

Der Standort Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts

Arne Heise, Bernd Mühlaupt, Claus Schäfer und Achim Truger

Die Einschätzungen der Qualität des Wirtschaftsstandortes Deutschland sind weiterhin sehr ambivalent: Mitte letzten Jahres sah die britische Wirtschaftszeitung THE ECONOMIST Deutschland als „The sick man of the EURO“ – den kranken Mann des EURO –, und schob den Struktur- und Wettbewerbsproblemen Deutschlands die Verantwortung für die Schwäche des EUROs zu. Dieselbe Zeitung musste dann später aber zugestehen, dass Deutschland nicht nur im Durchschnitt ein höheres Wirtschaftswachstum in den 90er Jahren zu verzeichnen hatte als das häufig als „Modellland“ bezeichnete Großbritannien, sondern über ein wesentlich höheres Produktivitätsniveau verfügt, einen deutlich höheren

Ausbildungsstand der Arbeitnehmerschaft aufweist und selbst bei den Pro-Kopf-Ausgaben für Forschung und Entwicklung besser dandand als Großbritannien.

Woher also rührt die Bewusstseinsprägung, der Wirtschaftsstandort Deutschland sei gefährdet, wenn der internationale Status-quo-Vergleich doch scheinbar so vorteilhaft ausfällt? Die typisch deutsche Nabelschau? Die Konstruktion eines Gespenstes, mit dem gut Politik zu machen ist? In früheren Standortberichten haben wir bereits zu zeigen versucht, dass die Schärfe, mit der der Standort Deutschland und seine Institutionen unter dem Schlagwort der „Modernisierung“ angegriffen wurde und wird, und die dahinterstehende Argumentationslogik zu einem Großteil auf diese Motivationen zurückzuführen ist – insbesondere dann, wenn die Kritik aus dem Unternehmerlager kommt und mit einseitigen Politikvorschlägen zur Entlastung des Faktors Kapital verknüpft wird. Aber man würde es sich zu leicht machen, wollte man damit das Thema vom Tisch wischen und darauf vertrauen, dass die bevorstehende konjunkturelle Erholung einmal mehr die Gemüter beruhigt und den Diskussionskegel auf andere Themen lenkt. Tabelle 1 macht deutlich, weshalb dies heuer nicht zu erwarten ist, weshalb die Klage um die „Wettbewerbsfähigkeit“ des Standortes Deutschland auch dann verständlich wird, wenn man eine an die betriebliche Logik angelehnte Interpretation von „Wettbewerbsfähigkeit“ ablehnt und durch das im ersten Standortbericht beschriebene Konzept der „Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich“ ersetzt¹⁾.

Gliederung

1. Die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich

- 1.1 Die lohnkostenseitige Entwicklung und die „ability to sell“
- 1.2 Der Kapitalverkehr mit dem Ausland und die „ability to attract“

2. Unternehmensteuerreform 2001: Signal für einen Steuer-senkungswettlauf?

Kommentar: Eichels Sparschwein – Volkswirtschafts-Glück?

3. Ökologische Steuerreformen in Europa - wo steht Deutschland?

- 3.1 Ökologische Steuerreformen und Energiesteuerbelastung im europäischen Vergleich
- 3.2 Was kann Deutschland aus den internationalen Erfahrungen lernen?
- 3.3 Weiterentwicklungsmöglichkeiten auf EU-Ebene?

Gastbeitrag: Humankapital und Tertiarisierung – Investitionen in Bildung forcieren Strukturwandel

4. Die Position Deutschlands im internationalen Dienstleistungshandel

- 4.1 Der direkte Dienstleistungshandel
- 4.2 Der indirekte Dienstleistungshandel
- 4.3 Dienstleistungsausfuhr und Direktinvestitionen
- 4.4 Zusammenfassende Bewertung

Dr. Arne Heise, Bernd Mühlaupt, Dr. Claus Schäfer und Dr. Achim Truger sind wissenschaftliche Referenten im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Prof. Dr. Wolfgang Cornetz lehrt Volkswirtschaftslehre und Politik an der Hochschule Harz, Wernigerode und ist dort Rektor. Holger Schäfer ist Gesellschafter der ProRegioConsult GmbH, Institut für Wirtschaftsforschung und Beratung an der Hochschule Harz.

¹⁾ Vgl. Heise, A. u.a., Begutachtung des Wirtschaftsstandorts Deutschland – aus einer anderen Sicht; in: WSI-Mitteilungen 6/1998, S. 393–417.

Tabelle 1.1

Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich

Jahr	D	WD	F	GB	USA	J
A: Produktivität* (BIP/Einwohner in KKP); EU-15=100						
1991	106,7	119,0	112,3	96,2	141,1	117,5
1995	109,5		106,2	95,8	147,1	117,3
1999	108,7	122,0**	103,5	98,6	150,5	106,6
B: Nutzungsgrad des Faktoreinsatzes (Arbeitslosenquote); EU-15 = 100						
1991	147,0	195,3	87,0	94,0	121,0	391,0
1995	131,0		92,0	123,1	191,1	345,2
1999	106,7	125,9**	83,5	147,7	204,3	204,3
C: Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich; EU-15 = 100 (A+B/2)						
1991	126,8	157,2	99,6	95,1	131,0	254,2
1995	120,2		99,1	109,5	169,1	231,1
1999	107,7	124,0**	93,5	123,2	177,4	155,5

Anmerkungen: * Verzerrungen des Vergleichs durch unterschiedliche Partizipationsquoten (Erwerbstätige pro Einwohner) und unterschiedliche Arbeitsdauer pro Erwerbstätige. Berechnet man die Produktivität als BIP/Erwerbstätigenstunde, so liegt das deutsche Niveau knapp über dem US-Niveau;

** 1997

Quelle: Europäische Wirtschaft, Nr. 68, 1999.

1. Die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich

Die Leistungsfähigkeit eines Standortes wird definiert als die Fähigkeit, die Wertschöpfungsfähigkeit seiner Produktionsfaktoren zu nutzen. Da der Produktionsfaktor Kapital jederzeit reproduzierbar (also quantitativ anpassungsfähig) ist, wird die standardisierte Arbeitslosenquote als Proxi für den Nutzungsgrad der Produktionsfaktoren verwendet, die Produktivität der Arbeit misst die Effizienz des Faktoreinsatzes. Da der Niveauvergleich beider Größen mit Problemen der Vergleichbarkeit belastet (s. z.B. die Anmerkung in Tabelle 1.1) und die Aggregation beider Proxi zum Indikator „Leistungsfähigkeit“ sicher diskussionswürdig ist (z.B. die Gewichtung beider Proxi), ist nicht seine absolute Höhe entscheidend, sondern die Entwicklung des Indikators von größerer Bedeutung. Und hier ist der Befund eindeutig und bestätigt die Richtung der laufenden Diskussion: Während die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – obwohl im EU-15-Vergleich weiterhin überdurchschnittlich hoch – ebenso wie die anderer „korporatistischer Volkswirtschaften“ (z.B. Frankreich und Japan) seit Beginn der 90er Jahre im internationalen Vergleich zurückfiel, hat die Leistungsfähigkeit jener als „Modellländer“ gepriesener „flexibler“ Volkswirtschaften (z.B. USA und Großbritannien) zum Teil kräftig zugenommen.

Vor diesem Hintergrund ist unser diesjähriger Standortbericht zu verstehen: Deutet die rückläufige Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich, d.h. im Kern die schwache Arbeitsmarktpersistenz der Bundesrepublik, auf verpasste Globalisierungschancen hin? Zeigt die deutsche Wirtschaft Schwächen im Strukturwandel – verpasst die Bundesrepublik den Übergang in die als „New Economy“ bezeichnete Wissens- und Dienst-

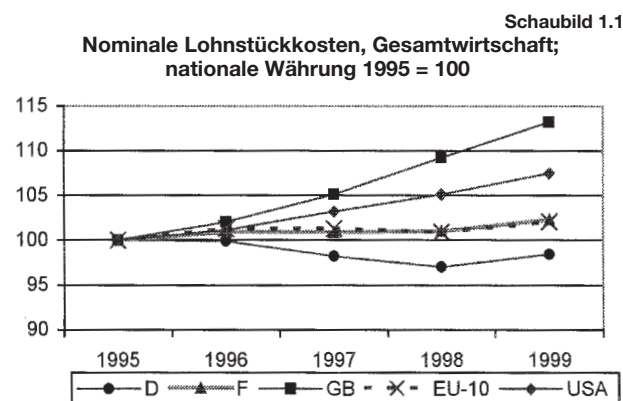
leistungsgesellschaft? Die mit dem fortschreitenden Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien verbundenen räumlichen Dislokationsmöglichkeiten von Dienstleistungen macht sie zunehmend von ihrem Erstellungsort unabhängig und damit international handelbar.

Wie bereits gängige Praxis werden wir auch im diesjährigen Standortbericht eine Betrachtung und Bewertung einschlägiger Indikatoren (Lohnstückkosten, Direktinvestitionen, steuerliche Belastung, etc.) vornehmen und uns darüber hinaus mit einem Schwerpunktthema beschäftigen. Dabei gehen wir der Frage nach der vermeintlichen Schwäche der deutschen Wirtschaft im Dienstleistungssektor am Beispiel des internationalen Austauschs von Dienstleistungen nach (siehe Abschnitt 4).

1.1 Die lohnkostenseitige Entwicklung und die „ability to sell“

Immer wieder wird die lohnkostenseitige Belastung als wesentlicher Faktor der bedrohten Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im Sinne der „ability to sell“ behauptet. Ebenso häufig muss darauf verwiesen werden, dass die absoluten Arbeitskosten (die z.B. auch die sogenannten Lohnnebenkosten einschließen) ohne jede Aussagekraft für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit („ability to sell“) sind, solange die Arbeitsproduktivität und die Bewertung in einer einheitlichen Währung unbetrachtet bleiben. In der EURO-Zone der EU, deren interner Handel etwa 50 % des gesamten Außenhandels der Mitgliedsländer ausmacht, sind wechselkursbedingte Wertänderungen ausgeschlossen, eine Betrachtung der produktivitätsbereinigten Lohnentwicklung – der nominalen Lohnstückkosten – deshalb dort von Erkenntniswert, wo eine Preiselastizität der Nachfrage unterstellt werden kann.

Schaubild 1.1 zeigt deutlich die unterdurchschnittliche Lohnstückkostenentwicklung in Deutschland über die gesamte 2. Hälfte der 90er Jahre. Insgesamt haben sich die nominalen Lohnstückkosten in der



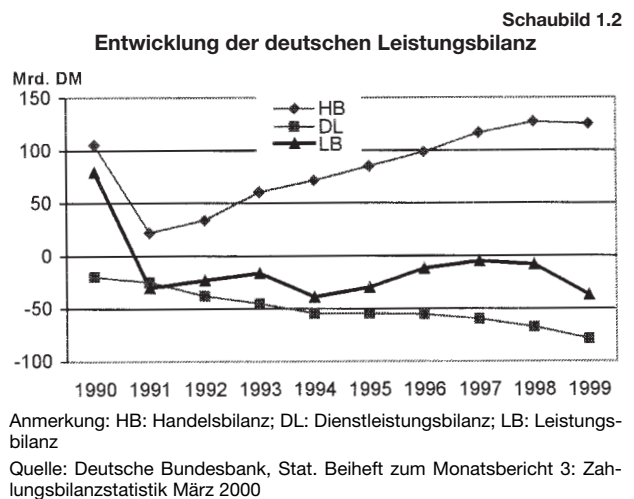
Anmerkung: EU-10 = EURO-Zone ausschl. Luxemburg

Quelle: Europäische Wirtschaft, Nr. 68, 1999.

EURO-Zone wesentlich moderater entwickelt als in den als „Modellländer“ gepriesenen Flexi-Ökonomien Großbritanniens und den USA. Gleichzeitig verrät die Lohnstückkostenentwicklung im Jahr 1999 aber auch, dass ein durchaus möglicher Lohndumpingprozess²⁾ in der Europäischen Währungsunion bisher ausgeblieben ist. Andererseits aber gibt der Verlauf im Jahr 1999, der bereits wieder eine rückläufige Lohnstückkostenentwicklung zeigt³⁾, auch noch keine Entwarnung an dieser Front, wohl aber im Blick auf die Befürchtungen eines sich verfestigenden Inflationsprozesses. Die Bemühungen um eine koordinierte Tarifpolitik in der EURO-Zone müssen deshalb allemal weiter vorangetrieben werden. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands – vor allem gegenüber den Ländern außerhalb der EURO-Zone – wird erst vollständig sichtbar, wenn die Wechselkursentwicklung betrachtet wird: Mit der Schwäche des EURO insbesondere gegenüber dem US-Dollar und dem britischen Pfund, bei gleichzeitig hoher binnenwirtschaftlicher Preisstabilität, hat sich der reale Außenwert des EURO (und damit der D-Mark) seit Jahresanfang 1999 um deutlich über 10 % verringert. Die unterdurchschnittliche nominale Lohnstückkostenentwicklung in nationaler Währung (bzw. EURO) ist gegenüber den Ländern außerhalb der EURO-Zone durch eine Abwertung des EURO also keineswegs kompensiert, sondern im Gegenteil noch verstärkt worden. Bei angenommener Preiselastizität der Güternachfrage müsste sich die verbesserte „ability to sell“ in einer entsprechend positiven Entwicklung des Außenhandels zeigen.

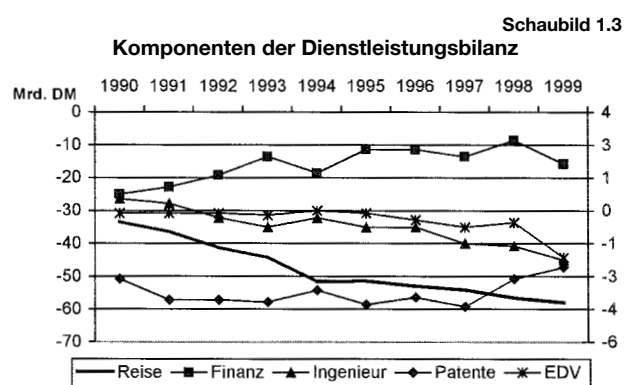
Schaubild 1.2 wirft ein ambivalentes Licht auf diese Hypothese: Zwar zeigt die Handelsbilanz nach dem einigungsbedingten Importsog Anfang der 90er Jahre wieder Exportüberschüsse auf historischem Rekordniveau – die nach der Asienkrise auch 1999 stabilisiert werden konnten und im Jahresverlauf bereits wieder ansteigende Tendenz aufweisen –, andererseits nimmt das Defizit in der Dienstleistungsbilanz weiterhin zu und führt mit einer traditionell negativen Übertragungsbilanz zu einem negativen Leistungsbilanzsaldo, der 1999 erstmals seit 1994 wieder deutlich zugenommen hat. Bevor wir auf dieses Phänomen noch einmal zu sprechen kommen, müssen einzelne Komponenten der Dienstleistungsbilanz betrachtet werden, um die Hintergründe der Entwicklung zu beleuchten.

