
Binnennachfrage und globaler Wettbewerb

**Ein Vergleich der wirtschaftspolitischen
Strategien in den USA, den Niederlanden,
Japan und Deutschland**

**Herausgegeben von
Hartmut Eisenhans**



Leipziger Universitätsverlag 2001

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Comparativ : Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung / hrsg. im Auftr. der Karl-Lamprecht-Gesellschaft Leipzig e.V. – Leipzig : Leipziger Univ.-Verl.

Früher Schriftenreihe. – Früher außerdem hrsg. vom Interdisziplinären Zentrum zur Vergleichenden Erforschung Gesellschaftlicher Transformationen (IZT) i.G. an der Universität Leipzig.

ISSN 0940-3566

Jg. 10, H. 4. Binnennachfrage und globaler Wettbewerb. – 2000

Binnennachfrage und globaler Wettbewerb : Ein Vergleich der wirtschaftspolitischen Strategien in den USA, den Niederlanden, Japan und Deutschland / hrsg. von Hartmut Elsenhans. – Leipzig : Leipziger Univ.-Verl., 2001

(Comparativ ; Jg. 10, H. 4)

ISBN 3-934565-77-8

© Leipziger Universitätsverlag GmbH, Leipzig 2001

COMPARATIV. Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung 10 (2000) 4

ISSN 0940-3566

ISBN 3-934565-77-8

Inhaltsverzeichnis

Aufsätze

<i>Hartmut Elsenhans</i>	Editorial	7
<i>Philipp Fink</i>	Hintergründe und Auswirkungen des amerikanischen Beschäftigungserfolgs	14
<i>Dirk Panter/Philipp Steuer</i>	Das niederländische „Poldermodell“: Zauber oder Wunder?	36
<i>Anja Landsmann</i>	Die japanische Wirtschaftsstrategie von Imitation und Innovation	62
<i>Tanja Täubner</i>	Zur Industriepolitik Deutschlands: Wie bleibt der Standort Deutschland wettbewerbsfähig?	74

Forum

<i>Martina Winkler</i>	Der Fluch der Rückständigkeit: Vergleichende Ansätze in der Rechtsgeschichte	103
------------------------	--	-----

Buchbesprechungen

Centre National de la Recherche Scientifique. Institut d'Histoire moderne et contemporaine (Hrsg.), Répertoire des historiens français de la période moderne et contemporaine. Annuaire 2000, sous la direction de Daniel Roche, Paris 2000 (<i>Matthias Middell</i>)	117
Jörg Roesler, Der Anschluß von Staaten in der modernen Geschichte. Eine Untersuchung aus aktuellem Anlaß, Frankfurt a. M. 2000 (<i>Heinz-Dieter Haustein</i>)	118
Meshack Khosa/Yvonne Muthien (Hrsg.), Regionalism in the New South Africa, Aldershot 1998 (<i>Ulf Engel</i>)	120
Hans-Jürgen Lüsebrink, Einführung in die Landeskunde Frankreichs. Wirtschaft – Gesellschaft – Staat – Kultur – Mentalitäten, Stuttgart 2000 (<i>Matthias Middell</i>)	121

Kay Kufeke, Himmel und Hölle in Neapel. Mentalität und diskursive Praxis deutscher Neapelreisender um 1800, Köln 1999 (<i>Friedemann Scriba</i>)	124
Katharina Middell, Hugenotten in Leipzig. Streifzüge durch Alltag und Kultur, Leipzig 1998 (<i>Robert Beachy</i>)	128
Remieg Aerts, De Letterheren. Liberale Cultuur in de Negentiende Eeuw: Het Tijdschrift De Gids, Amsterdam 1997 (<i>Christoph Strupp</i>)	129
Andreas Wirsching, Vom Weltkrieg zum Bürgerkrieg? Politischer Extremismus in Deutschland und Frankreich 1918–1933/39. Berlin und Paris im Vergleich, München 1999 (<i>Hans-Martin Moderow</i>)	132
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	140

Editorial

Sind wachsende Binnenmärkte das Geheimnis erfolgreicher Anpassung an die Herausforderungen des globalen Standortwettbewerbs? Das wäre das genaue Gegenteil der heute von nahezu allen einflußreichen politischen Gruppierungen im industrialisierten Westen, nicht nur den politischen Parteien, vorgeschlagenen Anpassungsstrategien. Und doch legen die hier vorgelegten vier Analysen zu den drei größten OECD-Volkswirtschaften, USA, Japan und Deutschland, und den bei der Anpassung an den Standortwettbewerb häufig als besonders erfolgreich beschriebenen Niederlanden diesen Schluß nahe.

