



MANAGERKREIS DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Internationaler Standortwettbewerb – Wie kann Deutschland Globalisierungsgewinner bleiben ?

**Thesenpapier
des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Arbeitsgruppe:

Ulrich Pfeiffer (Federführung)

Heik Afheldt

Horst Föhr

Gerhard Jochum

Robert Leicht

Volker Riegger

unter Mitarbeit von:

Tobias Paul

Birgit Schultz

Berlin, Juni 2007

Inhaltsverzeichnis

I.	JEDE GESELLSCHAFT IST IHRES STANDORTS SCHMIED	1
1.	Standorte sind gesellschaftlich gemacht	1
2.	Kräfte der Standortveränderungen	1
2.1	Eine einseitige Diskussion	1
2.2	Globalisierung und Strukturwandel – Gewinner und Verlierer	4
2.3	Globalisierung und Arbeitsmärkte	6
II.	DEUTSCHLAND ALS (GEFÄHRDETER ?) GLOBALISIERUNGSGEWINNER?	10
1.	Exportweltmeister bei schwächerer lokaler Wirtschaft	10
2.	Globalisierungsgewinner?	13
3.	Die Landkarte des politisch/ökonomischen Steuerungssystems in der zeitlichen Veränderung	14
3.1	Ausreichende innere Reformen?	14
3.2	Eine Landkarte zur Evolution der Wirtschaftsordnung	14
3.3	Marktwirtschaft und Globalsteuerung – Erfolge und Begrenzungen	16
3.4	Späte Bemühungen um mehr Nachhaltigkeit	16
3.5	Verbesserungen auf der Angebotsseite der Märkte	17
4.	Globalisierungsgewinner mit unbewältigten Risiken	17
III.	WAS TUN? ODER WIE KANN DEUTSCHLAND GLOBALISIERUNGSGEWINNER BLEIBEN?	18
1.	Standortpolitik ist mehr als Fachpolitik	18
2.	Den „Arbeitsstandort“ in der Globalisierung verbessern	18
2.1	Mehr Geburten ermöglichen	18
2.2	Einwanderungspolitik betreiben	19
2.3	Die Zahl der „Humankapitalisten“ erhöhen	19
2.4	Um international mobile Hochqualifizierte werben	22
2.5	Sozialstandards in der Globalisierung, Rückgang von exzessiven Geburtenraten	22

3. Ökologische Nachhaltigkeit fördern	23
4. Industriepolitik, Wirtschaftsförderung und Innovationspolitik	24
5. Globalisierung fördert mehr Gleichheit zwischen beteiligten Regionen der Weltwirtschaft und mehr personelle Ungleichheit in den beteiligten Ländern	27
6. Globalisierung, Kapitalmärkte und Wohlfahrtssteigerung	31
7. Staatssektor und Standortentwicklung	33

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

ABBILDUNG 1:	BIP PRO KOPF IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN, 1700-2000	4
ABBILDUNG 2:	SEKTORALE ENTWICKLUNG DER BESCHÄFTIGUNG, DEUTSCHLAND, 1800-2000	6
ABBILDUNG 3:	ADVANCED ECONOMIES: CONTRIBUTIONS TO THE ANNUAL CHANGE IN THE LABOR SHARE BY SKILL LEVEL (PERCENTAGE POINTS)*	8
ABBILDUNG 4:	ANTEIL DER EXPORTE AM BRUTTOINLANDSPRODUKT IN EUROPÄISCHEN LÄNDERN, USA UND JAPAN (IN PROZENT), 2005	10
ABBILDUNG 5:	DEUTSCHE IMPORTE NACH HERKUNFTSLÄNDERN UND DEUTSCHE EXPORTE NACH ZIELLÄNDERN (IN PROZENT), 2005	11
ABBILDUNG 7:	ANTEIL DER NATUR- UND TECHNIKWISSENSCHAFTLICHEN HOCHSCHULABSOLVENTEN IN DER GRUPPE DER 25- BIS 34-JÄHRIGEN ERWERBSTÄTIGEN IN AUSGEW. OECD-STAATEN NACH GESCHLECHT, 2004	20
ABBILDUNG 8:	ÖFFENTLICHE UND PRIVATE BILDUNGSAusGABEN IN AUSGEWÄHLTEN OECD- STAATEN IN PROZENT DES BRUTTOINLANDSPRODUKTS, 2003	21
ABBILDUNG 9:	DIE GEBURTENRATE IN DEUTSCHLAND, 1850-1950	29
ABBILDUNG 10:	NET PRIVATE CAPITAL FLOWS (BILLIONS OF U.S. DOLLARS), 1970-2000	31
TABELLE 1:	ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IM VERARBEITENDEN GEWERBE IN DEN RAUMORDNUNGSREGIONEN HAMBURG UND MÜNCHEN, 1999 BIS 2006	13

I. JEDE GESELLSCHAFT IST IHRES STANDORTS SCHMIED

1. Standorte sind gesellschaftlich gemacht

Qualität und Leistungsfähigkeit von Standorten besteht vor allem in den Kompetenzen, den Motiven, den Werten und dem Realismus ihrer Bewohner, die sich in der Leistungsfähigkeit der wirtschaftlich/politischen Organisation und der Fairness ihrer Verteilungsergebnisse niederschlagen. Standorte sind geprägt durch das politische System und seine Funktionsfähigkeit. Sie sind schließlich Ergebnis der Kapitalakkumulation und den Austauschbeziehungen mit dem Rest der Welt. Heute gilt: Humankapital ist wichtiger als Sachkapital. Rund 80% des Vermögens unserer Gesellschaft besteht aus der Leistungsfähigkeit der Menschen und dem technischen und gesellschaftlichen Know-how. Folgt man dieser Position, dann muss jede Standortdebatte eine selbstkritische Auseinandersetzung mit den eigenen Stärken und Schwächen, mit der eigenen Anpassungsfähigkeit und Flexibilität sein. Besondere Bedeutung haben die Bildungseinrichtungen. Politisch schwer beeinflussbar sind die Ergebnisse der individuellen Verhaltensweisen bei der Bildung von Humankapital oder der Gründung von Familien. Widersprüche zwischen individuellen Verhaltensweisen und kollektiven selbst geschaffenen Ansprüchen – etwa zwischen Geburtenraten und sozialen Sicherungssystemen – werden jeweils nur sehr langfristig sichtbar und können einmal aufgetreten nur sehr langfristig überwunden werden.

2. Kräfte der Standortveränderungen

2.1 Eine einseitige Diskussion

Die Standortdiskussion wird gegenwärtig sehr eingeengt mit Blick auf die Globalisierung geführt. Globalisierung erscheint als große Bedrohung in einem „Krieg der Welten“. Unter Stichworten wie „gelbe Gefahr“ wird suggeriert, dass arme und reiche Länder bzw. ihre Arbeitnehmer im täglichen Kampf um Arbeitsplätze, Einkommen und soziale Standards getreten sind und nur derjenige überleben kann, der zur permanenten Selbstaussbeutung bereit ist.

„Der Spiegel“ stellt exemplarisch eine falsche Weltsicht dar. Der internationale Handel wird zum Nullsummenspiel:

„Die Arbeitskraft der Europäer wird millionenfach entwertet, ihr Wissen abgesaugt. Der Westen muss sich wehren – oder er scheitert“ (Der Spiegel 37/2006: 44).

„Schemenhaft wird so die Welt von morgen sichtbar. Eine neue Topografie von Macht und Reichtum ist zu erkennen, die für Millionen im Westen wenig Gutes verheißt: Asiens Aufstieg ist ihr Abstieg“ (Der Spiegel 37/2006: 45).

„Milliarden Menschen, im Grunde die gesamte arbeitsfähige Bevölkerung aus China, der Sowjetunion, Bulgarien, Rumänien, Ungarn, der DDR, Jugoslawien und Indien, waren als Wettbewerber auf den Gütermärkten und Teilnehmer auf den Arbeitsmärkten weitestgehend nicht existent. Sie lebten und arbeiteten, aber in einer anderen, uns fremden Galaxie“ (Der Spiegel 37/2006: 48).

„Die Integration von Millionen Menschen in Asien geht einher mit der Desintegration von Millionen im Westen“ (Der Spiegel 37/2006: 54).

„In Deutschland nimmt die Zahl der Arbeitsplätze ab, weil immer mehr Unternehmen ihre Produktion in das Reich der Mitte verlagern. Und mit der Produktion wandert nun auch die Forschung und Entwicklung Richtung China. Was also bleibt uns im Westen?“ ...

„Eine neue industrielle Revolution vollzieht sich - rund 150 Jahre nach der ersten. Damals, um die Mitte des 19. Jahrhunderts, stieg England zur ersten und führenden Industrienation der Welt auf. Heute ereignet sich in China ähnlich Umwälzendes: China wird zur "Fabrik der Welt", wie es Siemens-Chef Heinrich von Pierer ausdrückt. Immer mehr Güter werden in gigantischen Stückzahlen in China hergestellt und auf dem Weltmarkt verkauft.“ ...

„Und mit den Industrien verschwinden die Arbeitsplätze. In den alten Industriestaaten geht deshalb die Angst um vor einem "Jobless Growth", wie die Ökonomen sagen. Dort gibt es zwar wieder (höhere) Wachstumsraten, doch die Zahl der Beschäftigten nimmt trotzdem ab. Neue Arbeitsplätze entstehen fast nur in China.“¹.

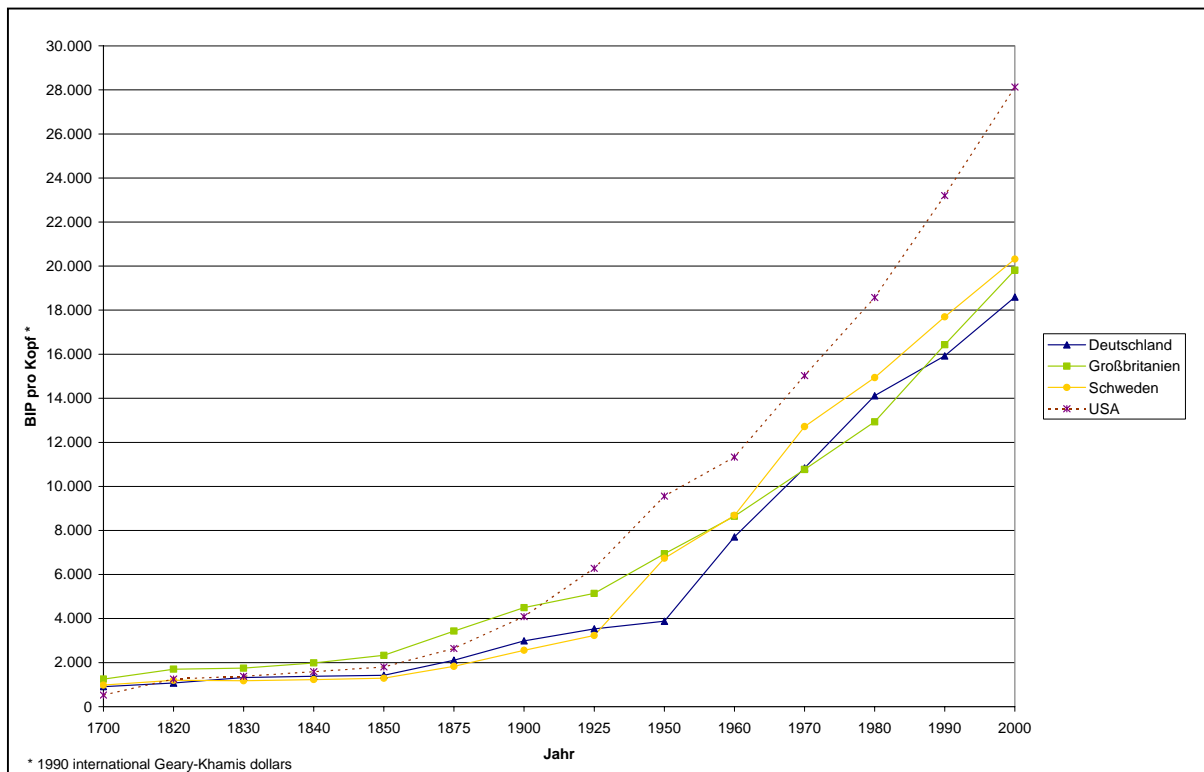
Parallel erscheinen im Stil von Schönheitswettbewerben Standortrankings, die auf einer Skala darstellen wollen, welche Standorte gerade den Kampf um internationale Unternehmensansiedlungen gewinnen oder verlieren. Jede historische Orientierung belehrt uns eines Besseren. Sie zeigt: „Economies

¹ Wolfgang Hirn: „Aufbau Ost, Abbau West“, in: Manager Magazin, www.manager-magazin.de, 09.03.2005.

change but not economics“ (Economist). Globalisierung im Sinne weltweiter Arbeitsteilung, weltweiter Finanz- und Kommunikationsbeziehungen ist keine Neuerfindung des 20. Jahrhunderts. Sie vollzieht sich seit Hunderten von Jahren. Marco Polos Seidenstrasse war eine kapillare Globalisierungsverbindung, die nur kleine Gruppen berührte. Allerdings waren schon sehr dünne Verbindungen entscheidend für die Kultur- und Weltwirtschaftsmetropolen wie Florenz und später Amsterdam, die zu den Vorläufern von London und New York als den Hauptwirtschaftszentren der Weltwirtschaft wurden. Ständige Verschiebungen oder auch Ausdifferenzierung neuer Kraftzentren der Weltwirtschaft sind fast schon Routinevorgänge. London ist nicht verarmt, weil New York als Finanzzentrum größer, produktiver und auch innovativer wurde oder weil Berlin als Technologiehauptstadt der Elektrotechnik, Medizinforschung oder des Maschinenbaus gegen Ende des 19. Jahrhunderts dominant wurde. Deutschland wurde als Zentrum des Maschinenbaus in der Welt nicht durch den Aufstieg Japans in den Sechziger- und Siebzigerjahren in eine Stagnation getrieben, und genauso wenig werden die Aufstiege von Hongkong, Singapur, Shanghai oder Kuala Lumpur, weder London noch Frankfurt oder Stuttgart das Wasser abgraben. Richtig ist, dass alle erfolgreichen Länder in mehreren Phasen ihrer Entwicklung schwächelten und über längere Zeit gegenüber anderen Ländern zurückfielen. Die Abbildung 1 verdeutlicht den Erfolg vom langfristigen Charakter der Standortentwicklung. Am Beispiel Schwedens wird deutlich, wie erfolgreich dieses Land nach dem Ersten Weltkrieg bis etwa in die Siebzigerjahre war, um dann in seiner Wirtschaftsentwicklung relativ zurückzufallen. Seit den großen schwedischen Reformen zu Beginn der Neunzigerjahre kam es zu einem erneuten wirtschaftlichen Fortschrittsprozess. Ein ähnliches relatives Auf und Ab gab es in Deutschland. Nach einem ersten Wirtschaftswunder vor dem Ersten Weltkrieg folgte die schwierige und wirtschaftlich schwache Phase zwischen den Kriegen. Die neuen Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg führten in das zweite Wirtschaftswunder, das einen regelrechten Schwungradeneffekt auslöste und bis in die Siebzigerjahre weiterwirkte. Auch Großbritannien erlebte nach der fast unglaublichen Entwicklung des 19. Jahrhunderts nach dem Ersten Weltkrieg eine lange Schwächephase, die erst in den Achtzigerjahren allmählich überwunden wurde.

