

Breuel, Birgit; Pfeiffer, Alois; Scheider, Wilhelm; von Würzen, Dieter; Sandler, Horst

Article — Digitized Version

## Produktionsstandort Bundesrepublik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Breuel, Birgit; Pfeiffer, Alois; Scheider, Wilhelm; von Würzen, Dieter; Sandler, Horst (1981) : Produktionsstandort Bundesrepublik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 10, pp. 475-487

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135607>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Produktionsstandort Bundesrepublik

Am 16. September veranstalteten der Deutsche Industrie- und Handelstag und die Niederrheinische Industrie- und Handelskammer ein Forum „Produktionsstandort Bundesrepublik“. Diskutiert werden sollten die politischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die notwendig wären, um zu verhindern, daß der Produktionsstandort Bundesrepublik Deutschland auf der internationalen Rangskala weiter an Bedeutung verliere. Wie ist es nun um die Qualität des Produktionsstandortes Bundesrepublik bestellt?

Birgit Breuel

### Offensive Gesamtstrategie notwendig

**P**roduktionsstandort Bundesrepublik ist eines der Themen, bei denen man heute garantiert wesentlich mehr Klagen, Defensiv-erklärungen, aber auch mehr „Ausflüchte“ hört als Zuspruch, Zufriedenheit oder dynamisches Vorwärtsdrängen. Dies hat vielfältige Ursachen. Der „Leitfaden“ der Argumentation läßt sich folgendermaßen skizzieren:

□ Der Produktionsstandort Bundesrepublik scheint immer mehr an Attraktivität zu verlieren. So hat sich die Zunahme der Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in der Bundesrepublik seit 1975 merklich abgeschwächt (während der Anstieg der Direktinvestitionen deutscher Firmen im Ausland bis Ende der 70er Jahre in nahezu unverändertem Tempo anhielt).

□ In den letzten Jahren ist der Umfang der Importe, auch der Fertigwarenimporte in die Bundesrepublik stark gestiegen: Wahrlich auch kein Zeichen, daß wir in unserem

Lande kostengünstig und effizient produzieren. Denn es sind nicht nur die Schwellenländer, sondern auch Industrieländer mit offensiven Exportstrategien, wie Japan, die deutschen Unternehmen auf den inländischen und ausländischen Märkten Anteile abjagen.

Die mittelfristige Aufwertung der D-Mark, stark gestiegene Lohn-, Energie- und Rohstoffkosten, geringer werdende Produktivitätszuwächse auf der einen Seite und staatliche Reglementierungen und Investitions- und Produktionshemmnisse im administrativen, politischen und gesellschaftlichen Vorfeld auf der anderen Seite werden als ursächlich für diese Tendenzen angesehen.

Indes schätzen nicht nur Unternehmer, sondern auch Arbeitnehmer die „Arbeitsstätte“ Bundesrepublik teilweise mit Skepsis ein. In diesem Jahr wollen schätzungsweise 80 000 Bundesbürger auswandern – aus den verschiedensten

Gründen. Oft werden folgende genannt: mehr Geld, mehr Freiheit, mehr politische Sicherheit. Gewiß auch Werte, die Unternehmer überlegen lassen, ob sie in der Bundesrepublik investieren und produzieren sollen.

#### Kehrseite der Medaille

Aber es gibt auch die Kehrseite der Medaille. In der Bundesrepublik wird noch immer zukunftssträchtig investiert und produziert:

□ Die Investitionsneigung in der Bundesrepublik ist trotz struktureller Anpassungsprobleme und konjunktureller Flaute bislang recht stabil gewesen. Anhaltende rezessive Tendenzen sind bei der Investitionstätigkeit bisher nicht zu erkennen, auch wenn erstmals seit 1975 die realen Anlageinvestitionen nicht weiter steigen. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre war immerhin von 1972 bis 1975 ein Rückgang zu verzeichnen. Selbst im davorliegenden Fünfjahreszeitraum von 1965

bis 1969 wuchsen die Anlageinvestitionen drei Jahre lang nicht.

□ Das Auslandsgeschäft deutscher Unternehmen erweist sich als stabilisierendes Element. „Made in Germany“ besitzt immer noch viel von seinem einstigen Glanz.

Die deutschen Unternehmen halten nach wie vor Investitionen für unentbehrlich, um ihre Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Deutsche Unternehmen passen sich in der Regel relativ rasch an veränderte Nachfrage- und Kostenstrukturen an, die sich in letzter Zeit vor allem durch die drastisch gestiegenen Energie- und Rohstoffkosten verschoben haben. Auf diese Weise werden in der Bundesrepublik Arbeitsplätze geschaffen und gesichert – von Anfang 1976 bis Mitte 1981 immerhin fast eine Million. Dennoch wächst nach Meinung der Unternehmer der Druck, sie gesellschaftlich und gesellschaftspolitisch in die falsche Ecke zu drängen, da die beschäftigungspolitische Notwendigkeit von privaten Investitionen in der Öffentlichkeit kaum diskutiert wird, während die Behauptung, daß Rationalisierungsinvestitionen Arbeitsplätze vernichten, oft ohne Widerspruch hingenommen wird.

### Investitionshemmnisse

So ist es nicht weiter verwunderlich, wenn die Hindernisse bei der Planung und Durchführung von Investitionen für extrem hoch gehalten werden. Teilweise sicherlich objektiv begründet, teilweise allerdings auch rein subjektiv empfunden. Es besteht die Gefahr, daß die Schwierigkeiten zumindest in Teilbereichen überzeichnet werden. Unter diesen Umständen werden die Chancen der Produzenten leicht als zu gering eingeschätzt.

Hemmnisse können auch auf andere Weise aufgebaut werden. So

ist nicht zu leugnen, daß beispielsweise im Bereich der neuen Telekommunikationstechnologien riesige Produktions- und Investitionsmöglichkeiten bestehen; deren Verwirklichung ist aber eine offene Frage. Hierfür gibt es vor allem zwei Gründe: die Ausnahmestellung des staatlichen Supermonopols Deutsche Bundespost und unterschiedliche medienpolitische Konzeptionen. Neben den klassischen Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital sowie den neuen Werten Rohstoffe und Energie wird die Informationstechnologie essentielle Bedeutung erlangen. In den nächsten Jahren werden in der Bundesrepublik Telekommunikation und Datenverarbeitung zu einer großen Informationstechnologie zusammenwachsen müssen, wenn der Produktionsstandort Bundesrepublik wettbewerbsfähig bleiben will.

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Birgit Breuel ist Ministerin für  
Wirtschaft und Verkehr in  
Niedersachsen.*

*Alois Pfeiffer, 57, ist Mitglied  
des Geschäftsführenden  
Bundesvorstands des Deutschen  
Gewerkschaftsbundes  
in Düsseldorf.*

*Dr. Wilhelm Scheider, 53, ist  
Vorsitzender des Vorstands  
der Fried. Krupp GmbH, Essen.*

*Dr. Dieter von Würzen, 51,  
ist Staatssekretär im  
Bundesministerium für  
Wirtschaft.*

*Prof. Dr. Horst Sendler, 56,  
ist Präsident des  
Bundesverwaltungsgerichts  
in Berlin.*

In zukunftssträchtigen Wirtschaftssektoren wie im Bereich der Telekommunikation dürfen die Produktions- und Investitionschancen nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Wir dürfen uns nicht, wie bei der zweiten Ölkrise, wieder überraschen lassen.

