbessern. Weitere Motive sind insbesondere Verbundvorteile, Risikominimierung und Kuppelproduktion [Panzar, Willig, 1981; Lloyd, 1983].

Im Branchenquerschnitt zeigt sich, daß sich in der Regel verschiedene Motive überlagern. Bei vielen Wirtschaftsbereichen liegen die Schwerpunkte der Diversifizierung in vor- und nachgelagerten Produktionsstufen oder in benachbarten Wirtschaftsbereichen. So haben Unternehmen der Papier- und Pappeverarbeitung fachliche Unternehmensteile sowohl in der Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugung als auch in der Druckerei und Vervielfältigung, und Unternehmen des Stahl- und Leichtmetallbaus haben solche sowohl in der Gießerei als auch im Maschinenbau (Tabelle 21).

¹ Empirisch läßt sich diese Hypothese freilich bislang nicht überprüfen, weil keine aktuellen Kreuztabellen für die Produktion in institutioneller und fachlicher Gliederung verfügbar sind; eine Aktualisierung der Verflechtungsmatrix aus dem Jahre 1980 durch das Statistische Bundesamt wäre daher wünschenswert.

Tabelle 21 - Diversifizierung der Produktion (a) in Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes in der Bundesrepublik (b) 1980

Wirtschaftsbereich(c)	Diversifizierungsgrad(d)	Schwerpunkte der Diversifizierung(e)
Gießerei	43,7	
Elektrotechnik	35,2	Herstellung v. Büromaschinen, ADV-Geräten u. -Einrichtungen
NE-Metallerzeugung	32,6	Chemische Industrie; Herstellung v. EBM-Waren
Chemische Industrie	31,8	Feinmechanik, Optik; Herstellung v. Musikinstrumenten, Spielwaren; Textilgewerbe
Herstellung v. EBM-Waren	28,0	Elektrotechnik; Herstellung v. Kunststoffwaren
Maschinenbau	27,4	
Textilgewerbe	26,6	Bekleidungsgewerbe; Herstellung v. Kunststoffwaren
Stahl- und Leichtmetallbau	26,4	Gießerei; Maschinenbau; Ziehereien, Kaltwalzwerke etc.
Feinkeramik	25,5	
Ziehereien, Kaltwalzwerke	25,1	
Mineralölverarbeitung	24,6	Bergbau Chemische Industrie
Herstellung v. Kunststoffwaren	23,4	
Papier- u. Pappeverarbeitung	22,9	Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- u. Pappeerzeugung; Druckerei, Vervielfältigung
Herstellung u. Verarbeitung v. Glas	22,7	
Straßenfahrzeugbau	22,4	Maschinenbau; Herstellung v. EBM-Waren; Herstellung v. Musikinstrumenten, Spielwaren etc.
Herstellung v. Büromaschinen, ADV-Geräten u. -Einrichtungen	21,1	
Gewinnung u. Verarbeitung v. Steinen u. Erden	20,9	Herstellung v. EBM-Waren; Herstellung v. Kunststoffwaren, Gummiverarbeitung
Holzbearbeitung	19,5	
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- u. Pappeerzeugung	17,4	
Eisenschaffende Industrie	17,0	Ziehereien u. Kaltwalzwerke etc.
Schiffbau	16,1	Maschinenbau
Ernährungsgewerbe	15,4	Chemische Industrie
Bekleidungsgewerbe	15,0	Textilgewerbe
Holzverarbeitung	13,2	Holzbearbeitung
Herstellung v. Musikinstrumenten, Spielwaren etc.	12,7	Herstellung v. EBM-Waren; Druckerei, Vervielfältigung; Herstellung v. Kunststoffwaren
Gummiverarbeitung	12,7	Herstellung v. Kunststoffwaren
Ledergewerbe	5,1	
Tabakverarbeitung	5,0	
Luft- u. Raumfahrzeugbau	5,0	

(a) Produktionswerte. - (b) Unternehmen mit im allgemeinen 20 Beschäftigten und mehr, einschließlich Handwerk. - (c) SYPRO-Zweisteller, geordnet nach der Höhe des Diversifizierungsgrades. - (d) Anteil branchenfremder Produktion an der Gesamtproduktion der Branche. - (e) Fettdruck: mit einem Anteil branchenfremder Produktion von 10-50 vH bei vierstelligen Wirtschaftsbereichen; Normaldruck: mit einem Anteil branchenfremder Produktion von 5-10 vH.

Quelle: Glaab [1983]; eigene Berechnungen.

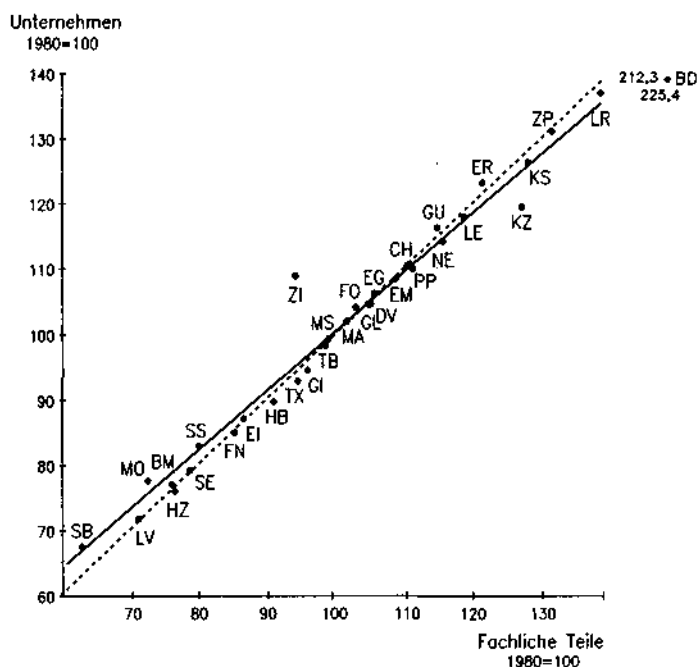
Die Dominanz des vertikalen Produktions- und Absatzverbunds führt zwar dazu, daß die konsumfernen Bereiche insgesamt etwas stärker in die Diversifizierung drängen als die konsumnahen, aber es fehlen bislang eindeutige Schwerpunkte. So haben die Unternehmen in der NE-Metallerzeugung einen hohen, die in der Eisen- und Stahlindustrie hingegen nur einen geringen Anteil an branchenfremder Produktion. Ähnliches gilt für die Elektrotechnik sowie den Maschinenbau auf der einen und den Luft- und Raumfahrzeugbau auf der anderen Seite.

108. Zwei Merkmale dominierten lange Zeit das Diversifizierungsmuster: der Materialeinsatz und die Technologie. Dabei hatte offensichtlich der Materialeinsatz ein Übergewicht; das zeigt der Anfang der achtziger Jahre noch vergleichsweise hohe Diversifizierungsgrad in den Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien. Inzwischen scheint es jedoch, als werde das Muster immer mehr von der Entwicklung im Bereich neuer Technologien bestimmt - von der Suche nach Synergieeffekten in Forschung und Entwicklung, in der Produktion sowie im Vertrieb [Wells, 1985]. Dies läßt vermuten, daß der Diversifizierungsprozeß in den letzten Jahren vor allem im Investitionsgütergewerbe vorangekommen ist, auch und gerade über den Investitionsgüterbereich hinaus. Neue Tätigkeitsfelder gibt es hier insbesondere im Bereich der Dienstleistungsproduktion.

109. Es heißt, die branchenübergreifende Diversifizierung würde in erster Linie Unternehmen in wachstumsschwachen Wirtschaftsbereichen Vorteile bringen. Für Unternehmen in wachstumsstarken Bereichen gäbe es hingegen weniger Grund, nach anderen Tätigkeitsfeldern zu suchen [Schwalbach, 1985]. Eine empirische Überprüfung dieser Hypothese deutet jedoch darauf hin, daß die Zusammenhänge komplexer sind: Die Korrelation zwischen Diversifizierungsgrad und Wachstumsrate war in den achtziger Jahren nicht sonderlich eng.¹ Allenfalls läßt sich sagen, daß die wachstumsschwachen Branchen insgesamt etwas erfolgreicher diversifiziert haben als die wachstumsstarken, wenn man den Erfolg an der Produktionsentwicklung einer Branche im Vergleich zur Produktionsentwicklung der zugehörigen fachlichen Unternehmensteile mißt. So ist von

¹ Der Rangkorrelationskoeffizient zwischen dem Diversifizierungsgrad im Jahre 1980 und der Veränderung des Nettoproduktionsindex im Zeitraum von 1980 bis 1987 betrug nur -0,17.

Schaubild 15 - Veränderung der Nettoproduktion bei Unternehmen und fachlichen Unternehmensteilen des Verarbeitenden Gewerbes in der Bundesrepublik 1980-1987 (a)



(a) Unternehmen mit im allgemeinen 20 Beschäftigten und mehr, einschließlich Handwerk. Zu den Wirtschaftsbereichen vgl. Verzeichnis der Abkürzungen für die Wirtschaftsbereiche.

Quelle: Statistisches Bundesamt [b]; eigene Berechnungen.

1980 bis 1987 die Produktion bei den Unternehmen mit dem Produktionsschwerpunkt in der Mineralölverarbeitung und im Schiffbau zwar kräftig geschrumpft, aber nicht ganz so kräftig wie die Verarbeitung von Mineralöl und der Bau von Schiffen (als fachliche Teile) insgesamt (Schaubild 15). Ohne Diversifizierung stünden diese Unternehmen mit hoher Wahrscheinlichkeit noch schlechter da. Die Unternehmen im Bereich der Ziehereien und Kaltwalzwerke haben sogar einen leichten Produktionszuwachs erzielt, wogegen die Produktion in fachlicher Abgrenzung leicht gesunken ist. Anders war die Entwicklung bei den meisten Spitzenreitern, etwa den Unternehmen in der Büro- und Datentechnik, im Luft- und Raumfahrzeugbau, in der Kunststoffverarbeitung oder im Straßen-

fahrzeugbau. Dort hat die branchenfremde Produktion häufig mit der brancheneigenen nicht ganz Schritt halten können: Das Produktionswachstum der Unternehmen blieb also hinter dem Produktionswachstum bei den fachlichen Unternehmensteilen zurück.

Auch hier lassen sich freilich in jüngerer Zeit deutliche Veränderungen beobachten: Die Fortschritte bei der Vernetzung der modernen Technologien spornen gerade die Unternehmen in den jungen dynamischen Branchen zu Verbundaktivitäten an. Dabei werden insbesondere jene Branchen begünstigt, die Informationen produzieren oder nutzen können.

b. Externe Diversifizierung durch Fusionen

110. Die Ausweitung der Aktivitäten auf andere Märkte erfolgt freilich nicht nur innerhalb von Unternehmen. Sie vollzieht sich auch durch den teilweisen oder vollständigen Erwerb anderer Unternehmen (Akquisition) oder durch die rechtliche Verselbständigung von Unternehmensteilen (Ausgründung). Ob ein Unternehmen eine interne oder externe Diversifizierungsstrategie verfolgt, hängt von vielen Faktoren ab, so unter anderem von der Beschaffenheit der Märkte, der Anzahl der Konkurrenten und den steuer- oder kartellrechtlichen Bestimmungen [Bühner, 1985]. Interne und externe Diversifizierungen brauchen auch keine Alternativen zu sein; sie können im Gegenteil gleichzeitig betrieben werden.

111. In der Wirtschaftspresse häufen sich in letzter Zeit die Meldungen über Firmenaufkäufe und -zusammenschlüsse. Welche Ursachen und vor allem welche Folgen die Fusionswelle hat, ist bislang weitgehend unerforscht. Es fehlt sogar eine lückenlose statistische Dokumentation. Die einzige verfügbare Statistik, die des Bundeskartellamtes über die nach § 23 GWB anzeigepflichtigen Unternehmenszusammenschlüsse, deckt nur einen Teil aller Fusionen ab. Sie gibt somit kein vollständiges Bild von den Veränderungen in der Unternehmenslandschaft. Überdies fehlen Informationen über Ausgründungen von Unternehmen, das Gegenstück zu den Fusionen. Diese Form der externen Diversifizierung hat in den letzten Jahren ebenfalls mehr und mehr Bedeutung erlangt, jedenfalls in einigen anderen Ländern, insbesondere den Vereinigten Staaten.

112. Mit der Fusionsstatistik lassen sich gleichwohl die sektoralen Schwerpunkte der Diversifizierung zutreffend beschreiben. Aus den Tätigkeitsberichten des Bundeskartellamtes ergibt sich dabei folgendes Bild:

- Die Anzahl der Firmenzusammenschlüsse hat in den achtziger Jahren deutlich zugenommen; im Jahre 1988 gab es (nach Presseberichten) 1159 Anmeldungen gegenüber 802 im Jahre 1986; im Jahre 1980 lag die Zahl noch bei 635 (Tabelle 22).
- Bei reichlich der Hälfte der Fusionen lag in den zurückliegenden Jahren der wirtschaftliche Schwerpunkt der erwerbenden Unternehmen im Produzierenden Gewerbe, bei einem Drittel im Dienstleistungssektor. Im Zeitverlauf ist jedoch der Anteil der Dienstleistungsunternehmen ge-

Tabelle 22 - Zusammenschlüsse von Unternehmen nach § 23 GWB nach Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik 1976-1986

Wirtschaftsbereich des erwerbenden Unternehmens (a)	1980		1986		Durchschnitt			
					1976-1980		1981-1986	
	An- zahl	vH	An- zahl	vH	An- zahl	vH	An- zahl	vH
Insgesamt	635	100	802	100	560	100	636	100
darunter:								
Produzierendes Gewerbe	361	56,9	413	51,5	311	55,5	331	52,0
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	194	30,6	184	22,9	164	29,2	146	22,9
Investitionsgütergewerbe	98	15,4	137	17,1	70	12,5	100	15,7
Verbrauchsgütergewerbe	18	2,8	18	2,2	17	3,0	19	3,0
Dienstleistungsunternehmen	173	27,3	266	33,1	162	28,9	199	31,3
Nichtklassifizierte Unternehmen	101	15,9	123	15,3	87	15,5	105	16,5
Nachrichtlich: Intrasektorale Fusionen(b)	228	35,9	357	44,5	222	39,6	267	41,9

(a) In der Abgrenzung des Bundeskartellamtes. - (b) Innerhalb des gleichen Wirtschaftsbereichs (Zweisteller).

Quelle: Bundeskartellamt [lfd. Jgg.].

stiegen. Innerhalb des Produzierenden Gewerbes dominieren zahlenmäßig zwar noch die Fusionen im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe (an der Spitze liegt hier mit weitem Abstand die Chemische Industrie, gefolgt von der Mineralölverarbeitung und der Eisenschaffenden Industrie); aber der Schwerpunkt verlagert sich inzwischen immer mehr zum Investitionsgütergewerbe (mit dem Maschinenbau und der Elektrotechnik auf den vorderen Rängen).

- Reichlich zwei Fünftel aller Fusionen finden innerhalb des gleichen Wirtschaftsbereichs statt; der Anteil intrasektoraler Fusionen hat im Periodenvergleich sogar leicht zugenommen. Es kommt aber nur noch selten zu Konglomeratfusionen [Bundeskartellamt, lfd. Jgg.]. Die meisten Verbindungen zwischen Unternehmen verschiedener Branchen finden im "benachbarten Umfeld" statt, so etwa zwischen dem Handel und dem Ernährungsgewerbe oder zwischen dem Maschinenbau und der Elektrotechnik (Tabelle 23). Das stützt die Hypothese vom vertikalen Produktions- und Absatzverbund.

113. Unternehmen, die an Fusionen beteiligt sind, können andere Unternehmen erwerben, oder sie können selbst erworben werden. Die Vermutung liegt nahe, daß es vor allem Unternehmen in wachstumsschwachen Bereichen sind, die zum Zwecke der Diversifizierung wachstumsstarke Unternehmen aufkaufen oder sich daran beteiligen. Als Beispiele können gelten: die Akquisition der Mineralölverarbeitung im Dienstleistungssektor oder der Eisen- und Stahlindustrie im Maschinenbau. Das Bild zeigt indes kein klares Muster. So gibt es enge wechselseitige Verflechtungen selbst zwischen wachstumsschwachen Branchen (Handel und Ernährungsgewerbe). Auch dies spricht dafür, daß bei Fusionen die Möglichkeiten zur Kooperation im Vordergrund stehen.

114. Die Welle von Unternehmensaufkäufen und -zusammenschlüssen hat mittlerweile ein breites öffentliches Echo gefunden. Die Debatte - sie erinnert an die Auseinandersetzungen über das gleiche Thema in den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren - wird freilich aus einem sehr verengten Blickwinkel geführt. Im Vordergrund steht die Sorge um eine fortschreitende Unternehmenskonzentration, die zu Lasten des Wettbewerbs gehe. Dazu ist folgendes zu sagen:

Tabelle 23 - Die zehn Branchen mit den meisten Fusionen nach den Schwerpunkten der sektoralen Diversifikation in der Bundesrepublik 1986

Rang	Wirtschaftsbereich des erwerbenden Unternehmens(a)	Anzahl(b)	Schwerpunkte des Erwerbs(c)
1	Handel	94 (18)	Ernährungsgewerbe (6)
2	Chemie	70 (27)	Handel (10)
3	Kultur, Verlage	58 (12)	Handel (5); Druckerei, Vervielfältigung (3)
4	Kreditinstitute	47 (39)	Sonstige Dienstleistungen (15)
5	Elektrotechnik	45 (17)	Baugewerbe, Grundstückswesen (5)
6	Maschinenbau	38 (13)	Handel (4); Maschinenbau (3)
7	Ernährungsgewerbe	37 (14)	Elektrotechnik (4)
8	Sonstige Dienstleistungen	32 (13)	Handel (7)
9	Mineralölverarbeitung	31 (28)	Baugewerbe u. Grundstückswesen (4)
10	Eisenschaffende Industrie	27 (27)	Handel (16), Sonstige Dienstleistungen (4)
			Maschinenbau
Rang	Wirtschaftsbereich des erworbenen Unternehmens	Anzahl	Schwerpunkte des Erwerbers
1	Handel	194 (118)	
2	Sonstige Dienstleistungen	77 (58)	Mineralölverarbeitung (16); Herstellung v. Gummiwaren (12)
3	Chemische Industrie	66 (23)	Mineralölverarbeitung (16); Herstellung v. Gummiwaren (12); Gewinnung u. Verarbeitung v. Steinen und Erden (5)
4	Maschinenbau	63 (38)	Eisenschaffende Industrie (9); nichtklassifizierte Bereiche (8)
5	Elektrotechnik	52 (24)	
6	Kultur	51 (5)	
7	Ernährungsgewerbe	40 (17)	
8	Verkehrs- und Nachrichtenübermittlung	28 (17)	
9	Gewinnung u. Verarbeitung v. Steinen und Erden	23 (10)	
10	Baugewerbe, Grundstückswesen	23 (22)	Kreditinstitute (5); Sonstige Dienstleistungen (4)
(a) In der Abgrenzung des Bundeskartellamtes. - (b) In Klammern: zwischen Unternehmen verschiedener Branchen (Zweisteller). - (c) Fettdruck: mehr als ein Viertel aller intersektoralen Fusionen. In Klammern: Anzahl der Fusionen.			

Quelle: Bundeskartellamt [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

- Es ist wohl so, daß sich derzeit in einigen Bereichen (z.B. im Rüstungssektor) Unternehmenseinheiten formieren, die künftig eine marktbeherrschende Stellung haben könnten.¹ Aber für die überwie-

¹ Dies wird am Beispiel Daimler-Benz/MBB diskutiert. Das Bundeskartellamt sieht in diesem Fall einen Verstoß gegen das Kartellrecht und hat

gende Mehrzahl der Bereiche trifft das schwerlich zu. Die fortschreitende Globalisierung der Märkte relativiert die überkommenen Maßstäbe von Marktbeherrschung. Dies gilt erst recht im europäischen Kontext nach Vollendung des Binnenmarktes.

- Zudem hängt die Wettbewerbsintensität auf einzelnen Märkten nicht oder nicht nur davon ab, wie viele Unternehmen dort gegeneinander konkurrieren und wie groß diese sind. Auf oligopolistischen Märkten herrscht häufig ein sehr intensiver Wettbewerb - man denke nur an die Preiskämpfe im Luftfahrzeugbau, in der Computerindustrie und im Lebensmitteleinzelhandel. Wichtiger als die Marktstruktur ist, daß die Märkte "bestreitbar" bleiben [Baumol et al., 1982], also für potentielle Konkurrenten offenstehen.

Auf einem anderen Blatt steht, ob alle Unternehmenskäufe und -zusammenschlüsse das halten werden, was sie heute zu versprechen scheinen. Den Vorteilen größerer Einheiten stehen deren Nachteile gegenüber, insbesondere lange Entscheidungswege von der Führungsspitze bis zu den operativen Einheiten vor Ort. So könnte sich manche billige Akquisition wegen unlösbarer Managementprobleme als letztlich teure Investition erweisen.

4. Dezentralisierung: Abnehmende Fertigungstiefe als Beispiel

115. Die Meldungen über Firmenaufkäufe mögen da und dort die Vorstellung suggerieren, die deutsche Wirtschaft sei auf dem Wege, die Arbeitsteilung zu reduzieren, als sei Akquisition in Verbindung mit Diversifizierung ein Zeichen für fortschreitende Zentralisation. Das braucht freilich nicht so zu sein. Der Erwerb fremder Unternehmen erfolgt zwar meistens mit dem Ziel, die firmeninterne Zusammenarbeit zu intensivieren und insbesondere wechselseitige Lieferbeziehungen aufzubauen (sei es bei Rohstoffen und Vorprodukten, sei es bei Dienstleistungen einschließlich des Transfers technischen Wissens). Aber eine solche "Internalisierung" der Lieferverflechtungen geht häufig mit einer "Externalisierung" an anderer

aus diesem Grund den Zusammenschluß untersagt (Untersagungsbeschluß des Bundeskartellamtes vom 21.04.1989). Die endgültige Entscheidung wird vom Bundesminister für Wirtschaft getroffen.

Stelle einher, mit der Umstellung von Eigenproduktion auf Fremdbezug. Externe und interne Expansion schließen sich nicht aus.

116. Ein Indikator für die Veränderung der Arbeitsteilung zwischen Unternehmen kann die Veränderung der Fertigungstiefe, gemessen am Anteil der Bruttowertschöpfung am Produktionswert, sein. Eine Abnahme der Fertigungstiefe bedeutet, daß mehr Vorleistungen anderer Unternehmen im Produktionsprozeß eingesetzt werden - in Form von Energie und anderen Rohstoffen, Halbfabrikaten oder Dienstleistungen -, daß also die Wertschöpfungsquote sinkt. Eine Veränderung der Wertschöpfungsquote muß allerdings nicht immer und überall eine Zu- oder Abnahme der Arbeitsteilung widerspiegeln. Sie kann auch Ausdruck von Kostensenkungen sein: Unternehmen sind stets bemüht, den Energie- und Materialeinsatz zu reduzieren. Soweit sie Erfolg haben, steigt ihre Wertschöpfungsquote, ohne daß der Grad der Arbeitsteilung sinkt.

Ein Unternehmen hat immer ein Interesse daran, seine Wertschöpfungsquote zu optimieren, nicht zu maximieren. Es wird zwar versuchen, den Anteil von fremdbezogenen Vorleistungen klein zu halten, aber nur so weit, wie es sich davon Kostenvorteile verspricht.

Es gibt inzwischen zahlreiche Hinweise, daß in vielen Bereichen die Unternehmen dabei sind, ihre Fertigungstiefe zu reduzieren. Dazu gehören vor allem die Unternehmen in der deutschen Automobilindustrie, die bislang einen nach internationalen Maßstäben hohen vertikalen Integrationsgrad aufweisen. Im Durchschnitt liegt hier die Wertschöpfungsquote bei etwa 40 vH, verglichen mit 30-35 vH bei den Konkurrenten in Japan und Westeuropa [Streeck, 1988].

117. In dem Bestreben, arbeitsteiliger zu produzieren, verfolgen die Unternehmen zwei Strategien, die auf den ersten Blick scheinbar widersprüchlich sind: die Ausweitung der Bezugsquellen auf viele Länder (global sourcing) und die Einschränkung auf wenige Lieferanten (single sourcing).

Die Globalisierung verfolgt das Ziel, einen Teil der Produktion dorthin zu verlagern, wo sich Kostenvorteile bieten, in Länder mit niedrigen

Löhnen oder mit langen Maschinenlaufzeiten. Der Rückgriff auf ausländische Zulieferer an kostengünstigeren Standorten war bislang vorwiegend auf arbeitsintensive Produktionen beschränkt. Inzwischen werden immer mehr forschungsintensive Güter als Vorleistungen importiert, wie elektronische Bauteile oder andere hochwertige Komponenten für Industriegüter und sogar Dienstleistungen wie Computer-Software.

Die Singularisierung entspringt dagegen dem Wunsch der Hersteller nach leistungsstarken und zuverlässigen Zulieferern, die möglichst tief in die eigene Produktionsorganisation integriert werden können. Dies zwingt die Zulieferer häufig zur Spezialisierung: Die Verringerung der Fertigungstiefe bei den Herstellern geht somit mit einer Erhöhung bei den Lieferanten einher.

118. Der Übergang von der Eigenproduktion zum Fremdbezug wird vor allem durch zwei technisch-organisatorische Entwicklungen begünstigt: Die zunehmenden Möglichkeiten, die eigene Lagerhaltung zu reduzieren und die Einhaltung hoher Qualitätsstandards bei den Zulieferern zu sichern. In beiden Fällen haben vor allem japanische Unternehmen die Maßstäbe gesetzt.

Die modernen Informations-, Kommunikations- und Steuerungstechniken machen es möglich, den Materialfluß vom Wareneingang bis zur Produktion zu optimieren (just in time): Teile und Komponenten für die Fertigung werden ohne zwischenzeitliche Lagerung an das Fließband geliefert. Das geht deshalb, weil inzwischen auch den Zulieferern die erforderlichen Informationen über die wechselnden Produktionsplanungen ihrer Abnehmer zugänglich gemacht werden können: Über den Rechner wird die Steuerung von Produktion und Materialfluß verzahnt.

Die automatisierten und vielfach rechnergestützten Fertigungsverfahren erlauben es den Zulieferern, hohe Stückzahlen in gleich guter Qualität zu produzieren. Die Lieferanten werden dadurch in die Lage versetzt, die von den Abnehmern geforderten hohen Standards zu garantieren. Dies wiederum erleichtert es den Herstellern von Industriegütern, die Produktion von Komponenten und Bauteilen an fremde Unternehmen zu delegieren, zunehmend auch an Unternehmen an Niedriglohnstandorten.

119. Viele Hersteller reduzieren freilich nicht nur die Fertigungstiefe, sondern - häufig damit verbunden - auch die Tiefe ihrer Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Der Grund ist, daß selbst große Unternehmen nicht mehr in der Lage sind, überall an der Spitze der technologischen Entwicklung zu marschieren. Hinzu kommen die hohen Kosten. Spezialisierte Unternehmen können hier Skalenerträge erzielen, wenn es ihnen gelingt, ihre Forschungsergebnisse zu vermarkten. Es häufen sich deshalb auch die Fälle von unternehmensübergreifender Kooperation in Forschung und Entwicklung.

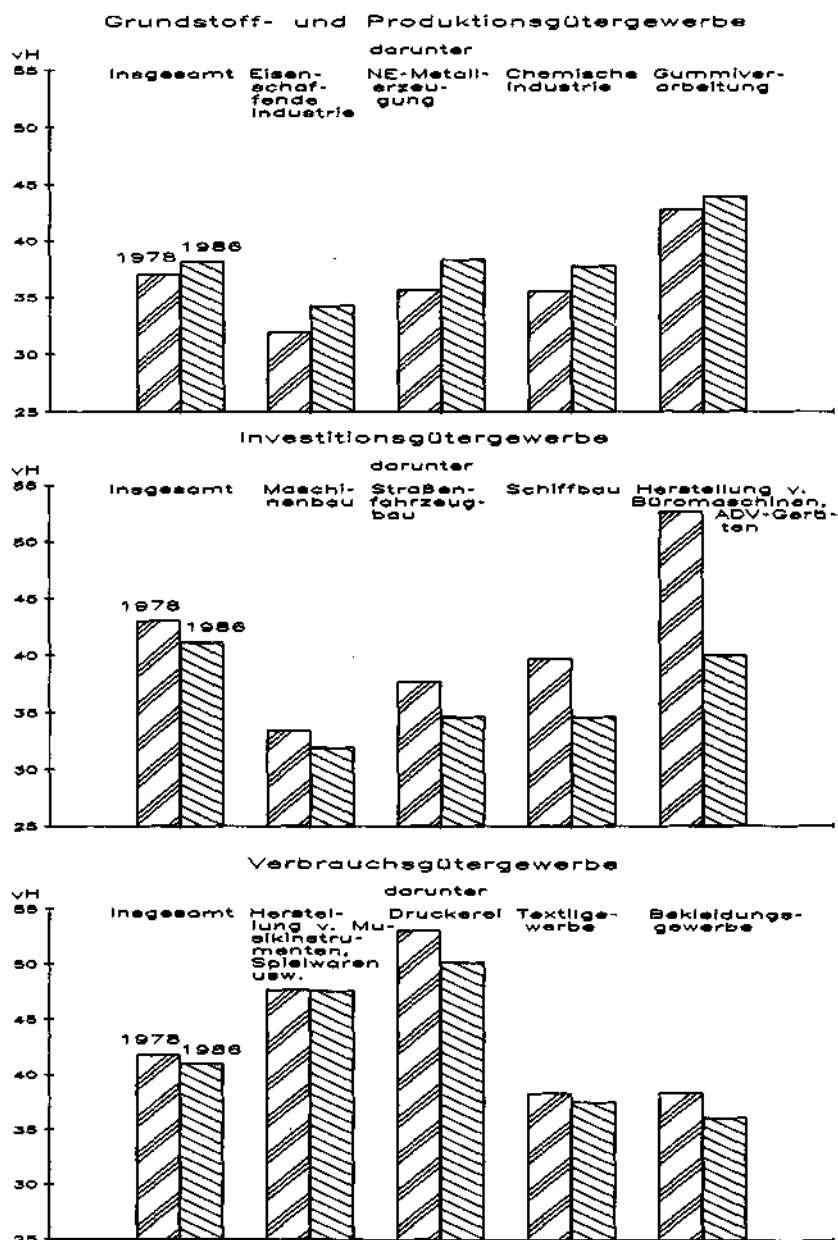
120. Im Querschnitt zeigt sich, daß im Zeitraum von 1978 bis 1986¹ nahezu alle Branchen im Bereich der Investitionsgüter- und der Verbrauchsgüterproduktion eine sinkende Wertschöpfungsquote aufweisen. Dies stützt die Hypothese, daß dort eine merkliche Reduzierung der Fertigungstiefe im Gange ist: Die Arbeitsteilung zwischen einzelnen Unternehmen nimmt also weiter zu (Schaubild 16). Etwas anders verläuft die Entwicklung in den Grundstoffe und Produktionsgüter produzierenden Bereichen. Dort ist die Wertschöpfungsquote insgesamt deutlich gestiegen. Das ist darauf zurückzuführen, daß die Unternehmen erfolgreiche Anstrengungen machen, sich von rohstoffabhängigen und wertschöpfungsarmen Produktionen zu lösen.

121. Mit der Reduzierung ihrer Fertigungstiefe passen sich deutsche Unternehmen an die Verhältnisse in anderen Ländern an, in denen die Unternehmen im industriellen Sektor - aus welchen Gründen auch immer - durchweg eine geringere Wertschöpfungsquote haben als hierzulande. Zu diesen Ländern gehören insbesondere Japan und Südkorea (Tabelle 24).

122. Die Reduzierung der Fertigungstiefe ist ein Beispiel dafür, daß der technische Fortschritt inzwischen die Auflösung komplexer organisatorischer Strukturen fördert und nicht deren Festigung (Dezentralisierung statt Zentralisierung). Lange Zeit war es umgekehrt, der technische Fortschritt begünstigte mehr die großen als die kleinen Unternehmen. Die wirtschaftliche Überlegenheit der Großunternehmen gründete sich

¹ Dieser Stützzeitraum wurde gewählt, um den Einfluß der starken Energiepreissteigerung zwischen 1979 und 1985 auf die Vorleistungsquote auszuschalten.

Schaubild 16 - Wertschöpfungsquote (a) im Verarbeitenden Gewerbe in der Bundesrepublik 1978 und 1986



(a) Anteil der Bruttowertschöpfung am Produktionswert.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

Tabelle 24 - Wertschöpfungsquoten im Verarbeitenden Gewerbe in der Bundesrepublik, Japan und Südkorea 1984 (vH) (a)

	Bundes- republik	Japan	Südkorea
Insgesamt	36,1	31,0	24,5
darunter:			
Chemische Industrie, Herstellung von Kunststoffwaren, Gummiverarbeitung	30,1	24,1	22,0
Mineralölverarbeitung, Gewinnung u. Verarbeitung v. Steinen und Erden, Feinkeramik, Herstellung v. Glas	40,9	35,9	32,3
Eisenschaffende Industrie, NE-Metallerzeugung, Gießerei, Ziehereien etc.	31,7	23,0	16,4
Stahl-, Maschinen-, Fahrzeug-, Schiffbau, Elektrotechnik, Büromaschinen- und Datentechnik, Feinmechanik und Optik, Herstellung v. EBM-Waren	41,1	33,0	28,2
Papier- und Pappeerzeugung und -verarbeitung, Druckerei	40,6	29,1	25,8
Leder-, Textil- und Bekleidungsgewerbe	35,4	29,7	25,7

(a) Anteil der Nettowertschöpfung am Produktionswert.

Quelle: UN [1987]; eigene Berechnungen.

nicht nur auf die Vorteile der Serienproduktion. Sie beruhte auch auf der Informationspoolung: Große Unternehmen, die überall präsent waren, verfügten über mehr Informationen als kleine Unternehmen und hatten damit gegenüber diesen einen Wettbewerbsvorsprung. Größe ist jedoch häufig gepaart mit Inflexibilität. Große Unternehmen gleichen Bürokratien; ihre hierarchische Organisationsstruktur macht sie schwerfällig, die Informationsverarbeitungskapazität ist begrenzt. Seitdem die modernen Informations- und Kommunikationssysteme diese Informationsvorteile immer mehr verringern, spielen die bisherigen Stärken eine immer geringere Rolle. Kleinere Einheiten, die vor Ort operieren, können sich meistens rascher und besser auf Marktveränderungen einstellen, zumal wenn der Informationsfluß gut funktioniert.

II. Lohnstruktur, Regulierungsdichte und Arbeitslosigkeit: Korrekturbedarf

1. Nachfragemangel und Kostendruck als Ursache für Arbeitslosigkeit?

123. Die deutsche Wirtschaft hat es bislang nicht geschafft, mit der hohen Arbeitslosigkeit fertig zu werden. Im siebten Jahr nach der konjunkturellen Wende sind noch immer rund 2 Mill. Menschen als arbeitslos registriert. Auch wenn seit einiger Zeit der Bedarf an Arbeitskräften wieder steigt - seit Anfang 1984 fanden mehr als 1 Mill. Menschen zusätzlich einen Arbeitsplatz¹ -, so vermochte das bislang den Arbeitsmarkt nicht entscheidend zu entlasten. Denn zugleich vergrößerte sich (nicht unabhängig von dem steigenden Arbeitsplatzangebot) auch die Zahl der Arbeitsuchenden. Bedrückend ist vor allem: Für immer mehr Arbeitslose werden die Vermittlungschancen offensichtlich immer schlechter. Jeder dritte ist schon ein Jahr und länger ohne Arbeit.

124. Die Forschung neigt nach wie vor dazu, die Probleme auf dem Arbeitsmarkt mit gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen zu erklären - mit unzureichender Nachfrage oder mit einem überhöhten Kostenniveau. Es gibt mittlerweile zahlreiche empirische Untersuchungen, die die eine oder andere Hypothese zu stützen versuchen.² Sie sind allesamt nicht überzeugend.³ Ihre Hauptschwäche ist, daß sie die fortschreitende Segmentierung des Arbeitsmarktes nicht erklären können: warum sich die Arbeitslosigkeit immer mehr auf bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern konzentriert und warum sie für diese Gruppen immer länger dauert.

¹ Die ersten bekanntgewordenen Ergebnisse der Volks- und Berufszählung vom Mai 1987 deuten darauf hin, daß die Entwicklung der Erwerbstätigkeit bisher von der amtlichen Statistik unterschätzt worden ist. Näheres darüber ist noch nicht bekannt. Ein Teil der im folgenden verwendeten Zahlen steht mithin unter dem Vorbehalt einer späteren Revision durch das Statistische Bundesamt (vgl. Anhang III).

² Zu den prominenten internationalen Vertretern der ersten Richtung zählt Gordon [1984; 1988], zu denen der zweiten Richtung zählen Sachs [1983] und Artus [1984]. Eine Synthese versuchen Layard und Nickell [1985].

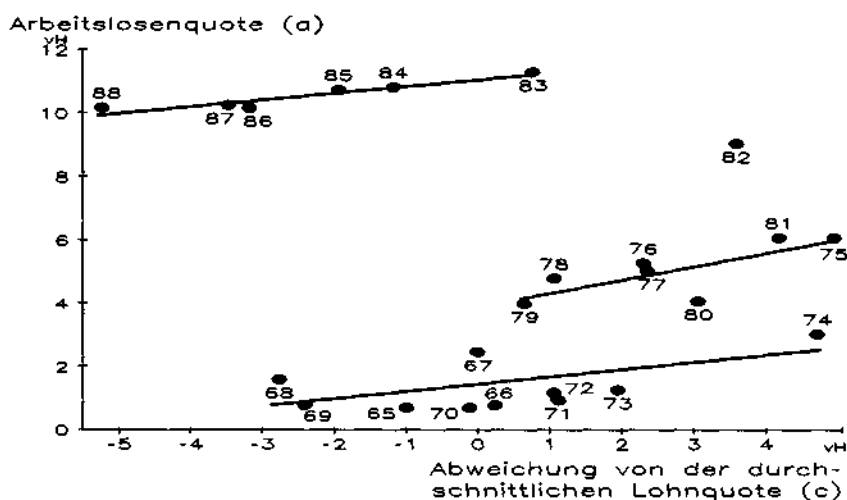
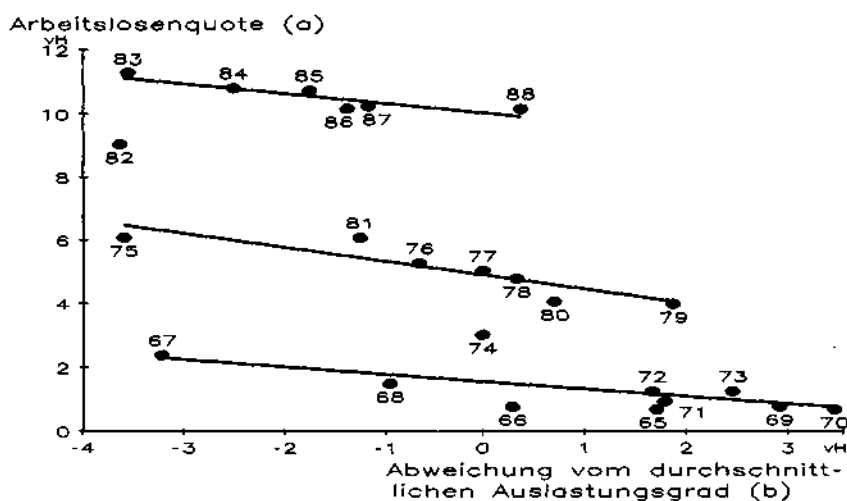
³ Zur Kritik vgl. Bean et al. [1986]; Schultze [1987]; Paqué [1989a; 1989c].

125. Die rein makroökonomischen Erklärungshypothesen erscheinen vor allem aus zwei Gründen wenig plausibel, jedenfalls bei der Interpretation der augenblicklichen Situation:

- Die Hypothese einer Nachfragerücke unterstellt, daß es außer Arbeitskraftreserven auch ungenutzte Sachkapazitäten gibt. Mehr Nachfrage brächte dann mehr Produktion und mehr Beschäftigung. Die Sachkapazitäten sind derzeit jedoch, gemessen an dem, was bisher als normal galt, im Durchschnitt wieder gut und in manchen Bereichen sogar sehr gut ausgelastet. Trotzdem ist die Arbeitslosigkeit deutlich höher als früher in vergleichbaren Phasen (Schaubild 17). Die Beschäftigung läßt sich also unter den gegenwärtigen Umständen nur dann nennenswert steigern, wenn entweder der Kapazitätsausbau forciert oder der Nutzungsgrad durch organisatorische Maßnahmen (wie eine Verstärkung der Schichtarbeit und eine weitere Flexibilisierung der Arbeitszeit) erhöht wird.
- Die Hypothese von einer Lohnlücke geht von der Annahme aus, daß ein niedrigeres gesamtwirtschaftliches Kostenniveau mehr Produktion und damit auch mehr Beschäftigung rentabel macht. Allerdings würde in diesem Fall auch und gerade die Nachfrage nach solchen Arbeitskräften steigen, die derzeit ohnehin knapp sind, nämlich nach qualifizierten Fachkräften. Die Lösung kann hier nur eine bessere Qualifizierung oder eine stärkere Lohndifferenzierung bringen, denn je besser die Qualifikationsstruktur und die Lohnstruktur zu den Knappheitsverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt passen, desto höher kann das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau bei Vollbeschäftigung sein. Mit dem wachsenden Bedarf an Qualifizierung und an Lohndifferenzierung hängt es vermutlich zusammen, daß die Arbeitslosenquote in den achtziger Jahren, trotz niedrigerer Lohnquote, höher war als in den siebziger Jahren (Schaubild 17).

Aus alledem läßt sich folgende Hypothese ableiten: Die Arbeitslosigkeit ist in ihrem Kern struktureller Natur - Angebot von und Nachfrage nach Arbeitskräften passen nicht mehr zueinander. Die neuen Arbeitsplätze sehen anders aus als die alten, die im Strukturwandel verlorengehen. Sie finden sich in anderen Branchen, und sie liegen häufig in anderen Regionen. Vor allem aber stellen sie andere, meistens höhere Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitssuchenden. Was fehlt, sind vor allem

Schaubild 17 - Zusammenhang zwischen Auslastungsgrad des Produktionspotentials, Lohnquote und Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik 1965-1988



(a) Registrierte Arbeitslose zuzüglich Kurzarbeiter (zu einem Drittel berücksichtigt). - (b) Durchschnitt der Jahre 1965-1988. - (c) Durchschnitt der Jahre 1965-1988 bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen im Jahre 1965.

Quelle: Sachverständigenrat [lfd. Jgg.]; Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

Arbeitsplätze für einfache Verrichtungen, für die keine oder keine spezifischen Kenntnisse benötigt werden. Sie zu schaffen, fällt in der Bundesrepublik offenbar schwer.

2. Nochmals: Strukturwandel und Arbeitslosigkeit

126. Schon im dritten Strukturbericht [Donges, Schmidt et al., 1988] wurde aufgezeigt, was das Kernproblem ist: In einer offenen Volkswirtschaft stehen die Arbeitsplätze im Wettbewerb mit den Arbeitsplätzen anderer Länder. Ihre Existenz hängt damit weitgehend von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen ab - von deren Fähigkeit, neue Güter zu entwickeln und diese zu konkurrenzfähigen Preisen auf dem Markt anzubieten. Geht diese Wettbewerbsfähigkeit verloren, wandert das mobile Kapital an jene Standorte ab, wo sich bessere Einsatzmöglichkeiten bieten. Im Standortwettbewerb hat es also jede Volkswirtschaft weitgehend selbst in der Hand, wie viele Menschen eine Beschäftigungsmöglichkeit finden.

Standortwettbewerb zwingt jedoch zum Strukturwandel, und Strukturwandel führt zur Entwertung von Produktivkapital - von Arbeitsplätzen und von beruflichen Qualifikationen. Investitionen, die obsolet geworden sind, müssen somit abgeschrieben werden. Selbst qualifizierte Fachkräfte bleiben davon nicht verschont: Die berufsspezifischen Fähigkeiten und Fertigkeiten eines Stahlkochers sind nicht mehr viel wert, wenn der Markt dafür keine Verwendung sieht. Arbeitskräfte, die mit ihren beruflichen Kenntnissen nichts mehr anfangen können, haben dann nur die Wahl zwischen zwei Möglichkeiten: Sie müssen entweder erneut investieren, sich also requalifizieren, oder sie müssen nolens volens mit einem Arbeitsplatz vorliebnehmen, der keine besondere Qualifikation verlangt. Anderenfalls droht ihnen Arbeitslosigkeit.