Es zeigt sich, dass die zunehmende Schwäche der deutschen Dienstleistungsbilanz einerseits auf den Reiseverkehr zurückgeht (vgl. Schaubild 1.3), andererseits aber auch auf hochwertige Dienstleistungen wie EDV-Leistungen und Ingenieur- und andere technische Dienstleistungen, deren Größenordnung zwar absolut noch gering ist, deren Entwicklung aber Grund genug sein sollte, etwas genauer hinzuschauen (s. unser Schwerpunktthema).



1.2 Der Kapitalverkehr mit dem Ausland und die „ability to attract“

Der Außenwirtschaftstheoretiker weiß, dass die Zahlungsbilanz von der Kapitalbilanz dominiert wird: Leistungsbilanzdefizite sind überhaupt nur möglich (abgesehen von den eher seltenen bzw. nur geringen Veränderungen der Devisenreserve der Notenbank), wenn eine Volkswirtschaft in der Lage ist, entsprechenden Kredit im Ausland zu erhalten. Oder anders: Der Kapitalexport, der die Bundesrepublik traditionell auszeichnete, erzwang über eine entsprechende Entwicklung des realen Wechselkurses eine positive Leistungsbilanz. Seit Anfang der 90er Jahre nun ist die Bundesrepublik zu einem Netto-Kapitalimporteur geworden, bei entsprechend negativer Leistungsbilanz. Vor allem der rückläufige Trend des negativen Saldos seit 1994 auf eine beinahe ausgegli-



²⁾ Vgl. Heise, A., Schulten, Th., Lohndumping in der EWU – geht ein Gespenst um in Europa? Erwiderung auf Angela Schürfeld; in: Wirtschaftsdienst 2/1999, S. 89–94.

³⁾ Vgl. Rietzler, K., EWU-Konjunktur im Aufwind; in: DIW-Wochenbericht Nr. 13, 2000, S. 175–179.

chene Leistungsbilanz im Jahr 1998 deutete auf eine stabilere Außenwirtschaftssituation hin als wir sie seit zwei Jahrzehnten erlebt hatten. Mit der Europäischen Währungsunion ist nun die Bundesrepublik nurmehr eine Region im Währungsgebiet EURO – eine Kongruenz von Netto-Kapitalimport (bzw. -export) und Leistungsbilanzdefizit (bzw. -überschuss) ist nicht länger gesichert, da sich der Wechselkurs der D-Mark nicht länger unabhängig von den anderen EURO-Währungen verändern kann. Einem Leistungsbilanzdefizit muss also nicht länger ein Kapitalimport (logisch) vorausgehen, sondern dies kann durch Erweiterung der heimischen Geldmenge problemlos finanziert werden. Und tatsächlich zeigt sich im Jahr Eins nach der Währungsunion neben dem Leistungsbilanzdefizit von etwa 38 Mrd. DM zusätzlich ein Netto-Kapitalexport von ca. 40 Mrd. DM. Ein solcher Zustand ist offensichtlich ungesund: ca. 38 Mrd. DM des in der Bundesrepublik geschaffenen Einkommens (das natürlich an irgendeiner Stelle auch als Kostenfaktor im Unternehmenssektor verbucht wurde) sind nicht in Form von Güternachfrage oder heimischer Ersparnis (bzw. Investitionsnachfrage) der deutschen Wirtschaft zugute gekommen, und diese Lücke ist eben auch nicht durch ausländische Güternachfrage (dann müsste die Leistungsbilanz ausgeglichen oder positiv sein) oder Ersparnisse (dann müsste die Kapitalbilanz einen Importüberschuss aufweisen) ausgeglichen worden. Allerdings wird die Dramatik der Situation durch einen positiven Saldo statistisch nicht auflgliederbarer Transaktionen von historischem Rekordniveau (ca. 54 Mrd. DM) wesentlich entschärft – auch die Deutsche Bundesbank kann keine verlässlichen Angaben über die Gründe dieser statistischen Unklarheit machen⁴). Zweifellos muss aber auch zukünftig beobachtet werden, ob sich dauerhafte Ungleichgewichte in der deutschen Zahlungsbilanz einrichten.

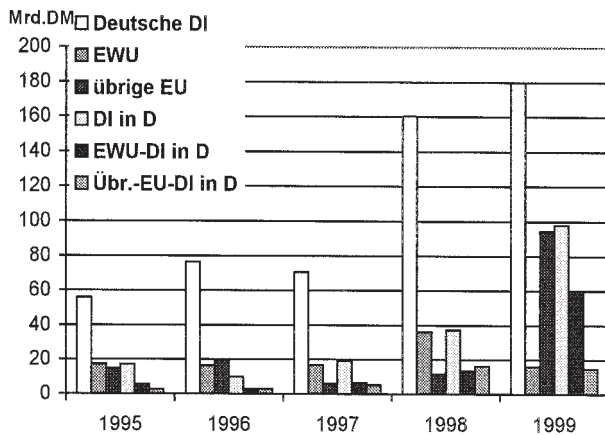
Der Netto-Kapitalexport in Höhe von etwa 40 Mrd. DM könnte auf eine nachlassende Attraktivität des Standortes Deutschland für heimisches und ausländisches Kapital hindeuten – also ein Nachlassen der „ability to attract“. Macht ausländisches Kapital einen Bogen um die Bundesrepublik und nutzt deutsches Kapital zunehmend die mit fortschreitender Deregulierung und Globalisierung sich bietende „Exit-Option“ (Flucht in Richtung ertragreichere Standorte)? Lässt sich so die verschlechterte Beschäftigungsperformanz (zumindest teilweise) erklären? Dabei muss zunächst zwischen Finanz- bzw. Portfolio-Anlage einerseits und Realanlage (Direktinvestition) unterschieden werden. Finanzkapitalströme sind insbesondere mit Blick auf die Wechselkurs- und Zinsentwicklung von Interesse: Abfließendes Kapital bringt die heimische Währung unter Druck, was für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit förderlich ist. Andererseits kann ein Finanzkapitalabfluss auch als Verknappung des Kreditangebots verstanden werden

– mit der Folge eines Zinsanstiegs, der die Realkapitalakkumulation behindert. Diese durchaus ambivalenten Effekte gelten aber nurmehr für die EURO-Zone insgesamt, nicht mehr für die einzelne „Region“ – also die Bundesrepublik: das Zinsniveau wird in der EURO-Zone durch die Europäische Zentralbank und die Aktionen der EURO-Vermögensbesitzer bestimmt, nicht länger durch „regionale Akteure“. Und der EURO-Wechselkurs wird ebenfalls nicht mehr durch Kapitaltransaktionen im DM-Raum, sondern nur durch Wechselbeziehungen zwischen der EURO-Zone und den Nicht-EURO-Währungen bestimmt. Nicht die deutsche, sondern die EURO-Kapitalbilanz bestimmt dann, ob der Wechselkurs des EURO – und damit der D-Mark – steigt oder fällt. Unter diesen Bedingungen wäre ein Netto-Finanzkapitalexport für die Bundesrepublik nur dann von negativer Auswirkung, wenn es einen fest vorgegebenen Finanzkapitalbestand gäbe, der sich auf heimische oder ausländische Realkapitalverwendung aufzuteilen hätte. Diese Vorstellung ist aber angesichts der Krediterschöpfungsmöglichkeit der Finanzintermediäre und der Entkopplung von Finanz- und Realkapitalsphäre völlig unrealistisch. Tatsächlich ist nie zuvor soviel Finanzkapital in die Bundesrepublik geflossen, wie im Jahr 1999: ca. 620 Mrd. DM, wovon etwa 420 Mrd. DM aus den nicht zur EURO-Zone gehörenden EU-Mitgliedstaaten kamen. Allerdings haben deutsche Finanzmarktakteure auch noch nie soviel im Ausland investiert, wie im Jahr 1999: ca. 660 Mrd. DM, wovon etwa 370 Mrd. DM in die EURO-Zone ging. Mit der Vorbereitung und der Einführung der Europäischen Währungsunion (EWU) ist es zu einer gigantischen Umstrukturierung der Vermögensportfolios nicht nur der deutschen Vermögensbesitzer gekommen: deutsche Finanzmarktteilnehmer haben in großem Umfang bei völliger Wechselkursrisikolosigkeit die geringen Zinsdifferenzen in der EURO-Zone ausgenutzt, während insbesondere nicht der EURO-Zone angehörige EU-Länder umfangreich in deutschen Wertpapieren investierten – trotz der Abwertungen des EURO und des niedrigen deutschen Zinsniveaus.

Von größerer Bedeutung sind die Direktinvestitionen (DI), die deutsche Unternehmen im Ausland tätigen bzw. von ausländischen Unternehmen in Deutschland getätigt werden. Obwohl die Beschäftigungswirkungen von DI je nach Motivation ein unterschiedliches Vorzeichen tragen können, zahlreiche Studien zumindest für die Bundesrepublik nachgewiesen haben, dass markterschließende Motive und mithin beschäftigungssteigernde bzw. -sichernde Effekte überwiegen, werden deutsche DI im Ausland häufig als Beweis für die Abwanderung von Kapital und Arbeitsplätzen angesehen. Und der geringe Zufluss an ausländischen DI nach Deutschland wird als

⁴) Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, März 2000, S. 69 f.

Schaubild 1.4
Deutsche Direktinvestitionen im Ausland



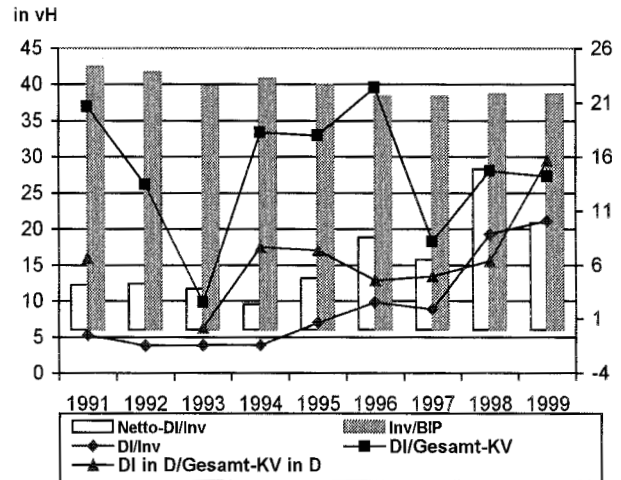
Quelle: Deutsche Bundesbank, Stat. Sonderveröffentlichungen Nr. 11: Zahlungsbilanz nach Regionen und Monatsberichte, Heft 3, 2000

Ausweis der Unattraktivität des Standortes Deutschland für ausländische Investoren interpretiert.

In Schaubild 1.4 ist zunächst der deutliche Anstieg der deutschen DI im Ausland am Ende des Jahrhunderts zu erkennen: Innerhalb von 3 Jahren haben sich die ausfließenden DI fast verdreifacht – wobei die europäische Währungsintegration nur eine geringe Rolle (im Jahr 1998) gespielt hat, die strategische Positionierung deutscher Unternehmen auf den globalen Weltmärkten in Form von „Mega-Fusionen“ hingegen eine große. Obwohl die direkten und indirekten Beschäftigungswirkungen dieser Mega-Fusionen wohl nur schwer zu beziffern sind, dürfte die zunehmende Komplexität des deutschen Auslandsengagements, das endlich über den schlichten Marktzugang hinauszugehen scheint (allerdings auf wenige Branchen und Unternehmen beschränkt bleibt), grundsätzlich wohl als aktive Teilnahme am globalisierten Marktgeschehen verstanden werden. Eine Schwäche oder Schwächung des Standortes Deutschland lässt sich daraus gewiss nicht ablesen.

Schaubild 1.4 macht darüber hinaus deutlich, dass – und hier scheint die Einrichtung der Europäischen Währungsunion eine Rolle zu spielen – die ausländischen DI in Deutschland, die ohnehin aufgrund unterschiedlicher Erfassungsmethoden im internationalen Vergleich systematisch unterschätzt werden, dramatisch zugenommen haben: Innerhalb von drei Jahren hat es fast eine Vervielfachung gegeben – allerdings dürften auch hier einige Mega-Fusionen die Bilanz verzerren. Dennoch könnte sich bewahrheiten, worauf wir im ersten Standortbericht hingewiesen hatten: In einem Land mit tendenziell aufwertungsverdächtigter Währung wird stärker in Finanz- denn Realkapital investiert. Mit dem Übergang in die EWU haben sich die Rahmenbedingungen geändert, die Richtungsänderung der Wechselkurserwartung musste sich in einer Änderung der Portfoliostruktur zugunsten der DI auswirken.

Schaubild 1.5
Kennzahlen zum Kapitalverkehr und zur Investitionstätigkeit



Anmerkungen: linke Skala: DI/Inv und DI/Gesamt-KV; rechte Skala: Netto-DI/Inv, Inv/BIP, DI in D/Gesamt-KV in D.

DI/Inv: Anteil der deutschen Direktinvestitionen an den Bruttoanlageinvestitionen in Deutschland; Netto-DI/Inv: Anteil der deutschen Netto-Direktinvestitionen an der Bruttoanlageinvestition; DI/Gesamt-KV: Anteil der deutschen Direktinvestitionen am gesamten Kapitalverkehr mit dem Ausland; DI in D/Gesamt-KV in D: Anteil der ausländischen Direktinvestitionen an gesamten ausländischen Kapitalanlagen in Deutschland; Inv/BIP: Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am BIP (Investitionsquote).

Quelle: Deutsche Bundesbank, Stat. Beihefte zum Monatsbericht 3: Zahlungsbilanzstatistik, März 2000 und Stat. Bundesamt, FS 18, R. 1.1, 1999.

