

Herausgegeben vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Reihe „**Internationale Wirtschaft**“ veröffentlicht Analysen zu aktuellen, weltwirtschaftlichen Fragen. Sie beabsichtigt dabei,

- ihre Analysen in kurzer Form einer interessierten Öffentlichkeit in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zu präsentieren,
- vorhandene praktisch-politische und wissenschaftliche Einsichten konzentriert zusammenzufassen,
- den Zusammenhang von Wirtschaft und Politik explizit zu berücksichtigen,
- die praktische Bedeutung wirtschaftspolitischer Konzepte herauszuarbeiten.

Redaktion: Alfred Pfaller (verantwortlich),
Michael Dauderstädt

Die Reihe „**Internationale Wirtschaft**“ erscheint unregelmäßig. Bezug erfolgt unmittelbar durch das Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Entwicklungsländerforschung, Godesberger Allee 149, 5300 Bonn 2.

© bei Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Entwicklungsländerforschung, Godesberger Allee 149, 5300 Bonn 2

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Herstellung: Stroucken Druck GmbH, Wesseling
Printed in Germany 1984

ISSN 0174-5212-6

Michael Dauderstädt/Alfred Pfaller

Die neue Nullsummenwelt

Globales Wachstum und
internationaler Verteilungskampf

Vorwort

Die vorliegende Broschüre entstand im Anschluß an ein Kolloquium, zu dem die Friedrich-Ebert-Stiftung im November 1983 einige Wissenschaftler, Politiker und Vertreter des Wirtschaftslebens eingeladen hatte, um die Frage zu diskutieren: Ist die Weltwirtschaft ein Nullsummenspiel? Wie zu erwarten, wurde diese Frage von dem damals versammelten Kreis nicht beantwortet. Man neigte jedoch eher dazu, den Glauben an eine zwar angeknackste, aber mit gutem Willen wiederherstellbare fundamentale Interessenharmonie in der Weltwirtschaft aufrechtzuerhalten. Die nachfolgenden Überlegungen, die auf den Ergebnissen des Kolloquiums aufbauen, weisen in die andere Richtung. Sie diagnostizieren ein von langfristigen und tiefgreifenden Strukturverschiebungen herührendes Vordringen von Verteilungsinteressen gegenüber dem gemeinsamen Wachstumsinteresse. Die Verfasser schlagen keine neue Wirtschaftspolitik vor. Sie versuchen vielmehr, dazu beizutragen, das theoretische Verständnis der weltwirtschaftlichen Zusammenhänge an den Stand heranzubringen, den die politische Praxis – ohne systematische Reflektion – schon seit längerem erreicht hat.

Dem Stil der Broschüren der Reihe Internationale Wirtschaft entsprechend, erscheinen im folgenden Text (fast) keine Hinweise auf die Arbeiten anderer Autoren. Aber natürlich danken die Verfasser ihre Position nicht allein ihrem eigenen Nachdenken. Es sei deshalb gestattet, an dieser Stelle einige Wissenschaftler zu nennen, deren Arbeiten die Argumente des vorliegenden Aufsatzes in besonderem Maße beeinflusst haben. Zu ihnen gehören Michael Beenstock, Manfred Bienefeld, Stephen Cohen, Hartmut Elsenhans, Wolfgang Hager, Detlef Lorenz, Eckard Minx, Dieter Orłowski, Jürgen Wiemann und John Zysman.

Inhalt

Vorwort	3
A. Unser Vorteil – anderer Länder Nachteil?	7
1. Wieder aktuell: beggar my neighbour	7
2. Nullsummen- und Positivsummenlogik in der Weltwirtschaft	9
3. Länder werden zu Standortregionen	17
4. Das Rohstoffangebot wird langfristig unelastischer	22
5. Nullsummenwelt und Wirtschaftspolitik	25
B. Internationale Wirtschaftspolitik gegen die Nullsummenwelt	31
1. Der Traum von der globalen Wachstums- und Beschäftigungspolitik	31
2. Internationale Währungspolitik: Teil des Problems oder Teil der Lösung?	34
3. Internationale Handelspolitik zwischen Wettbewerbspolitik und Weltstrukturpolitik	38
4. Die Perspektivlosigkeit globaler Regelungen	41
C. Nationale Wirtschaftspolitik in der Nullsummenwelt	43
1. Das Streben nach Überlegenheit	44
2. Alternativen für Aussteiger	46
3. Die Mageren schnallen den Gürtel enger	48
4. Das Diktat des Marktes: vom Starken formuliert, vom Schwachen akzeptiert	50

A. Unser Vorteil – anderer Länder Nachteil?

1. Wieder aktuell: beggar my neighbour

Wenn der Weltmarkt schon nicht für uns alle genug Möglichkeiten bietet, so will ich doch möglichst viel für mein eigenes Land herausholen – sollen die anderen die Bettler sein! So etwa ließe sich die Devise jenes hemmungslosen Strebens nach Außenhandelsvorteilen umschreiben, das in den 30er Jahren unter den Industrienationen um sich griff und als beggar-my-neighbour-Politik in das wirtschaftspolitische Vokabular einging. Natürlich ging für keines der konkurrierenden Länder die Rechnung auf, da die für die Bettlerrolle vorgesehenen Nachbarn mit Gegenmaßnahmen nicht zurückhielten. Stattdessen kam der internationale Handel weitgehend zum Erliegen, bestehende Wirtschaftskreisläufe wurden unterbrochen und alle Länder wurden auf ihre jeweiligen Binnenmärkte zurückgeworfen, was die Ausweitung von Produktion und die Beschäftigung von Arbeitskräften betraf. Das Nullsummenspiel, in dem sich jeder Vorteile auf Kosten der Anderen zu verschaffen suchte, endete als Negativsummen-Spiel, in dem alle zunehmend schlechter gestellt wurden.

Unter dem Eindruck dieser unheilvollen Erfahrungen und der Führung der USA bemühten sich die westlichen Industrienationen nach dem Zweiten Weltkrieg, eine gänzlich andere Konzeption in ihren wirtschaftlichen Beziehungen zu verankern. Die leitende Idee war, daß steigender Wohlstand eines Landes nicht auf Kosten anderer Länder erzielt wird, sondern im Gegenteil dem Wohlstand der Anderen zugute kommt. Der Transmissionsriemen bei dieser Übertragung von Wohlstand war der internationale Handel. Jedes Land sollte aus den erweiterten Märkten Impulse für das eigene Wirtschaftswachstum ziehen, wenn es sich an der Schaffung und Aufrechterhaltung dieser Märkte beteiligte.

Das Schema funktionierte: die westlichen Industrieländer brachten weitgehend die erforderliche Disziplin auf, sie gingen davon ab, mit Abwertungen und Handelsbeschränkungen um Marktanteile zu kämpfen, und ihr Vertrauen zahlte sich aus. Sie erfuhren einen Zuwachs an Einkommen und Lebensstandard, wie er in dieser anhaltenden und massiven Weise noch nie in der Geschichte vorgekommen war. Selbst die im internationalen Vergleich zurückfallenden Länder wie Großbritannien verzeichneten über zwei Jahrzehnte ein schnelleres durchschnittliches Wirtschaftswachstum

als je zuvor. Es schien ein für alle Mal offensichtlich geworden zu sein, daß die Weltwirtschaft ein Positivsummen-Spiel sein kann, bei dem alle gewinnen, und daß es sich nicht lohnt, zu Lasten der Handelspartner für das eigene Land kurzfristige Vorteile herauszuschinden.

Von den 70er Jahren an ist jedoch eine wirtschaftspolitische Umkehr zu beobachten: die Industrieländer haben die beggar-my-neighbour-Politik wiederentdeckt. Subtiler zwar als in den 30er Jahren, aber dennoch immer unverhohlener suchen sie ihre eigenen Probleme auf Kosten der Anderen zu lösen. Die Probleme, um die es geht bzw. ging, sind die zunehmende Arbeitslosigkeit und die Belastung der Zahlungsbilanzen durch die drastisch gestiegenen Energiepreise. Obwohl sie oft das Gegenteil beteuern, scheint bei den verantwortlichen Wirtschaftspolitikern das Empfinden in den Vordergrund gerückt zu sein, die ausländische Konkurrenz bedrohe bestehende einheimische Arbeitsplätze und stehe der Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten im Wege. Sie nehmen – ohne es zuzugeben – die Weltwirtschaft heute durchaus als ein Nullsummenspiel wahr, in dem der Markt nur einer begrenzten Zahl von Anwärtern Platz bietet: entweder man behauptet sich oder man wird verdrängt.

Dabei ist Wettbewerbsfähigkeit natürlich das bevorzugte Mittel, um sich zu behaupten. Aber wenn man dabei nicht mithalten kann, dann ist man auch bereit, zu anderen Mitteln zu greifen: von der Subventionierung der eigenen Industrien bis hin zur direkten Behinderung der Konkurrenz. Worauf es letztlich ankommt, ist das Ergebnis: Marktpositionen und damit Arbeitsplätze zu sichern.

Hinter der drastisch zunehmenden Bereitschaft der Industrieländer, zur Herbeiführung des gewünschten Ergebnisses markt- und wettbewerbsverzerrende Mittel anzuwenden, steht meist eine defensive Haltung. Man weiß sich nicht anders zu helfen. Man fürchtet, zu kurz zu kommen, wenn man sich an die Spielregeln hält. Diese Haltung kann nun ihrerseits mangelndes Vertrauen in die selbstheilenden Kräfte des offenen Marktes anzeigen. Sie kann aber auch einer realistischen Einschätzung der Marktentwicklung entspringen. Das deutet auf einen anderen Aspekt des internationalen Verteilungskampfes um Marktpositionen hin. Ihren Nachbarn die Bettlerrolle zuweisen, das tun vor allem auch die wettbewerbsstarken Länder, die sich hohe Anteile an den Weltmärkten sichern und damit die eigene Beschäftigung abstützen, die aber gleichzeitig nicht zur Ausweitung der Märkte beitragen. In einer weltweiten Rezession sind die Leistungsbilanz-Überschußländer mit restriktiver Wirtschaftspolitik wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland diejenigen, auf die der Vorwurf des beggar-my-neighbour ganz besonders zutrifft.

Der Kampf um Arbeitsplätze in einer stagnierenden Weltwirtschaft ist sicher der unmittelbar hervorstechendste Nullsummenaspekt in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen der letzten Jahre. Aber es ist nicht der einzige. Fast im wörtlichen Sinne wurde beggar-my-neighbour-Politik von den wettbewerbsstarken Industrienationen im Gefolge der Öl-

preisexlosion von 1973/74 betrieben. In ihrer Gesamtheit wurden die Öl-importierenden Länder damals mit einem gewaltigen Handelsbilanzdefizit gegenüber einigen wenigen OPEC-Ländern konfrontiert. Statt dieses kollektive Defizit so zu verteilen, daß es auf möglichst vielen und eher auf den stärkeren Schultern lastet, suchten Länder wie Deutschland und Japan mit Erfolg, ihre Leistungsbilanzen ausgeglichen zu halten. Schwächere Volkswirtschaften hingegen, vornehmlich solche der Dritten Welt, mußten sich massiv verschulden, um ihre Importe aufrechtzuerhalten und damit nicht zuletzt auch die Zahlungsbilanzen der Industrieländer zu stützen. Mittlerweile geht es zwar nicht mehr darum, riesige OPEC-Überschüsse durch Übernahme von Handelsbilanzdefiziten auszugleichen, aber das Verschuldungsproblem verlangt stärker denn je nach einer Lösung. Und immer noch weigern sich die zahlungsbilanzstarken Nationen, den verschuldeten Ländern zusätzliche Exportmöglichkeiten einzuräumen, damit sie die Devisen für ihre exorbitanten Schuldendienstverpflichtungen verdienen können. Stattdessen drängen sie darauf, daß jene Länder ihre Importe drastisch einschränken und zu diesem Zweck ihr Wohlfahrtsniveau herabsetzen. Da man dabei auch die Exportmärkte für die eigenen Industrien verringert, kommt dieses Verhalten der selbstschädigenden beggar-my-neighbour-Politik von vor einem halben Jahrhundert recht nahe.

Das Bild der miteinander um wirtschaftliche Vorteile rivalisierenden Länder kann durch eine weitere Beobachtung vervollständigt werden. Die Furcht, technologisch ins Hintertreffen zu geraten und dadurch langfristig gleichsam in die Bettlerrolle gedrängt zu werden, ist zu einem wichtigen Faktor nationaler Wirtschaftspolitik in den Industrieländern geworden. Wenngleich die Meinungen darüber auseinandergehen, wie man am besten technologisches Spitzenniveau erreicht, so ist man doch bereit, diesem Ziel viele andere Belange unterzuordnen – nicht zuletzt auch solche internationaler Spielregeln.

2. Nullsummen- und Positivsummenpolitik in der Weltwirtschaft

Sucht man nach den Gründen dafür, warum nach den schlechten Erfahrungen der 30er Jahre und nach dem überwältigenden Erfolg der kooperativen Liberalisierungspolitik in den Nachkriegsjahrzehnten die defensive beggar-my-neighbour-Politik wieder attraktiv wird, fällt der Blick zunächst auf die drastisch verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Ging es bis in die 70er Jahre um die Realisierung von und die Teilnahme am weltwirtschaftlichen Wachstumspotential, so trat danach die Bewältigung einer globalen Krise und der damit verbundenen Anpassungslasten in den Vordergrund. Daß es den Nationen viel

schwerer fällt, sich bei der Verteilung unvermeidlicher Opfer einer globalen Disziplin zu unterwerfen als bei der Erzielung gemeinsamer Vorteile, erscheint plausibel. Die unmittelbaren innenpolitischen Kosten einer Krisendisziplin sind höher; die Versuchung, zunächst die eigene Haut zu retten, größer.

Man kann dies so interpretieren, daß rationales Verhalten in Krisenzeiten einen höheren Preis (an „Selbstüberwindung“, wenn man so will) verlangt als in Zeiten wirtschaftlicher Expansion. Das Augenmerk hat sich dann auf die Faktoren zu richten, die Regierungen zu dem wünschenswerten rationalen Verhalten befähigen bzw. ihnen dieses erschweren. Der zu beobachtende Rückgang an internationaler wirtschaftspolitischer Disziplin läßt aber möglicherweise auch den Schluß zu, daß diszipliniertes Verhalten für den einzelnen Staat nicht mehr ganz so vereinbar mit wirtschaftspolitischer Rationalität ist. Lohnt es sich heute noch genauso wie in den 60er Jahren, die nationalen Märkte der Importkonkurrenz zu öffnen? Kann die Position, die der Weltmarkt dem eigenen Land zuweist, weiterhin als die beste unter den erreichbaren Positionen angesehen werden? Sind die wirtschaftlichen Vorteile, die sich ein Land auf Kosten Anderer zu sichern versteht, am Ende tatsächlich illusorisch?

Die nach dem Zweiten Weltkrieg in der westlichen Welt dominierende Sichtweise hat ein klares Ja auf alle diese Fragen parat. Worauf stützt sich ihre Zuversicht? Letzten Endes ist es das gesamtwirtschaftliche Wachstum, das Verteilungsfragen zweitrangig werden läßt. Allgemeines Wachstum kann – so die zugrundeliegende Logik – jedem einzelnen Teilnehmer an dem wachsenden System auf Dauer einen größeren Wohlfahrtszuwachs beschern als er dadurch erzielen kann, daß er Anderen etwas wegnimmt. Das längerfristige Eigeninteresse gebietet es folglich, sich in erster Linie um die Erzielung gemeinsamen Wachstums zu kümmern und den Verteilungskampf hintan zu stellen. Befindet sich das System in einer Wachstumskrise, kann im Sinne der Positivsummen-Logik immer noch geltend gemacht werden, daß es für alle vorteilhafter sei, sich gemeinsam um die Geringhaltung der Verluste zu bemühen als die eigene Haut auf Kosten Anderer zu retten.

Dem läßt sich jedoch der Hinweis auf das sogenannte Gefangenendilemma entgegenhalten. Es lohnt sich nur dann, auf beggar-my-neighbour-Politik zu verzichten, wenn die Anderen das auch tun. Sind jedoch alle bestrebt, zuerst ihre Schäfchen ins Trockene zu bringen, hat derjenige, der sich kooperativ verhält, schließlich den Schaden. Zieht ein „Spieler“ diese Gefahr in sein Kalkül mit ein, so mag er es sicherer finden, sich vorsorglich um eine möglichst vorteilhafte Position zu bemühen – d.h. sich gemäß der Logik des Nullsummenspieles zu verhalten. Für die Anderen wird es dadurch umso gefährlicher, sich dieser Logik zu entziehen.

Aber auch ohne derartige Sicherheitsüberlegungen anzustellen, kann sich ein Staat in der Lage sehen, auf Kosten der Anderen größere Wohlfahrtsgewinne erzielen zu können als sie die Teilhabe am allgemeinen Wachstum oder gar an der allgemeinen Kriseneindämmung zu erbringen verspricht. Umgekehrt kann einer Nation auch durch die Umverteilung weltwirtschaftlicher Chancen ein so großer Schaden drohen, daß die Teilhabe am allgemeinen Wachstum auf absehbare Zeit dafür nicht entschädigt. Das Nullsummenspiel ist unter solchen Bedingungen wichtiger als das mögliche Positivsummen-Spiel.

