

Giersch, Herbert

Working Paper — Digitized Version

Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 147

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Giersch, Herbert (1988) : Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 147, ISBN 3925357688, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48079>

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 DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

147

Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko

von Herbert Giersch

Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko

von Herbert Giersch

Ag 55/89
Weltwirtschaft
Kiel

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Giersch, Herbert:

Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko / von

Herbert Giersch. Inst. für Weltwirtschaft Kiel. -

Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1988

(Kieler Diskussionsbeiträge; 147)

ISBN 3-925357-68-8

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

DER EG-BINNENMARKT ALS CHANCE UND RISIKO*

1. Vor vier Jahrzehnten - fast auf den Tag genau - hatte ich an der London School of Economics die Aufgabe, in einem Seminar von James Meade, das auch von Friedrich von Hayek besucht wurde, über ein Thema zu referieren, das dem heutigen ziemlich nahe kommt: Economic Union and the Location of Industries. Es ging um die Frage, wie ein gemeinsamer Markt in Europa die Standortstruktur verändern würde. Zu dem zentralen Punkt inspiriert hatte mich mein Kieler Lehrer August Lösch mit dem Begriff der "Grenzöde": Grenzen, die Hindernisse für den Wirtschaftsverkehr sind, wirken abstoßend auf die Wahl der Produktionsstandorte. Man sieht dies mit bloßem Auge nur deshalb nicht, weil Grenzen aus militärischen Gründen oft entlang von Bergrücken verlaufen, die ohnedies schlechte Industriestandorte sind, oder entlang von Flüssen, die als Transportwege die Ufergebiete besonders attraktiv machen und damit die Grenzöde überdecken. Wenn Grenzen abstoßen, so die Folgerung, bewirken sie eine Ballung im Zentrum. Der Wegfall der Binnengrenzen in Europas Gemeinsamem Markt ließ daher erwarten, daß die bisherigen Grenzregionen aufblühen würden, zum Nachteil der nationalen Zentren, auch und vor allem aber zum Nachteil der Regionen an den Außengrenzen der Gemeinschaft. Aus dieser Sicht hatten die besten Zukunftsaussichten - außer den zentralen Alpenregionen - die Beneluxländer und das Saarland.

2. Seit drei Jahrzehnten, also seit der Geburt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, warte ich auf eine Bestätigung der Theorie in der regionalpolitischen Wirklichkeit. Mit bloßem Auge jedenfalls ist dieser Effekt kaum sichtbar, trotz großer Fortschritte im Ausbau der Infrastruktur in den Grenzregionen. Es gibt auch Überlagerungserscheinungen. So spielt gewiß eine Rolle, daß sich das Zentrum der Wachstumsdynamik in ganz Europa verlagert hat, weg von den Fundstätten der Rohstoffe, hin zu den Regionen in der Nähe der Alpen, in denen man schon immer auf Findigkeit setzen mußte, weil es an Fundstätten mangelt. Gleichwohl gibt es für mich einen unerklärten Rest. Er entspricht einem Potential, das sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten nutzen läßt, wenn es - wie geplant - bis Ende 1992 zur Vollendung des EG-Binnenmarktes kommen sollte.

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Autor am 23. November 1988 auf dem "Wirtschaftsforum Konjunkturbarometer '89" der Nixdorf Akademie gehalten hat.

3. Warum die Wirkungen, die wir uns von der europäischen Integration erhofft haben, bisher nicht voll eingetreten sind, läßt sich allgemein auf folgende Umstände zurückführen:

Erstens: Es gab in der Realität zu wenig Marktintegration, zu viel institutionelle Integration und nach wie vor zu viel Einfluß der Nationalstaaten, verglichen mit dem, was zu erhoffen stand.

Zweitens: Man hat sich bei der Marktintegration wohl zunächst auf die einfacheren Maßnahmen konzentriert und den Gegenkräften zuviel Spielraum gelassen.

Drittens: Der Abschließungseffekt, der für die Peripherie nachteilig ist, wurde neutralisiert durch die räumliche Erweiterung der EG und die weltweite Liberalisierung des Handels.

Viertens: Die Marktintegration hatte ihr Schwergewicht im Bereich der Industrie, deren Wachstum strukturbedingt nachließ (vor allem seit 1973), während sich die wirtschaftliche Dynamik zunehmend auf den modernen tertiären Sektor verlagerte.

Sollten diese Vermutungen zutreffen, so läßt sich von der Vollendung des Binnenmarktes bis 1992 viel Positives erhoffen, vor allem für die Regionen an den bisherigen Binnengrenzen. Kaum Negatives wäre zu erwarten, auch für Gebiete an der Peripherie, wenn der neue Anlauf zur Marktintegration durch Liberalisierungsschritte im weltweiten Rahmen ergänzt würde. Lassen Sie mich diese Auffassung im folgenden etwas vertiefen.

4. *Erstens:* Zu viel institutionelle Integration und zu wenig Marktintegration gab es in Europa aus historischen und geistesgeschichtlichen Gründen. Die geistige Führung auf dem Kontinent hatte nach 1945 als Siegermacht Frankreich, zumal Großbritannien noch seinem Commonwealth zugewandt war. Zudem verlangte damals der wirtschaftspolitische Zeitgeist bei allen Alliierten, auch den angelsächsischen Mächten, noch nach Planung, zumindest nach einem Rahmenplan. Der Mann der Stunde für die wirtschaftliche Integration Europas hieß daher Jean Monnet, ein Unternehmer von Beruf, aber ein Koordinator aus Berufung und Überzeugung, dank seiner frühen Erfahrungen als Koordinator im Bereich der alliierten Kriegsproduktion, dank seines späteren Renommées als Initiator der französischen Planung. Seine Koordinationsphilosophie beruhte nicht auf dem Prinzip des Zwanges von oben, sondern auf jener Einsicht in eine höhere Notwendigkeit, die auch die Planung im Kartell funktionsfähig macht. Am besten zu kennzeichnen ist dieses Wirtschaftsmodell mit dem Begriff der Investitionslenkung.

5. Leistungsfähig ist eine solche Investitionslenkung nur unter zwei Bedingungen. Einmal muß das System gegenüber der Außenwelt ziemlich abgeschottet sein, so daß Störungen von draußen außer Betracht bleiben können. Zum anderen muß es sich um ein Gebilde handeln, das einen Rückstand aufzuholen hat, so daß man das Wissen, das zur Strukturplanung erforderlich ist, aus dem Strukturmuster der Schrittmacher-Länder gewinnen kann. Zum Test kommt es, sobald die Modernisierung abgeschlossen, der Rückstand aufgeholt ist. Scheitern muß das Modell der Investitionslenkung, sobald man an die Spitze der weltwirtschaftlichen Entwicklung vordringen will oder die Flucht nach vorn antreten muß, schon um dem Wettbewerbsdruck aus den Aufholländern der Weltwirtschaft zu entgehen. Entscheidend ist dann das evolutorische Element in der Konkurrenz, der Innovationswettbewerb auf breiter Front. Dieser Wettbewerb entwertet das Vorwissen der zentralen Bürokratie. Er prämiert das Erfahrungswissen vor Ort, vor allem jenes Wissen, das die Unternehmer - aus Versuch und Irrtum - ständig neu gewinnen müssen.

