



MANAGERKREIS DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Internationaler Standortwettbewerb – Wie kann Deutschland Globalisierungsgewinner bleiben ?

Thesenpapier
des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung

– Kurzfassung –

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
II.	WAS TUN?	7
1.	Evolution der Wirtschaftsordnung fortsetzen	7
2.	Mehr demografische, ökologische und fiskalische Nachhaltigkeit	9
3.	Bessere Bildung	10
4.	Industriepolitik, Wirtschaftsförderung und Innovationspolitik	11
5.	Offene Kapitalmärkte	13

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

ABBILDUNG 1:	SEKTORALE ENTWICKLUNG DER BESCHÄFTIGUNG, DEUTSCHLAND, 1800 BIS 2000	3
ABBILDUNG 2:	DIE GEBURTENRATE IN DEUTSCHLAND	5
ABBILDUNG 3:	ADVANCED ECONOMIES: CONTRIBUTIONS TO THE ANNUAL CHANGE IN THE LABOR SHARE BY SKILL LEVEL (PERCENTAGE POINTS)*	6
ABBILDUNG 4:	ZUR EVOLUTION DER WIRTSCHAFTSORDNUNG UND DER WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN AUFGABEN	9
TABELLE 1:	ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG BESCHÄFTIGTEN IM VERARBEITENDEN GEWERBE IN DEN RAUMORDNUNGSREGIONEN HAMBURG UND MÜNCHEN, 1999 BIS 2006	2

I. JEDE GESELLSCHAFT IST IHRES STANDORTS SCHMIED

Niveaueffekte der Globalisierung und Verteilungseffekte

1. **Deutschland ist ein Globalisierungsgewinner:** Trotz Kriegen und politisch erzeugten Katastrophen war Deutschland durch aktive Beteiligung auf internationalen Wettbewerbsmärkten mit hohem technischen Know-how und in der Folge positiven Wachstumseffekten seit weit mehr als 100 Jahren Globalisierungsgewinner. Gewinner waren besonders die Arbeitnehmer und Unternehmer in den Exportbereichen, die Konsumenten von Importgütern und die ganze Volkswirtschaft durch die Wachstumseffekte. Verlierer waren die Erwerbstätigen und Unternehmer in Schrumpfungsbereichen (Kohleförderung, Werften, Leder und Textilindustrie, Elektrogüter [AEG], Teile der Lebensmittelindustrie, fast die gesamte Landwirtschaft [um 1900 noch 40 % der Erwerbstätigen] und jetzt auch technisch hochwertige Produktionen [Handy-Sparte]). Ständig überlagerten sich Globalisierungseffekte (Effekte intensivierter Arbeitsteilung auf wachsenden Märkten) und Technologieeffekte durch arbeitssparenden technischen Fortschritt. Die Globalisierung erhöht das weltwirtschaftliche Wachstum und damit den Wohlstand vor allem in ärmeren Ländern, sie dürfte allerdings auch die personelle Ungleichheit erhöht haben.
2. **Erfolgreiche Evolution für den Standort Deutschland:** Die Qualität eines Standorts entsteht in einer langen Evolution in einem Zusammenspiel von privaten Märkten, politischer Steuerung, dem Ausbau öffentlicher Infrastruktur – insbesondere des Bildungssystems – sowie auf der Grundlage von Verhaltensweisen und Motiven der Bevölkerung, die von der Bereitschaft zur Unternehmensgründung bis zur Bildung von hochwertigem Humankapital reichen. Deutschland hat diese komplexe Steuerungsaufgabe – nach dem Zweiten Weltkrieg mit einer frühen und eindeutigen Option für eine offene Marktwirtschaft und einen hoch entwickelten Sozialstaat – über lange Fristen beispielhaft gelöst. Der Elan aus der Entwicklung der Nachkriegszeit wirkte bis in die Siebzigerjahre. Es gab mehr Gleichheit und mehr Globalisierungsgewinner als je zuvor.
3. **Lähmung?** Seit den frühen Siebzigerjahren bleibt die Entwicklung hinter den eigenen Ansprüchen und später auch hinter der Entwicklung anderer Länder zurück. Ausdruck dieses Ungenügens war die gestiegene Arbeitslosigkeit in einer lang anhaltenden Wachstumsschwäche bei unbewältigter Einwanderung, Unterausbildung und niedrigen Geburtenraten. Dadurch entstehen neue Ungleichheiten und neue Standortprobleme. Die Generationengerechtigkeit wird massiv verletzt werden.
4. **Exportweltmeister in der Globalisierung – keine Lösung der Standortprobleme?** Deutschland hat trotz deutlicher Risiken (abnehmende Forschungsintensität, Nachwuchsprobleme) in speziellen Bereichen in der Breite kein akutes internationales Wettbewerbsproblem. Allerdings bringt die

Exportstärke keine automatischen Lösungen für die Arbeitslosigkeit. Die Arbeitsmärkte lokalisieren sich immer mehr. In allen Regionen Deutschlands steigt die Beschäftigung für lokal konsumierte Güter und Leistungen, deren Produktion sich oft als nicht oder nur wenig rationalisierbar erweist, und sie wird weiter steigen (große Teile der Bauleistungen, Einzelhandel, Versorgungsdienste, Bildung, Gesundheit und Pflege, persönliche Dienstleistungen etc.). Die Beschäftigung in den überregional und international verflochtenen Wirtschaftsbereichen schrumpft demgegenüber – außer in einigen starken Regionen – in der Regel als Folge der in diesen Sektoren hohen Produktivitätssteigerung.