Als Fazit bleibt: Alle besonders günstigen Wachstumstrends gehen irgendwann zu Ende. Auch die Entwicklung Chinas kann nicht einfach fortgeschrieben werden. Umgekehrt können durch innere Reformen neue positive Trends gestaltet werden, um Phasen der Lähmung und der inneren Stagnation zu überwinden.

Abbildung 1: BIP pro Kopf in ausgewählten Ländern, 1700-2000



Quelle: Eigene Darstellung nach Maddison 2003: 58ff

empirica

2.2 Globalisierung und Strukturwandel – Gewinner und Verlierer

Der Kapitalismus ist ohne Zweifel eine ökonomische und technische Fortschrittsmaschine, behaftet mit dem Makel, dass ihre Antriebe auf egoistischem Gewinnstreben oder den Eigeninteressen seiner Akteure beruhen, mit der Folge, dass die Interessen der abhängig Beschäftigten unter die Räder geraten können. Gerade Menschen, die eine möglichst von Altruismus geprägte Wirtschaftsordnung ersehnen, reagieren nur mit Zorn, wenn gestützt auf Rentabilitätskalküle oder nach Verlustperioden Arbeitsplätze stillgelegt oder verlagert werden, wobei diese wirtschaftlichen Entscheidungen, die Zerstörung menschlicher Berufsschicksale nur insoweit in ihre Kalkulationen miteinbeziehen, wie ihre Folgekosten den Unternehmen zugerechnet werden. Empörung ruft hervor, dass zahlreiche Entlohnungssysteme von Vorstandsmitgliedern großer internationaler Gesellschaften oft mit der Begründung internationaler Usancen aus dem Ruder gelaufen sind. Die „Vernichtung von Arbeitsplätzen“ im Strukturwandel als Folge von Verlustdrohungen oder Rentabilitätskalkülen wird gerade unter den Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit als unerträglich erlebt. Die Öffentlichkeit nimmt emotional Anteil, denn „es hätte auch mich treffen können“.

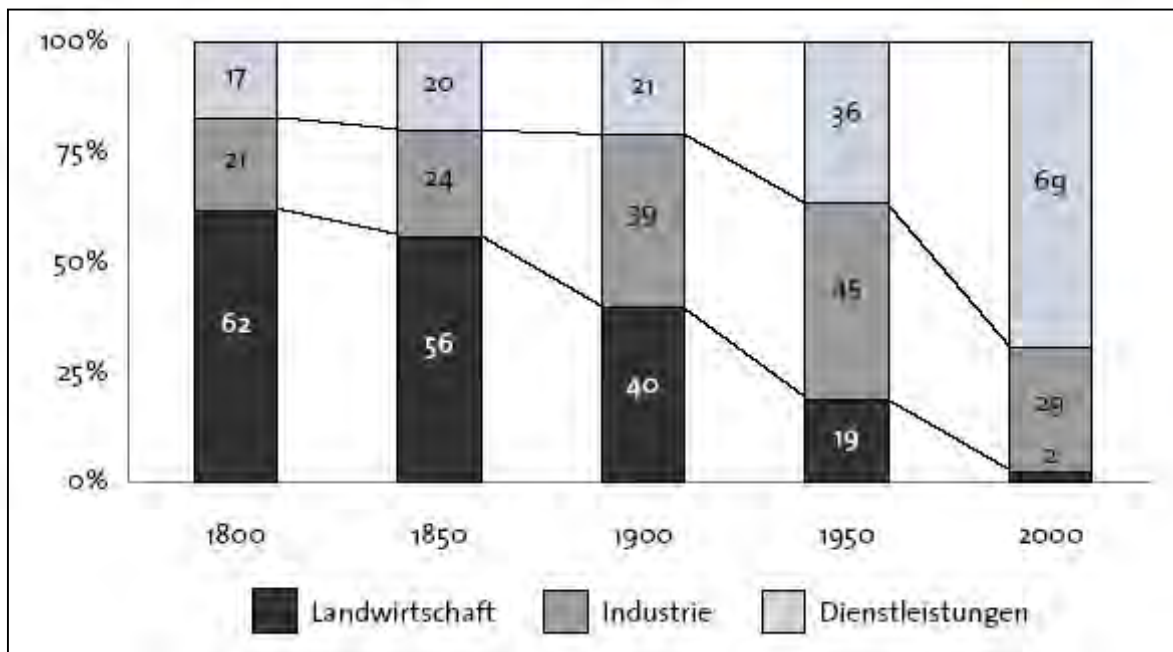
Man kann diese Widerstände nachvollziehen. Sie bringen jedoch keine Lösung für die Suche nach wirtschaftlicher Entwicklung, nach Wachstum, nach Vollbeschäftigung, nach sicheren Einkommen

oder hochwertigen Staatsleistungen. In Abbildung 2 sind die langfristigen sektoralen Verschiebungen dargestellt. Rund 98% aller Arbeitsplätze in der Landwirtschaft wurden durch Produktivitätssteigerungen oder als Folge preiswerter Importe wegrationalisiert oder im gegenwärtigen Sprachgebrauch „vernichtet“. Hätte eine starke politische Macht diesen Strukturwandel verhindert, dann würden wir alle miteinander hinter Pferden und Pflügen über die Felder marschieren oder Kühe melken und Schweine füttern. Wir profitieren durch unseren Wohlstand ohne schlechtes Gewissen von diesen Veränderungen – wohl wissend, dass sie begleitet waren von millionenfachen Belastungen von Landarbeitern oder kleinen Bauern, die ihren Beruf an den Nagel hängen mussten. Viele von ihnen konnten allerdings in den Städten ihr Glück machen und erhöhten ihren Lebensstandard und ihre persönliche Freiheit.

Auch heute gilt: Die „Arbeitsplatzvernichtung“ wird zum ständigen Träger des wirtschaftlichen Fortschritts und führt zu dauerhaft verbilligten Produkten für breite Schichten. Ohne Rationalisierungen könnten wir insbesondere den wachsenden Bedarf nach hochwertigen nicht rationalisierbaren Dienstleistungen nicht erfüllen. Die langfristigen Bedarfssteigerungen nach Gesundheitsleistungen sind ohne eine weitere Deindustrialisierung nicht zu befriedigen.

Es bleibt die unveränderte Aufgabe: Der Staat ist verantwortlich für soziale Absicherungen im Strukturwandel durch Sozialpläne, Umschulungen, Hilfe bei Umzügen oder Fortbildung. Sie laufen jedoch ins Leere, wenn nicht an anderer Stelle Expansion organisiert wird, in der jeweils Nachfrage nach Arbeitskräften mit u.U. höheren und veränderten Qualifikationen entsteht. Für eine soziale Marktwirtschaft ist auf Dauer die Expansion wichtiger als die natürlich im Übergang ebenfalls notwendige soziale Absicherung.

Abbildung 2: Sektorale Entwicklung der Beschäftigung, Deutschland, 1800-2000



Quelle: MEA (2006): 2

empirica

In der politischen Diskussion sollten wir es uns verkneifen, Einzelfälle und extreme Ausnahmerscheinungen zum normalen Gesicht des Kapitalismus umzuinterpretieren. Wir sollten es uns verkneifen, Unternehmen, die ihre Rolle wahrnehmen und Produkte zu möglichst geringen Kosten und mit möglichst wenig Arbeit erzeugen, fast schon zu kriminalisieren.

Es gilt: Die lange Wachstumsschwäche war die wichtigste Ursache einer neuen Ungleichheit. Neue Arbeitsplätze sind wichtiger als neue Sozialprogramme. Die gegenwärtige wirtschaftliche Realität ist nach strukturellen Reformen und nach der Bewältigung der Übergangslasten aus der Wiedervereinigung und den Übergangslasten aus der Währungsunion deutlich günstiger als noch vor wenigen Jahren. Dazu haben auch nachfrageorientierte Lohnentwicklungen und flexiblere Lohnstrukturen sowie bessere Kapitalverwendung beigetragen. Die jetzigen wirtschaftlichen Erfolge sind auch das Ergebnis von realistischeren Verhaltensweisen als noch zu Ende der Neunzigerjahre.

2.3 Globalisierung und Arbeitsmärkte

Seit Beginn der Achtzigerjahre hat die Dynamik der weltwirtschaftlichen Integration im Vergleich zu den vorherigen Entwicklungen deutlich zugenommen. Von 1985 bis 2003 ist das reale Welt-Bruttoinlandsprodukt um das 1,6-fache angestiegen. Dieser Wachstumsprozess ging mit einer knappen Verdreifachung der Weltexporte einher. Das pragmatisch wichtigste Ereignis der letzten 20 Jahre war

die intensiviertere und beschleunigte Globalisierung durch eine Kombination von politischen und technischen Veränderungen:

- Durch Senkung der Transport- und Kommunikationskosten sowie in der Folge eine Beschleunigung des Transfers von Innovationen, Kapital und Menschen.
- Durch die Integration der Ostblockstaaten, Indiens und Chinas in die Weltwirtschaft, die zu einer Explosion – der International Monetary Fund (IMF) spricht von einer Vervierfachung – des effektiven globalisierungsrelevanten Arbeitsangebots führte.

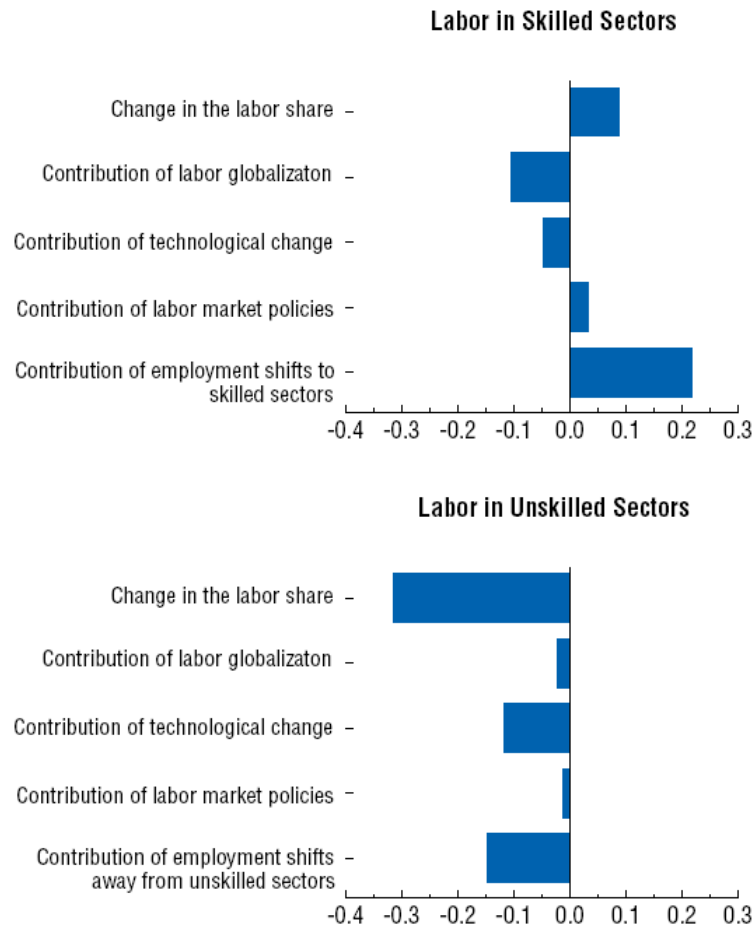
Deshalb reagieren Produktionsstandorte heute weit intensiver und rascher auf eine relative Verschiebung der Arbeitskosten und der Standortbedingungen. Bei aggregierter Betrachtung entstand jedoch eine Win-win-Situation. Der Anteil der Entwicklungsländer bzw. Schwellenländer an den Importen der OECD hat sich in knapp 15 Jahren verdoppelt. Gleichzeitig stiegen allerdings auch die Exportquoten der OECD-Länder. Die Vorstellung, dass die Zuwächse der einen Seite die Verluste der anderen sein müssen, wie sie z.B. in den „Spiegel“-Zitaten zum Ausdruck kommen, entsprechen nicht der Wirklichkeit.

Dennoch entstehen für ganze Branchen – vor allem in Bereichen mit ausgereizter Technologie und ausgereizten Produkten, insbesondere mit hohen Lohnkostenanteilen – bei uns Wettbewerbsnachteile. Die Wettbewerber in Hochlohnländern können mit den geringeren Kosten oft nicht mithalten. Dem stehen Hightechbereiche mit hoher Kapitalintensität gegenüber, deren Wachstum sich auf die Hochlohnländer konzentriert. Die politisch besonders brisante Frage lautet: Wie hat sich die Position der Arbeitnehmer in den Industrieländern durch die Globalisierung verändert? Hier bleibt zunächst anzumerken: Die Expansion des internationalen Handels war begleitet von besonders raschen und damit gleichheitsfördernden Lohnsteigerungen in den „Emerging Countries“. Die beschleunigte Globalisierung führt auch zu einem beschleunigten Konvergenzprozess, in den allerdings nicht alle Länder einbezogen sind.