6. Philosophisch entsprechen die Lenkungs Ideen, die sich in Brüssel in der Hohen Behörde für Kohle und Stahl, in Euratom und in der Agrarpolitik niedergeschlagen haben, einer geistigen Richtung, die Hayek als konstruktivistischen Rationalismus bezeichnet. Dieser Rationalismus, der im Denken Descartes (1596-1650) wurzelt, gründet sich auf eine Anmaßung des Wissens. Die Konsequenzen dieser Anmaßung können, wie die Geschichte des Totalitarismus lehrt, fatal sein. Die Gegenposition hierzu ergibt sich aus den Schriften von Adam Smith und der englischen und schottischen Philosophen des 18. Jahrhunderts. In jüngerer Zeit wurde die Gegenposition vertreten von einer Schule der Wirtschaftswissenschaft, die sich - vielleicht nicht zufällig - im Wien des Vielvölkerstaates der k.u.k-Monarchie entfaltete. Diese andere Denkweise setzt auf das Erfahrungswissen der Vielen, auf den Wettbewerb als Entdeckungsprozeß, auf die natürlichen Ordnungskräfte des Marktes und auf anonyme Preissignale, die dazu anregen, Engpässe auszuweiten und das Verschwenden von Ressourcen zu vermeiden. Bewährt hat sich diese Philosophie im ungestümen Entfalten der westlichen Zivilisation während der letzten zwei Jahrhunderte, im raschen Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft nach 1948 und im glanzvollen Aufstieg Japans und der ostasiatischen Schwellenländer in jüngerer Zeit. Sie hat sich als Erfolgsrezept bestätigt in der Liberalisierung der Weltwirtschaft, wie sie nach 1948 das GATT, die OEEC und später die OECD betrieben haben. Es ging bei dieser Liberalisierung im klassischen Sinne um "Freihandel als

Aufgabe" (1), ähnlich wie heute bei der Vollendung des Binnenmarktes. Geholfen hat damals der Marshallplan, der die Liberalisierungskooperation in Europa belohnte, geholfen hat auch das positive Zusammenspiel von Wirtschaftsaufschwung und rascher Liberalisierung im Raum der Bundesrepublik. All dies sollte uns im Blick auf 1992 ermutigen.

7. Die zweite der obigen Thesen zur EG-Integration läßt sich wie folgt vertiefen: Obwohl man den Institutionen zuviel Einfluß gab, vollzog sich die Marktintegration dort, wo es sie geben durfte, schneller als erwartet. Insgesamt jedoch hat man sich dabei auf die leichteren Aufgaben konzentriert: auf den Abbau der Zölle für gewerbliche Erzeugnisse im Innern und auf den gemeinsamen Außenzoll. Der Anpassungsbedarf im Innern war gering, weil die EG der Sechs nur Länder mit ähnlich hohen Entwicklungs- und Industrialisierungsniveaus umfaßte und Freihandel unter diesen Umständen vor allem den intra-industriellen Austausch zum Zuge kommen läßt: mehr deutsche Automobile nach Frankreich, mehr französische nach Deutschland. Ein solcher Handel läßt die Grobstruktur der Industrie ziemlich unberührt, im Gegensatz zu einem arbeitsteiligen Handel mit weniger entwickelten Ländern, der in diese Grobstruktur eingreift, also ganze Industriezweige zum Erliegen bringen kann. So ließ sich die Zollunion für Industriegüter vorzeitig (1968) verwirklichen, begünstigt freilich auch durch das kräftige Wachstum im Kern Kontinentaleuropas, das bis weit in die sechziger Jahre hinein industriebestimmt war.

8. Als diese Vorteile 1968 ausgeschöpft waren, geriet in Europa die Marktintegration ins Stocken. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse im Warenverkehr blieben bestehen, neue kamen hinzu, meist als direkte Vertragsverstöße. Nationale Subventionen wurden erhöht und Kartelle im Stahlbereich genehmigt, auch das französische Programm zur Einfuhrbeschränkung und zur Investitions- und Exportförderung für Stahl. 1974 gab es 30 Verfahren wegen protektionistischer Vertragsverletzung, 1979 schon 200, 1985 sogar über 500. Häufig reagierten die Staaten gar nicht, wenn ihnen in EuGH-Urteilen eine Vertragsverletzung attestiert wurde (2).

9. Was die dritte These anlangt, so wurde der Abschließungseffekt des Zollabbaus in der Tat gemildert durch die positiven Abwehrreaktionen, die er auslöste: durch

(1) Giersch, Herbert, "Freihandel als Aufgabe". Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, Vol. 108, 1952, H. 3, S. 504-527.

(2) Dicke, Hugo, et al., EG-Politik auf dem Prüfstand. Wirkungen auf Wachstum und Strukturwandel in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 209, Tübingen 1987.

den Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark (1973), durch den Zollabbau im Verkehr mit den EFTA-Ländern Österreich, Finnland, Island, Norwegen, Portugal, Schweden und der Schweiz, und durch die Süderweiterung der EG um Griechenland, Spanien und Portugal. Hinzu kamen die Zollsenkungsrunden im Rahmen des GATT. Doch wurden auch im Außenverhältnis vermehrt nichttarifäre Handelsrestriktionen angewandt, am häufigsten in Frankreich [Dicke et al., 1987, Tabelle 3], in den meisten Ländern vor allem für Textilien und Stahl, im Falle Frankreichs aber auch für Fahrzeuge und Maschinen. Die EG hat also nicht nur die schwierigeren Aufgaben vor sich hergeschoben, sondern auch protektionistische Rückschläge toleriert, und zwar gegenüber Drittländern wie im Binnenmarkt. Einfuhrverbote oder mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen gibt es für pharmazeutische Erzeugnisse, Wein, Kirschen, Schaffleisch und Kartoffeln; Vertriebsverbote bestehen für bestimmte Alkoholika, einfuhrhemmende Mindestpreise für andere Waren. Hinzu kommen Bankgarantien für Importe, administrative Hemmnisse bei der Zollabfertigung, technische Normen und Standards und restriktive Verbraucherschutzgebote. Viele Hemmnisse gibt es nicht zuletzt auf dem Gebiet der modernen Dienstleistungen.

10. Dies führt zur vierten These: Auf die Standortstruktur in Europa, auf die Regeneration der Gebiete an den Binnengrenzen, hat die EG-Integration wohl auch deshalb nicht so stark gewirkt, weil sich im Wachstum der Industrieländer das Schwergewicht auf den Dienstleistungssektor verlagert hat, der von der Marktintegration bisher weitgehend ausgespart blieb. Diese These ist, wenn sie stimmt, standortpolitisch wichtig in bezug auf Luxemburg, und zwar deshalb, weil Luxemburg als selbständiges Land in der EG - im Gegensatz etwa zum Saarland - restriktive Praktiken, die den tertiären Sektor behindern, nicht eingeführt hat oder - im Vorgriff auf den EG-Binnenmarkt - abbauen konnte und so zu einer Art Insel der Liberalisierung wurde, zu einer Art Freiwirtschaftszone in einem Europa mit hoher Regelungsdichte. Ob andere Regionen hier je aufholen können, wenn der Binnenmarkt für die Bundesrepublik ähnliche Freiräume bringt, ist fraglich. Hier gibt es eine Parallele zum vielzitierten Erziehungszollargument: Marktfreiheit ist eine Alternative zu dem, was früher der Erziehungszoll war und was heute eine Regionalsubvention ist. Noch eine andere Schlußfolgerung drängt sich auf: Auch im Standortwettbewerb zahlt es sich aus, die Nase vorn zu haben, also den Durchbruch frühzeitig vorzunehmen. Was im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes so oder so kommen muß und den Unternehmen Freiheitsspielräume bietet, läßt sich vielleicht regionalpolitisch vorexerzieren im Vorgriff auf den Binnenmarkt. Zögern

lohnt sich nicht. Wer zurückbleibt, wenn der Zug abgefahren ist, findet den richtigen Anschluß später nur selten.