Die jahrzehntelange Expansion der Exporte führt bei hohem Offshoring nicht mehr zu Mehrbeschäftigung und wird nicht durch ausreichende Beschäftigungssteigerungen für lokale Güter kompensiert. Hohe relative Preise verursachen schwache Nachfrage – weil hohe Abgaben die realen Nettoeinkommen senken, aus denen hohe „Bruttopreise“ getragen werden müssen. Das Exportwachstum wird mit hoher Wahrscheinlichkeit jobloses Wachstum bleiben. Schon 40 % der Exportgüter stammen aus importierten Vorleistungen. Das kann man übertrieben als „Basarökonomie“ (Hans-Werner Sinn) bezeichnen. Dahinter verbirgt sich auch eine Tertiarisierung der verbleibenden Industriebeschäftigung durch Konzentration auf Büroberufe in Planung, Forschung, Logistik, Finanzierung, Marketing bei verstärkter Fertigung in Niedriglohnländern.

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

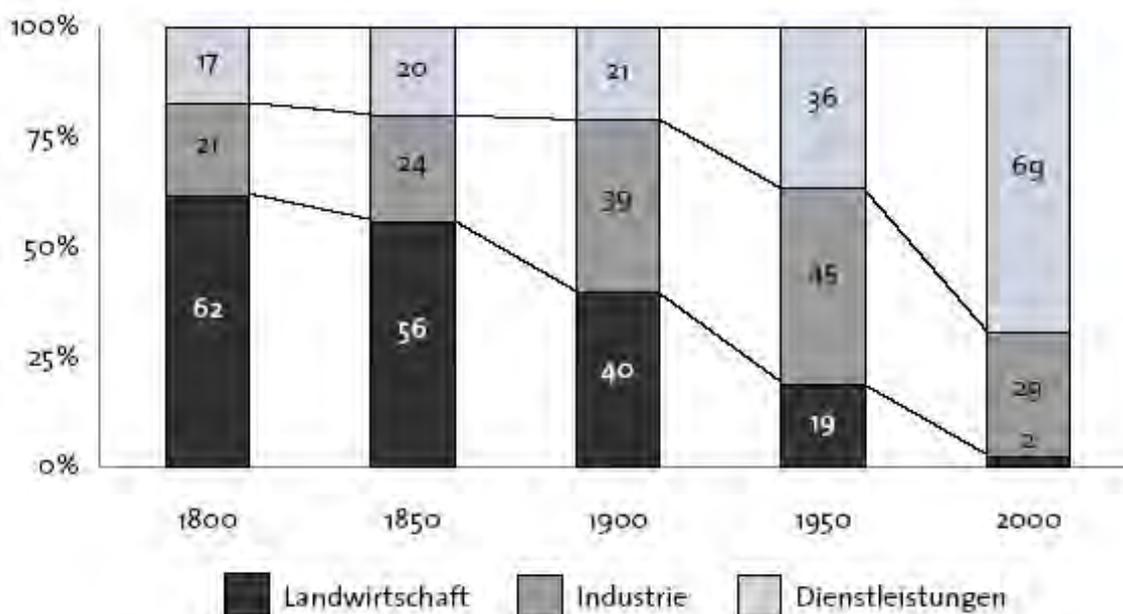
empirica

Die „Basarisierung“ der deutschen Exportwirtschaft dürfte in der Masse auf eine Tertiarisierung der Industriebeschäftigung zurückgehen. (Vgl. Tabelle 1) In München, der industriellen Spitzenregion Deutschlands, arbeiten fast 50 % der Erwerbstätigen der Industrie in Büroberufen. Die Verlagerung von (einfacherer) Fertigung ins Ausland bringt grundsätzlich einen Entwicklungsfortschritt. Nur so können unsere Einkommen dauerhaft erwirtschaftet werden. Natürlich entstehen dadurch vor allem in Regionen mit Arbeitslosigkeit für die Betroffenen Härten, die im Ergebnis nur durch neue Arbeitsplätze überwunden werden können. Nur eine Marktwirtschaft, die diesen Erneuerungsprozess ständig bewältigt, ist sozial. Die Sechzigerjahre waren allein deshalb sozialer als die Neunziger.

Besonders unsozial ist das seit 30 Jahren andauernde Überangebot an niedrig qualifizierten Erwerbstätigen. Es kam zu keiner parallelen Anpassung der Ausbildung. Die unkontrollierte Einwanderung bei unzureichender Ausbildung der Kinder der Einwanderer hat das Problem verschärft. Nur eine ökonomisch rationale Politik – auch bei Einwanderung und Bildung – wird zu mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätzen führen.

