

Deutschland: Exportweltmeister von Arbeitsplätzen – Mythos oder Wirklichkeit?



EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK

Wirtschafts- und sozialpolitisches
Forschungs- und Beratungsinstitut der
Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik

Reihe: „Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik“

Nr. 2

**Deutschland: Exportweltmeister von Arbeitsplätzen –
Mythos oder Wirklichkeit?**

Eine Veranstaltung
der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 1. Dezember 2005 in Leipzig

Herausgegeben vom
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei
Juli 2006
ISBN 3-89892-496-3

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	1
1. Produktionsverlagerung ins Ausland – Wohl oder Wehe für den deutschen Arbeitsmarkt?	9
1.1 Das theoretische und empirische Wohl der Globalisierung	9
1.2 Konsequenzen für den Wirtschaftsstandort Deutschland und für den Arbeitsmarkt	16
1.3 Das Wohl und Wehe der Globalisierung variiert in der Praxis	18
2. Globalisierung und Standortpolitik in der unternehmerischen Praxis	28
2.1 Die Situation von Unternehmen im globalisierten Deutschland	28
2.2 Standortfaktoren von Unternehmen	30
3. Soll und wie kann der Arbeitsplatzexport gestoppt werden?	36
3.1 Politische Handlungsoptionen	36
3.2 Betriebliche Handlungsoptionen	41
3.3 Die Rolle der Steuerpolitik – Wird der Arbeitsplatzexport subventioniert?	42
3.4 Steuerpolitische Handlungsempfehlungen	48
3.5 Lasst die Billigjobs doch gehen! – Flucht nach vorne zu höherwertigen Arbeitsplätzen?	53
Moderatoren und Referenten, Tagungsplanung und –organisation, Verfasserin der Broschüre	60
Veranstaltungsreihe „Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik“, bisher erschienen in der Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“	62

Vorwort

Deutschland liegt nicht nur beim Export von Waren und Dienstleistungen weltweit auf einem Spitzenplatz. Manche behaupten, es sei auch Weltmeister im Export von Arbeitsplätzen und führen die hohe Arbeitslosigkeit darauf zurück, dass deutsche Unternehmen im Zuge der Globalisierung und EU-Osterweiterung angeblich massenhaft Arbeitsplätze und Wertschöpfung nach Osteuropa und Asien verlagern.

Tatsächlich führen die Liberalisierung des Kapital- und Warenverkehrs und die zunehmende Niederlassungsfreiheit zu wachsender internationaler Standortkonkurrenz. Die Unternehmen fertigen dort, wo eine Produktion die meisten Vorteile bringt – sei es weil die Lohnkosten und Steuern so niedrig sind, sei es weil neue Absatzmärkte locken.

Ob diese Verlagerungen aber in dem in der Öffentlichkeit oft dargestellten Ausmaß geschehen und wie diese Entwicklung generell zu bewerten ist, darüber gehen die Meinungen ebenso weit auseinander wie über die Frage, wie die Globalisierung gesteuert werden kann.

Auf der Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 01. Dezember 2005 in Leipzig mit dem Titel „Deutschland: Exportweltmeister von Arbeitsplätzen – Mythos oder Wirklichkeit?“ wurde die Frage nach dem „Wohl oder Wehe“ der Globalisierung sehr differenziert beantwortet. Während Unternehmen und Gewerkschaften die deutsche Wirtschaft einem verschärften internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen, überwiegen aus Sicht der Wissenschaft und der öffentlichen Verwaltung die positiven Effekte der Produktionsverlagerung. Im Erfolgsfall schaffe die Verlagerung von Wertschöpfungsprozessen ins Ausland zusätzliche Arbeitsplätze im Inland, denn das Auslandsengagement mache die in Deutschland verbleibenden Arbeitsplätze rentabler.

Die auf der Veranstaltung diskutierten Handlungsoptionen reichen von Anpassungen auf betrieblicher Ebene über Forderungen, die steuerliche Subventionierung des Arbeitsplatzexports abzuschaffen bis hin zu Vorschlägen, die „Billigjobs“ ungehindert ins Ausland gehen zu lassen und sich auf die Schaffung höherwertiger Arbeitsplätze zu konzentrieren.

Die Diskussionen und Ergebnisse der Tagung sind im vorliegenden Band zusammengefasst. Für die Konzeption und Durchführung der Veranstaltung war Hannelore Hausmann zuständig, für das Tagungssekretariat Margit Durch, beide vom wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik. Die Tagungsdokumentation wurde von Jutta Winters, Diplom-Politologin aus München erstellt.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Experten aus Wissenschaft, öffentlicher Verwaltung, unternehmerischer Praxis, Gewerkschaften, Unternehmensverbänden und interessierte Bürgerinnen und Bürger zeichnen ein differenziertes Bild Deutschlands in der globalen Welt. Aus Sicht der Wissenschaft ebenso wie aus Sicht der öffentlichen Verwaltung überwiegen die positiven Aspekte. Unternehmen und Gewerkschaften sehen die deutsche Wirtschaft hingegen einem verschärften internationalen Wettbewerb und geringer Binnennachfrage ausgesetzt. Die diskutierten Reaktionsmöglichkeiten beinhalten sowohl Anpassungen auf betrieblicher Ebene als auch unternehmensübergreifende Kooperationen. Die politischen Handlungsoptionen reichen von Vorschlägen zu Steuerrechtsänderungen bis hin zu Forderungen, unrentable Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe ungehindert ins Ausland gehen zu lassen, die Arbeitsplatzverlierer zu kompensieren und sich auf die Schaffung gewinnträchtiger Arbeitsplätze zu konzentrieren.

Das Wohl der Globalisierung – aus theoretischer Perspektive

Aus Sicht eines Wissenschaftlers erklärt die Theorie multinationaler Konzerne die Effekte der Globalisierung auf die deutsche Wirtschaft und den deutschen Arbeitsmarkt realitätsnäher als die traditionelle Außenwirtschaftstheorie. Die traditionelle Außenwirtschaftstheorie geht davon aus, dass internationale Güterströme (Handel) und internationale Faktorwanderungen (Kapital, Investitionen und Arbeit) dazu dienen, internationale Unterschiede in den Faktorkosten auszugleichen. Im Gegensatz dazu nimmt die Theorie multinationaler Konzerne an, dass Unternehmen Wertschöpfungsprozesse ins Ausland verlagern, um Headquarter Services¹, wie z.B. technologische Entwicklungen, weitgehend kostenneutral auf ausländische Unternehmenssitze auszuweiten. Ein Lohnkostenvorteil allein reiche als Voraussetzung für eine erfolgreiche Verlagerung daher nicht aus. Es müsse ein technologischer Vorteil hinzukommen. Die Investitionsflüsse wandern der Theorie multinationaler Konzerne zufolge in hochentwickelte Länder und in technologieintensive Branchen.

Die Wirkung der Globalisierung auf den Arbeitsmarkt bewerten die Diskutanten als zweischneidig. Im Erfolgsfalle schaffe die als Offshoring bezeichnete Verlagerung von Wertschöpfungsprozessen ins Ausland zusätzliche Arbeitsplätze im Inland. Denn

¹ Headquarter Services sind selbsterstellte immaterielle Vorleistungen, deren Erstellungskosten nur einmal anfallen und die danach (fast) ohne Zusatzkosten in beliebig vielen Betrieben eines Unternehmens eingesetzt werden können. Da diese Vorleistungen Dienstleistungen darstellen und häufig in den Konzernzentralen erstellt werden, nennt man sie Headquarter Services.

das Auslandsengagement mache die in Deutschland verbleibenden Arbeitsplätze rentabler. Ferner könnten mehr Investitionen in Headquarter Services getätigt werden, wodurch Arbeitsplätze mit hohen Qualifikationsanforderungen entstünden. Die durch Auslagerung ins Ausland abgebauten Arbeitsplätze in der Produktion böten hingegen auch Geringqualifizierten eine Chance. Daher könne sich die strukturelle Arbeitslosigkeit durch Offshoring weiter verfestigen. Die Gewerkschaftsseite weist jedoch daraufhin, dass in Großunternehmen mittlerweile ein Umdenken stattfinde. Ziel sei nicht mehr, alle einfachen Arbeitsplätze abzubauen. Denn ohne einfache Arbeitsplätze gibt es im Unternehmen keine Positionen mehr, in denen man dauerhaft oder zeitweilig leistungsgeminderte Mitarbeiter einsetzen kann.

Zu den positiven sekundären Effekten der Globalisierung zählen zum einen eine steigende Nachfrage nach höherwertigen deutschen Produkten durch steigende Kaufkraft in sich entwickelnden Ländern; zum anderen eine steigende Nachfrage nach den für den deutschen Export sehr wichtigen Investitionsgütern durch Investitionen in Produktionsanlagen in den sich industrialisierenden Ländern Osteuropas und Asiens. Als negativer sekundärer Effekt wird die Gefahr des Verlustes des technologischen Vorsprungs durch Technologietransfer angeführt. Das klassische deutsche Ingenieur-Wissen, z.B. von Anlagenbauern, sei hingegen relativ resistent gegen Abflüsse. Insgesamt gesehen werde sich der Technologietransfer in einer globalisierten Welt intensivieren und der relative Einkommensvorsprung Deutschlands gegenüber anderen Ländern irreversibel zurückgehen.

Das Wohl und Wehe der Globalisierung variiert in der Praxis

Aus der Praxis wird berichtet, dass im Zuge zunehmender internationaler Arbeitsteilung Verlagerungsprozesse nicht nur, wie schon seit vielen Jahren, im produzierenden Gewerbe, sondern auch im Dienstleistungssektor stattfinden. Der Grad der Produktionsverlagerung und des Arbeitsplatzabbaus in Deutschland variere von Branche zu Branche. Im Gegensatz zur Theorie multinationaler Unternehmen zeige sich diese Tendenz in der Praxis insbesondere bei standardisierten, lohnintensiven, gut zu transportierenden Produkten. Ein internationaler Vergleich der einhergehenden Beschäftigungsentwicklung zeige einen rückläufigen Beschäftigungstrend im verarbeitenden Gewerbe in allen großen, entwickelten Volkswirtschaften. Eine Sonderentwicklung in Deutschland – abgesehen von den Auswirkungen der Vereinigung – sei nicht erkennbar. Insgesamt sei eine präzise Erfassung der Netto-Beschäftigungseffekte schwierig. Zu vermuten seien geringfügige Nettojobverluste im verarbeitenden Gewerbe und moderate Arbeitsplatzwirkungen bei IT-Dienstleistungen.

Ebenso wie die theoretischen Betrachtungen kommen die empirischen Analysen zu dem Ergebnis, dass dem Abbau von geringqualifizierten Arbeitsplätzen in Deutschland die Schaffung von höherwertigen Arbeitsplätzen gegenüber steht. „Offshoring-Verlierern“, die Lohn einbußen hinnehmen müssten, stünden „Offshoring-Gewinner“ gegenüber, die Lohnzuwächse erführen, weil ihre Qualifikation durch die Entwicklung stärker nachgefragt werde.

Die Effekte der Verlagerungen auf die Binnenkonjunktur werden positiv eingeschätzt. So fließen die durch Verlagerungen eingesparten Kosten zum Teil in Löhne und zum Teil in Erweiterungsinvestitionen und Produktionsanlagen, was die Binnennachfrage anregt.

Deutschland ist kein Basar

Der Basar-Hypothese, die einen geringen inländischen Wertschöpfungsanteil an den hohen deutschen Exporten vermutet, wird widersprochen, da kein ungewöhnlicher Abwärtstrend im Verhältnis von Exporten zu Importen zu verzeichnen ist und die Steigerung der ausfuhrbedingten Bruttowertschöpfung die bremsende Wirkung wachsender Vorleistungsimporte an den Ausfuhren überkompensiert. Im Gegensatz zu anderen Staaten konnte Deutschland seinen Anteil am Weltmarkt trotz der enormen Zunahme des Gesamtvolumens des Welthandels konstant halten. Die Zeiten überproportional sinkender Wertschöpfungsquoten im Verarbeitenden Gewerbe seien auf die Wiedervereinigungseffekte zurückzuführen. Zwischenzeitlich habe jedoch eine Stabilisierung stattgefunden. Dies sei ein weiteres Indiz dafür, dass Deutschland nicht zu den Verlierern, sondern zu den Gewinnern des weltwirtschaftlichen Integrationsprozesses gezählt werden könne.

Handlungsoptionen für die Politik

Als Handlungsoptionen für die Politik wird von Seiten der öffentlichen Verwaltung empfohlen, sich den Herausforderungen der Globalisierung offensiv zu stellen. Eine bessere Einbindung in die internationale Arbeitsteilung erhöhe das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Auf diese Weise profitiere zum einen der Staat, dessen Handlungsspielraum durch höhere Steuer- und Abgabenaufkommen erweitert werde. Zum anderen profitierten auch die privaten Haushalte, da ihre Kaufkraft dank niedriger Preise steige und ihnen bessere Produkte zur Verfügung ständen.

Eine Politik der offensiven Anpassung müsse flankiert werden durch die Erhöhung der Beschäftigung insbesondere von Geringqualifizierten durch:

- Weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes
- Erhöhung der regionalen und sektoralen Mobilität der Arbeitskräfte
- Dezentralisierung der Lohnfindung
- Bildung
- Qualifizierung
- Innovationen

und ein Kompensationsmodell für „(Arbeitsplatz)-Verlierer“ mit folgenden Merkmalen:

- Arbeitsanreize
- grundsätzliche Produktivitätsorientierung
- Vermeidung von Mitnahmeeffekten bei Fördermaßnahmen
- möglichst unkompliziert
- transparent

Von Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung werden Instrumente wie Kombi-lohn-, Bürgergeld- oder negative Einkommenssteuermodelle befürwortet.

Um den privaten Konsum anzukurbeln, werden folgende Ansätze vorgeschlagen:

- Erhöhung des verfügbaren Einkommens
- Reduzierung der Sozialabgaben
- mehr Transparenz durch Offenlegung der versicherungsfremden Leistungen
- kontinuierliche Politik, die auf allen Ebenen von der Kommune bis zur EU verlässliche Rahmenbedingungen für die Zukunft schafft

Als Einwand aus der Wissenschaft wird dem entgegengehalten, dass die Nachfrage durch eine Reduzierung der Sozialabgaben nur dann erhöht werde, wenn die Empfänger der Transferleistungen mehr sparten als die Zahler der Sozialabgaben.

Eine konzertierte Aktion zur Bewältigung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wird von der einen Seite als erfolgversprechende Maßnahme vorgeschlagen, die auf regionaler Ebene auch heute noch funktioniere. Von der anderen Seite wird das Instrument abgelehnt, da es bereits im Rahmen des Bündnisses für Arbeit gescheitert sei, weil Verbandsvertreter keine verbindlichen Zusagen für ihre Mitglieder treffen konnten.

Globalisierung und Standortpolitik in der unternehmerischen Praxis

Aus der Perspektive von Unternehmen ist die globalisierte Welt geprägt von einem sich verschärfenden internationalen Wettbewerb. Da Mitbewerber preiswerte Arbeitskräfte einstellten, könnten auch deutsche Unternehmen auf diesen Kosten-vorteil im Bereich der einfachen Arbeiten nicht verzichten. Für anspruchsvolle Aufgaben auch im Ausland würden jedoch nach wie vor deutsche Arbeitnehmer eingestellt.

Die Automobilindustrie stehe im internationalen Wettbewerb unter besonderem Druck, die preisgünstigsten Modelle zu bauen, weil die Binnennachfrage schwach sei. Trotz besserer Qualität, geringeren Quoten an Ausschussware und einer höheren Pro-Kopf-Arbeitsproduktivität durch den Einsatz qualifizierter Kräfte könnten sich Zulieferer, die in Deutschland produzierten, nicht gegen kostengünstigere, aber qualitativ minderwertige Produkte aus dem Ausland durchsetzen.

Aus Unternehmensicht stehen im Zentrum der Standortfrage die Lohnkosten. Hier seien es jedoch weniger die Nettolöhne, als vielmehr die Lohnzusatzkosten, die den Standort Deutschland belasteten. Dies wirke sich insbesondere bei den unteren Lohngruppen aus. Gerade dort sei eine Substituierung durch Technik oder durch günstigere osteuropäische Arbeitnehmer einfach. Lohnkosten seien jedoch kein ausreichendes Argument für Verlagerungen. Kleine und mittelständische Unternehmen legten zudem Wert auf eine langfristige unternehmerische Perspektive im Ausland. Kurzfristige Gewinnmaximierung sei keine Motivation für Offshoring.

Ein weiterer wichtiger Grund ist aus betriebswirtschaftlicher Perspektive die Verfügbarkeit von Humanressourcen. Für manche einfachen Arbeiten finde man nicht genügend deutsche Arbeitskräfte. Osteuropäische Länder brächten hingegen viele gut ausgebildete junge Menschen hervor. Ein anderes Verlagerungsmotiv seien die Standortwünsche wichtiger Auftraggeber. Man müsse sich manchmal dort ansiedeln, wo die federführenden Original Equipment Manufacturers (OEM) lokalisiert seien.

Vorteile habe Deutschland auf dem Gebiet der Infrastruktur, insbesondere der Verkehrsinfrastruktur. Mängel in diesem Bereich machten manche ausländische Standorte mit günstigen Lohnkosten unattraktiv. Rechtssicherheit sei hingegen kein ausschlaggebendes Kriterium für die Standortwahl.

Unternehmerische Handlungsoptionen

Neben der Forderung an die politische Ebene, Genehmigungsverfahren für Gebäude und Anlagen zu vereinfachen, werden für die Unternehmensebene als Reaktion auf den zunehmenden internationalen Wettbewerb folgende Strategieansätze empfohlen:

- über Kooperationen und Beteiligungen Netzwerke in Osteuropa zu bilden.
- Kooperationsnetzwerke mit Nichtregierungsorganisationen (NGO) zu bilden, um die Qualifikation der Arbeitskräfte vor Ort zu prüfen.
- sich Zeit zu geben, das Geschäft aufzubauen und die Märkte zu erkunden.
- Erhöhung der Produktivität durch Investitionen in Maschinen und Aus- und Weiterbildung der Belegschaft.
- bessere Ausnutzung des betrieblichen Vorschlagswesens.
- stärkere Einbindung der Kollegen bei Um- und Ausbaumaßnahmen.

Aus Gewerkschaftssicht hat die Erfahrung gezeigt, dass Unternehmen, die auf reines Lohndumping setzten, im globalen Wettbewerb nicht überlebten. Unternehmen, die hingegen ihre Strategie auf hohe Löhne gekoppelt mit Innovation ausrichteten, hätten bessere Chancen.

Ferner seien regionale Unternehmensnetzwerke eine erfolgversprechende Reaktion auf den sich verschärfenden globalen Wettbewerb. Darin geben Betriebe Aufträge, die sie selbst nicht erfüllen können, ans Netzwerk weiter, damit sie der Wirtschaft in der Region zugute kommen und nicht in andere Regionen abwandern. Damit könne der regionale Wirtschaftsstandort – trotz aller Konkurrenz unter den einzelnen Unternehmen in der Region – gemeinsam gestärkt werden.

Soll und wie kann der Arbeitsplatzexport gestoppt werden?

Auf der einen Seite wird die deutsche Steuerpolitik als Subventionsinstrument für den Export von Arbeitsplätzen interpretiert. Das finanzielle Risiko von Unternehmen werde erheblich gemildert, da sie alle Aufwendungen für Auslandsbeteiligungen vollständig vom inländischen Gewinn abziehen könnten und zudem real lediglich 2 % Steuern auf aus dem Ausland rücktransferierte Gewinne erhoben wird. Dem wird entgegnet, dass Produktionsverlagerungen für Unternehmen durchaus risikoreich seien, da sie die Kosten ihres Auslandsengagements selbst tragen müssten, wenn sie keine Gewinne erzielten. Ferner müsse berücksichtigt werden, dass rücktransferierte Gewinne im Ausland bereits versteuert worden sind.

Aus der Sicht eines Wissenschaftlers werden negative direkte und indirekte Effekte durch die Unternehmenssteuerregelungen auf den deutschen Arbeitsmarkt verzeichnet. Die eingesparten Unternehmenssteuern seien nur zu einem geringen Teil für arbeitsplatzschaffende Inlandsinvestitionen in Deutschland verwendet worden. Zugleich seien öffentliche Investitionen aufgrund der Steuersenkungen drastisch reduziert worden, die Verschuldung der öffentlichen Hand sei explodiert und habe dadurch Entlassungen aus dem öffentlichen Dienst notwendig gemacht. Dieses Verhalten könne man jedoch Unternehmen nicht vorwerfen. Sie müssten sich an den Unternehmenszielen orientieren. Für das nationale Gemeinwohl sei die Wirtschafts- und Steuerpolitik zuständig. Die öffentliche Verwaltung argumentiert hingegen, dass die Körperschaftssteuer ein ungeeignetes Maß sei, um die Unternehmensbesteuerung zu erfassen, denn in Deutschland hätten ca. 80 bis 90 % der Unternehmen nicht die Rechtsform einer GmbH oder einer AG.

Steuerpolitische Handlungsempfehlungen

Aus wissenschaftlicher Perspektive werden grundsätzliche Änderungen der Unternehmensbesteuerung für erforderlich gehalten, damit Deutschland den Herausforderungen globaler Märkte gewachsen ist. Hierzu gehört zum einen eine einheitliche Bemessungsgrundlage auf europäischer Ebene, die jedoch keiner der Diskutanten in absehbarer Zeit erwartet. Zwischenzeitlich bedürfe es Regelungen auf nationaler Ebene. So sollten Betriebsausgabenabzüge generell verboten werden, wenn Erträge in Deutschland steuerfrei seien. Ein weiterer Ansatz ist, die gesamte inländische Wertschöpfung jeweils am Sitz der Betriebsstätte, unabhängig vom Steuersitz des Betriebseigentümers, zu besteuern. Umstritten ist der Vorschlag, eine jährliche Vermögenssteuer einzuführen, die im Falle eines Verkaufs oder einer Erbschaft über zehn Jahre summiert anzurechnen ist. Auf der einen Seite wird angeführt, dass auch Substanzvermögen, wie z.B. Immobilien, besteuert werden sollte, und sich die Besteuerung nicht nur auf Kapitalflüsse, wie z.B. Unternehmensgewinne, konzentrieren sollte. Gegen die Vermögenssteuer wird auf der anderen Seite ihr hoher Erhebungsaufwand von ca. 4 bis 10 % des Aufkommens ins Feld geführt.