11. Eine solche Sicht der EG-Integration, die auf die Zukunft und die Vorreiter abstellt, bagatellisiert, so könnte man meinen, die Nachzüglerprobleme von Kohle, Stahl und Landwirtschaft. Ja; denn nur in dieser Sicht sind die Nachzüglerprobleme lösbar. In der Tat handelt es sich beim Berg- und beim Landbau um Bereiche, die angesichts der weltweiten Entwicklung hierzulande keine Expansionschancen haben und so oder so zum Schrumpfen verurteilt sind. Kohle wird billig außerhalb der EG angeboten; und an guten Stahlstandorten ist in den Schwellenländern kein Mangel. Man konnte dies schon vor über zwei Jahrzehnten voraussehen. Was die Landwirtschaft anlangt, so wird die Agrarproduktion in der übrigen Welt auch in Zukunft schneller wachsen als die Bevölkerung. Denn allenthalben besteht die Tendenz, das Privateigentum wiederherzustellen, die Privatinitiative zu respektieren und jene Preiskontrollen abzubauen, mit denen man in vielen Ländern der Dritten Welt versucht hat, die ländliche Bevölkerung zugunsten des städtischen Proletariats auszubeuten.

12. Für Europas Agrarproblem gibt es auf die Dauer nur eine durchgreifende Lösung: Freigabe der Preise, Öffnung zum Weltmarkt und Entschädigung der Landwirte für die Vermögensverluste, die sie durch den Regimewechsel erleiden. In Betracht kämen als Entschädigung verzinsliche Staatspapiere, die den Landwirten die Möglichkeit gäben, andere Investitionschancen zu nutzen, auch in den ländlichen Räumen selbst, wo die gesunkenen Bodenpreise alternative Verwendungen des Bodens rentabel machen würden. Die Steuerzahler und Konsumenten kämen dabei gewiß billiger weg als im heutigen Regime, dessen Verschwendungen sie ja voll bezahlen müssen. Und die unternehmerischen Kräfte im Agrarsektor fänden den Weg aus der Sackgasse, vielleicht direkt in eine ökologiefreundliche Dienstleistungsgesellschaft auf dem erholsamen Lande.

13. Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft ist wachstumsbedingt; und er wird weltwirtschaftlich erzwungen. Wachstumsbedingt ist er, weil bei steigendem Einkommen nicht mehr so sehr die materiellen Grundbedürfnisse zählen - der gefüllte Magen, das Obdach, das Transportmittel -, sondern die Genüsse, die früher den feinen Leuten vorbehalten waren: delikates Essen, auch mit den Augen; schöner Wohnen, mal hier und mal dort; Reisekomfort und Freizeitvergnügen; Gesundheit für ein langes Leben; und viel Kultur und Information, damit keine Langeweile aufkommt. Weltwirtschaftlich geboten ist der Rückzug der Industrie aus den relativ

reichen Regionen, weil die Menschen in den Schwellen- oder Aufholländern lernen, was hierzulande früher gelernt und erfunden wurde, und weil sie heutzutage alles das auf die Beine stellen können, was vor zehn, fünfzig oder hundert Jahren das Privileg der alten Industrieregionen zu sein schien, nur daß die Aufholländer es heute zu Preisen anbieten können, die nach unseren Maßstäben den Preisen von gestern und vorgestern entsprechen. Anders ausgedrückt: Einkommensprivilegien in Form von Pioniergewinnen hat man im weltweiten Wettbewerb nur so lange, wie einem immer wieder etwas Neues und Besseres einfällt. Man verliert diese Einkommensbestandteile, wenn man auf der Stelle verharret. Aus dieser Sicht geht es nicht so sehr um Dienstleistungen im engeren Sinne als um Wissen, weniger um Information als um Innovation.

14. Zum Dienstleistungsbereich in der konventionellen Abgrenzung gehört das meiste von dem, was zur Binnenmarktliberalisierung ansteht: das Verkehrswesen und die Telekommunikation, die Finanzdienste und der Kapitalmarkt, das Versicherungswesen und die persönlichen Dienste der Freiberufler. Warum, so mag man sich fragen, liegen hier so große Liberalisierungsschwierigkeiten, daß die EG in der Vergangenheit keine wesentlichen Schritte zur Marktintegration erzielen konnte? Die Antwort ist nicht schwer: Diese Bereiche sind in den Mitgliedsländern sämtlich sehr stark reguliert; eine Integration der nationalen Regulierungssysteme hätte eine Superharmonisierung erfordert oder erbracht. Dies war wohl selbst für die Befürworter der institutionellen Integration - im Gegensatz zur Marktintegration - zuviel.

15. Man kann geradezu von einem Glück für Europa sprechen, daß in den achtziger Jahren, als die Integration der tertiären Bereiche auf die Agenda kam, der Ruf nach weniger Staat und mehr Markt zunehmend Widerhall fand - in Großbritannien durch Margaret Thatcher, in Frankreich nach dem Scheitern des Mitterrand-Experiments 1980/81; und eigentlich überall hört man den Ruf nach mehr Markt dank einer Wende im Denken, die mit Deng in China und mit Gorbatschow in der Sowjetunion selbst den sozialistischen Teil der Welt erfaßt. Auf der anderen Seite gilt vielleicht auch, daß ohne diesen weltweiten Trend zu mehr Markt die Vollendung des Binnenmarktes nicht mit Verve auf die Tagesordnung gesetzt worden wäre. Was die Bundesrepublik anlangt, so mag die Vollendung des Binnenmarktes als Markt ein willkommener Zwang dazu sein, eine laue Wenderhetorik mit marktwirtschaftlichem Geist anzureichern und sich mit der abendländischen Europabegeisterung unter praktischen Erfolgswang zu setzen oder setzen zu lassen. War die Kommission in Brüssel früher ein Hort der Eurokratie, so steht sie jetzt viel stärker unter marktwirtschaftlichem Einfluß, nicht zuletzt dank der Initiativen, die

Lord Cockfield als der für den Binnenmarkt zuständige Kommissar entfaltet hat; er gilt auch als Verfasser des dafür programmatischen Weißbuches vom Juni 1985.

16. Dem klassisch-liberal geprägten Ökonomen ist dieses Weißbuch sympathisch im Einklang mit einer Wirtschaftsphilosophie, die sich in fünf Punkten zusammenfassen läßt.

Erstens: Wenn die Regierungen darauf verzichten, den Markt durch ihr Eingreifen abzuschotten und zu regulieren, herrscht unaufhörlich Wettbewerb. Er ist bedingt durch Innovationen, die aus der Wissensproduktion hervorgehen, und durch Aufholversuche der zurückgebliebenen Länder im weltweiten Strukturwandel. Monopolpositionen, die dauerhaft sind, finden sich in offenen Systemen nur im Schutze der Staaten oder im Schutze von Standesorganisationen, die von Staaten legitimiert werden.

Zweitens: Es gibt keinen göttlichen Weltplan oder es ist uns versagt, ihn zu kennen. In dieser Ungewißheit ist Wissen ein knappes Gut, kann der Wettbewerb nie vollkommen sein, wird ein Zustand der gleichgewichtigen Ruhe nie erreicht. Der wirkliche Wettbewerb ist Unruhe, die einen unaufhörlichen Entdeckungsprozeß (Hayek) vorantreibt. Zu entdecken sind die zunehmenden und sich wandelnden Wünsche der Verbraucher und die Möglichkeiten des neuen Wissens für Produkt- und Prozeßinnovationen. Unternehmerisches Verhalten dieser Art wird die Zukunft zunehmend auch von denen verlangen, die außerhalb starrer staatlicher Gebilde als Freiberufler und Arbeitnehmer am Fortschritt teilhaben wollen, weil ja die neuen Berufs- und Tätigkeitsfelder entdeckt werden wollen, so wie man die neuen Produkte und Prozesse erfinden muß.

