

Michael Dauderstädt

Deutschlands Sozialpartner brauchen Exporterfolg und soziale Binnendynamik

Deutschlands Wohlstand hängt wesentlich davon ab, wie sich Beschäftigung und Produktivität entwickeln. Beides zusammen bildet die Grundlage für ein wachsendes Volkseinkommen, das es so zu verteilen gilt, dass alle Bürgerinnen und Bürger eine Chance haben, sowohl an der Erstellung als auch am Genuss des Wohlstands teilzuhaben. Die Globalisierung hat zwar nicht diese grundsätzlichen Zusammenhänge, jedoch aber die Bedingungen ihrer Realisierung verändert.

Wohlstand und Verteilung in der Globalisierung

Wenn man von deutschen Unternehmen und Arbeitnehmern spricht, vereinfacht man eine Realität, die nicht erst seit 1990, als der Begriff der „Globalisierung“ in Mode kam, komplexer war und die in den letzten 20 Jahren zunehmend unübersichtlicher geworden ist. Was macht Unternehmen und Arbeitnehmer deutsch? Der Standort beziehungsweise Aufenthaltsort? Die Staatsangehörigkeit der Mitarbeiter oder Eigentümer? Der Absatzmarkt ihrer Produktion und somit die Nationalität ihrer Kunden?

In einer idealtypischen geschlossenen Volkswirtschaft fallen alle diese Kriterien zusammen. Einheimische Unternehmen beschäftigen einheimische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und produzieren Güter und Dienstleistungen, die sie wiederum als einheimische Konsumenten mit ihren Faktoreinkommen erwerben. Ein Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens entsteht nur noch durch Produktivitätsfortschritt, wenn die verfügbare Arbeitskraft voll beschäftigt ist. Auch in solch einer geschlossenen Volkswirtschaft können Produktivitätsgewinne unterschiedlich genutzt werden. Sie können in mehr Freizeit oder höherem Output umgesetzt werden. Im letzteren Fall bedarf es auch entsprechend höherer Nachfrage, was bei ungleicher Verteilung der Einkommen unwahrscheinlicher wird. Bleibt die Nachfrage hinter dem steigenden Angebotspotenzial der Volkswirtschaft zurück, so sinkt die Beschäftigung, leider oft nicht in Form von mehr Freizeit, sondern in Form höherer Arbeitslosigkeit.

Öffnet sich die Volkswirtschaft für den Handel, aber nicht für die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, so sind zwar Unternehmen und Beschäftigte weiter einheimisch, sie produzieren aber auch für das Ausland und konsumieren importierte ausländische Produkte oder nutzen diese als Vorprodukte oder Produktionsmittel. Das ist die immer noch recht übersichtliche Welt von Ricardo und Heckscher-Ohlin. Der Wohlstand nimmt dank der durch die Spezialisierung möglichen Produktivitätszuwächse zu. Allerdings gilt auch hier, dass die Verteilung der Wohlstandsgewinne verschiedene Formen annehmen kann. Zunächst einmal können, wie schon in der Ricardo-Welt, die beteiligten Länder unterschiedlich gewinnen – in Abhängigkeit vom Wechselkurs. Das unterbewertete Land gewinnt Beschäftigung, das andere Wohlstand. Zum anderen verändert sich, wie bei Heckscher-Ohlin, die Verteilung zwischen Kapital und Arbeit. Da kapitalreichere Länder sich auf kapitalintensive Produktion spezialisieren, steigt dort die Nachfrage nach Kapital, während die nach Arbeit relativ zurückgeht. Damit sinken in den reicheren Ländern die Löhne tendenziell, während sie in den armen Ländern steigen sollten. Beide Verteilungsprozesse, zwischen Ländern sowie zwischen Kapital und Arbeit, gefährden bei starker Ungleichheit die Sicherung der globalen Nachfrage auf einem Vollbeschäftigungsniveau.

Tatsächlich öffnen sich die Länder nicht nur dem internationalen Handel, sondern auch grenzüberschreitenden Investitionen und Migration, also Bewegungen von Kapital und Arbeit. Unternehmen nutzen Kapital und Arbeit unterschiedlicher Herkunft an verschiedenen Standorten. Deutsche Unternehmen beschäftigen ausländische Mitarbeiter in Deutschland und im Ausland, ausländische Unternehmen beschäftigen in Deutschland deutsche und ausländische Mitarbeiter. Im Ergebnis entwickeln sich transnationale Produktionsnetzwerke und Wertschöpfungsketten, in denen einzelne Teilschritte an den jeweils kostengünstigsten Standorten platziert werden.

