
Lutz Hoffmann

Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Vergleich*

Prof. Dr. Lutz Hoffmann, geb. 1934 in Flensburg, Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster, Freiburg und Kiel, ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und lehrt Volkswirtschaft an der FD Berlin.

Die bange oder auch hoffnungsvolle Frage, wie steht es um Deutschland als Standort für Produktion und Investitionen, ist in der deutschen Nachkriegs-

* Überarbeitete Fassung eines Vertrags im Rahmen der Bundesvorstandskommission „Programmatik“ des DGB am 27. April 1993.

geschichte in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen immer wieder gestellt worden. So häufen sich auch in jüngster Zeit die Schlagzeilen, von denen die einen den Standort Deutschland als gefährdet bezeichnen oder die Wettbewerbsposition in Gefahr sehen und andere den Industriestandort Deutschland immer noch für gut halten oder Deutschland sogar als starken Wirtschaftsstandort ansehen.

Worum geht es?

Verständlicherweise taucht die Standortfrage immer dann auf, wenn die Produktions- und Investitionstätigkeit sich verlangsamt, gleichgültig ob dies aus konjunkturellen oder strukturellen Gründen geschieht. Wenn es um die Frage nach dem Standort Deutschland geht, dann kann weder die konjunkturzyklische Verlangsamung noch das Ausscheren einzelner Sektoren aus dem allgemeinen Wachstumsprozeß gemeint sein. Konjunkturen sind das Lebens- element, gewissermaßen das Ein- und Ausatmen jedes Wachstumsprozesses. Der Atemrhythmus kann stärker oder schwächer ausfallen, wozu auch die Konjunkturpolitik wesentlich beiträgt. Die Intensität des Rhythmus sagt aber noch nichts über den allgemeinen Gesundheitszustand der Wirtschaft aus. Erst wenn Atembeschwerden derart auftreten, daß auf einen konjunkturellen Abschwung kein kräftiger Aufschwung mehr folgt, ist Sorge um den wirtschaftlichen Gesamtzustand angebracht.

Wenn einzelne Produktionsbereiche darüber klagen, daß sie über einen längeren Zeitraum hinweg Märkte verlieren und der Kostendruck die Gewinnmargen komprimiert, dann ist das ebenfalls noch kein Grund zur Besorgnis. Es gehört zum wachstumsnotwendigen Strukturwandel, daß Produktionszweige abwandern, deren Erzeugnisse aufgrund günstigerer Lage zu den Rohstoffquellen oder geringerer Lohnkosten andernorts billiger hergestellt werden können. Das gilt für die Herstellung von Massenstahl ebenso wie für den allgemeinen Schiffbau, die Textilindustrie, die Konsumgüterelektronik oder Teile des Automobilbaus. Der Versuch, diesen Abwanderungstrend aufzuhalten, dem die Politiker unter dem Eindruck der - häufig regional konzentrierten - Arbeitsplatzauswirkungen nur allzu leicht erliegen, ist eine der gefährlichsten Wachstumsbremsen der modernen Industriegesellschaft. Er führt zur strukturellen Erstarrung einer Wirtschaft, zieht Beschränkungen des internationalen Handels nach sich und beraubt damit das Land und seine Handelspartner der Vorteile, die der internationale Handel und die damit verbundene Spezialisierungsmöglichkeit bieten.

Ähnlich wie dem Konjunkturabschwung ein Aufschwung folgen muß, so gilt auch für den Strukturwandel, daß Produktionszweige nicht nur ausscheiden dürfen, sondern auch neue entstehen müssen. Wettbewerbsschwäche wird in einer offenen Wirtschaft am ehesten dadurch angezeigt, daß Investoren es nicht mehr reizvoll finden, die durch den Abwanderungsprozeß freigesetzten Ressourcen, vor allem Arbeitskräfte, für neue Produktionszweige zu nutzen. Insofern gibt es einen sehr einfachen Indikator für die Wettbewerbsstärke

oder -schwäche eines Landes: nämlich der auf mittlere Sicht erzielte Beschäftigungsstand oder die Rate der Arbeitslosigkeit, immer unter der Voraussetzung, daß Arbeitsplätze nicht durch Handelsbeschränkungen künstlich erhalten werden. Auf den ersten Blick scheint dieses Kriterium in der Tat den allgemeinen Eindruck darüber, welches wettbewerbsfähige Länder oder Regionen sind und welche nicht, zu bestätigen. Japan hat seit langem eine sehr niedrige Arbeitslosigkeit, die erst in jüngster Zeit etwas zunimmt. Ähnliches gilt für die Schweiz. Vergleichsweise niedrig ist die Arbeitslosigkeit auf mittlere Sicht auch in der Bundesrepublik. Umgekehrt sind Länder mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit Großbritannien, Frankreich, Italien sowie Kanada und Irland.¹

Wo steht Deutschland im internationalen Wettbewerb?