Um Investitionen von Unternehmen im Inland anzuregen, wird eine Senkung der Grenzsteuerbelastung empfohlen. Die existierende geringe Durchschnittssteuerbelastung könne hierfür keine Anreize schaffen. Auch sei die Aussicht auf steuerfreie Gewinne in der Zukunft der entscheidende Anreiz für Investitionen, nicht die Steuerfreistellung von bereits erzielten Gewinnen. Um Umgehungstatbestände zu erschweren, sollten inländische Unternehmen nachweisen müssen, welcher Anteil der

Schuldzinszahlungen, die es im Inland steuerlich geltend macht, tatsächlich für Investitionen im Inland fällig geworden sind.

Lasst die Billigjobs doch gehen! Flucht nach vorne zu höherwertigen Arbeitsplätzen?

Auf der anderen Seite wird empfohlen, nicht mit protektionistischen Mitteln den internationalen Handel und Produktionsverlagerungen zu behindern. Stattdessen sollten transnationale Märkte besser reguliert werden. Die Kaufkraft der armen Länder sollte – auch durch Entschuldung – schneller erhöht, die Löhne in armen Ländern besser an die Produktivität gekoppelt und die Währungen angehoben werden. In Deutschland sollte kein vorseilender Wohlstandsabbau betrieben werden, denn der internationale Handel und die internationale Arbeitsteilung verringere den Wohlstand der Bundesrepublik Deutschland nicht, sondern vermehre ihn. Die Globalisierung erschwere lediglich eine gerechte Verteilung der Wohlstandsgewinne, wovon Kapital und qualifizierte Arbeit profitierten. Ungleich wirke es sich aus, wenn die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit steige, aber die nach weniger qualifizierter Arbeit sinke und sich die Lohnrelationen veränderten. Das müsse über das Steuersystem korrigiert werden. Für die wenigen, die durch internationale Arbeitsteilung erwerbslos werden, sollten neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Das bedeute vor allem, dass die erzielten Wohlstandsgewinne zunächst realisiert werden sollten. So dürften Gewinne nicht nur bei reichen Kapitaleignern anfallen, sondern müssten auch in Kaufkraft umgesetzt werden, damit die Binnennachfrage und die Beschäftigung ansteigen. Statt die Löhne zu senken, sollte mehr Nachfrage im eigenen Land durch eine expansive Wirtschaftspolitik generiert werden. Da diese Nachfrage auf andere Produkte ziele, müsse der Strukturwandel unterstützt werden. Auch sollten mehr Jobs in Sektoren entstehen, die nicht durch Verlagerung und internationale Konkurrenz gefährdet seien. Chancen für neue Arbeitsplätze gebe es bei Headquarter Services, im Exportsektor und bei privaten und öffentlichen Dienstleistungen vor allem in zukunftsorientierten Bereichen wie Forschung, Bildung und Gesundheit. Zukunftsfragen, wie steigender Güterverkehr, die ökologische Wirkung von höherem Verkehrsaufkommen und die demographische Entwicklung, stellten Herausforderungen dar, denen sich die Gesellschaft stellen müsse, indem sie im Rahmen von versicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnissen Lösungen suche. Auf diesen Feldern geben es Arbeit, die aber auch bezahlt werden müsse. Ferner solle erwogen werden, die Steuer- und Sozialabgaben für bestimmte Dienstleistungen zu senken und der Schwarzarbeit durch striktere Kontrollen und härtere Strafen das Image des Kavaliersdelikts zu nehmen, damit diese Arbeit in Form von versicherungspflichtiger Beschäftigung erledigt wird.

1. Produktionsverlagerung ins Ausland – Wohl oder Wehe für den deutschen Arbeitsmarkt?

Henning Klodt, Leiter des Zentrums für Bildungsprogramme und Mitarbeiter im Forschungsbereich „Globalisierungswirkungen in hochentwickelten Ländern“ am Institut für Weltwirtschaft, Kiel, und Berend Diekmann, Referatsleiter Internationale Wirtschaftspolitik, Bundesministerium für Wirtschaft, Berlin, analysieren anhand von ausgewählten Indikatoren, in welchem Ausmaß und warum deutsche Produktionsstätten ins Ausland verlagert werden (s. Abb. 1) und welche Konsequenzen daraus für den deutschen Arbeitsmarkt abzuleiten sind. Beide Experten beziehen sich auf das „Offshoring“, d.h. die Verlagerung von Wertschöpfungsprozessen ins Ausland, nicht auf das „Outsourcing“, die Auslagerung von Unternehmensaufgaben (s. Abb. 1).

Abbildung 1: Definition Offshoring und Outsourcing

Definition des Begriffs „Offshoring“:

Offshoring bezeichnet die Verlagerung von Wertschöpfungsprozessen ins Ausland. Dies kann sich auf den kompletten Betriebsstandort oder auf einzelne Abteilungen beziehen. Zum Offshoring zählt auch, wenn einzelne Abteilungen eines international agierenden Konzerns, z. B. das Rechnungswesen, in ausländische Tochterunternehmen verlagert werden.

Definition des Begriffs „Outsourcing“:

Mit Outsourcing wird die Abgabe von Unternehmensaufgaben und -strukturen an Drittunternehmen bezeichnet. Outsourcing ist somit eine spezielle Form des Fremdbezugs von bisher intern erbrachter Leistung. Als Outsourcing wird z. B. bezeichnet, wenn ein Konzern ein Drittunternehmen mit der telefonischen Kundenbetreuung (Callcenter) beauftragt. Das Drittunternehmen kann seinen Firmensitz sowohl im Inland als auch im Ausland haben.

1.1. Das theoretische und empirische Wohl der Globalisierung

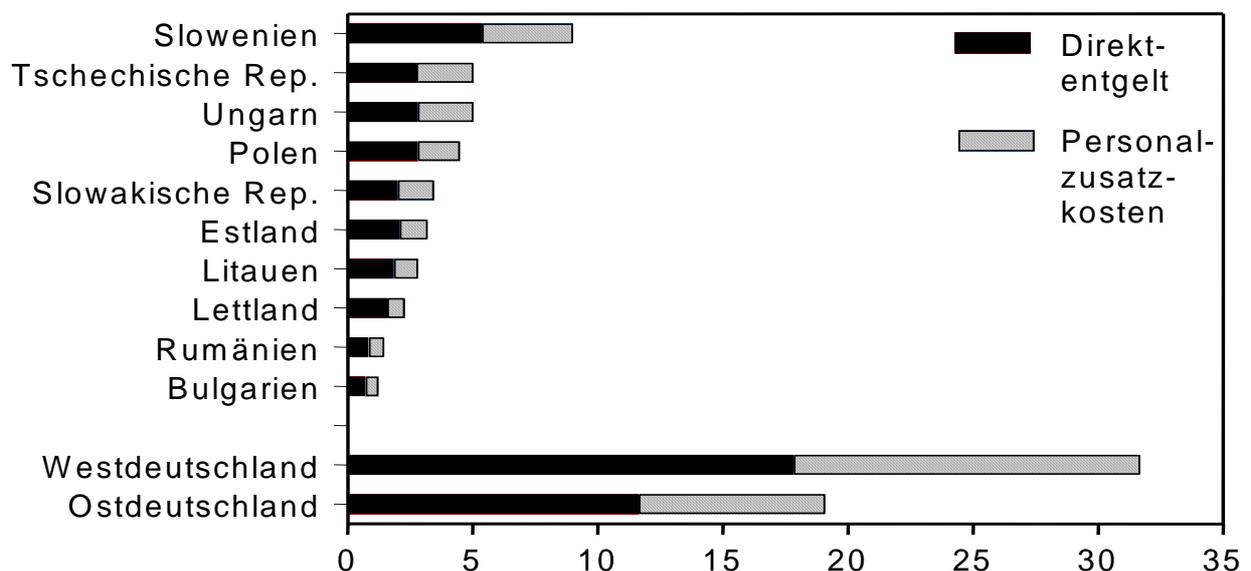
Es gibt wirtschaftswissenschaftliche Indikatoren, die auf eine zunehmende Globalisierung und eine damit verbundene Verlagerung von Arbeitsplätzen hinweisen. Hierzu zählen Arbeitskosten, Welthandel, Weltproduktion und internationale Direktinvestitionen. Die traditionelle Außenwirtschaftstheorie und die Theorie multinatio-

naler Unternehmen zeigen jedoch, wie unterschiedlich diese Indikatoren im Hinblick auf ihren Effekt für den deutschen Arbeitsmarkt interpretiert werden können. Anhand ausgewählter Kriterien prüft *Henning Klodt*, welche der wirtschaftswissenschaftlichen Theorien die Situation in Deutschland richtig erfasst und zieht Konsequenzen für den Arbeitsmarkt und für den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Fakten zur Globalisierung

Ein Vergleich der Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe im Jahr 2002 (s. Abb. 2) zeigt große Lohndifferenzen zwischen Deutschland auf der einen Seite und den osteuropäischen Mitgliedstaaten, inklusive den Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien, auf der anderen Seite. Sowohl die Direktentgelte als auch die Personalzusatzkosten liegen in Deutschland erheblich höher. Derart große Lohndifferenzen könnten *Henning Klodt* zufolge als ökonomischer Anreiz interpretiert werden, Produktionsstätten nach Osteuropa zu verlagern.

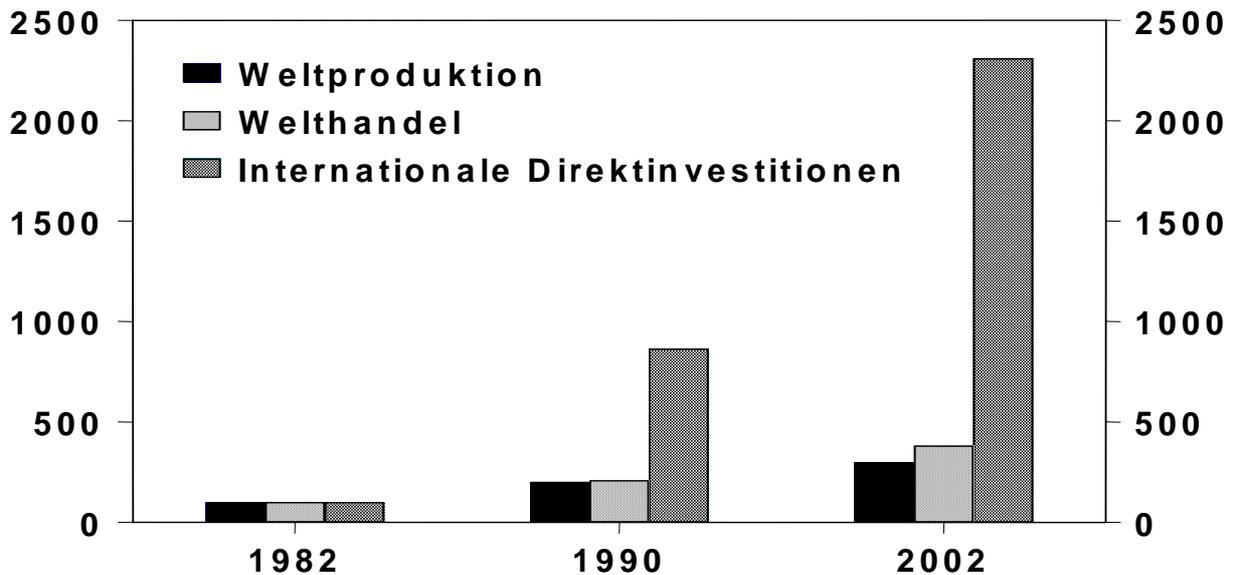
Abbildung 2: Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe 2002 (Euro/Stunde)



Quelle: Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Auch die Entwicklung von Welthandel, Weltproduktion und internationalen Direktinvestitionen deuteten in diese Richtung, erläutert *Hennig Klodt*. Zwischen 1982 bis 2002 stiegen alle drei Globalisierungsindikatoren deutlich an (s. Abb. 3). Hervorzuheben seien die internationalen Direktinvestitionen: Diese haben sich im angegebenen Zeitraum von 20 Jahren mehr als verzwanzigfacht.

Abbildung 3: Indikatoren zur Globalisierung (1982 = 100)



Quelle: Institut für Weltwirtschaft, Kiel

„Es gibt nichts Praktischeres als eine gute Theorie.“ – Immanuel Kant

Um zu klären, ob die konstatierten Lohndifferenzen sowie die Entwicklungen in Welthandel, Weltproduktion und internationale Direktinvestitionen als Indikatoren für eine Produktionsverlagerung mit einhergehendem Arbeitsplatzverlust in Deutschland zu deuten sind, zieht *Henning Klodt* zwei Offshoring-Theorien heran: die traditionelle Außenwirtschaftstheorie sowie die Theorie multinationaler Unternehmen. Beide seien in der Literatur gut abgesichert und hätten prominente Vertreter in der Wissenschaft. Sie kämen jedoch zu ganz unterschiedlichen Aussagen.

Die traditionelle Außenwirtschaftstheorie

Die traditionelle Außenwirtschaftstheorie geht davon aus, dass internationale Güterströme (Handel) und internationale Faktorwanderungen (Kapital, Investitionen und Arbeit) dazu dienen, internationale Unterschiede in den Faktorkosten auszunutzen. So zögen höhere Zinsen in einem Land internationales Kapital an. Niedrige Lohnkosten in einem anderen Land motivierten internationale Unternehmen, dort Produktionsstätten zu errichten. Demzufolge fänden Produktionsverlagerungen von hochentwickelten Ländern mit hohem Lohnniveau² in gering entwickelte Länder mit nied-

² Aus praktischen Gründen werden die hochentwickelten Länder im Schaubild als „Norden“ bezeichnet, die gering entwickelten Länder als „Süden“. Insbesondere im Hinblick auf die Entwicklungen

rigem Lohnniveau statt. Die traditionelle Außenwirtschaftstheorie nimmt an, dass diese Entwicklungen insbesondere die standardisierten Industrien betreffen, die aufgrund der niedrigen Löhne im Ausland unter besonderem Anpassungsdruck stehen.

Der Fokus der traditionellen Außenwirtschaftstheorie liegt demzufolge auf Ländern und ihren Faktorkosten. Im Gegensatz dazu stellt die neue Außenwirtschaftstheorie Unternehmen in den Mittelpunkt ihrer Analyse. Sie konzentriert sich auf die Frage, für welche Unternehmen die Ausdehnung auf ausländische Märkte aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll sei und kommt zu anderen Aussagen über die Effekte auf den Arbeitsmarkt.

Die Theorie multinationaler Unternehmen

Die Theorie multinationaler Unternehmen basiert im Gegensatz zur traditionellen Außenwirtschaftstheorie auf der Annahme, dass die Motivation von Unternehmen für eine Verlagerung ins Ausland weniger in der Reduktion von Produktionskosten liegt, als in der Möglichkeit Headquarter Services weitgehend kostenneutral auf ausländische Unternehmenssitze auszuweiten. *Henning Klodt* führt aus, dass beispielsweise der am Hauptsitz eines Unternehmens entwickelte Markenname „Volkswagen“ auch in Tochterunternehmen im Ausland verwendet werden könne, um Kunden z.B. für Skoda-Modelle zu interessieren. Insbesondere lohne es sich für Unternehmen, neue technologische Entwicklungen in ausländischen Tochterfirmen einzusetzen. Auf diese Weise könne der aus einem technischen Vorsprung erzielte Vorteil im inländischen Markt auf ausländische Märkte ausgeweitet werden.

Die Headquarter Services ließen sich vor allem in hochentwickelten Ländern sinnvoll einsetzen. Entsprechend gehe die Theorie multinationaler Unternehmen davon aus, dass die internationalen Investitionsströme hauptsächlich von hochentwickelten Ländern des Nordens in andere ebenfalls hochentwickelte Länder des Nordens fließen. Die betroffenen Branchen seien technologieintensive Industrien, in denen Headquarter Services eine besondere Rolle spielten.

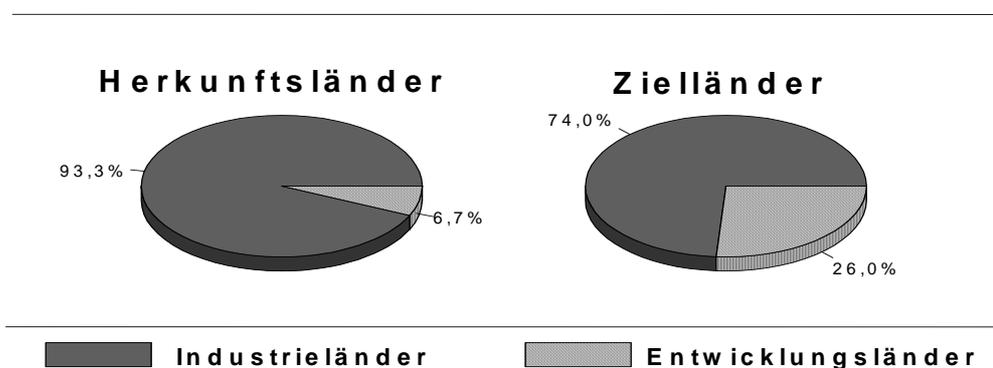
im Zuge der Osterweiterung der Europäischen Union könnten sie aber auch in die Kategorien „Westen“ und „Osten“ zusammengefasst werden.

Welche Theorie ist die Richtige?

Henning Klodt vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel prüft, welche Theorie die gegenwärtige Situation in Deutschland zutreffender erklären kann. Zu diesem Zweck untersucht er den Verlauf der Direktinvestitionsflüsse. Der traditionellen Außenwirtschaftstheorie zufolge müssten Direktinvestitionen vorwiegend in gering entwickelte Regionen („Süden“) fließen. Die Theorie multinationaler Unternehmen geht hingegen von entwickelten Regionen („Norden“) als Zielrichtung aus.

Internationale Direktinvestitionen im Jahr 2002 sind zu 74 % in Industrieländern eingesetzt worden, zu 26 % in Entwicklungsländern (s. Abb. 4). Henning Klodt weist darauf hin, dass die Kategorie Entwicklungsländer weit gefasst werde. So gehörten hierzu auch Schwellen- und Reformländer wie die südasiatischen Tigerstaaten⁴, wobei z.B. Hongkong das Pro-Kopf-Einkommen Frankreichs übertreffe. Würde man die Ländereinteilung aktualisieren, fiel die Quote noch eindeutiger zugunsten der Industrieländer aus.

Abbildung 4: Regionalstruktur der internationalen Direktinvestitionen 2002



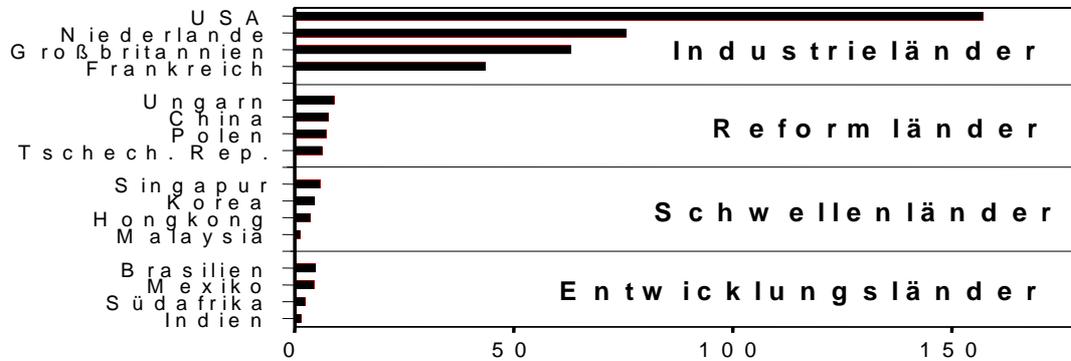
Quelle: Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Erwartungsgemäß sind die Herkunftsländer ganz überwiegend (93,3 %) Industrieländer. Deutschland als Beispiel für ein industrielles Herkunftsland bestätigt die bei internationalen Direktinvestitionen festgestellte Trendrichtung: Der Löwenanteil der Direktinvestitionen fließt in Industrieländer, insbesondere in die USA, und in die Niederlande, nach Großbritannien und nach Frankreich (s. Abb. 5). Reform-, Schwellen- und Entwicklungsländer profitieren von diesen Investitionsflüssen in vergleichsweise geringem Umfang. Auch wenn für China in den nächsten Jahren von einer Vervielfa-

⁴ Zu den südostasiatischen Tigerstaaten zählen folgende Länder: Hongkong, Indonesien, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand und Vietnam.

chung der Investitionen auszugehen sei, werde das Gesamtvolumen im Vergleich zu den Industrieländern gering bleiben, wagt der Referent einen Blick in die Zukunft.

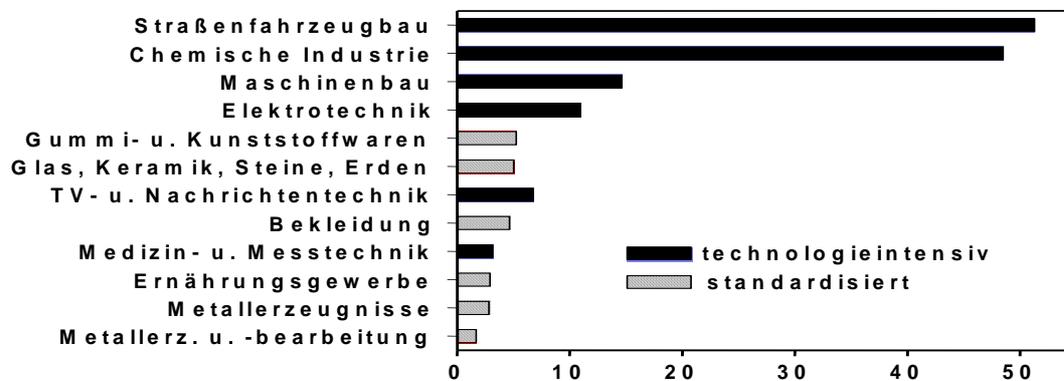
Abbildung 5: Deutsche Direktinvestitionen 2002 nach Zielländern



Quelle: Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Der Verlauf der Direktinvestitionsflüsse im Jahr 2002 stütze somit die Theorie multinationaler Unternehmen. *Henning Klodt* überprüft anhand eines zweiten Kriteriums, welche der beiden Theorien geeigneter ist, die Lage in Deutschland richtig zu analysieren. Zu diesem Zweck zieht er die Verteilung der Direktinvestitionen auf Branchen heran (s. Abb. 6). Straßenfahrzeugbau und chemische Industrie stehen mit großem Abstand, gefolgt von Maschinenbau und Elektrotechnik an der Spitze der Branchen, die Direktinvestitionen im Ausland tätigen. Alle vier Branchen gehören zu den technologieintensiven Wirtschaftszweigen. Standardisierte und damit arbeitskraftintensive Industrien wie Gummi- und Kunststoffwaren, Bekleidung oder Ernährungsgewerbe rangieren hingegen am unteren Ende der Branchenrangliste.