Im Gegensatz zu den Erwartungen der neoklassischen Gleichgewichtsökonomie steigen die Löhne in den armen Ländern nur langsam, denn die Arbeitskraftreserven übersteigen mittelfristig meist die Absorptionskapazität der modernen internationalen Sektoren. Migration mag zwar den Lohnanstieg in den ärmeren Herkunftsländern weiter beschleunigen, bringt aber die Niedriglohnkonkurrenz auch in die geschützten Sektoren der reicheren Länder. Dadurch wachsen die Reallöhne in den Industrieländern langsamer als die Produktivität. Die Gewinneinkommen steigen und die Ungleichheit nimmt zu. Da die Sparquote der so begünstigten wohlhabenden Kapitaleigner höher ist, bleibt die Konsumnachfrage hinter dem globalen Angebotspotenzial zurück. Die nicht konsumierten und wegen des Nachfragemangels auch nicht in die

Ausweitung der realen Produktion investierten Einkommen suchen Anlagemöglichkeiten in einer expandierenden Finanzsphäre, deren Ertragsersparungen die Wachstumsmöglichkeiten der Realwirtschaft weit übertreffen.

Folgen und Aufgaben für Deutschlands Unternehmen

Die deutschen Unternehmen können diesen Entwicklungen kaum ausweichen. Wenn Konkurrenten ihre Kosten durch globales *Outsourcing/Offshoring* senken, müssen sie nachziehen. „Nachziehen“ bedeutet aber nicht unbedingt kopieren. Gerade Produktionsverlagerungen sind seltener und weniger dauerhaft sinnvoll als ein reiner Lohnkostenvergleich nahezulegen scheint. Vielfältige andere Kosten können den Lohnkostenvorteil auffressen, und gerade in den neuen EU-Mitgliedstaaten Osteuropas haben die Euro-Löhne dank Währungsaufwertungen und Nominallohnsteigerungen oft schneller als erwartet zugenommen. Ein beachtlicher Teil an Rückverlagerungen belegt diesen Befund.

Kostensenkungen lassen sich auch anders erzielen. Der direkteste und von vielen Ländern genutzte Weg ist die Abwertung der Währung. Dieser Weg ist in weitgehend deregulierten Finanzmärkten nur noch schwer und im Euro-Raum gar nicht mehr zu beschreiten. Er bietet sich für Deutschland auch deswegen nicht an, da das Land ja einen hohen Exportüberschuss aufweist, also eher aufwertungsverdächtig ist. Der zweite Weg, den Deutschland traditionell und besonders in den letzten Jahrzehnten beschritten hat, liegt in der Dämpfung der lokalen Kosten, insbesondere der Löhne. Geringere Lohnzuwächse als bei den wesentlichen Handelspartnern haben die deutschen Exporterfolge ermöglicht, auch wenn sie mittelfristig immer wieder durch Aufwertungen der D-Mark und – in geringerem Maße – des Euros kompensiert wurden. Letztlich ist eine solche Lohnzurückhaltung, wenn sie voll in die Preise weitergegeben wird, aber ein Geschenk an die ausländischen Kunden, die für die von ihnen importierten Waren weniger bezahlen müssen. Den daraus resultierenden Exportüberschüssen entsprechen in der Zahlungsbilanz wachsende Forderungen an das Ausland. Diese stellen Kredite an die Länder mit Importüberschüssen dar. Deutschland stimuliert so die Nachfrage der Ausländer auf Kosten der Inländer.

Der nationale Wohlstand wächst dagegen, wenn die Kostensenkung durch reale Produktivitätssteigerung erzielt wird. Sie erlaubt bei Bedarf niedrigere Lohnstückkosten, wenn es der Wettbewerb erfordert, oder höhere Löhne, wenn sich das effizienter erstellte Angebot weiter zum bisherigen Preis absetzen lässt. Dazu müssen Unternehmen investieren, Innovationen durchführen, ihre Prozesse optimieren und ihre Mitarbeiter qua-

lizieren. Die Nutzung von *Outsourcing/Offshoring* kann dazu ebenfalls beitragen, wenn dadurch etwa Vorprodukte billiger erworben werden, wodurch die Wertschöpfung steigt.