127. In der Bundesrepublik hat der wachsende Konkurrenzdruck von außen vor allem den industriellen Sektor hart getroffen (Ziffer 78). Seit Mitte der siebziger Jahre sind dort mehr als anderthalb Millionen Arbeitsplätze abgebaut worden (Tabelle 25). Dieser Arbeitsplatzabbau war unvermeidlich. Er erstreckte sich vorzugsweise auf jene Bereiche, bei denen die deutsche Wirtschaft aufgrund ihrer Faktorausstattung gegenüber den Schwellenländern und den Entwicklungsländern inzwischen komparative Nachteile hat - auf rohstoff- und sachkapitalintensive und vor allem auf arbeitsintensive Produktionen. Zu einer funktionierenden inter-

Tabelle 25 - Erwerbstätige im Verarbeitenden Gewerbe in der Bundesrepublik 1973-1986

	1973	1986	Veränderung 1973-1986	
	1000			vH
Insgesamt	9861	8271	-1590	-16,1
davon:				
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	2150	1729	-421	-19,6
Investitionsgütergewerbe	4363	4062	-301	- 6,9
Verbrauchsgütergewerbe	2392	1674	-718	-30,0
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	956	806	-150	-15,7
Nachrichtlich(a):				
Rohstoffintensive Bereiche	930	755	-175	-18,8
Arbeitsintensive Bereiche	2229	1670	-559	-25,1
Sachkapitalintensive Bereiche	2673	2157	-516	-19,3
Humankapitalintensive Bereiche	4029	3689	-340	- 8,4
Mobile Bereiche	2231	1957	-274	-12,3
Immobilie Bereiche	1798	1732	- 66	- 3,7
(a) Zur Eingruppierung der Wirtschaftsbereiche nach den Faktorintensitäten vgl. Anhang IV				

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

nationalen Arbeitsteilung gehört es nun einmal, daß sich die einzelnen Volkswirtschaften bei international handelbaren Gütern und Dienstleistungen aus Produktionen zurückziehen, bei denen sie nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Im industriellen Sektor liegen die Chancen der deutschen Wirtschaft in erster Linie bei humankapitalintensiven Produktionen, insbesondere bei solchen mit hoher Immobilität der Produktionsfaktoren.

128. Auf einem anderen Blatt steht freilich, warum es die deutsche Wirtschaft nicht fertigbringt, in anderen Bereichen, vor allem im Dienstleistungssektor, eine hinreichende Anzahl zusätzlicher Arbeitsplätze zu schaffen - als Ersatz für Arbeitsplätze, die verlorengehen, und zur Deckung einer wachsenden Nachfrage. Die Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung ist normalerweise ein Positivsummenspiel. Sie hat einen handelsschaffenden und wohlfahrtssteigernden Effekt. Man sollte erwarten, daß dabei auch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen, und zwar bei allen Handelspartnern.

In der wissenschaftlichen Diskussion wird allerdings diese zentrale Aussage der Außenhandelstheorie auch in Zweifel gezogen. Es wird behauptet, der weltwirtschaftliche Strukturwandel ginge einseitig zu Lasten der fortgeschrittenen Industrieländer und führe dort zu Arbeitsplatzverlusten.¹ Danach büßten die Industrieländer Arbeitsplätze bei arbeitsintensiven Produktionen ein und gewannen Arbeitsplätze bei sachkapitalintensiven Produktionen, allerdings weniger, als sie verlören. Diese Behauptung ist nachweislich falsch. In Wirklichkeit liegen ihre Chancen bei humankapitalintensiven Produktionen, vor allem bei solchen mit einer hohen Immobilität der Produktionsfaktoren. Dort müssen nicht notwendig weniger Arbeitskräfte eine Beschäftigung finden als bei arbeitsintensiven Produktionen. Im internationalen Strukturwandel geht es nicht oder nicht vorrangig um die Substitution von Arbeit durch Kapital, sondern um die Substitution von einfacher Arbeit durch qualifizierte Arbeit.

a. Zur Messung von struktureller Arbeitslosigkeit

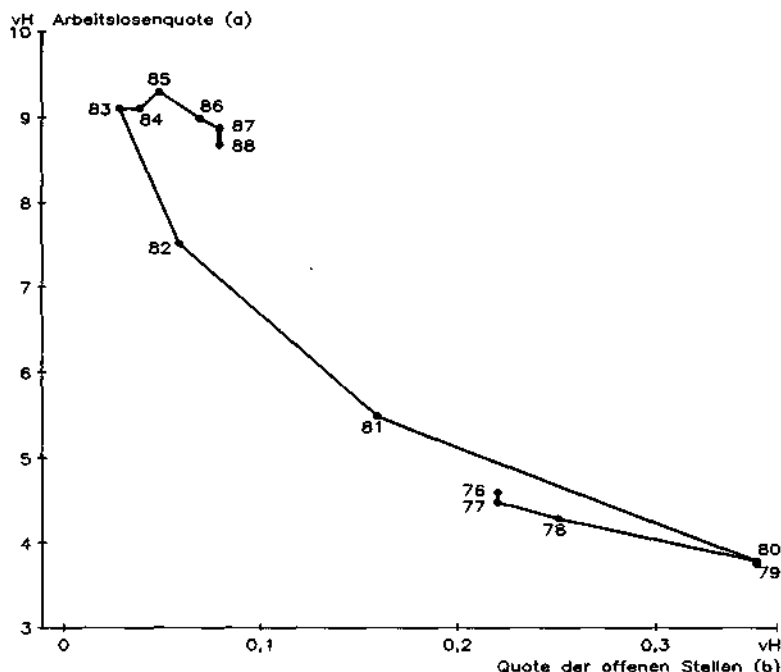
129. Die Hypothese von der strukturellen Arbeitslosigkeit ist allerdings nicht unumstritten.² Gegen sie wird meistens folgender Einwand erhoben: Ein zunehmender "mismatch" zwischen Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot müsse sich nicht nur im Anstieg der Arbeitslosenquote, sondern auch in einem Anstieg der Quote der gemeldeten offenen Stellen und damit in einer Rechtsverschiebung der sogenannten Beveridge-Kurve zeigen, die diesen Zusammenhang graphisch beschreibt (Schaubild 18). Tatsächlich ist diese Kurve von Mitte der siebziger Jahre bis Anfang der achtziger Jahre weitgehend stabil gewesen: die Arbeitslosenquote und die Quote der offenen Stellen entwickelten sich in unterschiedliche Richtungen.³ Ob die Entwicklung in den letzten Jahren als

¹ Es gibt inzwischen eine umfangreiche Literatur, die zeigen will, daß eine Intensivierung des internationalen Handels unter den Bedingungen von Faktormarktunvollkommenheiten keine international optimale Allokation der Ressourcen herbeiführt [Gerke et al., 1984; ähnlich auch Gerstenberger et al., 1983].

² Im einzelnen vgl. hierzu Turvey [1977]; Medoff, Abraham [1982] und Flanagan [1987].

³ Ähnliches zeigt sich auch bei einer tiefergehenden Analyse nach Berufsgruppen und Regionen [Franz, König, 1986].

Schaubild 18 - Die Beveridge-Kurve für die Bundesrepublik 1976-1988



(a) Relation von gemeldeten Arbeitslosen zu Arbeitnehmern. - (b) Relation von gemeldeten offenen Stellen zu Arbeitnehmern.

Quelle: BA [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

eine solche Rechtsverschiebung interpretiert werden kann, muß vorerst offen bleiben.

130. Es gibt jedoch Anhaltspunkte dafür, daß die Entwicklung sowohl der Zahl der registrierten Arbeitslosen als auch der gemeldeten offenen Stellen einen gegenläufigen "bias" aufweist: Im ersten Fall läßt sich seit längerem eine zunehmende Umschichtung von der verdeckten zur offenen Arbeitslosigkeit, also eine Erhöhung der Meldequote nachweisen.¹ Arbeit-

¹ R. Schmidt [1986] beziffert diesen Effekt für den Zeitraum von 1970 bis 1985 auf etwa 650000 Personen. Bei unveränderter Meldequote wäre danach die Arbeitslosenzahl Anfang der achtziger Jahre statt auf 2,3 Millionen nur auf 1,7 Millionen gestiegen, sie würde derzeit bei 1,4 Millionen liegen.

suchende, die Schwierigkeiten haben, ihre beruflichen Kenntnisse zu verwerten, bemühen sich verstärkt um eine Vermittlung durch die Arbeitsämter. Im zweiten Fall ist ein deutlicher Rückgang im Einschaltungsgrad der Arbeitsämter bei der Stellenvermittlung zu beobachten [Rudolph, 1984]. Unternehmen melden freie Stellen nur noch dann, wenn Aussicht auf Zuweisung einer Arbeitskraft, die die Anforderungen erfüllt, besteht; die Suche nach qualifizierten Kräften erfolgt häufig (und offensichtlich in zunehmendem Maße) ohne Einschaltung der Arbeitsämter [Blaschke, 1987].¹ Damit verlieren aber die gebräuchlichen Konzepte zur Messung von struktureller Arbeitslosigkeit an Aussagekraft.

Überdies wird eine solche eindimensionale Betrachtungsweise - die bloße Gegenüberstellung von gemeldeten Arbeitslosen und gemeldeten offenen Stellen nach Wirtschaftsbereichen, Berufsgruppen oder Regionen - der Sache nicht gerecht. Strukturelle Arbeitslosigkeit hat meistens mehrere Ursachen und entsprechend mehrere Dimensionen zugleich. Eine davon sind die teilweise beträchtlichen Unterschiede bei den angebotenen und nachgefragten Spezialisierungs- oder Qualifikationsprofilen innerhalb einzelner Berufsgruppen. Die Berufsgruppe der Ingenieure umfaßt beispielsweise Statiker, Maschinenbauer, Elektroniker und vieles mehr, und sie vereint Kräfte am Zeichenbrett oder in der Arbeitsvorbereitung ebenso wie Führungspersonal. Häufig sind auch die Persönlichkeitsmerkmale der Arbeitsuchenden ein Einstellungshindernis. Wo ein Bewerber die Erwartungen des Arbeitgebers etwa in bezug auf Einsatzwillen, Vertrauenswürdigkeit oder Teamgeist nicht erfüllt, bleibt eine Stelle auch einmal unbesetzt. Dies alles wird von den üblicherweise verwendeten "mismatch"-Indizes nicht oder zumindest nicht vollständig erfaßt.

131. Strukturelle Arbeitslosigkeit kann freilich auch die Folge mangelnder Konzessionsbereitschaft auf seiten der Arbeitsuchenden sein, etwa im Hinblick auf die Art der Tätigkeit. Arbeitslose können einen angebotenen Arbeitsplatz ablehnen, wenn er nicht zumutbar ist. Für viele ist hier ihr

¹ Um der wachsenden Kritik an der Statistik der offenen Stellen entgegenzutreten, hat unlängst die Bundesanstalt für Arbeit eingeräumt, daß es beträchtlich mehr freie Stellen gibt als gemeldet. Statt der gegenwärtig ausgewiesenen 250000 wird eine doppelt so hohe Zahl (554000) als maximale Schätzgröße genannt [IAB, 1989].

bisheriger beruflicher Status die Meßlatte und nicht, wie es notwendig wäre, seine derzeitige Bewertung durch den Markt. Ähnliches gilt für die Gestaltung der Arbeitszeiten. So suchen Frauen Teilzeitarbeit vorwiegend am Vormittag, bei den Unternehmen gibt es jedoch häufig einen Kräftebedarf am späten Nachmittag.

132. Die konventionelle Definition von struktureller Arbeitslosigkeit greift somit in vieler Hinsicht zu kurz: Sie verlangt, daß der Zahl der ausgewiesenen Arbeitslosen eine gleich große Zahl ausgewiesener offener Stellen gegenübersteht, so daß die Arbeitslosigkeit im Prinzip durch eine Umschichtung der Arbeitslosen beseitigt werden könnte - von den schrumpfenden zu den wachsenden Sektoren, den nördlichen zu den südlichen Regionen oder den niedrigeren zu den höheren Qualifikationen. Tatsächlich kann strukturelle Arbeitslosigkeit auch dann vorliegen, wenn es Hemmnisse für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für spezifische Gruppen von Arbeitslosen gibt.¹ Dieses dürfte gegenwärtig in vielfacher Weise der Fall sein.

b. Dimensionen struktureller Arbeitslosigkeit

133. Die Zusammensetzung der Arbeitslosen nach verschiedenen Merkmalen zeigt seit vielen Jahren im großen und ganzen das bekannte Bild: Ein beträchtlicher Teil der Arbeitslosen hat entweder keine abgeschlossene Berufsausbildung, befindet sich am Anfang oder am Ende seines Arbeitslebens, ist gesundheitlich nicht mehr voll auf der Höhe oder hat gleich mehrere dieser Handicaps. Es gibt jedoch zwei auffällige Veränderungen in diesem Bild: die Verschiebungen von den jüngeren zu den älteren Arbeitslosen und - nicht unabhängig davon - von den Kurzzeit- zu den Langzeitarbeitslosen (Tabellen 26, 27).

Der wachsende Anteil der Langzeitarbeitslosen zeugt von einer zunehmenden Segmentierung der Arbeitslosigkeit. Nach wie vor ist Arbeitslosigkeit für die meisten, die davon betroffen sind, eine Durchgangsstation zu einem neuen Arbeitsplatz (Sucharbeitslosigkeit). Den rund 3,5 Mill.

¹ Ähnlich auch Paqué [1989b].

Tabelle 26 - Struktur der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik 1983-1988 (a)

Merkmal der Arbeitslosen	1983		1988		Veränderung 1983-1988	
	1000	vH	1000	vH	1000	vH
Insgesamt	2134	100	2100	100	- 34	- 1,6
Nach Geschlecht						
Männer	1145	53,7	1073	51,1	- 72	- 6,3
Frauen	989	46,3	1027	48,9	+ 38	+ 3,8
Nach Nationalität						
Deutsche	1850	86,7	1837	87,5	- 13	- 0,7
Ausländer	284	13,3	263	12,5	- 21	- 7,4
Nach Berufsausbildung						
Mit Abschluß	1049	49,2	1075	51,2	+ 26	+ 2,5
Ohne Abschluß	1084	50,8	1025	48,8	- 59	- 5,4
Nach Alter						
Unter 20 Jahren	203	9,5	101	4,8	-102	-50,2
20 bis 25 Jahre	420	19,7	313	14,9	-107	-25,5
25 bis 45 Jahre	961	45,1	972	46,2	+ 11	+ 1,1
45 bis 55 Jahre	315	14,8	403	19,2	+ 88	+27,9
55 Jahre und älter	234	11,0	311	14,8	+ 77	+32,9
Nach Dauer der Arbeitslosigkeit						
Unter 1 Monat	245	11,5	246	11,7	+ 1	+ 0,4
1 bis unter 6 Monate	782	36,6	758	36,1	- 24	- 3,1
6 bis unter 12 Monate	524	24,5	411	19,6	-113	-21,6
Über 12 Monate	532	24,9	685	32,6	+153	+28,8
Nach gewünschter Arbeitszeit						
Vollzeitarbeit	1896	88,8	1863	88,7	- 33	- 1,8
Teilzeitarbeit	238	11,2	237	11,3	- 1	- 0,4
Nach vorherigem Erwerbsstatus						
Erwerbstätigkeit	1434	67,2	1408	67,1	- 26	- 1,8
Betriebliche Ausbildung	73	3,4	52	2,5	- 21	-28,8
Unterbrechung der Erwerbstätigkeit (6 Monate und länger)	359	16,8	317	15,1	- 42	-11,7
Ohne bisherige Erwerbstätigkeit	268	12,5	323	15,4	+ 55	+20,5
darunter:						
Schulische Ausbildung	138	6,5	111	5,3	- 27	-19,6
Nach Gesundheitszustand						
Mit gesundheitlichen Einschränkungen	423	19,8	466	22,2	+ 43	+10,2
Ohne gesundheitliche Einschränkungen	1711	80,2	1634	77,8	- 77	- 4,5

(a) Jeweils Ende September.

Quelle: BA [lfd. Jgg.]; IAB [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

Tabelle 27 - Langzeitarbeitslose in der Bundesrepublik nach Merkmalen, die eine Vermittlung erschweren, 1983-1988 (a)

Merkmal der Arbeitslosen	1983		1988		Veränderung 1983-1988	
	1000	vH	1000	vH	1000	vH
Insgesamt	532	100	685	100	+153	+ 28,8
darunter(b):						
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	312	58,6	381	55,6	+ 69	+ 22,1
Über 55 Jahre alt	80	15,0	178	26,0	+ 98	+122,5
Mit gesundheitlichen Einschränkungen	168	31,6	215	31,4	+ 47	+ 28,0
Nachrichtlich:						
Ohne Ausbildung und über 55 Jahre alt	22	4,1	53(c)	7,7(c)	+ 31(d)	+140,9(d)
Ohne Ausbildung und mit gesundheitlichen Einschränkungen	82	15,4	77(c)	1,2(c)	- 5(d)	- 6,1(d)
Mit gesundheitlichen Einschränkungen und über 55 Jahre alt	17	3,2	26(c)	3,8(c)	+ 9(d)	+ 52,9(d)
Mit gesundheitlichen Einschränkungen, ohne Ausbildung und über 55 Jahre alt	24	4,5	39(c)	5,8(c)	+ 15(d)	+ 62,5(d)
(a) Jeweils Ende September. - (b) Mit Überschneidungen. - (c) 1987. - (d) 1987 gegenüber 1983.						

Quelle: BA [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

Zugängen in Arbeitslosigkeit im Jahr steht eine ebenso große Zahl von Abgängen gegenüber; für vier Fünftel endet die Arbeitslosigkeit mit der Aufnahme einer neuen Erwerbstätigkeit. Im September 1988 waren unter denjenigen Arbeitslosen, die wieder eine Arbeitsstelle fanden, 47 vH weniger als 3 Monate und 73 vH weniger als 6 Monate arbeitslos. Dagegen sind die Vermittlungschancen der Langzeitarbeitslosen ausgesprochen schlecht. Nur ein verhältnismäßig kleiner Teil findet überhaupt wieder in den Arbeitsprozeß zurück und dies häufig auch nur für kurze Dauer [Karr, John, 1989].

Die Vermittlung der Langzeitarbeitslosen ist deshalb so schwierig, weil diese häufig in ihrer Leistungsfähigkeit gemindert sind. Fast jeder zweite

Langzeitarbeitslose ist ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung, jeder dritte hat gesundheitliche Probleme und jeder vierte ist 55 Jahre und älter; jeder vierte weist gleich zwei oder drei dieser Handicaps auf.¹ Hinzu kommt bei längerer Arbeitslosigkeit ein Motivationsverlust, der sich wiederum auf die Bildungsbereitschaft oder auf den Gesundheitszustand auswirkt [Brinkmann, 1984].

134. Langzeitarbeitslosigkeit ist ein Strukturproblem. Sie beruht ganz wesentlich auf Qualifikationsdefiziten, die durch den Strukturwandel aufgedeckt oder verursacht werden. Qualifikationsdefizite können sich auf verschiedene Weise zeigen. Sie können darauf beruhen,

- daß jemand überhaupt keinen Beruf erlernt hat (fehlende Qualifikation),
- daß jemand einen Beruf erlernt hat, der nur schlechte Beschäftigungsmöglichkeiten bietet (Fehlqualifikation), oder
- daß früher erworbene Berufskennntnisse als Folge des Strukturwandels entwertet wurden (Qualifikationsverlust).

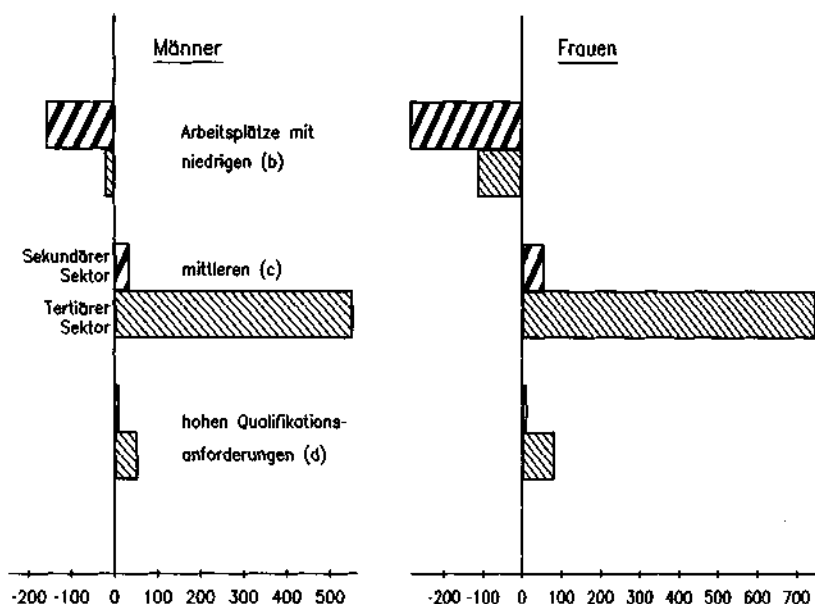
Die üblichen Arbeitsmarktkindikatoren orientieren sich an formalen Kriterien: Wer einen Beruf erlernt hat, gilt als qualifiziert, wer keine Berufsausbildung hat, als nicht qualifiziert. Bestimmte Qualifikationsdefizite wie Fehlqualifikation oder Qualifikationsverlust werden dabei nicht berücksichtigt. Das Ausmaß der qualifikatorischen Arbeitslosigkeit wird deshalb oftmals unterschätzt. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich nämlich, daß auch unter den formal Qualifizierten bestimmte Personengruppen von Langzeitarbeitslosigkeit besonders betroffen sind. So ist in den altindustriellen Ballungszentren an Rhein und Ruhr der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den gesamten Arbeitslosen deutlich höher als etwa in Baden-Württemberg [BA, lfd. Jgg.]. Dort haben es auch arbeitslose, gut qualifizierte Industriefacharbeiter häufig schwer, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. In Baden-Württemberg wiederum, wo qualifizierte

¹ Der Langzeitarbeitslosigkeit geht häufig eine "verschleierte" Arbeitslosigkeit als Folge der durch Strukturwandel entwerteten beruflichen Qualifikation voraus. Unter dem in der Bundesrepublik gegebenen Arbeits- und Sozialrecht (Kündigungsschutz) erfolgt die Umwandlung von verschleierter Arbeitslosigkeit in offene Arbeitslosigkeit und anschließend in Dauerarbeitslosigkeit mit Verzögerungen, meistens erst in einer Rezession [Paqué, 1989c].

Facharbeiter gesucht werden, sind relativ viele Hochschulabsolventen arbeitslos.

135. Gleichwohl ist fehlende Qualifikation ein größeres Problem als Fehlqualifikation oder Qualifikationsverlust. Der Strukturwandel bedroht vor allem die Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen, etwa am Fließband, auf dem Prüfstand, im Lager oder am Packtisch. Von 1977 bis 1986 ist die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne berufsbildenden Abschluß um fast 600000 zurückgegangen (Schaubild 19). Dem steht ein Zuwachs von fast 1,6 Mill. Beschäftigten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung gegenüber, ganz überwiegend Beschäftigte, die eine betriebliche Lehre absolviert haben. Die neuen, zu-

Schaubild 19 - Veränderung der Zahl der Arbeitsplätze (a) im sekundären und tertiären Sektor nach den Qualifikationserfordernissen in der Bundesrepublik 1977-1986 (1000)



(a) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (ohne Auszubildende). - (b) Arbeiter und Angestellte ohne Berufsausbildung. - (c) Facharbeiter und Angestellte mit Berufsausbildung. - (d) Beschäftigte mit Hochschulabschluß.

Quelle: Dietz [1988]; eigene Berechnungen.

kunftssicheren Arbeitsplätze finden sich danach vor allem im mittleren Qualifikationsbereich; das gilt besonders für die Arbeitsplätze von Frauen.

136. Für Ungelernte haben sich die Beschäftigungschancen vor allem im sekundären Sektor verschlechtert. Der Wettbewerb von außen ist dort stärker, und die Rationalisierungsmöglichkeiten sind größer als im tertiären Sektor. Daran wird sich auch nichts ändern. Für Arbeitsuchende ohne Qualifikation müssen deshalb vor allem im tertiären Sektor Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Das wird nicht einfach sein. Denn auch dort hat das Angebot der Arbeitsplätze für Ungelernte in den vergangenen Jahren abgenommen, vornehmlich wieder das Angebot von Arbeitsplätzen für Frauen. Der größte Teil dieser Arbeitsplätze ist im Handel verlorengegangen (reichlich 100000), mehr als in der Textil- und der Bekleidungsindustrie zusammen (95000) [Statistisches Bundesamt, d].

3. Optionen bei struktureller Arbeitslosigkeit

137. Arbeitslose mit Qualifikationsdefiziten besitzen grundsätzlich zwei Optionen: Sie können sich (erneut) qualifizieren, oder sie müssen mit einem Arbeitsplatz vorliebnehmen, der keine Qualifikation verlangt und der häufig schlechtere Arbeitsbedingungen bietet.

Von beiden Optionen ist die erste, die Qualifizierung, die bessere Lösung, für den einzelnen und für die Volkswirtschaft im ganzen. Die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik hat seit jeher großes Gewicht auf Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Weiterbildung gelegt, und sie kann auch Erfolge vorweisen. Gleichwohl sind ihre Möglichkeiten begrenzt. Es hat sich gezeigt, daß damit nur ein Teil der Arbeitssuchenden erreicht wird; derjenige Teil, bei dem die größten Qualifikationsdefizite bestehen, macht am wenigsten davon Gebrauch. Die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ist bei Ungelernten nicht nur geringer als bei den anderen Gruppen von Arbeitslosen, auch die Abbrecherquote ist höher [Gerlichs, Maier, 1982; Hofbauer, Dadzio, 1984]. Man muß sich wohl damit abfinden: Für einen Teil der Arbeitsuchenden kommen Bildungsmaßnahmen nicht in Betracht.

Die zweite Option ist ebenfalls nicht problemlos. Arbeitskräfte mit Qualifikationsdefiziten stehen im Wettbewerb mit Arbeitskräften aus Niedriglohnländern und aus der Schattenwirtschaft. Sie können, um wettbewerbsfähig zu sein, nicht höhere Löhne verdienen, als dort gezahlt werden; es sei denn, daß sie entweder komplementär zu qualifizierten Arbeitskräften sind, also an deren komparativen Vorteilen teilhaben können, oder daß sie, wie auch immer, eine "Marktlücke" füllen, etwa indem sie Arbeiten zu später Stunde oder auf Abruf verrichten, also überdurchschnittlich flexibel auf die Bedürfnisse der Produzenten und Konsumenten reagieren und diese das honorieren. Im ersten Fall gewährt der Markt eine "Komplementaritätsrente" [Sievert, 1987], im zweiten eine "Flexibilitätsprämie".

138. Bis Anfang der siebziger Jahre bestanden in vielen Wirtschaftsbereichen enge komplementäre Beziehungen zwischen qualifizierter und einfacher Arbeit, auch und gerade im industriellen Sektor. Wegen der vergleichsweise guten Bezahlung zog es damals sogar qualifizierte Facharbeiter aus handwerklichen Berufen ans Fließband. Inzwischen herrschen jedoch im industriellen Sektor, wie mehrfach erwähnt, substitutive Beziehungen vor: Einfache Arbeit wird durch qualifizierte ersetzt. Enge Komplementaritäten finden sich fast nur noch im Dienstleistungssektor. Unter den Branchen, die in letzter Zeit zusätzliche Arbeitsplätze sowohl für qualifizierte als auch für unqualifizierte Kräfte schufen, die also einen hohen Komplementaritätsgrad aufweisen,¹ sind nur zwei Industriebranchen, die Kunststoffverarbeitung und der Straßenfahrzeugbau (Tabelle 28).² Überdies waren die Beschäftigungsgewinne bei Ungelernten kei-

¹ Der Komplementaritätsgrad (KMG) wurde berechnet nach der Formel:

$$KMG = \left[\frac{(a_{igq} - a_{ihq})}{\sqrt{2}} \right]^{-1}, \text{ wobei}$$

a_{igq} = Zuwachsrate 1977-1986 der Anzahl der Beschäftigten mit geringer Qualifikation in der Branche i;

a_{ihq} = Zuwachsrate 1977-1986 der Anzahl der Beschäftigten mit mittlerer und hoher Qualifikation in der Branche i.

In der graphischen Darstellung (Schaubild 20) mißt er den lotrechten Abstand zur Winkelhalbierenden (euklidische Abstandsmessung).

² Der Straßenfahrzeugbau steht freilich weltweit vor tiefgreifenden Veränderungen. Dort könnte es schon in naher Zukunft zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen für ungelernte Kräfte in Niedriglohnländer kommen.

Tabelle 28 - Veränderung der Zahl der Arbeitsplätze (a) in Branchen mit hoher Komplementarität zwischen einfacher und qualifizierter Arbeit in der Bundesrepublik 1977-1986 (vH) (b)

Wirtschaftsbereich(c)	Beschäftigte insgesamt		darunter: mit geringer Qualifikation		Komplementaritätsgrad
	1000	vH	1000	vH	
Bildung, Wissenschaft, Kultur, Verlagsgewerbe	+ 15	+21,7	+ 6	+21,4	175,4
Straßenfahrzeugbau	+113	+14,5	+47	+13,4	128,2
Wirtschaftswerbung	+ 11	+41,2	+13	+39,7	70,9
Friseur- und Körperpflege-gewerbe	+ 15	+16,5	+ 1	+19,0	52,4
Gastgewerbe	+ 46	+14,1	+21	+11,7	26,7
Vermögensverwaltung	+ 20	+18,7	+ 5	+14,0	21,4
Kunststoffverarbeitung	+ 24	+11,1	+ 8	+ 6,4	12,0
Andere, nicht klassifizierte Dienstleistungen	+ 9	+26,5	+ 2	+18,9	11,9
Architektur-, Programmier-büros, technische Büros	+ 47	+31,5	+ 3	+16,7	8,3
Entsorgung, hygienische Einrichtungen	+ 15	+ 9,6	+ 6	+12,5	8,0
(a) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. - (b) Nach der Wirtschaftszweiggliederung der Bundesanstalt für Arbeit. - (c) Die ersten zehn Branchen mit positiver Beschäftigtenentwicklung.					

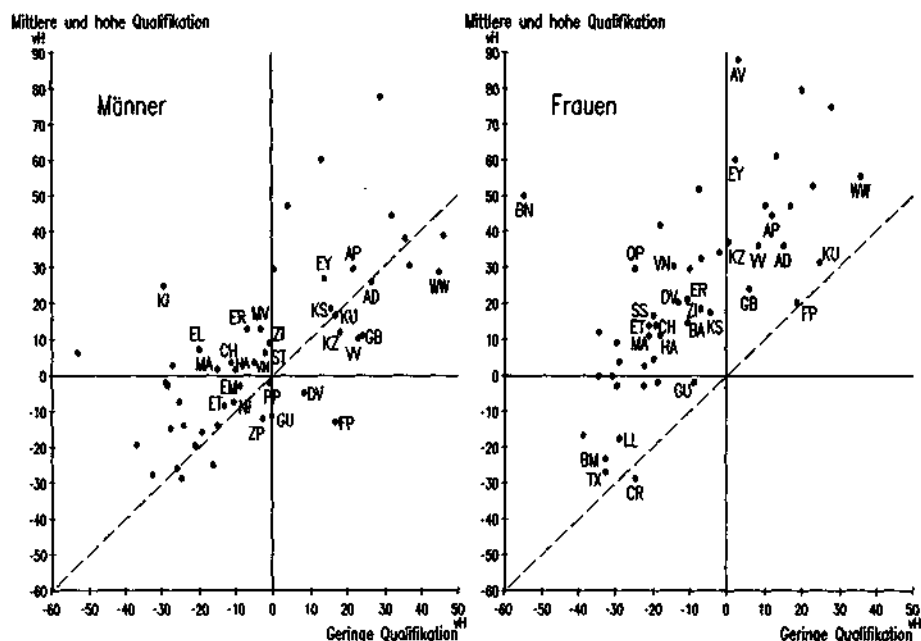
Quelle: BA [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

nesfalls spektakulär: Von den ersten zehn (nach dem Komplementaritätsgrad geordneten) Branchen wurden im Zeitraum von 1977 bis 1986 gerade 315000 zusätzliche Arbeitsplätze bereitgestellt, darunter waren nur 110000 Arbeitsplätze für ungelernte Kräfte.

139. Komplementäre Beziehungen zwischen qualifizierter und einfacher Arbeit finden sich mehr bei Arbeitsplätzen, die überwiegend von Männern eingenommen werden, und weniger bei Arbeitsplätzen, an denen vor allem Frauen tätig sind (Schaubild 20). Wie die graphische Darstellung zeigt, gruppiert sich bei Männern ein großer Teil der Branchen beiderseits der Winkelhalbierenden,¹ bei Frauen ist das Bild etwas anders:

¹ Der lotrechte Abstand zur Winkelhalbierenden mißt den Komplementaritätsgrad. In Branchen, die auf der Winkelhalbierenden liegen, bestand in den vergangenen Jahren vollständige (relative) Komplementarität.

Schaubild 20 - Komplementäre und substitutive Beziehungen zwischen Arbeitsplätzen (a) mit geringen (b) und mittleren/hohen (c) Qualifikationsanforderungen nach Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik 1977-1986 (d)



(a) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. - (b) Ohne Ausbildungsabschluß. - (c) Mit Ausbildungsabschluß. - (d) Zu den Wirtschaftsbereichen vgl. Verzeichnis der Abkürzungen für die Wirtschaftsbereiche.

Quelle: Dietz [1988]; eigene Berechnungen.

Dort reichen mehr Branchen in den substitutiven Bereich hinein. Die Unterschiede hängen wohl damit zusammen, daß ungelernte Frauen häufig in Branchen tätig sind, die unter außerwirtschaftlichem Anpassungsdruck stehen - Branchen, die vornehmlich standardisierte Güter produzieren, also Heckscher-Ohlin-Industrien und mobile Schumpeter-Industrien. Die Arbeitsplätze von Männern finden sich dagegen vor allem in den immobilien Schumpeter-Industrien: Im Straßenfahrzeugbau und im Maschinenbau gibt es vergleichsweise wenige Arbeitsplätze, die mit Frauen besetzt sind.

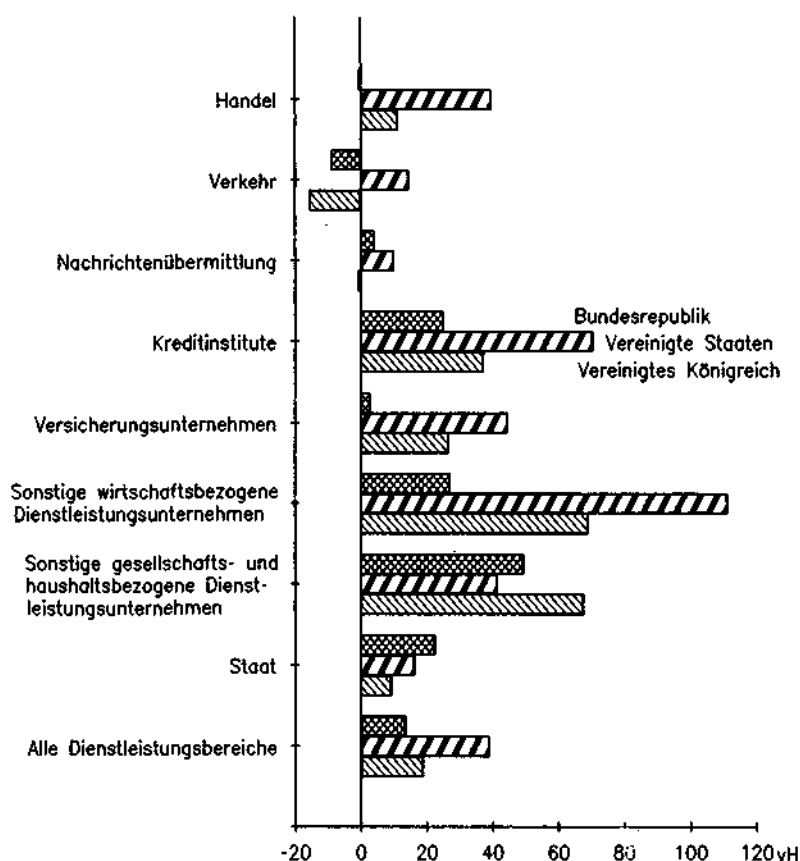
140. Weitaus bessere Beschäftigungschancen haben Arbeitsuchende mit Qualifikationsmängeln in jenen Bereichen, in denen es vor allem auf zeitliche Flexibilität ankommt. Auch diese Bereiche finden sich mehr im Dienstleistungssektor, wo der Arbeitsrhythmus vom (diskontinuierlichen) Nachfragefluß geprägt ist, und weniger im industriellen Sektor, wo er vom (kontinuierlichen) Produktionsfluß bestimmt ist. Im Dienstleistungssektor bieten sich zahlreiche Möglichkeiten zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung wie Teilzeitarbeit, Schichtarbeit, arbeitsanfallorientierte Arbeitszeit oder Saisonarbeit. In erster Linie sind es Bereiche, die Dienstleistungen für private Haushalte erbringen wie der Einzelhandel, das Hotel- und Gaststättengewerbe oder das Reinigungsgewerbe einschließlich der häuslichen Dienste. Zwar gibt es die Konkurrenz der Schattenwirtschaft, aber diese ist nicht unschlagbar, denn die Schattenwirtschaft verdankt ihre Existenz nicht zuletzt der Tatsache, daß es außerhalb des normierten Arbeitstages "von acht bis fünf" an attraktiven Angeboten fehlt [RWI, 1986].

4. Hindernisse beim Abbau von struktureller Arbeitslosigkeit

141. Die Möglichkeiten, Arbeitsplätze für Arbeitsuchende mit Qualifikationsdefiziten bereitzustellen, sind in einem Hochlohnland nicht beliebig groß. Aber selbst die begrenzten Möglichkeiten werden hierzulande nur teilweise genutzt. Vor allem bei der Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor ist die Bundesrepublik im Rückstand, nicht mehr nur gegenüber den Vereinigten Staaten [Gundlach, Schmidt, 1985; Klauder, 1988], sondern mittlerweile auch gegenüber dem Vereinigten Königreich (Schaubild 21).

142. Wenn die Diagnose zutreffend ist, daß das Problem in der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit von einfacher Arbeit liegt, dann muß diese billiger und attraktiver werden. Es bedarf also, damit mehr Arbeitsplätze rentabel werden können, einer stärkeren Lohndifferenzierung, und es bedarf eines Abbaus von Marktregulierungen, eingeschlossen Veränderungen im Arbeits- und Sozialrecht. Beides hängt eng miteinander zusammen:

Schaubild 21 - Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor (a) in der Bundesrepublik, den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich 1973-1986



(a) Wirtschaftsbereichsgliederung nach der International Standard Industrial Classification of all Economic Activities (ISIC).

Quelle: OECD [d]; Department of Employment [lfd. Jgg.]; Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

- Eine stärkere Lohndifferenzierung ist bisher an der Festigkeit von Lohnkartellen gescheitert. Die Forschung ist sich weitgehend darüber einig, daß in den Lohnstrukturen hierzulande kaum Bewegung ist [Vogler-Ludwig, 1986; Gundlach, 1986; Thiehoff, 1987]. Es gibt zwar beträchtliche Unterschiede bei den Effektivverdiensten nach Wirtschaftsbereichen, Regionen und Qualifikationen. Diese haben sich aber häufig schon vor längerer Zeit herausgebildet, spiegeln mithin mehr

die gestrigen Knappheitsrelationen auf dem Arbeitsmarkt wider und weniger die von heute.¹ Lohnkartelle können freilich, wie alle Kartelle, durch Außenseiterwettbewerb unter Druck geraten, und zwar dadurch, daß einzelne Unternehmer und Arbeitnehmer bereit sind, Arbeitsverträge abzuschließen, in denen Löhne vereinbart werden, die unter dem Tariflohn liegen. Man sollte meinen, daß in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit so etwas auf breiter Front geschieht.

- Die Möglichkeiten des Außenseiterwettbewerbs sind jedoch durch ein dichtes Netz staatlicher oder staatlich sanktionierter Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt stark eingeschränkt,² zumal die Rechtsprechung dazu neigt, die geltenden Bestimmungen zugunsten der Arbeitsplatzbesitzer auszulegen. Hinzu kommen die zahllosen Regulierungen in anderen Bereichen, insbesondere im Dienstleistungssektor, von denen viele de facto als Marktzugangsbarrieren wirken [Soltwedel et al., 1986; Donges, Schatz, 1986]. Man kann auch sagen: Staatliche Regulierungen sind der Kitt, der ein Lohnkartell zusammenhält. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, daß bei der Deregulierung ein solches Kartell rasch zerfällt [Berk, 1982].

a. Zu wenig Lohndifferenzierung

143. Die Frage, bei welchem Lohn die Vermittlungschancen der Langzeitarbeitslosen steigen, ist schwer zu beantworten. Bei einem Teil der Arbeitslosen liegen die Probleme sicherlich nicht oder nicht nur in einer mangelnden beruflichen, sondern auch in einer unzureichenden sozialen Qualifikation. Soziale Qualifikationsdefizite lassen sich aber nicht durch niedrigere Löhne kompensieren. Hierzu bedarf es anderer Maßnahmen, insbesondere einer intensiven sozialtherapeutischen Betreuung. Deshalb

¹ Dies ist auch das Ergebnis einer Untersuchung von Krueger und Summers [1986]. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß weltweit die sektorale Lohnstruktur relativ stabil ist und trotz unterschiedlicher und sich wandelnder Standortbedingungen für die einzelnen Wirtschaftsbe-
reiche übereinstimmt. Krueger und Summers erklären das damit, daß die Hochlohnbranchen überall stark geschützt sind und Renten kassieren. Um sich das Wohlfühlen in der Öffentlichkeit zu erhalten, neigen die Unternehmer dazu, die Renteneinkommen mit den Arbeitnehmern zu teilen.

² Burda, Sachs [1987]; Soltwedel, Trapp [1988]; Hector [1988].

ist Lohnflexibilisierung nur eine notwendige Voraussetzung zum Abbau von struktureller Arbeitslosigkeit, keinesfalls immer eine hinreichende. Gleichwohl sollte es keinen Dissens darüber geben, daß in vielen Fällen die Vermittlungschancen bei einem niedrigeren Lohn besser sind als bei einem hohen.

Auch wenn sich die Arbeitsverdienste der Höhe nach von Branche zu Branche und von Region zu Region teilweise erheblich unterscheiden,¹ in der Abstufung nach Qualifikationen innerhalb von Branchen und Regionen sind die Unterschiede verhältnismäßig klein. So beträgt der Abstand zwischen den Jahresverdiensten von Arbeitnehmern ohne berufsbildenden Abschluß zu den Verdiensten von Facharbeitern im Durchschnitt aller Branchen nicht einmal 15 vH;² im Branchenquerschnitt streut er zwischen 20 vH und 5 vH (Tabelle 29). Wohlgemerkt: Ein geringer Abstand kann auch Ausdruck der Knappheitsverhältnisse sein. Im Reinigungs- und Körperpflegegewerbe liegen die Verdienste von ungelernten Kräften sogar über denen von Fachkräften. Aber vor dem Hintergrund der vielen Arbeitslosen mit Qualifikationsdefiziten will es schwerlich einleuchten, daß die gegenwärtige Lohnstruktur überall das Ergebnis der marktmäßigen Bewertung von einfacher Arbeit ist. Es ist eher ein Zeichen dafür, daß der Wettbewerb um Arbeitsplätze in vielen Bereichen nicht funktioniert.

144. Die vergleichsweise geringen Unterschiede in der Bezahlung von einfacher und qualifizierter Arbeit spiegeln den Zielkonflikt wider, in dem sich die Lohnpolitik hierzulande befindet: Die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit würde eine stärkere Lohndifferenzierung gebieten, die mangelnde Bereitschaft in der breiten Öffentlichkeit, größere Lohnunterschiede zu akzeptieren, scheint so etwas jedoch zu verbieten. Indem die Lohnpolitik dem Verteilungsziel eine höhere Priorität einräumt als dem Al-

¹ In der Chemischen Industrie oder im Straßenfahrzeugbau sind die Löhne der männlichen Arbeiter im Durchschnitt um 25 vH höher als im Textil- und im Bekleidungsgewerbe.

² In dieser Größenordnung bewegt sich auch der Abstand zwischen den Effektivverdiensten der Lohngruppe III (ungelernte Arbeiter) und der Lohngruppe I (Facharbeiter) nach der Verdienststatistik, vgl. Statistisches Bundesamt [b; c].

