

Deutschland ist nicht mehr wettbewerbsfähig. Die Kosten, vor allem die Löhne, sind zu hoch. Kluge Unternehmen verlagern daher die Produktion an andere Standorte mit niedrigeren Löhnen und sonstigen Kosten. In der Folge gehen in Deutschland Arbeitsplätze verloren. Nur niedrigere Löhne (oder alternativ längere Arbeitszeiten bei gleichem Lohn) können die vorhandenen Arbeitsplätze retten und einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindern. Was ist dran an dieser Mantra, die die Reformdebatte in Deutschland seit Jahren beherrscht? Wie wirkt sich dieser Prozess global aus und wie kann er gerechter gestaltet werden?

1. Freihandel vernichtet Arbeitsplätze

Nach der klassischen Außenhandelstheorie gibt es keine Standortkonkurrenz, weswegen prominente Wirtschaftswissenschaftler wie Paul Krugman schon vor zehn Jahren die Wettbewerbsfähigkeit einen gefährlichen Wahn genannt haben (Krugman 1994). Stattdessen spezialisieren sich Länder gemäß ihren komparativen Vorteilen (bei Ricardo 1817 waren es Portugal und England). Selbst wenn ein Land alles günstiger produzieren kann als sein potentieller Handelspartner, lohnt es sich für beide, sich auf ihre jeweils produktivste Beschäftigung zu konzentrieren und dann mittels internationalem Handel zu tauschen.

Selbst in diesem klassischen Idealfall gibt es eine Reihe von oft nicht ganz erfüllten Bedingungen und Folgeproblemen, die das Bild der Interessenharmonie trüben (Dauderstädt 2000):

- Die Spezialisierung gelingt nur, wenn die Produktionsfaktoren leicht von einem Sektor in den anderen wandern können. Wenn die Umstellungskosten zu hoch werden, lohnt sich die Arbeitsteilung nicht.
- Nach vollzogener Spezialisierung werden alle ursprünglich beschäftigten Arbeitskräfte nur weiter voll beschäftigt, wenn der Produktivitätsgewinn in höheren Output und nicht in mehr Freizeit umgesetzt wird. Letztere kann eventuell auch zu Arbeitslosigkeit führen, wenn der Mindereinsatz von Arbeit nicht in Form von kürzerer Arbeitszeit geschieht.

Michael Dauderstädt

Standortkonkurrenz, Arbeitsplatzexport und Beschäftigung

- Die Gewinne der Spezialisierung können im und zwischen den Ländern unterschiedlich verteilt werden, je nach dem, welches Austauschverhältnis sich einstellt, auch wenn ein Land letztlich nicht schlechter fährt als im Autarkiefall vor der Spezialisierung.
- Je nach Austauschverhältnis verteilt sich auch die Beschäftigung. Das begünstigte Land braucht weniger Arbeit (hat also eventuell mehr Arbeitslose) als das benachteiligte. Das ist derselbe Grundzusammenhang, bei dem durch Lohnsenkung bzw. Abwertung die Beschäftigung angekurbelt werden kann.

Selbst im einfachen Fall zweier Länder, die zwei Güter tauschen, kann es also zu Arbeitslosigkeit kommen, die zwischen den beteiligten Ländern zu verteilen ist, wobei das Land mehr Arbeitsplätze „rettet“, das auf Wohlstand verzichtet, indem es ein ungünstigeres Austauschverhältnis akzeptiert. In der klassischen Ökonomie ist Arbeit ein Leid, dessen Minimierung bei gleichem Konsumniveau den Wohlstand erhöht. Diese Weisheit ist in der heutigen Reformdebatte verloren gegangen.

Das Ricardo-Modell ist aber von der heutigen Realität noch wegen einer Reihe anderer Aspekte weit entfernt:

- Alle Länder sind – wenn auch in unterschiedlichem Maß – schon in die globale Ökonomie integriert. Es geht also nicht mehr nur um mögliche Spezialisierungsgewinne, sondern auch um Verluste, wenn vorhandene Handelsbeziehungen zurückgehen. Da viele (und nicht nur zwei) Länder beteiligt sind, kann ein Land durch ein anderes aus einer vorteilhaften Austauschbeziehung mit einem dritten Land verdrängt werden, womit die entsprechenden Wohlstandsverluste einhergehen. Dies ist der Fall, in dem man sich wirklich Sorgen machen muss (siehe Exkurs 1 im Kasten unten).
- Die Spezialisierung erfolgt nicht nur über den Handel, sondern auch über Faktorbewegungen. Dabei bewegt sich vor allem das Kapital, aber auch in geringerem Umfang die Arbeit (Migration). Dazu unten mehr in Abschnitt 2.

Exkurs 1:**Wohlstandseinbußen im internationalen Handel**

Während Freihandel den Wohlstand erhöht und die Beschäftigung reduzieren kann, kann die Verschlechterung der Austauschverhältnisse den Wohlstand senken und mehr Arbeitseinsatz für das gleiche Konsumniveau erfordern. Wenn also etwa die Ölproduzenten nur noch bereit sind, 10.000 Fass für einen Panzer zu bezahlen und sonst drohen, ihn woanders zu kaufen (und diese Möglichkeit tatsächlich besteht), muss der Panzerproduzent diesen Realeinkommensverlust hinnehmen. Die höheren Kosten und Mehrarbeit müssen in der Gesellschaft verteilt werden. In einem solchen Fall wären „Reformen“ wie Arbeitszeitverlängerungen angebracht, wenn man nicht alternativ ein geringeres Konsumniveau akzeptieren will.