Die empirisch wohl umfassendste Untersuchung, die seit dem Jahre 1980 jährlich zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit erstellt wird, ist der gemeinsam vom Internationalen Management Institut in Lausanne, und dem World Economic Forum in Genf herausgegebene World Competitiveness Report. Der Bericht für 1993 evaluiert insgesamt 56 Länder, darunter 38 wichtige Handelsnationen der Welt sowie erstmalig 18 zentral- und osteuropäische Länder nach 371 Kriterien, die als gewogener Mittelwert eine Rangordnung der Länder nach ihrer gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit ergeben. Darüber hinaus wurden 2160 Antworten führender Manager auf Fragebögen ausgewertet und ebenfalls zu einem Index für die Rangordnung der Länder zusammengefaßt.

Nach beiden Meßzahlen sind von den ersten fünf Ländern drei identisch, allerdings ist die Rangfolge leicht unterschiedlich. Bei den statistischen Indikatoren liegt Japan an erster und die Bundesrepublik an fünfter Stelle. Nach Einschätzung der Manager liegt Dänemark an erster Stelle und die Bundesrepublik an dritter, während Japan erst an vierter Stelle folgt. Nach der Einschätzung der Manager sind unter den ersten fünf auch Neuseeland und die Niederlande vertreten, die bei der statistischen Rangfolge fehlen. Hier sind stattdessen die USA und die Schweiz vertreten. Interessant ist, daß gegenüber dem Vorjahr die Bundesrepublik aufgrund der Vereinigung Deutschlands und der daraus resultierenden Probleme nach beiden Meßzahlen leicht zurückgefallen ist: bei den statistischen Indikatoren von Rang 2 auf Rang 5 und nach Einschätzung der Manager von Rang 2 auf Rang 3.

a) Indikator Außenwirtschaftsposition

Wettbewerbsfähigkeit wird am ehesten durch die Absatzerfolge eines Unternehmens, eines Landes oder einer Region unter Beweis gestellt und wird im allgemeinen eher an Einzelindikatoren festgemacht. Für ein Land mißt man den Absatzerfolg an der Exportentwicklung. Hier waren nun der alten Bundesrepublik bislang kaum Schwächen nachzusagen. Gleichgültig, welche Refe-

¹ Vgl. OECD, Main Economic Indicators, div. Jahrgänge.

renzzahl man wählt, den Export pro Kopf, den Anteil der Exporte am Brutto-sozialprodukt oder auch die Wachstumsrate der Exporte, die Bundesrepublik liegt im Vergleich mit anderen Industrieländern, unter Berücksichtigung der Größenunterschiede, immer ganz vorne.

Als eine der führenden Exportnationen muß die Bundesrepublik auch ihre Märkte für ausländische Anbieter öffnen. Der deutsche Markt gilt weltweit als einer der offensten unter den großen Industrienationen. Dennoch haben die Importe der Bundesrepublik in der Vergangenheit selten das Ausmaß der Exporte erreicht. Die Folge waren hohe Handelsüberschüsse, die den Kurs der D-Mark von Zeit zu Zeit unter erheblichen Aufwertungsdruck setzten. Aufwertungsdruck bedeutet stets, daß die Währung eines Landes für den Kauf seiner Waren und Dienstleistungen oder für die Anlage von Kapital besonders stark nachgefragt wird. Beides kann nicht auftreten, zumindest nicht als längerfristige Tendenz, in einem Land, das geringe Wettbewerbsfähigkeit aufweist.

Da aus den Handelsströmen und der Wechselkursentwicklung bis zum Beginn der neunziger Jahre keine Wettbewerbsschwäche der Bundesrepublik abgeleitet werden kann, stellt sich die Frage, ob der hohe Kapitalexport der Bundesrepublik hierfür ein Indikator sein könnte, wie bisweilen argumentiert wird. Wenn man die Erfolge der Bundesrepublik im Außenhandel als Beweis für die Wettbewerbsstärke der deutschen Wirtschaft ansieht, dann ist dieses Argument aus verschiedenen Gründen in Frage zu stellen. Jeder Außenhandelsüberschuß ist gleichzeitig ein Kapitalexport in gleicher Höhe, weil der Nettozufluß an ausländischer Währung den Erwerb von Forderungen auf ausländisches Vermögen bedeutet. Dabei ist es unerheblich, welche Fristigkeit die Forderungen haben, ob sie also kurz- oder langfristigen Kapitalexport darstellen oder ob sie Finanz- oder Direktinvestitionen sind. Kapitalexport ist also nicht Ausdruck vergleichsweise unattraktiver Investitionsbedingungen im Inland, sondern ein Abbild der hohen Verkaufserfolge deutscher Exporteure im Vergleich zu den Verkäufen ausländischer Exporteure auf dem deutschen Binnenmarkt. Kein Mensch würde auf die Idee kommen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit Japans deswegen in Zweifel zu ziehen, weil Japan aufgrund hoher Überschüsse im Außenhandel permanent Kapital exportiert.