### Ideologische Einseitigkeiten

Gerade in einer Zeit konjunktureller Schwäche und gravierender struktureller Veränderungen, in einer Zeit anhaltender finanzieller Enge in den öffentlichen Haushalten ist es wichtig, daß der Produktionsstandort Bundesrepublik seine alte Attraktivität wiedergewinnt. Politiker, Unternehmer und Arbeitnehmer sollten dies bedenken und ihren Beitrag dazu leisten. Ideologische Einseitigkeiten sind fehl am Platze.

Blinde Ideologie verfolgt Ziele, ohne zu fragen, was man dafür an anderen Werten aufgeben muß. Es hilft uns nicht weiter, wenn erfolgreiche Unternehmer, wenn Unternehmer, die Gewinne machen, an den Pranger gestellt werden. Gefährlich scheint mir insbesondere der „organisierte“ Sozialneid zu sein. Auf der anderen Seite sollten die Unternehmer aber auch anerkennen, daß es bei der Produktion nicht nur um wirtschaftliche Interessen gehen kann, daß beispielsweise auch die Umwelt ein Wert ist, der seinen Preis erfordert – sowohl für den Unternehmer als auch für den Arbeitnehmer.

Es nützt wenig, wenn sich Unternehmer, sobald sie auf nicht „artverwandte“ Meinungen stoßen, in die Defensive zurückziehen. Sie müßten stärker als bisher im betrieblichen Alltag über die gesellschaftliche Wertung unternehmerischer Verhaltensweisen und Aktivitäten informieren. Überzeugen Unternehmer und Manager im Be-

trieb, so ist dies genauso wichtig wie eine bedeutende Zukunftsinvestition im Anlagenbereich.

### Freisetzung von Leistungsanreizen

Dies allein reicht aber nicht aus, um die notwendige Zahl zukunfts-trächtiger Produktionsstätten zu sichern. Es müssen außerdem angemessene wirtschaftliche und wirtschaftspolitische, aber auch gesellschaftliche und gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dabei ist besonderes Gewicht auf die Freisetzung von Leistungsanreizen bei Unternehmern und Arbeitnehmern zu legen. Unser System der sozialen Marktwirtschaft bietet gleichzeitig die Chance, den sozial Schwachen zu helfen. Solange das Sozialsystem nicht ausufert, schadet es dem Produktionsstandort Bundesrepublik nicht, sondern schafft vielmehr den gesellschaftlichen Konsens, der eine wesentliche Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist. Fehlt dieser Konsens, dann werden

selbst standortverbessernde Maßnahmen wenig helfen. Standortverbessernde Maßnahmen bedeuten allerdings auf keinen Fall, ein weitverzweigtes Subventionssystem zu postulieren und aufzubauen.

Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, wie man – auch ohne Subventionen – durch flankierende Maßnahmen die Standortqualität verbessern kann. Niedersachsen hat unter anderem zwei Instrumente entwickelt: Ein Standortvorsorgeprogramm und ein computergestütztes Standortinformationssystem sollen die Standortsuche in Niedersachsen erleichtern und verbessern – sowohl für inländische als auch für ausländische Interessenten. Insbesondere für ausländische Unternehmen ist diese Hilfestellung nicht zu unterschätzen.

Das von niedersächsischen Wirtschafts- und Verkehrsministerien erstellte Standortvorsorgeprogramm hat zum Ziel, Ausstattungsmängel im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur zu erkennen und durch eine Vorsorgeplanung

vorausschauend so auszustatten, daß sie die Standortanforderungen für ein möglichst breites Spektrum von Unternehmen erfüllt. 379 Ansiedlungsflächen sind EDV-mäßig erfaßt. Für fast zwei Drittel der Flächen bestehen rechtsverbindliche Bebauungspläne.

Um aus der Vielzahl der in Frage kommenden Flächen den jeweils besten Standort herauszufinden, hat Niedersachsen zusätzlich ein computergesteuertes Standortinformationssystem entwickelt, das ständig auf den neuesten Stand gebracht wird. Das ansiedlungswillige Unternehmen stellt seine Standortkriterien zusammen, und das Informationssystem wählt dann die geeignetste Fläche oder die geeignetsten Flächen „entscheidungsreif“ aus.

Die notwendige Grundlage für Einzelmaßnahmen zur Erhöhung der Standort-Attraktivität der Bundesrepublik ist aber nach wie vor, eine offensive – nicht nur wirtschaftspolitisch orientierte – Gesamtstrategie durchzusetzen.

Alois Pfeiffer

## Nach wie vor ein Gütesiegel

In der Beurteilung unserer internationalen Wettbewerbsfähigkeit überwiegen seit einiger Zeit die pessimistischen Töne. Dies ist sicherlich Teil der allgemeinen wirtschaftlichen Moll-Stimmung, die angesichts der langfristigen Wachstums- und Beschäftigungskrise erklärlich sein mag. Bezüglich unserer internationalen Wettbewerbsfähigkeit haben jedoch zeitweilig spektakuläre japanische Exporterfolge, Leistungsbilanzdefizit und D-Mark-Schwäche ganz offenbar den Blick

für eine nüchterne Beurteilung der Situation getrübt; denn bei einer solchen nüchternen Betrachtung kommt man zu dem Ergebnis, daß unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit ungebrochen ist – mit anderen Worten: Der „Produktionsstandort Bundesrepublik“ trägt nach wie vor ein Gütesiegel. Ich will versuchen, diese Aussage im folgenden zu untermauern.

Zunächst ist festzustellen, daß die wichtigsten wirtschaftlichen

Rahmenbedingungen und ihre Veränderungen weltweit ähnlich oder sogar gleich gelagert sind, so daß sie im internationalen Vergleich keinen negativen Standortfaktor für die Bundesrepublik darstellen. Die wichtigsten Rahmenbedingungen sind

□ ein langfristig sinkender Wachstumstrend, der in vielen anderen Industrieländern – und bemerkenswerterweise auch in Japan – noch ausgeprägter als in der Bundesrepublik ist, und

□ zunehmende Anpassungszwänge durch die Nord-Süd-Entwicklung, die durch periodisch auftretende Ölpreiskrisen verschärft werden.

Vor diesem weltweiten ökonomischen Hintergrund treten die speziell deutschen Probleme mit um so größerer Schärfe hervor. Es sind dies die bis Ende dieses Jahrzehnts um jahresdurchschnittlich 100 000 Personen steigende Zahl der inländischen Erwerbspersonen und die beschäftigungspolitisch problematische „Produktivitäts-/Wachstums-Schere“, bei der die Produktivitätssteigerungen über den Wachstumsraten liegen.

Die bisher genannten Größen und Entwicklungen bereiten uns zwar Probleme, beeinträchtigen aber nicht die Qualität des Standortes Bundesrepublik.

#### **Vorteile bei wichtigen Standortfaktoren**

Es gibt eine Reihe von wichtigen Standortfaktoren, die in der Bundesrepublik keineswegs schlechter als in anderen Industrieländern sind, zum Teil sogar besser. Ich stelle einige dieser Faktoren vor:

Zunächst zu den *Arbeitskosten*: „Ein internationaler Vergleich der Entwicklung der Lohnstückkosten in der Gesamtwirtschaft in den siebziger Jahren zeigt, daß die Bundesrepublik in dieser Zeit den schwächsten Arbeitskostenanstieg je Einheit der gesamtwirtschaftlichen Produktion aufzuweisen hatte. An der Spitze lagen Italien und Großbritannien. Auch in Japan sind die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten deutlich rascher gestiegen als in der Bundesrepublik. Den geringsten Abstand zur deutschen Wirtschaft hatten die USA und die Schweiz zu verzeichnen.“ Dies ist keine Zweckbehauptung des DGB, sondern ein Zitat aus einer Lohnkostenstudie des Ifo-Institutes, abgedruckt im Ifo-Schnelldienst Nr. 36 von 1980.