Nach Analysen des IMF lässt sich der Rückgang der Lohnquoten in den entwickelten Ländern wie folgt zurechnen:

Abbildung 3: Advanced Economies: Contributions to the Annual Change in the Labor Share by Skill Level (Percentage points)*

While technological change affected mostly the income share of labor in unskilled sectors, the labor income share in skilled sectors was more affected by labor globalization.



Source: IMF staff calculations.

*1982–2002 or longest period available. 1986–2001 for Japan, as changes in the relative import price in earlier years reflected the yen's strong appreciation rather than globalization. The contributions are based on estimated regression coefficients and average annual changes in the respective variables by country.

Quelle: IMF (2007): 178

empirica

- Es überlagern sich Globalisierung,
- technischer Fortschritt, der wiederum durch die Globalisierung beschleunigt wird,
- politische Maßnahmen
- und die relativen Beschäftigungssteigerungen bei hoch qualifizierten Arbeitskräften.

Bemerkenswert bleibt z.B. die hohe Bedeutung des technischen Fortschritts bei der Erklärung der sinkenden Lohnquote der Niedrigqualifizierten.

Der IMF fasst zusammen:

„The integration of workers from emerging market and developing countries into the global workforce has produced important benefits for advanced economies. Export opportunities have expanded considerably. It has provided access to cheaper imported goods and has enabled companies to operate more efficiently. This has boosted productivity and output, and contributed to rising real labor compensation. For emerging market economies, the ongoing integration of labor into the global marketplace has benefited workers, with manufacturing wages rising rapidly“ (IMF 2007: 180).

„In sum, the econometric analysis suggests that both labor globalization and technological change have been important factors behind the observed decline in labor shares in advanced economies. The rapid progress in ICT has had a particularly strong effect on the unskilled sectors. The role of labor market policies has differed across countries, with positive effects largest in the United States and much more modest on average in Europe (and negative in some countries). Finally, global competition has brought down international trade prices. Cheaper imports have increased the size of real total labor compensation, implying that workers have participated in the benefits of the bigger economic “pie,” although their share of it has declined“ (IMF 2007: 179).

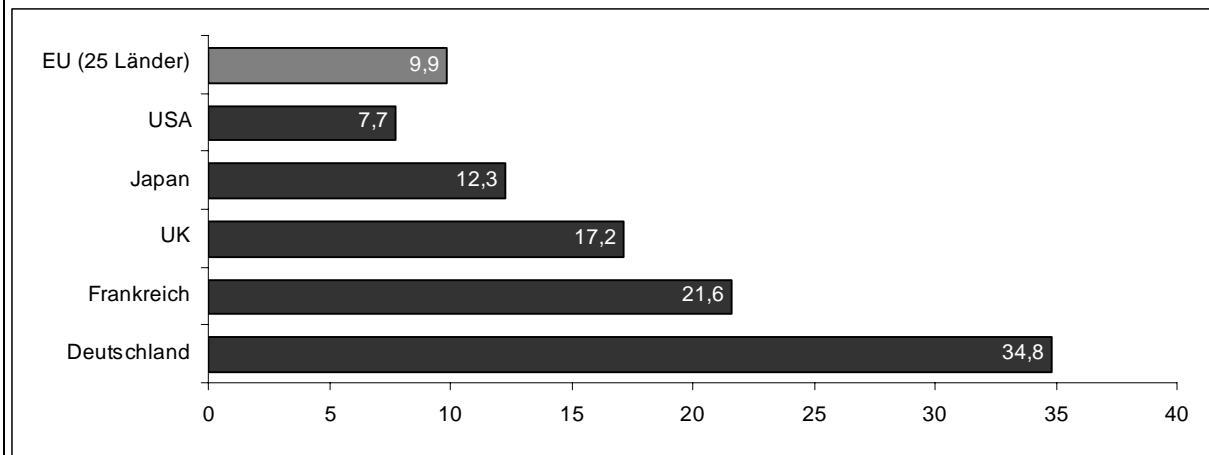
II. DEUTSCHLAND ALS (GEFÄHRDETER ?) GLOBALISIERUNGSGEWINNER?

1. Exportweltmeister bei schwächerer lokaler Wirtschaft

Deutschland blieb trotz Wachstumsschwäche in den letzten 20 Jahren fast ständig exportstark. Der Export war immer wieder die wichtigste Wachstumsstütze. Der Titel „Exportweltmeister“ für die Gütermärkte (ohne Dienstleistungen) wird wie eine politische Monstranz an der Spitze der Erfolgsindikatoren vorausgetragen.

Noch für einige Zeit dürfte dies so bleiben. Doch auf längere Sicht werden Länder wie China, Indien oder auch Brasilien als Folge ihrer Größe und eines Aufholwachstums absolut mehr exportieren. Das hat jedoch für uns fast keine Relevanz. Die entscheidende Aufgabe in Deutschland bleibt es, ein hohes Wachstum bei Vollbeschäftigung zu erreichen, weil nur so für die einzelnen Bürger und die Politik Handlungs- und Freiheitsspielräume auch für wieder mehr Gleichheit und Nachhaltigkeit entstehen.

Abbildung 4: Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt in europäischen Ländern, USA und Japan (in Prozent), 2005

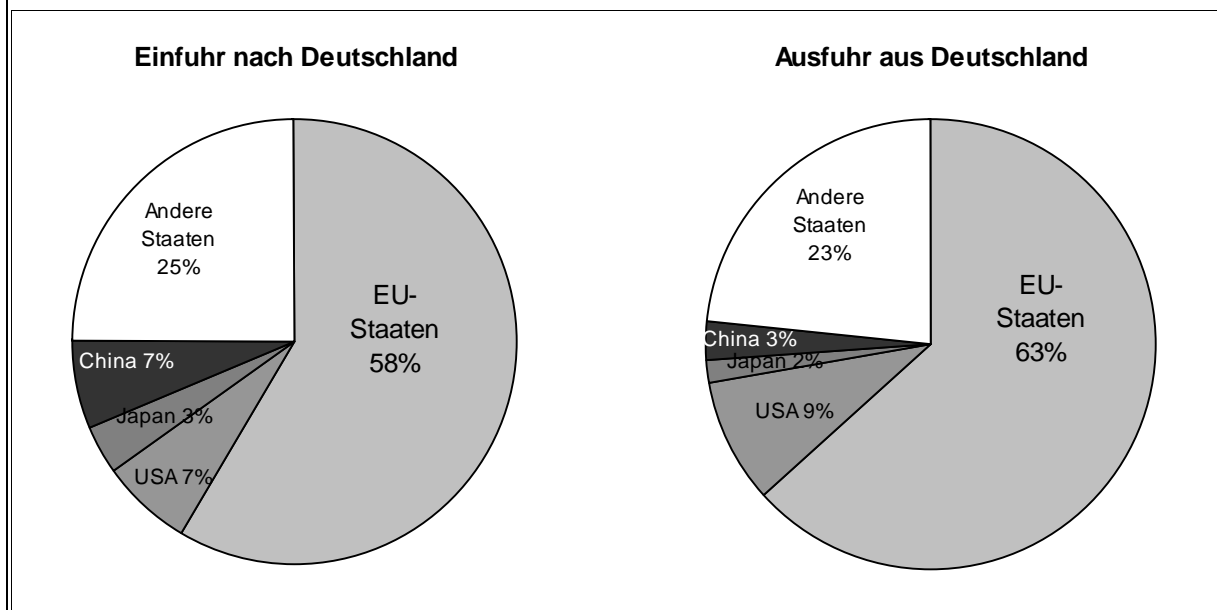


Japan, USA: Werte für 2004

Quelle: Eurostat (o. J.), Zitiert nach: Uwe Thomas: „Das fabelhafte 3%-Ziel. Perspektiven von Forschung und Entwicklung in Deutschland“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2007, S. 17.

Man könnte eine gewisse Schwäche darin sehen, dass große Teile des deutschen Exports in die EU-Länder und dort wiederum in die Länder der Währungsunion gehen – also eher in einen Binnenmarkt, wobei diese Länder vor ziemlich parallelen Problemen stehen, was gemeinsame politische Antworten erfordert.

Abbildung 5: Deutsche Importe nach Herkunftsländern und deutsche Exporte nach Zielländern (in Prozent), 2005



EU-Staaten: Werte für 2004

Quelle: Statistisches Bundesamt (2007), Zitiert nach: Uwe Thomas: „Das fabelhafte 3%-Ziel. Perspektiven von Forschung und Entwicklung in Deutschland“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2007, S. 18.

Man muss sich außerdem dem Dualismus einer kräftig wachsenden Exportwirtschaft für handelbare Güter und einer sich schwächer entwickelnden lokalen Ökonomie stellen. Dies deutet auf Verwerfungen der lokalen Arbeits- und Güter-/Dienstleistungsmärkte hin und im Ergebnis auch auf ein zu wenig arbeitsintensives Bruttoinlandsprodukt. Es gelang nicht, trotz weiterhin knapper Güter, die vielen Arbeitslosen für die Produktion von Gütern und Leistungen zu beschäftigen, weil zu den erzeugten Kosten keine ausreichende kaufkräftige Nachfrage bestand. Mehr als die Arbeitskosten im internationalen Wettbewerb² sind die Bruttoarbeitskosten (einschließlich der Lohnnebenkosten) vor allem bei niedrig qualifizierten Erwerbstätigen bei lokalen Gütern und Dienstleistungen (Einzelhandel, Reparatur, Bauwirtschaft, private Dienstleistungen) in Relation zu den verfügbaren Einkommen zu hoch geworden. Der lokale Kostensenkungswettbewerb ist zu schwach.

² In der öffentlichen Diskussion werden wachsende Lohnstückkosten oft in ihrer wettbewerbsverschlechternden Wirkung überbewertet. Hier ist Vorsicht geboten. Steigende Löhne können durch rasch wachsende Produktivität kompensiert werden. Allerdings kann Produktivität auch steigen, weil leistungsschwache Unternehmen ausscheiden und die Exportwirtschaft in ihre leistungsstarken Bereiche hineinschrumpft. Eine produktivitätsorientierte Lohnsteigerung wäre dann beschäftigungsfeindlich. Solche „Folgen“ ähneln den Ergebnissen zweier konkurrierender Schulen, bei denen die eine ihre Leistungsanforderungen heraufschraubt und schwache Schüler herausprüft und die guten Durchschnittsnoten als Erfolg verbucht, während die andere Schulen bei niedrigerem Notendurchschnitt ein solches Brachliegenlassen von Ausbildungstalenten vermeidet. Die Hinweise machen auch deutlich, wie sorgfältig die jeweilige gesamtwirtschaftliche Situation und die Wettbewerbskonstellationen bei der Lohnbildung berücksichtigt werden müssen.

Der Standort Deutschland bleibt trotz der gegenwärtigen Belegung ein Land der Arbeitsmarktprobleme – gerade auf den heimischen Märkten –, aber weniger der Exportschwäche. Dies gilt auch dann, wenn man die zunehmenden Inputimporte (zunehmendes Outsourcing) der Exportwirtschaft berücksichtigt. Sinn (2005), der Sachverständigenrat und andere haben darauf verwiesen, dass seit Mitte der Neunzigerjahre dieser Anteil der importierten Vorprodukte an den Exporten ständig zugenommen hat und inzwischen Größenordnungen von 40 % erreicht. Ein sicher auch lohngetriebenes „Offshoring“ arbeitsintensiver Zwischenprodukte hat die Beschäftigungseffekte der Exportwirtschaft gedämpft. „Exportweltmeister“ bedeutet immer weniger Ersatz für eine innere wirtschaftliche Entwicklungspolitik.

Dies gilt langfristig gerade auch deshalb, weil die Beschäftigung in den rationalisierungsschwachen lokalen Wirtschaftsbereichen schon seit langem in allen Regionen wächst, während die Beschäftigung in der Exportbasis der Regionen nur noch in den wirtschaftlich starken Regionen bei extremen regionalen Unterschieden zunimmt.³

Die kritisierte Entwicklung zu einer „Basarökonomie“, in der immer weniger Wertschöpfungsanteile der Exportgüter auch wirklich hier produziert werden, kann man auch als normalen Vorgang der Globalisierung der Gütermärkte bei steigender Arbeitsproduktivität und bei gleichzeitigem Wachstum der Arbeitsmärkte für nicht handelbare/lokale Güter hoch entwickelter Volkswirtschaften ansehen. Durch eine Aufspaltung der Industriebeschäftigung nach Büroberufen und Fertigungsberufen lässt sich dies demonstrieren. München ist durch eine besonders hohe Tertiärisierung der Industriebeschäftigung charakterisiert. Der Wohlstand Münchens beruht darauf, dass ständig Fertigungsarbeitsplätze in andere Länder ausgelagert wurden, während die verbleibenden Beschäftigten inzwischen zu fast 50% Bürofunktionen übernehmen (Marketing, Logistik, Forschung, Finanzierung, Administration usw.). Die Region München ist gerade durch eine ständige „Basarisierung“ leistungsstark und reich geworden (vgl. Tabelle 1). Auch die deutsche Wohlstandsentwicklung insgesamt wird auf Dauer davon abhängen, dass Fertigungsarbeitsplätze ins Ausland verlagert werden und hochwertige tertiäre Steuerungsfunktionen in Deutschland verbleiben.

³ Während es in den Regionen München oder Stuttgart mehr als 260 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte auf 1.000 Einwohner in den überregional verflochtenen Zweigen gibt, sinkt deren Zahl in den wirtschaftlich schwachen Regionen Ostdeutschlands (Altmark, Vorpommern und Teilen Brandenburgs) auf unter 100 ab. Im Trend geht die Beschäftigung in der Exportbasis der Regionen seit langem leicht zurück. Ganz im Gegensatz dazu bleiben die Unterschiede der lokalen Beschäftigung, d.h. für Güter, die lokal produziert und konsumiert werden, in fast allen Regionen gering. Im Trend ist sie in den letzten 20 Jahren von etwa 80 auf über 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte auf 1.000 Einwohner (ohne öffentliche Verwaltung und Schulen) angestiegen.