Tabelle 29 - Durchschnittliche Jahresverdienste von ganzjährig vollzeitbeschäftigten sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern nach Wirtschaftsbereichen (a) und Qualifikationen in der Bundesrepublik 1984

	Mit abgeschlossener Berufsausbildung				Ohne abgeschlossene Berufsausbildung		Einkommensparität (b)
	Insgesamt		Facharbeiter(c)		DM/Jahr	alle Wirtschaftsbereiche = 100	
	DM/Jahr	alle Wirtschaftsbereiche = 100	DM/Jahr	alle Wirtschaftsbereiche = 100			
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	27570	68	25725	67	24492	73	95
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	48093	118	44865	116	40673	122	91
Verarbeitendes Gewerbe	42944	106	39729	103	33900	102	85
Chemische Industrie, Mineralölverarbeitung	49167	121	46200	120	39788	119	86
Gewinnung u. Verarbeitung von Steinen und Erden, Feinkeramik, Glas	42470	104	40564	105	35202	105	87
Eisen- und Metallherzeugung, Gießerei, Stahlverformung	42487	104	40311	105	36865	110	91
Stahl-, Maschinen-, Fahrzeugbau, Büro- und Datentechnik	44454	109	41268	107	38385	115	93
Leder-, Textil- und Bekleidungsindustrie	33292	82	29958	78	26223	79	88
Baugewerbe	39800	98	38909	101	35774	107	92
Handel	35809	88	35435	92	30426	91	86
Einzelhandel	31568	78	33335	86	26811	80	80
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	40172	99	39377	102	37316	112	95
Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen	45430	112	45099	117	40947	123	90
Dienstleistungsunternehmen	37932	93	30294	79	28857	86	95
Gastgewerbe, Heime	31476	77	26653	69	22276	67	84
Reinigung, Körperpflege	20634	51	19272	50	22121	66	115
Gesundheits- und Veterinärwesen	36421	90	34343	89	28284	85	82
Staat	39279	97	37689	98	34328	103	91
Private Organisationen ohne Erwerbszweck, Private Haushalte	41558	102	31739	82	28091	84	89
Nachrichtlich:							
Alle Wirtschaftsbereiche	40668	100	38593	100	33388	100	87

(a) Wirtschaftsbereichsgliederung der Bundesanstalt für Arbeit. - (b) Durchschnittsverdienste von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung in vH der Durchschnittsverdienste von Facharbeitern. (c) Einschließlich Meister und Poliere.

Quelle: Becker [1987]; eigene Berechnungen.

lokationsziel, verschlechtert sie zwangsläufig die Beschäftigungschancen für weniger qualifizierte Arbeitskräfte.

Die Wirtschaftspolitik versucht schon seit längerem, diesen Zielkonflikt durch die Gewährung von Lohnsubventionen aufzulösen. In der Bundesrepublik wurden Lohnsubventionen bislang vor allem in zweifacher Form gewährt, als Eingliederungsbeihilfen (EB) und als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Die Bundesregierung hat inzwischen ein neues Programm für Langzeitarbeitslose beschlossen, das für einen befristeten Zeitraum je nach Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelte Lohnkostenzuschüsse vorsieht. Lohnsubventionen, darüber sind sich die Wissenschaftler weitgehend einig, sind aber nicht unproblematisch. Sie zeitigen wie alle Subventionen erhebliche Mitnahmeeffekte, und sie bewirken beträchtliche allokativen Verzerrungen. Sie mögen zwar den Arbeitsmarkt an einer Stelle entlasten, aber sie können ihn auch an anderer Stelle belasten, denn sie zementieren letztlich eine nicht (mehr) marktgerechte Lohnstruktur.

b. Zu viel Marktregulierung

145. Das andere Hemmnis beim Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit ist das Übermaß an Marktregulierungen. Es gibt gewiß gute Gründe für Regulierungen. Sie sind ökonomisch dort gerechtfertigt, wo sie dazu beitragen, Transaktionskosten zu senken (Ziffern 157 ff.). Ein großer Teil der Regulierungen ist jedoch nicht nur überflüssig, sondern behindert geradezu die wirtschaftliche Entwicklung: Er hemmt den Wettbewerb.

Die Bundesrepublik verfügt über ein großes Potential für Deregulierungen, und entsprechend groß ist auch das Potential für neue Arbeitsplätze. Es reicht von einer Auflockerung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen (erwähnt seien hier nur der Bestandsschutz bei bestehenden Arbeitsverhältnissen, der sich immer mehr als Einstellungshindernis erweist, oder die obligatorische Sozialplanpflicht bei Betriebsstillegungen und -einschränkungen, die die kollektiven Arbeitskosten nach oben treibt) bis zur Gewährung von mehr Dienstleistungsfreiheit. Allerdings fällt es schwer, die Auswirkungen solcher Deregulierungsmaßnahmen zu

quantifizieren. Während die Wirkungen eines Subventionsabbaus oder einer Steuersenkung simuliert werden können,¹ ist so etwas bei einer Beseitigung von institutionellen Marktzugangsbarrieren nicht möglich. Die zahllosen Regelungen lassen sich nicht angemessen in einem Modell abbilden; eine Simulationsrechnung brächte wohl keine aussagekräftigen Ergebnisse. Man kann jedoch mit ziemlicher Sicherheit darauf setzen, daß bei einem Abbau von Marktzugangsbarrieren insbesondere in den hochregulierten Dienstleistungsbereichen per saldo viele zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen würden - der Tausch von unrentablen gegen rentable Arbeitsplätze würde sich also auszahlen. So würde bei einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen deutlich zunehmen; nicht nur im Einzelhandel, sondern auch in anderen Bereichen, die aus einem späteren Ladenschluß Nutzen ziehen. Die Erfahrungen im Ausland liefern dafür eindrucksvolle Belege [Stehn, 1987].

146. Beim Abbau von Marktregulierungen tut sich die Wirtschaftspolitik hierzulande allerdings schwer. Die Lobby der geschützten Bereiche hat es bislang gut verstanden, Angriffe auf die eigenen Besitzstände abzuwehren. Aktuelle Beispiele liefern die Auseinandersetzungen um den "Dienstleistungsabend", um die Novellierung des Versicherungsaufsichtsgesetzes und um die Ausnahmereiche im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Ein wichtiger Grund dafür ist, daß es im Kampf um Wählerstimmen meistens schwieriger ist, diejenigen zu mobilisieren, die die Kosten der Protektion tragen, als diejenigen, die den Nutzen davon haben. Eine Regierung, die die Deregulierung zum Programmpunkt erhebt, muß deshalb fürchten, mehr Wählerstimmen zu verlieren, als sie anderswo gewinnen kann. Damit sich hier in Zukunft etwas ändert, ist es notwendig, mehr Transparenz über die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Regulierung zu schaffen. Zu diesen Kosten gehört auch die hohe Arbeitslosigkeit.

¹ Die Ergebnisse einer Simulationsstudie über den Abbau von Subventionen, Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen wurden im dritten Strukturbericht präsentiert [Donges, Schmidt et al., 1988].

D. Kurskorrekturen: Handlungsbedarf für die Wirtschaftspolitik

I. Institutionen und Marktprozeß: Zur Rollenverteilung zwischen Staat und Privaten

147. Die Wirtschaftspolitik hat bis weit in die siebziger Jahre fast überall einen Kurs verfolgt, der darauf hinauslief, die Märkte zu manipulieren. Sie wies dem Staat eine zentrale Lenkungsfunktion im Wirtschaftsprozeß zu. In der Bundesrepublik schlug sich dies im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 nieder, das die staatlichen Stellen verpflichtet, gleichzeitig für ein stabiles Preisniveau, einen hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum zu sorgen. Die Erfahrung hat jedoch gelehrt, daß Probleme, die ihre Wurzeln auf der Angebotsseite haben, sich nicht mit Maßnahmen lösen lassen, die auf die Nachfrageseite zielen. Einzelne und zeitweise sogar alle Ziele wurden mehr oder weniger verfehlt. Die Märkte haben auf wirtschaftspolitische Eingriffe häufig nicht oder nicht wie erhofft reagiert. Mitunter haben solche Eingriffe genau das Gegenteil von dem bewirkt, was Absicht war. Sie haben, statt den Märkten Orientierung zu geben, die Märkte empfindlich gestört.

1. Das Konzept der Marktwirtschaft: Neue Entwicklungen in der Wirtschaftstheorie

148. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, in denen sich viele Länder befinden, haben das wissenschaftliche Interesse wieder verstärkt auf das Studium von Marktprozessen gelenkt [Day, Eliason, 1986]. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie die rechtlichen Institutionen (institutional rules) in einer Marktwirtschaft gestaltet werden müssen, damit es zu einer effizienten Arbeitsteilung zwischen den Marktteilnehmern (organizational structures) kommt, d.h. zwischen den privaten Unternehmen sowie zwischen diesen und den staatlichen Stellen. Das Interesse an den Institutionen ist keineswegs neu. Es besitzt eine lange Tradition, die von der Klassik bis ins frühe 20. Jahrhundert reicht und die mit den Arbeiten von Joseph A. Schumpeter einen - vorläufigen - Höhepunkt fand. Es

handelt sich also um eine Rückbesinnung auf eine schon frühe Erkenntnis, wonach die Wohlfahrt eines Landes maßgeblich von der Ausgestaltung der Rechtsordnung abhängt [Pelikan, 1986].

149. Es fällt nicht leicht, die neue ökonomische Denkrichtung in knappen Worten zu skizzieren. Sie besitzt bislang keine geschlossene Konzeption. Sie hat von ganz verschiedenen Punkten ihren Ausgang genommen, und sie hat verschiedene Wege eingeschlagen, die teils ineinanderlaufen, teils sich aber auch nur kreuzen. Das Ziel ist jedoch ein gemeinsames: Sie will eine mikroökonomisch fundierte Theorie für eine zweckmäßige Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft liefern. Wichtige Bausteine einer solchen Theorie sind die Arbeiten

- zur "Theorie der Unternehmen", insbesondere die Arbeiten von Williamson [1975; 1980] über "Märkte und Hierarchien";
- zur "Theorie der Verfügungsrechte", insbesondere die Arbeiten von Coase [1960] und Posner [1974; 1977] zur "Positiven Rechtsökonomie" und von Alchian und Demsetz [1972] zum "Transaktionskostenansatz";
- zur "Theorie der öffentlichen Wahlhandlungen" (public choice), insbesondere die Arbeiten von Buchanan und Tullock [1962] über die "Effizienz staatlicher Organisationen" und von Olson [1965; 1982] zur "Theorie kollektiver Organisationen";
- zur "Produktionstheorie", insbesondere die Arbeit von Nelson und Winter [1982] zu einer "dynamischen Theorie des technischen Fortschritts";
- zur "Theorie bestreitbarer Märkte", insbesondere die Arbeiten von Baumol [1977] und Baumol et al. [1982] zur "Kostentheorie des natürlichen Monopols";
- zur "Theorie der positiven Regulierung" von Stigler [1971] und Peltzman [1976].

Keiner dieser Theorieansätze wurde bislang zu einem Abschluß gebracht, und alle sind nach wie vor Gegenstand von Kontroversen. Gleichwohl haben sie großen Einfluß auf wirtschaftspolitische Diskussionen überall in der Welt gehabt. Sie haben entscheidend dazu beigetragen, daß es Ende der siebziger Jahre in den meisten westlichen Ländern zu einem Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik kam.

150. In der Öffentlichkeit wird dieser Kurswechsel häufig aus makroökonomischer Sicht interpretiert: Die Angebotspolitik erscheint als das Gegenstück zur Nachfragesteuerung keynesianischer Prägung. Viele Regierungen haben ihre Wirtschaftspolitik zunächst auch in diesem Sinne konzipiert. Die "supply-side-policy" in den Vereinigten Staaten setzte anfangs auf eine kräftige allgemeine Steuersenkung und der "monetarism" im Vereinigten Königreich auf eine drastische Beschneidung der Geldmengenerweiterung. In der Bundesrepublik war das vorrangige Ziel die Haushaltskonsolidierung [Fels, 1983; Sachverständigenrat, 1981].

Dagegen findet die mikroökonomische Botschaft, die der neue Denkansatz in den Vordergrund rückt, noch nicht überall Gehör. Sie lautet: Der Strukturwandel läßt sich am besten bewältigen, wenn die Märkte offen sind, d.h., wenn Wettbewerb herrscht. Wettbewerb ist in diesem Zusammenhang nach Hayek [1968] als Entdeckungsverfahren zu verstehen: Wettbewerb setzt Unternehmen unter Druck, nach bislang unentdeckten oder für die Zukunft vermuteten Gewinnmöglichkeiten zu suchen. Auf diese Weise paßt sich nicht nur das Angebot an die veränderten Wünsche der Konsumenten an. Wettbewerb lenkt auch die Produktionsfaktoren in die Verwendung, die die größte gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt verspricht.

Wettbewerb gewährleistet darüber hinaus, daß der Strukturwandel ohne größere Friktionen gelingt. Wettbewerb erzeugt schließlich einen kontinuierlichen und größtmöglichen Strom von technischen und organisatorischen Neuerungen. Als Prozeß der "schöpferischen Zerstörung" führt er jedoch zu besseren und billigeren Gütern und Dienstleistungen und macht damit alte Herstellungsverfahren und Produkte obsolet. Für die Konsumenten erweitert sich damit das Spektrum an Wahlmöglichkeiten; für die Unternehmen eröffnen sich neue Betätigungsfelder; für die Arbeitnehmer gibt es mehr Beschäftigungschancen.

151. Gleichwohl scheinen viele europäische Industrieländer weitab von einer derartigen Wirtschaftsordnung zu sein. Neben einer ausufernden Steuer- und Subventionspolitik engt der Staat mit restriktiven Rahmenbedingungen sowie in seiner Funktion als Unternehmer den Spielraum für private Wirtschaftssubjekte ein. Die Folge ist eine zunehmende Verkru-

stung der europäischen Volkswirtschaften. Unternehmen und anderen Organisationen wird es schwer gemacht, sich aktiv technischen und ökonomischen Veränderungen anzupassen.

152. In der Öffentlichkeit ist eine Diskussion um ordnungspolitische Kurskorrekturen entbrannt, die nicht nur die Rückführung der Staatsquote betrifft. Zunehmend wichtiger werden Aspekte, die mit den Begriffen Deregulierung und Privatisierung umschrieben werden. In der Bundesrepublik dreht sich diese Debatte bislang fast ausschließlich um die Funktion des Staates als Eigentümer von Unternehmen. Deregulierung wird gemeinhin mit Privatisierung gleichgesetzt. Sicher eröffnet auch der anteilige oder gesamte Verkauf von staatlichen Unternehmensbeteiligungen ebenso wie die Privatisierung kommunaler Versorgungsaufgaben (Müllabfuhr, Energieversorgung, öffentlicher Personennahverkehr) Spielraum für privatwirtschaftliche Dispositionen. Den eigentlichen Kern des Problems trifft die Privatisierung jedoch nicht.

153. Bei der Deregulierung geht es nicht - wie vielfach in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt wird - um die Schaffung einer völlig regulierungsfreien Wirtschaft. Allgemeine Spielregeln vom Zuschnitt des Bürgerlichen Rechts, des Handelsrechts oder des Kartellrechts sind immer dann ökonomisch sinnvoll, wenn sie die Durchführung von Marktprozessen zu geringstmöglichen Transaktionskosten ermöglichen [Weizsäcker, 1988; Dinges 1989]. Das Anliegen einer Deregulierung ist es hingegen, solche Regeln zu beseitigen, für die erstens keine hinreichende Begründung geliefert werden kann, die zweitens über das gesamtwirtschaftlich vertretbare Maß hinausgehen oder die drittens zu einem Bestandsschutz einzelner Interessengruppen führen. Zu solchen Regeln gehören staatliche Marktzutritts- und Marktaustrittsbeschränkungen, Investitions-, Rentabilitäts- sowie Qualitäts- und Preiskontrollen. In allen westlichen Industrieländern schränken auf vielfältige Weise gesetzliche Vorschriften die Gewerbe- und Vertragsfreiheit sowie die Konkurrenz unter Anbietern in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen ein.

Es ist aber nicht nur der Umfang an staatlicher Regulierung, der immer mehr öffentliche Diskussionen um das Für und Wider solcher Eingriffe entfacht. Es sind auch die Deregulierungs- und Privatisierungserfahrungen

gen in mehreren Industriestaaten, die marktlenkende Eingriffe des Staates grundsätzlich in Frage stellen.

2. Staatliche Regulierungen und Marktversagen: Folgerungen für die Wirtschaftspolitik

154. Staatliche Eingriffe zugunsten einzelner Unternehmen oder ganzer Branchen werden häufig mit Marktversagen begründet. Als typische Fälle von Marktversagen gelten natürliche Monopole, externe Effekte und ruinöse Konkurrenz [Sohmen, 1976; Weizsäcker, 1988; Windisch, 1987].

Ein *natürliches Monopol* liegt dann vor, wenn in einem Markt ein einzelner Anbieter billiger produzieren kann als andere Anbieter. Die Kostenfunktion eines natürlichen Monopolisten ist also - in der Sprache der ökonomischen Theorie - subadditiv. In einem solchen Fall ergeben sich Vorteile bei der Massenproduktion (economies of scale) und bei der Verbundproduktion (economies of scope). Mit staatlicher Regulierung soll das Verhalten der Monopolisten im Hinblick auf die Gestaltung von Preisen, Lieferkonditionen, Produktionsmenge und Produktqualität kontrolliert werden, um zu verhindern, daß diese Renteneinkommen zu Lasten von Verbrauchern erzielen. Dieses Argument wird vor allem für die Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung, die Telekommunikation und den Schienenverkehr ins Feld geführt.

Von *externen Effekten* ist die Rede, wenn im Gefolge der Produktion und Konsumtion für Dritte Vorteile oder Nachteile entstehen, die nicht abgegolten werden. Bei positiven externen Effekten wird eine geringere Gütermenge produziert und konsumiert, als es gesamtwirtschaftlich erwünscht ist; bei negativen externen Effekten ist es umgekehrt. Die Schwierigkeit, externe Effekte zu internalisieren - dies gilt insbesondere dann, wenn einzelne nicht von der Produktion oder dem Konsum ausgeschlossen werden können (free-rider-problem) -, läßt es gesamtwirtschaftlich vorteilhaft erscheinen, einzelne Märkte zu regulieren. In diesem Zusammenhang sind der Umweltschutz oder die Nutzung erschöpfbarer Rohstoffe zu nennen.

Ruinöse Konkurrenz wird in dreifacher Hinsicht diskutiert:

- Bei einer "nichtwettbewerblichen" Marktverdrängungen werden einzelne Anbieter durch aggressiven Wettbewerb von ihren Konkurrenten aus dem Markt gedrängt. Gesamtwirtschaftlicher Schaden entsteht in dem Umfang, wie der "Sieger" aus dem Konkurrenzkampf seine Marktmacht zu Lasten der Konsumenten in Form überhöhter Preise und schlechterer Leistungen mißbraucht.
- Die Gefahr eines "produktionstechnischen" ruinösen Wettbewerbs kann in Branchen mit fixkostenintensiver Produktion auftreten, wenn Überkapazitäten entstehen. In einer solchen Situation werden konkurrierende Unternehmen die Preise bis auf das Niveau der variablen Stückkosten senken. Der gesamtwirtschaftliche Schaden eines solchen Preiskampfes wird darin gesehen, daß im Umfang unausgelasteter Kapazitäten Ressourcen gebunden werden, die an anderer Stelle besser eingesetzt wären. Als Beispiele gelten der Straßengüterverkehr und die Binnenschifffahrt.
- Ein "periodisch-ruinöser" Wettbewerb kann in Branchen wie der Versicherungswirtschaft entstehen, in denen zwischen Vertragsabschluß und Vertragserfüllung eine relativ lange Zeit vergeht. Es besteht die Gefahr, daß ein weniger leistungsfähiges Unternehmen einen seriösen Anbieter durch niedrigere Preise vom Markt drängen kann, lange bevor es seine eigene Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen muß. Begünstigt durch eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen Nachfrager und Anbieter über die Qualität der Dienstleistungen und Güter, können sich die weniger qualifizierten oder schlechten Unternehmen am Markt halten, die guten werden verdrängt.

155. Zahlreiche Annahmen, die der normativen Theorie der Regulierung zugrunde liegen, sind unzutreffend [Soltwedel et al., 1986; Krakowski, 1988]. Viele Marktregulierungen sind alloktionstheoretisch nicht begründet, sondern resultieren aus dem Drängen einflußreicher Gruppen nach einer Beschränkung des Wettbewerbs [Stigler, 1971; Posner, 1974; Peltzman, 1976; 1989; Windisch, 1987]. Dort, wo Unternehmer und Arbeitnehmer übereinstimmende Interessen haben, lohnt es sich für sie, sich zu organisieren und ihre Forderungen nach staatlicher Protektion gemeinsam zu artikulieren. Die ökonomische Theorie spricht von einem politischen Markt, auf dem Interventionsrechte von den Interessengruppen

pen nachgefragt und von den Politikern angeboten, mithin gehandelt werden. Insofern gibt es Grund zu der Vermutung, daß in vielen Fällen staatliche Regulierungen nicht die Antwort auf Marktversagen, sondern die Ursache dafür sind.

156. Die wissenschaftliche Kritik an staatlichen Regulierungen hat in zweierlei Hinsicht Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß genommen:

- Die Regierungen haben erstens in einigen Ländern veranlaßt, bestehende Regulierungen zu lockern oder aufzuheben. Das gilt vor allem für jene Bereiche, bei denen Marktzutrittsbarrieren mit der Existenz eines natürlichen Monopols begründet werden. Zu diesen Bereichen gehören in erster Linie die leitungsgebundene Energieversorgung, das Transportwesen und das Fernmeldewesen bzw. die Telekommunikation. Dort sind es vor allem technische Entwicklungen, die neuen Anbietern den Markteintritt lohnend machen - Anbieter, die niedrigere Preise und besseren Service bieten können als das vom Staat geschützte Monopol. Nach der Theorie der bestreitbaren Märkte reicht schon die Markteintrittsdrohung potentieller Anbieter aus, um einen Monopolisten zu einem effizienten Marktverhalten zu zwingen [Baumol, 1982].
- Die Regierungen haben zweitens erwogen, anstelle von Geboten und Verboten andere Formen von Marktregulierungen einzuführen, die im Hinblick auf ihre Allokationswirkungen vorteilhafter sind. Zu nennen sind hier neben Steuern und Gebühren private Verfügungs- und Ausschlußrechte. Paradebeispiele sind der Umweltschutz und die Forschungspolitik. Im ersten Fall (bei der Vermeidung negativer externer Effekte) werden zunehmend Steuern, im zweiten Fall (bei der Kompensation positiver externer Effekte) schon seit langem Subventionen als Ersatz für eine Steuerung über den Markt eingesetzt. Vor allem beim Umweltschutz wäre zu prüfen, ob es nicht besser wäre, wenn der Staat handelbare Verfügungs- und Ausschlußrechte emittieren würde. In diesem Fall wäre eine marktmäßige Lösung möglich, die Produzenten externer Effekte würden mit den Besitzern von Verfügungsrechten in Kompensationsverhandlungen treten. Nach der Theorie der Verfügungsrechte würden dabei die Externalitäten (weitgehend) internalisiert werden [Coase, 1960].

II. Deregullierung, Privatisierung und dynamischer Wettbewerb: Erste Erfahrungen

157. Die Deregulierungsschritte im Wirtschaftsprozeß konzentrieren sich bislang vornehmlich auf die Bereiche Verkehrswesen mit den Teilmärkten Luftverkehr, Eisenbahn und Straßengüterverkehr sowie auf die Telekommunikation und die leitungsgebundene Energiewirtschaft, insbesondere die Stromversorgung. Folgende Gründe sind hierfür maßgebend:

- Ohne Ausnahme handelt es sich um Branchen, die für die Entwicklung einer Volkswirtschaft von elementarer Bedeutung sind: Eisenbahn, Flugzeug und LKW sind wichtige Bestandteile der Logistikkette von Unternehmen. Eine wachsende Mobilität der privaten Verbraucher weckt zudem die Nachfrage nach diesen Verkehrsträgern. Die Produktion und die Vermarktung von Gütern und Dienstleistungen sind immer mehr mit einem Informationsaustausch verbunden. Die wachsende Nachfrage nach Informationen in der Wirtschaft kann nur durch den Einsatz leistungsfähiger Telekommunikationsnetze und -einrichtungen gedeckt werden. Strom ist nicht nur als Produktionsfaktor von Bedeutung; er wird auch mit wachsendem Lebensstandard und damit veränderten Verbrauchsgewohnheiten in hochentwickelten Industriegesellschaften zunehmend von den Konsumenten nachgefragt.
- Verkehr, Telekommunikation und die leitungsgebundene Stromwirtschaft galten in der Vergangenheit gemeinhin als die Prototypen regulierungsbedürftiger Wirtschaftszweige, die mit Hinweis auf ihre branchenspezifischen Merkmale oder gesamtwirtschaftliche Bedeutung weitreichenden Schutz vor Konkurrenz genossen. Vor allem das natürliche Monopol und die ruinöse Konkurrenz waren Standardargumente, mit denen die marktwirtschaftliche Ausnahmestellung dieser Wirtschaftsbereiche gerechtfertigt wurde. Die Befürworter staatlicher Regulierung sind aber zunehmend in Beweisnot geraten, seitdem die Praxis für die Funktionsfähigkeit dieser Märkte immer mehr Nachweise liefert. Vorreiter bei der Deregulierung und Privatisierung waren die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Japan, in Teilmärkten des Verkehrssektors auch andere Länder Europas.

1. Entwicklung im Ausland

a. Mehr Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten

a. Linienluftverkehr

158. In den *Vereinigten Staaten* war der nationale Flugverkehr vierzig Jahre durch Marktzutrittsbeschränkungen und Preiskontrollen reguliert, bevor der Kongress im Jahre 1978 mit dem *Airline Deregulation Act* den Wettbewerb eröffnete [Sichelschmidt, 1984]. Der Markt war bis dahin gekennzeichnet durch eine hohe Marktkonzentration. Von den im Jahre 1938 im ganzen Land operierenden 16 sogenannten "trunk carriers" gab es 1975 noch 10 Gesellschaften, die mehr als 90 vH des Verkehrsaufkommens auf sich vereinigten [Basedow, 1989]. Neue Unternehmen, die sich um Flugrechte bewarben, wurden trotz gestiegener Nachfrage nicht zugelassen. Preiswettbewerb war nahezu ausgeschlossen, angeboten wurden nur Flüge gehobener Qualität im Sinne von Pünktlichkeit und Komfort, jedoch keine billigen und qualitativ weniger anspruchsvollen Flugverbindungen. Rentenbestandteile kamen auch den Beschäftigten zugute. Ein Indiz hierfür ist, daß die Löhne zwischen 40 und 80 vH höher waren als für vergleichbare Tätigkeiten in anderen Branchen [Bailey et al., 1985].

159. Die Deregulierung des inländischen amerikanischen Luftverkehrs hat zu einem vielseitigeren Angebot an Flugleistungen, geringeren Tarifen und höherer Produktivität der Fluggesellschaften geführt. Die Zahl der Flugstrecken, die von mehr als einer Gesellschaft bedient werden, nahm seit 1978 um 55 vH, die der Flugverbindungen in kleinere Städte um 20-30 vH zu, 140 zusätzliche Flughäfen wurden seither an das Flugnetz angeschlossen [Niskanen, 1988]. Diese Zahlen widerlegen die Befürchtung von Deregulierungskritikern, wonach mehr Wettbewerb eine schlechtere Versorgung dünnbesiedelter Regionen mit Flugleistungen mit sich bringt.

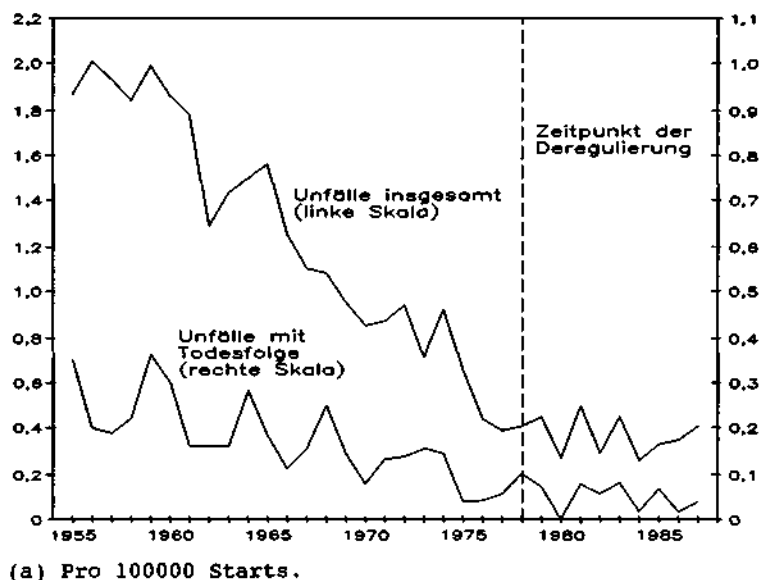
160. In den ersten Jahren nach der Deregulierung kam es zu zahlreichen Neugründungen von Fluggesellschaften. Dem intensiveren Wettbewerb in unterschiedlichen Marktsegmenten fielen jedoch viele Unternehmen wieder

zum Opfer, darunter Newcomer ebenso wie ältere Unternehmen. Die Marktkonzentration im inneramerikanischen Luftverkehr hat sich von 1978 bis 1987 nicht nennenswert verändert. Auch heute noch liegt der Anteil der sechs führenden Fluggesellschaften bei über 70 vH. Non-stop-Verbindungen zwischen Zentralflughäfen werden nach wie vor meist nur von ein oder zwei Fluggesellschaften angeboten, für die die jeweilige Stadt das Zentrum oder der Ausgangspunkt ihres Streckennetzes darstellt. Als Folge der Deregulierung ist aber vor allem die Konkurrenz im Flugverkehr zwischen peripheren Flughäfen deutlich angestiegen [Dempsey, Thoms, 1986].

161. Der Wettbewerb führte insgesamt dazu, daß die Passagiere heute um ein Vielfaches mehr Wahlmöglichkeiten haben, was Abflugzeiten, Streckenführung, Tarife und Preis/Qualitätsoptionen betrifft. Die Normaltarife im innerstaatlichen Luftlinienverkehr sind nach der Deregulierung zwar um durchschnittlich 10 vH gestiegen, gleichzeitig sind aber die Preise für Flüge zu Sonderkonditionen um 10-35 vH gesunken [CEA, 1988; Niskanen, 1988]. Das Fliegen in den Vereinigten Staaten ist also durch den intensiven Wettbewerb deutlich billiger geworden, vor allem, wenn man berücksichtigt, daß 90 vH aller Passagiere heute Flüge zu Sondertarifen buchen; 1976 waren es nur 15 vH. Infolge des Wettbewerbs paßten sich die Löhne bei den Fluggesellschaften der Entwicklung in anderen Branchen an, gleichzeitig stieg die Produktivität der Unternehmen durch bessere Auslastungsgrade der Maschinen [CEA, 1988]. In der Presse entsteht, mit Hinweis auf wenige, spektakuläre Flugunfälle, häufig der Eindruck, in den Vereinigten Staaten hätte mehr Wettbewerb im innerstaatlichen Luftverkehr das Fliegen unsicherer gemacht [Schwelen, 1989]. Die Praxis bestätigt diese Vermutung nicht. Seit den fünfziger Jahren sind die Flugunfälle im Verhältnis zu den Gesamtstarts im Linienluftverkehr kontinuierlich gesunken [Morrison, Winston, 1989; Niskanen, 1988]. Dieser Trend hat sich nach der Liberalisierung nicht umgekehrt (Schaubild 22).

162. Durch die hohen Wachstumsraten im Transportaufkommen, die durch die Deregulierung begünstigt wurden, stieß der inneramerikanische Luftverkehr jedoch schnell an die Kapazitätsgrenzen, die durch die Infrastruktur von Flughäfen und Flugsicherung bestimmt sind [Morrison,

Schaubild 22 - Zahl der Unfälle im amerikanischen Luftverkehr 1955-1987
(a)



Quelle: CEA [1988].

Winston, 1989]. Flugverspätungen waren für die Passagiere die sichtbare Folge. Seit Mitte der achtziger Jahre wird daher versucht, die Überlastung der Flughäfen und des Luftraums insbesondere durch den Handel von Start- und Landerechten (slots), tageszeitabhängige Start- und Landegebühren und durch organisatorische Änderungen bei der Flugsicherung zu beheben [CEA, 1988].

163. Das Beispiel der Deregulierung des Luftverkehrs in den Vereinigten Staaten fand bislang in Europa nur im *Vereinigten Königreich* Nachahmung [Basedow, 1989]. Seit Beginn der achtziger Jahre ist dort der inländische Luftverkehr weitgehend liberalisiert. Die Aufsichtsbehörde erteilt seither auch Genehmigungen für solche Flugstrecken, die bereits von anderen Gesellschaften bedient werden. Die Preisbildung ist im wesentlichen den Marktkräften überlassen. Die britischen Erfahrungen lassen zwar bislang keine abschließende Bewertung der Liberalisierungsmaßnahmen zu. Das bessere Angebot, die niedrigeren Preise auf den Hauptstrecken und die Marktanteilsverluste der vormals einzigen Liniengesell-

schaft zugunsten neuer Anbieter deuten jedoch darauf hin, daß der Wettbewerb funktioniert.

ß. Eisenbahnverkehr

164. Im Gegensatz zu den meisten anderen Industrieländern werden in den *Vereinigten Staaten* Eisenbahnen nicht vom Staat, sondern von privaten Unternehmen betrieben. Dort hat die Eisenbahn vor allem für den Güterverkehr Bedeutung, weniger für den Personenverkehr. Wie in anderen Ländern gab es aber bis Mitte der siebziger Jahre eine umfangreiche Marktregulierung mit Preis-, Markteintritts- und Marktaustrittskontrollen [Laaser, 1986]. Nahezu zeitgleich mit der Öffnung der Luftverkehrsmärkte wurde in den Vereinigten Staaten auch der Schienenverkehr liberalisiert [Basedow, 1989]. Die Deregulierung wurde vor allem wegen der zunehmend schlechten Qualität der Transportleistungen und der mangelnden Rentabilität der Eisenbahngesellschaften beschleunigt. Als wesentliche Maßnahme der Liberalisierung wurde die Tarifaufsicht gelockert. Auf konkurrierenden Strecken besteht, von Ausnahmen abgesehen, seither für die Eisenbahngesellschaften freier Preiswettbewerb.

165. Mit der Liberalisierung konnten die privaten Eisenbahngesellschaften ihren unternehmerischen Handlungsspielraum deutlich erweitern. In dieser Flexibilität liegt vermutlich der Grund, warum der Schienenverkehr seinen Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen in den Vereinigten Staaten seit 1980 halten und auf Teilmärkten, wie dem Transport von Containern, sogar steigern konnte [Wilner, 1988]. Investitionen in Schienennetze, Lokomotiven und Waggons führten nicht nur zu einer Beschleunigung der Eisenbahntransporte und zu einer Verbesserung des Service. Auch die Eisenbahnunfälle und Schadenersatzleistungen für Frachtverluste und Frachtbeschädigungen nahmen ab [ibid.].

Die Deregulierung hat nicht verhindert, daß sich das inneramerikanische Schienennetz aus Kostengründen verkleinert hat. Die Lockerung der Regulierungsvorschriften hat aber gleichzeitig dazu geführt, daß mehrere Nebenbahnen und -strecken neue Eigentümer gefunden haben. Seit 1980 sind allein 140 neue Betreibergesellschaften für lokale oder regionale Netze gegründet worden.

166. Auch in *Japan* wurde das Eisenbahnwesen reformiert. Im Jahre 1987 wurde die staatliche Eisenbahngesellschaft Japan National Railway Corporation (JNR) privatisiert [Kobayashi, 1987]. Anlaß für diesen Schritt war die anhaltende Finanzmisere dieses Unternehmens und die damit verbundene Belastung für den Staatshaushalt. Die katastrophale Finanzlage wurde zurückgeführt auf übermäßige Schuldenakkumulation, Defizite auf lokalen Strecken und im Gütertransport sowie auf ständig steigende Personalkosten im Vergleich zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität - eine Situation, die auch hierzulande auf die Deutsche Bundesbahn zutrifft. Befürworter einer Privatisierung orientierten sich in ihren Vorstellungen an den privaten Eisenbahngesellschaften, die schon vor 1987 größtenteils lokale Strecken betrieben und bis heute in der Mehrzahl sehr rentabel sind. Kern der Reform der Privatisierung war eine Aufspaltung der JNR in sechs regionale Eisenbahngesellschaften zur Personenbeförderung sowie ein landesweit operierendes Gütertransportunternehmen. Schon ein Jahr nach der Eisenbahnreform erzielten die sieben Unternehmen, denen heute auch weite Teile des Schienennetzes gehören, einen Überschuß, und dies sogar unter Verzicht auf Fahrpreiserhöhungen [FAZ, 08.04. 1988].

7. Straßengüterverkehr

167. In den meisten Ländern wird zum Schutz des Schienenverkehrs der Straßengüterverkehr bislang durch Kapazitäts- und Preisbeschränkungen streng reguliert. Immer mehr setzt sich aber die Auffassung durch, daß die staatliche Vergabe von Transportkonzessionen und die Preiskontrollen der Branche der Volkswirtschaft als Ganzes schaden. Langjährige Erfahrungen mit einer Liberalisierung des Straßengüterverkehrs stammen vor allem aus Kanada, Australien, den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich und der Schweiz [Laaser, 1986]. Seit Mitte der achtziger Jahre werden auch in Frankreich und den Niederlanden die Voraussetzungen für mehr Wettbewerb auf diesem Verkehrsmarkt geschaffen [Basedow, 1989].

168. In den *Vereinigten Staaten* begann die Liberalisierung des Straßengüterverkehrs ab 1975 mit einer Aufhebung der objektiven Marktzutritts-schranken. Die Vergabe von Konzessionen ist seither nicht mehr an den

Nachweis eines Verkehrsbedürfnisses gebunden, sondern nur noch an die persönliche Eignung der Bewerber. Die zweite wichtige Neuerung betrifft die Frachtratenbildung. Gegenüber früheren Jahren haben die Unternehmen einen größeren Verhandlungsspielraum bei der Preisgestaltung. Der Einfluß der zuständigen Regulierungsbehörde wurde zum Teil eingeschränkt, und in einigen Marktsegmenten können die Frachttarife heute frei ausgehandelt werden. Im Zeitraum von zehn Jahren nach der Liberalisierung sind die Frachtraten um 12-25 vH gesunken [Laaser, 1986]. Gleichzeitig stieg die Qualität der Transportleistungen im gewerblichen Straßengüterverkehr. Dessen Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen hat sich seit der Deregulierung nicht nennenswert verändert, er liegt nach wie vor bei rund 44 vH [Basedow, 1989]. Der wachsenden Leistungsfähigkeit des gewerblichen Straßengüterverkehrsgewerbes ist es zuzuschreiben, daß der Anteil des Werkverkehrs am Verkehrsaufkommen seit 1980 nahezu unverändert ist, während er in den Jahren zuvor ein deutliches Wachstum verzeichnete [Horn et al., 1988; Basedow, 1989]. Die Deregulierung hat auch bewirkt, daß von 1980 bis 1986 die Zahl der im Fernverkehr konzessionierten Unternehmen von 18000 auf über 30000 zugenommen hat. Entgegen den Befürchtungen von Kritikern der Deregulierung hat der intensivere Wettbewerb nicht zu einer Verschlechterung, sondern im Gegenteil zu einer Verbesserung der Verkehrsanbindung kleinerer Gemeinden und dünnbesiedelter Regionen geführt.

169. Im *Vereinigten Königreich* wurde schon 1962 die Tariffreiheit eingeführt. Ende der sechziger Jahre wurde auf eine quantitative Regulierung der Kontingente verzichtet [Laaser, 1986]. Seither ist der Anteil der Straßentransporte am gesamten Binnengüterverkehrsaufkommen gestiegen. Der intensivere Wettbewerb zwang die Unternehmen zu Kostensenkungen. Bis zum Jahre 1986 sind 3000 neue Transportunternehmen in den Markt eingetreten, bei wenigen konkursbedingten Marktaustritten. Dies widerlegt die Befürchtung von Deregulierungskritikern, Wettbewerb führe zu ruinöser Konkurrenz. In der *Schweiz*, dem anderen Land in Europa mit einem vergleichsweise offenen Güterverkehrsmarkt, sind die Erfahrungen ähnlich positiv.

In *Australien* und *Kanada* gibt es in den einzelnen Provinzen Regulierungssysteme mit unterschiedlichen Marktzugangs- und Preiskontrollen.

Der Vergleich zeigt, daß sich Unternehmen dort, wo Wettbewerb herrscht, flexibel auf Kundenwünsche einstellen. Außerdem sind auf deregulierten Märkten die Frachttarife tendenziell niedriger als auf Märkten mit Zugangsbeschränkungen.

b. Marktöffnung im Telekommunikationssektor

170. Mit Beharrlichkeit wird in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt, beim Fernmeldewesen handele es sich um ein natürliches Monopol, welches staatlich reguliert werden müsse. In den meisten Ländern werden daher noch heute der Netzbetrieb, die Bereitstellung von unterschiedlichen Post- und Fernmeldediensten sowie das Angebot der zur Kommunikation nötigen Endeinrichtungen von staatlichen Postverwaltungen selbst oder von privaten Unternehmen durchgeführt, die unter staatlicher Aufsicht stehen. In der Mehrzahl der Fälle ist ein Wettbewerb seitens anderer Unternehmen dann ausgeschlossen.

171. Vorreiter bei der Deregulierung waren einmal mehr die Vereinigten Staaten. Bis in die fünfziger Jahre war es das Ziel der amerikanischen nationalen und bundesstaatlichen Regulierungsbehörden, das Verhalten der lizenzierten und vor Wettbewerb geschützten privaten lokalen, regionalen und überregionalen Fernmeldegesellschaften zu kontrollieren, um einen Mißbrauch zu Lasten der Konsumenten auszuschließen. Zum Teil historisch bedingt dominierte lange Zeit der Telefonkonzern American Telephone & Telegraph (AT&T) mit seinen Tochtergesellschaften den amerikanischen Telekommunikationsmarkt. Die Marktkonzentration hatte zur Folge, daß sich sowohl im Netz- und Vermittlungsbereich als auch bei den Endgeräten eine Einheitstechnik durchsetzte. Diese begünstigte zwar zu Beginn die Verbreitung des Telefons als neues, landesweites Kommunikationsmittel. Auf die Dauer entwickelte sich daraus aber ein Innovationshemmnis, weil Unternehmen mit anderen Produktvorstellungen keine Marktzutrittschancen erhielten [Horn et al., 1988]. Die Fortschritte in der Mikroelektronik und Nachrichtentechnik führten zu neuen Kommunikationsmöglichkeiten wie Satellitenfunk oder Richtfunk, die kostengünstige Alternativen zu traditionellen Übertragungsmethoden darstellten, von AT&T als Marktführer aber nur zögernd oder gar nicht eingesetzt

wurden. Immer häufiger wurden daher Zweifel an der Führungsrolle von AT&T bei der Entwicklung von Fernmeldediensten und -einrichtungen laut. Kritisiert wurde auch zunehmend die Preispolitik von AT&T. Die Fernmeldetarife orientierten sich - teils mit Billigung der Aufsichtsbehörden - immer weniger an den tatsächlichen Kosten, führten dadurch zu einer internen Subventionierung des lokalen Verkehrs durch den Fernverkehr und belasteten vor allem die Großkunden.

172. Die wachsende Verärgerung der Kunden über die schlechte Qualität und die hohen Preise für Fernmeldedienste und -einrichtungen förderte die Diskussion um mehr Wettbewerb. Ein Umdenken der Regulierungsbehörden, deren Kontrollen mit der technischen Entwicklung kaum Schritt halten konnten, sowie die strikte Anwendung des Kartellrechts durch die Gerichte verhalfen der Deregulierung schließlich zum Durchbruch. Markante Deregulierungsmaßnahmen waren die "Carterphone"-Entscheidung (1968), mit der der Anschluß privater Zusatzgeräte an das öffentliche Fernmeldenetz erlaubt wurde, die Zulassung von Wiederverkauf und gemeinsamer Nutzung von gemieteten Fernmeldeleitungen (1977) oder die drei "Computer-Inquiry"-Entscheidungen (1980-1985), mit denen der Wettbewerb unter verschiedenen Netzbetreibern und Anbietern von Fernmeldediensten geregelt wurde. Im Herbst 1983 wurde der marktbeherrschende Konzern AT&T in mehrere Unternehmen mit unterschiedlichen Aufgaben aufgeteilt mit dem Ziel, den Wettbewerb im Netzbereich zusätzlich zu fördern.

173. Mehr Konkurrenz auf den Endgerätemärkten führte sowohl zu einem größeren Produktspektrum als auch zu neuen Leistungsmerkmalen und sinkenden Preisen angebotener Endeinrichtungen. Die von den Fernmeldegesellschaften zuvor befürchteten Netzschäden durch minderwertige Geräte traten nicht ein. Dafür sorgte ein Zulassungsverfahren der Regierungsbehörde, welches einfach war und Innovationen nicht beeinträchtigte. Die Anbieterstruktur veränderte sich als Folge der Marktöffnung deutlich: Im Jahre 1984 verkauften bereits rund 2000 Unternehmen Endgeräte, darunter waren Firmen und Produkte aus dem Ausland. AT&T hatte im Jahre 1970 (vor der Deregulierung) einen Marktanteil von über 80 vH auf dem Endgerätemarkt, gemessen an den neuinstallierten Neben-

stellenanlagen; im Jahre 1987 waren es trotz einer Änderung der Preis- und Produktpolitik nur noch 19 vH [McKinsey, 1987].