Selbstverständlich ist die Bundesrepublik kein Niedriglohnland. Andererseits liegen wir aber mit unserem Produktivitätsniveau in der Spitzengruppe aller Industrieländer. Freilich hat es auch bei uns eine Abschwächung des Produktivitätsanstiegs gegeben, aber: „Eine Abschwächung des Produktivitätsanstiegs im Vergleich zum früheren Trend ist nicht nur in der Bundesrepublik zu beobachten, sondern auch in den meisten anderen westlichen Industrieländern. Im allgemeinen ist sie dort sogar noch ausgeprägter... In den Vereinigten Staaten etwa ist die gemessene Produktivität je Erwerbstätigen, gerechnet seit 1977 überhaupt nicht mehr gestiegen.“ Auch dies ist keine Zweckbehauptung des DGB, sondern ein Zitat aus dem Jahresgutachten 1979/80 des Sachverständigenrates, und die Deutsche Bundesbank weist in ihrem Monatsbericht vom Januar 1980 aus, daß die jahresdurchschnittliche Produktivitätssteigerung von 1974 bis 1979 nur in Japan mit jährlich 3,4 % etwas höher lag als in der Bundesrepublik (+3,1 %), die praktisch gleichauf mit Frankreich an zweiter Stelle liegt (+3,2 %).

Oft wird behauptet, daß die Produktivitätssteigerung bei uns durch zu geringe Investitionstätigkeit gebremst werde. Ein internationaler Vergleich zeigt jedoch, daß die Bundesrepublik bei den realen Steigerungsraten der Anlageinvestitionen eine sehr gute Stellung einnimmt. So stiegen von 1976 bis 1980 die realen Anlageinvestitionen jahresdurchschnittlich in 13 OECD-Mitgliedstaaten um 2,3 %, in den USA um 4,7 %, in der Bundesrepublik aber um 5,3 %, und nur Japan liegt mit 5,6 % darüber.

#### **Stabilitätvorsprung**

Unser internationaler Stabilitätvorsprung bei den Preisen ist schon

sprichwörtlich. Er bestand auch in den siebziger Jahren und beruht nicht zuletzt auf einem international relativ geringen Lohnstückkostenanstieg in der Bundesrepublik. Der dadurch erzielte internationale Wettbewerbsvorsprung wurde jedoch in den siebziger Jahren zeitweise überkompensiert durch reale Aufwertungssätze der D-Mark. Seit 1979/80 hat sich die Wechselkursentwicklung fundamental gedreht, hohe Zinssätze im Ausland und ein weitestgehend ölpreisbedingtes Leistungsbilanzdefizit in der Bundesrepublik führten zu einer starken realen Abwertung der D-Mark. Diese beginnt zu einer echten Stütze unseres Exportes zu werden, der im Gegensatz zur entsprechenden Vorjahreszeit in den ersten sieben Monaten dieses Jahres weit schneller anstieg als die Importe, so daß der Exportüberschuß in dieser Zeit mit 10 Mrd. DM bereits größer ist als der Überschuß des gesamten Vorjahres (8,9 Mrd. DM).

Wenn es nach uns gegangen wäre, hätte sich diese Tendenz noch ausgeprägter, vor allem aber früher bemerkbar gemacht. Die Bundesbank hat mit ihrer Hochzinspolitik und ihren andauernden Interventionen am Devisenmarkt die Entwicklung der Marktkräfte und damit des Exportsogs gebremst. Noch wichtiger für unsere gute internationale Wettbewerbsfähigkeit ist aber die Feststellung, daß wir zu konstanten Preisen von 1976 gerechnet in diesem Jahr auf Jahresbasis den höchsten Exportüberschuß aller Zeiten erzielen werden, nachdem dieser bereits bis April auf fast 18 Mrd. DM aufgelaufen war. Diese höchst positive reale Entwicklung wird allerdings zu einem großen Teil noch von gegenläufigen Preis- und D-Mark-Abwertungstendenzen verdeckt.

Die sogenannten rechnerischen Standortfaktoren bestimmen unse-

re Wettbewerbsfähigkeit nur teilweise. Daneben dürfen die *immateriellen* Faktoren nicht unterschätzt werden. Es sind dies insbesondere das technologische Niveau, die Qualität der Produkte, das vorhandene Servicenetz, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit der Lieferungen, nicht zuletzt als Folge eines stabilen Sozialsystems und verhältnismäßig weniger Streiks. Niemand kann im Ernst behaupten, daß die Bundesrepublik diesbezüglich zu einem internationalen Schlußlicht geworden wäre. Diejenigen, die unser soziales Netz gerne als „soziale Hängematte“ kritisieren, sprechen zugleich oft von der Notwendigkeit einer guten internationalen Wettbewerbsfähig-

keit. Sie sollten einmal dieses soziale Netz als Garant relativer sozialer Stabilität und damit zugleich als positiven Wettbewerbsfaktor betrachten lernen.

### Ungebrochene Weltmarktposition

Die nach wie vor starke Stellung der Bundesrepublik am Weltmarkt ist Beweis für die gute Qualität des Produktionsstandortes Bundesrepublik. Ich führe einige Kennziffern für unsere starke Weltmarktposition an, die ich einer Veröffentlichung des „Institutes der Deutschen Wirtschaft“ vom Januar 1981 entnommen habe:

- Mit einem Anteil von 10,5 % an den gesamten Weltexporten, der im übrigen sich über die gesamten siebziger Jahre als stabil erwies, lag die Bundesrepublik 1979 knapp hinter den USA (10,9 %) an zweiter Stelle vor Japan (6,3 %). Die Verluste von fünf Anteilsprozentpunkten, die die USA seit Anfang der sechziger Jahre auf diesem Gebiet hinnehmen mußten, haben sich fast zu gleichen Teilen auf eine entsprechende Zunahme bei Japan und der Bundesrepublik verteilt.
- Bei den Weltexporten in die Industrieländer hatte die Bundesrepublik mit einem Anteil von 12,6 % eindeutig die Spitze inne, vor den USA (9,8 %) und Japan (5,3 %).

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### ANALYSE DER STRUKTURELLEN ENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

– Strukturbericht 1980 –

Die vom HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft durchgeführte Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft liegt nunmehr vor. Dieser in der Öffentlichkeit bereits viel diskutierte „HWWA-Strukturbericht 1980“ besteht aus vier Einzelbänden.

- Textband (312 Seiten mit Zusammenfassung)  
ISBN 3-87895-203-1 DM 45,-
  - Materialband 1: Methodische Anmerkungen  
und statistischer Anhang  
ISBN 3-87895-204-X DM 30,-
  - Materialband 2: HWWA-Außenhandelsstrukturdaten  
ISBN 3-87895-205-8 DM 45,-
  - Ergänzungsband: Technologietransfer und deutsche  
Direktinvestitionen im Ausland  
ISBN 3-87895-206-6 DM 40,-
- Bei geschlossener Abnahme aller vier Bände  
(ISBN 3-87895-207-4) beträgt der Gesamtpreis DM 125,-

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H – H A M B U R G

□ Im Industriewaren-Welthandel war die Bundesrepublik im Jahre 1978 (neuere internationale Daten liegen nicht vor) bei immerhin 17 von insgesamt 28 Warengruppen der größte Exporteur in der Welt.