Die technisch führende Rolle der USA beruht nicht auf besonders niedrigen Löhnen in den technisch anspruchsvollen Branchen. Die wachsende Ungleichheit der Einkommens- und (mehr noch) der Vermögensverteilung in den USA ist dann Folge von Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten unter den spezifisch amerikanischen institutionellen Regulierungen. Ein Bezug zwischen diesen Regulierungen und dem Durchbruch der USA bei den Hochtechnologien ist nach Philipp Fink um so schwieriger herzustellen, als die wachsende Ungleichheit mit einer Verschlechterung der Qualifikation der Masse der Arbeitskräfte einhergeht, die wegen des geringen quantitativen Bedarfs an hochqualifizierten Arbeitskräften und einer liberalen Einwanderungspolitik das Wachstum der hochtechnologischen Branchen nicht abbremst. Die „Spreizung“ der Löhne scheint nicht Voraussetzung des Erfolgs, sondern Folge eines zu „begrenzten“ Erfolgs, eines zu geringen Wachstums der Hochtechnologiebranchen.

Die hierzulande gängige Argumentation, daß in den USA der Durchbruch zur Führungsstellung bei den neuen Hochtechnologien deshalb gelungen sei, weil durch Deregulierung nicht nur die Funktionsfähigkeit der Märkte, sondern auch die Korrektur der Verteilung zugunsten von Profit und damit Akkumulation gelungen sei, findet wenig Stützung in den Daten. In dieser Argumentation wird die Ursache mit den Begleiterscheinungen verwechselt. Angeraten wird Ländern, die zur US-Wirtschaft aufschließen wollen, daß sie überkommene „veralte“ Regulierungen abbauen müssen. Dazu gehört vor allem die Forderung nach Entmachtung gering qualifizierter Arbeitskräfte und Umverteilung zugunsten der hohen Einkommen, um Sparen und damit Kapitalbildung anzuregen.

Auch wenn eine Verteilungskorrektur zugunsten der Bezieher hoher Einkommen in den USA stattgefunden hat, sank die amerikanische Sparquote. Gleichwohl war die Versorgung neu auftretender Branchen mit Risikokapital besser: Die Effizienz bei der Verwandlung von Sparen in Investitionskapital war größer. Geldgeber waren zum Beispiel bei Firmenzu-

sammenbrüchen weniger nachhaltig abgesichert als in Europa. Das US-Technologiewunder kann also nicht Folge von Sparen und dadurch begünstigter Kapitalakkumulation sein. Viel wichtiger war die hohe Konsumneigung der gut verdienenden amerikanischen Haushalte.

Auch wenn die Beschäftigung durch gering bezahlte Jobs stieg, war dafür nicht die wachsende Wettbewerbsfähigkeit gering qualifizierter amerikanischer Arbeitskräfte entscheidend. Die USA haben ihre Märkte für Billigprodukte aus den Niedriglohnländern der Dritten Welt sehr viel stärker geöffnet als die Länder der Europäischen Union oder Japan. Gleichwohl sind sie durch den intensiveren Wettbewerb bei gleichzeitig niedrigen Löhnen für gering qualifizierte Arbeitskräfte nicht zu Exporteuren von Produkten mit niedrigem Technologiegehalt geworden. Sie haben ihren komparativen Kostenvorteil bei Hochtechnologieprodukten, die von Arbeitskräften hergestellt werden, deren Löhne nicht nur vergleichsweise hoch sind, sondern zudem durch die Verbilligung einfacher Dienstleistungen noch gestiegen sind. Die technische Führungsstellung der USA ist „demand-led“, Folge einer boomenden Nachfrage im Inland und einer Positionierung in der internationalen Arbeitsteilung, bei der die Vereinigten Staaten bei Hochtechnologieprodukten ihre Führungsposition weiter ausbauen können. Inzwischen zeichnen sich Spannungen auf den Arbeitsmärkten ab: Unter dieser Voraussetzung dürfte die alte kapitalistische Umverteilung durch Knappheit von Arbeit, bei der auch die Reallohne der Arbeitskräfte steigen, in deren Tätigkeit keinerlei Produktivitätsfortschritte erzielt wurden, wieder einsetzen, vorausgesetzt allerdings, daß der Durchbruch zu den neuen Technologien tatsächlich einhergeht mit einer nachhaltigen Belebung der Wirtschaft.

