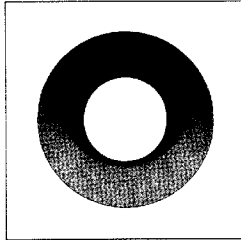




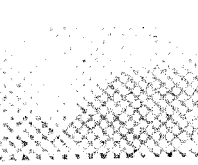
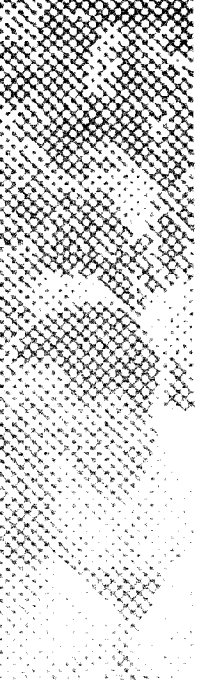
Forschungsinstitut

Abteilung Arbeits-
und Sozialforschung



Globalisierung und
nationale Sozialpolitik

– Zwischenbericht –



C 97 - 03274

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung

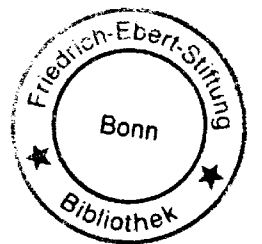
Abteilung Arbeits- und Sozialforschung

Globalisierung und nationale Sozialpolitik

– Zwischenbericht –

Rudolf Dreßler, MdB, Stellv. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, Bonn

Dr. Heiner Flassbeck, Leiter der Abt. Konjunktur, Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung, Berlin



C 97 - 03274

Inhalt

Ursula Mehrländer, Peter König	
Vorbemerkung	5
Rudolf Dreßler, Heiner Flassbeck	
Globalisierung und nationale Sozialpolitik	7
1. Ein neues Zeitalter der Globalisierung?	7
2. Globalisierung ist politisch gewollt	9
3. Die Folgen der Globalisierung im Norden	9
4. Folgen der Globalisierung im Süden	10
5. Sozialdumping des Südens?	10
6. Sozialdumping des Nordens?	11
7. Arbeitsplatzexport durch Kapitalexport?	12
8. Besteuerung des internationalen Devisenhandels?	12
9. Die Ursachen der Arbeitslosigkeit in Europa	12
10. Die Folgen der Arbeitslosigkeit	14

ISBN: 3-86077-634-7

Herausgegeben vom

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung

Abt. Arbeits- und Sozialforschung

D-53170 Bonn

Mai 1996

Vorbemerkung

In der öffentlichen Diskussion der vergangenen Jahre wurde Globalisierung in Deutschland als Bedrohung dargestellt und aus ihr eine Standortkrise abgeleitet: Der Wirtschaftsstandort Deutschland sei im internationalen Vergleich zu teuer, da die Lohnstückkosten in Deutschland zu hoch sind. Eine entscheidende Folge dieser Situation sei die hohe Arbeitslosigkeit und die Verlagerung von Produktionen deutscher Unternehmen ins Ausland. Zwecks Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland müßten nach Ansicht der Vertreter dieser Position die Lohnstückkosten deutlich gesenkt werden. Das bedeutet, daß Lohnzurückhaltung geübt und die Lohnnebenkosten abgesenkt werden müssen. Letztere enthalten den Arbeitgeberanteil, der an die Systeme der sozialen Sicherung abgeführt wird. Um eine Absenkung dieser Ausgaben vorzunehmen, wurden bereits deutliche Einschnitte in das soziale Netz durchgeführt.

Darüber hinaus wird die Position vertreten, auf internationaler Ebene sanktionsfähige Sozialstandards einzuführen. Befürworter dieser Strategie gehen davon aus, daß insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländern ihre Lohn- und Lohnnebenkosten „künstlich“ niedrig halten und nur dadurch auf dem deutschen Markt und denen anderer Länder der Europäischen Union billiger anbieten können als die hier ansässigen Unternehmen. Die sog. Niedriglohnländer sollten verbindlich angehalten werden, ihre Sozialstandards anzuheben, da die Preise ihrer Produkte nur durch massive Verstöße gegen Menschenrechte zustandekommen: Z.B. durch Verbot von Gewerkschaften, Kinderarbeit, Diskriminierung von Minderheiten, menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen und Gefährdung des Gesundheitsschutzes. Im Falle der Nichteinhaltung international verbindlicher Sozialstandards sollen Handelssanktionen erfolgen.