□ Und schließlich konnten wir bei den Exporten in die oft als „Märkte

der Zukunft“ bezeichneten OPEC-Länder unseren Marktanteil beispielsweise in Saudi-Arabien, dem reichsten OPEC-Land, von 1972 bis 1979 immerhin um 3,7 Prozentpunkte erhöhen, während es Japan in derselben Zeit nur auf einen Anstieg von 1,2 Prozentpunkten brachte.

Starke Positionen am Weltmarkt und internationale Wettbewerbsfähigkeit fallen nicht vom Himmel; um sie muß hart gerungen und gearbeitet werden, und am „Produktionsstandort Bundesrepublik“ konnte schon immer nicht nur hart, sondern auch gut gearbeitet werden. Auch das ist ein positiver Standortfaktor.

Wilhelm Scheider

## Die jetzige Krise sollte Anlaß zur Neubestimmung sein!

Leistungsbilanzdefizite, Währungsverfall und steigende Arbeitslosenzahlen machen deutlich, daß die Warnungen früherer Jahre über die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Bundesrepublik nicht bloße Schwarzmalerei waren.

Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie kann nur im internationalen Vergleich gemessen werden, denn die Bundesrepublik ist mehr als andere große Industrieländer vom Welthandel abhängig. Die Exportquote in der Bundesrepublik mit fast 30 % wird von keiner anderen großen Industrienation auch nur annähernd erreicht. In Japan ist die Exportabhängigkeit nur halb so hoch wie bei uns, in den Vereinigten Staaten gar nur ein Drittel.

Nicht nur im Export ist die deutsche Wirtschaft verwundbar, auch auf dem heimischen Markt ist sie höherem Importwettbewerb ausgesetzt als andere große Industrieländer. Die Gesamtimportquote beträgt ebenfalls fast 30 % gegenüber 16 % in Japan und 11 % in USA.

### Abgabenbelastung

Einige wesentliche Faktoren sind für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie besonders nachteilig:

Die Abgabenbelastung, d. h. die Belastung durch Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Brutto-sozialproduktes, lag im Jahre 1979 in der Bundesrepublik mit 39 % bedeutend über der in Japan mit 22 % und den USA mit 30 %. Dabei behindert vor allem die Belastung der Wirtschaft durch die ergebnisunabhängigen Steuern.

Im Zusammenhang mit der Abgabenquote stehen die hohen Lohnnebenkosten, die in vielen Unternehmen 100 % der direkten Lohnkosten ausmachen, teilweise diese sogar überschreiten. Die Lohnnebenkosten sind in der Bundesrepublik etwa doppelt so hoch wie in den Vereinigten Staaten und viermal so hoch wie in Japan. Insbesondere dadurch ergibt sich die Spitzenstellung der Bundesrepublik bei den gesamten Arbeitskosten: Mit ca. 23,- DM pro Stunde waren sie 1980 etwa doppelt so hoch wie in Japan und um ein Drittel höher als in den Vereinigten Staaten.

Nach allen vorhandenen Unterlagen liegen auch die Energiekosten in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich mit an der Spitze. Insbesondere für die Grundstoffindustrie wird dies immer bedeutender, beträgt doch der Energieko-

stenanteil in Prozent des Umsatzes beim Stahl zur Zeit mittlerweile 14 % und in der Chemie um die 12 %. Auch unter diesen Gesichtspunkten sollte die Diskussion um die Kernenergie gesehen werden.

### Reduzierung der Anpassungsfähigkeit

Neben den Faktoren relativer Benachteiligung darf natürlich nicht übersehen werden, daß die Wirtschaft der Bundesrepublik noch immer über wichtige Vorteile verfügt. Dies sind die hohe Qualität der Mitarbeiter, ihr vergleichsweise hohes technisches Können und der bessere soziale Frieden, der sich in niedrigen Ausfallzeiten durch Streiktage ausdrückt und der der deutschen Industrie gerade im Export den Ruf einer großen terminlichen und qualitativen Zuverlässigkeit eingebracht hat. „Sozialer Friede“ ist kein „Geschenk des Himmels“; er ist begründet durch ein fast einmaliges soziales Netz, das durch Gesetzgeber und freiwillige Vereinbarungen der Sozialpartner geknüpft worden ist. So sehr jede Einzelmaßnahme gerechtfertigt sein mag und zu begrüßen ist, so bedeuten diese Regelungen in der Summe eine hohe Kostenbelastung für die Wirtschaft und führen darüber hinaus zu einer

Reduzierung der Anpassungsfähigkeit.

Flexible Anpassung ist unter den heutigen Weltmarktbedingungen jedoch außerordentlich notwendig. Ihre Behinderung stellt das größte Problem für den Standort Bundesrepublik dar.

Die Folgen sind bekannt: Viele Firmen scheuen die Anpassung der Beschäftigtenzahlen an veränderte Bedingungen, weil die hohen Sozialplankosten kaum aufgebracht werden können. Um die Beschäftigung zu großer Kapazitäten aufrechterhalten zu können, müssen Verlustaufträge hereingenommen werden.

Die regionale, innerbetriebliche und berufliche Mobilität von Arbeitskräften wird durch die bestehenden Regelungen noch weiter herabgesetzt.

Die Schwierigkeit, zeitweilig nicht benötigte Arbeitskräfte an den Ar-

beitsmarkt wieder abzugeben, führt bei vielen Unternehmen zu äußerster Zurückhaltung bei Neueinstellungen, selbst wenn diese von den Marktchancen her gerechtfertigt wären. Statt dessen werden an sich unzumutbare Überstunden gefahren; das Geschäft mit Leiharbeitskräften blüht. Begünstigt wird schließlich die Überlegung, Produktionen ins Ausland zu verlagern.

Es ist üblich geworden, solche kritischen Bemerkungen mit dem Vorwurf der „sozialen Demontage“ zu belegen; inzwischen wird jedoch immer deutlicher, daß die Ziele, die mit diesen Regelungen ursprünglich angestrebt wurden, sich heute teilweise ins Gegenteil verkehren.

#### **Notwendige Konsequenzen**

Standortnachteile für die deutsche Wirtschaft können auch aus einer Wirtschafts- und Finanzpolitik resultieren, die nicht immer schnell genug auf veränderte Verhältnisse

im internationalen Raum reagiert. Dies gilt insbesondere dann, wenn Wettbewerber in anderen Ländern durch staatliche Maßnahmen Unterstützung erhalten. Beispiele hierfür sind die Subventionen für Stahl und im Schiffbau sowie Finanzierungshilfen für Anlagenexportgeschäfte.

Wenn die Lebensfähigkeit des Produktionsstandortes Bundesrepublik nicht nachhaltig in Frage gestellt werden soll, müssen rechtzeitig die notwendigen Konsequenzen gezogen werden. In diesem Sinne wären aus der Sicht der deutschen Industrie frühzeitige, harte Gegenreaktionen mit dem Ziel der Beseitigung solcher wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen oft besser als verspätete, durch die Entwicklung schließlich doch erzwungene Notmaßnahmen.

Im nationalen Bereich ist neben dem Appell an die Öffentlichen Hände, der Ausgabenflut Einhalt zu ge-

## **VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

### **NEUERSCHEINUNG**

**Klaus Bolz, Petra Pissulla**

### **DIE ERFAHRUNGEN DEUTSCHER UNTERNEHMEN AUS DER KOOPERATION MIT POLNISCHEN WIRTSCHAFTSORGANISATIONEN**

In der vorliegenden Studie werden die Erfahrungen deutscher Unternehmen aus der Kooperation mit polnischen Wirtschaftsorganisationen detailliert untersucht, indem die Betroffenen selbst zu Wort kommen. Denn die für diese Arbeit notwendigen Informationen waren allein auf dem Wege der direkten Befragung von Firmen zu beschaffen, und nur durch ihre Unterstützung konnte eine sorgfältige Analyse des gegenwärtigen Standes und der Perspektiven der deutsch-polnischen industriellen Kooperation vorgenommen werden.