Drittens: Im evolutorischen Wettbewerbsprozeß ist wenig Raum für statische Vorstellungen von Gleichheit und Solidarität oder für ein Verlangen nach Sicherheit, das nicht auf Anpassungsbereitschaft beruht. Wer sich dem Wandel entgegenstellt, statt ihn zu antizipieren, muß mit Kapital- und Einkommensverlusten rechnen, auch mit der Entwertung von Wissen und Können, also von Humankapital, das durch neuere Kenntnisse und Erkenntnisse, neuere Erfahrungen und Verfahren überholt wird.

Viertens: Sicherheit erlangt nur, wer dafür etwas aufbringt, sei es als Zuwendung auf Gegenseitigkeit im Familienverband, als Versicherungsprämie im kommerziellen Bereich, als Einkommensverzicht im Staatsdienst, als Lohnzurückhaltung auf dem gefährdeten Arbeitsplatz oder als Preiszugeständnis für Kundentreue. Spielraum für Ansprüche ohne Gegenleistung kann es nicht geben, auch nicht für Freizeit

ohne Einkommenseinbuße, auch nicht für soziale Errungenschaften ohne einen kostenadäquaten Verzicht auf sonst mögliche Lohnerhöhungen. Dies ist so, weil es im evolutorischen Wettbewerb kein Ausbeutungspotential gibt. Die Kapitaleigner und Unternehmer erhalten ein höheres Einkommen nur deshalb, weil sie Marktrisiken übernehmen, gegen die man sich bei keiner Versicherungsgesellschaft versichern kann, und sie erhalten es - von der Realverzinsung des Kapitals und Humankapitals abgesehen - nur insoweit, als sie Glück im Risiko haben, also den Kapital- und Existenzverlust, der im weltweiten Wettbewerb immer droht, tatsächlich vermeiden können.

Fünftens: Der internationale Wettbewerb - weltweit und demnächst verstärkt in der EG - ist ein Wettbewerb auch der Produktionsstandorte und der Arbeitsplätze an diesen Orten. Städte konkurrieren mit Städten, Regionen mit Regionen, Steuersysteme mit Steuersystemen. Ähnliches gilt für die Systeme der sozialen Sicherheit mit ihren Leistungen auf der einen Seite, ihren Zwangsabgaben auf der anderen. Wo viel geboten wird an öffentlichen Gütern und Leistungen, im Vergleich zu dem, was die Behörden dafür an Steuern und Abgaben verlangen, ist man attraktiv für die international mobilen Ressourcen, für das Humankapital wie für die Sachinvestitionen. Was zählt, ist das Preis-Leistungs-Verhältnis, hier bei den öffentlichen Gütern und Diensten wie auf dem Markt der Kaufleute. Der Standortwettbewerb wird deshalb, so steht zu hoffen, in den öffentlichen Bereich hineinwirken, weniger als Anpassungszwang zwar, weil es ja hier kein Konkursrisiko gibt, wohl aber als Triebkraft beim Ansiedeln und Gründen neuer Unternehmen. Für eine populistische Umverteilungspolitik wird der innereuropäische Standortwettbewerb Grenzen sichtbar machen, und zwar deshalb, weil die Ansässigen daran interessiert sind, daß nur gute Steuerzahler angelockt werden. Selektieren durch Verbote oder Zwang kann man in einem Europa der Freizügigkeit nur begrenzt. Also bleibt als Ausweg nur, daß man den Tüchtigen nicht zuviel wegnimmt im Vergleich zu dem, was man ihnen bietet, und daß man sich bei Erhaltungssubventionen und bei populären Wohltaten, die "Nassauer" anlocken, eine weise Beschränkung auferlegt.

17. Das Mehr an Wettbewerb im privaten wie im öffentlichen Bereich wird freilich nur dann voll wirksam werden, wenn sich keine zusätzlichen Kartellierungstendenzen durchsetzen. Im Unternehmensbereich bin ich im Hinblick auf die weltweite Dimension des Wettbewerbs ziemlich optimistisch, obwohl für räumlich enge Märkte immer noch richtig ist, was Adam Smith vor über 200 Jahren sagte: Produzenten desselben Gewerbes treffen sich selten, ohne höhere Preise zu verabreden, also ein Kartell gegen die Kundschaft zu bilden. Die Produzenten im öffentlichen Bereich,

also die Politiker, verhalten sich im Prinzip ähnlich wie diese Gewerbetreibenden; doch konnten sie die Kartelle, die den Politikwettbewerb - zum Nachteil der Bürger - hemmen, werbewirksam schmücken mit Etiketten wie Gipfeltreffen, Kooperation, Koordination, Harmonisierung, Normung, Vereinheitlichung. Haben wir uns im Markt allmählich daran gewöhnt, den Wettbewerb als produktiven Prozeß zu verstehen, so denkt man, wenn von Wettbewerb zwischen öffentlichen Händen die Rede ist, immer noch in erster Linie an das Negative: an Subventionswettlauf, Verschwendung, Uneinheitlichkeit, Balkanisierung, gegenseitige Schädigung, vielleicht gar Krieg. Im Grunde sehen wir in Europa - anders als in Nordamerika - den Staat immer noch sehnsuchtsvoll als eine einheitliche gesetzte Ordnung, als Hierarchie, als autoritäres System, als Zentralstaat, als ein Gebilde also, das dem konstruktivistischen Rationalismus entspricht. Föderalismus sieht hier immer noch nach Kleinstaaterei aus. Was uns in Europa bislang fehlt, ist der Sinn für die Dezentralisierung der staatlichen Macht und für Bürgernähe. Doch es gibt starke Regionalisierungstendenzen. Sie lassen hoffen, daß das Europa des freien Binnenmarktes mehr und mehr ein Europa der Regionen und nicht der Nationen sein wird.

18. Irrwege im Wettbewerb der öffentlichen Hände lassen sich nicht ausschließen, aber man kann sie eingrenzen - durch Absprachen und eine Wettbewerbsaufsicht. Vorbild für eine solche Absprache ist im weltweiten Rahmen das GATT, eine löbliche Selbstbindung der Regierungen gegen die heimischen Protektionslobbys. Gegen den Protektionismus im öffentlichen Beschaffungswesen hilft wohl nur die Wettbewerbsaufsicht, obwohl langfristig der Standortwettbewerb dazu zwingen wird, mit den öffentlichen Geldern möglichst sparsam umzugehen. Auch der kurzsichtige Subventionswettlauf im Bereich der alten Industrien verlangt nach meinem Dafürhalten ein Abkommen im Sinne des GATT, am besten mit Sanktionen für Verstöße. Dies sieht sehr nach Planung aus, aber es ist eine Planung für mehr produktiven Wettbewerb. Die Beweislast hätten die Organe, die bestellt wären, den Standortwettbewerb einzugrenzen und durch solche Eingrenzung effizienter zu machen. Nur ungern eingegrenzt sähe ich den Wettbewerb der Steuersysteme um die Ressourcen, die international und national mobil sind. Insgesamt also: Wettbewerb soviel wie möglich, auch im öffentlichen Bereich, doch möglichst ohne Verschwendungen, die zu Lasten der Bürger gehen.