174. Die Preise im Telefonfernverkehr sanken in den ersten vier Jahren nach der Entflechtung (1983-1987) von AT&T als Folge intensiveren Wettbewerbs um durchschnittlich 12 vH [Crandall, 1987]. Die Preise für Orts- und Nahgespräche sowie die Grundgebühren stiegen zum Teil beträchtlich an, weil die Netzbetreibergesellschaften durch den Wettbewerb keine Quersubventionierung mehr vornehmen konnten. Die Verteuerungen betrugen zwischen 35 und 50 vH [Horn et al., 1988]. Nutzen aus der Deregulierung haben vornehmlich die kommerziellen Kunden gezogen; die Belastungen für die privaten Haushalte hielten sich gleichwohl in Grenzen. McKinsey [1987] ermittelte für die Telefonrechnung eines durchschnittlichen Haushalts z.B. Preiserhöhungen um 3 vH. Abweichungen hiervon entstehen durch den unterschiedlichen Anteil von Fern-, Orts- und Nahgesprächen.

Über 200 Unternehmen bieten heute in den Vereinigten Staaten Telefonfernverkehr und Datendienstleistungen zu deutlich niedrigeren Preisen als AT&T an. Neue Wettbewerber konnten seit der Öffnung der Märkte kontinuierlich ihren Marktanteil an den Telefonumsätzen ausbauen, insgesamt von 5 vH (1982) auf über 10 vH (1984). Im Geschäft mit Großkunden stieg der Anteil zwischen 1978 und 1984 sogar von 5 vH auf etwa 35 vH [Horn et al., 1988].

Direkte Folge des intensiveren Wettbewerbs im Netzbereich war auch das wachsende Angebot innovativer Dienstleistungen wie Mehrwertdienste, BTX, elektronische Post oder Datenübertragungsdienste unterschiedlicher Geschwindigkeit und Transportleistung. Die Bedeutung dieser Dienste wird in Zukunft weiter zunehmen, je mehr Computer in Unternehmen und Haushalten Verwendung finden.

175. Das *Vereinigte Königreich* hat bislang als einziges europäisches Land eine Reform des Telekommunikationssektors realisiert, die sich an der der Vereinigten Staaten messen kann. Die Erfahrungen mit dem schlechten Service der staatlichen Telefongesellschaft British Telecom (BT) und die Sorge der britischen Regierung, notwendige Investitionen

im Telekommunikationssektor nicht mehr finanzieren zu können, führten im Jahre 1984 zur Privatisierung von BT [Busch, 1988]. Schon drei Jahre zuvor waren die Telekommunikationsmärkte für den Wettbewerb geöffnet worden. Mercury, eine Tochtergesellschaft von Cable & Wireless, erhielt neben BT die Erlaubnis, ein eigenes Kommunikationsnetz für Dienste der Sprach- und Datenkommunikation zu betreiben. Die Preise im Fernverkehr sind als Folge des Wettbewerbs seither um bis zu 20 vH gesunken, im Orts- und Nahbereich hingegen erwartungsgemäß gestiegen. Die Warteliste für Telefonneuanträge betrug 1980 rund 260000 Anträge. Sie wurde inzwischen nahezu abgebaut. Bis heute sind über 800 Anbieter von Mehrwertdiensten zugelassen worden. Hierzu gehören z.B. Datenbankdienste, elektronische Post, Bildschirmtext, Datenverarbeitungsdienste. Am Markt für Telekommunikationsendgeräte zeigten sich die Erfolge der Deregulierung schon nach wenigen Jahren. Die Preise sanken deutlich. Die Produktvielfalt nahm zu [Weizsäcker, 1987].

176. In Japan war bis 1985 das Fernmeldewesen durch ein staatliches Monopol geprägt. Nippon Telephone and Telegraph (NTT) wickelte den Fernsprech- und Fernschreibverkehr im Inland ab, während das internationale Fernmeldegeschäft der Gesellschaft Kokushai Denshin Denwa (KDD) vorbehalten war. Die schlechte Qualität und die hohen Gebühren von NTT wurden zunehmend beklagt. Dies beschleunigte die Deregulierung. Seit 1985 gibt es nunmehr zwei Kategorien von Fernmeldeunternehmen. Unter Kategorie I fallen Firmen, die selbst Nachrichtenübermittlungssysteme betreiben. Sie bedürfen der staatlichen Genehmigung und unterliegen der Preisaufsicht. Kategorie II umfaßt alle Anbieter von Kommunikationsdiensten auf gemieteten Fernmeldeleitungen, die nur einer Registrierungspflicht unterliegen. Über 200 Unternehmen der Kategorie II haben bereits ihren Betrieb aufgenommen, darunter sechs Gesellschaften mit einem landesweiten Angebot von Datendiensten. Fünf Unternehmen haben die Zulassung als Netzbetreiber (Kategorie I) erhalten. Unmittelbare Folge der Markttöffnung waren Preissenkungen bis zu 25 vH im Fernverkehr. Zur Liberalisierung des japanischen Telekommunikationssektors gehörte auch die Beseitigung sämtlicher Zutrittsbeschränkungen auf den Endgerätemärkten, die zu einer deutlichen Ausweitung des Angebots und zu Preissenkungen führte [Soltwedel et al., 1986; Neumann, 1987; Weizsäcker, 1987; Kobayashi, 1987].

177. Die Erfahrungen mit der Liberalisierung des Telekommunikationssektors in den Vereinigten Staaten, Japan und dem Vereinigten Königreich haben die Erwartungen von Deregulierungsbefürwortern im großen und ganzen bestätigt. In allen drei Ländern blieben aber auch Fragen offen. Dazu gehört die weiterhin bestehende Regulierung des lokalen Telefonbetriebs und ihre Auswirkungen auf Marktstruktur und Wettbewerb in den liberalisierten Marktsegmenten. Geklärt werden muß insbesondere, zu welchen Gebühren (access charges) und Bedingungen Anbieter von Fernmeldediensten und Betreiber von Fernverkehrsnetzen Zugang zu lokalen Netzen erhalten. Offen ist auch noch, wie verhindert werden kann, daß die früheren Monopolunternehmen ihre noch heute in Teilbereichen dominante Marktposition zu Lasten neuer Unternehmen mißbrauchen.

c. Ansätze zur Deregulierung in der Elektrizitätswirtschaft

178. In nahezu allen Industrieländern ist die Elektrizitätswirtschaft ebenso wie die anderen leitungsgebundenen Versorgungsbereiche (Wasser- und Gaswirtschaft) staatlich reguliert. Teils sind die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) verstaatlicht (wie in Frankreich oder in Italien), teils handelt es sich um eine Kombination von privaten und staatlichen Unternehmen (Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten, Bundesrepublik). Private EVU unterliegen in der Regel einer staatlichen Preis-, Qualitäts- und Investitionskontrolle. Gemeinsames Merkmal beider Varianten ist das System der geschlossenen Versorgungsgebiete. Es werden sogenannte Demarkations-, Verbund-, und Konzessionsvereinbarungen zwischen Kraftwerksbetreiber, Verteiler und Gemeinden getroffen mit dem Ziel, Wettbewerb zwischen Stromversorgungsunternehmen auf der lokalen, regionalen und überregionalen Ebene auszuschließen.

Das System der geschlossenen Versorgungsgebiete hat einerseits zur Konsequenz, daß Endverbraucher nur vom ortsansässigen EVU mit Strom versorgt werden können. Andererseits werden Unternehmen der industriellen Kraftwirtschaft, die Strom als Nebenprodukt erzeugen, aber über keine eigenen Stromleitungen verfügen, an der Versorgung Dritter gehindert. Denn aufgrund der Gebietsabsprachen haben sie kein Recht auf Einspeisung in das öffentliche Netz.

179. Die staatliche Regulierung der Stromversorgung stößt auf immer mehr Kritik aus Reihen der Wissenschaft, der Politik, der Verbraucher und aus Teilen der Stromwirtschaft. Es werden Zweifel an der Stichhaltigkeit der Regulierungsargumente angemeldet. Kontrovers diskutiert wird, ob der gegenwärtige Ordnungsrahmen, dem die Stromwirtschaft unterliegt, eine billige, im Sinne der Versorgungssicherheit leistungsfähige, umweltschonende und sparsame Versorgung mit Strom gewährleistet. Von den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich abgesehen, die bereits erste Erfahrungen mit einer Reform des Regulierungssystems in der Stromwirtschaft gemacht haben, sind allerdings die Überlegungen in den anderen Ländern über das Planungsstadium bislang kaum hinausgekommen.

180. Die seit 1947 verstaatlichte Elektrizitätswirtschaft im *Vereinigten Königreich* gliedert sich in folgende Bereiche: In Schottland gibt es zwei EVU, die sowohl Strom erzeugen als auch an die Verbraucher weiterverteilen. In England und Wales ist der Central Electricity Generating Board (CEGB) für die Stromerzeugung und den überregionalen Stromtransport verantwortlich, die zwölf Electricity Area Boards (EAB) verkaufen den Strom über eigene Netze in ihren Versorgungsgebieten an die Endverbraucher.

Anfang der achtziger Jahre kam es zu Kurskorrekturen in der britischen Strompolitik. Der Energy Act von 1983 sieht im einzelnen vor, private EVU zuzulassen und das Monopol der EAB abzuschaffen. Er verpflichtet die EAB, Strom von privaten Stromerzeugern abzunehmen, soweit keine technischen Gründe dagegen sprechen. Bislang konnte eine Einspeisung freiwillig vereinbart werden, ein Rechtsanspruch bestand jedoch nicht. Der Energy Act räumt auch ein allgemeines Durchleitungsrecht ein, nach dem private Stromerzeuger elektrische Energie aus eigenen Anlagen durch das öffentliche Netz an Dritte liefern können. Einspeisungs- und Durchleitungstarife, die bislang verdeckt ausgehandelt wurden, müssen neuerdings transparent gemacht und veröffentlicht werden. Einspeisungspreise müssen sich an den bei Fremdbezug oder Eigenerzeugung entstandenen Stromkosten der EAB orientieren. Durchleitungstarife sollen an den Aufwendungen für diese Transportdienstleistung des Netzbetrei-

bers bemessen werden. Fällt der durchleitende private Stromerzeuger aus, dann muß das zuständige EAB im Rahmen seiner weiterhin bestehenden Versorgungspflicht Strom an dessen Kunden liefern.

Der Energy Act hat das Ziel, den Wettbewerb in der bis dahin monopolisierten Stromwirtschaft zu fördern, ohne daß ein Verkauf staatlicher Unternehmen an private Interessenten vorgesehen ist. Ziel ist es vielmehr, durch Deregulierung den Strommarkt für private Unternehmen zu öffnen. Es wird also keine Eigentumsprivatisierung, sondern eine implizite Privatisierung angestrebt [Windisch, 1987].

181. Die Zulassung von privaten EVU im Rahmen des Energy Act hat bislang die Monopolstruktur, vor allem im Leitungsbereich, nicht grundlegend geändert. Die hohen Investitionskosten halten bislang Unternehmen vom Bau eigener Stromnetze parallel zu denen etablierter Unternehmen ab. Auch in bezug auf die Einspeisung und Durchleitung von Strom in beziehungsweise durch das öffentliche Netz sind die Erfahrungen ähnlich. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die EAB weiterhin bei der Stromversorgung Schlüsselfunktionen besitzen: Da die EAB die Tarife für die Stromeinspeisung und Durchleitung selbst bestimmen können, haben sie nach wie vor entscheidenden Einfluß auf die Eintrittsbedingungen der potentiellen Konkurrenten. Da die Tarife bislang nicht langfristig vereinbart werden, fehlt den privaten EVU Sicherheit bei der Kalkulation von Investitionen. Weitere Wettbewerbsvorteile haben die staatlichen EVU dadurch, daß sie im Gegensatz zu privaten Unternehmen keinem Konkursrisiko unterliegen. Sie können daher durch nicht kostendeckende Tarife die Entscheidung von Großkunden beeinflussen, anstelle einer eigenen Produktion Strom von staatlichen Unternehmen zu beziehen. Auf diese Weise wird der Kreis potentieller Konkurrenten klein gehalten.

Da die bisherigen Maßnahmen zu kurz griffen, wird über weitere Strukturveränderungen nachgedacht. Die Vorschläge reichen von einer Teilung des CEGB, dem bislang das Stromerzeugungsmonopol innerhalb der staatlichen Unternehmen zusteht, in zwei unabhängige Kraftwerksbetreiber, bis hin zu einer Eigentumsprivatisierung der gesamten öffentlichen Stromversorgung [IWG 1986; Hermann, 1988].

182. In den *Vereinigten Staaten* ist die Stromwirtschaft nur zum Teil in staatlicher Hand. Die Art der Regulierung, die Eigentumsverhältnisse und die Marktstruktur sind eher mit der Situation in der Bundesrepublik vergleichbar, auch wenn hierzulande die Unternehmenskonzentration ausgeprägter ist. Die Regulierung der amerikanischen Stromwirtschaft ist im wesentlichen Angelegenheit der einzelnen Bundesstaaten, allerdings ist durch Gesetzesnovellierung in den letzten Jahren der Einfluß der Bundesbehörde ausgeweitet worden. Reguliert werden allein private EVU. Die zur Regulierung eingesetzten Kommissionen genehmigen die Inbetriebnahme und Erweiterung von Stromerzeugungs-, -transport- und -verteilungskapazitäten. Sie entscheiden über Eigentumsübertragungen der EVU und kontrollieren deren Finanzierung. Sie entscheiden ferner über die Veränderung von Versorgungsgebieten und legen die Bedingungen für die Einspeisung und Durchleitung von Strom aus fremden Versorgungsgebieten in beziehungsweise durch lokale Versorgungsnetze fest. Schließlich kontrollieren sie Niveau und Struktur der Stromtarife und die Rendite der EVU.

183. Wichtige Veränderungen im Regulierungskonzept wurden mit dem Public Utility Regulatory Policies Act (PURPA) von 1978 eingeführt [Joskow, 1989]. Vor dem Hintergrund der Energiekrise Anfang der siebziger Jahre war es das Ziel dieses Gesetzes, zur Energieeinsparung und zum effizienten Ressourceneinsatz in der Stromversorgung beizutragen. Eine Deregulierung der amerikanischen Stromwirtschaft stand dabei nicht im Vordergrund. Durch Regelungen über die Einspeisung fremder Stromerzeuger in bestehende Versorgungsnetze, mit denen der Betrieb von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen und Kleinkraftwerken gefördert werden sollte, sowie durch neue, näher definierte Durchleitungsbestimmungen erhielt das Reformgesetz im Grundsatz jedoch auch wettbewerbsfördernde Elemente.

Seither sind unter bestimmten Voraussetzungen Unternehmen, die im Rahmen anderer Herstellungsprozesse Strom als Nebenprodukt erzeugen, oder Betreiber von Kleinkraftwerken berechtigt, elektrische Energie in das öffentliche Netz gegen eine Gebühr einzuspeisen. Die EVU sind zur Abnahme dieses Stroms verpflichtet, wenn die dadurch entstehenden Zu-

satzkosten niedriger sind als bei Eigenerzeugung und bei Bezug von anderen EVU. Zusätzlich kann die zuständige Bundesbehörde auf Antrag die Durchleitung von Stromlieferungen zwischen Unternehmen anordnen, deren Netze keine unmittelbare Verbindung aufweisen. Voraussetzung dafür ist, daß diese gebietsübergreifende Stromlieferung wesentlich zur Energieeinsparung beiträgt oder die Versorgungssicherheit verbessert. Damit ist aber weder die Durchleitung zum Endverbraucher noch ein allgemeines gesetzliches Durchleitungsrecht verbunden, wie es vor allem von der industriellen Kraftwirtschaft gefordert wird.

184. Nach Inkrafttreten des PURPA ist sowohl die Zahl der Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen und der Kleinkraftwerke als auch die daraus produzierte Strommenge gestiegen. Da seit 1978 aber auch Subventionen zur Förderung dieser Anlagen gezahlt worden sind, ist ungeklärt, welchen Beitrag die Deregulierung zu dieser Entwicklung geleistet hat. Stromaustausch zwischen EVU und die Stromdurchleitung durch verschiedene Versorgungsgebiete haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Von 1976 bis 1985 ist die Zahl der Vereinbarungen über solche Transportdienstleistungen zwischen EVU unterschiedlicher Versorgungsgebiete um 650 auf knapp 1400 gestiegen. Da ein solcher Stromaustausch auf freiwilliger Basis stattfand, ist zu vermuten, daß es sich für die beteiligten EVU um eine ebenso lohnenswerte wie für die Stromversorgung effizienzsteigernde Kooperation handelt. Von dem Recht, derartige Transaktionen anzuordnen, mußten die staatlichen Regulierungskommissionen daher kaum Gebrauch machen.

Neben den genannten Maßnahmen sah der PURPA auch Rahmenbestimmungen für eine Neuformulierung der Stromtarifstrukturen in den einzelnen Bundesstaaten vor. Danach sollten sich die Strompreise vor allem stärker als bisher am Lastverlauf der Kraftwerke und damit an den Grenzkosten der Stromerzeugung orientieren. Es gibt Hinweise darauf, daß die Einführung solcher grenzkostenorientierten Stromtarife, die bislang von knapp 40 Bundesstaaten übernommen worden sind, vor allem bei Großkunden zu tages- und jahreszeitlichen Lastverschiebungen geführt und damit einen Beitrag zur effizienteren Energieversorgung geleistet hat [Horn et al., 1988].

185. Anknüpfend an die Maßnahmen im Rahmen des PURPA ist eine Korrektur der gegenwärtigen Genehmigungspolitik im Bereich des langfristigen Stromaustausches und der kurzfristigen Lieferverträge zwischen den Stromversorgungsunternehmen geplant. Neben zusätzlichen Anreizmechanismen im Bereich der Tarifgestaltung, mit denen der Stromhandel für Unternehmen attraktiver werden soll, wird überlegt, Spotmärkte einzurichten, über die der kurzfristige Stromaustausch abgewickelt wird. Diskutiert werden auch Maßnahmen, den Wettbewerb durch Öffnung der Strommärkte über das bisherige Maß hinaus zu fördern. Im Vordergrund steht dabei der Vorschlag, die bislang vertikal integrierten Stromversorgungsunternehmen aufzubrechen und mehr Wettbewerb bei der Stromerzeugung über den bislang zwischen den EVU und den qualifizierten Netzeinspeisern bestehenden Umfang hinaus zu ermöglichen [Braun, 1989]. Hierzu sollen unabhängige Stromerzeuger (Independent Power Producer (IPP)) zugelassen werden, die gemeinsam mit den Betreibern qualifizierter Anlagen in Wettbewerb um die Einspeisung von Strom in die Netze der EVU treten. Dabei soll ein wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren (bidding) eingerichtet werden, dessen Zweck es ist, festzulegen, welche Leistungsentgelte die einspeisenden Unternehmen erhalten. Die Teilnehmer am Ausschreibungsverfahren würden sich um die Bereitstellung der Stromleistung bewerben. Dabei erhielte derjenige den Zuschlag, der das günstigste Angebot unterbreitet.

Ein wesentlicher Vorteil dieses Verfahrens besteht darin, daß festgestellt werden kann, welche alternativen Stromerzeugungsmöglichkeiten existieren und welche Effizienzgewinne zu erzielen sind. Auf diese Weise können neue potentielle Stromerzeuger ausgemacht werden, denn alle Interessenten können sich bewerben. Außerdem würde sich anhand eines solchen Verfahrens zeigen, ob die EVU tatsächlich den Spielraum für Kostensenkungen vollständig ausschöpfen. In der Vergangenheit hatten die einzelstaatlichen Regulierungskommissionen wiederholt Schwierigkeiten, dies festzustellen [Schulz, 1988]. Mit wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren haben bereits fünf Einzelstaaten begonnen. In fünfzehn Staaten werden ähnliche Verfahren praktiziert.

186. Bei der Durchleitung von Strom sollen in Zukunft stärker als bisher freiwillige Verträge zwischen Stromversorgungsunternehmen genehmigt

werden, deren Preise sich an den Grenzkosten oder an den beim Bezugsunternehmen eingesparten Kosten orientieren oder die durch Versteigerung von Transportkapazitäten festgelegt werden. Bislang werden die Tarife für die zwischen den EVU abgeschlossenen Lieferverträge in der Regel auf Grundlage der durchschnittlichen Vollkosten, unabhängig von der Auslastung der Stromnetze, berechnet. Auch im Hinblick auf langfristige Lieferverträge zwischen Kraftwerksbetreibern und nachgelagerten Stromversorgungsunternehmen werden derzeit Tarifmodelle geprüft, die nach Tageszeit stärker differenzieren, d.h. näher an den Grenzkosten orientiert sind.

Über die Bestimmungen des PURPA hinaus, die bislang nur den Strom-austausch zwischen den EVU regeln, wird die Möglichkeit der Durchleitung zum Endverbraucher sowie ein allgemeines gesetzliches Durchleitungsrecht (mandatory access) angestrebt [IWG, 1986; Braun, 1989]. Vor allem industrielle Großunternehmen, kommunale EVU sowie Betreiber von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen versprechen sich Vorteile davon.

2. Deregulierung und Privatisierung in der Bundesrepublik

187. Auch in der Bundesrepublik trat die bürgerlich-liberale Koalition nach dem Regierungswechsel 1982 mit dem erklärten Ziel an, den Einfluß des Staates auf Wirtschaftsprozesse zurückzudrängen. Der Rückzug des Staates aus wirtschaftlichen Aktivitäten konzentrierte sich seitdem allerdings weitgehend auf den Verkauf von Bundesbeteiligungen.¹ Zu den Gesellschaften, aus denen sich der Bund als Kapitalgeber ganz oder teilweise zurückgezogen hat oder zurückziehen will, gehören die VEBA AG, die VIAG AG, die Deutsche Lufthansa AG und die Volkswagen AG [Knauss, 1988].

188. Der Einfluß des Staates auf wirtschaftliche Aktivitäten geht aber auch in der Bundesrepublik über seine Funktion als Eigentümer von

¹ Im Jahre 1981 gab es 900 Unternehmen mit einem Nennkapital von mindestens 100000 DM, die im Mehrheitsbesitz des Bundes, beziehungsweise vom Bund aktienrechtlich abhängig waren [Knauss, 1988].

Wirtschaftsunternehmen weit hinaus. Auf vielfältige Weise schränken gesetzliche Vorschriften Gewerbe- und Vertragsfreiheit sowie Konkurrenz unter Anbietern in den unterschiedlichsten Wirtschaftszweigen ein. Marktzutritts- und Marktaustrittsbeschränkungen, Investitions-, Rentabilitäts- sowie Qualitäts- und Preiskontrollen gibt es nicht nur in den "klassischen" Ausnahmebereichen des GWB wie in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, im Post- und Fernmeldewesen oder in der Verkehrswirtschaft. Staatliche Regulierung gibt es auch im Handwerk, bei Ärzten, Apothekern, Rechtsanwälten, im Einzelhandel, im Technischen Sachverständigenwesen, bei Versicherungen oder im Bankwesen [Soltwedel et al., 1986; Krakowski, 1988]. Ein anderes Beispiel ist der Arbeitsmarkt, auf dem die Vermittlung von Arbeitskräften allein dem Staat vorbehalten ist und die Vertragsfreiheit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern durch staatliche Rahmenrichtlinien, wie das Tarifvertragsrecht, eingeschränkt wird. Die Bundesregierung hat im Jahre 1987 eine unabhängige Expertenkommission - die Deregulierungskommission - eingesetzt, deren Aufgabe es ist, Möglichkeiten zum Abbau marktwidriger Regulierungen in der deutschen Wirtschaft herauszuarbeiten.

189. In unterschiedlichen Bereichen sind die staatlichen Regulierungen bereits gelockert worden: auf dem Arbeitsmarkt mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz, im Einzelhandel mit der Einführung des Dienstleistungsabends, im Versicherungswesen durch Liberalisierung des Großrisikengeschäfts, im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr durch Aufstockung der Transportkontingente, im innerstaatlichen Linienluftverkehr durch Zulassung neuer Fluggesellschaften, auf dem Kapitalmarkt durch Reform des Börsengesetzes und beim Fernmeldewesen durch Lockerung des Monopols der Deutschen Bundespost.

Es handelt sich in der Mehrzahl um Maßnahmen, die allenfalls als ein Schritt in die richtige Richtung bezeichnet werden können. Teils sind die Maßnahmen befristet, wie im Fall des Beschäftigungsförderungsgesetzes; teils sparen sie nennenswerte Teilbereiche aus, wie im Versicherungswesen das Massengeschäft und im Fernmeldewesen das Netzmonopol der Deutschen Bundespost; teils verdienen sie kaum das Etikett einer Liberalisierungsmaßnahme, wie speziell am Beispiel der Reform des Ladenschlußgesetzes deutlich gemacht werden kann: Die Möglichkeit des Ein-

zelhandels, in Zukunft auch am Donnerstagabend zu öffnen, ist verbunden mit der Auflage, an den langen Samstagen im Sommer früher als bisher zu schließen. Dabei könnte insgesamt sogar eine Verkürzung der Ladenöffnungszeiten herauskommen, was gewiß nicht im Interesse des Verbrauchers liegt.

a. Telekommunikation

190. Die Bundesrepublik belegt bislang in bezug auf Qualität und Vielfalt unterschiedlicher Telekommunikationsdienste und -einrichtungen sowie in bezug auf das Tarifniveau im Vergleich zu anderen Industrieländern bestenfalls einen mittleren bis hinteren Platz [Busch, 1989]. Im Bestreben, die "internationale Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen" [Bundesregierung, 1983, S. 398], wurde eine Reform des Fernmeldewesens beschlossen, die zum 1. Juli 1989 in Kraft getreten ist. Sie basiert auf den Empfehlungen der sogenannten Witte-Kommission, einem Kreis von Experten, die die Möglichkeiten für mehr Wettbewerb im Fernmeldewesen untersuchen sollten [Witte, 1987]. Die Bundesregierung ist teilweise den Empfehlungen dieser Kommission gefolgt:

- Das bisher bestehende Angebotsmonopol bei Telefonen für den Hauptanschluß wird aufgehoben. Deutsche Verbraucher können also diese Geräte nicht nur wie bisher von der Post, sondern auch von in- und ausländischen Unternehmen beziehen und unter Verwendung standardisierter Stecker an bestehende Telekommunikationsleitungen anschließen. Neben einer Öffnung des Endgerätemarktes soll in Zukunft auch mehr Wettbewerb bei Telekommunikationsdiensten möglich sein. Vom Telefondienst abgesehen, der weiterhin zum Monopol der Post gehören soll, können in Konkurrenz zueinander Unternehmen Mehrwertdienste wie Electronic Mail oder Online-Datenbankdienste auf bestehenden Telekommunikationsnetzen der Post anbieten. Weiterhin soll es in Zukunft sogenannte Pflichtleistungen geben, die die Post nach Maßgabe politischer Vorgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge anbieten muß.
- Als flankierende Maßnahme ist darüber hinaus vorgesehen, die bislang in der Deutschen Bundespost zusammengefaßten Unternehmensaktivitäten auf drei getrennte, selbständig wirtschaftende Unternehmen unter Aufsicht eines gemeinsamen Direktoriums und der Oberverantwortung

des Bundespostministeriums aufzuteilen: die "Deutsche Bundespost POSTDIENST" für den Post- und Paketdienst, die "Deutsche Bundespost POSTBANK" für die Bankdienste und die "Deutsche Bundespost TELEKOM" für das gesamte Fernmeldewesen.

191. Die Reformvorstellungen der Bundesregierung bringen bis hierhin gewisse Fortschritte. Über die bisherigen Maßnahmen hinaus wäre aber aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine umfassende Aufhebung des Netzmonopols wünschenswert. Denn im Gegensatz zu Fernmeldereformen im Ausland soll in der Bundesrepublik das Netzmonopol beibehalten werden. Von der Satelliten- und Mobilfunkkommunikation abgesehen ist auch weiterhin privaten Unternehmen die Installation und der Betrieb von Fernmeldenetzen untersagt. Beim Mobilfunk soll neben TELEKOM nur ein privater Netzbetreiber zugelassen werden, der durch ein Ausschreibungsverfahren ermittelt wird. Wettbewerb bei der Satellitenkommunikation ist auf die Datenübermittlung geringer Geschwindigkeit beschränkt. Dies soll gewährleisten, daß keine Sprachübermittlung in Konkurrenz zum Fernsprechkreis der TELEKOM angeboten wird.

Mit dem Netzmonopol entscheidet der Staat weiterhin in erheblichem Umfang über Innovationen bei der Telekommunikationsinfrastruktur, auf die bisher fast 90 vH der Investitionen der Deutschen Bundespost in Sachanlagen entfallen. Als dominanter Netzbetreiber nimmt die TELEKOM über Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Telekommunikationsleitungen und die Gebühren für ihre Überlassung nach wie vor entscheidenden Einfluß auf Vielfalt und Verbreitung von Telekommunikationsdienstleistungen.

b. Linienluftverkehr

192. Die Teilnahme am kommerziellen Luftverkehr ist in der Bundesrepublik nach den Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes an das Vorliegen subjektiver Zugangsvoraussetzungen geknüpft; sind diese nicht erfüllt, muß die staatliche Aufsichtsbehörde die Genehmigung versagen. Während der Gelegenheits- beziehungsweise Charterluftverkehr darüber hinaus keiner gesonderten Genehmigung unterliegt, kann die Aufsichtsbehörde im Li-

nienluftverkehr ihre Zustimmung davon abhängig machen, ob das "öffentliche Interesse" durch die Zulassung neuer Fluggesellschaften beeinträchtigt wird [Basedow, 1989]. Diese Generalklausel wurde in der Vergangenheit so ausgelegt, daß auf den einzelnen Fluglinien jeweils nur eine Gesellschaft den Betrieb aufnehmen konnte; vom regionalen Verkehr abgesehen war dies ausschließlich die Deutsche Lufthansa AG.

193. Wettbewerb auf einzelnen Flugstrecken innerhalb der Bundesrepublik ist erstmals möglich geworden, als im Sommer 1988 das Bundesverkehrsministerium der Gesellschaft Aero Lloyd, einem der größten Charterunternehmen in der Bundesrepublik, die Zulassung für den Linienluftverkehr erteilte. Die Preise dieser Fluggesellschaft liegen 10-15 vH unter den Lufthansatarifen. Niedrigere Tarife hatte das Bundesverkehrsministerium, unter anderem mit Rücksicht auf die Deutsche Bundesbahn als konkurrierendem Verkehrsträger, nicht genehmigt. Anfang April hat als dritte Liniengesellschaft German Wings ihren Betrieb aufgenommen. Sie war bislang vornehmlich im Geschäftsreise- und Ambulanzflugverkehr tätig. Im Gegensatz zur Aero Lloyd will sie der Lufthansa nicht mit niedrigeren Preisen, sondern mit mehr Qualität im Service Konkurrenz machen.

194. Neben einer Öffnung der Luftverkehrsmärkte werden gegenwärtig Maßnahmen diskutiert, mit denen die Kapazitätsprobleme im Luftraum und auf den Flughäfen gelöst werden können, die ähnlich wie in den Vereinigten Staaten und anderen europäischen Ländern auch in der Bundesrepublik bereits zu Verzögerungen und damit zu Qualitätsverschlechterungen im Luftverkehr führen. Sie reichen von Start- und Landegebühren in Abhängigkeit vom maximalen Abfluggewicht und der Tageszeit bis hin zu einer Umorganisation und Privatisierung der nationalen Flugsicherung nach dem Vorbild der Seelotsen [Handelsblatt, 28.03.1989]. Bei anhaltender Expansion der Luftfahrtbranche reichen diese Maßnahmen vermutlich nicht aus. Es sollten deshalb auch eine Lockerung oder gar Aufhebung des Nachtflugverbots, eine Verkleinerung militärischer Sperrgebiete sowie Verhandlungen mit der DDR über Überflugrechte angestrebt werden. Gleichzeitig sollten die Versteigerung von "slots" (vgl. Ziffer 162) sowie die bessere Nutzung oder gar der Ausbau von Flughafenkapazitäten in die Überlegungen mit einbezogen werden.

3. Deregulierungspotentiale nicht ausgeschöpft

195. Die Beispiele zur Deregulierung machen deutlich, daß intensiver Wettbewerb nicht nur Gegenstand ordnungspolitischer "Sandkastenspiele" ist, sondern zum Teil seit Jahrzehnten vor allem im angelsächsischen Raum, herbeigeführt wird. Die Erfahrungen widerlegen in vielfältiger Weise die These vom Marktversagen. Wettbewerb im Verkehrswesen und in der Telekommunikation führt in der Regel zu den von Befürwortern einer Markttöffnung erhofften positiven Wirkungen für die Konsumenten: niedrigere Preise, eine Zunahme der Qualität und Vielfalt der angebotenen Dienstleistungen sowie die Gründung neuer Unternehmen und Schaffung neuer Arbeitsplätze. In der Stromwirtschaft haben sich zwar die Erwartungen noch nicht vollständig erfüllt. Die für die Zukunft geplanten zusätzlichen Maßnahmen deuten jedoch darauf hin, daß die bisherigen Schritte nicht ausreichend waren, daß aber am Ziel einer Intensivierung des Wettbewerbs weiterhin festgehalten wird.

196. Die Möglichkeit, ausländische Deregulierungserfahrungen auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik zu übertragen, wird häufig in Zweifel gezogen. Sicher weisen die untersuchten Länder in mancher Hinsicht Unterschiede auf. Die Grundaussage gilt aber allemal: Wettbewerb ist möglich. Fest steht auch, daß mit bisherigen Deregulierungsmaßnahmen das Potential für mehr Wettbewerb keineswegs ausgeschöpft ist. Weiterer Deregulierungsbedarf besteht z.B. auf dem Arbeitsmarkt, im Versicherungswesen, im Handwerk, bei Freien Berufen (Rechtsanwälten, Notaren, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern), im Technischen Sachverständigenwesen und in Teilbereichen des Verkehrswesens (Deutsche Bundesbahn, nationaler Straßengüterverkehr).

197. Auch in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft - vor allem in der Stromwirtschaft - bedarf es ordnungspolitischer Kurskorrekturen, die über die gegenwärtig geplanten Änderungen in der Tarifstruktur hinausgehen. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich ist in der Bundesrepublik nicht am Monopol der Stromversorgungsunternehmen gerüttelt worden. Nicht zuletzt der Druck von außen wird vermutlich den Gesetzgeber und die deutsche Stromwirtschaft zu einem Einlenken zwingen. Vor allem Frankreich ist an einem Export billigen Atomstroms in die Bundesrepublik interessiert. Die französische

Regierung beruft sich bei dem Versuch, das deutsche Stromversorgungsmonopol zu brechen, auf den EWG-Vertrag und die Pläne zur Schaffung eines EG-Binnenmarktes. Ein Erfolg ist keineswegs ausgeschlossen.

Schon in der Vergangenheit wurden durch diverse Entscheidungen der EG-Kommission sowie durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs die Deregulierungen in der Bundesrepublik vorangetrieben. Hierzu gehören etwa die bereits zwischen den EG-Mitgliedstaaten vereinbarte Ausweitung von Transportkontingenten im grenzüberschreitenden Straßengüter- und Linienluftverkehr oder die Öffnung nationaler Märkte für ausländische Anbieter von Industrieversicherungen. Auch die Lockerung des Fernmelde-monopols der Deutschen Bundespost ist auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs sowie auf massiven Druck der amerikanischen Industrie zurückzuführen, die Zugang zu den deutschen Telekommunikationsmärkten haben wollten.

III. Abbau von Subventionen: Kein Schritt voran

1. Subventionen in den achtziger Jahren: Weniger Steuervergünstigungen, mehr Finanzhilfen

198. Nach dem Regierungswechsel 1982 hatte die neue Bundesregierung angekündigt, sie wolle energisch die Subventionen abbauen, um damit die Wachstumskräfte zu revitalisieren. Die Entwicklung der Subventionen¹ im Zeitraum zwischen 1981² und 1986 zeigt jedoch, daß sie - ohne Einbezug der kräftig aufgestockten Eigenmittelprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) - mit einer durchschnittlichen jährlichen Veränderungsrate von 4,2 vH im Gleichschritt mit dem Bruttosozialprodukt expandierten (Tabelle 30). Die Abflachung des Anstiegstempos im Zeitraum von 1984 bis 1986 ist vorwiegend durch das Auslaufen zeitlich befristeter

¹ Zur begrifflichen Abgrenzung vgl. Anhang VI. Diesem Abschnitt liegen die Ergebnisse eigener Untersuchungen zu den Finanzhilfen sowie die Ergebnisse des DIW zu den Steuervergünstigungen (März 1989) zugrunde. Abweichungen zu den im August 1989 vom DIW vorgelegten Subventionsdaten [DIW, 1989] beruhen darauf, daß das DIW die Steuervergünstigungen ab 1986 offensichtlich erneut aktualisiert, für die Zeitspanne zuvor jedoch die in Fritzsche et al. [1988] veröffentlichten Daten verwendet hat.

² Da für das Jahr 1982 Subventionsdaten in der Abgrenzung der Institute nicht vorliegen, wurde das Jahr 1981 als Basisjahr gewählt.

Tabelle 30 - Entwicklung der Subventionen in der Bundesrepublik 1981-1986

	1981	1984	1985	1986	1981- 1986	1981- 1984	1984- 1986
	Mrd. DM				durchschnittliche jährliche Veränderungsraten		
Subventionen	95,96	116,30	114,96	117,93	4,2	6,6	0,7
davon:							
Finanzhilfen	62,66	67,60	68,15	72,43	2,9	2,6	3,5
Bund(a)	39,99	43,30	43,92	47,98	3,7	2,7	5,3
Länder und Gemeinden	22,67	24,30	24,23	24,45	1,5	2,3	0,3
Steuervergünsti- gungen	33,30	48,70	46,81	45,50	6,4	13,5	-3,2
Nachrichtlich:							
Subventionen an Unternehmen ohne Wohnungsvermietung	75,27	93,29	92,91	95,82	4,9	7,4	1,3
Subventionen nach den VGR	29,13	36,21	37,81	41,29	7,2	7,5	6,7
Subventionen nach dem Subventions- bericht der Bundesregierung	57,30(b)	65,40	64,30	64,90	2,1(c)	3,3	-0,4
Eigenmittelkredite der KfW	0,71	3,22	5,52	5,96	53,0	65,5	36,0
(a) Einschließlich Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohlenein- satzes, ERP, BA und EG. - (b) 1980, da das Gesamtvolumen der Subven- tionen von Bund, Ländern und Gemeinden, ERP, EG für das Jahr 1981 nicht ausgewiesen wurde. - (c) 1980-1986.							

Quelle: Fritzsche et al. [1988]; Statistisches Bundesamt [d]; Deutscher Bundestag [lfd. Jgg.].

Steuervergünstigungen bedingt, die noch von der sozialliberalen Koalition beschlossen worden waren (Investitionszulage nach § 4b InvZulG, Investitionszulage für die Eisen- und Stahlindustrie). Über die gesamte Periode hinweg stiegen die Steuervergünstigungen stärker als die Finanzhilfen; nach 1984 beschleunigte sich die Zunahme der Finanzhilfen allerdings spürbar. Dabei stiegen die Ausgabensubventionen des Bundes (einschließlich European Recovery Program (ERP), Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes, BA sowie EG) ab dem Jahre 1986 drastisch an, vor allem wegen höherer Zahlungen zugunsten des Steinkohlenbergbaus und der Land- und Forstwirtschaft.

Tabelle 31 - Subventionen im Verhältnis zu ausgewählten gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen in der Bundesrepublik 1981-1986

	1981	1984	1985	1986
Subventionen in vH des Bruttosozialprodukts	6,2	6,6	6,2	6,1
Finanzhilfen in vH der Staatsausgaben(a)	12,4	12,4	12,1	12,3
Steuervergünstigungen in vH der Steuereinnahmen	8,6	11,9	10,2	9,6
Subventionen je Erwerbstätigen im Unternehmenssektor in DM(b)	3550	4609	4571	4677
(a) Staatsausgaben der Gebietskörperschaften nach Abgrenzung der VGR. - (b) Ohne Wohnungsvermietung.				

Quelle: Vgl. Tabelle 30.

199. Die Subventionsquote (Subventionen in vH des Bruttosozialprodukts) war im Jahre 1986 mit 6,1 vH um nur einen Zehntel Prozentpunkt niedriger als im Jahre 1981 (Tabelle 31). Auch der Anteil der Finanzhilfen an den Staatsausgaben sank lediglich geringfügig von 12,4 auf 12,3 vH. Die Relation zwischen Steuervergünstigungen und Steueraufkommen erhöhte sich hingegen von 8,6 auf 9,6 vH. Dies lag vor allem an der ab Jahresmitte 1984 angehobenen Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft, der (bis Ende 1986) befristeten Erweiterung des Schuldzinsenabzugs für selbstgenutzte Häuser, dem 1984 eingeführten Freibetrag für inländisches Betriebsvermögen sowie an den ab Mai 1983 gewährten Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen. Die Subventionen je Erwerbstätigen im Unternehmenssektor stiegen mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 5,7 vH.

200. Für die Jahre 1987 und 1988 liegen noch keine Subventionszahlen in der Abgrenzung der Institute vor. Zur Messung der Entwicklung am aktuellen Rand wurden hilfsweise Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) (Veröffentlichungsstand: März 1989) sowie aus dem Finanzbericht 1989 und dem Elften Subventionsbericht herangezogen (Tabelle 32). Die Summe der ausgewählten - amtlich veröffentlichten - Teilaggregate deckt den Subventionsansatz der Institute für 1986 zu knapp 98 vH ab; die Entwicklung der Subventionen als Summe ist damit

Tabelle 32 - Ausgewählte Komponenten der Subventionen in der Bundesrepublik 1986-1988

	1986	1987	1988	Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate 1986-1988
	Mrd. DM			vH
Subventionen, VGR(a)	34,38	37,59	41,20	9,5
Sonstige laufende Übertragungen an den Unternehmenssektor, VGR	3,91	4,07	4,05	1,8
Vermögensübertragungen an den Unternehmenssektor, VGR(b)	22,91	22,88	22,17	-1,6
Wohnungsbauprämie	0,91	0,86	0,84	-3,8
Wohngeld	3,42	3,74	3,80	5,4
Ausgaben für die Zwecke der landwirtschaftlichen Sozialpolitik	4,42	4,71	4,92	5,5
Steuervergünstigungen nach der Abgrenzung der Institute	45,50	45,97(c)	47,82(c)	2,5
Insgesamt	115,45	119,82	124,80	4,0
(a) Abzüglich der in den Steuervergünstigungen enthaltenen einbehaltenen Umsatzsteuer. - (b) Abzüglich der in den Steuervergünstigungen enthaltenen Investitionszulage. - (c) Planzahlen.				

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; BMF [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

praktisch bekannt. Danach expandierten die Subventionen von 1986 bis 1988 mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 4,0 vH und damit wiederum nur wenig schwächer als das nominale Bruttosozialprodukt (4,6 vH). Die Steuervergünstigungen stiegen durchschnittlich um 2,5 vH, die Finanzhilfen um fast 5 vH. Die Tatsache, daß zur Finanzierung der Steuerentlastung im Jahre 1990 nur der "Abbau von Steuervergünstigungen und Sonderregelungen für ein gerechteres und einfacheres Steuersystem" [Deutscher Bundestag, 1987, S. 50] beschlossen wurde, daß also die Finanzhilfen weitgehend unangetastet blieben, deutet darauf hin, daß "einnahmeverbessernde" Maßnahmen politisch populärer sind als Ausgabenkürzungen. Sicher sind diese Maßnahmen insgesamt begrüßenswert, denn die Nettoentlastung verbessert die Leistungs- und Investitionsanreize und das Streichen von Steuersubventionen vermindert die

Allokationsverzerrungen. Gleichwohl sollte bedacht werden, daß die Entlastung höher ausfiele, wenn zusätzlich die Ausgabensubventionen (Finanzhilfen), die rund doppelt so hoch sind wie die Steuervergünstigungen, gekürzt würden. Auch käme der Strukturwandel besser voran, denn gerade bei den Finanzhilfen dominiert das strukturkonservierende Element.

201. Die in Tabelle 33 aufgeführten Finanzhilfen des Bundes wurden deutlich stärker ausgeweitet als die Finanzhilfen der übrigen Gebietskörperschaften und der Sondervermögen, nämlich mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 8,7 vH. Maßgeblich dafür war vor allem, daß der Kohlepfennig stark angehoben wurde.¹ Aber auch die verstärkte Förderung der Luft- und Raumfahrtindustrie, die Aufstockung der Hilfen für die Werftindustrie sowie höhere Finanzhilfen zugunsten der Landwirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" und der Marktordnungsausgaben des Bundes trugen zum Anstieg bei.

