

Kronberger Kreis

Research Report

Globalisierter Wettbewerb: Schicksal und Chance

Kronberger Kreis-Studien, No. 32

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1998) : Globalisierter Wettbewerb: Schicksal und Chance, Kronberger Kreis-Studien, No. 32, ISBN 3-89015-062-4, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99932>

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.

Globalisierter Wettbewerb

Schicksal und Chance

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Manfred J.M. Neumagg, Olaf Sievert
(KRONBERGER KREIS)

**Globalisierter Wettbewerb
Schicksal und Chance**

Schriftenreihe: Band 32

Gefördert durch den
Daimler-Benz-Fonds
im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V.

Januar 1998

Frankfurter Institut –
Stiftung Marktwirtschaft und Politik
Kisseleffstr. 10, 61348 Bad Homburg

Telefon (06172) 66470 - Telefax (06172) 22922
Vorstand: Gert Dahlmanns

ISBN 3-89015-062-4

Inhalt:

I. Thesen zur Einführung	5
Grelle Bilder – Verunsicherung der Lebenschancen? – Verheißungen	
II. Befunde	14
Traditionelle Spezialisierungsmuster im Handel zwischen den Industrienationen und mit den Entwicklungsländern – Verschlechterung der Angebotsbedingungen seit den 70er Jahren – Rückstand bei der Spitzentechnik und verstärkte Konkurrenz bei Standardprodukten – Neue Standortkonkurrenz aus Mittel- und Osteuropa – Deutsche Unternehmen unter Druck – Aufholbedarf bei Dienstleistungen – Bei Direktinvestitionen negativer Saldo – Das ganz Neue: der Auftrieb an den Finanzmärkten – Fehlentwicklungen nicht durch Globalisierung verursacht und daher intern zu lösen	
III. Folgen für Beschäftigung und Löhne	30
Unzureichende Anpassung – Nicht defensiv reagieren – Sachkapitalbildung in Arbeitnehmerhand – Ausbildung verbessern – Lohnzurückhaltung unvermeidlich	
IV. Folgen für das Steuersystem	37
Reformbedarf in Deutschland – Zu hohe Steuerlast auf Arbeitsplätzen – Besteuerung im internationalen Wettbewerb – Steuerwettbewerb nicht ruinös – Dezentrale Lösung die richtige Antwort – Grenzen der Besteuerung bei Geldkapital, bei Sachkapital, bei Immobilien und bei Arbeitseinkommen – Mehrwertsteuer wettbewerbsneutral – Staatskartelle ein Irrweg	

V. Geringere Sozialstandards? 48

Wohlfahrtsgewinne für alle – Mobilität begrenzt die Umverteilung – Eigenständige Sozialpolitik weiterhin möglich – Soziale Sicherungssysteme ohnehin reformbedürftig – Soziale Sicherung als Standortfaktor

Zusammenfassung 54

I. Thesen zur Einführung

1. Mit dem Begriff „Globalisierung der Wirtschaft“ verbinden sich grelle Bilder. Bloße Gleichzeitigkeit weltwirtschaftlicher Veränderungen und nationaler Probleme läßt ein Bild aufregender Bedrohlichkeit entstehen:

Grelle Bilder

- zunehmende Massenarbeitslosigkeit, die unaufhaltsam scheint;
- Gefährdung der Arbeitsplätze selbst der Stammebelegschaften, die sich lange Zeit vor Arbeitslosigkeit gefeit und sich frei fühlten, für den sozialen Fortschritt zu kämpfen;
- verunsicherte Jugendliche, die befürchten, daß ihnen schon die erste berufliche Chance verweigert wird;
- von Portugiesen und Polen verdrängte deutsche Bauarbeiter;
- mittelbar über den Produktwettbewerb aus Ostasien bedrohte Arbeitsplätze, und nicht mehr nur für wenig qualifizierte Arbeitskräfte;
- zur höchsten Effizienz getriebene Finanzmärkte, auf denen nicht selten unstetige Erwartungen immer wieder einmal Bedingungen entstehen lassen, Wechselkurse zumal, unter denen plötzlich Absatzmärkte in unendliche Ferne rücken, an denen man gestern noch voll wettbewerbsfähig war;
- der Staat, der schon die Kulturetats, den Verteidigungsetat, die Forschungsförderung und viele andere klassische Staatsaufgaben rigoros zusammengestrichen hat, steht vor dem bedrückenden Befund, daß Unternehmen und Private sich in einer Welt, die von Wettbewerb um Besteuerungsquellen geprägt ist, in völlig rationaler steuerlicher Optimierung immer öfter gegen den heimischen Fiskus entscheiden, so daß dieser nun angesichts des Schwunds an Steuereinnahmen konsterniert rätselt, wie sich das Versprechen, den Sozialstaat unangetastet zu lassen, mit dem Zwang vereinbaren läßt, im Sozialbudget viele Milliarden einsparen zu müssen.

Kurz: Vieles von dem, was man als Besitzstand, als soziale Errungenschaft, als gesicherte staatliche Leistung, als bequeme westliche Lebensart angesehen hat, erscheint nicht wenigen in höchster Gefahr.

Zugleich ist nicht nur an den meisten Aktienmärkten, sondern auch an den übrigen Vermögensmärkten Prosperität angesagt. Das betrifft die Gewinne der Banken und Finanzintermediäre, es betrifft auch die am breitesten anfallenden Vermögenseinkommen, die Zinsen, die trotz nominell niedriger Sätze real eine hübsche Höhe haben. Es betrifft sogar die Nettorealzinsen einiger Hochbesteuerter, die geübt sind, ihr Geld steuersparend im Ausland anzulegen. Und was für viele am überraschendsten ist: Trotz der vielen Klagen über die Nachteile des Wirtschaftsstandorts Deutschland, trotz des damit begründeten Zusammenstreichens einer großen Anzahl von Arbeitsplätzen, trotz einer noch immer steigenden Flut von Insolvenzen werden im Verarbeitenden Gewerbe großenteils Rekordgewinne erzielt.

Verunsicherung der Lebens- chancen?

2. Globalisierung der Wirtschaft ist Globalisierung und Intensivierung des Wettbewerbs. Was als schubartig beschleunigte Veränderung in den Vordergrund des Bewußtseins tritt, ist freilich Teil einer Entwicklung, die sich seit langer Zeit vollzieht. Die Vergrößerung der Märkte durch Marktöffnung und technische Erleichterung von Transport, Wanderung und großräumiger Kommunikation war neben der industriellen Revolution von Produktionsprozessen Hauptmotor der neuzeitlichen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, die in den sich dafür öffnenden Teilen der Welt eine beispiellose Wohlstandssteigerung ermöglicht hat. Doch wird (auch) die jüngste Beschleunigung des jahrhundertelangen Prozesses nicht in erster Linie in diesem Sinne wahrgenommen. Die Zustimmung zum Wettbewerb als Form der Wahrnehmung von Lebenschancen wird erneut auf eine harte Probe gestellt.

Eigentlich hat dieses Jahrhundert gezeigt: Wettbewerb ist die Form der Interaktion zwischen Menschen, in der Freiheit sich zugleich manifestiert und gewährleistet wird. Wettbewerb, den man annimmt, ist zudem Ausdruck von Vitalität; man muß am Ende nicht erster sein, um an den Vorteilen des Wettbewerbs teilzuhaben. Wettbewerb ist die friedliche Form offener Rivalität unter den Menschen und Unternehmen. Wettbewerb ist effizient,

er verhilft zur bestmöglichen Problemlösung, indem er zur Überwindung von Knappheit Wissen und Fähigkeiten aller Interessierten mobilisiert. Er schützt die Menschen vor Ausbeutung, indem er Macht verhindert, solange er selbst gewährleistet ist; er sichert eine in der Basis faire Einkommensverteilung, indem er diejenigen besonders belohnt, die zugunsten anderer Knappheiten besonders erfolgreich bekämpfen.

3. Trotzdem: Wettbewerb muß man nicht mögen. Wettbewerb ist Wettkampf nach Regeln, humanisierter Kampf. Aber eben doch Kampf. Mit unsicherem Ausgang. Wettbewerb ist kein Nullsummenspiel. Alle können gewinnen. Aber einige verlieren doch auch, zumindest vorübergehend, oder sie sehen sich jedenfalls als Verlierer, als Gedeütigte, als Beschämte. Den großen Chancen des Wettbewerbs steht die Aufgabe gegenüber, seine eigene Position im Wettbewerb zu bestimmen, zu entscheiden, ob und wo man seine Fähigkeiten einsetzt. Selbstverantwortung ist nur die andere Seite der Freiheit, aber sie wird gleichwohl von vielen als Zumutung angesehen. Das darf man nicht akzeptieren; denn für eine freiheitliche marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung kommt es darauf an, den Wettbewerb zu erhalten und zu stärken.

4. In vielfältiger Form prägen Wettbewerbsbeschränkungen – oft unbewußter Natur – unsere Art zu leben. Es beginnt mit den allgemeinen Wettbewerbsregeln. Es setzt sich fort mit vielfältigen wechselseitigen Begünstigungen unter all denen, die viel miteinander zu tun haben oder vom Herkommen oder gemeinsamen Erleben her gleichsam einen informellen Club bilden, der unter den Zugehörigen gleichermaßen Verlässlichkeit und wechselseitige Bevorzugung erzeugt. Es steigert sich mit dem wettbewerbsbeschränkenden Gehalt zahlloser Regulierungen. Es kulminiert in Kartellen und kartellartigen Verbindungen, die der Staat zugelassen hat oder toleriert. Und selbst wenn der Wettbewerb ein für die Allgemeinheit positives Ergebnis hat, so ist nur allzu oft immer noch der Staat da, der zugunsten politisch durchsetzungsfähiger Gruppen verändert, subventioniert und umverteilt. Der wettbewerbsbeschränkende Gehalt unserer Gewohnheiten und Institutionen liegt keineswegs immer offen zutage. Er wird aber sichtbar und bewußt, wenn er im strukturellen und institutionellen Wandel in Frage gestellt wird. Das erzeugt Verunsicherung. Solange sich im wesentlichen die anderen Länder den sich ändernden Verhält-

nissen anpassen mußten, gehörten die westlichen Industriestaaten zu den glühenden Verfechtern des Wettbewerbs. Seitdem auch die Industriestaaten im globalen Wettbewerb einem verstärkten Druck zum Strukturwandel ausgesetzt sind, wird von einigen Betroffenen mit verschleiern den Begriffen und subtilen Mitteln staatlicher Schutz eingefordert. Denn trotz aller ordnungspolitischen Opposition muß man wohl einräumen: Wettbewerb ist unbequem, Wettbewerb bringt Unsicherheit.

5. Die Globalisierung der Wirtschaft intensiviert den Wettbewerb und trägt ihn in neue – bisher geschützte – Bereiche. Wettbewerbsbeschränkungen sind regelmäßig zugleich Effizienzbeschränkungen und lassen sich nicht halten, wenn von außen der Druck auf mehr Effizienz stark zunimmt. Dann werden plötzlich Regulierungen in Frage gestellt, an die sich vorher nie jemand herangewagt hätte. Dann fehlen dem Staat die finanziellen Mittel, die Protektion aufrechtzuerhalten. Aber nicht nur die Superkartelle, die man in jedem Gehege staatlicher Protektion findet, bröckeln. Auch im übrigen nimmt die Kartellierbarkeit von Interessen ab. Die Interessen verlieren an Homogenität. Diese Homogenität aber ist das Elixier, aus dem die Kartellmoral gemacht ist. Das Aufbrechen der Kartelle durch globalen Wettbewerb setzt wirtschaftliche Dynamik frei und bietet vielen Marktteilnehmern bessere Chancen. Aber ein Teil der Menschen empfindet dies als Schwund an Möglichkeiten, sich Sicherheit zu verschaffen und verschaffen zu lassen.

6. Indem auch die Arbeitnehmer den internationalen Wettbewerb als Standortwettbewerb erfahren, als Wettbewerb, in dem viel mehr Betriebe als früher die Ja-Nein-Entscheidung bezüglich der Fortführung ihrer Produktion im Inland treffen, erleben sie – wie die Unternehmer – einen Kostenwettbewerb, vor dem sie die tradierten Lohnkartelle nicht mehr bewahren können. Die Solidarität der Arbeitgeberverbände und damit der Widerstand gegen marktwidrige Lohnforderungen sind geringer geworden, weil es für viele Unternehmen einfacher geworden ist, auf andere Standorte auszuweichen. Den Gewerkschaften fällt es leichter, in den einzelnen Lohnverhandlungen Erfolge zu erzielen, aber die Anzahl der Arbeitsplätze, auf denen die Löhne gezahlt werden, geht zurück. Nationale Lohnrunden entsprechen den Bedürfnissen nicht mehr, wenn sie es denn je getan haben. Die Macht der

Verbände und damit der Schutz, den sie gewähren können, erodiert. Den Gewerkschaften droht der Gegner abhanden zu kommen. Die Arbeitnehmer und Betriebsräte beginnen zu begreifen, daß ihre Interessen und das Interesse der Gewerkschaften auseinanderfallen. Freilich, schließlich mag jeder einzelne an diesem Erosionsprozeß der Kartelle mitwirken und erlebt doch das ganze (auch) als einen Verlust an Möglichkeiten des kollektiven Selbstschutzes. Hier ist viel Klugheit nötig, wenn die Schwierigkeiten der Neuorientierung und die wachsende Unzufriedenheit sich nicht auf schlimme Weise Bahn brechen sollen. Die Gefahr droht von der Defensivseite, von den negativ Betroffenen und Fehlgeleiteten, obwohl insgesamt die verbesserten Chancen, die Möglichkeiten der Expansion und des vorteilhaften Umstellens auf neue Tätigkeitsfelder überwiegen.

7. Wenn Einzelinteressen, und sei es nur der Widerstand gegen unbequeme Veränderungen, sich nicht mehr mit Hilfe von Kartellen durchsetzen lassen, wird verstärkt versucht, den Staat für diese Interessen in die Pflicht zu nehmen. Der Wettbewerb in der Wirtschaftspolitik reduziert aber auch die Möglichkeiten des Staates, Schutz durch Protektion, durch Umverteilung, durch (wettbewerbsbeschränkende) Regulierungen zu gewähren. So wenig gut begründet die immer wieder strukturerhaltend statt den Strukturwandel fördernd angelegte Wirtschaftspolitik gewesen sein mag, so wenig läßt sich jetzt der Eindruck vermeiden, der Staat müsse ohnmächtig die Waffen strecken und die Menschen sich selbst überlassen. Die traditionelle Denkweise, der Staat könne nach Belieben intervenieren, wird in Frage gestellt. Es zeigt sich, daß zum globalisierten Wettbewerb auch der Wettbewerb der Wirtschaftspolitik gehört. Für manche, und nicht nur für Politiker, ist es schwer, diesen Effizienzdruck aufgrund verbesserter Abwanderungsmöglichkeiten zu akzeptieren. Zur Verdrossenheit trägt bei, daß in wichtigen Bereichen, namentlich in der Steuerpolitik, die richtige Balance zwischen einer Wirtschaftspolitik im Wettbewerb – man spricht vom Wettbewerb der Systeme – und internationaler Kooperation, Koordination oder gar Harmonisierung noch nicht gefunden ist.

Der Schwund an Regulierungskompetenz des traditionellen Nationalstaats, der ein Schwund an Staatlichkeit ist, bedeutet nicht zwangsläufig einen ihm entsprechenden zusätzlichen Bedarf an

Staatlichkeit auf supranationaler Ebene. Der Staat hat in einer unvorstellbaren Regulierungswut in private Belange eingegriffen, so daß eine kräftige Korrektur dringend erforderlich geworden ist. Deshalb ist in jedem einzelnen Bereich zu prüfen, ob nicht internationales „private ordering“ – das wichtigste Beispiel sind funktionsfähige offene Märkte – nationales „public ordering“ erfolgreich ersetzen kann. Und auch der Weg nach unten sollte nicht übersehen werden. Was der Nationalstaat verliert, kann in bestimmten Fällen auch die untere Ebene – die Region, die Gemeinde, das Unternehmen – an Zuständigkeit gewinnen.

