

## Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Deutschland – die volkswirtschaftliche Sicht\*

1. Die Bundesrepublik befindet sich in einer wirtschaftlich schwierigen Phase. Im Osten läßt der erhoffte Aufschwung auf sich warten, im Westen ist die Konjunktur nach dem Vereinigungsboom merklich abgekühlt und in eine Rezession übergegangen. Der Blick für die Wirklichkeit ist wieder frei geworden. Die Frage nach der Qualität des deutschen Standorts stellt sich daher in aller Härte. Denn ein teurer Standort kann sich nur solange behaupten wie er ein guter Standort ist.

2. Die Diskussion über den Standort wurde in den letzten Jahren durch die Aufgabe der deutschen Vereinigung überlagert. Da der Blick sich nach innen richtete, hat die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gelitten. Die wichtigsten Konkurrenten schliefen in dieser Zeit jedoch nicht, sondern nutzten sie zur Festigung und zum Ausbau ihrer Positionen. So zeigen alle wichtigen Indikatoren eine Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsposition Deutschlands seit Ende der achtziger Jahre an.

3. Standortentscheidungen sind Ultima ratio im unternehmerischen Kalkül. Eine Verlagerung ins Ausland wird häufig erst dann in Betracht gezogen, wenn man sich anders nicht mehr zu helfen weiß. So gravierende Entscheidungen verkündet man meist auch nicht laut. Wenn sich die Qualität verschlechtert, so werden die Folgen erst allmählich sichtbar. Das erinnert einen an Senator Buddenbrook, den Thomas Mann sagen läßt: „Die äußeren Zeichen brauchen Zeit bis sie sichtbar werden, wie das Licht eines Sterns, der am hellsten scheint, wenn er bereits am verlöschen oder vielleicht schon erloschen ist“.

4. Die Qualität eines Standorts kann nicht mit einem Indikator gemessen werden. Für die Standortqualität sind eine Vielzahl von Parametern von Bedeutung. Standortqualität ist zudem nicht absolut anzeigbar, sie ist immer relativ zur Qualität der Alternativstandorte. Bei der Wettbewerbsfähigkeit eines Standorts geht es nicht um Güterbewegungen, sondern um Kapitalbewegungen. Eine Gefährdung des Standorts tritt dann ein, wenn etwa das Kapital außerhalb der Grenzen eines Landes günstigere Anlagemöglichkeiten findet als innerhalb.

5. Oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik eines Landes ist die materielle Wohlstandssicherung und -mehrung seiner Bürger. Dies ist jedoch nur möglich, wenn der in einer

---

\*Es gilt das gesprochene Wort.

Wirtschaft vorhandene Bestand an Ressourcen im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung effizient eingesetzt wird. Denn nur die möglichst produktive Verwendung der Produktionsfaktoren sichert den Bürgern hohe Einkommen. Darüber hinaus kommt es aber darauf an, die inländische Ressourcenbasis auch unter Nutzung ausländischer Ressourcen zu erweitern und qualitativ zu verbessern, um zukünftigen Wohlstand zu sichern und Einkommenszuwächse zu realisieren. Kern der Standortdiskussion ist die Frage, ob sich die Investitions- und Produktionsbedingungen und somit die Möglichkeiten der Wohlstandserzielung in der Bundesrepublik im Vergleich zum Ausland verschlechtert haben.

6. Die Bewertung der Qualität eines Produktionsstandortes orientiert sich folglich an den international weniger mobilen Produktionsfaktoren, die die Grundlage für Standortentscheidungen bieten. Es geht dabei sowohl um die Verfügbarkeit der Faktoren als auch die Kosten ihrer Nutzung und ihre Mobilität zwischen verschiedenen Verwendungsarten. Als Indikatoren der Standortqualität sind somit unter anderem die Arbeitskosten, die tatsächlich geleistete Arbeitszeit, die Qualifizierung der Arbeitskräfte (Humankapitalbestand), die Produktivität, die öffentliche Infrastruktur, das Steuersystem, Forschung und Entwicklungsstrukturen eines Landes sowie die Faktorkosten von Energie zu nennen. Neben diesen harten Fakten, die leicht zu messen sind, spielen aber auch „weichere“, schwer zu quantifizierende, Parameter für die unternehmerische Investitionsentscheidung eine bedeutende Rolle. Dies betrifft die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen eines Landes. Denn sie bestimmen letztendlich die Flexibilität einer Volkswirtschaft und damit die Möglichkeiten, die Produktionsfaktoren aus überkommenen Strukturen abzuziehen und produktiveren Verwendungen zuzuführen. Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen definieren die Chancen einer Volkswirtschaft, erforderlichen Strukturwandel rasch und möglichst reibungslos zu vollziehen. Geht es dabei zum einen um die grundsätzliche ordnungspolitische Entscheidung des Vorrangs des Marktes, so geht es im wirtschaftlichen Alltag um die Konstanz und Verlässlichkeit der Politik, die sich auf die Planungssicherheit auswirkt, als auch die Regulierungsdichte, die die unternehmerische Freiheit und somit die Möglichkeiten, sich veränderten Bedingungen anzupassen, bestimmt. Die für den Unternehmer relevanten Regulierungen betreffen insbesondere das Arbeitsrecht sowie das Bau- und Genehmigungsrecht.