2. Subventionen und Branchenstruktur: Wettbewerb wird verfälscht

202. Von allen Wirtschaftszweigen bekam im Jahre 1986 - wie auch schon bisher - die Landwirtschaft die meisten Subventionen (Tabelle 34); die Agrarsubventionen expandierten von 1981 bis 1986 fast doppelt so rasch wie die Subventionen insgesamt. Zu den wichtigen Subventionsempfängern zählen weiterhin die Deutsche Bundesbahn und der Kohlenbergbau.

Die Höhe der Subventionen sagt allerdings noch nichts über die allokativen Verzerrungen aus. Ein besserer Indikator dafür ist der Subventionsgrad, definiert als Anteil der sektorspezifischen Subventionen an der Nettowertschöpfung einer Branche. Gemessen am Subventionsgrad ist die Bundesbahn der Spitzenreiter, gefolgt von der Land- und Forstwirtschaft und dem Kohlenbergbau. Die Branchen mit überdurchschnittlich hohem Subventionsgrad beziehen insgesamt über zwei Drittel des gesamt-

¹ Die Höhe des Kohlepfennigs richtet sich nach der Preisdifferenz zwischen deutscher Steinkohle und konkurrierenden Energieträgern, die auf den Weltmärkten in US-Dollar fakturiert werden.

Tabelle 33 - Ausgewählte Finanzhilfen des Bundes 1986, 1987 und 1988 (Mrd. DM)

	1986	1987	1988
Zahlungen an die Deutsche Bundesbahn	13,16	13,16	13,29
Kohlepfennig(a)	2,95	5,18	5,30(b)
Ausgaben für landwirtschaftliche Sozialpolitik	4,42	4,71	4,92
Koks- und Kohlebeihilfe	1,40	2,30	2,40
Wohngeld	1,96	2,15	2,13
Wohnungswesen	2,43	2,23	1,89
Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"(c)	0,99	1,13	1,54
Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"(c)	0,32	0,33	0,40
Förderung der Luft- und Raumfahrt-industrie	0,36	0,35	0,94
Wohnungsbauprämien	0,91	0,86	0,84
Marktordnungsausgaben	0,34	0,42	0,87
Gasölverbilligung	0,65	0,66	0,66
Werfthilfen	0,14	0,14	0,28
Insgesamt	30,03	33,62	35,46

(a) Der Kohlepfennig wird vom Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes verausgabt. Die Bundesregierung rechnet dessen Ausgaben nicht zu den Finanzhilfen. - (b) Geschätzt. - (c) Bundesanteil.

Quelle: BMF [lfd. Jgg.]; - BMWI [unveröffentlichte Angaben].

ten Volumens der Subventionen, die an Unternehmen ohne Wohnungsvermietung fließen; ihr Anteil an der Beschäftigung beträgt knapp ein Fünftel und an der Wertschöpfung ein Sechstel.

203. Das Verarbeitende Gewerbe im ganzen erhält nur vergleichsweise geringe Subventionen; die Stützungsmaßnahmen für einzelne Branchen konzentrieren sich dort mehr auf Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse, also auf die außenwirtschaftliche Protektion [Donges, Schmidt et al., 1988]. Es gibt aber einige Ausnahmen: So wird der Schiffbau nach wie vor überdurchschnittlich hoch subventioniert, auch wenn dort der Subventionsgrad seit Anfang der achtziger Jahre deutlich gesunken ist. Vergleichsweise hohe Subventionen erhält auch die Tabakverarbeitung, die den Schwerpunkt ihrer Produktion nach Berlin verlagert hat und dort, wie andere Branchen auch, erhebliche Umsatzsteuerpräferenzen ge-

Tabelle 34 - Subventionen und Subventionsgrade nach Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik 1981-1986

	Subventionen			Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate	Subventionsgrad			Subventionen je Erwerbstätigen		
	1981	1984	1986	1981-1986	1981	1984	1986	1981	1984	1986
	Mill. DM				vH			DM		
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	15142	19207	23151	8,9	68,1	75,8	87,1	10754	13959	17303
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	8093	8355	9898	4,1	21,4	17,5	20,2	15931	16947	20241
Elektrizitäts- und Fernwärmeversorgung	1750	1925	2450	7,0	9,1	7,6	8,6	7848	8518	10652
Gasversorgung	324	327	213	-8,0	13,2	9,5	5,9	14087	14217	8875
Wasserversorgung	123	202	197	9,9	6,9	9,3	9,5	5125	8417	8565
Kohlenbergbau	5627	5660	6851	4,0	44,8	39,8	53,4	25462	27745	34954
Übriger Bergbau	269	241	187	-7,0	16,6	10,1	10,1	15824	15063	11688
Verarbeitendes Gewerbe	11703	17918	15123	5,3	2,9	4,0	2,9	1333	2224	1830
Chemische Industrie	1094	1174	1230	2,4	3,0	2,4	2,2	1779	1973	2013
Mineralölverarbeitung	200	205	205	0,5	4,6	4,8	2,6	5000	5857	6406
Herstellung v. Kunststoffwaren	183	294	256	6,9	1,9	2,4	1,7	810	1289	1024
Gummiverarbeitung	56	89	92	10,4	1,1	1,5	1,3	487	824	829
Gewinnung u. Verarbeitung von Steinen und Erden	276	485	418	8,7	2,6	4,1	3,5	1216	2354	2212
Feinkeramik	44	66	61	6,8	2,1	3,1	2,8	733	1269	1220
Herstellung u. Verarbeitung von Glas	62	87	73	3,3	1,8	2,5	1,8	756	1225	1028
Eisenschaffende Industrie	622	2370	947	8,8	5,3	20,4	7,4	2101	9793	4154
NE-Metallerzeugung	184	229	231	4,7	4,8	5,0	4,0	2453	3271	3208
Gießerei	66	121	108	10,4	1,3	2,3	1,7	545	1163	1000
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung	153	314	250	10,3	1,5	2,8	1,8	552	1203	909
Stahl- und Leichtmetallbau	178	281	227	5,0	1,8	3,0	2,2	952	1790	1419

	Subventionen			Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate	Subventionsgrad			Subventionen je Erwerbstätigen		
	1981	1984	1986		1981	1984	1986	1981	1984	1986
	Mill. DM				vH			DM		
Maschinenbau	1488	2579	2036	6,5	2,8	4,6	3,1	1343	2584	1892
Herstellung von Büromaschinen, ADV-Geräten und -Einrichtungen	128	137	185	7,6	2,3	1,7	1,9	1662	1631	1907
Straßenfahrzeugbau	631	979	909	7,6	1,3	1,8	1,4	666	1045	933
Schiffbau	855	631	475	-11,1	34,2	26,0	22,0	14741	13426	11047
Luft- und Raumfahrzeugbau	703	528	569	- 4,1	18,6	13,2	12,1	12121	9429	9328
Elektrotechnik	1584	2113	2233	7,1	3,1	3,5	3,1	1444	2072	2008
Feinmechanik, Optik	177	267	257	7,7	1,6	2,7	2,2	753	1362	1212
Erzeugung von EBM-Waren	237	403	324	6,5	1,7	2,5	1,7	707	1263	973
Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren	38	107	58	8,8	1,2	3,2	1,5	418	1274	667
Holzbearbeitung	66	108	90	6,4	2,8	4,5	3,6	1138	2038	1800
Holzverarbeitung	277	546	424	8,9	2,1	4,2	3,3	769	1717	1432
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugung	61	105	99	10,2	2,2	2,8	2,1	1109	2019	1833
Papier- und Pappeverarbeitung	146	207	183	4,6	2,7	3,5	2,7	1132	1800	1605
Druckerei, Vervielfältigung	203	344	297	7,9	2,1	3,0	2,4	940	1720	1470
Ledergewerbe	44	103	67	8,8	1,3	3,3	2,1	373	1073	770
Textilgewerbe	264	463	405	8,9	2,6	4,3	3,3	822	1734	1582
Bekleidungsgewerbe	202	381	288	7,4	2,5	4,6	3,3	671	1477	1166
Ernährungsgewerbe (ohne Getränkeherstellung)	963	1496	1381	7,5	3,3	4,5	3,8	1284	2140	2019
Getränkeherstellung	256	398	383	8,4	4,3	6,0	5,6	2169	3720	3792
Tabakverarbeitung	262	308	362	6,7	14,0	21,1	16,5	10480	14000	18100

noch Tabelle 34

	Subventionen			Durchschnitt- liche jähr- liche Verän- derungsrate	Subventionsgrad			Subventionen je Erwerbstätigen		
	1981	1984	1986	1981-1986	1981	1984	1986	1981	1984	1986
	Mill. DM				vH			DM		
<i>Baugewerbe</i>	3044	3705	3096	0,3	3,3	4,1	3,3	1491	1963	1765
Bauhauptgewerbe	2465	2598	2135	-2,8	4,3	4,6	3,8	1932	2263	2049
Ausbaugewerbe	579	1107	961	10,7	1,7	3,2	2,6	757	1498	1350
<i>Handel und Verkehr</i>	20498	23848	24023	3,2	9,8	10,0	9,5	4148	4997	5032
Großhandel, Handelsvermittlung	762	1373	965	4,8	1,2	1,8	1,2	565	1039	733
Einzelhandel	1396	1947	1519	1,7	2,0	2,5	1,9	657	694	756
Eisenbahnen	12304	13165	13309	1,6	92,0	97,9	106,1	34856	41012	44661
Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen	776	719	702	-2,0	20,6	23,1	26,0	10778	11234	11323
Übriger Verkehr	4065	4672	5121	4,7	13,4	12,8	12,3	7500	8636	8875
Deutsche Bundespost	1195	1972	2407	15,0	4,3	6,2	7,3	2376	3905	4701
<i>Dienstleistungsunternehmen</i>	15086	18559	18205	3,8	6,4	6,4	5,6	4280	5075	4703
Kreditinstitute	180	154	196	1,7	0,3	0,2	0,3	334	272	331
Versicherungsunternehmen	3139	3545	2956	-1,2	26,8	22,8	17,0	15312	17209	14076
Gastgewerbe, Heime	611	877	669	1,8	3,4	4,2	2,8	788	1107	809
Bildung, Wissenschaft, Kultur	2183	2522	2495	2,7	14,4	12,6	11,5	8910	10008	9241
Gesundheits- u. Veterinärwesen	6281	7333	8069	5,1	20,1	21,8	22,6	12292	13480	13817
Übrige Dienstleistungsunternehmen	2692	4128	3820	7,3	2,6	3,2	2,5	2154	3183	2754
Noch nicht sektoralisiert	1699	1699	2322	x	x	x	x	x	x	x
<i>Unternehmen ohne Wohnungsvermietung</i>	75265	93291	95818	4,9	7,6	8,2	7,6	3550	4609	4677
<i>Nachrichtlich:</i>										
Wohnungsvermietung	20696	23004	22112	1,3	-	-	-	-	-	-
Alle Unternehmen	95961	116295	117930	4,2	9,2	9,6	8,8	x	x	x

Quelle: Vgl. Tabelle 30.

nießt.¹ Wegen der befristet gewährten Stahlhilfe ist auch der Subventionsgrad der Eisenschaffenden Industrie - vorübergehend - stark gestiegen.

204. Gemessen an den Subventionen je Beschäftigten nimmt wiederum die Bundesbahn den Spitzenplatz ein: 1986 wurde jeder Arbeitsplatz mit nahezu 45000 DM bezuschußt. An zweiter Stelle rangiert der Kohlenbergbau (35000 DM). Überdurchschnittlich hohe Subventionen je Beschäftigten erhalten ferner die Landwirtschaft, die Versicherungen, das Gesundheitswesen, der Übrige Bergbau, die Schifffahrt, die Versorgungswirtschaft, der Bereich Bildung und Wissenschaft, der Übrige Verkehr sowie - im Verarbeitenden Gewerbe - die Tabakverarbeitung, der Schiffbau sowie der Luft- und Raumfahrzeugbau. Die übrigen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes liegen - mit Ausnahme der Mineralölverarbeitung - deutlich unter dem Durchschnitt. Gleiches gilt für das Baugewerbe, den Handel, die Kreditinstitute, das Gastgewerbe und die übrigen Dienstleistungen.

205. Um die sektorspezifischen Begünstigungen und Diskriminierungen aufgrund ungleich verteilter Subventionsgrade zu quantifizieren, wurden die tatsächlich gezahlten Subventionen jenen gegenübergestellt, die sich ergeben würden, wenn der Subventionsgrad bei allen Branchen gleich wäre (Tabelle 35). Die Differenz kann als Maßzahl der allokativen Verzerrungen gelten. Eine negative (positive) Differenz drückt aus, was ein überdurchschnittlich (unterdurchschnittlich) subventionierter Wirtschaftszweig zurückzahlen müßte (zusätzlich erhielte), wenn der Staat die Allokation nicht verfälschen und das volkswirtschaftliche Subventionsvolumen konstant halten wollte; unter der Annahme unverzerrter Güterpreise entspricht dies dem Konzept der effektiven Protektion [Donges, Schmidt et al., 1988].

¹ In der Tabakverarbeitung ist die Nettowertschöpfung (zu Faktorkosten) in Relation zur Bruttowertschöpfung vor allem wegen der Tabaksteuer extrem niedrig. Im Jahre 1986 betrug der Anteil der Nettowertschöpfung an der Bruttowertschöpfung nur 14 vH, verglichen mit 83 vH im Durchschnitt aller Unternehmen. Daher ist es für die Unternehmen attraktiv, in Berlin zu produzieren und so die Vorteile der Umsatzsteuerpräferenz zu nutzen.

Tabelle 35 - Zur Herstellung von Allokationsneutralität hypothetisch erforderliche Umschichtung des Subventionsvolumens in der Bundesrepublik 1981, 1984 und 1986

	Subventionen			Subventionen je Erwerbstätigen		
	1981	1984	1986	1981	1984	1986
	Mill. DM			DM		
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	-13459	-17133	-21131	-9559	-12452	-15793
Elektrizitäts- und Fernwärmeversorgung	-288	153	-285	-1290	679	-1237
Gasversorgung	-139	-46	61	-6028	-1984	2550
Wasserversorgung	12	-25	-39	518	-1021	-1696
Kohlenbergbau	-4678	-4496	-5877	-21165	-22039	-29982
Übriger Bergbau	-146	-46	-46	-8614	-2895	-2858
Chemische Industrie	1636	2774	3022	2661	4663	4946
Mineralölverarbeitung	127	142	388	3171	4052	12131
Herstellung von Kunststoffwaren	550	694	884	2434	3044	3536
Gummiverarbeitung	328	407	455	2855	3766	4098
Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden	540	486	496	2377	2359	2623
Feinkeramik	118	110	106	1965	2113	2122
Herstellung und Verarbeitung von Glas	206	203	234	2510	2864	3294
Eisenschaffende Industrie	265	-1420	24	894	-5869	104
NE-Metallerzeugung	106	143	210	1410	2045	2921
Gießerei	333	314	364	2756	3021	3367
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung	626	619	817	2261	2373	2971
Stahl- und Leichtmetallbau	581	475	545	3106	3024	3409
Maschinenbau	2480	1967	2975	2238	1971	2765
Herstellung v. Büromaschinen, ADV-Geräten und -Einrichtungen	291	508	545	3781	6052	5618
Straßenfahrzeugbau	2954	3546	3950	3116	3784	4055
Schiffbau	-666	-432	-311	-11480	-9197	-7231
Luft- und Raumfahrzeugbau	-417	-202	-212	-7190	-3601	-3476
Elektrotechnik	2315	2848	3281	2110	2792	2951
Feinmechanik, Optik	646	537	614	2749	2740	2897
Erzeugung von Eisen-, Blech- und Metallwaren	850	941	1116	2538	2950	3352
Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren	206	165	230	2259	1959	2642
Holzbearbeitung	114	90	101	1967	1697	2013
Holzverarbeitung	721	519	564	2002	1632	1906
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappelerzeugung	152	198	260	2770	3817	4820
Papier- und Papperverarbeitung	257	279	336	1994	2425	2945
Druckerei, Vervielfältigung	539	584	633	2496	2922	3136
Ledergewerbe	217	153	180	1839	1594	2067
Textilgewerbe	503	415	518	1567	1553	2023
Bekleidungsgewerbe	412	294	379	1367	1139	1534
Ernährungsgewerbe (ohne Getränkeherstellung)	1277	1253	1354	1703	1793	1980
Getränkeherstellung	197	143	137	1671	1333	1352
Tabakverarbeitung	-121	-189	-196	-4821	-8572	-9783
Bauhauptgewerbe	1925	1998	2114	1509	1740	2029
Ausbaugewerbe	1945	1738	1836	2542	2352	2578
Großhandel, Handelsvermittlung	4204	5007	5212	3119	3790	3958
Einzelhandel	3850	4350	4683	1813	2154	2332

noch Tabelle 35

	Subventionen			Subventionen je Erwerbstätigen		
	1981	1984	1986	1981	1984	1986
	Mill. DM			DM		
Eisenbahnen	-11292	-12065	-12357	-31990	-37585	-41465
Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen	-491	-465	-497	-6816	-7260	-8015
Übriger Verkehr	-1768	-1679	-1955	-3262	-3104	-3387
Deutsche Bundespost	909	611	113	1807	1210	221
Kreditinstitute	3958	5653	5120	7344	9988	8634
Versicherungsunternehmen	-2254	-2275	-1634	-10994	-11042	-7783
Gastgewerbe, Heime	767	819	1163	989	1034	1406
Bildung, Wissenschaft, Kultur	-1036	-889	-846	-4229	-3526	-3134
Gesundheits- und Veterinärwesen	-3921	-4587	-5354	-7674	-8432	-9167
Übrige Dienstleistungsunternehmen	5256	6510	8040	4204	5019	5797
Unternehmen insgesamt (ohne Wohnungs- vermietung)	±0	±0	±0	±0	±0	±0
Nachrichtlich:						
Verarbeitendes Gewerbe einschließlich Baugewerbe und ohne Schiffbau, Luft- u. Raumfahrt sowie Tabakverarbeitung	23418	23123	28668	2193	2355	2898
Handel	8054	9357	9895	2320	2800	2976
Dienstleistungen ohne Versicherungen, Bildung und Wissenschaft sowie Gesund- heits- und Veterinärwesen	9981	12982	14323	3893	4890	5103

Quelle: Vgl. Tabelle 30; eigene Berechnungen.

Die Land- und Forstwirtschaft, die Eisenbahnen und der Steinkohlenbergbau müßten beträchtliche Beträge an diesen fiktiven "Subventions-Umverteilungs-Fonds" abführen, nämlich zusammen fast 40 Mrd. DM. Erstattungsansprüche müßten auch geltend gemacht werden gegenüber dem Übrigen Bergbau, der Schifffahrt, dem Übrigen Verkehr, den Versicherungen, dem Sektor Bildung und Wissenschaft, dem Gesundheits- und Veterinärwesen, der Energie- und Wasserversorgung sowie - innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes - dem Schiffbau, dem Luft- und Raumfahrzeugbau sowie der Tabakverarbeitung. Hingegen könnten das Verarbeitende Gewerbe im ganzen und das Baugewerbe einen Anspruch an den Fonds in Höhe von fast 30 Mrd. DM geltend machen, der Handel in Höhe von fast 10 Mrd. DM und die übrigen Dienstleistungsbereiche in Höhe von nahezu 15 Mrd. DM. Insgesamt müßte der Staat also mehr als die Hälfte des Subventionsvolumens intersektoral umverteilen, wenn er sich an den im Subventionsbericht postulierten Grundsatz, die Subventionspolitik solle den Wettbewerb nicht verzerren, halten würde. Allerdings

wäre ein Verzicht auf Subventionen allemal besser als deren gleichmäßige Dosierung.

3. Subventionen und Außenhandel: Verzerrungen der Spezialisierungsstruktur

206. Subventionen verfälschen nicht nur den Wettbewerb zwischen inländischen Anbietern, sondern auch zwischen inländischen und ausländischen Anbietern. Sie wirken also auf Höhe und Struktur des Außenhandels ein. Um zu untersuchen, wie sich die Subventionsstruktur auf die Außenhandelsstruktur auswirkt, wurden die Industriebranchen in drei Kategorien unterteilt, nämlich in Heckscher-Ohlin-Industrien, immobile Schumpeter-Industrien und mobile Schumpeter-Industrien (Ziffern 43 ff.). Deren branchenspezifische Subventionssgrade wurden mit den RCA-Koeffizienten¹ verglichen (Tabelle 36).

Bei den Heckscher-Ohlin-Branchen hat sich der Subventionsgrad fast durchweg erhöht - unabhängig davon, ob sich der RCA-Koeffizient verschlechterte oder verbesserte. Im Durchschnitt der Heckscher-Ohlin-Branchen stieg er von 3,1 vH im Jahre 1981 auf 3,5 vH im Jahre 1986, verglichen mit jeweils 2,9 vH im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes. Es haben somit vor allem Erhaltungssubventionen an Bedeutung gewonnen; das hat eine weitergehende Spezialisierung der deutschen Wirtschaft, vor allem in Richtung auf humankapitalintensive Produktionen, gehemmt. Bei den immobilien Schumpeter-Industrien erhielten die Feinmechanik und Optik sowie der Maschinenbau mehr Subventionen. Weil jedoch die Staatshilfen zugunsten des Luft- und Raumfahrzeugbaus deutlich sanken, blieb der durchschnittliche Subventionsgrad konstant. Bei den mobilen Schumpeter-Branchen ging er hingegen um einen halben Prozentpunkt zurück. Ursache hierfür war vor allem, daß sich der Subventionsgrad bei der Mineralölverarbeitung beinahe halbierte. Staatshilfen für forschungsintensive Wirtschaftszweige, wie sie die Schumpeter-Indu-

¹ Die RCA-Koeffizienten messen die relative Wettbewerbsposition einer Branche; darin kommen freilich nicht nur komparative Kostenvorteile oder -nachteile zum Ausdruck, sondern auch Auswirkungen der Protektion. Zur Berechnung vgl. Ziffer 46.

Tabelle 36 - RCA-Koeffizienten und Subventionsgrade im Verarbeitenden Gewerbe in der Bundesrepublik 1981-1986

	RCA-Koeffizient		Subventionsgrad		Veränderung 1981-1986	
	1981	1986	1981	1986	RCA-Koeffizient	Subventionsgrad
Durchschnitt der Heckscher-Ohlin-Industrien	- 39,6	- 39,3	3,1	3,5	0,3	0,4
Schiffbau	43,9	82,8	34,2	22,0	38,9	-12,2
Holzbearbeitung	-136,4	-104,0	2,8	3,6	32,4	0,8
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- u. Pappeerzeugung	-110,2	- 87,5	2,2	2,1	22,7	- 0,1
Ledergewerbe	-150,9	-130,9	1,3	2,1	20,0	0,8
Papier- u. Pappeverarbeitung	12,6	31,2	2,7	2,7	18,6	± 0,0
Holzverarbeitung	- 38,8	- 23,5	2,1	3,3	15,3	1,2
Herstellung u. Verarbeitung von Glas	- 23,1	- 7,8	1,8	1,8	15,3	± 0,0
Bekleidungsgewerbe	-111,0	- 96,6	2,5	3,3	14,4	0,8
Getränkeherstellung	- 94,8	- 80,8	4,3	5,6	14,0	1,3
Feinkeramik	- 35,3	- 21,4	2,1	2,8	13,9	0,7
Erzeugung von EBM-Waren	17,8	29,7	1,7	1,7	11,9	± 0,0
Gewinnung u. Verarbeitung v. Steinen u. Erden	- 31,6	- 19,9	2,6	3,5	11,7	0,9
Druckerei, Vervielfältigung	79,1	89,8	2,1	2,4	10,7	0,3
Textilgewerbe	- 73,1	- 67,5	2,6	3,3	5,6	0,7
Gummiverarbeitung	- 22,6	- 19,0	1,1	1,3	3,6	0,2
Ernährungsgewerbe (ohne Getränkeherstellung)	- 53,6	- 50,8	3,3	3,8	2,8	0,5
Herstellung v. Musikinstrumenten, Spielwaren	- 41,2	- 42,3	1,2	1,5	- 1,1	0,3
NE-Metallerzeugung	- 74,6	- 77,0	4,8	4,0	- 2,4	- 0,8
Tabakverarbeitung	84,1	69,0	14,0	16,5	-15,1	2,5
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung	50,1	34,2	1,5	1,8	-15,9	0,3
Eisenschaffende Industrie	22,8	3,5	5,3	7,4	-19,3	2,1
Gießerei	50,6	28,0	1,3	1,7	-22,6	0,4
Stahl- und Leichtmetallbau	103,0	77,6	1,8	2,2	-25,4	0,4
Durchschnitt der immobilien Schumpeter-Industrien	77,8	74,9	2,6	2,6	- 2,9	± 0,0
Luft- und Raumfahrzeugbau	- 54,1	- 33,2	18,6	12,1	20,9	- 6,5
Feinmechanik, Optik	3,2	3,4	1,6	2,2	0,2	0,6
Maschinenbau	103,0	95,4	2,8	3,1	- 7,6	0,3
Straßenfahrzeugbau	94,4	85,8	1,3	1,4	- 8,6	0,1
Durchschnitt der mobilen Schumpeter-Industrien	- 13,7	- 12,2	3,0	2,6	1,5	- 0,4
Herstellung v. Büromaschinen, ADV-Geräten u. -Einrichtungen	- 31,8	- 11,9	2,3	1,9	19,9	- 0,4
Herstellung v. Kunststoffwaren	12,1	24,4	1,9	1,7	12,3	- 0,2
Chemische Industrie	9,7	14,3	3,0	2,2	4,6	- 0,8
Elektrotechnik	14,8	12,7	3,1	3,1	- 2,1	± 0,0
Mineralölverarbeitung	-165,4	-213,4	4,6	2,6	-48,0	- 2,0
Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes	0,0	0,0	2,9	2,9	x	± 0,0

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

strien darstellen, werden in der Regel aus wachstumspolitischen Gründen gewährt. Ökonomisch fragwürdig sind sie trotzdem, weil häufig das gefördert wird, was andernorts schon erfunden wurde und importiert werden könnte. So legt die Subventionspolitik möglicherweise den Grundstein für künftige Überkapazitäten. Zu bezweifeln ist auch, daß staatliche Technologiepolitik immer und überall die beabsichtigte innovationsfördernde Wirkung hat [Klodt, 1987]. Daß es auch ohne Subventionen geht, zeigt die Verbesserung der RCA-Koeffizienten bei der Büro- und Datentechnik, der Herstellung von Kunststoffwaren und der Chemischen Industrie.

4. Resumée: Strategien für einen Subventionsabbau

207. Die Erfahrung hat gezeigt, daß es nicht leicht ist, Subventionen zu kürzen, denn so etwas ist für die davon Betroffenen schmerzlich. Unternehmen, die aus dem "Sauerstoffzelt staatlicher Fürsorglichkeit" (Schumpeter) entlassen werden, geraten möglicherweise in Atemnot. Würde die Bundesregierung gleichzeitig mit den Subventionen die einkommens- und gewinnabhängigen Steuern senken, so könnte sie den politischen Widerstand gegen Subventionskürzungen mindern. Viele Unternehmen könnten sogar einen Vorteil daraus ziehen. Das Institut für Weltwirtschaft wiederholt seinen früheren Vorschlag, Subventionsabbau und Steuersenkungen als integrale Bestandteile eines wirtschaftspolitischen Gesamtkonzepts zu betrachten [Gerken et al., 1985]. Erwägenswert wäre es dabei, die Steuern stärker als im Gleichschritt mit den Subventionen zu senken. Wenn dabei kurzfristig das Staatsdefizit stiege, wäre dies unbedenklich, denn dadurch würde die Ausgabephantasie eingedämmt. Da Subventionsabbau und Steuersenkung zudem auf mittlere Sicht mehr Realeinkommen und damit auch mehr Staatseinnahmen versprechen, würde zugleich die Voraussetzung für einen mittelfristigen Budgetausgleich geschaffen.

208. Der Subventionsabbau sollte, wie schon begründet, schwerpunktmäßig bei den Finanzhilfen ansetzen. Hier ist die Rasenmäher-Methode, bei der alle Finanzhilfen im gleichen (relativen) Ausmaß reduziert werden, wohl die beste Strategie. Denn erstens würden die politischen Widerstände minimiert, weil alle davon gleichermaßen betroffen wären, und

die Bundesregierung würde deutlich signalisieren, daß sie künftig nicht mehr gewillt ist, Ausnahmen von der Regel zuzulassen. Zweitens würden die Allokationsverzerrungen rascher abgebaut, und der Strukturwandel käme besser voran als bei einem Konzept, das strukturschwache Branchen bevorzugt.

209. Gegen die Rasenmäher-Methode werden freilich auch Einwände erhoben:

- Oft wird argumentiert, sie sei theoretisch zwar überzeugend, aber kein praktikables Konzept, da die Bundesregierung geltende Verträge nicht brechen könne. Dieser Einwand überzeugt nicht. Denn in den meisten Fällen gibt es keine vertraglichen Abmachungen, die die Bundesregierung auf eine bestimmte Summe und auf eine bestimmte Frist festlegen. Sie ist in keiner Weise daran gehindert, dort linear zu kürzen, wo es befristete Abmachungen nicht gibt, und auch nicht daran, voranzukündigen, daß beim Auslaufen eines "Subventions-Abkommens" in jedem Fall linear gekürzt wird.
- Ein anderes Argument lautet, Subventionen ließen sich nicht alle über einen Kamm scheren und sollten daher nicht regelgebunden reduziert werden. Es sei vielmehr ein kasuistisch-selektives Vorgehen geboten. Dies ist gewiß richtig, aber es müßte implizieren, daß bei den hochsubventionierten Bereichen relativ stärker gekürzt würde als bei den anderen Bereichen, denn dadurch käme der Abbau der Allokationsverzerrungen rascher voran als bei einem linearen Konzept. Wie die Erfahrung zeigt, ist jedoch das Plädoyer für selektives Vorgehen meistens anders gemeint: Man hofft, daß nur bei den anderen kräftig gekürzt wird und man selbst ungeschoren bleibt. Bei der diskretionären Methode ist somit bereits programmiert, daß es so gut wie keinen Subventionsabbau gibt und es bei Ankündigungen bleibt.

210. Hält die Bundesregierung die Rasenmäher-Methode aus politischen Gründen für nicht anwendbar, so kann sie auch eine andere Strategie wählen; es muß aber auf jeden Fall eine regelgebundene sein. Bei den strukturschwachen Wirtschaftszweigen könnten die Finanzhilfen eingefroren und bei den übrigen Branchen linear gekürzt werden. Es ist auch eine Kürzungsvorgabe nach Ministerialbereichen denkbar - der zuständi-

ge Fachminister entscheidet, wo gekürzt wird. Worauf es ankommt, ist eine verbindliche Festlegung.

211. Subventionen haben jedoch nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Dimension: Neben der Verringerung des Finanzhilfsvolumens ist eine Lockerung der Verwendungsaufgaben anzustreben, weil diese strukturelle Anpassungsprozesse erschweren. Ferner sollte die Subventionspolitik überschaubarer werden. Sie sollte sich auf wenige Programme mit einem jeweils klar definierten Ziel beschränken [Donges, Schmidt et al., 1988].

212. Die Vollendung des EG-Binnenmarktes stellt nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Wirtschaftspolitik vor neue Herausforderungen. Ein mutiger Subventionsabbau setzte nicht nur finanzielle Ressourcen für die angekündigte Steuerentlastung der Unternehmen, die aus wettbewerbspolitischen Gründen dringend geboten ist, frei. Er förderte auch die Innovations- und Investitionskraft der deutschen Wirtschaft. Und er würde vielleicht die Regierungen anderer Länder auf diesem Gebiet zum "Imitationswettbewerb" anregen (vgl. Anhang VII)

IV. Senkung der Steuern: Die Konkurrenz zieht davon

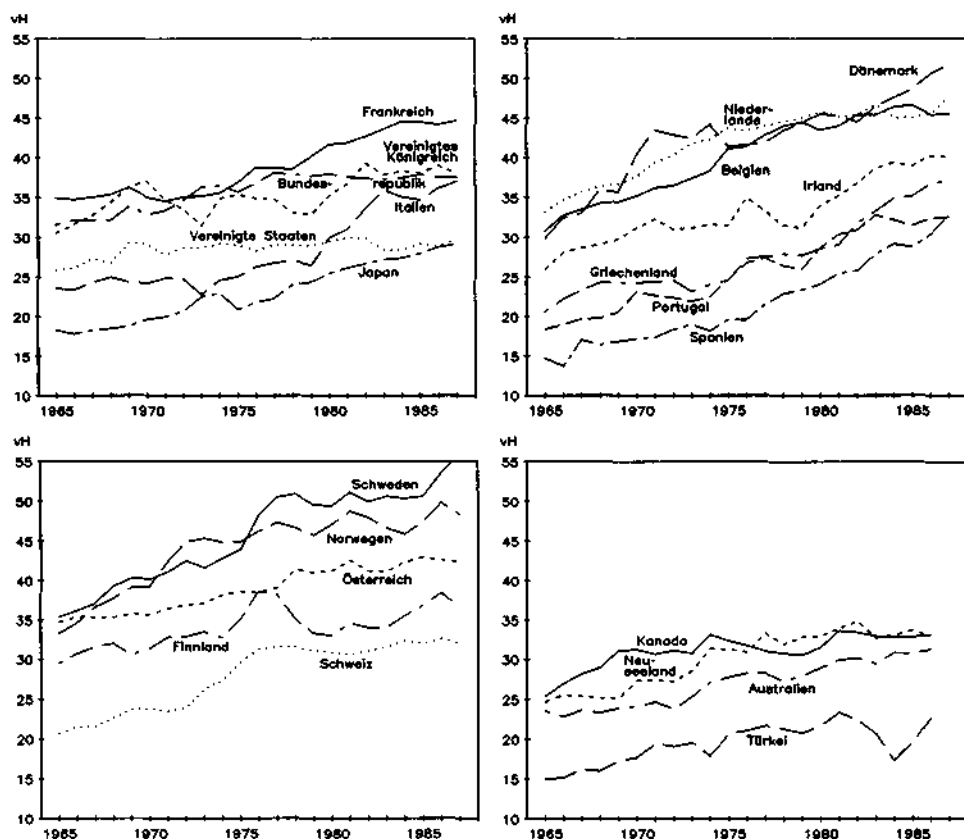
1. Entwicklung der Abgabenquote: Wo steht die Bundesrepublik im internationalen Vergleich?

213. Die Bundesregierung sieht es als ihre Aufgabe an, die Abgabenbelastung zu senken. Nach der Korrektur des Einkommensteuertarifs in den Jahren 1986 und 1988 und der Steuerreform von 1990 hält die Bundesregierung eine Reform der Unternehmensbesteuerung für erforderlich. Eine Senkung der Steuern auf Unternehmensgewinne ist im Hinblick auf die Attraktivität des Standorts Bundesrepublik ähnlich bedeutsam wie die Maßnahmen zur Deregulierung oder der Abbau der Subventionen.

214. In allen großen Industrieländern ist die Abgabenbelastung, gemessen am Aufkommen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, langfristig (1965-1987) gestiegen

[OECD, d, 1988], wenn auch in unterschiedlichem Maße. In Frankreich, Italien und Japan nahm die Quote - bei sehr ähnlichem Verlauf - um 9-13 Prozentpunkte zu (Schaubild 23), in der Bundesrepublik, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten - bei ebenfalls ähnlichem Verlauf - um 3-8 Prozentpunkte. In vielen Ländern hat sich allerdings in den achtziger Jahren der Anstieg der Abgabenquote nennenswert abgeflacht; in einigen Ländern verharrte die Abgabenbelastung auf dem Anfang der achtziger Jahre erreichten Niveau.

Schaubild 23 - Entwicklung der Abgabenbelastung in ausgewählten OECD-Ländern 1965-1987 (vH) (a)



(a) Aufkommen aus Steuern und Sozialbeiträgen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: OECD [d].

215. Im Jahre 1980, das für einige Länder in etwa den Zeitpunkt der Änderung im Anstiegstempo der Abgabenquote kennzeichnet, war die Belastung durch Steuern und Sozialbeiträge am höchsten in Schweden, Norwegen, den Niederlanden und Dänemark (Tabelle 37). Die Bundesrepublik nahm unter den 21 (in den Vergleich einbezogenen) OECD-Ländern zusammen mit Frankreich und Österreich einen Platz im hinteren Mittelfeld ein.¹

216. Im Hinblick auf die Frage nach der Standortqualität ist bedeutsam, wie die Abgabenquoten für Länder mit ähnlichem Entwicklungsniveau aussehen. Mißt man das Entwicklungsniveau am Bruttoinlandsprodukt (in Preisen und zu Wechselkursen des Jahres 1985) je Einwohner, dann zeigt sich, daß bei gegebenem Einkommensniveau die Abgabenbelastung im Jahre 1980 vergleichsweise niedrig war in der Schweiz, in den Vereinigten Staaten, in Kanada, in Japan und in Australien (Schaubild 24). Vergleichsweise hoch war sie in Belgien, den Niederlanden und in den skandinavischen Ländern (ausgenommen Finnland). Nach 1980 hat die Belastung in einigen Ländern bei steigendem Realeinkommen nicht zu-, sondern sogar abgenommen. Zu diesen Ländern zählen - außer den Vereinigten Staaten und Neuseeland - die Niederlande und die Bundesrepublik. Allerdings war die Belastung in diesen beiden Ländern im Jahre 1986 dennoch deutlich höher als beispielsweise in den nordamerikanischen Ländern, in Japan, in Australien oder in der Schweiz. Diese Länder sind, was den Wettbewerb der Standorte betrifft, in steuerlicher Hinsicht besser gerüstet als die Bundesrepublik.

217. Nach 1986 sind in einigen Ländern teilweise grundlegende Steuerrechtsänderungen in Kraft getreten. Dies hat sich in den globalen Abgabenquoten der betreffenden Länder noch nicht nennenswert niederschlagen. Deutlich hat aber die Belastung im Vereinigten Königreich abgenommen. Die Rangfolge der Länder hat sich deshalb nach 1986 insbe-

¹ Bei gegebener Abgabenquote ist das Steuerleid der Bürger eines Landes nicht unabhängig von dessen Einkommensniveau. Bei einem höheren Einkommensniveau mag eine bestimmte Steuerbelastung als weniger drückend empfunden werden als bei einem niedrigen. Das Steuerleid in diesem Sinne kann man am Quotienten aus Abgabenquote und Einkommensniveau messen (Tabelle A14). Dabei ist freilich bedeutsam, welche Staatsausgaben durch die Abgaben an den Staat finanziert werden.

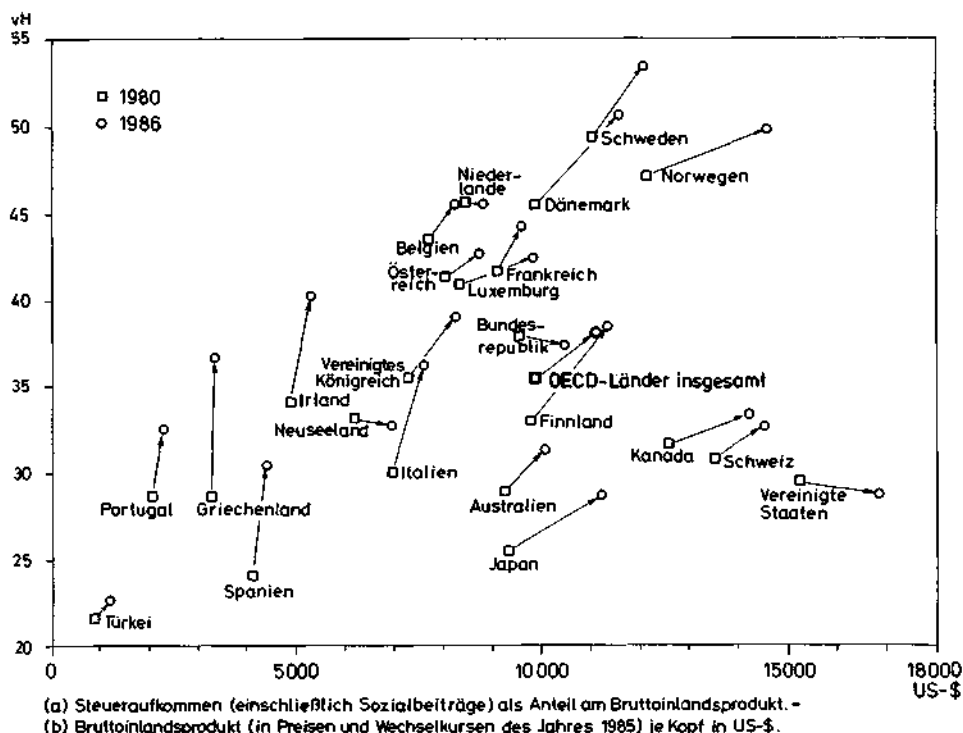
Tabelle 37 - Abgabenbelastung in ausgewählten OECD-Ländern 1965, 1980 und 1986

	Abgabenquote(a)					
	1965		1980		1986	
	vH	Rang	vH	Rang	vH	Rang
Bundesrepublik	31,6	16	38,0	14	37,5	11
Australien	23,5	6	29,0	5	31,4	4
Belgien	30,8	15	43,5	17	45,4	17
Dänemark	29,9	13	45,5	18	50,6	20
Finnland	29,5	12	33,0	10	38,4	12
Frankreich	35,0	20	41,7	16	44,2	16
Griechenland	20,6	4	28,6	3	36,7	10
Irland	26,0	11	34,0	12	40,2	14
Italien	23,6	7	30,0	7	36,2	9
Japan	18,3	2	25,5	2	28,8	1
Kanada	25,4	9	31,6	9	33,2	8
Neuseeland	24,7	8	33,0	10	32,9	7
Niederlande	33,2	17	45,8	19	45,5	18
Norwegen	33,3	18	47,1	20	49,8	19
Österreich	34,7	19	41,2	15	42,6	15
Portugal	18,4	3	28,7	4	32,4	5
Schweden	35,4	21	49,4	21	53,5	21
Schweiz	20,7	5	30,8	8	32,6	6
Spanien	14,7	1	24,1	1	30,4	3
Vereinigte Staaten	25,9	10	29,5	6	28,9	2
Vereinigtes Königreich	30,6	14	35,3	13	39,0	13
OECD-Länder insgesamt(b)	26,6	x	35,1	x	38,1	x
(a) Steueraufkommen und Sozialbeiträge als Anteil am Bruttoinlandsprodukt. - (b) Ungewogener Durchschnitt.						

Quelle: OECD [d].

sondere in der Weise geändert, daß das Vereinigte Königreich nach vorn gerückt ist [Boss, 1989]. Für die Bundesrepublik folgt aus alledem, daß sie inzwischen bei der globalen Abgabenbelastung einen Mittelplatz einnimmt. Der Abstand zu den Vereinigten Staaten ist nicht kleiner geworden; der Abstand zu anderen Industrieländern scheint in jüngster Zeit aufgrund der Steuersenkungen im Ausland jedoch größer geworden zu sein.

Schaubild 24 - Steuerbelastung (a) und Entwicklungsniveau (b) in den OECD-Ländern 1980 und 1986



Quelle: OECD [c; d]; eigene Berechnungen.

2. Gewinn- und Einkommensteuerbelastung: Handicaps für den Standort Bundesrepublik

218. Globalindikatoren für die Steuerbelastung sind wenig aussagekräftig, wenn man die Attraktivität des Standorts Bundesrepublik für potentielle Investoren und für mobile Arbeitskräfte beurteilen will. Statt dessen ist im konkreten Fall auf die Belastung der Unternehmensgewinne und der Arbeitseinkommen abzustellen. Hierbei sind grundsätzlich Unterschiede in den Steuersätzen und Unterschiede in den Vorschriften zur Ermittlung der jeweiligen Bemessungsgrundlagen einzubeziehen. Die Abgrenzungs- und Bewertungsregeln in wichtigen Industrieländern sind zwar im Detail verschieden, es hat aber in den achtziger Jahren in mancher Hinsicht - häufig in Verbindung mit Korrekturen der Steuersätze -

insgesamt ein Stück Annäherung gegeben [Boss, 1988; Leibfritz, Parsche, 1988; Fuest, Kroker, 1987]. Somit ist es zulässig, sich bei Steuerbelastungsvergleichen auf einen Steuersatzvergleich zu konzentrieren, wenn nur alle Steuern auf den Gewinn - auch in ihrer gegenseitigen Bedingtheit und Verzahnung - einbezogen werden. Die so ableitbaren Aussagen über die Standortqualität wichtiger Industrieländer werden durch Unterschiede in den Bewertungs- und Abgrenzungsregeln nur relativiert, nicht aber im Vorzeichen geändert.¹

219. Ein wichtiger Indikator für die Anreizwirkungen eines Steuersystems sind die jeweils geltenden Grenzsteuersätze; von ihnen hängen die Leistungsbereitschaft sowie die Entscheidungen über zusätzliche Investitionen maßgeblich ab. Ein internationaler Vergleich der Grenzsteuersätze auf Arbeitseinkommen oder auf Gewinne der Einzelunternehmen und Personengesellschaften ist wegen des progressiven Verlaufs der Steuertarife nicht ohne weiteres möglich; bei Kapitalgesellschaften ist ein Vergleich wegen der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von einbehaltenen und ausgeschütteten Gewinnen schwierig. Immerhin liefern die Körperschaftsteuersätze und die Spitzensätze bei der Einkommensteuer einen Hinweis auf die internationalen Unterschiede in der marginalen Steuerbelastung.