Derartige *terms-of-trade*-Verluste sind aber meist von bescheidener Höhe; nur in den Ölkrisen erreichten sie volkswirtschaftlich relevante Größenordnung siehe Tabelle 1.

Tabelle 1: *Terms of Trade ausgewählter Industrieländer (1991=100)*

	Deutschland	Frankreich	USA	Japan
1973 (vor dem Ölschock)	107,0	122,5	131,3	142,2
1974 (nach dem ersten Ölschock)	99,8	104,0	113,4	113,7
1981 (nach dem zweiten Ölschock)	88,5	91,4	94,6	79,9
2003	101,4	100,5	109,8	93,4

Quelle: Europäische Kommission: Europäische Wirtschaft Nr. 73/2001, S. 350–351

- Langfristig, aus der Perspektive der Entwicklungsdynamik, kann die Spezialisierung auf Rohstoffe oder einfache Güter Wachstumschancen verbauen, die sich beim Versuch ergeben, höherwertige Güter oder Dienstleistungen zu erstellen, die aber längere Lernprozesse voraussetzen und daher „komparativ nachteilig“ waren.
- Während das Ricardomodell güterwirtschaftlich funktioniert, schieben sich in der Wirklichkeit Währungen dazwischen, deren Wechselkurs durch Aus- und Abwertungen realwirtschaftliche Anpassungen beschleunigt, bremst oder kompensiert.

Aus der Sicht der Freihändler ändert das wenig. Für sie ist es immer gut, wenn ein Land eine Ware oder Leistung billiger importieren kann als es sie selbst herstellen kann. Es dominiert die Sicht des Verbrauchers, sei er nun Konsument oder ein Unternehmen, das Vorprodukte importiert. Dass damit eventuell ein einheimischer Produzent ruiniert wird, erscheint nachrangig, da davon ausgegangen wird, dass die freigesetzten Produktionsfaktoren alsbald neue Verwendung finden. In der Tat hat der Handel mit Billiglohnländern Millionen von Arbeitsplätzen in den reichen Ländern vernichtet. Dabei können die Handelsbilanzen durchaus ausgeglichen bleiben, wenn arbeitsintensive gegen kapitalintensive Güter im gleichen Wert getauscht werden. Arbeitslosigkeit tritt aber nur auf, wenn zu wenig neue Arbeitsplätze entstehen. In den zehn größten OECD-

Ländern standen den etwa 3,5 Millionen zwischen 1978 und 1995 durch Billigimporte verlorenen Arbeitsplätze mehr als 41 Millionen neue gegenüber. (Kucera/Milberg 2003)

Was passiert aber, wenn eigentlich fast alles im Ausland (z.B. in China) billiger herzustellen ist? Dann sorgt im Prinzip der Wechselkursmechanismus dafür, dass nicht die gesamte einheimische Produktion platt gemacht wird; denn dann gäbe es auch nichts mehr zu exportieren, um die Devisen zu erwerben, die das Land braucht, um die Importe zu bezahlen. Eine Abwertung verteuert die Importe und erhöht die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Standorts. Sie führt aber auch zu einer allgemeinen Inflationierung in dem Maße, wie sich die höheren Kosten durch die Wirtschaft fortpflanzen. Die Realeinkommen sinken, wobei sich die relativen Preise so verändern, dass importintensive Güter und Dienstleistungen sich stärker verteuern als andere. Umgekehrt müsste im exportierenden Land eine Aufwertung dafür sorgen, dass die Exporterfolge nicht in den Himmel wachsen und die Importnachfrage wächst. Leider reagieren die Devisenmärkte nicht nur auf die Handelsbilanz, so dass sich die Wechselkursanpassung oft lange verzögert oder überschießt (dazu unten mehr in Abschnitt 3).

Freihandel reduziert also den Arbeitsaufwand, der für ein bestimmtes Konsumniveau notwendig ist. Ob dann weiter viel oder weniger gearbeitet wird, ist aber

keine Frage der Wettbewerbsfähigkeit, sondern kluger Wirtschaftspolitik im eigenen Land. Dass ein im internationalen Vergleich niedriges Lohnniveau keine Vollbeschäftigung garantiert, belegen die hohen Arbeitslosenraten in Billiglohnländern wie Polen oder China.

2. Produktionsverlagerung gefährdet das Wachstum und fördert Ungleichheit und Deflation

Was heute die Öffentlichkeit bewegt, ist aber nicht so sehr die Handelskonkurrenz. Deutschland ist ja Exportweltmeister. Wir können uns offensichtlich alle Importe leisten, die unsere Konsumwünsche erfüllen. Die *terms of trade* sind nicht schlechter geworden. Realwirtschaftlich stehen dem Land also alle Güter und Dienstleistungen zur Verfügung. Das angebliche Problem liegt wo anders: Deutsche Unternehmen (oder Kapitalbesitzer) investieren nicht in Deutschland, sondern im Ausland, wo die Kosten, vor allem die Löhne, niedriger sind. Das ist schon empirisch schwer nachzuvollziehen. Die deutsche Investitionsbilanz schwankt stark (so waren die Direktinvestitionen von Ausländern in Deutschland 2000 dank Mannesmann/Vodafone mit 218 Milliarden Euro fast so hoch als alle deutschen Direktinvestitionen im Ausland zwischen 1999–2002 zusammen).