7. Die Internationalisierung der Wirtschaft vergrößert das Gewicht des Marktes im gesellschaftlichen Kräftespiel und vermindert das Gewicht des Staates. Die Internationalisierung beruht auf der Liberalisierung und Deregulierung der Märkte und der modernen Kommunikationstechnik. Die zunehmende Liberalisierung des Warenaustausches und des Kapitalverkehrs haben die Volkswirtschaften schon seit dem zweiten Weltkrieg immer enger zusammenwachsen lassen. In den achtziger Jahren brachte die Revolution der Informations- und Kommunikationstechnik einen neuen Integrations Schub. Computer und Satelliten sorgen für einen einheitlichen internationalen Finanzmarkt rund um den Globus.

8. Kapitalanlagen sind heute weit mobiler als Güter. Auch Produktionsunternehmen sind aufgrund der veränderten Technik nicht mehr auf die Konzentration der Produktion an einem Ort angewiesen, um möglichst wettbewerbsfähig produzieren zu können. Für jedes Produkt, ja für jede Komponente eines Produktes, kann heute der weltweit günstigste Produktionsstandort ermittelt werden. Das führt dazu, daß auch immer mehr mittelständische Unternehmen Produkte an mehreren Standorten in der Welt herstellen und vertreiben (horizontale Diversifizierung), oder daß ein in der Bundesrepublik fertiggestelltes Produkt aus Zuliefererteilen aus vielen Ländern der Welt besteht (vertikale Diversifizierung).

9. Alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf nationaler Ebene müssen vor diesem Hintergrund einer fortschreitenden Internationalisierung der Märkte gesehen werden. Der Nationalstaat ist in seinen wirtschaftspolitischen Entscheidungen schon lange nicht mehr autonom. Jede Regierung steht mit anderen Regierungen im Wettbewerb. Sie muß für die Standortbedingungen sorgen, die der wirtschaftlichen Tätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet förderlich sind. Gelingt ihr das nicht, fällt sie in diesen Bemühungen hinter andere Regierungen zurück, so wandert das internationale mobile Kapital – und mit ihm die wirtschaftliche Effizienz – zu anderen Standorten. Direktinvestitionen ermöglichen es den Zuflußländern sowohl ihre Ressourcenbasis zu vergrößern als auch qualitativ zu verbessern, ist mit diesen Investitionen doch auch ein Transfer fortschrittsinduzierter Produktivität verbunden. Die Staaten müssen aufpassen, daß sie beim Standortwettbewerb nicht ins Hintertreffen geraten. Die Internationalisierung der Wirtschaft hat einen politischen Wettbewerb um die besseren Standortbedingungen zur Folge. Viele europäische Nachbarn veranlaßte daher die Vollendung des Binnenmarktes zu wirtschaftspolitischen Reformen, zu einer Senkung von Steuern und Sozialabgaben, einer durchgreifenden Deregulierung und einer moderaten Lohnpolitik.

10. Die Konzeption eines Europa ohne Grenzen ist vermutlich die bedeutendste politische Innovation der letzten Dekade. Die Öffentlichkeit erkennt mehr und mehr, daß mit der Einheitlichen Europäischen Akte der Integrationsprozeß eine neue Richtung eingeschlagen hat, vom perfektionistischen Denken zum Marktpragmatismus. Man konzentrierte sich auf das, was konsensfähig und erreichbar war. Aufgegeben hat man dabei insbesondere den Gedanken, daß die wirtschaftlichen und sozialen Lebensbereiche zunächst weitgehend harmonisiert werden müßten, bevor man an einen Wegfall der Grenzen denken könne. Die Harmonisierungsbemühungen waren über Jahrzehnte im Gestrüpp der Interessen und Bürokratien stecken geblieben, auf ein perfektes Europa wollte man nicht länger warten.