8. Ihren Sozialstaat sehen die Europäer als eine der wenigen Großtaten dieses Jahrhunderts an, in dem es so viel Schändliches gegeben hat. Die demokratischen Gemeinwesen Europas brachten eine Sozialordnung zustande, die den Erfordernissen der industriellen Welt zu entsprechen und auch christlichem und aufklärerischem Selbstverständnis einigermaßen zu genügen schien. Mit ihm identifizierten sich nicht nur die Begünstigten, sondern auch ein Großteil der Menschen, die über die öffentlichen Dinge nachdenken, ohne dabei allein die eigenen Interessen im Auge zu haben. Freilich: Der Europäische Sozialstaat erweist sich als nicht mehr finanzierbar. Soweit er (im Ziel-Mittel-Verhältnis) ineffizient ist, muß er rationalisiert werden. Soweit die mit ihm gemeinte Solidarität zu große Anreizschäden verursacht oder – bei schrumpfenden Einkommen – von den Mitgliedern der Solidargemeinschaften nicht mehr getragen wird, muß er umstrukturiert werden. Das hat nicht allein, wahrscheinlich nicht einmal in erster Linie mit der Globalisierung der Wirtschaft zu tun. Aber die Europäer sind herausgefordert. Der Europäische Weg: „Marktwirtschaft in einem Sozialstaat“ – ist er in Gefahr? Ja, und zwar sowohl der Sozialstaat als auch die Marktwirtschaft. Doch dies heißt nicht, daß man die Gefahr nicht bestehen kann.

Verheißungen

9. Wer Europa eine düstere Diagnose stellt, sagt nicht die ganze Wahrheit. Die Bewertung der Entwicklung im Zustand der Angst ist einseitig, die von ihr inspirierte Therapie falsch. Man kann die Sache mit Aussicht auf Erfolg offensiv angehen. Der Globalisierungsprozeß kann dafür entscheidende Anstöße geben.

10. Seit Mancur Olsons berühmtem Buch über den „Aufstieg und Niedergang von Nationen“ ist man sich bewußt: Ein Übermaß an

Verteilungskonkitionen bedeutet Sklerose. Mit Verteilungskonkitionen sind Arrangements, auch bloß eingeeübte und akzeptierte Verhaltensweisen, gemeint, die zur Verbesserung oder Sicherung von Einkommens- und Vermögenspositionen geschaffen wurden und meist zugleich die Gestalt von Wettbewerbsbeschränkungen haben oder auf andere Weise Anreize, die Bewegungsfähigkeit herausfordern, unterdrücken. In entwickelten Gesellschaften geht die Verflechtung von Interessenlagen oft so weit, daß sich ohne Druck von außen jede Reforminitiative totläuft. Douglass North, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 1993, hat einmal erfolglose Gesellschaften dadurch definiert, daß ihre ineffizienten Institutionen selbst einem Druck von außen widerstehen. Soweit sind wir aber in Europa doch noch nicht.

11. Das Aufbrechen von Verteilungskonkitionen, das Infragestellen von Besitzständen ist ein Rettungsweg. Betreten wir ihn oder lassen wir uns vom globalisierten Wettbewerb auf ihn treiben, so wird man eines Tages die Geschichte der beschleunigten Globalisierung des Wettbewerbs als eine Erfolgsgeschichte schreiben. Denn die eigentlichen Probleme Europas wurzeln nicht in der Globalisierung, sondern anderswo. Die Dinge so zu sehen ist keine Besonderheit der liberalen Ökonomen. Auch viele, die dem ordnungspolitischen Credo der liberalen Ökonomen nicht von jeher nahestehen, sehen keinen anderen Ausweg aus einer Situation, die uns rückwärts zu gehen nötigt, wenn wir uns keinen neuen Weg nach vorn bahnen. Dabei spielt eine wichtige Rolle, daß der globalisierte Wettbewerb selbst unausweichlich ist. Die Bereiche, in denen dieser noch zur Disposition staatlicher Entscheidungen steht, werden jedenfalls kleiner.

12. Der Zwang zu mehr Rationalität durch Globalisierung des Wettbewerbs bedeutet – falls man die Herausforderung besteht – das Wiedergewinnen von Möglichkeiten zur Wohlstandssteigerung und zur Finanzierung des Sozialstaats. Dies sieht der Bürger häufig nicht im Vorhinein. Daher gilt (wie immer schon): Die Anonymität der Kräfte, die in einem System von Wettbewerbsmärkten den Wandel erzwingen, ersetzt die fehlende Einsicht. Man darf sich zwar nicht wundern, daß die Menschen erst einmal Möglichkeiten suchen, sich vor der Kälte des verschärften Wettbewerbs zu schützen. Aber das sollte man nicht allzu pessimistisch

sehen. Viele Menschen wissen, daß es ohne Wandel keinen Erfolg geben kann, ja daß Rückschritte drohen.

13. Man kann sich Großes, Neues, nur vornehmen, wenn man nicht durch Angst gelähmt und durch Sklerose bewegungsunfähig geworden ist. Tatsächlich sind die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union noch reformfähig, wandlungsfähig, jedenfalls immer wieder zu Änderungen ihrer Institutionen in der Lage, was ja nicht selbstverständlich erscheint. Der Europäische Binnenmarkt, die Europäische Währungsunion, die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft nach Osten sind weit mehr als marginale Projekte des institutionellen Wandels. Sie schaffen gleichsam einen selbstverordneten, breit wirksamen indirekten Reformdruck.

14. Noch einmal: Die meisten Menschen gewinnen durch Wettbewerb mehr, als sie durch Verlust an Protektion aufgeben müssen. Der allgemeine Reallohnanstieg in den vergangenen Jahrzehnten war spektakulär. Allerdings gewinnen notwendigerweise nicht alle. Sie tun es um so eher, je breiter der Strom an Neuerungen ist, mit denen neue Chancen wiedergewonnen werden. Und daß Wettbewerb das Neue schneller hervorzubringen hilft, steht außer Zweifel.

Eine Frage ist, ob unter dem Druck des intensiveren Wettbewerbs die beiden großen Ziele Effizienz und Gerechtigkeit neu austariert werden müssen. Richtig ist zweifellos: Wettbewerb ist effizienzorientiert und besitzstandsfeindlich. Wo Gerechtigkeit zu neunzig Prozent Besitzstandswahrung meint, wird daher jeder wettbewerbliche Prozeß des Wandels zum Problem. Das Streben nach Besitzstandswahrung ist auch Ausdruck legitimen Strebens nach Sicherheit. Aber doch nicht nur. Viele Besitzstände haben mit Legitimität wenig zu tun, und die erfolgreiche Verteidigung ist vor allem eine Frage wirtschaftlicher und politischer Macht. Räumt Wettbewerb mit ihnen auf, so hätten wir nur zu fragen, ob die Regeln, nach denen er abläuft, einen fairen Wettkampf verbürgen.

Die soziale Abfederung marktwirtschaftlicher Prozesse läßt sich erhalten. Aber der Verlust an Interventionsmacht des Nationalstaats wird es erforderlich machen, die Bereiche der Selbstverantwortung des einzelnen neu und strenger zu definieren. Daß der

Mensch nicht mehr von der Wiege bis zur Bahre auf einen bestimmten Beruf eingestellt sein darf, haben viele schon gelernt und akzeptiert. Doch für viele andere ist die Erinnerung, daß es einmal anders war, wie ein nostalgischer Blick zurück in eine versunkene Welt. Aber auch ohne Globalisierung wird klar, daß viele soziale Träume nicht wahr werden und der Staat vieles versprochen hat, was er nicht halten kann. Außerdem: Die Globalisierung der Wirtschaft erlaubt es, darauf zu verweisen, daß den vom intensiveren Wettbewerb (vorübergehend) Benachteiligten des eigenen Landes die vielen gegenüberstehen, die allüberall in der Welt in das so vorteilhafte System austauschwirtschaftlicher Arbeitsteilung einbezogen werden und daraus Gewinn haben. Kein Land könnte sich dem globalen Wettbewerb verweigern, ohne sich selbst großen Schaden zuzufügen.

II. Befunde

15. Der Prozeß der Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten vollzieht sich auf verschiedenen Wegen – über die Ausweitung des internationalen Güteraustausches, über die Zunahme ausländischer Direktinvestitionen und den Technologietransfer, über die Wanderung von Arbeitskräften und über die internationalen Finanzströme. Marktöffnung und sinkende Transaktionskosten sorgen dafür, daß die Volkswirtschaften zusammenwachsen, wodurch auch die gegenseitige Abhängigkeit enger und vielschichtiger wird. Diese Entwicklungen sind größtenteils seit langem im Gange. Es sind die Intensität und die Kumulation der Wirkungen auf Produktion, Beschäftigung und Einkommensverteilung sowie auf die Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen Wirtschafts- und Lohnpolitik, ja auf die tradierten Grundwerte und Leitvorstellungen in der Gesellschaft, was das Besondere ausmacht. Die großen Chancen, die der globale Wettbewerb eröffnet, gehen einher mit spürbaren Anpassungslasten zusätzlich zu denen, die der wachstumsnotwendige Strukturwandel den Unternehmen und den Erwerbstätigen schon normalerweise abverlangt.

Traditionelle Spezialisie- rungsmuster im Handel zwischen den Industrie- nationen ...

16. Mit der Schaffung einer multilateralen Welthandelsordnung vor nunmehr fünfzig Jahren wurden die Weichen neu gestellt. Die weitgehende Liberalisierung des Außenhandels im Rahmen des GATT hat zu einer kräftigen Expansion der Exporte und Importe geführt, besonders bei Industrieerzeugnissen. Dabei hat sich das Volumen des Welthandels deutlich schneller ausgeweitet, als die Weltproduktion gewachsen ist; im Zeitraum 1950 bis 1996 betragen die jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten $6\frac{1}{2}$ Prozent beziehungsweise 4 Prozent. In diesem Vorlauf des Welthandels gegenüber der Weltproduktion kommt zum Ausdruck, daß nach einer langen Phase nationalstaatlicher Autarkiebestrebungen mit der Folge weltwirtschaftlicher Desintegration die Volkswirtschaften wieder zusammengewachsen sind. Das gilt trotz der bei regionalen Wirtschaftsgemeinschaften üblichen, auch beim europäischen Integrationsprozeß aufgetretenen handelsumlenkenden Wirkungen. Mitte der siebziger Jahre lag die Relation Welthandel zu Weltproduktion ($11\frac{1}{2}$ Prozent) in etwa wieder auf dem Niveau von 1913. Im Jahre 1994 betrug diese Relation mehr als 16 Prozent und dürfte seitdem weiter gestiegen sein. Die internationale Ar-

beitsteilung hat sich kontinuierlich zunächst vor allem zwischen den Industrieländern vertieft, seit den siebziger Jahren zunehmend auch zwischen den Industrieländern und jenen Entwicklungsländern, die schon früh auf eine Strategie der exportgetriebenen Industrialisierung setzten (Vorreiter waren Hongkong, Singapur, Taiwan, Südkorea). An der zunehmenden internationalen Verflechtung hat die westdeutsche Wirtschaft partizipiert. Im Jahre 1970 war die Bundesrepublik mit einem Weltmarktanteil bei den Warenexporten von knapp 12 Prozent zur zweitgrößten Handelsnation nach den Vereinigten Staaten aufgerückt, und in den Folgejahren bis in die Gegenwart hinein hat sich der deutsche Welthandelsanteil, wenn auch mit Schwankungen, auf diesem Niveau gehalten.

17. Arbeitsteilung und Spezialisierung im industriellen Bereich waren für die am internationalen Handel teilnehmenden Staaten, darunter auch für Westdeutschland, eine Quelle zunehmenden Wohlstands – dank der Kostenvorteile aus verbesserter Arbeitsteilung selbst und dank des Effizienz- und Innovationsdrucks aus verschärftem Wettbewerb von außen. Arbeitsteilung und Spezialisierung waren freilich auch immer Auslöser struktureller Anpassungsprozesse auf den Gütermärkten und den Arbeitsmärkten. Relativ reibungslos und schnell verlaufen solche Prozesse bei einem intraindustriellen Warenaustausch, wie er im Handel zwischen Industrieländern mit ähnlicher Faktorausstattung und ähnlichem technischem Potential charakteristisch ist. Die Arbeitsteilung bildet sich gleichsam innerhalb der einzelnen Branchen heraus, bei verstärktem Importwettbewerb gibt es als Gegenposten die erhöhte Exporttätigkeit, und Arbeitsplätze werden insofern nicht gefährdet. Der größte Teil des deutschen Außenhandels vollzieht sich nach diesem Muster. Nahezu 80 Prozent ist Warenaustausch mit den anderen Industrieländern; davon entfallen auf den innergemeinschaftlichen Handel etwa 60 Prozent. In der Regel werden mehr oder weniger hohe Handelsbilanzüberschüsse erzielt (nur gegenüber Japan nicht), und zwar unabhängig von Unterschieden in der konjunkturellen Entwicklung und von realen Änderungen im Wechselkurs.

18. Das Muster der Arbeitsteilung war und ist anders im Industrie-
warenhandel mit Entwicklungsländern. Es ist hier weitgehend
interindustrieller Art und spiegelt die Unterschiede in der Faktor-

**... und mit den
Entwicklungs-
ländern**

ausstattung wider, vor allem in bezug auf die Verfügbarkeit von Arbeitskräften. Entwicklungsländer sind im Vergleich zu Industrieländern reich an Arbeitskräften, allemal an Arbeitskräften mit geringer Qualifikation. Entsprechend niedrig sind dort die Arbeitseinkommen. Als Länder der Dritten Welt den darin liegenden Wettbewerbsvorteil im internationalen Handel zu erkennen und nutzen begannen (seit Anfang der sechziger Jahre), gerieten in den Industrieländern in den arbeits- und lohnintensiven Branchen die Anbieter einfacher Arbeit in Bedrängnis. Betroffen waren in der Bundesrepublik zunächst vor allem Arbeitsplätze in der Verbrauchsgüterindustrie (Baumwolltextilien und Bekleidungszeugnisse sowie Lederwaren und Schuhe, Möbel, keramische Erzeugnisse und Glaswaren, Spiel- und Sportwaren). Danach erstreckte sich der Anpassungsdruck auf die Beschäftigten in der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie (namentlich in der Erzeugung von Massenstahl und in Säge- und Holzbearbeitungswerken) sowie auf die Beschäftigten in der Herstellung standardisierter Investitionsgüter (insbesondere Büromaschinen, einfache elektrotechnische Erzeugnisse, Tankschiffe und Massengutfrachter). Anderen Industrieländern erging es ähnlich.

Die zum Schutz vor der Konkurrenz durch die aufstrebenden Entwicklungsländer ergriffenen tarifären und mengenmäßigen Importbeschränkungen und die an notleidende Unternehmen gewährten Subventionen haben den Anpassungsdruck zwar etwas abgemildert, ihn aber nicht dauerhaft zu beseitigen vermocht. In den sechziger und siebziger Jahren sind in den genannten Branchen auf Grund des außenwirtschaftlich bedingten Strukturwandels mehrere hunderttausend Arbeitsplätze verlorengegangen, im wesentlichen Arbeitsplätze für wenig qualifizierte und für weibliche Arbeitskräfte. Die freigesetzten Arbeitskräfte mußten Branchenbarrieren überwinden, sich qualifizieren beziehungsweise umqualifizieren, notfalls auch einen Wechsel des Wohnortes in Kauf nehmen und sich mit einem niedrigeren Lohn zufriedengeben, wollten sie wieder Beschäftigung finden. Alternative Beschäftigungsmöglichkeiten boten sich in den sach- und humankapitalintensiven Industriebereichen, denen sich mit ihrem Warenangebot (Investitionsgüter, chemische Erzeugnisse, technisch hochwertige Verbrauchsgüter) in den aufstrebenden Entwicklungsländern neue Absatzmärkte erschlossen. Anders gewendet: Die fortschreitende Arbeitsteilung mit den Entwicklungsländern

hat regelmäßig auch neue Arbeitsplätze entstehen lassen, jedoch nicht dort, wo es zuvor zu massiver Freisetzung gekommen war. Somit hat es schon früher harte Anpassungszwänge gegeben.

19. Aber bei allen Friktionen hat die Anpassung an den außenwirtschaftlich bedingten Strukturwandel zunächst, bis Ende der sechziger Jahre, im großen und ganzen funktioniert. Die Industrie als ganze ist mit den außenwirtschaftlichen Herausforderungen gut fertig geworden. Sehr hilfreich waren dabei günstige makroökonomische Rahmenbedingungen. Die Wachstumskräfte der Wirtschaft waren noch stark, besonders im Bereich der Industrie, die ein größeres Gewicht erlangte als in anderen vergleichbaren Ländern; der Exportsektor expandierte überdurchschnittlich, nicht zuletzt dank einer über lange Zeit unterbewerteten D-Mark im ehemaligen System fester Wechselkurse; und es herrschte Vollbeschäftigung, ja man mußte ausländische Arbeitskräfte anwerben, um die durch anhaltende Übernachfrage gekennzeichnete Lage am deutschen Arbeitsmarkt zu entspannen.