Tatsächlich zeigt das Schaubild 1.5 eine trendmäßige Zunahme der Bedeutung der Realanlage in Deutschland am Gesamtportfolio deutscher Vermögenswerte, die aus dem Ausland nach Deutschland strömen: 1999 hat sich der Anteil der ausländischen DI in Deutschland an der ausländischen Gesamtanlage in Deutschland etwa verdoppelt. Anders sieht es im Falle der deutschen DI im Ausland aus, deren Anteil an den Gesamtanlagen im Ausland tendenziell sogar rückläufig ist, obwohl die absoluten Werte einen deutlichen Anstieg aufwiesen. Im Schaubild 1.5 lässt sich aber auch erkennen, dass der Anteil der Realinvestitionen deutscher Unternehmen, die ins Ausland gehen, an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen seit Mitte der 90er Jahre deutlich gestiegen ist und sich in den letzten drei Jahren auf fast 20 % etwa verdoppelt hat. Werden statt der deutschen DI im Ausland lediglich die Netto-DI im Ausland – also die Differenz von ein- und ausfließenden DI – betrachtet, so ist der Anstieg des Anteils der Netto-Auslandsinvestition an der heimischen Kapitalbildung weniger dramatisch, gleichwohl ebenfalls unbestreitbar. Vergegenwärtigen wir uns gleichzeitig den Rückgang der binnenwirtschaftlichen Akkumulationsrate seit Anfang der 90er Jahre (Investitionsquote), dann drängt sich die Vermutung geradezu auf, dass die verstärkte Auslandsinvestition zulasten der heimischen Investitionstätigkeit ging. Tatsächlich lässt sich empirisch ein signifikanter, einigermaßen starker inverser Gleichlauf beider Verhältnisgrößen berechnen: Etwa 40 % der binnenwirtschaftlichen Investitionsschwäche ließe sich danach durch das verstärkte Auslandsenga-

gement erklären⁵⁾. Allerdings sind beide Entwicklungen mit einem Trend behaftet: Die zunehmende Investitionsschwäche beruht auf einer „Normalisierung“ der Akkumulationstätigkeit nach dem Einigungsboom Anfang der 90er Jahre, das zunehmende Auslandsengagement spiegelt den viel beschriebenen Globalisierungs- und Integrationsprozess wider. Damit aber kann es sich bei dem beschriebenen statistischen Zusammenhang leicht um eine „Scheinkorrelation“ handeln – eine Vermutung, die bestätigt wird, wenn der Untersuchungszeitraum auf die 80er Jahre ausgedehnt wird: dann nämlich zeigt sich ein ähnliches Ausmaß der „Investitionsschwäche“ ohne entsprechendes Auslandsengagement. Auch die Entwicklung seit Mitte der 90er Jahre – eine langsame Erholung der inländischen Akkumulation bei gleichzeitig zunehmendem Auslandsengagement – deutet eher in die Richtung einer Parallelität, zumindest aber Unabhängigkeit beider Entwicklungen.

2. Unternehmensteuerreform 2001:

Signal für einen Steuersenkungswettlauf?

Die zum 1.1.2001 geplante Unternehmensteuerreform verfolgt das Ziel der Stärkung des „Investitionsstandortes Deutschland“. Hierzu soll innerhalb eines umfassenden Systemwechsels bei der Körperschaftsteuer insbesondere der Steuersatz auf einbehaltene Gewinne von derzeit 40 % drastisch auf nur noch 25 % gesenkt werden. Die Reform sieht zwar eine Gegenfinanzierung über Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage, insbesondere Abschreibungsver schlechterungen, vor, wird aber insgesamt zu einer deutlichen Nettoentlastung der Unternehmen um etwa 9 Mrd. DM führen⁶⁾.

Davon verspricht man sich vor allem eine größere Attraktivität Deutschlands für ausländische Investoren und damit mehr Wachstum und Beschäftigung. Die diesem Ziel zugrundeliegende Vorstellung, die Unternehmensteuerbelastung in Deutschland sei im internationalen Vergleich außerordentlich hoch, ist äußerst zweifelhaft: Bei Berücksichtigung der bislang besonders großzügigen Gewinnermittlungsvorschriften ergibt sich regelmäßig, dass Deutschland bezüglich der effektiven Unternehmensteuerlast eher einen Mittelfeldplatz einnimmt. Darüber hinaus enthält das Reformkonzept mit dem Übergang vom Vollarrechnungsverfahren bei ausgeschütteten Gewinnen auf das Halbeinkünfteverfahren, der Halbierung der Besteuerung von Spekulationsgewinnen, der Freistellung der Veräußerungsgewinne aus Beteiligungen von Kapitalgesellschaften und die komplizierende Optionsmöglichkeit für Personengesellschaften, zahlreiche sehr bedenkliche Elemente.

Wenn man von diesen gravierenden Kritikpunkten absieht und unterstellt, ausländische Unternehmen orientierten sich bei ihrer Investitionsentscheidung aufgrund von Informationsproblemen hinsichtlich

der effektiven Steuerbelastung stark an den nominalen Steuersätzen, könnte die Reform jedoch tatsächlich zu einem Zufluss ausländischer Investitionen führen⁷⁾: Gemessen an den nominalen Steuersätzen verbessert sich die deutsche Situation erheblich. Sie sinkt inklusive Solidaritätszuschlag von 42,2 % im Jahr 1999 und damit Rang 2 im internationalen Belastungsvergleich ab dem Jahr 2001 auf 26,4 % und damit gemessen an den Steuersätzen der 20 Vergleichsländer im Jahr 1999 auf den letzten Platz mit der international geringsten Steuerbelastung. Selbst wenn man die Gewerbesteuer in einer durchschnittlichen Höhe von 12 % hinzu addiert, verringert sich die nominale Unternehmensbesteuerung von 51,8 % (1999) auf 38,6 %, wodurch Deutschland einen Sprung von Platz 1 der Steuerbelastung auf Platz 7 machen würde.

Allerdings besteht die Gefahr, dass eventuelle positive Auswirkungen auf die Investitionen nur von kurzer Dauer sein könnten. Dies wäre der Fall, falls sich Deutschland mit der Reform nur einem Steuersenkungswettlauf bei den Unternehmensteuern angeschlossen oder sogar ein Signal für die Verschärfung eines solchen Wettlaufs gegeben hätte. Das WSI hat immer wieder auf die Gefahren eines Steuersenkungswettlaufes hingewiesen. Wenn sich der international mobile Faktor Kapital zunehmend durch Abwanderung der Besteuerung entziehen kann, kann die fiskalische Konkurrenz der Staaten um diesen Faktor zu einer unter Umständen drastischen Senkung seiner Steuerlast und seines Beitrags zum Steueraufkommen führen. Die Folge wäre eine massive Umverteilung zulasten des Faktors Arbeit und ein suboptimales Niveau an staatlichen Transfers und öffentlichen Gütern, insbesondere öffentlichen Investitionen.

Lässt sich ein solcher Steuerwettbewerb in der jüngeren Vergangenheit nachweisen? Unstrittig dürfte zunächst die Tatsache sein, dass es in bedeutendem Umfang einen unlauteren Steuerwettbewerb gibt, der sich – auch innerhalb einiger EU-Staaten – in der Schaffung von bewusst zur Attrahierung ausländischen Kapitals geschaffenen Steueroasen äußert⁸⁾. Sowohl die EU als auch die OECD haben dieses Problem erkannt, und zumindest die EU-Staaten haben sich mittlerweile auf einen Verhaltenskodex zur Verhinderung des unlauteren Steuerwettbewerbs geeinigt⁹⁾.

⁵⁾ Die Regressionsgleichung $DI/Inv = a \cdot Netto-DI/Inv + b$ ergibt folgende Prüfwerte: R-Quadrat: 0,423; T-Wert: -2,266 (Signifikanz: 0,058), F-Wert: 5,137; Durbin-Watson: 1,287.

⁶⁾ Bundesministerium der Finanzen, Die Steuerreform 2000: Steuern senken, Wachstum stärken, Arbeitsplätze schaffen, Berlin 2000.

⁷⁾ Selbst dann wäre allerdings noch nicht geklärt, ob die Reform im Inland insgesamt zu mehr Realinvestitionen führt. Dem möglicherweise positiven Effekt einer Steuersatzsenkung auf die inländischen Investitionen steht der negative Effekt durch die Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen gegenüber, so dass der Gesamteffekt unklar ist.

⁸⁾ Siehe hierzu z.B. Grigat, H. G., Verlagerungen von Unternehmensgewinnen in das Ausland und Steuerdumping, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6/1997, S. 404-415.

⁹⁾ Siehe hierzu OECD, Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue, Paris 1998 und Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

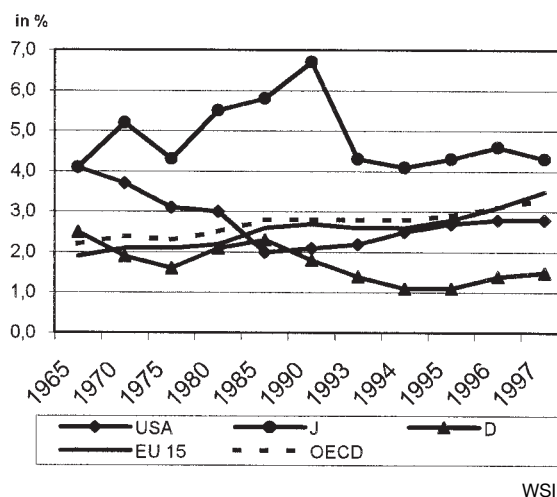
Aber auch abgesehen vom Steuerdumping, scheint sich bezüglich der Besteuerung im allgemeinen die Befürchtung eines internationalen Steuersenkungswettlaufs zunächst zu bestätigen. So haben sich in den EU und G7-Ländern von einigen Ausnahmen abgesehen die Körperschaftsteuersätze im Zeitraum von 1989 bis 1998 zum Teil deutlich verringert¹⁰⁾. Andererseits jedoch könnten diese Entwicklungen in den einzelnen Ländern auch ohne internationalen Wettbewerbsdruck allein aufgrund neoliberalen Gedankengutes oder der steuertheoretischen Idee der Minderung steuerlicher Zusatzlasten durch Steuersatzsenkungen bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zustande gekommen sein. Für einen Einfluss der letztgenannten Idee spricht die Tatsache, dass viele Staaten parallel zu den Steuersatzsenkungen tatsächlich die Bemessungsgrundlagen verbreitert haben. Diese Gegenfinanzierung im Unternehmensbereich hat auch dazu geführt, dass bisher von einer merklichen Erosion der Körperschaftsteuer im internationalen Bereich kaum eine Rede sein kann: Die OECD-Statistik weist bis zum Jahr 1997 sowohl für die OECD- als auch die EU-Länder im Durchschnitt keinen Rückgang des Anteils des Körperschaftsteueraufkommens am BIP aus.

Für Deutschland zeigt sich seit etwa Mitte der 80er Jahre eine gegenläufige Entwicklung; bis 1995 waren die Körperschaftsteuereinnahmen deutlich rückläufig, wobei diese Entwicklung zumindest teilweise mit den Sonderabschreibungen im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung zu sehen ist und seit 1996 wieder gestoppt zu sein scheint.

Das vorstehende Resultat, das im Gegensatz zur These eines bedeutsamen Steuerwettbewerbs steht, muss bei etwas genauerer Betrachtung leicht modifiziert werden. Wenn man die effektive durchschnittliche Steuerbelastung der Körperschaftsgewinne betrachtet, d.h. das Aufkommen nicht auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP), sondern auf die von den Körperschaften erwirtschafteten Gewinne bezieht und damit mögliche Verlagerungen zugunsten des Anteils der Körperschaftsgewinne am BIP einbezieht, lässt sich im internationalen Durchschnitt ein leichter Rückgang der Körperschaftsteuerbelastung um etwa 10 bis 15 % feststellen. Diese Entwicklung ist jedoch nicht einheitlich, es existieren vielmehr Länder mit fallender, gleichbleibender und auch steigender Steuerlast nebeneinander. Interessant ist, dass dieser leichte Rückgang unter Umständen nicht auf den „regulären“ Steuerwettbewerb, sondern zumindest teilweise auf den unlauteren Wettbewerb durch Gewährung von Steuervorteilen für Ausländer zurückzuführen sein könnte. In diesem Fall wäre mit der wirksamen Umsetzung des EU-Verhaltenskodex gegen Steuerdumping bereits ein großer Schritt zur weiteren Stabilisierung der Körperschaftsteueraufkommen getan.

Wenn man in etwas breiterer Perspektive die durchschnittliche effektive Steuerlast des Faktors Kapital insgesamt (Steuerbelastung der Einkommen aus Un-

Schaubild 2.1
Körperschaftsteueraufkommen in % des BIP 1965–1997



WSI

Quelle: OECD Revenue Statistics 1965/1998.

ternehmertätigkeit und Vermögen als Prozentsatz dieser Einkommen) betrachtet, zeigt sich für die Länder Dänemark, Niederlande, Spanien, Schweiz, Großbritannien, Japan und die USA in den letzten 10 bis 15 Jahren kein sinkender Trend¹¹⁾. Für Deutschland wird dagegen ähnlich wie in der OECD-Steuerstatistik für den Zeitraum zwischen 1990 und 1995 ein deutlicher Rückgang ausgewiesen. Auffällig ist zudem, dass sich offenbar gerade die neoliberalen „Musterländer“ USA und Großbritannien mit 35 bzw. 45 % eine deutlich höhere Besteuerung des Faktors Kapital leisten zu können scheinen als etwa Deutschland mit nur ca. 20 %.

Insgesamt haben sich zumindest in der bisher statistisch erfassten jüngeren Vergangenheit, trotz zahlreicher Fälle des Steuerdumpings und der möglicherweise „standortpolitischen“ Beeinflussung nationaler Steuerreformen der 80er und 90er Jahre, die Befürchtungen hinsichtlich eines Steuersenkungswettlaufs bei den Unternehmensteuern, aber auch den Kapitaleinkommensteuern allgemein, nicht bestätigt. Diese Einschätzung könnte sich in Zukunft jedoch durchaus ändern: Falls die nominalen Steuersatzsenkungen weitergehen und eine weitere Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nicht mehr möglich ist, könnte es zu einer ernsthaften Erosion der Unternehmensteuern kommen. Die Entwicklung muss daher weiterhin kritisch begleitet werden. In mittel- bis langfristiger Perspektive ist weiter das Ziel der internationalen Harmonisierung der Körperschaftsteuern zu verfolgen.

Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union (KOM (97) endg.), 1997.

¹⁰⁾ Siehe hierzu und im folgenden Genser, B., Haufler, A., Harmonization of Corporate Income Taxation in the EU, in: Außenwirtschaft, Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, 54. Jg. 1999, S. 319–348.

¹¹⁾ Jarass, L., Obermair, G. M., More Jobs, Less Tax Evasion, Cleaner Environment, revised and updated version, June 1996, Wiesbaden, S. 17.

Eichels Sparschwein – Volkswirtschafts-Glück?

Claus Schäfer

Geld macht sinnlich? Was gibt es nicht alles für Vorschläge zur Verwendung des unverhofften Geldsegens, den Hans Eichel noch gar nicht eingenommen hat: jene geschätzten 100 bis 120 Milliarden DM aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen für den sogenannten UMTS-Standard.

