

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Politische Führung: Der vernachlässigte Standortfaktor

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 48

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1994) : Politische Führung: Der vernachlässigte Standortfaktor, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 48, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99843>

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.



Nr 48/Januar 1994

Politische Führung – der vernachlässigte Standortfaktor

An guten Vorsätzen, an grundlegend richtigen Einsichten fehlt es nicht. Würde auch nur ein Bruchteil dessen, was unser politisches und gesellschaftliches Führungspersonal bei jeder Gelegenheit an Wegweisendem von sich gibt, in konsequentes, widerspruchsfreies Handeln umgesetzt, könnten wir unserer Probleme bald Herr werden. Doch auch die kaum verklungenen Neujahrsansprachen entpuppen sich bereits wieder als rhetorische Pflichtübungen, denen befreiende Taten nicht folgen werden. Das entspricht dem Gesamtzustand unserer Palaver-Gesellschaft, die es verlernt hat, ihre Probleme beherzt anzupacken.

Gerade in der Wirtschaftspolitik käme es darauf an, Klarheit zu schaffen und aus dieser heraus zu handeln. Stattdessen wird eine Politik der großen Töne und Ankündigungen betrieben, die sich um ihre eigenen Erfolgsvoraussetzungen nicht schert und gerade deshalb zur Erfolglosigkeit verurteilt ist. Der Herausforderung Nummer Eins, der steigenden Arbeitslosigkeit, steht die Politik seit Jahren hilflos gegenüber. Und was wir mit der Diskussion um den Wirtschaftsstandort Deutschland erleben, ist die Aushöhlung eines Begriffs bis hin zur völligen Aussage- und Belanglosigkeit ohne greifbares Ergebnis. Es gibt nahezu keine aktuelle wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion, die nicht unter dem Zeichen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft geführt würde. Aber ganz im Gegensatz zur Fülle der Argumente besitzen konkrete politische Entscheidungen Seltenheitswert.

An Vorschlägen, auch an guten Vorschlägen zur Stärkung des Standorts Deutschland und zur Bekämpfung der

Arbeitslosigkeit besteht kein Mangel – nicht erst seit dem im übrigen viel zu wenig beachteten Standortbericht der Bundesregierung vom vergangenen September. Seit Jahren werben wirtschafts- und ordnungspolitische Mahner für eine Stärkung der Ertrags- und Investitionskraft der hier ansässigen Unternehmen. Schon das angebotsorientierte wirtschaftspolitische Konzept der jungen christlich-liberalen Koalition des Jahres 1983 war im Kern nichts anderes als ein umfassendes Programm für wirtschaftliche Dynamik und mehr Beschäftigung.

Politikverdrossenheit durch Bürgerferne

Das Problem ist, wie gesagt, nicht ein Mangel an richtigen Einsichten. An der Umsetzung hapert es. In diesem Widerspruch zwischen Sollen und Handeln wird ein Mangel an politischer Führung sichtbar, dessen erodierende Wirkung nicht auf die Wirtschaft beschränkt bleibt und der mit zum derzeitigen Zustand unseres Gemeinwesens beigetragen hat:

- Die politischen Organe scheinen kaum mehr handlungsfähig. Auch bei zentralen Fragen bleibt ein parlamentarischer Konsens bloßer Wunsch, selbst wenn die objektiven Tatbestände und Sachzusammenhänge klar erkennbar und eindeutig sind. Mehr und mehr werden die Gerichte dazu gezwungen, die Entscheidungen zu treffen – alarmierend für jeden Bürger, der die klassische demokratische Gewaltenteilung bewahrt wissen will.
- Die politische Kultur ist am Boden. Die Parteien haben sich – so scheint es zumindest – unseren

Staat unter den Nagel gerissen. Die Skandale und Skandalchen der jüngsten Zeit verstärken das Bild nur, das der Beobachter ohnehin schon hatte: Die Besetzung wichtiger öffentlicher Ämter wird einem fragwürdigen Parteienporz unterworfen, und innerhalb der Parteien kann von demokratischen Strukturen keine Rede sein. Unser Staat verzichtet damit nicht nur auf das Engagement seiner Bürger, er entmutigt es geradezu.