11. Verwirklicht werden sollte bis Ende 1992 nur noch jenes Minimum an gemeinschaftsweiten Regelungen, das im Weißbuch der Kommission konkret aufgelistet ist. Die Kommission hat dabei sowohl auf Harmonisierung als auch auf gegenseitige Anerkennung von Vorschriften gesetzt. Der überwiegende Teil dieser Maßnahmen wurde fristgerecht beschlossen. Wo es bis Ende 1992 zu keiner Einigung kam, kann durch das Äquivalenzprinzip Abhilfe geschaffen werden. Es besagt, daß die einzelnen nationalen

Regelungen von den übrigen Ländern als gleichwertig anerkannt werden müssen. Waren und Dienstleistungen, die im Ursprungsland rechtmäßig produziert und am Markt angeboten werden dürfen, müssen in dieser Form auch in den anderen Ländern Marktzugang haben. Bei ausländischem Bier und anderen Produkten hat das die Bundesrepublik schon akzeptieren müssen, bei ausländischen Teigwaren Italien.

12. Die gegenseitige Anerkennung der Rechtssysteme intensiviert den Wettbewerb, nicht nur für Industrie, Banken, Versicherungen, Transportunternehmen und Handwerk, sondern auch für die nationalen Regierungen, die aufpassen müssen, daß sie beim Standortwettbewerb nicht ins Hintertreffen geraten. Auch die Arbeitsmarktordnung der Bundesrepublik kommt stärker als bisher auf den Prüfstand des internationalen Wettbewerbs.

13. Mit der Vollendung des EG-Binnenmarktes soll der technologische und wirtschaftliche Niedergang der westeuropäischen Staaten im Vergleich zu ihren Hauptkonkurrenten auf dem Weltmarkt, den Vereinigten Staaten und Japan, gestoppt werden. In einer Europäischen Gemeinschaft ohne Binnengrenzen wird die noch bestehende Zersplitterung in zwölf nationale Märkte überwunden sein. Unternehmen aus den EG-Mitgliedstaaten erhalten einen Heimatmarkt mit über 330 Millionen Verbrauchern, der größer ist als der in den Vereinigten Staaten oder Japan und der ihre Chancen im Wettbewerb mit Unternehmen aus Drittländern erhöhen wird. Dies ermöglicht eine effizientere Nutzung der vorhandenen Ressourcen und damit nach von der EG-Kommission vorgelegten Schätzungen mittelfristig „einen Zuwachs des BIP der Gemeinschaft in der Größenordnung von 6%“.<sup>1</sup>

14. Die Äquivalenzstrategie, die auch im Dienstleistungsbereich – etwa bei Banken und Versicherungen – Anwendung findet, trägt wesentlich zur Verwirklichung des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital bei. Im Dienstleistungssektor werden besonders jene Bereiche die Auswirkungen der gegenseitigen Anerkennung von Vorschriften zu spüren bekommen, die bisher am stärksten gegenüber dem gemeinschaftsweiten Wettbewerb geschützt waren, wie Finanzdienstleistungen, Transportwesen, öffentliches Auftragswesen, Telekommunikation. Rechtzeitig auf die Vollendung des Binnenmarktes muß sich jedoch auch die Industrie einstellen, die zwar einerseits von dem größeren und durchlässigeren Markt profitiert, andererseits jedoch nach Wegfall der verschiedenen innergemeinschaftlichen Schranken einem verstärkten Wettbewerb ausgesetzt ist. Insgesamt ist jedoch richtig, daß der bisher überwiegend binnenorientierte Dienstleistungssektor stärker herausgefordert wird als der immer schon außenhandelsintensive Industriesektor. Gerade vom Dienstleistungssektor werden – nach amerikanischem und japanischem Vorbild – starke Impulse für Wachstum und Beschäftigung erwartet.

15. Die Bundesrepublik Deutschland hat durch ihr hohes technisches Know-how und dem damit verbundenen hohen Produktivitätsniveau, ihr vorbildliches Ausbil-

---

<sup>1</sup> Paolo Cecchini, Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden 1988, S. 136.

dungssystem, durch ihre auch in die Industrie hineinreichende mittelständische Struktur, ihr gutes Verkehrs- und Kommunikationssystem, ihren hohen Forschungsstand, ihr hohes Maß an sozialem Frieden, ihrer zentralen geographischen Lage in Europa sowie ihrer stabilen Währung ein vielversprechendes Standortpotential.