Am amerikanischen Jobwunder ist dann viel weniger sein Umfang bemerkenswert als die bisher feststellbaren Grenzen.¹

Entscheidend für das Ausmaß des amerikanischen Erfolges ist die Nachfrage und ihre Grenzen. Innovation setzt sich in dem Umfang durch, zu dem eine Nachfrage nach neuen Produkten vorhanden ist. Die Führungsstellung der Vereinigten Staaten auf dem Feld der Kommunikationstechnologien und der große eigene Binnenmarkt erklären das erreichte Wachstum, nicht die verschärfte Ungleichheit der Einkommen oder die Absenkung der Realeinkommen der unteren Einkommensgruppen.

Daß Lohnzurückhaltung nicht zu Wachstum führen muß, wird auch in Dirk Parters und Philipp Steuers Analyse der niederländischen Anpassungsstrategie deutlich. Die Erfolge auf dem Gebiet der Beschäftigung sind teilweise nur Folge statistischer Darstellungsformen, also Scheinerfolge. Sie werden erkauf durch Ersetzung von Vollzeitbeschäftigung durch Teil-

1 R. J. Gordon, Has the "New Economy" Rendered the Productivity Slowdown Obsolete?, Evanston, Ill. 1999 (Ms.).

zeitbeschäftigung mit vermehrter Frauen- und Jugendarbeit zu niedrigen Löhnen. Im Ergebnis sanken entsprechend den neoliberalen Rezepten die Löhne, allerdings so stark, daß Sozialversicherungsansprüche nicht mehr ausschließlich aus den in Beschäftigungsverhältnissen bezahlten Löhnen bezahlt werden konnten. Die Löhne werden Gegenstand staatlicher Subvention, nämlich über staatliche Subventionen an die Sozialkassen. Die Folge ist letztlich eine Unbezahlbarkeit des Modells. Über die fiskalischen Implikationen hinaus verlangsamt sich das Produktivitätswachstum als Folge niedriger Löhne. Dies gilt insbesondere für Prozeßinnovation. Panter und Steuer können feststellen, daß die Nachfrage als Motor für Innovation eher erlahmt. Technologische Innovation orientiert sich auf arbeitsintensive Produktionszweige, weil hier durch Lohnzurückhaltung die Niederlande komparative Kostenvorteile erhalten. Man wird durch Lohnzurückhaltung nicht insgesamt international wettbewerbsfähiger, sondern erwirbt im Bereich der weniger anspruchsvollen Technologien komparative Kostenvorteile. Exporte bei Hochtechnologieprodukten nehmen ab und liegen deutlich unter dem Niveau Deutschlands. Kurzfristig mag Lohnmäßigung zu Wettbewerbsfähigkeit führen, doch zehrt sie an den Grundlagen für spätere Wettbewerbsfähigkeit. Entsprechend der Theorie nachfragegetriebener Innovation führt Lohnmäßigung zur Verlangsamung von Innovation, so bestätigt am Beispiel der Niederlande, die damit die Theorie angebotsgetriebener Innovation widerlegen, nämlich Innovation als Folge verfügbaren „Kapitals“ für Investitionen.

Die Entscheidung für Lohnmäßigung gegen Nachfragebelebung hat also Konsequenzen für die Innovationskraft, vermittelt über die Ausrichtung des Innovationssystems. Reife Volkswirtschaften können nicht darauf hoffen, dauerhaft nur über den Weltmarkt zu wachsen, auch wenn dies ein wichtiger Stimulus sein kann, insbesondere für Wirtschaften, die bei neuen Zukunftstechnologien komparative Kostenvorteile haben.