Die Arbeitgeber fordern das, was sie seit Jahr und Tag fordern: noch mehr Steuerentlastung, weil es für die Globalisierung und andere Herausforderungen immer noch nicht reicht. Und sie fordern mit einem gewissen Recht, weil die Reaktion der Politik schon seit Kohls Zeiten zeigt, dass lautes Jammern hilft, auch wenn die Empirie spricht die tatsächliche Steuerbelastung der Wirtschaft keinen Grund zum Klagen liefert. Die Bundesregierung will mit dem Geld das tun, was sie meistens will: Sparen, d.h. den Schuldenstand verringern. Auch diese Ambition hat viel für sich, weil man sich mit mehr Sparen statt mehr Ausgeben offenbar gut profilieren kann – Sparen ist von einer „Sekundärtugend“ zu einem Wert an sich mit besonderer Symbolik mutiert. Mit Spargesten kann man auch die Begehrlichkeiten anderer domestizieren: den Bundesverteidigungsminister, obwohl die Bundeswehr nur bedingt einsatzfähig scheint, den Bundesverkehrsminister, obwohl die Qualität des öffentlichen Verkehrs zu wünschen übrig lässt, den Bundesinnenminister, obwohl der zumindest ein paar Schutzwesten für Polizisten bei Castor-Transportbegleitung brauchte, den Bundesumweltminister, obwohl der eigentlich Geld für eine richtige Umweltschutzpolitik verwenden könnte usw. Aber nutzen diese Vorschläge alle der ökonomischen Modernisierung und der gesellschaftlichen Zukunft?

Dem Eurokurs ist es völlig egal, ob Hans Eichel die Lizenzeinnahmen zur Schuldentilgung verwendet; die Maasricht-Kriterien werden von Deutschland schon gut erfüllt. Und der Lizenzeinnahmen- bzw. Schuldentilgungsbetrag stellt für den Weltkapitalmarkt „Peanuts“ dar. Aber dem Wachstum wäre solche Verwendung überhaupt nicht gleichgültig. Werden die Lizenzgebühren aus Gewinnen bezahlt, wird unter Umständen bis zur Hälfte des Betrags gesamtwirtschaftlich „stillgelegt“, weil die Schuldentilgung angesichts der Gläubigerstruktur deutscher Staats-titel zu einem erheblichen Teil ins Ausland wandert. Werden die Gebühren aber per Kreditaufnahme der Lizenznehmer gezahlt, so bleibt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bei staatlicher Schuldentilgung unverändert und es findet nur ein Tausch von staatlichen zu privaten Krediten statt. Sind aber private Kredite besser als staatliche? Und käme es nicht aus vielen Gründen darauf an, das Wachstum vor allem zu erhöhen? Schließlich ist es durch die vergangene Sparpolitik schon arg gedämpft bzw. weit unter seinen Möglichkeiten. Und stärkeres Wachstum könnte schließlich auch den Eurokurs beeindrucken.

Die Antworten legen gerade wegen der aus vielen Gründen notwendigen Stärkung des Wachstums – und des Arbeitsmarkts – eben keine Verwendung der Mehreinnahmen zur Schuldentilgung, sondern für mehr Ausgaben zugunsten gesellschaftlicher Bedarfe nahe, insbesondere zur Stärkung der materiellen und immateriellen Infrastruktur. Das würde die über die Zeit gestreckte tranchenweise Verausgabung der gesamten Lizenzeinnahmen bedeuten;

zunächst nicht gebrauchte Teilbeträge könnten rückholbar angelegt werden. Die Green Card-Entscheidung der Bundesregierung kommt insofern zur rechten Zeit, als sie ein erneutes Warnzeichen setzen könnte für Nachhol- und Neubedarf im Bereich von allgemeiner und beruflicher Bildung, von Qualifizierung usw.: Unter den Arbeitslosen, darunter auch Ingenieure und Informatiker, werden vorhandene Qualifikationen viel zu wenig systematisch erneuert; die Wirtschaft bildet trotz ihrer jahrelangen und im Bündnis für Arbeit feierlich wiederholten Versprechen immer weniger aus; das große Frauenbeschäftigungspotenzial wird – siehe die international geringe Frauenerwerbsquote – viel zu wenig ausgeschöpft; in der Allgemeinbildung sind die Klassen viel zu groß, fällt Unterricht viel zu häufig aus, ist der Ausstattungsstandard mangelhaft, fehlen tausendfach Lehrer und werden die vorhandenen Lehrkräfte überfordert und häufig sogar als Sozialarbeiter für perspektivlose Kinder arbeitsloser Eltern missbraucht. Auf diese und andere Lücken im Bildungs- und Ausbildungsbereich hat schon der erste WSI-Standortbericht von 1998 mit Daten und Argumenten eindringlich hingewiesen. Und neben dem WSI warnen auch andere schon seit Jahren vor gerade den ökonomischen Folgen, bisher vergeblich. Zuletzt hat ganz aktuell die OECD wieder auf Bildungsdefizite in Deutschland hingewiesen.

Deshalb ist es endlich an der Zeit, die vollmundigen Erklärungen zum großen Stellenwert von Bildung, von „lebenslangem Lernen“ und ähnlichem endlich umzusetzen in entsprechendes Handeln, d.h. auch mehr Geld. Green Card-Inhaber können selbst in großer Zahl angesichts der Bildungsmisere nur ein vorübergehender Tropfen auf den heißen Stein sein. Zu löschen wäre er nur durch ein mittelfristiges nationales Bildungsprogramm mit jährlichen Ausgaben von 10 bis 15 Milliarden DM, also das doppelte der bei reiner Schuldentilgung möglicherweise einzusparenden Zinsen. Die Schaffung eines flächendeckenden und effizienten Erwachsenenbildungssystems insbesondere zur Vorbereitung auf mögliche zweite und dritte Berufe sollte darin nicht vergessen werden. Ein solches Programm kann natürlich wegen der genannten Dimensionen und der föderalen Zuständigkeiten nicht auf den Bund beschränkt bleiben. Es wäre als Impuls zusätzlich zu den ohnehin geplanten Bildungsausgaben des Staates auf keinen Fall zu groß, es würde sogar teilweise nur den relativen Rückgang der Bildungsausgaben in letzter Zeit wettmachen. 10 bis 15 Milliarden DM an jährlichem Programmvolumen entsprächen maximal etwa 10 % der staatlichen Ausgaben für Bildung und Ausbildung. Unter Einschluss der Ausgaben des Staates für FuE sowie Weiterbildung, also der Bildungsausgaben im weitesten Sinn, würde das Programmvolumen sogar nur maximal etwa 6 % ausmachen. Wird das Programm geschickt gestaltet, kann man mit dem staatlichen Geld als Incentive aber auch komplementäres privates Geld initiieren, das die Programmwirkung entsprechend verstärkt.

Sparen bzw. Schuldenabbau sei doch die bessere Alternative? Ein Blick z.B. auf Norwegen und Schweden lehrt Besseres. In Norwegen wird seit längerem so sehr gespart, dass der Haushalt Überschüsse aufweist. Diese werden in einem „Zukunftsvorsorge-Fonds“ angelegt, dessen Gelder z.B. heute per Aktienkauf die Entwicklungsmöglichkeiten von US-Kapitalgesellschaften ver-

bessern helfen oder per Anleihenkauf z.B. den Leistungsstand der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten helfen. Gleichzeitig aber wird das norwegische Straßen- und Schienennetz weiter vernachlässigt, der Wohnraum immer knapper und teurer, die Wartezeit auf Operationen in den Hospitälern immer länger usw. Und wenn der norwegische Ölstrom als Finanzquelle eines Tages versiegt, wird an Zukunftsvorsorge nichts vorhanden sein außer ein bisschen übrig gebliebenes Geld. Die Norweger haben zunehmend Zweifel an dieser absurden Zukunftspolitik – und dagegen kürzlich sogar vorübergehend gestreikt. In

Schweden dagegen hat der Staat in den letzten Jahren das Richtige getan und sehr viel mehr Geld in Forschung und Bildung investiert – mit steigendem Erfolg bei Arbeitsmarkt, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit.

Auch die deutschen Erfahrungen mit Sparpolitik seit langer Zeit sollten zeigen: Staatliches Sparen kann von Tugend zum Laster mutieren, wenn damit die Rahmenbedingungen für die langfristige Entwicklung nicht erneuert, ja sogar geschädigt werden. Deshalb gehört nicht nur die geplante Verwendung der UMTS-Lizenzentnahmen auf den Prüfstand, sondern die Sparpolitik selbst.

3. Ökologische Steuerreformen in Europa – wo steht Deutschland?¹²⁾

Obwohl die ökologische Steuerreform der Bundesregierung mit der schrittweisen Erhöhung einiger Energiepreise und der Kompensation bei den lohnbezogenen Abgaben einen Schritt in die richtige Richtung darstellt, ist sie anhaltend starker Kritik ausgesetzt. Von den grundsätzlichen Befürwortern einer ökologischen Steuerreform wird auf viele problematische Punkte, insbesondere die mangelnde Primärenergie-trägerorientierung, die unvollständige Freistellung regenerativer Energieträger, die ökologisch unsystematische Steuersatzstruktur, die pauschalen Sonderregelungen für das produzierende Gewerbe und die gemessen am Lenkungsziel viel zu geringen Steuersätze hingewiesen¹³⁾. Von den Gegnern werden dagegen immer wieder die vermeintlichen Gefahren für die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei einem nationalen Alleingang betont. Im folgenden werden beide Kritikrichtungen unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit ökologischen Steuerreformen im europäischen Ausland etwas näher beleuchtet.

3.1 Ökologische Steuerreformen und Energie-steuerbelastung im europäischen Vergleich¹⁴⁾

In der deutschen Diskussion um die ökologische Steuerreform spielte die Sorge um den „Standort Deutschland“ eine dominierende Rolle. Dabei wurde häufig der Eindruck erweckt, Deutschland sei international ein Vorreiter. Bei nüchterner Betrachtung stellt man jedoch fest, dass Deutschland eher zu den Nachzüglern zählt: Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und die Niederlande vollzogen den Einstieg in die ökologische Steuerreform – im Sinne eines gezielten Ausbaus der Energiebesteuerung auch aus umweltpolitischen Gründen – bereits zu Beginn der 90er Jahre. Insgesamt kamen sogar zehn Länder in Europa dem deutschen Einstieg zuvor.

Die jeweiligen Reformschritte sind zwar sehr unterschiedlich und teilweise ähnlich zaghaft wie in Deutschland. Dies gilt vor allem für die belgische, österreichische und (bisher) italienische Variante. Zudem beschränkte man sich in Großbritannien in extremer Weise allein auf die Höherbesteuerung der Verkehrskraftstoffe. In Dänemark, Schweden, den Niederlanden, Finnland sowie in Grenzen auch Nor-

wegen, haben die Reformschritte dagegen bereits eine größere Systematik und ein deutlich größeres Ausmaß angenommen. Das teilweise bereits hohe Ausgangsniveau bei der Energiebesteuerung und die Reformschritte haben dazu geführt, dass die oft geäußerte Behauptung, Deutschland nehme bezüglich der Energiesteuerbelastung einen Spitzenplatz in Europa ein, nicht aufrecht erhalten werden kann.

Eine im internationalen Vergleich hohe Energiebesteuerung kann auf zwei Arten zu internationalen Wettbewerbsproblemen führen. Erstens kann sie im Bereich der privaten Haushalte dazu führen, dass die von diesen benötigten Endenergieträger (Verkehrskraftstoffe, Heizstoffe, elektrischer Strom) nicht mehr im Inland, sondern im steuerbedingt preisgünstigeren Ausland gekauft werden. In diesem Fall werden inländischer Handel und inländische Energieproduktion benachteiligt. Bei den Verkehrskraftstoffen ist dieses Problem bereits heute akut („Tanktourismus“). Zweitens kann sie im Bereich der Unternehmen, die Energie als Produktionsfaktor verwenden, zu einer höheren Kostenbelastung und damit Wettbewerbsnachteilen gegenüber ausländischen Unternehmen führen.

Tabelle 3.1 widerlegt die These der deutschen Spitzenposition hinsichtlich der Energiesteuerbelastung jedoch deutlich. Im Bereich der privaten Haushalte belegt Deutschland bei den einzelnen Energieträgern nur Ränge zwischen 5 und 12 und bewegt sich damit eindeutig im Mittelfeld.

¹²⁾ Die Verfasser danken Kai Schlegelmilch vom BMU für zahlreiche Informationen und Gespräche. Ausführlichere und detailliertere Informationen finden sich in Truger, A., *Ökologische Steuerreformen in Europa – wo steht Deutschland?*, WSI-Diskussionspapier Nr. 87, Juni 2000.

¹³⁾ Siehe hierzu ausführlicher Bach, S., Kohlhaas, M., Nur zaghafter Einstieg in die ökologische Steuerreform, in: DIW-Wochenbericht Nr. 36 1999, S. 652ff. und Linscheidt, B., Truger, A., *Ökologische Steuerreform: Ein Plädoyer für die Stärkung der Lenkungsanreize*, in: Wirtschaftsdienst 2/2000, S. 98 ff.

¹⁴⁾ Ausführlichere Informationen finden sich in Schlegelmilch, K. (Hrsg.), *Green Budget Reform in Europe. Countries at the Forefront*, Berlin u.a., 1999; derselbe, *Energy Taxation in the EU and some Member States: Looking for Opportunities Ahead*, Gutachten für die Heinrich-Böll-Stiftung, Büro Brüssel, überarbeitete Version Februar 1999. – Derselbe, *Energy Taxation in Europe – Recent Processes*, Gutachten für die Heinrich-Böll-Stiftung, Büro Brüssel, Januar 2000; Friedrich-Ebert-Stiftung, *Ökologische Besteuerung im internationalen Vergleich. Wie weit sind andere Industrienationen*, Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 127, Dezember 1999. – Speck, S., *The Eco-Tax Database of Forum for the Future at Keele University*, 1998. – Arndt, H.-W. u.a., *Ökosteuern auf dem Prüfstand der Nachhaltigkeit*, Berlin 1998.

Tabelle 3.1

Die Energiesteuerbelastung im EU-Vergleich: Deutschlands Platzierung bei einzelnen Energieträgern

Energieträger	Platzierung Deutschlands in der EU nach der Höhe der Energiesteuerbelastung Ende 1999	
Benzin	6 ²⁾	
Diesel	5 ²⁾	
Leichtes Heizöl	Priv. Haushalte: 9 ²⁾	Industrie: 12
Schweres Heizöl	Heizzwecke: 12 ²⁾	Industr. Verwendung: 13
Erdgas	Priv. Haushalte: 5 ²⁾	Industrie: 5
Elektrischer Strom	Priv. Haushalte: 6 ²⁾	Industrie: 6
Kohle ¹⁾	Priv. Haushalte: 6 ²⁾	Industrie: 6

¹⁾ Kohle wird nur in 5 EU-Staaten besteuert. Daher belegen die 10 anderen Staaten inklusive Deutschland gemeinsam Platz 6.

²⁾ Die Platzierung ergibt sich aufgrund der Steuersätze ohne Mehrwertsteuer.

Quelle: Truger, A.: Ökologische Steuerreformen in Europa – wo steht Deutschland?, WSI-Diskussionspapier Nr. 87, Juni 2000.

