

# Die wirtschaftliche Logik des Outsourcings und die Handlungsoptionen der Politik

Thomas Palley

Die internationale Produktionsverlagerung – auch diskutiert unter den Begriffen Outsourcing und Offshoring – stößt in den entwickelten Industriegesellschaften auf zunehmendes Interesse. Ihre wirtschaftlichen Auswirkungen sind jedoch umstritten. Während ein Teil der Ökonomen die internationale Produktionsverlagerung im Rahmen der Globalisierung lediglich als natürliche Weiterentwicklung des Freihandels mit positiven Nettoeffekten auf Wohlstand und Beschäftigung betrachtet, sehen andere – so auch der Autor – die Folgen der Globalisierung mit Skepsis. Sie befürchten, dass der Globalisierungsprozess unter den gegenwärtigen Wettbewerbsbedingungen einen Abwärtsdruck auf Arbeitnehmereinkommen und öffentliche Leistungen in entwickelten Volkswirtschaften ausübt. Dem kann nur durch neue weltweite Spielregeln begegnet werden.

## 1

### Die Debatte über Outsourcing

In den letzten Jahren hat sowohl in den USA wie auch in Europa die Ausgliederung von Produktionszweigen und Dienstleistungen ins Ausland große Aufmerksamkeit erregt. Zahlreiche Experten befürchten negative Auswirkungen auf den heimischen Arbeitsmarkt: Es drohe eine Welle neuer struktureller Arbeitslosigkeit, der Verfall von Löhnen und Sozialleistungen stehe bevor, die Sicherheit der Arbeitsplätze sowie angemessene Arbeitsbedingungen seien gefährdet und die wirtschaftliche Stabilität als Ganzes stehe auf dem Spiel. Demgegenüber melden sich auch einige Wissenschaftler zu Wort (Mankiw/Swagel 2006), die in der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland eine positive Entwicklung sehen, die mit einer weiteren Ausdehnung der internationalen Arbeitsteilung und der Nutzung komparativer Vorteile in Verbindung stehe. Sie interpretieren den Outsourcing-Trend als vielversprechende Entwicklung, die beträchtliche Steigerungen der Löhne sowie des Lebensstandards verspricht und die auf lange Sicht auch keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt erwarten lässt.

Um die Logik der Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland zu verstehen, müssen wir uns zweierlei Aspekten widmen: Zum einen gilt es, das Phänomen an sich zu begreifen, und zum anderen ist es notwendig, die möglichen messbaren Auswirkungen zu bewerten. Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit dem erstgenannten Aspekt, dem Phä-

nomen des Outsourcings. Dabei wird Outsourcing als zentrales Element der Globalisierung verstanden und davon ausgegangen, dass politische Akteure die ökonomische Logik hinter dem Phänomen Outsourcing erst verstehen müssen, um dann mit effektiven Maßnahmen darauf reagieren zu können.

Ferner wird davon ausgegangen, dass wir es beim Outsourcing mit einer neuartigen Erscheinung zu tun haben, welche am ehesten als eine neue Ausprägung des wirtschaftlichen Wettbewerbs zu verstehen ist. Angemessene Reaktionen der Politik wären die Förderung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung neuer Regulierungssysteme, um diesen neuartigen globalen Wettbewerb zu gestalten. Betrachten wir Outsourcing aus dem Blickwinkel des Wettbewerbs, gelangen wir unweigerlich zu den Ideen der US-amerikanischen Institutionenökonomie des frühen 20. Jahrhunderts. Die Herausforderung für die Politik besteht darin, Institutionen zu schaffen, die die negativen Auswirkungen des Wettbewerbs begrenzen und gleichzeitig ausreichend Anreize für die wirtschaftliche Entfaltung erhalten. Diese Institutionen müssen außerdem die Nachfrage- und Einkommensströme stabilisieren und damit dem Keynesianischen Problem der sinkenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage entgegentreten. Dieser Ansatz lag dem als New Deal bekannten Bündel an Reformen zugrunde, mit dem Franklin D. Roosevelt in den USA das Ende der Wirtschaftskrise (Great Depression) einläutete und den wirtschaftlichen Aufschwung nach dem Ende des 2. Weltkriegs in Gang setzte. Heute stellen weltweite Produktionsverlagerungen die Politik vor eine neue Heraus-

forderung, die nach neuen Regulierungsinstitutionen verlangt. Dies ist besonders schwierig, weil globale Regulierungsinstanzen fehlen und die politische Machtkonstellation auf internationaler Ebene die Durchsetzung notwendiger Reformen erschwert.