Richtig ist dagegen sicher, dass sich das Investitionsverhalten deutlich internationalisiert hat. Entsprachen 1971 den deutschen Ausrüstungsinvestitionen außerhalb des Staatssektors in Höhe von 37 Mrd. Euro Direktinvestitionen im Ausland von ca. 2,1 Mrd. Euro, so beliefen sich 2002 die deutschen Direktinvestitionen im Ausland auf 28,7 Mrd. Euro bei einem Volumen der privaten Ausrüstungsinvestitionen von 146 Mrd. Euro (alle Angaben aus Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2003/4, Tabellen 32 und 49). Die Bedeutung der Auslandsinvestitionen stieg also von 5,7% auf 19,7%. Dabei ist aber zusätzlich zu beachten, dass die hier in Bezug gesetzten privaten Ausrüstungsinvestitionen nur einen Teil der deutschen Bruttoinvestitionen (2002: 378 Mrd. Euro) ausmachen, zu denen ja auch die privaten Bauinvestitionen und alle staatlichen Investitionen zählen, die kaum ins Ausland verlagert werden.

Aber genauso wenig, wie die riesigen Investitionen des Auslands im Jahr 2000 in Deutschland viele neue Arbeitsplätze schafften (die Zahl der erwerbstätigen Arbeitnehmer veränderte sich wenig), genau so wenig tun dies deutsche Investitionen im Ausland. Eine Investition besteht häufig im (ggf. anteiligen) Kauf eines ausländischen Unternehmens, wobei die Arbeitsplätze dort nur indirekt betroffen sind. Sie können durch die

Investition ebenso gut gesichert werden wie gefährdet, je nach dem, wie die Strategie des multinationalen Investors aussieht. Selbst in den Fällen, wo im Ausland ein neuer Betrieb gegründet wird und neue Arbeitsplätze entstehen, muss das nicht mit einem Arbeitsplatzabbau in Deutschland einhergehen. Im Gegenteil: zumindest in der Investitionsphase exportiert Deutschland häufig Maschinen und Anlagen.

Natürlich verhindert jede Produktion von handelbaren Gütern irgendwo in der Welt und jede Investition zu diesem Zweck die Entstehung möglicher Arbeitsplätze in Deutschland oder jedem anderen Standort, von dem aus diese Güter geliefert werden hätten können. Aber das kann kaum eine angemessene Betrachtung sein. Das VW in China Autos für den chinesischen Markt baut, kostet keine deutschen Jobs. Konzentrieren wir uns also auf die Fälle, in denen tatsächlich die Produktion im Ausland Beschäftigung im Inland ersetzt, und zwar nicht nur potentielle, sondern aktuell vorher vorhandene. Tatsächlich haben wir es mit einem Prozess zu tun, bei dem Unternehmen ihre Produktionsprozesse und Wertschöpfungsketten global so reorganisieren, dass die Kosten minimiert und die Profite maximiert werden. Dazu verlegen sie jeden Produktionsschritt dahin, wo er am kostengünstigsten durchgeführt werden kann, soweit es nicht Transportkosten oder andere Zwänge zur Markt- und Kundennähe verhindern. Der Druck auf die Unternehmen ist doppelt: erstens müssen sie im Wettbewerb auf den Gütermärkten die Preise ihrer Konkurrenten zumindest erreichen, zweitens müssen sie auf eine ähnliche Rendite kommen, um im globalen Kapitalmarkt zu bestehen. Aber eine echte Produktionsverlagerung besteht nur dann, wenn eine Produktion, die vorher in Deutschland lief, an einen andern Standort verlagert wird, ohne dass sich dabei der Absatzmarkt signifikant verändert.

Wie wirkt sich nun eine echte Verlagerung aus? In Deutschland werden bestimmte Inputs nicht mehr gefragt (Arbeit, Boden, Kapitalgüter, Vorprodukte, öffentliche Güter und Dienstleistungen). Einige davon, die aus Deutschland kamen, werden eventuell an den neuen Standort exportiert, andere suchen eine neue Beschäftigung in Deutschland. Spiegelbildlich werden entsprechende Inputs am neuen Standort nachgefragt und müssen entweder importiert oder vor Ort erbracht bzw. anderen bisherigen Nutzern abgeworben werden. Beim Output gilt ähnlich, dass die bisherigen Käufer je nach ihrem Ort das Produkt jetzt vom neuen Standort erwerben müssen. Der Preis muss dabei nicht unbedingt niedriger sein, da die niedrigeren Kosten sich auch in höhere Gewinnen niederschlagen oder durch zusätzliche Kosten (z.B. Transport vom neuen Standort) ausgeglichen werden können. Wenn der

