Globalisierung und die Handlungsfähigkeit der Nationen

von

Heiner Flassbeck

(erscheint in „Werden 2000“, Jahrbuch für die deutschen Gewerkschaften)

I. Die Globalisierung: Wer bedroht wen?

Kaum ein Phänomen hat weltweit die Menschen in den letzten zehn Jahren so sehr beschäftigt wie das, was Globalisierung genannt wird. Kein Politiker, der nicht in Sonntagsreden die „neue Herausforderung“ beschwört, kein Journalist, der nicht wüßte, daß nichts so bleibt wie es einmal war. Was ist eigentlich geschehen? Es hat seit dem Fall der Mauer einige neue Wettbewerber aus Osteuropa auf dem Weltmarkt gegeben, die sich schließlich alle als zahnlose Tiger erwiesen haben. Danach hat es eine schwere Krise der „kleinen Tiger“ in Asien gegeben, die zeigte, daß auch dort nur mit Wasser gekocht wird. Derzeit erleben wir den größten Exportboom aller Zeiten in Deutschland, einem Land also, daß nach Meinung der Propheten der Globalisierung längst zum alten Eisen gehört und viel zu verkrustet ist, um den „neuen“ Aufgaben der „neuen“ Welt gewachsen zu sein.

„Globalisierung, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Probleme des Produktionsstandorts“ sind aber nicht nur in Deutschland ein zentraler Gegenstand der wirtschaftspolitischen Debatte. In vielen Ländern hat das Tempo des weltwirtschaftlichen Wandels im vergangenen Jahrzehnt zu Irritationen geführt. So müssen die heftigen Proteste in bei der Eröffnung der neuen WTO–Runde in Seattle Anfang des Jahres

2000 wohl als Ausdruck eines tiefgreifenden Unbehagens hinsichtlich der Auswirkungen einer von demokratischen Staaten nicht mehr kontrollierbaren weltweiten Unternehmenswirtschaft gewertet werden. Viele andere Indikatoren weisen in die gleiche Richtung: US-amerikanische Gewerkschaften beklagen trotz Vollbeschäftigung im eigenen Land den Verlust von Arbeitsplätzen durch die NAFTA und die stagnierenden Einkommen der Industriearbeiter durch Importkonkurrenz aus Entwicklungsländern. In Japan wird die Aushöhlung der industriellen Basis durch die zunehmende Auslagerung von Produktionsstätten in südostasiatische Schwellenländer befürchtet. In Korea, Taiwan und den anderen von der asiatischen Krise betroffenen Staaten registriert man mit Besorgnis den wachsenden Konkurrenzdruck durch die noch ärmeren Entwicklungsländer der Region.

Paradoxerweise breitet sich gerade seit der Asienkrise in den Entwicklungsländern und in den osteuropäischen Transformationsländern die Sorge aus, bei völlig offenen Märkten mit qualitativ hochwertigen Gütern aus den Industrieländern überschwemmt zu werden und in eine Verschuldungsfalle zu geraten. Die Zahlungsbilanzkrisen der noch vor kurzem als „asiatische Tiger“ apostrophierten Länder hat gezeigt, wie labil die Situation eines Landes sein kann, das – nimmt man das ihm zufließenden Kapital zum Maßstab – großes Vertrauen im Ausland genießt.

Nicht nur in den Industrieländern also betrachtet man Chancen und Risiken des wachsenden Handels- und

Kapitalverkehrs mit zunehmender Skepsis, sondern auch in den Entwicklungsländern. Auf beiden Seiten wird befürchtet, daß der zunehmende internationale Wettbewerb zwischen Ländern mit stark unterschiedlichen Löhnen und Sozialleistungen einen Anpassungsdruck zur Folge hat, der die Gesellschaftssysteme überfordert. In den Industrieländern ist folglich jede Einseitigkeit bei der Beschreibung von Bedrohungsszenarien durch die globalisierte Wirtschaft gänzlich unangebracht. In den Augen der Entwicklungsländer wirkt die in den großen und reichen Industrieländern weit verbreitete Angst vor der Globalisierung geradezu grotesk.