Nicht zuletzt wird das auf globaler Ebene betriebene Outsourcing in ungeheurer Maße durch die technische Weiterentwicklung der elektronischen Datenverarbeitung, der computerbasierten Kommunikation und des Internets befördert. Allerdings ist es wichtig festzuhalten, dass die Kontroverse über das Outsourcing nichts mit dem Für und Wider technologischer Innovationen zu tun hat. Vielmehr geht es in dieser Diskussion um die Wesensart des Wettbewerbs und die passenden Regeln, um diesen Wettbewerb – zwischen und innerhalb von Ländern – auszugestalten. Dies gilt es zu beachten, denn sonst wird die Diskussion unklar und mündet irrtümlicherweise in eine Debatte über Technologie anstatt über Wettbewerbsregeln.

Thomas Palley, Dr., selbstständiger Ökonom in Washington D. C. Ehemaliger Chefökonom der US-China Economic and Security Review Commission, die den Kongress berät. Arbeitsschwerpunkte: Globalisierung, Europäische Integration.  
e-mail: mail@tomaspalley.com

Übersetzung aus dem Amerikanischen:  
Kristina Vaillant

# 2

## Die wirtschaftliche Logik des Outsourcings

Globales Outsourcing ist nicht nur auf empirischer, sondern auch auf theoretischer Ebene ein umstrittenes Phänomen. Empirisch betrachtet, besteht das Problem der Messbarkeit. *Mankiw/Swagel* (2006) haben sich für die Methode der „Arbeitsplatzzählung“ entschieden, um die Auswirkungen des Outsourcings auf die US-amerikanische Volkswirtschaft zu bewerten. Sie kommen zu dem Schluss, dass die Anzahl der ins Ausland verlagerten Arbeitsplätze verglichen mit der Gesamtzahl der Arbeitsplätze relativ gering ist. So zitieren sie beispielsweise einen Bericht des privaten und börsennotierten Forrester Forschungsinstituts (McCarthy/May 2004), aus dem hervorgeht, dass bis Ende 2005 schätzungsweise 830.000 US-Arbeitsplätze in das Ausland verlagert wurden. Demgegenüber geht die Investmentbank Goldman Sachs davon aus, dass monatlich zwischen 15.000 und 30.000 Arbeitsplätze von den USA ins Ausland verlagert werden. *Mankiw/Swagel* halten diese Größenordnungen für vernachlässigenswert, gemessen an der Gesamtzahl der Arbeitsplätze in den USA, die bei 135 Mio. liegt. Sie schließen aus dieser Relation, dass die Bedeutung der Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland maßlos überbewertet wird.

Das naive Zählen von verloren gegangenen Arbeitsplätzen ist in zweierlei Hinsicht problematisch: Auf der einen Seite – und das ist noch das kleinere Problem – wird außer Acht gelassen, dass die Anzahl der ins Ausland verlagerten Arbeitsplätze im Zuge zunehmend global agierender Unternehmen beträchtlich steigen könnte. Genau dies wird in dem zitierten Forrester-Bericht in Aussicht gestellt, und zwar insbesondere im Hinblick auf den Dienstleistungssektor. Außerdem hat *Blinder* (2006) ausdrücklich auf diese Gefahr hingewiesen und die ganze Bandbreite der in Zukunft potenziell bedrohten Arbeitsplätze dargestellt.

Das zweite – und wesentlich schwerwiegendere – Problem dieser Herangehensweise ist, dass das Ausmaß des Arbeitsplatzverlusts nicht die geeignete Messlatte ist, um die Auswirkungen der Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland zu messen. Auf längere Sicht wird die Volkswirtschaft