220. Der in der Bundesrepublik geltende Körperschaftsteuersatz bei Gewinnthesaurierung übersteigt die Sätze aller in den Vergleich einbezogenen Länder (Tabelle 38). Daran wird sich mit der im Jahre 1990 in Kraft tretenden Steuersenkung nichts ändern. Selbst der Abstand zu einigen Ländern wird dann nicht kleiner sein als beispielsweise im Jahre 1986,

¹ In einer Studie des DIW [Seidel et al., 1989] werden die in der Bundesrepublik geltenden Vorschriften zur Ermittlung des Unternehmensgewinns (Abschreibungsregeln, Möglichkeiten zur Bildung von Rückstellungen etc.) als vergleichsweise günstig eingestuft. Dieser relative Vorteil des Standorts Bundesrepublik überwiege häufig Nachteile, die aus den relativ hohen Steuersätzen resultieren. Zudem wird auf die vergleichsweise niedrige Gewinnsteuerbelastung bei Ausschüttung hingewiesen. Insgesamt wird ein Bedarf, die Unternehmensbesteuerung zu mildern, nicht gesehen. Die Argumentation des DIW ist wenig überzeugend. Eine eingehende Auseinandersetzung mit den DIW-Ergebnissen kann hier aber nicht erfolgen (zur Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften bei Gewinnausschüttung vgl. aber Anhang VIII).

Tabelle 38 - Körperschaftsteuersätze (a) in ausgewählten Ländern 1980-1990 (vH)

	1980	1986	1988	1989	1990
Bundesrepublik	56	56	56	56	50
Belgien	48	45	43	43	43
Dänemark	40	50	50	50	35(b)
Frankreich	50	45	42	39	39
Griechenland	38-43	49	49	46	46
Irland(c)	45	50	47	43	43
Italien	36,3	46,4	46,4	46,4	46,4
Japan(d)	46,9	50,8	49,3	46,9	44,0
darunter:					
Staatssteuer	40,0	43,3	42,0	40,0	37,5
Kanada	48	50	42(e)	42(e)	42(e)
Luxemburg	40	40	36	34(b)	34(b)
Neuseeland	48	48	28	33	33
Niederlande	48	42	42	35	35
Österreich	55	55	55	30	30
Portugal(f)	27,8(g)	34,2-47,2	34,2-42,8	34-43	34-43(h)
Schweden	57,4	52	52	52(i)	49(b)
Schweiz(j)	12,5-39,2	11,6-33,6	11,1-39,2	11-30	11-30
Spanien	33	35	35	35	35
Vereinigte Staaten(k)	50,3	49,8	38,6	38,6	38,6
Vereinigtes Königreich	52	35	35	35	35

(a) Auf einbehaltene Gewinne; Regelsatz für Länder mit gestaffelten Sätzen; einschließlich Steuern nachgeordneter Gebietskörperschaften (etwaige Absetzbarkeit bei der Staats- bzw. Bundessteuer berücksichtigt). - (b) Geplant. - (c) 10 vH für produzierende Kapitalgesellschaften [vgl. Grotherr, 1989]. - (d) Einschließlich eines Zuschlags der Präfekturen und Gemeinden von 17,3 vH für die Jahre 1988-1990. - (e) Zuzüglich 3 vH auf die Körperschaftsteuer ab 01.07.1987; niedrigere Sätze für produzierende Kapitalgesellschaften. Die Provinzen erheben eine eigene Steuer von durchschnittlich 14 vH. - (f) Schedulensteuer auf Gewerbeeinkünfte und Ergänzungsteuer. - (g) Distrikt Lissabon. - (h) Änderung geplant. - (i) Zuzüglich 15 vH Zusatzsteuer. - (j) Zürich; Staffelung nach der Rendite. - (k) Einschließlich Steuer der Einzelstaaten (8 bzw. 7 vH im Durchschnitt für 1980 bzw. 1986-1990), ohne lokale Steuer.

Quelle: BMF [Ifd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

weil dort die Steuersätze gesenkt worden sind oder Senkungen bevorstehen. Der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer ist in der Bundesrepublik ebenfalls vergleichsweise hoch (Tabelle 39). Wie bei der Besteuerung der Gewinne der Körperschaften kommt bei der Besteuerung der Gewinne

Tabelle 39 - Maximale marginale Einkommensteuersätze (a) in ausgewählten Ländern 1980-1990 (vH)

	1980	1986	1988	1989	1990
Bundesrepublik	56	56	56	56	53
Belgien(b)	72,0	72,0	71,2	55	55
Belgien(c)	76,3	76,3	76,9	59,4	59,4
Dänemark(b)	39,6	39,6	40	40	40
Dänemark(d)	62,6	65,6	68,2	68,2	52(e)
Frankreich	60	65	56,8	56,8	56,8
Griechenland	60	63	63	63	63
Irland	60	58	58	58	58
Italien(b)	72	62	62	50	50
Italien(d)	76,2	68,2	68,2	58,1	58,1
Japan(b)	75	70	60	50	50
Japan(f)	93(g)	88(f)	76	66	66
Kanada(b)	43	34	29	29	29
Kanada(f)	61,9	50,3	45	45	45
Luxemburg	57	57	56	56	56
Niederlande	72(g)	72	72	72	60(e)
Österreich	62	62	62	50	50
Portugal	80	60	60	60	60(h)
Schweden(f)	87(g)	80	75	75	75
Schweiz(f) (Zürich)	44,8	42,4	40,9	40,9	40,9
Spanien	65,5(g)	66(g)	56	56	56
Vereinigte Staaten(b)	70	50	28(33)	28(33)	28(33)
Vereinigte Staaten(f) (New York)	74,2	58,8	36,6	36,6	36,6
Vereinigtes Königreich	60	60	40	40	40

(a) Grundtarif für Alleinstehende. - (b) Ausschließlich Steuern nachgeordneter Gebietskörperschaften. - (c) Einschließlich Gemeindezuschlag, Plafonds für die Gesamtbelastung (72 vH im Jahre 1988). - (d) Einschließlich Gemeindееinkommensteuer. - (e) Geplant. - (f) Einschließlich der Steuer des Einzelstaats (der Präfektur, Provinz etc.) und der lokalen Steuer. - (g) Plafonds für Gesamtbelastung. - (h) Senkung geplant.

Quelle: BMF [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

von Einzelunternehmen und Personengesellschaften in vielen Fällen die Belastung durch die Gewerbesteuer hinzu.

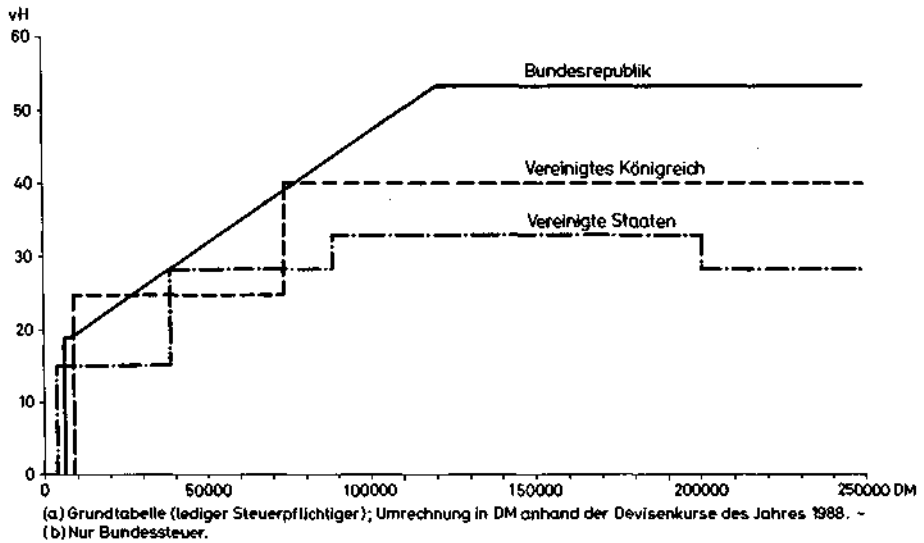
221. Wichtig für die Anreize zur Einkommenserzielung (Leistungs-, Investitions- und Risikobereitschaft) ist zudem der Verlauf des Einkommensteuertarifs in den einzelnen Ländern, insbesondere bei höheren Einkom-

mensstufen. Im folgenden Vergleich der Tarife in der Bundesrepublik, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten wird auf den Grundtarif der Einkommensteuer abgestellt; eventuell vorhandene Entlastungen für Verheiratete oder Steuerpflichtige mit Kindern werden also nicht berücksichtigt. Zudem wird nur die jeweilige Einkommensteuer des Bundes oder Zentralstaats einbezogen; Einkommensteuern oder ähnliche Steuern nachgeordneter Gebietskörperschaften werden vernachlässigt. Es werden die im Jahre 1990 gültigen Steuertarife zugrunde gelegt, die aufgrund diskretionärer Maßnahmen oder aufgrund gesetzlich vorgeschriebener Indexierung von jenen des Jahres 1989 abweichen. Für die Bundesrepublik bedeutet dies, daß der im Jahre 1988 für 1990 beschlossene Tarif mit arithmetisch-linear steigendem Grenzsteuersatz betrachtet wird. Für die Vereinigten Staaten wird der indexierte Reformtarif zugrunde gelegt (Annahme: Inflationsraten von 5 bzw. 6 vH in den Jahren 1989 und 1990). Für das Vereinigte Königreich sind die im März 1989 angekündigten Maßnahmen berücksichtigt. Die allgemeinen persönlichen Freibeträge werden steuertechnisch (wie in der Bundesrepublik) als Grundfreibetrag behandelt.

222. Der Vergleich zeigt, daß die Grenzsteuersätze der Einkommensteuer im Vereinigten Königreich auf praktisch allen Einkommensstufen niedriger sind als jene gemäß dem deutschen Einkommensteuertarif (Schaubild 25). Auch die Grenzsteuersätze der Bundeseinkommensteuer in den Vereinigten Staaten liegen - sogar noch deutlicher - unter den deutschen Sätzen. Dabei wird vernachlässigt, daß es dort - wie erwähnt - Einkommensteuern der nachgeordneten Gebietskörperschaften gibt. Auch wurde nicht berücksichtigt, daß andere Steuern wie z.B. Substanzsteuern zur Einkommensteuerbelastung hinzukommen können. Schließlich läßt der Vergleich der Tarife mögliche Unterschiede bei der Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen der Einkommensteuer außer acht. All dies ändert aber nichts daran, daß die Leistungs- und Investitionsbereitschaft in der Bundesrepublik durch die hohen Grenzsteuersätze vergleichsweise stark beeinträchtigt wird.

223. Einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften werden in der Bundesrepublik höher besteuert als in anderen wichtigen Industrieländern (vgl. Anhang VIII). Die Körperschaftsteuersenkung ab 1990 wird daran

Schaubild 25 - Marginaler Einkommensteuersatz in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen (a) in der Bundesrepublik, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten (b) 1990



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

nur wenig ändern. Bei Gewinnausschüttung schneidet die Bundesrepublik im internationalen Vergleich günstiger ab, und zwar vor allem deshalb, weil inländische Kapitalanleger die gezahlte Körperschaftsteuer mit ihrer persönlichen Einkommensteuer verrechnen können. Ausländische Anleger haben diese Möglichkeit nicht. Für sie ist daher häufig eine Kapitalanlage in anderen Ländern attraktiver. Entsprechende Rentabilitätsüberlegungen zeigen beispielsweise, daß die Bundesrepublik für britische und amerikanische Anleger in steuerlicher Hinsicht wenig attraktiv ist.

3. Steuerreform: Zaghafte im Inland - mutig im Ausland

224. Die Steuerpolitik ist ein wichtiges Instrument im internationalen Wettbewerb um mobile Ressourcen. Die Bundesrepublik hat infolge der Steuersatzsenkungen in vielen anderen Ländern in letzter Zeit insgesamt an Anziehungskraft für potentielle Investoren verloren - trotz einzelner Maßnahmen wie z.B. der Verkürzung der Abschreibungsfrist für Wirtschaftsgebäude (ab 1985) und der Entlastungen bei der Gewerbe- und

der Vermögensteuer (ab 1983/1984). Wichtige Konkurrenzländer haben mehr getan, um die Steuerbelastung der Unternehmen zu verringern. Die Steuerreform 1990 ist zwar für sich genommen ein wichtiger Schritt, um den Standort Bundesrepublik wieder attraktiver zu machen, andere Länder haben aber ebenfalls Steuersenkungen beschlossen, die teilweise darüber hinausgehen:

- In Österreich ist der (höchste) Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne ab 1989 von 55 auf 30 vH gesenkt worden; bei den ausgeschütteten Gewinnen beträgt der Steuersatz ebenfalls 30 vH. Die Vermögensteuer darf von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer abgesetzt werden. Der Meßbetrag bei der Gewerbesteuer ist um 10 vH gesenkt worden; der bundeseinheitliche Hebesatz bleibt unverändert. Eine Gewerbekapitalsteuer gibt es seit 1986 nicht mehr. Einzelne selektive Abschreibungserleichterungen wurden abgeschafft.
- In Frankreich ist die Körperschaftsteuer mehrmals gesenkt worden. Einbehaltene Gewinne werden ab 1989 mit 39 vH belastet, Ende der siebziger Jahre waren es noch 50 vH.
- In den Niederlanden wurde der Körperschaftsteuersatz ab Oktober 1988 von 42 auf 35 vH herabgesetzt; dafür wurde freilich im Frühjahr 1988 eine Investitionszulage abgeschafft.
- Japan hat eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes in zwei Stufen beschlossen; die Belastung der ausgeschütteten Gewinne wird der für einbehaltene Gewinne angeglichen.
- Auch einige skandinavische Länder bereiten Steuersenkungen vor. Verschiedene außereuropäische Länder wie Kanada, Australien und Neuseeland waren damit schon vorangegangen.

225. In der Bundesrepublik wird Anfang 1990 der Steuersatz für einbehaltene Gewinne der Kapitalgesellschaften von 56 auf 50 vH herabgesetzt. Dadurch sinkt die Körperschaftsteuer auf die (nicht von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer absetzbare) Vermögensteuer der Kapitalgesellschaften; die Gesamtbelastung thesaurierter Gewinne wird freilich nur um 4 Prozentpunkte auf 66 vH abnehmen. Bedeutsam ist zudem die Korrektur einzelner Doppelbesteuerungsabkommen. So wurde mit den Vereinigten Staaten eine beiderseitige Senkung der Kapitalertragsteuer auf Dividendenzahlungen im Mutter-Tochter-Verhältnis in zwei Stufen vereinbart (ab 1990 von 15 auf 10 vH und ab 1992 auf 5 vH). Mit

der Senkung der Kapitalertragsteuer nimmt die Belastung inländischer Tochtergesellschaften ausländischer Muttergesellschaften um 6,4 Prozentpunkte ab. Gleichzeitig nimmt (infolge der Kapitalertragsteuersenkung) die Attraktivität des Standorts Vereinigte Staaten für Tochtergesellschaften deutscher Muttergesellschaften zu. Für die in den Vereinigten Staaten ansässigen sogenannten Streubesitzer (Anteilseigner, die nicht Muttergesellschaften sind) wird die Kapitalertragsteuer auf Dividenden von 15 auf 10 vH gesenkt (bei fiktiver Anrechnung); dies begünstigt die Kapitalanlage in der Bundesrepublik. Entsprechende Regelungen mit der Schweiz werden noch 1990 in Kraft treten.

226. Der internationale Wettlauf um Steuersenkungen hat große Bedeutung für die relative Attraktivität des Standorts Bundesrepublik. Zu berücksichtigen ist dabei, daß das internationale Kapital mobiler geworden ist. Neue Technologien im Bereich von Information und Kommunikation erleichtern den Transfer von Wissen und senken die Kosten für die Verlagerung von Produktionsstätten, Unternehmensteilen und ganzen Unternehmen beträchtlich. Mit einer relativ hohen Steuerbelastung kann zwar ein vergleichsweise hohes Maß an staatlichen Leistungen für Unternehmenszwecke (etwa durch die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen) finanziert werden; ob das immer und überall zu Buche schlägt, ist aber fraglich. Eine hohe Steuerbelastung kann deshalb dazu beitragen, daß inländisches Kapital abwandert und ausländisches Kapital nicht zuströmt.

4. Was vordringlich ist: Gewinnsteuern senken

227. Die Bundesregierung hat eine Reform der Unternehmensbesteuerung angekündigt, konkrete Pläne jedoch noch nicht vorgelegt. Es gibt inzwischen zahlreiche Reformvorschläge aus der Wissenschaft und von Wirtschaftsverbänden. Diese unterscheiden sich zwar im Detail, zielen aber alle darauf ab, die Belastung der Unternehmensgewinne zu senken, um die Investitionstätigkeit zu fördern und mehr rentable Arbeitsplätze zu schaffen.

228. Um die Unternehmensgewinne weniger als bisher zu besteuern, bietet es sich an, die Vermögensteuer für Kapitalgesellschaften und die Gewerbekapitalsteuer ersatzlos zu streichen. Steuermindereinnahmen der Gemeinden, mit denen bei Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zu rechnen wäre, ließen sich vermeiden, wenn gleichzeitig die Gewerbesteuerumlage, also die Beteiligung des Bundes und der Länder am Gewerbesteueraufkommen, abgeschafft würde. Ohnehin würden die Gemeinden - wegen der Absetzbarkeit der Gewerbesteuerzahlungen bei der Gewinnermittlung - von höheren Einkommensteuereinnahmen profitieren.

229. Darüber hinaus sollten der Körperschaftsteuersatz und die Spitzensätze der Einkommensteuer deutlich gesenkt werden. Orientierungsmarken sollten die entsprechenden Steuersätze im Ausland sein. Das könnte bedeuten, daß der Maximalsatz für beide Steuern beispielsweise auf 36 vH festzulegen wäre, den gegenwärtig gültigen Körperschaftsteuersatz für Ausschüttungen. Die Kapitalertragsteuer für Dividenden könnte dann ersatzlos abgeschafft werden.

230. Zur Finanzierung der Steuersenkungen sollten Staatsausgaben, insbesondere Finanzhilfen, gekürzt werden. Wenn auf diese Weise die Investitions- und Leistungsanreize gestärkt würden, fiel die Wachstumsrate des Produktionspotentials höher aus, und die Beschäftigungschancen würden größer. Die Bundesrepublik wäre besser gerüstet für den internationalen Standortwettbewerb.

E. Zusammenfassung: Im Strukturwandel vorangekommen?

231. Im Sog eines weltweiten Konjunkturaufschwungs kommt die deutsche Wirtschaft wieder rascher voran - bei der Produktion, bei den Investitionen und auch bei der Beschäftigung. Die Last der Probleme ist zwar nach wie vor groß, aber sie wird offensichtlich nicht mehr als so drückend wie vordem empfunden. Zahlreiche Unternehmen stellen sich den Herausforderungen des Strukturwandels. Sie modernisieren ihre Produktionsanlagen, erneuern und bereinigen ihre Produktpalette und diversifizieren ihre Tätigkeitsfelder, auch branchen- und länderübergreifend.

232. Gleichwohl kann die Entwicklung nicht rundum zufriedenstellen. Auf dem Weg zu besseren Wachstumsbedingungen - besser auch im Vergleich zu dem, was andere Volkswirtschaften erreicht haben - hat die deutsche Wirtschaft bislang nur wenig an Boden gutgemacht. Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind noch lange nicht so, wie sie sein könnten und wie sie sein müßten, um die Attraktivität des Produktionsstandorts Bundesrepublik zu steigern. Neue Arbeitsplätze entstehen heute eher im Ausland als im Inland.

Die Wirtschaftspolitik muß sich in dieser Hinsicht Versäumnisse vorhalten lassen. Auf vielen Feldern, auf denen sie gefordert ist, steuert sie keinen klaren Kurs. Dringliche Aufgaben wie die Öffnung regulierter Märkte und den Abbau von Subventionen hat sie bislang kaum angepackt, und andere wie die wachstumsorientierte Steuerreform hat sie bislang nicht zu Ende gebracht. Gerade wenn die Konjunktur so gut läuft wie zur Zeit, sollte mit angebotspolitischen Maßnahmen nicht gezögert werden. Die sektorale und regionale Strukturpolitik ist aber überwiegend das, was sie immer schon war: Politik zur Erhaltung unrentabler Arbeitsplätze statt zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Sie erweist sich damit als Hypothek im Standortwettbewerb.

233. Vom Strukturwandel wird die deutsche Wirtschaft derzeit in mehrfacher Hinsicht gefordert:

- Der Wettbewerb auf den internationalen Märkten wird härter. Der rasche wirtschaftliche und technische Wandel führt zu tiefgreifenden Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung. Die Fortschritte

bei den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien beschleunigen den Austausch von Wissen; sie machen technisches und organisatorisches Know-how zu einem wichtigen und vor allem mobilen Produktionsfaktor. Das verschafft den Unternehmen in den Schwellen- und Entwicklungsländern komparative Vorteile im internationalen Wettbewerb. Viele von ihnen sind inzwischen für die deutschen Unternehmen zu bedeutenden Konkurrenten auf den Märkten für High-tech-Güter und komplementäre Dienstleistungen geworden.

- Der Austausch von Produktionsfaktoren wird immer wichtiger; er ersetzt teilweise den Austausch von Gütern und Dienstleistungen. Er bestimmt damit auch die weltweite Verteilung der Produktionsstandorte und Arbeitsplätze. Im Standortwettbewerb verfügen jene Länder über die besten Karten, die dem - mobilen - Kapital die besten Verwertungschancen bieten. Bei einer Reihe von Standortfaktoren steht die Bundesrepublik vorbildlich da. Aber es gibt im Urteil der Märkte auch Schattenseiten, und andere Länder tun mehr, um ihre Attraktivität für die internationalen Investoren zu steigern.
- Die fortschreitende Globalisierung der Märkte und die Internationalisierung der Produktion ketten die nationalen Volkswirtschaften enger zusammen. Damit schwinden die Möglichkeiten, sich dem internationalen Wettbewerb durch Abschottungsmaßnahmen zu entziehen. Überdies kommen Marktzutrittsbarrieren zur Abwehr der Konkurrenz die Volkswirtschaft zunehmend teurer zu stehen: Sie bremsen den Strukturwandel. Damit werden Wachstumschancen vergeben und die Beschäftigungsmöglichkeiten nicht gemehrt. Die Bundesrepublik hat zwar relativ offene Industriegütermärkte, aber - wie andere Länder auch - relativ geschlossene Dienstleistungsmärkte. Es liegt nicht zuletzt im Interesse der deutschen Unternehmen und Arbeitnehmer, daß hier etwas geschieht.

Die tiefgreifenden Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung werden sich fortsetzen, der weltweite Innovationswettlauf wird bestimmt nicht langsamer. Strukturwandel ist kein einmaliger Vorgang. Er ist eine Daueraufgabe für die Unternehmen und für die Wirtschaftspolitik.

234. Die deutschen Unternehmen behaupten weiterhin ihre führende Stellung auf den internationalen Märkten, im Handel mit Industriegütern ha-

ben sie den Verlust von Weltmarktanteilen Anfang der achtziger Jahre inzwischen wieder wettgemacht. Als vorteilhaft erweist sich dabei die Spezialisierungsstruktur des deutschen Außenhandels, die gut zur Struktur des Welthandels paßt: Derzeit kommt die Dynamik von der weltweiten Nachfrage nach Investitionsgütern, und gerade auf diesem Feld haben deutsche Unternehmen seit jeher ihre Stärken.

Ähnlich wie bei anderen Industrieländern läßt sich freilich auch bei der Bundesrepublik eine gewisse Nivellierung der Spezialisierungsstruktur beobachten: Das Profil wird flacher. Das hängt nicht zuletzt mit dem raschen Aufholprozeß der weniger fortgeschrittenen Länder zusammen, die Schwellen- und die Entwicklungsländer gliedern sich zunehmend in die intraindustrielle Arbeitsteilung ein. Der Wissenstransfer läßt diese Länder mittlerweile in hohem Maße am technischen Fortschritt in den Industrieländern teilhaben; letztere büßen damit komparative Vorteile bei der Produktion forschungsintensiver Güter ein. Es ist nicht zu übersehen, daß deutsche Unternehmen in einer Reihe von High-tech-Branchen mit hoher Mobilität der Produktionsfaktoren (mobile Schumpeter-Industrien) mittlerweile ausgeprägte Wettbewerbsnachteile haben. In den High-tech-Branchen mit geringer Faktormobilität (immobile Schumpeter-Industrien) demonstrieren deutsche Unternehmen hingegen nach wie vor Stärke, obwohl sie auch hier an internationaler Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben.

235. Die Erfolge auf den internationalen Märkten haben den Prozeß der Deindustrialisierung der deutschen Wirtschaft zunächst einmal unterbrochen. Der industrielle Sektor hat in den letzten Jahren im Vergleich zum Dienstleistungssektor sogar wieder deutlich Boden gutgemacht, wenngleich nur bei der Produktion, nicht bei der Beschäftigung. Die Kehrseite ist: Der Strukturwandel ist nicht so vorangekommen, wie das wünschenswert gewesen wäre. Denn das Gegenstück zur Exportstärke ist die jahrelange Investitionsschwäche: Ressourcen, die im Inland keine Verwertungsmöglichkeiten finden, werden im Ausland investiert. Insofern ist der hohe Exportüberschuß auch ein Indiz dafür, daß der strukturelle Anpassungsstau nicht abgebaut ist, sondern fortbesteht.

236. Ein Urteil über Fortschritte oder Defizite im Anpassungsprozeß ist freilich nicht leicht zu fällen. Es fehlt häufig ein klares Referenzsystem, an dem sich ein solches Urteil festmachen ließe: Die Weltwirtschaft ist im Umbruch. Das heißt auch, daß bisherige Erklärungsmuster verblassen und daß sich neue herausbilden, ohne indes schon klare Konturen zu zeigen. Plakativ und einprägsam lassen sich die neuen Muster mit Tertiarisierung, Globalisierung und Internationalisierung, Diversifizierung sowie Dezentralisierung umschreiben. Neue Techniken ermöglichen neue Formen des Produzierens - der Einsatz flexibler Fertigungsautomaten gestattet z.B. inzwischen auch die kostengünstige Fertigung kleiner Serien, und dies wiederum erlaubt es, eine differenzierte Nachfrage schneller, billiger und besser zu bedienen als vorher. Zugleich zwingt der härtere Wettbewerb aber die Unternehmen auch dazu, die technischen Möglichkeiten intensiver auszuschöpfen, wie etwa die einer branchenübergreifenden Verbundproduktion. Die zahlreichen Akquisitionen und Fusionen, häufig über Branchen hinweg, wie sie sich weltweit beobachten lassen, haben hier eine ihrer Wurzeln.

237. Der allgemeine Eindruck ist, daß die deutschen Unternehmen bei anspruchsvollen Produktionen, also in den forschungs- und humankapitalintensiven Branchen, große Anstrengungen machen, die ihnen gestellten Aufgaben zu lösen, und sie können dabei Erfolge vorweisen. Bei der Tertiarisierung, der Globalisierung und Internationalisierung sowie der Diversifizierung liegen meistens die wachstumsstarken Investitionsgüterbranchen vorn, auch international gesehen. Bei einfachen Produktionen, insbesondere in den arbeitsintensiv produzierenden Branchen, setzen hingegen viele Unternehmen weiterhin auf defensive Strategien. Dort werden Produktionen und Arbeitsplätze abgebaut, aber nur wenige, zu wenige, werden anderswo aufgebaut. Insbesondere im Dienstleistungssektor wird das Potential nur unzureichend genutzt.

238. Die ungelösten Anpassungsprobleme spiegeln sich auf dem Arbeitsmarkt wider. Es gibt immer mehr Langzeitarbeitslose mit schlechten Vermittlungschancen, ein Zeichen dafür, daß die Arbeitslosigkeit inzwischen ein Strukturproblem ist und kein konjunkturelles Phänomen. Es fehlen vor allem Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitsuchende ohne berufliche Qualifikation, mit falscher Qualifikation oder mit Qualifikationsverlust.

Denn der wirtschaftliche und technische Wandel verändert die Anforderungen an die Arbeitskräfte. Er setzt wenig qualifizierte Kräfte frei und steigert den Bedarf nach Fachkräften, vor allem nach solchen mit höherer Qualifikation und mit Mehrfachqualifikation.

239. Die Arbeitsmarktpolitik vermag wenig dagegen auszurichten. Ihre Maßnahmen konzentrieren sich - was grundsätzlich richtig ist - auf die Requalifizierung, doch erreichen sie nur einen kleinen Teil der Arbeitslosen. Das Problem muß über den Markt gelöst werden. Es müssen Bedingungen geschaffen werden, unter denen wenig qualifizierte Arbeitskräfte in einem Hochlohnland, wie es die Bundesrepublik ist, Beschäftigung finden können.

Die Möglichkeiten sind freilich nicht beliebig groß. Es gibt sie fast nur noch im Dienstleistungssektor, und auch nur dort, wo internationaler Wettbewerb (und Wettbewerb durch die Schattenwirtschaft) kein Thema ist. Darüber hinaus sind neue Beschäftigungsmöglichkeiten nur unter zwei Voraussetzungen zu schaffen: nämlich durch mehr Lohndifferenzierung und durch weniger Marktregulierung. Einfache Arbeit wird in der Bundesrepublik zu teuer bezahlt gemessen an den Präferenzen der Konsumenten und dem Preis für Maschinenarbeit und einfache Arbeit anderswo. Sie wird zudem durch ein Übermaß an Regulierungen, auf dem Arbeitsmarkt wie auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten, um Chancen gebracht.

240. Neue und zusätzliche Arbeitsplätze entstehen nur, wenn sich die am Wirtschaftsleben Beteiligten entfalten können, und am besten entfalten sie sich bei intensivem Wettbewerb. Ein intensiver Wettbewerb unter den Anbietern läßt sich durch eine couragierte Politik der Markttöffnung erreichen, doch damit tut sich die Wirtschaftspolitik schwer. Bei der Deregulierung wichtiger Märkte ist die Bundesrepublik gegenüber wichtigen Konkurrenzländern ins Hintertreffen geraten. Andere Länder, allen voran die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Japan, haben insbesondere ihre Verkehrs- und Telekommunikationsmärkte und teilweise auch ihre Märkte für elektrischen Strom, auf denen es vordem keinen oder nur eingeschränkten Wettbewerb gab, weit geöffnet und den Einfluß des Staates stark zurückgedrängt.

241. Vor dem Hintergrund ganz überwiegend positiver Erfahrungen wäre die Bundesregierung gut beraten, die Deregulierungsaufgaben entschlossen in Angriff zu nehmen; die Vollendung des einheitlichen europäischen Binnenmarktes bringt sie ohnehin in Zugzwang. Dringend notwendig ist vor allem die Deregulierung der Verkehrsmärkte, der Telekommunikationsmärkte, der Versicherungsmärkte und des Strommarktes. Es geht nicht darum, alle Regeln der wirtschaftlichen Betätigung in diesen (und anderen) Bereichen abzuschaffen, schon gar nicht solche, die Transaktionskosten mindern und daher Transaktionen erleichtern. Zur Disposition stehen aber jene Regulierungen, die ganz offensichtlich überzogen sind, einen Bestandsschutz zu Lasten Dritter gewähren, den Wettbewerb verzerren und den wachstumsnotwendigen Strukturwandel bremsen. Das Ziel ist, die Spielräume für Kosten- und Preissenkungen zu vergrößern, die Auslastung der Sachkapazitäten zu verbessern und die Arbeitslosigkeit, insbesondere bei den Problemgruppen, abzubauen. Die Bundesregierung hat sich zu der Notwendigkeit einer umfassenden Deregulierung bekannt. Gleichwohl bleiben hierzulande selbst bescheidene Reformvorhaben schon im Sperrfeuer der Interessengruppen stecken.

242. Auch beim Abbau der Subventionen geht es nicht richtig voran. In Relation zum Bruttosozialprodukt sind die Steuervergünstigungen und Ausgabensubventionen noch nicht nennenswert niedriger als Anfang der achtziger Jahre beim Wechsel von der sozialliberalen zur christlich-liberalen Koalition. Zwar sind inzwischen einige (zeitlich befristete) Steuervergünstigungen ausgelaufen, und ab 1990 werden einige weitere gestrichen. Aber die Finanzhilfen wurden nirgendwo fühlbar beschnitten; bei einigen Bereichen, wie bei der Landwirtschaft, dem Steinkohlenbergbau sowie der Luft- und Raumfahrt, wurden sie sogar kräftig aufgestockt.

243. Über die Wirkungen von Subventionen gibt es keine Zweifel: Sie verfälschen den Wettbewerb und verzerren die Allokation; außerdem schaffen sie bei Unternehmen einen Anreiz, knappe Ressourcen auf Lobbyaktivitäten zu lenken statt am Markt um möglichst hohe Leistungseinkommen zu wetteifern. Überschlägig geschätzt müßten etwa die Hälfte aller Subventionen umverteilt werden, wenn der Staat sich an seine eigenen Grundsätze halten würde, nämlich die Diskriminierung einzelner Unternehmen oder ganzer Branchen zu vermeiden. Denn nach wie vor wer-

den vergleichsweise wenige Bereiche - die Landwirtschaft, der Steinkohlenbergbau, der Schiffbau, der Luft- und Raumfahrzeugbau sowie die Bundesbahn - massiv gestützt. Weder ist dadurch in den bedrängten Branchen die überfällige Strukturanpassung angemessen vorangekommen, noch hat es in den als wachstumsträchtig geltenden Bereichen große Durchbrüche gegeben. Besser wäre es demnach, auf Subventionen ganz zu verzichten.

244. Nachdem es nicht gelingen will, die Subventionen selektiv zu beschneiden, sollte auf andere Art ein neuer Anlauf gewagt werden: Die Bundesregierung sollte eine lineare Kürzung oder etwas ähnliches (etwa ein nominales "Einfrieren" aller Subventionen) ins Auge fassen. Der durch Subventionsabbau gewonnene finanzielle Spielraum ließe sich für eine wirklich wachstumsorientierte Steuerreform nutzen. Die Koppelung von Subventionsabbau und allgemeiner Steuersenkung dürfte den politischen Widerstand gegen ein Kürzen von Subventionen reduzieren.

245. Allein bei der Senkung von Steuern hat es einige Fortschritte gegeben: Die Bundesregierung hat in mehreren Schritten die Belastung der Einkommen mit direkten Steuern gesenkt. Allerdings sind die Regierungen anderer Länder hierbei wesentlich mutiger gewesen, auch und gerade bei der Unternehmensbesteuerung. Die relative Position der Bundesrepublik hat sich damit nicht verbessert, sondern weiter verschlechtert. Für internationale Kapitalanleger ist die Bundesrepublik derzeit nicht sonderlich attraktiv.

Die Bundesregierung hat inzwischen eine Reform der Unternehmensbesteuerung angekündigt, um vor allem die Investitionen steuerlich zu entlasten. Sie sollte aber auch dem Vorbild anderer Länder folgen und den Körperschaftsteuersatz und die Spitzensätze der Einkommensteuer kräftig senken.

246. Das große Thema der neunziger Jahre wird der internationale Standortwettbewerb sein. Es geht um die Neuverteilung der Einkommens- und Beschäftigungschancen in der Welt, und wer dabei mithalten will, muß vorbereitet sein. Es gilt daher, die Aufgaben zu definieren und die

Rollenverteilung zwischen den Unternehmern, den Arbeitnehmern und der Wirtschaftspolitik zu klären:

- Für die Unternehmen geht es um die Sicherung von Absatz und Gewinn. Sie müssen sicherstellen, daß sie unter den veränderten Bedingungen rentabel produzieren können. Sie müssen deshalb prüfen, auf welchen Märkten und in welchen Ländern die Chancen dafür am größten sind.
- Für die Arbeitnehmer geht es um die Sicherung der Arbeitsplätze. Sie müssen bei ihrer Forderung nach höheren Löhnen und kürzeren Arbeitszeiten darauf achten, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen am Standort Bundesrepublik erhalten bleibt.
- Für die Wirtschaftspolitik geht es um die Sicherung der Standortqualität. Sie muß für gute Investitionsbedingungen sorgen - durch die Öffnung der Märkte, durch Senkung der Steuern auf Leistungseinkommen und durch den Abbau der Bürokratie.

Viele dieser Aufgaben sind bisher nicht gelöst. Doch die Zeit dafür wird knapp. In einem Europa ohne Grenzen wird sich der Binnenwettbewerb unweigerlich verschärfen, zum Nutzen der Konsumenten und zum Nutzen derjenigen Produzenten, die flexibel auf die neuen Herausforderungen reagieren.

Anhang

I. Zur Konzeption des Strukturberichts 1989¹

"Zielsetzung der Strukturforschung des Bundesministers für Wirtschaft ist weiterhin insbesondere die Untersuchung von

- Entwicklungslinien und Ursachen des Strukturwandels,
 - Wechselwirkungen zwischen struktureller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung,
 - Wachstums- und Strukturwirkungen staatlicher Eingriffe,
 - Problemen des Strukturwandels und der Strukturpolitik,
 - Interdependenzen struktureller Anpassungsprozesse im nationalen Rahmen, innerhalb der EG und im weltweiten Zusammenhang,
- sowie die Information von Öffentlichkeit, Wirtschaft, Politik und Verwaltung.

Die methodischen Forschungsansätze und Ergebnisse der bisherigen Strukturberichterstattung sind unter Einbeziehung aktueller Daten weiterzuentwickeln und zu vertiefen. Insbesondere sollen Veränderungen in den strukturellen Entwicklungslinien, aktuelle Fragen der Strukturanpassung und -politik sowie Fortschritte in der empirischen und theoretischen Wirtschaftsforschung berücksichtigt werden. Aufzugreifen sind auch jene Themen, die in den Strukturuntersuchungen anderer Wirtschaftsforschungsinstitute kontrovers behandelt werden.

Die Untersuchungen über die Auswirkungen staatlicher Subventionen sind als thematischer Schwerpunkt weiterzuführen. Dazu gehören auch die

- Darstellung der Entwicklung von Subventionen (nach Möglichkeit auf der Basis eines zwischen den fünf mit periodischen Strukturuntersuchungen beauftragten Instituten vereinheitlichten umfassenden Subventionsbegriffs),
- Weiterentwicklung von Wirkungs- und Effizienzanalysen,
- die Überprüfung von Interventionstechniken sowie
- die Analyse vom Hemmnissen des Strukturwandels.

¹ Auszug aus dem Auftragsschreiben des Bundesministers für Wirtschaft vom 12.07.1988.

Die Bedeutung spezieller Politiken für die Erreichung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen ist zu berücksichtigen. Einzubeziehen in die Analysen des Strukturwandels und der Strukturanpassung der deutschen Wirtschaft sind die Auswirkungen bedeutsamer internationaler Entwicklungen unter Berücksichtigung der zunehmenden Koordinierung beim Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente.

Aufgrund der außerordentlich kurzen Laufzeit des Forschungsauftrags und des geringen zeitlichen Abstandes zur Strukturberichterstattung 1984-87 des Instituts für Weltwirtschaft sollte sich der Strukturbericht 1989 im wesentlichen auf datenmäßige Aktualisierung und Untersuchung besonderer Aspekte des Strukturwandels - wie in Ihrem Bearbeitungsvorschlag vom 17.03.1988 vorgelegt - konzentrieren. Falls sich dies im Laufe der Untersuchung als nötig erweisen sollte, behalte ich mir begrenzte thematische und arbeitstechnische Modifizierungen vor.

Ein wesentliches Merkmal der Strukturforschung ist die Verknüpfung von gesamtwirtschaftlicher und struktureller Analyse. Die gesamtwirtschaftliche Konsistenz der Analysen ist insbesondere im Abschlußbericht sicherzustellen. Als einheitliche Datenbasis sind in erster Linie die in tiefer systematischer Gliederung erstellten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und damit verzahnte Statistiken zugrunde zu legen. Dabei ist in der Regel eine Gliederungstiefe von rd. 60 Bereichen zu wählen. Sofern statistisch realisierbar, sollen - auch um Aspekte des zunehmenden brancheninternen Strukturwandels berücksichtigen zu können - darüber hinaus bei der Analyse von Einzelfragen auch tiefere Untergliederungen vorgenommen werden.

Alle in den Strukturanalysen benutzten amtlichen und nichtamtlichen Statistiken sind vollständig zu benennen, die Grenzen der Aussagefähigkeit dieser Quellen sind ggf. aufzuzeigen. Auf Inkompatibilitäten mit VGR-Daten ist hinzuweisen. Verwendete Methoden und theoretische Ansätze sind u. U. in gesonderten Anlagenbänden auszuweisen und deren Implikationen zu verdeutlichen."

II. Zur Methode der Constant-market-share-Analyse

Die CMS-Analyse ist eine Methode zur rechnerischen Zerlegung der Veränderung des Weltmarktanteils eines Landes in mehrere Faktoren. Üblicherweise werden ein Regionalfaktor, ein Strukturfaktor und ein Wettbewerbsfaktor unterschieden. Das Konzept, das von Tyszinski [1951] entwickelt wurde, ist auch in den Strukturberichten der Institute wiederholt zur Anwendung gekommen.¹

Dabei wurden allerdings zum Teil recht unterschiedliche Berechnungsmethoden zur Ermittlung der einzelnen Komponenten herangezogen, so daß die in diesem Bericht benutzte Methode kurz vorgestellt werden soll. Sie unterscheidet sich von der bei Richardson [1971] vorgeschlagenen und seither am häufigsten verwendeten Methode vor allem dadurch, daß die einzelnen Komponenten unabhängig voneinander berechnet werden. Im einzelnen wurden die folgenden Formeln verwendet:

$$\text{Regionalfaktor} = w_k^0 \sum_j \frac{A_j^1 - A_j^0}{A_j^0} a_j^0,$$

$$\text{Strukturfaktor} = w_k^0 \sum_i \frac{A_i^1 - A_i^0}{A_i^0} a_i^0,$$

$$\text{Wettbewerbsfaktor} = (w_k^1 - w_k^0) - \text{Regionalfaktor} - \text{Strukturfaktor},$$

wobei:

w_k = Weltmarktanteil des Landes k insgesamt;

A_j = Anteil der Weltexporte in die Region j am gesamten Weltexport;

a_j = Anteil der Exporte des Landes k in die Region j am gesamten Export des Landes k;

A_i = Anteil der Weltexporte in der Gütergruppe i am gesamten Weltexport;

¹ Vgl. z.B. Breithaupt et al. [1979]; Fels, Schmidt et al. [1981].

- a_i = Anteil der Exporte des Landes k in der Gütergruppe i am gesamten Export des Landes k ;
 0,1 = Anfangs-, Endjahr.

Als wesentlicher Vorzug der hier gewählten Berechnungsmethode kann es angesehen werden, daß sie die Interpretation der Ergebnisse für die einzelnen Faktoren erleichtert. Der Regionalfaktor und der Strukturfaktor geben an, wie sich der Weltmarktanteil eines Landes entwickelt hätte, wenn die Marktanteile des betreffenden Landes in den verschiedenen Exportregionen bzw. in den verschiedenen Gütergruppen jeweils konstant geblieben wären.

Bei der Richardson-Methode dagegen hängen die Ergebnisse auch davon ab, ob zuerst der Regionalfaktor und dann der Strukturfaktor ermittelt wird oder umgekehrt.¹ Dadurch sind die Berechnungen nicht frei von Willkür, und die Interpretation wird erheblich erschwert.