Die Aussagefähigkeit des Steuersatzvergleichs im Industriebereich wird dadurch eingeschränkt, dass bei ökologischen Steuerreformen häufig kompensierende Steuer- oder Abgabesenkungen durchgeführt wurden, die die Industrie oder die gesamte Wirtschaft teilweise deutlich entlasten, so dass insgesamt sogar deren preisliche Wettbewerbsfähigkeit auf Kosten anderer Sektoren oder der Verbraucher erhöht wird. In Deutschland etwa zahlt das produzierende Gewerbe einerseits nur ein Fünftel des Abgabesatzes, profitiert aber andererseits voll von der Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Aber selbst wenn man sich nur auf die Belastungsseite durch Energiesteuern konzentriert, liegt Deutschland keineswegs auf einem Spitzenplatz. Zwar gewähren auch die Vorreiterstaaten Dänemark, Schweden und die Niederlande der Industrie Sonderregelungen. Deutschland liegt jedoch auch hier bei den einzelnen Energieträgern mit Rängen zwischen 5 und 13 nur im Mittelfeld.

3.2 Was kann Deutschland aus den internationalen Erfahrungen lernen?

Zur Beantwortung der Frage, ob Deutschland sich nicht stärker an den bereits seit längerem erprobten Ökosteuerkonzepten im Ausland orientieren könnte, muß man zunächst darauf hinweisen, dass auch die ausländischen Konzepte nicht perfekt sind. Keines genügt uneingeschränkt den umweltökonomischen Anforderungen an eine lenkungskonforme Ausgestaltung von Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen. So vermisst man auch in den Vorreiterstaaten eine konsequente schrittweise jährliche Anhebung der Steuersätze über einen längeren Zeitraum (Ausnahme: Verkehrskraftstoffe in Großbritannien), durch die erst deutliche und vorhersehbare Preissignale erzeugt werden könnten. Darüber hinaus finden sich in den meisten Ländern ökologisch kontraproduktive Sonderregelungen für die Industrie, andere Sektoren oder die Wirtschaft im allgemeinen, sowie Steuerbefreiungen einzelner Energieträger oder bestimmter Energieverwendungen. Es gibt also auch in

den fortgeschrittensten Ländern noch erheblichen Reformbedarf.

Keine Hinweise finden sich im Ausland auch bezüglich der Implementation der umweltökonomisch eigentlich gebotenen Primärenergieträger-Besteuerung, durch die auch im wichtigen Verstromungsbereich Anreize zur Energieträgersubstitution nach ökologischen Kriterien gesetzt würden. Stattdessen verwenden – aufgrund der außenhandelsrechtlichen Problematik eines steuerlichen Grenzausgleichs beim internationalen Stromhandel im Primärenergiemodell – mittlerweile eigentlich alle Staaten das auch in Deutschland übernommene Modell der Strombesteuerung auf der Endenergiestufe.

Dennoch lassen sich im Ausland Ausgestaltungselemente finden, die zur Verbesserung der deutschen ökologischen Steuerreform beitragen könnten. Neben den teilweise deutlich höheren Steuersätzen ist dabei auch an die Gestaltung der Bemessungsgrundlage zu denken. So besteuern die skandinavischen Vorreiterländer in ökologisch viel konsequenterer Weise alle fossilen Energieträger nach ihrem CO₂- und/oder Energiegehalt und klammern nicht wie Deutschland schweres Heizöl und Kohle vollständig aus. Ebenfalls konsequenter wird, insbesondere in Dänemark und den Niederlanden, die steuerliche Freistellung regenerativer Energieträger, vor allem des regenerativ erzeugten Stromes gehandhabt. Daher sollten diese Modelle auf ihre Übertragbarkeit geprüft werden.

Interessant ist auch die dänische Lösung bei den Sonderregelungen für die Industrie. Dort werden den Unternehmen seit 1996 keine pauschalen Ermäßigungen mehr gewährt. Die Ermäßigung wird vielmehr von der innerbetrieblichen Verwendung der Energie und zusätzlich von der Teilnahme an einem sogenannten Energieaudit, das die Umsetzung bestimmter Energiesparpotenziale in den Betrieben überprüft, abhängig gemacht. So wird versucht, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu wahren, ohne dabei übermäßige Verluste bei der ökologischen Lenkung hinnehmen zu müssen. Der Energieeinsatz für Raumwärme wird voll besteuert. Für die bei der Produktion eingesetzte Prozessenergie gelten dagegen – nach „leichten“ und besonders energieintensiven „schweren“ Prozessen differenziert – deutlich verminderte Sätze. Eine solche oder ähnliche prozessorientierte Lösung könnte auch in Deutschland eingeführt werden¹⁵⁾. So kämen wirklich nur besonders in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigte Prozesse und Produkte in den Genuss von Ermäßigungen, die Lenkungswirkung im industriellen Be-

¹⁵⁾ Zu einem konkreten Vorschlag diesbezüglich siehe Linscheidt, B./Truger, A., Ökologische Steuerreform...a.a.O., S. 104 ff. sowie ausführlich Linscheidt, B., Truger, A., Energiebesteuerung und Sonderregelungen für die Industrie: Ein Konzept prozessspezifischer Freibeträge, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 13. Jg., Heft 2/2000, erscheint demnächst.

reich würde verbessert und die ungerechte Umverteilung zu Gunsten der Industrie beseitigt.

3.3 Weiterentwicklungsmöglichkeiten auf EU-Ebene?

Nachdem die bisherigen ökologischen Steuerreformen alle mehr oder weniger unkoordiniert als „nationale Alleingänge“ der jetzigen Mitgliedstaaten stattgefunden haben, stellt sich die Frage, ob es nicht auf EU-Ebene Möglichkeiten eines weitergehenden, koordinierten Vorgehens gibt. Die politischen Aussichten hierfür sind jedoch gegenwärtig schlecht. Die Versuche, eine EU-weite CO₂-/Energiesteuer nach den Kommissionsvorschlägen von 1992 und 1995 einzuführen, sind gescheitert. Der deutlich abgeschwächte aktuelle Kommissionsvorschlag von 1997¹⁶⁾, der im Wesentlichen die Erhöhung der bestehenden EU-Mindeststeuersätze und die Einführung von Mindestsätzen für weitere Energieträger (Erdgas, Kohle, elektrischer Strom) im Jahr 2002 vorsieht, würde zwar

einen bedeutenden Schritt darstellen, da viele Staaten daran gemessen noch erheblichen Anhebungsbedarf haben¹⁷⁾). Die Umsetzung des Vorschlages gelang bisher jedoch nicht und erscheint auch nicht realistisch.

Daher dürfte der wesentliche Impuls für die Weiterführung der ökologischen Steuerreform nach wie vor von den Einzelstaaten ausgehen. Zentral dafür wäre es, wenn Deutschland als wirtschaftlich bedeutendster Staat der EU nach einem verlorenen Jahrzehnt des Nichthandelns und dem zaghaften Einstieg des letzten Jahres durch eine konsequentere Fortführung seiner ökologischen Steuerreform endlich ein klares politisches Signal für die Mitgliedstaaten setzen würde.

¹⁶⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen (Kom (97) 30 endg., 12.03.1997), Brüssel.

¹⁷⁾ Siehe hierzu im einzelnen Schlegelmilch, K.: Energy Taxation ..., a.a.O.

Gastbeitrag

Humankapital und Tertiarisierung Investitionen in Bildung forcieren Strukturwandel

Wolfgang Cornetz und Holger Schäfer

Fachkräftemangel in Deutschland

Die Green-Card-Initiative von Bundeskanzler Gerhard Schröder hat dazu geführt, dass auch in der breiteren Öffentlichkeit in jüngster Zeit verstärkt über ein ungenügendes Fachkräfteangebot in Deutschland diskutiert wird. Stand bis vor kurzem eher die Frage im Vordergrund, wie es gelingen kann, mehr Arbeitsplätze für formal nicht oder formal gering Qualifizierte zu schaffen, scheint jetzt mehr von Interesse, ob die Anwerbung von qualifizierten Spezialisten für den IT-Bereich aus Nicht-EU-Ländern erforderlich ist. Der eklatante Engpaß bei IT-Experten, so die Argumentation, gefährde Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, wenn es nicht bald gelänge, Abhilfe zu schaffen. Da auch ein erheblicher Mangel an Ingenieuren konstatiert wird, werden auch bereits Forderungen nach einer Green Card für Elektrotechniker, Maschinen- und Anlagenbauer laut.

Die Tatsache, dass Unternehmen in Deutschland trotz vier Millionen registrierter Arbeitsloser vermehrt Rekrutierungsprobleme insbesondere im qualifizierten Bereich haben, bedeutet nicht, dass es kein Problem am anderen Ende der Qualifikationsskala gibt. Die Frage, wie es gelingen kann, mehr Arbeitsplätze für nicht oder nur gering Qualifizierte zu schaffen, stellt sich nach wie vor. Die Arbeitsgruppe Benchmarking hat jüngst nach Auftragserteilung durch die Teilnehmer am Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit ein Papier über die „Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer“ vorgelegt¹⁾. In diesem Ergebnisbericht machen Fels u.a. allerdings auch deutlich, dass eine Politik, die einen Beschäftigungszuwachs im Bereich der niedrig-produktiven Dienstleistungen anstrebt, keineswegs Bemühungen für ein Beschäftigungswachstum bei qualifizierten Dienstleistungen überflüssig macht.

Die in der jüngeren Vergangenheit vorgelegten empirischen Untersuchungen beziffern den Fachkräftemangel in Deutschland recht unterschiedlich, was angesichts der Probleme bei der Erfassung auch nicht überrascht. Allein 150.000 IT-Experten werden dieses Jahr gesucht, so eine aktuelle Angabe²⁾, doch nur etwa 45.000 neu ausgebildete Fachkräfte kommen auf den Markt. Der Branchenverband BITKOM, ein Zusammenschluss der Verbände in der IT-Branche, schätzt, dass im Jahr 1999 etwa 75.000 Stellen nicht besetzt werden konnten, weil es an qualifiziertem Nachwuchs mangelt. Seit 1996 hat sich diese Zahl jährlich um 25.000 erhöht und für das Jahr 2000 und die nächsten Jahre rechnet man mit einer weiteren Steigerung.

Wenn es auch unbestritten ist, dass das Fachkräfteangebot insbesondere für den boomenden IT-Bereich gegenwärtig unzureichend ist, so müssen doch alle konkreten Angaben über den Mangel mit angemessener Vorsicht betrachtet werden. Abgesehen von der Schwierigkeit, IT-Branchen und Tätigkeiten systematisch abzugrenzen, bezieht sich die Nachfrage nach Arbeit nicht auf eine statische Gruppe mit genau definierten Qualifikationsmerkmalen. Längerfristig führt ein nicht gedeckter Bedarf einer bestimmten Qualifikation entweder zum Verzicht auf die unternehmerische Aktion oder zur Substitution, d.h. man wird andere Arbeitskräfte einstellen und einarbeiten³⁾. Bei einem andauernden qualifikationsspezifischen Ungleich-

¹⁾ Fels, G., Heinze, R.G., Pfarr, H., Streeck, W., Arbeitsgruppe Benchmarking, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer, Berlin, Januar 2000.

²⁾ Vgl. WISU Nr. 4/2000, S. 388.

³⁾ Vgl. Dostal, W., Anwerbung kann Ausbildung nicht ersetzen, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 3/4.4.2000.

gewicht auf dem Arbeitsmarkt erhalten auch weniger geeignete Arbeitskräfte eine Chance.

Fachkräftedefizit als Folge zu geringer Investitionen in Humankapital

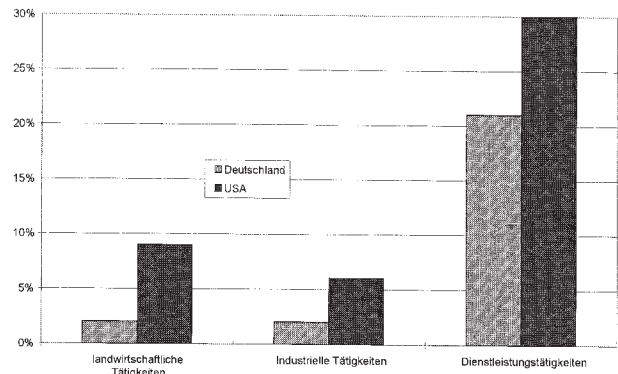
Wo liegen die Ursachen für diesen Mangel an Fachkräften? Die Vermutung liegt nahe, dass in Deutschland zu wenig in Humankapital investiert wurde⁴⁾. Der Nachfrageüberschuss nach Humankapital verursacht somit ein Mismatch am Arbeitsmarkt, dem mit konventioneller Arbeitsmarktpolitik kaum zu begegnen ist. Von besonderer Bedeutung ist dabei zweifellos die Akademiker-Ausbildung und hier wird schnell deutlich, dass Deutschland im internationalen Vergleich Rückstände aufweist. In einem Vergleich der amerikanischen und deutschen Qualifikationsstruktur konnte dargelegt werden, dass die USA in allen Wirtschaftssektoren einen größeren Anteil von hochqualifizierten Erwerbstätigen aufweisen als die Bundesrepublik⁵⁾. Die Autoren des Artikels veranlasste dieses Ergebnis zu der Vermutung, dass nicht nur die zurückbleibende Entwicklung der Beschäftigung im deutschen Dienstleistungssektor, sondern auch die vergleichsweise geringe Selbstständigkeit in Deutschland durch fehlende Qualifikation begründet sei.

Ein vergleichbarer Zusammenhang lässt sich auch mit Hilfe von funktionalen Betrachtungen zeigen (vgl. Schaubild 1). Da sich das Bildungssystem in den USA grundsätzlich von dem in Deutschland unterscheidet, muß für einen Datenvergleich eine grobe Aggregation vorgenommen werden. Als Indikator für das Bildungsniveau soll uns hier der Anteil der Personen einer Tätigkeitskategorie mit einem Hochschulabschluss dienen.

Das Schaubild verdeutlicht einerseits, dass in den USA in allen Tätigkeitskategorien ein höherer Anteil von Hochschulabsolventen tätig ist⁶⁾, andererseits ist der Dienstleistungsbereich deutlich qualifikationsintensiver als der industrielle Bereich. Mithin dürfte ein Qualifikationsdefizit in der besonders wachstumsstarken Kategorie der Dienstleistungstätigkeiten auch Auswirkungen auf die strukturelle Entwicklung haben.