Tabelle 2: Übersicht über Wirkungen einer Produktionsverlagerung

Wirkungsregion	Abhängige Variable	Gütermarktkonkurrenz => Preissenkung		Kapitalmarktkonkurrenz => Renditesteigerung	
		Absatzmarkt im reichen Land	Absatzmarkt im armen Land	Absatzmarkt im reichen Land	Absatzmarkt im armen Land
Reiches Land	Beschäftigung	–	–	–	–
	Einkommen	Nominal: – Real: 0	–	BIP: – BNP: 0	BIP: – BNP: 0
	Verteilung (Lohnquote)	–	–	–	–
	Export	+	–	+	–
	Import	++	+	++	+
	Handelsbilanz	–	–	–	–
	Zahlungsbilanz	–	–	0	0
Armes Land	Beschäftigung	+	+	+	+
	Einkommen	+	+(real++)	BIP: ++ BNP: +	BIP: ++ BNP: +
	Verteilung (Lohnquote)	–	–	–	–
	Export	++	+	++	+
	Import	–	–	+	–
	Handelsbilanz	+	+	+	+
	Zahlungsbilanz	+	+	0	0

Erläuterung: – = sinkt; + = steigt; 0 = keine Wirkung; doppeltes Zeichen = besonders stark.

Preis niedriger ist, steigt eventuell die Nachfrage, womit auch mehr Inputs (einschließlich Arbeit) benötigt werden.

Im Gegensatz zum Freihandel (Ricardo-Modell) steigert eine Produktionsverlagerung, die nur teure Arbeit durch billige ersetzt, nicht den Wohlstand. Im besten Fall bleibt die Produktivität konstant, wahrscheinlich sinkt sie aber, da sie in weniger entwickelten Ländern meist geringer ist (abgesehen von buchhalterischen Tricks, die die Wertschöpfung mittels *transfer pricing* an steuerlich günstige Standorte verschieben). Es wird also die gleiche Menge von Gütern und Dienstleistungen mit dem gleichen oder gar höheren Arbeitsaufwand produziert, nur die monetären Kosten sind niedriger.

Woran würden wir merken, dass eine derartige Produktionsverlagerung in nennenswertem Umfang stattfindet? Die folgenden Wirkungen (siehe auch Tabelle 2) können leider auch durch eine Reihe anderer Ursachen hervorgerufen werden, weswegen ihr Auftreten allein wenig aussagekräftig ist:

- Sinkende Nachfrage nach standortgebundenen Inputs (vor allem Arbeit), d.h. *ceteris paribus* steigende Arbeitslosigkeit. In der Tat könnte die insgesamt hohe deutsche Arbeitslosigkeit auch dadurch bedingt sein.
- Sinkendes Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) könnte eine weitere Folge sein, da die Wertschöpfung in Deutschland zurückgeht. Das Bruttonationalprodukt (BNP) könnte dagegen weniger betroffen sein, da die Gewinneinkommen der Unternehmen eventuell steigen.
- Wird die Kostensenkung voll in die Preise weitergegeben, müsste sich der Preisanstieg verlangsamen. Damit steigen relativ die Realeinkommen.
- Der Anteil der Löhne am BIP geht zurück.
- Der Export könnte sogar zunehmen, wenn die verlagerte Produktion den deutschen Markt versorgt, da nun eventuell Vorprodukte zusätzlich exportiert werden, aber kein Export von Endprodukten entfällt. Ersetzt die verlagerte Produktion dagegen frühere Exporte, so müsste der Export sinken, da nun

Exkurs 2:

Migration, der andere globalisierte Faktormarkt

Nicht nur Handel und Produktionsverlagerung unterminieren die Wettbewerbsposition der wenig qualifizierten Arbeitskräfte in den reichen Ländern. Zusätzlich strömen teils legal, teils illegal auch noch Menschen aus den armen Ländern auf diese Arbeitsmärkte und unterbieten die einheimischen mit geringen Lohnforderungen und/oder höherer Leidensbereitschaft (oft erzwungen durch die Illegalität). Deren Beschäftigung steigert zwar das BIP, aber nicht das BNP der reichen Länder und erst recht nicht das Pro-Kopf-Einkommen. Außenwirtschaftlich verbessert es eventuell die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und erhöht die Exporte bei gleichzeitigem Abfluss von Faktoreinkommen (das Spiegelbild zu einem armen Land, das Investoren aufgenommen hat).

Soweit zugewanderte Billiglohnpfänger nur teure einheimische Arbeitskräfte ersetzen, gleicht der Effekt einer Produktionsverlagerung. Die Gewinne steigen oder die Preise für bestimmte Güter und Dienstleistungen sinken. Bei legalen Einwanderern, die dauerhaft (und nicht als Pendler) im Lande bleiben, dürften sich die Lohnerwartungen und -forderungen langsam an die höheren Lebenshaltungskosten im Gastland anpassen, wenn der Wettbewerbsdruck nicht zu hoch ist. Illegale haben es da schwerer, weswegen man sie besser legalisiert.

nur noch bestenfalls ein Teil der Vorprodukte exportiert werden.