II. Deutschland im internationalen Wettbewerb

Die These, die Globalisierung sei ein neues Phänomen und ihre Herausforderungen hätten wir in Deutschland nicht bestanden, ist in einem marktwirtschaftlichen Kontext ohne weiteres zu widerlegen. Die Anforderungen, die die „Globalisierung“ an die deutsche oder die europäische Wirtschaft stellt, sind weder neu noch unbewältigt. Um dies eindeutig zu belegen, bedarf es keiner aufwendigen Beweise. Ein Rückschluß aus dem Verhalten der Devisenmarktteilnehmer und den jüngsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Europa genügt. Wenn es richtig wäre, daß am Ende der 90er Jahre die deutsche Wirtschaft z. B. wegen der Konkurrenz der Niedriglohnländer und trotz des Exportbooms zu hohe Arbeitskosten aufwiese, müßte man zeigen können, daß die deutschen Arbeitskosten unter Berücksichtigung der Produktivitätsentwicklung stärker gestiegen sind als bei der Mehrzahl der Handelspartner und daß nur die Abwertung des Euro uns die Exporterfolge beschert. Das läßt sich empirisch nicht nachwei-

sen. Wichtiger aber noch: Wäre das über längere Zeit der Fall gewesen, hätte es schon vor langer Zeit zu einer ganz anderen Bewertung der D–Mark an den Devisenmärkten führen müssen oder aber, der entscheidende Fehler wäre beim Wechselkurs zu suchen, nicht aber bei den heimischen Arbeitskosten. Die D–Mark hätte dann nämlich konsequent und über längere Zeit abwerten und nicht durchweg aufwerten dürfen.

Hinzu kommt, die Entscheidung, die D–Mark zum Marktkurs bzw. zu einem unveränderten Kurs in die Europäische Währungsunion aufzunehmen, müßte man unter solchen Bedingungen als glatte Fehlentscheidung bezeichnet werden. Beim jetzigen Wechselkurs würde die deutsche Wirtschaft ohne durchgreifenden absoluten Rückgang der Arbeitskosten auf alle Zeit gegenüber den europäischen Partnern zurückfallen und zum Versorgungsfall werden. Das aber ist schlicht falsch, wie der derzeitige Exporterfolg auch gegenüber den europäischen Partnern zeigt. Zudem war die D–Mark der „Anker“ im Europäischen Währungssystem, also die Währung, an deren innerer Härte sich alle anderen ausgerichtet haben. Innere Härte bedeutet jedoch auf längere Sicht nichts anderes als eine relativ geringe Steigerung der Arbeitskosten.

Bleibt logischerweise nur noch der Ausweg, zu behaupten, ganz Europa sei zurückgefallen gegenüber den aufholenden Schwellenländern, und der Euro müsse nun abwerten, um die Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen. Das zu behaupten aber wäre lächerlich im Lichte der Tatsache, daß die meisten Schwellenländer gerade abgewertet haben, um ihrerseits einen in den 90er

Jahren aufgelaufenen Wettbewerbsrückstand gegenüber Europa auszugleichen. Auch die seit einem Jahr zu beobachtende Schwäche des Euro gegenüber dem US–Dollar und dem Yen ist kein Gegenbeweis. Wenn die Schwäche des Euro einherginge mit einer normalen, also sich im Rahmen der Welthandelsexpansion bewegenden Ausfuhrdynamik in Europa, könnte man argumentieren, die Schwäche des Euro gleiche fundamentale Wettbewerbsnachteile Europas aus. Tatsächlich aber gibt es einen Exportboom nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa und ein großes Ungleichgewicht im Außenhandel mit den USA und dem Rest der Welt zu unseren Gunsten. Extrem hohe amerikanische Defizite und europäischen Überschüsse trotz der Einbußen im Gefolge der Asienkrise bestätigen, was alle übrigen Berechnungsweisen ohnehin zeigen: eine klare Unterbewertung des Euro.

III. Was verlangt die Globalisierung?

Globalisierung, selbst wenn sie ein neues Phänomen wäre, könnte von den Wirtschaftssubjekten nur das an Anpassung verlangen, was die Marktwirtschaft schon immer verlangt hat. Der Begriff der Globalisierung beschreibt ja kein substantiell neues Phänomen, sondern nur die Tatsache, daß sich neue Regionen der Welt den gleichen marktwirtschaftlichen Bedingungen stellen, die seit 200 Jahren den Güter- und Kapitaltausch in der westlichen Welt dominieren. Marktwirtschaft verlangt illusionslose Anpassung der Ansprüche an die realen Produktionsmöglichkeiten. Es kann nur verteilt werden, was erwirtschaftet wird. Wer sich an diese Regel hält, macht nichts falsch, ganz gleich, wie viele und wie viele neue Mitbewerber es auf dem Markt gibt.