- Langfristiges Denken kommt zu kurz. Den kommenden Generationen werden kaum mehr zumutbare Lasten aufgebürdet. Beispiel ist nicht allein die jeder Kontrolle entglittene Dynamik der Staatsverschuldung; auch in der Vernachlässigung wichtiger Infrastrukturinvestitionen, in der ressourcenzehrenden Strukturkonservierungspolitik, in der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme kommt zum Ausdruck, daß vorwiegend kurzfristig gedacht und gehandelt wird. Das Motto scheint immer das gleiche: Möglichst nicht wehtun, auch wenn es im Interesse des Ganzen geboten wäre.

Das Schlagwort von der Politikverdrossenheit beschreibt die Wirklichkeit immer treffender. Der Bürger sieht, daß vieles nicht so weitergehen kann wie bisher – aber er sieht zugleich, daß sich seriöse und dabei überzeugende politische Alternativen nicht bieten. Bei den sogenannten etablierten Parteien – bei den Bonner Koalitionären zumal – müßten die Alarmsignale schrillen. Ob die Opposition eine bessere Politik versprechen kann oder nicht: Eine Regierung, der vom Wähler nichts mehr zugetraut wird, hat ihre Zukunft verspielt.

Lähmende politische Mechanismen

Warum tritt die Politik so auf der Stelle? Gewiß verdient das Argument Respekt, die gegenwärtigen Mehrheitsverhältnisse in Bonn begünstigten eine wechselseitige Blockade der politischen Kräfte und erklärten so wenigstens zum Teil die Tatsache, daß sich wirtschaftspolitisch nur wenig bewegt. Doch der tieferliegende Grund für die Trägheit unseres politischen Systems liegt wohl darin, daß Politiker – aus durchaus nachvollziehbaren Gründen – der Wahrung von Gruppeninteressen in aller Regel einen höheren Rang einräumen als dem Gemeinwohl. Der hier zum Ausdruck kommende polit-ökonomische Mechanismus ist leicht zu durchschauen: Die Chance seiner Wiederwahl wahrt ein Politiker (auf Parteien trifft dies genauso zu) dann, wenn er für politische Entscheidungen eintritt, die eine Gruppe von Wählern für ihn einnehmen können, ohne daß er den Verlust anderer Stimmen befürchten müßte.

So geartete politische Maßnahmen haben immer wieder die gleiche Struktur: Eine begrenzte Gruppierung, deren Stimmen gewonnen werden sollen, erhält eine spürbare Besserstellung, während die Kosten dieser Maßnahme auf die Allgemeinheit überwälzt werden und damit für den einzelnen nicht spürbar ins Gewicht fallen. Oder, in anderer Spielart: Der wählerstimmenorientierte Politiker läßt tunlichst die Finger von Maßnahmen, die ihn unter dem Strich Stimmen kosten – auch dann, wenn diese Maßnahmen zur Sicherung des großen Ganzen notwendig wären. Kein Wunder, daß es zum Beispiel erheblich mehr Subventionstatbestände gibt als Vorschläge, Subventionen abzubauen.

Hier geht es nicht um Politikerschelte. Im Rahmen des bestehenden Systems

handelt ein so kalkulierender Politiker durchaus rational. Und richtet er sich nicht ohnehin nach dem Wählerwillen, so daß sein Verhalten einem demokratischen Gemeinwesen sogar angemessen ist?

Für das Gemeinwesen ist der Schaden freilich groß. Denn das beschriebene Verhalten entfaltet eine unausweichliche Dynamik: Im Wettlauf um die Wählerstimmen entstehen immer neue umlagefinanzierte „Wohltaten“ für alle Arten gesellschaftlicher Gruppen, sofern sie nur als Wählergruppe relevant sind. Geholfen ist den einzelnen Gruppen damit letzten Endes jedoch nicht. Denn zwar ist ihr Finanzierungsanteil bei jeder einzelnen Maßnahme klein; in der Summe aber bilden die vielen kleinen, kaum merklichen Lasten eine gewaltige Bürde.