- Der Import würde spiegelbildlich zunehmen, wenn die verlagerte Produktion für den deutschen Verbrauch bestimmt war, und abnehmen, falls sie für den Export bestimmt war.
- Die Handelsbilanz wäre immer stärker defizitär, sowohl im Fall der Produktion für den deutschen Markt, da der Wert des importierten Endprodukts minus die exportierten deutschen Vorprodukte höher ist als der Wert der vorher importierten ausländischen Vorprodukte, die ja weiter ins Endprodukt eingehen, als auch im Fall der Produktion für den Auslandsmarkt, da der Wert der wegfallenden Exporte des Endprodukts minus die ebenfalls wegfallenden vorher importierten Vorprodukte höher ist als der Wert der nun exportierten deutschen Vorprodukte.
- Die Zahlungsbilanz kann dagegen ausgeglichen werden, wenn die Kostensenkungen voll in die Gewinneinkommen gehen und diese repatriiert werden.

Da die Wirkung von einer Reihe intervenierender Variablen abhängt, ist eine klare Aussage schwierig. Denn in der Regel werden Mischformen dominieren, bei denen die Produktion teils an Märkte in armen Ländern und teils nach Deutschland (bzw. andere reiche Länder) verkauft und die niedrigeren Kosten teils in niedrigeren Preisen und teils in Gewinnsteigerungen umgesetzt werden. Empirisch ist der Prozess deshalb ohnehin – von anekdotischen Fällen abgesehen – kaum festzustellen. Am ehesten sind mögliche Wirkungen zu beobachten, wie etwa Arbeitslosigkeit, Wachstums-

schwäche, sinkende Lohnquote und niedrige Inflation. Aber die Verschlechterung der Handelsbilanz bleibt offensichtlich aus, was einen an der Bedeutung der Verlagerungsbedrohung zweifeln lässt.

DIW-Studien schätzen, dass der sinkende Anteil (ca. 4% in 10 Jahren) der weniger Qualifizierten an der deutschen Lohnsumme zu etwa einem Viertel durch Produktionsverlagerung zu erklären sei (Geishecker 2002) bzw. dass die Löhne der niedrig qualifizierten Arbeitskräfte in Deutschland dadurch um 1,5% in 10 Jahren sanken, während höher qualifizierte gewinnen (Geishecker 2004). Die Ursache all dieser volkswirtschaftlichen Veränderungen bleibt offen, da die gleichen Effekte auch von anderen Entwicklungen hervorgerufen werden – so führt Geishecker (2002:13) an, dass der technologische Wandel mindestens ebenso bedeutsam sei. Ein Überblick über Unternehmensumstrukturierungen in Europa seit Januar 2002 weist Verlagerung nur in 6,8% der Fälle als Ursache aus (Kirkegaard 2004). Außerdem macht der Handel mit Billiglohnländern nur einen marginalen Anteil am gesamten Außenhandel aus. Das gleiche trifft auf die Auslandsinvestitionen zu. Der unklare empirische Befund spricht auch dafür, dass es sich um ein relativ begrenztes Phänomen handelt, dessen volkswirtschaftliche Dimension gering ist, auch wenn es für einzelne betroffenen Sektoren, Unternehmen und Arbeitnehmergruppen schmerzhaft sein mag. Jedenfalls ist die Drohung mit Produktionsverlagerung eine rentable Strategie für die Arbeitgeber in der Tarifauseinandersetzung. Sie zeigt auch Erfolg: Die deutsche Lohnentwicklung ist ausgesprochen moderat (DIW 2004, Bontrup 2004) und Deutschland wertet seit Jahren im

Euroland real ab, indem es eine niedrigere Inflation als die anderen Mitgliedstaaten aufweist. Kein Wunder, dass der Export boomt.

3. Warum ist die Welt nicht mehr in Ordnung?

Auch wenn der Effekt der Standortkonkurrenz nicht genau auszumachen ist, so ist doch klar, dass eine Produktionsverlagerung bei gleichbleibenden Preisen und voller Umsetzung der Kostensenkung in die Gewinne nur eine Umverteilung von der Arbeit zum Kapital wäre. Nur bei Umsetzung in niedrigere Preise würde auch das Realeinkommen aller Konsumenten – allerdings zu Lasten der Arbeitnehmer – steigen. Man kann vermuten, dass langfristig die Produktion der Mehrzahl der einfachen (also ohne Spezialqualifikationen) zu erbringenden handelbaren Güter und Dienstleistungen an Niedriglohn-Standorte verlegt wird. Machen wir eine grobe Schätzung: Die Zahl der davon in reichen Ländern gefährdeten Jobs und in den armen Ländern benötigten Arbeitskräfte ist mit ungefähr 60 Millionen (Kucera/Milberg 2003:615) absolut nicht so hoch, dass sie das Arbeitskräfteangebot in den armen Ländern (China, Indien etc.) übersteigen würde.