in der Lage sein, einen Großteil der Arbeitsplatzverluste zu kompensieren, und das Gesamtvolumen der Arbeitsplätze wird die Zahl der Arbeitslosen immer bei Weitem übersteigen. Der Bestand an Arbeitsplätzen wird also naturgemäß stets höher sein als der Umfang der Zu- und Abgänge. Allerdings kann sich die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland merklich auf das Lohnniveau und auf die Arbeitsbedingungen auswirken, weil Outsourcing einen Einfluss darauf hat, wie Arbeitnehmer ihre Arbeitsplatzsicherheit wahrnehmen, und damit die Verhandlungsposition der Beschäftigten schwächt. Diese Einflüsse schlagen sich nicht unbedingt statistisch in der Arbeitsplatzfluktuation nieder; es genügt aber, dass Arbeitnehmer subjektiv eine veränderte Arbeitsmarktsituation wahrnehmen. *Bronfenbrenner* (2000) hat solche Wirkungen auf die Verhandlungsmacht für gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer in den USA eindeutig nachgewiesen. Allerdings werden diese Effekte von etablierten Markttheoretikern geleugnet. Sie gehen davon aus, dass sich der Arbeitsmarkt über Angebot und Nachfrage regelt, Arbeitnehmer ihrem Marktwert (das heißt Grenzertrag) entsprechend bezahlt werden und dass der freie Wettbewerb um das knappe Gut Arbeit die Arbeitnehmer vor Ausbeutung schützt.

Diese Betrachtung führt uns zu der Kontroverse, die auf theoretischer Ebene über das Outsourcing geführt wird. Die Befürworter sehen im Outsourcing eine natürliche Erweiterung des Freihandels. Genauso wie sich mit der Zeit die Abgrenzung zwischen heimischen Markt- und Nicht-Marktaktivitäten infolge technologischer Innovationen verschieben kann, so kann sich auch die Abgrenzung zwischen international handelbaren Gütern und nicht handelbaren Gütern neu justieren. Folgt man diesem Gedanken, gelangt man zu der Einsicht, dass durch den technologischen Fortschritt vormals nicht-handelbare Güter und Dienstleistungen international handelbar gemacht werden. Wendet man an diesem Punkt das Prinzip des komparativen Vorteils auf die Produktion dieser neuen handelbaren Güter und Dienstleistungen an, dann kann man zu dem Schluss kommen, dass durch den Handel mit ihnen zusätzliche Wohlfahrtsgewinne zu erzielen sind.

Diese Schlussfolgerung über das Outsourcing und die Wohlfahrtsgewinne durch Handel wurde kürzlich von *Gomory/*

*Baumol* (2000) sowie *Samuelson* (2004) infrage gestellt. Diese Autoren wenden bei der Analyse der nachholenden Entwicklung im internationalen Kontext die reine Außenhandelstheorie an und kommen zu dem Schluss, dass ein Industrieland auf der Verliererseite stehen kann, wenn aufholende Länder sich auf die Produktpalette seines Exportsektors konzentrieren. In diesem Fall verschlechtern sich die Terms of Trade (also das Verhältnis von Exportpreisen zu Importpreisen) des industrialisierten Landes, weil das weltweite Angebot seines Exportguts zunimmt.

Auch wenn diese Argumentation theoretisch wasserdicht ist, bleibt die Fokussierung auf Entwicklungen im Exportsektor bei der von *Gomory*, *Baumol* und *Samuelson* geäußerten Kritik problematisch, denn die größten Befürchtungen in Bezug auf die Verlagerung von Arbeitsplätzen stehen in den USA im Zusammenhang mit möglichen Entwicklungen im Dienstleistungssektor. Zudem ist ihre Kritik am Outsourcing statischer Natur, denn sie konzentriert sich auf Veränderungen des Gleichgewichts. Ein alternativer institutionentheoretischer Ansatz hieße, Outsourcing durch die „Wettbewerbsbrille“ zu sehen. In dieser Auslegung wird Outsourcing zu einem Faktor, der die Wettbewerbsprozesse im internationalen Handel beeinflusst und damit Ausgangspunkt für eine neue Wettbewerbssituation ist, in der sich die Machtverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie den Bereichen, bei denen Unternehmen und Länder untereinander konkurrieren, verschoben haben.

### 2.1 NEUE WETTBEWERBS-STRUKTUREN

Aus institutionentheoretischer Sicht hat die Globalisierung die Strukturen des internationalen Wettbewerbs dramatisch verändert. Vieles deutet darauf hin, dass dieser Veränderungsprozess bereits in den 1950er und 1960er Jahren mit der Entstehung multinationaler Unternehmen (MNU) seinen Anfang genommen hat. Die Warenproduktion der MNU war zunächst in erster Linie für den lokalen Markt vorgesehen. So haben Ford Europe oder General Motors Europe zunächst für den europäischen Markt gefertigt und nicht für den US-amerikanischen Markt. Dies änderte sich allerdings grundlegend in den 1980er und 1990er Jahren, als die ausländischen Niederlassungen vor allem für den

Export zurück in die USA produzierten. Diese veränderte Ausrichtung ist heute insbesondere in Mexiko und China zu beobachten, die zu zentralen Produktionsstätten der MNU geworden sind.