Gegen diese Position wurden in Deutschland immer mehr Stimmen laut, nicht nur aus der Politik, sondern auch aus Teilen der Wirtschaft: Zwar müßten die Systeme der sozialen Sicherung den veränderten Herausforderungen an die deutsche Wirtschaft angepaßt werden, aber Deutschland befände sich nicht durchgängig in einer Standortkrise. Außerdem könnten Handlungssanktionen erhebliche Nachteile für den internationalen Warenaustausch und Kapitalverkehr haben, sowohl für die Industrie- als auch die Entwicklungs- und Schwellenländer. Menschenrechtsverletzungen sollten nicht hingenommen werden. Die Wahrung dieser Rechte sollte in den Zuständigkeitsbereich der Vereinten Nationen bzw. der Internationalen Arbeitsorganisationen fallen. Darüber hinaus wurde kritisiert, daß die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht auf die Höhe der Lohnstückkosten zurückzuführen sei, sondern auf eine verfehlte Geld- und Fiskalpolitik in den Ländern der Europäischen Union.

Die herausragende Bedeutung dieses Themas hat die Friedrich-Ebert-Stiftung bewogen, diese Positionen zu prüfen, da aus den jeweiligen Standpunkten unterschiedliche wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen mit erheblicher Tragweite für die kommenden Jahre resultieren.

Im Rahmen des Projektes „Globalisierung und nationale Sozialpolitik“ der Abteilung Arbeits- und Sozialforschung der Friedrich-Ebert-Stiftung fanden mehrere vorbereitende Gespräche mit Repräsentanten deutscher Großunternehmen, Klein- und Mittelbetrieben sowie Wirtschaftswissenschaftlern statt. Ihnen schlossen sich eine Vielzahl von Gesprächen mit Vertretern internationaler Organisationen an: bei der Welthandelsorganisation, bei der Internationalen Arbeitsorganisation, der Weltbank, dem Weltwährungsfond, den Vereinten Nationen sowie Vertretern aus Entwicklungsländern.

Der vorliegende Bericht gibt die Zwischenergebnisse des Projektes wieder. In diesem Projekt waren für die Friedrich-Ebert-Stiftung auch externe Berater tätig. Hierzu gehören auch die beiden Autoren des Berichtes, Rudolf Dreßler, MdB, stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, und Dr. Heiner Flassbeck, Leiter der Abteilung Konjunktur, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Wir danken ihnen für ihre Tätigkeit und die Erstellung des Zwischenberichtes. Das 1996 begonnene Projekt wird im Jahre 1997 fortgesetzt und in einem Abschlußbericht dokumentiert.

Dr. Ursula Mehrländer
Abteilungsleiterin

Peter König

Globalisierung und nationale Sozialpolitik

„Internationale Wettbewerbsfähigkeit“ und „Probleme des Standorts“ sind nicht nur hierzulande Gegenstand wirtschaftspolitischer Debatten. US-amerikanische Gewerkschaften beklagen den Verlust von 400.000 Arbeitsplätzen durch die NAFTA und die stagnierenden Einkommen der Industriearbeiter durch Importkonkurrenz aus Entwicklungsländern. In Frankreich, den Niederlanden und Schweden sieht man einen Arbeitsplatzabbau durch ausländische Direktinvestitionen. In Japan wird die Aushöhlung der industriellen Basis durch die zunehmende Auslagerung von Produktionsstätten in südostasiatische Schwellenländer befürchtet. Selbst in Korea und Taiwan sieht man sich wachsendem Konkurrenzdruck durch die aufstrebenden Entwicklungsländer der Region ausgesetzt. Auf der anderen Seite gibt es in vielen Entwicklungsländern und den osteuropäischen Transformationsländern die Befürchtung, bei völlig offenen Märkten mit qualitativ hochwertigen Gütern aus den Industrieländern überschwemmt zu werden und erneut – wie in den achtziger Jahren – in eine Verschuldungskrise zu geraten. Schließlich sehen sich viele Entwicklungsländer in Afrika und Lateinamerika als Opfer einer Marginalisierung, da sie kaum von den zunehmenden weltwirtschaftlichen Handels- und Kapitalströmen erfaßt werden. Nicht nur in den Industrieländern, dem „Norden“ betrachtet man also den wachsenden Handels- und Kapitalverkehr mit den Entwicklungs- und den Transformationsländern mit großer Besorgnis. Auf beiden Seiten wird befürchtet, daß der zunehmende internationale Wettbewerb zwischen Ländern mit stark unterschiedlichen Löhnen und Sozialsystemen einen wachsenden Anpassungsdruck zur Folge hat.