Großoktav, 174 Seiten, 1981, Preis brosch. DM 39,—

ISBN 3-87895-211-2

**V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G**



bieten, das wichtigste Anliegen, den Anteil der Investitionen an den Staatsausgaben wieder zu erhöhen. Dieser Anteil ist im letzten Jahrzehnt ständig gesunken. Er beträgt heute nur noch ca. 11 % gegenüber 16,5 % im Jahre 1970. Dadurch besteht Gefahr, daß langfristig die Infrastrukturausstattung des Standortes Bundesrepublik Schaden nehmen könnte.

### Gesunkene Eigenkapitalquote

Nicht nur in den Leistungsbilanzdefiziten und einer schwächer gewordenen D-Mark, sondern auch in den Bilanzen der deutschen Unternehmen spiegeln sich die Auswirkungen wider. Mit 1,6 % Nettoum-

satzrendite der Großunternehmen des verarbeitenden Gewerbes im Durchschnitt der letzten Jahre liegt die Bundesrepublik am unteren Ende der Skala der großen Industrienationen. Im Zusammenhang damit ist die Eigenkapitalausstattung deutscher Unternehmen im letzten Jahrzehnt von 35 bis 40 % auf 25 % gesunken. Risikobereitschaft und Investitionsfreudigkeit werden dadurch nicht beflügelt. Innovation und Investitionen sind zur Anpassung an veränderte Umweltbedingungen aber dringend erforderlich. Nur sind sie nicht durch ständige Appelle zu erreichen, sondern am besten durch ein wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Umfeld,

das auch längerfristig die Planung positiver Unternehmensergebnisse möglich macht.

Zurück zum Ausgangspunkt: Die Verschlechterung der Wechselkursrelation der D-Mark gegenüber wichtigen anderen Währungen ist Ausdruck für die Wettbewerbschwäche der deutschen Wirtschaft. In einem System freier Wechselkurse erfolgt so die Anpassung zwar automatisch, allerdings auf die am wenigsten wünschenswerte Weise. Das Ziel muß vielmehr sein, durch Verbesserung der Grundlagen unserer Wettbewerbsfähigkeit den Ausgleich herzustellen. Die jetzige Krise sollte Anlaß zur Neubestimmung sein.

Dieter von Würzen

## Unsere Stärken definieren und ausbauen

Die Frage nach der Qualität des Produktionsstandortes Bundesrepublik sollte nicht dazu führen, daß wir die Standortqualität unseres Landes in einseitiger Schwarzseherei in Frage stellen.

Es ist zwar richtig, daß die Industrien anderer Länder unter Ausnutzung spezifischer struktureller und Standortvorteile beachtliche Erfolge erzielen. Japan und die Schwellenländer drängen auf die Märkte der traditionellen Industrieländer. Wir selber werden uns zunehmend bewußt, welche Anstrengungen nötig sind, um moderne Industrien in einem praktisch rohstofflosen Land und angesichts ständig steigender Energiekosten wettbewerbsfähig zu erhalten. Es ist auch unbestreitbar, daß eine über lange Zeiträume gewachsene, dicht besiedelte Indu-

strieregion wie die Bundesrepublik sich höhere Aufwendungen für den Umweltschutz leisten muß, als dies in anderen Standorten der Fall sein mag. Die hohen Arbeitskosten und die Aufwendungen für unser Sozialsystem mögen aus bestimmten Blickwinkeln ebenfalls drückend erscheinen. Leistungsbilanzdefizit, steigende Fertigwareneinfuhr auch in technologischen Spitzenbereichen, hohe Arbeitslosenzahlen und partielle Investitionsschwäche scheinen ein skeptisches Urteil über die Standortqualität Deutschlands zu bestätigen.

### Richtige Proportionen

Niemand plädiert dafür, unsere Schwierigkeiten und Sorgen zu verharmlosen. Aber ich meine, daß wir die Diskussion über unsere Schwie-

rigkeiten nicht unter dem defaitistischen Motto führen sollten: Es kann alles nur noch schlimmer werden. Es kommt darauf an, die Dinge in den richtigen Proportionen zu sehen. Dann zeichnen sich auch Lösungsmöglichkeiten ab.

Unsere Lohnkosten sind in der Tat hoch. Aber es ist falsch, sie isoliert zu betrachten und ohne Zusammenhang mit der Produktivität und – im internationalen Vergleich – mit den Wechselkursen zu sehen. Nur ein Stichwort: Bei den Lohnstückkosten liegen wir zur Zeit wieder besser als die meisten großen Industrieländer einschließlich USA, Japan und Großbritannien, und für den Umweltschutz geben wir mit 1,4 % des Bruttosozialprodukts sicher nicht mehr aus als etwa die USA oder Japan. Es besteht also

kein Anlaß, über Umweltschutzbelastungen zu klagen, die angeblich unsere Wettbewerbsfähigkeit erdrücken. Allerdings ist zuzugestehen, daß im Bereich umweltschutzbedingter Auflagen für die Industrie manches verbessert werden könnte. Es gibt zuviel unbestimmte Rechtsbegriffe, eine teilweise starke Abwehrhaltung der Bevölkerung gegen notwendige Kompromisse zwischen umwelt- und wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten und zu lange Instanzenwege. Allein die unkalkulierbaren Zeitabläufe schaffen mitunter schwer vertretbare Unsicherheiten für die wirtschaftlich Beteiligten. Hier müssen wir uns um mehr wechselseitiges Verständnis und effizientere Verfahren bemühen.

#### **Preisstabilität**

Ein wichtiger positiver Posten in der Bewertung unserer Standortqualität ist die Preisstabilität. Wir liegen damit praktisch an der Weltspitze. Auch unser Wachstum war in den letzten Jahren, zumindest im Vergleich mit Europa, noch sehr gut. Zu diesen positiven Punkten in der Diskussion um die Standortqualität paßt die jüngste Entwicklung der Warenausfuhr. Die Situation hat sich dort in den letzten Wochen stark gebessert. Dies ist sicher auch ein Hinweis darauf, daß die Unternehmen in Deutschland auch unter schwierigen Bedingungen wettbewerbsfähig sind. Wir haben zudem bemerkenswerte Erfolge bei der Energieeinsparung und -substitution erzielt; andernfalls wäre unsere Ölrechnung noch weit höher gewesen.

Es gibt ein weiteres Element, dem auch in Zukunft größte Bedeutung für die Sicherung unserer Wettbewerbsfähigkeit zukommen wird: Unsere Unternehmen, die Gewerkschaft und auch der Staat waren und sind bereit, sich den Erfordernissen des Strukturwandels im-

mer wieder anzupassen. Wir haben eine ausgewogene Unternehmensstruktur, deren Stärke nicht zuletzt darin besteht, daß sie auf einer Vielzahl von kleineren und mittleren Unternehmen beruht, deren technische und unternehmerische Flexibilität von vitaler Bedeutung für die Bewältigung des Strukturwandels ist. Dem entspricht eine breit gefächerte Palette von Produkten, die sicher ein Vorteil ist, wenn man sie mit der zum Teil sehr einseitigen Ausrichtung einiger unserer Konkurrenten vergleicht.