Innovation durch den Markt auf der Grundlage von Nachfragedruck bleibt der Königsweg des technischen Fortschritts. Der Staat kann ein Aufschließen zu den technisch führenden Ländern begünstigen. Führungspositionen auszubauen erlaubt staatliche Intervention nicht. Die amerikanische Diskussion hatte in den siebziger und achtziger Jahren vermutet, daß der Staat durch Förderung von Zukunftsindustrien einer zunächst zurückliegenden Wirtschaft erlauben könnte, wirtschaftliche Führungsmacht zu werden. Japans Industrieministerium wurde als eine solche staatliche Koordinationsinstitution verstanden. Anja Landsmanns Analyse der japanischen Wirtschaftsstrategie zeigt auf, daß der Staat erfolgreich war, so lange zur Innovation Imitation reichte. Das technisch rückständige Land hatte die geringsten technischen Rückstände in den neuen Technologien, weil es dort mit führenden Industrieländern konkurrierte, die genauso wie das rückständige Land noch nicht Fertigkeiten aufgrund des „learning by doing“ ange-

sammelt hatten. Bei Wechselkursen, die dem durchschnittlichen Produktivitätsrückstand entsprachen, waren die Zukunftsbranchen im rückständigen Land relativ produktiv und konnten Weltmarktanteile erobern, gestützt auf niedrige Wechselkurse, beileibe nicht auf niedrige Reallöhne. Mit dem Aufschließen gegenüber den Vereinigten Staaten und der Erreichung der Frontier von Innovation zeigte sich, daß der japanische Staat als Koordinator von Investitionsentscheidungen keineswegs effizienter als andere Staatsapparate war. Es war nicht ein allwissendes MITI, sondern ein imitierendes MITI, das für japanische Erfolge auf dem Weltmarkt stand. Wenn Japan nicht gelingt, sein Innovationssystem umzubauen, dann ist zu befürchten, daß die herausragende Position auch wieder verloren werden kann, weil der Staat gegenüber den Unternehmen weniger effizient im Entdeckungswettbewerb ist und ein durch Staatsförderung dann verzerrter Entdeckungswettbewerb die Unternehmen des führenden Industrielandes zu „faulen“ Wirten macht, die Panter und Steuer am Beispiel der Niederlande beobachten.

Die Interaktion eines nachfragegestützten mit einem staatsgestützten Industriesektor ist Kennzeichen der deutschen Entwicklung. Auf die Verflechtung zwischen beiden Sektoren, einem bis in die Neuzeit eher staatsgestützten großbetrieblichen und einem nachfrageabhängigen klein- und mittelbetrieblichen Sektor, insbesondere durch die Nachfrage des großbetrieblichen für die Investitionsgüter des kleinbetrieblichen, ist die deutsche Führungsposition im Investitionsgütergewerbe, also insbesondere im Maschinenbau, zurückzuführen. Die Wiedereingliederung der deutschen Wirtschaft in den Weltmarkt in den fünfziger Jahren wurde erleichtert durch den niedrigen Außenwert der D-Mark, also insbesondere durch die Bereitschaft der Vereinigten Staaten, das mit diesem niedrigen Außenwert der D-Mark verbundene rapide Exportwachstum Deutschlands (und Japans) hinzunehmen. Mit dem Aufschließen gegenüber den Vereinigten Staaten ließ sich die niedrige DM-Parität nicht halten, so daß zunehmend Probleme der Konkurrenzfähigkeit von Branchen auftraten, deren Produktivitätsvorsprünge gegenüber Konkurrenten angesichts der nun für die deutsche Wirtschaft ungünstigeren Währungsparitäten nicht mehr ausreichten, um auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig anzubieten. Es entwickelt sich staatliche Wirtschaftspolitik als Subventionspolitik. Diese Form staatlicher Wirtschaftspolitik fördert den großbetrieblichen Sektor mehr als den kleinbetrieblichen. Kleinbetriebe können ihre Investitionstätigkeit nicht auf Phasen staatlicher Subvention ausrichten. Ihnen fehlen die Stäbe, um bei den verschiedenen staatlichen Programmen anzubieten. Sie haben kein politisches Druckpotential, um die vorrangige Reduzierung der zu ihren Gunsten eingerichteten Programme in Phasen knapper staatlicher Haushaltskassen zu verhindern. Staatliche Subventionspolitik dient deshalb primär der Förde-

rung von schon Bekanntem. Die erfolgreichen Beispiele von Innovation sind begrenzt. Förderung in die Breite gelingt nicht.