Betrachtet man diese mit den MNU verbundene Wende, sind zwei wichtige wirtschaftliche Aspekte zu bedenken: Zum einen war die Fertigung der MNU ein wichtiges Feld, in dem Unternehmen gelernt haben, technologische Höchststandards und Produktionsmethoden weltweit einsetzbar zu machen. Und zum Zweiten eröffneten die Aktivitäten der MNU dem Kapital erstmals die Möglichkeit, amerikanische Arbeitskräfte der weltweiten Konkurrenz auszusetzen. Und dieser Wettbewerb hatte einen deutlich nachteiligen Effekt auf die in der verarbeitenden Industrie gezahlten Löhne, auf die Beschäftigung und die Mitgliedszahlen der Gewerkschaften (Bronfenbrenner 2000; Bronfenbrenner/Luce 2004).

Diese durch die MNU hervorgerufene Umwälzung hat große Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Allerdings vollzog sich parallel dazu im Einzelhandelssektor der USA ein mindestens genauso einschneidender Wandel. Diese „Einzelhandelsrevolution“ stand im Zusammenhang mit einer neuen Beschaffungsstrategie großer Discountmärkte.<sup>1</sup>

## 2.2 DIE ROLLE DER GLOBALEN BESCHAFFUNGSSTRATEGIE

Ins Rollen kam diese Revolution im US-Einzelhandel jedoch bereits vor 40 Jahren, als die ersten Großdiscountmärkte des 1962 gegründeten Unternehmens Walmart eröffneten. Zunächst wurde eine Beschaffungsstrategie verfolgt, die sich auf den nationalen Markt beschränkte – mit dem Ziel, die jeweils billigsten nationalen Produzenten zu beauftragen. Auf diese Weise wurden die Hersteller landesweit gegeneinander ausgespielt und New Yorker Produzenten gezwungen, mit Herstellern aus Kalifornien zu konkurrieren. Dieser nationale Wettbewerb führte zu niedrigeren Preisen und war im Großen und Ganzen auch von Vorteil, weil alle Zulieferer in den USA unter vergleichbaren Bedingungen produzierten. Aber auch hier zeigten sich negative Effekte: Der Konkurrenzdruck führte dazu, dass Zuliefererbetriebe ihre Produktion in die südlichen Bundesstaaten verlagerten, wo die Gewerkschaften aufgrund der Gesetzgebung

(Right-to-work-Gesetze) einen schweren Stand hatten und die Lohnkosten niedriger waren.

Die zweite Phase der Einzelhandelsrevolution begann in den 1980er Jahren, als die Großdiscounter ihre Beschaffungsstrategie „globalisierten“. Die Folge war, dass US-Zulieferer nun nicht mehr nur der Konkurrenz auf nationaler Ebene ausgesetzt waren, sondern auch auf dem internationalen Markt bestehen mussten. New York trat nicht mehr nur gegen Kalifornien an, sondern US-Produzenten mussten sich von jetzt an mit Herstellern in Mexiko, Indonesien und China messen. Die wirtschaftliche Logik hinter dieser Strategie ist denkbar einfach: Durchforste die Welt nach dem günstigsten Lieferanten und den niedrigsten Kosten – dem sogenannten „China-Preis“ – und verlange dann von US-Herstellern und deren Belegschaften genau dieselben Konditionen, wenn sie im Geschäft bleiben wollen.

Diese neue globale Beschaffungsstrategie des Einzelhandels hat bis heute tief greifende Auswirkungen. Der wirtschaftliche Erfolg dieses Modells führt dazu, dass – sobald es ein Einzelhandelsriese anwendet – schließlich auch alle übrigen gezwungen sind, es zu übernehmen, wenn sie konkurrenzfähig bleiben wollen. Als Folge haben sich Großdiscounter inzwischen in jeder Nische des Einzelhandels breit gemacht und die gesamte Konsumgüterindustrie dem Druck des internationalen Marktes ausgesetzt. Darüber hinaus sehen sich einheimische Unternehmen unter dem Preisdruck der Discounter gezwungen, ihre Produktion ebenfalls ins Ausland zu verlagern, um mit Zulieferern aus dem Ausland konkurrieren zu können. Diese ursprünglich vom Einzelhandel ausgehende Dynamik hat unterdessen Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie vernichtet und Löhne zusammenschmelzen lassen. Mit diesem Beschaffungsmodell lassen sich in der Tat niedrige Verkaufspreise erzielen, aber nur zu hohen Kosten.