Unsere Unternehmen liegen mit dem Gesamtaufwand an Forschung und Entwicklung – den sie übrigens überwiegend selbst aufbringen – international an der Spitze. Natürlich gibt es auch hier Schwachstellen: Von 12 000 Unternehmen, die ein deutsches Wirtschaftsmagazin befragte, gab jedes vierte an, daß seine drei Hauptprodukte älter als 20 Jahre sind. Ich glaube, dies ist ein Signal, daß wir etwas tun müssen, um die Risikofähigkeit und die Innovationsfähigkeit unserer Unternehmen zu unterstützen.

#### **Strukturelle Probleme**

Der Industriestandort Bundesrepublik verfügt nach wie vor über eine hochqualifizierte, gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft. Gewiß, es gibt – zum Teil begründete – Sorgen, daß strukturelle Probleme unseres Bildungssystems und eine gewisse Technikfeindlichkeit unserer Jugend – oder ist es Angst vor der Technik? – die Unternehmen vor ernste Nachwuchsprobleme stellen könnten. Aber wir sollten auf der anderen Seite nicht übersehen, daß die Industrie durch gezielte und erfolgreiche Initiativen auf dem besten Weg ist, dieser Gefahr zu begegnen. Wir müssen in Ausbildung, Forschung und Entwicklung und moderne technische Anlagen investieren, Eigeninitiative und Eigen-

verantwortung müssen gestärkt werden, nicht bürokratische Bevormundung und Kontrolle.

Wir sollten auch über das Problem der Investitionsschwäche mit richtigem Augenmaß reden. In drei Bereichen wird mit einem gewissen Recht über Investitionshindernisse geklagt: beim Kraftwerksbau, bei den Kommunikationstechniken und im Wohnungsbau. Hier hat die Bundesregierung einiges getan: Bei den Kraftwerksvorhaben haben wir Teilerrichtungsgenehmigungen gegeben, Voraussetzungen für eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und die Standardisierung der Anlagen geschaffen; bei der Telekommunikation hat jetzt die Post beschlossen, voll in die integrierte Breitbandtechnik einzusteigen, und im Wohnungsbau haben wir mit Staffelmieten und dem Projekt der Erleichterung der Mieterhöhungsverfahren einen Schritt in die richtige Richtung getan.

#### **Angemessene Maßnahmen**

Ich bedauere es, daß in der öffentlichen Diskussion diese richtigen Maßnahmen nicht angemessen gewertet werden. Dies gilt übrigens auch für wichtige Elemente der jüngsten finanzpolitischen Entschlüsse der Bundesregierung. Auch dort werden in der öffentlichen Diskussion – ich frage mich aus welchem Grunde – zu leichtfertig die positiven Wirkungen übergangen, die sich aus den geänderten Bedingungen für private Investitionen bei der degressiven Abschreibung auf bewegliche Wirtschaftsgüter, auf Gebäude und beim Verlustrückgang ergeben können.

Ich wiederhole: Die Diskussion über Standortprobleme, Wettbewerbsfähigkeit und Investitionen muß, wenn sie Lösungen bewirken soll, mit ausreichender Tiefenschärfe geführt werden. Das gilt auch für alle Fragen, die mit der künftigen

Ausgestaltung des sozialen Netzes und der damit verbundenen Kosten zusammenhängen. Es geht nicht primär darum, das Netz zu verkürzen, sondern offensichtlich vorhandene Mißbräuche, die die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten insgesamt unterminieren und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigen, einzu-

dämmen. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erfordert den Einsatz aller erdenklichen Mittel und die Durchsetzung auch ungewöhnlicher Lösungen. Aber es wäre falsch, diese Lösungen vordringlich in der anderen Verteilung vorhandener Arbeit zu sehen. Primär kommt es darauf an, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Es geht mir keineswegs darum, unsere großen konjunkturellen, strukturellen und außenwirtschaftlichen Probleme zu verharmlosen. Sie existieren und sie bergen echte Gefahren. Diese Gefahren überwinden wir nur dann, wenn wir über die Analyse der Schwachstellen hinausgehen, unsere Stärken definieren und sie ausbauen.

Horst Sendler

## Rechtsschutz als Investitionshemmnis?

**E**s dürfte Einigkeit bestehen darüber, daß die Bundesrepublik Deutschland ein wesentlich von der Industrie geprägter Staat ist und bleiben muß. Das schließt ein, daß die Bundesrepublik ihre Attraktivität als Produktionsstandort nicht verlieren darf.

Bei der Podiumsdiskussion, die kürzlich über diese Problematik vom Deutschen Industrie- und Handelstag in Duisburg geführt worden ist, stand Behauptung gegen Behauptung: Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft habe gelitten einerseits; auf der anderen Seite hingegen, die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft seien weltweit etwa gleich, die Standortfaktoren hierzulande zum Teil sogar besser.

Für eine der Rahmenbedingungen, die die Attraktivität der Bundesrepublik Deutschland als Produktionsstandort negativ beeinflussen kann, wird man diese Behauptung bezweifeln müssen: Wir verfügen über ein Rechtsschutzsystem, das in der Welt seinesgleichen sucht. Art. 19 Abs. 4 GG garantiert jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt zu

sein behauptet, den Rechtsweg, also den Weg zu den Gerichten, insbesondere zu den Verwaltungsgerichten. Diese Vorschrift hat unschätzbare Vorzüge; man hat sie als Krönung des Rechtsstaats bezeichnet, und sie ist es in der Tat. Aber wie alles, was große Vorzüge hat, hat sie auch ihre Schattenseiten. Gerade die Industrie bekommt sie immer wieder zu spüren. Nahezu jede Genehmigung einer industriellen oder gewerblichen Anlage, die Umweltbelange berührt – und bei welcher ist dies nicht der Fall? –, wird von Dritten, die in ihren Rechten verletzt zu sein meinen, angefochten. Es dauert jahrelang, bis die Beteiligten wissen, ob eine Genehmigung Bestand hat; und dies, obwohl es sich die Behörden im allgemeinen und mit Recht bei der Erteilung von Genehmigungen von umweltrelevanten Vorhaben nicht leicht machen und solche Genehmigungen meist nur mit gewichtigen Auflagen erteilen. Die jahrelange Ungewißheit hat naturgemäß Folgen für die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft; man muß Verständnis haben, daß sich jemand, der Millionen- oder gar Milliardenbeträge einsetzen soll, schwer tut mit einer

solchen Entscheidung, wenn sein Geld jahrelang blockiert ist und er überdies riskieren muß, daß es möglicherweise am Ende verlorengeht. Immer wieder wird denn auch die Schuld für mancherlei Investitionshemmnisse den Verwaltungsgerichten in die Schuhe geschoben.

### Verantwortung des Gesetzgebers

Vordergründig scheint dieser Vorwurf nicht unberechtigt. Dabei wird freilich verkannt, daß die Gerichte an die Gesetze gebunden sind. Bei deren Auslegung mögen ihnen gelegentlich Fehler unterlaufen, wie Fehler überall vorkommen. Auch ist die Bindung des Richters an die Gesetze nicht zu strikt zu verstehen; die „Bandbreite“ einer möglichen Interpretation ist oft gar nicht so schmal, und innerhalb dieser Bandbreite bestimmt der Richter selbst den Umfang seiner Bindung an das Gesetz. Das wird im allgemeinen aber nur Randzonen betreffen, selten den – sozusagen – Kernbereich der Gesetze. Zwar sind die Gerichte ebenso wie die Exekutive an der Konkretisierung der Gesetze in hohem Maße beteiligt; die Verantwortung für deren Inhalt tragen aber

letztlich die politisch Verantwortlichen, also die Gesetzgeber in Bund und Ländern. Was sie – oft unklar genug, aber eben in der Zielrichtung meist hinreichend deutlich – dem Richter an Vorgaben bereitstellen, darf dieser nicht unterlaufen oder verfälschen; freilich muß sich der Richter hüten, jede vollmundige Phrase oder verbale Übertreibung als strengen Befehl des Gesetzgebers anzusehen; nicht selten muß der Richter dergleichen z. B. mit Hilfe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit korrigieren, so etwa die hypertrophe Forderung im Immissionsschutzgesetz, es müsse „sichergestellt“ sein, daß „schädliche Umwelteinwirkungen . . . nicht hervorgerufen werden können“: beim Wort genommen wäre damit nahezu jede Weiterentwicklung der Technik ausgeschlossen.