Allerdings verhindern enorme steuerliche Lasten auf Investitionen, hohe Arbeitskosten, die Arbeitszeitlücke, vielfältige staatliche Regulierungen und lange Genehmigungsfristen eine optimale Ausnutzung dieser Standortvorteile.

16. So nimmt die Bundesrepublik in der internationalen Rangliste der Besteuerung von Unternehmensgewinnen, die zur Finanzierung von Investitionen im Unternehmen verwendet werden, nach wie vor mit einer Gesamtsteuerbelastung von 66 Prozent den Spitzenplatz ein. Mit einem durchschnittlichen Aufwand von über 40 DM je Arbeitsstunde in der Industrie im Jahr 1991 führt die Bundesrepublik auch bei den Arbeitskosten die Weltrangliste an. Zwar liegt sie beim Direktentgelt mit knapp 22 DM je Arbeitsstunde nur im oberen Mittelfeld, jedoch ist sie bei den Personalzusatzkosten mit rund 19 DM je Arbeitsstunde (86 vH des Direktentgelts) einsamer Spitzenreiter. Die tatsächliche Jahresarbeitszeit ist hierzulande mit knapp 1500 Stunden so kurz wie an keinem anderen Industriestandort auf der Welt. Zum Vergleich: Ein amerikanischer Arbeitnehmer arbeitet rund 1850 und sein japanischer Kollege fast 2140 Stunden im Jahr.

17. Diesen Fakten wird oft entgegengehalten, die Bundesrepublik könne sich all dies leisten, da die Produktivität viel höher ist als die der Konkurrenten. Richtig ist, das westdeutsche Produktivitätsniveau hat einen internationalen Spitzenplatz – Belgien und die Niederlande erreichen allerdings ein höheres Niveau. Der deutsche Produktivitätsvorsprung ist in den letzten Jahren geschmolzen, wichtige Konkurrenten haben aufgeholt und ihren Abstand verringert. Durch moderne Produktionstechniken und freizügigeren internationalen Kapitalverkehr ist es einfacher geworden, auch an anderen Standorten Produktionsanlagen mit ähnlich hoher Produktivität zu errichten.

18. Die entscheidende Frage ist aber, ob der deutsche Produktivitätsvorteil ausreicht, um andere Nachteile wie vor allem die hohen Arbeitskosten auszugleichen. Die Lohnstückkosten, die beide Effekte, nämlich die der Arbeitskosten ebenso wie die der Produktivität, bewerten, zeigen, daß der Produktivitätsvorsprung nicht ausreicht, um den Arbeitskostennachteil zu kompensieren. In keinem Industrieland sind die Lohnstückkosten, das Verhältnis zwischen Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität je Stunde, so hoch wie in der Bundesrepublik. Der deutsche Nachteil gegenüber den meisten Ländern beträgt zwischen 20 und 25 vH.

19. Erhebliche Wettbewerbsnachteile hat die Bundesrepublik auch hinsichtlich der Nutzung ihres Kapitalstocks. Eine Arbeitsmarktumfrage der EG aus dem Jahr 1989 ermittelte, daß in Deutschland die durchschnittliche Nutzungsdauer der Anlagen mit 53 Stunden weit unter dem EG-Durchschnitt von 66 Stunden liegt. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Umfrage des Ifo-Instituts aus dem gleichen Jahr, die sogar eine durchschnittliche Betriebsnutzungszeit von unter 50 Stunden errechnete. Gerade in

einem Land mit kapitalintensiver Produktion wie der Bundesrepublik ist aber eine bessere Auslastung des Produktionsapparates für eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit entscheidend. Längere Maschinenlauf- und Betriebsnutzungszeiten können nur auf dem Wege einer stärkeren Arbeitszeitflexibilisierung erreicht werden.