Die Globalisierung wird fast nur als ein Nullsummenspiel aus Beschäftigungsgewinnen in anderen Ländern bei gleichzeitigen Beschäftigungsverlusten in Deutschland interpretiert. Das bestärkt die falsche Vorstellung, uns ginge die Arbeit aus. Tatsächlich bleibt Arbeit auch in hoch technisierten Volkswirtschaften knapp, solange Güter und Leistungen knapp sind. „Economies change but not economics.“ Der eigene Wohlstand hängt auch künftig von der eigenen Produktivitätsentwicklung ab und von der Fähigkeit, sich an den permanenten Wandel zu gewöhnen, neue Technologien hervorzubringen und diese an die veränderte Nachfrage anzupassen. (Vgl. Abbildung 1)

Abbildung 1: Sektorale Entwicklung der Beschäftigung, Deutschland, 1800 bis 2000



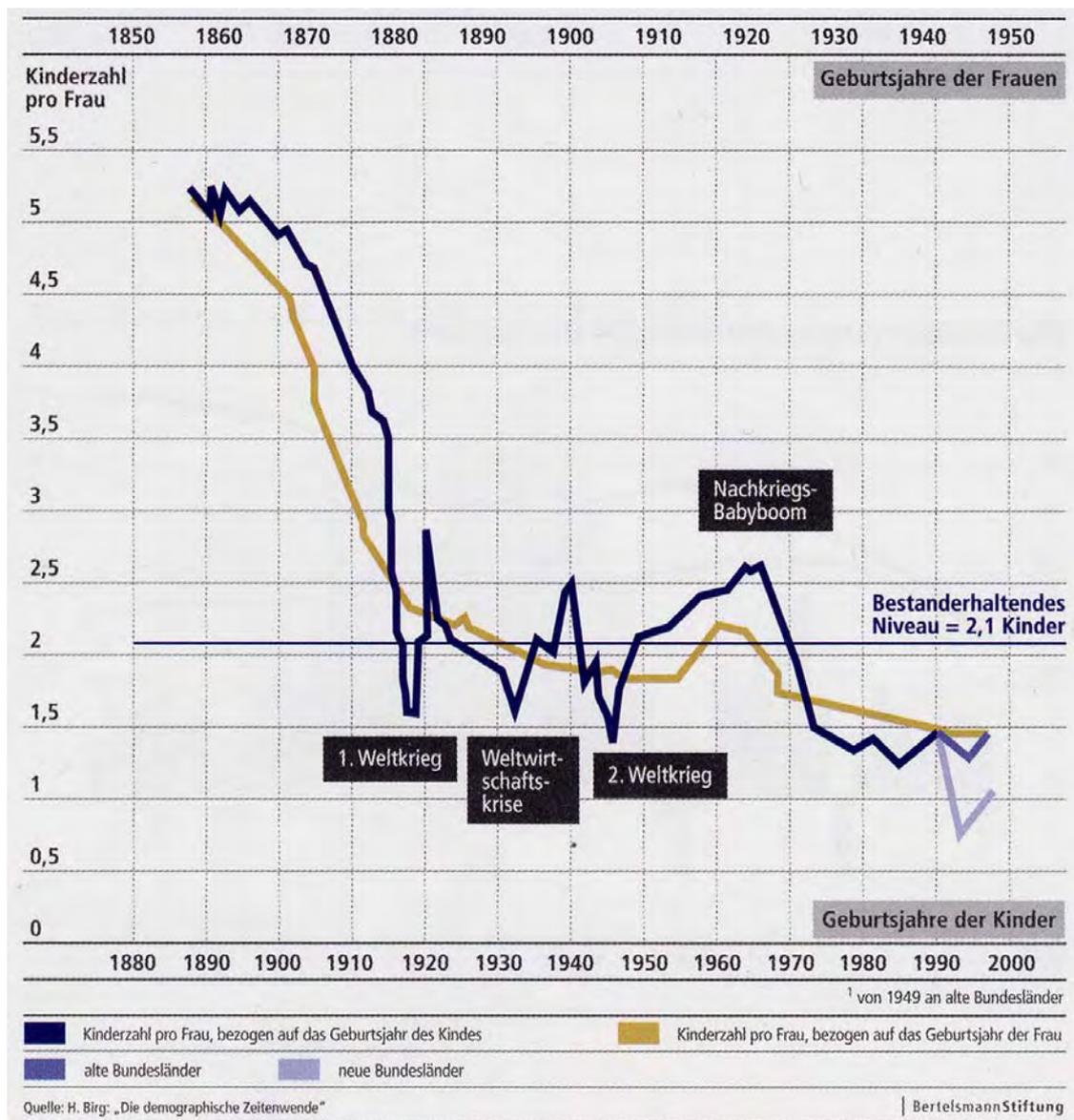
Quelle: MEA 2006: 2

empirica

Die seit über gut 100 Jahre ablaufende Deagrarisierung der Wirtschaft mit einer „Vernichtung“ von weit über 90 % der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft hat Deutschland nicht arbeitslos und arm werden lassen, sondern war zusammen mit dem Geburtenrückgang Voraussetzung für wachsenden Wohlstand durch Industrialisierung, die um 1960 ihren Gipfel erreichte. Ohne „Vernichtung“ von Arbeitsplätzen durch Rationalisierung und Verlagerung einfacher Fertigung gibt es keine befriedigenden Einkommenssteigerungen. Die Deindustrialisierung wird und muss weiter gehen. Das Standortproblem entsteht aus der zu langsamen Tertiarisierung und der zu langsamen Anpassung industrieller Beschäftigung. Aus den steigenden Einkommen eines solchen Strukturwandels müssen auch eine Absicherung für die Belasteten und Anreize für Innovationen finanziert werden.