Der wirtschaftspolitische Wettlauf um die Wählergunst mündet letztlich in einen gewaltigen Umverteilungsmechanismus, in dem Gewinner und Verlierer nur noch in den extremen Fällen zu identifizieren sind, der aber enorme Kosten verursacht.

Kostenfaktor Nr. 1: Leistungsfeindlichkeit

Diese „Umverteilungsmaschine“, deren Netto-Nutzen für die Gesellschaft höchst zweifelhaft ist, erweist sich für die wirtschaftliche Dynamik als lähmendes Gift. Der Staat zieht dem Bürger das Geld, das er ihm mit der einen Hand gibt, mit der anderen Hand aus der Tasche. Die Folge: Die Belastung mit Steuern und Abgaben wächst, die Anreize, Leistungseinkommen zu erzielen, werden im gleichen Zug abgebaut.

Eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung macht wirtschaftliche Tätigkeit in weit höherem Maße unrentabel, als sich dies mancher denkt. Ein Beispiel:

Ein Handwerker, der durch seine Arbeit netto 100 DM verdienen will, muß – wenn er einer Grenzsteuerbelastung von (beispielsweise) 50 % unterliegt – seinem Kunden seinen Arbeitseinsatz mit 200 DM in Rechnung stellen; damit der Kunde diesen Betrag bezahlen kann, muß er brutto 400 DM verdienen – unterstellt, er unterliegt ebenfalls einer Grenzabgabenlast von 50 %. Die hier sichtbar werdende Diskrepanz beleuchtet die Leistungsfeindlichkeit hoher Steuern und Abgaben schlaglichtartig: Etwas leisten, um sich etwas leisten zu können – dafür bleibt um so weniger Raum, je kräftiger der Staat bei Steuern und Abgaben zulagt. Man kann es auch anders ausdrücken: Die Flucht in die Schattenwirtschaft wird gewissermaßen steuerlich gefördert, und nicht selten ist die Suche nach der günstigsten steuerlichen Gestaltung lukrativer als die Erwerbstätigkeit selbst – von den Möglichkeiten, leistungslose Einkommen zu beziehen und in der so gewonnenen Freizeit die Schattenwirtschaft zu beleben, ganz zu schweigen.

Kostenfaktor Nr. 2: Politische Selbstblockade

Nicht weniger schwer wiegt, daß die beschriebene Dynamik hin zu einem letztlich wirkungslosen Umverteilungsstaat sich als kaum umkehrbar erweist. Armin Gutowski sprach in diesem Zusammenhang zu Recht von der „Tyrannei des Status quo“: Eine einmal beschlossene Maßnahme wird von den Begünstigten umgehend als Besitzstand vereinnahmt; eine Revision ist in der Praxis nur möglich, wenn diese Gruppe „entschädigt“ wird. Andernfalls muß der Politiker, der die Revision betreibt und durchsetzt, mit Stimmenverlusten bei der nächsten Wahl rechnen. Es wäre blauäugig, solches von einem der für unseren Parlamentarismus typischen Politprofessionals zu erwarten!

Mit dem Status quo als Heiliger Kuh wird konzeptionelle Politik schlichtweg blockiert. Eine Gesellschaft, in der einmal erreichte Vorteile augenblicklich zu vermeintlichen Besitzständen werden, ist zu angemessener Aktion oder auch nur zur Reaktion auf eine Änderung der Rahmenbedingungen kaum fähig. Viele Beispiele ließen sich zum Beleg anführen – Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik bieten seit Jahren reiche Auswahl. Erst jüngst hat die Diskussion um das Ladenschlußgesetz wieder einmal deutlich gemacht, daß im Zweifel Gruppeninteressen Vorrang vor dem Gemeinwohl erhalten – und wie wenig man die meist in Sonntagsreden vorgebrachten Bekenntnisse zur Marktwirtschaft ernst nehmen kann.