20. Um Wettbewerbsvorteile neuer Produktionsverfahren und neuer Produkte realisieren zu können, ist für Unternehmen entscheidend, wie lange der eventuell dafür erforderliche Aufbau neuer Produktionsanlagen dauert. Durch das Verwaltungsrecht und die Handhabung der Verwaltungsverfahren hat der Staat Einfluß auf die Dauer dieses Prozesses. Unternehmen klagen aber häufig, daß die Genehmigungsverfahren unerträglich viel Zeit in Anspruch nehmen. Von einzelnen Fällen wird berichtet, in denen es mehr als zwei Jahre dauerte, bis Unternehmen Klarheit darüber hatten, ob ihr Projekt genehmigt würde. Aussagekräftige Statistiken darüber gibt es leider nicht. Eine Behördenstatistik aus Nordrhein-Westfalen zeigt immerhin, daß im Bereich des Immissionsschutzes im Jahre 1988 17 vH der Genehmigungsverfahren länger als ein Jahr dauerten. Wie lange die Verfahren tatsächlich gedauert haben und welches Investitionsvolumen dadurch blockiert wurde, ist unbekannt. Da wir beim Umweltschutz keine Abstriche hinnehmen wollen, sollte wenigstens die Genehmigungspraxis verbessert werden. Denkbar wäre es, für die einzelnen Stufen von Genehmigungsverfahren maximale Fristen festzulegen, die für den Investor Sicherheit schaffen.

21. Die Bundesrepublik hat international eine Vorreiterrolle im Bereich des Umweltschutzes übernommen. Dies ist zwar einerseits zu begrüßen, ist aber auch problematisch, da es Nachteile im Standortwettbewerb mit sich bringt. Seit 1986 stiegen die Umweltschutzausgaben in Westdeutschland weitaus stärker als in allen anderen Industrieländern. Kein anderes Industrieland, mit Ausnahme Österreichs, wandte 1991 gemessen am realen Bruttosozialprodukt soviel für den Umweltschutz auf wie die Bundesrepublik (1,74 vH des BSP). Besonders die Hersteller von umwelt- und energieintensiven Grundstoff- und Produktionsgütern, insbesondere die chemische Industrie, haben unter den hohen Umweltauflagen zu leiden. Der Umweltschutz erfolgt zudem mit Reglementierung und Regulierung durch bürokratische Instrumente und nicht über marktkonforme Maßnahmen wie z. B. emissionsabhängige Lenkungsabgaben.

22. In einem hochindustrialisierten Land wird die Leistungsfähigkeit des Wirtschaftssystems wesentlich durch die Qualifikation der Arbeitskräfte bestimmt. Aus- und Weiterbildung gewinnen als Standortfaktor eine immer größere Bedeutung. Das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem gilt als vorbildlich, jedoch stellt sich aufgrund von Fehlentwicklungen die Frage nach seiner Zukunftsfähigkeit. Wenn auch die Zahlen aufgrund der unterschiedlich langen Ausbildungszeiten nur bedingt miteinander vergleichbar sind, so gibt es doch zu denken, daß es in Westdeutschland seit 1990 mehr Studenten als Auszubildende gibt. Anfang 1992 standen fast 1,8 Mio. Studenten nur 1,65 Mio. Auszubildende gegenüber, in der Folge blieben damals fast 130 000 Lehrstellen unbesetzt. Strebt heute schon jeder Dritte eines Schuljahrgangs den Hochschulabschluß an, sollen es bald gar 40 vH sein. In vielen Ländern ist die Dauer von Schul- und

Studienzeit zudem wesentlich kürzer als in der Bundesrepublik. Um diesen Entwicklungen entgegenzusteuern, muß die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung baldmöglichst realisiert werden. Es müssen mehr Ausbildungswege als bisher entwickelt werden, die alle Möglichkeiten der Förderung nach Leistung und Begabung ausschöpfen, um die Ausbildung im dualen System zu einer attraktiveren Alternative zur akademischen Bildung zu machen. Auch ist zu überlegen, ob qualifizierten Berufspraktikern nach Bestehen eines Auswahlverfahrens nicht der Hochschulzugang ermöglicht werden soll. Um die Ausbildungszeiten zu verkürzen, sollte es möglich sein, daß die Hochschulreife schon nach 12 Schuljahren erworben werden kann.

23. Furore macht eine Studie des MIT über die sogenannte „schlanke Produktion“.<sup>2</sup> Der Erfolg japanischer Unternehmen wird darin zu einem großen Teil dem Umstand zugeschrieben, daß diese mit weniger Fertigungsstunden auskommen, Montagefehler besser ausschalten, die Fertigungstiefe durch Just-in-time-Zulieferungen verringern, die Ausbildung von Mitarbeitern ernster nehmen, Mitarbeiter in Arbeitsgruppen besser motivieren und geringere Abwesenheitsquoten aufweisen als ihre Konkurrenten in den USA und Europa. Da dieses Konzept unter dem Druck der Konkurrenz auf uns übergreift, stellt sich die Frage, inwieweit die Unternehmen es in Deutschland durchsetzen können. Eine Reduktion der Fertigungstiefe hat nur einen größeren Kosteneffekt, wenn die Zulieferer – wie in Japan – erheblich niedrigere Löhne zahlen als die Endproduzenten. In Deutschland läßt das Tarifsysteem eine solche Differenzierung nicht zu. Der Dschungel an arbeitsrechtlichen und gewerbeaufsichtlichen Vorschriften schafft kein gutes Ambiente für eine Schlankheitskur im Produktionsbereich. Häufig ist von Unternehmern zu hören, daß man „lean production“ in Großbritannien oder Spanien eher praktizieren könne als in Deutschland.