### Politische Vorstellungen des Richters

In einer inzwischen abgeklungenen Diskussion ist den Richtern nicht selten angesonnen worden und zum Teil aus ihren eigenen Kreisen als deren Selbstverständnis artikuliert worden, ihre Aufgabe sei es, „Sozialingenieur“, eine Art „Sozialanwalt“ zu sein, als „politischer Richter“ zu wirken, der im Sinne des Fortschritts – was auch immer das sein mag – tätig zu sein habe. Daran ist nur so viel richtig, daß der Richter – neben manch anderem – das im Grundsatz verankerte Sozialstaatsprinzip zu beachten hat, daß er gegenüber den gesellschaftlichen Auswirkungen seiner Tätigkeiten nicht blind sein darf, sondern sie sehr wohl mitbedenken und in Rechnung stellen muß, in diesem Sinn also durchaus politisch sein sollte. Aber er darf nicht selbständig Politik machen, seine eigenen politischen Ideen verwirklichen wollen. Als politisch denkender Mensch darf er – und sollte er – sei-

ne eigenen politischen Vorstellungen haben. Bei seiner rechtsprechenden Tätigkeit, bei der er an die politischen Vorgaben eines anderen, nämlich des Gesetzgebers, gebunden ist, hat er sie „draußen vor der Tür“ zu lassen. Ebenso wenig wie er „Sozialingenieur“ sein darf, darf er sich als eine Art „Industrieingenieur“ oder „Anwalt der Wirtschaft“ verstehen, selbst wenn dies seinen politischen Vorstellungen entsprechen sollte.

Wenn etwa der Gesetzgeber dem Umweltschutz überall oder in bestimmten Bereichen den Vorrang gegenüber den Interessen der gewerblichen Wirtschaft einräumen sollte und er sich dabei im Rahmen der Verfassung hält, dann darf der Richter angesichts dieser ihn bindenden Entscheidung nicht der Ökonomie gegenüber der Ökologie den Vorrang geben, kein – aus seiner politischen Sicht vielleicht erwünschtes – „industriefreundliches“ Recht sprechen.

Für diese Situation des Richters sollte auch der Verständnis haben, dem aus seiner Interessenlage heraus manche Entscheidungen des Gesetzgebers – etwa im Bereich des Immissionsschutzes – übertrieben oder politisch unerwünscht erscheinen mögen. Ebenso muß es freilich der Richter hinnehmen, daß das, was er in Bindung an das Gesetz, so wie er es nach bestem Wissen und Gewissen versteht, als geltendes Recht deklariert, angesichts der oft gegensätzlichen Interessen der verschiedenen Beteiligten nicht bei allen eitel Wohlgefallen auslöst und seine Rechtsfindung immer wieder in Frage gestellt wird.

### Industriefreundlichkeit?

Es ist hier nicht der Ort, näher zu untersuchen, ob die Rechtsprechung zu „industriefreundlichen“ Ergebnissen oder zum Gegenteil geführt hat. Das eine wie das ande-

re läßt sich finden: Zugunsten der Industrie dürfte etwa die grundsätzlich zurückhaltende Tendenz der Rechtsprechung bei der Klagebefugnis für Klagen von Drittbetroffenen zu Buche schlagen, weiter die Zuerkennung einer Klagebefugnis zugunsten von Gewerbebetrieben gegen herannahende Wohnbebauung, ferner die Verpflichtung der Bürger, in vorbelasteten Gemengelagen mehr an Umweltbeeinträchtigungen zu dulden als anderswo. Als nachteilig wirkt sich hingegen die Bestandsschutzrechtsprechung aus, wonach ein Gewerbebetrieb sich jedenfalls nicht auf seinen Bestandsschutz berufen kann, wenn er sich erweitern will. Nimmt man alles in allem, so wird man die Ergebnisse der Rechtsprechung jedenfalls da, wo der – freilich oft langwierige – Prozeß einer Abklärung abgeschlossen ist und eine gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung vorliegt, als einigermaßen ausgewogen bezeichnen dürfen.

### Prozeßdauer

Anders sieht es allerdings da aus, wo es an einer Konsolidierung der Rechtsprechung und damit auch an der nötigen Rechtssicherheit noch fehlt. Das hängt unter anderem damit zusammen, daß trotz allen Bemühens der Richterschaft die Mühlen der Gerechtigkeit zu langsam mahlen. Dies gilt einmal für den einzelnen Prozeß, der sich oft unangemessen in die Länge zieht. Es gilt aber auch für die höchstrichterliche Klärung zahlreicher Fragen in den „neuen“ Rechtsgebieten wie etwa dem Umweltrecht.

Die lange Prozeßdauer hat mancherlei Gründe. Die Überfülle der Instanzen ist sicher einer von ihnen. Es dürfte des Guten zuviel sein, wenn in der Regel zwei Verwaltungsinstanzen (die Erst- und die Widerspruchsbehörde), drei Verwaltungsgerichte (das Verwal-

tungsgericht, das Oberverwaltungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht) und schließlich noch das Bundesverfassungsgericht auch in Bagatellfällen bemüht werden können. Die Überfülle solcher Verfahren verstopft die Gerichte und nimmt ihnen nicht selten Zeit und Kraft für die wirklich gewichtigen und meist schwierigen Sachen. Es gibt viele Prozeßbeteiligte – Bürger wie Behörden –, die mit der Inanspruchnahme der Instanzen weniger ihr Recht oder das, was sie dafür halten, als vielmehr Zeitgewinn suchen – übrigens auch in der gewerblichen Wirtschaft. Wer etwa aufgrund einer nachträglichen Anordnung gemäß § 17 des Bundesmissionsschutzgesetzes umfangreiche Investitionen tätigen müßte, wird zumindest überlegen, ob er nicht mit Hilfe einer verwaltungsgerichtlichen Klage und der damit grundsätzlich verbundenen aufschiebenden Wirkung unter Inanspruchnahme möglichst vieler Instanzen Zeit gewinnen und damit mehr Geld sparen kann, als ihn selbst der verlorene Prozeß kostet.

### Was läßt sich tun?

Man sollte an eine Straffung der Instanzen denken, die dazu führen könnte, daß jedenfalls grundsätzlich nur eine gerichtliche Tatsacheninstanz zur Verfügung steht. Die Masse der Fälle ließe sich beim Verwaltungsgericht erledigen; nur in gewichtigen, insbesondere den grundsätzlich bedeutsamen Fällen sollte durch eine besondere Zulassung der Berufung der Weg zum Oberverwaltungsgericht und schließlich zum Bundesverwaltungsgericht eröffnet werden. Damit würden für die Obergerichte Zeit und Kraft frei für die Bewältigung der Sachen, die wirklich dorthin gehören.