Richtet man den Blick weiter als 50 Jahre zurück in die Vergangenheit, so wird man mehr als eine Situation finden, in der der wirtschaftliche Aufstieg einer Region mit dem Abstieg einer anderen einherging. Ebenso wird man feststellen, daß die rasche Entwicklung einiger Gegenden der Erde das Zurückbleiben anderer Gegenden gleichsam bedingte. Um abschätzen zu können, unter welchen Umständen die Sichtweise des Nullsummenspiels und unter welchen die des Positivsummen-Spieles angemessen ist, muß man etwas näher betrachten, wie nationaler Wohlstand und weltwirtschaftliches Wachstum zusammenhängen.

In einem arbeitsteiligen System hängen die wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen Person (und derer, für deren Lebensunterhalt sie aufkommt) direkt vom Einkommen ab, das sie über den Markt bezieht. Entscheidend ist für sie, welchen Preis sie für die Dienste oder Dinge, die sie anbietet, erzielt – im Vergleich mit dem Preis der Güter, die sie auf dem Markt kauft. Was der Einzelne auf dem Markt anbieten kann, hängt von den Ressourcen ab, über die er verfügt. Die Höhe des Einkommens aber, das er mit einer bestimmten Ressourcenausstattung erzielen kann, wird von der Konkurrenzsituation auf den diversen Märkten bestimmt. Das Einkommen muß erkämpft und verteidigt werden

- a) gegen die Konkurrenten, die dem einzelnen Anbieter die Marktchancen streitig machen, und
- b) gegenüber den Marktpartnern, die das Austauschverhältnis jeweils in die entgegengesetzte Richtung drücken wollen.

Der Einzelne hat also ein ständiges Interesse daran, seinen Wohlstand auf Kosten anderer Marktteilnehmer zu verbessern.

Für das Wohlfahrtsinteresse des Gesamtsystems hingegen ist nicht die Marktchance die zentrale Kategorie, sondern die Produktion, und zwar die arbeitsteilige Gemeinschaftsproduktion (oder in anderen Worten: das Sozialprodukt). Entscheidend ist nicht die Vermarktung verfügbarer Ressourcen, sondern ihr produktiver Einsatz, ihre Allokation. Es war Adam Smith, der vor etwa 200 Jahren dem Gedanken zum Durchbruch verhalf, daß der Konkurrenzkampf der einzelnen Anbieter der optimale Mechanismus zur Allokation der Ressourcen einer Gesellschaft und damit zur Erzielung eines höchstmöglichen gesellschaftlichen Wohlstandes sei. Mehr noch, der Wettbewerb setzt die Kräfte wirtschaftlichen

Wachstums frei. Obwohl er also die einzelnen Produzenten zunächst zu Akteuren mit entgegengesetzten Interessen macht, bringt er letztlich ein allen zugute kommendes Ergebnis in Form von mehr Wohlstand hervor.

Die Ausschaltung von Konkurrenz mag im unmittelbaren Interesse von Produzenten erscheinen. Aber sie verringert die Antriebskraft der Wachstumsmaschine und schließlich auch den allgemeinen Wohlfahrtszuwachs. Der Einzelne hat an diesem Zuwachs teil; er ist somit Nutznießer des Konkurrenzkampfes, in dem er sich ständig behaupten muß. Aber er ist es auch nur in dem Maße, wie es seine Marktposition zuläßt. Gelingt es ihm, diese auf Kosten anderer Marktteilnehmer zu verbessern (etwa indem er sich zum Monopolanbieter eines bestimmten Gutes aufschwingt), so kann sich das für sein Einkommen eventuell sehr viel stärker auswirken als die Entwicklung des Sozialproduktes.

Einer Nation eignet nun zunächst die Perspektive des Gesamtsystems, dessen Wohlfahrtsniveau durch die Menge dessen, was es produziert, bestimmt wird. In einer interdependenten Weltwirtschaft kommt ihr aber auch die Position eines Marktteilnehmers und die damit verbundene Sichtweise zu. Sie kann als eine Gruppe von Produzenten begriffen werden, die auf einem internationalen Markt mit den Produzenten anderer Länder konkurrieren und deren Einkommen von ihrer Position auf diesem Markt abhängt. Unter diesem Aspekt steht nicht die nationale Produktion im Zentrum des nationalen Wohlfahrtsinteresses, sondern die Marktchancen der nationalen Produzenten. Das Einkommen, das sie auf dem internationalen Markt erzielen, hängt davon ab,

- a) wie sich ihr Angebot gegen ausländische Konkurrenz durchsetzen kann,
- b) welchen Tauschwert die nationalen Produkte gegenüber denen des Auslandes erzielen.

Die Konkurrenz drückt das Einkommen der nationalen Produzenten

- indem sie ihnen Marktanteile wegnimmt,
- indem sie sie zwingt, zu niedrigeren Preisen zu verkaufen,
- indem sie sie in Märkte zwingt, in denen nur zu relativ ungünstigen Bedingungen verkauft werden kann.

Die ausländischen Tauschpartner schädigen die nationalen Interessen

- indem sie durch Ausübung von Marktmacht einen höheren Preis für die von ihnen angebotenen Waren erzwingen,
- indem sie, ebenfalls mittels Marktmacht, den Preis des nationalen Exportangebotes drücken.

Es ist wichtig zu sehen, daß es eine Stufenleiter von internationalen Marktpositionen gibt, und daß es bei dem Konkurrenzkampf zwischen Nationen längerfristig darum geht, wer sich auf den bevorzugten Märkten behaupten kann. Das sind diejenigen Märkte, in denen sich aufgrund geringer Angebotskonkurrenz sowie relativ hoher und expansiver Nachfrage ein relativ hoher Preis pro eingesetzter Ressourceneinheit erzielen läßt.

Nun verlaufen natürlich die Einzelinteressen innerhalb einer Nation nicht parallel, dergestalt, daß alle von einer besseren Weltmarktposition nationaler Produzenten profitieren. Vielmehr erhöht ausländische Konkurrenz, die den Preis bestimmter nationaler Produkte drückt, die Wohlfahrt nationaler Konsumenten, die ihr Einkommen auf anderen Märkten erzielen. Letztere ziehen Nutzen daraus, daß sich die Marktposition ihrer Landsleute verschlechtert. Der Einkommensverlust auf der einen Seite ist also gegen den Einkommensgewinn auf der anderen aufzurechnen. Dieser Aspekt wird später noch einmal aufgegriffen werden müssen. Nur auf zwei Punkte sei hier hingewiesen:

1. Das nationale „Netto“-Interesse, wenn man so will, ist durch ausländische Konkurrenz umso eher negativ berührt,
 - a) je stärker Auslandsmärkte betroffen sind und
 - b) je mehr inländische Anbieter tatsächlich vom Markt verdrängt und durch ausländische Anbieter ersetzt werden.
2. Wo nationale Gruppen von einer Situation profitieren, in der das nationale Einkommen insgesamt sinkt, wird (für die Zwecke der nachfolgenden Analyse) die Nation als Solidaritätsverband begriffen, in dem diese potentiellen Nutznießer prinzipiell zum Verzicht aufgefordert sind. Für die Nation kann also auch dann ein Einzelinteresse gegenüber dem Rest der Weltwirtschaft ausgemacht werden, wenn in ihrem Inneren diesbezüglich gegensätzliche Interessen bestehen.

Wie sich das Einkommen des einzelnen Marktteilnehmers im Zuge gesamtgesellschaftlichen Wirtschaftswachstums erhöht, so hat auch die Nation als Verband von Weltmarktteilnehmern Anteil am globalen Wohlfahrtszuwachs. Die anderen nationalen Verbände sind nicht nur Konkurrenten und Kontrahenten bei der Festlegung der Tauschwerte. Sie sind natürlich auch die Marktpartner, die mit steigendem Einkommen mehr von dem nachfragen, was das eigene Land anzubieten hat. Produktionssteigerung in einem nationalen Wirtschaftssystem wirkt über den Außenhandel als Stimulus zur Produktionsausweitung auch anderswo. Dies führt uns den entscheidenden ökonomischen Unterschied zwischen weltwirtschaftlichem Nullsummen- und Positivsummen-Spiel vor Augen: beim einen steht am Ausgangspunkt eine Verschiebung von Marktpositionen aufgrund veränderter internationaler Wettbewerbsverhältnisse. Beim anderen entsteht zuerst zusätzliches Einkommen aufgrund einer Produktionsausweitung innerhalb eines Landes.

Welches von beiden, Verschiebungen in den globalen Marktpositionen oder Veränderungen im Weltsozialprodukt, nun der wichtigere Faktor für die wirtschaftspolitische Sorge um den nationalen Wohlstand ist, das hängt von mehreren Zusammenhängen ab. Ganz allgemein gesprochen, kommt es darauf an, welcher der beiden Faktoren in einer bestimmten Situation einen größeren Bewegungsspielraum aufweist. Damit zusammenhängt die Frage, welcher beeinflussbarer durch wirtschaftspolitische Maßnahmen ist.

Die weltwirtschaftliche Positivsummen-Logik hätte in der Wirtschaftspolitik dann absoluten Vorrang, wenn auf allen Märkten vollkommener Wettbewerb herrschen und den einzelnen Anbietern von Gütern und Diensten ihre Position zuweisen würde. Versuche, bestimmten Gruppen durch politische Intervention Marktprivilegien zu verschaffen, würden an der Macht der Marktkräfte selbst scheitern. Der einzige Weg zur Erhöhung von nationalem Wohlstand führt dann über die Steigerung der Produktion – sei es durch die Bildung zusätzlichen Produktivkapitals, sei es mit Hilfe verbesserter Herstellungstechniken oder sei es schlichtweg durch mehr Arbeit. Vorauszusetzen wäre dabei allerdings auch, daß Produktionssteigerungen auf keine Schwierigkeiten von der Nachfrageseite her treffen. Das Zusammenspiel von Produktionsausweitung, Erzeugung von Einkommen und Entstehung zusätzlicher Nachfrage müßte funktionieren. Wo mehr Produktion bei einzelnen Gütern zur Verstopfung der Märkte und zum Preisverfall führt, müßten alle betroffenen Produzenten in lohnendere Bereiche überwechseln können. Arbeitslosigkeit dürfte nur eine sehr vorübergehende Erscheinung sein.

Die Nullsummen-Logik rückt dann in den Vordergrund nationaler Außenwirtschaftspolitik, wenn

- a) der Weltmarkt sehr unvollkommen funktioniert, bedeutende Zugangsbarrieren und somit Raum für erhebliche Privilegien aufweist,
- b) der Zugang zu den privilegierten Positionen nicht (oder nicht mehr) gesichert, sondern umkämpft ist, und
- c) der oben angesprochene Zusammenhang von Produktionssteigerung und Marktausweitung krisenhaft durchbrochen ist.

Die erste der drei Bedingungen ist bislang immer erfüllt gewesen. Das grundlegende Privileg besteht dabei darin, daß die Angehörigen einiger Nationen ungleich besseren Zugang zu Produktivkapital haben als die anderer. Der Ertrag dieses Produktivkapitals ist gleichsam reserviert für die privilegierten nationalen Gruppen – die Eigentümer im engeren Sinne, diejenigen, denen das Recht auf bezahlte Arbeit in dem betreffenden Land vorbehalten ist, und diejenigen, die von den Abgaben profitieren, mit denen „ihr“ Staat das Produktionsergebnis belegen darf. Das Privileg der Staatsangehörigen (und derer, denen „Gastrecht“ zugestanden wird) hat zur Folge, daß die Wirtschaft eines Landes im Außenverhältnis als so etwas wie ein nationaler „Familienkonzern“ angesehen werden

kann. Sein überlegenes Produktivvermögen beschert der privilegierten Nation nicht nur Güter zum Eigenkonsum, sondern auch Vorteile im Austausch mit anderen Ländern. Diese Vorteile (hohe Preise für das Produkt nationaler Arbeit, niedrige Preise für das ausländischer Arbeit) beruhen auf der Fähigkeit, Güter anzubieten, die einerseits auf dem Weltmarkt sehr begehrt sind und die andererseits nur in wenigen Ländern hergestellt werden können. Der Markt erkennt den Nationen, die die exklusive Fähigkeit zu derart hochwertiger Produktion haben, einen besonders hohen Anspruch auf das Sozialprodukt anderer Länder zu.

Es kommt aber noch eine weitere Dimension hinzu: Die Nationen, die die besonders begehrten Güter liefern dürfen, konzentrieren auf sich das wirtschaftliche Wachstum innerhalb des gesamten Austauschsystems. Denn es ist ihre Produktion, die am Markt die größten Chancen hat und die infolgedessen am lohnendsten für Ausweitungsinvestitionen ist. Andere haben am Wachstum dieser führenden Branchen in dem Maße teil, wie sie mit in den Kreislauf von steigender Produktion, steigendem Einkommen und steigender Nachfrage einbezogen werden. Als aussichtsreichste Kandidaten für diese Teilhabe müssen zunächst einmal die anderen Produzenten der gleichen Nation gelten, sodann aber auch diejenigen, die sich ihrerseits als Anbieter marktgängiger Güter auszeichnen. Auch hierbei kommt exklusive Verfügung über bestimmte Ressourcen (produktive Fähigkeiten, Rohstoffe, geographische Nähe, kulturelle Ähnlichkeiten etc.) wieder zur Geltung. Diejenigen jedoch, die nichts „Besonderes“ anzubieten haben, sondern nur den kleinsten gemeinsamen Nenner allen Angebotes, nämlich ihre Arbeitskraft, haben prinzipiell die geringsten Chancen zur Teilhabe am internationalen Wachstum. Ihnen bleibt nur der Versuch zur preislichen Unterbietung.

Die Tatsache, daß es gute und weniger gute Positionen am Weltmarkt gibt, bedingt für sich allein genommen noch kein Nullsummenspiel. Auch in einem hierarchisch aufgebauten System kommt wirtschaftliches Wachstum prinzipiell allen zugute, wenn auch den Einen mehr und den Anderen weniger. Wichtiger ist die zweite der oben aufgeführten Bedingungen, nämlich daß das hierarchische Gefüge in Bewegung gerät. Dies geschieht dann, wenn die Ressourcen, die die privilegierte Weltmarktposition einer Nation begründen, durch neu auftretende Konkurrenz entwertet werden. Der Zusammenhang ist leicht einsehbar im Falle eines Landes, dessen Reichtum auf dem Export eines seltenen und begehrten Naturproduktes (z.B. Natur-Kautschuk) beruht und das durch zusätzliche Anbieter um seine Monopolsituation gebracht wird oder durch die Entwicklung künstlicher Substitute den größten Teil seines Marktes verliert. Oder im Falle eines bedeutenden Umschlagplatzes für Handelsgüter, der von einem aufstrebenden neuen Handelszentrum abgelöst wird (z.B. weil sich die Schifffahrtsrouten ändern). Privilegierte Positionen und die mit ihnen verbundenen Einkommenschancen werden aber

auch bedroht, wenn technologische Vorsprünge verlorengehen und die Produzenten eines Landes gezwungen werden, mit einer großen Zahl von Billiganbietern zu konkurrieren.

Konkurrenz wird in allen diesen Fällen zum Auslesemechanismus, der den einzelnen nationalen Wirtschaften privilegierte oder weniger privilegierte Positionen in der Weltwirtschaft zuweist. Sie wird zum Wettkampf, bei dem es dauerhaft Gewinner und Verlierer gibt und bei dem der Erfolg des Einen zwangsläufig den Mißerfolg des Anderen bedeutet. Die andere Funktion der Konkurrenz hingegen, nämlich die des ständigen Druckes zur Anpassung an immer höhere Standards von Produktivität, Effizienz und Produktqualität, tritt dabei zurück. Denn es ist die Fähigkeit, für Andere unerreichbare Standards zu setzen und auf dem Markt auszunutzen, um die gekämpft wird. Daß derartige Exklusivpositionen in der Weltwirtschaft sowohl erreichbar als auch verlierbar sind, darin liegt letzten Endes die Nullsummen-Logik.

Wie hoch die Privilegien zu bewerten sind, um die nach dieser Logik gekämpft wird, hängt allerdings stark von der dritten genannten Bedingung ab, der Wachstumsdynamik des Gesamtsystems. Wie bereits dargestellt, ist es nicht entscheidend, selber Exklusivanbieter von stark nachgefragter Spitzentechnologie zu sein, wenn man zu den bevorzugten Tauschpartnern der entsprechenden Anbieter gehört. Man profitiert dann von deren Einkommenszuwachs, kann seine eigene Produktionskapazität ausweiten, und gegebenenfalls erhöht sich der Knappheitswert der eigenen unvermehrten produktiven Ressourcen (Arbeitskraft, Boden). Der Friseur, der im wesentlichen mit althergebrachten und allgemein zugänglichen Techniken arbeitet, stellt sich in einem vollbeschäftigten Industrieland kaum schlechter als die Angehörigen einer rasch wachsenden Elektronikfirma. Je stärker die Wachstumsdynamik eines wirtschaftlichen Verflechtungssystems ist, desto stärker wird es auch ehemals periphere Zonen und periphere Produzentengruppen mit einbeziehen und in ihren Marktchancen denen der zentralen Wachstumsbereiche angleichen. Desto unwichtiger wird es – zumindest zeitweilig –, ob die Produzentengruppe, die Region, das Land eine führende Position einnimmt oder nicht. Die Unterscheidung zwischen günstigen und ungünstigen Plätzen verlagert sich dann auf die Frage, ob man bevorzugt am arbeitsteiligen Wachstum teilnehmen darf oder ob man „draußen vor“ bleibt. Letzteres würde heißen, daß das steigende Einkommen des expandierenden Zentrums die eigenen Marktchancen nicht oder nur relativ geringfügig verbessert,

- weil man nichts Marktgängiges anzubieten hat,
- weil man von den Märkten in geographischem, kulturellem oder politischem Sinne zu weit entfernt ist, oder
- weil nachrückende Konkurrenz die ehemals bevorzugte Tauschposition streitig macht und somit trotz expandierender Märkte eine Anpassung nach unten (d.h. niedrigere Preise und Löhne) erzwingt.