Der lange Zeit wohlfahrtssteigernde Effekt der sinkenden Geburten ist in Europa ausgelaufen. (Vgl. Abbildung 2) Heute führen vor allem in Afrika Geburtenraten von 5-6 Kindern je Frau noch immer zu einem Verelendungswachstum der Bevölkerung, das im Übrigen auch jetzt bei den Globalisierungsprotesten zu wenig angeprangert werden. In Europa droht demgegenüber durch die niedrigen Geburten in vielen Ländern eine neue Altersarmut oder eine Überforderung der jüngeren Generationen, die sich dieser Überforderung, so sie denn zunähme, z.T. durch Abwanderung entziehen könnten. Die Globalisierung der Arbeitsmärkte für Hochqualifizierte eröffnet eine neue Dimension des Standortwettbewerbs und wird die Politik zwingen, die Interessen der Minderheit der international mobilen Erwerbstätigen auch gegen die Mehrheit der Wähler zu wahren.

Abbildung 2: Die Geburtenrate in Deutschland



Quelle: Forum Demographischer Wandel des Bundespräsidenten 2005: 27

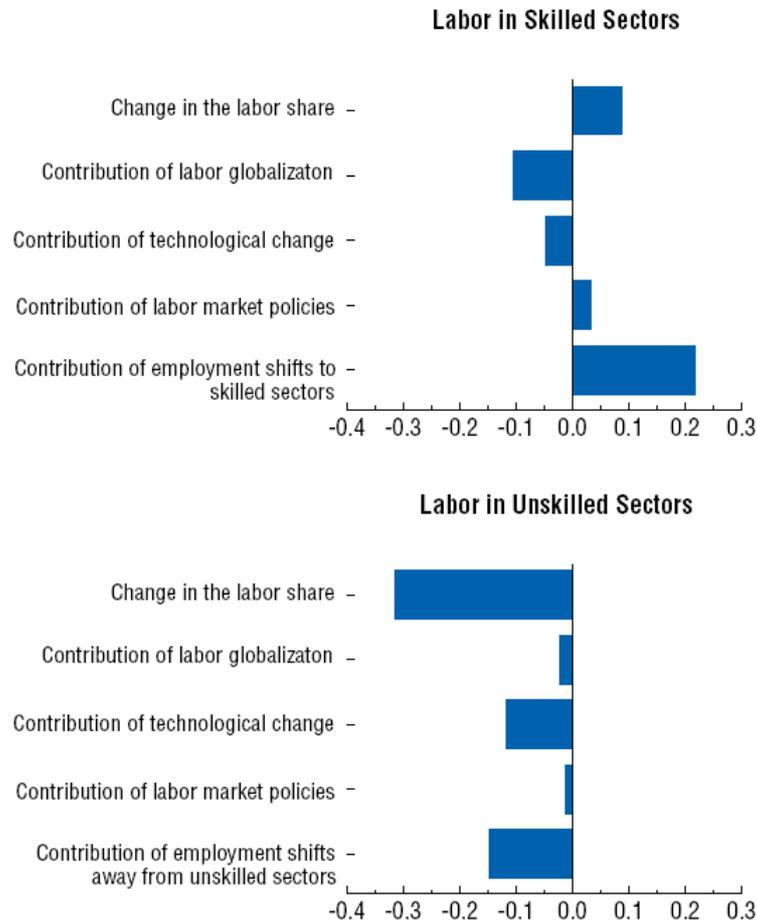
empirica

Der IMF hat in ökonometrischen Abschätzungen versucht, das Gewicht der Veränderungskräfte (Globalisierung, technischer Fortschritt, politische Veränderungen) auf die Lohnquoten in den hoch entwickelten Ländern abzubilden. (Vgl. Abbildung 3)

Es ist plausibel, dass die Verschiebungen zugunsten qualifizierter Arbeitskräfte entsprechende Verteilungsverschiebungen zur Folge haben. Wenig überraschend bleibt, dass die Verschiebungen zulasten der Niedrigqualifizierten vor allem dem technischen Fortschritt geschuldet sind, während die Globalisierung die Qualifizierteren stärker tangiert. Hier kommt zum Ausdruck, dass die Exportsektoren stärker als die lokalen Sektoren durch qualifizierte Arbeit dominiert werden.

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

Die Globalisierung wird als Quelle neuer Ungleichheiten erlebt. Tatsächlich bringt das Aufholwachstum in Osteuropa, in Brasilien, in Indien, China und anderswo mehr Gleichheit für Millionen von Menschen. Die Armutsregionen der Welt sind die am wenigsten in den Prozess der Globalisierung einbezogenen Gebiete. Allerdings steigt gegenwärtig in fast allen Ländern die personelle Einkommens- und Vermögensungleichheit. Auch in der Bundesrepublik nimmt die Ungleichheit der Markteinkommen zu. Weltweite Netzwerke führen zu riesigen Belohnungen für Produktinnovationen, die weltweit Anwendung finden. Größere Märkte offerieren höhere Umsätze und Gewinne für neue Produkte. Spezielles Wissen, das weltweit angewendet wird, bringt den Trägern dieses Wissen oft riesige Einkommen und Vermögen. Die gegenwärtige Phase der wirtschaftlich-technischen Entwicklung fördert ganz offensichtlich Ungleichheit, die gegenwärtig durch Wettbewerb (noch) nicht verringert wird,

ohne dass wir dagegen über systematische Mittel und Instrumente verfügen. Unsere meritokratische Grundstimmung gerät in eine Krise, weil sie die Ungleichheit fördert und wir diese Ungleichheit weit- hin tolerieren (müssen), weil sie als Entwicklungsantrieb wirkt. Als wichtigstes Gegenmittel bleibt nur der Weg zu mehr und besserer Bildung, Bildung und Bildung – gerade auch für Kinder aus Unter- schichten. Es muss zu denken geben, dass die Aufstiegschancen in Norwegen und Dänemark inzwi- schen größer sind als in Großbritannien oder in den USA. In einer komplexen Welt vererben Eltern auch ihre Beziehungen und Netzwerke und ermöglichen ihren Kindern somit überdurchschnittliche Bildung sowie günstige Karrierechancen. Der Aufstieg aus eigener Kraft wird immer schwerer.