1. Ein neues Zeitalter der Globalisierung?

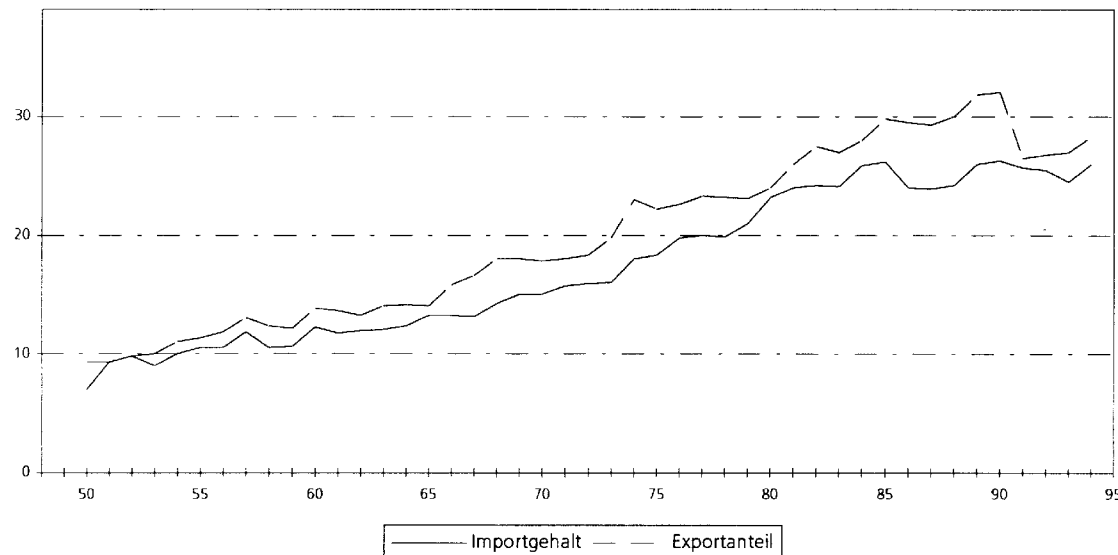
Als „Globalisierung“ bezeichnet man üblicherweise die wachsende wirtschaftliche Verflechtung der Nationalstaaten durch den Handel mit Waren und Dienstleistungen und die Wanderung von Kapital, Technologie und Arbeit. Der internationale Handel war seit dem Ende der vierziger Jahre die treibende Kraft der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den Industrieländern. Hiermit einher ging ein stetig steigender Offenheitsgrad der meisten Volkswirtschaften. Insbesondere die westeuropäischen Länder und die USA haben sich beim Handel mit Industriegütern globalisiert. Das Gewicht des weltmarktintegrierten Sektors hat lange Zeit in allen industrialisierten Volkswirtschaften zugenommen. Das dürfte sich fortsetzen. Bisher weitgehend geschlossene nationale Märkte werden aufgebrochen und dem weltweiten Wettbewerb ausgesetzt. Derzeit sind hiervon besonders die staatlich geschützten Monopolunternehmen in der Nachrichtenübermittlung, dem Verkehr und der Energiewirtschaft betroffen. Auch Banken, Versicherungen und andere private Dienstleistungen werden sich künftig stärker dem internationalen Wettbewerb stellen müssen.

Zwei Entwicklungen haben in den letzten Jahren die wirtschaftliche und politische Bedeutung der Globalisierung verstärkt: der Zusammenbruch des kommunistischen Macht-systems und die zunehmende Ausrichtung der Entwicklungsländer in der Asien-Pazifik-Region und in Lateinamerika am westlichen Wirtschafts- und Demokratiemodell. Das hat allerdings noch nicht zu einer generellen Beschleunigung des Handels geführt. Für Deutschland ist sogar eine zeitweilige De-Globalisierung der Handelsverflechtung zu beobachten. Seit Mitte der achtziger Jahre hat sich der Trend zur Öffnung der deutschen Wirtschaft abgeschwächt, und im Zuge der Vereinigung nahm ihr Offenheitsgrad zeitweilig sogar ab (vgl. Abbildung).

Die Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte, der rasche Fortschritt in der Nachrichtentechnik, die Einführung neuer Finanzinstrumente und der zunehmende Finanzierungsbedarf von Schwellen- und Entwicklungsländern haben zu einem außergewöhnlich raschen Wachstum des weltweiten Kapitalhandels geführt. Börsenkurse und langfristige Zinssätze werden in immer stärkerem Umfang durch internationale Kapitalbewegungen bestimmt, die ein nicht zu unterschätzendes spekulatives Moment enthalten. Hierdurch sinkt die Effektivität, mit der die nationale Geld- und Fiskalpolitik gesamtwirtschaftliche Prozesse steuern kann.