Kostenfaktor Nr. 3: Verlust fiskalischer Handlungsfähigkeit

Der durch vielfältige Einzelmaßnahmen aufgeblähte Staat entwickelt einen beträchtlichen Finanzbedarf. Das wird an allen Ecken und Enden schmerzlich spürbar. Der Zustand der öffentlichen Haushalte, die Höhe der Steuerlast und die Dynamik der Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen sind Indizien dafür, daß das Ganze ständig an der Grenze der Belastbarkeit gefahren wird. Ein Draufsatteln ist kaum mehr möglich – auch bei der Staatsverschuldung nicht. Schon heute muß ein immer größer werdender Teil der öffentlichen Budgets für Zins und Tilgung aufgewandt werden; immer weniger Mittel bleiben für die Erledigung der eigentlichen Staatsaufgaben übrig.

Besonders schmerzlich macht sich die unverantwortliche Ausbeutung der finanziellen Ressourcen in der Rezession bemerkbar, wenn der Rückgang des Steueraufkommens mit der Notwendigkeit zusammentrifft, die realen Staatsausgaben aus konjunkturpoliti-

schen Gründen eher zu steigern als zu kürzen. Hier zeigt sich: Wer es im Boom unterläßt, antizyklisch zu handeln, schafft den Zwang, sich in der Flaute prozyklisch zu verhalten.

Heute fehlt zu Einsparungen die politische Kraft, zu Mehrausgaben die Finanzmasse. Und eine Politik zur grundlegenden Sanierung der Staatsfinanzen wird dem Bürger nicht zugemutet, weil sie zum Verlust der nächsten Wahl führen würde. Ein trauriges Bild der (wirtschafts-)politischen Optionen eines der größten Industriestaaten!

Folgen der Tyrannei des Status quo

Wie wenig Wirtschaft, Gesellschaft und Politik zu richtungsweisenden Antworten auf die großen Herausforderungen fähig sind, wird in ihrer Reaktion auf die fundamentalen Verschiebungen im Gefüge des internationalen Wettbewerbs, aber auch in ihrer Antwort auf die deutsche Wiedervereinigung deutlich.

Die Wiedervereinigung war aus ökonomischer Sicht nichts anderes als der Zusammenschluß zweier höchst unterschiedlicher Wirtschaftsräume zu einem gemeinsamen Markt: Die alten Bundesländer – mit hohem Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz und entsprechend hohen Löhnen – sollten wirtschaftlich zusammenwachsen mit der ehemaligen DDR, in der Produktivkapital weit knapper und die Löhne weit niedriger waren als im Westen.

Nicht nur Volkswirte dürften einleuchtend finden: Dieses Zusammenwachsen macht es notwendig, daß sich die Reallöhne in beiden Teilen dieser größer gewordenen Bundesrepublik aufeinander zu bewegen. Die Tarifparteien hatten freilich nichts eiligeres zu tun als zu versuchen, den

Arbeitnehmern in den alten Bundesländern den erforderlichen Reallohnverzicht zu ersparen. Um den Druck auf die Westlöhne wegzunehmen, vereinbarten sie für den Osten eine Folge rasanter Lohnsteigerungen – nüchtern betrachtet nichts anderes als ein gigantisches Programm zur Produktion von Arbeitslosigkeit durch künstliche Verteuerung eines ohnehin schon unterbeschäftigten Produktionsfaktors.

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik hat diesen Prozeß nicht etwa zu stoppen versucht – für eine langsame Anpassung der Löhne im Osten oder gar für einen Reallohnverzicht im Westen zu werben, hätte nur Wählerstimmen gekostet. Der Versuch, die im Osten um so dringender notwendigen Investitionen durch staatliche Hilfen anzukurbeln, hat die Marktsignale noch mehr verfälscht, und das bereitgestellte Kapital floß in relativ wenige, dafür um so kostspieligere Arbeitsplätze. Heute zeigt sich, daß uns die Politik der vordergründig vermiedenen Anpassungslasten teuer zu stehen kommt. Denn vor allem ihr ist zuzuschreiben, daß die Allgemeinheit gigantische Summen für die Alimentierung der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer im Osten Deutschlands aufwenden muß.