Aber auch zumindest für einen Teil solcher Sachen läßt sich das

Verfahren straffen. So wird neuerdings mit Recht erwogen, ob nicht für bestimmte Materien oder Verfahren – so insbesondere für Großvorhaben der gewerblichen Wirtschaft, vor allem für Atomrechtstreitigkeiten – der Verwaltungsweg bei den Oberverwaltungsgerichten – wie schon seit langem in Flurbereinigungssachen – beginnen, also nur eine Tatsacheninstanz zur Verfügung stehen sollte. Dafür sprechen in der Tat gute Gründe, so neben anderem, daß in Verfahren dieser Art meist dieselben Sachverständigen sich immer wieder in den verschiedenen Instanzen ihr Stelldichein geben und daß erfahrungsgemäß in diesen Sachen besonders gründlich, intensiv und damit zeitaufwendig der Sachverhalt aufgeklärt und verhandelt wird. Ließe sich dies nicht konzentrieren? Der Rechtsschutz brauchte damit nicht verkürzt zu werden. Im Gegenteil: Er würde gewinnen; denn nur ein einigermaßen schnelles Recht kann ein wirklich gutes Recht sein.

Auch sonst hat man sich nicht gescheut, gerade in besonders wichtigen Angelegenheiten grundsätzlich nur eine gerichtliche Instanz in Anspruch zu nehmen. Dies gilt etwa für Normenkontrollverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht gemäß § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung, in denen z. B. über den Bestand oder Nichtbestand eines Bebauungsplans entschieden wird; dies gilt weiter für die nicht häufigen, aber dafür um so gewichtigeren Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern, die vor dem Bundesverwaltungsgericht als einziger und letzter Instanz ausgetragen werden. Die vertiefte Gründlichkeit, die solchen Verfahren von den Gerichten gewidmet wird, ist ein hinreichender und in den erwähnten Verfahrensarten allgemein akzeptierter Ausgleich für das Fehlen mehrerer

Instanzen. Auch in Strafverfahren von besonderer Bedeutung entscheidet nur eine Tatsacheninstanz. Freilich gibt es rechtspolitische Tendenzen, die das ändern wollen. Aber sollte man wirklich Verfahren wie den Majdanek-Prozeß über die volle Distanz durch zwei Tatsacheninstanzen quälen? Oder will man das für manche Großverfahren bei Wirtschaftsstraftaten, deren Vorbereitung in der Staatsanwaltschaft oft bereits mehrere Jahre verschlingt?

Weitere Verfahrensstraffungen für die Verwaltungsprozesse sind denkbar. Ein Schritt in die falsche Richtung wäre es aber, wenn man den Verwaltungsgerichten die immer wieder erwogene Verbandsklage aufbürden und ihnen damit Entscheidungen in Fragen zuschieben würde, wo Rechte des einzelnen Bürgers nicht mehr in Frage stehen, wo also die Entscheidung in der Hand der politisch verantwortlichen Exekutive bleiben sollte.

### Rechtzeitige Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen

Wenn man das Verfahren in dieser Weise straffen würde, dann würde sich vermutlich auch Zeit gewinnen lassen, um grundsätzliche Fragen durch die höchstrichterliche Rechtsprechung schneller zu klären, als dies derzeit möglich ist. Gleichwohl werden insoweit Schwierigkeiten und schwer erträgliche Verzögerungen bleiben. Dies hängt damit zusammen, daß der Gesetzgeber zunehmend mit weitmaschigen Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen arbeitet, dies vor allem im Bereich des technischen Rechts und damit in weiten Bereichen des Umweltsrechts, aber auch des Planungsrechts. Daran wird sich bei realistischer Betrachtungsweise nicht viel ändern lassen. Sicherlich ist zumindest im allgemeinen die Rechtspre-

chung in der Lage, solche Begriffe zu konkretisieren, ihnen gewissermaßen Konturen zu geben. Doch es bedarf meist einer Fülle von Anschauungsmaterial und damit zahlreicher Verfahren, bis eine umfassende Klärung erreicht ist. Das kostet viel Zeit. Die polizeiliche Generalklausel etwa wurde erst im Lauf einer über fünfzigjährigen Rechtsprechung sozusagen kodifizierbar gemacht.

So lange kann man heute nicht warten. Das geht auch deswegen nicht an, weil eine hektische Gesetzgebung – die ihrerseits getrieben wird durch die rasche Entwicklung der Technik und die schnelle Änderung der sonstigen Rahmenbedingungen – die Rechtsprechung nicht zum Ausreifen der Probleme kommen läßt. Beim Wettlauf mit dem Normgeber gleicht die Rechtsprechung oft einer etwas schwerfälligen Dampflokomotive, die vergeblich gegen ein Düsenflugzeug ankämpft. Der Gesetzgeber ist nicht – das wird man gerechterweise ein-

räumen müssen – in der Lage, die Fülle der von ihm gebrauchten und immer wieder neu erfundenen unbestimmten Begriffe sozusagen in meßbare Werte zu „übersetzen“; die Rechtsprechung kann dies in angemessener Frist ebenfalls schwerlich.

Auch hier böten sich Lösungen an. Sie liegen weniger auf verfahrensrechtlichem Gebiet, obwohl auch hier nach dem Gesagten etwas geschehen muß. Vielmehr sollte der Gesetzgeber – wie er dies z. B. im Umweltrecht häufig getan hat – Ermächtigungen zum Erlaß insbesondere von Rechtsversordnungen schaffen. Der untergesetzliche Normgeber in Gestalt der politisch verantwortlichen Exekutive ist nicht nur berechtigt, sondern im Interesse der Vollziehbarkeit der Gesetze häufig auch verpflichtet, von solchen Ermächtigungen Gebrauch zu machen. Den Mut dafür muß die Exekutive mehr als bisher aufbringen und dabei nicht in ihrerseits konkretisierungsbedürftige unbe-

stimmte Begriffe flüchten, sondern sozusagen Nägel mit Köpfen machen. Das aber verlangt klar definierte Begriffe, im Bereich des technischen Rechts meßbare Werte. Die Rechtsprechung wäre dann zu einem erheblichen Teil befreit von dem Zwang, Wertungen vorzunehmen, die über das rein Rechtliche nicht selten hinausgehen und in den politischen Bereich hineinragen. Die Rechtskontrolle – das Messen der untergesetzlichen Norm an der Ermächtigung und die Anwendung im Einzelfall – bliebe bei ihr. Sie könnte wirksamer und schneller sein als derzeit, wenn der untergesetzliche Normgeber die Vorgaben liefern würde, die sie sich im Einzelfall in oft vergeblichem Wettlauf mit der Zeit erst mühsam erarbeiten muß. Auch der Rechtssicherheit wäre gedient und damit einem Anliegen, das jedem am Herzen liegen muß, der die Attraktivität der Bundesrepublik Deutschland als Produktionsstandort erhalten wissen will.

**VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

**NEUERSCHEINUNG**

**Edward Böhm**

**DIE BRENNSTOFFWIRTSCHAFT DER UDSSR**

– Eine Untersuchung über die Entwicklung in den siebziger Jahren –

Mit seiner Analyse der sowjetischen Reserven an Öl, Gas und Kohle, ihrer regionalen Verteilung, der Erschließungsaktivitäten, Produktion, Investitions- und Förderkosten sowie des Energiebedarfs will der Verfasser dieser Arbeit klarmachen, wie problematisch bei dem gegebenen Informationsstand die Beantwortung der Frage ist, ob die Sowjetunion weiter ein bedeutender Energieexporteur sein wird oder aber in absehbarer Zeit gezwungen sein könnte, selbst große Mengen Öl am Weltmarkt zu kaufen.

Großoktav, 172 Seiten, 1981, Preisbrosch. DM 39,—

ISBN 3-87895-210-4

**V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   -   H A M B U R G**