Der Offenheitsgrad der deutschen Wirtschaft 1950–1994

(Exportanteil der Warenproduktion und der Importgehalt des inländischen Warenangebots; in %)



Ab 1991 Gesamtdeutschland. Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des DIW.

Seit den sechziger Jahren haben ausländische Direktinvestitionen an Bedeutung für die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Industrieländern gewonnen. In den achtziger Jahren sind sie wesentlich rascher gewachsen als der Welthandel und die Inlandsinvestitionen. Mit einem Anteil von kaum mehr als 3% an der inländischen Sachkapitalbildung der OECD-Länder haben ausländische Direktinvestitionen aber nach wie vor eine wesentlich geringere Bedeutung als der internationale Handel.

Es gibt keinen globalen Arbeitsmarkt. Die Arbeitsmärkte der meisten Nationalstaaten werden durch eine restriktive Einwanderungspolitik reguliert. Gegenwärtig liegt der Anteil der im Ausland geborenen Einwohner an der Gesamtbevölkerung nur in drei der führenden OECD-Länder bei mehr als 10%. Allerdings nahm dieser Anteil in den meisten Ländern in den letzten Jahrzehnten zu. Ob und inwieweit internationale Migrationsströme eine raschere Annäherung der weltweiten Lohnniveaus bei einfachen Tätigkeiten zur Folge haben werden als bei einem reinen Warenaustausch, ist eine offene Frage. Jedenfalls besteht für die entwickelten Länder wenig Anreiz, ihre Arbeitsmärkte zu öffnen, auch wenn es ihnen immer schwerer fällt, die Einwanderungsströme zu kontrollieren.

2. Globalisierung ist politisch gewollt

Globalisierung ist nicht alleine das Ergebnis des technischen Fortschritts und des internationalen Wettbewerbs, sie ist auch politisch gewollt: Die wirtschaftliche und politische Öffnung einer zunehmenden Anzahl von Ländern, multilateral im Rahmen des GATT und der WTO, regional innerhalb der Europäischen Union und unilateral in Osteuropa, China, Südostasien und Lateinamerika hat den grenzüberschreitenden Fluß von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Technologie stark erleichtert. Die zunehmende Öffnung der nationalen Volkswirtschaften durch den Abbau von staatlichen Beschränkungen auf den Handels- und Kapitalverkehr war von der Überzeugung getragen, daß eine offene Weltwirtschaft den Wohlstand aller beteiligten Länder erhöht. Hinzu kommt, daß das Entwicklungsmodell, was den weniger entwickelten Ländern mit direkter westlicher Hilfe den Übergang zu einem sich selbst tragenden Aufholprozeß erleichtern will, die Erwartungen enttäuscht hat. Abgesehen hiervon haben die Industrieländer nicht annähernd ihre selbstgesetzten Hilfsziele (0,7% des Bruttosozialprodukts) erreicht.

3. Die Folgen der Globalisierung im Norden

Nach allen vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen ist die weitverbreitete Vorstellung, der Norden sei durch den Konkurrenzdruck des Südens gezwungen, seine Produktivität stärker zu steigern und gleichzeitig seine Kosten zu senken, in dieser pauschalen Form unzutreffend. Ebenso wenig zu halten ist die Vorstellung, wegen des zunehmenden Konkurrenzdrucks habe sich die Arbeitslosigkeit im Norden verhärtet. Zwar geraten im Zuge des weltwirtschaftlichen Strukturwandels die arbeitsintensiven Branchen unter Konkurrenzdruck, doch entstehen in den humankapital- und technologieintensiven Branchen neue Absatzchancen. Beispielsweise konnte Deutschland im Handel mit Südostasien seine Exporte von Erzeugnissen des Maschinenbaus, des Straßenfahrzeugbaus, der Elektro- und der Nachrichtentechnik besonders stark steigern. Die Industrieländer insgesamt verzeichnen gegenüber den Entwicklungsländern hohe – und zuletzt sogar steigende – Exportüberschüsse gerade im Bereich der hochwertigen Industriegüter. Das spricht eher für den Export von Arbeitslosigkeit denn von Arbeit.

Im Gefolge der zunehmenden weltweiten Arbeitsteilung sinkt allerdings die Nachfrage nach niedrig qualifizierter industrieller Arbeitskraft im Norden, während sie im Süden zunimmt. Je größer das Gewicht der Entwicklungs- und Schwellenländer am Welthandel wird, desto stärker werden industrielle Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen in den Industrieländern verloren gehen. Diesem Strukturwandel müssen sich die Industrieländer stellen, wenn sie die Vorteile des Handels genießen wollen. Er ist aber keine Hauptursache für die zunehmende Arbeitslosigkeit in Westeuropa und die zunehmende Einkommensungleichheit in Nordamerika.