Tabelle 1: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in den Raumordnungsregionen Hamburg und München, 1999 bis 2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Veränderung absolut	in %
Hamburg										
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte absolut	113.830	114.470	116.702	115.160	110.990	107.718	106.220	107.366	-6.464	-5,7%
Sozialversicherungspflichtig Nicht-Bürobeschäftigte (Fertigung etc.) absolut	67.685	67.226	67.714	66.400	63.549	61.246	59.935	60.372	-7.313	-10,8%
Sozialversicherungspflichtig Bürobeschäftigte absolut	46.145	47.244	48.988	48.760	47.441	46.472	46.285	46.994	849	1,8%
Bürobeschäftigtenquote des Verarbeitenden Gewerbes in %	40,5%	41,3%	42,0%	42,3%	42,7%	43,1%	43,6%	43,8%	-	3,2% *)
München										
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte absolut	203.740	231.086	238.422	234.122	225.774	219.584	217.457	215.712	11.972	5,9%
Sozialversicherungspflichtig Nicht-Bürobeschäftigte (Fertigung etc.) absolut	118.730	124.857	126.419	123.137	118.397	114.938	111.911	110.197	-8.533	-7,2%
Sozialversicherungspflichtig Bürobeschäftigte absolut	85.010	106.229	112.003	110.985	107.377	104.646	105.546	105.515	20.505	24,1%
Bürobeschäftigtenquote des Verarbeitenden Gewerbes in %	41,7%	46,0%	47,0%	47,4%	47,6%	47,7%	48,5%	48,9%	-	7,2% *)

*) Prozentpunkte

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der SVP-Statistik

empirica

2. Globalisierungsgewinner?

Die beschleunigte Globalisierung hat in vielen Wirtschaftszweigen zu einer besonders hohen Leistungskraft geführt, die auch den Arbeitnehmern in diesen Sektoren zugute kommt. Durch Direktinvestitionen und Beteiligungsverflechtungen kommt es auch zu einem ständigen Transfer von Innovationen auch im Managementbereich der Firmen. Andere Bereiche waren diesem Wettbewerb nicht gewachsen. Arbeitnehmer haben als Verlierer ihre Arbeitsplätze verloren, Unternehmer ihr Kapital. Die erfolgreiche Exportwirtschaft ist in der Regel durch ein höheres Lohnniveau charakterisiert. Der weite Bereich der Sektoren für nicht handelbare Güter blieb im Durchschnitt in Produktivität und Einkommen hinter dem Exportsektor zurück.

Die importierten Massengüter (Textilien, Uhren, Lebensmittel, Computer, Fotoapparate, Consumer Electronics) haben wegen ihrer niedrigen Preise die reale Kaufkraft der Konsumenten – vielfach Konsumenten mit unterdurchschnittlichen Einkommen – deutlich erhöht. Man muss vermuten, dass der Lohndruck, der durch Globalisierung in verschiedenen Sektoren verschärft wurde, wegen der Preissenkungen für importierte Konsumgüter mehr als kompensiert wurde.

3. Die Landkarte des politisch/ökonomischen Steuerungssystems in der zeitlichen Veränderung

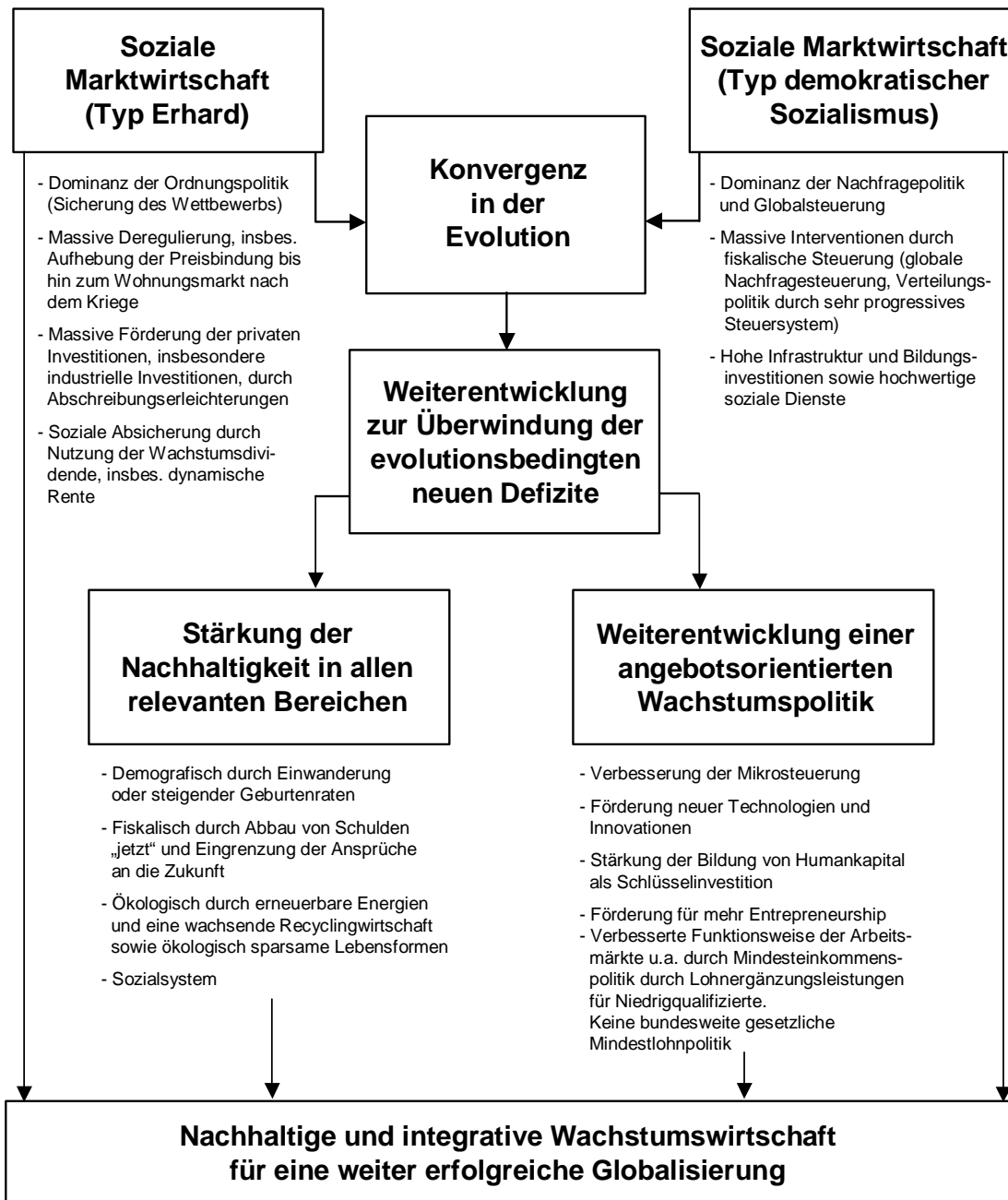
3.1 Ausreichende innere Reformen?

Die einzelnen Volkswirtschaften waren in den letzten 20 Jahren bei der Anpassung an die beschleunigte Globalisierung und in ihren technischen Innovationen unterschiedlich erfolgreich. Erfolge waren fast immer auch das Ergebnis von komplexen inneren Reformen, von effektiveren Kooperationen zwischen Regierung, Gewerkschaften und Unternehmen oder auch von Modernisierungen im öffentlichen Sektor. Für die Entwicklung der Märkte haben sich klare langfristige Ordnungsvorstellungen als wesentlich erwiesen. Die Bundesrepublik war seit den Siebzigerjahren wenig erfolgreich. Seither treten massive Störungen auf (Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, Vorbelastungen durch die sozialen Sicherungssysteme, Bildungsdefizite, Integrationsprobleme der Einwanderer). Wesentliche Defizite sind dabei hausgemacht, was nicht selten mit dem Hinweis auf die Gefahren der Globalisierung verdrängt wird.

3.2 Eine Landkarte zur Evolution der Wirtschaftsordnung

Die „Landkarte“ zur Evolution der Wirtschaftsordnung soll verdeutlichen, dass keine einmal gefundene Lösung bei noch so großen Erfolgen auf Dauer unverändert bleiben kann. In der Bundesrepublik besteht die Neigung, die „soziale Marktwirtschaft“ als ein abschließendes Ordnungssystem zu betrachten. Das gilt sicher für wesentliche Elemente wie z.B. die starke Stellung des Wettbewerbs. Da sich jedoch ständig neue Aufgaben stellen, müssen auch neue Antworten gefunden werden. 1950 standen weder Einwanderung und Geburtenpolitik noch eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung auf der Tagesordnung. Die Einheitsgewerkschaften in einer Welt relativ einfacher sektoraler Strukturen hatten noch eine Schlüsselbedeutung bei der Bestimmung der Lohnrelationen. Die Schlüsselfrage lautet heute: Reichen die neuen Weichenstellungen aus, um den absehbaren Aufgaben bei den gegebenen Ansprüchen gerecht zu werden?

Abbildung 6: Zur Evolution der Wirtschaftsordnung und der wirtschaftspolitischen Aufgaben



- Hohe Priorität für Wachstum, da die Wachstumsschwäche zur wesentlichen Quelle einer neuen Ungleichheit wurde. Dies wäre auch eine Voraussetzung für Vollbeschäftigung und geringerer Ungleichheit.

Quelle: Eigene Darstellung

Ulrich Pfeiffer/empirica

3.3 Marktwirtschaft und Globalsteuerung – Erfolge und Begrenzungen

Es kann keinen Zweifel geben, dass die fundamentalen Weichenstellungen nach 1948, aber auch ein durch die Politik gestärkter Optimismus für die Zukunftsaufgaben zu einem der erstaunlichsten wirtschaftlichen Entwicklungserfolge führte. Doch es gilt auch die uralte Erfahrungsregel: Erfolge bergen Keime der Lähmung. Nach der Mitte der Sechzigerjahre kam es zu einer Kombination aus Wachstumsschwäche und schwer zu bewältigenden politischen Interessenkonflikten. Als Reaktion mit langfristiger Bedeutung wurde mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz eine Ergänzung der Wirtschaftsordnung beschlossen. Die SPD wurde zum Vorkämpfer einer keynesianischen Komponente. In der Zeit der ersten Großen Koalition wurden akute ökonomische Schwierigkeiten überwunden, wobei die stimulierenden Effekte eines steigenden Exportüberschusses und die günstigen Wirkungen optimistischer Erwartungen im Vergleich zu den staatlichen Nachfrageeffekten zusätzlicher Haushaltsdefizite (0,5% des BIP) weit unterschätzt wurden.

Nach der Ölkrise bauten sich allmählich strukturelle Verwerfungen auf, die z.T. bis heute nicht überwunden sind. Die Staatsschuld stieg um 20% des Bruttoinlandsproduktes. Die Lebensarbeitszeit wurde drastisch verkürzt – ein Absinken des Erwerbsaustrittalters von 62 auf 58 Jahre war die Folge. Das hat die Arbeitsmärkte zwar kurzfristig entlastet, schwächte jedoch die Bereitschaft zu strukturellen Anpassungen und führte zu langfristig hohen Anspruchsteigerungen, die heute noch nicht bewältigt sind. Die Entwicklung mündete zum Ende der Siebzigerjahre in der berüchtigten Stagflation. Staatlich induzierte Nachfragesteigerungen führten zu Preissteigerungen ohne entsprechende reale Expansion. Das Reformkonzept lief aus dem Ruder. Bis heute ist die Kontroverse nicht abgeschlossen, inwieweit eine konjunkturelle Steuerung durch fiskalische Defizite zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung beitragen kann.

3.4 Späte Bemühungen um mehr Nachhaltigkeit

Die größten Defizite resultieren gegenwärtig aus mangelnder ökologischer, demografischer und fiskalischer Nachhaltigkeit. Geburtenraten von 1,3 bei steigender Lebenserwartung und hoch entwickeltem Sozialstaat (die Nettosozialstaatsquote ist Europarekord) bringen nach dem vorangegangenen Babyboom für die Erwerbstätigen eine extreme Belastungswelle. Der Abbau der Staatsschuld bis spätestens 2025 würde für die dann Erwerbstätigen Belastungen durch die Pensionierungswelle der Babyboom-Generation erheblich kompensieren. Der real existierende Sozialstaat tritt die Generationengerechtigkeit, soweit er sie beeinflussen kann, mit Füßen. Den Geburtenjahrgängen nach etwa 1975 kann man nur raten, die Politik zu einem „Schuldenabbau jetzt“ zu motivieren. Ähnliche Skepsis bleibt bei den Versuchen, eine ökologische Nachhaltigkeit zu fördern.

3.5 Verbesserungen auf der Angebotsseite der Märkte

„God gave us two eyes – to watch both demand and supply“ (Paul Samuelson). Dieser Satz erinnert daran, dass ständig eine Balance zwischen angebotsorientierter oder nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik gefunden werden muss. Die Bundesrepublik war in den Neunzigerjahren ganz erheblich absorbiert durch die Bewältigung der Wiedervereinigung und hat erneut eine überhöhte Verschuldung in Kauf genommen. Bestimmte Deregulierungsstrategien wie z.B. die Privatisierung von Unternehmen oder die Ausweitung des Wettbewerbs im Transport- oder Energiesektor wurden nur verzögert oder zu schwach realisiert. Die Krise der Deutschen Telekom ist auch Zeichen einer zu späten Anpassung an den neuen technischen Wettbewerb. Das Beispiel zeigt, dass die Bundesrepublik noch verspätete Modernisierungen zu bewältigen hat.

Das wohl größte Problem auf der Angebotsseite der Märkte entstand durch die Mängel in der Bildung von Humankapital, die durch den Rückgang der Geburtenraten noch verschärft wurden. Die verschiedenen politischen Maßnahmen haben bisher nicht ausgereicht, das staatliche Bildungssystem grundlegend zu verändern.

4. Globalisierungsgewinner mit unbewältigten Risiken

Ganz ohne Zweifel war Deutschland Globalisierungsgewinner. Genauso wenig kann jedoch bezweifelt werden, dass sich verschiedene Risiken aufgestaut haben.

- Im Aufbau von Humankapital bei gleichzeitig rasch anschwellenden Belastungen aus den Systemen der sozialen Sicherung durch einen nicht nachhaltigen öffentlichen Sektor und niedrige Geburtenraten.
- Selbst wenn jetzt ein nachhaltiger Abbau der Schulden gestartet und bis 2025 abgeschlossen wäre, käme es zu Belastungssteigerungen in den Sozialversicherungen von etwa 6% der Bruttoeinkommen (Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung). Hinzu kommen die erhöhten Anforderungen an das eigene private Alterssicherungssparen. Nicht befriedigend bewältigt sind die Umweltprobleme. Gemessen an diesen Nachhaltigkeitsproblemen erhalten die akuten Gegenwartsbedürfnisse nach wie vor in der öffentlichen Diskussion ein zu hohes Gewicht.
- Durch unzureichende Leistungsfähigkeit der lokalen Sektoren mit ihren wachsenden Beschäftigungsanteilen.