II. WAS TUN?

1. Evolution der Wirtschaftsordnung fortsetzen

Wir sind geneigt, die Wirtschaftsordnung als etwas Endgültiges aufzufassen. Doch eine Ikonisierung der sozialen Marktwirtschaft wäre Stillstand. Richtig ist, dass wesentliche Grundelemente wie die Dominanz des Wettbewerbs als Steuerungsinstrument, die internationale Öffnung der Güter- und Ka- pitalmärkte und künftig immer mehr auch der Arbeits- und Ausbildungsmärkte für Qualifizierte un- verzichtbarer Bestandteil des Steuerungssystems bleiben. Überholt sein dürfte längerfristig die bis in die Siebzigerjahre so erfolgreiche Spezialisierung auf den industriellen Sektor. Ludwig Ehrhards „so- ziale Marktwirtschaft“ war eine Hardware-Wirtschaft. Der Übergang in eine Software- Dienstleistungs-Wirtschaft fällt Deutschland bis heute schwer.

Ergänzend kam nach 1966 als Erweiterung des Steuerungssystems die fiskalische Nachfragesteuerung hinzu, die allerdings in ihrer Wirksamkeit weit überschätzt wurde und bei der Linken noch heute über- schätzt wird. Dabei gilt: „God gave us two eyes, to watch both demand and supply“ (Samuelson). Hier ist eine Balance noch immer nicht gefunden. Offensichtlich können sich viele Nachfragepolitiker au- tonome Entwicklungsanstöße von der Angebotsseite immer noch nicht vorstellen.

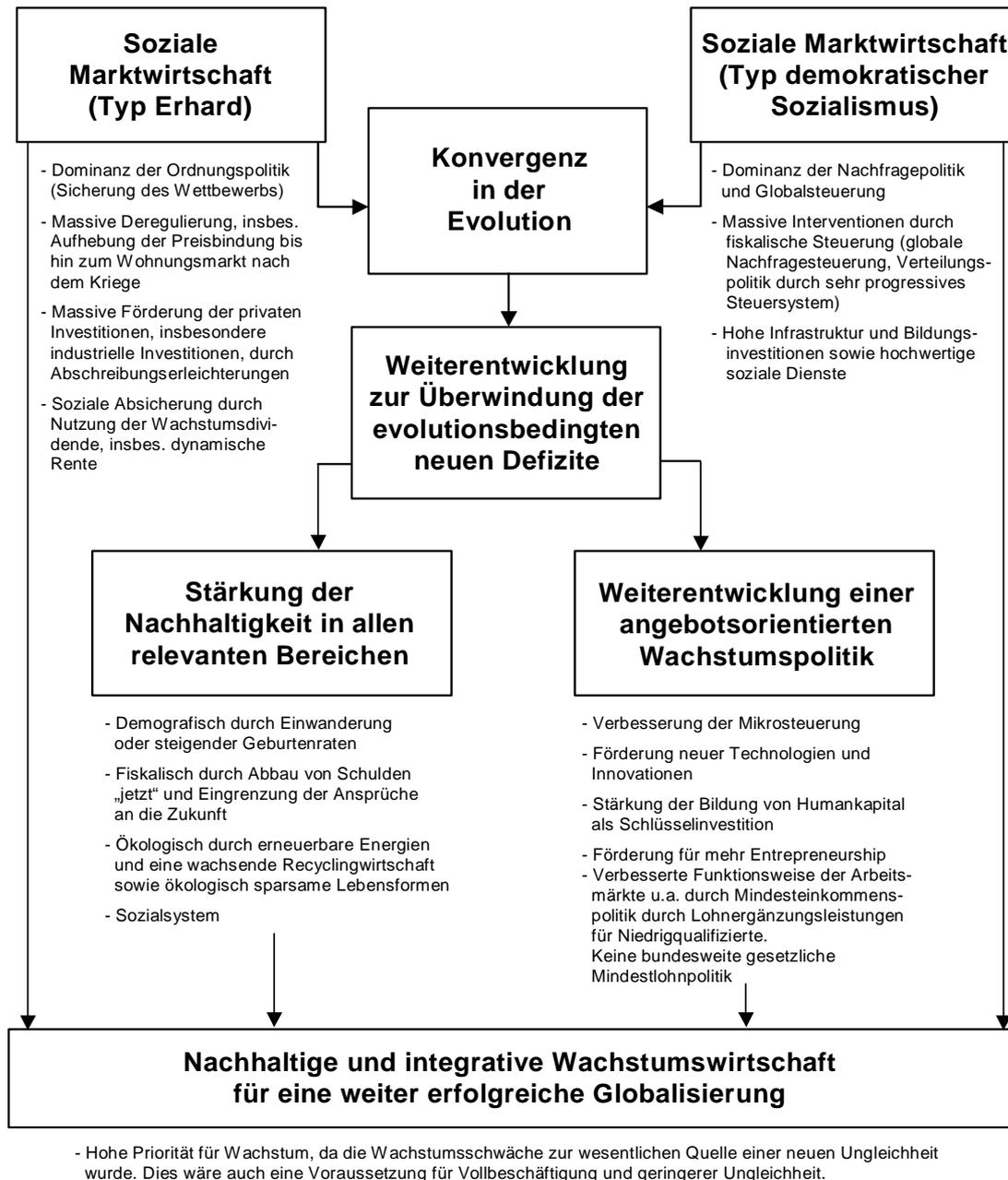
Eine neue Dimension erhalten die Nachhaltigkeitsprobleme und ihre politische Bewältigung. Für die Bundesrepublik und andere Niedriggebirtenländer der westlichen Welt wird Nachhaltigkeit in der demografischen Entwicklung zu einem quantitativ und qualitativ schwierigeren Thema als die ökolo- gische Nachhaltigkeit. Zumindest sind die erforderlichen finanziellen Belastungen der Erwerbstätigen als Folge der Geburtendefizite langfristig weit größer als die Belastungen aus einer ökologischen Er- neuerung. Selbst die Steuerungsinstrumente in der Ökologie sind einfacher.