19. Der evolutorische Innovations- und Auslesewettbewerb erhält im Europa des vervollständigten Binnenmarktes seine Chance durch das Ursprungslandprinzip. Dieses Prinzip verbindet sich im Rahmen der EG mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der Rechtsvorschriften, Normen und Standards zu einer Regel, die

sich wie folgt formulieren läßt: Was innerhalb Europas im Ursprungsland eines Gutes oder einer Leistung rechtens ist, bleibt rechtens auch beim Grenzübertritt in das Bestimmungsland. Es ist, als ob der Nachfrager sich in ein anderes Rechtssystem begibt, wie er es als Tourist ohnehin tut, um - sagen wir - ein Gebräu zu genießen, das nicht nach dem deutschen Reinheitsgebot entstanden ist. Es ist dem Bürger der Bundesrepublik nach dieser Regel auch unbenommen, einen Versicherungsvertrag mit einer Gesellschaft abzuschließen, die nicht der deutschen Versicherungsaufsicht unterliegt. Was der Staat seinen inländischen Produzenten an Beschränkungen auferlegt, darf er nicht zugleich zum Einfuhrhemmnis erklären. Dieses Prinzip ist inzwischen in der Rechtsprechung des EuGH anerkannt worden, bei Gütern im wegweisenden Cassis de Dijon-Urteil, auch im Falle des Reinheitsgebotes für Bier, und bei Dienstleistungen im Industrieversicherungsurteil vom 4.12.1986, das allerdings nur Großunternehmen die freie Versicherungswahl zuspricht. Das Prinzip hat weitreichende Konsequenzen deshalb, weil es die Verbraucher für mündig erklärt und so auf ein Europa der Bürger zielt, nicht auf ein Europa von Staaten, die ihre Bürger - harmonisiert - bevormunden. Insoweit bedeutet seine Durchsetzung im Weißbuch der Kommission auch ein Waterloo für den konstruktivistischen Rationalismus.

20. Um die Sache auf den Punkt zu bringen, betrachte man den Fall der technischen Normen. Es gibt sicher zuviel Normenvielfalt in Europa. Die Konstruktivisten drängen auf Vereinheitlichung *vor* der Abschaffung der Grenzkontrollen, und dies im stillschweigenden Vertrauen darauf, daß eine Kommission von Experten im Einzelfall sagen kann, welches die beste Norm ist. Die andere Seite erwartet eine spontane Tendenz zur Vereinheitlichung, und zwar durch den Wettbewerb *nach* Abschaffung der Grenzkontrollen. Diese andere Seite vertraut darauf, daß sich im Wettbewerb wahrscheinlich jene Norm durchsetzen wird, die im Urteil der Nachfrager die beste ist. Vergleichen läßt sich das Durchsetzen von Normen mit dem Ausbreiten der Sprachen. Die Konstruktivisten bieten eine Art Esperanto an oder setzen mit Nachdruck auf eine geregelte Sprache wie das Französische unter der Ägide der Academie Française. Die anderen sehen, wie man so sagt, dem Volke aufs Maul und beobachten, wie sich ohne besonderes Zutun eine ziemlich unregelte Sprache wie das Englische als relativ einfaches und anpassungsfähiges Kommunikationsmittel durchsetzt. Technische Normen, die von oben herab festgelegt werden, sind wahrscheinlich logisch wie technisch einwandfrei. Aber sie bringen Starrheiten in den Strom des technischen Fortschritts, Beharrungstendenzen, die zum Innovationsstau führen können. Mindestens temporär wird mit ihnen die technische Entwicklung, die prinzipiell offen ist, in ihrem Spielraum eingegrenzt. Dies

ist der Wettbewerbsfähigkeit abträglich, wenn sich anderswo die technische Evolution freier vollziehen kann. Auch dann, wenn Behörden mit Normen nur Akzente setzen, kann man nicht sicher sein, daß sie mehr Nutzen stiften als Schaden dadurch, daß sie die schlechteren Optionen akzentuieren. Das Argument, Normen brächten Skalenvorteile, ist richtig; aber es paßt hier nicht. Denn Kostenvorteile bringen auch Normen, die - und zwar unter Berücksichtigung der Käuferwünsche - freiwillig vereinbart werden und die sich dann so ähnlich wie Sprachen durchsetzen.

21. Es mag zweckmäßig sein, von oben herab Mindestnormen festzulegen, weniger um unmündige Nachfrager zu schützen, sondern um nachteilige Drittwirkungen zu vermeiden, wie sie durch ansteckende Krankheiten, Gefährdung des Straßenverkehrs oder Verschmutzung der Umwelt entstehen. Probleme ergeben sich, wenn diese Normen in den hochentwickelten Ländern sehr streng sind, da man es sich dort leisten kann, Gesundheit, Sicherheit und Umwelt hoch zu bewerten, im Gegensatz zu ärmeren Ländern, für deren Bevölkerung solche hohen Ansprüche, die für uns selbstverständlich sein mögen, ein Luxus wären. Eine Mindestnorm auf hohem Niveau, die mit einem Einfuhrverbot bewehrt ist, zwingt dann die Anbieter aus ärmeren Ländern zu Sonderfertigungen für den Export, die kostspielig sind, so daß faktisch ein Rest an Protektion besteht, obwohl formal nichts zu beanstanden ist. Deshalb empfiehlt es sich, bei Mindestnormen möglichst liberale Maßstäbe anzulegen und darauf zu vertrauen, daß sich - bei Käufern und Nutzern - das Gesundheits- und Umweltbewußtsein in den armen wie den reichen Ländern fortentwickelt.

22. Das Ursprungslandprinzip sollte nach meinem Dafürhalten auch für die Mehrwertsteuer gelten. Denn diese Steuer dient nicht in erster Linie dem Zweck, den Verbrauch bestimmter Güter zu besteuern, wie es etwa bei der Tabaksteuer der Fall ist, sondern sie soll ganz allgemein den Staat finanzieren, also alles das, was der Staat an öffentlichen Gütern bereitstellt, einschließlich der Sozialleistungen, die den sozialen Frieden gewährleisten sollen. Diese öffentlichen Angebote kommen der Güterproduktion und allgemein der Standortqualität zugute. Insofern besteht überhaupt kein Unterschied zu den direkten Steuern, für die schon von jeher unbestritten das Ursprungslandprinzip gilt. Die Mehrwertsteuer wird in der Praxis immer noch wie eine Konsumsteuer behandelt, also bei der Ausfuhr rückvergütet oder gar nicht erst erhoben und bei der Einfuhr - dem Preis ohne ausländische Mehrwertsteuer - zugeschlagen. Deshalb meinen viele, auch die EG-Kommission in ihrem Weißbuch, daß man, um die Zollgrenzen aufheben zu können, die Mehrwertsteuer harmonisieren müsse. Dies ist nicht schlüssig. Unterschiede in den Niveaus

der Mehrwertsteuersätze gleichen sich nämlich, wie die Wirtschaftstheorie seit Ricardo weiß, von selbst aus, und zwar über Wechselkursanpassungen. Und erst die angepaßten Wechselkurse sind richtig. Denn Länder mit überdurchschnittlich hohen Mehrwertsteuersätzen sind Länder, die heute für ausländische Touristen übermäßig teuer sind. Müssen diese Länder ihre Währung, die wegen der hohen Mehrwertsteuerbelastung eigentlich überbewertet ist, beim Abbau der Grenzkontrollen abwerten, so werden sie damit billigere Reiseländer. Das heutige System benachteiligt also den Tourismus dort, wo die indirekten Steuern überdurchschnittlich hoch sind. Erfolgt der Niveau-Ausgleich über den Wechselkurs, so ist die direkte Harmonisierung der Niveaus überflüssig; es bleiben als Problem nur die Abweichungen einzelner Sätze von den Niveaus nach oben und nach unten. Man verweigert sich der Einsicht vom Niveau-Ausgleich über die Wechselkurse im Weißbuch der EG-Kommission. Erklären läßt sich dies nicht, es sei denn das Harmonisierungsverlangen im Mehrwertsteuerbereich ist Ausfluß eines Kartelldenkens der Politiker, die an einer Harmonisierung nach oben interessiert sind. (Es mag gelegentlich auch zutreffen, daß die Mehrwertsteuer-Harmonisierung nach oben begrüßt wird, weil man - ein bißchen hinter vorgehaltener Hand - das Ziel verfolgt, im Steuersystem die Gewichte zu verlagern - hin zu den indirekten Steuern, weg von den direkten Steuern, die die Leistungsantriebe hemmen.)