Eine konsequente Anwendung des Kapitalexportkriteriums würde auch zu dem wenig plausiblen Schluß führen, daß mit der deutschen Vereinigung sich die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik nachhaltig verbessert hätte. Eher das Gegenteil ist richtig. Die Leistungsbilanzüberschüsse haben sich nach Berechnungen des DIW seit 1989, dem Jahr mit dem bisher höchsten Leistungsbilanzüberschuß (über 100 Mrd. DM), zurückgebildet und sind seit dem ersten Quartal 1991 negativ. Dementsprechend ist der Kapitalexport zurückgegangen, und Deutschland ist zum Kapitalimportland geworden. Deutschland verschuldet sich gegenüber dem Ausland nicht etwa, weil sich seine Standortqualität deutlich verbessert hätte, sondern weil der Finanzierungsbedarf Ostdeutschlands die nationalen Ressourcen so stark in Anspruch nimmt, daß

die im vereinten Deutschland getätigten Investitionen nicht mehr allein aus der inländischen Ersparnis finanziert werden können.

b) Direktinvestitionen

Unter den internationalen Kapitaltransaktionen werden die Direktinvestitionen als Indikator für die Attraktivität eines Standorts häufig besonders hervorgehoben, weil sich mit den Direktinvestitionen eher ein unmittelbares unternehmerisches Engagement verbindet als mit Finanzinvestitionen. Wie beim gesamten Kapitalexport ist die Bundesrepublik auch bei den Direktinvestitionen Nettokapitalexporteur. Empirische Untersuchungen zeigen, daß die Entwicklung des Saldos der Direktinvestitionen dem Saldo der gesamten Kapitaltransaktionen mit gewisser Verzögerung folgt.² Das hat im wesentlichen zwei Gründe.

Erstens: Direktinvestitionen benötigen in der Regel eine sorgfältigere Vorbereitung als Finanztransaktionen, weil sie im Unterschied zu den letzteren nicht leicht und häufig nicht ohne Verlust wieder rückgängig gemacht werden können. Die durch hohen Nettokapitalexport akkumulierten Finanzvermögen im Ausland werden daher erst Zug um Zug in Realinvestitionen umgesetzt. So erklärt es sich auch, daß der Saldo der Direktinvestitionen durchaus noch weiter steigen kann, wenn der Saldo der Nettofinanztransaktionen bereits wieder abnimmt, wie es sowohl in der Bundesrepublik als auch in Japan beobachtet werden kann.

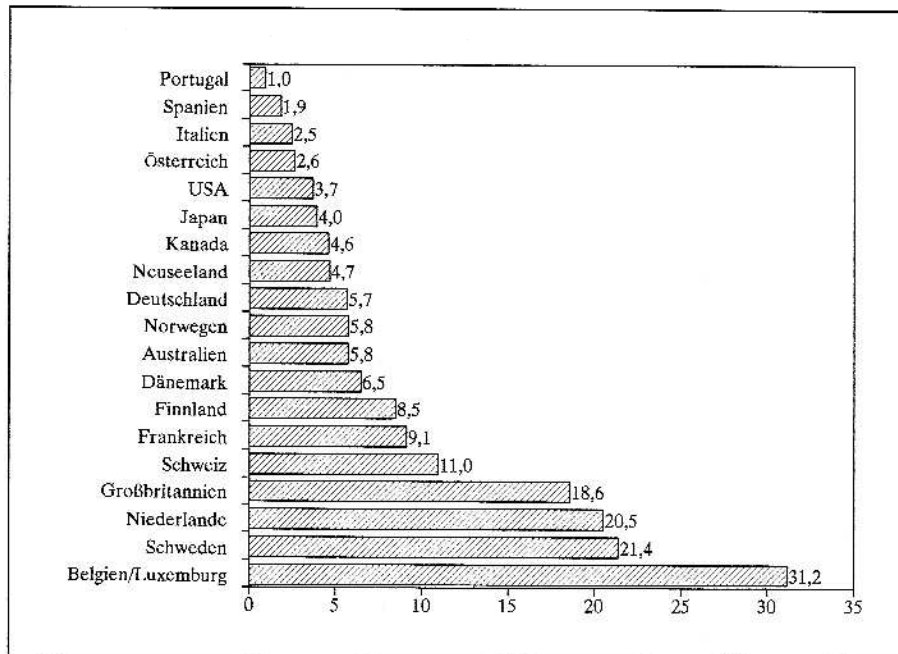
Zweitens: Zwar nutzen Unternehmen mit Direktinvestitionen auch Kostenvorteile im Ausland. Das gilt besonders für die Lohnveredlung in Ländern mit niedrigen Arbeitskosten. Der weitaus größere Teil der Direktinvestitionen diene aber bislang der Sicherung und dem Ausbau von Absatzmärkten. Insofern muß ein Land, das wie die Bundesrepublik hohe und steigende Exporte realisieren will, seine Absatzmärkte im Ausland durch Direktinvestitionen schaffen und erhalten.