Abbildung 6: Deutsche Direktinvestitionen 2002 nach Branchen (Mrd. Euro)

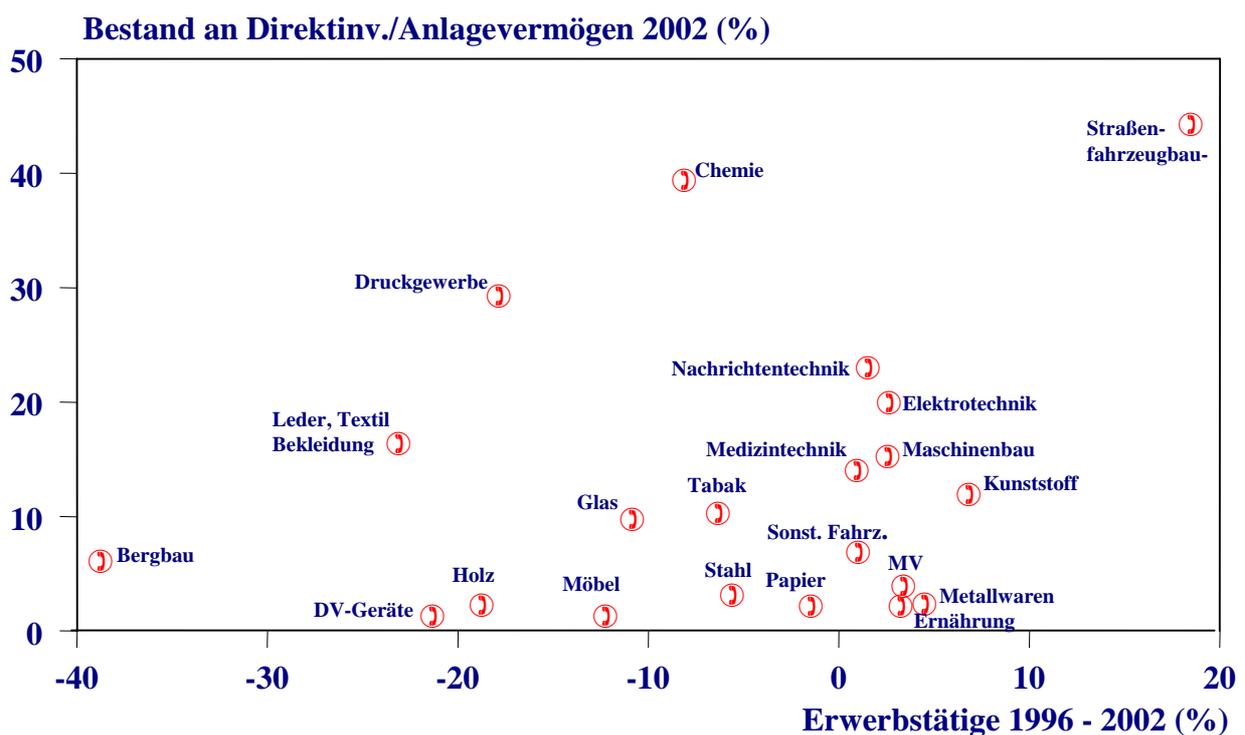


Quelle: Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Henning Klodt zufolge untermauert die Aufschlüsselung der Investitionsflüsse nach Branchen ebenso wie ihre Aufschlüsselung nach Zielländern die Thesen der Theorie multinationaler Unternehmen. Ihr zufolge werden Headquarter Services in technologieintensive Branchen exportiert (s. Abb. 6). Würde die traditionelle Außenwirtschaftstheorie zutreffen, müssten die deutschen Direktinvestitionen jedoch im Wesentlichen in standardisierte Industrien fließen.

Ein drittes Kriterium zum Test der Stichhaltigkeit der beiden Offshoring-Theorien ist der Zusammenhang zwischen Direktinvestitionen deutscher Branchen des produzierenden Gewerbes und inländischer Beschäftigung (s. Abb. 7). Hätte die traditionelle Außenwirtschaftstheorie Recht, müssten hohe Direktinvestitionen im Ausland mit einer starken Verringerung der Beschäftigtenzahl im Inland einhergehen.

Abbildung 7: Direktinvestitionen und inländische Beschäftigung im produzierenden Gewerbe



Quelle: Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Ein Vergleich der verschiedenen Branchen zeigt jedoch, dass dieser Zusammenhang nicht herzustellen ist. Insbesondere die in den Medien vielzitierte Branche Straßenfahrzeugbau setze zwar sehr stark auf Auslandsinvestitionen und Produktionsverlagerungen, wie die Beispiele Skoda oder Opel zeigten, habe jedoch in den Jahren 1996 bis 2002 beinahe 20 % neue Arbeitsplätze geschaffen, so Henning Klodt vom Institut für Weltwirtschaft. Er vertritt in diesem Zusammenhang die These, dass

die Arbeitsplätze in der Automobilindustrie in Deutschland nicht trotz sondern wegen des unternehmerischen Engagements im Ausland entstanden seien.

1.2. Konsequenzen für den Wirtschaftsstandort Deutschland und für den Arbeitsmarkt

Die Aufschlüsselung der Direktinvestitionen nach Zielländern und Branchen sowie die Zusammenhänge zwischen Direktinvestitionen und inländischer Beschäftigung im produzierenden Gewerbe stützen die Theorie multinationaler Unternehmen als Erklärung für das Offshoring. *Henning Klodt* zieht aus dieser Analyse die Schlussfolgerung, dass es nicht nur einer, sondern zweier Voraussetzungen bedarf, um erfolgreiches Offshoring zu betreiben: Ein Kostenvorteil im Ausland und zusätzlich ein technologischer Vorsprung, den ein Unternehmen im Zielland des Offshorings gegenüber seinen Mitkonkurrenten auszunutzen vermag. Unternehmen, deren Entscheidung für den Schritt ins Ausland allein von Lohnkostenvorteilen getragen sei, scheiterten häufig. Ein Drittel der Unternehmen, die Teile ihrer Unternehmensaufgaben ins Ausland verlagerten, kehrten innerhalb von drei Jahren wieder nach Deutschland zurück. In vielen Fällen sei ihre Motivation für den Schritt ins Ausland von Lohnkosteneinsparungen – ganz im Sinne der traditionellen Außenwirtschaftstheorie – und nicht von einer Ausweitung technologischer Vorsprünge auf ausländische Märkte – im Sinne der neuen Außenwirtschaftstheorie – geprägt gewesen.

Primäre Effekte auf den Arbeitsmarkt

Im Erfolgsfalle schaffe Offshoring zusätzliche Arbeitsplätze im Inland. Österreich sei ein Beispiel hierfür. Die zunehmende internationale Verflechtung der Wirtschaft habe auch zu Verlagerungen ins Ausland, nicht aber zu einem Arbeitslosigkeitsproblem geführt. Österreich sei daher ein Indiz, dass die Globalisierung nicht die Ursache für die hohen Arbeitslosenquoten in Deutschland sei, so *Henning Klodt*. Deutschland profitiere von der Globalisierung: Das Auslandsengagement mache die in Deutschland verbleibenden Arbeitsplätze rentabler, denn es könnten mehr Investitionen in Headquarter Services getätigt werden. Diese Arbeitsplätze stellten jedoch hohe Qualifikationsanforderungen. Die ausgelagerten Arbeitsplätze hatten hingegen auch Geringqualifizierten in Deutschland eine Chance geboten. Die strukturelle Arbeitslosigkeit könne sich daher durch das Offshoring von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte weiter verfestigen, vermutet *Henning Klodt*.

Olivier Höbel, Bezirksleiter der IG-Metall Berlin-Brandenburg-Sachsen, konstatiert hingegen nach einer Zeit des intensiven Outsourcens von einfachen Arbeitsplätzen

wieder ein unternehmerisches Umdenken. Großunternehmen stellten sich zunehmend die Frage, wo sie leistungsgeminderte Mitarbeiter einsetzen könnten, die dem Druck in der Produktion nicht mehr gewachsen sind. Arbeitsplätze mit geringem Anforderungsprofil waren bisher ein Auffangbecken für diese Zielgruppe.

Sekundäre Effekte auf den deutschen Arbeitsmarkt

Ein Diskutant merkt an, dass die Verlagerung von deutschen Produktionsstätten ins Ausland nicht nur primäre Effekte, wie den Wegfall von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte, sondern auch sekundäre Effekte habe. So z.B. steigende Löhne in China und ein daraus resultierendes größeres Interesse an höherwertigen Produkten aus Deutschland. *Henning Klodt* kritisiert die geringe Beachtung dieser sekundären Aspekte der Globalisierung in der öffentlichen Diskussion. Denn die Industrialisierung in den mittel- und osteuropäischen sowie asiatischen Ländern führe in großem Umfang zu Investitionen in Produktionsanlagen. Viele der benötigten Maschinen stammten aus Deutschland. Dies sei im Hinblick auf die wichtige Bedeutung von Investitionsgütern im deutschen Exportgeschäft sehr positiv zu bewerten.

Als negativen sekundären Aspekt der Verlagerung führt der Diskutant die Versuche anderer Länder an, technologische Entwicklungen nachzuahmen. So gebe es seines Erachtens in diesem Jahr zum ersten Mal einen chinesischen Anbieter von Mittelklassewagen. Dieser wolle offenbar die Erfolgsgeschichte des VW-Jetta in Shanghai imitieren, der über viele Jahre einen sehr hohen Marktanteil in China hatte und sich noch immer sehr gut verkaufe. *Berend Diekmann* weist in diesem Zusammenhang auf kulturelle Unterschiede zwischen z.B. Deutschland und China hin. So habe das Imitieren in China im Gegensatz zu Deutschland eine lange Tradition. Der gute Imitator genieße eine hohe gesellschaftliche Anerkennung. Auch *Henning Klodt* sieht die Gefahr des Technologietransfers, differenziert jedoch zwischen drei Ebenen, auf denen er stattfinden könne: Zum einen werde Wissen über sogenannte Blaupausen per Internet auf die ganze Welt verschickt. Zweitens bauten chinesische Ingenieure deutsche Maschinen und moderne Technologieanlagen nach. Der dritte Weg, Technologien „über Köpfe“ zu transferieren, funktioniere hingegen nicht. Das klassische deutsche Ingenieurwissen z.B. von Anlagenbauern, wie man nicht nur eine Maschine, sondern eine ganze Fabrik „zum Laufen“ bringe, sei relativ resistent gegen Abflüsse. Nicht zuletzt aus diesem Grund würden in diesem Bereich in Deutschland die meisten Gewinne erzielt. Insgesamt gesehen werde sich der Technologietransfer in einer globalisierten Welt intensivieren. Der relative Einkommensvorsprung gegenüber anderen Ländern gehe irreversibel zurück. Einkommensunterschiede würden welt-weit

nivelliert. Die in früheren Jahren erlebte wirtschaftliche Vormachtstellung Deutschlands werde man nicht mehr zurückerhalten.

1.3. Das Wohl und Wehe der Globalisierung variiert in der Praxis

Ebenso wie *Henning Klodt vom Kieler Institut für Weltwirtschaft* beobachtet *Berend Diekmann, Referatsleiter Internationale Wirtschaftspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft*, zunehmende Globalisierungstendenzen in Deutschland. Ein steigender Anteil an importierten Vorleistungen weise auf eine zunehmende internationale Arbeitsteilung der deutschen Industrie hin. Diese Tendenz bewertet *Berend Diekmann* positiv. Würde die deutsche Industrie nur auf Vorprodukte und Rohstoffe aus Deutschland zurückgreifen, könnten in Deutschland viele Waren nicht hergestellt werden.

Im Zuge der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung würden aber auch Wertschöpfungsprozesse ins Ausland verlagert. Dies sei eine alte Strategie, um die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens zu steigern. Neu sei jedoch, dass sie auch im Dienstleistungssektor angewendet werde. Wie umfangreich solche Verlagerungen stattfänden, sei von Branche zu Branche unterschiedlich.

Ob Verlagerungen mit positiven oder negativen Effekten für ein Unternehmen, für den deutschen Arbeitsmarkt und für die Volkswirtschaft einhergingen, hänge zu einem großen Teil von der Art der unternehmerischen Verlagerungsmotive ab. Er plädiert zum einen für eine differenzierte Betrachtung der positiven und negativen Effekte von Offshoring und zum anderen für politische Handlungsansätze, um die negativen Folgen abzumildern und die positiven besser ausnutzen zu können.

Ökonomische Verlagerungsmotive deutscher Unternehmen

Basierend auf Umfragen skizziert *Berend Diekmann* folgende Verlagerungsmotive deutscher Unternehmen:

- Marktnähe
Unternehmen strebten speziell für den Vertrieb und den Kundendienst bestimmter Produkte eine Präsenz vor Ort an. Insbesondere, wenn die Anfahrtswege langwierig seien (z.B. Übersee).

- Markterschließung
Vor allem in den dynamischen Märkten müssten Unternehmen mit ihren Produkten vor Ort präsent sein, um im Konkurrenzkampf mit anderen Unternehmen bestehen zu können.
- Kostenvorteile
Die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland biete Kostenvorteile. Dieses der traditionellen Außenwirtschaftstheorie folgende Motiv werde in Umfragen unter Unternehmen als wichtigster Grund für Verlagerungen genannt.
- bessere Verfügbarkeit von Humankapital im Ausland
Gerade die osteuropäischen und fernöstlichen Länder brächten viele sehr gut ausgebildete junge Menschen hervor. Im Gegensatz dazu altere die deutsche Gesellschaft. Als Absatzmarkt seien alternde Gesellschaften nicht attraktiv, da diese nicht mehr wachsen.

Die ersten beiden Motive führen *Berend Diekmann* zufolge zu horizontalen Verlagerungen zwischen den Ländern des Nordens, was den Annahmen der von *Henning Klodt* präsentierten Theorie multinationaler Unternehmen entspricht. Diese Entwicklung sei nicht problematisch für den Arbeitsmarkt. Problematisch seien hingegen die Gründe „Realisierung von Kostenvorteilen“ und „bessere Verfügbarkeit von Humankapital“. Insbesondere der letzte Punkt werde in der Diskussion vernachlässigt, habe aber für Deutschland besondere Bedeutung.

Politische und historische Standortfaktoren

Neben den ökonomischen Faktoren gibt es auch politische und historische Gründe für Verlagerungen. So sieht *Berend Diekmann* in der ungewöhnlich schnellen Ausweitung von Investitionsbeziehungen mit osteuropäischen Ländern wie Polen, Tschechische Republik etc. eine nachholende Entwicklung durch den abrupten Wegfall der politischen Schranken. Ähnlich enge Investitionsbeziehungen mit Portugal und Spanien hätten sich über einen wesentlich längeren Zeitraum von ca. 30 Jahren entwickelt. Die sich rapide intensivierenden Investitionsbeziehungen zu China seien ein weiteres Beispiel für eine nachholende Entwicklung. Auch hier sei eine politische Entscheidung – das Land in den Weltmarkt zu integrieren – für den plötzlichen Wegfall von Schranken verantwortlich, was zu Produktionsverlagerungen in diese Länder führe.

Sven Morlok, Geschäftsführer des Pipeline- und Anlagen-Produzenten NACAP GmbH in Leipzig, hält die nachholenden Investitionstätigkeiten in Osteuropa hingegen für abgeschlossen, weil die EU-Osterweiterung bereits in den 90er Jahren antizipiert worden sei. Die Wirtschaft habe nicht auf den Beitrittstermin gewartet, sondern sich frühzeitig darauf eingestellt.

Henning Klodt hebt die Bedeutung historischer Entwicklungen bei der Gestaltung von Investitionsflüssen hervor. So basierten die engen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und Lateinamerika nicht zuletzt auf historischen Bindungen der Länder.

Verlagerungstendenzen in ausgewählten Branchen

Inwieweit die Globalisierung zu Produktionsverlagerung und Arbeitsplatzabbau in Deutschland geführt hat, variiert *Berend Diekmann* zufolge von Branche zu Branche. Insgesamt hätten 25 % der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe im Zeitraum 2001 bis 2003 Teile ihrer Produktion ins Ausland verlagert. Im Gegensatz zu der von *Henning Klodt* verfochtenen Theorie multinationaler Unternehmen zeige sich diese Tendenz insbesondere bei standardisierten, lohnintensiven, gut zu transportierenden Produkten wie z.B. Kühlschränken, Elektronikchips, Sofas, Schuhen u.ä. Zu den besonders von Offshoring betroffenen Branchen gehörten ebenso die Möbel- und Unterhaltungsindustrie. Relativ verlagerungsresistent sei hingegen der Wirtschaftszweig Lebensmittelchemie, da er regional differenzierte Kundenwünsche erfülle und Haltbarkeit und Hygiene eine wichtige Rolle spielten.

Verlagerungstendenzen und ihre Arbeitsplatzwirkungen im Dienstleistungssektor

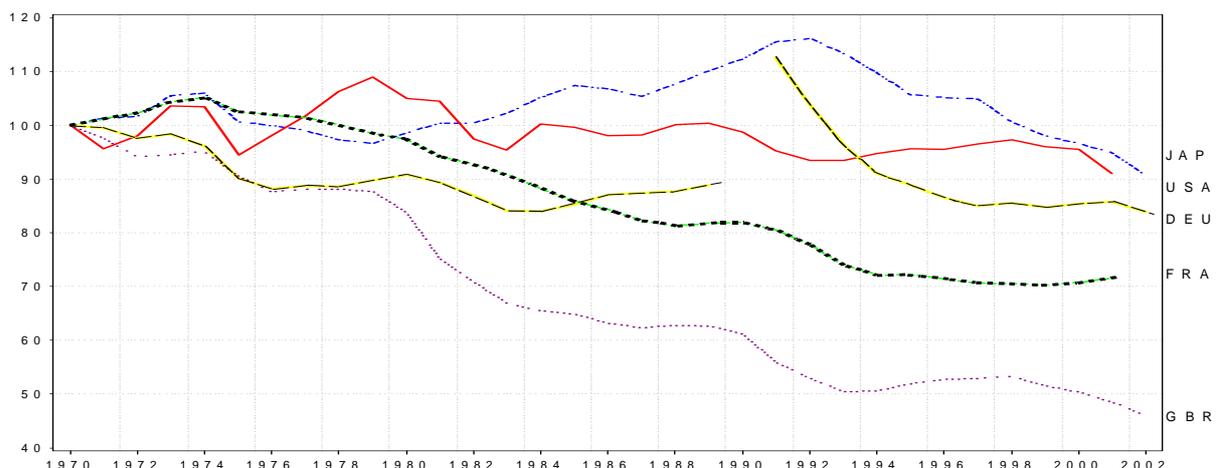
Im Gegensatz zum Verarbeitenden Gewerbe sei Offshoring im Dienstleistungssektor neu. Hier würden einerseits technische Errungenschaften, wie z.B. das Internet, Verlagerungen ins Ausland ermöglichen. Andererseits bestünden Grenzen, die auch zukünftig nicht aufgehoben werden könnten. Zu diesen Grenzen zähle nicht zuletzt die Sprache. Insofern sei Großbritannien wesentlich stärker von der Verlagerung von Dienstleistungen betroffen als Deutschland, weil z.B. in Indien Englisch sehr viel verbreiteter sei als Deutsch. Insgesamt seien die Arbeitsplatzwirkungen im deutschen IT-Dienstleistungsbereich moderat, so *Berend Diekmann*. Indien sei in diesem Feld derzeit der wichtigste Standort, dichtgefolgt von Osteuropa. In den nächsten fünf Jahren werden hingegen China die größten Wachstumsaussichten im IT-Sektor prophezeit.

Internationale Beschäftigungstrends im Verarbeitenden Gewerbe

Im Gegensatz zum Dienstleistungssektor sei ein Beschäftigungsrückgang im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland deutlich erkennbar, erläutert *Berend Diekmann*. Ob es sich hierbei um eine ungewöhnliche Entwicklung handele, zeige sich im internationalen Vergleich. Die Beschäftigungsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe sei international unterschiedlich (s. Abb. 8). Japan habe von 1970 bis Anfang der 1990er Jahre zusätzliche Beschäftigung geschaffen, danach aber eine stark rückläufige Entwicklung erfahren. In den USA sei die Beschäftigungsentwicklung geringfügig rückläufig. In Frankreich, Großbritannien und Deutschland ist im Betrachtungszeitraum ein Abwärtstrend zu verzeichnen. Wesentlich für den Beschäftigungsabbau in Deutschland seit Anfang der 90er Jahre sei die Wiedervereinigung. In allen großen, entwickelten Volkswirtschaften gebe es offenbar einen rückläufigen Beschäftigungstrend im Verarbeitenden Gewerbe. Eine Sonderentwicklung in Deutschland – abgesehen von den Auswirkungen der Vereinigung – sei nicht erkennbar.

Insgesamt – nicht nur bezogen auf das Verarbeitende Gewerbe – sei eine präzise Erfassung der Netto-Beschäftigungseffekte von Offshoring schwierig – so *Berend Diekmann*. Vielmehr könne man nur Vermutungen anstellen, dass es geringfügige Nettojobverluste in Deutschland durch Offshoring nach Osteuropa gebe. Aktuell sei der Anteil deutscher Direktinvestitionen in Osteuropa jedoch sehr gering, auch wenn es das attraktivste Verlagerungszielgebiet für das Verarbeitende Gewerbe sei.