Die Rivalität zwischen den verschiedenen peripheren und eventuell in die Peripherie abgleitenden Produzentengruppen um bevorzugte Tauschpositionen mit den zentralen Bereichen des Wirtschaftssystems nimmt natürlich an Intensität zu, wenn das System nicht mehr wächst oder gar schrumpft. Insofern stellt eine Wirtschaftskrise, was immer ihre eigentliche Ursache ist, die Nullsummenaspekte im weltwirtschaftlichen Geschehen stärker in den Vordergrund.

Es wäre jedoch zu oberflächlich, die Verschärfung weltwirtschaftlicher Verteilungskämpfe lediglich als Begleiterscheinung einer Wachstums-krise zu begreifen. Erstens setzt ja gerade eine Krise auch eine hohe Prämie auf ihre Überwindung und rückt insofern Positivsummen-Aspekte in den Vordergrund. Zweitens hängt der eigentliche Grund für Rivalitäten nach Nullsummenmanier, nämlich die Existenz unsicherer Marktprivilegien, in starkem Maße von Entwicklungen ab, die mit den Krisenzyklen des kapitalistischen Weltwirtschaftssystems im Kern nichts zu tun haben.

Auch wenn die seit den 70er Jahren zu beobachtende Wachstumsschwäche der Weltwirtschaft bald überwunden werden sollte, werden einige starke Nullsummenelemente in der internationalen Konkurrenz bestehen bleiben und eher noch mehr als bisher hervortreten. Aus zwei Gründen ist zu erwarten, daß der Kampf um günstige Positionen im Weltmarkt intensiver werden wird und daß dabei in der Tat der Vorteil der Einen der Nachteil der Anderen sein wird. Der erste Grund betrifft die zunehmende Internationalisierung der Produktion, der zweite die tendenzielle Verknappung wichtiger Rohstoffe. Mit ihnen befassen sich die nächsten beiden Kapitel.

3. Länder werden zu Standortregionen

Das durch Investitionen gebildete Produktivkapital ist die entscheidende Ressource der Nationen, die ihren Wohlstand auf industrielle Produktion gründen. Solange man Sparen und Investieren als miteinander zusammenhängende Vorgänge innerhalb ein und derselben Volkswirtschaft auffassen kann, stellt sich das Problem der Kapitalbildung nicht als international Standortkonkurrenz. Doch das Kapital ist international mobil geworden. Es ist keineswegs mehr garantiert, daß diejenigen, die investierbares Finanzkapital kontrollieren, damit in „ihrem“ Land Produktivvermögen bilden und nicht anderswo. Länder stellt man sich heute besser als Regionalwirtschaften innerhalb einer globalen „Volks“-Wirtschaft vor.

Sie konkurrieren miteinander um den Vorzug, Produktionsbetriebe beherbergen und damit ihren Bürgern Arbeitsplätze bieten zu dürfen. Die Entscheidungen über die Lokalisierung von Produktion hingegen werden zu einem beträchtlichen Teil auf einer Nationen-übergreifenden Ebene getroffen. Davon, wie sie ausfallen, hängen für die einzelnen Regionalwirtschaften – also die Länder – wirtschaftliches Wachstum, Wohlstand ihrer Bürger und Stellung in der weltwirtschaftlichen Hierarchie ab. Der dem Ganzen anhaftende Nullsummen-Charakter bliebe politisch ohne große Bedeutung, wenn auf dem internationalen Standortmarkt Ausgleichsmechanismen durchgehend dafür sorgen würden, daß kein Standort zu „unterbeschäftigt“ bleibt (indem eben sinkende Löhne, Steuern, Preise für Infrastrukturleistungen, etc. die nachlassende Attraktivität wiederherstellen). In Wirklichkeit treten jedoch selbst-verstärkende Prozesse auf, die den attraktiven Standort für bestimmte Produktionsweisen trotz steigender Löhne usw. immer attraktiver machen und den vernachlässigten Standort immer unattraktiver. Es ist letzterer, der sich dann den preislichen Ausgleichsmechanismen unterwerfen muß, um so in der Konkurrenz um die Ansiedlung „minderwertiger“ Produktion bestehen zu können.

Auf der sich selbst verstärkenden Attraktivität industrieller Zentren beruht heute noch weitgehend das Privileg der Hochlohnjobs in den hochentwickelten Ländern und das krasse Einkommensgefälle zu den industriellen Randzonen der Welt. Doch nachdem die ungleiche räumliche Entwicklung über viele Jahre hinweg dieses riesige Gefälle aufstauen konnte, beginnen nun doch preisliche Ausgleichsmechanismen zu wirken und in der Vergangenheit entstandene Industrieansiedlungs-Privilegien infrage zu stellen. So sehen sich die etablierten Industrieländer mehr und mehr gezwungen, mit neuen Standortregionen zu konkurrieren, die sich aufgrund ihrer geringen Produktionsdichte zu sehr niedrigen Preisen (für Arbeit, Infrastruktur, Grund, Umweltbelastung, etc.) anbieten. Gegenüber dieser Konkurrenz können sie nur insoweit bestehen, wie es ihnen gelingt, den alten Technologie- und Effizienzvorsprung (dem sie ja ihr Privileg letzten Endes verdanken) neu zu festigen. Denn bei den Preisen für die diversen standortbezogenen Faktordienste mitzuhaltend, dazu kämen sie erst dann wirklich in die Lage, wenn sich die Produktionsdichte in den neuen Standortregionen in etwa an die der alten Zentren anzugleichen beginnt.

Es sieht so aus, als ob sich die alten Industrieländer hier in einem Rückzugsgefecht befinden. Es mag ihnen gelingen, das eine oder andere verlorene Terrain mit Hilfe technischer Neuerungen (z.B. der mikro-elektronisch gesteuerten Automatisierung früherer arbeitsintensiver Prozesse) vorübergehend zurückzugewinnen. Es kann auch sein, daß sich die Nachfrage etwas mehr auf technologisch anspruchsvolle Güter und standortgebundene Dienstleistungen verlegt. Aber auf breiter Front scheint sich die Verlagerbarkeit von Produktion an Billigstandorte nicht

aufhalten zu lassen, zumal die industrielle Standortfähigkeit peripherer Regionen ihrerseits im Gefolge gezielter Entwicklungsbemühungen zunimmt. Mehr und mehr Produkte, die (in den Worten des Wirtschaftstheoretikers Seev Hirsch) einst als „des Reichen Mannes Güter“ gelten konnten, werden zu „Jedermanns Gütern“. Umso wichtiger wird es für die einzelnen Industrieländer, ihre Marktposition in jenen Produkten zu festigen, für die billige Faktorpreise kein Standortkriterium sind, die weiterhin „des Reichen Mannes Güter“ bleiben. Das Land, das hier nicht wettbewerbsfähig ist, wird auch in seinen Einkommensstandards allmählich auf die Stufe von „Jedermann“, d.h. der weltmarktfähig werden den Entwicklungsländer, herabsteigen müssen. Außerdem wird sich, wie oben dargelegt, seine Wachstumsdynamik abschwächen, da es ja gerade die Produktionsbereiche verliert, in denen das Wachstum seinen autonomen Ausgangspunkt hat. In den Bereichen jedoch, die eher vom Wachstum anderer Bereiche abhängig sind, tendiert es, an Boden gegenüber der Konkurrenz der neuen Billigstandorte zu verlieren. Kurzum, dieses Land wird nach und nach an die Peripherie des Weltmarktgeschehens gedrängt.

Was aber bedeutet Wettbewerbsfähigkeit in den auf Billigstandorte nicht ansprechenden Produktionsbereichen? Der Markt hier ist, auch wenn er wächst, begrenzt. Auf ihm tritt immer nur ein Teil der Gesamtnachfrage auf. Nur ein Teil des gesamten Angebotes ist somit auch für diesen Markt geeignet. Und mit fortschreitender Standortmobilität wird dieser Teil tendenziell kleiner, da sich ja ein immer größeres Sortiment von Gütern auch an Billigstandorten herstellen läßt. Daß sich auf die verbleibenden Hochtechnologiebereiche ebenso viele Produzenten spezialisieren können wie vordem auf das gesamte Feld industrieller Produktion, ist äußerst fraglich. Sehr wahrscheinlich werden die Rettungsboote der Hochtechnologieproduktion bei weitem zu klein sein, um die gesamte Besatzung des seeuntüchtigen Industrieländerdampfers aufnehmen zu können. Wettbewerb in diesen Bereichen heißt also Kampf um Anteile an knappen Märkten. Je mehr eine Nation dabei für sich in Beschlag nehmen kann, desto weniger bleibt für die Anderen übrig – ein klassisches Nullsummenspiel. Daß diese Anderen sich dann in den übrigen Bereichen der arbeitsteiligen Weltwirtschaft einrichten können, bietet keine Entschädigung. Denn dort muß man sich, wie gesagt, den Standards anpassen, die von der Konkurrenz der Billigstandorte gesetzt werden.

Durch das Auftreten neuer Konkurrenz in großem Umfang auf denjenigen Märkten, die bis vor nicht allzu langer Zeit die Domäne der etablierten Industrieländer waren, hat sich für letztere das Spektrum „akzeptabler“ Produktionsbereiche verengt. Es ist ein spürbares Gefälle aufgetreten zwischen den Einkommenschancen in den sogenannten Hochtechnologiebereichen und vielen anderen industriellen Produktionszweigen, die ihnen – was Marktchancen betraf – vormals durchaus gleichgestellt waren (siehe das Friseurbeispiel oben). Deshalb ist es

wichtiger geworden als früher, in den erstgenannten Bereichen wettbewerbsfähig zu sein, bzw. anders ausgedrückt, in der internationalen Arbeitsteilung einen ganz bestimmten Platz einzunehmen. Die Erschließung neuer Standortregionen mit immensen zusätzlichen Arbeitskraftreserven für die Weltmarktproduktion hat dazu geführt und führt weiterhin dazu, daß die Frage der globalen Privilegienverteilung neu aufgerollt wird. Produzentengruppen, die sich früher arbeitsteilig arrangieren konnten, werden damit zwangsläufig zu Rivalen um die verbleibenden Sonnenplätze der Weltwirtschaft.

Natürlich übertragen sich in einer integrierten Weltwirtschaft die Wachstumsimpulse, die in irgendeinem Teil des globalen Systems entstehen, auch auf alle anderen Teile. Sie kommen insofern auch allen Teilnehmern an dieser integrierten Weltwirtschaft zugute. Der Verteilungskampf um die guten Marktpositionen wird dadurch aber nicht hinaufgezogen. Denn es ist gerade die Herstellung des integrierten Systems, die allmähliche Durchsetzung weltweit geltender einheitlicher Faktorpreise, die die früheren Privilegien einiger ausgewählter Segmente der Weltbevölkerung unhaltbar macht und sie mit der Perspektive bedroht, auf den Status weltwirtschaftlicher Tagelöhner abzugleiten. Daß sich im Zuge allgemeinen Wachstums auch für Tagelöhner bessere Marktchancen ergeben, kann dafür auf lange Zeit nicht entschädigen. Die räumliche Struktur des Wachstums ist für die rivalisierenden Staaten wichtiger geworden als seine Höhe.

In der Praxis stellt sich die Rivalität zunächst als Kampf um Arbeitsplätze dar. Denn die unmittelbare Wirkung, die sich aus der Konkurrenz der Billigstandorte für die betroffenen Produzenten in den alten Industrieländern ergibt, ist die Verdrängung vom Markt. In ihren angestammten Produktionszweigen könnten sie nur wettbewerbsfähig bleiben, wenn sie einen markanten Einkommensverlust hinnähmen oder wenn es ihnen gelänge, sich mit Hilfe neuer Exklusiv-Technologien die Konkurrenz vom Leibe zu halten. Auf letzteres kann man nicht als generelle und dauerhafte Lösungsmöglichkeit vertrauen. Ersteres hingegen scheidet zunächst einmal aufgrund der im Lande herrschenden Einkommensstandards aus – statt eine Lohnhalbierung oder dergleichen hinzunehmen, wird man eher arbeitslos. Neue Beschäftigung auf gewohntem Entlohnungsniveau hängt jedoch davon ab, wie weit sich das eigene Land als Standort für Hochtechnologieproduktion durchsetzt, bzw. wie weit es eine Vorzugstellung erreichen kann als Lieferant bestimmter Güter und Dienstleistungen (z.B. Tourismus) an inländische und ausländische Hochtechnologieproduzenten. Marktanteile in diesen beiden Bereichen stehen in direktem Zusammenhang mit Arbeitsplätzen und Einkommenschancen für die nationale Bevölkerung. Verschiebungen in den Marktanteilen bewirken – sofern sie nicht von hinreichendem Wirtschaftswachstum überlagert werden – Verlust und Zugewinn von Arbeitsplätzen und realem Volkseinkommen.

In diesem Zusammenhang von „nationalen“ Verlusten und Gewinnen zu sprechen, verwischt allerdings etwas die Realität – zumindest die ökonomische. Der Verlust von einheimischen Arbeitsplätzen an konkurrierende Billigstandorte kann und wird in der Regel einhergehen mit der Existenz florierender nationaler Industrien in anderen Bereichen. Diejenigen, die aus letzteren ihr Einkommen beziehen, einschließlich der Arbeitnehmer, sind von der vorrückenden Konkurrenz der Billigstandorte nicht betroffen, sondern verzeichnen im Gegenteil vielleicht sogar einen Kaufkraftzuwachs aufgrund des billigeren Angebotes. Sie können ihre Position im globalen Marktgefüge verbessern, während sich die ihrer Landsleute drastisch verschlechtert. Durch Arbeitslosenunterstützung und ähnliche innergesellschaftliche Solidaritätsmechanismen wird dies teilweise abgemildert. In einem grundlegenden Sinn bricht jedoch die nationale Ökonomie auseinander. Die Einen werden aus dem Netz von Tauschbeziehungen, das eine Volkswirtschaft zusammenbindet, ausgesondert. Die Anderen treten mehr und mehr in Austausch mit Produzenten jenseits der Landesgrenzen. Sie ersetzen ihre Landsleute durch neue ausländische Tauschpartner.

Das sich ergebende Geflecht von neuen Austauschbeziehungen läßt sich immer weniger mit der Vorstellung von nationalen Ökonomien begreifen. Ebenso wenig kann der Vorgang der Verlagerung mit den herkömmlichen Kategorien der Ausfuhr und der Einfuhr hinreichend erfaßt werden. Die Volkswirtschaft importiert mehr und exportiert mehr, aber dennoch produziert sie insgesamt weniger. Denn mit der Produktion verlagert sich auch die Nachfrage, der Markt, ins Ausland. Einer Exportzunahme entspricht also in diesem Zusammenhang keine Produktionsausweitung, sondern lediglich die Auswechslung inländischer durch ausländische Abnehmer. Ein Zahlungsbilanzausgleich also, aber kein Interessenausgleich zwischen In- und Ausland!

Gefährdet wird durch die zunehmende Verlagerbarkeit von Produktion die Marktposition bislang privilegierter Produzentengruppen, aber nicht unbedingt die von privilegierten Nationen. Vielmehr ist es die mit der Internationalisierung einhergehende Auflösung des nationalen ökonomischen Zusammenhaltes, die Gruppen von Bürgern aus der Teilhabe am nationalen Produktivitäts- und Weltmarktprivileg in die Konkurrenz der Unterprivilegierten zu entlassen droht. Genau genommen führt also die Internationalisierung der Produktion zu einem Nullsummen-Spiel zwischen diesen „Entlassungskandidaten“ der diversen Industrieländer – zu einem Nullsummen-Spiel um den Verbleib im privilegierten Sektor der Weltwirtschaft. Da sie geographisch an die nationalen Standorte gebunden sind, können sie in diesem Nullsummenspiel nur soweit Erfolg haben, wie sich ihr Standort in der internationalen Konkurrenz um „Exklusiv-Produktion“ (d.h. vor allem um Weltmarktanteile im Hochtechnologiebereich) durchsetzt. Es liegt auf der Hand, daß sich bei alledem die Position der austauschbar gewordenen Teilnehmer am Produk-

tionsprozeß, notabene der Arbeitskräfte, im innergesellschaftlichen Verteilungskampf verschlechtert und die des international mobilen Kapitals verbessert.