Outsourcing kann man auch als die Übertragung des globalen Beschaffungsmodells des Einzelhandels auf die verarbeitende Industrie verstehen. Tatsächlich ist es so, dass nun auch die Hersteller der verarbeitenden Industrie ihre Beschaffungsstrategie global ausrichten und von ihren Zulieferern den „China-Preis“ erwarten. Die Entwicklung hin zur globalen Beschaffungsstrategie wird am Beispiel der US-amerikanischen Zulieferer der Automobil-

industrie, Visteon und Delphi, deutlich. Nach der Ausgliederung aus ihren Mutterkonzernen Ford bzw. General Motors traten Visteon und Delphi als eigenständige Unternehmen zunächst in Konkurrenz zu anderen Unternehmen auf dem US-Markt. Schließlich erklärten die ehemaligen Mutterkonzerne Ford und General Motors im Jahr 2005, dass sie ab sofort einer globalen Beschaffungsstrategie folgen würden und dass ihre Zulieferer in Zukunft zum „China-Preis“ liefern müssten, wenn sie weiterhin Geschäftspartner bleiben wollten. Angesichts der relativ hohen Tariflöhne und guten Sozialleistungen bei Visteon und Delphi kam es zu Entlassungen und Arbeitsplatzverlagerungen ins Ausland, unter anderem nach China. Beide Unternehmen haben sich angesichts der neuen Konkurrenzsituation sehr schwer getan. Der Zulieferbetrieb Delphi musste im Oktober 2005 schließlich Insolvenz anmelden.

An dieser Stelle wird klar, dass das Geschäftsmodell einer globalen Beschaffungsstrategie noch breiter eingesetzt werden kann. Dank technischer Entwicklungen auf dem Gebiet der computerbasierten Kommunikation und des Internets sind viele, zuvor nicht-handelbare Dienstleistungen nun handelbar geworden. Dazu gehören Wartungsarbeiten an Computersystemen, Programmierung, Dienstleistungen im Bereich der Steuerberatung und Buchhaltung ebenso wie Bauplanung oder Kundenbetreuung in Call-Centern. Sogar Einzelhandelsdienstleistungen sind im Prinzip international handelbar, wie der Erfolg des Internetbuchhandels Amazon beweist. Dies deutet darauf hin, dass der Dienstleistungssektor der nächste Bereich ist, in dem die globale Beschaffungsstrategie Anwendung finden wird, mit den entsprechenden Folgen für die Arbeitnehmer bei Entlohnung und Arbeitsplatzsicherheit.

## 2.3 EIN NEUES GLOBALISIERUNGS-NIVEAU

Man kann sagen, dass die Globalisierung einen Zustand der Reife erreicht hat, bei dem die Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte in ein kohärentes System gemündet sind, das den Wettbewerbsdruck

<sup>1</sup> Den grundlegenden Aufsatz zu diesem Beschaffungsmodell hat Gereffi (1994) geschrieben. Die Anwendung dieses Modells im Einzelhandel beschreibt Hamilton (2005).



extrem verstärkt. Dieses System lässt sich anhand dreier Elemente charakterisieren:

Das erste Element ist das oben diskutierte globale Beschaffungsmodell, das ursprünglich im Einzelhandelssektor erprobt und nun flächendeckend angewendet wird. Das zweite kennzeichnende Element ist die Mobilität des Kapitals, der Technologie und der Produktionsmethoden. Mit Hilfe dieser neuen Mobilität werden das Know-how der MNU und ihre Erfahrung mit ausländischen Produktionsstandorten mit einer Politik zusammengeführt, die auf den Abbau von Handelsbarrieren ausgerichtet ist und generell die Liberalisierung des Handels vorantreibt. Während die Globalisierung anfänglich im klassischen Freihandel mit Gütern über Landesgrenzen hinweg bestand, beinhaltet die neue Ära der Globalisierung auch die Mobilität von Kapital und Technologien. Folglich hat im Prinzip jedes Land Zugang zu den gleichen Produktionsmethoden. Deshalb ist die Ausnutzung von Kostenunterschieden (insbesondere bei Lohnkosten) zum Motor dieses Systems geworden. Das dritte prägende Element dieser „reifen“ Globalisierung ist, dass dem globalen Arbeitsmarkt mit dem Ende der wirtschaftlichen Abschottung von Indien, China und den ehemaligen Staaten der Sowjetunion ein Reservoir von zusätzlich 2 Mrd. Arbeitskräften zur Verfügung steht.<sup>2</sup>