Wenn ein positiver Saldo der Direktinvestitionen im Ausland über einen längeren Zeitraum fortbesteht, dann muß das Vermögen des Inlands im Ausland größer werden als das Auslandsvermögen im Inland. Für die Bundesrepublik ist das seit 1981 der Fall. In Japan und Großbritannien ist es nicht anders. Setzt man die Auslandsinvestitionen zu den Exporten in Beziehung, dann nehmen sich die deutschen Direktinvestitionen im Ausland vergleichsweise bescheiden aus. Im Vergleich zu den Exporten erreicht das Auslandsengagement der Bundesrepublik erst ein Drittel desjenigen der USA und Japans und erst ein Fünftel von dem Großbritanniens. Ähnliches gilt für die Direktinvestitionen in Relation zu den inländischen Bruttoinvestitionen (vgl. Abbildung 1). In Deutschland sind im Zeitraum 1987 bis 1991 nur knapp 6 Prozent der inländischen Kapitalbildung im Ausland investiert worden, in Großbritannien dagegen knapp 19 Prozent und den Niederlanden 21 Prozent, in der Schweiz

² Vgl. dazu DIW-Wochenbericht 14/92, S. 170 ff.

11 Prozent und in Frankreich 9 Prozent. Deutsche Investoren haben also keineswegs in besonders starkem Ausmaß dem Inland den Rücken gekehrt.

Abbildung 1: **Direktinvestitionen im Ausland 1987 bis 1991**
(in Prozent der inländischen Bruttoinvestitionen)



Quelle: The World Competitiveness Report 1993, 13th Edition.

DIW 1/94

Häufig wird argumentiert, daß innerhalb der Europäischen Union Großbritannien ein sehr viel attraktiverer Investitionsstandort sei, weil es deutlich mehr Direktinvestitionen anziehe als die Bundesrepublik. Ähnliches gelte, wenn auch in deutlich geringerem Ausmaß, für andere Länder der Europäischen Gemeinschaft. In der Tat ist der Beitrag ausländischer Direktinvestitionen zur inländischen Kapitalbildung in einigen Ländern im Zeitraum 1987 bis 1991, insbesondere Belgien, Großbritannien und den Niederlanden, mit über 10 Prozent sehr hoch, während er in der Bundesrepublik lediglich bei 1,3 Prozent liegt und in Japan bei 0,17 Prozent.³ Das beweist jedoch noch nicht die Standortstärke der anderen europäischen Länder. Wenn beispielsweise in Großbritannien ausländische Investitionen 14 Prozent zur inländischen Kapitalbildung beitragen, britische Investitionen im Ausland aber knapp 19 Prozent der Kapitalbildung ausmachen, dann sieht man, daß hier mehr ab- als zufließt. Prozentual ist der Negativsaldo für Großbritannien größer als für die Bundesrepublik.

³ The World Competitiveness Report 1993, S. 407.

Standortfaktoren

Zu den Faktoren, die am häufigsten als standortschädigend für die Bundesrepublik genannt werden, zählen die Lohnkosten, die Steuerbelastung und der Umweltschutz. Positiv eingeschätzt werden hingegen die wirtschaftliche und politische Stabilität, die Rechtssicherheit, die gute Infrastruktur und die Qualifikation der Arbeitskräfte.

a) Lohnkosten und Produktivität

Die umfassendste Meßgröße für die Veränderungen der Kostenbelastung einer Wirtschaft sind die Lohnstückkosten. In sie gehen sowohl die gesamten Arbeitskosten je Arbeitnehmer wie die Arbeitsproduktivität ein. Zu den Arbeitskosten zählen außer dem Bruttolohn, Sonderzahlungen wie 13. Monatsgehalt und Urlaubsgeld, Vergütungen für arbeitsfreie Tage einschließlich Krankheittage, Aufwendungen für Vorsorgeeinrichtungen wie Sozialversicherung und betriebliche Altersversorgung sowie sonstige Kosten. Die Arbeitsproduktivität reflektiert neben der Qualifikation und Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers die Kapitalausstattung des Arbeitsplatzes und die durch Forschungs- und Entwicklungsausgaben in der Vergangenheit begründete Modernität des Kapitals. Alle diese Faktoren brauchen also im Grunde nicht gesondert untersucht zu werden.