20. Seit den siebziger Jahren ist das Umfeld, innerhalb dessen die Anpassung an die Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs bewältigt werden muß, dorniger geworden. Die Auslöser waren der Zusammenbruch des internationalen Währungssystems von Bretton Woods mit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen Anfang der siebziger Jahre, bei dem die Bewertung der D-Mark stark verändert wurde, sowie die Ölpreisexplosion von 1973/74. Beides hat die Zwänge zu struktureller Anpassung enorm verschärft. Die reale Höherbewertung der D-Mark (von 1969 bis 1973 um 36 Prozent auf Basis der Lohnstückkosten) sorgte für Anpassungsdruck vor allem in Branchen mit standardisierten und lohnintensiven Gütern, bei denen es international in erster Linie auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit ankam und die „interindustrielle“ Arbeitsteilung vorherrschte. Die Vervierfachung der Ölpreise erzwang Anpassungen vor allem in den energieintensiven Produktionsbereichen, deren Produktionsanlagen schlagartig obsolet wurden, sowie in den Branchen, die ölverbrauchende Konsumgüter herstellten, für die die Preiselastizität der Nachfrage hoch ist. Auf die durch die Wechselkurskorrekturen und die Verschlechterung der „terms of trade“ – des realen Austauschverhältnisses mit dem Ausland – veränderten Bedingungen reagierten die Tarifvertragsparteien und der Staat in

Verschlechterung der Angebotsbedingungen seit den 70er Jahren

unangemessener Weise: durch überzogene Lohnsteigerungen (Kluncker-Runde) und durch unbekümmerten Ausbau der Sozialleistungen, der die Abgabenbelastungen deutlich erhöhte und dem leistungshemmenden Anspruchsdenken in der Gesellschaft Vorschub leistete. Dadurch erlahmte die private Investitionstätigkeit, das wirtschaftliche Wachstum verlor spürbar an Tempo, die Beschäftigungsexpansion geriet ins Stocken, viele Arbeitsplätze fielen weg, besonders in der Industrie, und es baute sich Arbeitslosigkeit auf. Im Jahre 1975 wurden erstmals seit 1954 wieder mehr als eine Million Arbeitslose registriert. Danach setzte sich der Weg in die Dauerarbeitslosigkeit bis hin zu dem gegenwärtig bedrückend hohen Niveau fort. In jeder Rezessionsphase wurden mehr Arbeitsplätze abgebaut als in der jeweils folgenden Aufschwungphase neu entstanden sind (steigende Sockelarbeitslosigkeit). Die anhaltende Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland, darunter viele ohne oder mit geringer Qualifikation, hat die Beschäftigungsprobleme vergrößert.

Bei dieser unbefriedigenden Gesamtentwicklung haben ohne Zweifel andere ungünstige Angebotsbedingungen ebenfalls eine Rolle gespielt. Aber immer wieder waren Fehler der Lohnpolitik – im ganzen eine zu geringe Flexibilität am Arbeitsmarkt – im Spiel oder Wechselkursveränderungen, die im internationalen Wettbewerb Arbeit in Deutschland viel stärker verteuerten, als es sich aus dem Anstieg der Löhne in heimischer Währung ergeben hätte, so vor allem 1976-1978, 1985-1987, 1991-1992 und 1994-1995. Man kann zwar im langfristigen Rückblick feststellen, daß die deutschen Reallöhne im Durchschnitt nicht stärker gestiegen sind als das gesamtwirtschaftliche Produktionsergebnis je Arbeitseinheit und daß auch eine reale Aufwertung der D-Mark regelmäßig eine vorübergehende Erscheinung blieb. Aber weder das eine noch das andere besagen ja, daß die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland nichts mit einem zu hohen Lohnniveau und einem Mangel an internationaler Wettbewerbsfähigkeit deutscher Arbeitsplätze zu tun habe. Der (gemessene) Produktivitätsfortschritt in Deutschland, der beides zustandebringt, ist eben teilweise bloß Reflex des Wegfalls von Arbeitsplätzen, auf denen zu wenig produktiv gearbeitet wird, als daß man mit dem, was im Inland oder Ausland für das Produktionsergebnis Erlöst wird, die heimischen Arbeitskräfte lohnen kann. Selbst wenn wir bei den verbleibenden Arbeitsplätzen eine Produktivität messen, die den zu

zahlenden Löhnen entspricht, selbst wenn sich eine reale Aufwertung der D-Mark, so wie wir sie messen, nach einiger Zeit zurückbildet, wie geschehen, kann es zu dauerhaften Einbußen bei der Beschäftigung gekommen sein.

21. Die deutsche Wirtschaft tut sich schwer, im Wettbewerb mit Produkten der Spitzentechnik mitzuhalten. Untersuchungen etwa der Wirtschaftsforschungsinstitute im Rahmen der Strukturberichterstattung zeigen, daß trotz beachtlicher Exportsteigerungen bei forschungsintensiven Gütern in den traditionellen Industriebranchen (z.B. Maschinenbau, Automobilindustrie, Chemische Industrie) und auf traditionellen Märkten nach wie vor die Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen nicht so stark ist, wie man dies von einem hochindustrialisierten Land eigentlich erwarten würde. Es dauert in Deutschland häufig zu lange, bis aus technischen Erfindungen marktfähige Produkte werden. Außerdem sind die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten gemessen am Bruttoinlandsprodukt hierzulande deutlich geringer als beispielsweise in den Vereinigten Staaten und Japan.

**Rückstand bei
der Spitzen-
technik ...**

22. Größere Auswirkungen haben allerdings jene Veränderungen im weltwirtschaftlichen Umfeld, die sich daraus ergeben, daß die Länder der Dritten Welt energisch die Integration ihrer Volkswirtschaften in das System der internationalen Arbeitsteilung betreiben. Immer mehr Entwicklungsländer haben mittlerweile ein signifikantes Exportpotential bei gewerblichen Halbfertig- und Fertigwaren. Dies ist das Ergebnis einer fundamentalen Kurskorrektur in der Industrialisierungsstrategie: weg von einer forcierten, rein binnenmarktorientierten Importsubstitution, die früher oder später in die Sackgasse führt, hin zur Schaffung günstiger Standortbedingungen, bei denen die komparativen Produktionsvorteile zur Geltung kommen und die Produzenten an der expandierenden Weltnachfrage teilhaben und sich dabei hohe Preiselastizitäten der Auslandsnachfrage zunutze machen. Es hat vielerorts ein Paradigmenwechsel stattgefunden, zu dem seit langem die Industrieländer, auch die Bundesrepublik, den Entwicklungsländern unter der Devise „Entwicklung durch Handel“ geraten hatten. In den letzten zehn Jahren hat diese Ländergruppe ihren Anteil am Welthandel mit Industrieerzeugnissen nahezu verdoppelt und kommt auf nunmehr knapp ein Viertel. Im Verhältnis zu den neuen Konkurrenten dominiert wiederum, wie in früheren

**... und ver-
stärkte Konkur-
renz bei Stan-
dardprodukten**

Zeiten, das interindustrielle Spezialisierungsmuster; somit bleibt der Anpassungsdruck am deutschen (und westeuropäischen) Arbeitsmarkt für Beschäftigte mit geringer Qualifikation groß. Hingegen wird die Arbeitsteilung mit den Vorreitern in der exportorientierten Industrialisierung zunehmend intraindustriell. Die ost- und südostasiatischen Schwellenländer ernten die Früchte der verbesserten Ausbildungsqualität und sind inzwischen recht gut mit Facharbeitern, Technikern und Ingenieuren ausgestattet. Das macht im Kern ihre Wettbewerbsfähigkeit aus. Darüber sollten auch die derzeitigen Währungsturbulenzen und die damit verbundene Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums nicht hinwegtäuschen. Wenn sich die asiatischen Finanzmärkte beruhigt haben, werden diese Länder fortfahren, in technisch höherwertigen Bereichen eine leistungsfähige Exportbasis aufzubauen. Am augenfälligsten ist dies im Maschinenbau (Südkorea), im Fahrzeugbau (Südkorea), in der Büro- und Informationstechnik (Taiwan, Südkorea, Singapur), bei wirtschaftsnahen Dienstleistungen (Hongkong, Singapur) und bei der Entwicklung von Computerprogrammen (Indien). Da auch diese Länder – noch – Niedriglohnländer sind, bringen sie durch ihren Export hierzulande nunmehr auch qualifizierte, aber vergleichsweise teure Arbeitskräfte in angestammten Bereichen in Bedrängnis; eine früher erworbene Qualifikation wird obsolet. Im Prinzip könnten Produktion und Beschäftigung im Inland trotz eines verstärkten Importdrucks dadurch gesichert werden, daß die deutschen Unternehmen ihrerseits mehr in diese Länder exportierten. Zum Teil geschieht das auch. Doch gibt es Grenzen, weil in einigen Schwellenländern der Marktzugang für ausländische Anbieter durch überdurchschnittlich hohe Zölle oder administrative Regulierungen behindert wird.

Neue Standortkonkurrenz aus Mittel- und Osteuropa

23. Was die Länder Mittel- und Osteuropas angeht, so bestand von Anbeginn des Transformationsprozesses Einvernehmen über die Notwendigkeit und Wünschbarkeit einer Integration in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung. Die Europäische Union hat mit diesem Ziel handelspolitische Verträge geschlossen (die ersten sogenannten Europa-Verträge Ende 1991 mit Polen, der damaligen Tschechoslowakei und Ungarn), die den Zugang zum europäischen Binnenmarkt erleichtern sollten. Tatsächlich ist die deutsche Einfuhr aus diesen Ländern in den letzten Jahren überdurchschnittlich gestiegen; ihr Anteil betrug im Jahre 1995 für

diese Ländergruppe insgesamt (ohne Rußland und die sonstigen GUS-Staaten) 6,3 Prozent, doppelt so viel wie 1990. Gleichzeitig haben sich für die deutsche Exportwirtschaft neue Absatzchancen ergeben. Auch die deutsche Ausfuhr nach Mittel- und Osteuropa expandierte schneller als die Gesamtausfuhr; im Jahre 1995 hatte die besagte Ländergruppe einen Anteil am deutschen Export von 5,7 Prozent, verglichen mit 3,7 Prozent fünf Jahre zuvor. Noch ist der Warenaustausch ganz überwiegend interindustrieller Art. Der deutschen Industrie nützen ihre Spezialisierungsvorteile vor allem bei Investitionsgütern (zum Beispiel Maschinenbauerzeugnisse, EDV-Geräte, feinmechanische und optische Produkte, Straßenfahrzeuge); die reformbedingte Erneuerung und Modernisierung des Kapitalstocks in diesen Ländern sorgt für sichere Absatzmärkte. Produktion und Beschäftigung in Deutschland werden insoweit begünstigt. Die Reformländer allerdings haben Wettbewerbsvorteile in erster Linie bei arbeitsintensiven Gütern (Textilien, Lederwaren, Glaswaren, Holzprodukte, feinkeramische Erzeugnisse, Eisen und Stahl, in Polen auch Schiffe). Durch deren Export nach Deutschland, das mit Abstand wichtigste Absatzgebiet innerhalb der Europäischen Union, setzen sie hier in den betreffenden Branchen Sachkapazitäten und Arbeitskräfte unter Anpassungsdruck, ähnlich wie es zahlreiche Entwicklungsländer tun. Ein weiteres kommt hinzu: Anders als viele Entwicklungsländer und manche Schwellenländer haben zumindest Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien ein großes Potential an gut ausgebildeten oder rasch qualifizierbaren Facharbeitern; auch die Verfügbarkeit von Wissenschaftlern und Ingenieuren ist beachtlich. Allemal sind die Erwerbstätigen vergleichsweise produktiv. Die niedrigen Löhne, die in diesen Ländern auch an Fachkräfte (noch) gezahlt werden, begründen daher Lohnstückkosten, die deutlich niedriger sind als in Deutschland. Dank des Technologietransfers von West nach Ost, der derzeit im Gange ist, werden diese Länder früher oder später Kostenvorteile auch bei der Produktion technisch höherwertiger Güter in humankapitalintensiven Branchen aufweisen können mit der Folge, daß sich das Muster der Arbeitsteilung mit Deutschland (und anderen Ländern der Europäischen Union) verändert. Es wird intraindustriell. Das bedeutet, in Deutschland wird der Wettbewerb von außen in den traditionellen Investitionsgüterindustrien schärfer.

**Deutsche
Unternehmen
unter Druck**

24. Der härter gewordene Wettbewerb auf den Weltmärkten verringert für deutsche Unternehmen die Preiserhöhungsspielräume und damit die Möglichkeit, Kostensteigerungen weiterzuwälzen. Ein Indikator hierfür ist die vom Sachverständigenrat berechnete Ausführpreisdrift (Veränderungsrate des Index der Ausführpreise abzüglich Veränderungsrate des Index der Verbraucherpreise). Sie ist seit Ende der achtziger Jahre negativ und war es selbst dann, wenn sich die D-Mark nominal abwertete. Unternehmen, die nicht bereit sind, Gewinneinbußen in Kauf zu nehmen, werden versuchen, durch Rationalisierung und den damit verbundenen Personalabbau die Produktivität zu erhöhen und auf diese Weise die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Insgesamt schlägt sich dies in steigenden Handelsbilanzüberschüssen und darin nieder, daß sich auch die Leistungsbilanz wieder verbessert (das 1991 entstandene Defizit absolut und in Relation zum Bruttoinlandsprodukt kleiner wird). Viele ziehen hieraus den Schluß, daß es um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft so schlecht nicht bestellt sein kann. Das ist ein voreiliger Schluß. Unberücksichtigt bleibt die unzulängliche binnenwirtschaftliche Nachfrage, besonders die Investitionsschwäche, als deren Folge viele inländische Unternehmen bei ihren Investitionsentscheidungen ausländische Standorte ins Visier nehmen und ausländische Investoren den Standort Deutschland meiden. Problemlos ist die Anpassung im globalen Wettbewerb also nicht, „Exportweltmeister“ zu sein, ist kein zuverlässiger Ausweis für ausreichende Anpassungsfähigkeit und Anpassungsbereitschaft. Zu einem befriedigenden Produktions- und Beschäftigungsniveau in Deutschland gehörten noch mehr Exporte und auch beträchtlich mehr Importe.

**Aufholbedarf
bei Dienstleistungen**

25. Zu dem, was neu im System der internationalen Arbeitsteilung ist, zählt die steigende Bedeutung des internationalen Handels mit Dienstleistungen. Industrienähe Dienstleistungen sind nicht mehr so standortgebunden wie früher. Nachdem innerhalb hochentwickelter Volkswirtschaften schon seit vielen Jahren der Strukturwandel in Richtung Tertiarisierung verläuft, beginnt dieser Trend nunmehr auch global zu werden, nicht zuletzt als Folge von Deregulierung in wichtigen Dienstleistungsbereichen; das Kreditgewerbe, das Versicherungswesen, die Telekommunikation und die Verkehrswirtschaft sind Beispiele. Der Weltexport von Dienstleistungen ist wertmäßig bereits größer als die Weltausfuhr

von Agrargütern und Rohstoffen zusammengenommen. Bei der Nutzung des Expansionspotentials, das die Märkte für Dienstleistungen bieten, hinkt Deutschland hinter anderen Ländern her, vor allem hinter den Vereinigten Staaten. Vermutlich ist dies einer der Gründe dafür, daß im Dienstleistungsbereich in Deutschland nur in Maßen zusätzliche Arbeitsplätze entstehen und so ein großer Teil der in der Industrie wegfallenden Arbeitsplätze ohne Ausgleich bleibt. Die Zahlungsbilanz für den Dienstleistungsverkehr weist Jahr für Jahr ein Defizit aus (auch wenn man den Reiseverkehr herausrechnet).