Im Grundmuster ganz ähnlich reagiert unser Gemeinwesen auf die Herausforderungen, die sich aus der weltweiten Öffnung der Märkte ergeben. Alle Industriestaaten müssen in ihre weitere Entwicklung investieren, benötigen also Produktivkapital, das sich in ihnen ansiedelt. Gegenwärtig findet nachgerade ein Wettlauf um diesen international mobilen Produktionsfaktor statt. Seit die technischen Revolutionen in der Massenkommunikation und im Massentransport in Verbindung mit der Liberalisierung der Märkte die alten räumlichen Begrenzungen der Wirtschaft gesprengt haben und Kapital höchst

mobil geworden ist, spielen nationale Grenzen bei Investitionsentscheidungen eine immer geringere Rolle – ökonomische Grenzen dagegen sehr wohl: Was zählt, ist die Gesamtheit der Produktions- und Standortbedingungen eines Landes. Dazu gehören, um nur einige wichtige zu nennen, die Höhe der Arbeitskosten und staatlichen Abgaben, das jeweilige Steuersystem, das Arbeitsrecht, die Marktregulierungen, aber auch das gesellschaftliche Klima und die politische Stabilität. Alle diese Faktoren sind weltweit vergleichbar geworden. Es besteht nahezu unbegrenzte Auswahlmöglichkeit. Und so konzentrieren sich wirtschaftliche Aktivitäten verständlicherweise zunehmend dort, wo die Bedingungen in ihrer Gesamtheit am günstigsten sind.

Doch Deutschland, dessen Kapitalbedarf angesichts der Sanierungslasten in den neuen Bundesländern besonders groß ist, macht bei dem Wettlauf um die Gunst der Investoren gegenwärtig keine gute Figur. Andere Industrieländer – etwa Japan und die neuen Industriestaaten im südostasiatischen Raum, aber auch viele Länder direkt vor unserer Haustür – haben relativ frühzeitig erkannt und vor allem beherzigt, was zur Verbesserung der Standortqualität erforderlich ist. Während sie schon mit Nachdruck für mehr Wettbewerbsfähigkeit arbeiten, orientierte sich deutsche Politik vorwiegend an den Kriterien innenpolitischer Opportunität und vermeintlicher Sozialverträglichkeit.

Die Strafe hat nicht auf sich warten lassen. Heute sieht sich die Wirtschaftspolitik vor die Aufgabe gestellt, eine Vielzahl von Aufgaben zugleich zu bewältigen – ausgerechnet jetzt, wo die fiskalischen Sachzwänge besonders rigide und die Voraussetzungen für einen Konsens in der Sache angesichts der Mehrheitsverhält-

nisse in Bundestag und Bundesrat und angesichts des Superwahljahres 1994 besonders ungünstig sind.

Befreiungsschlag notwendig

Gibt es Optionen, die Tyrannei des Status quo aufzubrechen?

Eines ist klar: Es wäre hoffnungslos, die Vielzahl verfehlter und in ihrer Summe unbezahlbar gewordener gruppenspezifischer Wohltaten nach und nach einzeln rückgängig machen zu wollen. Es genügt nicht, Kataloge unumgänglicher Maßnahmen zusammenzustellen, wenn jede einzelne dieser Maßnahmen unabhängig von ihrer Dringlichkeit daran scheitert, daß eine begrenzte Gruppe (von Wählern) schlechter gestellt wird als bisher, während die Entlastungswirkung für die große Masse kaum merklich ist. Solche Maßnahmen zahlen sich für die Politiker, die sie vorantreiben, nicht aus, und deshalb werden sie nicht vorangetrieben – denn das käme einer Strategie zur Vermeidung der Wiederwahl gleich.

Die Lehre hieraus ist im Grunde trivial. Zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik braucht *Mehrheiten*: für eine Reform der Unternehmensbesteuerung, für den Abbau von Subventionen, für mehr privates Engagement bei der sozialen Sicherung und der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen, für eine Rückführung des Staates auf seine eigentlichen Aufgaben – um nur einige der wichtigsten Herausforderungen zu benennen. Weil es den altruistischen Wähler nicht gibt, sind Mehrheiten nur erreichbar, wenn das politische Konzept mit einer spürbaren Entlastung der überwiegenden Zahl der Wähler verbunden ist. Dies kann nur eines heißen: Einzelmaßnahmen mit jeweils geringer Entlastungswirkung sind so zu bündeln, daß die Entlastung in der

Summe groß genug wird, um für die Mehrzahl der von Kürzungen Betroffenen unter dem Strich gleichwohl einen Vorteil zu versprechen.