Im Zuge des Strukturwandels fallen natürlich Arbeitsplätze in bestimmten Regionen und Branchen weg, während in anderen Regionen und Branchen neue entstehen; damit steigt die Arbeitslosigkeit in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten, während sie in anderen abnimmt. Das war immer so. In Zeiten eines schwachen Wachstums und einer hohen Arbeitslosigkeit werden diese Kosten des Strukturwandels allerdings höher gewichtet als bei großer wirtschaftlicher Dynamik. Damit entsteht für die Wirtschaftspolitik größerer Druck, Arbeitsplätze in bestimmten Regionen und Branchen zu erhalten. Politiker folgen diesem Druck, weil es um ihre eigene politische Basis geht. Langfristig kann man hierdurch aber nichts erreichen. Es werden lediglich immer mehr Steuergelder für Subventionen gebunden. Entscheidend ist letztlich, wie erfolgreich die Wirtschaftspolitik

bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Inland ist. Insbesondere für Europa insgesamt – mit seinem geringen Außenhandelsanteil – kann es dabei nicht vorwiegend um die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nach außen gehen. Notwendig ist vielmehr, von der Geld- und Finanzpolitik auf der einen Seite sowie der Lohnpolitik auf der anderen die Voraussetzungen für eine dynamische Investitionstätigkeit zu schaffen. Notwendig ist darüber hinaus, frühzeitig die Folgen des Strukturwandels im allgemeinen abzuschätzen, Problembranchen und -regionen zu identifizieren und die Ansiedlung neuer Branchen, insbesondere des Dienstleistungssektors, zu fördern. Auch müssen Anreize für eine größere intersektorale und interregionale Mobilität der Arbeitnehmer gegeben werden. Notwendig ist folglich eine *positive* Anpassungspolitik, die den Strukturwandel unterstützt und sozial abfedert, statt ihn zu bremsen.

4. Folgen der Globalisierung im Süden

Die Wirtschaftskraft des Südens ist deutlich niedriger als diejenige des Nordens. Der wirtschaftliche Austausch zwischen dem Norden und dem Süden ist für den Süden daher von wesentlich größerer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Im Süden sind 11% aller Erwerbstätigen für den Export in den Norden tätig, im Norden hingegen nur 6% für den Export in den Süden. 10% des gesamten Kapitalstocks des Südens ist aus Mitteln des Nordens finanziert worden; dies entspricht nur 2% seines Vermögens. Der Norden trägt daher eine besondere Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung des Südens: Durch offene Märkte und unbeschränkten Kapitalverkehr erleichtert er die exportgetragene Industrialisierung der aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländer und ermöglicht dort die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen und steigenden Einkommen. Für den Süden ist der unbehinderte Zugang zu den Märkten des Nordens von wesentlich größerer Bedeutung als dessen Entwicklungshilfe („trade, not aid“).

Die Förderung des Wirtschaftswachstums im Süden ist nicht nur aus entwicklungs-, sondern auch aus stabilitätspolitischen Gründen notwendig. Der politische Einfluß der bevölkerungsreichen Entwicklungsländer wird in den nächsten Jahrzehnten deutlich zunehmen. Nach westlichen Schätzungen werden bis zum Jahr 2000 bereits drei Dutzend von ihnen Massenvernichtungswaffen besitzen. Die überwiegend Mehrzahl dieser Länder verfügt, bedingt durch das rasche Bevölkerungswachstum, über eine sehr junge Bevölkerung. Wenn es nicht gelingt, die Voraussetzungen für angemessene Beschäftigung und steigende Einkommen dieser Menschen zu schaffen, kann sich aus dem Problem der großen weltweiten Einkommensunterschiede ein nicht zu unterschätzender sozialer und politischer Sprengsatz entwickeln.

5. Sozialdumping des Südens?

Das niedrige Lohn- und Sozialleistungsniveau des Südens ist Voraussetzung für dessen internationale Wettbewerbsfähigkeit in arbeitsintensiven Branchen. Es ist unmittelbar Reflex des im Vergleich zum Norden wesentlich niedrigeren wirtschaftlichen Entwicklungs- und damit Produktivitätsniveaus. Oftmals wird das geringe Lohn- und Sozialleistungsniveau aber mit anderen Faktoren erklärt. Genannt werden etwa das Verbot gewerkschaftlicher Betätigung und Arbeitsformen sowie die Nichterfüllung von Mindestanforderungen an den Schutz der Gesundheit und der menschlichen Würde. Dies betrifft insbesondere die Kinderarbeit. In den Industrieländern wird daher vielfach gefordert, daß die Entwicklungsländer bestimmte Sozialstandards einhalten und daß dies von seiten der Industrieländer über Handelssanktionen durchgesetzt wird.