Ob und wie gut sich eine Gesellschaft an diese Regel gehalten hat, läßt sich auf lange Sicht am besten am Wert der Währung in dieser Gesellschaft ablesen. Nur wer die illusionslose Anpassung an seine eigenen Verhältnisse ohne große Friktionen schafft, kann eine harte Währung im Innern wie nach außen haben. Deutschland war – daran gemessen – in den letzten 30 Jahren das Land in dieser Welt, das am besten die Herausforderungen der Globalisierung bestanden hat. Wer diesen einfachen Test ablehnt, muß behaupten, es sei möglich, daß sich die Devisenmärkte über einen Zeitraum von 30 Jahren sogar in der Richtung der Bewertung der D–Mark geirrt haben, und daß dies ohne Auswirkungen auf die Marktanteile und die Handels- und Leistungsbilanz in Deutschland geblieben ist.

Die Frage, ob das Auftreten der neuen Wettbewerber in Osteuropa und Fernost die Lage fundamental verändert, läßt sich im Lichte dieser Überlegungen ohne weiteres beantworten. Die neuen Mitbewerber, ganz gleich, ob vorher sozialistische Länder oder „nur“ Entwicklungsländer könnten am Markt nur dann besonders erfolgreich sein, wenn sie schon vor dem Eintritt in marktwirtschaftliche Bedingungen für einige Zeit unter ihren Verhältnissen gelebt hätten, die Löhne also weniger stark gestiegen wären als ihre Produktivität. Bei den sozialistischen Ländern war nach allgemeiner Auffassung jedoch gerade das Gegenteil der Fall. Sie hatten jahrzehntelang über ihren Verhältnissen gelebt und haben einen ungeheuren Nachholbedarf nach westlichen Gütern. Bei den vorher abgeschotteten Entwicklungsländern ist das nicht anders. Vom Weltmarkt abgeschottete Länder sind in der Regel gerade nicht wettbewerbsfä-

hig, was wäre sonst der Sinn der Abschottung gewesen? Wenn sie sich schnell dem Weltmarkt öffnen, geraten sie unter Druck der Länder, die schon lange Erfahrung mit den Bedingungen eines offenen Marktes haben und nicht umgekehrt.

IV. Globalisierung und der Wettbewerb von Staaten

Mit der Angst vor der Globalisierung ist die Idee entstanden, nicht nur Unternehmen, sondern auch Staaten stünden im Wettbewerb miteinander, nämlich um den besten Standort für die international agierenden Investoren und um die Verbesserung für die Bedingungen der heimischen exportierenden Unternehmen. Selbst wenn diese Idee richtig wäre, schaffte sie einen unabweisbaren Bedarf für internationales staatliches Handeln, also für internationale Kooperation der Staaten. Schon der Wettbewerb der Unternehmen ist nach allgemeiner Auffassung regelungsbedürftig. Wie könnten und sollten dann Staaten ohne supranationale Regeln Wettbewerb miteinander betreiben?

Doch die Idee selbst ist äußerst problematisch.Offensichtlich ist die Gefahr des Mißbrauchs, das heißt des unlauteren Wettbewerbs, beim Wettbewerb der Staaten noch wesentlich größer als bei Unternehmen. Ein Unternehmen, das seine Preise für ein bestimmtes Produkt drastisch senkt, um seine Mitkonkurrenten aus dem Markt zu verdrängen, setzt sich selbst gewissen Risiken aus. Es muß in anderen Geschäftsfeldern stark genug sein, um die Verluste für eine Zeit tragen zu können, schwächt also seine Position kurzfristig, um langfristig Erfolg haben zu können. Bei Staaten gibt es diesen Fall auch. Verzichtet etwa eine

Regierung auf den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, um die Steuern für Unternehmen international attraktiv zu machen, mag sie kurzfristig erfolgreich sein, auf lange Sicht kann dadurch aber der Standort nachhaltig geschwächt werden.

Staaten verfügen aber über viel weitergehende Mittel als Unternehmen, wenn es darum geht, Arbeitsplätze im Inland zu fördern. Regierungen können die Bevölkerung dazu zwingen oder davon überzeugen, daß es notwendig ist, den eigenen Lebensstandard dauerhaft einzuschränken, um Exporterfolge erzielen zu können. Gelingt das, stehen diese Regierungen in der Regel nicht unter einem raschen Erfolgszwang wie Unternehmen, weil die internationale Mobilität der Bevölkerung aus vielerlei Gründen sehr gering ist. Gelingt es folglich einem Land, seinen Gürtel enger zu schnallen, also weit unter seinen Verhältnissen zu leben, kann es sehr nachhaltig in die internationalen Märkte eingreifen und die Marktergebnisse zu seinen Gunsten manipulieren.