4. Das Rohstoffangebot wird langfristig unelastischer

Weil sie so überlegene produktive Fähigkeiten besaßen, konnten sich die Industrienationen über den Weltmarkt einen hohen Anteil an den natürlichen Reichtümern der Erde sichern. Sie brauchten im Extremfall gar keine Bodenschätze zu besitzen, weil sie diese für einen relativ geringen Teil des verarbeiteten Produktes eintauschen konnten. Der Löwenanteil der globalen Nutzung von Rohstoffen war seit der industriellen Revolution für diejenigen reserviert, die diese Rohstoffe weiterverarbeiteten oder gar Dienstleistungen mit minimalem Rohstoffverbrauch anboten. Das Anrecht auf steigenden Konsum war durch die Fähigkeit zu zunehmend effizienterer Rohstoffverarbeitung (d.h. steigende Arbeitsproduktivität) praktisch garantiert; denn die zu verarbeitenden Materialien wurden insgesamt mit steigender Nachfrage nicht knapper. Je mehr Rohstoffe die Industrieländer mit der Produktionskapazität, die sie aufgebaut hatten, umformen konnten, desto mehr konnten sie sich auch davon beschaffen. Es wurde genug angeboten und wo vereinzelt Knappheiten auftraten, gelang es meist, das fragliche Material durch ein anderes zu ersetzen.

Die Entwicklung auf dem Erdölmarkt in den 70er Jahren muß als Signal dafür gesehen werden, daß die Zeit des Rohstoffüberflusses nicht ewig dauert und möglicherweise bereits zu enden beginnt. Welche Auswirkungen würde es auf die Verteilung des Wohlstandes in der Welt haben, wenn zusätzliche Rohstoffe nur noch mit erheblichem Mehraufwand (gesellschaftlich gesehen: an Arbeit, einzelwirtschaftlich gesehen: an Bezahlung mit tauschbaren Gütern) zu bekommen sind? Ein größerer Anteil am Weltsozialprodukt würde denjenigen zufallen, die Eigentumsrechte an den sich verteuernenden Rohstoffen haben. Entsprechend geringer würde der Anteil derer, die nur über die Fähigkeit zur Rohstofftransformierung verfügen. Sie müßten ständig mehr an verarbeiteten Produkten oder an Dienstleistungen pro Rohstoffeinheit in Zahlung geben. Steigt ihre Produktivkraft nicht in gleichem Maße, d.h. können sie nicht ständig ebenso viel mehr von dem herstellen, womit sie bezahlen müssen, begänne ihr reales Einkommen zu sinken. Je mehr sich die Verteuerung der Rohstoffe beschleunigt, desto schwieriger wird es also für die Industrieproduzenten, ihren gewohnten Konsumstandard aufrechtzuerhalten.

Hinter einer derartigen Entwicklung würde sich eine Verschärfung des Konkurrenzkampfes zwischen den Rohstoffnachfragern verbergen. Denn jede Mehrnachfrage triebe den Preis in die Höhe, und zwar für alle. Was sich aus markttheoretischer Sicht als Ausgleichsmechanismus darstellen mag, kann für die Betroffenen zu einer ernsthaften wirtschaftlichen Bedrohung werden; denn jede Preiserhöhung würde einige Nachfrager zwingen, ihren Verbrauch einzuschränken, nämlich diejenigen, die keine zusätzlichen Ressourcen freimachen können, um den nötigen Mehraufwand zu bestreiten. Es kann sein, daß sie den Rohstofflieferanten soviel von ihrer Produktion abtreten müssen, daß ihnen weniger zum Eigenkonsum bleibt. Es kann aber auch sein, daß der Weltmarkt keine zusätzlichen Exporte des betroffenen Landes aufnimmt und die Einfuhrmenge deshalb reduziert werden muß.

Je unelastischer das Rohstoffangebot wird, d.h. je stärker zusätzliche Nachfrage den Preis in die Höhe treibt, desto mehr wird der Rohstoffverbrauch zum Privileg, das erkämpft werden muß. Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt sichert einem rohstoffarmen Land dieses Privileg – und macht es gleichzeitig für die Konkurrenten schwerer erreichbar. Anders als bei der Problematik der knappen Märkte entschärft das Wachstum des Gesamtsystems diese Situation nicht. Wachsende Weltmärkte bieten zwar mehr Anbietern Einkommenschancen, aber mit steigendem Einkommen werden auch neue Ansprüche auf die knappen Rohstoffe geschaffen, nämlich auf Seiten derer, die im Handel der Industrieproduzenten untereinander mehr verkaufen als sie kaufen und die ihre Exporte an die Rohstofflieferanten ausweiten. Mit abnehmender Elastizität des Rohstoffangebotes steigt deshalb bei den Rohstoffverbrauchern das Interesse daran, die Fähigkeit anderer Länder, knapper werdende Rohstoffe nachzufragen, möglichst gering zu halten. Stattdessen wird es für jedes Industrieland (und für jedes neu industrialisierende Land) attraktiv, ein möglichst exklusives Arbeitsteilungsverhältnis mit den Rohstoffproduzenten einzurichten und Wachstum auf dieses exklusive System zu beschränken. Die Vorteile weltweiter Arbeitsteilung treten gegenüber dem Nachteil der Rohstoffverteuerung zurück.

Die vorgetragenen Argumente mögen auf den ersten Blick reichlich konstruiert erscheinen, da im Moment von einer allgemeinen Rohstoffverknappung nichts festzustellen ist. Es ist jedoch zweierlei zu bedenken:

Erstens wird die dargestellte Problematik bereits dann virulent, wenn von einem einzigen wichtigen Rohstoff wie z.B. Erdöl nur noch zu stark steigenden Preisen mehr zu bekommen ist. Daß die meisten anderen Rohstoffe gleichzeitig im Überfluß angeboten werden, grenzt die Schwierigkeiten für diejenigen Länder ein, die zu Hause weder über Energierohstoffe noch über Kupfer, Zink, Bauxit, etc. verfügen. Es hilft ihnen aber dennoch nicht aus der Zwangslage, eventuell immer größere Exportüberschüsse erzielen zu müssen, um z.B. die Energieversorgung auch nur auf dem Status Quo zu halten.

Zweitens gründet die Zuversicht in der Rohstofffrage weitgehend auf der Erwartung, daß sich mit zunehmendem Bedarf auch fürderhin immer neue, vordem unbekannte Angebotsreserven erschließen lassen. Die positiven Erfahrungen des bisherigen Industriezeitalters, das in geschichtlichem Maßstab eine ganz kurze Zeitspanne wirtschaftlicher Entwicklung darstellt, werden dabei in unzulässiger Weise in die Zukunft fortgeschrieben. Dieser Optimismus verkennt, daß mit der industriellen Revolution und den mit ihr geschaffenen technischen Möglichkeiten eine noch nie dagewesene Eskalation des Raubbaus an den natürlichen Ressourcen begann, die zwangsweise an ein Ende kommen muß. Sollten z.B. Indien, Pakistan, Indonesien, China, Brasilien und Mexiko mit ihren jetzigen Bevölkerungszahlen das Produktions- und Konsumniveau des heutigen Spanien erreichen, würde das allein bereits eine Steigerung des Weltverbrauchs an kommerzieller Energie um rund 50 % bedeuten. Kämen sie gar auf das westdeutsche Niveau, wären es schon 125 %. Was für die international gehandelten Rohstoffe zutrifft, gilt prinzipiell auch für jene bis jetzt gratis verfügbaren Ressourcen, die unter der Bezeichnung Umwelt zusammengefaßt werden. Auch im Hinblick auf Umwelt wird das Wirtschaftswachstum der Anderen immer deutlicher zu einer Beeinträchtigung unseres Wohlstandes (durch grenzüberschreitende Verunreinigungen, klimatische Gefährdungen, Dezimierung der Meeresfauna u.a.) führen.

Das Erlebnis der unbegrenzten Möglichkeiten, das heute noch vielfach das Bewußtsein von der Rohstoffversorgung bestimmt, ist typisch für die kurze Übergangsphase zwischen der plötzlichen Überwindung Jahrtausende alter Knappheitsgrenzen mit Hilfe der technologisch erweiterten Raubbaumethoden und dem Erkennen der neuen Grenzen. Eher früher als später wird sich die Menschheit zu einer ihrem Wesen nach statischen Kreislaufbewirtschaftung natürlicher Ressourcen bequemen müssen. Der Zugang zu diesen Ressourcen – sei es, daß man ihn direkt kontrolliert, sei es, daß man sich ein privilegiertes Austauschverhältnis mit denen sichert, die ihn kontrollieren – wird dann zur entscheidenden Wohlstandsbedingung. Im wirtschaftspolitischen (und geopolitischen) Bewußtsein der Industriestaaten spielt die Frage der langfristigen Rohstoffversorgung denn auch bereits eine weitaus wichtigere Rolle als ihr die auf die gegenwärtigen Marktparameter fixierte Wirtschaftstheorie zuweisen möchte.

Möglicherweise ist es im Nahrungsmittelbereich, wo die Diskrepanz zwischen wachsenden Verbrauchswünschen und begrenzten, wenn nicht gar katastrophenhaft reduzierten Erfüllungsmöglichkeiten zuerst dramatische internationale Wohlstandsverschiebungen im Sinne einer relativen Entwertung industrieller Arbeit bewirkt. Nullsummen-Situationen, in denen die Besserstellung einer Nation zu Lasten anderer geht, werden dabei zunächst vor allem die Zeit des Überganges vom elastischen zum unelastischen Rohstoffangebot kennzeichnen. Längerfristig könnte es

eventuell gelingen, steigenden Wohlstand so zu definieren – und zwar gesellschaftlich verbindlich definieren –, daß er vom steigenden Verbrauch natürlicher Ressourcen weitgehend entkoppelt wird. Dies dürfte allerdings umso schwerer fallen, je weiter entfernt eine Gesellschaft von der Erreichung primitiverer, verbrauchsintensiver Wohlfahrtsziele entfernt ist.

5. Nullsummenwelt und Wirtschaftspolitik

Wenn die vorangegangene Einschätzung der weltwirtschaftlichen Situation richtig ist, dann ist es für jede Nation die allererste wirtschaftspolitische Priorität, den eigenen Produzenten möglichst günstige Chancen im internationalen Konkurrenzkampf zu sichern. Es geht darum, die guten Positionen auf den internationalen Märkten zu besetzen und die Konkurrenten, soweit nötig, auf die schlechteren Plätze zu verweisen. Die unmittelbare Herausforderung, vor die die Nullsummenwelt jedes einzelne Land stellt, ist es, in ihr zu bestehen. In diesem Sinne ist das weltwirtschaftliche Nullsummenspiel etwas, das den einzelnen Teilnehmern vorgegeben ist, dem sie sich nicht entziehen können. Es resultiert, wie gezeigt, aus der fortschreitenden Aufhebung früherer Standortgebundenheit der Produktion in einem Kontext gewaltiger internationaler Preisunterschiede für immer vergleichbarer werdende Faktordienste (insbesondere Arbeit) sowie aus der tendenziellen Verknappung wichtiger Rohstoffe.

Es gibt aber auch die weltwirtschaftlichen Nullsummenspiele trivialerer Art, die aus dem Bestreben der einzelnen Staaten entstehen, der eigenen Wirtschaft auf Kosten anderer kurzfristig bessere Absatzchancen zu verschaffen. Die klassische, auf Exportüberschüsse abzielende beggar-my-neighbour-Politik gehört hierzu, aber auch das gegenwärtige, eher naive Bemühen, Wachstum durch verbesserte Weltmarktfähigkeit zu erreichen. In derartige Nullsummenspiele, die mit Abwertungskonkurrenz, Importbeschränkungen, Exportsubventionen und kostensenkenden Austeritätsmaßnahmen ausgetragen werden, wird das einzelne Land ebenfalls hineingezwungen. Denn in der heutigen hoch-interdependenten Weltwirtschaft ist der Freiraum für autonome nationale Wachstumspolitik sehr gering geworden. In Zeiten globaler Wachstumsschwäche bleibt den Ländern zunächst gar nichts anderes übrig, als sich der verschärften Gangart auf dem Weltmarkt anzupassen. Doch münden diese Anpassungsbemühungen allzu leicht in ein Nullsummen-Spiel, bei denen der wirtschaftliche Schaden, den die Staaten einander zufügen, jedweden vorübergehend erzielten Vorteil übersteigt. Die zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung ist hier, gemeinsam zu einer kon-

struktiveren Außenwirtschaftspolitik finden. Dem erhöhten internationalen Koordinierungsbedarf ist Rechnung zu tragen. Das Nullsummenspiel, das aus mangelnder wirtschaftspolitischer Disziplin entsteht, muß überwunden werden.

Sich in dem unausweichlichen Konkurrenzkampf um die guten Weltmarktpositionen zu behaupten und gleichzeitig das Mögliche zu tun, um ein Ableiten dieses Konkurrenzkampfes in eine überflüssige gegenseitige wirtschaftliche Schädigung zu verhindern, das ist die doppelte Aufgabe, vor die die Weltwirtschaft heute die Staaten stellt. Das gemeinsame Interesse an einem weltwirtschaftlichen Positivsummen-Spiel verbindet Nationalstaaten, die sich dennoch als Rivalen gegenüberstehen. Sie alle müssen abwägen, wie weit sich der Primat der Wettbewerbsfähigkeit mit den Anforderungen internationaler Kooperation verträgt. Kooperation, die einem Land dauerhaft Nachteile im Kampf um Weltmarktpositionen bringt, ist dabei für ein rationales wirtschaftspolitisches Kalkül nicht akzeptabel. Internationale Spielregeln, die systematisch die wettbewerbsstärkeren Länder begünstigen, können den schwächeren allenfalls aufgezwungen werden, fordern aber ansonsten ebenso systematisch zur Übertretung heraus. Denn unter den Voraussetzungen der Nullsummenwelt ist das Spielergebnis für jedes Land wichtiger als die Spielregeln.

Andererseits kann aber auch der Kampf um Marktpositionen so teuer werden, daß das Inkaufnehmen bestimmter Nachteile gegenüber der Konkurrenz zugunsten eines gewissen Maßes an internationaler Disziplin als die bessere Option erscheint. So kann die Defensivreaktion der Schwachen den Wettbewerbsstarken um die Früchte seiner Überlegenheit bringen. Umgekehrt kann der Schwache durch das Akzeptieren nachteiliger Spielregeln oft mehr erreichen als durch eine Verweigerung, die er doch nicht durchstehen kann. Schließlich kann die Unterwerfung unter eine internationale Disziplin auch als Mechanismus zur Festigung der inneren Disziplin und damit zur Verstärkung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit dienen. Kein Land ist vor die prinzipielle Entscheidung für ein weltwirtschaftliches Positiv- oder Nullsummenspiel gestellt. Es handelt sich vielmehr stets um eine recht komplexe Aufgabe, Null- und Positivsummengewinne zu einem volkswirtschaftlichen Optimum zu kombinieren.

Je erfolgreicher das Bemühen um schnelles weltwirtschaftliches Wachstum ist, desto mehr entschärft sich tendenziell die Nullsummenproblematik. Zumindest gilt dies für den Kampf um die Hochtechnologie-Märkte und die trivialeren Varianten des beggar-my-neighbour-Spieles, nicht jedoch für den Kampf um knapper werdende Rohstoffe. Aber selbst wenn wir letzteren einmal außer Acht lassen, stellt sich für die Wirtschaftspolitik das Problem eher umgekehrt: je besser es gelingt, die Gefährdung unter Kontrolle zu halten, die sich für die Einkommenschancen ganzer nationaler Bevölkerungsschichten aus der fortschreitenden Inter-

nationalisierung der Produktion ergibt, desto leichter lassen sich die Staaten in die Disziplin internationaler Spielregeln einbinden. Und desto besser kann sich ein wachstumsträchtiges Positivsummen-Spiel entfalten. Die Spielregeln werden eingehalten, wenn das Spielergebnis für alle Staaten akzeptabel bleibt.

Daß die weltwirtschaftliche Hierarchie – mit den USA in der Rolle der Ordnungsmacht – vergleichsweise fest gefügt war und kein Land seine Marktchancen ernsthaft gefährdet sah, war eine entscheidende Voraussetzung für das relativ gut funktionierende weltwirtschaftliche Positivsummen-Spiel in den ersten Nachkriegsdekaden. Die zunehmenden Schwierigkeiten, die die Industrieländer heute trotz aller gegenteiliger Beschwörungen mit der außenwirtschaftlichen Disziplin haben, liegen letzten Endes darin begründet, daß diese Voraussetzung entschwindet. Wenn es gelänge, sie wieder herzustellen, wäre das sicher der entscheidende Schritt, um die Fixierung der Staaten auf die Nullsummenaspekte der Weltwirtschaft zu überwinden.

Was würde das bedeuten? Das Tempo der internationalen Produktionsverlagerung an Billigstandorte müßte so weit gedrosselt werden, daß die Vollbeschäftigung in den alten Industrieländern auch ohne drastische Einkommenseinbußen für bestimmte Gruppen grundsätzlich gesichert bleibt. Die peripheren Standortgebiete mit geringer Produktionsdichte (sprich: Dritte Welt) könnten dann nur so weit und so schnell in das Austauschgeflecht der Kernregionen (die westlichen Industrieländer) mit einbezogen werden, wie es deren Wachstums- und Beschäftigungssituation zuläßt. Jenen peripheren Volkswirtschaften dürfte dann auf keinen Fall zugestanden werden, mit den verlagerbaren Wirtschaftssektoren der Kernländer in einen Verdrängungswettbewerb einzutreten. Die Option, ihre Weltmarktposition auf Kosten eines Teiles der heute Privilegierten zu verbessern, müßte ihnen effektiv verschlossen bleiben. Solchermaßen gegen die Bedrohung des an-den-Rand-gedrängt-Werdens geschützt und vom Zwang des auf-alle-Fälle-technologische-Spitzenpositionen-einnehmen-Müssens befreit, könnten die alten Industrieländer ihre wirtschaftspolitischen Energien in viel stärkerem Maße der Wiederherstellung und dem Ausbau eines wachstumsfördernden internationalen Ordnungsrahmens zuwenden. So liberal dieser Ordnungsrahmen auch wäre, die zutiefst unliberale Vorbedingung bliebe die Begrenzung auf die privilegierten Länder des Nordens mit einigermaßen ähnlichen Einkommensstandards.