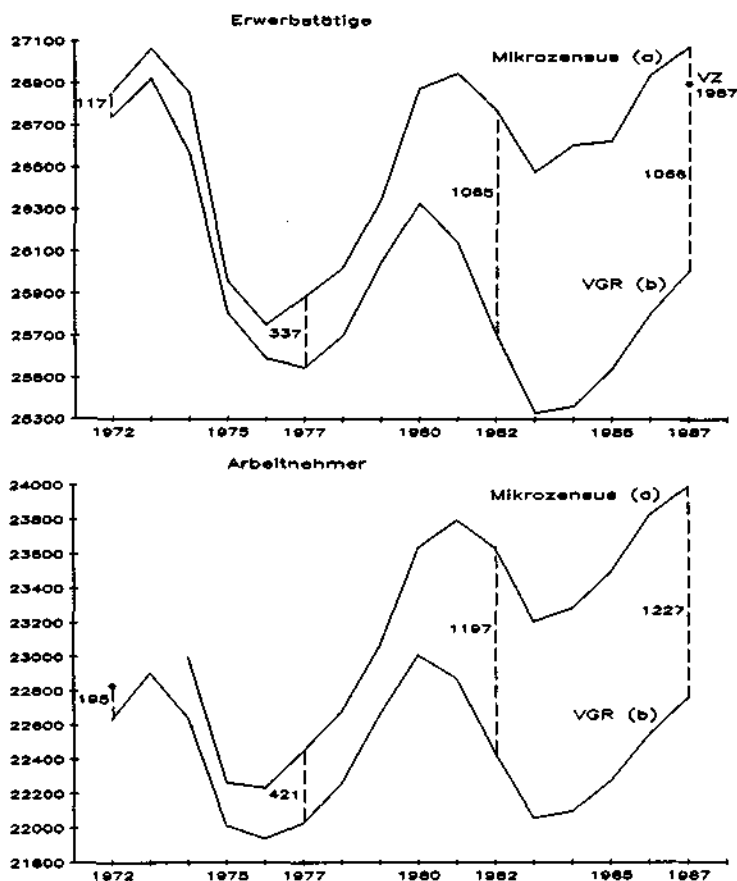
III. Zum Revisionsbedarf bei den Statistiken über Erwerbstätigkeit aufgrund der Ergebnisse der Volks- und Berufszählung 1987

1. Erste Ergebnisse aus der Volks- und Berufszählung von 1987 (VZ) deuten darauf hin, daß die Entwicklung der Erwerbstätigen seit längerem unterschätzt worden ist. Während das Statistische Bundesamt bisher die Zahl der Erwerbstätigen zum Zeitpunkt der VZ (25. Mai 1987) mit 25,9 Millionen (Inländerkonzept) angab, geht es nun aufgrund der vorliegenden Ergebnisse von 26,9 Millionen, also von einer rund eine Million höheren Zahl, aus. Für den Jahresdurchschnitt 1988 wird die Zahl der Erwerbstätigen jetzt mit 27,3 Millionen angegeben, nach der bisherigen Fortschreibung hätte sie bei 26,2 Millionen gelegen (Schaubild A1).

2. Die erheblichen Abweichungen bringen einen größeren Revisionsbedarf im statistischen Gesamtsystem mit sich. In den VGR betrifft das in erster Linie das gesamte Zahlenwerk über Erwerbstätige, beschäftigte Arbeit-

¹ Inwieweit bei der Richardson-Methode die Reihenfolge der Rechenschritte die Ergebnisse beeinflusst, ist dargestellt bei Kriegsmann, Neu [1982, S. 96 ff.].

Schaubild A1 - Erwerbstätige und beschäftigte Arbeitnehmer nach dem Mikrozensus und den VGR 1972-1987 (1000) (Inländerkonzept)



(a) Jeweils April/Mai. - (b) Jahresdurchschnitte.

Quelle: Statistisches Bundesamt [b]; eigene Berechnungen.

nehmer und geleistetes Arbeitsvolumen; in einigen Bereichen müssen vermutlich auch die Lohn- und Gehaltssummen angepaßt werden. Das hat Konsequenzen für eine Reihe wichtiger Kennziffern, die aus diesem Zahlenwerk abgeleitet werden, wie die Arbeits- und die Totalproduktivität oder die Kapitalintensität. So müssen die bisherigen Angaben zur Produktivitätsentwicklung nach unten korrigiert werden.

3. Bisher läßt sich noch nicht überblicken, wie sich die Revisionen auf das gesamte Zahlengefüge auswirken. Aufgrund der bisherigen Informationen läßt sich aber folgendes sagen:

- Die Unterschätzung hat sich kumulativ seit den frühen siebziger Jahren aufgebaut, der Schwerpunkt lag jedoch offensichtlich in der Rezession von 1980 bis 1982. Diese Einschätzung beruht auf der Hypothese, daß der Mikrozensus die Ex-post-Entwicklung zutreffend beschreibt; die Ergebnisse des Mikrozensus vom März 1987 und die der Volkszählung vom Mai 1987 stimmen - in der Summe - sehr gut überein. Seitdem scheint sich der Fortschreibungsfaktor nicht oder nicht nennenswert vergrößert zu haben. Die Entwicklung seit den frühen achtziger Jahren dürfte also auch bei Zugrundelegung der unrevidierten Daten zutreffend wiedergegeben werden.
- Die Untererfassung hat offensichtlich zwei Ursachen: die Untererfassung der Beschäftigtenentwicklung in Kleinunternehmen und die der Personen mit geringfügiger Beschäftigung.
- Die Untererfassung dürfte sich auf die Dienstleistungsbereiche konzentrieren, vor allem auf den Handel und die Sonstigen Dienstleistungsunternehmen. Im Produzierenden Gewerbe dürfte davon nur das Baugewerbe betroffen sein.

4. Das Statistische Bundesamt wird revidierte Erwerbstätigenzahlen für zurückliegende Jahre nicht vor Ende 1989 vorlegen. Soweit in diesem Strukturbericht auf die Erwerbstätigenzahlen der VGR Bezug genommen wird (das ist diesmal weitaus weniger der Fall als in früheren Strukturberichten), stehen die Analysen unter dem Vorbehalt einer späteren Datenrevision.

IV. Die Eingruppierung der Wirtschaftsbereiche nach Ihrer Faktorausstattung

Für die Erklärung des sektoralen Strukturwandels spielt die unterschiedliche Faktorausstattung der einzelnen Wirtschaftsbereiche eine wichtige Rolle. Nach der Theorie verschiebt sich die Produktionsstruktur der hochentwickelten Volkswirtschaften von den rohstoff- und energieinten-

siven sowie arbeitsintensiven Produktionen in Richtung auf wissens- oder humankapitalintensive Produktionen.

Die einzelnen Wirtschaftsbereiche wurden deshalb nach dem Schwerpunkt ihrer Faktorausstattung gruppiert (Tabelle A1). Ein solches Verfahren ist allerdings nicht problemlos, weil sich manche Bereiche nicht eindeutig einem Schwerpunkt zuordnen lassen, ganz abgesehen von Schwierigkeiten, die mit der Messung der Faktorausstattung zusammenhängen. Eine Reihe von Bereichen nutzt zwei oder gar drei Produktionsfaktoren in überdurchschnittlichem Maße. So setzt die Eisenschaffende Industrie nicht nur vergleichsweise viel Rohstoffe und Energie, sondern auch Sachkapital und Humankapital (in Form qualifizierter Arbeitskräfte) im Produktionsprozeß ein. Einige Bereiche waren daher anteilmäßig in zwei oder gar drei der insgesamt vier Kategorien - rohstoff- und energieintensiv, sachkapitalintensiv, arbeitsintensiv und humankapitalintensiv - einzuordnen (Tabelle A2).

Die Eingruppierung erfolgte anhand der für das Jahr 1984 ermittelten Faktorintensitäten. Es wurden gemessen:

- die Rohstoff- und Energieintensität als Anteil der Bezüge von Primärgütern am Produktionswert, in beiden Fällen in jeweiligen Preisen,
- die Sachkapitalintensität als Bruttoanlagevermögen in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigenstunde und
- die Humankapitalintensität als Anteil der Lohn- und Gehaltssumme, die für qualifizierte Arbeit gezahlt wird, an der gesamten Bruttolohn- und -gehaltssumme, dividiert durch einen geschätzten Verzinsungsfaktor (vgl. Anhang V).

Die arbeitsintensiven Bereiche wurden als Restgröße ermittelt. Als arbeitsintensiv wurden diejenigen Bereiche eingestuft, die - neben einer unterdurchschnittlichen Rohstoff- und Sachkapitalintensität - eine unterdurchschnittliche Humankapitalintensität aufweisen.

In einem Fall, bei der Feinmechanik, Optik, Herstellung von Uhren, wurde bei der Eingruppierung von den Rechenergebnissen abgewichen. Die Branche ist sehr heterogen. Neben arbeitsintensiven gibt es auch humankapitalintensive Bereiche [Klodt, 1990]. Bei den berechneten Hu-

Tabelle A1 - Kennziffern zum Einsatz von Produktionsfaktoren nach Wirtschaftsbereichen des Verarbeitenden Gewerbes in der Bundesrepublik 1984

Wirtschaftsbereiche(a)	Rohstoffintensität(b)	Sachkapitalintensität(c)	Humankapitalintensität(d)
CH	0,51	146,75	152,41
MO	0,70	521,64	209,23
KS	0,42	61,44	71,30
GU	0,30	69,24	98,83
SE	0,34	120,37	75,94
FN	0,20	57,68	56,90
GL	0,37	100,17	78,79
EI	0,78	176,26	108,69
NE	0,67	140,14	92,69
GI	0,32	77,13	87,90
ZI	0,45	55,93	71,74
SS	0,21	51,94	95,05
MA	0,15	57,41	102,05
BD	0,08	147,12	186,90
KZ	0,20	84,36	124,60
SB	0,14	86,68	112,94
LR	0,10	53,58	188,67
ER	0,17	52,24	109,24
FO	0,17	36,92	85,15
EM	0,30	60,94	78,23
MS	0,22	44,48	65,04
HB	0,34	106,74	51,34
HZ	0,13	47,67	69,54
ZP	0,23	176,40	85,63
PP	0,09	74,32	70,95
DV	0,09	71,33	100,09
LL	0,17	53,39	57,05
TX	0,21	91,46	59,51
BM	0,04	28,61	37,16
ET	0,34	85,42	57,07
VG	0,34	80,15	99,91

(a) Vgl. Verzeichnis der Abkürzungen für die Wirtschaftsbereiche. -
 (b) Bezüge von Primärgütern je DM Produktionswert. - (c) Bruttoanlagevermögen je Beschäftigtenstunde. - (d) Humankapital je Beschäftigtenstunde (Bestandskonzept).

Quelle: Statistisches Bundesamt [b; c; d]; IAB [1985]; eigene Berechnungen.

mankapitalintensitäten rangiert sie jedoch nur im mittleren Feld. Das hängt vermutlich damit zusammen, daß die laufende Verdiensterhebung in Industrie und Handel nur Betriebe mit 10 Beschäftigten erfaßt. Die -

Tabelle A2 - Eingruppierung der Wirtschaftsbereiche des Verarbeitenden Gewerbes nach den Faktorintensitäten 1984

Wirtschaftsbereich(a)	Rohstoff-intensiv	Arbeits-intensiv	Sachkapital-intensiv	Humankapital-intensiv
CH	+		+	+
MO	+		+	+
KS	+	+		
GU		+		
SE	+		+	
FN		+		
GL	+		+	
EI	+		+	+
NE	+		+	
GI		+		
ZI	+			
SS				+
MA				+
BD			+	+
KZ			+	+
SB			+	+
LR				+
ER				+
FO		+		+
EM		+		
MS		+		
HB	+		+	
HZ		+		
2P			+	
PP		+		
DV				+
LL		+		
TX			+	
BM		+		
ET	+		+	

(a) Vgl. Verzeichnis der Abkürzungen für die Wirtschaftsbereiche.

Quelle: Vgl. Tabelle A1.

überwiegend humankapitalintensiven - Kleinbetriebe (z.B. Augentoptiker) sind also unterrepräsentiert. Die Branche wurde deshalb als arbeitsintensiv und als humankapitalintensiv klassifiziert.

V. Zur Berechnung des Humankapitals nach dem Bestandskonzept

Bei der Berechnung des Humankapitals wird von der Annahme ausgegangen, daß sich Unterschiede im Ausbildungsstand der Arbeitskräfte in entsprechenden Lohnunterschieden niederschlagen. Die Lohn- und Gehaltssumme einer Branche läßt sich dann zerlegen in einen Teil, der für ungelernte Arbeit, und in einen Teil, der für qualifizierte Arbeit gezahlt wird. Der Bestand an Humankapital ergibt sich, indem man den Teil der Lohn- und Gehaltssumme, der Entlohnung für qualifizierte Arbeit darstellt, durch einen geschätzten Verzinsungsfaktor (10 vH) dividiert. Der Bestand an Humankapital (K_i^H) je Beschäftigtenstunde (Humankapitalintensität (HKI)) in den einzelnen Wirtschaftsbereichen i ist wie folgt berechnet worden [Fels, 1971]:

$$HKI_i = K_i^H / S_i = \frac{LG_i - S_i l_i}{r} / S_i.$$

Es bezeichnen LG die Lohn- und Gehaltssumme, l die effektiven Bruttostundenverdienste für männliche Arbeiter der untersten Lohngruppe, S die geleisteten Beschäftigtenstunden und r die Normalverzinsung des Humankapitals.

VI. Zum Subventionsbegriff

Die an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute haben sich inzwischen auf Anregung des Bundesministeriums für Wirtschaft auf eine einheitliche Subventionsabgrenzung geeinigt. Somit ist gewährleistet, daß die von den einzelnen Instituten veröffentlichten Subventionsdaten vergleichbar sind. Subventionen sind danach staatliche Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für private Anbieter und Nachfrager spezifischer Güter, Dienste oder Faktoren. Sie zielen auf eine Änderung der relativen Preise ab und beeinflussen damit die Produktions- und Nachfragestruktur sowie die sektorale Einkommensverteilung. Die Subventionsabgrenzung der Institute ist also auf die Frage zugeschnitten, wie die Branchenstruktur des Unternehmenssektors durch Staatseingriffe verzerrt wird.

Andere Subventionsbegriffe, die in der politischen Diskussion eine Rolle spielen, sind erheblich enger. Dies gilt vor allem für die Abgrenzung in den VGR und den Subventionsberichten.

(a) Der Subventionsbegriff in den VGR unterscheidet sich von dem der Institute in dreifacher Hinsicht:

- Erstens wird in den VGR darauf abgestellt, welche Branche den Zuschuß empfängt (Empfänger-Konzept). Sind die privaten Haushalte oder die Sozialversicherung unmittelbarer Empfänger, so gilt die Zahlung nicht als Subvention, sondern als Transfereinkommen oder staatsinterne Überweisung. Hingegen wenden die Institute das Destinatarkonzept an, stellen also darauf ab, welcher Branche sogenannte "Transfers mit Subventionscharakter" zugute kommen. Sie beziehen daher auch bestimmte Zahlungen an private Haushalte oder an die Sozialversicherung in den Subventionsbegriff ein. Darunter fallen (i) zweckgebundene Transfers (wie etwa Wohngeld), die mittelbar einem spezifischen Sektor zufließen, (ii) jene Lohnsubventionen, die direkt an private Haushalte gezahlt werden (wie etwa Bergmannsprämien), letztlich aber kostenentlastend für bestimmte Branchen wirken und (iii) jene Zuschüsse an die Sozialversicherung, die die Beitragslast eines Sektors mindern (wie die Zahlungen des Bundes an die Sozialversicherung zugunsten der Landwirtschaft).
- Zweitens erfassen die VGR nur Finanzhilfen. Steuervergünstigungen werden grundsätzlich nicht einbezogen. Eine Ausnahme ist die einbehaltene Umsatzsteuer (Vorsteuerpauschale der Landwirtschaft, Berlinpräferenz bei der Umsatzsteuer). Sie wird allerdings nicht als Steuerausfall verbucht, sondern als fiktive Barsubvention, der ein entsprechend erhöhtes Umsatzsteueraufkommen gegenübersteht.
- Drittens gelten in den VGR nur solche Zuschüsse als Subventionen, die für laufende Produktionszwecke gewährt werden. Per definitionem sind somit ausgeklammert: sonstige laufende Übertragungen an den Unternehmenssektor (wie etwa Zahlungen an die Deutsche Bundesbahn zum Ausgleich des strukturbedingten Anstiegs der Versorgungsbezüge der Bahnpensionäre), Investitionszuschüsse und sonstige Vermögensübertragungen an den Unternehmenssektor (wie etwa Prämien für die Schlachtung von Kühen oder die Nichtvermarktung von Milch) sowie Darlehen.

(b) Auch in den Subventionsberichten der Bundesregierung ist der Subventionsbegriff enger gefaßt als bei den Instituten. So werden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen an die Deutsche Bundesbahn und Bundespost nicht zu den Subventionen gezählt. Dies wird damit begründet, daß diese als Institutionen innerhalb der Bundesverwaltung per definitionem keine Subventionen empfangen könnten. Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zur Förderung der Grundlagenforschung sowie des Gesundheits-, Bildungs-, Verkehrs- und Kommunikationswesens werden in den Subventionsberichten ebenfalls nicht berücksichtigt, weil, wie es heißt, diese der Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben dienen. Ausgeklammert werden ferner Kapitalzuführungen an Unternehmen, an denen der Bund wesentlich beteiligt ist, sowie manche Transfers mit Subventionscharakter - letztere mit der Begründung, sie seien bereits im Sozialbericht enthalten. Zudem werden die Zahlungen der BA und die des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes nicht erfaßt. Von den Subventionen der EG werden nur die Marktordnungsausgaben (nachrichtlich) ausgewiesen. Zudem wird die Abgrenzung häufig geändert, d.h. zunehmend restriktiver gefaßt.¹

Obgleich der Subventionsbegriff der Institute recht umfassend ist, sollte nicht übersehen werden, daß auch er nicht das gesamte Subventionspektrum abdeckt:²

- Er bezieht sich nur auf den Unternehmenssektor. Staatshilfen zugunsten produzierender Einheiten außerhalb des Unternehmenssektors im Sinne der VGR werden nicht berücksichtigt, obwohl insbesondere jene für private Organisationen ohne Erwerbszweck nicht unbeträchtlich sind.³ Ferner sollte nicht aus dem Blick geraten, daß auch die Wert-

¹ Beispielsweise wurde die Umsatzsteuerbefreiung für ärztliche Leistungen und die für Bausparkassen- und Versicherungsvertreter (gesamter Steuerausfall 1986: 3,9 Mrd. DM) im Elften Subventionsbericht (erschienen 1987) nicht mehr zu den Subventionen gerechnet, während sie im Zehnten Subventionsbericht (erschienen 1985) noch dazu zählten. Als Begründung wurde angeführt, die sechste EG-Richtlinie vom 17. Mai 1977 würde es den Mitgliedstaaten verwehren, diese Umsätze zu besteuern. Vgl. Deutscher Bundestag [1987, S. 28].

² Zu den Einzelheiten vgl. Fritzsche et al. [1988].

³ 1986 bezogen diese Zuschüsse in Höhe von über 10 Mrd. DM; die Steuervergünstigungen beliefen sich auf über 4 Mrd. DM.

schöpfung des Sektors Staat verdeckte Subventionen enthalten kann, nämlich dann, wenn der Marktwert der staatlichen Wertschöpfung unter ihrem Kostenwert liegt. Da der Marktwert nicht bekannt ist, läßt sich die potentielle Wertdifferenz nicht quantifizieren.

- Wegen fehlender Informationen bleiben Beschaffungs- und Verbilligungssubventionen ausgespart, also diejenigen geldwerten Vorteile, die der Staat Unternehmen gewährt, wenn er zu höheren (niedrigeren) Preisen als Marktpreisen kauft (verkauft). Ebenfalls unberücksichtigt bleiben Bürgschaften. Die Eigenmittelprogramme der Kreditanstalten mit Sonderaufgaben werden nur nachrichtlich ausgewiesen.
- Schließlich erfassen die Institute (anders als die Bundesregierung in den Subventionsberichten) keine Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die der allgemeinen Sparförderung dienen, weil sich diese Mittel, die zweifelsohne auf die Allokation einwirken und damit de facto Subventionen sind, nicht branchenmäßig zuordnen lassen.

VII. Subventionen im internationalen Vergleich

Verfügbar sind für die OECD-Länder nur Daten über die Subventionen in der engen Abgrenzung der VGR. Hierzu zählen laufende Leistungen des Staates, mit denen die Preis- und Einkommensentwicklung bestimmter Branchen beeinflußt werden soll. Nicht erfaßt werden insbesondere die Steuervergünstigungen, die Vermögensübertragungen mit Subventionscharakter sowie die Vergabe verbilligter Darlehen.

Von 1974 bis 1986 sind die so gemessenen Subventionen in der Bundesrepublik und in Frankreich - im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt - gestiegen, im Vereinigten Königreich dagegen kräftig und in Japan geringfügig gefallen. In der Rangfolge der Länder nach dem Subventionsgrad nahm die Bundesrepublik 1986 mit Frankreich einen Mittelplatz ein (Tabelle A3). Niedriger waren die Subventionen im Vereinigten Königreich, in Japan und vor allem in den Vereinigten Staaten, höher dagegen in Italien. Unter den kleineren Ländern wiesen Belgien, die Niederlande und die Schweiz 1986 ein niedriges Subventionsniveau auf; vergleichsweise hoch waren die Subventionen in Österreich, Dänemark und Finnland, vor allem aber in Norwegen und Schweden.

Tabelle A3 - Subventionen (a) des Staates (b) in ausgewählten OECD-Ländern 1974-1986 (vH)

	1974	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Rang (c) 1986
Bundesrepublik	1,9	2,1	1,9	1,8	1,9	2,1	2,1	2,1	8
Belgien	1,2	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	3
Dänemark	3,5	3,2	3,0	3,2	3,3	3,3	3,0	2,9	11
Finnland	3,1	3,2	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	3,2	14
Frankreich	1,8	1,9	2,2	2,2	2,2	2,5	2,3	2,3	9
Griechenland	2,6	2,4	3,7	2,9	2,2	2,0	3,0	2,8	10
Irland	3,0	3,8	3,9	3,8	3,8	3,4	.	.	.
Italien	.	2,8	2,8	3,1	2,9	3,0	2,6	3,0	12
Japan	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	2
Niederlande	1,0	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	1,8	5
Norwegen	5,8	7,0	6,7	6,5	6,1	5,7	5,4	5,8	16
Österreich	2,1	3,0	3,0	3,0	3,0	2,8	2,9	3,1	13
Portugal	.	5,2	5,4	.	.	.	.	.	.
Schweden	2,4	4,3	4,7	5,0	5,2	5,0	4,9	4,8	15
Schweiz	1,2	1,3	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	3
Spanien	.	2,1	2,0	2,5	2,6	2,8	2,7	2,0	7
Vereinigte Staaten	0,3	0,4	0,4	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	1
Vereinigtes Königreich	3,7	2,4	2,5	2,1	2,1	2,4	2,1	1,8	5

(a) Abgrenzung der VGR; Anteil am Bruttoinlandsprodukt. - (b) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. - (c) Rang 1 für die niedrigste Subventionsquote.

Quelle: OECD [el]; eigene Berechnungen.

Nach einer Untersuchung der EG-Kommission für die EG-Länder [EG-Kommission, 1988] waren die Subventionen, die in nationaler Kompetenz vergeben werden, im Zeitraum 1981-1986 in Italien, Irland und Belgien am höchsten (Tabelle A4); relativ niedrig waren sie in Dänemark, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich. Die Bundesrepublik nimmt - wie Frankreich - eine mittlere Position unter den EG-Ländern (ohne Spanien und Portugal) ein [Thormählen, 1989]. Die Rangfolge der EG-Länder nach der Höhe der Subventionsquote ist - von Ausnahmen abgesehen - jener gemäß den VGR-Daten (Tabelle A3) recht ähnlich.

Tabelle A4 - Beihilfen (a) in ausgewählten EG-Ländern 1981-1986 (vH)
(b)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Bundesrepublik	2,68	2,66	2,57	2,54	2,52	2,45
Belgien	4,59	4,33	4,46	4,17	4,38	3,55
Dänemark	1,70	1,90	1,80	1,33	1,31	1,09
Frankreich	2,92	2,82	2,96	2,97	3,06	2,36
Griechenland	2,08	1,92	2,23	2,48	2,86	3,25
Irland	5,85	5,47	5,91	5,00	5,34	5,32
Italien	3,81	5,01	6,24	5,56	5,48	5,84
Niederlande	1,20	1,19	1,13	1,28	1,09	0,82
Vereinigtes Königreich	2,11	2,18	2,06	2,48	1,61	1,50

(a) Beihilfen in der Terminologie der EG-Kommission sind Finanzhilfen und Steuervergünstigungen an Unternehmen. Die Tabelle enthält nur Beihilfen, die in nationaler Kompetenz vergeben werden, nicht jene, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts gewährt werden. - (b) Anteil am Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: EG-Kommission [1988]; eigene Berechnungen.

VIII. Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften in ausgewählten Industrieländern

Will man die effektive Steuerbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften international vergleichen, so ist - bei gegebenen Regeln zur Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen - zu berücksichtigen, daß sich die Belastungen durch die Einzelsteuern auf den Gewinn und durch die Substanzsteuern kumulieren und daß die verschiedenen Steuern voneinander abhängen. Zudem lassen sich nur für bestimmte typische Fälle konkrete Aussagen ableiten. Im folgenden werden für sechs große Industrieländer Ergebnisse von Modellrechnungen dargestellt [vgl. im einzelnen Boss, 1988].

Einbehaltene Gewinne von Produktionsunternehmen mit einem Gewinn von 1 Mill. DM oder mehr werden in der Bundesrepublik mit 70 vH vergleichsweise hoch besteuert (Tabelle A5). Mit 66 vH wird die Belastung auch 1990 weit über jener in anderen großen Industrieländern liegen. In der Schweiz beträgt die Steuerlast bei Gewinnthesaurierung nur 26 vH,

Tabelle A5 - Steuerbelastung einer Kapitalgesellschaft (a) in ausgewählten Ländern im Falle der Gewinnthesaurierung 1988 (vH)

	Bundes- republik	Verein- igte Staaten	Verein- igtes König- reich	Frank- reich	Ita- lien	Schweiz
Gewinn vor Steuern	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Gewerbeertrag- steuer(b)	14,3(c)	-	-	-	-	-
- Gewerkekapi- tal- steuer(b)	8,4(c)	-	-	-	-	-
- Grundsteuer(b)	2,1	12,0	4,5	-	-	1,0
- "taxe profession- nelle" u.ä. Steuern	-	-	-	20,0	-	-
- Gemeindefinkommen- steuer	-	-	-	-	16,2	-
- Körperschaftsteuer des Kantons/Bundes- staates	-	6,2(d,e)	-	-	-	15,0
- Vermögensteuer	-	-	-	-	-	4,3
= Gewinn vor Körper- schaftsteuer des Bundes	75,2	81,8	95,5	80,0	83,8	79,7
- Körperschaftsteuer (f)	42,1(g)	27,8	33,4	33,6	30,2	5,4(h)
(davon: Körperschaftsteuer auf Vermögensteuer)	(4,5)	-	-	-	-	-
- Vermögensteuer (b)	3,5	-	-	-	-	-
= Gewinn nach Steuern	29,6	54,0	62,1	46,4	53,6	74,3
Steuerschuld	70,4	46,0	37,9	53,6	46,4	25,7

(a) Zur Spezifizierung hinsichtlich Größe, Branche etc. vgl. Boss [1988]. - (b) Bei bestimmten Annahmen über die Kapitalrendite, die Struktur der Passiva, die Unternehmensgröße etc. - (c) Hebesatz von 370 vH (Bundesdurchschnitt); Hinzurechnungen entsprechen per Annahme den Kürzungen bei der Gewinnermittlung. - (d) Annahme gleicher Bemessungsgrundlage bei Bundes- und Staatensteuer (bzw. Gemeindesteuer) und Annahme eines Steuersatzes von 7 vH für die Körperschaftsteuer der Staaten im Durchschnitt. - (e) Annahme: Keine Gemeindesteuer. - (f) Steuersätze in Tabelle 38. - (g) 56 vH. - (h) Bei einem Steuerersatz von 6,8 vH, der einer bestimmten Relation des Ertrags zum Kapital entspricht.

Quelle: Boss [1988].

im Vereinigten Königreich 38 vH. Eine mittlere Position nehmen Italien und die Vereinigten Staaten ein (jeweils 46 vH).

Werden Unternehmensgewinne ausgeschüttet, so fällt die Steuerbelastung anders aus. Selbst die Rangfolge der Länder ändert sich, wenn Gewinne an private Anteilseigner (nicht an Gesellschaften) im jeweiligen Inland ausgeschüttet werden. Bezieht man bei solchen Vergleichen nur die Belastung ein, die sich ergibt, bevor die jeweilige Einkommensteuer des Wohnsitzlandes zugreift, dann ist die Belastung für inländische private Anteilseigner im Vereinigten Königreich und in Italien bei Ausschüttung mit 17 bzw. 16 vH sehr niedrig (Tabelle A6); es folgen die Schweiz (26 vH), Frankreich (30 vH), die Bundesrepublik (33 vH) und die Vereinigten Staaten (46 vH).

Die endgültige Belastung des Anteilseigners im Falle der Gewinnausschüttung hängt vom individuellen marginalen Einkommensteuersatz ab. Diese (gesamte) Steuerbelastung wird im folgenden für verschiedene Fälle dargestellt, nämlich für Steuerpflichtige, die dem Spitzensteuersatz des jeweiligen Landes bzw. den Steuersätzen 50 vH, 40 vH, 30 vH und 20 vH unterliegen. Sodann wird für die gleichen Einkommensteuersätze die Belastung für unterschiedliche Ausschüttungsquoten dargestellt.

Bezieht man die persönliche Einkommensteuer mit bestimmten für die einzelnen Länder gleichen Sätzen ein, so bleibt die Rangfolge der Länder nach der Belastungshöhe, wie sie in Tabelle A6 zum Ausdruck kommt, selbstverständlich erhalten. Bei einem Steuersatz von beispielsweise 30 vH werden Dividenden an inländische private Anteilseigner in Italien mit 41 und im Vereinigten Königreich mit 42 vH besteuert (Tabelle A7). Die Steuerschuld beträgt bei einem Einkommensteuersatz von 30 vH in der Schweiz, in Frankreich und in der Bundesrepublik 48-53 vH; in den Vereinigten Staaten ist die Belastung der Dividende des Aktionärs, dessen Grenzsteuersatz 30 vH beträgt, mit 62 vH vergleichsweise hoch. Die Belastung in der Bundesrepublik liegt hier also - anders als bei Gewinnthesaurierung - im Rahmen des anderswo Üblichen. Dies ist insbesondere eine Konsequenz der Vollarrechnung der Körperschaftsteuer (auf Ausschüttungen) auf die Einkommensteuerschuld des inländischen Anteilseigners.

Tabelle A6 - Steuerbelastung einer Kapitalgesellschaft (a) in ausgewählten Ländern im Falle der Gewinnausschüttung an Anteilseigner mit Wohnsitz in diesen Ländern 1988 (vH)

	Bundesrepublik	Vereinigte Staaten	Vereinigtes Königreich	Frankreich	Italien	Schweiz
Gewinn vor Steuern	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Gewerbeertragsteuer(b)	14,3(c)	-	-	-	-	-
- Gewerbesteuer(b)	8,4(c)	-	-	-	-	-
- Grundsteuer(b)	2,1	12,0	4,5	-	-	1,0
- "taxe professionnelle" u.ä. Steuern	-	-	-	20,0	-	-
- Gemeindeeinkommensteuer	-	-	-	-	16,2	-
- Körperschaftsteuer des Kantons/Bundesstaates	-	6,2(d,e)	-	-	15,0	-
- Vermögensteuer	-	-	-	-	-	4,3
= Gewinn vor Körperschaftsteuer des Bundes	75,2	81,8	95,5	80,0	83,8	79,7
- Körperschaftsteuer(f)	42,1(g)	27,8	33,4	33,6	30,2	5,4(h)
- Vermögensteuer (b)	3,5	-	-	-	-	-
Saldo	29,6(i)	-	-	-	-	-
+ Körperschaftsteuer-minderung bei Ausschüttung	13,5(j)	-	-	-	-	-
Gewinn nach Steuern	43,1(k)	54,0	62,1	46,4	53,6	74,3
+ Anrechenbare Körperschaftsteuer	24,2(l)	-	20,7(m)	23,2(n)	30,2	-
= Gewinn nach Steuern einschließlich Steuergutschrift des Anteilseigners	67,3	54,0	82,8	69,6	83,8	74,3
Steuerschuld auf Unternehmensebene	32,7	46,0	17,2	30,4	16,2	25,7

(a) Zur Spezifizierung hinsichtlich Größe, Branche etc. vgl. Boss [1988]. - (b) Bei bestimmten Annahmen über die Kapitalrendite, die Struktur der Passiva, die Unternehmensgröße etc. - (c) Hebesatz von 370 vH (Bundesdurchschnitt); Hinzurechnungen entsprechen per Annahme den Kürzungen bei der Gewinnermittlung. - (d) Annahme gleicher Bemessungsgrundlage bei Bundes- und Staatensteuer (bzw. Gemeindesteuer) und Annahme eines Steuersatzes von 7 vH für die Körperschaftsteuer der Staaten im Durchschnitt. - (e) Annahme: Keine Gemeindesteuer. - (f) Steuersätze in Tabelle 38. - (g) 56 vH. - (h) Bei einem Steuersatz von 6,8 vH, der einer bestimmten Relation des Ertrags zum Kapital entspricht. - (i) "Zur Ausschüttung verwendbares Eigenkapital". - (j) 20/44 von 29,6. - (k) Bardividende. - (l) Steuergutschrift in Höhe von 9/16 der Bardividende. - (m) 25/75 der Dividende. - (n) 50 vH der Dividende.

Quelle: Boss [1988].

Tabelle A7 - Steuerbelastung eines Anteilseigners einer Kapitalgesellschaft in ausgewählten Ländern im Falle der Gewinnausschüttung bei Wohnsitz in diesen Ländern in Abhängigkeit vom persönlichen Einkommensteuersatz 1988 (vH)

Satz der persönlichen Einkommensteuer	Bundesrepublik	Vereinigte Staaten(a)	Vereinigtes Königreich	Frankreich	Italien	Schweiz
0	32,7	46,0	17,2	30,4	16,2	25,7
20	46,2	56,8	33,8	44,3	33,0	40,6
30	52,9	62,2	42,0	51,3	41,3	48,0
40	59,6	-	50,3	58,2	49,7	55,4
50	66,4	-	-	65,2	58,1	-
Maximalsatz	70,4	63,8	50,3	69,9	68,2	56,1
Nachrichtlich: Spitzensteuersatz der Einkommensteuer	56,0	33,0(b)	40,0	56,8	62,0	40,9

(a) Nur Bundessteuer. - (b) 28 vH für hohe Einkommen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Tabelle A6.

Deutlich anders ist die Rangfolge der Länder nach der maximal möglichen Belastung, also jener für Steuerpflichtige, für die der nationale Einkommensteuerspitzensatz gilt. Am höchsten ist die Maximalbelastung in der Bundesrepublik und in Frankreich (je 70 vH). Es folgen Italien (68 vH) und die Vereinigten Staaten (64 vH). Das Ergebnis für die Vereinigten Staaten fällt relativ günstig aus, obwohl dort die Dividende auf der Anteilseignerebene ein zweites Mal voll besteuert wird; entscheidend dafür ist der niedrige Spitzensteuersatz. In der Schweiz ist eine Belastung der Dividende von maximal 56 vH möglich, im Vereinigten Königreich kann sie 50 vH nicht überschreiten.

Werden Unternehmensgewinne teilweise einbehalten und teilweise ausgeschüttet, so hängt die Steuerbelastung von der Ausschüttungsquote und von der Höhe des individuellen Grenzsteuersatzes bei der Einkommensteuer ab. Bei einer Ausschüttungsquote von 50 vH wird der Anteilseigner einer Kapitalgesellschaft in der Bundesrepublik bei jedem persönlichen Einkommensteuersatz höher belastet als der Anleger in den Vergleichsländern. Die Unterschiede betragen bei Steuersätzen von 30 oder 40 vH bis zu 25 Prozentpunkte (Tabelle A8). Ist der Spitzensteuersatz

Tabelle A8 - Steuerbelastung eines privaten inländischen Anteilseigners bei einer Ausschüttungsquote von 50 vH in Abhängigkeit vom persönlichen Einkommensteuersatz 1988 (vH)

Satz der persönlichen Einkommensteuer	Bundesrepublik	Vereinigte Staaten	Vereinigtes Königreich	Frankreich	Italien	Schweiz
0	51,6	46,0	27,6	42,0	31,3	25,7
20	58,3	51,4	35,9	49,0	39,7	33,2
30	61,7	54,1	40,0	52,5	43,9	36,9
40	65,0	-	44,1	55,9	48,1	40,6
50	68,4	-	-	59,4	52,3	-
Maximalsatz	70,4	54,9	44,1	61,8	57,3	40,9

Quelle: Eigene Berechnungen nach Tabellen A5 und A6.

maßgebend, so beträgt die Belastung des deutschen Anteilseigners rund 9 Prozentpunkte mehr als die des vergleichsweise hoch besteuerten französischen Anteilseigners; die Abstände zur Belastung der Anleger in anderen Ländern betragen bis zu 30 Prozentpunkte. Noch ungünstiger wird das Bild für einen deutschen Anleger bei einer Ausschüttungsquote von lediglich 25 vH, weil das bundesdeutsche Anrechnungsverfahren dann weniger zum Tragen kommt (Tabelle A9).

Die Ergebnisse für die Bundesrepublik im Falle der (totalen oder partiellen) Gewinnausschüttung beziehen sich auf inländische Streubesitz-Anteilseigner, die zur Anrechnung der Körperschaftsteuer berechtigt sind.

Tabelle A9 - Steuerbelastung eines privaten inländischen Anteilseigners bei einer Ausschüttungsquote von 25 vH in Abhängigkeit vom persönlichen Einkommensteuersatz 1988 (vH)

Satz der persönlichen Einkommensteuer	Bundesrepublik	Vereinigte Staaten	Vereinigtes Königreich	Frankreich	Italien	Schweiz
0	61,0	46,0	32,7	47,8	38,9	25,7
20	64,4	48,7	36,9	51,3	43,1	29,4
30	66,0	50,1	38,9	53,0	45,1	31,3
40	67,7	-	41,0	54,8	47,2	33,1
50	69,4	-	-	56,5	49,3	-
Maximalsatz	70,4	50,5	41,0	57,8	51,9	33,3

Quelle: Eigene Berechnungen nach Tabellen A5 und A7.

Für nicht anrechnungsberechtigte Anteilseigner, insbesondere für ausländische mit Streubesitz, ist die Belastung der ausgeschütteten Gewinne von Kapitalgesellschaften wesentlich höher. Während der inländische Anteilseigner 67,3 vH des Gewinns vor Steuern einer Kapitalgesellschaft in der Bundesrepublik bezieht (einschließlich Steuergutschrift), sind es für den ausländischen Anteilseigner nur 43,1 vH; diese Beträge werden dann mit der jeweiligen Einkommensteuer belastet.

Im Vereinigten Königreich wird - anders als in der Bundesrepublik - nur ein Teil der Körperschaftsteuer des Unternehmens bei der Einkommensbesteuerung des inländischen Anteilseigners angerechnet. Die Steuerbelastung (bei Vernachlässigung der persönlichen Einkommensteuer) beträgt rund 17 vH. Werden Gewinne britischer Kapitalgesellschaften an ausländische Anteilseigner mit Streubesitz ausgeschüttet, so ist die Belastung im Vereinigten Königreich als Quellenland höher, wenn Ausländern gemäß dem betreffenden Doppelbesteuerungsabkommen eine Steuergutschrift nicht gewährt wird. Dies ist beispielsweise für Anteilseigner aus der Bundesrepublik der Fall.

Man kann nun generell die Steuerbelastung vergleichen, die sich aus der Sicht eines Anteilseigners in einem bestimmten Wohnsitzland, in dem er einkommensteuerpflichtig ist, bei Entstehung des Gewinns in verschiedenen Ländern ergibt. Fraglich ist demnach, welche Dividende (gegebenenfalls mit Steuergutschrift) ein Anteilseigner erhält, wenn ein Gewinn von 100 in den verschiedenen Ländern entsteht und ausgeschüttet werden soll. Diese Dividende, die also je nach Entstehungsland des Gewinns unterschiedlich hoch "vorbelastet" ist, unterliegt im Wohnsitzland der Einkommensteuer.

Entsprechende Vergleiche ergeben (Tabellen A10 und A11), daß die Bundesrepublik für den deutschen Anleger noch relativ interessant erscheint (Tabelle A10, Spalte 5), für britische und amerikanische Anleger ist sie in steuerlicher Hinsicht aber wenig attraktiv (Tabelle A11, Spalte 5). Interessant sind für Anleger aus dem Vereinigten Königreich und aus den Vereinigten Staaten Beteiligungen an Kapitalgesellschaften mit Sitz im Vereinigten Königreich. Nicht einmal die Schweiz ist steuerlich ähnlich attraktiv.

Tabelle A10 - Steuerbelastung auf Unternehmensebene bei Gewinnthesaurierung und bei Ausschüttung an einen deutschen Anteilseigner sowie Einkommen des deutschen Anteilseigners bei Entstehung des Unternehmensgewinns in ausgewählten Ländern 1988 (vH) (a)

Entstehungsland des Unternehmens- gewinns	Belastung bei Thesaurierung	Belastung bei Ausschüttung		Anrechen- bare Quellen- steuer(b)	Einkommen bei Aus- schüttung (c)
		Unter- nehmens- ebene	Quellen- steuer (b)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Bundesrepublik	70,4	32,7	25,0	25,0	67,3
Vereinigtes					
Königreich	37,9	37,9	0,0	0,0	62,1
Vereinigte					
Staaten	46,0	46,0	15,0	15,0	54,0
Frankreich	53,6	30,4	0,0	0,0	69,6
Italien	46,4	46,4	32,4	32,4	53,6
Schweiz	25,7	25,7	15,0	15,0	74,3

(a) Anteil am Gewinn vor Steuern. - (b) Auf die Dividende. - (c) Vor der Belastung durch die persönliche Einkommensteuer im Wohnsitzland Bundesrepublik.

Quelle: Boss [1988].

Wenn britische oder amerikanische Anteilseigner eine vom Weltmarkt vorgegebene erwartete Nettorendite in ihr Kalkül einschließen, dann werden sie in der Bundesrepublik nur bei vergleichsweise hoher Bruttorendite investieren. Dieses für die Investitionstätigkeit im Inland negative Ergebnis stellt sich in vielen Fällen auch dann ein, wenn eine ausländische (Mutter-)Kapitalgesellschaft die steuerliche Attraktivität von Investitionen ihrer Tochtergesellschaft in der Bundesrepublik mit der Attraktivität von Investitionen beispielsweise in den Vereinigten Staaten vergleicht.

Tabelle A11 - Steuerbelastung auf Unternehmensebene bei Gewinnthesaurierung und bei Ausschüttung an einen britischen oder amerikanischen Anteilseigner sowie Einkommen des britischen oder amerikanischen Anteilseigners bei Entstehung des Unternehmensgewinns in ausgewählten Ländern 1988 (vH) (a)

Entstehungsland des Unternehmens- gewinns	Belastung bei Thesaurierung	Belastung bei Ausschüttung		Anrechen- bare Quellen- steuer(b)	Einkommen bei Aus- schüttung (c)
		Unter- nehmens- ebene	Quellen- steuer (b)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Bundesrepublik Vereinigtes Königreich	70,4	56,9	15,0	15,0	43,1
Vereinigte Staaten	37,9	17,2	0,0	0,0	82,8
Frankreich	46,0	46,0	15,0	15,0	54,0
Italien	53,6	30,4	15,0(d)	15,0(d)	69,6
Schweiz	46,4	46,4	15,0	15,0	53,6
	25,7	25,7	15,0	15,0	74,3

(a) Anteil am Gewinn vor Steuern. - (b) Auf die Dividende. - (c) Vor der Belastung durch die persönliche Einkommensteuer im Vereinigten Königreich oder in den Vereinigten Staaten als Wohnsitzland. - (d) Auf die Dividende einschließlich Steuergutschrift.

Quelle: Boss [1988].