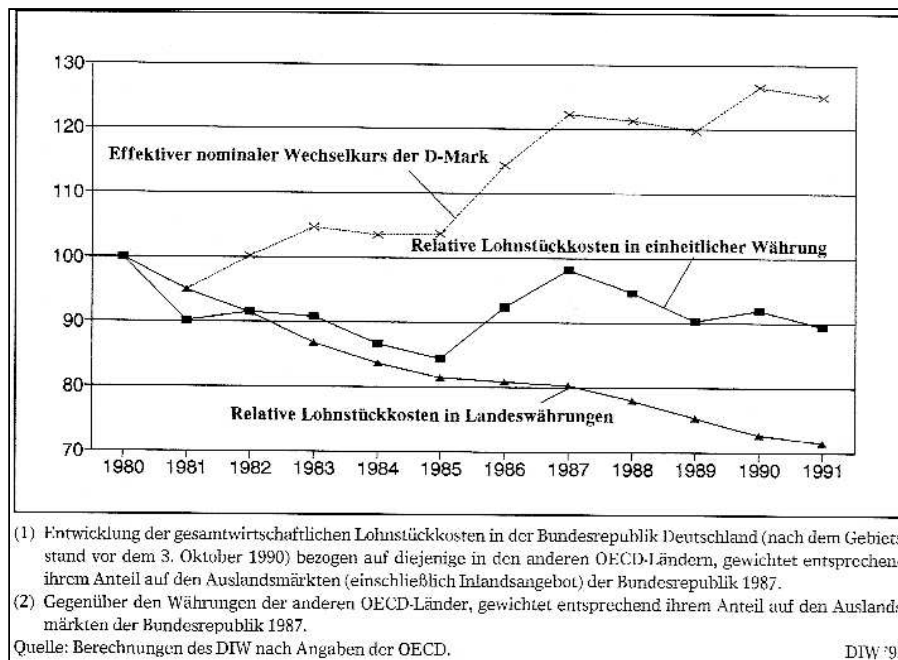
Lohnstückkosten lassen sich nicht ohne weiteres international vergleichen, weil sich die Wechselkurse im Zeitablauf verändern und daher der Zeitpunkt des Vergleichs das Ergebnis nachhaltig beeinflussen kann. Wenn es um Veränderungen der Standortqualität geht, spielen aber auch die absoluten Vergleiche keine so große Rolle, sondern eher die Veränderungen der Lohnstückkosten in einem Land im Vergleich zu denen in anderen Ländern. Die beiden entscheidenden Indikatoren dabei sind die relativen Lohnstückkosten, gemessen in jeweiligen Landeswährungen, und die Lohnstückkosten in einheitlicher Währung, wodurch Wechselkursveränderungen miteingefangen werden.

Nach Berechnungen des DIW haben sich die Lohnstückkosten für Güter des verarbeitenden Gewerbes in der Bundesrepublik Deutschland, bezogen auf diejenigen in den anderen OECD-Ländern, zwischen 1980 und 1990 nicht nennenswert verändert.⁴ Etwas anders sieht das Bild aus, wenn in einheitlicher Währung gerechnet wird, weil sich dann vor allem die starken Veränderungen des Dollarkurses bemerkbar machen. Danach lagen die Lohnstückkosten 1985 um 10 Prozent niedriger und 1990 um 15 Prozent höher als 1980. Die zeitweise Verbesserung oder Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit ist also nicht so sehr auf eine Abschwächung oder Beschleunigung der Lohnstückkostenentwicklung in der Bundesrepublik im Vergleich zu ihren Handelspartnern zurückzuführen als vielmehr auf die relativ starken Schwankungen des Kurses der D-Mark gegenüber Drittwährungen, insbesondere dem Dollar.

⁴ Vgl. dazu DIW-Wochenbericht 11/92, S. 122.

Eine Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten in der Bundesrepublik Deutschland zeigt, im Unterschied zum verarbeitenden Gewerbe, für den Zeitraum 1980 bis 1991 einen Rückgang um fast 30 Prozent (vgl. Abbildung 2). Wird in einheitlicher Währung gerechnet, haben sich die Lohnstückkosten dagegen nicht so dramatisch verändert. Sie lagen 1991 zwar niedriger als 1980, aber in etwa auf dem Niveau des Jahres 1983 bzw. 1989.

Abbildung 2: **Relative Lohnstückkosten (1) der Bundesrepublik**
Deutschland und effektiver nominaler Wechselkurs der D-Mark (2)



So wenig sich für die Vergangenheit größere Fehlentwicklungen feststellen lassen, so problematisch ist die Lohnkostenentwicklung im Gefolge der deutschen Vereinigung. Dabei handelt es sich einmal um das tarifpolitische Ignorieren der deutschen Vereinigung bei Lohnabschlüssen für Westdeutschland, zum anderen um die unter Wettbewerbsgesichtspunkten katastrophale Entscheidung, die Tariflöhne in Ostdeutschland denen in Westdeutschland rasch anzupassen, und schließlich um den Versuch des Staates, Kosten der Vereinigung auf die Lohnnebenkosten umzulegen.

In der deutschen Tarifpolitik gab es immer einen Konsens, daß die Löhne entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung zuzüglich des bei vernünftiger Lohnpolitik zu erwartenden Preisanstiegs erhöht werden sollten. Diese Formel stellt sicher, daß der Anstieg der Lohnstückkosten moderat bleibt und weder die Gewinne noch die Löhne unangemessen

stark gedrückt werden. 1991 und 1992 wurden jedoch die vergleichsweise hohen Gewinnsteigerungen in Westdeutschland in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zum Anlaß genommen, über diese Lohnleitlinie hinausgehende Lohnerhöhungen zu verlangen, die angesichts der guten Konjunktur auch durchgesetzt werden konnten.