Werden 60 Millionen Hochlohnjobs (zu 35.000 Euro/Jahr) durch entsprechend viele Niedriglohnjobs (zu 3.500 Euro/Jahr) ersetzt, sinkt das globale Lohn Einkommen um 1,89 Billionen Euro, das sind etwa 7% des Volkseinkommens der reichen Länder (Daten nach World Bank 2003). Zwar werden sich die Löhne und die Beschäftigung etwas anpassen, aber der Nachfrageausfall ist doch beachtlich und wird durch höhere Profiteinkommen wahrscheinlich nur partiell kompensiert. Allerdings dürfte sich dieser Prozess über Jahrzehnte hinziehen und sich in seinem eigenen Verlauf eher verlangsamten, da die Niveaus der Löhne und anderen Inputkosten in den reichen und armen Ländern langsam konvergieren. Zwischen 1978 und 1995, also in 17 Jahren waren es gerade 3,5 Millionen Arbeitsplätze, also 200.000/Jahr (Kucera/Milberg 2003), die verloren gingen. Selbst bei einer Beschleunigung auf 1 Million/Jahr wären das jährlich nur etwa 0,3% des Einkommens und der Arbeitskräfte.

An sich sollten Freihandel und Produktionsverlagerung zu einer neuen Arbeitsteilung führen, in der sich die armen Länder entwickeln und der Wohlstand überall wächst. Stattdessen wächst in den reichen Ländern die Ungleichheit, die Angst um den Job und oft die tatsächliche Arbeitslosigkeit, während sich die Fortschritte in den armen Ländern auf einige Regionen konzentrieren. Was verhindert, dass die Kostensenkungen zu

mehr Wohlstand führen? Sinkende Lohnstückkosten müssten doch entweder zu niedrigeren Preisen und damit höheren Realeinkommen oder zu höheren Gewinnen führen. Das sollte zu höherer Nachfrage aller Konsumenten im ersten Fall oder wenigstens der Gewinneinkommensbezieher im zweiten führen.

Offensichtlich hapert es da. Die Deflation macht die Nachfrageeinbrüche bei den Löhnen nicht wett und regt eher zum Konsumaufschub an, wenn weiter sinkende Preise erwartet werden. Die Gewinneinkommen werden kaum konsumiert, sondern gespart. Das wachsende Sparkapital wird aber anscheinend nicht ausreichend von Investoren nachgefragt, womit der sonst anstehende Ersatz der Konsum- durch die Investitionsnachfrage ausbleibt oder zu schwach ausfällt. Warum zögern die Investoren? An den zu hohen Kosten kann es angesichts der Verlagerung an Billigstandorte kaum noch liegen, sondern wohl eher an den zu geringen Absatzerwartungen. Insgesamt haben wir es also vor allem mit einem Nachfrageproblem zu tun.

Kucera und Milberg stellen ebenfalls fest, dass die Beschäftigungsverluste in den reichen Ländern nicht allein durch die neue Arbeitsteilung zu erklären sind. Denn sie treten nicht nur in den Branchen auf, in denen die Entwicklungsländer komparative Vorteile aufgrund niedriger Löhne haben (z.B. Textil, Schuhe, Spielzeug, Schiffbau) oder in denen sie strategische Industriepolitik betrieben haben (z.B. Elektronik, Automobil), sondern quer durch alle Branchen. Die Ursache dürfte nach Kucera und Milberg in der zu geringen Nachfrage der armen Länder liegen, die ihre Verschuldung abbauen müssen. Im Falle der Produktionsverlagerung durch ausländische Investoren bedeutet das nicht Zinszahlungen, sondern Gewinntransfer. Im Fall Irlands etwa macht das schon etwa 20% des BIP aus, die von entsprechenden Exportüberschüssen begleitet werden.

Dadurch verzögert sich auch die Aufwertung der nationalen Währung (im Fall Irlands als Teil von Euroland findet ohnehin nur eine langsame reale Aufwertung durch höhere Inflation statt). Die Standorte bleiben so im internationalen Vergleich billig, bis die Ausschöpfung der nationalen Arbeitsmärkte sich langsam in höhere Löhne umsetzt. Angesichts der noch riesigen „Reservearmeen“ in den armen ländlichen Regionen dauert das aber noch lange, wenn sich das Wachstum nicht erheblich beschleunigt. Zusätzlich versuchen einige Länder, die Unterbewertung ihrer Währung künstlich zu verlängern – wie z.B. China, das riesige Devisenbestände akkumuliert, die das amerikanische Doppeldefizit finanzieren.

In die gleiche Richtung wirkt die Internationalisierung der Finanzmärkte. Die Reichen in den armen Län-

den halten ihr Vermögen in den Währungen der reichen Länder. Die Verschuldung ist ebenfalls in Fremdwährung. Das Realzinsniveau ist hoch (in den reichen G7-Ländern stieg es von durchschnittlich ca. -3% 1959-81 auf +2% seitdem; Altvater 2004: 48) und steigt im Fall von Abwertungen noch. (Herr 2004) Damit sind nur noch die risikoärmsten Investitionsprojekte machbar. Finanzinvestitionen verdrängen Realinvestitionen. Die Staaten kompensieren diese Lücke nicht, da sie unter ständigem Konsolidierungsdruck ihrer Finanzen stehen.