Abbildung 8: Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe

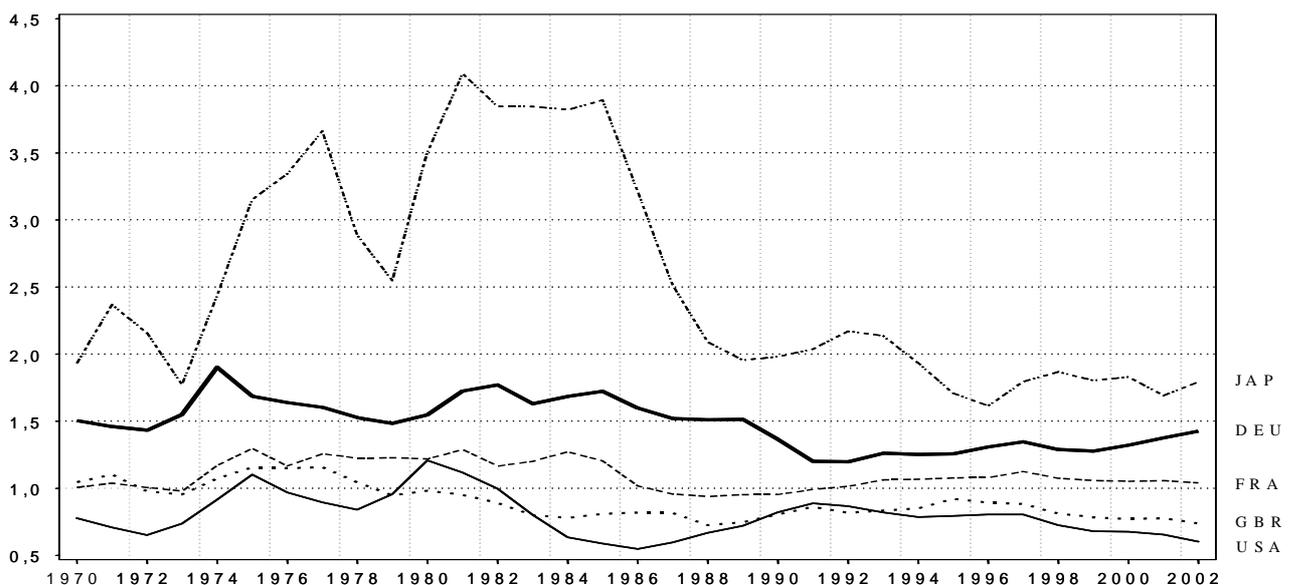


Quelle: OECD 2004, STAN Database, D bis 1990 Westdeutschland

Deutschland – ein orientalisches Händlerviertel?

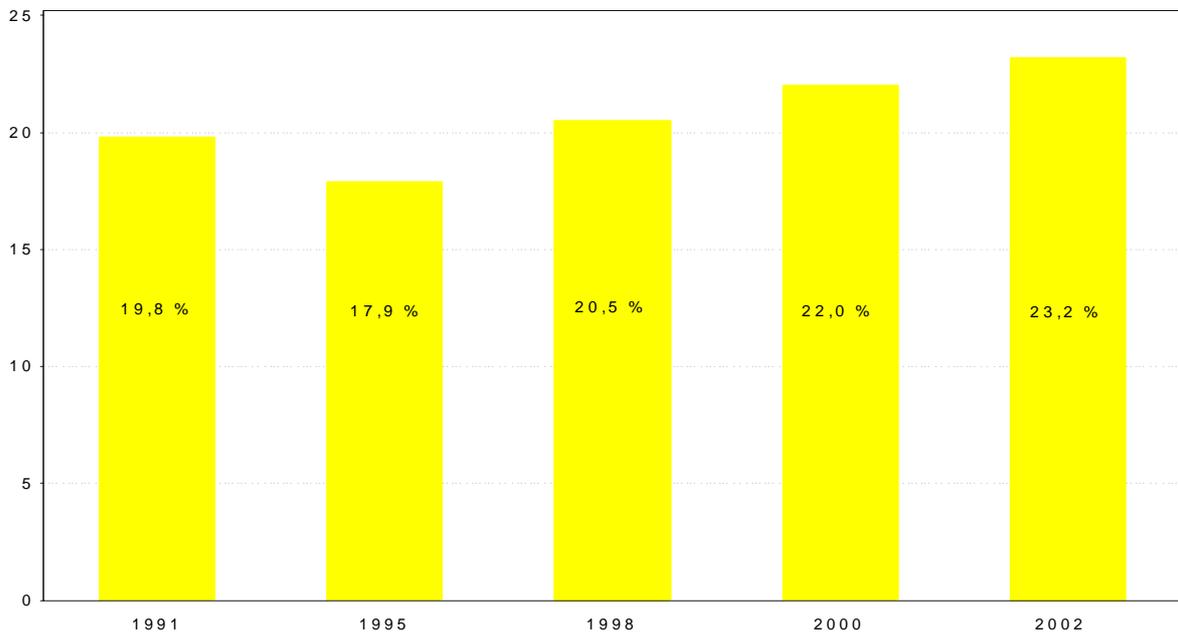
Trotz der konstatierten, je nach Sektor und Branche unterschiedlich ausgeprägten Produktions- und Arbeitsplatzverlagerungen, sieht der Vertreter des Wirtschaftsministeriums keine dramatisch negativen Effekte der Globalisierung auf den deutschen Arbeitsmarkt. In diesem Sinne widerspricht er dem von Prof. Sinn, ifo Institut München, entworfenen „Basar“-Szenario. Die Basar-Hypothese geht davon aus, dass das deutsche Verarbeitende Gewerbe mehr und mehr Erzeugnisse des ausländischen Verarbeitenden Gewerbes als Vorleistungen bezieht und in Deutschland nur noch „die Etiketten auf die Produkte“ geklebt, ihre Bestandteile jedoch im Ausland produziert und zusammengesetzt würden. Dies impliziert *Berend Diekmann* zufolge einen besonderen Abwärtstrend im Verhältnis Exporte zu Importe in Deutschland. Dieser sei jedoch nicht festzustellen. Sehe man von Japan ab, dann sei das Verhältnis von realen Exporten zu realen Importen von Gütern des Verarbeitenden Gewerbes in den fünf großen Industrienationen über die Zeit stabil. Im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland und in Japan fielen außerdem hohe Außenhandelsüberschüsse an, was das Verhältnis Exporte zu Importe kleiner als 1 zeige. In den USA und in Großbritannien seien dagegen seit Anfang der 1980er Jahre die Importe von Gütern des Verarbeitenden Gewerbes deutlich höher als die Exporte, daher sei das Verhältnis von Exporten zu Importen kleiner als 1 (s. Abb. 9).

Abbildung 9: Reale Exporte/Importe im Verarbeitenden Gewerbe



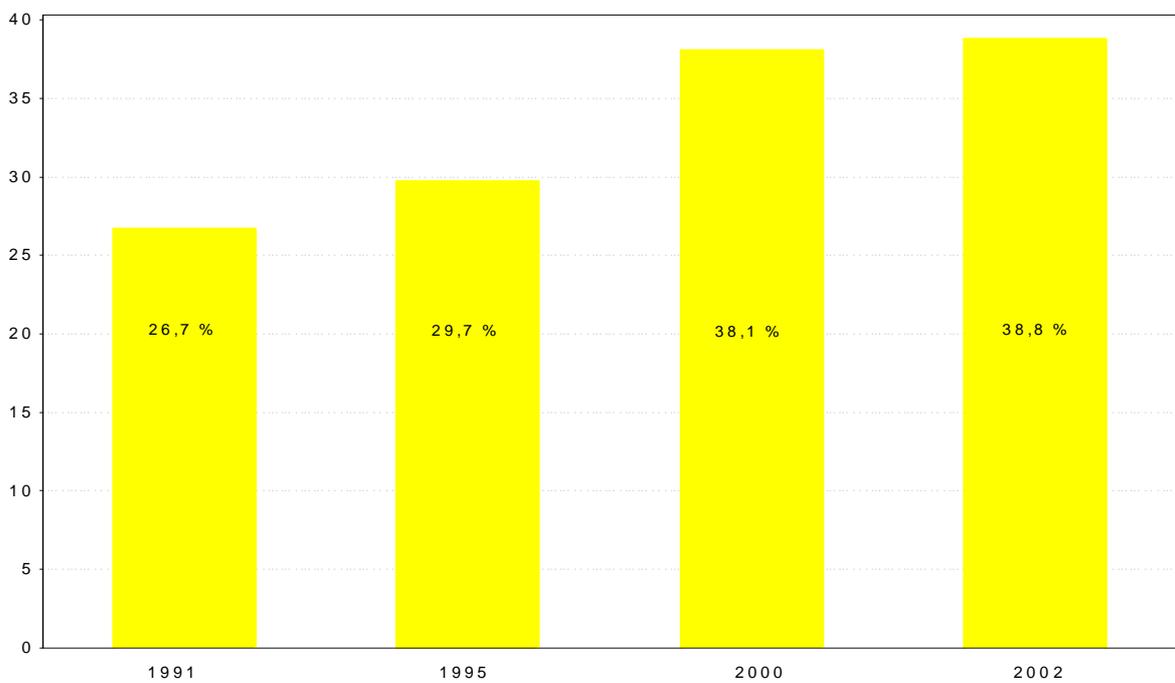
Quelle: OECD 2004, STAN Database, D bis 1990 Westdeutschland, deflationiert mit Unit-Value-Indizes des IWF

Abbildung 10: Anteil der exportinduzierten Bruttowertschöpfung an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung (in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Abbildung 11: Anteil der exportinduzierten Importe an den Exporten (in %)



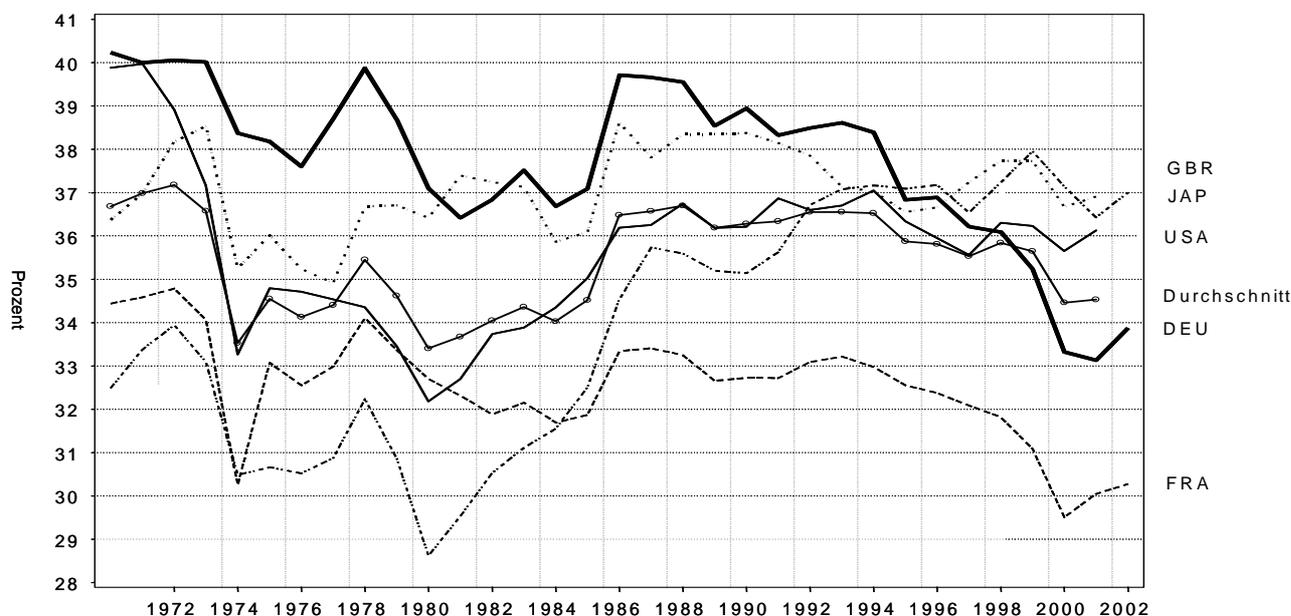
Quelle: Statistisches Bundesamt

Auf dieser Grundlage widerspricht *Berend Diekmann* der Basar-Hypothese. Die Steigerung der ausfuhrbedingten Bruttowertschöpfung in Deutschland (s. Abb. 10) überkompensiert die bremsende Wirkung wachsender Vorleistungsimportanteile an den Ausfuhr (s. Abb. 11). Deshalb profitiere Deutschland per Saldo von der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung.

Wertschöpfungsquoten im internationalen Vergleich – Verarbeitendes Gewerbe

In Deutschland ist die Wertschöpfungsquote des Verarbeitenden Gewerbes im Zeitraum 1970-2002 von 40 % auf 33 % gefallen (s. Abb. 12)⁵. Auf den ersten Blick kann dies als Beleg für die Basar-Hypothese gewertet werden. Vergleicht man aber die Entwicklung zwischen Deutschland und den anderen Ländern, so zeigt sich, dass die Wertschöpfungsquote in Deutschland seit 1995 überproportional zurückgegangen ist und seit dem Jahr 2000 unter dem Durchschnitt der Vergleichsländer liegt. Jedoch fällt der überproportionale Rückgang in den Zeitraum, als die Effekte des Vereinigungsprozesses eine große Rolle spielten. In den letzten Jahren hingegen hat sich die Wertschöpfungsquote oberhalb von 33 % stabilisiert und es ist davon auszugehen, dass sie zukünftig relativ stabil am unteren Rand des Länderdurchschnitts liegen wird.

Abbildung 12: Wertschöpfungsquoten im Vergleich – Verarbeitendes Gewerbe



Quelle: OECD 2004, STAN Database, D bis 1990 Westdeutschland

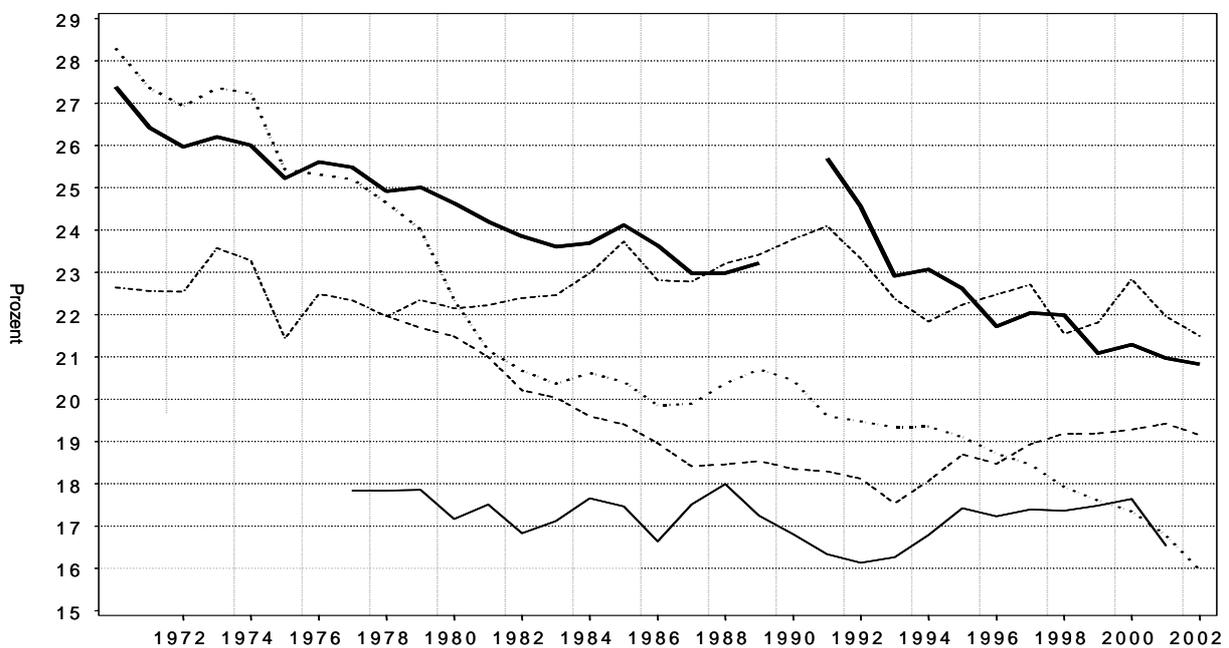
⁵ Die Wertschöpfungsquote des Verarbeitenden Gewerbes wird gemessen als Anteil der Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe am Bruttoproduktionswert des Verarbeitenden Gewerbes.

In Deutschland sei somit – abgesehen von den Vereinigungseffekten – keine ungewöhnliche Entwicklung zu erkennen, konstatiert *Berend Diekmann*. Der Verlauf sehe jedoch extrem aus, wenn man – wie Prof. Sinn vom ifo Institut im Zusammenhang mit der Basar-Theorie – 1995 als Basisjahr nehme. Denn in den 90-er Jahren sei die Wertschöpfungsquote ungewöhnlich stark zurückgegangen.

Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der realen Bruttowertschöpfung im internationalen Vergleich

Die Betrachtung des Wertschöpfungsanteils des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung macht *Berend Diekmann* zufolge deutlich, dass der Dienstleistungssektor in den meisten großen Industrieländern Wertschöpfungsanteile zu Lasten des industriellen Sektors gewinnt (s. Abb. 13)⁶. Lediglich in Japan und den USA sei der Wertschöpfungsanteil der Industrie nahezu konstant. Die fünf großen Industrieländer näherten sich in ihrem Wertschöpfungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes einander an, wobei der Durchschnitt bei etwa 20 % liege.

Abbildung 13: Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der realen Bruttowertschöpfung



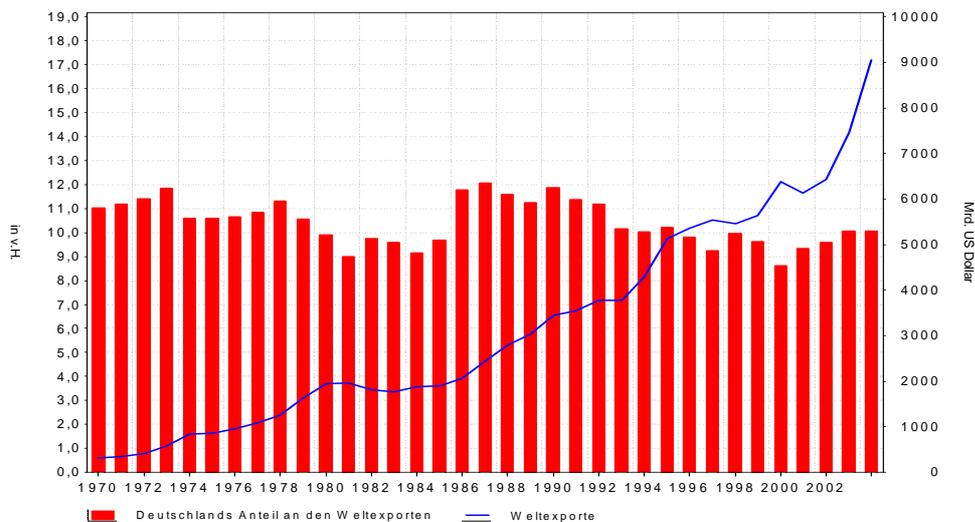
Quelle: OECD 2004, STAN Database, D bis 1990 Westdeutschland

⁶ Der Wertschöpfungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes wird gemessen als Anteil der Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe an der Bruttowertschöpfung der Gesamtwirtschaft.

Anteil Deutschlands am Welthandel

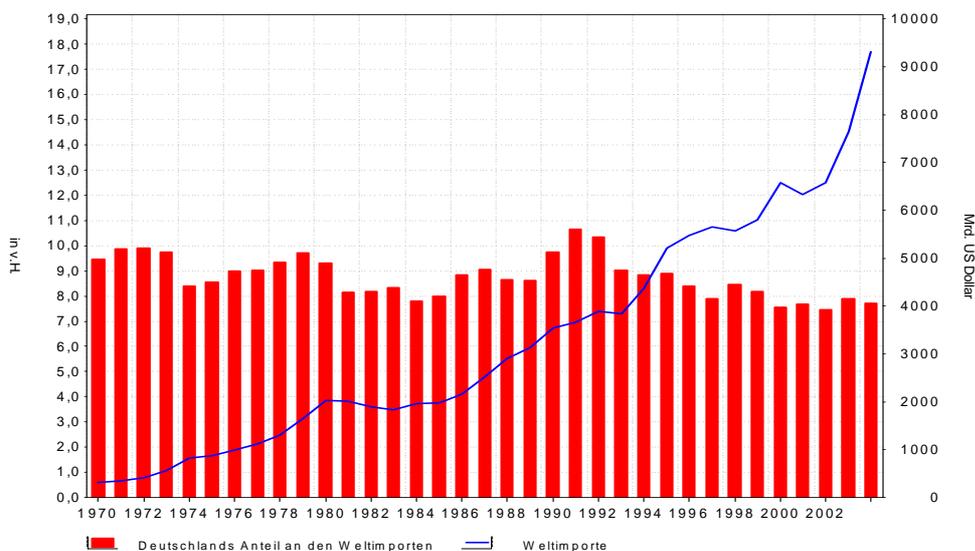
Im Gegensatz zu anderen Staaten konnte Deutschland seinen Anteil am Weltmarkt trotz der enormen Zunahme des Gesamtvolumens des Welthandels konstant halten, merkt *Berend Diekmann* an (s. Abb. 14 und Abb. 15). Dies sei ein weiteres Indiz dafür, dass Deutschland nicht zu den Verlierern, sondern zu den Gewinnern des weltwirtschaftlichen Integrationsprozesses gezählt werden könne.

Abbildung 14: Anteil Deutschlands an den Weltexporten – Warenexporte



Quelle: IWF, IFS

Abbildung 15: Anteil Deutschlands an den Weltimporten - Warenimporte



Quelle: IWF, IFS

Schlussfolgerungen für den Arbeitsmarkt, Unternehmen und private Haushalte

Berend Diekmann hebt hervor, dass es sowohl positive als auch negative Effekte von Offshoring gebe. In Bezug auf Netto-Beschäftigungseffekte, Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und auf Konsequenzen für Konsumenten sei die Datenlage jedoch wenig belastbar. Insofern sollten in Medien verbreitete konkrete Schreckenszahlen niemanden beunruhigen. Inwiefern die Verlagerung von Wertschöpfungsprozessen ins Ausland negative Netto-Beschäftigungseffekte auf volkswirtschaftlicher Ebene zur Folge habe, hänge von der Flexibilität des Arbeitsmarktes ab. Auf der Ebene der Unternehmen beeinflusse das Verlagerungsmotiv, die Umsatzentwicklung und die FuE-Quote des jeweiligen Unternehmens den Beschäftigungseffekt von Offshoring.

Insgesamt geht *Bernd Diekmann* davon aus, dass die Größenordnung der negativen Netto-Beschäftigungseffekte relativ gering ist. Offshoring habe außerdem nicht nur negative Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte. Dem Abbau in Bereichen geringqualifizierter Arbeitsplätze stünde die Schaffung von höherwertigen Arbeitsplätzen gegenüber. „Offshoring-Verlierern“, die Lohneinbußen hinnehmen müssen, stünden „Offshoring-Gewinner“ gegenüber, die Lohnzuwächse erführen, weil ihre Qualifikation durch die Entwicklung stärker nachgefragt werde, z.B. die technische Wartung von hoch komplexen Anlagen. Deutschland sei nicht nur im Export Spitze, sondern auch bei der Wartung von Anlagen. Als Konsumenten profitierten zudem alle Haushalte – Arbeitsmarktgewinner und Arbeitsmarktverlierer – von den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung. Denn auf diese Weise stünden allen preiswertere Produkte höherer Qualität (z.B. Computer) zur Verfügung.