Die Standortdiskussion sollte alle drei Themenkomplexe gleichzeitig angehen. Die gegenwärtigen konjunkturellen Erfolge sollten als Anreiz für Reformen und nicht als Beginn einer wachsenden Selbstzufriedenheit und Selbstsicherheit angesehen werden.

III. WAS TUN? ODER WIE KANN DEUTSCHLAND GLOBALISIERUNGSGEWINNER BLEIBEN?

1. Standortpolitik ist mehr als Fachpolitik

Es gibt keine spezielle Standortpolitik analog zur Verkehrspolitik oder Agrarpolitik. Länder werden auch nicht wie Einzelunternehmen aus Märkten verdrängt und gehen auch nicht in Insolvenz, weil ihre Produkte zu teuer geworden sind. Sinkt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen eines Landes, dann kommt es u.U. zu Währungsabwertungen. Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen kann dann durch Druck auf die Realeinkommen in der Exportwirtschaft erhalten werden. Genau das ist natürlich kein Ziel. Angestrebt wird eine Beteiligung am internationalen Handel unter Bedingungen der Vollbeschäftigung und des Einkommenswachstums, das wiederum von den eigenen Produktivitätssteigerungen oder auch von Verbesserungen der Terms of Trade abhängt.

Eine Strategie der ständigen Aufwertung des Standorts muss alle in der Einleitung aufgezählten Einflussfaktoren verbessern: Humankapital und die wirtschaftlich relevanten Verhaltensweisen, Infrastruktur und den Prozess der Innovationen in Unternehmen. Wir haben einige unter den erwarteten Bedingungen relevante Handlungsfelder herausgegriffen.

2. Den „Arbeitsstandort“ in der Globalisierung verbessern

2.1 Mehr Geburten ermöglichen

Die Bürger Deutschlands gewähren sich hohe Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme bei niedrigen Geburtenraten, was zu hohen Belastungen für die jeweils nächste Generation führen muss. Dies gilt insbesondere für die Babyboom-Generation. Daraus erwachsen nicht genau abschätzbare, sehr langfristige Risiken für die Entwicklung des Standorts. Eine bisher nur in Ansätzen formulierte Familienpolitik als Geburtenpolitik könnte in Fristen von 30-50 Jahren Entlastungen bringen. Gegenwärtig werden Eltern gegenüber Kinderlosen möglichst gleichgestellt. Eine bewusste Geburtenpolitik etwa durch Förderung der Geburt dritter Kinder in den Familien wurde vermieden. Es ist offen, ob unter künftigen Entwicklungsbedingungen die Dringlichkeit einer spezifischen Geburtenpolitik zunehmen wird. Familienpolitik bleibt im Fluss.

2.2 Einwanderungspolitik betreiben

Die bisherige ungesteuerte Einwanderung hat die Entwicklungsprobleme der Bundesrepublik verschärft, weil das Angebot an niedrig qualifizierten Erwerbstätigen trotz unzureichender Nachfrage ständig erhöht wurde. Die fehlgeschlagene Integration vergrößerte bei schwachem Wachstum die Ungleichheit. Der Nachwuchsmangel bei weiter bestehenden Bildungsdefiziten zwingt künftig, eine Zuwanderung qualifizierter Erwerbstätiger soweit wie möglich gezielt anzuregen. Eine arbeitsmarktorientierte Einwanderung liegt im Interesse der Bundesrepublik.

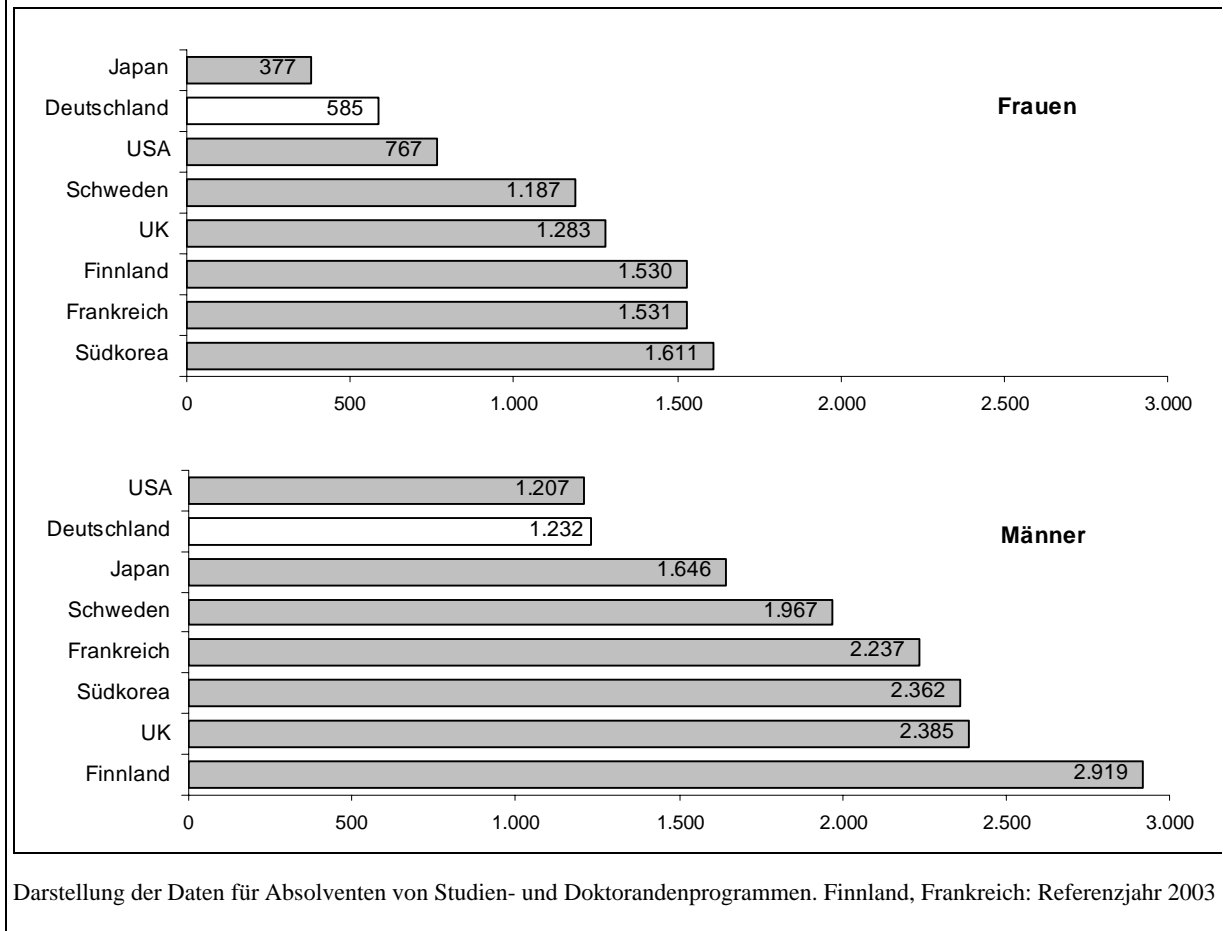
2.3 Die Zahl der „Humankapitalisten“ erhöhen

Weil kein Land ohne enorme Schäden zum Globalisierungsaussteiger werden kann, müssen die Arbeitnehmer in die Lage versetzt werden, sich an der Globalisierung zu ihrem Vorteil zu beteiligen. Voraussetzung bleibt eine steigende Kapitalintensität und ständig verbesserte Produkte und Produktionsbedingungen sowie eine hochwertige Grund- bzw. Erstausbildung und ständige, hohe Investitionen der Arbeitnehmer in das eigene Humankapital.

Es bestehen noch erhebliche Defizite im Bildungssystem:

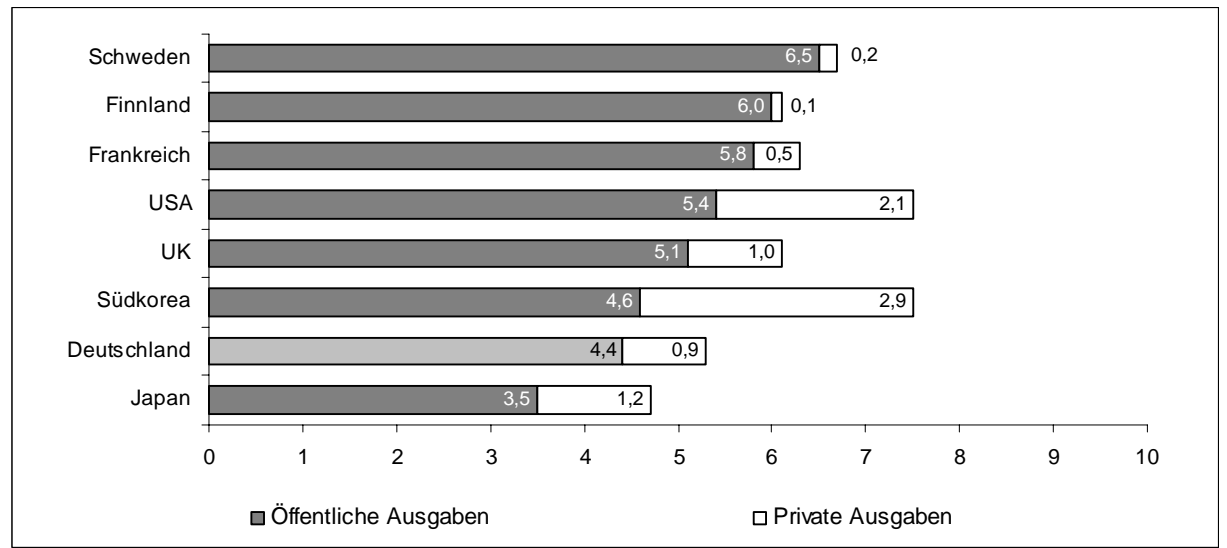
- Eine zu geringe Nachfrageorientierung.
- Die Bildungspotenziale werden zu wenig ausgeschöpft. Schulen agieren vor allem gegenüber Kindern aus Zuwandererfamilien zu wenig motivierend.
- Das nach wie vor dominierende „Dreiklassensystem“ im Schulwesen führt zu ungleichen Bildungschancen. Integrierte Schulmodelle kommen in vielen anderen Ländern (z.B. Neuseeland, Finnland) zu besseren Ergebnissen.
- Zu wenig Bemühung um eine bessere Bildungsmotivation.

Abbildung 7: Anteil der natur- und technikwissenschaftlichen Hochschulabsolventen in der Gruppe der 25- bis 34-jährigen Erwerbstätigen in ausgew. OECD-Staaten nach Geschlecht, 2004



Quelle: OECD (2006), Zitiert nach: Uwe Thomas: „Das fabelhafte 3%-Ziel. Perspektiven von Forschung und Entwicklung in Deutschland“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2007, S. 35.

Abbildung 8: Öffentliche und private Bildungsausgaben in ausgewählten OECD-Staaten in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, 2003



Quelle: OECD (2006), Zitiert nach: Uwe Thomas: „Das fabelhafte 3%-Ziel. Perspektiven von Forschung und Entwicklung in Deutschland“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2007, S. 34.

Die Bildungsausgaben des Staates müssen gesteigert werden, u.a. um flächendeckend Ganztagschulen einzuführen. Allerdings reicht mehr Geld nicht aus, weil weitere strukturelle Reformen erforderlich sind. Der Managerkreis hat seine Vorstellungen diesbezüglich mehrmals vorgetragen. Deshalb hier nur Schlagworte:

- mehr Wettbewerb,
- mehr direkte Verantwortung der Schulen gegenüber der jeweiligen Nachbarschaft und den Eltern,
- mehr vergleichende Ergebnismessung und Bewertung der Leistungen von Schulen und Lehrern bzw. von Lehrerteams – auch durch die Schüler,
- mehr innere Autonomie der Schulen, bei Kontrolle durch lokale „Aufsichtsräte“.

Über die Notwendigkeit lebenslangen Lernens gibt es keine Meinungsdivergenzen, was nicht heißt, dass auch dementsprechend gehandelt wird. So hatten alle Maßnahmen zur Förderung des Vorruhestandes den schädlichen Nebeneffekt, dass sich die Rentabilität des Lernens schon vor dem 50. Lebensjahr deutlich reduzierte. Das Schlagwort vom „lebenslangen Lernen“ wurde bei älteren Arbeitnehmern durch die kollektive Erwartung unterlaufen, man könne sein Berufsleben ab dem 55. Lebensjahr allmählich an den Nagel hängen. Die Rentabilität des Lernens wird durch einen frühen Erwerbsaustritt zu sehr eingeschränkt. Die Neuorientierung durch eine Rente mit 67 Jahren wird das lebenslange Lernen anregen.

Die Quote der Hochqualifizierten unter den jüngeren Arbeitnehmern hat sich gegenüber einem internationalen Trend im Vergleich zu den älteren Arbeitnehmern in Deutschland nicht erhöht. Der Anteil der Studienanfänger lag im Jahr 2004 mit 35% deutlich unter dem OECD-Schnitt von 51% (OECD 2004). Der Standort braucht mehr akademischen, vor allem technischen Nachwuchs. Die Politik könnte zum Beispiel die Zahl der ausländischen Studenten an deutschen Hochschulen durch entsprechende Maßnahmen (z.B. keine Studiengebühren, Studiengänge in englischer Sprache) weiter erhöhen, eine bestimmte Quote dieser Akademiker dürfte anschließend zumindest für eine gewisse Zeit in Deutschland bleiben.

Es bleibt weiter wichtig, die Ausbildungszeiten zu verkürzen. Studiengebühren hätten nicht nur einen Finanzierungseffekt. Ihr Steuerungseffekt würde dazu beitragen, die Lebensarbeitszeit durch kürzere Studiendauer zu erhöhen.