Auf die Möglichkeiten und Konsequenzen einer solchen Politik der relativen Festschreibung bestehender geographischer Produktionsstrukturen geht das folgende Kapitel näher ein. Der Aussicht, daß sie die Nullsummenproblematik, die aus der Internationalisierung der Produktion entsteht, tatsächlich neutralisieren kann, muß jedoch auf jeden Fall mit Skepsis begegnet werden. Wahrscheinlicher ist, daß diejenigen Länder, die technologisch in Rückstand geraten, sich in ihren Einkommensstandards ganz deutlich nach unten hin werden anpassen müssen. Im Hoch-

technologiebereich ist in diesem Fall ein Kampf um Marktpositionen nach Nullsummen-Manier unvermeidbar. Es wird einfach keinem Industrieland mehr möglich sein, seinen Wohlstand auf die Herstellung von Standardgütern zu gründen. Für die internationale Wirtschaftspolitik geht es dann darum, die Austragung des Nullsummenspiels unter Kontrolle zu halten. Sie muß verhindern, daß eine Eskalation außenwirtschaftlicher Kampfmaßnahmen bestehende Handelsverflechtungen auflöst und zu einer allgemeinen Verengung von Märkten führt, und sie muß sicherstellen, daß bei aller Konkurrenz die Chancen für gemeinsames, arbeitsteiliges Wachstum nicht völlig verbaut werden.

In der Tat könnte ein anhaltend hohes weltwirtschaftliches Wachstumstempo das Strafmaß für technologisches Zurückbleiben beträchtlich reduzieren; denn die Verdrängungskonkurrenz im Bereich verlagerbarer Standardgüter würde sich abschwächen. Doch die Wahrscheinlichkeit, daß es dazu kommt, wird durch die zunehmende Rivalität unter den Industrienationen eher verringert. Gerade wegen des hohen Risikos, von den Quellen des Wohlstandes verdrängt zu werden, sinkt bei den Staaten die Bereitschaft, in ihrem Streben nach Wettbewerbsvorteilen auf internationale Verhaltensregeln Rücksicht zu nehmen. Das Optimum, das in einer derartigen Konfliktkonstellation erreichbar erscheint, ist so etwas wie ein Gleichgewicht der Abschreckung, wobei jede Nation durch die Vergeltungsmacht der anderen von der hemmungslosen Durchsetzung des eigenen Vorteiles abgehalten wird. Aber auch eine unter solchen Bedingungen vereinbarte internationale Wettbewerbsordnung ist der ständigen Versuchung auf Seiten der konkurrierenden Staaten ausgesetzt, sie zu mißachten und zu umgehen, um so zusätzliche Vorteile für das eigene Land zu erlangen. Als Konsequenz zeichnet sich eine Folge von immer neu ausgehandelten, aber nicht sehr langlebigen „Waffenstillständen“ ab.

Vielleicht noch nachteilhafter für das weltwirtschaftliche Wachstum als die nur mit Mühe einzudämmende Eskalation gegenseitiger Diskriminierungen wirkt sich der zunehmende Primat internationaler Wettbewerbsfähigkeit in der internen Wirtschaftspolitik der Staaten aus. Eine auf Weltmarkterfolge ausgerichtete Politik tendiert dazu, die Volkswirtschaft wie eine Firma zu lenken und Einkommensdisziplin, monetäre Stabilität und Kostensenkungen aller Art in den Vordergrund zu stellen. Die Nachfrage überläßt sie erst einmal dem anonymen Markt, also den jeweils Anderen. Wenn alle Staaten ein derartiges Wettbewerbsbewußtsein an den Tag legen, dann droht daraus im Ergebnis die gleiche destruktive beggar-my-neighbour-Politik zu werden, wie sie auch ein vordergründigeres Streben nach Exportüberschüssen hervorbringt. Nur: der Weg von dieser Einsicht zu einer zusammenwirkenden Wachstumspolitik der Industrieländer ist weiter als bei Zahlungsbilanz- oder Beschäftigungs-orientierten Wettläufen der gegenseitigen Unterbietung und Diskriminierung. Denn aus der Notwendigkeit, im Modernisierungswettlauf möglichst weit vorn

mitzuhalten, entläßt auch eine erfolgreiche Wachstumspolitik nur sehr bedingt. Im Gegensatz zur beggar-my-neighbour-Politik vergangener Zeiten kann das Nullsummenspiel, das heute und in Zukunft um die neu zu verteilenden Weltmarktpositionen gespielt wird, durch das Positivsummen-Spiel globalen Wachstums nicht überwunden, sondern allenfalls abgeschwächt werden.

Was die längerfristige Rohstoffproblematik angeht, so weist der Weg zu einer Entschärfung zukünftiger Verteilungskämpfe gar in die Richtung weltweiter Wachstumsverlangsamung. Als Zwischenziel läge dies prinzipiell auch im Interesse jedes einzelnen Industrielandes, das für sich eine bevorzugte Käuferposition auf den Weltrohstoffmärkten anstrebt. Wachstumsverlangsamung zum Zwecke der Konfliktminderung stellt jedoch eine wirtschaftspolitische Sackgasse dar, aus der die Konfliktfähigsten früher oder später auf eigene Faust auszubrechen versuchen werden. Internationale Disziplin müßte sich längerfristig darauf erstrecken,

- a) die Kosten einer fortschreitenden Rohstoffverteuerung in einer geordneten Weise zu verteilen und dabei den einzelnen Ländern gleichsam Rohstoffnachfrage-Kontinente zuzuweisen;
- b) eine Position der Gegenmacht der Nachfrager gegenüber den Anbietern aufzubauen und damit der Einkommensverschiebung zugunsten der Rohstoff-Eigentümer entgegenzuwirken;
- c) das gemeinsame wirtschaftliche Wachstum möglichst vom Verbrauch der fraglichen Ressourcen zu entkoppeln und dadurch die Bedeutung des Verteilungsaspektes in der internationalen Wirtschaftspolitik wieder zu reduzieren.

Die Rohstofffrage läßt den Zwiespalt der nationalen Wirtschaftspolitik zwischen der Mitwirkung an globalen Problemlösungen und dem Versuch, vor allem die eigenen Schäfchen ins Trockene zu bringen, in einem neuen Licht erscheinen. Zur Entschärfung der Konflikte, die sich aus dem fortschreitenden Abbau des nördlichen Industriemonopols ergeben, braucht die Welt ein forciertes Wirtschaftswachstum. Die Rohstoffproblematik hingegen verlangt eher nach einem vorsichtig dosierten Wachstumstempo. Das Nichtlösen des ersten Problems entspannt somit zunächst einmal den unterschweligen Kampf um die Rohstoffe. Gleichzeitig verschärft es jedoch die Konkurrenz um die privilegierten Weltmarktpositionen mit all ihren unerbittlichen Konsequenzen für die Länder, die da nicht mithalten können. Diejenigen aber, die sich in diesem Verdrängungskampf behaupten, sichern sich damit auch ein privilegiertes Anrecht auf die international gehandelten Rohstoffe. Dadurch also, daß die Frage der Rohstoffverteilung erst einmal vertagt wird, wird sie implizit auch entschieden. Internationale Disziplin in dieser Frage, wie sie oben angesprochen wurde, verliert so weitgehend ihre Wichtigkeit. An ihre Stelle tritt gleichsam unter der Hand das Gesetz des Stärkeren.

Gelangen die Industrieländer jedoch – entgegen aller Wahrscheinlichkeit – zu einer koordinierten Politik globalen Wachstums, dann werden sie auf mittlere Frist nicht umhin können, sich auch explizit der Rohstoffverteilung anzunehmen.

B. Internationale Wirtschaftspolitik gegen die Nullsummenwelt

Welche Chancen bestehen nun, durch international abgestimmte Wirtschaftspolitik

- für die einzelnen Staaten, die Notwendigkeit des Kämpfens um Marktprivilegien zu verringern,
- die Austragung des Kampfes soweit unter Kontrolle zu halten, daß unnötige gegenseitige Schädigung vermieden wird?

Die Institutionen, die nach dem Zweiten Weltkrieg eine Wiederholung der Krisenprozesse der 30er Jahre verhinderten und einen anhaltenden und sich gegenseitig verstärkenden Anstieg der Prosperität in den Industrieländern gewährleisteten, können dieser Aufgabe heute nicht mehr in gleicher Weise gerecht werden. Die Voraussetzungen, unter den sie funktionierten, bestehen nicht mehr. Was aber kann die internationale Wirtschaftspolitik unter den dargelegten neuen Bedingungen leisten?

1. Der Traum von der globalen Wachstums- und Beschäftigungspolitik

Sowohl in einigen theoretischen Modellen des Freihandels als auch in der Realität der 50er und 60er Jahre war eine liberale Welthandelsordnung akzeptabel, da der von ihr ausgelöste oder zumindest begleitete Strukturwandel der internationalen Arbeitsteilung dank Wachstum und Vollbeschäftigung niemanden ernsthaft bedrohte. Umgekehrt produzierte der so befreite Handel und (Struktur-)Wandel eben dieses Wachstum und die dazugehörige Vollbeschäftigung. Gelänge es, wieder in diesen Tugendkreis einzutreten, so ließe sich zumindest das Schrumpfen der Hochlohnmärkte aufhalten und der Kampf um die privilegierten Weltmarktpositionen entschärfen.

Politik und Theorie stehen jedoch hilflos und zerstritten vor der Wachstumsschwäche der 70er und 80er Jahre. Unterschiedliche Krisen- bzw. Konjunkturtheorien neigen zu unterschiedlichen Rezepten für neues Wachstum. Sie lassen sich um zwei alternative Diagnosen gruppieren.

- a) *Angebotsschwäche durch Politikversagen:* Danach haben die zunehmenden Staatseingriffe (steigende Staatsquote, Wirtschaftspolitik, Verrechtlichung, Bürokratisierung) die Leistungsfähigkeit der Privatwirtschaft verringert. Investitionen lohnen sich nicht mehr, da die Kosten, insbesondere Abgaben und Löhne bzw. Lohnnebenkosten zu hoch sind. Die Therapie liegt in einer Zurückdrängung der Rolle des Staates und in einem Abbau der Rigiditäten des Arbeitsmarktes.

Elemente dieses Politikmodelles werden international angewandt, sei es als originärer Bestandteil nationaler Wirtschaftspolitik, sei es auf Anregung oder Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF) als Reaktion auf außenwirtschaftliche Zwänge. Da es nie in reiner Form verfolgt wurde, geben die historischen Erfahrungen wenig Aufschluß über seine Leistungsfähigkeit. In den USA etwa wurde das angebotsorientierte Konzept mit einer starken Staatsverschuldung kombiniert, die eher keynesianische Züge trug. Der Aufschwung 1983 mag daher auch von der Nachfrage herrühren, wofür spricht, daß er im wesentlichen Konsum-geführt und Import-intensiv verläuft, während das ursprüngliche Konzept auf einen Investitions- und Export-geführten Aufschwung abzielte. In diesem Ziel liegt allerdings auch die weltwirtschaftliche Problematik des angebotspolitischen Ansatzes: wenn alle Länder versuchen, neues Wachstum nur durch vermehrte Exporte zu erzielen, so führt das zu einer massiven Konkurrenzverschärfung. Die Gefahr ist also groß, daß die Verfolgung einer solchen Politik – unabhängig von ihren Auswirkungen auf die Krisenbewältigung, die durchaus positiv sein mögen, – zunächst die Nullsummenproblematik verstärkt. Im übrigen erfordert sie auch keine internationale Koordination als solche, da sie ohnehin dazu tendiert, andere Länder zur Verfolgung ähnlicher Politiken zu zwingen.

- b) *Nachfrageschwäche durch Markt- und Politikversagen:* Danach hat in erster Linie ein Nachfrageeinbruch die Krise ausgelöst und ist auch dafür verantwortlich, daß der Aufschwung ausbleibt. Die Nachfrageschwäche wird auf mehrere, z.T. internationale Faktoren zurückgeführt: Umverteilung zugunsten von Marktteilnehmern mit niedriger Konsumquote, Sättigungstendenzen in wichtigen Konsumgütermärkten, deflatorische Wirtschaftspolitik. Im Gegensatz zur angebotsorientierten Politik benötigt die nachfrageorientierte eine starke internationale Koordination. Denn nationale Alleingänge verpuffen in Importschüben und Inflations-Abwertungs-Spiralen, wie das Beispiel Frankreich zeigte. Obendrein liegt es nahe, vor allem dort Einkommen entstehen zu lassen, wo die Konsumneigung und der ungesättigte Bedarf hoch sind, also bei den armen Entwicklungsländern. Offen bleibt jedoch, inwieweit die zusätzliche Kaufkraft zur realen Mehrproduktion (und damit zu Wachstum und Beschäftigung) oder nur zur inflationären Preisanpassung führt, also etwa im Falle der Entwicklungsländer zu terms-of-trade-Verlusten.

Wie immer Krisenursache und Therapieverschlüsse betrachtet werden, es verbleiben im Rahmen internationaler Wachstumspolitik noch Interventionsmöglichkeiten auf jenen Gebieten, die unabhängig vom Streit zwischen Angebots- und Nachfrageorientierung Aufmerksamkeit verdienen. Hierzu zählt vor allem die internationale Koordination der Konjunkturpolitik, um ein Über- oder Unterschießen zu vermeiden. So führt McKinnon etwa die Inflationsschübe 1972/73 und 1979/81 auf falsche Geldpolitiken der amerikanischen und europäischen Zentralbanken zurück. Wenn seine Analyse zutrifft, dann könnte durch geldpolitische Abstimmung zwischen den großen Zentralbanken eine Wiederholung der massiven Preissteigerungen und anschließenden deflatorischen Vollbremsungen vermieden werden. In die gleiche Richtung zielen – wenn auch auf anderer analytischer Basis – Vorschläge zur Kontrolle der Euromärkte, um einen von ihnen ausgehenden Inflationsdruck oder andere Destabilisierungen (Zinsen, diskontinuierlicher Kreditzugang für Schuldnerländer) zu vermeiden. Auch die Wiedereinführung fester Wechselkurse könnte nach Meinung mancher Politiker durch mehr Sicherheit im Handel und bei Investitionen eine neue Aufschwungsperiode fördern.

All dies mag helfen, das weltwirtschaftliche Wachstum wieder zu stabilisieren und mit der Rezession ein wichtiges Nullsummen-Moment aus der Weltwirtschaft zu beseitigen. Ob damit allerdings der noch wesentlichere Krisen- und Nullsummenaspekt der globalen Unterbeschäftigung eine Erleichterung erfährt, ist mehr als fraglich. Denn Wachstum der Produktion und Wachstum der Beschäftigung differieren um das Produktivitätswachstum. Da gerade die wenigen Wachstumssektoren, vor allem die Mikroelektronik und ihre Anwendungen, eher zur Steigerung der Arbeitsproduktivität (wahrscheinlich um 2 – 3 % gesamtwirtschaftlich) beitragen, sind Produktionszuwächse unter 3 % mehr oder weniger beschäftigungsneutral. Mit höheren Wachstumsraten rechnet aber kaum jemand. Obendrein tendiert die internationale Konkurrenz dazu, hohe Produktivitätsfortschritte in den von ihr betroffenen Sektoren zu erzwingen. Dies gilt insbesondere für die von Nachfrageschwäche und Kostendruck betroffenen „reifen“ Industriezweige.

Aber selbst eine bessere Absorption der Arbeitslosen in einer wachsenden Wirtschaft, etwa durch Maßnahmen zur Umverteilung der Arbeit, dürfte nichts an dem gigantischen Arbeitsüberangebot ändern, das aus den Entwicklungsländern auf den Weltarbeitsmarkt drängt. Es umfaßt ein Mehrfaches aller industriellen Arbeitsplätze in den Industrieländern. Seine Beseitigung wäre daher auch nicht mit einer in jeder Hinsicht utopischen Verlagerung der gesamten Industrieproduktion in die Dritte Welt zu erreichen. Von daher ergibt sich die Notwendigkeit, diesen arbeitslosen Massen im binnenwirtschaftlichen Prozeß der Entwicklungsländer selbst Arbeit und Einkommen zu verschaffen. Über die hierzu nötigen Politiken und – wahrscheinlich erheblich wichtiger – fundamentalen

Änderungen in der Einkommens-, Vermögens- und Sozialstruktur der Entwicklungsländer besteht aber kaum Konsens. Auch fehlt bei den Industrieländern der politische Wille, im weltwirtschaftlichen Interesse den Entwicklungsländern eine Politik forcierten binnenmarkt-orientierten Wachstums aufzuzwingen.