24. Bei zukunftssträchtigen Schlüsseltechnologien ist der Rückstand gegenüber Japan und den Vereinigten Staaten größer geworden. Viele Experten sind besorgt, daß daraus eine technologische Abhängigkeit entstehen könnte. Die Antwort sollte auf keinen Fall handelspolitischer Art sein; Handelsschranken und Subventionen richten mehr Schaden an als sie Nutzen stiften. Den Neo-Merkantilismus aus Fernost sollten wir in Europa nicht kopieren. Gefragt ist hingegen marktwirtschaftliche Technologiepolitik. Es geht um den Abbau immer noch vorhandener Technikängste im gesellschaftlichen Umfeld, um bessere Zusammenarbeit zwischen staatlicher Wissenschaft und unternehmerischer Forschung und Entwicklung, um intensivere Ausnutzung der Forschungskapazität, um mehr Risikokapital für Innovationen und um strategische Allianzen von Unternehmen. Durch Erfolg kann man groß werden. Größe allein sichert aber noch keinen Erfolg. Staatliche Interventionen helfen nicht, wenn die eigentliche Ursache des Problems darin liegt, daß den Marktkräften zu viele Fesseln angelegt worden sind. Eine marktöffnende Politik zur Sicherung des Standorts Deutschland muß die Antwort sein.

---

<sup>2</sup> James P. Womack, Daniel T. Jones, Daniel Roos, Die zweite Revolution in der Autoindustrie: Konsequenzen aus der weltweiten Studie aus dem Massachusetts Institute of Technology, 5. Aufl., Frankfurt/Main 1992; vgl. iwd Nr. 49 vom 5. 12. 1991, S. 4f.

25. Die Versuchung, klüger sein zu wollen als der Markt, ist eher größer als kleiner geworden. Die Glorifizierung, die die Marktwirtschaft während des Zusammenbruchs des Sozialismus erfuhr, hat Erwartungen geweckt, die in Anbetracht der realen Probleme zwangsläufig zu Enttäuschungen führen mußten. Der Ruf nach dem Übervater Staat ertönt wieder. Möglicherweise glauben auch viele Politiker, daß sie sich jetzt, wo die kommunistische Bedrohung nicht mehr besteht, einen permissiveren Umgang mit marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien erlauben können. In den neuen Bundesländern wird der Erhalt der „industriellen Kerne“ gefordert. Im Westen soll der japanischen Herausforderung durch Industriepolitik begegnet werden.

26. In dem Vertrag von Maastricht ist die Grundlage für eine europäische Industriepolitik verankert worden. Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu fördern, ist nunmehr Programm der Gemeinschaft. Genau genommen wird industriepolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft, die es auch heute de facto schon gibt, Verfassungsrang beigemessen. Denn das europäische Vertragswerk hat in allen Mitgliedsländern konstitutionelle Wirkung, wenn es einmal ratifiziert ist. Dies erhöht die Gefahr, daß die Hemmschwelle für Interventionen, Dirigismus und Subventionen erheblich sinkt. Die Bestimmungen im Maastrichter Vertrag sind zwar vage gehalten. Aber gerade deshalb lassen sie dem Ministerrat, der Kommission und der Rechtsprechung großen Spielraum. Das Binnenmarktprogramm war ein gewaltiger Sprung in Richtung Marktwirtschaft. Jetzt führen Schritte in die Gegenrichtung.