23. Abgesehen von diesem Punkt - und wenigen anderen, die hier außer Betracht bleiben dürfen - ist das Binnenmarkt-Programm voll begrüßenswert. Natürlich muß es durch eine Reform der Agrarmarktordnung ergänzt werden - wie, das wurde schon angedeutet. Die Frage, die sich nun noch stellt, bezieht sich auf die quantitativen Auswirkungen. Die allgemeine Antwort lautet natürlich, daß die Vorteile groß sein werden, groß wie im Falle der Liberalisierung vor vierzig Jahren, größer vielleicht als im Falle des Zollabbaus vor dreißig Jahren. Eine zahlengläubige Öffentlichkeit will wissen: "Wie groß ist groß?". Sie meint, daß ein Argument erst durch eine Zahl Gewicht erhält: "No argument without a number". Deshalb lassen Sie mich folgendes berichten.

24. Eine Studie (1), die von der EG-Kommission in Auftrag gegeben wurde, schätzt drei Wirkungen: (i) die direkten Vorteile, die sich aus dem Wegfall der Grenzkontrollen ergeben, (ii) die indirekten Vorteile, die aus der Zunahme der Markt- und Losgrößen zu erhoffen sind, und (iii) die Produktivitätswirkungen, die die größere

(1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, The Economics of 1992. European Economy, Nr. 35, Brüssel, März 1988.

Intensität des Wettbewerbs verspricht. Insgesamt beläuft sich der Vorteil danach auf vier bis sechseinhalb Prozent des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft, in absoluten Zahlen auf 350 bis 500 Mrd. DM. Von den 16 Millionen Arbeitslosen, die es in der EG gibt, könnten zwei bis fünf Millionen im Prozeß der zunehmenden Marktintegration eine produktive Beschäftigung finden. Hinter dieser Schätzung stehen interessante Einzelinformationen.

25. Die Kosten, die den Unternehmen und den Staaten heute wegen der Grenzkontrollen entstehen, werden auf 18 Mrd. DM geschätzt, auf über zwei Prozent des Warenwertes. Nicht eingerechnet sind die ungenutzten Marktchancen, also die Umsätze, die wegen der Grenzkontrollen unterbleiben, vor allem im Versandhandel. Dies betrifft vor allem die kleineren Unternehmen. An der Grenze kontrolliert werden muß bisher wegen des Mehrwertsteuerausgleichs, wegen der Währungsunterschiede im Agrarhandel und wegen mengenmäßiger Beschränkungen im Handel mit Drittländern (Automobile und Textilien). Hinzu kommen Veterinär- und Verkehrskontrollen. Die Verkehrskontrollen können zusammen mit den Steuer- und Handeskontrollen wegfallen, wenn das Verkehrswesen - wie in den USA - entreguliert wird und gebietsfremde Unternehmen auch innerhalb des anderen Landes Transporte übernehmen dürfen, also zum Beispiel ein Pariser Lkw das Recht erhält, deutsche Erzeugnisse von Mannheim nach München zu befördern.

26. Der Protektionismus im Auftragswesen der öffentlichen Hände kostet die EG-Länder nach den vorliegenden Schätzungen 35 Mrd. DM und, wenn Rüstungsgüter hinzugerechnet werden, nach einer Nato-Studie (1) weitere 8 Mrd. DM. Doch sind Zweifel angebracht, ob sich dieser Protektionismus ausräumen läßt, bevor der Standortwettbewerb so greift, daß die öffentlichen Auftraggeber aus eigenem Interesse die billigste Bezugsquelle wählen, statt die nahestehenden Anbieter zu bevorzugen. In der Bundesrepublik ergäben sich nach einer Modellrechnung bei der Wahl der billigsten Bezugsquelle Einsparungen von 40 Prozent bei Pharmaerzeugnissen, von 70 Prozent bei telefonischen Schaltzentralen, von 39 Prozent bei Telefonen, von 15 Prozent bei Elektrogeräten, von 4 Prozent bei Kraftfahrzeugen und von 50 Prozent bei Kohle. Die Beispiele lassen ahnen, daß hier große und gewiß auch schmerzhaftige Anpassungsprozesse in Gang kommen werden. So wird im Bereich der Produktion manche Finanzierungsquelle versiegen, auch für die Forschung, und manche Ineffizienz beseitigt werden müssen, die jetzt für die Nutznießer recht angenehme Seiten haben mag.

(1) Vredeling, H., Report of a group of independent experts presided by H. Vredeling. NATO, Brüssel 1987.

27. Auf rund 10 Mrd. DM werden für die EG die Kosten geschätzt, die sich für die Unternehmen daraus ergeben, daß technische Vorschriften, Normen und Zulassungsverfahren für die Betriebserlaubnis heute wie Handelshemmnisse wirken, die weggeräumt werden müssen. Dies betrifft Automobile, Telekommunikationsgeräte, Erzeugnisse der Elektrotechnik, Baumaterialien, Pharmaprodukte und Nahrungsmittel. Es bleibt abzuwarten, ob die gegenseitige Anerkennung nach dem Ursprungslandprinzip dem technischen Protektionismus den Garaus machen wird oder ob nicht Technokraten, Perfektionisten und Protektionisten die Oberhand behalten und eine Gemeinschaftsregelung erzwingen werden. Soviel zur Industrie.

28. Was den Dienstleistungsbereich anlangt, so soll der freie Binnenmarkt unter Einschluß des Kapitalmarktes für die Verbraucher Vorteile bringen, die sich schätzungsweise belaufen werden auf

- 45 Mrd. DM im Kredit- und Versicherungssektor,
- 4 Mrd. DM bei der Telekommunikation und
- 15 Mrd. DM bei den traditionellen Dienstleistungen der Medien, Ingenieure, Werbefachleute, Rechts- und Unternehmensberater.

29. Alles, was vom Abbau der Grenzbarrieren zu erwarten ist, brächte nach diesen Schätzungen, die sicherlich auch sehr fragwürdig sind, einmalige Vorteile, die sich auf zwei bis drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EG belaufen. Anders ausgedrückt: Das Produktionspotential wird um diesen Prozentsatz größer. Es entspricht dies der Wachstumsrate eines Jahres. Hinzu kommen die indirekten Rückwirkungen über den Wandel des allgemeinen Wettbewerbsklimas. Man schätzt sie ähnlich hoch ein, also auf zwei bis drei Prozent des BIP. Grund: Der freiere Markt verringert die administrativen Risiken und gestattet es den Unternehmen, die Größenvorteile (oder Skalenerträge) und die Spezialisierungschancen besser zu nutzen. Von der größeren Wettbewerbsintensität ist zu erwarten, daß sie auch die manchmal noch verstaubten Binnenbereiche erfaßt und Monopolpositionen erschüttert, die derzeit noch durch staatliche Regulierungen geschützt sind. Indirekt also wird die Kostenkontrollfunktion des Wettbewerbs verstärkt wirksam werden. Dieser Effekt kann nachhaltig sein, also die Wachstumsrate ständig erhöhen, sagen wir von zweieinhalb auf dreieinhalb Prozent. Immerhin lehren uns Erfahrung und internationale Vergleiche, daß der freie Handel auch dem Wissens- und Technologietransfer zugute kommt und die Offenheit gegenüber der Außenwelt auch die Aufgeschlossenheit gegenüber dem Neuen positiv beeinflußt. So verspreche ich mir vom

freien Binnenmarkt mehr Wachstum vor allem durch eine fortschrittsfreundlichere soziale Atmosphäre, vor allem auch im Raum der Bundesrepublik.