Eine Erfolgsvoraussetzung ist freilich unabdingbar: Ein sinnvolles Paket zu schnüren und über alle parlamentarischen Hürden zu bringen, bedarf eines hohen Maßes an politischer Führung. Notwendig ist, die Überzeugung herzustellen, daß die Selbstblockade der Politik nur mit einem Befreiungsschlag durchbrochen werden kann, zu dem alle ihren Beitrag leisten. Auch dem letzten, der heute noch in Gruppenegoismen denkt, muß klar werden, daß er sich und seiner Klientel nichts besseres tun kann, als die Grundkondition der Wirtschaft zu stärken. Die zweite, nicht weniger wichtige Herausforderung an die Kunst, politisch zu führen, besteht im Zusammenhalten des Pakets. Wird es aufgeschnürt und werden seine Elemente einzeln zur Abstimmung gestellt, unterwirft sich die Politik erneut dem Diktat des Status quo. Genau das aber gilt es zu verhindern.

Politik für mehr Beschäftigung hat Priorität

Klarheit über die Erfolgsbedingungen einer wirtschaftspolitischen Strategie ist das eine. Darüber hinaus ist unabdingbar, Klarheit über die Ziele dieser Strategie herzustellen. Es kommt darauf an, die Ziele so zu stecken, daß sie Akzeptanz beim Bürger finden, in sich stimmig sind und die Dringlichkeit der einzelnen Bereiche widerspiegeln, also klare Prioritäten zeigen.

Die Politiker müssen zur Kenntnis nehmen, daß nur der gute Wahlchancen hat, der eine glaubwürdige Politik für mehr Beschäftigung vertritt: Das alles entscheidende Politikfeld der Gegenwart und der kommenden Jahre ist der Arbeitsmarkt.

- Ein Recht auf Arbeit kann zwar nicht als justitiabel postuliert werden; aber ein Staat, der Rahmenbedingungen so setzt oder zuläßt, daß Arbeitswillige von der Teilnahme am Erwerbsleben ausgeschlossen bleiben, handelt wider die Freiheitsrechte seiner Bürger.
- Hohe und weiter steigende Arbeitslosigkeit ist geeignet, den Verdruß am Staat und an der Politik weiter zu vertiefen; sie birgt sozialen und politischen Sprengstoff brisantester Art.
- Die Konstruktionsweise unserer sozialen Sicherungssysteme bedingt, daß steigende Arbeitslosigkeit die Arbeitskosten erhöht; denn sinkt die Zahl der Beitragszahler, dann müssen die Beitragssätze – auch für die Arbeitgeber – angehoben werden, um die gesetzlichen Leistungen aufrecht erhalten zu können.
- Hohe Arbeitslosigkeit führt auf der einen Seite zu beträchtlichen Steuerausfällen, macht auf der anderen Seite aber steigende staatliche Sozialleistungen notwendig; dadurch gerät der Staat finanzwirtschaftlich noch mehr in die Klemme, als er ohnehin bereits ist.

All dies spricht für eine entschiedene Politik für mehr Arbeitsplätze. Ein wirtschafts- und sozialpolitisches Paket zu schnüren, das einen Abbau der Arbeitslosigkeit glaubhaft verspricht, gehört auf der Prioritätenliste der Politiker ganz nach oben.

Umdenken in der Arbeitsmarktpolitik

Welche Elemente dieses Paket enthalten soll, kann nur durch eine unvoreingenommene Analyse der Ursachen von Arbeitslosigkeit geklärt werden.