Die Aussichten, durch eine globale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik die Weltwirtschaft wieder in ein Positivsummen-Spiel zu verwandeln, sind also mehr als gering. Stattdessen wird es nach Nullsummen-Manier mehr um die internationale Verteilung von Produktion und Beschäftigung gehen. Wie kann nun dieser Verteilungskampf so geregelt werden, daß jedes teilnehmende Land eine gerechte Chance hat und somit ein destruktives Negativsummen-Spiel vermieden wird? Eine derartige Schlichtungsfunktion wird von vielen der internationalen Währungsordnung zugewiesen.

2. Internationale Währungspolitik: Teil des Problems oder Teil der Lösung?

Die Hoffnung, die internationale Umverteilung von Produktion und Beschäftigung (damals von Amerika nach Westeuropa) problemlos zu bewältigen, stand auch bei der Aufgabe des Bretton-Woods-Systems Pate. Das daraufhin etablierte System flexibler Wechselkurse sollte die Probleme der internationalen Konkurrenz entschärfen, da Änderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes schneller durch Wechselkursänderungen korrigiert würden. Da man den Aufstieg insbesondere der Bundesrepublik, aber auch Japans, nicht zuletzt auf eine Unterbewertung ihrer Währungen im System der festen Wechselkurse zurückführte, rechnete man nach einer Abwertung von DM und Yen mit einer Stabilisierung der Zahlungsbilanzen und damit der internationalen Devisenmärkte. Trotz einer massiven Aufwertung blieb jedoch die deutsche Exportstärke der Schrecken vieler Konkurrenten auch in den 70er Jahren. Dies gilt im verstärktem Maße für Japan, dessen Währung ebenfalls als unterbewertet gilt. Zahlreiche Ökonomen erklären die japanischen Exporterfolge durch gleichzeitige Phasen eines schwachen Yen.

Offensichtlich ist es auch in einem System flexibler Wechselkurse möglich, seine Währung unterzubewerten und auf diese Weise seine Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und Leistungsbilanzüberschüsse zu erzielen. Wege hierzu sind:

- *eine niedrigere Inflationsrate als bei den Handelspartnern:* In einer eher inflationären Weltwirtschaft, wie sie stark ausgeprägt in den 70er, schwächer in den 80er Jahren zu finden war, hat ein Land mit einer geringeren Teuerungsrate einen unmittelbaren Preisvorteil, solange

es ihn nicht durch eine Aufwertung aufgibt. Geld- und Einkommenspolitik (sozialer Konsens zwischen Gewerkschaften und Unternehmen) können eine solche Preisstabilität herbeiführen.

- *ein Defizit in der Kapitalbilanz:* Überwiegt dieses Defizit den Leistungsbilanzüberschuß, so geht von der Zahlungsbilanz ein Abwertungsdruck (oder zumindest kein Aufwertungsdruck mehr) aus. Dies kann ein Land durch im internationalen Vergleich niedrige Zinsen erreichen, die Kapitalimporte abschrecken und -exporte fördern. Dem selben Zweck dienen direkte staatliche Eingriffe, einschließlich öffentlicher Kapitalexporte in Form von Entwicklungszusammenarbeit.
- *Fakturierung des Außenhandels:* Wird der Außenhandel hauptsächlich in Fremdwährungen abgewickelt, so hat das Land mehr Spielraum für eine Unterbewertungspolitik.

Solche Unterbewertungspolitik kann ein Land gegen Abwertungsdruck schützen und damit eine autonomere Binnenwirtschaftspolitik ermöglichen, z.B. im Falle Schweden. Sie kann jedoch auch erhebliche Probleme für jene mit sich bringen, die sie nicht freiwillig wählen, sondern ständig zu Abwertungen gezwungen werden. Solche Länder geraten möglicherweise in eine Abwertungs-Inflations-Spirale, wenn die Abwertung eine Inflation im Innern auslöst, die die so gewonnenen Kostenvorteile auffrißt. Umgekehrt können starke Länder durch gelegentliche, kleine Aufwertungen ihren Stabilitätsvorsprung erhöhen, da die verbilligten Importe das Preisniveau im Inland dämpfen.

Ein Land mit einer Exportwirtschaft, die wettbewerbsfähig und geschickt auf die oberen Marktsegmente spezialisiert ist, kann sich u.U. sogar seine Strategie wählen: Unterbewerten, damit den Aufstieg von Konkurrenten behindern, und Wachstum und Beschäftigung im eigenen Land fördern, oder Aufwerten und Einkommensgewinne realisieren. Für den Erfolg ist es vor allem von Bedeutung, ob die Wirtschaft flexibel genug auf das Signal der Wechselkursveränderung reagiert. Wenn Arbeit und Kapital rasch in begünstigte Sektoren wandern, können die Nutzen einer weltmarktgerechten Allokation eventuelle Einkommensverluste bei Abwertung ausgleichen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Manipulierbarkeit des Wechselkurses ein Instrument darstellt, das in erster Linie denen nutzen kann, die ohnehin anpassungsfähig und stark sind. Es eröffnet diesen Ländern zusätzliche außenwirtschaftliche Optionen. Für die schwächeren Ökonomien mögen die negativen Effekte immer überwiegen: werten sie ab, holt sie die Inflation bald ein; werten sie auf, drohen Wachstums- und Beschäftigungseinbrüche im Inland.

Das System der flexiblen Wechselkurse ist also weit davon entfernt, den Konkurrenzkampf zwischen den Staaten zu entschärfen. Es hat nur eine Waffe mehr bereitgestellt, diesen Kampf zu führen. Und diese Waffe wird

auch eingesetzt, wie zahlreiche Beispiele belegen. Ihre Entschärfung und ihr Einsatz zum Zwecke der Entlastung von außenwirtschaftlichen Zwängen ist nur als kollektive „Abrüstung“ der teilnehmenden Länder denkbar. Ursprünglich war dem Internationalen Währungsfonds (IWF) die Aufgabe zugeordnet, diese Rüstungskontrolle beim Wechselkurs durchzuführen, um eine Wiederholung der gefährlichen Abwertungswettläufe der 30er Jahre zu vermeiden. Wie sieht es nun aus mit der Steuerungskapazität dieser supra-nationalen Institution?

Der Zugriff des IWF auf währungspolitische Sünder spiegelt die Asymmetrie wider, die das Wechselkurssystem auszeichnet. Während der IWF den Schwachen Politikänderungen aufzwingen kann, bleibt seine Macht gegenüber den Starken auf moralische Appelle beschränkt. Schwach heißt in diesem Zusammenhang, daß ein Land hohe Zahlungsbilanzdefizite und Auslandsschulden aufweist, stark, daß es Überschüsse erzielt und zu den internationalen Gläubigern zählt. Die Schwachen kommen zum IWF gezwungenermaßen als letzter Instanz, bei der sie noch einen Kredit erhalten können.

Die vom IWF vorgeschlagenen und vom Land dann übernommenen Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Sanierung umfassen häufig Abwertungen – neben Beschränkungen der Binnennachfrage durch Senkung der Staats- und Lohnquote sowie des Geldmengenwachstums. Die Maßnahmen zielen darauf, aus Schwachen Starke zu machen. Dieses Ziel wird aber oft verfehlt, da die strukturellen Probleme auf diesem Weg nicht gelöst werden können. Die Abwertung bewirkt einen inflationären Druck, der durch die kontraktive Nachfragepolitik gebremst wird. Diese Schritte senken Realeinkommen und die Importe, ohne daß aber ein wirklich massiver Zuwachs an international wettbewerbsfähiger Produktion erfolgt. Gerade dieses Phänomen beherrscht die lateinamerikanische Verschuldungskrise. Die USA in erster Linie, aber auch andere Industrieländer, hatten massive Exportrückgänge zu verzeichnen.

Den Starken gegenüber hat der IWF keine Handhabe. Sie sind nicht auf seine Kredite angewiesen. Der IWF kritisiert dann zwar Politiken, die deren Importnachfrage drosseln oder Exportoffensiven produzieren. Aber falls es sich dabei nicht um handelspolitische Maßnahmen im engeren Sinne handelt, verbleiben etwa eine restriktive Geldpolitik oder massive öffentliche Kapitalexporte zum Zwecke der Unterbewertung außerhalb seiner Reichweite.

Zusammengenommen wirkt der IWF so eher verschärfend auf den Konkurrenzkampf. Er kann die Starken nicht bändigen und im Erfolgsfall nur die Schwachen dazu bringen, im Konkurrenzkampf besser zu bestehen. Letzteres verschärft die Konkurrenz aber entweder dadurch, daß weitere Anbieter auftreten, oder dadurch, daß Absatzmärkte schrumpfen.

Diese Ergebnisse seiner Politik liegen nicht im ursprünglichen Interesse des IWF, wie seine satzungsmäßige Aufgabe vorsieht. Er scheint aber immer weniger in der Lage zu sein, seine wohlmeinenden Absichten durchzusetzen. Woran liegt das und wie könnte das verbessert werden?

Eine Ursache liegt sicher in der relativ schwachen Mittelausstattung des Fonds. Sein Quotenvolumen ist seit den 50er Jahren im Verhältnis zum Welthandelsvolumen, ganz zu schweigen vom Umfang der Leistungsbilanzungleichgewichte, stark zurückgegangen. Von daher ist der Fonds kaum in der Lage, Defizitländer über einen längeren Zeitraum ohne restriktive Politikzumutungen durchzufinanzieren. Hinter dieser mangelhaften Ausstattung verbergen sich tiefere Konsensprobleme zwischen den Hauptgebern und -nehmern der Fondsmittel, sowie – eventuell noch bedeutsamer – unter den Gebern selbst. Diese wiederum rühren letztlich aus der verlorenen Hegemonie der USA her. Hegemonie im Rahmen der Weltwirtschaftsordnung implizierte zunächst die Bereitschaft und Fähigkeit, mögliche Verlierer im weltwirtschaftlichen Spiel zu entschädigen und durch Transfers im Spiel (und bei den Spielregeln) zu halten. Dazu benötigte man selbst enorme Ressourcen im Verhältnis zu den auszugleichenden Verlusten. Die USA übten diese Funktion in den 40er, 50er und auch noch in den 60er Jahren aus, teils direkt, teils vermittelt über die von ihnen wesentlich mitgetragenen und finanzierten internationalen Institutionen (IWF, Weltbank).

An die Stelle des (ex-)Hegemonen USA sind die trilateralen Welthandelsmächte nur bedingt getreten. Sie haben ihr supra-nationales Engagement nicht in gleichem Maße aufgestockt wie ihr Engagement in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zunahm. Aber selbst wenn diese Länder die Fondsmittel deutlich erhöhten, wäre das Politikproblem nicht gelöst, sondern voraussichtlich eher verschärft. Denn da dadurch der Fonds noch mehr von den Überschußländern abhinge, würde er noch weniger deren Außenwirtschaftspolitik kritisieren. Die Asymmetrie des Fondseingriffes würde weiter verstärkt.

Umgekehrt hätte ein „demokratisierter“ IWF, in dem alle Länder gleich (oder etwa gemäß Einwohnerzahl) stimmberechtigt wären, geringe Chancen, die nötigen Mittel von den reichen Überschußländern zu erhalten. Schließlich läßt das Entscheidungsverhalten der armen Entwicklungsländer im Fonds vermuten, daß auch ein demokratisierter IWF hochverschuldete Defizitländer zu Anpassungsmaßnahmen zwingen müßte und würde, da auch diese Entwicklungsländer ihr eingeschossenes Kapital nicht verlieren wollen.

3. Internationale Handelspolitik zwischen Wettbewerbspolitik und Weltstrukturpolitik

Auch der internationale Handel – das eigentliche Kernelement des weltwirtschaftlichen Positivsummen-Spiels der Nachkriegszeit – hat sich vom Teil der Lösung zum Teil des Problems entwickelt. In den 50er und 60er Jahren wuchs er stärker als die Weltproduktion und wurde als Hauptmotor eben dieses Produktionswachstums betrachtet. Die internationale Handelspolitik hat als Liberalisierungspolitik durch den Abbau von Handelshemmnissen kräftig zu dieser Entwicklung beigetragen. Inzwischen hat die dadurch bedingte Internationalisierung der Volkswirtschaften unter veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Anpassungszwänge geschaffen, die nationale wirtschafts- und sozialpolitische Ziele nur schwer erreichbar werden lassen. Aber anstatt sich diesen immer stärker bemerkbar machenden weltwirtschaftlichen Zwängen zu beugen, versuchen die Nationen, den Primat nationaler Ziele wiederherzustellen. Das Anwachsen protektionistischer Tendenzen ist dabei nur die Spitze eines Eisberges von merkantilistischen Politiken, die darauf abzielen, die eigene Wirtschaft im internationalen Konkurrenzkampf zu schützen und zu stärken.

Um diesen Tendenzen Einhalt zu gebieten, sind seit einigen Jahren Bemühungen im Gange, das Ordnungsprinzip der freien Marktwirtschaft im Austausch zwischen den Industrieländern zu vertiefen. Der Freihandel soll durch eine internationale Wettbewerbsordnung ergänzt werden, die alle staatlichen Verzerrungen in der Weltwirtschaftsstruktur überwachet und sanktioniert. Die Befürworter einer solchen internationalen Wettbewerbspolitik unterstellen, daß auf diese Weise „natürliche“ und „künstliche“ Wettbewerbsvorteile unterschieden und die letzteren ausgeschaltet werden könnten. Die sich dann aus dem Marktprozeß ergebende internationale Produktionsstruktur (und damit Handelsstruktur) spiegelte dann die „wahren“ oder „natürlichen“ Vorteile wider.

Dagegen sprechen zwei gewichtige Einwände:

- a) Die Unterscheidung zwischen „künstlichen“ und „natürlichen“ Wettbewerbsvorteilen ist weder analytisch noch politisch lösbar. Selbst wenn man noch Subventionen und ähnliche monetär definierbare Staatseingriffe erfassen kann, so stellen staatliche Regelungen etwa der Faktormärkte (Streikrecht, Lohnpolitik, Geldpolitik, Bankpolitik) unüberwindbare Hindernisse dar, da wohl kaum zu erwarten ist, daß Steuerlastquoten oder die gerade erwähnten Marktordnungen international voll harmonisierbar sind.
- b) Für die wettbewerbsschwachen Anbieter/Länder kann es nur ein schwacher Trost sein, daß ihre Wachstums- und Beschäftigungseinbußen nicht auf politikbedingte Überlegenheit der Konkurrenten,

sondern auf deren höhere Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen sind. Es ist äußerst fraglich, ob sie daher die entsprechenden Nachteile unter diesen Umständen eher in Kauf nehmen würden.

Das entscheidende Problem liegt offensichtlich darin, daß die Länder nicht bereit sind, die Ergebnisse des marktwirtschaftlichen Prozesses zu akzeptieren, und sich deshalb auch nur vorbehaltlich akzeptabler Ergebnisse an wie immer geartete Spielregeln halten wollen. Ein ganz anderer Ansatz, dem protektionistisch-merkantilistischen Wildwuchs mit seinen Eskalationsgefahren Einhalt zu gebieten, besteht denn auch in einer international vereinbarten Kontrolle der handelsbedingten Strukturveränderungen. Die Freihandelsnorm wird dabei in ihrer absoluten Form aufgegeben, den Marktkräften nur soweit freier Lauf gelassen, daß die entstehenden Anpassungszwänge auf ein national akzeptables Maß heruntergeschraubt werden.

Entsprechende internationale Arrangements bestehen schon, wenn auch in unvollkommener Form, im Textilsektor. Andere Problemsektoren kennen regionale oder bilaterale Abkommen zur Selbstbeschränkung oder Produktionskontrolle (Stahl, Automobil). Allerdings sind diese Arrangements alle als sektorbezogene Notlösungen konzipiert, nicht orientiert an einer umfassenden Strategie der Abschirmung ganzer Wirtschaftsräume gegen massive Verschiebungen in den Einkommenschancen, und deshalb auch unwirksam zur Überwindung der Nullsummen-Problematik. Die oben bereits skizzierte Grundidee bei einer derartigen Einschränkung der Handelsfreiheit wäre der Schutz des nördlichen Hochlohnraumes gegen die Verdrängungskonkurrenz aus den südlichen Arbeitskräfteüberschuß-Regionen. Die Arbeitsteilung innerhalb des Nordens würde damit für alle Länder grundsätzlich akzeptabel, da es nicht so entscheidend für den nationalen Wohlstand wäre, ganz bestimmte Wettbewerbsvorteile zu haben. Die erforderlichen Anpassungen würden allenfalls gemäßigte Korrekturen in den Einkommen der diversen Marktteilnehmer mit sich bringen, aber keine dramatischen Verfallsprozesse. Innerhalb dieses geschützten nördlichen Hochlohnraumes wäre dann die Weiterführung des Positivsummen-Spiels möglich, das die Beziehungen zwischen den Industrieländern nach dem Zweiten Weltkrieg kennzeichnete. Befreit von der Notwendigkeit, die ganze Wirtschaftspolitik dem Ziel der nationalen Wettbewerbsfähigkeit unterzuordnen, könnten leichter expansive Maßnahmen ergriffen werden, die dann letztlich auch das Potential für den Nord-Süd-Handel vergrößern und die Toleranzschwelle für Produktionsverlagerungen in den Süden erhöhen würden.