Auf die Frage eines Diskutanten, wie Offshoring auf die Binnenkonjunktur wirke, antwortet *Berend Diekmann*, dass die durch die Verlagerung erzielten Kostenersparnisse zum einen in die Löhne der inländischen Mitarbeiter fließen bzw. fließen sollten. Auf diese Weise gebe es eine erhöhte Kaufkraft auf dem Binnenmarkt. Ein anderer Teil werde in Erweiterungsinvestitionen und Produktionsanlagen im Inland angelegt. Diese Entwicklung zeige sich an den Ausrüstungsinvestitionen in Deutschland, die in den letzten zwei Quartalen angestiegen seien. Dieses Phänomen entwickle sich jedoch viel langsamer als bei früheren exportinduzierten Aufschwüngen in den 70er und 80er Jahren. Ausrüstungsinvestitionen belebten die Binnenkonjunktur, da sie eine positive Entwicklung beim Konsum nach sich zögen. Zum einen unmittelbar durch die Nachfrage nach Ausrüstungsgütern, zum anderen indirekt durch Erweiterungsinvestitionen und damit verbundene Arbeitsplätze.

2. Globalisierung und Standortpolitik in der unternehmerischen Praxis

Sven Morlok, Geschäftsführer der NACAP GmbH in Leipzig, Andreas Golbs, Vizepräsident des Unternehmerverbandes Sachsen und selbst Unternehmer und Stefan Ronneburg, Betriebsratsvorsitzender der F.S. Fehrer Automotive GmbH Werk Leipzig, erläutern die Situation und Entwicklung von Unternehmen in der globalisierten Welt, welche Standortfaktoren über eine Verlagerung entscheiden und welche Handlungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Perspektive zur Verfügung stehen.

2.1. Die Situation von Unternehmen im globalisierten Deutschland

Sven Morlok erläutert die besondere Offshoring-Situation seiner Firma. Als Produzent von Pipelines und Anlagen orientiere sich das Unternehmen bei der Auswahl seiner Arbeitsstätten an der Nachfrage der Kunden. Somit installiere es seine Produkte in der ganzen Welt, investiere jedoch nicht im Ausland.

Die NACAP GmbH sei stark in Osteuropa und Russland vertreten. Als Grund für die Wahl dieser Region für seine Auslandsgeschäfte führt *Sven Morlok* die bereits von *Henning Klodt* erwähnten historisch gewachsenen Beziehungen an. Das Vorgänger-Unternehmen der NACAP GmbH, die VEB Ferngas und Leitungsbau war mit ca. 2000 Mitarbeitern in Russland beim Pipeline Bau tätig. Darauf habe das neue Unternehmen aufgebaut.

Auch wenn im Falle des Pipeline-Herstellers keine Verlagerung von Produktionsstätten erfolge, so seien doch negative Auswirkungen auf das Arbeitsplatzangebot für deutsche Mitarbeiter zu erkennen. Die VEB habe überwiegend deutsche Mitarbeiter angestellt. Heute arbeite die NACAP GmbH auf den Baustellen im Ausland mit einheimischen Mitarbeitern und Sub-Unternehmen, d.h. vornehmlich mit osteuropäischen und russischen Kräften. Es handele sich hierbei um einfache Arbeiten, die keine anspruchsvolle Qualifizierung erforderten: Grube ausheben, Pipeline zusammenschweißen und absenken, Grube zuschütten. Lediglich die Projektleitung sei eine anspruchsvolle Aufgabe und in deutscher Hand. Hierfür sei das effiziente Organisieren als Know-how notwendig. Dieser Wandel hat *Sven Morlok* zufolge im Wesentlichen zwei Gründe: Kosten und Verfügbarkeit von Arbeitskräften.

Auf die Frage des Moderators *Sebastian Dullien, Financial Times Deutschland*, nach der Beschäftigungsentwicklung der NACAP GmbH in den letzten Jahren antwortet *Sven Morlok*, dass zwar kurz nach der Wende mehrere Tausend Mitarbeiter des VEB

entlassen worden seien, die Beschäftigtenzahlen in den letzten fünf Jahren jedoch relativ konstant geblieben seien.

Automobilzulieferer unter besonderem Druck

Stefan Ronneburg erläutert die Beschäftigungswirkungen des zunehmenden Wettbewerbs im Unternehmen F.S. Fehrer. Das Automobilzulieferunternehmen sei seit 1875 ein Familienbetrieb mit 3500 Mitarbeitern. Von den 23 weltweiten Standorten seien 13 in Deutschland angesiedelt. In der Fertigung seien 50 überwiegend weibliche Arbeitskräfte zwischen 20 und 55 Jahren in zwei Schichten beschäftigt. Die seit 1997 aufgebaute Montagelinie für Systemteile und Seitenteile für VW Golf und Passat, VW Touareg und Porsche Cayenne sei umsatzstark und habe einen Durchbruch für den Standort im Osten Deutschlands erzielt.

Den Auftrag für die Mittelarmlehne eines VW-Automodells erhielt F.S. Fehrer für die Lebenszeit des Modells. Nach Auslaufen des Automodells, sollte der neue Auftrag für die Mittelarmlehnen des Nachfolgers jedoch nur an das Familienunternehmen vergeben werden, wenn die Arbeitskosten auf der Basis des tschechischen Niveaus kalkuliert werden. Die Betriebsleitung bemühte sich daher mit Hilfe des Betriebsrates um eine Lösung, wie der Auftrag trotzdem zu gewinnen sei und die notwendigen Kosten eingespart werden könnten. Der Tarifvertrag ließe jede erdenkliche Flexibilität zu: Überstunden, Wochenendarbeit etc.

Im Jahr 2002 entschied die Geschäftsführung, dass bei der Montage von Systemteilen in Leipzig keine Neuanläufe mehr stattfinden sollten. Nach Auslauf des Golf 4 und des Passat wurden diese nach Ceska Lipa in der Tschechischen Republik verlagert. Dort seien ca. 900 Mitarbeiter beschäftigt. Die tschechischen Kolleginnen wurden in Leipzig angelernt und die komplette Produktion zum 1.10.2005 nach Ceska Lipa verlagert. Das Personal in Leipzig wurde abgebaut und teilweise in anderen Teilen der Produktion eingesetzt. Aufgrund eines BMW-Auftrags konnten der Wegfall der VW-Produktion kompensiert werden. Problematisch erwies sich dies insbesondere für Frauen mit kleinen Kindern, da diese Arbeit in drei statt bisher in zwei Schichten organisiert sei.

Olivier Höbel, Bezirksleiter IG-Metall Berlin-Brandenburg-Sachsen, sieht einen generellen Druck auf die Zulieferindustrie aufgrund struktureller Änderungen. Früher habe es einen Flickenteppich von Zulieferunternehmen um einen Autohersteller herum gegeben. Heute gebe es eine Pyramidenform. D.h. es gebe ganz oben den Systemzulieferer und darunter Sub- und Sub-Sub-Unternehmen. Der Druck auf diesem Ge-

biet sei so hoch, dass es mittlerweile selbst Internet-Auktionen für Zulieferaufträge gebe. Dies sei darauf zurückzuführen, dass Automobilhersteller versuchten, im internationalen Wettbewerb die preisgünstigsten Modelle zu bauen. Sie stünden unter besonderem Druck, weil die Binnennachfrage immer weiter ins Hintertreffen gerate. Man müsse jedoch den Zusammenhang zwischen der Binnen-nachfrage und der Einkommensentwicklung herstellen:

*„Autos kaufen keine Autos.“
Olivier Höbel*

Auch *Andreas Golbs* sieht in den Kosten einen wesentlichen Standortfaktor, nicht nur für die Automobilindustrie. Als Entscheidungsgrundlage für die Standortwahl nennt er die drei grundlegenden Ziele eines jeden wirtschaftlich agierenden Unternehmens: dauerhaft am Markt agieren, Umsätze machen und Gewinne erwirtschaften. Nur mit der Aussicht auf Gewinne würde das Risiko von Verlusten eingegangen. Aus dem Ertrag des unternehmerischen Handelns solle die soziale Verantwortung wahrgenommen werden. Wenn die Summe der Rahmenbedingungen sich in einem Land so entwickelten, dass es nicht mehr möglich sei, Gewinne und Erträge zu erwirtschaften, dann werde überlegt, ins Ausland zu gehen.

2.2. Standortfaktoren von Unternehmen

Sven Morlok und *Andreas Golbs* erläutern die Bedeutung verschiedener Faktoren, die bei der Entscheidung über eine Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland eine Rolle spielen. Zu den zentralen Kriterien bei der Standortwahl zählten Kosten, Verfügbarkeit von Humanressourcen, Präsenz vor Ort, Rechtssicherheit, Infrastruktur und Zukunftsperspektiven.

Lohnkosten als Standortfaktor

Als Grund für die Anstellung einheimischer Mitarbeiter und Sub-Unternehmen bei Projekten in Russland führt *Sven Morlok* das Kostenargument an. Da die NACAP GmbH mit russischen und anderen osteuropäischen Firmen konkurriere, müsse sie auch im Kostenbereich wettbewerbsfähig sein, daher könne man hier nicht auf deutsche Mitarbeiter zurückgreifen. Die russischen Arbeiter hingegen seien fachlich gut, wenn auch nicht ganz so schnell und nicht ganz so zuverlässig wie deutsche.

Der von *Michael Dauderstädt*, *Leiter des Referats Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung*, aufgeworfene Frage, wo die durch Verlagerungen einge-

sparten Lohnkosten hinfließen, stellt sich je nach Unternehmen unterschiedlich dar. So berichtet *Andreas Golbs*, dass aus einem Teil der eingesparten Kosten Rückstellungen gebildet werden. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, müsse ein großer Teil, ca. 50 – 60 %, der eingesparten Kosten, jedoch für Marktvorbereitungen und für neue Produkte reinvestiert werden. Ein weiterer Teil werde für private Zwecke entnommen.

Die Situation in der NACAP GmbH stellt sich *Sven Morlok* zufolge anders dar. Kosteneinsparungen würden nicht direkt, sondern indirekt zur Senkung von Produktkosten genutzt. Da es die Produkte nicht im Supermarkt zu kaufen gäbe, sondern diese von den großen Energieversorgern der Welt nachgefragt würden, laufe sein Geschäft im Wesentlichen über nicht öffentliche Ausschreibungen. Dort gebe es Nachverhandlungen, in denen man „ausgequetscht werde, wie eine Zitrone.“ Daher sei er immer auf der Suche nach neuen Ideen und Kostensenkungspotenzialen, damit er in diesen Verhandlungen erfolgreiche Angebote machen könne. Bei einer neuen Idee habe der erste einen kurzfristigen Wettbewerbsvorteil. Ansonsten ginge es immer darum, mit den anderen mitzuhalten.

Sven Morlok zufolge sind es weniger die Nettolöhne, die moderat gestiegen oder sogar gesunken sind, als vielmehr die Lohnzusatzkosten, die den Standort Deutschland belasten. Dies wirke sich insbesondere auf die unteren Lohngruppen aus. Gerade dort sei eine Substituierung durch Technik oder durch osteuropäische Arbeitnehmer einfach. Aus seiner Sicht ist zwar verständlich, dass auch in diesem Lohnsegment die Löhne steigen sollten, um eine Teilhabe an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung zu ermöglichen. Man müsse dabei aber die Konsequenzen für das unternehmerische Handeln berücksichtigen: es fördere die Suche nach Alternativen, um teure Mitarbeiter zu ersetzen.

Auch wenn die NACAP GmbH ausländische Mitarbeiter vor Ort einsetze, so sind aus der Perspektive von *Sven Morlok* Lohnkosten kein ausreichendes Argument, um ein ganzes Unternehmen zu verlagern. Es müsse ein weiterer Grund hinzukommen. Denn die osteuropäischen Lohnstückkosten näherten sich den deutschen langsam an (s. Abb. 16). *Andreas Golbs* geht davon aus, dass sie sich bereits in ca. fünf Jahren angeglichen haben werden. Qualifizierte Ingenieure etc. verdienen in den industriellen Zentren von Polen und der Tschechische Republik bereits heute gleich viel wie in Deutschland. Im Bereich des einfachen produzierenden Gewerbes könne es Unterschiede geben. Auch bestimmte von den Zentren entfernte Regionen blieben preiswert, kämen als Standort aber nicht in Frage, entweder aus logistischen Gründen oder weil es dort keine Märkte zu erschließen gebe.

Abbildung 16: Entwicklung der Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe 1995 – 2001 – Osteuropa und Deutschland im Vergleich

Land	Veränderung der Lohnstückkosten
Tschechische Republik	+ 22,3 %
Polen	+ 11,6 %
Deutschland	- 10,2 %
Sachsen	- 32,0 %

Quelle: Berechnungen von Sven Morlok basierend auf Angaben der OECD (2002), des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder und des ifo Instituts

Qualität konkurriert gegen Kosten

Die Qualität der in Deutschland gefertigten Produkte sei besser als die kostengünstig hergestellten Güter der Dependance in der tschechischen Republik, betont *Stefan Ronneburg*. Der Einsatz qualifizierter Arbeitskräfte in Leipzig führe ferner dazu, dass weniger Ausschussware hergestellt werde und die Pro-Kopf-Arbeitsproduktivität höher sei. Trotzdem könne sich der Autozulieferbetrieb mit dem Qualitätsargument nicht durchsetzen. Den Auftraggeber interessierten die Kosten mehr als die Qualität.

Die zunehmenden Qualitätsprobleme deutscher Automobilhersteller seien auch auf die Auswahl der Zulieferer allein nach Kostenkriterien zurückzuführen. Der Druck auf die Zulieferer wachse, berichtete *Stefan Ronneburg*. Um in Deutschland mithalten zu können, werde eine rücksichtslose Sparpolitik durchgesetzt.

Moderator Jürgen Zurheide, Tagesspiegel-Korrespondent in Düsseldorf, stellt die Frage, wie lange man eine solche kostenfixierte Strategie, die sich gegen Qualität wende, durchhalten könne. Ein Markenname lasse sich nur einmal ruinieren. *Berend Diekmann* ergänzt, dass Rückrufaktionen wegen Qualitäts- bzw. Sicherheitsmängel mit enormen Kosten verbunden seien. Er nimmt an, dass Konsumenten die Verschlechterung der Produktqualität mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung durchaus wahrnehmen, weist jedoch auf die generelle Zurückhaltung der Konsumenten hin. Seit ca. 2001 steige der Konsum nicht mehr, sondern stagniere bzw. sinke.

Olivier Höbel, Bezirksleiter IG-Metall Berlin-Brandenburg-Sachsen in Berlin, zufolge zeigt die Erfahrung, dass Unternehmen, die auf reines Lohndumping setzten, im globalen Wettbewerb nicht überleben. Unternehmen, die hingegen ihre Strategie auf hohe Löhne gekoppelt mit Innovation ausrichteten, hätten bessere Chancen. Der

langfristige Aufbau von höherwertigen Arbeitsplätzen sei eine gute Strategie. In der neuen Tarifrunde 2006 stelle die IG-Metall ausdrücklich die qualitative Forderung nach mehr Innovation und Qualifizierung. Die Arbeitgeberseite sei grundsätzlich dafür, wende sich jedoch dagegen, sobald diese Forderung rechtlich festgeschrieben werden solle. Ohne diese Verbindlichkeit würde die Strategie jedoch nicht verfolgt, wie das Beispiel von F.S. Fehrer zeige.

Verfügbarkeit von Humanressourcen

Als Grund für die Anstellung ausländischer Mitarbeiter in Deutschland nennt *Sven Morlok* das von *Berend Diekmann* angeführte Motiv der besseren Verfügbarkeit von Humanressourcen. Ein Beispiel illustriert dieses Argument: In der Nähe von Berlin sollte im Auftrag der Ruhrgas AG eine Pipeline gebaut werden. Es sei nicht möglich gewesen, die geforderte Anzahl an Mitarbeitern für die Schweißarbeiten einzustellen. Die Agentur für Arbeit Frankfurt (Oder) erteilte daher die Erlaubnis, osteuropäische Arbeitskräfte zu beschäftigen, nachdem die Prüfung des Arbeitsmarktes einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in der Region ergeben hatte.

Präsenz vor Ort

Ein anderes Verlagerungsmotiv seien die Standortwünsche wichtiger Auftraggeber, so *Andreas Golbs*. Man müsse sich manchmal dort ansiedeln, wo die federführenden Original Equipment Manufacturers⁷ lokalisiert seien, weil sie Wert darauf legten, ihre Zulieferbetriebe vor Ort zu haben. Beispielweise hätten die OEM der Automobilindustrie auf einer Konferenz vor wenigen Wochen erklärt, dass sie Slowenien für einen wichtigen Standort halten. Die Zulieferbetriebe müssten sich daran orientieren, auch wenn Slowenien im Vergleich zu anderen osteuropäischen Staaten vergleichsweise hohe Lohnkosten habe. Wäre ein Zulieferer nicht zumindest im Rahmen einer Unternehmensbeteiligung vor Ort präsent, dann käme er als Vertragspartner für die OEM oft nicht in Frage.

⁷ Ein Original Equipment Manufacturer (OEM) ist ein Unternehmen, das Produkte und Komponenten herstellt, die in den Produkten eines anderen Marken-Unternehmens, dem Value-Added-Reseller (VAR), eingebaut werden. Der OEM produziert nach Bedarf des VAR und entsprechend dem von ihm vorgegebenen Design. Z.B. wird die Festplatte eines Computer häufig von einem eigenständigen Unternehmen, dem OEM, hergestellt, und von einem anderen, dem VAR, vermarktet und verkauft.

Rechtssicherheit als Standortfaktor

„Da freut man sich manchmal über die Regelungswut in Deutschland, wenn man erlebt, wie dereguliert andere Märkte sind. Dort wünscht man sich mehr Regeln, in Deutschland weniger.“

Andreas Golbs

Die Vorteile der deutschen Rechtssicherheit seien zwar nicht zu unterschätzen, meint *Sven Morlok*. Jedoch wäre mangelnde Rechtssicherheit eher ein Problem, mit dem man im Falle einer Verlagerung umgehen müsse, als ein Kriterium, das bei der Standortauswahl ausschlaggebend sei. Man müsse das Risiko also tragen, auch wenn man sich natürlich Regeln etc. wünsche, meint *Andreas Golbs*. Nicht nur das Vertragsrecht sei wichtig, um bei Abschluss und Durchführung von Projekten in keine Fallen zu treten. Auch das Steuer- und das Finanzrecht seien elementar. Manche Länder seien sehr geschickt darin, die Durchführungsbedingungen ihrer Steuergesetzgebung taggenau so auszugestalten, dass Unternehmensgewinne nicht, oder nur sehr schwierig, nach Deutschland übertragen werden könnten, berichtet *Andreas Golbs* über Praxiserfahrungen aus seinem Verband.

Infrastruktur

Ein weiterer Aspekt bei der Suche nach einem neuen Standort sei die Logistik: Es bedürfe einer bereits vorhandenen logistischen Ausstattung, die zu kostengünstigen Bedingungen zu nutzen sei, betont *Andreas Golbs*. So sei es für Mittelständler nicht finanzierbar, auf den Hubschrauber als Haupttransportmittel angewiesen zu sein, wenn keine Bahn- oder Straßenanbindung vorhanden sind. Wenn man einen neuen Standort suche, spielten nicht nur die Verkehrsinfrastruktur eine Rolle, sondern auch „weichere“ Leistungsgrundlagen einer Volkswirtschaft. Denn deutsche Arbeitnehmer seien auch mit verlockenden finanziellen Angeboten nicht dazu zu bringen, in Orte mit einer Billiglohn-Struktur zu ziehen, wie sie beispielweise in Teilen Rumäniens an der ukrainischen Grenze zu finden seien. Ein gewisser Grundstandard an z.B. Schulen und Kulturleben bildeten notwendige Voraussetzungen für eine Verlagerung.

Langfristige Perspektive

„Die Füße lassen wir uns nicht gerne weghauen. Wenn sich in Osteuropa oder Asien die Rahmenbedingungen ändern, kannst du immer noch nach Hause gehen.“

Andreas Golbs

Als weiteren Aspekt für Mittelständler nennt *Andreas Golbs* die langfristige Perspektive für das Unternehmen. Es gehe nicht um kurzfristige Gewinn-maximierung. Vielmehr stehe im Zentrum des unternehmerischen Handelns das persönliche Engagement. Daher seien bestimmte Standorte für Großunternehmen möglich, für Mittelständler hingegen nicht. So sei der Standort von BMW in Kaliningrad für ein Großunternehmen attraktiv, für ein mittelständisches Unternehmen fehle es hingegen an den notwendigen Rahmenbedingungen. Die wenigsten mittelständischen Unternehmen verlagerten ihr Unternehmen vollständig ins Ausland. Viele behielten einen Standort in Deutschland, damit sie dorthin zurückkehren könnten, wenn sie im Ausland scheitern.

Mit der Mode gehen?

Berend Diekmann fragt, ob die Verlagerung ins Ausland unter den Mittelständlern eine gewisse Mode oder Hysterie sei, bei der einer den anderen anstecke. *Andreas Golbs* antwortet, dass tatsächlich, bei einer Delegation von fünf Geschäftsleuten maximal einer ein Geschäft mache, während im Durchschnitt zwei zuguckten und weitere zwei Urlaub machten. Es herrsche unter den Mittelständlern die Meinung, dass eine Verlagerung wohl nicht nur schick und en mode sein könne, wenn das alle machten. Und tatsächlich lohne es sich, in bestimmte Regionen zu gehen. Z.B. sei der Einkauf von Zulieferprodukten aus Indien in einigen Bereichen sehr günstig. Aber viele seien gescheitert und zurückgekehrt, weil ihre Kalkulationen nicht sorgfältig genug waren. Eine gewisse Gruppenpsychologie spiele bei der Entscheidung durchaus eine Rolle, da sie schließlich von Menschen getroffen würden.

Kritische Haltung der Öffentlichkeit

Berend Diekmann merkt an, dass die Haltung der Öffentlichkeit und damit auch der Konsumenten, zunehmend kritisch gegenüber dem internationalen Wettbewerb und dem Engagement deutscher Unternehmen im Ausland sei. Es stelle sich verstärkt die Frage nach dem Patriotismus der Unternehmen. Ein Diskutant weist darauf hin, dass einige Unternehmen sich bewusst aus Patriotismus für den Standort Deutschland entschieden und mit diesem Argument um Kunden werben, wie z. B. der Sportbekleidungshersteller Trigema.