Diese Verteilungskorrektur in der Spätphase eines Konjunkturaufschwungs ist normalerweise nicht dramatisch. Sie führt allerdings zu einem Konflikt zwischen Lohn- und Geldpolitik, weil die Geldpolitik den inflationären Wirkungen eines Anstiegs der Lohnstückkosten durch einen restriktiven Kurs zu begegnen versucht. Die Zinsen steigen infolgedessen, die Investitionsneigung schwächt sich ab und der Konjunkturabschwung wird eingeleitet.

Die Geldpolitik sah Gefahren für die Preisstabilität nicht nur von der Lohnpolitik, sondern auch von dem raschen Anstieg des Defizits der öffentlichen Haushalte ausgehen. Dies bestärkte die Bundesbank in ihrer Hochzinspolitik, die zu einer Aufwertung der D-Mark führte, was den Druck auf die Investitionen weiter verstärkte. Während die Budgetdefizite eine unvermeidliche Konsequenz der deutschen Währungsunion waren, hätte der Konflikt mit der Geldpolitik durch gemäßigte, weniger auf Verteilungskorrektur ausgerichtete Lohnerhöhungen entschärft werden können. Damit wäre der durch die Vereinigung herbeigeführten Ausnahmesituation besser Rechnung getragen worden. Aber nicht nur die Anhebung der Löhne als solche, sondern auch die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland durch Anhebung der Beitragssätze der Arbeitslosenversicherung in Westdeutschland hat die Lohnkosten nach oben getrieben und es den Gewerkschaften schwer gemacht, die Arbeitnehmer im Westen durch geringere Lohnerhöhungen zusätzlich zu belasten. Insofern ist auch die Politik nicht unbeteiligt daran, daß sich die Lohnstückkosten in den Jahren 1991 und 1992 besonders kräftig erhöhten.

Die vereinbarte Angleichung der Tariflöhne im Osten an die Tariflöhne im Westen bis zur Mitte dieses Jahrzehnts sprengt alle bisher gültigen Vorstellungen einer wachstumsorientierten und stabilitätsgerechten Tarifpolitik. Produktivitäts- und Kostenüberlegungen waren bei diesen Entscheidungen ausgeblendet. Angeblich war die Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern für den Produktions- und Beschäftigungsverlauf irrelevant, weil Neuinvestoren ohnehin mit den in Westdeutschland geltenden Löhnen rechnen würden. Dabei hatte man offensichtlich schon die gesamte existierende ostdeutsche Industrie geistig abgeschrieben. Denn für deren Überleben war sehr wohl die Lohnentwicklung von zentraler Bedeutung, weil sie ihre Lohnstückkosten steil nach oben trieb.

In Westdeutschland ist zwischenzeitlich die Lohnpolitik auf einen stabilitätsgerechten Kurs eingeschwenkt, ohne daß die Geldpolitik dem angemessen Rechnung getragen hätte. Sowohl was Löhne wie auch Arbeitszeit anbelangt, haben die Arbeitnehmervertreter ein hohes Maß an Bereitschaft zur Anpas-

sung an die veränderten Rahmenbedingungen bewiesen. Es ist schon jetzt abzusehen, daß bei wieder etwas besserer Konjunktur die Lohnstückkosten deutlich sinken werden und sich dann erneut ein (vorübergehender) Kostenvorsprung gegenüber unseren Handelspartnern einstellen wird. Das betrifft allerdings lediglich die Anbieter im Westen. Im Osten bedarf es noch erheblicher Produktivitätssteigerungen, bis die Lohnstückkosten auf ein wettbewerbsfähiges Niveau hinuntergeschleust sind. So lange wird Ostdeutschland insgesamt ein Standortproblem haben, auch wenn es in einzelnen Bereichen bereits positive Entwicklungen zu verzeichnen gibt.

b) Steuern und öffentliche Haushalte

Der zur Zeit wohl beliebteste Diskussionspunkt in der Standortdebatte sind die Steuern und hier insbesondere die Unternehmenssteuern. Behebt ist das Argument der aus Wettbewerbsgründen notwendigen Steuersenkung unter anderem deshalb, weil niemand gerne Steuern zahlt, sei er Unternehmer oder Privater, und weil der Bürger ohnehin die Auffassung vertritt, daß die Steuern zu hoch sind, zumal er viele Leistungen des Staates für selbstverständlich ansieht und daher nicht mehr zur Kenntnis nimmt. Das gilt für gute Straßen ebenso wie für eine qualifizierte Ausbildung der Kinder oder die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit.