30. Die Unternehmen werden um so mehr dazu neigen, sich rechtzeitig auf den freien Binnenmarkt vorzubereiten, je früher sie Signale dazu auch von der regionalen Wirtschaftspolitik erhalten. Gemeint sind Vorgriffe auf die Entregulierung und Liberalisierung in der Verwaltungspraxis überall dort, wo es sich einrichten läßt. Auch Flexibilität in der tariflichen Lohnpolitik sollte sich im marktwirtschaftlichen Ansiedlungswettbewerb auszahlen. Was der Boden in strukturschwachen Regionen durch niedrige Grundstückspreise und billigeres Wohnen an Attraktion zur Geltung bringt, sollte sich auch am Arbeitsmarkt niederschlagen, damit mehr Arbeitsplätze zu den Arbeitslosen wandern und nicht die Arbeit zum Kapital gehen muß.

31. Hierzu paßt, was der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem neuesten Jahresgutachten hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik anmerkt, wenn er sagt, die Investitionstätigkeit sei zu gering, das Niveau der Energiepreise zu hoch, das System der Regulierungen und schutzrechtlichen Vorschriften zu dicht und die behördlichen Genehmigungsverfahren zu langwierig (1). Daher sind auch die Produktivitätszuwächse nicht so hoch, wie die Lohnsteigerungen es verlangen, so daß die Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsplätze leidet.

32. Die Marktverbände, einschließlich der Tarifpartner, sind gefordert, Flexibilität zu predigen und zu praktizieren, um so dafür zu sorgen, daß die Unternehmer und die Arbeitnehmer ihrerseits mehr Freiraum für Flexibilität erhalten; mehr Bewegungsspielraum, und zwar nicht nur dort, wo der Schuh schon drückt, sondern auch in Bereichen, für die der Binnenmarkt neue Chancen eröffnet. Auf dem Arbeitsmarkt werden die Großorganisationen und die großflächigen Tarifverträge an Gewicht verlieren (müssen) und die betriebsnahen Abreden und Mitspracherechte an Relevanz gewinnen. Es mag sein, daß die Organisationsmacht, die nun einmal vorhanden ist, sich neue Aktivitätsfelder sucht, etwa in der "sozialen Dimension Europas", aber hier stoßen sie sich an der größeren Vielfalt, die der größere Raum mit sich bringt. So werden mit der Zeit allenthalben die Besten unter denen, die sich dem Schutz der Arbeitnehmerinteressen widmen, zunehmend den Betriebs-

(1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitsplätze im Wettbewerb. Jahresgutachten 1988/89. Bonn 1988, Ziffer 16.

ratsaufgaben zuwenden und hier - wegen der Arbeitsplatzsicherheit im Wettbewerb - mehr auf Kooperation als auf Konfrontation eingestimmt sein.

33. In den Unternehmen selbst wird man gut daran tun, sich auf den Wegfall der Grenzhemmnisse ab Anfang 1993 vorausgreifend anzupassen. Dies verlangt nichts fundamental Neues, wo immer man jetzt schon im Wettbewerb steht. Nur wo Unternehmen bisher Privilegien hatten, etwa bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, muß man das Denken in den Kategorien des Wettbewerbs ganz von vorne einüben. Dies mag, wenn die Fähigkeit zum Lernen alters- oder mentalitätsbedingt beeinträchtigt ist, einen Personalwechsel erfordern, am besten verbunden mit einem Übergang zu mehr Gewinnbeteiligung. Wo es weniger Renten in den Unternehmenserträgen gibt, kann man auch dem Führungspersonal nicht soviel Rentenbestandteile in den Einkommen zubilligen. Dieser Gesichtspunkt entspricht einem Prinzip, das sich auch in den unteren Etagen durchsetzen wird, wenn der Wettbewerb in Europa an Intensität gewinnt.

34. Wettbewerbsfähigkeit über den Tag hinaus zeigt sich für ein Land nicht in Leistungsbilanzüberschüssen, sondern in der Fähigkeit, Kapital zu günstigen Konditionen einzuwerben. Die Attraktivität für dieses Kapital, das nach 1992 an Mobilität hinzugewinnen wird, ist nicht nur bedeutsam für den Wettbewerb der Standorte, sondern auch für den Wettbewerb der Gebietskörperschaften und - natürlich - der Unternehmen. Gebietskörperschaften müssen auf ihre Bonität bedacht sein; und sie sollten sich beim Verschulden beschränken auf Ausgaben, die werbenden Charakter haben, damit sie den Schuldendienst leisten können, ohne die Bürger und die Unternehmen künftig mit höheren Steuern belasten zu müssen. Schon die Aussicht auf erhöhte Steuern am Produktionsstandort birgt die Gefahr, daß weniger unternehmerisches Investitionskapital zuwandert oder Ersatzinvestitionen vor Ort unterbleiben. Kämmerer und Kameralisten werden deshalb nicht umhin können, im Innenbereich unternehmerischer zu denken und zu handeln und nach außen unternehmerfreundlicher aufzutreten.

35. Auch bei den Unternehmen wird der Renditegesichtspunkt zunehmend in den Vordergrund treten. Es steht zu erwarten, daß dem Rechnen mit spitzeren Bleistiften manche Ausgaben zum Opfer fallen, die man sich heute im Rahmen der Sozialverantwortlichkeit oder der Kulturpflege noch leisten kann. Vorübergehend mag es auch zu einer Verkürzung des Zeithorizonts bei den Investitionsplanungen kommen, zumindest dort, wo man vom künftigen Europawettbewerb mehr Risiken als Chancen

zu erwarten hat und deshalb auf eine rasche Amortisation des eingesetzten Kapitals achten wird.

36. Im allgemeinen jedoch haben die Unternehmen im Industrie- und Dienstleistungsbereich allen Grund zum Investitionsoptimismus. Denn alle Welt erwartet vom Binnenmarkt eine Wachstumsbeschleunigung, einschließlich der Zentralbanken, die wohl nicht versäumen werden, beim Festlegen des Kurses der Geldpolitik ein Mehr an Spielraum für inflationsfreies Wachstum zu unterstellen. Es wird viel von der wirtschaftspolitischen Diskussion in den nächsten zwei bis drei Jahren abhängen, ob es gelingt, diesen Wachstumsrahmen in unserem Bewußtsein für die Bundesrepublik von zweieinhalb auf dreieinhalb Prozent auszuweiten.

37. Unternehmen wachsen außer durch Sachinvestitionen auch durch Akquisition vorhandener Sachkapazitäten. Skepsis ist hier angebracht, und zwar nicht nur aus ordnungspolitischen Gründen. Wenn von Synergieeffekten, Skalenerträgen und bloßen Größenvorteilen die Rede ist, darf man auch aus einzelwirtschaftlicher Sicht kritische Fragen stellen. Ist die Führungskapazität des Managements wirklich so groß? Wird sie groß auch bleiben, wenn der Generationenwechsel ansteht? Welches ist das technische Wissen, das durch Zukauf von Produktionskapazität besser benutzt werden kann, und wie lange wird es ein überlegenes Wissen bleiben, wenn sich seine bisherigen Erzeuger zunehmend dem Technologietransfer zuwenden? Wie erklärt es sich, daß einige das Heil im Kapazitätzukauf sehen, andere dagegen im Vermindern der Fertigungstiefe, also im Abstoßen von Kapazität und im Fremdbezug von Vorleistungen?