Sucht man Hinweise dafür, dass Deutschland im internationalen Vergleich Bildungsdefizite aufweist, kann auch die neueste Bildungserhebung der OECD als Beleg dienen⁷⁾. Im Jahre 1998 begannen im Durchschnitt der OECD-Länder 40 % eines Altersjahrganges eine Hochschulausbildung, in Deutschland waren es dagegen nur 28 %. Wie der Bildungsbericht weiter ausweist, verließen weltweit 25 % eines Jahrgangs die Hochschule mit einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss, in der Bundesrepublik waren es dagegen nur 16 %. In den USA, aber auch in den Niederlanden, in Norwegen oder Großbritannien zählt man doppelt so viele Absolventen. Auch bei der Gruppe der Ingenieure und Informatiker schneidet Deutschland schlecht ab. Während im Durchschnitt der 29 OECD-Staaten auf 100.000 Erwerbstätige 1.500 graduierte Ingenieure, Mathematiker, Natur- und Biowissenschaftler kommen, sind dies in Deutschland nur 1.040. Der Bericht macht vor allem deutlich, dass Deutschland in den vergangenen Jahren seinen Ausbildungsstandard nicht wesentlich verbessert hat, die anderen Länder dagegen deutlich. Dass die Studie zugleich belegt, dass sich gute Bildung später auf dem Arbeitsmarkt wie beim Einkommen auszahlt und dass etwa Akademiker ein viel geringeres Risiko aufweisen, arbeitslos zu werden, bestätigt nur die durch viele empirische Untersuchungen in Deutschland bekannten Ergebnisse und sei hier nur am Rande erwähnt.

Schaubild 1
Anteil von Hochschulabsolventen¹⁾ nach Tätigkeitskategorien



1) Deutschland: Fachhochschul- und Universitätsabschluss; USA: Bachelor und Master.

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel; US Census Bureau: Current Population Survey, March Supplement, generiert am 10. 10. 97 unter Verwendung von FERRET <http://ferret.bls.census.gov/cgi-bin/ferret>; eigene Berechnungen.

Verursacht ist dieser Rückstand an formaler Ausbildung nicht zuletzt durch die mangelnde Investitionsbereitschaft des Staates in Ausbildung. Tabelle 1 zeigt, dass die Bildungsausgaben in den USA im Bereich der höherqualifizierenden Ausbildung wesentlich höher sind als in Deutschland. Die absoluten Ausgaben in Deutschland erreichen lediglich den OECD-Durchschnitt, sind aber keinesfalls geeignet, Aufholprozesse in Gang zu setzen⁸⁾. Noch deutlicher ist die Investitionslücke in Humankapital, wenn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Ökonomie mit berücksichtigt wird. In Relation zum BIP gibt Deutschland weniger aus als Frankreich und liegt sogar unter dem OECD-Durchschnitt. Besonders gravierend ist die Diskrepanz zu den – wirtschaftlich leistungsfähigeren – USA. Ein weiterer Aspekt der Generierung von Humankapital sind die Ausgaben der Firmen für Forschung und Entwicklung. Auch hier ist festzustellen, dass Deutschland im internationalen Vergleich nur mäßig abschneidet. Gaben in Deutschland ansässige Unternehmen 1998 1,57% des BIP für F&E aus, waren es in den USA 2,08 %⁹⁾.

Humankapital als Determinante für Wachstum und Strukturwandel

Wie anhand verschiedener Indikatoren dargelegt, fällt ein OECD-Vergleich bei der Akademiker-Ausbildung nicht vorteilhaft für Deutschland aus. Insbesondere die direkte Gegenüberstellung mit den USA zeigt Defizite:

- In Deutschland beginnen weniger Personen ein Hochschulstudium,

⁴⁾ Obwohl der Begriff Humankapital viele Faktoren einschließt, beschränken wir uns hier auf Bildung als Indikator.

⁵⁾ Vgl. Gries, TH., Birk, A., Die amerikanische Dienstleistungsgesellschaft – ein Modell für Deutschland? In: Wirtschaftsdienst 5/1999, S. 300-306.

⁶⁾ Zur Abgrenzung der Tätigkeitskategorien siehe Cornetz, W., Schäfer, H., Dienstleistungsdefizit in der Bundesrepublik Deutschland?, in: Cornetz, W. (Hrsg.), Chancen durch Dienstleistungen, Wiesbaden 1998, S. 37-76. Die Verwendung von Mikrodaten erlaubt es, auch Selbstständige, Beamte und geringfügig Beschäftigte in die Betrachtung mit einzubeziehen.

⁷⁾ OECD (Hrsg.), Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren, Paris 2000.

⁸⁾ Die Frage, ob Ausgaben für Bildung unterschiedlich effizient eingesetzt werden, muss an dieser Stelle unbeantwortet bleiben. Es wird unterstellt, dass das geschaffene Humankapital pro ausgegebenem Dollar in allen Ländern gleich ist.

Tabelle 1

**Ausgaben für Bildung in ausgewählten OECD-Ländern
(1997, US-Dollar nach Kaufkraftparitäten)¹⁾**

	Ausgaben pro SchülerIn (Sekundarstufe 2)	Ausgaben pro StudentIn	Gesamte Ausgaben in % des BIP
USA	7 230	17 466	7,1
OECD	5 507	10 892	6,1
Deutschland	6 149	9 466	5,9
Großbritannien	4 609	8 169	–
Frankreich	6 564	7 177	6,4

1) Einschließlich Ausgaben aus privaten Quellen.

Quelle: OECD Education Database.

- es gibt weniger Hochschulabsolventen hierzulande,
- wir haben weniger Ingenieure und Informatiker,
- in den USA findet sich in allen Wirtschaftssektoren und
- in allen Funktionsbereichen ein größerer Anteil von hochqualifizierten Erwerbstätigen,
- Deutschland gibt weniger Geld für die Hochschulausbildung aus
- und investiert weniger Geld in Forschung und Entwicklung,
- so dass man resümieren kann, dass Deutschland zu wenig in Humankapital investiert.

Dass ein Investitionsdefizit bei Humankapital die ökonomische Entwicklung nicht begünstigt, liegt auf der Hand. In einer umfangreichen empirischen Analyse, die ca. 100 Länder und den Zeitraum von 1960 bis 1995 umfasst, konnte gezeigt werden, dass Wachstum und Ausbildung in positivem Zusammenhang stehen¹⁰⁾.

Da Wachstum stets von strukturellen Veränderungen begleitet wird, ist Humankapital auch eine Determinante des sektoralen und funktionalen Strukturwandels. Zwar ist festzuhalten, „dass wir – aus welchen Gründen auch immer – über eine ökonomische Theorie des Strukturwandels, die erklärt, warum strukturelle Prozesse in unterschiedlichen Ländern so unterschiedlich verlaufen, nicht verfügen“¹¹⁾, es können jedoch einzelne Bestimmungsgründe der Tertiarisierung identifiziert und sogar Ansätze, die eine Tendenz zur Dienstleistungsökonomie theoretisch erklären, benannt werden.

Gemäß der u.a. auf Fourastié zurückgehenden „klassischen“ Drei-Sektoren-Hypothese etwa, die auf einer erweiterten Formulierung des Engelschen Gesetzes fußt, ist das Ausmaß der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich abhängig vom Pro-Kopf-Einkommen¹²⁾. Maßgebende Ursachen der Tertiarisierung sind einerseits das dem Dienstleistungsbereich inhärente geringere Potenzial von Arbeitsproduktivitätssteigerungen und andererseits eine – im Vergleich zum industriellen Bereich – hohe Einkommenselastizität verbunden mit einer niedrigen Preiselastizität. Fourastié spricht in diesem Kontext vom individuellen und kollektiven „Hunger nach Dienstleistungen“, worunter allerdings vor allem persönliche Dienstleistungen verstanden werden.

Hinter divergierenden Entwicklungen im Bereich der Arbeitsproduktivität oder bei den relativen Preisen und Kosten oder Nachfrageverlagerungen stehen einzelne marktendogene und -exogene Faktoren, die letztlich den strukturellen Wandel beeinflussen. Auch die Politik des Staates zählt zu den strukturbestimmenden Faktoren. Nach Albach liegen die eigentlichen Wurzeln für den Wachstumsvorsprung im Dienstbereich in den Vereinigten Staaten von Amerika in unterschiedlichen Politikberei-

chen¹³⁾. Hervorgehoben werden die Deregulierungsprozesse im Verkehrswesen und in der Kreditwirtschaft, die Strategie der Individual- gegenüber der Kollektivvorsorge mit der Konsequenz, dass der Preis- und Qualitätswettbewerb zwischen den Dienstleistungsanbietern intensiver ist (Beispiel Hochschulbereich), und die erhebliche Senkung der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftssteuer sowie Lohnnebenkosten mit der hieraus resultierenden Steigerung der privaten Kaufkraft. Dass der klassische Fisher-, Clark- und Fourastié-Ansatz die aktuellen Entwicklungen nur unzureichend erklären kann, wird deutlich, wenn man an die Entwicklung und Diffusion der modernen IuK-Technik denkt, die als wesentliche Voraussetzung und Triebkraft für den Tertiarisierungsprozess benannt werden können¹⁴⁾. Unterschiedliche Angebots- (z.B. Technischer Fortschritt), Nachfrage- (z.B. Pro-Kopf-Einkommen) und institutionelle Faktoren (z.B. Steuerpolitik, Deregulierung) determinieren folglich den sektoralen und funktionalen Strukturwandel.

Die These, dass der Mangel an Humankapital in Deutschland nicht nur zu einer Wachstumsschwäche beiträgt, sondern darüber hinaus auch strukturelle Effekte zeigt, kann für den Vergleich mit den USA empirisch unterstützt werden. So konnten wir in einer früheren Untersuchung zeigen, dass in Deutschland nicht nur der Anteil von Dienstleistungstätigkeiten insgesamt niedriger ist, sondern dieser Rückstand vorwiegend in Bereichen anzutreffen ist, in denen hochqualifizierte Tätigkeiten dominieren. In den USA üben beispielsweise rund 170 Personen je 1000 Einwohner zwischen 15 und 65 Jahren eine Tätigkeit als Manager, Ingenieur, Wissenschaftler oder Rechtsanwalt aus, während es in Deutschland nur knapp 100 sind¹⁵⁾.

Höhere Investitionen in Humankapital sind der Schlüssel zur Weiterentwicklung der wissensbasierten Tertiarisierung

Es gibt viele Anzeichen dafür, dass der Mangel an qualifizierten Fachkräften in Deutschland sowohl ein höheres Wachstum des Sozialprodukts als auch der Beschäftigung verhindert. Da davon auszugehen ist, dass der Bedarf etwa bei IT-Spezialisten in vielen Funktionen und Branchen weiter zunehmen wird, besteht dringender politischer Handlungsbedarf. In Deutschland besteht eine Dienstleistungslücke vor allem bei hochqualifizierten Tätigkeiten, und es gibt einen Nachholbedarf in der Ent-

⁹⁾ Vgl. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Pressemitteilung Nr. 80a, 16. Februar 2000.

¹⁰⁾ Vgl. Barro, Robert J., Education and Economic Growth, Harvard University Febr. 2000.

¹¹⁾ Krupp, H.-J., Arbeitsmarktperspektiven des Strukturwandels zu den Dienstleistungen, in: Bombach, G., Gahlen, B., Ott, A. E. (Hrsg.), Arbeitsmärkte und Beschäftigung – Fakten, Analysen, Perspektiven, Tübingen 1987, S. 173-195 (hier: S. 192).

¹²⁾ Für eine umfassende Darstellung siehe Staroske, U., Die Drei-Sektoren-Hypothese: Darstellung und kritische Würdigung aus heutiger Sicht, Regensburg 1995.

¹³⁾ Albach, H., Dienstleistungen in der modernen Industriegesellschaft, München 1989, S. 107.

¹⁴⁾ Faust, K. u.a., Tertiarisierung und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, in: IFO Schnelldienst 29/1999, S. 23-34.

¹⁵⁾ Vgl. Cornetz, W., Schäfer, H., Hat Deutschland den Dienstleistungsrückstand gegenüber den USA aufgeholt?, in: Wirtschaftsdienst 7/1998, S.418-425; Cornetz, W., Schäfer, H., Arbeitsmarktwende durch einen Niedriglohnsektor?, in: Wirtschaftsdienst 9/1999, S. 548-554. Den Analysen liegt ein funktionaler Ansatz zugrunde, der Beschäftigte nach ihrer Tätigkeit und nicht nach dem Schwerpunkt der Unternehmen einteilt. Die Untersuchungsergebnisse basieren auf Haushaltsbefragungen in den USA und in Deutschland, mit denen alle Beschäftigungsverhältnisse – ob Vollzeitbeschäftigung oder geringfügige Beschäftigung, ob sozialversicherungspflichtig oder nicht – erfasst werden.

wicklung von IuK-Technologien für Dienstleistungsbranchen u. -funktionen¹⁶⁾. Im tertiären Bereich liegt ein erhebliches latentes Beschäftigungspotenzial und „hier geht es um Informationen und Wissen, Lehre und Bildung, um Planung und Organisation, Wartung und Konstruktion, um Finanzierung und Versicherung, Vertrieb und Werbung, um Kultur und Unterhaltung, Betreuung und Pflege¹⁷⁾.“

Sicherlich ist die Qualität der Ausbildung in einem Land nicht allein abhängig von quantitativen Größen wie dem Anteil eines Altersjahrganges, der eine Hochschulausbildung beginnt, oder der Summe der staatlichen Aufwendungen für den Bildungsbereich. Es gibt verschiedene Ursachen dafür, dass in Deutschland die Zahl der Studierenden zu gering ist (während die entsprechende Zahl in den USA sehr hoch ist) und der Mangel an Ingenieuren und IT-Fachkräften groß ist, die an dieser Stelle nicht vollständig diskutiert werden können. Die Forderungen nach einer Reform des Bildungssystems sind bekanntlich vielfältig.

4. Die Position Deutschlands im internationalen Dienstleistungshandel

Im ersten Abschnitt wird die Position Deutschlands im direkten grenzüberschreitenden DL-Handel im Vergleich mit den 4 größten Industrienationen (Frankreich, Großbritannien, Japan und USA) analysiert.

Im zweiten Abschnitt wird der indirekte DL-Handel thematisiert: Die Produktion von Waren benötigt Dienstleistungen als Vorleistungen in stärkerem Maß als umgekehrt. Deshalb wird hier die Frage nach dem Umfang der Dienstleistungen gestellt, die als Vorleistungen in den Warenlieferungen ans Ausland enthalten sind.

Im Ausland werden Dienstleistungen zudem häufig durch eigene Niederlassungen verkauft. Denn trotz des rasanten Fortschritts der Informationstechnologie erfordert der Absatz von Dienstleistungen im Ausland immer noch in stärkerem Maße die Präsenz vor Ort als der Export von Waren¹⁸⁾. Diesem Aspekt, dem Zusammenhang von Direktinvestitionen und Dienstleistungen, wird im letzten Abschnitt nachgegangen.

4.1 Der direkte Dienstleistungshandel

Aufgabe dieses Abschnitts ist die Darstellung der Position Deutschlands bei den Dienstleistungen, die direkt zwischen Inländern und Ausländern ausgetauscht werden. Zuerst zu Umfang und Entwicklung des weltweiten DL-Handels insgesamt. Bestätigen die Zahlen¹⁹⁾ die verbreitete Vorstellung, dass die Tertiarisierung des Welthandels immer weiter voranschreitet²⁰⁾?