Was für den nördlichen Hochlohnraum in seiner Gesamtheit gilt, ließe sich auch für kleinere, möglicherweise regional definierte Teilräume konzipieren. Länder mit relativ ähnlichen politischen, sozialen und ökonomischen Strukturen, z.B. bezüglich der Ordnung der Faktormärkte, würden dabei zusammen einen Freihandelsraum bilden, der mit einer ent-

sprechenden supra-nationalen Wettbewerbspolitik ausgestattet ist. Im Rahmen einer solchen Region (etwa der EG) wäre vielleicht eher ein ausreichender politischer Konsens hinsichtlich des akzeptierbaren Strukturwandels und hinsichtlich der Wachstumsankurbelung herstellbar. Die relative Strukturähnlichkeit würde auch nach innen die Anpassungserfordernisse geringer halten.

Eine verstärkte Regionalisierung würde zwar bedeuten, daß die Effizienzvorteile einer voll arbeitsteiligen Weltwirtschaft unausgenutzt blieben. Im Erfolgsfall würde sie jedoch die Voraussetzungen schaffen, unter denen dezentral das Wachstum stattfindet, mit dem sich eine integrierte, aber von Positionskämpfen zwischen den Nationen geprägte Weltwirtschaft immer schwerer tut. In diesem Zusammenhang gewinnt eine historische Erfahrung an Bedeutung, die sonst in der Wirtschaftsgeschichte eher negativ bewertet wird: das Wachstum der RGW-Staaten, in erster Linie der Sowjetunion. Hier hat seit 1945 ein massiver Entwicklungsprozeß ohne größere Auswirkungen auf die (kapitalistische) Weltwirtschaft stattgefunden. Aufgrund der vergleichsweise geringen Verflechtung hat dieses Wachstum weder dem Westen durch neue Nachfrage viel genutzt, noch eine unangenehme Importkonkurrenz geschaffen, noch stark auf seine Rohstoffmärkte zurückgegriffen. Dank der Entkoppelung und Binnenorientierung konnte sich so ein regionaler Wachstumspol entfalten, ohne daß es zu einem Nullsummenspiel um Produktionsstandorte kam.

Der Vergleich mit dem osteuropäischen Wirtschaftsraum deutet aber auch auf die entscheidende Schwierigkeit, die der Schaffung ebenso immenser Wirtschaftsräume im Westen im Wege steht. Im Gegensatz zu den RGW-Staaten sind die westlichen Industrieländer heute so stark mit der Weltwirtschaft verflochten, daß eine Abschirmung der Binnenmärkte keine wirkliche Immunisierung gegen eine drastische Verschlechterung nationaler Einkommenschancen bringt. Angesichts der drohenden Verlagerung von technologisch ausgereiften Produktionsprozessen an Billigstandorte benötigten die Produzenten in den Hochlohnländern nicht nur garantierte Binnenmärkte, sondern auch einen weitgehenden Schutz für das bestehende Netz von Exportmärkten. Die Bildung regionaler Blöcke mit gemeinsamem Schutz gegen äußere Konkurrenz würde der tatsächlichen Welthandelsverflechtung der meisten Länder nicht gerecht werden. Sie würde diese deshalb auch nicht hinreichend aus der Zwangslage befreien, entweder trotz hoher Löhne usw. wettbewerbsfähig zu bleiben oder aber sich in ihren Einkommensstandards nach unten anzupassen. Zumindest müßte eine massive und deshalb mit starken Wohlstandseinbußen verbundene Neuordnung der internationalen Wirtschaftskreisläufe erfolgen. Es ist deshalb mehr als fraglich, ob eine international abgestimmte Dosierung der Handelsströme tatsächlich einen Weg aus der Nullsummen-Problematik heraus weist. Was sie leisten könnte, wäre jedoch möglicherweise eine Vermeidung einseitiger protektionistischer Kurzschlußreaktionen und eine stärkere Ausrichtung von Handelsrestrik-

tionen auf das Maß der gemeinsam verkraftbaren Anpassung. Organisierter inter-Block-Handel als rationale, Konfliktkosten-minimierende Regulierung des Nullsummenspiels!

4. Die Perspektivlosigkeit globaler Regelungen

Insgesamt besteht wenig Aussicht, die Nullsummenaspekte der Weltwirtschaft zu überwinden. Läßt man die oben angesprochenen Politikbereiche noch einmal Revue passieren, so zeigt sich, daß keiner einen wesentlichen Beitrag zur Lösung des Problems leisten kann:

Wachstums- und Beschäftigungspolitik: Eine regionale Verteilung von Produktion, sei sie nun politisch oder marktgesteuert, würde unter den Bedingungen von Wachstum und Vollbeschäftigung für die Benachteiligten leichter verkraftbar sein. Aber wie beide Bedingungen zu erreichen sind, darüber besteht schon im Rahmen nationaler Wirtschaftspolitik Uneinigkeit. Eine internationale Koordination, die vor allem im Falle keynesianischer Nachfragesteuerung notwendig wäre, erscheint völlig ohne Chancen.

Währungsordnung: Das System der flexiblen Wechselkurse hat den schwächeren Volkswirtschaften wenig Schutz gegeben, ermöglicht aber den Starken, bei Bedarf ihre Exportoffensiven durchschlagskräftiger zu gestalten. Eine Rückkehr zu festen Wechselkursen dürfte nach den Erfahrungen der 50er, aber insbesondere der 60er Jahre wenig daran ändern, da sie schon damals Hierarchiekämpfe auch nicht vermieden haben. Der IWF hat sich aus strukturellen Gründen ebenfalls als unfähig erwiesen, die starken Länder in ihre Grenzen zu weisen.

Handelspolitik: Protektionismen sind wohl die schärfsten Instrumente, um in die internationale Konkurrenz einzugreifen, allerdings ebenso scharf wie zweischneidig. Letztlich sind sie eher Waffen im Konkurrenzkampf als Mittel zu seiner Abschaffung oder Milderung. Eine internationale Wettbewerbspolitik im Sinne einer Harmonisierung der nationalen Politiken, die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen betreffen, ist schon regional extrem schwierig zu etablieren (vgl. die Erfahrungen der EG) und global illusorisch. Da sie letztlich auch von einer Garantie der „Chancengleichheit“ zu einer der „Ergebnisgleichheit“ führen muß, könnte sie nur als „Weltstrukturpolitik“ funktionieren, die politisch über Produktionsstandorte entscheidet.

Hinzu kommen drei übergreifende Aspekte, die globale Regelungen wenig erfolversprechend erscheinen lassen:

Das Ende der US-Hegemonie: Mit dem relativen Abstieg der USA als Wirtschaftsmacht im Vergleich zu Japan und Westeuropa fehlt der Weltwirtschaftspolitik ein Garant, der Benachteiligungen kompensieren und Regelverletzungen sanktionieren kann. Auf absehbare Zeit ist keine einzelne Macht in Sicht, die diese Rolle übernehmen könnte, wobei am ehesten eine von manchen Amerikanern anvisierte Wiederbelebung der US-Hegemonie denkbar erschiene. Die Alternative, eine polyzentrische, kollektive Führung zu etablieren, scheitert aber – jedenfalls vorläufig – an den unterschiedlichen nationalen Interessen der Länder, die diesen „Kollektivhegemonen“ konstituieren.

Die Schwäche supra-nationaler Bürokratien: Die meisten globalen Regelungen implizieren bei ihrer Realisierung die Einrichtung von internationalen Organisationen oder Institutionen, um die entsprechenden Ordnungen zu überwachen und/oder Politiken durchzuführen. Die Effizienz solcher Bürokratien ist schon im nationalen Rahmen sehr umstritten. Für supra-nationale Einrichtungen mit ihrem größeren Konsensbedarf gilt noch mehr, daß der Aufwand im Verhältnis zum Ertrag riesig ist.

Die „Unregierbarkeit“ großer Kreisläufe: Allgemeiner noch hat sich im Laufe der 70er Jahre der Eindruck verdichtet, daß sich die globale Interdependenz einem effizienten Krisenmanagement zunehmend entzieht. Da keine adäquaten Gleichgewichtsprozesse existieren, häufen sich die Nebenwirkungen (Umweltbelastung, soziale Instabilität, Werteverfall), die nicht bewältigt werden können.

C. Nationale Wirtschaftspolitik in der Nullsummenwelt

Wenn die internationale Wirtschaftspolitik nichts oder jedenfalls zu wenig am Nullsummen-Charakter der Weltwirtschaft ändern kann, so müssen die Nationalstaaten selbst versuchen, ihre Schäfchen ins Trockene zu bringen. Doch wie sieht eine Politik des Überlebens in der Nullsummenwelt aus?

Drei idealtypische Möglichkeiten bieten sich an, auf die Herausforderung zu reagieren:

- *Modernisierung:* Sie versucht, die nationale Volkswirtschaft auf Wachstumssektoren und die oberen Weltmarktsegmente hin zu spezialisieren.
- *Abkopplung:* Sie soll die heimische Wirtschaft vor den Anpassungszwängen schützen, die durch die Weltwirtschaft, insbesondere durch die stärkeren Länder, ausgeübt werden.
- *Austerität:* Sie versucht, das heimische Kostenniveau soweit zu drücken, daß das Land wieder international wettbewerbsfähig wird.

Die drei Optionen müssen freilich als Antworten auf unterschiedliche Problemlagen gesehen werden. Während die Modernisierung, die einem Land im Kampf um die guten Weltmarktpositionen zum Erfolg verhilft, die optimale Anpassung an die neue Nullsummenwelt darstellt, verheißt die Abkopplung allenfalls eine zweitbeste Lösung für diejenigen, die im Modernisierungswettbewerb zurückfallen. Austerität schließlich ist die typische Verliererstrategie, die übrig bleibt, wenn Modernisierung und Abkopplung als erfolversprechende Optionen ausfallen. Ein Land steht also nicht wirklich vor der Wahl zwischen drei Strategien, sondern vor der Aufgabe, sich so weit wie möglich den Zugriff auf die vorteilhaftesten Optionen zu sichern. Dabei kann es durchaus Elemente unterschiedlicher Anpassungsreaktionen kombinieren – als Mittel zum Zweck und als Kompromiß bei den Zielen.

Die erfolgreichen Anpasser verbinden die Modernisierungsstrategie mit Elementen der anderen beiden Optionen zu einem Tugendkreis: Etwas Protektionismus erleichtert die Anpassung, indem es den geschützten Sektoren genügend Profit verschafft, um zu modernisieren, und verringert die Beschäftigungsprobleme und damit die politischen und sozialen

Reibungsverluste. Austerität, soweit notwendig, hält die schwächeren Sektoren wettbewerbsfähig, ohne allerdings zur Austrocknung wichtiger (öffentlicher) Investitionen (in Infrastruktur, Bildung, etc.) zu führen.

Für viele Länder verbinden sich eher Elemente der Abkopplung und der Austerität zu einem Teufelskreis. Sie betreiben Protektionismus, um nicht noch mehr Produktion und Beschäftigung zu verlieren. Das führt zu Kostensteigerungen für die nachgelagerten Branchen, verteuert den Konsum, wirkt inflationär und verringert die Wettbewerbsfähigkeit weiter. Austeritätspolitische Maßnahmen werden in großem Umfang notwendig, so daß sie die politische und soziale Stabilität gefährden und die ohnehin schwachen Voraussetzungen für Modernisierung weiter schmälern.

1. Das Streben nach Überlegenheit

Die Strategie zum Bestehen im internationalen Konkurrenzkampf und damit zur Sicherung der Sonnenplätze in der Nullsummenwelt ist die Modernisierung der Volkswirtschaft, der ständige Strukturwandel hin zu Wachstums- und Zukunftsindustrien.

Das allgemeine Ziel der Modernisierung ist klar: der internationalisierte Sektor der nationalen Volkswirtschaft soll zu einem möglichst großen Teil jene Marktsegmente des Weltmarktes bedienen, auf denen jetzt und in absehbarer Zukunft dank hoher Zugangsbarrieren oder Übernachfrage keine massive Preiskonkurrenz herrscht. Neben diesen durch Produkte definierten Sonnenplätzen geht es in zweiter Linie um Prozeßinnovationen in den reiferen Industrien, um Produktivitätsvorsprünge zu erzielen, die den Kostendruck vermindern. Weit unklarer ist jedoch, wo insbesondere diese Marktsegmente liegen und was die Politik dazu beitragen kann, daß die Wirtschaft sie erobert.

Die groben Vorstellungen decken sich in allen wichtigen Industrieländern. Sie alle halten Computer, Kommunikationstechnologie, Mikroelektronik, Biotechnologie, Genetik, Nukleartechnik, Luft- und Raumfahrt für die Zukunftsindustrien. Aber Unternehmen und staatliche Verwaltung sind sich äußerst unsicher, welche Teilbereiche und Produktlinien am wichtigsten zu entwickeln sind. Fragen, wie etwa nach der Notwendigkeit, ob man als fortgeschrittenes Industrieland in der Spitzengruppe die Basistechnologien in der Elektronik und Biologie beherrschen müsse, oder ob es genüge, in den Anwendungsbereichen gut abzuschneiden, sind ungeklärt. Stattdessen hat ein Wettlauf in der Forschungs- und Technologieförderung begonnen, der nur durch die Enge der Staatshaushalte beschränkt ist, die gelegentlich zur regionalen Kooperation (z.B. Airbus) zwingt. Dieser Wettlauf hat aber seinerseits weitgehend Nullsummen-Charakter; denn es ist offensichtlich, daß – von einigen Teil-

märkten wie Kommunikation abgesehen – die Hochtechnologiemärkte insgesamt recht klein sein werden. Die gewaltigen Investitionen lohnen sich aber nur, wenn ein Produzent einen großen Teil dieses Marktes erobert. Wahrscheinlicher ist, daß alle zuschießen müssen.

Die Unklarheit bezüglich der genauen Richtung, in die Modernisierung und Strukturwandel zu laufen habe, trägt nicht gerade dazu bei, die Unklarheit bezüglich der Mittel und Wege zu beseitigen. Auf diesem Feld ist eine rege, meist ordnungspolitische Debatte entstanden. Für die Vertreter marktwirtschaftlicher Lösungen ist nur das private Unternehmertum und der (freie?) Wettbewerb in der Lage, effizient die weltwirtschaftlich interessanten Branchen und Produktlinien zu finden und zu nutzen. Die Aufgabe der staatlichen Wirtschaftspolitik besteht dann im wesentlichen darin, dieser Suche die Hindernisse aus dem Weg zu räumen und sie wirtschaftlich reizvoll zu gestalten. Dazu wird einmal eine Austeritätspolitik gefordert, die durch Reduzierung der Kosten die Investitionen profitabler macht, zum anderen die Aufhebung oder Verringerung von „Investitionshemmnissen“ (Verbesserung des „Investitionsklimas“), d.h. etwa staatlicher Bestimmungen zum Schutz von Arbeitnehmern, Umwelt, Verbrauchern, etc., die angeblich die Flexibilität des unternehmerischen Handelns einschränken. Insbesondere Maßnahmen, die die Aufgabe nicht mehr wettbewerbsfähiger Produktion verhindern, gefährden danach die Modernisierung.

Für die Vertreter gezielter staatlicher Eingriffe spielt der Markt und die private Initiative ebenfalls weiter eine große Rolle, doch traut man ihrem Selbstlauf allein keine ausreichenden Ergebnisse zu. Konzepte der Struktur- und Industriepolitik setzen auf eine gut geölte Kooperation von Politik und Markt, wie sie vor allem dem Superkonkurrenten Japan gern unterstellt wird. Ausgewählte Wachstumsindustrien werden durch ein Bündel von Einzelpolitiken (Subventionen für Forschung, Technologie, Infrastruktur, Vorleistungen und allgemeine Beihilfen, Wettbewerbspolitik, Handelspolitik, direkte staatliche Regelungen) gefördert („industrial targeting“). Daneben sollen die allgemeinen Investitionsbedingungen verbessert werden, etwa durch Effektivierung des Kapitalmarktes, der mehr und leichter Risiko-Kapital bereitstellen soll. In die gleiche Richtung zielen bildungspolitische Maßnahmen, die vor allem das Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften, wie sie die Zukunftsindustrien benötigen, verbessern soll.

2. Alternativen für Aussteiger

Sich dem internationalen Konkurrenzkampf entziehen, heißt, sich auf Märkte beschränken, von denen die Konkurrenten – zumindest diejenigen, mit denen man es nicht aufnehmen möchte – ferngehalten werden. Die Kernidee dabei ist, Tauschpositionen vor der Entwertung zu schützen, die ihnen dadurch droht, daß man sich an das billigere Angebot der Konkurrenz anpassen muß. Um diesen Schutz zu gewährleisten, muß man natürlich für andere die Wahl der Tauschpartner einengen und sie zum Austausch mit jenen zwingen, die es zu schützen gilt. Die zentrale Politikmaßnahme einer Strategie des Rückzugs aus dem internationalen Konkurrenzkampf ist folglich auch die Errichtung von Importbarrieren. Damit wird den ausländischen Konkurrenten die Möglichkeit genommen, die heimischen Produzenten auf dem Inlandsmarkt zu unterbieten. Letzteren wird die Chance zugesichert, ihre Dienste und Erzeugnisse den eigenen Landsleuten zu den gewohnten Bedingungen zu verkaufen. Den einheimischen Tauschpartnern wiederum wird zugemutet, aus Solidarität mit den bedrängten Landsleuten auf billigere oder bessere Bezugsquellen zu verzichten und somit einen niedrigeren Lebensstandard in Kauf zu nehmen als er bei freiem internationalen Handel möglich wäre.