Das Verbot von Kinderarbeit sowie die Koalitions- und Vereinigungsfreiheit sind grundlegende Menschenrechte, die in der Charta der Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation verbrieft sind. Der Norden sollte sich dafür einsetzen, daß diese Menschenrechte in allen Entwicklungsländern verwirklicht werden, indem er beispielsweise Militärdiktaturen die politische Unterstützung entzieht, die Vergabe von Entwicklungshilfe an soziale Standards knüpft und diese direkt zur Bekämpfung der Armut einsetzt. Der Weg über Handelssanktionen ist jedoch der falsche, denn diese drohen, als trojanisches Pferd für den Protektionismus des Nordens mißbraucht zu werden. Nicht zufällig wurden die Forderungen nach Handelssanktionen gegen „Sozialdumping“ erst laut, als der Süden im Zuge seines Industrialisierungsprozesses zunehmend arbeitsintensive Industriegüter in den Norden exportierte. Als der Export des Südens noch weitgehend aus Rohstoffen und landwirtschaftlichen Produkten bestand, fanden die Arbeitsbedingungen in den Bergwerken und Plantagen des Südens, die durchweg schlechter waren als in der Exportindustrie der aufstrebenden Schwellenländer, nur wenig Aufmerksamkeit im Norden.

Im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses des Südens gegenüber dem Norden werden nicht nur dessen Löhne steigen, sondern auch dessen Sozialstandards. Die Industrialisierung und die hiermit einhergehende Urbanisierung schafft neue Formen wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit, da sie dazu beiträgt, die traditionellen Familienstrukturen aufzulösen. Damit entsteht auch im Süden die Notwendigkeit, umfassende soziale Sicherungssysteme (Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Unfallversicherung) zu schaffen. Dies ist bereits in vielen Schwellenländern zu beobachten. Zudem hat sich gezeigt, daß Länder, die eine Verbesserung der Lebensstandards der breiten Bevölkerung durch eine restriktive Arbeits- und Sozialpolitik verzögern, nur zeitweilige Wettbewerbsvorteile erzielen konnten. Im Zuge der Demokratisierung sind später dann, wie in Südkorea zum Ende der achtziger Jahre, starke Reallohnsteigerungen unvermeidbar. Diese setzen die Wirtschaft unter einen erheblichen Anpassungszwang, der durch frühzeitige Lohnerhöhungen hätte abgemildert werden können.

6. Sozialdumping des Nordens?

Ein „Sozialdumping“ des Nordens zur Stärkung seiner eigenen Wettbewerbsfähigkeit ist nicht nur unnötig, sondern auch kontraproduktiv. Es ist unnötig, weil es gar kein Wettbewerbsproblem des Nordens gibt. Zudem würde das Weltwährungssystem es nicht erlauben, daß der Norden seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Süden durch eine Senkung der Lohn- und Sozialkosten noch weiter verbessert. Denn dies hätte eine noch niedrigere Inflationsrate zur Folge, was eine Aufwertung der Währungen nach sich zöge. Dies würde den Wettbewerbsvorteil rasch wieder zunichte machen. Die Erfahrung der besonders stabilitätsbewußten Länder (Deutschland, Japan) zeigt, daß diese sogar unter einer „überschießenden Aufwertung“ zu leiden haben, mit hohen Anpassungskosten für die heimische Exportindustrie. Zudem gefährdet ein „Sozialdumping“ des Nordens seine soziale Stabilität. Ohne soziale Stabilität kann auf Dauer jedoch keine offene Außenwirtschaftsordnung aufrechterhalten werden. Damit birgt ein „Sozialdumping“ des Nordens die Gefahr, die Voraussetzungen für die internationale Arbeitsteilung zu untergraben. Dies wäre die schlechteste aller verfügbaren Optionen.

7. Arbeitsplatzexport durch Kapitalexport?

Die Industrieländer sind im Handel mit den Entwicklungsländern Nettoexporteure: Sie verkaufen mehr in den Süden, als sie von dort beziehen. Dieser Exportüberschuß ist Ausdruck ihrer wirtschaftlichen Stärke; ihm entspricht *spiegelbildlich* ein Nettokapitalexport, der es den Entwicklungsländern erlaubt, ihren Importüberschuß gegenüber dem Norden zu finanzieren. Neben der öffentlichen Entwicklungshilfe und privaten Krediten sind selbstverständlich auch Direktinvestitionen Teil des Kapitalexports. Mit der Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte und der Öffnung vieler Länder des Südens wird der private Kapitaltransfer zur Finanzierung des „Importhungers“ der aufstrebenden Länder noch weiter an Bedeutung gewinnen. Direktinvestitionen des Nordens in den Süden dienen neben der Erschließung von Märkten und Rohstoffvorkommen natürlich auch der Verlagerung von arbeitsintensiven Produktionsverfahren. Indes ist dies wiederum nur eine Variante des allgemeinen Strukturwandels; während früher ganze Branchen dem ausländischen Konkurrenzdruck zum Opfer fielen, sind es heute oftmals nur einzelne Fertigungsstätten. Arbeitsplätze im Bereich der Unternehmensleitung bleiben hingegen dem Norden erhalten.