Innovationspolitik müßte also ansetzen an der Förderung des kleinbetrieblichen Sektors. Hier sollten die Branchen im Vordergrund stehen, bei denen technologische Renten angeeignet werden können, weit die deutsche Wirtschaft erster Anbieter ist.

Tanja Täubner zeigt auf, daß angesichts des großen Markts für Umwelttechnologie als Folge des politischen Aufstiegs der Umweltbewegung in Deutschland hier ein Ansatzpunkt entstanden ist, mit dessen Hilfe Wettbewerbsfähigkeit in einer Zukunftsbranche mit hohen Arbeitsplatzeffekten erreicht werden kann. Wieder kann das Ziel nicht sein, die Expansion der Binnennachfrage abzubremsen, um Kapitalakkumulation angebotsorientiert zu stützen. Erfolgversprechend wäre vielmehr eine Politik, die die interne Nachfrage für Umweltprodukte, die Zukunftschancen auf dem Weltmarkt haben, nutzt, um nachfrageinduziert technischen Fortschritt voranzutreiben.

Für aufholende Länder mag staatliche Stützung des Innovationsprozesses möglich sein, weil es um Imitation geht. Auch hier sind allerdings die Fälle erfolgreicher, die den Binnenmarkt parallel zur Exportfähigkeit mitentwickelt haben, wie nicht zuletzt die Beispiele von Südkorea und Taiwan zeigen. Für führende Industrieländer läßt sich jedoch mit Angebotspolitik Wettbewerbsfähigkeit nicht verbessern, weil sie selbst die wichtigsten Märkte für die Zukunftsprodukte sind, also durch Begrenzung der Marktexpansion das Wachstum der eigenen Zukunftsmärkte behindern. Beggarthy-Neighbour-Politiken sind möglich, wie Dirk Panter und Philipp Steuer am Beispiel der Niederlande zeigen: Man kann wachsen durch die Nachfrage der Handelspartner. Solche Strategien können aber insgesamt dadurch nur begrenzt gefahren werden, weil sie laufende Exportüberschüsse implizieren. Laufende Exportüberschüsse können zwar durch permanenten Kapitalexport finanziert werden: Die Exportstärke der Bundesrepublik hat ihr Gegenstück in den Kapitalabflüssen aus der Bundesrepublik. Langfristig können aber Handelsbilanzdefizite der Partner nicht dauerhaft finanziert werden. Solche Handelsbilanzdefizite führen zur Währungsabwertung.

Für das auf Handelsbilanzüberschüsse setzende Industrieland bedeutet dies, daß schon mittelfristig mit Währungsaufwertungen zu rechnen ist, durch die die Erfolge bei Kostenbegrenzung in der Form der Währungsaufwertung wieder zunichte gemacht werden. Der Wechselkurs ist bei frei floatenden Währungen ein sicheres Instrument, um das Fallen der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu verhindern. Keine Volkswirtschaft, die bei entsprechenden Preisrelationen von Importen auf Eigenproduktion umsteigen kann, kann durch Lohnstückkostendifferenzen gegenüber Wettbewerbern dauerhaft an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit schlägt sich nieder in Anpassungen der

Währungsrelationen.² Dem Argument, der internationale Wettbewerb verhindere die Expansion der Binnennachfrage, fehlt in einem System freier Wechselkurse, wie es zwischen den drei führenden Wirtschaftsregionen der OECD-Welt besteht, jede theoretische und praktische Grundlage. Die Veränderungen der Wechselkurse nur in den letzten fünf Jahren überschreiten alle denkbaren Differenzen in den Lohnentwicklungen. Die vorrangige Bedeutung des Wechselkurses für die Stückkosten der Produktion wird durch den Zerfall des Außenwerts des Euros seit seiner Einführung vor aller Augen deutlich: Die Konjunkturbelebung in Deutschland ist Folge des Exports und damit des niedrigen Außenwerts des Euros.