Das alles setzt jedoch voraus, daß das – ebenfalls am Markt erzielte – Einkommen der zur Solidarität gezwungenen Tauschpartner gesichert ist. Ihre Marktposition darf nicht ebenfalls von Konkurrenz bedrängt und schutzbedürftig sein. Sie müssen entweder international wettbewerbsfähig oder in natürlich geschützten Märkten tätig sein. So gesehen ist der Rückzug aus der internationalen Konkurrenz nur als Teilabkopplung einiger Sektoren vorstellbar. Den von Niedriglohnkonkurrenz bedrohten Branchen in den Industrieländern kann auf diese Weise ihre Marktposition erhalten werden.

Was aber, wenn nun ein Industrieland technologisch gegenüber der Konkurrenz in Rückstand gerät und die entsprechenden Produktionszweige deshalb ihre Märkte zu verlieren drohen? Sofern es sich überwiegend um Binnenmärkte handelt – z.B. in einem sehr großen Land mit relativ geringer Außenhandelsverflechtung –, kann natürlich auch in diesem Bereich Importen der Zugang verwehrt werden. Ob dies durch direkte Handelsschranken geschieht oder durch eine Verteuerung der Importe über den Weg der Währungsabwertung, in beiden Fällen bleibt das nationale Konsumniveau jetzt hinter dem des weiterentwickelten Auslandes zurück. Rückzug aus der internationalen Konkurrenz wird zur Solidarität der Wettbewerbsschwachen untereinander. Keiner kann den Anderen an seiner Prosperität teilhaben lassen wie noch im obigen Fall. Die sich abkoppelnde Volkswirtschaft wird zum Marktplatz, auf dem Standardprodukte zu überhöhten Preisen gegen veraltete „Technologiegüter“ getauscht werden. Abkoppelung solcher Art schützt nicht mehr gegen Verluste im weltwirtschaftlichen Nullsummenspiel,

sondern vermittelt sie. Sie kommt einer Bescheidung mit dem relativ geringen Maß an Wohlstand gleich, das das Land für sich selbst produzieren kann. Diese Einschätzung schließt natürlich nicht aus, daß eine weitgehende Abkopplung von den weltwirtschaftlichen Austauschbeziehungen möglicherweise diejenige Reaktion auf den Verlust von technologischer Wettbewerbsfähigkeit darstellt, die den Kräften des Wiederaufstiegs die beste Ausgangsbasis verschafft – zumindest für eine gewisse Zeit.

Die Option eines derartigen Rückzugs in die Autarkie steht nun allerdings kaum einem Industrieland heute so ohne weiteres offen. Verlust von Wettbewerbsfähigkeit bedeutet für alle (mit Ausnahme der USA vielleicht) auch den unmittelbaren Verlust von gewichtigen Exportmärkten. Hierfür könnte man die betroffenen einheimischen Produzenten allenfalls durch das „Freimachen“ bisheriger Importmärkte zuhause entschädigen – etwa, indem man Toyota und Nissan aus dem deutschen Markt verbannt, um für Volkswagen einen Rückgang des US-Absatzes zu kompensieren. Eine solche gewaltsame Auflösung bestehender Handelsverflechtungen würde jedoch zu einem sehr kostspieligen Weg in die Selbstversorgung werden. Nicht nur würde im Zuge der Umorientierung auf andere Märkte viel Kapital entwertet werden. Es würde auch zu einer Eskalation gegenseitiger Vergeltungsmaßnahmen und damit zu einem massiven weltweiten Schrumpfen von Märkten kommen.

Die bessere Alternative ist hier schon die Anpassung an die neuen Wettbewerbsbedingungen. Doch wenn man technologisch und produktivitätsmäßig nicht mehr mithalten kann, heißt das eben Einkommensverzicht (via Abwertung, via Lohnsenkung oder via vom Steuerzahler aufzubringende Subventionen). So schmerzhaft die Anpassung an verringerte internationale Wettbewerbsfähigkeit auch sein mag, sie wird vollends zur Notwendigkeit für jedes Industrieland, das sich auf dem Weltmarkt mit unentbehrlichen (oder nur unter hohen Kosten ersetzbaren) Rohstoffen eindecken muß. Und die meisten Industrieländer sind für ihre Rohstoffversorgung ausgesprochen importabhängig.

Es zeigt sich also, daß die Abschottung wettbewerbsschwacher Produzentengruppen vom offenen Konkurrenzkampf praktisch nur in Allianz mit anderen, wettbewerbsfähigen Produzenten sinnvoll ist. Denn es sind letztere, die den Wohlstand erwirtschaften müssen, an dem erstere ja weiterhin teilhaben wollen. Abkoppeln vom Weltmarkt verlangt gleichzeitiges Ankoppeln an starke Partner. In den westlichen Industrieländern, die heute Teile ihrer Märkte gegen die zunehmenden Billigimporte aus Entwicklungsländern abschirmen, standen diese Partner bislang in Gestalt wettbewerbsfähiger nationaler Exportbranchen bereit. Ihre zum großen Teil auf technologischem Know-how und hoher Produktivität beruhende Exportstärke stellte diesen Ländern gleichsam die Eintrittskarte in die Teilabkopplung aus. Sie bezahlte den protektionistischen Luxus, den sie sich zur Einkommenssicherung bestimmter Bevölkerungsgruppen leisten.

In dem Maße jedoch, wie die Nullsummenwelt ihren Tribut fordert und klarere Gewinner- und Verliererrollen zuweist, wird der Protektionismus für manche Länder nicht mehr so billig zu haben sein. Die starken Partner, an die sich Abkoppler anschließen müssen, können dann nur noch im Ausland gefunden werden. Der Rückzug aus dem internationalen Konkurrenzkampf bei gleichzeitiger Wohlstandssicherung läßt sich nur noch im internationalen Verbund arrangieren. Die Chance, die dabei den schwachen Ländern bleibt, liegt darin, daß sie bevorzugte, d.h. gegen Konkurrenz geschützte, Absatzmöglichkeiten in anderen, exportstarken Ländern eingeräumt bekommen. Das Paradebeispiel für derartige Länder-übergreifende Protektionsverbände ist die Europäische Gemeinschaft, die z.B. den französischen Bauern geschützte und preisgarantierte Absatzmärkte in Großbritannien bietet oder dafür sorgt, daß man auch in Deutschland kein billigeres Olivenöl als das italienische kaufen kann. Der mögliche Trumpf, den die schutzbedürftigen Länder bei derartigen Arrangements in der Hand halten, sind neben ihrer politischen Bedeutung (etwa für das Projekt eines geeinten demokratischen Europas) ihre Absatzmärkte, die sie den stärkeren Partnern zur Verfügung stellen und die für diese eventuell eine günstige Ausgangsbasis in der weltweiten Konkurrenz darstellen.

Exportstarke Partner an sich zu ketten, das erscheint in der Tat als die attraktivste Option, die jenen – zumal kleinen – Nationen bleibt, die im weltwirtschaftlichen Nullsummenspiel allmählich auf die Verliererseite gedrängt werden. Den größeren Staaten mit entsprechendem Autarkiepotential, aber auch supranationalen Wirtschaftsblöcken wie der EG bietet sich als Strategie zur Sicherung des Rückzugs aus dem Weltmarkt auch die Abrundung nach der anderen, nämlich der Versorgungsseite hin an. Es käme dabei darauf an, den Zugang zu wichtigen Rohstoffen unabhängig von der Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie zu gewährleisten und entsprechende Anbieterländer an sich zu binden. Daß dies ein Kernelement kolonialer Abhängigkeitsverhältnisse ist, dürfte ebenso wenig zu übersehen sein wie der Umstand, daß die politischen und wirtschaftlichen Großmächte (mit unterschiedlicher Subtilität) in der Tat derartige Ziele verfolgen. Spätestens hier wird politische Macht zu einer direkten Einflußgröße im Kampf um die Verteilung des globalen Wohlstandes.

3. Die Mageren schnallen den Gürtel enger

„Wehe den Besiegten!“ heißt es auch im Kampf um die guten Positionen in der internationalen Arbeitsteilung. Wer vorwiegend solche Marktsegmente bedienen kann, die sich durch hohe Zugangsbarrieren oder durch

Übernachfrage auszeichnen, und wer deshalb auch weitgehend die Preise bestimmen kann, der kann es sich dann auch leisten, hohe Löhne und Profite auszuschütten und einen teuren Sozialstaat zu finanzieren.

In der Nullsummenwelt sehen sich immer weniger Länder in dieser Lage. Die fetten Wertschöpfungspfunde werden immer rarer, je mehr neue Anbieter (Schwellenländer) in sie eindringen, da die nötigen Inputs, vor allem halbwegs qualifizierte Arbeit, auch dort vorhanden sind oder zur Herstellung gar nicht mehr in dem Maße benötigt werden, weil Produktionsprozeß und Produkt voll ausgereift sind. Allgemeine Nachfrageschwäche und Stagnation tun ein übriges, um den Wettbewerb auf die Kosten- und Preisebene zu verlagern. Dies gilt insbesondere in den alten, reifen Industrien (z.B. Textil, Stahl, Schiffbau, tendenziell Chemie und Automobile), die unabhängig vom Standort den Kostendruck spüren bzw. deren Standort zunehmend nach Kostengesichtspunkten ausgewählt wird.

Je stärker ein Land darauf angewiesen ist, sich seine Devisen, seine Importe in diesem Bereich zu verdienen, desto mehr zählt es zu den „Besiegten“ im internationalen Konkurrenzkampf, desto mehr ist es zur Austerität verdammt. Entwicklungsländer sind es, da ihre Industrialisierung sie zunächst in diese Branchen führt. Industrieländer sind es in dem Maße, wie sie es nicht schaffen, weit genug in die – ohnehin relativ schrumpfenden – privilegierten Sektoren vorzustößen und deshalb einen hohen Anteil an alten Industrien aufweisen. Die „Besiegten“, die mit diesen Krisenzweigen geschlagen sind und denen es nicht gelingt, geschützte Marktreservate bei einem starken Partner zu bekommen, müssen den Gürtel enger schnallen. Ihre Anpassungsstrategie an die Nullsummenwelt ist das ständige Unterbieten um jeden Preis.

Preiswettbewerb erfordert zunächst die Minimierung aller Kosten: Löhne, Inputs, Steuern und eventuell sogar Profite und Zinsen. Typischerweise werben die freien Produktionszonen der Dritten Welt ebenso wie die Krisenregionen der Ersten Welt genau damit: Steuerbefreiung, zollfreie Einfuhr von Vorprodukten, kostenlose Infrastruktur, niedrige Löhne und verbilligte Kredite. Diese Anreize sollen die Produktion und Beschäftigung ins eigene Land locken. Die Krisensektoren der Industrieländer erreichen im Krisenmanagement meist dasselbe: Lohnabbau, Subventionen, Umschuldungen.

Letztlich verbirgt sich dahinter ein Wohlstandstransfer aus der übrigen Gesellschaft in den dem Wettbewerb ausgesetzten Sektor, und darüber hinaus ins Ausland. In dieser Hinsicht sind Protektionismus, Abwertung der Währung und Austerität unterschiedliche Varianten des gleichen Prinzips: die Realeinkommen in der restlichen Volkswirtschaft sinken durch höhere Importpreise oder höhere Steuern oder direkt niedrigere Einkommen, damit die Wettbewerbssektoren ihr Angebot preiswerter abgeben und damit auf dem Weltmarkt (und auf dem Binnenmarkt gegenüber der Importkonkurrenz) bestehen können.

Nicht von ungefähr müssen Länder mit hartnäckigen Zahlungsbilanzdefiziten und hohen Auslandsschulden die gleiche Austeritätspolitik verfolgen. Die allgemeine Einkommensenkung verringert auch die Importnachfrage und trägt zum Ausgleich der Außenbilanz bei. Sparpolitik im öffentlichen Haushalt zählt zur Austeritätspolitik ebenso wie eine restriktive Geldpolitik, die eventuelle inflationäre Tendenzen im Zaum halten soll, die die Preise im internationalen Vergleich erhöhen würden und insbesondere bei gleichzeitig verfolgtem Protektionismus oder Abwertung naheliegen.

Den Gürtel enger schnallen, bedeutet nicht nur niedrige oder sinkende Reallöhne, sondern meist auch Abbau des sozialen Netzes und höhere Arbeitsmoral und -intensität: keine Fehlzeiten, keine Streiks, keine Arbeitszeitverkürzung, eher lange Arbeitszeiten im internationalen Vergleich. Es sind also in erster Linie die Arbeitnehmer, die die Lasten der Austerität tragen müssen. Als Anbieter eines in der Nullsummenwelt im Überfluß vorhandenen Gutes, insbesondere der unqualifizierten Arbeit, sind sie von seiner ständigen Entwertung durch den Mechanismus der internationalen Konkurrenz bedroht, der sie dazu zwingt, sich immer weiter zu unterbieten. Die Gefahr besteht, daß nur das blanke Existenzminimum diesem Prozeß eine Grenze setzt, wenn die klassischen Gegenmächte gewerkschaftlicher Lohn- und staatlicher Sozialpolitik entmacht sind. Hinter dieser Grenze verbirgt sich jedoch die gnadenlose Tatsache des Hungers oder – im günstigen Falle – des Rückfalles auf andere Einkommensquellen (Sozialhilfe in den Industrieländern, Subsistenzwirtschaft in den Entwicklungsländern).

4. Das Diktat des Marktes: vom Starken formuliert, vom Schwachen akzeptiert

Anpassung an die sich wandelnden Weltmarktbedingungen heißt für jede Nation zunächst immer auch: versuchen, diese Marktbedingungen zu Gunsten der eigenen Wirtschaft zu beeinflussen. Das zu erreichen, ist das Ziel jeder Anpassungsstrategie.

Die Anpassung der Erfolgreichen besteht darin, daß sie Marktpositionen besetzen, die im Austausch mit Anderen auch weiterhin hohe Einkommen erbringen, die den Ausbau der eigenen Produktionskapazität begünstigen und die somit auch einen möglichst hohen Anteil am globalen Wohlfahrtszuwachs gewährleisten. Natürlich orientieren sich die Gewinner im weltwirtschaftlichen Verteilungskampf an den Signalen des Marktes. Diese Signale haben jedoch die Struktur eines Entweder-oder-Satzes: entweder ihr erwerbt produktive Fähigkeiten, die die Masse der Anbieter auf den internationalen Märkten nicht besitzt, oder ihr müßt mit der

Masse der Anbieter in Preiskonkurrenz treten. Erfolgreiche Anpassung heißt, für die eigene Nation die Entweder-Option zu sichern. Damit aber wird für die anderen Nationen der Inhalt des Marktsignals auf die Oder-Option eingeengt. Für sie wird das Marktsignal zum Marktdiktat. Anpassung besteht für sie darin, daß sie sich illusionslos auf das Leben in weniger komfortablen Verhältnissen einrichten, um nicht noch weitere Wohlfahrtseinbußen zu erleiden.

Dazwischen liegt die Abkopplung, mit der sich eventuell einige Schwache unter den Sonderschutz einiger Starker zu stellen vermögen, die aber auch nur eine Verabreichungsform der unvermeidlichen Austerität sein kann. Die erste Variante zeigt, daß sich Produzentengruppen – ganze Nationen oder Teile davon – durch den Einsatz politischer Machtmittel erfolgreich gegen das Diktat des Marktes zur Wehr setzen können. Freilich formulieren sie dadurch auch ein neues Diktat, dem sich die politisch schwächeren Konkurrenten zu unterwerfen haben.

Der geschickte Einsatz politischer Macht schafft darüber hinaus auf längere Frist auch ökonomische Fakten, die der eigenen Marktposition zugute kommen. Das Heranwachsenlassen nationaler „Zukunftsindustrien“ in einem großen geschützten Markt kann z.B. die Basis für späteres Vordringen auf den Weltmärkten bilden. Denen, die dann dem überlegenen Konkurrenten eventuell das Feld räumen müssen, kann aus der gleichen Logik heraus schon heute daran gelegen sein, es gar nicht erst so weit kommen zu lassen und – wiederum unter Einsatz politischer Macht – auf die Öffnung der Märkte zu dringen.

Entgegen ihrem offiziellen Credo, das den freien Lauf der Marktkräfte und die Optimalität marktgesteuerter Strukturentwicklungen preist, richtet sich die politische Praxis gerade auch der wirtschaftlich starken Industrieländer, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, schon längst an den „Gesetzen“ der Nullsummenwelt aus. Entgegen den Bekenntnissen dieses Credos zögert sie nicht, kräftig an den Schrauben zu drehen, die das wirtschaftliche Schicksal bestimmen. So zu tun, als ob noch das Positivsummen-Spiel der Nachkriegszeit gespielt würde, und darauf zu drängen, daß die alten Spielregeln eingehalten werden, gehört vor allem zur Strategie derer, denen diese Regeln im neuen Nullsummenspiel nutzen. Für manchen mag es aber auch Ausdruck der Schwierigkeit sein, das theoretisch anzuerkennen, was sich als politisch-intuitive Einsicht ohnehin aufdrängt.