3. Soll und wie kann der Arbeitsplatzexport gestoppt werden?

Die theoretischen Überlegungen und praktischen Erfahrungen auf volkswirtschaftlicher und auf betrieblicher Ebene haben gezeigt, dass Produktionsverlagerungen differenziert zu bewerten sind. Im ersten und zweiten Teil des folgenden Kapitels werden daraus politische und unternehmerische Handlungsoptionen angesichts des zunehmenden globalen Wettbewerbs und der damit einhergehenden Arbeitsplatzverlagerung dargelegt. Im dritten und vierten Teil wird erörtert, welche Rolle die Steuerpolitik beim Export von Arbeitsplätzen spielt und wie sie als Instrument gegen Offshoring verwendet werden könnte. Im fünften Teil wird der Frage nachgegangen, ob es aus politischer Sicht überhaupt wünschenswert ist, die Verlagerung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen aufzuhalten.

3.1. Politische Handlungsoptionen

Die politischen Handlungsoptionen sollten aus der Sicht von *Berend Diekmann* zwei Zielsetzungen verfolgen: Erhöhung der Beschäftigung insbesondere von Geringqualifizierten und die Erhöhung der Akzeptanz von „mehr Wettbewerb“ in der Bevölkerung.

Erhöhung der Beschäftigung

Ansätze zur Erhöhung der Beschäftigung sollten darauf abzielen, sich dem internationalen Wettbewerb offensiv zu stellen und die dadurch entstehenden Vorteile zu nutzen. Entsprechend der Diagnose über die Ursachen der Arbeitslosigkeit durch Produktionsverlagerung bedürfe es folgender Anpassungsmaßnahmen:

- Weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes
- Erhöhung der regionalen und sektoralen Mobilität der Arbeitskräfte
- Dezentralisierung der Lohnfindung
- Bildung
- Qualifizierung
- Innovationen

Erhöhung der Akzeptanz von „mehr Wettbewerb“ in der Bevölkerung.

„Mehr Wettbewerb“ zu akzeptieren, ist die zweite Zielrichtung der politischen Handlungsoptionen. Sie verfolgt die Strategie, einer Politik der „defensiven Anpassung“ – d.h. Protektionismus im Inland wie auch gegenüber dem Ausland – entgegenzuwir-

ken. Auf Dauer würde eine Politik der defensiven Anpassung nicht ohne negative Auswirkungen auf Lebensstandard, Wachstumspotential und Beschäftigung bleiben, ist *Berend Diekmann* überzeugt. Eine bessere Einbindung in die internationale Arbeitsteilung erhöhe hingegen das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Auf diese Weise profitiere zum einen der Staat, dessen Handlungsspielraum durch höhere Steuer- und Abgabeaufkommen erweitert werde. Zum anderen profitierten auch private Haushalte, da ihre Kaufkraft dank niedriger Preise steige und ihnen qualitativ hochwertigere Produkte zur Verfügung ständen.

Zur Vermeidung von protektionistischen Widerständen und sozialen Härten regt *Berend Diekmann* als flankierende Maßnahmen der Politik für mehr Wettbewerbsakzeptanz die Kompensation der „(Arbeitsplatz)-Verlierer“ an. Das Kompensationsmodell solle mit dem Ziel, Löhne und Arbeitsmärkte flexibler zu gestalten, kompatibel sein. Folgende Merkmale seien dafür nötig:

- Arbeitsanreize
- grundsätzliche Produktivitätsorientierung
- Vermeidung von Mitnahmeeffekten
- möglichst unkompliziert
- transparent

Sven Morlok, Geschäftsführer der NACAP GmbH in Leipzig, spricht sich dafür aus, sich darauf zu konzentrieren, wertschöpfungsintensive Bereiche zu sichern und durch diese Fokussierung benachteiligte Arbeitskräfte über Instrumente wie Kombilohn oder Bürgergeld abzusichern. Die Finanzierung sei durch eine Angleichung der getrennten Zahlungssysteme für Arbeitsplatzbesitzer und Arbeitslose sowie über Einsparungen bei den Transferzahlungen von Arbeitslosengeld II möglich. Auf diese Weise entstünden zudem für die Kommunen große finanzielle Spielräume

Die geringere Akzeptanz für Nettolohngefälle in Deutschland als z.B. in den USA, müsse man bei der Lösung von Verteilungsfragen beachten, rät *Berend Diekmann*. Um unter dieser Prämisse einfache Arbeitsplätze zu schaffen, spricht auch er sich für Kombilohnmodelle aus. Es brauche jedoch auf der einen Seite die Bereitschaft, solche Modelle zu finanzieren und auf der anderen Seite die Bereitschaft, Verlagerungen von Arbeitsplätzen in andere Länder zu akzeptieren.

„Bill Clinton rühmt die vielen neu geschaffenen Jobs. Ein Taxifahrer antwortet: ‚Ja, und ich habe allein drei davon.‘“

Olivier Höbel, Bezirksleiter IG-Metall Berlin-Brandenburg-Sachsen, merkt an, dass viele einfache Arbeitsplätze in der Produktion wegen rasanter Produktivitätsentwicklungen und technologischem Fortschritt wegrationalisiert würden, nicht wegen zu hoher Löhne. Er kritisiert die bereits heute zu große Differenzierung in Deutschland. So gebe es sechs bis sieben Millionen prekäre Arbeitsverhältnisse, ohne die meist schlecht bezahlte Leiharbeit zu berücksichtigen. Dies bedeute ca. sieben Millionen fehlende Sozialbeiträge, die andere Arbeitnehmer mitbezahlen müssten. Zudem gebe es eine verstärkte Gefahr von Altersarmut, weil z.B. Arbeitslosengeld II Empfängern die Zuschüsse zur Rentenkasse gekürzt würden. Er wolle keine amerikanischen Verhältnisse.

Ein Diskutant spricht sich – dem amerikanischen Modell folgend – für einen generellen Mindestlohn von sieben Euro aus. Auch hält er die hohe Lohndifferenzierung in den USA für ein gutes Vorbild. So würden Manager für gute Leistungen exzellent bezahlt, in Zeiten schlechter Leistungen hingegen gering entlohnt, wie das Beispiel des Walt Disney Managers Michael Eisner zeige.

Binnenkonjunktur ankurbeln

Um die Binnenkonjunktur in Schwung zu bringen, müsse sich das Konsumverhalten ändern, meint *Berend Diekmann*. Seines Erachtens hängt dieses von drei Faktoren ab. Zum einen vom verfügbaren Einkommen, zum zweiten vom erwarteten zukünftigen Lebenseinkommen und zum dritten vom „Wohlfühlfaktor“. Wenn das verfügbare Einkommen gering sei, zudem für das Alter, eine eventuelle Arbeitslosigkeit oder Krankheit vorgesorgt werden müsse und das Lebensgefühl grau gestimmt sei, hielten Menschen ihr Geld in der Tasche und konsumierten nicht. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage nach einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens und einer Reduzierung der Sozialabgaben. Auch bedürfe es mehr Transparenz. So sollte beispielsweise der Anteil versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung offengelegt werden. Um das Vertrauen von Konsumenten zu stärken, bedürfe es verlässlicher Rahmenbedingungen, um die Zukunft abschätzen zu können. Zu diesem Zwecke müsse eine kontinuierliche Politik auf allen Ebenen, von der Kommune bis zur EU, verfolgt werden. Auch psychologische Effekte spielten eine wichtige Rolle. Die öffentliche Diskussion zeige die typisch deutsche, unangemessen pessimistische Stimmung, derer man sich immer bewusst werde, wenn man sich längere Zeit im Ausland aufhalte und z.B. die amerikanische oder britische – manchmal unverhältnismäßig positive – Perspektive kennenlerne. Es brauche mehr Optimismus in Deutschland.

Henning Klodt weist darauf hin, dass die Annahme, eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens führe zu einer erhöhten Nachfrage, die Kreislaufzusammenhänge vernachlässige. Geld, das in die Sozialversicherung und als Steuern gezahlt werde, werde von Transferempfängern nachgefragt. Nur wenn die Sparquote der Transferempfänger höher sei als die Sparquote der Sozialbeitrags- und Steuerzahler, könne durch eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens zusätzliche Nachfrage generiert werden.

Konzertierte Aktion zur Bekämpfung der gesamtwirtschaftlichen Störung

Ein Diskutant schlägt eine konzertierte Aktion vor, um die gegenwärtige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Bundesrepublik Deutschland zu bekämpfen. Er beruft sich dabei auf den Lösungsansatz im 1993 novellierten „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ aus dem Jahr 1967. Nach § 3 habe die Bundesregierung im Falle einer Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für eine konzertierte Aktion zu sorgen. Wenn die Eckpfeiler des magischen Vierecks Vollbeschäftigung, ausgeglichene Außenhandelsbilanz, Preisniveaustabilität und angemessenes, stetiges Wirtschaftswachstum nicht im Gleichgewicht seien, müsse ein abgestimmtes Vorgehen aller relevanten Wirtschaftsakteure (insbesondere Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Bund, Länder, Gemeinden) angestrebt werden.

Berend Diekmann hält dem entgegen, dass das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von dem Paradigma ausgehe, dass man mit Hilfe makroökonomischer Maßnahmen eine weitgehend geschlossene Volkswirtschaft steuern könne. Einen ähnlichen Ansatz habe man im Bündnis für Arbeit 1998 verfolgt. Der Versuch, mit Verbandsfunktionären verbindliche Verabredungen zu treffen, bereite Schwierigkeiten, weil die Mitglieder der Verbände – nicht die sie vertretenden Funktionäre selbst – diese Verabredungen umsetzen müssten. Das Bündnis für Arbeit sei nicht aus Mangel an gutem Willen gescheitert, sondern an diesem Stellvertreterproblem und damit verbundenen Kompetenzkonflikten.

Olivier Höbel hält eine konzertierte Aktion hingegen für eine sinnvolle Politik, die durchaus Erfolge zeige. Die IG Metall habe mit dem Arbeitgeberverband Brandenburg und der brandenburgischen Landesregierung einen Metaldialog initiiert. Darin solle jenseits aller Interessenunterschiede ausgelotet werden, wie die Metallindustrie, die in Brandenburg einen schweren Stand habe, vorangebracht werden könne. Es werden Vorschläge gesammelt, was gemeinsam unternommen werden könne. *Olivier Höbel* ist sich sicher, dass er hierbei mit den 180.000 Gewerkschaftsmitgliedern

in seinem Bezirk auf einer Linie liegt. Es gebe genügend Rückkoppelungsmechanismen, um die Ansichten der Basis zu diesem Thema zu erfahren.

Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Art. 115 des Grundgesetzes (GG)⁸ legt Regeln zur Kreditbeschaffung fest. Darin sind zwei wesentliche Aspekte enthalten, erklärt *Berend Diekmann*: Zum einen das Verhältnis der Ausgaben für öffentlichen Investitionen zur den Einnahmen aus Krediten. Hierbei handele es sich um die jeweils geplanten Investitionen und die geplante Verschuldung. Die Planungen können jedoch weit von der Realität abweichen. Zum anderen sei die Definition des Begriffs „Investitionen“ ein entscheidender Aspekt. Das Haushaltsgrundgesetz (HGrG) und die Bundeshaushaltsordnung (BHO) sähen manch „wunderliche“ Posten vor, wohingegen andere, die zu berücksichtigen wären, fehlten. So zählen beispielweise Prestigeausgaben für Spaßbäder oder für überdimensionierte Abfallbehandlungsanlagen zu Investitionen, weil nach § 10 HGrG und § 13 BHO alle Baumassnahmen Investitionen sind, ebenso wie alle gewährten Darlehen und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen Investitionsausgaben sind – unabhängig vom Zweck, für den sie vergeben werden. Hingegen fallen Ausgaben für Hochschulpersonal oder Lehrer nicht unter diese Definition. Auch sind militärische Beschaffungen nicht Investitionsausgaben. Wenn also - wie im Falle des Elbehochwassers geschehen - kommunal beschaffte Räumfahrzeuge im Einsatz sind, war das eine öffentliche Investition. Wenn ein Bundeswehr-LKW im Einsatz war, war es aber keine öffentliche Investition.

Berend Diekmann hält diese im Grundgesetz festgelegte Aufteilung als Obergrenze für die öffentliche Kreditaufnahme aus pragmatischen Gründen für vertretbar. Denn eine Kreditfinanzierung davon abhängig zu machen, welche öffentlichen Ausgaben im einzelnen positive Zukunftsfolgen haben werden, sei praktisch unmöglich, da nicht genau zu bestimmen. Er warnt jedoch davor, auf dieser Definitionsgrundlage Aussagen zur Qualität der öffentlichen Ausgaben zu treffen oder daraus ökonomische Schlussfolgerungen zu ziehen.

⁸ „Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 115, Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung, Juni 1993, Bonn.

Bei der Kreditbeschaffung müsse über die angeführten Vorgaben des GG Art. 115 ein weiterer Punkt berücksichtigt werden, so *Berend Diekmann*. Es genüge nicht, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu erklären. Es müsse gleichzeitig auch begründet werden, warum die Maßnahmen der Bundesregierung geeignet seien, eine solche Störung abzuwehren. Eine generelle Aussage, dass die Störung durch die höhere Verschuldung abgewehrt werde, reiche nicht aus. Tatsächlich sei in den letzten Jahren eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sehr oft angeführt worden, um dem GG Art. 115 Genüge zu tun, auch wenn der Sinn aus ökonomischer Sicht im Einzelnen bezweifelt werden könne, so *Berend Diekmann*. Die Bestimmung gehöre noch in ein System, das in den 60er Jahren entwickelt worden sei. Sie helfe wenig, die gegenwärtigen Probleme zu bewältigen. Wenn der Haushalt eine Verschuldung von 1 Mrd. mehr oder weniger ausweise, ändere dies kurzfristig wenig an der Arbeitsmarktsituation

Plädoyer für eine ausgeglichene Handelsbilanz

Olivier Höbel kritisiert, dass es seit Jahren keine ausgeglichene Handelsbilanz gegeben habe. Ein Exportüberschuss bedeute auf Dauer, auf Kosten der Nachbarn zu leben und dorthin die Arbeitslosigkeit zu exportieren. Die Urheber des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes hätten auch das Ziel einer ausgeglichenen Handelsbilanz festgeschrieben, um einen fairen Umgang mit den Nachbarländern sicherzustellen. Sich den wirtschaftlichen Erfolg nur über den Export zu organisieren und die Binnenwirtschaft und Binnennachfrage außer Acht zu lassen, sei auf Dauer eine verheerende Politik.

3.2. Betriebliche Handlungsoptionen

Um den Standort Deutschland aus Unternehmenssicht attraktiver zu gestalten, fordert *Sven Morlok* den Abbau von Bürokratie bei Genehmigungsverfahren für Gebäude und Anlagen. Auf betrieblicher Ebene hält *Sven Morlok* folgende Maßnahmen für eine erfolgversprechende Reaktion angesichts zunehmender internationaler Konkurrenz:

- Erhöhung der Produktivität durch Investitionen in Maschinen und Aus- und Weiterbildung der Belegschaft
- Bessere Ausnutzung des betrieblichen Vorschlagswesens
- Stärkere Einbindung der Kollegen bei Um- und Ausbaumaßnahmen

Um in der globalisierten Wirtschaft zu bestehen, bedürfe es entsprechender unternehmerischer Strategien. Dazu empfiehlt *Andreas Golbs* folgende Ansätze:

- Über Kooperationen und Beteiligungen Netzwerke in Osteuropa zu bilden, um am Markt aktiv zu sein. Mit zumindest Minderheitenbeteiligungen habe man mehr Einfluss auf Unternehmen, mit denen man zusammenarbeite.
- Kooperationsnetzwerke mit NGO zu bilden, um Qualität und Arbeitskräfte vor Ort zu prüfen. Beim Aufbau dieses Netzwerkes habe die Bundesregierung sehr geholfen.
- Sich Zeit zu geben, das Geschäft aufzubauen und die Märkte zu erkunden. Man mache Fehler und lerne daraus. Es gebe keine kurzfristigen Lösungen.

Es gibt aber auch praktische Beispiele für unternehmensübergreifende Handlungsstrategien als Reaktion auf die globalen Herausforderungen, merkt *Olivier Höbel* an. So habe die IG Metall mit kleinen und mittleren Unternehmen in Berlin und Brandenburg Netzwerke gebildet. Darin sprechen sich Betriebe – trotz aller Konkurrenz – untereinander ab. Wenn ein Unternehmen einen Auftrag hat, den es selbst nicht erfüllen kann, gibt es ihn im Netzwerk weiter. Auf diese Weise wird dafür gesorgt, dass der Auftrag in der Region bleibt und nicht in andere Regionen abwandert.

3.3. Die Rolle der Steuerpolitik – Wird der Arbeitsplatzexport subventioniert?

„Steuergetrieben geht niemand ins Ausland, aber wenn er dafür etwas geschenkt bekommt, dann ist es ein zusätzliches Motiv, ins Ausland zu gehen.“

Gustav Obermair

Gustav Obermair, emeritierter Professor für Physik an der Universität Regensburg und Verfasser zahlreicher Aufsätze, Bücher und Gutachten – meist mit Prof. Lorenz Jarass - zur Steuerpolitik und Unternehmensbesteuerung, bewertet die deutsche Steuerpolitik als Subventionsinstrument für den Export von Arbeitsplätzen. Das damit verbundene finanzielle Risiko der Unternehmen werde durch die deutschen Steuerregelungen erheblich gemildert. So könnten Kapitalgesellschaften aufgrund einer 1999 eingeführten Regelung alle Aufwendungen für Auslandsbeteiligungen vollständig vom inländischen Gewinn abziehen. Hierunter fielen auch Schuldzinsen für den Kauf oder Bau ausländischer Werke (vgl. neuer § 8b KStG). Diese Regelung wurde 2003 durch das „Steuervergünstigungs-abbagesetz“ weiter verallgemeinert. Die im Titel angedeutete Intention des Gesetzes sei im Bundesrat ins Gegenteil verkehrt worden. Zum Zwecke der steuerlichen Subventionierung von Verlagerungen ins Ausland wurde das Abzugsverbot nach § 3c EStG für Ausgaben, die mit steuerfreien

Einnahmen in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang stehen, ausdrücklich außer Kraft gesetzt:

„Von den Bezügen im Sinne des Absatzes 1, die bei der Ermittlung des Einkommens außer Ansatz bleiben, gelten 5 vom Hundert als Ausgaben, die nicht als Betriebsausgaben abgezogen werden dürfen. § 3c Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes ist nicht anzuwenden.“

§ 8b abs. 5 Satz 2 KStG

Dies sei systemwidrig, da es dem folgenden Prinzip des deutschen Einkommenssteuerrechts (EstG) widerspreche:

„Ausgaben, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Einnahmen stehen, die in Deutschland steuerfrei sind, dürfen auch in Deutschland nicht als Kosten gegenüber dem Finanzamt geltend gemacht werden.“

§ 3c EstG

Für Unternehmen, die Arbeitsplätze ins Ausland verlagerten, sei das Prinzip außer Kraft gesetzt worden. Wende man diesen Grundsatz ins Positive, so bedeute dies, dass alle Ausgaben, die unmittelbar mit der Erzielung von Einkommen verbunden sind, in Deutschland steuerlich geltend gemacht werden dürfen. Für Arbeitnehmer gelte dieses Prinzip jedoch nur eingeschränkt, da sie Sozialabgaben nur bis zu einer gewissen Obergrenze als Sonderausgaben abziehen könnten. Das Prinzip sei somit zweifach ausgehebelt worden: Zum einen zugunsten der Unternehmen, zum anderen zuungunsten von Arbeitnehmern.

Unter dem Namen „generelles Abzugsverbot“ sei ferner eine Regelung eingeführt worden, die bewirkt, dass lediglich 5 % der rücktransferierten Gewinne der Steuerpflicht in Deutschland unterliegen. Nehme man die Obergrenze von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer von 40 % an, so werde auf rücktransferierte Gewinne maximal 2 % Steuern erhoben, erläutert *Gustav Obermair*.

Berend Diekmann, der Vertreter des Wirtschaftsministeriums, weist darauf hin, dass zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den anderen EU-Ländern sowie mit Ländern außerhalb der EU Doppelbesteuerungsabkommen vereinbart worden seien. Daher müsse man bei der Besteuerung von Gewinntransfers berücksichtigen, wie diese Gewinne bereits im Ausland besteuert wurden. Zudem gebe es keinen Zusammenhang zwischen dem Ort, wo ein Unternehmen seine Gewinne versteuere und seiner Entscheidung, wo es Arbeitsplätze schaffe.

Andreas Golbs vom Unternehmensverband Sachsen hält die Verlagerung ins Ausland trotz der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten für einen risikoreichen Schritt. Denn Verluste seien nicht mit Gewinnen steuerlich verrechenbar, wenn das Unternehmen keine Gewinne in Deutschland erwirtschaftete. Hierfür gebe es reale Beispiele, in denen Qualitätsmängel und Produktionsausfälle zu diesem Szenario geführt hätten.

Hennig Klodt vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel erweitert die betriebswirtschaftliche Perspektive um die volkswirtschaftliche Dimension: Selbst wenn unternehmerische Verluste steuerlich abschreibbar und auf diese Weise teilweise sozialisierbar seien, wären es Verluste. Den Teil, der beim einzelnen Unternehmer durch Steuerabschreibungen nicht zu Buche schlägt, tragen der Staat und seine Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

„Inländischer Gewinn ist mittlerweile eine Spielzahl, die man rauf und runter rechnen kann, wie es beliebt. Sie hat mit dem tatsächlichen Ertrag oft nichts mehr zu tun.“

Gustav Obermair

Gustav Obermair weist darauf hin, dass Verluste als Verlustvortrag in Deutschland unbeschränkt viele Jahre „vorgetragen“, d.h. in zukünftigen Gewinnjahren mit dem Gewinn verrechnet werden. Bis zum Jahr 2004 konnten Verluste mit 100 %, seit 2005 mit 60 % des jeweiligen Jahresgewinns verrechnet werden. Auf diese Weise konnte der Gewinn bis 2004 auf Null, seither auf 40 % verringert werden.