Nach wie vor wissen wir nicht, wie die Geburtendefizite überwunden werden sollen. Wir wissen nicht, wie die Alterung der Erwerbstätigen auf Unternehmensgründungen und Innovationen wirkt. Hier werden neue Flexibilitäten beim Wechsel von Arbeitnehmern zwischen Unternehmen, bei der Fortbildung, aber auch in den Pensionierungsregeln erforderlich. Dabei geht es nicht um nationale Bevölkerungsziele, sondern um eine faire Lastenverteilung vor allem bei der Finanzierung sozialpolitischer Aufgaben zwischen den Generationen. Die kritische Periode wird in der Bundesrepublik in rund zwanzig Jahren beginnen, wenn die Babyboom-Generation „in Rente“ geht und die nachfolgende statistisch schwach besetzte Generation die entsprechende Anforderungswelle bei Renten, Gesundheit und Pflege aufbringen muss. Große Teile der Babyboom-Generation werden eine Rente mit 67 Jahren wollen und brauchen.

Eine fiskalische Nachhaltigkeit würde vor allem erfordern, spätestens in 20 Jahren einen vollen Schuldenabbau im öffentlichen Sektor zu erreichen, weil die dann Erwerbstätigen während mehr als eines Jahrzehnts die hohen Belastungen aus dem Renteneintritt der Babyboom-Generation zu tragen haben. Zusammen mit den Mehrkosten für Gesundheit und Pflege können hier bis zu 6 % des Bruttoeinkommens als Zusatzbelastung entstehen. Hinzu kämen die Anforderungen der privaten Altersvorsorge oder Zusatzaufwendungen aus wieder höheren Geburten. „Schuldenabbau jetzt!“ wird zu einer wichtigen Standortpolitik und zu einem Element besserer Lastenverteilung zwischen den Generationen.

Die Abbildung 4 verdeutlicht in einer groben Skizze, dass die Wirtschaftsordnung ständig an veränderte Bedarfe und Voraussetzungen angepasst werden muss. Hier wird eine ständige Offenheit und Anpassungsbereitschaft erforderlich. Eine Abschottung oder reine Schutzstrategien gegenüber Wettbewerbern werden wohlfahrtsmindernd sein.

Abbildung 4: Zur Evolution der Wirtschaftsordnung und der wirtschaftspolitischen Aufgaben



Quelle: Eigene Darstellung

Ulrich Pfeiffer/empirica

2. Mehr demografische, ökologische und fiskalische Nachhaltigkeit

In der demografischen Entwicklung geht es um eine Steigerung der Geburtenraten. Das erfordert wahrscheinlich mehr als eine größere Verteilungsgerechtigkeit zugunsten der Familien, wie die Bundesregierung sie derzeit anstrebt. Eine Entscheidung für eine Geburtenpolitik steht noch aus, obwohl ein verändertes gesellschaftliches Bewusstsein und mehr Gleichbehandlung sowie eine stärkere Über-

nahme von Erziehungskosten der Kinder durch den Staat durchaus verhaltensändernd wirken können. Eine Erhöhung der Geburtenrate von derzeit 1,3 auf eine Größenordnung von 1,7 oder darüber ist jedoch bisher nicht in Sicht. Im internationalen Standortwettbewerb um qualifizierten Nachwuchs kann die Bundesrepublik zurückfallen. Die demografische Nachhaltigkeit bleibt auf der politischen Tagesordnung. Hier muss auch entschieden werden, welche Einwanderungspolitik tatsächlich praktiziert werden soll.

Die ökologische Nachhaltigkeit ist in den Steuerungstechniken analytisch besser bearbeitet. Es kommt jetzt vor allem darauf an, auf internationaler Ebene politisch-normativ festzulegen, welche Belastung durch Treibhausgase tolerabel ist. Es geht immer wieder darum, kollektive Umweltgüter so zu „individualisieren“, dass Verschmutzungskosten nach dem Verursacherprinzip berechnet werden.. Nach wie vor sind die individuellen Anreize für sparsame Autos, Heizsysteme bzw. Energiesparhäuser viel zu gering, weil Energie oder der CO₂-Ausstoß zu billig sind. Wir spüren in der Einkommensverwendung noch immer zu wenig, in welchem Ausmaß wir knappe kollektive Umweltgüter verschwenden.