38. Viel von der Unternehmenskonzentration, die wir mit begründeter Skepsis beobachten, läßt sich im Hinblick auf den Binnenmarkt erklären mit dem Hinweis, daß ein Größerwerden dieser Art vielleicht den unternehmensinternen Strukturwandel ganz wesentlich erleichtert, und zwar mehr erleichtert, als es beim organischen Wachstum durch Sachinvestitionen der Fall ist. Unmittelbar einleuchtend ist dies bei Standortinnovationen, etwa bei dem Versuch, im Absatzgebiet ein Montagewerk zu errichten oder in einem Niedriglohnland eine Bezugsquelle zu erschließen. Da wird durch den Zukauf sofort auch das standortspezifische Wissen, das man braucht, eingeworben - weniger das technische Wissen, das leicht übertragbar ist, mehr das institutionelle Erfahrungswissen, das man oft nur mühsam an Ort und Stelle erwerben kann. Fusionen und Akquisitionen zur Standortinnovation werden daher den Prozeß der Europäisierung unserer Wirtschaft zunehmend begleiten.

39. Zur Standortinnovation als einer Anpassungsstrategie gehört mehr als ein Zukaufen. Ganz allgemein umfaßt sie das Verlagern bedrohter Produktionsstätten in jene Räume, aus denen der bedrohliche Wettbewerbsdruck kommt. Diese Räume gibt es in einer freien Weltwirtschaft überall; aber in Europas Binnenmarkt wird es für das Verlagern mehr an Notwendigkeiten und an Chancen geben. Begünstigt vom Verlagern werden, wie gesagt, einmal die Regionen in der Nähe der bisherigen Binnengrenzen. Aber es wird große Chancen auch geben für Länder wie Spanien, Portugal und Irland, soweit sie mit einem günstigen Verhältnis zwischen Arbeitsproduktivität und Lohn den Nachteil der peripheren Lage überspielen können.

40. Unternehmen, die in Hochlohnländern bleiben wollen, müssen sich im verschärften Binnenwettbewerb auf Produkt- oder Prozeßinnovationen verlegen. Prozeßinnovationen laufen im wesentlichen darauf hinaus, daß man die Arbeitsproduktivität forciert steigert, also standortgebundene Arbeit durch mobiles Investitionskapital ersetzt, meist im Verein mit arbeitssparendem technischen Fortschritt. Die Tendenz zum Freisetzen von Arbeitskräften steigt und sinkt mit dem Lohndruck. Wenn der Lohndruck gering ist, bleibt den Unternehmen mehr Spielraum für die offensive Anpassungsstrategie, das heißt für Produktinnovationen.

41. Produktinnovationen sind für Hochlohnländer gesamtwirtschaftlich besser als Prozeßinnovationen. Denn früher oder später kommt es auch den Arbeitnehmern zugute, wenn die Unternehmen für ihre Produkte Innovations- und Qualitätsprämien kassieren, sei es von tüchtigen Inländern, sei es von reichen Ausländern. Und im Gegensatz zu Prozeßinnovationen werden sie nicht mit einem Freisetzen von Arbeitsplätzen erkaufte. Im Gegenteil ergibt sich die Lohnerhöhung, die durch den Erfolg mit Produktinnovationen einhergeht, aus der Nachfrage nach Arbeitskräften, vor allem nach Fachkräften. Es entsteht ein Lohnsog, nicht ein Lohndruck; und der Lohnsog, der bei der Qualifikation ansetzt, bietet - im Gegensatz zu dem Lohndruck von unten - einen kräftigen Anreiz für die Arbeitskräfte, von sich aus eine Art Qualifizierungsoffensive anzustreben.

42. Auf der Strecke bleiben bei der "Anpassungsstrategie Produktinnovation" die Ladenhüter unter den Produkten, die inferioren Güter, die Erzeugnisse, die man im großen Binnenmarkt anderswo ebenso gut, aber wesentlich billiger herstellen kann. Sie vorausgreifend aus der Produktpalette auszusortieren, mag manchmal schwerfallen, so lange sie noch einen Beitrag zu den Gemeinkosten leisten. Aber was heute noch marktgängig ist, wird nach dem Wegfall der Grenzhemmnisse oft ziemlich leicht importierbar sein. Das Herausfinden dieser Schwachstellen in der

Produktpalette ist grundsätzlich nicht schwierig. Man braucht nur festzustellen, wo die Konkurrenz aus Ländern mit niedrigeren Arbeitskosten Marktanteile gewinnt. Echte Anpassungsprobleme dagegen gibt es im menschlichen Bereich, wenn Mitarbeiter produktspezifisches Wissen haben, also nur bei den alten Gütern etwas Nützliches leisten können, nicht aber bei den neuen. Auch mancher Unternehmer, ob selbständig oder angestellt, wird hier auf Barrieren stoßen. Vor langer Zeit hatte ich einmal ein Wortgefecht mit einem erfolgreichen Unternehmer über die Frage, was bei ihm der Sinn seines beruflichen Lebens sei. Er gab mir die Antwort, sein Berufsstolz verlange, daß er guten Stahl mache - und sonst gar nichts. In meinem jugendlichen Überschwang sagte ich ihm ziemlich unverfroren, es komme für einen Unternehmer einzig darauf an, gutes Geld zu machen; mit Stahl werde ihm das langfristig nicht gelingen. Dies war zu Beginn der EG-Integration vor drei Jahrzehnten. Im Blick auf 1992 ist die Flexibilität des unternehmerischen Denkens noch wichtiger geworden, als sie damals war.

43. Zu guter Letzt eine Gretchenfrage: Braucht der Binnenmarkt ein eigenes Geld und dafür eine Europäische Zentralbank? Vertreter des konstruktivistischen Rationalismus beantworten diese Frage mit Ja. Die andere Seite sagt: Der Markt wird, wenn er es braucht, sich ganz von selbst sein Europageld schaffen oder aus dem verfügbaren Angebot auswählen; der ECU hat nur dann eine Chance, die nationalen Währungen als Recheneinheit zu verdrängen, wenn er wertstabil zu sein verspricht. Dazu müßte er freilich neu definiert werden. Als Währungskorb kann er diese Stabilität nur gewinnen, wenn für jede einzelne Währung der Wertschwund ausgeglichen wird durch eine entsprechende Zunahme der Währungseinheiten. Sobald zum Beispiel der Preisindex in Frankreich um fünf Prozent gestiegen ist, müßte die Anzahl der Franc-Einheiten im Währungskorb um fünf Prozent erhöht werden. Für jede andere Teilnehmerwährung gälte dasselbe. Ein ECU, der nicht in dieser Weise gehärtet ist, wäre weicher als die härteste Mitgliedswährung, zum Beispiel die D-Mark, und könnte sich dann nicht ohne Zwang gegen diese durchsetzen. Dabei lasse ich die Möglichkeit außer Betracht, daß eine Währung absolut an Wert gewinnt, also eine negative Inflationsrate aufweist. Im Lichte der Erfahrungen und auch der Zukunftsperspektiven wäre eine wertstabil definierte Währungseinheit ECU voll ausreichend und (fast) die beste Lösung.

44. Natürlich könnten die Regierungen auch beschließen, das Europageld nicht im Wettbewerb mit den nationalen Währungen in den Verkehr zu bringen, sondern durch Zwangsumtausch. Man muß diese Möglichkeit deutlich ansprechen, damit die Bürger erkennen, was zur Wahl steht. Mindestens in einem Land würde, so ist an-

zunehmen, der Geldumtausch und die Umstellung des Geldvermögens zu einem Zwangskurs Schreckensvisionen von Staatsbankrott und Währungsreform hervorrufen. Ich hielte es für verfehlt, die Vollendung des Binnenmarktes mit dieser Gefahr zu belasten.

45. Insoweit läßt sich die Europaproblematik aus der Perspektive, die ich gern vertrete, auf eine einfache Formel bringen: ein gemeinsamer Binnenmarkt, ja, wenn er Europas Bürgern nicht mehr Zwang bringt, sondern die Freiheit, die wir meinen, gewiß verbunden auch mit einem Mehr an Selbstverantwortlichkeit, das sich der Bürger heute zumuten darf.