2.4 Um international mobile Hochqualifizierte werben

Hochqualifizierte Erwerbstätige werden international immer mobiler. Für viele wird es fast schon Routine nach Schüler- und Studentenaustausch auch einige Jahre nach dem Studium im Ausland zu verbringen. Immer mehr können auf Dauer im Ausland verbleiben. So arbeiteten im Jahr 2005 nach Angaben der German Scholars Organisation (GSO) ca. 6000 junge Forscher aus Deutschland allein in den USA, von denen schätzungsweise ein Viertel nicht zurückkehren wird.⁴ Das ist sicher noch keine beunruhigende Dimension. Dennoch muss die Politik künftig mehr auf die Attraktivität des Standorts für hoch qualifizierte Erwerbstätige achten. Der Standortwettbewerb erreicht eine neue Dimension.

2.5 Sozialstandards in der Globalisierung, Rückgang von exzessiven Geburtenraten

Im Entwurf zum Grundsatzprogramm der SPD heißt es:

„Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erleben, wie selbst florierende Unternehmen verlagert werden. Anonyme Fondsmanager kaufen und verkaufen Firmen wie Händler ihre Ware auf dem Großmarkt – nicht immer zum Wohl dieser Firmen, ihrer Belegschaften und ihrer Lieferanten und Kunden. Dem Finanzkapital erschließen sich durch die Integration neuer Märkte und neuer Technologien immense Renditemöglichkeiten. Die Logik des schnellen Profits und überzogener Renditeforderungen führt allzu oft dazu, dass langfristige Investitionen in neue Arbeitsplätze ausbleiben. Diese Form der Globalisierung droht die Gesellschaft zu spalten: In jene, die mit ihren Vermögen durch Finanzmärkte profitieren und jene, die die Folgekosten zu tragen haben“ (Bremer Entwurf: Neues Grundsatzprogramm der SPD, Januar 2007: 6).

⁴ Zitiert nach: Stefan Biestmann: „Ein Viertel kommt nicht zurück“, in: Der Stern, www.stern.de, 05.11.2005.

Das ist eine verzerrte Perspektive, wie allein das rasche Ansteigen der Direktinvestitionen in den Schwellenländern demonstriert. Voraussetzung für höhere soziale Standards wäre es, auf globalen Märkten Unternehmen zu verpflichten, soziale Mindeststandards – etwa bei den Arbeitsbedingungen oder Löhnen – einzuhalten. Diese Forderung muss jedoch mit den Schwierigkeiten kämpfen, dass in den Aufholländern nicht Millionen, sondern Hunderte von Millionen Erwerbstätige aus der Landwirtschaft oder informellen Sektoren in die formellen Sektoren hineindrängen und dort zu extrem ungünstigen, aber im Vergleich zu vorher weit besseren Bedingungen arbeiten. Im Wettbewerb aus blanker Not werden Löhne herunterkonkurriert. Eine exogene Erhöhung der Sozialstandards würde allerdings dazu führen, dass die Expansion gebremst und weniger Menschen in den Fortschrittsprozess hineingezogen würden.

3. Ökologische Nachhaltigkeit fördern

Deutschland ist demografisch, fiskalisch und ökologisch nicht nachhaltig. Die ökologische Nachhaltigkeit kann nur in Kooperation mit anderen Ländern erreicht werden. Eine ökologische Nachhaltigkeit wird preiswerter möglich sein als eine demografische Nachhaltigkeit. Allein die Steigerung der Pflegekosten dürfte in Deutschland höher sein als die Steigerung der Aufwendungen zur Abwehr der „Klimakatastrophe“. Angesichts der unsicheren Informationen ist eine eindeutige Bestimmung der optimalen Aufwendungen zugunsten ökologischer Nachhaltigkeit nicht möglich. Wir kennen weder den künftigen umweltschonenden technischen Fortschritt noch die Schäden und die Kosten zu ihrer Abwehr hinreichend genau. Alle gegenwärtig formulierten und geforderten Strategien haben den Charakter von besten Setzungen. Dies darf jedoch nicht zum Alibi für Ablehnungen führen. Es wird in den nächsten Jahrzehnten einen ständigen Adjustierungsprozess geben müssen. Gerade die hoch entwickelten Länder sollten sich wegen der hohen Belastungen, die von ihnen ausgehen, sehr offen auf stärkere Anpassungen einlassen. Hierbei sind die möglichen marktwirtschaftlichen Methoden bei weitem nicht ausgereizt. Nach wie vor dürfte ein weltweiter Handel mit Verschmutzungsrechten nach einer politischen Festlegung tolerabler Emissionen – trotz der bisherigen Schwierigkeiten in der Anwendung – ein günstiges und erfolgversprechendes Instrument sein. Angesichts der extremen nationalen Unterschiede in den die Atmosphäre belastenden Emissionen sind die Unterschiede in der Bereitschaft, sich auf internationale Abkommen einzulassen, verständlich, aber nicht zu rechtfertigen. Hierbei bleibt der Hinweis: Langfristig werden die Energieverschwender zu abrupten oder zumindest sehr raschen Anpassungen gezwungen, und die frühzeitig ökologisch angepassten Länder würden dem gegenüber ihre Anpassungslasten zeitlich strecken. Es kann auch sein, dass ein hoher umweltschonender technischer Fortschritt die „Spätanpasser“ belohnt, weil Umweltschutz dann preiswerter wäre. Solche Spekulationen haben einen hohen Sexappeal auf ökonomischen Seminaren, helfen aber der praktischen Politik, die jetzt einen Konsens herbeiführen muss, wenig. Angesichts der rational kaum zu bewältigen Optimierung geht es hier um fundamentale Werte wie internationale Solidarität, Vor-

beugen gegenüber künftigen Risiken und die Bereitschaft, dass reiche Länder, die auch durch Umweltbelastungen reich geworden sind, einen Teil dieser Vorteile wieder an die Weltgemeinschaft zurückgeben sollten.

4. Industriepolitik, Wirtschaftsförderung und Innovationspolitik

Es gibt gute und genau abgrenzbare Gründe für eine Industriepolitik, um soweit möglich Marktmängel und Marktversagen zu vermeiden. Allerdings darf man nicht dem Trugschluss aufsitzen, dass jedes Marktversagen automatisch mit einer politischen Intervention beantwortet werden sollte bzw. Industriepolitik nach Belieben zum vermeintlichen Schutz vor Marktreaktionen eingesetzt werden kann. Moderne Industriepolitik i. w. Sinne umfasst ein Maßnahmenbündel, das fast alle Politikbereiche betrifft. Ziel muss es sein, die Anpassungs- und Wachstumsprozesse der Wirtschaft zu flankieren. Die Schaffung flexibler Arbeitsmärkte und die Erhöhung des Fachkräfteangebotes durch bessere Bildungsinvestitionen leisten dabei einen wesentlich größeren Beitrag als die kontraproduktive direkte Subvention einzelner Branchen, die im Zweifelsfall durch die Unternehmen nur „mitgenommen“ wird. Industriepolitik betrifft dabei nicht nur die produzierenden Branchen. In einer hoch entwickelten und differenzierten Volkswirtschaft wie der unserigen wird gerade bei hochtechnologischen Produkten ein erheblicher Teil der Wertschöpfung durch Dienstleistungen innerhalb oder außerhalb der Unternehmen erbracht (FuE-Dienstleistungen, Marketing, Vertrieb etc.).

Industriepolitik i. e. Sinn kann gestaltend wirken, darf sich aber nicht einbilden, im Detail lenken und steuern zu können. Es muss jeweils im Einzelfall demonstriert werden, dass die politischen Maßnahmen zu Ergebnissen führen, die deutlich besser sind als die reinen Marktprozesse und dass die erzielbaren Ergebnisse die aufgewendeten Kosten rechtfertigen. Marktversagen wird sonst allzu leicht zum Alibi dafür, wenig funktionsfähige Staatsinterventionen zu entwickeln. Im Ergebnis werden Branchen vermeintlich unterstützt oder geschützt. In der Realität entstehen jedoch nur teuer bezahlte Marktverzerrungen. Die teilweise finanzielle „Überförderung“ des ostdeutschen Mittelstands in der Vergangenheit hat dazu geführt, dass Produktivitätsanpassungen verzögert wurden und Investitionen nicht in die produktivsten und wachstumsstärksten Branchen geflossen sind.

Im engeren Sinne müssen sich industriepolitische Maßnahmen darauf konzentrieren, die ständigen Restrukturierungsprozesse der Wirtschaft effizienter zu gestalten, Innovationen zu beschleunigen oder Risiken (temporär) zu verringern. Industriepolitik kann dabei nicht darin bestehen, fixierte Instrumente schematisch anzuwenden und möglichst kleinteilige (Förder-)Regeln zu entwickeln. Die Bestrebungen des Konzeptes der ökologischen Industriepolitik genauso wie die Weiterentwicklung der Klimaschutzziele auf EU Ebene sind strategisch richtig. Man muss sich jedoch davor bewahren, die strategischen Zielsetzungen in interventionistische Detailregelungen und Sanktionen für Unternehmen umsetzen zu wollen, die die Marktanpassungen nicht befördern, sondern erschweren.

Deswegen geht es um eine strategische Kooperation zwischen Staat und Unternehmen in einem Wachstums- und Innovationsprozess, d.h. es geht immer darum, neue Problemlösungen zu entdecken. Daraus folgt automatisch, dass Industriepolitik intime Informationen über die Unternehmen, ihre Produkte und ihre Entwicklungen benötigt, die der Staat alleine nicht generieren kann. Gleichzeitig muss die Industrie bereit sein, offen und vertrauensvoll ihre Strategien und Risiken zu diskutieren. Das direkte finanzielle Unterstützungsinstrumentarium (z.B. Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) versucht mit bürokratisch ausgefeilten und detaillierten Kriterien, sachliche und räumliche Investitionslenkung zu betreiben. Unterschiedliche Förderkriterien und -höhen zwischen Ost und West, Bundesländern und Regionen geben den Unternehmen Anlass, um Standorte zu „pokern“. Die erzielten Ergebnisse sind häufig suboptimal und von geringer Dauer, da in der nächsten Periode bereits andere Standorte mit noch günstigeren relativen Preisen aufwarten. Die Förderung einzelner Unternehmen oder gar Produktionsstätten unter dem Netz föderaler deutscher Strukturen produziert deshalb den bekannten Förderdschungel und geht an den Bedürfnissen der Unternehmen immer wieder vorbei. Es braucht deshalb mehr Mut für eine begründete, gezielte und gleichzeitig flexible Industriepolitik. Diese wird sich angesichts der komplexen Wirtschaftsstruktur kaum mehr auf einzelne Branchen beziehen können.

Die Standardrechtfertigungen für Staatsinterventionen gehen zurück auf die immer währenden besonderen Risiken in der Technologieentwicklung, in der Beschaffung von Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere auch über Kostenstrukturen von Produktionsprozessen. Dabei fallen die Erträge dieser Wissensproduktion oft den kostentragenden Unternehmen nicht allein zu. Industriepolitik muss verstehen, warum Exzellenzprozesse in einigen Ländern so erfolgreich ablaufen, während andere Länder in relativ einfachen Produktionsstrukturen verharren und deshalb auch im Wachstumsprozess relativ zurückbleiben. Wenn die Politik der Vergangenheit, wie in Teilen des ertragsschwachen Mittelstandes in Ostdeutschland erkennbar, dazu geführt hat, dass Investitionen nicht in die produktivsten Branchen und Produkte gegangen sind, ist sie wachstumshinderlich und nicht mehr angemessen.

Es ist intuitiv einleuchtend, dass diese Ausdifferenzierungsprozesse der Unternehmensentwicklung unvollkommen bleiben können, weil es für die einzelnen Unternehmen schwer abschätzbar bleibt, welche Erfolge mit welchen Kosten und Erträgen durch Spezialisierung in neuen Bereichen erzielt werden können. Unsicherheiten über die Kosten, Erträge und Risiken machen es wahrscheinlich, dass ständig Entwicklungspotenziale nicht ausgeschöpft werden.

Gelingt es, Kostensenkung der Produktionsprozesse in einer konzertierten Aktion zu starten, dann können Markterfolge durch Spezialisierung erreicht werden. Beispiel: Spezialisierung von Kolumbien auf die Produktion von Blumen, von Indien auf die Produktion von Software und von Pakistan auf die Produktion von Fußbällen. Solche industriellen Entwicklungen beruhen oft auf Zufällen, aber auch auf systematischer, durch staatliche Unterstützung erfolgreicher Suche nach Nischenmärkten. Industriepo-

litik kann hierbei Risiken verringern und Engpässe – etwa beim Zugang zu den Banken oder qualifizierten Arbeitsmärkten – überwinden helfen. Sie läuft dabei Gefahr, nicht nur Gewinner herauszupicken, sondern kaum marktfähige Produkte zu unterstützen. Industriepolitik erzeugt ihre eigenen unternehmerischen Risiken. Diese sind im Sinne einer Effizienz- und Effektivitätskontrolle im Auge zu behalten. Strategisch kann die deutsche Priorität nur auf der Entwicklung von Schlüsseltechnologien und -industrien liegen. Anders lautende Begründungen versuchen Märkte und Unternehmen vor Veränderungen zu schützen. Dies gelingt nicht und führt zu dauerhaften Fehlallokationen. Eine gestaltende Industriepolitik sollte deshalb vor allem folgende Punkte berücksichtigen.

In Deutschland konzentriert sich die Industriepolitik des Bundes mittlerweile vor allem auf die Förderung von Forschung und Entwicklung. Die Länder und Kommunen unterstützen die Bildung von Clustern und stellen komplementäre Leistungen bereit. Durch die zersplitterten Zuständigkeiten kommt es leicht zu Ineffizienzen. Sowohl Bund als auch Länder betreiben darüber hinaus eine umfangreiche finanzielle Mittelstandsförderung, die sowohl die Innovationstätigkeit der Unternehmen stärken möchte als auch die gerade in Deutschland eklatanten Finanzierungsprobleme mittelständischer Unternehmen zu beheben sucht. Der direkten finanziellen Förderung wird dabei leider bis dato immer noch der Vorrang vor einer Verbesserung der Zugangsbedingungen zu den Kapitalmärkten gegeben.

Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Deutschland liegen derzeit bei 2,5% des BIP. Dies ist ein sträflicher Fehler, da dem volkswirtschaftlichen Innovationsprozess bereits auf der Inputseite erhebliche Ressourcen vorenthalten werden. Das von der EU angestrebte 3%-Ziel wird Deutschland bei derzeit absehbarer Politik kaum erreichen. Es fehlt außerdem an Nachwuchs, wie einfache internationale Vergleiche zeigen. Das geht zurück auf niedrige Bildungsausgaben in der Bundesrepublik. 4,4% sind 2 Prozentpunkte weniger als in Schweden (staatliche Ausgaben 6,5% des BIP).

Die Bundesländer konzentrieren sich in ihrer wirtschaftsorientierten FuE-Förderung auf die Entwicklung von Clustern. Die fiskalische Logik der eingesetzten öffentlichen Mittel führt dabei leider häufig dazu, dass nicht effiziente und effektive Kriterien an die Abgrenzung von Clustern gelegt werden, sondern mehr oder weniger verzweifelt nach der Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten gesucht wird, die dann postum zu Clustern oder entwicklungsfähigen Kompetenzfeldern definiert werden. Im föderalen System Deutschlands entsteht ein Konkurrenzkampf um zu wenige Existenzgründungen, der in der Summe teilweise Wachstumseffekte verschenkt statt sie zu verstärken.

Die Vielzahl der öffentlichen Unterstützungsinstrumente, die den Erneuerungsprozess des Unternehmensbestands und wirtschaftliches Wachstum fördern sollen, ist für die Unternehmen unübersichtlich und zersplittert. Ihre Erschließung bedeutet zusätzliche Transaktionskosten. Eine bessere Abstimmung und Vereinfachung der Angebote und Leistungen auf Bundes-, Landes- und Regionalebene und eine stärkere Orientierung auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen sowohl auf der Seite der physi-

schen Standortbedingungen als auch auf der Seite der Kapitalmarktbedingungen wären hier dringend geboten.

Es reicht ebenfalls nicht aus, die Förderung allgemein auf eine Verstärkung der Innovationsaktivitäten und auf Cluster auszurichten. Staatliche Eingriffe und Unterstützungen sind nur dann gerechtfertigt, wenn neue und zusätzliche Impulse zu erwarten sind. Das Erkennen dieser Potenziale setzt voraus, dass die staatlichen Entscheidungsträger zeitnah über Marktentwicklungen und -erfordernisse informiert sind. Das können sie angesichts von Informationsdefiziten in der Regel nicht aus eigener Kraft leisten, sondern sie sind auf den engen Austausch mit der Industrie angewiesen. Der Anlass für staatliche Unterstützung kann nicht allgemein darin liegen, das „innovativ sein von Unternehmen“ (finanziell) zu honorieren. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollte die Verstärkung der finanziellen Prioritäten auf Hightechentwicklung und -kommerzialisierung liegen. Im Ergebnis müssen wettbewerbsfähige neue Produkte entstehen. Dies ist nicht eine Frage der sektoralen Zugehörigkeit, sondern der Marktnachfrage.

Staatliche Förderung kann jedoch langfristige kulturell bestimmte Verhaltensweisen nicht ersetzen. So sind die Gründungsaktivitäten für neue Unternehmen in Deutschland nach Analysen des DIW etwa im Mittelfeld der untersuchten Länder angesiedelt. In Spanien, Kanada und in den USA sind die Gründungsaktivitäten deutlich höher. In den USA sind rund 8% der befragten Personen an Gründungsaktivitäten beteiligt – in Deutschland 3,5%. Einstellungsunterschiede werden daran deutlich, dass in den USA z.B. 55% der Befragten der Meinung waren, sie seien geeignet, ein Unternehmen zu gründen, während die Quote in Deutschland deutlich unter einem Drittel blieb. Umgekehrt würde fast die Hälfte der Befragten in Deutschland aus Sorge über ein Scheitern von einer Unternehmensgründung Abstand nehmen, während es in den USA weniger als 20% sind. Solche Unterschiede lassen sich durch politische Maßnahmen kurzfristig nicht beseitigen. Sie resultieren aus dem unterschiedlichen Selbstverständnis der Bürger eines Landes über ihre wirtschaftliche Rolle und über die typischen Lebenspläne, die durch Erziehung in Schule und Elternhaus, aber auch durch die öffentliche Diskussion geprägt sind.

Schließlich braucht es mehr Mut, globale Unternehmensnetzwerke zu fördern. Der Erfolg einer staatlichen Intervention ist es nicht, kurzfristig abzählbar Arbeitsplätze zu erhalten, sondern die Internationalisierung, Innovationstätigkeit und das Wachstum der Unternehmen dort zu unterstützen, wo Marktzulänglichkeiten begründbar sind.

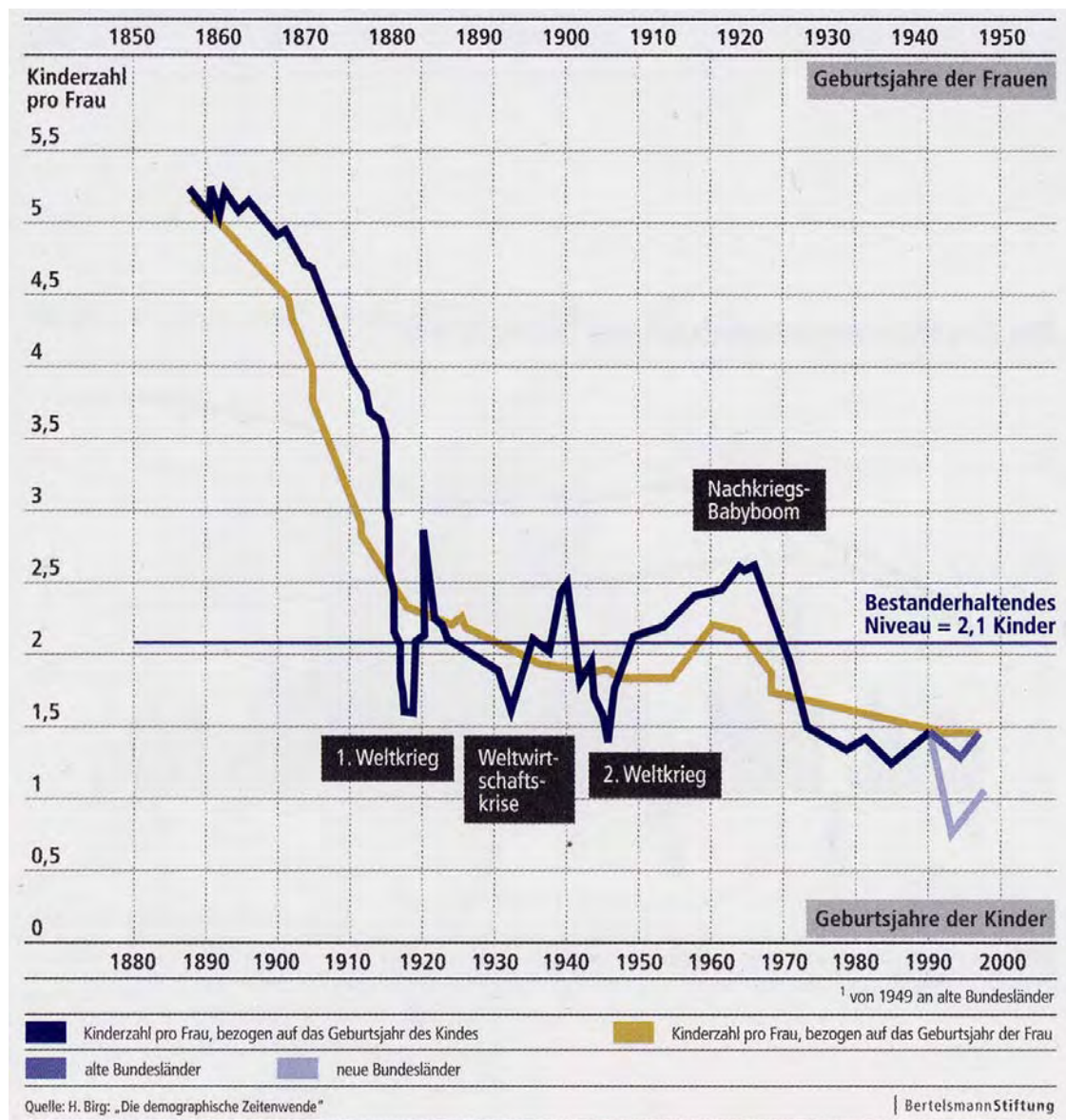
5. Globalisierung fördert mehr Gleichheit zwischen beteiligten Regionen der Weltwirtschaft und mehr personelle Ungleichheit in den beteiligten Ländern

Die Globalisierung führt zu einem raschen Wachstum der Durchschnittseinkommen in den einbezogenen Ländern. Die hohen Zuwachsraten der Durchschnittseinkommen in Indien, China, Brasilien oder

Osteuropa führen zu mehr Gleichheit in der Welt. Dass China dabei durch exzessive Sparquoten die Verschuldung Amerikas mitfinanziert, ist eine wirtschaftliche Anomalie, die auch mit der noch immer speziellen Rolle des Dollars in der Welt zusammenhängt.

Insbesondere führt die Einbeziehung in formelle wirtschaftliche Beziehungen in der Regel zu einem Rückgang der Geburtenraten. Das Verelendungswachstum der Bevölkerung, das durch hohe Geburtenraten entsteht, wird gerade durch die Globalisierung und den dadurch ausgelösten Rationalisierungsprozess verringert. Es gehört zu den Einseitigkeiten der politischen Diskussion, dass fundamentalistische religiöse Positionen, die eine Geburtenkontrolle ablehnen und im Rahmen der Entwicklungshilfe ihre Verbreitung auch behindern, kaum auf die Anklagebank gesetzt werden. Deutschland selbst hat erlebt, dass der Rückgang der Geburten zwischen 1850 und 1900 die Voraussetzung für ein Pro-Kopf-Wachstum war. Diesen Prozess haben viele Länder noch vor sich. Niedrige Geburtenraten sind die Voraussetzung für hohe Investitionen je Kind (z.B. bei Bildung und Infrastruktur) und damit eine wesentliche Voraussetzung für ein Wachstum des Wohlstands. Allerdings können auch Geburtendefizite auf lange Sicht zu einer neuen Altersarmut führen.

Abbildung 9: Die Geburtenrate in Deutschland, 1850-1950



Quelle: Forum Demographischer Wandel des Bundespräsidenten 2005: 27

empirica

Solange das Weltüberangebot an Arbeitskräften mit geringer Qualifikation und geringer Produktivität bestehen bleibt, werden soziale Standards nur auf niedrigem Niveau vereinbart und durchgesetzt werden können. Arbeit ist durch die Globalisierung heute weniger knapp als noch vor Jahren. Die Marktposition von Kapital ist demgegenüber stärker geworden. Man muss das beklagen, kann jedoch die Realität der Geburtenlawinen aus den letzten Jahrzehnten nicht nachträglich beseitigen. Allerdings sinken die Geburtenraten weltweit, was langfristig zu steigenden Einkommen pro Kopf führen wird.

Man muss unterscheiden zwischen einer neuen personellen Ungleichheit der Einkommen, die durch die Globalisierung verstärkt wurde, und einem zwischen beteiligten Ländern mehr Gleichheit schaffenden Wachstumsprozess, wie er in den Schwellenländern auch durch die Öffnung und Globalisie-

rung der Arbeitsmärkte in Gang gekommen ist. Die Bundesrepublik muss akzeptieren, dass Arbeitsplätze ungleichheitsverringend in Niedriglohnländer mit hoher Produktivität abwandern. Die Belastungen, die dabei in den betroffenen Sektoren in Deutschland entstehen, müssen durch soziale Absicherung und neue Expansion in anderen Bereichen ausgeglichen werden. Dieser Fortschrittsmechanismus ist unverzichtbar.

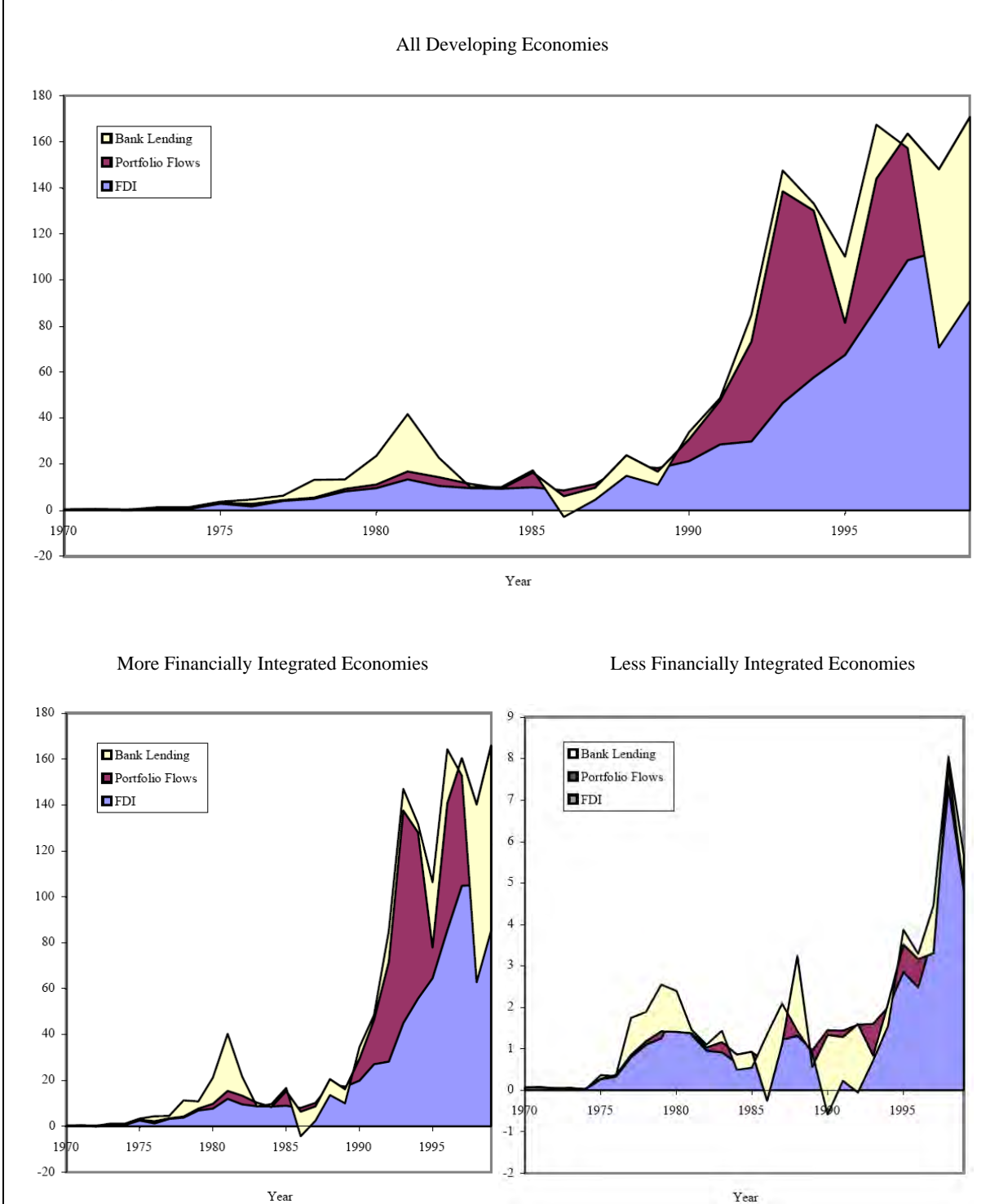
In der Bundesrepublik wird leicht verdrängt, dass die Verlagerung von industrieller Fertigung in die neuen industriellen Aufsteigerländer nicht nur den beteiligten Unternehmen nutzt, sondern zu einem Aufholwachstum der Durchschnittseinkommen in den Schwellenländern führt, genauso wie eine Öffnung der Agrarmärkte und ein Abbau der Agrarsubventionen in den entwickelten Ländern die Gleichheit in der Welt und unsere eigene Wohlfahrt steigern würde. Es wird auch verdrängt, dass die Armut der Menschen dort am größten ist, wo die Beteiligung an der Globalisierung noch in den Anfängen steht.