Nach wie vor fehlt ein Umbau des Steuersystems, in dem Einkommen entlastet und Ressourcenverbrauch belastet wird. Die angelsächsischen Länder erzielen durch Immobilienbesteuerung Einnahmen von rund 3 % ihres Bruttoinlandsprodukts. In Deutschland sind es rund 0,5 % bei extremer Belastung der Einkommen. Eine Besteuerung der Bodenwerte unabhängig von der tatsächlichen Nutzung wäre gleichzeitig ökonomische Voraussetzung für eine möglichst weitgehende marktwirtschaftliche Finanzierung des Stadtumbaus, der in riesigen Dimensionen in absehbarer Zukunft bewältigt werden muss. Die analoge Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur entsprechend der individuellen Nutzung, insbesondere auch Nutzung in Stauzeiten durch belastungsabhängige Mautgebühren, wäre verteilungspolitisch gerecht, ökologisch vernünftig und würde das Steuersystem besser an die Standortprobleme anpassen. Grundstücke und Autobahnen können nicht auswandern. Im Übrigen würden auch Studiengebühren gleichen ökonomischen und verteilungspolitischen Grundsätzen entsprechen.

3. Bessere Bildung

In einem schleichenden Prozess kommt es seit langem zu einer Erosion des deutschen Bildungssystems. Zu lange Ausbildungszeiten, zu hohe Abbrecherquoten, zu hohe Ungleichheit oder sogar Diskriminierung gegenüber Kindern aus Minderheitenfamilien sind für ein im Namen der Gleichheit organisiertes staatliches Bildungssystem Armutszeugnisse. Die Grundsätze der Reformen sind bekannt. Schon die sozialliberale Koalition legte 1970 das Konzept einer Bildungsreform vor, das eine Vorschule ab 3 und das Erlangen des Abiturs mit 17 oder 18 Jahren vorsah. Grundsätze, die bis heute nicht realisiert sind. Internationale Vergleichsstudien zeigen: Das deutsche Dreiklassenschulsystem schöpft Bildungspotenziale nicht hinreichend aus, lähmt die Bildungsmotivation und fördert die Ungleichheit. Die Übergangsquoten auf die Hochschulen sind zu niedrig. In keinem Land der EU sind die Akademikerquoten der jüngeren Erwerbstätigen niedriger als bei den Älteren. Der Nachwuchsmangel

bei Hochqualifizierten ist schon programmiert. Die Folge werden Abwanderungsnachrichten von Forschungskapazitäten und Qualifikationsengpässe für die wirtschaftliche Entwicklung sein, wenn es nicht gelingt, Lücken durch (Ein-)Wanderung hoch qualifizierter Erwerbstätiger zu schließen.

Auch eine drastische Erhöhung der Quoten ausländischer Studenten an den Hochschulen wäre sinnvoll, denn man kann erwarten, dass viele dieser Absolventen nach dem Studium einige Zeit hier bleiben. Möglich wäre auch ein Erlass von Studiengebühren bei längerem Arbeitsaufenthalt.

Ein Renteneintritt mit 67 Jahren bei gleichzeitig früherem Erwerbsbeginn erfordert in weit stärkerem Maße als heute lebenslanges Lernen. Aktuell sehen viele mit knapp 50 Jahren keinen Sinn in einer Fortbildung, weil sie mit 59 Jahren schon in Rente sein werden. Die verlängerte Lebensarbeitszeit durch späteren Renteneintritt würde die Rentabilität des Lernens erhöhen. Investitionen in Humankapital werden angesichts des Mangels an Humankapital zu deutschen Schlüsselinvestitionen.

Heute sind Aufstiegschancen für Kinder aus Unterschichten schlechter als vor 40 Jahren. Ungleichheit scheint sich über Generationen hinweg zu stabilisieren. Das staatliche Bildungssystem erhält die neue Aufgabe einer aktiven Bildungswerbung und einer breiteren Verantwortung gegenüber den Kindern aus bildungsfernen Haushalten. Bis heute wird diese Aufgabe trotz aller Reformen nicht angenommen.

4. Industriepolitik, Wirtschaftsförderung und Innovationspolitik

Industriepolitik ist zur Flankierung der Anpassungsprozesse der Wirtschaft und Unternehmen gefragt denn je. Aber auch hier gilt: Es gibt zwar gute Gründe für eine Industriepolitik, um soweit möglich Marktängel und Marktversagen zu vermeiden. Allerdings müssen Ziele und Instrumente die aktuellen Problemlagen erkennen, ihre Ansätze danach auswählen und immer wieder anpassen. Industriepolitik ist kein Allheilmittel oder gar Schutz vor Marktentwicklungen. 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 Zweifelsfalle durch die Unternehmen nur „mitgenommen“ wird. Eine zielgerichtete Verbesserung der Rahmenbedingungen im Zusammenspiel fast aller Politikbereiche ist gefragt.

Industriepolitik im eigentlichen Sinn kann gestaltend wirken, sie darf sich aber nicht einbilden, im Detail lenken und steuern zu können. Marktversagen wird sonst allzu leicht zum Alibi dafür, wenig funktionsfähige Staatsinterventionen zu entwickeln. 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. Eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung wurde in Teilen mehr verhindert als befördert.

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.

Dies erfordert Offenheit und den Willen zur konstruktiven Politik von beiden Seiten. Die Förderung einzelner Unternehmen oder gar Produktionsstätten unter dem Netz föderaler deutscher Strukturen mit ausgefeilten und bürokratischen Förderregeln produziert den bekannten unübersichtlichen 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.