IX. Anhangtabellen

Tabelle A12 - Produktkategorien nach dem Internationalen Warenverzeichnis für den Außenhandel

SITC rev.2	SITC rev.1	Kursbezeichnung
		<i>Erzeugnisse der Heckscher-Ohlin-Industrien</i>
53	53	Farbstoffe, Gerbstoffe und Farben
55	55	Körperpflege-, Waschmittel
56	56	Chemische Düngemittel
57	57	Pulver und Sprengstoffe
61	61	Leder, Lederwaren
62	62	Kautschukwaren
63	63	Kork- und Holzwaren
64	64	Papier und Pappe
65	65	Garne, Gewebe
66	66	Waren aus mineralischen Stoffen
67	67	Eisen und Stahl
68	68	NE-Metalle
69	69	Metallwaren
793	735	Wasserfahrzeuge
81	81	Sanitäre Anlagen, Heizung, Beleuchtung
82	82	Möbel
83	83	Reiseartikel
84	84	Bekleidung
85	85	Schuhe
88	861.1, 861.2 861.4, 861.5 861.6, 862,863,864	Fotoapparate, optische Waren, Uhren
89	89	Sonstige bearbeitete Waren
		<i>Erzeugnisse der mobilen Schumpeter-Industrien</i>
51,52	51	Organische und anorganische Chemikalien
58	58	Kunststoffe, Zelluloseäther und -ester
59	59	Andere chemische Erzeugnisse
75	714	Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte
76	724	Geräte für die Nachrichtentechnik
77	722,723,725 726,729	Elektrische Maschinen, Apparate, Geräte
		<i>Erzeugnisse der immobilien Schumpeter-Industrien</i>
54	54	Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse
71,72	711,712,717	Maschinenbauerzeugnisse
73,74	718,715,719	
78	732, 733	Straßenfahrzeuge
791	731	Schienenfahrzeuge
792	734	Luft- und Raumfahrzeuge
87	861.3, 861.7 861.8, 861.9	Meß-, Prüf- und Kontrollinstrumente
5-8	5-8(ohne 52)	Industriewaren insgesamt

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle A13 - Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, die Dienstleistungen für andere Unternehmen erbringen, Bundesrepublik 1988 (a)

	Unternehmen		Schwerpunkte der Dienstleistungsverkäufe(b)	Nachricht- lich: Repräsen- tations- grad(c)
	An- zahl	vH (d)		
Bergbau	19	45,2	V (47), ENT (47), TP (42)	53,2
Mineralölverarbeitung	10	47,6	V (24), DV (19), TP (19), ENT (19), LH (19)	44,7
Gewinnung u. Verarbeitung v. Steinen u. Erden	123	47,7	TP (54), TR (30), DV (26), S (24)	16,7
Eisenschaffende Industrie	20	52,6	TP (55), V (45), DV (40)	16,9
NE-Metallerzeugung, NE-Metallhalbzeugwerke	28	40,0	TP (57), V (39), TR (36), LH (32), DV (29)	48,3
Gießerei	39	55,7	TP (59), V (36), TR (23), LH (23), FuE (18)	16,5
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung	70	32,9	TP (53), LH (37), DO (27), TR (24), V (21)	13,7
Stahl- und Leichtmetallbau	82	60,3	TP (73), WI (46), DO (34), V (30), S (29), TR (28)	10,9
Maschinenbau	416	64,6	TP (62), S (62), WI (54), DO (47)	13,8
Straßenfahrzeugbau	110	51,4	TP (46), WI (41), S (38), FuE (31), DO (28) V (27)	12,5
Schiffbau	25	64,1	TP (68), WI (36), LH (36), DV (32)	40,6
Luft- u. Raumfahrzeugbau	13	61,9	WI (92), LH (77), DO (69), TP (61)	50,0
Elektrotechnik	208	62,3	TP (38), S (33), WI (26), DO (24)	13,5
Feinmechanik, Optik	64	49,6	S (63), TP (40), WI (40), FuE (34), DO (31)	11,1
Herstellung v. EBM-Waren	147	41,8	TP (50), S (31), V (27), WI (23)	17,3
Herstellung v. Musikin- strumenten, Spielwaren	28	31,8	S (43), TP (36), WE (29)	15,7
Chemische Industrie	165	52,2	S (42), TP (39), FuE (32), DV (32), V (28)	27,4
Herstellung v. Büroma- schinen, ADV-Geräten u. -Einrichtungen	24	80,0	S (71), WI (67), DO (58), TP (50), V (46), DV (42)	27,8
Feinkeramik	15	34,1	S (53), TP (40), V (33)	28,9
Herstellung u. Verarbei- tung v. Glas	23	36,5	TP (57), S (48), TP (30), FuE (26)	23,8
Holzbearbeitung	20	27,7	TP (35), V (25)	18,6
Holzverarbeitung	79	36,6	S (48), TP (39), TR (25)	11,0
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- u. Pappeerzeugung	18	36,7	V (39), S (28)	39,2
Papier- u. Pappever- arbeitung	63	52,9	LH (48), TP (27), DV (27), TR (25), V (25)	17,0
Herstellung v. Kunststoff- waren	80	42,3	TP (53), S (34), DV (31), FuE (30)	10,9
Druckerei, Vervielfäl- tigung	53	54,6	LH (49), DV (43), V (28), TR (26)	5,6
Gummiverarbeitung	31	48,4	TP (45), FuE (42), DV (35)	31,5
Ledergerbe	22	23,9	TP (40), V (32), DE (32), DV (27)	16,9
Textilgewerbe	78	27,1	V (50), TP (31), DV (27), TR (26)	21,9
Bekleidungsgewerbe	52	27,6	DV (35), TR (33), V (27), DE (25)	15,2
Ernährungsgewerbe	229	32,3	V (45), DV (35), LH (30)	20,6
Tabakverarbeitung	7	38,9	V (71)	52,9
Insgesamt	5324	44,3	TP (47), S (37), V (29), WI (27), DV (26)	15,9

(a) Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten. - (b) In Klammern: Anteile der Unternehmen mit Dienstleistungsverkäufen an allen Unternehmen mit Dienstleistungsverkäufen in den Berei-
chen DV = Datenverarbeitung; FuE = Forschung u. Entwicklung; TP = Technische Planung, Bera-
tung; V = Vermietung; WI = Wartung, Inspektion; DO = Dokumentation; S = Schulung von Kunden-
personal; DE = Design von Verbrauchsgütern; WE = Werbung; ENT = Entsorgungsleistungen;
LH = Lagerhaltung; TR = Transportleistungen. - (c) Meldende Unternehmen in vH aller Unter-
nehmen. - (d) Anteil an den meldenden Unternehmen.

Quelle: Mai [1989]; eigene Berechnungen.

Tabelle A14 - Abgabenquote (a) und Bruttoinlandsprodukt (b) je Einwohner in den OECD-Ländern 1980 und 1986

	Abgaben- quote	Bruttoin- landspro- dukte je Einwohner	Abgaben- quote	Bruttoin- landspro- dukte je Einwohner	Steuer- leid(c)
	1980		1986		
	vH	US-\$	vH	US-\$	vH
Bundesrepublik	38,0	9535	37,5	10420	0,36
Australien	29,0	9253	31,4	10032	0,31
Belgien	43,5	7817	45,4	8229	0,55
Dänemark	45,5	9940	50,6	11681	0,43
Finnland	33,0	9812	38,4	11301	0,34
Frankreich	41,7	9013	44,2	9629	0,46
Griechenland	28,6	3244	36,7	3395	1,08
Irland	34,0	4907	40,2	5244	0,77
Island	-	11491	-	12675	-
Italien	30,0	6963	36,2	7680	0,47
Japan	25,5	9370	28,8	11183	0,26
Kanada	31,6	12549	33,2	14140	0,23
Luxemburg	40,9	8329	42,4	9892	0,43
Neuseeland	33,0	6158	32,9	6990	0,47
Niederlande	45,8	8466	45,5	8822	0,52
Norwegen	47,1	12075	49,8	14545	0,34
Österreich	41,2	8054	42,6	8731	0,49
Portugal	28,7	2007	32,4	2109	1,54
Schweden	49,4	11016	53,5	12085	0,44
Schweiz	30,8	13585	32,6	14511	0,22
Spanien	24,1	4098	30,4	4380	0,69
Türkei	21,7	934	22,7	1105	2,05
Vereinigte Staaten	29,5	15129	28,9	16912	0,17
Vereinigtes Königreich	35,3	7330	39,0	8218	0,47
OECD-Länder insgesamt(d)	35,1	9901	38,1	11077	0,34
(a) Steueraufkommen und Sozialbeiträge als Anteil am Bruttoinlandsprodukt. - (b) In Preisen und zu Wechselkursen von 1985. - (c) Abgabenquote im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. - (d) Ohne Jugoslawien.					

Quelle: OECD [c; e]; eigene Berechnungen.

Literaturverzeichnis

Aufsätze und Monographien

- ALCHIAN, Armen A., Harold DEMSETZ, "Production, Information Costs, and Economic Organization". *The American Economic Review*, Vol. 62, 1972, S. 777-795.
- AQUINO, Antonio, "Intra-Industry Trade and Inter-Industry Specialization as Concurrent Sources of International Trade in Manufactures". *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 114, 1978, S. 275-296.
- ARTUS, Jacques R., "The Disequilibrium Real Wage Hypothesis: An Empirical Evaluation". *IMF Staff Papers*, Vol. 31, 1984, S. 249-302.
- BAILEY, Elizabeth E., David R. GRAHAM, Daniel P. KAPLAN, *Deregulating the Airlines*. Cambridge, Mass., 1985.
- BASEDOW, Jürgen, *Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten*. Augsburger Rechtsstudien, 5, Heidelberg 1989.
- BAUMOL, William J., "On the Proper Cost Test for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry". *The American Economic Review*, Vol. 67, 1977, S. 809-822.
- , "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industrial Structure". *The American Economic Review*, Vol. 72, 1982, S. 1-15.
- , "Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show". *The American Economic Review*, Vol. 76, 1986, S. 1072-1085.
- , John C. PANZAR, Robert D. WILLIG, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. San Diego 1982.
- BEAN, Charles R., P. Richard G. LAYARD, Stephen J. NICKELL, "The Rise in Unemployment: A Multicountry Study". *Economica*, Vol. 53, Supplement, 1986, Nr. 210, S. 1-22.
- BECKER, Bernd, "Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Beschäftigungsdauer und Bruttoarbeitsentgelt. Ergebnisse der Beschäftigtenstatistik 1984". *Wirtschaft und Statistik*, 1987, H. 5, S. 371-381.
- BELL, Daniel, *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. New York 1973.
- BERG, Hartmut, "Motor Cars: Between Growth and Protectionism". In: Henk W. de JONG (Ed.), *The Structure of European Industry*. 2., neubearb. Aufl., Dordrecht 1988, S. 245-268.

- BERG Hartmut, Notburga TIELKE-HOSEMANN, "Luftfahrtindustrie". In: Peter OBERENDER (Hrsg.), Marktkonomie. Marktstruktur und Wettbewerb in ausgewählten Branchen der Bundesrepublik Deutschland. München 1989, S. 109-166.
- BERK, Allan J., "The Impact of Government Deregulation on Collective Bargaining". In: M. David VAUGHN (Ed.), Collective Bargaining in a Changing Environment. New York 1982, S. 43-71.
- BLASCHKE, Dieter, "Erfolgswege zum neuen Arbeitsplatz". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 20, 1987, S. 164-180.
- BOSS, Alfred, Unternehmensbesteuerung und Standortqualität. Ein internationaler Vergleich. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 145/146, November 1988.
- , "Steuerpolitik im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik Deutschland - wo liegen die Unterschiede?". Die Weltwirtschaft, 1989, H. 1, S. 76-87.
- BRAUN, Dieter, USA-Studienreise des Vorstands "Arbeitskreis Regionaler Energieversorgungsunternehmen", 18.-28. September 1988, Bericht. Hannover 1989, unveröff. Manuskript.
- BREITHAUPT, Karl, Ernst-Jürgen HORN, Henning KLODT, Klaus-Peter KRIEGSMANN, Axel D. NEU, Klaus-Dieter SCHMIDT, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Kiel 1979.
- BRINKMANN, Christian, "Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 17, 1984, S. 454-470.
- BUCHANAN, James M., Gordon TULLOCK, The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor 1962.
- BÜHNER, Rolf, Strategie und Organisation. Analyse und Planung der Unternehmensdiversifizierung mit Fallbeispielen. Wiesbaden 1985.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (BMWi), Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1989. Bonn 1989.
- BUNDESREGIERUNG, "Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag". Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 43, 5. Mai 1983, Bonn 1983, S. 397-412.
- BURDA, Michael C., Jeffrey D. SACHS, Institutional Aspects of High Unemployment in the Federal Republic of Germany. NBER, Working Paper Series, 2241, Cambridge, Mass., Mai 1987.
- BUSCH, Axel, Geht der Post das Geld aus? Zur Finanzierung zukünftiger Telekommunikationsinvestitionen im Lichte der Empfehlungen der Regierungskommission "Fernmeldewesen". Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 136, Januar 1988.

- BUSCH, Axel, "Mehr Wettbewerb im Telekommunikationsbereich?". Wirtschaftsdienst, Vol. 69, 1989, S. 36-41.
- BUTTLER, Günter, Wolfgang SIMON, Wachstum durch Dienstleistungen. Köln 1987.
- COASE, Ronald, "The Problem of Social Cost". Journal of Law and Economics, Vol. 3, 1960, S. 1-44.
- CRANDALL, Robert W., "Has the AT&T Breakup Raised the Telephone Rates?". The Brookings Review, 1987, H. 1, S. 37-44.
- CURZON, Gerard, Ten Reasons to Fear Fortress Europe. McGill Economics Centre, Montreal 1989 (mimeo).
- DAY, Richard, Gunnar ELIASON (Eds.), The Economics of Market Economies. Amsterdam 1986.
- DEMPSEY, Paul S., William E. THOMS, Law and Economic Regulation in Transportation. New York 1986.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW), Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1983, Berlin 1983.
- , Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1987, Berlin 1987.
- , Umorientierung der Subventionspolitik des Bundes? Wochenbericht, 35, Berlin, 31. August 1989.
- DIETZ, Frido, "Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt. Entwicklung bei den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern nach Wirtschaftszweigen, Berufen und Qualifikationen zwischen 1974 und 1986". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 21, 1988, S. 115-152.
- DOLLAR, David, Edward N. WOLFF, "Convergence of Industry Labor Productivity among Advanced Economies, 1963-1982". The Review of Economics and Statistics, Vol. 70, 1988, S. 549-558.
- DONGES, Juergen B., Trotz des Exportbooms besteht Anpassungs- und Investitionsbedarf bei den deutschen Unternehmen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 108, April 1985.
- , "Deregulierung als ordnungspolitische Aufgabe im EG-Binnenmarkt". List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 1989, H. 3, S. 257-270.
- , Klaus-Werner SCHATZ, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986.

- DONGES, Juergen B., Klaus-Dieter SCHMIDT, Hugo DICKE, Erich GUNDLACH, Karl Heinz JÜTTEMEIER, Henning KLODT, Frank D. WEISS, Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung. Die deutsche Wirtschaft im Anpassungsstau. Kieler Studien, 216, Tübingen 1988.
- DOROW, Frank, "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1988". Wirtschaft und Statistik, 1989, H. 3, S. 123-148.
- DUNNING, John H., International Production and the Multinational Enterprise. London 1981.
- , Japanese Participation in British Industry. London 1986.
- , "Trade and Foreign-Owned Production in Services: Some Conceptual and Theoretical Issues". In: Herbert GIERSCHE (Ed.), Services in World Economic Growth. Symposium 1988, Tübingen 1989, S. 108-150.
- DYAS, Gareth Pooley, Heinz T. THANHEISER, The Emerging European Enterprise. Strategy and Structure in French and German Industry. Boulder, Col., 1976.
- EINEM, Eberhard von, Dienstleistungen und Beschäftigungsentwicklung. Internationales Institut für Management und Verwaltung, Discussion Papers, IIM/LMP 86-6, Berlin, Juni 1986.
- FELS, Gerhard, "Spezialisierungsmuster in der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern". Die Weltwirtschaft, 1971, H. 1, S. 19-40.
- , "The Supply-Side Approach to Macro-Economic Policy: The West-German Experience". In: Gerhard FELS, Fritz MACHLUP, Hubertus MÜLLER-GROELING (Eds.), Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honor of Herbert Giersch. London 1983, S. 224-237.
- , Klaus-Dieter SCHMIDT et al., Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel. Kieler Studien, 166, Tübingen 1981.
- FLANAGAN, Robert J., "Labor Market Behaviour and European Economic Growth". In: Robert L. LAWRENCE, Charles L. SCHULTZE (Eds.), Barriers to European Growth. A Transatlantic View. Washington 1987, S. 175-229.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ) "Privatisierte Bahnen fahren in die Gewinnzone". 8. April 1988, S. 16.
- FRANZ, Wolfgang, Heinz KÖNIG, "The Nature and Causes of Unemployment in the Federal Republic of Germany since the 1970s: An Empirical Investigation". Economica, Vol. 53, Supplement, 1986, Nr. 210, S. 219-244.
- FUEST, Winfried, Rolf KROKER, "Unternehmens- und Investitionsbesteuerung im internationalen Vergleich". IW-Trends, 1987, H. 1, S. A1-A17.

- GERKE, Birgit, Hans-Joachim HEINEMANN, Dietmar KNIES, Joachim WAGNER, Peter WEIHRAUCH, Beschäftigungseffekte des weltwirtschaftlich induzierten Strukturwandels. Diskussionspapiere Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Hannover, Serie C, Nr. 69, Oktober 1984.
- GERKEN, Egbert, Karl Heinz JÜTTEMEIER, Klaus-Werner SCHATZ, Klaus-Dieter SCHMIDT, Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 113/114, Oktober 1985.
- GERLICH, Dietrich, Friederike MAIER, "Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung". In: Fritz W. SCHARPF, Marlene BROCKMANN, Manfred GROSER, Friedhart HAGNER, Günter SCHMID (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege. Frankfurt/M. 1982, S. 89-118.
- GERSHUNY, Jonathan, Ian MILES, The New Service Economy. London 1983.
- GERSTENBERGER, Wolfgang, "Die Wirtschaft im Strukturwandel - Renaissance der Industrie?". Wirtschaftskonjunktur, Vol. 38, 1986, Nr. 6, S. A1-A14.
- , "Neue Muster im Strukturwandel - eine andere Sicht". In: KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (Hrsg.), Auf Europa vorbereiten! Defizite und Chancen des Strukturwandels. Symposium zur Strukturforschung am 13. und 14. Dezember 1988 in Frankfurt/M., Frankfurt/M. 1988, S. 19-23.
- , Konrad FAUST, Johannes HEINZE, Marlies HUMMEL, Hans SCHEDL, Rolf-Ulrich SPRENGER, Kurt VÖGLER-LUDWIG, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Band 1 zur Strukturberichterstattung 1983, Hauptband. München 1983.
- GIDDY, Ian H., "The Demise of the Product Cycle Model in International Business Theory". The Columbia Journal of World Business, Vol. 13, 1978, S. 90-97.
- GIERSCH, Herbert, "Elemente einer Theorie der weltwirtschaftlichen Entwicklung". In: Heinz MAIER-LEIBNITZ (Hrsg.), Zeugen des Wissens. Mainz 1985, S. 669-692.
- (Ed.), Services in the World Economy. Symposium 1988, Tübingen 1989.
- GÖBEL, Heike, Rolf J. LANGHAMMER, Frank D. WEISS, Wachstum im asiatisch-pazifischen Raum. Implikationen für die internationale Arbeitsteilung. Kieler Studien, 222, Tübingen 1988.
- GORDON, Robert J., "Unemployment and Potential Output in the 1980's". Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 15, 1984, S. 537-564.

- GORDON, Robert J., "Wage Gaps versus Output Gaps: Is There a Common Story for All of Europe?". In: Herbert GIERSCHE (Ed.), *Macro and Micro Policies for More Growth and Employment*. Symposium 1987, Tübingen 1988, S. 97-151.
- GROSSMAN, Gene M., "The Theory of Domestic Content Protection and Content Preference". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 96, 1981, S. 583-603.
- GROTHERR, Siegfried, "Unternehmensbesteuerung in der Republik Irland". *Internationale Wirtschaftsbrieft, Irland, Gruppe 2, Nr. 5* vom 10.3.1989, S. 33-50.
- GRUBEL, Herbert G., Peter J. LLOYD, "The Empirical Measurement of Intra-Industry Trade". *The Economic Record*, Vol. 47, 1971, S. 494-517.
- GUNDLACH, Erich, "Gibt es genügend Lohndifferenzierung in der Bundesrepublik Deutschland?". *Die Weltwirtschaft*, 1986, H. 1, S. 74-88.
- , Klaus-Dieter SCHMIDT, *Das amerikanische Beschäftigungswunder. Was sich daraus lernen läßt*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 109, Juli 1985.
- HANDELSBLATT, "Kapazitätsprobleme mit Gebührenpolitik regeln". 28.03.1989, S. 14.
- HÄRTEL, Hans-Hagen, Christian LANGER, *Internationale Wettbewerbsfähigkeit und strukturelle Anpassungserfordernisse. Ergänzungsband 3 zum HWWA-Strukturbericht 1983*, Hamburg 1984.
- HAYEK, Friedrich A. von, *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Kieler Vorträge, N.F., 56, Tübingen 1968.
- HECTOR, Pascal, *Regulierungen am Arbeitsmarkt. Eine vergleichende beschäftigungspolitische Analyse für ausgewählte Staaten der Europäischen Gemeinschaft*. Frankfurt/M. 1988.
- HELPMAN, Elhanan, "A Simple Theory of International Trade with Multinational Corporations". *The Journal of Political Economy*, Vol. 92, 1984, S. 451-471.
- , Paul R. KRUGMAN, *Market Structure and Foreign Trade. Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*. Cambridge, Mass., 1985.
- HERMANN, Hans Peter, "Privatisierung der britischen Elektrizitätswirtschaft". *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 1988, H. 11, S. 886-892.
- HIRSCH, Seev, "Hypotheses Regarding Trade between Developing and Industrial Countries". In: Herbert GIERSCHE (Ed.), *The International Division of Labour. Problems and Perspectives*. International Symposium 1973, Tübingen 1974, S. 65-82.

- HOFBAUER, Hans, Werner DADZIO, "Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 21, 1984, S. 246-262.
- HORN, Ernst-Jürgen, Weltwirtschaftliche Herausforderung. Die deutschen Unternehmen im Anpassungsprozeß. Schwerpunktstudie zum Zweiten Strukturbericht. Kiel 1983, als Manuskript vervielfältigt.
- , Günter KNiePS, Jürgen MÜLLER, Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1988.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT, IW-Trends - Analysen, Dokumentation, Prognosen. Vol. 15, Nr. 2, Köln 1988.
- INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (IAB), IAB-Kurzbericht (intern) VII/2/6, 12.04.1989.
- INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK e.V. (IWG), Wettbewerb und Regulierung im Bereich der leistungsgewundenen Energieversorgung - Internationale Erfahrungen und Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1986.
- ISSING, Otmar, Klaus MASUCH, "Zur Frage der normativen Interpretation von Leistungsbilanzsalden". Kredit und Kapital, 1989, H. 1, S. 1-17.
- JAHREISS, Wolfgang, Zur Theorie der Direktinvestitionen im Ausland. Versuch einer Bestandsaufnahme, Weiterführung und Integration partialanalytischer Forschungsansätze. Berlin 1984.
- JOHNSON, Christopher, Measuring the Economy. London 1988.
- JOSKOW, Paul L., "Regulatory Failure, Regulatory Form, and Structural Change in the Electrical Power Industry". In: Martin Neil BAILY, Clifford WINSTON (Eds.), Microeconomics 1989. Washington 1989, S. 125-208.
- JUHL, Paulgeorg, "Ergebnisse neuer Untersuchungen der heimischen Beschäftigungseffekte von Auslandsinvestitionen". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 120, 1984, S. 376-383.
- KARR, Werner, Karl JOHN, "Mehrfacharbeitslosigkeit und kumulative Arbeitslosigkeit". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 22, 1989, S. 1-16.
- KLAUDER, Wolfgang, "Beschäftigungstendenzen der Dienstleistungen in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland". Beihefte der Konjunkturpolitik, Dienstleistungen im Strukturwandel, 1988, H. 35, S. 123-138.
- KLODT, Henning, Wettlauf um die Zukunft. Technologiepolitik im internationalen Vergleich. Kieler Studien, 206, Tübingen 1987.

- KLODT, Henning, "De-Industrialization in West Germany". Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 204, 1988, S. 531-540
- , "Technologietransfer und internationale Wettbewerbsfähigkeit". Außenwirtschaft, Vol. 45, 1990, Nr. 1 (in Vorbereitung).
- KNAUSS, Fritz, Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 160, Köln, Juli 1988.
- KOBAYASHI, Hiroaki, Privatisierung in Japan. Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 150, Köln, März 1987.
- KRAKOWSKI, Michael, Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg 1988.
- KRIEGSMANN, Klaus-Peter, Axel D. NEU, Globale, regionale und sektorale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Frankfurt/M. 1982.
- KRUEGER, Alan B., Lawrence H. SUMMERS, Reflections on the Inter-Industry Wage Structure. NBER, Working Paper Series, 1968, Washington 1986.
- LAASER, Claus-Friedrich, Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Verkehrswesen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 270, Oktober 1986.
- LANGHAMMER, Rolf J., Auswirkungen der EG-Binnenmarkt-Integration auf den Außenhandel der Entwicklungsländer. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 369, Mai 1989.
- LAYARD, P. Richard G., Stephen J. NICKELL, "The Causes of British Unemployment". National Institute Economic Review, Vol. 111, 1985, S. 62-85.
- , --, The Thatcher Miracle? CEPR, Discussion Paper Series, 315, London 1989.
- LEIBFRITZ, Willi, Rüdiger PARSCHE, Steuerbelastung der Unternehmen der deutschen Werkzeugmaschinenindustrie im internationalen Vergleich. Ifo-Studien zur Finanzpolitik, 46, München 1988.
- LLOYD, P. J., "Why Do Firms Produce Multiple Output?". Journal of Economic Behaviour and Organization, Vol. 4, 1983, S. 41-52.
- LÜTZEL, Heinrich, "Statistische Erfassung von Dienstleistungen". Allgemeines Statistisches Archiv, Vol. 71, 1987, Nr. 1, S. 17-37.
- MATTHEWS, Kent, Patrick MINFORD, "Mrs. Thatcher's Economic Policies 1979-87". Economic Policy, Vol. 2, 1987, Nr. 2, S. 57-92.
- McKINSEY & COMPANY Inc., Leistungsstand, Tarife und Innovationsförderung im Fernmeldewesen. Frankfurt/M. 1987.

- MEDOFF, James L., Katharine G. ABRAHAM, "Unemployment, Unsatisfied Demand for Labor, and Compensation Growth 1956-80". In: Martin Neil BAILY (Ed.), *Workers, Jobs, and Inflation*. Washington 1982, S. 49-88.
- MORRISON, Steven A., Clifford WINSTON, "Enhancing the Performance of the Deregulated Air Transportation System". In: Martin Neil BAILY, Clifford WINSTON (Eds.), *Microeconomics* 1989. Washington 1989, S. 61-123.
- NELSON, Richard R., Sidney G. WINTER, *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass., 1982.
- NEUMANN, Karl-Heinz, *Die Neuorganisation der Telekommunikation in Japan*. Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste der Deutschen Bundespost, Berlin 1987.
- NISKANEN, William A., *Economic Deregulation in the United States: Lessons for America, Lessons for West Germany*. Paper prepared for a Conference on the Cost of Legislation, Bonn 7. November 1988, unveröff. Manuskript.
- OLSON, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass., 1965.
- , *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven 1982.
- PANZAR, John C., Robert D. WILLIG, "Economies of Scope". *The American Economic Review*, Vol. 71, 1981, S. 268-272.
- PAQUE, Karl-Heinz [1989a], *Is Structural Unemployment a Negligible Problem? A Critical Note on the Use of Mismatch Indices*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 357, Februar 1989.
- [1989b], *Wage Gaps, Hysteresis and Structural Unemployment. The West German Labour Market in the Seventies and Eighties*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 358, Februar 1989.
- [1989c], *Micro-Macro Links of West Germany's Unemployment*. Kieler Arbeitspapiere, 378, August 1989.
- PELIKAN, Pavel, *Institutions, Self-Organization, and Adaptive Efficiency: A Dynamic Assessment of Private Enterprise*. The Industrial Institute for Economic and Social Research, Working Papers, 158, Stockholm 1986.
- PELTZMAN, Sam, "Toward a More General Theory of Regulations". *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, 1976, S. 211-240.
- , "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics* 1989, Washington 1989, S. 1-59.

POSNER, Richard A., "Theories of Economic Regulation". The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, 1974, S. 335-358.

--, Economic Analysis of Law. 2. Aufl., Boston 1977.

RHEINISCH-WESTFÄLISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (RWI), Auswirkungen expandierender Produktions- und Beschäftigungsformen auf Produktivität und Strukturwandel. Schwerpunktthema zur Strukturberichterstattung 1987, Essen 1986.

--, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturbericht 1987. Essen 1987.

--, Standortqualität der Bundesrepublik Deutschland und Veränderungen der Standortfaktoren im sektoralen Strukturwandel. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Zusammenfassung. Essen 1988.

RICHARDSON, J. David, "Constant-Market-Shares Analysis of Export Growth". Journal of International Economics, Vol. 1, 1971, S. 227-239.

RUDOLPH, Helmut, "Die Entwicklung der Vermittlungen in Arbeit". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 17, 1984, S. 168-182.

RUGMAN, Alan M., "Internalization as a General Theory of Foreign Direct Investment: A Re-Appraisal of the Literature". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 116, 1980, S. 365-379.

SACHS, Jeffrey, "Real Wages and Unemployment in the OECD Countries". Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 14, 1983, S. 255-289.

SAPIR, André, Does 1992 Come before or after 1990? On Regional versus Multilateral Integration. CEPR, Discussion Paper Series, 313, London, Mai 1989.

SCHMIDT, Klaus-Dieter, "Neue Muster im Strukturwandel". In: KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (Hrsg.), Auf Europa vorbereiten! Defizite und Chancen des Strukturwandels. Symposium zur Strukturforschung am 13. und 14. Dezember 1988 in Frankfurt/M., Frankfurt/M. 1989, S. 12-18.

--, Erich GUNDLACH, Investitionen, Produktivität und Beschäftigung. Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Kieler Studien, 218, Tübingen 1988.

- SCHMIDT, Klaus-Dieter, Hugo DICKE, Juergen B. DONGES, Hans H. GLISMANN, Bernhard HEITGER, Ernst-Jürgen HORN, Karl Heinz JÜTTEMEIER, Henning KLODT, Dieter KNOLL, Axel D. NEU, Ronald WEICHERT, Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen. Kieler Studien, 185, Tübingen 1984.
- SCHMIDT, Rainer, Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik. Der Einfluß der Meldequote auf die Arbeitslosenstatistik. Kieler Studien, 205, Tübingen 1986.
- SCHULTZE, Charles L., "Real Wages, Real Wage Aspirations, and Unemployment". In: Robert L. LAWRENCE, Charles L. SCHULTZE (Eds.), Barriers to European Economic Growth. A Transatlantic View. Washington 1987.
- SCHULZ, Walter, "Regulierung der stromwirtschaftlichen Zusammenarbeit in den USA". Zeitschrift für Energiewirtschaft, März 1988, H. 1, S. 11-32.
- SCHWALBACH, Joachim, Diversifizierung von Unternehmen und Betrieben im Produzierenden Gewerbe. Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers IIM/IP 85-5, März 1985.
- SCHWELIEN, Michael, "Direktflug ins Chaos". Die Zeit, Nr. 22, 26. Mai 1989, S. 17-20.
- SEIDEL, Bernhard, Fritz FRANZMEYER, Joachim VOLZ, Dieter TEICHMANN, Die Besteuerung der Unternehmensgewinne - Sieben Industrieländer im Vergleich. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforchung, H. 11, Berlin 1989.
- SICHELSCHMIDT, Henning, Wettbewerb statt staatlicher Regulierung - Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 100, August 1984.
- SIEBERT, Horst, Trade Balances and Capital Mobility. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 372, April 1989.
- SIEVERT, Olaf, "Die Lohnpolitik im Zentrum begrenzter beschäftigungspolitischer Hoffnungen". Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung, 1987, H. 3, S. 183-185.
- SOHMEN, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik. Tübingen 1976.
- SOLTWEDEL, Rüdiger, Peter TRAPP, "Labour Market Barriers to More Employment: Causes for an Increase of the Natural Rate? The Case of West Germany". In: Herbert GIERSCHE (Ed.), Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Symposium 1987, Tübingen 1988, S. 181-225.
- , Axel BUSCH, Alexander GROSS, Claus-Friedrich LAASER, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.

- STEHN, Jürgen, Das Ladenschlußgesetz - Ladenhüter des Einzelhandels? Eine Analyse im Lichte ausländischer Deregulierungserfahrungen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 128, Januar 1987.
- STIGLER, George J., "The Theory of Economic Regulation". The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, 1971, S. 3-21.
- STREECK, Wolfgang, Successful Adjustment to Turbulent Markets: The Automobile Industry. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Papers FS I 88-1, Januar 1988.
- THIEHOFF, Rainer, Lohnnivellierung und qualifikatorische Arbeitslosigkeitsstruktur. Baden-Baden 1987.
- THORMÄHLEN, Thies, "Deutschland: Vize-Europameister bei den Subventionen?". Wirtschaftsdienst, Vol. 69, 1989, S. 241-248.
- TURVEY, Ralph, "Structural Change and Structural Employment". International Labour Review, Vol. 115, 1977, S. 209-215.
- TYSZINSKI, H., "World Trade in Manufactured Commodities, 1899-1955". The Manchester School of Economics and Social Studies, Vol. 19, 1951, Nr. 3, S. 272-304.
- VERNON, Raymond, "International Investment and International Trade in the Product Cycle". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 80, 1966, S. 190-207.
- , "The Product Cycle Hypothesis in a New International Environment". Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 41, 1979, S. 255-267.
- , "Technology's Effects on International Trade: A Look Ahead". In: Herbert GIERSCHE (Ed.), Emerging Technologies: Consequences for Economic Growth, Structural Change, and Employment. Symposium 1981, Tübingen 1982, S. 145-166.
- VOGLER-LUDWIG, Kurt, "Lohnniveau, Lohnstruktur und Beschäftigung". In: Günter POSNER (Hrsg.), Strukturwandel und Beschäftigung. Darmstadt 1986, S. 249-268.
- WEISS, Frank D., Bernhard HEITGER, Karl Heinz JÜTTEMEIER, Grant KIRKPATRICK, Gernot KLEPPER, Trade Policy in West Germany. Kieler Studien, 217, Tübingen 1988.
- WEIZSÄCKER, Carl Christian von, "Veränderungen der Ordnungsstrukturen im Fernmeldewesen von Großbritannien, Japan und USA". In: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE e.V. (BDI) (Hrsg.), Telekommunikation. Köln 1987, S. 45-71.

- WEIZSÄCKER, Carl Christian von, "Deregulierung und Privatisierung als Ziel und Instrument der Ordnungspolitik". In: Otto VOGEL (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung. Köln 1988, S. 11-22.
- WELLS, John Roland, In Search of Synergy. Ann Arbor 1985.
- WILLIAMSON, Oliver E., Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York 1975.
- , "The Organization of Work. A Comparative Institutional Assessment". Journal of Economic Behaviour and Organization, Vol. 1, 1980, S. 5-38.
- WILNER, Frank N., "Railroads and the Marketplace". Transport Law Journal, Vol. 16, 1988, S. 291-332.
- WINDISCH, Rupert (Hrsg.), Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich Bahn, Post und Telekommunikationsbereich. Tübingen 1987.
- WITTE, Eberhard, Neuordnung der Telekommunikation, Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen. Heidelberg 1987.

Statistische Quellen

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (BA), Amtliche Nachrichten, Arbeitsstatistik - Jahreszahlen. Nürnberg, lfd. Jgg.

BUNDESKARTELLAMT, Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit. Bonn, lfd. Jgg.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF), Finanzbericht. Bonn, lfd. Jgg.

CANTWELL, John, John H. DUNNING, IRM Directory of Statistics of International Investment and Production. Basingstoke 1987.

COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS (CEA), Annual Report Transmitted to the Congress. Washington 1988.

DEPARTMENT OF EMPLOYMENT, Employment Gazette. London, lfd. Jgg.

DEUTSCHE BUNDESBANK [a], Die Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland nach Ländern und Wirtschaftszweigen. Beilage zu "Statistische Beihefte in den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank", Reihe 3, Zahlungsbilanzstatistik, Frankfurt/M., lfd. Jgg.

-- [b], Monatsberichte. Frankfurt/M., lfd. Jgg.

DEUTSCHER BUNDESTAG, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen (Subventionsbericht). BT-Drucksache, Bonn, lfd. Jgg.

FRITZSCHE, Bernd, Marlies HUMMEL, Karl Heinz JÜTTEMEIER, Frank STILLE, Manfred WEILEPP, Subventionen. Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute, Ifo-Studien zur Strukturfor-schung, 11, München 1988.

THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT), International Trade. Genf, lfd. Jgg.

GLAAB, Hermann, "Untersuchungen zur Einführung fachlicher Unternehmensteile als statistische Einheit im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe." Wirtschaft und Statistik, 1983, H. 10, S. 770-782.

INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (IAB), Mitteilungen. Nürnberg, lfd. Jgg.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (EG-Kommission), Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft. Brüssel 1988.

MAI, Horst, "Dienstleistungen im Produzierenden Gewerbe - Testerhebung". Wirtschaft und Statistik, 1989, H. 2, S. 57-64.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), [a] Economic Outlook. Paris, lfd. Jgg.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), [b] Monthly Statistics of Foreign Trade. Paris, lfd. Jgg.

-- [c], National Accounts. Vol. 1. Main Aggregates. Paris, lfd. Jgg.

-- [d], National Accounts. Vol. 2. Detailed Tables. Paris, lfd. Jgg.

-- [e], Revenue Statistics. Paris, lfd. Jgg.

-- [f], Trade by Commodities. Series C. Paris, lfd. Jgg.

REIM, Uwe, "Zum Ausbau statistischer Informationen über Dienstleistungen". Wirtschaft und Statistik, 1988, H. 12, S. 842-848.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (SVR), Jahresgutachten. Stuttgart, lfd. Jgg.

STATISTISCHES BUNDESAMT [a], Fachserie 7: Außenhandel, Reihe 7: Außenhandel nach Ländern und Warengruppen der Industriestatistik (Spezialhandel). Stuttgart, lfd. Jgg.

-- [b], Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 2.1: Arbeitnehmerverdienste in der Industrie. Stuttgart, lfd. Jgg.

-- [c], Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 2.2: Angestelltenverdienste in Industrie und Handel. Stuttgart, lfd. Jgg.

-- [d], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1; Konten und Standardtabellen. Stuttgart, lfd. Jgg.

-- [e], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 2: Input-Output-Tabellen. Stuttgart, lfd. Jgg.

-- [f], Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, lfd. Jgg.

-- [g], Wirtschaft und Statistik. Stuttgart, lfd. Jgg.

UNITED NATIONS (UN), National Accounts Statistics. New York, lfd. Jgg.

Stichwortverzeichnis

(Die Zahlenangaben beziehen sich auf die Textziffern)

- Abgabenquote: 214 ff.
- Airbus: 42
- Aquino-Koeffizient: 57 ff.
- Arbeitslosigkeit: 16, 123 ff., 146, 238 ff.
- Arbeitsplatzexport: 102 ff.
- Außenbeitrag: 4, 33 ff., 71 ff., 235
- Baugewerbe: 205
- Beförderungsmonopol: 193
- Bekleidungsgewerbe: 9, 88, 136
- Bergbau: 9, 18, 198, 201 f., 204 f.
- Beschäftigungsförderungsgesetz: 189
- Bestreitbare Märkte: 114, 149, 156
- Beveridge-Kurve: 129
- Binnenmarkt: 2, 11, 63, 64 ff., 212, 241, 246
- Chemische Industrie: 42 f., 93 f., 112
- Constant-market-share-Analyse: 29 ff.
- Deindustrialisierung: 22, 33 ff., 78 ff., 127, 235
- Deregulierung: 11, 145, 147 ff., 240 f.
- Dezentralisierung: 115 ff., 236 ff.
- Dienstleistungsabend: 146, 189
- Dienstleistungstätigkeiten: 82 ff.
- Dienstleistungsunternehmen: 11, 79, 81 ff., 112, 128, 136
- Direktinvestitionen: 74, 92 ff.
- Diversifizierung: 105 ff., 236 ff.
- Diversifizierungsgrad: 109
- Druckerei und Vervielfältigung: 107
- Effektive Protektion: 205
- Eigenmittelprogramme: 197 f.
- Einkommensteuer: 218 ff.
- Eisenbahnverkehr: 164 ff., 202, 204
- Eisenschaffende Industrie: 9, 18, 107, 112
- Elektrizitätswirtschaft: 178 ff.
- Elektrotechnik: 43, 49, 88, 94, 107, 112
- Energiewirtschaft: 154, 157, 178 ff., 188, 204 f.
- Ernährungsgewerbe: 103, 112
- Exportquote: 22 ff.
- Exportüberschuß (vgl. Außenbeitrag)
- Externalisierung von Dienstleistungen: 86 ff.
- Externe Effekte: 154
- Feinmechanik und Optik: 43, 206
- Fernmeldemonopol: 171 ff., 189, 197
- Fertigungstiefe (vgl. Wertschöpfungsquote)
- Festung Europa: 64
- Flexibilitätsprämie: 137
- Flugsicherheit: 161
- Fusion: 110 ff., 236
- Gewerbsteuer: 228
- Gießerei: 107
- Globalisierung der Märkte: 69, 90 ff., 114 ff., 233, 236 ff.
- Grenzsteuersätze: 219 ff.
- Grundstoff- und Produktionsgüterbereiche: 88, 108, 112, 120

- Güterstruktur im Warenhandel: 28 ff.
- Handel: 112, 136, 140, 189
- Handwerk: 188
- Heckscher-Ohlin-Industrien: 44, 47, 139, 206
- Herstellung von Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräten: 43, 88
- Herstellung von Musikinstrumenten und Spielwaren: 88
- Hochtechnologie: 2, 41 ff., 233
- Holzbearbeitung: 88
- Hotel- und Gaststättengewerbe: 140
- Informations- und Kommunikationstechnologien: 39 ff., 118, 233
- Interindustrieller Handel: 38 ff.
- Internationalisierung der Produktion: 62, 90 ff., 233, 236 ff.
- Intraindustrieller Handel: 54 ff.
- Investitionen: 1, 4, 15, 73 f., 235
- Investitionsgüterbereiche: 28, 31, 88, 112, 120, 234
- Investitionszulagen: 197 f.
- Kapitalertragsteuer: 225
- Kapitalexport (vgl. Außenbeitrag)
- Kohlepfennig: 201
- Komplementaritätsgrad: 138 ff.
- Komplementaritätsrente: 137
- Konvergenzhypothese: 54 f., 61
- Körperschaftsteuer: 218 ff.
- Kraft-Wärme-Kopplung: 184
- Kunststoffverarbeitung: 43
- Land- und Forstwirtschaft: 198 f., 201, 204 f.
- Langzeitarbeitslosigkeit: 133 ff., 235
- Lasertechnik: 39
- Ledergewerbe: 88
- Linienluftverkehr: 158 ff., 189, 192 ff.
- local content: 69, 100
- Lohndifferenzierung: 142 ff., 239
- Lohnkostenzuschüsse: 144
- Lohnlücke: 125
- Luft- und Raumfahrzeugbau: 42 f., 88, 107, 201, 204, 206
- Marktregulierungen: 145 ff., 239
- Maschinenbau: 43, 49, 88, 94, 107, 112
- Mikroelektronik: 38 ff.
- Mineralölverarbeitung: 43, 112
- mismatch: 129
- Nachrichtenübermittlung: 154, 157, 170 ff., 188, 190 f.
- Natürliches Monopol: 149, 154
- NE-Metallindustrie: 107
- Papier- und Pappeverarbeitung: 107
- Privatisierung: 152, 187
- Produktdifferenzierung: 61 f.
- Produktzyklus: 40
- Qualifikation der Arbeitskräfte: 112 ff.
- Rasenmäher-Methode: 208 ff.
- Regionalstruktur im Warenhandel: 26 ff., 65 ff.
- Reindustrialisierung (vgl. Deindustrialisierung)
- Ruinöse Konkurrenz: 154

- Schattenwirtschaft: 137, 140
- Schiffbau: 9, 18, 88, 201, 204 f.
- Schraubenzieher-Verordnung: 69
- Schuldzinsenabzug: 199
- Schumpeter-Industrien: 42 ff., 56 ff., 71, 77, 139, 206, 234
- Schwellenländer: 14, 50 ff., 60, 95 f.
- Skalenerträge: 61
- Stahl- und Leichtmetallbau: 107
- Standortwettbewerb: 2 ff., 5, 75, 104, 126, 213 ff., 231 ff., 246
- Straßenfahrzeugbau: 9, 44, 94, 103, 117
- Straßengüterverkehr: 167 ff., 189
- Strukturelle Arbeitslosigkeit: 126 ff.
- Subventionen: 198 ff., 242 ff.
- Subventionsgrad: 202
- Subventionsquote: 199
- Tabakverarbeitung: 203 ff.
- Technologietransfer: 51 ff., 61
- Telekommunikation (vgl. Nachrichtenübermittlung)
- Tertiarisierung: 81 ff., 236 ff.
- Textilgewerbe: 9, 88, 136
- Transaktionskosten: 91, 149, 153, 241
- Übriger Verkehr: 204
- Umweltschutz: 156
- Unternehmenskonzentration: 114
- Verbrauchsgüterbereiche: 120
- Verbundvorteile: 106 ff., 154
- Verdeckte Arbeitslosigkeit: 130
- Verkehrssektor: 154, 157, 158 ff., 188
- Vermögensteuer: 225, 227
- Versicherungen: 204 f.
- Vorleistungsquote (vgl. Wertschöpfungsquote)
- Vorsteuerpauschale: 199
- Wachstumsraten im internationalen Vergleich: 6, 13 ff.
- Welthandelsvolumen: 21 f.
- Weltmarktanteil: 25 ff.
- Wertschöpfungsquote: 86, 116 ff.
- Wettbewerbsfähigkeit der Branchen: 46 ff., 127, 206
- Zollprotektion: 101