Anhand der Deutschen Telekom illustriert Gustav Obermair, wie die in Deutschland zu zahlenden Steuern durch ausländische Beteiligungen verringert werden. Die Deutsche Telekom hat 1999 das Unternehmen Voice Stream, USA, gekauft. Der Kauf wurde größtenteils durch Kreditaufnahmen am internationalen Kapitalmarkt finanziert. Die anfallenden extrem hohen Zinszahlungen werden vom Bruttoertrag – d.h. Ertrag vor Steuern und damit steuerfrei – ins Ausland gegeben. Bei etwa 4 bis 5 Mrd. Euro sicheren jährlichen operativen Ertrags durch das Inlandsgeschäft sind diese Zinszahlungen problemlos leistbar. In den Jahren 2000 bis 2002 führte die Deutsche Telekom eine „Wertberichtigung“ für die fast wertlose Voice Stream durch. Eine Verrechnung des Unternehmensergebnisses der Deutschen Telekom vor Steuern mit diesen durch Voice Stream verursachten Verlusten führte dazu, dass die Deutsche Telekom im Jahr 2002 keine Steuern zahlen musste (s. Abb. 17).

Abbildung 17: Steuerzahlungen der Deutschen Telekom
in Mrd. Euro, gerundet

	1998	1999	2000	2001	2002
Ergebnis vor Steuern	5	3	6	-3	-27
Verlustvortrag	0	0	1	18	22
Bezahlte Steuern	2,3	2,4	1,2	0,1	0,0

Quelle: L. Jarass und G. M. Obermair, Geheimnisse der Unternehmenssteuern, Metropolis 2004.⁹

In anderen Fällen, wie z.B. Ikea, nimmt ein Unternehmen Kredite im Wert von 1,3 Mrd. Euro für Investitionen in Deutschland auf. Dieses Fremdkapital wird vom Mutterkonzern als Kredit vergeben. Die zu leistenden Zinszahlungen, die ebenso wie im Beispiel der Deutschen Telekom vom zu versteuernden Bruttoertrag des Unternehmens abgezogen werden, fließen damit von Ikea Deutschland – ggf. auf steuerlich für den Konzern günstigen Umwegen durchs Ausland – an den Mutterkonzern und werden auf diese Weise dem Fiskus in Deutschland entzogen.

Welche Auswirkungen hat dies auf den öffentlichen Haushalt und den Arbeitsmarkt?

Welcher Anteil des jährlichen Arbeitsplatzverlustes direkt auf Steuersubvention von unternehmerischen Verlagerungen ins Ausland zurückzuführen sei, hält *Gustav Obermair* für schwer einschätzbar. Ein Indiz für den massiven Arbeitsplatzverlust sei, dass allein die gesetzliche Krankenversicherung jährlich 400.000 Pflichtmitglieder verliert. Darüber hinaus seien negative indirekte Effekte festzustellen. Die aus Sicht des Steuerexperten vielfach verfehlte Unternehmenssteuerreform habe die Investitionskraft der öffentlichen Hand drastisch beeinträchtigt. Denn obwohl die nominale Steuerbelastung in Deutschland hoch sei, sei die tatsächliche Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften gering. Sie sei insgesamt von etwa 20 % der Gewinne vor 2000 auf nunmehr 8 bis 13 % gesenkt worden. Dies sei – nach Griechenland – die

⁹ Die bezahlte Steuer spiegelt die Gesamtsteuerbelastung des Konzerns. Aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung von Inlands- und Auslandsgewinnen ergibt eine einfache Berechnung von Körperschafts- und Gewerbesteuerätzen minus Verlustvortrag nicht die Gesamtsteuer des Konzerns.

zweitgeringste Steuerbelastung in der EU-15. Die Gewinne der Unternehmen seien hingegen nominal um ca. 4 % im Durchschnitt der letzten 10 Jahre angewachsen und die Dividenden noch wesentlich stärker gestiegen. Aufgrund dieser steuerlichen Entwicklung seien die Kommunen gezwungen, ihr „Tafelsilber“ zu verkaufen, um ihre Personalkosten abzudecken. Sie könnten kaum Investitionsprogramme zur Schaffung von Arbeitsplätzen finanzieren und würden sogar durch ihre finanzielle Lage gezwungen, selbst Mitarbeiter zu entlassen.

Berend Diekmann hält die Körperschaftssteuer für ein ungeeignetes Maß, um die Unternehmensbesteuerung international zu vergleichen, denn in Deutschland hätten ca. 80 bis 90 % der Unternehmen nicht die Rechtsform einer GmbH oder einer AG.

Wie begründet der Gesetzgeber steuerliche Subventionen für Verlagerungen?

Die Regelungen zur steuerlichen Subventionierung von Produktionsverlagerungen basieren *Gustav Obermair* zufolge auf einem neoliberalen Glaubenssatz. Sie seien nicht auf handwerkliche Fehler bei der Unternehmenssteuerreform zurückzuführen, sondern basierten auf einem Irrtum in Bezug auf die Vorstellung, wie eine Volkswirtschaft in Zeiten globaler Kapitalmärkte funktioniere. Der Gesetzgeber folge dem Dogma, durch Steuersenkungen für Reiche und Konzerne in Deutschland Investitionen im Inland zu steigern und auf diese Weise positive Effekte für Konjunktur, Arbeitsmarkt und den Staatshaushalt zu erzielen. Dieser Ansatz sei jedoch sowohl theoretisch falsch als auch empirisch widerlegt. Rein theoretisch könne diese Erwartung nur in weitgehend geschlossenen nationalen Volkswirtschaften plausibel sein, wie man sie vielleicht in den 1950er Jahren noch annähernd in Deutschland vorgefunden habe. Wenn in einer geschlossenen Volkswirtschaft einerseits eine hohe Nachfrage bestehe (Wirtschaftswunderzeit) und man andererseits den Unternehmen Kapital zur Verfügung stelle (Marshall Plan), dann investierten sie. So könnte ein Wirtschaftswunder einhergehend mit einer ungeheuren Arbeitskräfteknappheit wie in den 1950er und 1960er Jahren in Deutschland entstehen. Wenn man jedoch im Falle globalisierter Kapitalmärkte und einer Nachfrage, die nicht in erster Linie in Deutschland existiere, Unternehmen Steuern erlasse, dann könnten und dürften sich Unternehmen nicht am nationalen Gemeinwohl orientieren, ist *Gustav Obermair* überzeugt. Es wäre geradezu ein Verstoß gegen das Aktiengesetz, wenn Vorstände trotz niedriger Renditeaussichten in Deutschland investierten. Nationale Steuerersparnisse würden vielmehr dort investiert, wo die höchsten Renditen erzielbar seien.

Man könne nicht Wirtschaftspolitik mit Moral machen, indem man an die Gemeinwohlorientierung der Unternehmen appelliere. Man dürfe sich nicht über „Heuschre-

cken“ beklagen oder über die aus den Käfigen ausgebrochenen Raubtiere. Die Praxis der letzten vier Jahre habe dies empirisch bestätigt: In der Tat seien die seit 2001 weniger bezahlten Unternehmenssteuern von jährlich ca. 20 Mrd. Euro nur zu einem geringen Teil für arbeitsplatzschaffende Inlandsinvestitionen in Deutschland verwendet worden. Zugleich seien öffentliche Investitionen aufgrund der Steuersenkungen drastisch reduziert worden und die Verschuldung der öffentlichen Hand explodiert.

Auch *Henning Klodt* betont, dass der Dreisatz, hohe Gewinne führten zu hohen Investitionen und zu neuen Arbeitsplätzen empirisch widerlegt sei. Diese Erkenntnis solle jedoch nicht zu dem Schluss verleiten, dass Gegenteil sei richtig, d.h. Verluste seien gut für Investitionen. Das könne auch nicht stimmen. Entscheidend sei, dass Gewinne von gestern für Investitionen völlig unerheblich seien. Es gehe um die Gewinne von morgen, d.h. um die Gewinnaussichten von Unternehmen.

Wie kommen neoliberale Wirtschaftsgrundsätze in die öffentliche Diskussion?

Der Moderator *Jürgen Zurheide*, *Tagesspiegel-Korrespondent in Düsseldorf*, fragt, warum der von *Gustav Obermair* widerlegte Dreisatz „Steuern runter, Investitionen rauf, Arbeitsplätze vermehrt“ in der öffentlichen Diskussion geradezu als Fakt angenommen wird. *Olivier Höbel* erklärt dies mit der Aussage John Kenneth Galbraiths in seinem aktuellen Buch „Die Ökonomie des unschuldigen Betrugs. Vom Realitätsverlust der heutigen Wirtschaft“:

„Im Laufe der Jahre habe ich gelernt, dass man sich ehrlicherweise damit abfinden muss, dass die allgemeine Anschauung – das, was ich andernorts die „herrschende Meinung“ genannt habe – und die Wirklichkeit ständig auseinander klaffen.“

John Kenneth Galbraith

Wie kommen neoliberale Wirtschaftsgrundsätze in die Politik?

Die derzeitige Ausrichtung der Unternehmensbesteuerung führt *Gustav Obermair* nicht zuletzt auf den beruflichen Hintergrund des mit der Ausarbeitung beauftragten Staatssekretärs zurück. Er habe diese Richtung eingeschlagen, damit sein früherer Arbeitgeber seine Holding nicht, wie angedroht, in die Niederlande verlegt. Die Intention sei gewesen, der Verlagerung zuvor zu kommen, indem man in Deutschland einführt, was die Niederlande so attraktiv macht. Der Effekt sei, dass das sogenannte „Gefangenendilemma“ aus der Spieltheorie eintrete, wenn jedes große Unterneh-

men in jedem europäischen Land dieser Devise folge und folgen dürfe und man keine politischen Grenzen ziehe: Jeder versucht, seine eigene Haut zu retten und reißt damit sich selbst und alle anderen ins Unglück. So entsteht Steuerdumping, das von der Europäischen Kommission schon seit vielen Jahren beobachtet und kritisiert wird. Es müssten mindestens ein, möglichst mehrere große Industrieländer in der EU den Mut haben, aus diesem Wettbewerb um die niedrigsten effektiven Unternehmenssteuern auszusteigen, um dem Gefangenen-Dilemma ein Ende zu bereiten meint *Gustav Obermair*.

Michael Dauderstädt glaubt, dass nur die großen Länder mit der Vereinheitlichung der steuerlichen Bemessungsgrundlage vorangehen können. Denn die kleinen Länder profitierten von der derzeitigen Situation. Luxemburg z.B. habe den niedrigsten Mehrwertsteuersatz der EU, aber das größte Pro-Kopf-Mehrwertsteueraufkommen. Wären kleine Länder nur auf die Steuer ihrer einheimischen Unternehmen angewiesen, wäre ihr Steueraufkommen gering. Daher versuchten sie, auch ausländische Unternehmen durch niedrige Steuern anzulocken. Sie erreichten ihre hohen Pro-Kopf-Steuereinnahmen durch die Masse, nicht durch hohe Steuern. Durch die Erweiterung der EU seien viele kleine Staaten hinzugekommen, die auf gleiche Weise den Steuerwettbewerb für sich auszunutzen versuchten.

Das europäische Recht als Hindernis, steuerliche Subventionen abzubauen?

Die deutsche Gesetzgebung zur Besteuerung von Produktionsverlagerungen ins Ausland beruht *Gustav Obermair* zufolge nicht auf europäischem Recht. Das europäische Recht sehe zwar die Gleichstellung in- und ausländischer Beteiligungen in allen EU-Staaten vor (vgl. EuGH-Entscheidung C-168/01, 2004). Dafür müsse jedoch durchaus nicht das geringste Niveau gewählt werden. Es könne auch auf hohem Niveau erfolgen.

3.4. Steuerpolitische Handlungsempfehlungen

„Die Öffnung der Raubtierkäfige muss von der Wirtschaftspolitik gemanagt werden, sonst wird man gefressen.“

Gustav Obermair

Die existierende Steuerpolitik subventioniert die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland, resümiert *Gustav Obermair*. Er plädiert dafür, sie so auszugestalten, dass sie Offshoring nicht begünstigt sondern erschwert und hält grundsätzliche Änderun-

gen der Unternehmensbesteuerung für erforderlich, damit Deutschland den Herausforderungen globaler Märkte gewachsen ist.

Einheitliche Bemessungsgrundlage auf europäischer Ebene

Die Einführung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage in der EU wäre ein Schritt, der das Offshoring unattraktiver machen könnte. Jedoch rechnet *Gustav Obermair* auf absehbare Zeit mit keiner Einigung zwischen den Mitgliedstaaten, auch wenn alle zwei Jahre auf europäischer Ebene eine Konferenz zum Thema Unternehmensbesteuerung stattfindet. Dieses Ziel sei bestenfalls mittelfristig zu erreichen. Auch *Berend Diekmann* sieht in naher Zukunft keine Einigung auf diesem Gebiet. Zum einen sei innerhalb der EU bisher nicht einmal eine Einigung auf einen einheitlichen Mehrwertsteuersatz erreicht worden. Zum anderen berieten in Deutschland seit ca. 20 Jahren unzählige Kommissionen über eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage für die Körperschafts- und Einkommenssteuer innerhalb der Bundesrepublik. Allein in Deutschland gebe es sieben verschiedene Einkommensarten. Das sei bereits auf nationaler Ebene ein höchst komplexes Thema. Die Vereinheitlichung auf europäischer Ebene sei daher ein Projekt von Jahrzehnten.

Generelles Verbot des Betriebsausgabenabzugs

Bis es zu einer einheitlichen Bemessungsgrundlage kommt, schlägt *Gustav Obermair* vor, die Handlungsfreiheit auf nationaler Ebene zu nutzen und sich gegen den Ausverkauf der Steuereinnahmen zu wehren. Der Steuerexperte schlägt in diesem Sinne ein generelles Verbot des Betriebsausgabenabzuges vor, falls Erträge in Deutschland steuerfrei seien. § 8b KStG müsse zu diesem Zweck novelliert und § 3c EstG verschärft werden. Eine Änderung in diese Richtung würde zu einem gleichen (Steuer-)Recht für Lohnempfänger, Chefarzte und internationale Konzerne führen. *Gustav Obermair* hält zwar die Gleichstellung in- und ausländischer Besteuerung für erforderlich, sie sollten aber nicht durch eine Erweiterung der Begünstigungen geschehen, sondern durch deren Abschaffung. Diese Vorschläge seien EU-konform, da sie einer Gleichstellung in- und ausländischer Beteiligungen nicht entgegenliefern, sondern lediglich das Niveau, auf dem die Gleichbehandlung stattfindet, anheben.

Besteuerung inländischer Wertschöpfung am Sitz der Betriebsstätte

Als größere und durchaus praktikable Lösung schlägt der Steuerexperte die Besteuerung der gesamten inländischen Wertschöpfung jeweils am Sitz der Betriebsstätte,

unabhängig vom Steuersitz des Betriebseigentümers, vor.¹⁰ In Deutschland könnte dies durch die u. a. vom deutschen Städtetat geforderte Weiterentwicklung der Gewerbesteuer („Kommunale Betriebssteuer“) geschehen: Die Wertschöpfung, die dem investierten Eigen- UND Fremdkapital zuzurechnen ist (d.h. neben den durch sogenannte Steuerplanung weitgehend gestaltbaren Gewinnen auch die im Betrieb erarbeiteten Entgelte für Fremdkapital, d.h. Schuldzinsen, Lizenzgebühren u. ä.), ist die Bemessungsgrundlage für eine beim Betrieb erhobene Steuer. Denn die öffentliche Hand muss die Infrastruktur für diese Wertschöpfung, d.h. Kindergarten, Hochschule, Verkehrssystem, Rechtssicherheit etc., für alle Investoren bereitstellen. Eine Expertenkommission der US-Regierung empfiehlt wegen der „Flüchtigkeit“ der Gewinne eine ähnliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auf die Erträge von Eigen- und Fremdkapital. In Italien ist durch die regionale Wertschöpfungssteuer IRAP seit 1996 der Arbeitgeberanteil zum öffentlichen Gesundheitssystem vollständig ersetzt worden. Experten empfehlen Ähnliches auch für Deutschland.

Im Ergebnis führten alle drei Ansätze - die einheitliche europäische Bemessungsgrundlage, das generelle Verbot des Betriebskostenabzugs und die Besteuerung auf der Grundlage der regionalen Wertschöpfung - zu einer aufkommensneutralen Senkung der Steuersätze und zu einem verringerten Anreiz, Arbeitsplätze zu exportieren, ist *Gustav Obermair* überzeugt.

Erschweren steuerlicher Umgehungstatbestände

Umgehungsmöglichkeiten würden zwar weiterhin bestehen, jedoch seien der Aufwand und die damit verbundenen Kosten höher als bisher. Als Beispiel für eine Umgehung führt *Gustav Obermair* folgendes Szenario an:

Eine Holding finanziert die in einem Drittland geplante Investition in einem geeigneten Zweitland vor. Die inländische Tochter der Holding zahlt Schuldzinsen für die Investition – überwiegend steuerfrei – an die Holding.

Dieser Fall basiere auf Tatsachen im Zusammenhang mit einem Armaturenhersteller (vgl. Spiegel, 28.11.2005). Für diesen Umgehungstatbestand würde in den USA folgender Lösungsansatz diskutiert: Das inländische Unternehmen müsse nachweisen, welcher Anteil der Schuldzinszahlungen, die es im Inland steuerlich geltend macht, tatsächlich für Investitionen im Inland fällig geworden sei. Diese Regelung empfiehlt

¹⁰ Gustav Obermair bezieht sich hierbei auf das Modell des Deutschen Städtetags (vgl. Bayerischer Städtetag: Reform der Gewerbesteuer: Anforderungen und Auswirkungen, München 2003).

Gustav Obermair auch für Deutschland, um die Umgehung der Steuerabgaben zu erschweren.

Modifizierte Vermögenssteuer

Ein Diskutant kritisiert aus seiner Perspektive als Kleinselbständiger den hohen Steuersatz im Falle von Verkäufen und Vererbungen. Er habe Verständnis, wenn eine Familie den Verkauf ihres Baugeschäftes im Wert von 5,5 Mrd. Euro über eine Holding auf den Bahamas abwickle, damit sie nicht 53 % ihres Vermögens als Steuern zahlen müsste.

Gustav Obermair hält die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Vermögenssteuer für einen vernünftigen Ansatz, um dieses Problem zu lösen. Die bis 1996 erhobene Vermögenssteuer war verfassungswidrig, weil sie unterschiedliche Vermögensbestandteile unterschiedlich besteuerte und sie zudem den maximalen Steuersatz bei über 50 % ansetzte, was dem Halbteilungsprinzip widersprach. Es könnte jedoch eine jährliche Vermögenssteuer erhoben werden, die im Falle eines Verkaufs oder einer Erbschaft über zehn Jahre summiert angerechnet werde. Kleinstvermögende, wie z.B. Eigenheimbesitzer, sollten einen Freibetrag nutzen können. Auf diese Weise könnte z.B. verhindert werden, dass ein Familienbetrieb einen Teil seines Unternehmens verkaufen müsse, um die Erbschaftssteuer bezahlen zu können. Dies sei eine verfassungskonforme Grundlage, um die Vermögenssteuer wieder zu aktivieren, die nie abgeschafft worden sei, sondern lediglich nicht erhoben werde.

Berend Diekmann argumentiert gegen die Vermögenssteuer, weil ihr Erhebungsaufwand von ca. 4 bis 10 % des Aufkommens sehr hoch sei. Es sei kompliziert, den Wert von Vermögen, wie z.B. Kunstwerke oder Briefmarkensammlungen zu bestimmen. Daher habe man bis zu drei Jahre auf einen Steuerbescheid warten müssen, als die Steuer vor 1996 noch erhoben wurde. Der hohe bürokratische Aufwand spreche gegen eine Substanzsteuer.

Eine unterschiedliche Besteuerung von Substanzvermögen und Kapitalflüssen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit hält *Gustav Obermair* für falsch. In den erfolgreichen Marktwirtschaften wie Großbritannien, Japan, Schweiz und USA werde eine z.T. sehr beträchtliche Substanzsteuer erhoben, was ihren geringen Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes zeige. Die Substanzsteuer führe in den USA zwar so weit, dass manche ältere Menschen ihr Haus verkaufen müssten, weil die Grundstückspreise so sehr gestiegen seien, dass sie die daran gekoppelte Grundsteuer nicht mehr aufbringen könnten. Man müsse jedoch nicht ein derart ho-

hes Niveau für die Substanzsteuer wählen. Die Steuer sei grundsätzlich auch für Deutschland zu empfehlen.

Grenzsteuerbelastung senken

Henning Klodt plädiert für eine Senkung der Grenzsteuerbelastung. Die Durchschnittssteuerbelastung sei sehr viel geringer als die Grenzsteuerbelastung. Für die Investitionstätigkeit sei jedoch gerade die Grenzbelastung entscheidend, nicht die Durchschnittsbelastung. Die Durchschnittsbelastung sei das, was beim Fiskus ankomme und die Grenzbelastung sei das, was dem Investor weh tue. In Deutschland herrsche ein System mit hoher Grenzbelastung und niedriger Durchschnittsbelastung. Wenn man da umschichte, erziele man sowohl für den Fiskus als auch für Investitionen positive Effekte.

Steuern auf Gewinne von gestern nicht auf Gewinne von morgen

Henning Klodt hält die Steuerfreistellung von Veräußerungsgewinnen für einen Fehler. Das seien aus der Vergangenheit angesammelte Reserven, die realisiert und dann steuerfrei gestellt würden. Die Steuerfreiheit von Gewinnen von gestern sei kein Anreiz für Investitionen. Die Aussicht auf steuerfreie Gewinne von morgen hingegen schon.

Wirtschafts- und Steuerpolitik im Sinne des Sozialstaatsprinzips

Alle Diskutanten sind sich einig, dass die soziale Marktwirtschaft eine Errungenschaft sei, die es zu erhalten gelte. Es habe nie ein so produktives System wie die soziale Marktwirtschaft gegeben. *Olivier Höbel* betont, dass die Basis des wirtschaftlichen Erfolgsmodells in Deutschland seine sozialgebändigte Form sei. Ein Diskutant merkt an, dass betriebswirtschaftliches Verhalten von Unternehmen, so z.B. das Einstellen preiswerter Arbeitskräfte aus Osteuropa, verständlich sei. Der einzelne Unternehmer sei bemüht, nicht am eigenen Ast zu sägen. Auf diese Weise sägten jedoch alle gemeinsam am Stamm. Der Staat müsse daher das regeln, was die Wirtschaft nicht regeln könne, weil es dem betriebswirtschaftlichen Interesse der einzelnen Unternehmen zuwiderlaufe. Angesichts der globalen Wirtschaftsaktivitäten müssten Rahmenbedingungen gesetzt werden, um eine Abkoppelung der Wirtschafts-entwicklung von der Arbeitsplatzentwicklung zu verhindern.