Fügt man die einzelnen „Puzzleteile“ zusammen – die veränderte Wettbewerbssituation (durch das Wal-Mart Geschäftsmodell), die veränderten technologischen und wirtschaftspolitischen Bedingungen (die Globalisierung der Produktion) sowie die zusätzlichen 2 Mrd. Arbeitskräfte (das Ende des Isolationismus) –, dann ergibt sich daraus eine Situation auf dem US-amerikanischen Arbeitsmarkt, die geprägt ist von einem steigenden Druck auf die Löhne und Sozialleistungen sowie einer zunehmenden Einkommensungleichheit. Die dahinterstehende ökonomische Logik ist einfach: Wenn die Schleuse zwischen zwei unterschiedlich vollen Wasserbecken geöffnet wird, gleichen sich die Wasserstände aus.

Theoretiker des freien Handels (Stolper/Samuelson 1941) haben schon vor langer Zeit erkannt, dass die Löhne in einem reichen, kapitalstarken Land sinken, wenn dieses Land freien Handel mit einem armen, aber an Arbeitskräften reichen Land treibt. Durch die Kombination von globaler Beschaffungsstrategie und globalisier-

tem Produktionsprozess beschleunigt die globalisierte Wirtschaft den von *Stolper* und *Samuelson* beschriebenen Effekt.

## 3

### Makroökonomische Folgen des globalen Wettbewerbs

#### 3.1 WACHSENDE EINKOMMENS- UNGLEICHHEIT

Die veränderten mikroökonomischen Wettbewerbsbedingungen, die mit der Globalisierung einhergehen, haben einschneidende Folgen auf makroökonomischer Ebene. Zum einen haben sie zu einer wachsenden Einkommensungleichheit geführt, und zwar in fast allen Staaten der Welt (Milanovic 2005). In den USA hat sich diese Zunahme der Einkommensungleichheit in zwei Phasen vollzogen. Zunächst veränderte sich das Verhältnis von Löhnen zu Unternehmensgewinnen während der 1980er und 1990er Jahre zwar kaum, aber die Verteilung der Haushaltseinkommen hat sich in demselben Zeitraum zugunsten von höherverdienenden Angestellten im Managementbereich verschoben. Darauf folgte ab dem Jahr 2000 eine Phase, in der die Gewinnquote deutlich gestiegen ist.<sup>3</sup>

#### 3.2 VERÄNDERTE NACHFRAGE- STRUKTUR

Die veränderten Wettbewerbsbedingungen wirken sich zum anderen auf die Struktur der weltweiten Nachfrage aus. Das neue globale Beschaffungsmodell drängt Unternehmen dazu, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern und die hergestellten Güter von dort zu reimportieren. In Entwicklungsländern gibt es Anreize, die Löhne trotz Produktivitätszuwächsen niedrig zu halten, um international konkurrenzfähig zu bleiben. Ein Beispiel ist Mexiko, wo die Reallöhne seit 20 Jahren stagnieren. Der Wettbewerb um die niedrigsten Löhne drosselt die Inlandsnachfrage und verhindert zudem die Entstehung einer starken Mittelklasse. Folglich sind die Entwicklungsländer gezwungen, sich auf das Wachstum der exportorientierten verarbeitenden Industrie zu stützen. Die Waren werden in den Industrieländern verkauft, und die Chance, einen heimischen Absatzmarkt für Konsumgüter aufzubauen, ist vertan.

Diese Konstellation birgt auf makroökonomischer Ebene große Gefahren. Die Verschlechterung der Einkommensverteilung in den entwickelten Ländern erschwert es langfristig, ein Niveau der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu halten, das hoch genug ist, um Vollbeschäftigung zu generieren. Auf internationaler Ebene hat die starke Abhängigkeit vom exportgetragenen Wachstum mit zu weltwirtschaftlichen Ungleichgewichten beigetragen, mit der Folge, dass die Entwicklungsländer vom US-Markt abhängig sind. Dieses gestörte Gleichgewicht schlägt sich in einem enormen Handelsdefizit der USA nieder. Es besteht die Gefahr, dass eine Schwäche der US-Wirtschaft die gesamte Weltwirtschaft ins Stocken bringt.