Erstaunlicherweise ist das im Falle staatlicher Subventionen vollkommen unbestritten. Bestritten wird es aber schon im Falle von Steuersenkungen, dem sog. Steuerwettbewerb der Staaten. Noch weniger gesehen wird die Gefahr einer solchen Politik im Falle von Lohndumping, etwa über ein systematisches Zurückbleiben der Lohnzuwächse hinter dem Produktivitätszuwachs. In allen diesen Fällen gleichermaßen dürfen aber die internationalen Rückwirkungen solcher Maßnahmen, und seien sie aus rein nationalen Gründen erwünscht, nicht aus dem Auge verloren werden. Globalisierung heißt eben auch, daß zunehmend die nationalen Grenzen an

Relevanz für jede Art von wirtschaftlichem Handeln verlieren. Also kann auch nationale Politik immer weniger ohne Rücksicht auf andere Nationen durchgesetzt werden, sollen nicht ähnlich oder zuwiderlaufende Reaktionen der anderen provoziert werden.

V. Globalisierung und Nicht-Kooperation?

Insofern geht die immer wieder zu hörende Aussage, internationale Kooperation sei zwar wünschenswert, aber unrealistisch, vollkommen am Problem vorbei. Die wichtige Frage ist nicht, ob Kooperation wünschenswert ist. Entscheidend ist vielmehr, welche Folgen der Wettbewerb der Nationen, also bewußte Nicht-Kooperation, für die internationale Gemeinschaft hat. Führt man sich diese Folgen vor Augen, erübrigt sich die Erörterung der Notwendigkeit von Kooperation weitgehend. Nicht-Kooperation oder gar ein wirtschaftlicher Kampf der Nationen kann auf keinen Fall die Antwort auf die Globalisierung sein.

Die gedankliche Übertragung des einzelwirtschaftlichen Modells des Wettbewerbs zwischen etwa gleichstarken Akteuren auf Staaten leidet unter einer Reihe von Mißverständnissen. Das gravierendste Mißverständnis ist die Gleichsetzung von jeder Art von Kostensenkung mit unternehmerischem Wettbewerb.

Schon die Meinung, der unternehmerische Wettbewerb sei von vornherein immer ertragreich und verbessere die gesamtwirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft, ist nicht ohne weiteres richtig. Wenn ein Unternehmen die Kosten senkt, erhöht es ohne Zweifel seine Wettbewerbsfähigkeit und in der Regel seinen Marktanteil. Doch gilt das, was für ein Unternehmen richtig ist,

auch für die Gesamtheit der Unternehmen? Gibt es nicht Nullsummenspiele, bei denen keiner gewinnen kann?

Betrachten wir einen einfachen Fall. Ein Unternehmen senkt seine Kosten durch den Abbau von sog. Overhead-Kosten, wie etwa den Beiträgen zu wissenschaftlichen und kulturellen Veranstaltungen oder durch die Verminderung von Reiseausgaben und Bewirtungskosten für seine Mitarbeiter. Dieser Abbau von Kosten in einem Unternehmen schlägt sich zwingend in anderen Unternehmen als Verminderung der Einnahmen nieder. Folglich müssen auch diese rationalisieren und solche Overhead-Kosten streichen. Bei einigen Betrieben führt das schließlich zu Entlassungen. Damit sinken auch die Einnahmen der privaten Haushalte und folglich deren Ausgaben für Güter, die natürlich auch von Unternehmen produziert werden. Unterstützt der Staat die Arbeitslosen, steigen seine Ausgaben und die Einnahmen sinken wegen sinkender Steuereinnahmen. Hält er aber sein Defizit durch Ausgabensenkung an anderer Stelle konstant, sinken wiederum die Einnahmen der Unternehmen, denn der Staat oder die privaten Haushalte kaufen weniger.

Die schlichte Kostensenkung eines Unternehmens führt in gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht zu einer Verbesserung der Situation der Unternehmen insgesamt, da die Ausgaben des einen immer die Einnahmen des anderen sind. Diese Art von unternehmerischem Wettbewerb bringt keine Lösung unserer wirtschaftlichen Probleme. Echter unternehmerischer Wettbewerb verläuft ganz anders. Wenn ein Unternehmer eine Idee hat, wie man

die schon vorhandenen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital auf eine effizientere Art und Weise miteinander kombinieren kann, ist er in der Lage, seine Produkte billiger als bisher anzubieten. In diesem Fall ist das Ergebnis ein völlig anderes. Alle in der Volkswirtschaft haben dann wegen der gesunkenen Preise mehr Kaufkraft. Sie fragen folglich entweder mehr Güter des Pionierunternehmens nach, was dazu führt, daß er mehr Güter mit der gleichen Belegschaft produziert, oder sie kaufen mit der freigewordenen Kaufkraft andere Güter, deren Produzenten dann mehr Arbeitskräfte einstellen und damit den nicht mehr benötigten Arbeitern des Pionierunternehmens Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Dieser echte unternehmerische Wettbewerb ist gesamtwirtschaftlich immer positiv zu bewerten, auch wenn er dem Einzelnen Mobilität hinsichtlich seiner Qualifikation sowie des Ortes und der Branche, in der einen Arbeitsplatz findet, abverlangt.