Olivier Höbel pflichtet dem bei. Die Diktion „Wenn jeder an sich denkt, ist an alle gedacht.“ sei nicht wünschenswert. Die Gesellschaft sei nicht die Fortschreibung der

Betriebswirtschaft mit anderen Mitteln. Unternehmen seien dafür da, Gewinne zu machen. Eine Gesellschaft funktioniere jedoch nach anderen Prinzipien. Man müsse die Wirtschaft daher als Gestaltungsfeld der Politik verstehen.

Gustav Obermair merkt an, dass São Paulo in Brasilien, Kalkutta in Indien oder New Orleans in den USA zeigen, was mit Gesellschaften passiert, wenn ihre Bürger von den Sozialsystemen abgekoppelt werden. Über vier Pfeiler wird ein Wellblech gelegt, darunter lebt die Familie – im günstigen Fall mit Ziege – und ernährt sich von den auf den Müllhalden gesammelten Abfällen. Das könne kein Modell für die Zukunft Europas sein. Ein amerikanischer Sozialphilosoph habe in seinem Rückblick auf das 21. Jahrhundert aus der Sicht des Jahres 2095 ein Szenario beschrieben, in dem in den USA nach einem Jahrhundert der bürgerkriegsartigen Klassenkämpfe eine Militärdiktatur herrscht. Am Ende schreibe er, das sei Europa erspart geblieben, denn in Europa sei die Idee des Sozialstaates nie ganz untergegangen.

„Ich werbe auch bei jenen, die die Gewinner der Globalisierung sind, dafür, die Verlierer nicht zu vergessen, weil auch sie, nämlich die Gewinner, am Ende nur besser leben, wenn sie die Verlierer nicht allzu weit abkoppeln.“

Jürgen Zurheide

3.5. Lasst die Billigjobs doch gehen! Flucht nach vorne zu höherwertigen Arbeitsplätzen?

Michael Dauderstädt, Leiter des Referats Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn, spricht sich gegen protektionistische Maßnahmen zum Erhalt einfacher Arbeitsplätze in Deutschland aus. Er empfiehlt stattdessen eine bessere Regulierung der transnationalen Märkte, warnt vor vorauseilendem Wohlstandsabbau und plädiert für eine neue Beschäftigung erwerbsloser Arbeitskräfte. Seine Handlungsempfehlungen basieren auf dem Analyseergebnis, dass die globalisierungsbedingten Jobverluste in Deutschland verhältnismäßig gering sind und die internationale Arbeitsteilung auch den deutschen Wohlstand mehrt.

Analyse der Globalisierungswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Ebenso wie die von *Henning Klodt* verfochtene Theorie multinationaler Konzerne davon ausgeht, dass sich internationale Investitionsströme im wesentlichen zwischen reichen Ländern bewegen, sieht *Michael Dauderstädt* den Handel in und zwischen reichen Ländern konzentriert. Der echte Arbeitsplatzexport, d.h. die Verlagerung von

Arbeitsplätzen in Deutschland an einen Niedriglohnstandort, sei ein eher seltenes Randphänomen. Eine Studie von David Kucera für die International Labour Organisation (ILO) habe berechnet, dass zwischen 1978 und 1995 der Verlust von 3,5 Millionen Arbeitsplätze in reichen Ländern auf die Globalisierung zurückzuführen sei. *Michael Dauderstädt* geht davon aus, dass die Entwicklung auch nach 1995 ähnlich moderat verlaufen ist. Im gleichen Zeitraum wurden derselben Studie zufolge jedoch 41 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen. Für Deutschland besagt eine ILO-Studie, dass im Zeitraum 1990-2001 8000 Arbeitsplätze wegen Outsourcing abgebaut wurden.

Ein Diskutant bezweifelt die Zahlen der ILO zu Schaffung und Abbau von Arbeitsplätzen durch Globalisierung. Eine Analyse des Bundesverbandes der deutschen Banken komme zu dem Ergebnis, dass deutsche Unternehmen 4,4 Mio. Arbeitsplätze im Ausland geschaffen hätten, ausländische Unternehmen in Deutschland hingegen nur 2,1 Mio. US-amerikanische Firmen hätten in Deutschland 500.000 Arbeitsplätze geschaffen, deutsche Unternehmen in den USA hingegen 800.000. *Henning Klodt* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese Zahlen den Anteil der Beschäftigten in Unternehmen widerspiegeln, die deutschen Kapitaleignern gehören. Dies sei aber nicht mit Arbeitsplatzverlust gleichzusetzen. Wenn beispielsweise ein deutscher Konzern ein US-amerikanisches Unternehmen mit 100.000 Beschäftigten kaufe, bedeute dies keinen Verlust von 100.000 Arbeitsplätzen in Deutschland.

Die Basarökonomien beim Wort genommen

Aus der Theorie der Basarökonomie ergäbe sich nach *Michael Dauderstädt* als praktische Handlungsempfehlung, „Import Processing Zones“¹¹ als Reaktion auf die Globalisierung einzurichten, um Importe aus Billiglohnländern wie z.B. China zu substituieren. So sollten in den Import Processing Zones Arbeitslose für 1 Euro/Std. beschäftigt werden, um Produkte herzustellen, die bisher billig importiert wurden. Wenn in diesen Zonen nur Ersatz für Importe produziert würde, vernichteten die dort tätigen Arbeitskräfte keine anderen inländischen Arbeitsplätze, weil die dortige Produktion nicht mit lokaler Industrie konkurriere.

Michael Dauderstädt zufolge sprechen jedoch zwei Argumente gegen diese praktische Umsetzung der Basarökonomie: Zum einen würden auf diese Weise in armen

¹¹ „Import Processing Zones“ ist eine Wortschöpfung von Michael Dauderstädt als Pendant zu den z.B. in China existierenden „Export Processing Zones“. Die „Export Processing Zones“ bezeichnen einen geographischen Bereich, in dem das nationale Recht nur bedingt angewendet wird, um die Kosten und Bedingungen für Exportproduktion besonders günstig zu gestalten.

Ländern mehr Menschen arbeitslos. Zum anderen stiegen die Exportüberschüsse weiter, weil die Importe sanken. Zudem müsste man die Nachfrage in armen Ländern finanzieren, indem man dorthin Geld verleihe oder in Form von Entwicklungshilfe verschenke. So vergebe man den deutschen Wohlstand an die Handelspartner.

Vor dem Hintergrund der aufgeführten Analyseergebnisse zu den Arbeitsmarkteffekten der Globalisierung schlägt *Michael Dauderstädt* vier Handlungsansätze vor.

Handlungsempfehlung 1: Keinen falschen Protektionismus!

Michael Dauderstädt warnt vor administrativen Behinderungen von internationalem Handel und Produktionsverlagerungen. Auf diese Weise würden Wohlfahrtsgewinne verschenkt. Denn Wohlstand werde vermehrt, wenn die gleiche Menge an Gütern und Dienstleistungen mit weniger Arbeit im Ausland produziert werden könne. In bestimmten Fällen könne Protektionismus hingegen gerechtfertigt sein. Hierzu zähle, wenn die Kosten des ungehinderten Handels den Nutzen übersteige. Dies sei beispielsweise bei kurzfristigen Preisschwankungen der Fall. Es lohne sich nicht für ein Unternehmen, kurzfristig im Falle sinkender Preise die Produktion ins Ausland zu verlagern und später bei steigenden Preisen die Produktion wieder im Inland aufzunehmen. Auf der Basis, dass internationale Arbeitsteilung wohlfahrtsmehrend, eine reine Freihandelsideologie aber nicht sinnvoll ist, plädiert *Michael Dauderstädt* für Pragmatismus im Umgang mit protektionistischen Maßnahmen.

Handlungsempfehlung 2: Transnationale Märkte besser regulieren!

Michael Dauderstädt spricht sich für eine bessere Regulierung transnationaler Märkte aus. Ziel dieser Maßnahmen müsse zum einen sein, die Kaufkraft der armen Länder schneller anzuheben. Entschuldung sei eine wichtige Maßnahme in diese Richtung. Auch müssten die Löhne in armen Ländern besser an die Produktivität gekoppelt werden. Denn die Produktivität sei höher als die niedrigen Löhne vermuten ließen. Zum anderen bedürfe es einer Aufwertung der Währung, um Kaufkraftparität¹² zu erreichen. Würde man die Währung aufwerten, würde auch die Kaufkraft des Landes steigen, so dass sich die Konsumenten mehr Güter leisten könnten. Kontraproduktiv für eine globale Nachfrageausweitung sei jedoch ein Verhalten, wie es beispielsweise China betreibt: Es sammle riesige Devisenreserven aus Angst vor nicht mehr

¹² Kaufkraftparität ist erreicht, wenn ein repräsentativer Waren- und Dienstleistungskorb in zwei Ländern zu gleich hohen Geldbeträgen erworben werden kann. Dabei wird eine Währung in die andere unter Berücksichtigung der Wechselkurse umgerechnet.

bremsbaren Kapitalabflüssen wie zu Zeiten der asiatischen Finanz- und Währungs-
krise 1997 und 1998.

Handlungsempfehlung 3: Keinen vorauseilenden Wohlstandsabbau!

*„Selbstmord angesichts einer Todesgefahr ist nicht der richtige
Weg.“*

Michael Dauderstädt

Michael Dauderstädt plädiert gegen einen vorauseilenden Wohlstandsabbau. Die Verfechter der Basarökonomie würden zwar empfehlen, den Gürtel enger zu schnallen. Doch dafür gebe es keine Veranlassung, denn der internationale Handel und die internationale Arbeitsteilung verringere den Wohlstand der Bundesrepublik Deutschland nicht, sondern vermehre ihn. Die Globalisierung erschwere lediglich eine gerechte Verteilung der Wohlstandsgewinne, wovon Kapital und qualifizierte Arbeit profitierten. Wirklich wohlstandsmindernd sei die internationale Arbeitsteilung nur in seltenen Ausnahmesituation. Bei Terms of Trade¹³ Verlusten, wenn z. B. die Ölpreise stiegen, müsse man mehr inländische Güter exportieren, um Importe finanzieren zu können. Oder wenn nach einem starken Aufholprozess der armen Länder die Produktivitätsunterschiede verschwänden, die die Spezialisierungsgewinne des internationalen Handels begründeten.¹⁴ Das hätte einen Realeinkommensverlust zur Folge, was in absehbarer Zukunft jedoch nicht zu erwarten sei, so *Michael Dauderstädt*.

Das einzige Problem, das internationaler Handel, Arbeitsteilung und Produktionsverlagerungen gegenwärtig mit sich brächte, sei ein Verteilungsproblem. Von steigenden Gewinnen profitierten die Reichen. Bei sinkenden Preisen verteile sich der Reichtum zwar etwas mehr, aber nichtsdestotrotz ungleich. Ähnlich ungleich wirke es sich aus, wenn die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit steige, aber nach weniger qualifizierter Arbeit sinke und sich die Lohnrelationen veränderten. Das müsse über das Steuersystem korrigiert werden, meint *Michael Dauderstädt*.

¹³ Als „Terms of Trade“ bezeichnet man eine Maßzahl, die das Austauschverhältnis von importierten zu exportierten Gütern eines Landes angibt.

¹⁴ Hierauf verweist Paul A. Samuelson in seinem Artikel „Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization“, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 3, 2004, pp. 135-146
(http://econ-www.mit.edu/faculty/download_rp.php?id=50).

Handlungsempfehlung 4: Erwerbslose Arbeitskräfte neu beschäftigen!

Für die wenigen, die durch internationale Arbeitsteilung erwerbslos werden, sollten neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Das bedeute vor allem, dass die erzielten Wohlstandsgewinne auch in Kaufkraft umgesetzt werden müssen. Daher dürften Gewinne nicht nur bei reichen Kapitaleignern anfallen, die Gewinne auf Finanzmärkten anlegen, statt in Sachanlagen oder Konsumgüter zu investieren. Mehr Kaufkraft könne nicht durch Lohnsenkungen erzielt werden. Hingegen könne eine expansive Wirtschaftspolitik mehr Nachfrage im eigenen Land generieren. Diese Nachfrage ziele jedoch auf andere Produkte. Daher müsse der Strukturwandel unterstützt werden.

Ferner solle der Strukturwandel gefördert werden, damit mehr Jobs in Sektoren entstehen, die nicht durch Verlagerung und internationale Konkurrenz gefährdet sind. Als Beispiel werden die Kosten eines Turnschuhs angeführt (s. Abb. 18). Hier sei der Anteil der Produktionskosten der geringste Teil des Ladenpreises. Entsprechend lohne es sich nicht, diesen Bereich nach Deutschland zu verlagern. Attraktiver sei beispielsweise der Bereich Design, Marketing oder Werbung. Das seien die von *Henning Klodt* im Zusammenhang mit der Theorie der multinationalen Konzerne genannten Headquarter Jobs.

Abbildung 18: Kosten eines Turnschuhs

Produktionskosten insgesamt:	15 €
<i>davon Lohnkosten im Niedriglohnland:</i>	<i>4 €</i>
Design, Marketing, Werbung, Overhead:	20 €
<hr/>	
Großhandelspreis:	35 €
Einzelhandelskosten (Ladenmiete, Verkaufspersonal etc.):	30 €
<hr/>	
Ladenpreis in Deutschland:	65 €

Quelle: Schätzungen von Michael Dauderstädt auf der Basis von Value-Chain-Analysen ähnlicher Konsumprodukte

Investitionen in Bildung, Fortbildung und Strukturwandel seien ein wichtiges Mittel, um im globalen Wettbewerb zu bestehen, sind sich alle Diskussionsteilnehmer einig. Diese Überzeugung spiegele sich in den Plänen der Bundesregierung, Ausgaben für Forschung verstärkt in industrienahen Entwicklungen fließen zu lassen, erklärt *Berend Diekmann*. Dies sei auch der Hintergrund der Bestrebungen, Forschungs- und Entwicklungsabteilungen aus dem Bildungsministerium ins Wirtschaftsministerium zu verlagern.

Wo sind die neuen Jobs?

Ebenso wie die von *Henning Klodt* verfochtene Theorie multinationaler Konzerne sieht *Michael Dauderstädt* in Headquarter Services Chancen für neue Arbeitsplätze. Auch der Exportsektor, der in der deutschen Industrie zwischen 1995 bis 2000 um 8,9 % zugenommen habe, biete Chancen. Beide Bereiche könnten jedoch nicht die Nachfrage nach Arbeitsplätzen befriedigen. Daher bedürfe es privater und öffentlicher Dienstleistungen zu angemessenen Löhnen.

Bei der Beschäftigung im Dienstleistungssektor hänge Deutschland hinter dem europäischen Durchschnitt hinterher. So würden Skandinavien und Großbritannien öffentliche Dienstleistungen im Interesse gesamtwirtschaftlicher Produktivität ausweiten. Vor allem sollten neue Jobs in Dienstleistungsbereichen geschaffen werden, die zukunftsorientiert sind und die Wertschöpfung in Deutschland erhöhen. Zu diesen Feldern gehörten z.B. Forschung, Bildung und Gesundheit.

In Deutschland gebe es viele Arbeiten, die keine hohe Qualifikation erforderten, meint *Michael Dauderstädt*. Sie würden aber teilweise als unter der Würde von Deutschen betrachtet. Nur so lasse sich erklären, dass jährlich ca. eine Million ausländische Arbeitsgenehmigungen vergeben werden. Ein Beispiel hierfür sei das Spargelstechen. Zudem werde ein großer Teil des Wohlstands am Fiskus vorbei erwirtschaftet wie z.B. bei schwarzarbeitenden Reinigungskräften. Als Gegenmaßnahme sollten die Steuer- und Sozialabgaben für bestimmte Dienstleistungen gesenkt werden, um die Anreize zur Schwarzarbeit zu vermindern. Es müsse sich aber auch die grundlegende Einstellung ändern und der Schwarzarbeit durch striktere Kontrollen und härtere Strafen das Image des Kavaliédelikts genommen werden.

Olivier Höbel weist darauf hin, dass in vielen Bereichen in Deutschland ein Bedarf an Arbeitskräften abzusehen sei. Studien gingen von einer Verdoppelung des Güterverkehrs bis zum Jahr 2010/15 aus. Die Deutsche Bahn AG sei nicht darauf vorbereitet. Auch gebe es noch keine Antworten auf die ökologische Frage eines zunehmenden

Verkehrs. Ferner sei die demographische Frage des Älterwerdens und seine Auswirkungen z.B. auf das Gesundheitssystem nicht gelöst. Es gebe viele Bereiche mit unerledigter Arbeit, die in Form von normalen versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen erledigt werden sollte.

„Wir haben zur Zeit dieses eine Strukturproblem am Wickel. Und wir können sicher sein – so ist das mit dem Strukturwandel – wenn man ein Strukturproblem gelöst hat, lugt ein anderes schon hinter der nächsten Ecke hervor.“

Henning Klodt

**Moderatoren, Referenten, Tagungsplanung und –organisation,
Verfasserin der Broschüre**

Moderation:

Dr. Sebastian Dullien

Financial Times Deutschland, Berlin

Christian Kellermann

Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Internationale Politikanalyse, Bonn

Jürgen Zurheide

Der Tagesspiegel, Düsseldorf

Referenten:

Dr. Michael Dauderstädt

Friedrich-Ebert-Stiftung, Leiter des Referats Internationale Politikanalyse,
Bonn

Dr. Berend Diekmann

Referatsleiter Internationale Wirtschaftspolitik, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Dr. Andreas Golbs

Vizepräsident des Unternehmerverbandes Sachsen, Leipzig/Chemnitz

Olivier Höbel

Bezirksleiter IG-Metall Berlin-Brandenburg-Sachsen, Berlin

Prof. Dr. Henning Klodt

Leiter des Zentrums für Bildungsprogramme und Mitarbeiter im Forschungsbereich „Globalisierungswirkungen in hochentwickelten Ländern“,
Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Sven Morlok

Geschäftsführer, NACAP GmbH, Leipzig

Prof. em. Dr. Gustav Obermair

Universität Regensburg

Stefan Ronneburg

Vorsitzender des Betriebsrates, F.S. Fehrer Automotive GmbH, Werk Leipzig

Tagungsplanung- und -organisation:

Hannelore Hausmann und Margit Durch

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik, Bonn

Verfasserin der Broschüre:

Jutta Winters

Diplom-Politikwissenschaftlerin und freiberufliche Evaluatorin, München

Veranstaltungsreihe „Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik“

In der Veranstaltungsreihe „Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik“ greift die Abteilung Wirtschaftspolitik seit langem aktuelle und langfristige Fragestellungen auf, die sich im Gefolge der Europäischen Union sowie aus dem Erweiterungsprozess ergeben. Damit trägt sie der Tatsache Rechnung, dass sich Wirtschafts- und Sozialpolitik immer mehr zu einer Angelegenheit gemeinsamen europäischen Interesses entwickelt.

Die Konferenzergebnisse werden themenstrukturiert und -zentriert publiziert, seit 2005 in der Reihe „Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik“, zuvor in der Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“:

Ansprechpartnerin:

Hannelore Hausmann

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungsinstitut

Abt. Wirtschaftspolitik

Tel. 0228/883 222, Fax. 0228/883/299, Mail: Hannelore.Hausmann@fes.de

Reihe „Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik“:

**Konferenz 2005 in Leipzig/ Reihe „Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik“ 2005/Nr. 2
Deutschland: Exportweltmeister von Arbeitsplätzen – Mythos oder Wirklichkeit?**

**Konferenz 2005 in Köln/ Reihe „Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik“ 2005/Nr. 1
Polen und Deutschland gemeinsam in der EU – Auf dem Wege zur vollen Arbeitnehmer- und Dienstleistungsfreiheit in Europa?**

Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse":

Konferenz 2004 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 159

Die ersten 180 Tage der neuen EU/ Bisherige Erfahrungen, aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen

Konferenz 2003 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 156

Der Beitritt naht: Der deutsche und der polnische Mittelstand zwischen Hoffnung und Skepsis
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01885.pdf>

Konferenz 2002 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 149

Wo stehen wir im Erweiterungsprozess beim Kapitel Landwirtschaft?
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01471.pdf>

Konferenz 2001 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 145

Die Zukunft der Europäischen Strukturfonds vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01468.pdf>

Konferenz 2001 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 144

Auf dem Wege zu einem besseren gesundheitlichen Verbraucherschutz in Deutschland und Europa
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01467.pdf>

Konferenz 2001 in Berlin /Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 143
Finanzpolitik in EURO-Land - Sachstand und Steuerungsprobleme
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01466.pdf>

Konferenz 2000 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 142
**Die EU-Osterweiterung als Herausforderung:
Zur institutionellen Reformbedürftigkeit und grundlegenden Rolle der Europäischen Union**
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01465.pdf>

Konferenz 2000 in Hannover/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 139
Ausbau der Forschungskooperation zwischen Deutschland/Europa und den USA
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01465.pdf>

Konferenz 2000 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 138
Europäische Strukturfonds und Beschäftigung
Ideenwettbewerb für innovative Strategien zur Regionalentwicklung
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00959toc.htm>

Konferenz 1999 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 131
Ökonomische Konsequenzen einer EU-Osterweiterung
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00955toc.htm>

Konferenz 1998 in Köln/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 127
Ökologische Besteuerung im EU- Vergleich - Wie weit sind andere Industrienationen?
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00952toc.htm>

Konferenz 1997 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 112
Zusammenarbeit bei Forschung und Entwicklung - die Europäische Union und Mittel- und Osteuropa
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00383toc.htm>

Konferenz 1995 in Leipzig/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 86
Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich - Strategien, Instrumente, Erfolge
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00322toc.htm>

Konferenz 1995 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 64
Produktionsverlagerungen in mittel- und osteuropäische Staaten - Chancen und Gefahren
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00359toc.htm>

Konferenz 1992 in Zittau/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 28
Euroregion Neisse - Grenzüberschreitende Kooperation im deutsch-polnisch-tschechischen Dreiländereck
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00308toc.htm>

In EU- Beitrittsländern durchgeführte Konferenzen:

Deutsch-polnischer Workshop:

Rechts und links der Oder: Zwei Länder – ein Europa – ein gemeinsamer Boden- und Gewässerschutz
(zus. mit der Deutschen und der Polnischen Bodenkundlichen Gesellschaft)
2003 in Slubice/Polen

Deutsch-Tschechische Fachkonferenz:

Zusammenarbeit zwischen der Tschechischen Republik und Deutschland bei Forschung und technologischer Entwicklung,
1999 in Prag/Tschechische Republik

Deutsch-Polnische Fachkonferenz:

Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland im Rahmen der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik,
1998 in Kolobrzeg/Polen