Mindestens ebenso wichtig wie die Kontrolle der Kosten sind aber die strategische Wahl der Märkte und die entsprechende Anpassung des Angebots. Besitzt ein Land eine Exportstruktur, die regional auf Wachstumsmärkte, derzeit etwa Ölexporteure oder China, und sektoral auf Wachstumssektoren ausgerichtet ist, so spielen Kostenfaktoren eine geringere Rolle, als wenn es sich um Anteile auf schrumpfenden Märkten mit Konkurrenten streiten muss. Deutschland hatte mit seiner Spezialisierung etwa auf Investitionsgüter oder hochwertige Kraftfahrzeuge hier oft gute Voraussetzungen, die dem Land Exporterfolge trotz relativ hoher Kosten ermöglichten.

Aber nicht alle deutschen Unternehmen stehen im internationalen Wettbewerb, jedenfalls nicht auf ihren Absatzmärkten. Auf dem deutschen Binnenmarkt wird über die Hälfte des Volkseinkommens ausgegeben. Zwar bemühen sich auch ausländische Anbieter um diesen Markt, aber viele Bereiche wie etwa ein großer Teil der Dienstleistungen sind für sie eher unzugänglich oder sie können nur über lokale Anbieter, die allerdings in ausländischem Besitz sein mögen, bedient werden. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerungen erlauben auch hier – wie im Export – wachsende Erträge oder Kostensenkungen, die der eigenen Bevölkerung zugute kommen, wenn sie in die Preise weitergegeben werden.

Braucht Deutschland dazu ausländische Investoren? Angesichts einer hohen, im Exportüberschuss sichtbaren Ersparnis sicher nicht, um den Investitionsbedarf zu finanzieren. Investoren sollten Innovationen und Know-how ins Land bringen, tun es aber selten, wie empirische Studien belegen. Die deutsche *Corporate Governance* ist wohl verbesserungsfähig, wie man an den Skandalen bei Siemens und den strategischen Fehlentscheidungen bei Daimler sehen kann. Aber eine bloße Umverteilung zugunsten ausländischer Kapitaleigner bringt keinen Wohlstandsgewinn.

Folgen und Aufgaben für deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einschließlich der in Deutschland arbeitenden Ausländer haben ein starkes Interesse daran, dass ihre Arbeitgeber, also die Unternehmen in Deutschland, die ganz oder teilweise in ausländischem Besitz sein können, Erfolg sowohl auf dem deutschen wie auf den globalen Märkten haben. Von diesem Erfolg hängen

die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze und die Höhe ihrer Löhne ab, aber der Erfolg bedroht auch Arbeitsplätze, da er permanente Innovationen und Strukturwandel impliziert.

Die Löhne können und sollten mit der Rate des Produktivitätswachstums und der Zielinflation steigen. Damit sichern sie die Binnennachfrage, ohne die außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden. Niedrigere Lohnabschlüsse erhöhen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit, wenn sie in die Preise weitergegeben werden, führen aber zu einem stagnierenden oder gar sinkenden Binnenkonsum. Dieses Phänomen dominierte die deutsche Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre.

Solange das außenwirtschaftliche Gleichgewicht nicht massiv und länger anhaltend gefährdet ist, hat es daher keinen Sinn, durch Lohnsenkungen weltwirtschaftlich obsoleete Arbeitsplätze zu erhalten wie etwa in der Massenfertigung der Bekleidungsindustrie. Derartige Billiglohnjobs sind ohnehin nur möglich, wenn staatliche Hilfen entweder das Markteinkommen der betroffenen Arbeitnehmer aufstocken oder die Unternehmen subventionieren, wie zum Beispiel im Kohlebergbau. Die dafür aufgewandten Mittel fehlen dann bei der Finanzierung zukunftsorientierter Maßnahmen wie etwa Bildung und Forschung. Der Versuch, Produktionsverlagerungen zu verhindern, ist letztlich nur dort sinnvoll, wo diese keine nachhaltigen Verbesserungen der Produktionsstruktur des Gesamtunternehmens erwarten lassen, weil sie auf falschen Erwartungen bezüglich der Lohnentwicklung und anderer Kostenfaktoren im Zielland beruhen.