8. Besteuerung des internationalen Devisenhandels?

Vielfach wird vorgeschlagen, den internationalen Devisenverkehr mit einer geringfügigen Umsatzsteuer zu belegen. Von dieser „Tobin tax“ verspricht man sich eine Dämpfung der spekulativ bedingten Wechselkursschwankungen, da sich eine solche Steuer bei häufigen Devisentransaktionen kumuliert. Von seiten einiger internationaler Organisationen verspricht man sich darüber hinaus eine Mobilisierung von mehreren hundert Milliarden Dollar Steuereinnahmen für die Finanzierung von Entwicklungshilfe. Die Idee einer Begrenzung der Wechselkursschwankungen ist richtig, eine Umsatzsteuer auf den internationalen Devisenverkehr ist jedoch der falsche Weg. Sie setzt eine weltweite Vereinbarung voraus, der sich alle führenden Finanzplätze widersetzen würden. Zudem erhöht eine derartige Steuer lediglich die Hemmschwelle für kleinere Spekulationen; bei massiven Spekulationen gegen Währungen, wie etwa gegen das britische Pfund oder gegen den mexikanischen Peso, ist sie wirkungslos. Von zentraler Bedeutung für eine Milderung der Wechselkursschwankungen ist eine verstärkte internationale Koordination der Industrieländer im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik, die es den internationalen Anlegern erschwert, aus den Inkonsistenzen der nationalen Wirtschaftspolitiken Kapital zu schlagen.

9. Die Ursachen der Arbeitslosigkeit in Europa

Die Arbeitsmarktentwicklung ist auf beiden Seiten des Atlantiks unbefriedigend: Während in Westeuropa zu wenige neue Arbeitsplätze geschaffen werden, sind es in Nordamerika zu wenige gut bezahlte Jobs. Während es in Westeuropa überdurchschnittlich viele Langzeitarbeitslose gibt, sind in Nordamerika viele Arbeitssuchende gezwungen, unfreiwillige Teilzeitarbeit anzunehmen.

Die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland ist nicht Ausdruck einer Standort-, sondern einer Wachstumsschwäche. Wäre sie Ausdruck einer Standortschwäche, bliebe aus Sicht der Vertreter der „Standortdebatte“ unerklärlich, warum der Westen Deutschlands bis Anfang der neunziger Jahre eine im internationalen Vergleich weit unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote hatte, die in etwa derjenigen der USA entsprach. Auch bliebe

unerklärlich, warum Gesamtdeutschland trotz des vereinigungsbedingten Anstiegs der Arbeitslosenquote immer noch besser abschneidet als Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und viele kleine westeuropäische Länder.

Die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit sind weder die steigende Globalisierung noch zunehmende „Rigiditäten“ der westeuropäischen Volkswirtschaften. Die Globalisierung nahm in den letzten Jahrzehnten *stetig* zu; hieran hat auch die Öffnung Osteuropas nichts geändert. Folglich kann sie den *sprunghaften* Anstieg der westeuropäischen Arbeitslosigkeit in Folge der beiden Ölpreisschocks und der letzten Rezession nicht erklären. Die „Rigiditäten“ in den westeuropäischen Ländern wurden seit Anfang der achtziger Jahre durchweg vermindert, zuletzt im Gefolge der Einführung des Binnenmarktes im Jahr 1993, des vermutlich größten Deregulierungsprogramms der letzten Jahrzehnte. Zwar spielt der Staat in Westeuropa nach wie vor eine größere Rolle als in den USA. Gleichwohl: Die *abnehmenden* „Rigiditäten“ passen nicht zu einem *steigenden* Niveau der Arbeitslosigkeit.