Der Anteil der Dienstleistungen am weltweiten Handel von Waren und Diensten macht nur gut 19 % aus²¹⁾, obwohl sie etwa zwei Drittel zur Weltproduktion beitragen. Den beträchtlichen Rückstand gegenüber dem internationalen Austausch von Waren

Die Angebotslücke auf dem Arbeitsmarkt für hochqualifizierte Arbeit schlägt sich in einem verlangsamten Wachstum nieder. Die Folgen sind insbesondere im Dienstleistungsbereich zu spüren. Der Weg in die wissensbasierte Dienstleistungsgesellschaft wird von dem Mangel an Ausbildung gebremst. Wege zu mehr Beschäftigung finden sich folglich nicht nur im Rahmen von Lohn-, Fiskal-, Geld-, Sozial- und Arbeitszeitpolitik, sondern auch in der Bildungspolitik. Über diesen Hebel führt der Weg zu mehr Innovationen¹⁸⁾. „Die Politik aber sollte anerkennen“, schrieb Gary S. Becker kürzlich, „dass Einkommen und Beschäftigung in nächsten Jahrhundert vor allem von Wissen und Ausbildung abhängen¹⁹⁾.“

¹⁶⁾ Vgl. Faust, K. u.a., Tertiarisierung, a.a.O.

¹⁷⁾ Fels, G., in: iwd Nr. 1, S. 2, Januar 1998.

¹⁸⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang Dathe, D., Schmidt, G., Determinants of Business and Personal Services: Evidence from West-German Regions, WZB-Discussion Paper FS I 000-202.

¹⁹⁾ Vgl. Wirtschaftswoche Nr. 41, 7.10.1999, S. 294.

könnte man als großes Aufholpotenzial interpretieren. In den letzten Jahren hat eine Aufholjagd aber nicht stattgefunden: Laut Handelsstatistiken der Welthandelsorganisation (WTO) hat ihr Anteil zwar von rd. 16,5 % im Jahr 1985 auf ca. 22,5 % im Jahr 1990 zugenommen. Seitdem hat es jedoch Anteilsverluste gegeben.

Der direkte DL-Handel belegt die These der stetig fortschreitenden Tertiarisierung des Welthandels also nicht. Die weltweite DL-Ausfuhr insgesamt ist in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts sehr stark gewachsen (+ 103 %). Danach ist eine ausgeprägte Beruhigung eingetreten: In der Zeit von 1990 bis 1995 hat sich das Wachstum halbiert (+ 49 %), seit 1997 stagniert der DL-Export praktisch.

Einen Eindruck von der Entwicklung des DL-Exports der ausgewählten Länder in den letzten 1 1/2 Jahrzehnten vermittelt Schaubild 4.1:

In der Tendenz konnte sich keines der großen Länder der Gesamtentwicklung entziehen. Über den ganzen Zeitraum am stärksten gewachsen ist der DL-Handel der USA; das gilt sowohl für die Phase der geradezu stürmischen Expansion von 1985 bis 1995, in der sich der amerikanische Export mehr als verdreifachte, als auch für die anschließende Zeit der Be-

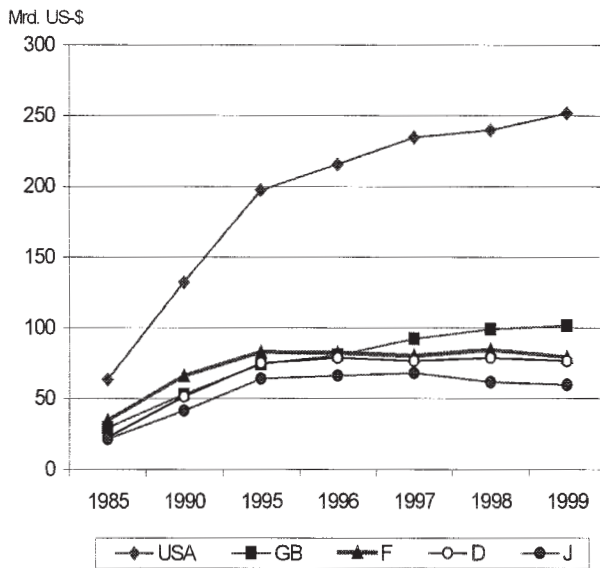
¹⁸⁾ Schultz, S., Weise, Chr., Der deutsche Dienstleistungshandel im internationalen Vergleich, in: DIW-Beiträge zur Strukturforchung Heft 180, 1999, S.19.

¹⁹⁾ Die hier verwendeten statistischen Daten bestehen sowohl aus in der Natur des Gegenstandes liegenden Gründen (Dienstleistungen sind in der Regel schwerer abgrenzbar als Waren) als auch aufgrund der in den verschiedenen Ländern angewendeten Erhebungsmethoden zu nicht unwesentlichen Teilen aus Schätzungen. Bei der Interpretation der Daten geht es deshalb vor allem darum, Tendenzsagen zu gewinnen. Vgl. hierzu u.a. Hild, R. u.a., Marktpotenziale für unternehmensbezogene Dienstleistungen im globalen Wettbewerb, in: ifo Studien zur Strukturforchung 30, München 1999, S. 56 ff.

²⁰⁾ Vgl. hierzu auch Lichtblau, K., Internationalisierung von Dienstleistungen, in: iw-trends, I/2000, S. 61 ff.

²¹⁾ Vgl. Tabellen 4.1 und 4.2: Der weltweite Export von Dienstleistungen belief sich 1999 laut WTO auf 1.340 Billionen \$. Das entspricht einem Anteil von 19,3 % an der Summe aus Export der Waren und Dienstleistungen in Höhe von 6.95 Billionen \$.

Schaubild 4.1
Die Entwicklung des Dienstleistungsexports ausgewählter Länder zwischen 1985 und 1999



ruhigung: Von 1995 bis 1999 hat er sich immerhin noch um über ein Viertel vergrößert, während die Ausfuhren der kontinentaleuropäischen Länder und insbesondere Japans bereits wieder den Rückwärtsgang eingelegt haben. Eine Ausnahme im Kreis der Nachzügler ist lediglich England; seine Ausfuhr ist bis zuletzt gewachsen; eine deutliche Verlangsamung zeigt sich erst im letzten Jahr.

Schaubild 4.1 gibt bereits eine Vorstellung von der Stärke der einzelnen Länder auf dem internationalen DL-Markt. Sie wird bestätigt durch die Daten über die jeweiligen Marktanteile. Die WTO hat in ihrem gerade erschienenen Jahresbericht auch die Marktanteile und die Rangziffern der bedeutendsten Handelsländer sowohl im Waren- als auch im Servicehandel ausgewiesen. Sie sind in den Tabellen 4.1 und 4.2 wiedergegeben.

Zur Erinnerung: Die gemessen an ihrer gesamtwirtschaftlichen Produktionsleistung größten Industrieländer sind – in dieser Reihenfolge – die USA, Japan, Deutschland, Frankreich und Großbritannien.

Beim Export von Waren findet sich diese Reihenfolge wieder – mit der einen Ausnahme, dass Deutschland vor Japan den zweiten Platz belegt. Es zeigt sich ferner, dass im Außenhandel lediglich Japan und Deutschland Überschüsse erzielen; die Bilanzen der USA, Großbritanniens und Frankreichs weisen z.T. erhebliche Defizite auf.

Beim Export von Dienstleistungen ist die Reihenfolge anders – mit Ausnahme des ersten Platzes, den auch hier die USA belegen. Mit Platz 4 bzw. Platz 6 rangieren Deutschland und Japan hinter Großbritannien und Frankreich auf den letzten Plätzen innerhalb des hier ausgewählten Quintetts. Was die Salden angeht, ist die Situation genau umgekehrt zu der im Außenhandel: Die USA, Frankreich und Großbritannien weisen Überschüsse auf, Japan und Deutschland deutliche Defizite.

Aus der Gesamtbetrachtung des direkten DL-Handels ist festzuhalten:

- Die US-Wirtschaft dominiert den direkten internationalen DL-Handel; auf sie entfällt fast ein Fünftel des weltweiten DL-Exports. Ihre Ausfuhr ist fast 1 1/2 mal so groß wie die der zweitplatzierten britischen Wirtschaft. Die USA erzielen 1999 einen Überschuss im DL-Handel von rd. 70 Mrd. \$.
- Der Anteil der deutschen Wirtschaft am DL-Export der sechs umsatzstärksten Länder ist mit knapp 6 % auffallend kleiner als ihr Marktanteil am Warenhandel und auch als ihr am Bruttoinlandsprodukt gemessenes Gewicht unter den Industrieländern; beide liegen bei rund 10 %. Dem entspricht in etwa ihr Anteil an den Dienstleistungsimporten²²⁾.

Die Fokussierung auf die privat gehandelten Dienstleistungen ohne Transporte und ohne Reise-

Tabelle 4.1
Der grenzüberschreitende Warenhandel der sechs umsatzstärksten Länder im Jahr 1999

Export				Import			
Rang	Länder	Wert Mrd. \$	Anteil	Rang	Länder	Wert Mrd. \$	Anteil
1	USA	695	12,4	1	USA	1 060	18,0
2	Deutschland	541	9,6	2	Deutschland	473	8,0
3	Japan	419	7,5	3	GBR	321	5,5
4	Frankreich	299	5,3	4	Japan	311	5,3
5	GBR	268	4,8	5	Frankreich	286	4,9
6	Kanada	238	4,2	6	Kanada	220	3,7
Welt		5 610	100,00	Welt		5 875	100,0

Quelle: WTO Annual Report 2000.

Tabelle 4.2
Der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel der sechs umsatzstärksten Länder im Jahr 1999

Export				Import			
Rang	Länder	Wert Mrd. \$	Anteil	Rang	Länder	Wert Mrd. \$	Anteil
1	USA	251,7	18,8	1	USA	182,3	13,7
2	GBR	101,4	7,6	2	Deutschland	127,2	9,5
3	Frankreich	79,3	5,9	3	Japan	113,9	8,5
4	Deutschland	76,8	5,7	4	GBR	81,4	6,1
5	Italien	64,5	4,8	5	Italien	62,7	4,7
6	Japan	59,8	4,5	6	Frankreich	59,2	4,4
Welt		1 340,0	100,00	Welt		1 335,0	100,0

Quelle: WTO Annual Report 2000.

²²⁾ Deutschland erwirtschaftete laut Bundesbank 1999 ein Defizit im direkten DL-Handel in Höhe von 81,6 Mrd. DM.

verkehr bringt kein fundamental anderes Bild. Auch hier dominiert die US-Wirtschaft bei den DL-Exporten. Es folgt die britische Wirtschaft. Wegen seiner überproportionalen Einnahmen aus dem Tourismus fällt Frankreich in dieser Betrachtung um zwei Ränge zurück. Die deutsche Wirtschaft verbessert sich dadurch von Rang 4 auf Rang 3, gemessen an den Vorsprüngen der USA und Großbritanniens ist dies eine marginale Verbesserung.

Die USA und insbesondere Großbritannien sind auch die einzigen Länder, die im so bereinigten Markt der direkt gehandelten Dienstleistungen niedrigere Importanteile aufweisen als im Gesamtmarkt. Der anteilige Rückgriff auf importierte Dienstleistungen ist in Deutschland merklich größer als in Frankreich und merklich kleiner als in Japan. In absoluten Zahlen allerdings profitiert die deutsche Dienstleistungsbilanz von der Bereinigung: Das Defizit ist deutlich kleiner.

Das Bild ändert sich auch nicht wesentlich, wenn man die Analyse auf die besonders wertschöpfungsintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen konzentriert²³⁾.

Während die Exporte von Frankreich und Deutschland seit 1995 kaum voran gekommen sind, haben die Ausfuhren aus den USA und Großbritannien zügig weiter expandiert. Deutschland rangiert zwar noch kurz vor Frankreich, trotzdem scheint die deutsche Situation schwieriger, denn es wurden erheblich mehr Leistungen importiert als von der französischen Wirtschaft. Der Saldo war deutlich negativ, größer war nur das japanische Defizit.

Gemessen an der Höhe der Defizite tut sich Deutschland besonders schwer in den Bereichen, die im Zuge der Globalisierung zunehmend größere Bedeutung erlangen. Dazu gehört die Rechtsberatung ebenso wie die Wirtschaftsberatung und -prüfung sowie die Marktforschung und die Werbung. In diesen Bereichen, die auch einen stark kommunikativen Charakter haben, haben die angelsächsischen Länder Vorteile. Sie beruhen nicht nur darauf, dass Englisch die Weltsprache ist. Hinzu kommt z.B., dass die international anerkannten Rechnungslegungsstandards, zu denen immer mehr international agierende Unternehmen übergehen, englischer bzw. amerikanischer Herkunft sind. U.a. auch ihr Vorsprung im Investmentbanking, in der Werbung und in der Marktforschung kommt ihnen zugute.

Erstes Fazit:

Im direkten grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel bleibt die Position der deutschen Wirtschaft sowohl absolut als auch relativ hinter ihrer gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zurück. Das gilt insbesondere bei den im Zuge der Globalisierung rasch vordringenden wertschöpfungsintensiven Leistungsarten.

Diese Feststellung gibt allerdings noch kein umfassendes Bild. Sie muss ergänzt werden um Aussagen zum indirekten Export von Dienstleistungen und zum Verkauf von Dienstleistungen im Ausland durch eigene Niederlassungen.

4.2 Der indirekte Dienstleistungshandel

Dienstleistungen sind in erheblichem Umfang als Vorleistungen im Export von Waren enthalten; sie reichen von der Entwicklung des Produkts über das Marketing bis hin zur Betreuung des Kunden nach Auslieferung der Ware.

Der Umfang dieser indirekten Dienstleistungsausfuhr lässt sich mit Hilfe der Input-Output-Analyse abschätzen. Die immer noch aktuellste Input-Output-Tabelle des Statistischen Bundesamts bezieht sich auf das Jahr 1993. Ihre Auswertung führte das DIW²⁴⁾ zu folgenden Ergebnissen:

- Die DL-Vorleistungen für den Warenexport sind erheblich größer als die Dienstleistungen, die im direkten Dienstleistungsexport stecken. Auf die Vorleistungen entfallen 64 % der DL-Gesamtausfuhr, auf den direkten – folglich lediglich 36 %.
- Für die Dienstleistungsausfuhr waren 1993 insgesamt 895.000 Arbeitskräfte beschäftigt, für die Dienstleistungen als Vorleistung für den Warenexport aber knapp 1,4 Millionen Personen.
- Von 1986 bis 1993 ist die Zahl der für den Warenexport tätigen Personen um fast 200.000 zurückgegangen, die der für den DL-Export tätigen aber um 380.000 auf 2,2 Millionen Personen gestiegen. Von diesen 2,2 Millionen entfielen fast 1,4 Millionen auf Vorleistungstätigkeiten für den Warenexport und nur gut 800.000 Personen auf die Dienstleistungsausfuhr selbst. „In diesem Trend spiegelt sich vor allem die steigende Bedeutung von Dienstleistungen als Vorleistungen in der Warenproduktion wider“²⁵⁾.