Und eine solche Analyse lehrt: Politik für mehr Beschäftigung muß unmittelbar am Arbeitsmarkt ansetzen: Es gilt, die durch Tarifpolitik und vielfältige Regulierungen blockierten wettbewerblichen Anpassungsmechanismen am Arbeitsmarkt zu reaktivieren. Primär auf Wirtschaftswachstum zu setzen und darauf zu hoffen, daß sich dieses Wachstum dann in einem Mehr an Arbeitsplätzen niederschlagen wird, hat eher geringe Erfolgsaussichten. Dies lehrt schon der Augenschein: Von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus wuchs der Sockel an Arbeitslosen, mit dem die deutsche Wirtschaft in eine neue Aufschwungphase startete. Wenn sich im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes selbst nichts Grundlegendes ändert, besteht kein Grund zu der Annahme, daß die Zahl der Arbeitslosen im nächsten Aufschwung um mehr abschmelzen wird, als sie in der momentanen Rezession zunimmt.

Für einen lediglich losen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzgewinnen spricht auch eine einfache, aber grundlegende ökonomische Überlegung. Wachstum ist, nachdem die unternehmensinternen Produktivitätsreserven abgebaut sind, mit einer steigenden Nachfrage nach Produktionsfaktoren verbunden, in der Regel auch nach Arbeitskräften. Ob die Unternehmen zusätzliche Arbeitskräfte einstellen (oder doch andere Produktionsfaktoren bevorzugen), hängt entscheidend vom Ergebnis der Abschätzung von Kosten und Ertrag ab, die mit der Einstellung neuen Personals verbunden sind. Eine zusätzliche Arbeitskraft einzustellen ist für ein Unternehmen wirtschaftlich nur dann vertretbar, wenn der Beitrag dieser Arbeitskraft zum Produktionsergebnis – ihre Arbeitsproduktivität – höher ist als die gesamten erwarteten Arbeitskosten. Ob dies für eine ausreichende Anzahl von Arbeitssuchenden

zutrifft, hängt weniger von der allgemeinen Konjunkturlage als von den Bedingungen ab, die den Arbeitsmarkt kennzeichnen: Von der Lohnhöhe, von der Lohnstruktur, von den gesetzlichen und tariflichen Lohnnebenkosten, von den Kosten, die bei einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses anfallen (Kündigungsschutz, Sozialplanpflicht) und von den institutionellen Regelungen des Arbeitsmarktes.

Arbeitslosigkeit, die über einen unvermeidlichen friktionellen und strukturellen Sockel hinausgeht, ist ein untrügliches Indiz dafür, daß die Relation von Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität nicht stimmt. Und verläßlich prognostizierbar ist: Wenn sich dort, wo die Arbeitskosten der Arbeitsproduktivität vorausziehen, die Verhältnisse nicht umkehren, wird die hohe Arbeitslosigkeit fortbestehen – allen wachstumspolitischen Strategien zum Trotz.

Innovationsförderung reicht nicht aus

Vergleichbares gilt für den Versuch, durch eine gezielte Förderung des technischen Wandels die Wirtschaft anzukurbeln und die Arbeitsproduktivität zu steigern. Solange die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt eine sachgerechte Differenzierung der Löhne nicht ermöglichen, kann eine solche Politik sogar rasch kontraproduktiv werden. Gesetzt den Fall, durch Technologieförderung sei in einem Unternehmen eine beträchtliche Steigerung der Arbeitsproduktivität bewirkt worden, die sich in einer Steigerung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität der gesamten Branche um 1 % niederschläge: Nach dem herrschenden Ritual der Tariflohnfindung löst dies eine (zusätzliche) Tarifloohnerhöhung um ebenfalls 1 % aus. Unter dem Strich hat die

Technologieförderung einem Unternehmen Nutzen gebracht, in allen anderen Unternehmen der gleichen Branche jedoch Arbeitsplätze gefährdet, weil dort der induzierten Lohnsteigerung und dem Kostendruck, den sie bedeutet, keine höhere Arbeitsproduktivität gegenübersteht.

An der Verantwortung der Lohnpolitik für die Höhe der Beschäftigung führt also kein Weg vorbei. Aber jeder weiß: Die Zuständigkeit hierfür liegt nicht allein beim Gesetzgeber. Die Tarifparteien sind in mindestens dem gleichen Maße gefordert. Sie müssen sich, auch um der gesellschaftlichen Stabilität willen, endlich auf eine Lohnpolitik verständigen, die den schwachen Unternehmen ebenso eine Chance läßt wie den Schwachen unter den Arbeitnehmern.