26. Rascher als der internationale Handel nehmen seit einigen Jahren die Direktinvestitionen zu. Zwei Drittel dieser Investitionsströme fließen zwischen den Industrieländern; der Anteil war früher noch höher, inzwischen investieren Unternehmen aber mehr und mehr in den Schwellenländern, in Mittel- und Osteuropa und in China. Zwar ist Sachkapital international bei weitem nicht vollständig mobil. Aber die weltweite Liberalisierung des Kapitalverkehrs hat in den letzten Jahren den Mobilitätsgrad erhöht. Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken ermöglichen es zunehmend, auf Unternehmensebene Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten räumlich von der Produktion zu trennen und auch die Produktion selbst grenzüberschreitend zu diversifizieren. So ist es zu einem internationalen Standortwettbewerb gekommen, bei dem Deutschland zurückzufallen droht. Der Saldo zwischen deutschen Direktinvestitionen im Ausland und ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland hat sich vergrößert. In den Jahren 1995 und 1996 belief er sich auf durchschnittlich 42,3 Mrd. DM, 1990 und 1991 waren es 33,6 Mrd. In Relation zu den Bruttoanlageinvestitionen sind die deutschen Auslandsinvestitionen (6,5 Prozent im Durchschnitt der Jahre 1995-1996) nicht sehr hoch, wenn man dies mit anderen Industrieländern (vor allem mit dem Vereinigten Königreich, Schweden oder den Niederlanden) vergleicht; aber sehr niedrig ist der Anteil der Ausländer an der Investitionstätigkeit in Deutschland (0,8 Prozent).

27. Direktinvestitionen im Ausland haben unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Es sind die absatzorientierten von den rein kostenorientierten zu unterscheiden. *Absatzorientierte* Direktinvestitionen im Ausland sind eine andere Form von Arbeitsteilung und insoweit ein normaler Vorgang, bei dem sich

Bei Direktinvestitionen negativer Saldo

die Faktorallokation effizienzsteigernd verbessert. Daraus entstehen keine nachteiligen Folgen für die heimische Produktion und Beschäftigung. Sie dienen der Markterschließung und stärken damit entweder den Export, besonders den Export in jene Länder, in denen „local-content“-Vorschriften bestehen, oder ermöglichen deutschen Unternehmen den Zugang zu ansonsten verschlossenen Märkten, zum Beispiel im staatlichen Beschaffungswesen, wo in vielen Ländern nur Aufträge an Anbieter vor Ort vergeben werden. In einer zusammenwachsenden Weltwirtschaft ist es auch normal, daß die international tätigen Unternehmen global entscheiden und bestrebt sind, die von Land zu Land unterschiedlichen standortspezifischen Vorteile bestmöglich auszuschöpfen, indem sie Wertschöpfungsketten räumlich zerlegen. Sie verbessern oder festigen damit ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit, was im Inland beschäftigungssichernd ist. Für den größten Teil der deutschen Direktinvestitionen trifft all das zu. Zu denken muß freilich geben, daß Unternehmen anderer Industrieländer, die ebenfalls global disponieren, um Deutschland einen großen Bogen machen.

Das Motiv deutscher Unternehmen, arbeitsintensive Produktion aus *Kostengründen* ins Ausland zu verlagern, hat in jüngster Zeit an Gewicht gewonnen, wie Umfragen des DIHT zeigen. Zunehmend geschieht dies bei mittelständischen Unternehmen, soweit diese nicht einfach Großunternehmen, mit denen enge Geschäftsbeziehungen bestehen, an Standorte im Ausland folgen. Produktionsverlagerung im Rahmen einer *kostenorientierten* Direktinvestition bedeutet, daß hierzulande bestehende Arbeitsplätze verlorengehen und neue nicht geschaffen werden. Besonders die mittel- und osteuropäischen Reformländer (mit Ungarn, Tschechien und Polen an der Spitze) üben einen gewissen Sog auf deutsche Verlagerungsinvestitionen aus – der vergleichsweise sehr niedrigen Arbeitskosten wegen und dank der räumlichen Nähe zu Deutschland. Noch sind die Größenordnungen bescheiden; in den Jahren 1995-1996 beliefen sich die deutschen Direktinvestitionen in dieser Region auf insgesamt rund 10 Mrd. DM (10,3 Prozent) und brachten den Anteil am gesamten deutschen Direktinvestitionsbestand auf etwas über 3 Prozent (1991: 0,8 Prozent). Nicht alles, ja nicht einmal das meiste ist Produktionsverlagerung aus Kostengründen. Doch bei starkem Kostengefälle läßt sich nicht verhindern, daß Arbeitsplätze auch aus diesen Gründen nach

Mittel- und Osteuropa abwandern; allenfalls das Tempo ließe sich verlangsamen, wenn in Deutschland, besonders in den neuen Bundesländern, Zurückhaltung bei den Tariflohnsteigerungen geübt würde. Als Gegenposten sind jene deutschen Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa zu rechnen, die der Markterschließung dienen. Sie unterstützen dort den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß, wodurch neue Absatzchancen für deutsche Anbieter von Waren und Dienstleistungen entstehen; und sie helfen dem deutschen Export indirekt, wenn von dort preisgünstig hergestellte Vorprodukte bezogen und hier verarbeitet werden können.

28. Geradezu explosionsartig ist die Ausweitung der internationalen Transaktionen an den Finanzmärkten, gleichzeitig Folge weitgehender Deregulierungsmaßnahmen und vielfältiger Innovationen. Die internationale Mobilität des Finanzkapitals ist, anders als die des Sachkapitals, sehr groß. Kleine Unterschiede in der Rendite und im Anlagerisiko bringen heute viel mehr in Bewegung als früher. Die Finanzmarktumsätze haben sich in den letzten fünf Jahren nahezu verdreifacht. Mehr und mehr integrieren sich Schwellenländer und Reformländer in das weltweite Finanzsystem („emerging markets“).

**Das ganz Neue:
der Auftrieb an
den Finanz-
märkten**

29. Die Dynamik an den Weltfinanzmärkten ist die weitestgehende Ausprägung der Globalisierung. Die vertiefte Integration der Weltfinanzmärkte hat zunächst einmal positive Allokationswirkungen. Die vielfältigen Finanzinnovationen, besonders die rasche Expansion des Handels mit derivativen Finanzprodukten, eröffnen neue Möglichkeiten der Übernahme oder Absicherung von Zins- und Wechselkursrisiken nach Maßgabe der individuellen Präferenzen; gesamtwirtschaftlich kommt es zu einer besseren Risikoallokation und Risikobegrenzung. Das Kapitalangebot wird effizienter genutzt, und dadurch ist unter sonst gleichen Bedingungen eine höhere Produktion erreichbar. Die Unternehmen werden gezwungen, ihre Produktionsprogramme vorausschauend an die sich im globalen Wettbewerb ständig ändernden Absatzverhältnisse anzupassen und betriebswirtschaftlich rational zu handeln, etwa beim Immobilienvermögen, so daß die von den Märkten verlangte Eigenkapitalrendite erwirtschaftet werden kann; dies liegt nicht nur im Interesse der Aktionäre, wie Kritiker des Shareholder-value-Konzepts behaupten, sondern auch im Interesse der Beschäftigten, deren Arbeitsplätze sicherer werden. Und

nicht zuletzt ist wohltuend, daß sich die Wirtschaftspolitik in den einzelnen Ländern im internationalen Qualitätswettbewerb bewähren muß. In erster Linie gilt dies für die Geldpolitik. Namentlich die institutionellen Anleger reagieren bei aufkommenden Inflationsgefahren und Wechselkursrisiken allergisch; am besten ist es, wenn die Notenbank glaubwürdig auf Stabilitätskurs bleibt. Evaluiert wird aber auch die Finanzpolitik. Übermäßige Haushaltsdefizite führen zur Umlenkung der Geldströme mit unerwünschten Zinsfolgen. Wer als zu hoch empfundene Kapitalertragsteuern erhebt, erlebt, daß seine Steuereinnahmen schrumpfen und er selbst zukunftsweisende Aufgaben wie die Instandhaltung und den Ausbau der Infrastruktur oder die Förderung der Grundlagenforschung einschränken muß.

Der Richterspruch der internationalen Finanzmärkte ist freilich nicht immer der beste, mitunter ist er sogar falsch. Da der Verbund zwischen Gütermärkten und Finanzmärkten lockerer geworden ist, kommen verstärkt Erwartungen ins Spiel, die wenig mit realwirtschaftlichen Entwicklungen zu tun haben, dafür viel mit institutionellen Defekten und politischen Unsicherheiten. Sie können bei den Zinsen und den Wechselkursen Daten setzen, die an den Gütermärkten große Irritationen hervorrufen. Hohe Realzinsen oder eine zu hohe Bewertung der Währung verunsichern die Investoren, die Unternehmen büßen preisliche Wettbewerbsfähigkeit an den internationalen Märkten ein und verlieren Aufträge. Turbulenzen an den Finanz- und Devisenmärkten haben allerdings im allgemeinen eine Vorgeschichte: zu viel Inflation, zu hohe Budgetdefizite, zu große Auslandsverschuldung der Staaten oder der Privatwirtschaft, gravierende Fehlentwicklungen im Bankenbereich oder andere strukturelle Mängel, die sich nach und nach aufgebaut hatten, zunächst aber von den wirtschaftspolitisch Verantwortlichen mißachtet blieben oder für beherrschbar gehalten wurden. Der Verlust an Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik veranlaßt die international disponierenden Kapitalanleger schließlich zu massiven Portfolioumschichtungen in andere, als sicherer geltende Anlageländer mit den entsprechenden unerwünschten Wechselkurswirkungen. So war es nach der mexikanischen Peso-Krise Ende 1994 und so ist es gegenwärtig im Zusammenhang mit den Turbulenzen an den aufstrebenden Finanzmärkten Ostasiens. Spekulationswellen einzudämmen ist immer schwierig, aber eine konsequente Stabilitätspolitik und eine solide Haus-

haltungspolitik, selbstverständlich auch ein effektiveres Aufsichtswesen im Finanzsektor sind entscheidende Voraussetzungen für die Stabilisierung der Zukunftserwartungen der Akteure an den Finanzmärkten. Die hier und da gehegten Vorstellungen, mit Hilfe einer weltweit eingeführten Devisensteuer (Tobin-tax) „Sand in das Getriebe“ der internationalen Kapitalbewegungen zu streuen und auf diese Weise den Wettbewerbsdruck von der Wirtschaftspolitik zu nehmen, führen in die Irre, von der mangelnden Effektivität ganz abgesehen.

30. Die aufgezeigten Tendenzen im Globalisierungsprozeß dürften sich fortsetzen. Immer mehr Länder werden mit ihren Produkten auf die internationalen Märkte streben, die kaufkräftige Nachfrage wird weltweit größer werden, Kapital und technisches Wissen und auch hochqualifizierte Arbeit einschließlich der Forschung werden im Rückenwind der ständig höher entwickelten Kommunikationstechniken noch mobiler sein, und der Verbund der nationalen Finanzmärkte wird sich weltweit festigen. Das wird potentielle Gewinne aus Außenhandel und anderen Formen der internationalen Arbeitsteilung nicht zunichte machen; die internationale Arbeitsteilung ist nach wie vor kein Nullsummenspiel. Doch es muß nachhaltiger als früher an den Bedingungen dafür gearbeitet werden, daß man besser ist als andere – bei den Produkten, bei der Qualifikation der Arbeitskräfte, im Management der Unternehmen, bei den allgemeinen Investitionsbedingungen, in der Wirtschaftspolitik. Damit bleibt die Frage nach der Standortqualität in Deutschland aktuell. Auch diese Frage ist nicht neu, sie beherrschte Anfang der achtziger Jahre schon einmal die wirtschaftspolitische Diskussion, damals unter dem Stichwort der „Eurosklerose“. Gemeint waren unübersehbare Verkrustungen auf den Märkten, die den wachstumsnotwendigen Strukturwandel ernsthaft behinderten und die Arbeitslosenzahlen hochschnellen ließen. Der Weg aus jener Standortkrise wurde mit der Hinwendung zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik bereitet. Da die deutsche Wirtschaft wieder auf einen angemessenen Wachstumspfad einschwenkte und in großer Anzahl neue Arbeitsplätze entstanden, wurde der Wandel in der internationalen Arbeitsteilung nicht oder kaum als Bedrohung empfunden. Das ist heute anders, weil so vieles in Unordnung erscheint und die als notwendig genannten Reformen in viele Besitzstände eingreifen (müssen).

Fehlentwicklungen ...

**... nicht durch
Globalisierung
verursacht ...**

31. Aber im globalen Wettbewerb wurzeln gar nicht die drückenden wirtschaftspolitischen Probleme, mit denen wir zu tun haben, namentlich die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit. Jedenfalls wurzeln sie dort nicht in dem Sinne, daß mit Einschränkungen des globalisierten Wettbewerbs für die Beschäftigung etwas zu gewinnen wäre. Ursächlich in diesem Sinne sind die hohen Arbeitskosten und die überregulierten Arbeitsmärkte. Remedur hier würde für die Beschäftigung etwas bringen. Und verantwortlich sind im System der Tarifautonomie zuallererst die Tarifvertragsparteien. Ursächlich – in dem genannten Sinne – für die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit ist weiterhin das Festhalten an einem Steuersystem, das in mehrfacher Hinsicht investitionsfeindlich ist. Nicht von ungefähr ist die durchgreifende Reform der Unternehmensbesteuerung ein Dauerthema, gelten die bisherigen Schritte in Richtung auf ein investitionsfreundliches Steuersystem als zu zaghaft. Von eigener Art ist in den neuen Bundesländern die starke Verlangsamung des wirtschaftlichen Aufbauprozesses bei weiterhin unbefriedigender Beschäftigungsentwicklung; darin zeigen sich die nach einer Boomphase einsetzende Normalisierung der Bautätigkeit und das noch unzureichende Gewicht der erst langsam an Breite gewinnenden Exportbasis im Verarbeitenden Gewerbe. Die Spannungen in den Systemen der sozialen Sicherung hängen entscheidend mit der ungünstigen demographischen Entwicklung, den ungelösten Arbeitsmarktproblemen und vielfältigen Fehlanreizen zusammen; grundlegende Reformen, die auf mehr Äquivalenz zwischen der Beitragslast und den in Anspruch genommenen Leistungen und auf mehr Eigenvorsorge zielen, werden seit langem angemahnt und sind unabhängig von den Veränderungen in der Weltwirtschaft unabweisbar.

**... und daher
intern zu lösen**

In Zeiten globalisierter Märkte werden Fehlentwicklungen dieser Art schonungslos aufgedeckt, und zwar immer schneller. Die Globalisierung hat sie aber nicht verursacht. Daher helfen auch nicht handelspolitische Schutzmaßnahmen, staatliche Subventionen, Entsendegesetze oder die Wiedereinführung von Kapitalverkehrsbeschränkungen, ob im nationalen Alleingang oder durch internationale politische Kartellabsprachen etwa zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, den Vereinigten Staaten, Japan und anderen großen Industrieländern. Dies wäre lediglich ein Kurieren am Symptom – mit unerwünschten Nebenwirkungen: der Strukturwandel würde behindert, Ressourcen würden

fehlgeleitet, Wachstums- und Beschäftigungschancen im ganzen verschlechtert, von dem moralisch fragwürdigen Effekt abgesehen, daß die weniger entwickelten Länder dieser Welt daran gehindert werden sollen, die im System der internationalen Arbeitsteilung liegenden Möglichkeiten des wirtschaftlichen Fortschritts zu nutzen. Wir brauchen konsequente Ursachentherapie. Das heißt: Vorrang für Effizienzorientierung beim staatlichen Handeln. Über durchgreifende ordnungspolitische Reformen müssen die dauerhaft guten Standortbedingungen für Investitionen, Innovationen und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Dann wird auch die Wachstumsdynamik wiedergewonnen und mit ihr die Fähigkeit, sozialstaatliche Ziele im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung effizient zu verwirklichen, also so, daß den armen und einkommensschwachen Menschen geholfen wird. So gesehen erzwingt die Globalisierung intern, was ohnehin im wohlverstandenen Eigeninteresse Deutschlands liegt.