27. Da die Frage nach der Qualität eines Standortes eine Frage nach den Investitionsbedingungen ist, sind die Auslandsinvestitionen ein wesentlicher Indikator für die Attraktivität des Produktions- und Wirtschaftsstandortes Bundesrepublik. Deutsche Unternehmen tätigen schon seit Jahren ein Mehrfaches an Investitionen im Ausland als Ausländer im Inland. Die deutschen Auslandsinvestitionen sind vor allem seit Mitte der achtziger Jahre stark angestiegen, während ausländische Unternehmen nur geringfügige Investitionen vornahmen. So flossen 1991 Investitionen in Höhe von etwa 28 Mrd. DM zu ausländischen Standorten. Für eine international vernetzte Wirtschaft ist das eigentlich nicht besorgniserregend, zumals als Hauptmotiv nach wie vor Markterschließung und Marktpflege genannt wird. Aber immerhin verläßt inzwischen jede dritte Mark, die im Ausland investiert wird, das Inland, weil der Standort Deutschland ungünstigere Produktionsbedingungen aufwies. Daß es um den inländischen Standort nicht gut genug bestellt ist, zeigt die geringe Lust der Ausländer, in Deutschland Produktionsanlagen aufzubauen oder zu erwerben. Ausländische Investoren legten 1991 lediglich rund 1,2 Mrd. DM im Inland an. Dies muß zu denken geben, angesichts der Tatsache, daß Deutschland der größte Markt in Europa ist, im Hinblick auf die Öffnung der osteuropäischen Märkte eine zentrale Lage hat und die neuen Bundesländer mittel- bis langfristig erhebliche Wachstumspotentiale bieten.

28. Die Standortproblematik ist schon seit Jahren bekannt. Nur fand sie in früheren Jahren in den Medien wenig Resonanz. In den Aufschwungjahren 1988 und 1989 wollte man nicht viel davon wissen. In der Euphorie der deutschen Vereinigung wurde das Problem ganz aus dem Bewußtsein verdrängt. Inzwischen ist klar geworden, daß man



das Thema nicht mehr als Klagelied der Unternehmer abtun kann. Die Medien haben sich darauf gestürzt. „Standort Deutschland“ hat als deutsche Vokabel sogar in den englischen Sprachschatz Eingang gefunden. Die japanische Außenhandelsorganisation Jetro und die amerikanische Handelskammer in Deutschland haben ungeschminkte Analysen vorgelegt. Der Internationale Währungsfonds hat die deutsche Wirtschaftspolitik – bisher der Musterknabe – getadelt und Haushaltskonsolidierung, rapidere Privatisierung durch die Treuhandanstalt sowie Lohnzurückhaltung und Abkehr von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen angemahnt.

29. Warum hat sich die Lage so zugespitzt? Die weltwirtschaftliche Rezession, der schwache Dollar und höhere DM-Zinsen haben die Kernbereiche des deutschen Exports hart getroffen. Im Sog der Wiedervereinigung ist der stolze Leistungsbilanzüberschuß von über 100 Mrd. DM in ein Defizit von fast 40 Mrd. DM umgeschlagen. Die Transferleistung für den Aufbau im Osten Deutschlands und Europas lasten als gewaltige Hypothek auf der westdeutschen Wirtschaft. Wir testen wieder einmal die Belastbarkeit unserer Sozialen Marktwirtschaft.

30. Die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland ist dabei gerade für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern entscheidend. Es ist absehbar, daß für den Aufbau im Osten Deutschlands noch mindestens bis Ende des Jahrzehnts jährliche Transferleistungen in Höhe von mehr als 100 Mrd. DM erforderlich sind. Das ist eine gewaltige Aufgabe. Wenn der westdeutsche Standort aber zu einem schwankenden Boden wird, gefährdet dies die erfolgreiche wirtschaftliche Integration im vereinten Deutschland.

31. Auch diesmal kommt der Tarifpolitik eine Schlüsselrolle zu. Eigentlich wäre bereits im Jahre 1991 größte lohnpolitische Zurückhaltung angebracht gewesen. Für 1992 galt das erst recht. Denn höhere Steuern, Sozialbeiträge und Zinsen belasteten die Unternehmen ohnehin schon. Und für das Engagement im Osten, das kurzfristig kaum Gewinn verspricht, ist mehr Risikokapital erforderlich. Doch haben die Tarifabschlüsse auch 1992 dieser Forderung nicht im notwendigen Maße entsprochen. Zu hoffen ist, daß sich die Tarifabschlüsse in diesem Jahr – nicht zuletzt aus konjunkturellen Gründen – an der Maßgabe lohnpolitischer Vernunft orientieren.