#### 3.3 DEFLATIONSGEFAHREN

Wenngleich also die veränderte globale Wettbewerbssituation auf einzelwirtschaftlicher Ebene den Verbrauchern in den Industrieländern des Nordens günstige Preise beschert hat, wirkt sie sich nachteilig auf die Einkommensverteilung und die Generierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage aus. In den USA hat das zu einer allmählichen Aushöhlung der Mittelklasse ge-

<sup>2</sup> Freeman (2004) hat die Bedeutung dieser zusätzlichen 2 Mrd. Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt zwar betont; er geht aber davon aus, dass das klassische Prinzip des komparativen Vorteils der Motor für die Globalisierung ist. So vertritt er die Auffassung, dass der durch die gewachsene Zahl an verfügbaren Arbeitskräften auf den Löhnen lastende Druck außer Kraft gesetzt werden kann, und zwar durch Ertragsgewinne, die sich aus der Neuverteilung der globalen Produktion gemäß des komparativen Vorteils ergeben.

<sup>3</sup> Die weltweite Zunahme der Einkommensungleichheit zwischen und innerhalb von Staaten beschreibt Milanovic (2005). Allegretto et al. (2005) haben die Erosion der Einkommensgerechtigkeit in den USA dokumentiert. Krugman (1995) schreibt einen Anteil von 10 % an der gestiegenen Einkommensungleichheit in den 1970er und 1980er Jahren dem liberalisierten Handel zu, während Cline (1997) diesen Wert mit 37 % beziffert. Palley (1999a) hat die Ungleichverteilung des Einkommens in den USA anhand des Ginikoeffizienten des US-Haushaltseinkommens untersucht und kommt zu dem Schluss, dass ein Anteil von 24 % des Anstiegs zwischen 1980 und 1997 direkt auf den liberalisierten Handel zurückzuführen ist. Der Anteil steige auf 34 %, wenn der negative Effekt des liberalisierten Handels auf die Gewerkschaftszugehörigkeit mit berücksichtigt wird. Kletzer (2001) hat die unmittelbaren Lohn-einbußen von Arbeitnehmern analysiert, die ihren Arbeitsplatz infolge des liberalisierten Handels verloren haben.

führt. Zusammengekommen haben der Überschuss an Arbeitskräften in den aufholenden Ländern des Südens und der Wettbewerb unter diesen Ländern um die Absatzmärkte in den nördlichen Industrieländern die Lohnentwicklung im Süden gebremst. Dabei sind es gerade diese Einkommen, die in Zukunft die Basis für eine weltweite gesamtwirtschaftliche Nachfrage bilden könnten. Das weltweite Angebot an Waren und Dienstleistungen steigt als Folge der wachsenden exportorientierten Produktion, und diese Konstellation wiederum birgt das Risiko globaler deflationärer Tendenzen.<sup>4</sup>

Bis jetzt sind diese nachteiligen Auswirkungen auf makroökonomischer Ebene von einem boomenden Aktienmarkt, von einer Preisblase in der Immobilienwirtschaft und nicht zuletzt auch durch günstige Verbraucherkredite abgefangen worden. Insbesondere in den USA konnten die Verbraucher aufgrund dieser Dynamik ihr Konsumniveau halten, wodurch wiederum die weltweite gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabil blieb. Zu bedenken ist aber, dass weder eine steigende Verschuldungsrate noch eine weit über der allgemeinen Inflationsrate liegende Wertsteigerung von Vermögen dauerhafte Prozesse sind. Daher ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung in absehbarer Zeit abschwächt oder sich sogar in ihr Gegenteil verkehrt. Und wenn sich Letzteres bewahrheitet, droht die Weltwirtschaft angesichts eines wachsenden finanziellen Ungleichgewichts und einer unzureichenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in eine Rezession abzurutschen.

Zudem könnte sich eine Erholung von dieser Rezession wegen der übermäßigen Verschuldung und der nachhaltig beeinträchtigten Möglichkeiten, Einkommen und Nachfrage zu generieren, äußerst schwierig gestalten.