III. Folgen für Beschäftigung und Löhne

Unzureichende Anpassung

32. Der von der Globalisierung ausgehende Anpassungsdruck trifft alle Länder. Während aber andere Länder, vor allem die Vereinigten Staaten, sich erfolgreich auf die veränderten Verhältnisse einstellen, tun sich die meisten alten Industrieländer Westeuropas seit langem schwer. Ihre Arbeitsmärkte befinden sich seit Mitte der siebziger Jahre in einer Negativspirale mit einer in Schüben steigenden Arbeitslosigkeit, die sich auch bei besserer Konjunkturlage nur unzureichend zurückbildet. Das gilt selbst für die ansonsten so glücklichen achtziger Jahre. Damals wurden zwar in Westdeutschland zwischen 1983 und 1990 mehr als zwei Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen, und zwar fast ausschließlich im Dienstleistungsbereich, aber die Zahl der Arbeitslosen ging nur um 375.000 und nicht unter 1,8 Millionen zurück. In den Vereinigten Staaten entstanden im gleichen Zeitraum 18 Millionen neue Arbeitsplätze, und die Anzahl der Arbeitslosen fiel um 3,7 Millionen. Von 1990 bis 1997 sind dort weitere 11 Millionen Arbeitsplätze geschaffen worden. In Westdeutschland sind dagegen seit 1990 fast eine Million Arbeitsplätze verloren gegangen, davon zwei Drittel im produzierenden Gewerbe. Mit der Wiedervereinigung kam es in den neuen Bundesländern zum Verlust von 2,5 Millionen Arbeitsplätzen, teils unvermeidlich aufgrund der Transformation zur Marktwirtschaft, teils aufgrund einer der Produktivitätsentwicklung vauseilenden Heraufsetzung des Lohnniveaus.

Die hohe Arbeitslosigkeit in Westeuropa ist Ausweis einer unzureichenden Anpassungsfähigkeit. Zwar ist es den Exportgüterindustrien dieser Länder gelungen, sich durch eindrucksvolle Produktivitätssteigerungen an den Weltmärkten zu behaupten, aber damit ging weithin ein Abbau von Arbeitsplätzen einher. Das mag erklären, daß die zunehmende Globalisierung des Wirtschaftens immer weniger als eine Chance zu weiterer Entwicklung, denn als eine den gewohnten Lebens- und Sozialstandard bedrohende Gefahr gesehen wird. Es ist offensichtlich, daß die defensive Strategie des Arbeitsplatzabbaus nicht die Antwort sein kann auf den schärfer gewordenen internationalen Wettbewerb. Es bedarf einer Politik, die auf Wettbewerb setzt, den Strukturwandel offensiv annimmt, wieder Konditionen für neue Wachstumsdynamik

schaft. Wachstumsdynamik wird freilich nicht zu haben sein, wenn es nicht gelingt, die Rahmenbedingungen in Westeuropa grundlegend zu reformieren.

33. Für ein so hochgradig in die internationale Arbeitsteilung verflochtenes Land wie Deutschland wird die Globalisierung zu einer besonderen Herausforderung. Es droht schwerer wirtschaftlicher und sozialer Schaden, wenn man nicht bereit ist, sich ihr zu stellen. Aber wenn man sie offensiv annimmt, flexibel in offenen Märkten agiert, dann kann man mit einer zunehmenden Verbesserung der Beschäftigungslage und einem weiteren Steigen des Lebensstandards rechnen.

**Nicht defensiv
reagieren**

34. Es gibt verschiedene defensive Vorstellungen, wie dem Problem der Globalisierung zu begegnen sei, die aber nicht tragen.

Nach einer populären These werden Deutschlands Arbeitnehmer die verschärfte Konkurrenz der Niedriglohnländer nur bestehen können, wenn sie gewillt seien, drastische Lohnsenkungen hinzunehmen. Lasse man sich aber auf einen internationalen Wettlauf der Lohnsenkung ein, so setze man weltweit eine Verarmungsspirale in Gang, die nur bei dem Niveau der „Hungerlöhne“ von Entwicklungsländern enden könne. Deshalb sei nach Wegen zu suchen, wie solcher Entwicklung vorgebeugt werden könne. Es gelte, die Arbeitskostenkonkurrenz zu begrenzen durch grenzüberschreitende Vereinbarungen über die Höhe der Löhne und durch Harmonisierung sozialer Mindeststandards.

Schon die Ausgangsthese, es bedürfe drastischer Lohnsenkungen, ist falsch. Nicht beachtet wird: Internationale Differenzen in den Arbeitskosten sind nur insoweit problematisch, als sie nicht Differenzen in der Arbeitsproduktivität entsprechen. Solche Differenzen gibt es aber. Es ist für Deutschland und andere Industrieländer charakteristisch, daß die hohe Qualifikation der Arbeitskräfte, die Kapitalbildung und eine gute Infrastrukturausstattung den technischen Fortschritt voran bringen und für deutliche Produktivitätsvorsprünge sorgen. Bei internationaler Spezialisierung können durchaus unterschiedliche Lohnniveaus aufrecht erhalten werden, ohne daß es in Ländern mit höherem Lohnniveau zu Arbeitslosigkeit kommen muß. Das bedeutet für Länder mit relativ hohen Löhnen, daß sie aktiv für einen Strukturwandel in

Richtung auf neue, zukunftssträchtige Spezialisierungen zu sorgen haben.

Im Grunde sollte klar sein, daß Vorschläge zur Abschottung gegen Konkurrenz durch Kartellierung illusionär sind. Es kann ernsthaft nicht erwartet werden, daß Länder wie beispielsweise Irland oder Portugal bereit wären, ihren wichtigsten Standortvorteil, nämlich vergleichsweise niedrige Arbeitskosten, aufzugeben. Aber auch andere Industrieländer, wie zum Beispiel die USA, die mit der Globalisierung gut zurechtkommen, wären kaum für ein internationales Lohnkartell zu gewinnen.

Man sollte auch nicht der resignativen Vorstellung folgen, angesichts des internationalen Wettbewerbs sei es unvermeidlich, daß ein wachsender Anteil gering qualifizierter Arbeitnehmer nicht mehr beschäftigt werden könne. Aufgrund von Komplementaritäten kann die Leistung gering qualifizierter Arbeitnehmer in Deutschland höher bewertet werden als in den Niedriglohnländern. Daher können diese Arbeitskräfte hierzulande höher entlohnt werden als dort, wenngleich nicht immer so hoch, wie es die Tariflohnvereinbarungen vorschreiben und die Angebote des Sozialstaats es praktisch erzwingen.

Nach einer verbreiteten Auffassung kann das noch rentable Arbeitsvolumen nicht vergrößert werden, und es müsse deshalb durch eine forcierte generelle Verkürzung der Arbeitszeit für eine Verteilung auf eine größere Anzahl von Arbeitnehmern gesorgt werden. In Frankreich und Italien soll die Arbeitszeit gesetzlich auf 35 Wochenstunden beschränkt werden, und in Deutschland wird neuerdings sogar eine 32-Stunden-Woche gefordert. Eine solche defensive Strategie ist eindeutig kontraproduktiv. Je stärker die Arbeitszeit hochqualifizierter Arbeitskräfte eingeschränkt wird, um so weniger Beschäftigungsmöglichkeiten gibt es für nachgeordnete, weniger qualifizierte Arbeitnehmer. Generelle Arbeitszeitverkürzung geht zu Lasten der Minderqualifizierten.

35. Im Unterschied zu früher sind heute auch Arbeitnehmer von Binnensektoren, wie zum Beispiel der Bauwirtschaft, direkt dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Die im Rahmen des europäischen Binnenmarktes eingeräumte Freizügigkeit der Arbeitnehmer ermöglicht es Bauunternehmen aus Niedriglohn-Mit-

gliedsländern, wie Portugal oder Irland, Belegschaften zeitweilig nach Deutschland zu entsenden. Als EU-Ausländer bedürfen diese Arbeitskräfte keiner Aufenthaltserlaubnis und könnten eigentlich hier zu den Arbeits- und Sozialbedingungen ihres Heimatlandes arbeiten. Ihre Bereitschaft, zu deutlich niedrigeren Löhnen und mit wesentlich flexibleren Arbeitszeiten zu arbeiten, als es hierzulande üblich ist, bedroht Dauerarbeitsplätze deutscher Bauhandwerker und Bauarbeiter. Um dem entgegenzusteuern, wurde mit dem Entsendegesetz eine seit Anfang 1997 geltende Mindestlohnregelung eingeführt. Der Vorwurf, bei dem Arbeiten zu den Bedingungen des Heimatlandes handele es sich um ein Lohndumping, war immer unberechtigt. Denn die ausländischen Arbeitskräfte arbeiten hier ja nicht zu niedrigeren Löhnen als die im Heimatland herrschenden und sie verfolgen nicht das strategische Dumpingziel, durch ein vorübergehendes Billigangebot die inländischen Arbeitskräfte für immer zu verdrängen, um anschließend monopolartig weit höhere Löhne durchsetzen zu können. Tatsächlich ist das Entsendegesetz ordnungspolitisch nicht zu befürworten, weil es die Gültigkeit des Wettbewerbsprinzips im europäischen Binnenmarkt einschränkt, das Bauen für die gewerbliche Wirtschaft und den Staat, aber auch für private Wohnungsbauten verteuert und die strukturelle Anpassung der deutschen Bauwirtschaft verlangsamt, ohne sie indes verhindern zu können. Im übrigen ist dem Vernehmen nach der Anreiz groß, das Entsendegesetz zu umgehen, und die abschreckende Wirkung von Bußgeldern sehr begrenzt. Das Gesetz wird daher wenig mehr bewirken, als den Ruf nach Kontrollen zu stärken.

36. Die Schwierigkeiten, angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland und angesichts des internationalen Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt die Einkommensposition in der Spitzengruppe der Länder zu halten, sind offensichtlich. Diese Spitzenposition der Arbeitnehmer läßt sich nicht dadurch halten, daß der Staat zu Hilfe gerufen wird, um eine Einkommensumverteilung von Unternehmern und Vermögensbesitzern auf Arbeitnehmer, von Gewinneinkommen auf Lohneinkommen durchzusetzen. Das verspricht keine Verbesserung der Lohneinkommen und keine Absicherung der relativen Einkommensposition der Arbeitnehmer, möglicherweise das Gegenteil, weil Kapital abwandert. Die marktwirtschaftliche Antwort auf die veränderten Knappheitsrelationen besteht in verstärkten Anstrengungen der Arbeitnehmer,

**Sachkapital-
bildung in
Arbeitnehmerhand**

Sachkapital zu bilden und sich an den hohen Gewinnchancen für Risikokapital zu beteiligen, so daß auf mittlere Sicht der Einkommensanteil aus Vermögenserträgen steigt.

Der Einwand, einige Arbeitnehmer könnten keine Ersparnisse bilden, ist ebenso zutreffend wie die Aussage, einige Menschen seien nicht in der Lage, aus eigener Kraft ein hinreichendes Einkommen für ein menschenwürdiges Leben zu erzielen. Wie immer die sozialen Fragen gelöst werden, es bleibt für den weit überwiegenden Teil der Arbeitnehmer die Möglichkeit, mehr Sachkapital zu bilden und dadurch die künftige Einkommensbasis zu verbreitern. Das ist besonders attraktiv, wenn die Kapitalrenditen hoch sind.

Ausbildung verbessern

37. Im internationalen Wettbewerb kann sich langfristig nur behaupten, wer über gut ausgebildete Arbeitskräfte verfügt. Das deutsche Ausbildungswesen war lange Zeit vorbildlich sowohl in der schulischen wie in der beruflichen Ausbildung. Dies kann heute nur noch mit Einschränkungen gesagt werden. Seit vielen Jahren hat sich eine Tendenz zur Nivellierung der Leistungen nach unten in den Schulen durchgesetzt, nicht nur in den Grund- und Hauptschulen, sondern ebenso in den Realschulen und Gymnasien. Diese Tendenz gilt es umzukehren. Ohne eine solide schulische Grundausbildung fehlt die Basis für eine qualifizierte berufliche Bildung und für ein erfolgreiches Studium an den Hochschulen.

Es ist die Aufgabe des Staates, die Ausbildung zu reformieren. Der guten Ausbildung junger Menschen muß wieder ein größeres Gewicht zugemessen werden. Die Vielfalt unseres Ausbildungssystems gilt es zu erhalten, aber alle Zweige gehören auf den Prüfstand. Dabei geht es um Qualitätsverbesserungen insbesondere durch höhere Ansprüche an die Lernenden und durch Förderung des Leistungsstrebens. Die Verweildauer an den Schulen und Hochschulen muß verringert werden. Deutschland wird sich im internationalen Wettbewerb erfolgreich behaupten, wenn das Ausbildungssystem es ermöglicht, daß ständig viele gut ausgebildete und motivierte Kräfte in das Berufsleben eintreten. Dafür kommt es weniger auf eine hohe Anzahl von Absolventen bestimmter Ausbildungseinrichtungen an, als vielmehr auf das Erkennen und Fördern von Begabungen. Je besser das Ausbildungs-

system dem gerecht wird, um so eher ist für die Zukunft damit zu rechnen, daß ein Strom von Produkt- und Prozeßinnovationen es der deutschen Wirtschaft ermöglichen wird, ihre internationale Wettbewerbsposition nicht nur zu halten, sondern wieder auszubauen.

38. Eine zentrale Rolle für die Sicherung bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze kommt der Tarifvertragspolitik zu. Die Diagnose lautet ja, daß eine unter dem Schuttschild der Tarifautonomie betriebene Tarifpolitik für ein zu hohes Lohnniveau gesorgt, sich zu wenig auf Lohndifferenzierung und Flexibilität eingelassen und den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt erschwert hat.

**Lohnzurück-
haltung unver-
meidlich**

Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen wird mitbestimmt durch die Höhe des Lohnniveaus, die Lohndifferenzierung und den Spielraum für flexiblen Einsatz der Arbeitskräfte. Zu hohe Löhne, nicht zuletzt auch, aber nicht nur für beruflich gering qualifizierte, haben viele Unternehmen dazu veranlaßt, Betriebsstätten stillzulegen, Belegschaften abzubauen und Rationalisierungsinvestitionen den Vorrang zu geben. Der Anstieg der (gesamtwirtschaftlichen) Arbeitsproduktivität war zu einem wesentlichen Teil Folge dieses Schrumpfungsprozesses, diente dann aber häufig wieder als Argument für die Forderung nach weiterer Lohnerhöhung. Diese Negativspirale scheint inzwischen durchbrochen zu sein. Dafür sprechen die im ganzen moderaten Tarifabschlüsse der letzten drei Jahre. Das wird aber vermutlich nicht ausreichen, eine Umkehr des Trends steigender Arbeitslosigkeit zu bewirken. Nötig scheint eine mehrjährige Strategie fortgesetzter Lohnzurückhaltung, wenn ein durchschlagender Erfolg erzielt werden soll. Zugleich muß für eine stärkere Spreizung der Löhne nach Qualifikation, nach Branchen und nach Regionen gesorgt werden. Anders wird nicht zu erreichen sein, daß sich für die Arbeitslosen ausreichend viele neue Beschäftigungschancen eröffnen.

39. All das ist nicht neu, sondern wird seit Jahren von verschiedenen Seiten immer wieder vorgetragen. Bewirkt hat es einiges, aber zu wenig. In den neuen Bundesländern geht man inzwischen mehr und mehr den Weg der Selbsthilfe. In großer Zahl haben sich Unternehmen und Belegschaften auf Lohnvereinbarungen und

Arbeitszeitregelungen geeinigt, die von den Tarifverträgen abweichen. Um die Tendenz zur Verbandsflucht zu begrenzen, werden betriebliche Regelungen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden anscheinend auch in den Fällen geduldet, in denen eigentlich die Verpflichtung zur Tariftreue besteht. Es wäre für die Beschäftigung von Vorteil, wenn dieser Weg auch in den alten Bundesländern mehr als nur ausnahmsweise gegangen werden könnte. Daher ist anzustreben, daß die Tarifverträge durch weitgefaßte Klauseln für abweichende Betriebsvereinbarungen geöffnet werden.

40. Ein besonderes Problem bildet die hohe Anzahl von Arbeitslosen mit teils zu geringer, teils obsoletter Qualifikation. Angesichts relativ hoher Lohnersatzleistungen dürfte mit der Einrichtung neuer Leichtlohngruppen wenig zu bewirken sein. Hier wird zu prüfen sein, ob mit neuen Instrumenten ein Angebot neuer Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich induziert werden kann, die für Arbeitslose mit geringer Qualifikation genutzt werden können. Arbeitsfähigen Empfängern von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe könnten in weit größerem Umfang Tätigkeiten zugunsten der Kommunen angeboten werden. Sie müßten auch als zumutbar angenommen werden. Die Empfänger blieben zwar in ihrem Sozialrechtsverhältnis, verbesserten aber ihre Chancen auf einen Normalarbeitsplatz und entlasteten die Kommunen. Letztlich dürfte aber nur eine größere Wachstumsdynamik Entlastung bringen, weil es sich dann für Unternehmen wieder lohnen kann, vermehrt Arbeitnehmer auch in einfachen Tätigkeiten zu beschäftigen. Einarbeitungszuschüsse für Langzeitarbeitslose, Zeitarbeitsverträge und flexiblere Tarifverträge können wesentlich dazu beitragen. Allerdings ist es wünschenswert, dies durch Angebote zu betriebsnaher Umschulung und zur Fort- und Weiterbildung zu fördern.