Strategische Priorität kann nur auf der Entwicklung von Schlüsseltechnologien und -industrien liegen. Eine gestaltende Industriepolitik sollte deshalb vor allem folgende Punkte berücksichtigen:

Es ist wesentlich wirksamer und effizienter, die Verbesserung der Kapitalmarktbedingungen voranzutreiben als einzelbetrieblich finanzielle Hilfen zuzuweisen. 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. 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 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 physischen Standortbedingungen als auch auf der Seite der Kapitalmarktbedingungen wären hier dringend geboten.

Staatliche Förderung kann langfristige, kulturell bestimmte Verhaltensweisen nicht ersetzen. Die Gründungsaktivitäten in Deutschland sind im internationalen Vergleich nach wie vor schwach ausgeprägt. Dies hängt wesentlich auch mit Einstellungsunterschieden und Unterschieden in der individuellen Risikoneigung zusammen. 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, die Innovationstätigkeit und das Wachstum der Unternehmen dort zu unterstützen, wo Marktzulänglichkeiten begründbar sind.

5. Offene Kapitalmärkte

Die Bundesrepublik war nach 1949 ein Vorreiter – vor Großbritannien und Frankreich – in der Liberalisierung der Kapitalmärkte. Inzwischen verbreiten sich Sorgen über einige Ergebnisse dieser Offenheit. Man hat den Eindruck, dass die Globalisierung in jeder neuen Generation eine Welle der Sorgen hervorruft. Vor 40 Jahren alarmierte Servan Schreiber Europa über die amerikanische Herausforderung, weil „15 Prozent der Verbrauchsgüterproduktion, 50 Prozent bei Halbleitern, 80 Prozent der Herstellung von Computern, 95 Prozent des neuen Marktes der integrierten Schaltkreise unter Kontrolle amerikanischer Firmen“ standen. Wir wissen heute: Dies hat den Transfer von Technologien, von Managementpraxis, von Teilnahme an internationalen Netzwerken erhöht. Europa wurde nicht zu einer amerikanischen Kolonie. Heute erzeugt eine neue Welle der Globalisierung eine neue Welle von Sorgen und Ängsten über die internationale Kapitalverflechtung. In der Kritik stehen Hedge-Fonds, Private-Equity-Investitionen, REITs für Wohnungsinvestitionen und nach wie vor das Risiko von Währungsspekulationen.

Anzumerken bleibt: Die Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung sind in den letzten 20 bis 30 Jahren trotz der Börsenkrise 1987 und der Asienkrise in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre geringer geworden. Dennoch können natürlich neue Risiken und neue Formen von Vermögenskonzentration entstehen. Gegen Überrenditen helfen keine Kontrollen, sondern nur offener Wettbewerb und Transparenz. Gegen überzogene Vorstandsgehälter helfen stärkere Rechte der Aktionäre bei hoher Transparenz. Das Beispiel der REITs zeigt: Solche Vermögensanlagen kann man auch bei Käufen in Berlin aus Luxemburg organisieren. Deutschland kann nicht zum Kapitalmarktaussteiger werden. Die Kapitalproduktivität ist in Amerika höher als in Deutschland. Scharfer Wettbewerb bei Beteiligungserwerben oder Übernahmen von Unternehmen fördert die Effektivität des Kapitaleinsatzes. Professioneller Kapitalanlagenwettbewerb wirkt in die gleiche Richtung. Der gegenwärtige Aufschwung geht nicht nur zurück auf effektivere Arbeitsmärkte, sondern auch die verbesserte Funktionsweise der Kapitalmärkte. Günstige Erwartungen plus Verbesserungen auf der Angebotsseite der Märkte haben zusammengewirkt. Staatliche Nachfrageschübe wurden sinnvollerweise nicht in Betracht gezogen.

Dennoch: Neue Anlageformen erzeugen neue Risiken. Die Tatsache, dass Banken Forderungen immer häufiger verbriefen und weiter veräußern, kann – wie Kritiker meinen – dazu führen, dass Risiken und Bonitäten weniger sorgfältig geprüft werden. Wir, der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, sehen wenig Argumente gegen erhöhte Transparenz und klare Bewertungen von Risikokomponenten. Das entspricht uralter Tradition, denn Banken werden seit jeher gezwungen, bezogen auf bestimmte Aktivitäten Eigenkapitalquoten zu halten und Risikoklassen zu bilden, um einen effektiven Anlegerschutz zu sichern.

Von solchen Techniken sind Forderungen zu unterscheiden, etwa Private-Equity-Anlagen zu regulieren. Die Private-Equity-Gesellschaften sind die „Schnüffelhunde des Kapitalismus“, die schlecht ge-

fürte, überkapitalisierte oder entwicklungsfähige Unternehmen aufspüren, modernisieren oder auch aufteilen. Hier entsteht das schwierige Problem, dass betroffene Belegschaften oder Manager sich extern gesteuerten Veränderungen gegenüber sehen und sich als Spekulationsobjekt empfinden (können). Allerdings wäre eine Abwehr solcher Techniken nicht ohne Folgen, denn Insolvenzen oder Betriebsstilllegungen werden seltener durch überzogene Rationalisierungen oder Anpassungsversuche und sehr viel häufiger durch unterlassene Anpassungen hervorgerufen. Vor jedem Regulierungsversuch wären empirisch verlässliche Aussagen über die Auswirkungen solcher Markttrends notwendig.