Nun wird gerade in Deutschland allzu häufig das Modell des Wettbewerbs der Unternehmen übertragen auf den Wettbewerb von Nationen. In welcher der beiden Arten von Wettbewerb aber stehen Nationen? Sind Nationen innovativ, haben sie neue Ideen, erfinden sie neue Produktionsverfahren und neue Produkte? Wer würde das von der Mehrzahl der Maßnahmen behaupten wollen, die im Wettbewerb der Nationen ausschlaggebend sind? Steuersenkung beispielsweise, die beliebteste Maßnahme im globalen Wettstreit, ist sicher nicht innovativ, sondern zwingt nur die eine Nation das zu tun, was die andere schon getan hat. Daß dabei weltweit ein besseres Steuersystem herauskommt, kann man behaupten, belegen kann man es sicher nicht. Gewinnen

werden bei einem von Standortüberlegungen getriebenen platten Steuersenkungswettlauf weder die private Wirtschaft noch die Staaten. Überziehen die Regierungen in diesem Kampf der Nationen, dann verlieren sogar alle, weil die Staaten am Ende nicht mehr in der Lage sind, ihre ureigensten Aufgaben in Bildung und Infrastruktur zu erledigen und der Wohlstand aller sinkt.

Das zweite Mißverständnis betrifft die Frage der Reaktion des Mitbewerbers. Unternehmen können sich zum Ziel setzen, ein anderes Unternehmen endgültig vom Markt zu verdrängen, entweder durch Kostensenkung im Sinne von Dumping oder durch unternehmerische Innovation. Setzt sich im letzten Fall ein innovatives Unternehmen durch, ist das Gesamtergebnis sicher positiv. Staaten können aber mit wirtschaftlichen Mitteln andere Staaten nicht verdrängen. Der zunächst unterlegene Staat muß Antworten auf die Herausforderung finden. Das läßt sich derzeit in Asien, bei den sogenannten Tiger-Staaten beobachten. Weil sie im Wettbewerb zurückgefallen sind und hohe Defizite im Außenhandel aufweisen, werten sie ihre Währungen ab und schnallen den Gürtel enger. Die Marktanteilsgewinne der westlichen Länder zu Anfang der 90er Jahre, von denen Deutschland ganz besonders profitierte, waren folglich nur von kurzer Dauer. Hat der unterlegene Staat solche Mittel nicht, muß der überlegene ihn finanziell unterstützen, um seine Güter verkaufen zu können. Auch das haben wir in den 90er Jahren, nämlich im Falle Ostdeutschlands erlebt.

VI. Fazit

Die Globalisierung schränkt die Möglichkeit souveräner Staaten, deren Wirtschaft eine hohe Wettbewerbsfähigkeit aufweist, heute nicht in stärkerem Maße ein als vor 30 oder 40 Jahren. Nur wer glaubt, er müsse vorangehen in einem Wettkampf der Nationen, muß seiner Bevölkerung Opfer „wegen der Globalisierung“ abverlangen und die Rhetorik „der neuen Herausforderung“ pflegen. Er wird am Ende damit aber keinen Erfolg haben. Freihandel auf wettbewerblich organisierten Märkten ist gut und notwendig. Unternehmerischer Wettbewerb um Innovationen ist der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung und damit unseres Wohlstandes. Der neomerkantilistische Ansatz vieler westlicher Staaten aber, deren Politik einseitig auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ausgerichtet ist, muß früher oder später scheitern, weil er mit Neomerkantilismus der anderen Länder beantwortet werden muß. Schaukelt sich eine solche Entwicklung auf, sind Abwertungs- oder Kostensenkungswettläufe, wie sie vor der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre zu beobachten waren, unvermeidlich. Erfolgen die Abwertungs- und Kostensenkungsversuche bei ohnehin schon sehr niedrigen Inflationsraten, sind Deflation und Depression nicht mehr auszuschließen.