IV. Folgen für das Steuersystem

41. In einer Welt zunehmender Mobilität von Menschen, Gütern und Produktionsfaktoren geraten staatliche Regulierungs- und Steuersysteme unter Wettbewerbsdruck. Ein so ausgelöster Anpassungszwang ist zu begrüßen, soweit er hilft, eine Blockade bei nationalen Reformen zu brechen und in Zusammenhang damit eine überdimensionierte Staatstätigkeit zurückzuführen. Ein Systemwettbewerb kann die Erfüllung politisch gewollter Ziele auch beeinträchtigen. Auf absehbare Zeit erscheint das aber wenig realistisch. Überlegungen, einen von einem Wettbewerb der Fiskalsysteme möglicherweise ausgehenden Anpassungsdruck durch eine internationale Harmonisierung, sprich durch ein Kartell der Staaten, generell auszuschließen, schießen deshalb über das Ziel hinaus. Handlungsbedarf besteht nur in sachlich wie räumlich begrenzten Bereichen.

**Reformbedarf in
Deutschland**

42. Man muß nicht in eine Auseinandersetzung um ein ideales Steuersystem eintreten, um zu erkennen, daß in Deutschland ein Reformbedarf unabweisbar ist. Dies gilt namentlich für eine Reform der Einkommensbesteuerung. Das gegenwärtige System ist in hohem Maße intransparent und kompliziert geworden. Horizontale wie vertikale Steuergerechtigkeit werden in einem Umfang, der nicht mehr zu vernachlässigen ist, verfehlt. Angesichts einer Vielzahl steuerlicher Vergünstigungen und einer noch größeren Zahl an Sonderregelungen werden weder gleiche Einkommen bei allen Bürgern gleich besteuert, noch wird bei der Verteilung der Steuerlast auch nur einigermaßen konsequent dem Prinzip der Leistungsfähigkeit Rechnung getragen. Dabei sind nicht einmal so sehr verteilungspolitische Defizite von Belang als die mit vielfältigen Ausnahmeregelungen verbundenen allokativen Fehlanreize.

43. Am drängendsten ist gegenwärtig ein Konflikt zwischen Wachstum und Umverteilung. Bei einer Staatsabgabenquote von 46 Prozent und einer Staatsausgabenquote von fast 50 Prozent, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, ist jedes vertretbare Maß überschritten. Für viele gilt das selbst dann, wenn man die Sozialabgaben, soweit sie den Charakter von Versicherungsbeiträgen haben, beiseite läßt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Be-

**Zu hohe Steuer-
last auf Arbeits-
plätzen**

achtung einer Häufigkeitsgrenze bei der Abgabenbelastung des einzelnen angemahnt. In erster Linie geht es darum, den Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb wieder nach vorne zu bringen. Zwei Facetten seien hervorgehoben:

- Die Steuerlast, die auf der Schaffung von Arbeitsplätzen, sprich auf Investitionen liegt, ist zu reduzieren. Namentlich die Grenzsteuerbelastung ist eindeutig zu hoch. Direktinvestitionen aus dem Ausland, welche in den vergangenen Jahren weitgehend an Deutschland vorbeigeflossen sind, lassen sich durch eine entschlossene Reduzierung der Gewinnbesteuerung stärker attrahieren. Vom Anrechnungssystem haben Steuerausländer keinen Vorteil. Zwar ist richtig: Nimmt man Bemessungsgrundlage und Tarif zusammen, so hält sich die Besteuerung von Unternehmenserträgen in unserem Land, international gesehen, im Mittelfeld. Doch dies hieße, die schlimme Signalwirkung hoher Steuersätze zu unterschätzen. Gegenzurechnende Vergünstigungen – von Abschreibungsmöglichkeiten über Pensionsrückstellungen bis hin zu subventionsähnlichen Steuerbefreiungstatbeständen reichend – sind anscheinend nicht wert, was sie kosten. Sie reduzieren auch nicht die extrem hohe Belastung eines – vor Steuern – wirklich attraktiven Gewinns. Die gegenwärtige Debatte um sogenannte Steuerschlupflöcher, die vielfach nichts anderes als vom Gesetzgeber bewußt geschaffene Investitionsanreize sind, ist deutlicher Beleg für die nötige Neueinschätzung der Grundelemente unseres Einkommensteuersystems.
- Schließlich geht es um eine Eindämmung der Steuerflucht von bloßen Bemessungsgrundlagen. Öffentliche Güter, welche dieses Land bereithält, werden in Anspruch genommen, der zugeordneten Steuerbelastung sucht man sich zu entziehen und kann es weithin erfolgreich. Das ist nicht illegitim. Aber es ist Anzeichen dafür, daß der Fiskus Regeln geschaffen hat, die den fiskalischen Interessen nicht wirklich entsprechen.

44. Die Beschreibung dieser Befunde ist nicht neu. Der Bedarf an einer echten Systemreform ist seit vielen Jahren anerkannt. Es ist aber nichts Durchgreifendes geschehen. Die erst zu Beginn des Jahres 1997 vorgelegten, durchaus achtenswerten Konzepte zu einer großen Steuerreform, die sogenannten Petersberger Steuer-

vorschläge, sind sofort in eine populistisch-verteilungspolitische Auseinandersetzung geraten. Der im Juni 1997 vom Bundestag verabschiedete Gesetzentwurf der Bundesregierung ist im Bundesrat beziehungsweise im Vermittlungsausschuß endgültig gescheitert. Offenbar wird derzeit jede Sachentscheidung unter dem Blickwinkel einer eventuellen Auswirkung auf die Bundestagswahl 1998 getroffen. Die auf Konsens ausgerichteten Entscheidungsregeln in unserem förderativen System hemmen aber auch über die gegenwärtige Situation hinaus jeden Ansatz zu einer durchgreifenden Reform. Ohne den Druck des internationalen Systemwettbewerbs wären die Reformchancen allemal zu gering.

45. Funktionsfähiger Steuerwettbewerb wirkt kontrollierend auf die politischen Wettbewerber als Anbieter alter und neuer institutioneller Arrangements. Man spricht von Systemwettbewerb als Kontrollverfahren. Abwanderung und Widerspruch – exit und voice – sind darin die elementaren Kontrollhandlungen. Kontrollierend wirkt das Risiko einer internationalen Faktorwanderung (exit), aber auch der Druck betroffener Gruppen innerhalb des politischen Willensbildungsprozesses (voice). Ein Beispiel mag den Gedanken verdeutlichen. Als die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1989 eine eher moderate Quellensteuer auf Zinserträge einführt, flohen nach grober Schätzung einhundert Milliarden D-Mark ins Ausland. Das war so viel, daß die Steuer alsbald wieder abgeschafft wurde. Sie wurde später in modifizierter Form realisiert und mit erheblichen Steuerfreibeträgen für Kapitalerträge gekoppelt. Die gegenwärtig erwogene Halbierung dieser Freibeträge könnte erneut eine Fluchtbewegung auslösen.

46. Systemwettbewerb kann politische Akteure anregen, Neuerungen im Sinne attraktiverer institutioneller Regelungen zu entwickeln (Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren). Inwieweit dieser Gedanke gerade im Bereich des Steuerwettbewerbs trägt, steht dahin. Das Beschwören einer „konstitutionellen Unwissenheit“ der Akteure mag angesichts einer hochentwickelten Theorie der Besteuerung etwas bemüht wirken. Doch theoretische Konzepte sind das eine, der Nachweis ihrer praktischen Bewährung das andere. Auf diesem Felde trägt Systemwettbewerb zur Auslese innerhalb unterschiedlicher Problemlösungsqualitäten bei. Dies betrifft zum Beispiel die Frage nach der Eignung der eingesetzten Mittel zu den erstrebten Zielen, das betrifft die

Besteuerung im internationalen Wettbewerb

Fragen, ob Zahllast und Traglast übereinstimmen, ob es gelingt, soziale Kosten einem Verursacher anzulasten, ob es zu Ausweichreaktionen kommt, ob eingesetzte Mittel nicht sonstige Schäden anrichten, welche den Besteuerungszweck weit übersteigen und so fort.

47. Bei einer Übertragung des Analyseinstrumentariums der Wettbewerbstheorie auf das Verhalten von Staaten dürfen inhärente Grenzen nicht übersehen werden. Noch mehr als auf den Gütermärkten ist man hier von einem vollständigen Wettbewerb weit entfernt. Informations- und Mobilitätsbegrenzungen sind zu nennen, aufzuwendende Transaktionskosten bei Anpassungsreaktionen, die Bedeutung anderer als staatlich geprägter Standortfaktoren. Man darf auch nicht isoliert auf die Steuerbelastung abstellen; ihr stehen als Gegenleistung öffentliche Güter gegenüber, die aus eben diesem Steueraufkommen finanziert werden. Mit anderen Worten: Steuerwettbewerb ist nicht schlicht „Preiswettbewerb“, sondern weithin „Qualitätswettbewerb“. Von einem unentrinnbaren Steuersenkungswettbewerb kann deshalb nicht die Rede sein. Ferner sind die spezifischen Unvollkommenheiten des politischen Wettbewerbs in Rechnung zu stellen. Der Anreiz für Politiker, rechtzeitig Lehren aus einer internationalen Systemkonkurrenz zu ziehen, hängt von der Wettbewerbsintensität des jeweiligen politischen Systems ab. Sonstige Trägheitsmomente wie eine wechselseitige Interdependenz von Regulierungen und ein mehr oder minder ausgeprägtes Beharrungsvermögen bei einmal eingerichteten Institutionen treten hinzu. In der Summe verhindert dies eine perfekte Regulierungsarbitrage. Dennoch bleibt richtig, daß Systemwettbewerb, so unvollkommen er im Einzelfall sein mag, dazu beiträgt, exzessiv genutzte Handlungsmöglichkeiten der Politik zu begrenzen. Solche Begrenzung kann angesichts der inzwischen zu hohen Staatsquote vorläufig nur im Interesse aller liegen.

**Steuerwettbewerb nicht
ruinös**

48. Eine andere Position, die als Selektionsthese bezeichnet wird, steht den positiven Wirkungen des Steuerwettbewerbs skeptischer gegenüber. In einer idealen Sicht, wonach ein Staat gerade und nur Aufgaben übernimmt, bei deren Wahrnehmung privatwirtschaftlicher Wettbewerb versagt, mache es wenig Sinn, den Markt durch die Hintertür des Systemwettbewerbs wiedereinzuführen. Die Kritik richtet sich vornehmlich auf zwei Punkte:

- Ein effizienter Steuerwettbewerb um mobile Produktionsfaktoren müsse ruinös werden, weil sich die Staaten gerade auf das Angebot solcher Güter konzentriert hätten, bei denen wegen spezifischer Größenvorteile in der Produktion auch der private Wettbewerb entarte (öffentliche Infrastruktur wie Straßen, öffentliche Gebäude, Kommunikationsnetze oder Verwaltungsbehörden). Da bei solchen Gütern typischerweise die Grenzkosten der Nutzung unter den Durchschnittskosten liegen, so daß die optimalen Preise nicht kostendeckend sind, müßte Steuerwettbewerb, der die Steuereinnahmen reduziert, die Finanzierbarkeit des optimalen – subventionsbedürftigen – Angebots an öffentlichen Gütern in Frage stellen.
- Staatliche Umverteilung mit Hilfe von Steuern lasse sich als Versicherungsschutz interpretieren, der nicht a priori als effizienzfeindlich einzustufen sei. Die auf solche Weise gewährleistete Sicherheit und die Stärkung von Risikobereitschaft wären allokativ Vorteile, die dem Nachteil einer durch Umverteilung verminderten Leistungsbereitschaft gegenüberzustellen seien. Steuerwettbewerb hätte fiskalisch induzierte Wanderungsprozesse zur Folge, die ein solches Versicherungssystem über eine negative Auslese (adverse Selektion) der Risiken letztlich zerbrechen lassen müßten.

49. Eine solche Analyse ist wirklichkeitsfremd. Abgesehen von grenzüberschreitenden Umweltgütern gibt es kaum relevante internationale Kollektivgüter. Dies gilt jedenfalls für den Bereich der Europäischen Union. Bei den meisten Leistungen, welche die Mitgliedstaaten anbieten, handelt es sich (allenfalls) um nationale Kollektivgüter. Aus der Annahme einer Nichtrivalität bei der Inanspruchnahme der gebotenen Leistungen läßt sich deshalb kein tragfähiges Argument für eine weitere Harmonisierung oder gar Zentralisierung des Angebots ableiten. Das Verteilungsargument steht im Widerspruch zum tatsächlichen Befund. Das Problem allenthalben ist die Eindämmung einer zu weit getriebenen Umverteilungspolitik. Die idealistische Sicht eines nur dem Gemeinwohl verpflichteten Staates hat mit dem heutigen Parteien- und Gruppenstaat wenig zu tun. Systemwettbewerb übt unter solchen Bedingungen einen heilsamen Druck aus, eine übermäßige Ausdehnung des öffentlichen Sektors und seiner Finanzierung wieder einzudämmen. Auch ist zu bedenken, daß der Steuerwett-

bewerb nur begrenzt wirksam ist. Das begrenzt die positiven Wirkungen (Tz. 46). Er steht aber in gleicher Weise auch der Gefahr einer negativen, sprich übersteigerten Wirksamkeit entgegen. Null-Regulierung ist im allgemeinen kein wahrscheinliches Ergebnis im Systemwettbewerb.

**Dezentrale
Lösung die
richtige Antwort**

50. Auch in Zeiten der Globalisierung sind dezentrale Lösungen zu präferieren, wie sie unter Bedingungen des Systemwettbewerbs vorausgesetzt sind. Dies steht im Einklang mit Werturteilen und Wirkungserwartungen, die dem sogenannten Subsidiaritätsprinzip zugrunde liegen. Jenes ist für den Bereich der Europäischen Union im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft mittlerweile auf den Rang einer Verfassungsnorm gehoben worden (Art. 3 b Abs. 2 EG-Vertrag). Nur dort, wo sich eine Tendenz hin zu einem ruinösen Steuerwettbewerb abzeichnet, kommt eine Regulierung des zwischenstaatlichen Wettbewerbs in Betracht. Und selbst dann versteht sich eine Beschränkung des Wettbewerbs nicht von selbst. Die Nachteile und die Risiken eines solchen Vorgehens müßten mit auf die Waagschale genommen werden.

Geographisch kommt für solche Überlegungen allenfalls das Gebiet der Europäischen Union in Betracht. Dies hängt mit dem Konzept des Binnenmarktes zusammen; die Europäische Währungsunion wird ihm weiteren Schub verleihen. Sachlich zielen sie nur auf einen schmalen Ausschnitt aus den praktizierten Besteuerungsformen.

**Grenzen der
Besteuerung bei
Geldkapital, ...**

51. Handlungsbedarf mag man bei der Besteuerung von Zinseinkünften sehen. Kapital ist nach einem alten Börsenspruch nicht nur scheu wie ein Reh, es ist nach dem Abbau früherer Kapitalverkehrskontrollen obendrein extrem mobil geworden. Wie schon erwähnt, spricht viel dafür, daß die steuerinduzierte Verlagerung von Geldkapital aus Deutschland ins benachbarte Ausland einen beträchtlichen Umfang angenommen hat. Hier könnte eine Harmonisierung wenigstens innerhalb der Europäischen Union, etwa die Dekretierung eines Mindeststeuersatzes, sinnvoll sein. Auch ein entsprechender Verhaltenskodex zwischen den Mitgliedstaaten könnte ausreichen. Langfristig ist daran zu denken, bei der Besteuerung der persönlichen Kapitalerträge ganz vom traditio-

nellen Wohnsitzprinzip abzugehen, jedenfalls der Quellensteuer bzw. dem Belegenheitsprinzip viel mehr Geltung zu verschaffen.

Der nationale Gesetzgeber könnte das Problem auch alleine lösen, etwa in der Art, daß er auf Kapitaleinkünfte eine Definitivsteuer moderater Höhe erhebt. Ein Anreiz zu steuerhinterziehender Kapitalflucht entfällt dann in hohem Maße. Von der Sache her macht solche Form der Besteuerung überdies Sinn. Denn sie würde die effizienzmindere Doppelbesteuerung der Ersparnis mildern. Gegenwärtig ist sowohl ein gesparter Einkommensbetrag zu versteuern wie ein daraus gewonnener Zinsertrag. Zur Gänze intertemporal neutral wäre eine Besteuerung, welche Einkommen, das sofort konsumiert wird, und Einkommen, welches zunächst gespart und investiert wird, steuerlich gleichbehandelt.