Wir dürfen auch nicht vergessen, dass die Bundesrepublik im 19. Jahrhundert ein Schwellenland mit aufstrebender Industrie und hohem Wachstum war. Davon profitieren wir noch heute.

6. Globalisierung, Kapitalmärkte und Wohlfahrtssteigerung

Die Kapitalmärkte explodieren in ihren Volumina:

Abbildung 10: Net Private Capital Flows (Billions of U.S. dollars), 1970-2000



Source: WEO

Note: Bank lending to the More Financially Integrated Economies was negative between 1997 and 1999.

Quelle: IMF 2003: 19

empirica

Allein die Alterung der Weltbevölkerung bei eher zunehmender kapitalgedeckter Alterssicherung führt schon jetzt zu einer riesigen Kapitalansammlung und zu weltumspannenden Pensionsfonds. Unternehmen, die Kapital in neue Verwendungen lenken und dazu ständig neue Kapitalmarktprodukte entwickeln, haben eine wichtige volkswirtschaftliche Aufgabe. Private-Equity-Firmen und Hedge-Fonds haben genauso zur gegenwärtig verbesserten wirtschaftlichen Lage in der Bundesrepublik beigetragen wie die flexibel gewordenen Arbeitsmärkte und die stärker nachfrageorientierten Lohnstrukturen. Private-Equity-Fonds sind die „Schnüffelhunde des Kapitalismus“ auf der Suche nach Unternehmen, in denen Eigenkapital schlummert, Rationalisierungsgewinne vom bisherigen Management nicht realisiert werden oder in denen ganz einfach Nachfolgeprobleme bestehen. Eine neue Systematik, mit der solche Anlageformen jetzt gesucht und ausgeschöpft werden, muss Betroffene beunruhigen. Dadurch sind neue Formen des Wettbewerbs entstanden, die für viele Beteiligte Anpassungszwänge hervorrufen. Allerdings gilt auch, dass die üblichen sozialen Absicherungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten in den Betrieben bestehen bleiben. Deutsche Sozialstandards gelten auch in der Globalisierung weiter. Sofern sie höher als in anderen Ländern sind, werden sie zu einem Kostenfaktor, der durch hohe Produktivität tragbar gemacht werden muss. Ein hoch entwickelter Sozialstaat in der Globalisierung ist gezwungen, eine Spitzenproduktivität zu erbringen oder auf private verfügbare Einkommen als Folge hoher Abgaben zu verzichten. Es bleibt die Aufgabe einer offenen politischen Diskussion und demokratischer Wahlen, hier eine Abwägung vorzunehmen, die den Präferenzen der Wähler und den wirtschaftlichen Möglichkeiten der Bundesrepublik gerecht wird. Die darin liegenden Zielkonflikte werden umso leichter zu bewältigen sein, je höher unser eigenes Wachstum bleibt.

Es sollte zu denken geben, dass die Kapitalproduktivität in den USA bei höherer Mobilität des Kapitals in neue Sektoren und Unternehmen höher ist als in Deutschland. Es ist keine volkswirtschaftliche Leistung, möglichst viel Eigenkapital mit möglichst geringem Risiko in alten Sektoren zu halten. Überkapitalisierte Wohnungsunternehmen mit geringen Renditen und Risiken sind ein volkswirtschaftlicher Schaden. Die Wohlfahrt der Dresdner Bürger ist gestiegen, weil das kommunale Wohnungskapital zu Gunsten von Kindergärten und anderer Infrastruktur mobilisiert wurde, ohne dass sich die Wohnungsversorgung und die Bewirtschaftung der Wohnungen verschlechtert haben.

Die neuen Kapitalmarkttechniken und Unternehmensformen haben für reiche Anleger und Unternehmen selbst riesige Renditen, aber auch neue Risiken gebracht. Allerdings gilt auch: Neu erschlossene Märkte und Anlageformen erzeugen gerade in der Pionierphase hohe Renditen, aber auch hohe Risiken. Hier sind weltweit gleiche und kritische Standards der Finanzierungsregeln und der Risikobewertung für die Banken anderer Kapitalmarktunternehmen erforderlich. Die diskutierten Transparenz- und Verhaltensregeln für den Hedge-Fonds könnten risikoverringend wirken.

Keinen Sinn ergibt es jedoch, sich von der Entwicklung von Kapitalmärkten und neuen Anlageformen abzukoppeln, weil die entsprechenden Geschäfte dann von außen abgewickelt werden. Umsätze zu

verlagern, ist kein Problem. Reits für deutsche Wohnungen aus Luxemburg zu organisieren, ist reine Routine.

Die realwirtschaftlichen Schwankungen in den Wachstums- und Beschäftigungsraten haben sich in den letzten Jahrzehnten verringert. Dennoch werden die Kapitalmärkte und ihre Entwicklung als destabilisierend erlebt. Dabei stützt sich die Kritik u.a. auf die Erfahrung der Währungskrisen der asiatischen Länder in den Neunzigerjahren oder die anschließende Krisen Russlands und Argentinens. Als besonders belastend haben sich jeweils die raschen Abflüsse von kurzfristigem Kapital aus den Risiko-Ländern herausgestellt. Hier werden die Diskussionen über Tobinsteuern oder das argentinische Encache nicht abreißen. Ergebnisse sind unwahrscheinlich. Wichtiger bleibt ein ständiges Einhalten der Regel einer gesunden makroökonomischen Entwicklung, wichtig bleiben solide staatliche Finanzen ohne destabilisierende Wirkung für die eigene Volkswirtschaft und nationale Geldpolitik, die hohe und schwankende Inflationsraten mit entsprechenden Zinsänderungen vermeidet. Die offenen Kapitalmärkte und die Globalisierung verstärken den Zwang, die pragmatischen Regeln ökonomischer Vernunft und ökonomischer Disziplin ständig einzuhalten. Es wird im internationalen Wettbewerb schwerer, Einkommen und Gewinne weit überdurchschnittlich zu belasten, sich hohe Haushaltsdefizite zuzugestehen oder die Lohnbildung von der Nachfragesituation auf den einzelnen Märkten abzukoppeln. Das gilt gerade auch innerhalb der europäischen Währungsunion. Die Bundesrepublik ist in den letzten 60 Jahren gut damit gefahren, diese Fundamentalregeln ökonomischer Disziplin auf den Arbeitsmärkten und in den öffentlichen Haushalten meist einzuhalten. Diese Erfahrungen sollten nicht in Vergessenheit geraten.

7. Staatssektor und Standortentwicklung

Die beschleunigte Globalisierung erscheint vielen als eine Entmachtung des Staates. Richtig daran ist, dass internationale Kapitalbewegungen rascher auf kritische Entwicklungen in den öffentlichen Budgets reagieren. Richtig daran ist auch, dass Unternehmensverschmelzungen und Beteiligungen über Grenzen hinweg zunehmen. Allerdings entspricht es einer alten Erfahrung, dass solche Entwicklungen in Schüben verlaufen. In den Sechzigerjahren machte ein Bestseller von Servan Schreiber Furore, der einen Prozess der Kolonisierung Europas durch wachsende US-amerikanische Unternehmenskäufe befürchtete. Die Erfahrung hat uns gelehrt, dass solche z.T. nationalistisch motivierte Krisenfurcht unbegründet ist. Es sind natürliche Extremfälle aufgetreten, bei denen einzelne Großkonzerne kleine nationale Volkswirtschaften dominierten und erheblichen politischen Einfluss ausüben konnten. Eine Krise von Nokia kann leicht zur Finnland-Krise werden. In den Ländern der europäischen Währungsunion sind solche Verhältnisse nicht vorstellbar – abgesehen natürlich davon, dass überall in westlichen Demokratien gut organisierte Unternehmensverbände, aber auch Gewerkschaften und andere Gruppen in einer Lobbykratie politischen Einfluss ausüben. Wache Wähler müssen ihre politischen

Wünsche deutlich artikulieren, um das Primat der Politik in der wirtschaftlichen Entwicklung abzusichern.

Von erheblicher Bedeutung für die langfristige Entwicklung bleiben die öffentlichen Haushalte. Allerdings hat sich herausgestellt, dass die Obsession über die Höhe der Staatsquote übertrieben ist. Länder mit ganz unterschiedlichen Staatsquoten erzielen hohe Wachstumsraten und beteiligen sich erfolgreich auf den internationalen Märkten. Es kommt sehr viel mehr darauf an, wie wirksam die öffentlichen Mittel verwendet werden. Wir haben das ineffiziente Bildungssystem und die zu geringen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung in Deutschland kritisiert. Immer problematischer wird die hohe Belastung der Einkommen. Problematisch bleibt auch die nach wie vor zu hohe Subventionsquote.

Der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung hat in mehreren Positionspapieren zur langfristigen Entwicklung des Staatssektors auf die Risiken verwiesen, die durch die unvermeidbaren Mehrbelastungen aus der Alterung entstehen. Sie sind in jedem Fall weit größer als die Mehrbelastungen aus der ökologischen Modernisierung der Volkswirtschaft. Deshalb brauchen wir strukturelle Reformen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der staatlichen Budgets. Auf der Einnahmenseite müssen die Einkommen entlastet werden. Gleichzeitig sollte es gelingen, die Nutzung von Energie, Boden oder auch Infrastruktur den einzelnen Unternehmen und Haushalten direkter zuzurechnen. Eine möglichst weitgehende Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur durch die Nutzer würde als Folge der Zurechnung nicht nur gerechter, Infrastruktur und Boden würden gleichzeitig besser genutzt. Die dadurch möglichen volkswirtschaftlichen Ersparnisse wären beachtlich. Eine stärkere Belastung des Bodens in einer wirksamen Grundsteuer wäre fiskalisch attraktiv. In Großbritannien und in den USA erzielt der Staat durch Belastung aus Immobiliensteuern Einnahmen von rund 3% des Bruttoinlandsprodukts. Die Funktionsfähigkeit der Immobilienmärkte wird verbessert. Bei uns werden Größenordnungen von 0,5% nicht überschritten. In eine ähnliche Richtung wirken substanzielle Studiengebühren. Solche strukturellen Veränderungen sind bisher aus unterschiedlichen Gründen nicht konsensfähig. Das sollte nicht daran hindern, weiter dafür einzutreten, weil auch die Verteilungsgerechtigkeit zunehmen würde und durch Effektivitätssteigerungen Entlastungen der Steuerzahler möglich wären.

Unabhängig von solchen leicht messbaren Einflussfaktoren bleibt die politische Auseinandersetzung um die Globalisierung und die Entwicklung des Standorts ein Faktor von Gewicht, ohne dass hier messbare Zurechnungen möglich sind. Es erscheint problematisch, dass ein Land, das so stark in die internationale Arbeitsteilung eingebunden ist wie die Bundesrepublik, in der politischen Diskussion immer stärker durch eine ablehnende Haltung gegen die Globalisierung, zumindest durch große Teile der Wähler und auch der politischen Parteien, gekennzeichnet ist. Es geht nicht um eine unkritische Akzeptanz jeglicher marktwirtschaftlicher Prozesse. Die Kontrolle von Unternehmen bzw. des Managements von Unternehmen durch Wettbewerb bleibt unverzichtbar. Unverzichtbar bleibt auch, dass die Politik die Regeln dieses Wettbewerbs determiniert und z.B. den Anteilseignern von Aktiengesell-

schaften eine ausreichende Einflussnahme auf Unternehmensentwicklungen ermöglicht. Auf Märkten bleibt Kontrolle durch Wettbewerb wichtiger als politische Kontrolle. Man darf hier auch die Wirkung der Mitbestimmung nicht überschätzen. Das Risiko feindlicher Übernahmen für das Management erweist sich oft als disziplinierender als viele Aufsichtsratsbeschlüsse.

Man kann Churchills berühmten Satz: „die Demokratie ist die schlechteste Herrschaftsform mit Ausnahme aller Übrigen“ auch auf unsere marktwirtschaftliche Ordnung anwenden und sie als „schlechteste Wirtschaftsform mit Ausnahme aller Übrigen“ charakterisieren. Deshalb muss die deutsche Politik mit einer kritischen Sicht daran arbeiten, diesen mit Mängeln behafteten Standort in einer dauernden Evolution ständig weiterzuentwickeln, damit Fairness und Effektivität in eine akzeptable, zumindest tolerable Balance geraten. Dabei gilt: Märkte sind in weiten Bereichen ausgesprochen wirksame Steuerungsinstrumente. Sie müssen jedoch ständig funktionsfähig bleiben.