Lichtblau präsentiert Daten für das Jahr 1999. Sie beruhen ebenfalls auf der Input-Output-Tabelle des Statistischen Bundesamts von 1993, die jedoch mit Hilfe des gesamtwirtschaftlichen Prognosemodells der Universität Osnabrück (INFORGE; Interindustry Forecasting Germany) fortgeschrieben wurde.

Hiernach entfielen 1999

- auf die direkten Exporte von Dienstleistungen 146 Mrd. DM (die Quote der direkten Ausfuhren des Sektors belief sich auf 3,4 %) und

²³⁾ Unter unternehmensbezogenen Dienstleistungen werden hier die Dienstleistungen verstanden, die nach der gemeinsamen Klassifikation von OECD und Eurostat unter der Code-Nr.273 als „Verschiedene unternehmensbezogene Dienstleistungen“ ausgewiesen sind. In dieser Rubrik ist eine ganze Palette von Leistungsarten zusammengefasst. Sie reicht von der Rechts- und Unternehmensberatung über die Werbung, Forschung und Entwicklung bis hin zu technischen Diensten.

²⁴⁾ Schultz, S., Weise, Chr., Der deutsche Dienstleistungshandel ..., a.a.O., S. 40 ff.

²⁵⁾ Ebenda, S. 44.

- auf die indirekte DL-Ausfuhr in Form von Vorleistungen für den Warenexport 158 Mrd. DM.
- Die Gesamtausfuhr des Sektors erreicht damit einen Umsatz von 305 Mrd. DM, und die entsprechende Ausfuhrquote lag bei gut 7 %, war also doppelt so hoch wie die Quote der direkten DL-Ausfuhr.

Nach diesen Berechnungen ist die indirekte Ausfuhr seit 1994 doppelt so schnell gestiegen wie die direkte. „Dies erklärt sich damit, dass sich in den 90er-Jahren der tertiäre Vorleistungsinput des Industriesektors stark ausgeweitet hat“²⁶⁾.

Zweites Fazit:

Der Anteil der Dienstleistungen, die als Vorleistungen im Warenexport enthalten sind, ist deutlich gestiegen. Auf sie entfielen 1999 immerhin über 17 % des industriellen Exportumsatzes. Die direkte DL-Ausfuhr macht nur noch weniger als die Hälfte der Gesamtausfuhr von Dienstleistungen aus. Das aus deutscher Sicht relativ schlechte Abschneiden beim direkten Export wäre also entsprechend nach oben zu korrigieren, wenn sich zeigte, dass die deutsche Position bei den indirekten Exporten besser ist als bei den direkten. Berechnungen, die einen solchen internationalen Vergleich ermöglichen, gibt es nicht. Angesichts des anhaltenden Erfolgs des deutschen Warenexports auf den Weltmärkten ist aber die Schlussfolgerung naheliegend, dass die Dienstleistungen, die als Vorleistungen maßgeblich zu diesem Erfolg beitragen, überaus leistungsfähig sind.

4.3 Dienstleistungsausfuhr und Direktinvestitionen

Deutsche Unternehmen hielten Ende 1998 einen Bestand an Direktinvestitionen im Ausland in Höhe von knapp 620 Mrd. DM. Dieser Bestand ist in den letzten Jahren beschleunigt gewachsen: Im Zeitraum von 1992 bis 1995 hat er sich um rd. 35 % und von 1995 bis 1998 um über 60 % vergrößert. Die Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in Deutschland haben im zuletzt genannten Zeitraum mit 40 % etwas langsamer zugenommen; ihr Bestand belief sich Ende 1998 auf knapp 333 Mrd. DM (Vgl. Tabelle 4.3). Der Saldo hat sich in den vier Jahren fast verdoppelt. Diese Entwicklung wird in der Standortdebatte immer wieder als Beleg für die mangelhafte Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort angeführt.

Gut 53,5 % des Bestands wird von deutschen Unternehmen des Dienstleistungssektors gehalten und 57,5 % entfallen im Ausland auf Unternehmen des Dienstleistungssektors (jeweils einschließlich Beteiligungsgesellschaften).

Tabelle 4.4 gibt eine Übersicht über den Umfang des Bestands der deutschen Beteiligungen im Dienstleistungsbereich anderer Länder und der ausländischen Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor

Tabelle 4.3
Die deutschen Direktinvestitionen im Ausland und die ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland von 1995 bis 1998, in Mrd. DM

	Deutsche DI im Ausland	Ausl. DI in Deutschland	Saldo
1995	385,0	238,0	147,0
1996	452,0	252,5	199,5
1997	553,5	284,5	269,0
1998	619,5	332,5	287,0

Zahlen gerundet.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Deutschlands. Die Beteiligungsgesellschaften bleiben dabei außer Betracht. Sie können das Bild erheblich verzerren, denn sie fallen quantitativ stark ins Gewicht und werden per se dem Dienstleistungssektor zugerechnet – unabhängig davon, in welchen Bereichen die Unternehmen tätig sind, an denen die Beteiligungen gehalten werden.

Auch hier ist der Bestand der deutschen Direktinvestitionen im Ausland deutlich größer als der der ausländischen Unternehmen in Deutschland. Der Saldo hat sich ebenfalls in den letzten Jahren sehr stark erhöht. Im Gegensatz zur allgemeinen Standortdebatte wird diese Entwicklung jedoch als Standortvorteil gewertet. Die Argumentation folgt dem OLI-Paradigma²⁷⁾, wonach Unternehmen nur dann Direktinvestitionen vornehmen, wenn sie über spezifische Vorteile gegenüber ihren Wettbewerbern im Ausland verfügen. „In diesem Fall deutet ein positiver Direktinvestitionssaldo (d.h. ausfließende abzüglich einfließende Direktinvestitionen) auf einen Wettbewerbsvorteil der Unternehmen des Herkunftslandes gegenüber den im Zielland ansässigen Unternehmen hin“²⁸⁾.

Tabelle 4.4
Die deutschen Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor des Auslands und die ausländischen Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor Deutschlands (jeweils ohne Beteiligungsgesellschaften) von 1995 bis 1998, in Mrd. DM

	Deutsche DI	Ausl. DI	Saldo
1995	205,0	97,5	107,5
1996	240,0	107,5	132,5
1997	294,5	116,0	178,5
1998	317,0	134,0	183,0

Zahlen gerundet.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

²⁶⁾ Lichtblau, K., Internationalisierung ..., a.a.o., S. 65 f. – Lichtblau, K., Ziegler, A., Beschäftigungspotential der M+E-Industrie und der M+E-nahen Dienste, Düsseldorf, Köln 1999.

²⁷⁾ OLI-Paradigma: O steht für „ownership specific advantages“, L für „location specific advantages“ und I für „internalization advantages“. Der Begriff meint die unternehmens-, die standort- und die internalisierungsspezifischen Vorteile, die die Unternehmen veranlassen, mit Direktinvestitionen ins Ausland zu gehen.

²⁸⁾ Hild, R. u.a., Marktpotenziale für unternehmensbezogene Dienstleistungen im internationalen Wettbewerb, a.a.O., S. 80.

Der mit Abstand größte Teil der deutschen Direktinvestitionen im ausländischen Dienstleistungssektor (rd. 60 %) ist in den Bereich Banken und Versicherungen geflossen. Es folgt der Handel einschließlich Reparaturdienstleistungen (ca. 30 %). Auf die Bereiche Datenverarbeitung sowie Forschung und Entwicklung und auf unternehmensbezogene Dienstleistungen entfielen insgesamt lediglich 2,5 %.

Die ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland konzentrieren sich ebenfalls auf den Handel inkl. Reparaturleistungen (42 %) und den Kredit- und Versicherungsbereich (35 %). Ein mit insgesamt 8,5 % größerer Anteil entfällt aber auf die Datenverarbeitung, auf Forschung und Entwicklung sowie auf unternehmensbezogene Dienste.

Die zuletzt genannten Bereiche gelten allgemein als besonders zukunftssträftig. Tabelle 4.9 zeigt die Direktinvestitionssalden für die einzelnen Leistungsarten.

Der Gesamtsaldo für diese Servicearten ist negativ; der Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen in diese Branchen war durchgängig größer als der entsprechende Abfluss ins Ausland. In den vier Jahren von 1995 bis 1998 hat sich der Negativsaldo deutlich vergrößert. Dem OLI-Paradigma zufolge deutet dies auf Wettbewerbsnachteile der in diesem Bereich tätigen deutschen Unternehmen hin, die in den letzten Jahren zugenommen haben. Dieser Befund ist jedoch zu differenzieren. Stark ausgeprägt und deutlich gewachsen ist der Negativsaldo allein in der Branche „Datenverarbeitung und Datenbanken“. In den beiden anderen Bereichen halten sich die Zu- und Abflüsse jeweils in etwa die Waage. Insoweit ergibt sich ein gemischtes Bild.

Allerdings weisen Hild u.a. auch auf die aus deutscher Sicht unvorteilhafte regionale Verteilung dieser Direktinvestitionssalden hin²⁹⁾. So deuteten 1996 hohe Negativsalden im Bereich „Datenverarbeitung und Datenbanken“ auf ausgeprägte Wettbewerbsnachteile im Vergleich zu den Unternehmen in den USA, in Großbritannien und auch in den Niederlanden hin, einen großen positiven Saldo gab es nur gegenüber Frankreich. Im Bereich „Erbringung von Dienstleistungen überwiegend an Unternehmen“ zeigte sich nur ein kleiner positiver Saldo (41 Mio. DM) zu den USA, die Salden gegenüber Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden waren überwiegend stark negativ. Dass der Saldo hier insgesamt noch fast ausgeglichen war, liegt allein am dem starken Engagement der deutschen Unternehmen in den Entwicklungsländern³⁰⁾.

Drittes Fazit:

Die relativ großen positiven Direktinvestitionssalden im Dienstleistungssektor lassen die Wettbewerbs-

position der deutschen Dienstleistungsanbieter insgesamt als günstig erscheinen. In den als besonders zukunftssträftig geltenden Bereichen ist ihre Situation aber offenbar schwieriger. Im Bereich „Forschung und Entwicklung“ sind Vorteile nicht zu erkennen, bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen haben die deutschen Unternehmen einen schweren Stand insbesondere gegenüber ihren Konkurrenten in den europäischen Partnerländern und im Bereich „Datenverarbeitung und Datenbanken“ befinden sich die deutschen Anbieter in einem ausgeprägten Wettbewerbsnachteil, der in den letzten Jahren sogar noch größer geworden sein dürfte.

4.4 Zusammenfassende Bewertung

Die Analyse des deutschen Außenhandels mit Dienstleistungen zeigt dunkle und helle Seiten. Im direkten DL-Handel weist Deutschland deutliche Schwächen auf. Sein Marktanteil, aber nicht sein Anteil an den Importen bleibt merklich hinter seinem gesamtwirtschaftlichen Gewicht im internationalen Vergleich zurück. Die Folge ist ein Defizit, das nur von Japan übertroffen wird; die anderen umsatzstarken Länder erzielen hier Überschüsse.

An diesem Bild ändert sich wenig, wenn man die traditionell defizitären Bereiche, wie z.B. den Reiseverkehr, ausblendet und den Blick auf die privaten unternehmensbezogenen Dienstleistungen konzentriert, die als besonders zukunftssträftig gelten. Auch hier ist Deutschland stärker auf die Importe aus dem Ausland angewiesen als das Ausland auf die Exporte aus Deutschland.

Die Einbeziehung der Direktinvestitionen in die Betrachtung lässt zwar die Gesamtposition Deutschlands etwas freundlicher erscheinen, denn die Salden sind durchweg positiv, was auf Vorteile der deutschen Unternehmen schließen lässt – vorausgesetzt die Investitionsmotive entsprechen dem OLI-Paradigma. Aber sie bestätigt ihre schwierigere Stellung bei den modernen und wertschöpfungsintensiven unterneh-

Tabelle 4.5

Direktinvestitionssalden für drei Dienstleistungsarten von 1995 bis 1998, in Mrd. DM

	Datenverarbeitung u. Datenbanken	F u. E	Erbringung von DL überwiegend an Unternehmen	Saldo insges.
1995	- 1,6	- 0,1	0,5	- 1,2
1996	- 1,3	0,0	- 0,1	- 1,4
1997	- 3,0	0,1	0,3	- 2,7
1998	- 3,5	0,2	- 0,1	- 3,4

Quelle: Deutsche Bundesbank.

²⁹⁾ Ebenda, S.80 f.

³⁰⁾ Die von der Bundesbank gerade veröffentlichte DI-Statistik erlaubt leider keine Aktualisierung der regionalen Verteilung dieser Salden, vgl. Deutsche Bundesbank, Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Stat. Sonderveröffentlichung 10, Juni 1999.

mensbezogenen Dienstleistungen. Die Ursache für diese Probleme liegt zu einem großen Teil sicher darin, dass sich die deutschen Anbieter aktiv erst relativ spät in den internationalen DL-Handel eingeschaltet haben. Laut DIW ist die Exportorientierung der deutschen Dienstleister ein Phänomen der 90er Jahre³¹⁾.

Erheblich heller wird das Bild, wenn man den indirekten DL-Handel, also die Dienstleistungen, die als Vorleistungen in den Warenexporten stecken, mit in den Blick nimmt. Die indirekten DL-Exporte sind vom Umsatz her größer als die direkten, und der Erfolg der deutschen Exporteure im Warenhandel lässt auf ihre hohe Leistungsfähigkeit schließen.

Hier liegt ein großes Potenzial, das zu aktivieren ist. Im Zuge der Konzentration auf ihre Kernkompetenzen haben Unternehmen begonnen, Dienstleistungs-

bereiche auszugliedern. Dieser Prozess hat zwar zunächst im wesentlichen substitutiven Charakter, mit der Realisierung der Spezialisierungsvorteile werden sich aber auch Expansionseffekte einstellen. Damit verbunden sind positive Wirkungen auf die Beschäftigung, die Deutschland angesichts der fortschreitenden Tertiarisierung der Produktion dringend benötigt. Voraussetzung dafür, dass diese Effekte eintreten, ist vor allem auch ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften. Der Staat und die Unternehmen sind aufgefordert, ihre dafür notwendigen Anstrengungen insbesondere in der Bildung und Ausbildung zu intensivieren.

³¹⁾ Schultz, S., Weise, Chr., Der deutsche Dienstleistungshandel im internationalen Vergleich, a.a.O., S. 55.