In exportorientierten oder von Importkonkurrenz betroffenen Branchen oder Produktionsstufen hat unqualifizierte, einfache Arbeit in Deutschland nur eine begrenzte Überlebensperspektive. Die Globalisierung ergänzt und verstärkt dabei nur einen Trend, der schon durch die technologische Entwicklung ständig voranschreitet und einfache Arbeit durch Maschinen mit zunehmend intelligenter Steuerung ersetzt. Für die davon betroffene Arbeitnehmergruppe gibt es bestenfalls noch Nachfrage im politisch oder durch „natürliche“ Umstände, wie etwa die notwendige Kundennähe, geschützten Binnenmarkt. Für einen hohen Beschäftigungsgrad, der über Exportsteigerung nicht dauerhaft erreicht werden kann, ist daher eine Expansion der Binnenmarktdienstleistungen notwendig, die nur auf Basis einer wachsenden Kaufkraft vorstellbar ist.

In vielen Marktsegmenten bedarf es einer Mindestlohnpolitik, um die monetäre Produktivität zu sichern und Anreize für potenzielle Arbeitnehmer zu schaffen. Öffentliche Beschäftigung ist eine weitere wichtige Alternative, mit der einige Länder, wie etwa Schweden oder Großbritannien,

ihre Arbeitsmarktlage und gleichzeitig das Angebot öffentlicher Dienstleistungen verbessert haben. Aber wenig qualifizierte Arbeitskräfte müssen nicht nur mit Maschinen, sondern auch mit der Fähigkeit ihrer Kunden konkurrieren, diese Tätigkeiten selbst auszuüben. Letztlich kann das davon betroffene Marktsegment haushaltsnaher Dienstleistungen nur wachsen, indem entweder die Lohnspreizung zunimmt – was wiederum sozialpolitische Subventionen erfordert – oder indem die Produktivität und die Qualität der Dienstleister so verbessert wird, dass die Substitution durch Eigenarbeit der potenziellen Kunden uninteressant wird. *

Unterm Strich führt somit kein Weg an einer breiten Qualifizierungsstrategie vorbei, wenn langfristig Vollbeschäftigung erreicht werden soll. Zu viele junge Menschen bleiben ohne Abschluss. Die vorschulische und schulische Ausbildung muss verbessert und das parallele Bildungsangebot für benachteiligte Gruppen wie etwa Menschen mit Migrationshintergrund muss ausgebaut werden. Deutschland kann und sollte sich kein persistentes Prekariat leisten, das weder im Binnenmarkt noch auf dem Weltmarkt angebotsfähig ist. Die berufliche Qualifizierung muss obendrein flexibel sein, um Anpassungen an veränderte Angebots- und Nachfragestrukturen zu ermöglichen. Eine solche Flexibilität auf hohem Qualifizierungsniveau bedarf der entsprechenden Unterstützung durch ein leistungsfähiges Bildungssystem und eine – nicht nur Geld umverteilende – Familienpolitik, die der Reproduktion des Prekariats frühzeitig entgegenarbeitet.

Brauchen wir dazu Einwanderung? Ihre problematischen Effekte zeigen sich in der Tatsache, dass der Ausländeranteil an den Arbeitslosen und am Prekariat überdurchschnittlich hoch ist. Aber dies ist auch eine Konsequenz einer ineffizienten Integrationspolitik und einer Einwanderungspolitik, die überwiegend wenig qualifizierte Arbeitskräfte anwarb. Die Zuwanderung Hochqualifizierter ist dagegen bei echtem Fachkräftemangel wachstumsfördernd. Die oft geforderte Einwanderung aus demografischen Gründen macht ebenfalls nur Sinn, wenn es sich dabei um integrationswillige und -fähige, am besten bereits gut qualifizierte Menschen handelt.

Deutschland hat als Land von der Globalisierung profitiert, die Wohlstandsgewinne und Anpassungslasten aber ungleich verteilt. Die Globalisierung wurde benutzt, um eine Umverteilung zu rechtfertigen, statt einen rationalen öffentlichen Diskurs über die Verteilung der Wohlstandsgewinne, nicht zuletzt zur Finanzierung einer Qualifizierungsoffensive, zu führen. Nur wenn die Globalisierungsgewinne gerecht verteilt werden, also diese Verteilung dem gesellschaftlichen Konsens entspricht, wird die Globalisierung in demokratischen Gesellschaften eine Zukunft haben.