Damit kontrastiert die heutige Welt unvorteilhaft mit den Jahren 1950–1970, als die Industrieländer ebenso wie die aufholenden Länder stark wuchsen. Negative Realzinsen zusammen mit dem Bretton-Woods-System und der einheitlichen Dollarreservewährung schufen Anreize für Wachstum, die durch das fordistische Produktionsmodell mit seinem hohen Produktivitätswachstum untermauert wurden. Arbeitskräfte konnten ohne große Ausbildung aus der Landwirtschaft in die Fließbandproduktion von Gütern des Massenkonsums wechseln, die sie mit den steigenden Löhnen auch kaufen konnten. Die Nachfrage nach Arbeit war so groß, dass sogar massenhaft Arbeitskräfte in die reichen Länder importiert wurden. Gleichzeitig verstetigte eine keynesianische Wirtschaftspolitik und die automatischen Stabilisatoren des Wohlfahrtsstaates das Wachstum. Diese „goldenen Jahre“ endeten 1972/73 im Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, Ölschock, Stagflation und einer Profitklemme.

4. Antworten und Gegenstrategien

Wo liegen die Alternativen und politischen Antworten angesichts der unerfreulichen Perspektiven der so verfassten globalen Ökonomie? Die üblichen Defensivkonzepte der liberalen Globalisierungsprofiteure und radikalen Globalisierungsgegner helfen kaum weiter (Clement/Natrop 2004: 525ff.):

- **Lohnsenkung:** Hilft eine Lohnsenkung in Deutschland auf das Niveau des potentiellen Auslagerungslandes? Wenn wir davon ausgehen, dass das Produkt nur für den deutschen Markt produziert würde und die niedrigeren Kosten nicht weitergegeben würden, so würde eine Lohnsenkung nur die Gewinne erhöhen. Das Volkseinkommen bliebe das gleiche. Bei Weitergabe in die Preise sänke das nominale Volkseinkommen um die Lohndifferenz, das reale bliebe gleich. Im Fall der Produktion für den Export ändert sich im ersten Fall nichts, im zweiten Fall schenkt Deutschland die Lohndifferenz den ausländischen Konsumenten.

- **Lohndifferenzierung:** Senkt lediglich man die Löhne der Qualifikationsgruppen oder der Unternehmen, die einem besonderen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, so werden alsbald dort nur noch die Arbeitnehmer arbeiten, die keinen besser bezahlten Job finden, also die schlechter Ausgebildeten, weniger Motivierten, öfter Kranken etc. Die Produktivität sinkt also auf das geringere Lohnniveau und die Lohnstückkosten steigen wieder. Aber immerhin mag sich so da wieder Arbeit für diese Problemgruppen des Arbeitsmarktes finden lassen.
- **Entglobalisierung:** Die Wiedereinführung von Schranken für Handel und Kapitalströme ist politisch kaum vorstellbar, aber auch nicht ausgeschlossen (James 2002). Sie würde den Konkurrenzdruck reduzieren, aber um einen heftigen Preis. Importierte Güter und Dienstleistungen würden teurer, das Realeinkommen sänke. Da auch importierte Inputs für die Exportproduktion teurer würden, verlören die Exporte an preislicher Wettbewerbsfähigkeit. Abwertungen würden notwendig, die das Realeinkommen weiter senken. Selbst bei gerechterer Verteilung wäre das die Verteilung der Armut.

Die beste Strategie ist die Flucht nach vorn. Lassen wir die Billigjobs gehen! So untragbar viele sind es nicht. Letztlich nutzt uns auch das Wachstum in den armen Ländern, denen wir nicht die Chancen verbauen sollten, indem wir uns beim „race to the bottom“ an die Spitze setzen. Wichtiger ist vielmehr, die freigesetzten Arbeitskräfte in neue, produktive Jobs zu bringen, wie es auch bisher überwiegend geschah. Dazu brauchen wir mehr Wachstum sowohl in den armen wie in den reichen Ländern. Dazu müssen sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen ändern. Die Jobmaschine USA läuft nicht zuletzt dank einer expansiven Geld- und Fiskalpolitik, während in Europa beide Hebel konstitutionell blockiert werden. Daneben müssen die freigesetzten Arbeitskräfte durch eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik in neue Jobs, wahrscheinlich überwiegend im Dienstleistungssektor, vermittelt werden. Das haben die Skandinavier mit kluger und strenger öffentlicher Politik und die Angelsachsen mit rauher Lohnspreizung besser geschafft als die Kontinentaleuropäer. Deshalb kommen Studien zu den Effekten des Outsourcing wie die von McKinsey (Clement/Natrop 2004: 527) zu günstigeren Einschätzungen für die USA als für Deutschland. McKinsey macht aber auch für die USA heroische Annahmen über zukünftige neue Arbeitsplätze und vergisst, den Kosteneinsparungen die ausfallenden Lohneinkommen entgegenzusetzen.

Darüber hinaus muss die Wettbewerbspolitik sicher stellen, dass die Kostensenkungen weitergegeben werden. Das ist zwar deflatorisch, aber verbunden mit einer expansiven Geld- und Fiskalpolitik sollte sich eine volkswirtschaftliche Deflation vermeiden lassen. Die Anpassung der relativen Preise, wobei die der einfachen handelbaren Güter und Dienstleistungen sinken, ist wünschenswert. Sie würde die geschundenen Lohnempfänger auch partiell entschädigen. Trotzdem sollten die wahrscheinlich immer noch steigenden Gewinneinkommen nicht ungeschoren, d.h. niedrig oder gar nicht besteuert, davon kommen. Hier ist eine bessere internationale Kooperation der Steuerpolitik und -behörden notwendig. Das Geld wird für zukunftsorientierte Politiken (Forschung, Bildung) dringend benötigt.