Die Frage, ob Steuern in einem Land zu hoch oder zu niedrig sind, läßt sich nicht allein mit dem Hinweis auf die Steuersätze in anderen Ländern beantworten, sondern hängt auch ganz wesentlich davon ab, welche staatliche Leistung der Privatmann ebenso wie der Unternehmer für seine Steuern erhält. Generell niedrige Steuern nützen einem Land im internationalen Wettbewerb nicht sehr viel, wenn die Ausbildung seiner Arbeitskräfte schlecht (wie zum Beispiel in den USA) und die Infrastruktur insgesamt unzureichend ist. Der Standort Ostdeutschland ist nicht zuletzt deswegen vergleichsweise schlecht, weil die ehemalige DDR in sträflicher Weise die Erhaltung und den Ausbau der Infrastruktur vernachlässigt hat. Ein Vergleich der Steuerbelastungen allein, wie er immer wieder angestellt wird, ist daher im Grunde unangemessen. Die wichtigsten Argumente zur Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern lassen sich in drei Thesen zusammenfassen:

These 1: Die Belastungsquote der deutschen Wirtschaft mit Steuern und Sozialabgaben ist überdurchschnittlich hoch.

Nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft und der Deutschen Bundesbank ist die Abgabenquote, gemessen als Anteil der Steuern und Sozialabgaben am Bruttosozialprodukt, in den USA am niedrigsten.⁵ Die Bundesrepublik lag 1990 innerhalb Europas nach Großbritannien und Italien an dritter Stelle. Bei der Steuerquote - also ohne Sozialabgaben - rangierte die Bundesrepublik in Europa nur marginal hinter Frankreich auf dem zweitnied-

⁵ Vgl. dazu IW-trends 2/92 und Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 3/93.

rigsten Platz. Zwischen 1990 und 1992 ist die deutsche Abgabenquote um über 3 Prozentpunkte und die Steuerquote um 1,5 Prozentpunkte gestiegen. Nach der Abgabenquote nimmt die Bundesrepublik jetzt den vierthöchsten Rang ein, während die Steuerquote immer noch unter dem Durchschnitt liegt. Das wird sich allerdings in diesem und dem kommenden Jahr nochmals zuungunsten der Bundesrepublik ändern, da weitere Steuer- und Abgabebelastungen anstehen. Aber auch im Ausland muß angesichts hoher Budgetdefizite mit zusätzlichen fiskalischen Belastungen des Bürgers gerechnet werden.

These 2: Die Steuerlast in der Bundesrepublik hat zugenommen, bei unseren Handelspartnern hingegen abgenommen.

Tatsächlich hat die Abgaben- und Steuerlast in der Bundesrepublik in den achtziger Jahren leicht abgenommen und erst in jüngster Zeit zugenommen, während die Abgabenquote bei den meisten unserer Handelspartner bereits in den achtziger Jahren zugenommen hat, zum Teil sogar recht kräftig. In diesem Jahr werden Abgaben- und Steuerquote unter anderem wegen der Mehrwertsteuererhöhung nochmals zunehmen. Die Gewinnsteuern, gerechnet als veranlagte Einkommensteuer, nichtveranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer, in Relation zu den Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen haben sich in den achtziger Jahren deutlich vermindert, was nicht zuletzt auf die Korrekturen bei der Unternehmensbesteuerung zurückzuführen ist.⁶ Umgekehrt hat sich der Anteil der Lohnsteuern an den Lohneinkommen tendenziell erhöht, wobei es allerdings ab 1990 wieder zu einer leichten Entlastung gekommen ist.

These 3: Bei einem Vergleich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind die Unternehmenssteuern, vor allem die Grenzsteuersätze, und nicht die steuerliche Belastung insgesamt von entscheidender Bedeutung.

Über die Unternehmenssteuern hat das DIW im Jahre 1989 ein im Auftrage des Bundeswirtschaftsministers erstelltes Gutachten veröffentlicht, das im Ergebnis keine überdurchschnittliche Gesamtbelastung der deutschen Unternehmen mit Steuern feststellen konnte.⁷ Vergleichsweise hohe Spitzensteuersätze gehen in der Bundesrepublik mit einer durch zahlreiche Absetzungsmöglichkeiten niedrigen Bemessungsgrundlage einher, so daß im Ergebnis die durchschnittliche Belastung im internationalen Vergleich eher im Mittelfeld liegt. Dieses Ergebnis wurde in der Öffentlichkeit heftig kritisiert, in der Sache aber nicht widerlegt. Das Institut der deutschen Wirtschaft sah die Einzelkomponenten zwar etwas anders, kam aber letztlich zu der gleichen Aussage, wenn es feststellte: „Die Bundesrepublik liegt sowohl hinsichtlich Spitzensteuersatz als auch Bemessungsgrundlage im Mittelfeld der hier beobachteten 17 Länder.“⁸

⁶ Vgl. dazu DIW-Wochenbericht 11/92, S. 124.

⁷ Die Besteuerung der Unternehmensgewinne - Sieben Industrieländer im Vergleich. Von Bernhard Seidel, Fritz Franzmeyer, Joachim Volz und Dieter Teichmann. Beiträge zur Strukturforchung, 10/1989.

⁸ IW-trends2/92,S.38.