52. Weniger auffällig, aber beschäftigungspolitisch gegebenenfalls viel aufregender ist die Problematik bei der Besteuerung von Einkünften aus Sachkapital. Bereits getätigte Investitionen sind standortgebunden. Bei neuen Investitionen gibt es zahlreiche Hemmnisse, die einer vollständigen Mobilität des Kapitals bezüglich steuerlich bedingter Renditeunterschiede im Wege stehen. Dies reicht von ressourcenspezifischen Standortvorteilen wie einer guten Infrastruktur, einer guten Ausbildung des Personals, über marktstrategische Überlegungen – die Präsenz im Absatzmarkt betreffend – bis hin zu sogenannten Cluster-Vorteilen, die sich aus einer räumlichen Nähe zu anderen Unternehmen ergeben. Häufig sind auch komplementäre Faktoren des Sachkapitals, namentlich die Mitarbeiter, wenig mobil. Auch Währungsrisiken begrenzen die Reagibilität von Standortentscheidungen über Investitionen auf Renditeunterschiede. Innerhalb der Europäischen Währungsunion werden solche freilich entfallen. Und auch im übrigen muß man trotz der genannten Mobilitätsbeschränkungen in der Tendenz eine gewisse Erosion der effektiven Besteuerung von Kapitaleinkommen konstatieren und weiter erwarten. Unter dem Aspekt der Reformbedürftigkeit des gegenwärtigen Steuersystems ist das aber nicht einfach zu beklagen (Tz. 41f.).

... bei Sachkapital, ...

Solche Toleranz hat allerdings Grenzen, wenn der steuerpolitische Wettbewerb Auswüchse in Gestalt gezielter Diskriminierungen zeitigt, etwa wenn ausländische Unternehmen gegenüber inländischen steuerlich privilegiert werden. In solchen Fällen

**... bei Immo-
bilien ...**

liegt in der Europäischen Union bereits ein Verstoß gegen die Beihilferegeln der Art. 92 ff. EG-Vertrag nahe. Insoweit ist die Europäische Union mit dem im Dezember 1997 vereinbarten Verhaltenskodex gegen unfaire Steuerpraktiken auf dem richtigen Weg.

53. In Deutschland ist eine Tendenz erkennbar, immobilies Kapital steuerlich stärker zu belasten. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 1995 zur Einheitsbewertung ließ sich die Höherbewertung der Immobilien im Rahmen der Erbschaftsteuer noch als Korrektur einer Ungleichbehandlung rechtfertigen. Die gleichzeitig beschlossene – sehr mobilitätsfeindliche – Erhöhung der Grunderwerbsteuer von 2 auf 3,5 Prozent entsprang aber ausschließlich dem fiskalischen Interesse, den Steuerausfall durch den Verzicht auf die Vermögensteuer zu kompensieren. In den Konzepten für die gescheiterte Steuerreform sind auch Vorschläge enthalten, die Abschreibungsvergünstigungen für Mietwohnungen abzuschaffen und die Spekulationsfrist bei Immobilien von zwei auf fünf bzw. zehn Jahre zu verlängern. Über eine verlängerte Spekulationsfrist soll ein Teil der Wertsteigerungen besteuert werden.

Trotz vieler Einwände gegen einzelne Formen der Immobilienbesteuerung könnte man ein fiskalisch rationales Verhalten darin sehen, immobilies Kapital steuerlich stärker zu belasten und mobiles Kapital zu entlasten. Ohne auf die grundsätzliche Frage einzugehen, ob es zweckmäßig ist, die Substanz oder die Erträge des Kapitals zu besteuern, muß bei der Immobilienbesteuerung vor dem Trugschluß gewarnt werden, hier ergäben sich keine Ausweichreaktionen. Die Grundsteuer wird in Deutschland sowohl vom Bodenwert als auch vom Wert der Gebäude erhoben. Wenn mit dieser Steuer eine Gegenleistung für kommunale „Vorleistungen“ eingefordert werden soll, wäre es sinnvoll, lediglich den Boden zu besteuern. Das gilt auch für alle Überlegungen im Zusammenhang mit der Globalisierung. Bereits vorhandene Gebäude und sonstige Aufbauten sind zwar immobil; es kommt aber auf die künftigen Investitionen an, bei denen eine Wahlmöglichkeit zwischen inländischen und ausländischen Standorten besteht.

Ein anderer Ansatzpunkt wären Maßnahmen, mit denen Kapital an einen Standort gebunden wird. Könnte das Kapital nicht stärker

besteuert werden, wenn der Standort für Investitionen attraktiver gemacht würde, etwa durch eine bessere Ausbildung der Arbeitnehmer oder eine verbesserte Verkehrsinfrastruktur? Das ist in der Tat der Fall, solange es mehr produktive Investitionsprojekte gibt, das heißt solange die Infrastruktur noch nicht optimal ausgebaut ist. Über dieses Optimum hinausgehende Verbesserungen würden zwar zusätzliches Kapital anziehen, aber die zusätzlichen Steuereinnahmen würden nicht ausreichen, die Kosten des Ausbaus der Infrastruktur zu decken, das heißt die Arbeitnehmer oder die Konsumenten müßten mehr Steuern zahlen, mehr als ihrem Vorteil aus der verbesserten Infrastruktur entspräche. Aus der Sicht der Investoren änderte sich nicht viel: Eine höhere Kapitalbesteuerung wird akzeptiert, solange die Vorteile aus der Verbesserung der Infrastruktur, nämlich die Erhöhung der Kapitalproduktivität, die zusätzliche Steuerlast gerade noch ausgleichen, die Nettorendite also nicht verringert wird.

54. Wenig betroffen vom internationalen Steuerwettbewerb sind bislang die Steuern auf Arbeitseinkommen. Sie zählen allüberall zu den ergiebigsten Steuerquellen. Hier haben Mobilitätshindernisse wie vielfältige soziale Bindungen, Verschiedenheit der Sprache, unterschiedliche kulturelle Traditionen und dergleichen offenbar großes Gewicht. Dafür sprechen jedenfalls die Erfahrungen mit der Europäischen Union. Innerhalb der Union sind trotz Freizügigkeit der Arbeitnehmer und trotz weitgehender Aufhebung von Beschränkungen der freien Niederlassung substantielle Wanderungsbewegungen nicht auszumachen. Ähnliches belegen Erfahrungen aus den USA oder aus der Schweiz, wo die einzelnen Bundesstaaten beziehungsweise die Kantone in der Besteuerung natürlicher Personen eine durchaus unterschiedliche Politik betreiben.

**... und bei
Arbeitseinkommen**

Größer ist die Mobilität bei hochqualifiziertem Personal. Jeder kennt die Beispiele aus Sport, Kultur, Wissenschaft oder Management. Sie sind weniger unter dem Aspekt des Steueraufkommens gesamtwirtschaftlich von Belang als unter dem Aspekt einer negativen Vorbildwirkung. Die allgemeine Steuermoral wird durch solche Vorgänge nicht gestärkt.

55. Bei der Mehrwertsteuer, der zweiten großen Säule des Steuersystems, gibt es keinen wesentlichen Steuerwettbewerb und auch

**Mehrwertsteuer
wettbewerbs-
neutral**

keinen großen Harmonisierungsbedarf. Allgemein wird die Mehrwertsteuer nach dem Bestimmungslandprinzip erhoben. Das heißt, Exporte werden freigestellt, Importe der Mehrwertsteuer des Einfuhrlandes unterworfen. Dies gewährleistet trotz unterschiedlicher Steuersätze für den gesamten gewerblichen Bereich ihre Wettbewerbsneutralität. Administrative Schwierigkeiten nach Abschaffung der Grenzkontrollen innerhalb der Europäischen Union sollen mit Hilfe eines Clearing House-Systems überwunden werden. Überdies knüpft die Mehrwertsteuer in reiner Form an der Idee einer Konsumbesteuerung an; sie lastet nicht auf den Ersparnissen beziehungsweise den Investitionen.

Die Neutralität der Mehrwertbesteuerung nach dem Bestimmungslandprinzip gilt freilich nicht für die grenzüberschreitenden Direktkäufe der privaten Haushalte. Dort ist das Prinzip des Ausgabenortes maßgeblich. Quantitative Bedeutung hat das beim kleinen Grenzverkehr und beim Tourismus. Hier entstehen Anreize zu einer Art Umsatzsteuerarbitrage mit negativen allokativen Konsequenzen für die internationale Arbeitsteilung im Bereich Einzelhandel und Dienstleistungen.

56. Um unerwünschte Anreize zur Umsatzsteuerarbitrage auszuschließen, ist man in der Europäischen Union den Weg der begrenzten Harmonisierung auf der Basis von Mindeststeuersätzen gegangen. Zugleich wurden Grenzen für eine Differenzierung der Mehrwertsteuersätze nach Gütergruppen gesetzt. Das Prinzip des Ausgabenortes für private Direktkäufe ist überdies für einen besonders sensitiven Weg (Versandhandel) und für ein besonders gewichtiges Konsumgut (Kauf eines neuen Kraftfahrzeugs) ausgeschlossen worden. Insofern ist eine Begrenzung des Steuerwettbewerbs in einer akzeptablen Form bereits realisiert.

57. Bei speziellen Verbrauchsteuern, im wesentlichen auf Mineralölprodukte, Tabakwaren und Alkohol, ist eine begrenzte Angleichung durch die Festsetzung von Mindeststeuersätzen oder Bandbreiten allenfalls mit Rücksicht auf den kleinen Grenzverkehr angezeigt. Der Grundsatz der Besteuerung nach dem Bestimmungslandprinzip, die Anknüpfung an den Ort des Verbrauchs im Gegensatz zum Ort der Herstellung, steht hier außer Streit. Unabweisbar ist aber die Frage, in welchem Ausmaß grenzüberschrei-

tender Verkehr in die Steuerpflicht des Landes einzubeziehen ist, dessen Straßen benutzt werden.

58. Ein Irrweg wäre es, den vom internationalen Steuerwettbewerb ausgehenden Reformdruck durch eine umfassende Kartellösung betroffener Staaten, sei es auf der Ebene der Europäischen Union, sei es im Rahmen der OECD, der G7-Gruppe oder gar innerhalb eines weltweiten Ordnungsrahmens, lösen zu wollen. „Stringent internationalistische Ansätze“ sind ungeeignet, schon deshalb, weil sie nicht realistisch sind. Am Reißbrett entworfene optimale Steuersysteme haben mit der politischen Wirklichkeit wenig zu tun. Steuerordnungen sind historisch gewachsen, nicht von vornherein ausschließlich effizienzorientiert. In ihnen dokumentieren sich im besseren Fall tief verwurzelte Wertvorstellungen, im schlechteren Fall Besitzstände und Partikularinteressen. Steuern müssen überdies – wie gesagt – im Zusammenhang mit den daraus finanzierten Staatsleistungen gesehen werden. Internationale Kartellösungen müßten also letztlich auf eine Gleichschaltung auch bei den öffentlichen Aufgaben setzen. Dies fördert Selbstbewußtsein und Identität der Staaten und ihrer Bevölkerung heraus. Solche Lösungen sind überdies nicht erwünscht, weil unverhältnismäßig. Es ist ja deutlich geworden, daß man in den meisten Fällen (bis auf weiteres) mit dezentral-nationalen Lösungen auskommt und im übrigen nur Harmonisierung von eher bescheidenem Ausmaß nötig hat. Weitreichende Kartellösungen wären ferner unverhältnismäßig in dem Sinne, daß sie mehr Schäden anrichten würden als Nutzen stiften. Dies begänne mit einer Mißachtung der Präferenzen in unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen. Es setzte sich fort in der Unterbindung jenes Rationalitätsdrucks, der sich aus dem Wettbewerb der Steuersysteme ergeben kann. Im Ruf nach Staatskartellen steckt in der Regel die Vorstellung, die Probleme in Deutschland löste man am leichtesten, indem man Abgabenbelastung und Regulierungsdichte im Ausland auf das deutsche Niveau hochschleust. Das wäre eine Form von Protektionismus. Man beraubte andere Länder ihrer wesentlichen Wettbewerbsvorteile, und man schadete sich selbst.

Staatskartelle ein Irrweg

V. Geringere Sozialstandards?

Wohlfahrtsgewinne für alle

59. Die Öffnung der Grenzen wurde in der Vergangenheit als ein Weg gesehen, den Wohlstand zu steigern und damit auch die sozialen Probleme leichter lösen zu können. Mit den GATT-Runden, mit der Verwirklichung des Binnenmarktes in Europa und mit der in Schritten erfolgenden Annäherung der mittel- und osteuropäischen Länder an die Europäische Union ist die Vorstellung verbunden, daß grundsätzlich alle beteiligten Länder davon wirtschaftliche Vorteile haben, daß sich die Chancen der Arbeitnehmer verbessern, ein höheres Einkommen zu erzielen, und daß insbesondere die ärmeren Länder ihre Sozialstandards aus eigener Kraft anheben können. Aber auch in den wohlhabenden Ländern gab es in der Vergangenheit keinen Zweifel, daß die internationale Arbeitsteilung für alle Gruppen der Gesellschaft letztlich Wohlfahrtsgewinne ermöglicht, sei es unmittelbar, sei es über höhere Transferleistungen, die in einer wachsenden Wirtschaft leichter aufgebracht werden können als in einer stagnierenden.

Insbesondere in der Europäischen Union wurden große Anstrengungen unternommen, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer rechtlich abzusichern und durch Koordinierungsregeln für die Sozialsysteme zu erleichtern. Dahinter steht die Idee, den Menschen zusätzliche Optionen zu geben, ihre wirtschaftliche Situation aus eigener Kraft zu verbessern – mit einem positiven Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Nicht nur vom Handel mit Waren und Dienstleistungen, sondern auch von der Mobilität der Arbeitnehmer und des Kapitals werden bessere wirtschaftliche und soziale Bedingungen erwartet.

Mobilität begrenzt die Umverteilung

60. In Zukunft werden immer mehr Menschen es als selbstverständlich ansehen, auch in einem anderen Land der Europäischen Union zu leben und zu arbeiten. Dieser Trend wird unterstützt durch international operierende Unternehmen, die ihre Arbeitnehmer grenzüberschreitend in verschiedenen Betrieben einsetzen und die möglicherweise den Einsatz von Arbeitnehmern zeitlich so planen, daß sowohl die Beiträge zur sozialen Sicherung als auch die Einkommensteuerzahlungen günstig ausfallen. Solche Gestaltungsmöglichkeiten dürften vor allem von Personen und Haushalten

ten genutzt werden, die besonders stark von Umverteilungsmaßnahmen belastet sind oder sich übermäßig belastet fühlen.

Für mobile Personen gilt zunächst eine ähnliche Regel wie für mobiles Kapital. Es kommt nicht – zumindest nicht vorrangig – auf das Niveau der Steuern und Sozialabgaben an. Entscheidend ist, ob der einzelne den Eindruck hat, daß seiner individuellen Steuer- und Abgabenlast eine angemessene Gegenleistung des Staates gegenübersteht, wobei er sich wiederum an den Alternativen in anderen Ländern orientiert. Zu den Leistungen mag er auch eine soziale Absicherung rechnen, für die jeder, der sich wirtschaftlich gut steht, einen Beitrag zu leisten hat. Man darf unterstellen, daß ein gewisses Maß an Umverteilung akzeptiert wird. Fast alle Menschen halten es für selbstverständlich, daß es eine Mindestabsicherung, eine Sozialhilfe gibt. In den meisten Gesellschaften besteht auch ein breiter Konsens darüber, daß Eltern zu unterstützen sind, wenn sie nicht mehr arbeiten können. Auch über die engere Familie hinaus gibt es Solidarität. Eine von den Bürgern gutgeheißene Solidarität, auf die man in einem Land stolz ist, kann durchaus als angemessene Leistung des Staates für die entsprechenden Abgaben angesehen werden.