In den armen Ländern sollten außerdem die Löhne schneller steigen, da sie ja weit hinter der Produktivität herhinken (Sonst würde sich die Produktionsverlagerung ja nicht lohnen). In der europäischen Peripherie ist das in den Ländern, die besonders erfolgreich Investitionen anziehen, schon deutlich zu sehen: In Ungarn ist etwa die Produktivität zwischen 1992 und 2000 um 259% gestiegen, die Löhne dagegen nur um 106% (Schroeder 2004: 10). In Irland sank die Lohnquote von 77% auf 58% in den letzten zwanzig Jahren (Dauderstädt 2001). Um diese Prozesse umzukehren, bedarf es entsprechender Gesetze (Streikrecht etc.) und starker Gewerkschaften. Mittelfristig muss sich eine solche, auf Massennachfrage abgestellte, globale Wachstumsstrategie wieder den Problemen am Ende der „goldenen Jahre“ stellen: steigende Rohstoffpreise und Umweltrisiken, die die Produktivität senken, die Verteilungsspielräume einengen und die Inflation ankurbeln. Die reichen Länder haben die Energie- und Rohstoffintensität ihres Wachstums schon reduziert, in den aufholenden Ländern sollte dies schnell geschehen. Dabei sollte man sich nicht allein auf den Preismechanismus verlassen. Doch diese Sorgen sollten wir gegen die heutigen Probleme einzutauschen bereit sein.

Literatur:

- Altwater, Elmar (2004) Inflationäre Deflation oder die Dominanz der globalen Finanzmärkte in: *prokla* Band 134, Nr. 1, pp. 41–59.
- Bontrup, Heinz-J. (2004) Zu hohe Löhne und Lohnnebenkosten – Eine ökonomische Mär, in: *WSI Mitteilungen* 6, S. 313–318.
- Clement, Reiner und Johannes Natrop (2004) Offshoring – Chance oder Bedrohung für den Standort Deutschland?, in: *Wirtschaftsdienst* Heft 8 (August), 84.Jg., S. 519–528
- Dauderstädt, Michael (2000) Weder populäre Globalisierung noch globaler Populismus. Ein weltwirtschaftliches Gedankenexperiment, Bonn, FES
- Dauderstädt, Michael (2001) Überholen, ohne einzuholen: Irland, ein Modell für Mittel- und Osteuropa ? Bonn, FES (Reihe Politikinformation Osteuropa 90)
- DIW (2004) Lohnkosten im internationalen Vergleich, Wochenbericht 14
- Geishecker, Ingo (2002) Outsourcing and the Demand for Low-Skilled Labour in German Manufacturing: New Evidence, DIW Discussion Papers 313
- Geishecker, Ingo und Holger Görg (2004) Winners and Losers: Fragmentation, Trade and Wages Revisited (Updated Version) DIW Discussion Papers 385.
- Herr, Hansjörg (2004) Deregulierung, Globalisierung und Deflation, in: *prokla* Band 134, Nr. 1, pp. 15–40
- James, Harold (2002) The End of Globalization. Lessons from the Great Depression, Cambridge/London
- Kirkegaard, Jacob F. (2004) Offshore Outsourcing – Much Ado about What? In *CES ifo Forum* Vol. 5, No.2, Summer, S. 22–29.
- Krugman, Paul (1994) Competitiveness – a dangerous obsession, in: *Foreign Affairs* March/April (volume 73, number 2)
- Kucera, David and William Milberg (2003) Deindustrialization and Changes in Manufacturing Trade: Factor Content Calculations for 1978 – 1995, in: *Review of World Economics* Vol. 139 No.4, pp. 601–624.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) Jahresgutachten 2003/04, Bundestagsdrucksache 15/2000 v. 14.11.2003
- Schroeder, Wolfgang (2004) Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa: Weder wilder Osten, noch europäisches Sozialmodell, FES Bonn (Reihe Europäische Politik – Politikinformation Osteuropa 119)
- World Bank (2003) World Development Indicators

Michael Dauderstädt

Standortkonkurrenz, Arbeitsplatzexport und Beschäftigung

Die Globalisierung verteilt wirtschaftliche Chancen und Ergebnisse um. Der klassische Freihandel erhöht den Wohlstand, indem er manche Arbeit überflüssig macht. Produktionsverlagerungen (und Migration), die nur teure durch billige Arbeit ersetzen, verteilen erst mal nur um, ohne den Wohlstand zu mehren. Wenn wir langfristig mehr Wachstum wollen, muss die durch beide Prozesse in den reichen Ländern freigesetzte Arbeit (so furchtbar viel ist das auch nicht) neuer Beschäftigung zugeführt werden. Dazu bedarf es einer klügeren Arbeitsmarktpolitik sowie – vom Arbeitsmarkt her betrachtet – angebotsseitig einer Weiterqualifizierung und nachfrageseitig produktivitätssteigernder Investitionen und mehr Wachstum, vor allem in den armen Ländern. Eine expansive Geld- und Fiskalpolitik und eine stabilere Weltfinanzordnung würde dies unterstützen und wäre angesichts der deflatorischen Wirkungen von Produktionsverlagerungen weniger mit Inflationsrisiken behaftet.