Wenn Wechselkurse und nicht Faktorkosten in nationaler Währung für die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft entscheidend sind, dann lassen sich die Relationen in den Faktorkosten durchaus politisch beeinflussen. Nachfragesteigerung durch Reallohnsteigerungen sind kein Hindernis für internationale Wettbewerbsfähigkeit. Förderung von Innovation durch Expansion der Binnennachfrage ist als Strategie möglich.

Die Beiträge dieses Heftes zeigen, daß diese nachfragebasierte Strategie der Innovation einer angebotsorientierten überlegen ist, weil der Markt darüber entscheidet, welche Anbieter – nämlich über die Preise, die sie am Markt erzielen – ihr für Investitionen und Innovation vorgeschossenes Kapital mit Gewinn ersetzt bekommen und welche nicht. Der anonyme Markt ist dabei der staatlichen Förderung oder der Selektion von Projekten durch gleichermaßen bürokratische Großunternehmen überlegen. Das ist die Lehre aus dem amerikanischen Beispiel, in dessen „New Economy“ neu gegründete Klein- und Mittelbetriebe einen hervorragenden Platz einnehmen..

Anhänger angebotsorientierter Strategien müßten aufzeigen, daß die Beschaffung von Investitionskapital für solche Klein- und Mittelbetriebe durch hohe Realeinkommen der Arbeitnehmer behindert würde. Das wird durch das amerikanische Beispiel aber nicht belegt. Die gute Kapitalversorgung ist dort Folge effizienter Finanzmärkte und einer schlechten institutionellen Stellung der privaten Anleger. Die Arbeitskräfte, die solche Klein- und Mittelunternehmen im Hochtechnologiesektor einsetzen, sind gut bezahlt. Ob die hohe Flexibilität von Arbeit in den Vereinigten Staaten tatsächlich Folge eines Systems von „Hire and Fire“ ist, wurde in den hier publizierten Beiträgen nicht untersucht. Die Zeit hoher Mobilität von Arbeit fiel in Deutschland mit hohen Beschäftigungsniveaus zusammen. Wahrscheinlich sind Arbeitnehmer, denen mit dem Verlust des Arbeitsplatzes gedroht wird, nicht flexibel, wenn sie sich einmal einen Arbeitsplatz

2 Umfang und Bestimmungsgründe ein- und ausfließender Direktinvestitionen, in: IFO-Schnelldienst 49 (August 1996) 22, S. 5; H. Elsenhans, Globalization or Dutch Disease: Its Political and Social Consequences, in: H. W. Singer/N. Hatti/R. Tandon, (Hrsg.), Technological Diffusion in Third World. New World Order Series, Volume 16 (Part-I), New Delhi 1999, S. 425-469.

gesichert haben. Flexibel werden sie wohl erst, wenn sie damit rechnen, bei Aufgabe eines Arbeitsplatzes leicht über den Arbeitsmarkt einen neuen zu erlangen zu können. Diese Erwartung wird unter Bedingungen von Vollbeschäftigung sehr viel wahrscheinlicher in breiten Kreisen der Bevölkerung geteilt als in Zeiten nachfragebedingter Arbeitslosigkeit.

Die vier Beiträge nehmen die im vorherrschenden Diskurs über Neuorientierung von Wirtschaftspolitik vertretenen Thesen ernst, zeigen aber, daß sie durch die Empirie nicht gedeckt werden. Es gibt gute Gründe dafür, von einer Belebung der Nachfrage und einer Stärkung von Arbeit mehr Innovation erwarten zu dürfen als von einer angebotsorientierten Rezessionspolitik. Angesichts der Tatsache, daß die angebotsorientierte Rezessionspolitik nun über mehrere Jahre ausprobiert wurde, lohnt sich ein Nachdenken darüber, ob intellektuelle Flexibilität nicht rechtfertigt, statt einer gescheiterten eine noch nicht erprobte Politik durchzuführen.

Hartmut Elsenhans