Probleme entstehen hingegen, wenn dieser Konsens zerfällt, wenn ein nennenswerter Teil der Bürger, die mit Solidarabgaben belastet werden, diese Belastung für unangemessen hält. Es sind besonders die Spitzenverdiener, die internationale Vergleiche anstellen und bei einer als zu hoch empfundenen Abgabenlast ihren Wohnstandort verlagern können. Je mobiler die Menschen werden, um so stärker wird der Wettbewerb zwischen internationalen Standorten und um so schwerer wird es, eine hohe Steuerprogression zum Zwecke der Umverteilung durchzuhalten. Obwohl auch Unterschiede in der Effizienz bei der Erstellung staatlicher Leistungen eine Rolle spielen können, liegt das Hauptproblem genau in dieser Frage, nämlich inwieweit die Bürger, die mit den Kosten von Umverteilungsmaßnahmen belastet werden, bereit sind, diese Lasten zu tragen.

61. Solidarität läßt sich nicht beliebig in Anspruch nehmen. Die Bereitschaft, Umverteilungslasten zu tragen, wird bei falsch konzipierten oder schlecht durchgeführten Sozialprogrammen zurückgehen. Hohe Subventionen und Vergünstigungen für einzel-

**Eigenständige
Sozialpolitik
weiterhin
möglich**

ne Gruppen oder Regionen, eine breite Umverteilung zugunsten von Personen, die auskömmliche eigene Einnahmen haben, tatsächliche oder erwartete kräftige Verschiebungen von Begünstigungen und Belastungen können Widerstand und Gegenreaktionen bei den zu Belastenden auslösen.

Aber selbst wenn die zu Belastenden einzelnen Teilen der staatlichen Sozialpolitik kritisch gegenüberstehen, ist es keineswegs so, daß die Mitgliedstaaten in einem integrierten Europa und in einer sich schnell öffnenden Welt keine eigenständige Sozialpolitik mehr betreiben könnten, weil es andere Länder gibt, die Bürgern mit mittleren und hohen Einkommen weniger Umverteilungslasten auferlegen. So schnell wandert man nicht aus. Die Leistungen und Gegenleistungen der Sozialsysteme sind nur schwer zu vergleichen. Die finanziellen und immateriellen Kosten eines Umzugs in ein anderes Land und einen anderen Kulturkreis sind für die meisten Menschen immer noch vergleichsweise hoch. Und es ist schwer vorherzusehen, wie sich die Sozialsysteme und Steuersysteme in verschiedenen Ländern über einen längeren Zeitraum entwickeln werden. Außerdem ist die soziale Sicherung abhängig vom Wohlstand, von den Präferenzen und Traditionen in einem Land.

Trotzdem ist die Sorge berechtigt, daß die Belastungen durch Umverteilungsmaßnahmen in einigen Ländern – auch in Deutschland – einen kritischen Bereich erreicht haben könnten und daß die Systeme der sozialen Sicherung in der bestehenden Form nicht mehr lange funktionsfähig sein werden. Ein großer Teil der Umverteilung folgt keinen nachvollziehbaren Prinzipien und wird damit als beliebig und ungerecht empfunden. Insbesondere die angelegte intergenerative Umverteilung wird die umlagefinanzierten Systeme vor eine Zerreißprobe stellen.

62. Die Behauptung, wegen der Globalisierung ließe sich kein nationaler Solidarausgleich mehr organisieren, dürfte allerdings nicht zu halten sein. Die wichtigste Ausweichreaktion der Personen, die sich mit der Umverteilungslast nicht mehr abfinden wollen, wird nicht in der Abwanderung der Menschen über Landesgrenzen bestehen. Das wird trotz der weit fortgeschrittenen Integration in der Europäischen Union auf absehbare Zeit nur bei einem vergleichsweise kleinen Personenkreis in Betracht

kommen. Im Vergleich dazu wird die Abwanderung in die Teilzeitbeschäftigung, in die Selbständigkeit und in die Schattenwirtschaft stärker zunehmen. Die Sozialsysteme sind nicht auf umwälzende Veränderungen der Erwerbstätigkeit eingestellt. Sie basieren noch auf dem Grundmodell der Vollzeitenerwerbstätigkeit, des Alleinverdieners und des Arbeitseinkommens als einziger Einkommensquelle. Je häufiger diese Bedingungen nicht mehr zutreffen, um so weniger sind die eingebauten Umverteilungskomponenten zu rechtfertigen und um so größer werden die Anstrengungen, bestehende Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, um die Beitragslast zu verringern. Das Erwerbsleben verändert sich weltweit. Am stärksten betroffen von den durch institutionelle Starrheiten der Sozialsysteme ausgelösten Problemen sind die Länder mit den größten Sozialbudgets. Sie geraten unter Druck, weil die ungezielte Umverteilung innerhalb der Systeme und die Einschränkungen der individuellen Entscheidungsfreiheit nicht mehr hingenommen werden. Verschärft wird die Situation durch die Wechselbeziehung mit der hohen Arbeitslosigkeit, die unter anderem auch deshalb so schwer zu überwinden ist, weil auf den Arbeitsplätzen eine schwere Last von Sozialabgaben liegt, die wie eine Besteuerung der abhängigen Beschäftigung wirkt.

63. Hohe und zum Teil ungezielte Sozialleistungen sowie eine kräftige interpersonelle Umverteilung geraten von zwei Seiten unter Druck. Im internationalen Wettbewerb zwischen Arbeitsstandorten, Steuer- und Sozialsystemen lassen sich die notwendigen Abgaben nicht mehr so einfach aufbürden. Das mobile Kapital läßt sich praktisch nicht mehr mit Sozialabgaben belasten. Aber auch die Arbeitskräfte nutzen zunehmend Chancen, sich einer als unfair empfundenen Belastung zu entziehen. Und intern geraten die Sozial- und Umverteilungssysteme unter Druck, weil die Akzeptanzprobleme immer mehr Ausweichreaktionen auslösen.

Auch ohne weitere Fortschritte in der europäischen Integration und ohne den Druck aufgrund der Globalisierungstendenzen müssen die Systeme der sozialen Sicherung durchgreifend reformiert werden. Das Schwergewicht der Reformen wird darin liegen müssen, eine größere Entsprechung zwischen Leistung und Gegenleistung herzustellen, also das Äquivalenzprinzip stärker zu beachten und den Umverteilungsbedarf zu verringern. Die Um-

Soziale Sicherungssysteme ohnehin reformbedürftig

verteilung muß an der Bedürftigkeit orientiert und dadurch auf ein Maß verringert und begrenzt werden, das von denen akzeptiert wird, die mit den Kosten belastet werden. Die Sozialsysteme müssen intergenerativ in etwa neutral gestaltet werden, d.h. sie müssen durch Kapitalbildung ergänzt werden, wenn die Beitragsbasis in den Umlageverfahren schrumpft. Und schließlich müssen sie als Mindestabsicherungssysteme gestaltet werden, so daß sich der Bedarf an Umschichtung von Mitteln durch Zwangsverfahren verringert und die Antriebskräfte der individuellen Vorsorge genutzt werden können. Nur wenn ein Konsens über die Grundsätze und Regeln der Systeme gefunden wird, läßt sich ein erbitterter Streit zwischen den gesellschaftlichen Gruppen vermeiden. Der Verteilungsstreit auf dem Arbeitsmarkt hat bereits große Schäden angerichtet. Er sollte auf keinen Fall in den Sozialsystemen fortgesetzt und verschärft werden.

Soziale Sicherung als Standortfaktor

64. Globalisierung und internationaler Wettbewerb stehen nicht im Widerspruch zu einer soliden sozialen Sicherung. Ein gutes System der sozialen Sicherung, das ein günstiges Leistungsverhältnis hat und das die Solidarität für tatsächlich Bedürftige in Anspruch nimmt, kann ein positiver Standortfaktor sein. Die meisten Menschen wünschen sich soziale Sicherheit – gerade mit steigendem Lebensstandard. Aber es geht um die soziale Absicherung und nicht um eine weitgehende Fremdbestimmung durch undurchschaubare, unsichere und als willkürlich empfundene staatliche Systeme. Die Globalisierung unterstützt notwendige Reformen und trägt dazu bei, die Effizienz der Sozialsysteme zu erhöhen, indem sie die Finanzierbarkeit ineffizienter Systeme in Frage stellt.

65. Mit oder ohne Globalisierung: Es ist dringlich, die nationalen Sozialsysteme auf offensichtliche Mängel zu überprüfen und auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren. Die wegen der Globalisierung verringerten Möglichkeiten, national auf Kapitalerträge und sonstige Einkünfte zuzugreifen, braucht man gar nicht als Argument. Deshalb wäre es auch ein Irrtum zu glauben, daß die Abgaben für Umverteilungszwecke spürbar weiter erhöht werden könnten, wenn dies nur im internationalen Gleichschritt vollzogen würde. Die Grenzen der Belastbarkeit der Bürger sind bereits erreicht oder überschritten. Mit der Globalisierung des Wettbewerbs werden die Nachteile einer überzogenen Abgabenbela-

stung lediglich schneller sichtbar. Produktionskapazitäten werden nicht nur verringert, sondern auch vom Inland ins Ausland verlagert, so daß innerhalb kurzer Fristen weniger Arbeitsplätze angeboten werden.

In die falsche Richtung führen alle Versuche, die Steuer- und Abgabenhöhe durch protektionistische Maßnahmen stärken zu wollen, wie beispielsweise durch „local-content“-Vorschriften, durch Zwangsbeiträge entsandter Arbeitnehmer zu Sozialkassen, durch eine Behinderung der Mobilität von Arbeitnehmern, durch Importbeschränkungen mit der Begründung eines Sozialdumping usw. Auch Bestrebungen, die nationalen sozialen Standards losgelöst von der wirtschaftlichen Entwicklung aneinander anzugleichen, um auf diese Weise Wanderungsanreize von vornherein zu vermeiden, sind angesichts der unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Ländern weder sozial sinnvoll noch realistisch. Es würden eher zusätzliche Verzerrungen auftreten, die eine wirtschaftliche Konvergenz erschweren.

Globalisierter Wettbewerb Schicksal und Chance

Zusammenfassung

Globalisierung der Wirtschaft ist Globalisierung und Intensivierung des Wettbewerbs. Was als schubartig beschleunigte Veränderung in den Vordergrund des Bewußtseins tritt, ist Teil einer Entwicklung, die sich seit langer Zeit vollzieht. Die Vergrößerung der Märkte durch Marktöffnung und technische Erleichterung von Transport, Wanderung und großräumiger Kommunikation war neben der industriellen Revolution von Produktionsprozessen Hauptmotor der neuzeitlichen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, die in den sich dafür öffnenden Teilen der Welt eine beispiellose Wohlstandssteigerung ermöglicht hat. Die jüngste Beschleunigung des jahrhundertelangen Prozesses wird aber vielfach nicht in diesem Sinne wahrgenommen. Die großen Chancen, die der globale Wettbewerb eröffnet, gehen einher mit spürbaren Anpassungslasten zusätzlich zu denen, die der wachstumsnotwendige Strukturwandel den Unternehmen und den Erwerbstätigen schon normalerweise abverlangt. Die Zustimmung zum Wettbewerb als Form der Wahrnehmung von Lebenschancen wird auf eine harte Probe gestellt.

Im globalen Wettbewerb wurzeln aber gar nicht die drückenden wirtschaftspolitischen Probleme, mit denen wir zu tun haben, namentlich die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit. Jedenfalls wurzeln sie dort nicht in dem Sinne, daß mit Einschränkungen des globalisierten Wettbewerbs für die Beschäftigung etwas zu gewinnen wäre. Ursächlich in diesem Sinne sind die hohen Arbeitskosten und die überregulierten Arbeitsmärkte. Remedur hier würde für die Beschäftigung etwas bringen. Und verantwortlich sind im System der Tarifautonomie zuallererst die Tarifvertragsparteien. Ursächlich ist weiterhin das Festhalten an einem Steuersystem, das in mehrfacher Hinsicht investitionsfeindlich ist. Nicht von ungefähr ist die durchgreifende Reform der Unternehmensbesteuerung ein Dauerthema, gelten die bisherigen Schritte in Richtung auf ein investitionsfreundliches Steuersystem als zu zaghaft. Und die Spannungen in den Systemen der sozialen Sicherung hängen entscheidend mit der ungünstigen demographischen Entwicklung, den ungelösten Arbeitsmarktproblemen und vielfälti-

gen Fehlanreizen zusammen; grundlegende Reformen, die auf mehr Äquivalenz zwischen der Beitragslast und den in Anspruch genommenen Leistungen und auf mehr Eigenvorsorge zielen, werden seit langem angemahnt und sind unabhängig von den Veränderungen in der Weltwirtschaft unabweisbar.

In Zeiten globalisierter Märkte werden Fehlentwicklungen dieser Art schonungslos aufgedeckt, und zwar immer schneller. Die Globalisierung hat sie aber nicht verursacht. Daher helfen auch nicht handelspolitische Schutzmaßnahmen, staatliche Subventionen, Entsendegesetze oder die Wiedereinführung von Kapitalverkehrsbeschränkungen, ob im nationalen Alleingang oder durch internationale politische Kartellabsprachen etwa zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, den Vereinigten Staaten, Japan und anderen großen Industrieländern. Dies wäre lediglich ein Kurieren am Symptom – mit unerwünschten Nebenwirkungen: der Strukturwandel würde behindert, Ressourcen würden fehlgeleitet, Wachstums- und Beschäftigungschancen im ganzen verschlechtert, von dem moralisch fragwürdigen Effekt abgesehen, daß die weniger entwickelten Länder dieser Welt daran gehindert werden sollen, die im System der internationalen Arbeitsteilung liegenden Möglichkeiten des wirtschaftlichen Fortschritts zu nutzen.

Mit oder ohne Globalisierung ist es dringlich, die nationalen Sozialsysteme auf offensichtliche Mängel zu überprüfen und auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren. Die wegen der Globalisierung verringerten Möglichkeiten, national auf Kapitalerträge und sonstige Einkünfte zuzugreifen, braucht man gar nicht als Argument. Deshalb wäre es auch ein Irrtum zu glauben, daß die Abgaben für Umverteilungszwecke spürbar weiter erhöht werden könnten, wenn dies nur im internationalen Gleichschritt vollzogen würde. Die Grenzen der Belastbarkeit der Bürger sind bereits erreicht oder überschritten. Mit der Globalisierung des Wettbewerbs werden die Nachteile einer überzogenen Abgabenbelastung lediglich schneller sichtbar. Produktionskapazitäten werden nicht nur verringert, sondern auch vom Inland ins Ausland verlagert, so daß innerhalb kurzer Fristen weniger Arbeitsplätze angeboten werden.

Wir brauchen konsequente Ursachentherapie. Das heißt: Vorrang für Effizienzorientierung beim staatlichen Handeln. Über durchgreifende ordnungspolitische Reformen müssen die dauerhaft guten Standortbedingungen für Investitionen, Innovationen und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die soziale Abfederung marktwirtschaftlicher Prozesse läßt sich erhalten. Aber der Verlust an Interventionsmacht des Nationalstaats wird es erforderlich machen, die Bereiche der Selbstverantwortung des einzelnen neu und strenger zu definieren. Daß der Mensch nicht mehr von der Wiege bis zur Bahre auf einen bestimmten Beruf eingestellt sein darf, haben viele schon gelernt und akzeptiert. Doch für viele andere ist die Erinnerung, daß es einmal anders war, wie ein nostalgischer Blick zurück in eine versunkene Welt. Aber auch ohne Globalisierung wird klar, daß viele soziale Träume nicht wahr werden und der Staat vieles versprochen hat, was er nicht halten kann. Außerdem: Die Globalisierung der Wirtschaft erlaubt es, darauf zu verweisen, daß den vom intensiveren Wettbewerb möglicherweise nur vorübergehend Benachteiligten des eigenen Landes die vielen gegenüberstehen, die allüberall in der Welt in das so vorteilhafte System austauschwirtschaftlicher Arbeitsteilung einbezogen werden und daraus Gewinn haben. Kein Land könnte sich dem globalen Wettbewerb verweigern, ohne sich selbst großen Schaden zuzufügen.

Der Zwang zu mehr Rationalität durch Globalisierung des Wettbewerbs bedeutet – falls man die Herausforderung besteht – das Wiedergewinnen von Möglichkeiten zur Wohlstandssteigerung und zur Finanzierung des Sozialstaats. Die meisten Menschen gewinnen durch Wettbewerb mehr, als sie durch Verlust an Protektion aufgeben müssen. Der allgemeine Reallohnanstieg in den vergangenen Jahrzehnten war spektakulär. Allerdings gewinnen notwendigerweise nicht alle. Sie tun es um so eher, je breiter der Strom an Neuerungen ist, mit denen neue Chancen wiedergewonnen werden. Und daß Wettbewerb das Neue schneller hervorzubringen hilft ist keine Frage.