Mit dem Standortsicherungsgesetz hat die Bundesregierung die Spitzensätze der Körperschaftssteuer und der Einkommenssteuer drastisch gesenkt. Ob diese Form der Unternehmensteuerreform sinnvoll ist, wird allerdings umstritten bleiben. Ein nicht zu niedriger Spitzensatz bei gleichzeitig hohen Absatzmöglichkeiten (enger Bemessungsgrundlage) wurde bislang eigentlich immer als ein besonderer Anreiz für steuersparende Investitionen angesehen. Nicht umsonst hatte Japan mit 65 Prozent neben Dänemark den mit Abstand höchsten Spitzensteuersatz in der Einkommensteuer unter den westlichen Industrienationen. Bei den Spitzensätzen für unausgeschüttete Gewinne lag Japan eher im oberen Drittel. Es ist auch auffallend, daß der hohe Spitzensteuersatz Dänemarks ausländische Investoren offensichtlich nicht davon abhält, dieses Land als einen besonders guten Investitionsstandort zu nennen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß mit der Besteuerung in der Bundesrepublik bislang nicht so viel im argen lag, wie in der Öffentlichkeit manchmal der Eindruck vermittelt wurde. Das hat sich allerdings in jüngster Zeit geändert. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der deutschen Vereinigung hatten deutlich höhere Steuern und Abgaben zur Folge.

Die Finanzierung der deutschen Einheit birgt nicht nur bei der Steuergestaltung Risiken, sondern auch im Hinblick auf Verschiebungen in der Ausgabenstruktur zugunsten konsumptiver und zu Lasten investiver Ausgaben. Die zu späte Erkenntnis der politischen Entscheidungsträger, daß die Krise in Ostdeutschland nicht allein durch die Einführung der Marktwirtschaft bewältigt wird, hat die frühe Bereitstellung von öffentlichen Investitionsmitteln und die Einführung vereinfachter Investitionsverfahren verhindert. Die Folge ist, daß jetzt mehr Menschen als notwendig in den neuen Bundesländern arbeitslos geworden sind und ein großer Teil der vom Westen nach Osten geleisteten Transferzahlungen der Einkommenserhaltung und nicht den Investitionen dient. Im Westen droht andererseits die Gefahr, daß die Einsparungsmaßnahmen zuerst die öffentlichen Investitionen treffen, weil damit Besitzstände am wenigsten angegriffen werden. Wenn die öffentlichen Einnahmen vermehrt der Aufrechterhaltung privater Einkommen dienen und weniger den öffentlichen Investitionen und der Ausbildung, dann hat das negative Konsequenzen für den Standort Deutschland. Höhere Steuern würden einem geringeren Gegenwert an standortrelevanten Leistungen gegenüberstehen, was auf mittlere Sicht nicht ohne Konsequenzen für die deutsche Wettbewerbsfähigkeit bleiben kann.

Neben den Lohnkosten und den Steuern werden eine Reihe anderer Faktoren mit unterschiedlicher Betonung in der öffentlichen Diskussion aufgeführt. Dazu gehören die hohen Kostenbelastungen durch Umweltschutzaufgaben ebenso wie eine gegenüber den Wettbewerbern teure Stromversorgung. Es steht außer Zweifel, daß zusätzliche Kostenbelastungen, die in anderen Ländern nicht eingeführt werden, kurzfristig eine Benachteiligung der deutschen Industrie darstellen. Man darf aber auch nicht übersehen, daß

zum Beispiel eine Verbesserung der ökologischen Situation in der Bundesrepublik auch die Attraktivität für moderne Produktionszweige im Hochtechnologie- und Dienstleistungsbereich erhöht. Darüber hinaus zeigt das deutsche Beispiel besonders deutlich, daß in Ländern mit hohen Umweltschutzanforderungen die Umweltschutzindustrie rasch expandiert und dadurch einen langfristigen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Nachzüglern in anderen Ländern gewinnt. Damit wird aus dem kurzfristigen Nachteil ein langfristiger Wettbewerbsvorteil.

Resümee

Auch bei Betrachtung einiger ausgewählter Standortfaktoren bestätigt sich der Gesamteindruck des „World Competitiveness Report 1993“, nach dem die alte Bundesrepublik in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ganz oben rangierte. Allerdings besteht keine Veranlassung zur Selbstgefälligkeit, denn im Vergleich zum Vorjahr hat die Bundesrepublik - vor allem aufgrund der Vereinigungsprobleme — einiges an Boden verloren. Die deutsche Vereinigung hat die Bundesrepublik mit bislang nicht gekannten Struktur- und Finanzierungsproblemen konfrontiert, die auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft belasten. Die Wirtschaftspolitik ist jetzt gefordert, dafür zu sorgen, daß diese Belastungen nicht in eine langfristige Wettbewerbschwäche münden. Der Schlüssel dazu ist eine auf kräftiges Wachstum und rationelle Verwendung öffentlicher Mittel ausgerichtete Politik, da nur dadurch die Strukturkrise im Osten in angemessener Zeit überwunden werden kann.