Standortpolitik im Dienst der Beschäftigungspolitik

Ohne eine so orientierte Lohnpolitik macht Politik zur Stärkung des Investitionsstandorts Deutschland wenig Sinn, weil sie dann nur wenig zur Lösung der Kernaufgabe – zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – beitragen kann. Wenn aber die Relation von Arbeitskosten und Produktivität stimmt, dann sollte alles dafür getan werden, daß neue, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze in ausreichender Anzahl entstehen.

Schaffung guter Investitionsbedingungen – hier geht es um all das, was in der „Standortdiskussion“ der vergangenen Monate thematisiert wurde. Auf den Punkt gebracht: Im Wettbewerb um international mobiles Kapital müssen wir Argumente vorweisen können, die unter dem Strich Investie-

ren in Deutschland lohnend machen. Potentielle Investoren müssen auch die Erwartung haben dürfen, daß sich das eingesetzte Kapital angemessen verzinst – und angemessen heißt: unter Berücksichtigung länderspezifischer Risiken nicht schlechter als anderswo.

Neue Arbeitsplätze werden hier nur in dem Maße entstehen, in dem wir es schaffen, mit unseren ortsgebundenen Wirtschaftsfaktoren – mit dem hier in den Arbeitskräften verkörperten Humankapital und unserer wirtschaftsrelevanten Infrastruktur – international mobile Produktionsfaktoren – Kapital im Sinne von Anlagen, Maschinen, Gebäuden – hier zu halten oder in unser Land zu holen.

Dabei geht gewiß auch um kurzfristig bedeutsame Faktoren wie die aktuelle Höhe der Unternehmensteuern, der Wechselkurse oder der Arbeitskosten. All dies geht in das Investitionskalkül ein – aber eben doch begrenzt. Ein Unternehmen, das seinen Standort für ein Jahrzehnt oder mehr festlegt, wird seine Entscheidung vor allem von seiner Erwartung hinsichtlich der Entwicklung dieses Standorts abhängig machen: Die Kunst der Standortpolitik besteht darin, den potentiellen Investoren glaubhaft zu machen, daß die gebotenen Rahmenbedingungen für viele Jahre gut sind und nach Kräften gepflegt werden.

Hier schließt sich der Kreis: Eine politische Kultur, die einmal zugestandene Wohltaten nicht mehr rückgängig machen kann, bietet für solche strukturellen Verbesserungen keine Perspektive. Es ist unumgänglich geworden, aus dieser Selbstlähmung der Politik auszubrechen.

Grundelemente des Pakets

Notwendig ist eine Konzeption, mit der die Gewichte wieder zurechtgerückt werden. Wie gesagt: Ihre Einzelheiten brauchen nicht ab ovo neu formuliert zu werden. Aber sie müssen so aufeinander abgestimmt und gebündelt werden, daß sie mehrheitsfähig werden und einen marktwirtschaftlichen Aufbruch auch und gerade für den Arbeitsmarkt bedeuten. Inhaltlich geht es – auf das äußerste reduziert – darum, zwei fundamentale Ziele zu verfolgen:

- die Handlungsfähigkeit des Staates wiederherzustellen und dauerhaft zu sichern und
- Marktkräfte und private Initiative als die eigentlichen Motoren für Innovation, wirtschaftliche Entwicklung und Gleichgewicht am Arbeitsmarkt zu schützen und zu fördern.

Das Rad muß hierfür nicht neu erfunden werden. Es geht ausschließlich darum, immer wieder bekundete Absichten endlich in die Tat umzusetzen. Was im Interesse der Zukunftssicherung getan werden muß, ist notgedrungen unbequem – für Politiker und Bürger gleichermaßen. Aber wenn der Wähler erkennen kann, daß es der grundlegenden Sanierung seines Standorts Deutschland dient, dann wird er eine solche Politik unterstützen. Mehr noch: Wenn die Bundesregierung nicht schon bald die Kraft zu einem glaubwürdigen, zukunftsorientierten Konzept findet und danach handelt, dann wird sie am Wahltag in den Ruhestand geschickt werden – ganz gleich, ob andere eine solche Politik anbieten können oder nicht.