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit in Europa liegen woanders. Während der achtziger Jahre verfolgten alle westeuropäischen Länder – mehr oder weniger ausgeprägt – eine Politik des knappen Geldes, der Konsolidierung der Haushalte, der steuerlichen Entlastung der Gewinne und der Deregulierung von Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten. Unter dem Druck der hohen Arbeitslosigkeit mäßigten die Gewerkschaften ihre Lohnforderungen, besonders ausgeprägt in Deutschland. In Folge dieser Entwicklungen haben sich zwar die Sachkapitalrenditen in ganz Europa stark verbessert. Doch die Arbeitsmarktentwicklung blieb hinter den Erwartungen zurück. Schließlich hat die Rezession Anfang der neunziger Jahre alle angebotsseitigen Anstrengungen zur Senkung der Arbeitslosigkeit wieder zunichte gemacht. Jetzt droht sich die Entwicklung der achtziger Jahre zu wiederholen: Hohe Realzinsen bremsen die Investitionen und vergrößern den Schuldendienst der öffentlichen Haushalte. Die steigende Massenarbeitslosigkeit führt über mehr Sozialausgaben und Steuerausfälle zu einem weiteren Anstieg der Staatsverschuldung. Die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung werden europaweit verstärkt und ersticken jeden Aufschwung im Keim. Die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften dämpft zwar den Preisanstieg, trägt aber bei restriktiver Geld- und Fiskalpolitik nicht wirksam zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit bei.

Die europäische Arbeitslosigkeit kann nicht abgebaut werden, wenn die Wirtschaftspolitik nur auf der Angebotsseite ansetzt und die Geldpolitik nur – häufig ohne Koordination mit der übrigen Wirtschaftspolitik – auf die Erhaltung der Preisstabilität ausgerichtet ist. Um es an der gegenwärtigen Lage zu illustrieren: Es werden Jahr für Jahr im Inland hohe Ersparnisse gebildet, aber niemand ist bereit, sich zu verschulden: Die privaten Haushalte nicht, weil sie keine günstigen Einkommensperspektiven haben, die Unternehmen nicht, weil die Nachfrageerwartungen schlecht und die Realzinsen noch immer hoch sind, der Staat nicht, weil er europaweit versucht, die laufenden Defizite im Zuge der Anpassung an die Maastricht-Kriterien drastisch abzubauen. Bleibt das Ausland! Alle Länder in Europa setzen darauf, daß sich das Ausland verschuldet und versuchen, über Kostensenkung und Sozialabbau, dafür die Voraussetzungen zu schaffen. Das kann nicht gutgehen. Europa insgesamt kann auf diesem Weg seine Probleme nicht lösen, da der Anteil des Außenhandels am Inlandsprodukt mit weniger als 10% zu gering ist und die übrigen Länder nicht bereit sind, dies zu akzeptieren. Eine Aufwertung der europäischen Währungen oder ein Zerfall der Welthandelsordnung durch einen Abwertungswettlauf wäre die Folge.

Die kurz- und mittelfristige Lösung liegt in Europa selbst und ist ganz einfach: Entweder es gelingt, über forcierte Zinssenkungen die Unternehmen zum Investieren zu bewegen, oder die Staaten müssen den Versuch aufgeben, ihre Verschuldung zu vermindern, weil sie damit die Nachfrageseite weiter destabilisieren.

10. Die Folgen der Arbeitslosigkeit

Die hohe Arbeitslosigkeit bedroht nicht nur die Fortführung des europäischen Integrationsprozesses; sie gibt zudem neuen Heilslehren Auftrieb. Die Lehre des Protektionismus à la Buchanan, Le Pen und Haider verspricht, den nationalen Wohlstand durch eine teilweise Abschottung ihres eigenen Landes zu erhöhen. Tatsächlich lehrt die historische Erfahrung, daß sich hierdurch sowohl die inländischen als auch die ausländischen Einkommen vermindern. Die Auffassung, man könne nur über tiefe Einschnitte in das soziale Netz die internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern und den eigenen Lebens- und Sozialstandard wahren, ist ebensowenig erfolgversprechend. Tatsächlich gerät hierdurch die soziale Stabilität in Gefahr, ohne daß sich die „Wettbewerbsfähigkeit“ steigern ließe. Beiden Lehren fehlt eine ökonomische Basis; indes scheint ihnen die hohe Arbeitslosigkeit und das schwache Wachstum eine politische und *soziale* Basis zu verschaffen.

Die aktuelle Lageanalyse ist vom Kopf auf die Füße zu stellen: Nicht die Verringerung der Weltmarktintegration vermindert die Arbeitslosigkeit, sondern die Verminderung der Arbeitslosigkeit durch eine geeignete Wachstumspolitik ist die Voraussetzung für die Bewahrung des erreichten Integrationsniveaus und seiner Fortführung. Gerät dieses in Gefahr, leidet nicht nur der Wohlstand des Nordens, sondern auch derjenige des Südens – mit unabsehbaren politischen Folgen.