32. Es ist das dritte Mal in der Nachkriegszeit, daß von außen ein größerer Teil des verteilbaren Sozialprodukts abverlangt wird:

- Das erste Mal war dies nach dem Ölpreisschub 1973/74 der Fall, als sich die Ölrechnung um rund 25 Mrd. DM erhöhte (2,5 vH des BSP).
- Der zweite extreme Schock kam mit dem Ölpreisschub 1979/80, als die Ölrechnung wiederum um etwa 25 Mrd. DM stieg (1,8 vH des BSP).
- Was jetzt geschieht, übertrifft alles Vorhergegangene: Im Jahre 1991 mußten allein für den Wiederaufbau von Ostdeutschland rund 125 Mrd. DM (fast 5 vH des westdeutschen BSP) aufgewandt werden; 1992 waren es sogar 150 Mrd. DM (rund 5,5 vH des BSP), Mittel für die östlichen Nachbarstaaten nicht mitgerechnet.

An die beiden Ölpreisschübe schlossen sich jeweils harte Verteilungskämpfe, eine Inflationswelle, eine Rezession und eine wesentlich erhöhte Arbeitslosigkeit an.

33. Wird uns das alles diesmal erspart bleiben? Die Bundesrepublik finanziert die zusätzliche Last überwiegend am Kapitalmarkt, so daß sie zeitlich besser verteilt wird. Aber höhere Zinsen, höhere Steuern und höhere Preise sind nicht ausgeblieben. Zudem führt die Finanzierung über die Kapitalmärkte nicht zu einem Aufheben der Belastung, sondern lediglich zu einem zeitlichen Aufschub. Wird in dieser Situation nicht ein Defekt unserer ansonsten so gut funktionierenden Tarifautonomie sichtbar? Wenn die Tarifparteien etwas an Dritte abgeben sollen, neigen die Gewerkschaften dazu, die ganze Last ihrem Gegenüber hinzuschieben, den Unternehmen, mit den bekannten Folgen für Investitionen und Beschäftigung.

34. Das Urteil der Finanzmärkte über die Qualität der deutschen Wirtschaftspolitik hängt aber nicht nur von der Lohnpolitik, sondern auch vom künftigen Finanzgebaren des Staates ab. Die finanziellen Kraftanstrengungen, die mit der Wiedervereinigung notwendig geworden sind, haben trotz der Steuer- und Abgabenerhöhungen die deutsche Staatsverschuldung erheblich ansteigen lassen. Nachdem die Neuverschuldung des Staates einschließlich der Schattenhaushalte 1991 – gemessen am gesamtdeutschen Bruttozialprodukt – 5,3 vH betrug, hat sie 1992 mit über 7 vH einen neuen Höchststand erreicht. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen bleibt deshalb weiterhin vordringlich. Ein Dauerdefizit nach dem Muster der USA kann sich die Bundesrepublik nicht leisten. Es würde nicht nur den zukünftigen finanzpolitischen Spielraum massiv einschränken, sondern auch die Preisstabilität ernsthaft gefährden. Da die Grenzen der steuerlichen Belastbarkeit erreicht sind, gibt es keine Alternative zu massiven Ausgabenkürzungen.

35. Gerade die Stabilität der D-Mark ist nach wie vor ein positiver Standortfaktor. Bundesbank und Finanzpolitik müssen am Ziel von Stabilität und Konsolidierung auch deshalb festhalten, weil sonst der Standard für die geplante Währungsunion ins Wanken gerät. Eine europäische Währungsverfassung nach dem Vorbild der Deutschen steht auf dem Papier eines internationalen Vertrages. Die künftige europäische Währung wird aber allenfalls so gut sein wie die D-Mark in den nächsten Jahren. Die deutsche Wirtschaftspolitik hat es zu einem guten Teil selbst in der Hand, dafür zu sorgen, daß der Abschied von der D-Mark nicht zu einem Abschied von einer harten Währung wird.

36. Die Bundesrepublik ist nach wie vor ein guter Industriestandort. Aber die Hauptadressaten der Standortdiskussion, der Staat und die Tarifparteien, müssen dafür Sorge tragen, daß dies auch in Zukunft gilt. Die Wirtschaftspolitik wird sich auf ihre klassische Aufgabe zurückbesinnen müssen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland in einem Europa ohne Grenzen wie auch weltweit erhalten zu können: Die Wirtschaftspolitik muß möglichst gute Standortbedingungen schaffen. Zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts besteht in der Bundesrepublik besonderer Handlungsbedarf bei der Finanz- und Steuerpolitik, im Sozialsystem und beim Arbeitsrecht. Angebotspolitische Reformen tun not bei der Unternehmensbesteuerung, der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Arbeitszeit, der Eingrenzung der Personalzusatzkosten, der Deregulierung von Dienstleistungsmärkten und der Straffung der staatlichen Genehmigungspraxis.