## 4

### Die Wiederentdeckung des Keynesianismus und der Institutionenökonomik

Das aktuelle Globalisierungsmodell hat den Verbrauchern die angepriesenen niedrigeren Preise beschert. Jedoch ist die Aushöhlung der Einkommensstruktur und der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage die Kehrseite der Medaille. Zwischen der der-

zeitigen wirtschaftlichen Situation und den 1920er Jahren deuten sich Parallelen an. Damals war die Lage gekennzeichnet durch einen kreditfinanzierten Wirtschaftsboom in den USA, während die wirtschaftliche Entwicklung in den übrigen Ländern der Welt eher stagnierte. Betrachtet man die derzeitige ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung in den USA, dann kommt sie dem damaligen Zustand tatsächlich recht nahe. Dies nährt Befürchtungen, eine neue Phase der wirtschaftlichen Stagnation stehe bevor, die – wenn es zum Schlimmsten kommt – ähnliche Probleme mit sich bringen könnte wie die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre.

Die Probleme der Weltwirtschaftskrise konnten nach dem Ende des 2. Weltkriegs durch die Anwendung neuer, in den 1930er Jahren entwickelter wirtschaftspolitischer Ideen gelöst werden. Diese Ideen sind in der Ära der Globalisierung von ungebrochener Aktualität. Unglücklicherweise aber hat der drei Jahrzehnte währende wirtschaftliche Aufschwung nach Kriegsende Glauben gemacht, die wirtschaftlichen Probleme seien für immer aus der Welt und die damals ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen seien nicht mehr notwendig. Die Folge war, dass das zum Zeitpunkt der Weltwirtschaftskrise zusammengetragene Wissen und die damit verbundenen Ideen Schritt für Schritt aus dem Bewusstsein getilgt wurden, sodass sich die Wirtschaftstheorie langsam aber sicher auf den Stand der Vor-Krisenzeit zurückbewegt hat. Auch die Wirtschaftspolitiker wurden von dieser Welle erfasst und sind heute überzeugt, dass eine gute Wirtschaftspolitik nichts anderes ist als das Streben nach einem „modernen Aufguss“ jener Wirtschaftsordnung, wie sie vor der Weltwirtschaftskrise bestanden hat – versehen mit den neuen Vorzeichen der Globalisierung.

#### 4.1 DIE KEYNESIANISCHE SICHT

Ein bleibender Beitrag zur Wirtschaftspolitik aus dieser Zeit wird mit der Theorie des britischen Ökonomen *John Maynard Keynes* verbunden, der den Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf die Beschäftigung und die Produktionsleistung erkannt hat. *Keynes'* Modell zufolge kann Arbeitslosigkeit das Ergebnis vermindelter Kaufkraft von Verbrauchern und Unternehmen darstellen. Freie Märkte sind bestenfalls in der Lage, dieses Problem

mit der Zeit langsam auszugleichen, im schlimmsten Fall aber führen sie zu einer dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit.

*Keynes* hat erkannt, dass das freie Spiel der Preise nicht zwangsläufig zu einer ausreichenden Nachfrage führt und dass Maßnahmen, die in Teilmärkten Wirkung zeigen, nicht unbedingt auf die Gesamtwirtschaft übertragbar sind. In Teilmärkten führen niedrige Preise zu vergleichsweise preiswerten Produkten, und so ist ein Anreiz gegeben, Ausgaben von anderer Stelle umzuleiten. Diese Wirkung niedriger Preise lässt sich aber nicht ohne Weiteres auf die Gesamtwirtschaft übertragen, denn die Preise sinken ja dann flächendeckend. In der Tat kann dieser Prozess auch eine Abwärtsspirale in Gang setzen, denn sinkende Preise treiben den Schuldendienst von verschuldeten Unternehmen und Haushalten in die Höhe, und das könnte wiederum dazu führen, dass die Nachfrage sinkt und das Bankensystem zusammenbricht. Daher gibt es für die Politik gute Gründe, einzugreifen und die Nachfrage durch monetäre (Zinssatz) und fiskalische (öffentlicher Haushalt) Maßnahmen zu stabilisieren.<sup>5</sup>

Einen weiteren grundlegenden Diskussionsbeitrag leisteten die US-amerikanischen Institutionenökonom, allen voran *John Commons*, *Thorsten Veblen* und *Wesley Mitchell*. Die Institutionentheoretiker wiesen darauf hin, wie wichtig es ist, die Wesensart des Wettbewerbs und seine zerstörerische Seite zu berücksichtigen; einen Aspekt, den *Commons* (1909, S. 68–69) mit dem Begriff „bedrohlicher Wettbewerb“ („competitive menace“) umschreibt. Diese Idee findet ihren Nachhall in der heutigen Vorstellung eines „race to the bottom“. Was aus einzelwirtschaftlicher Sicht die Wohlfahrt zu steigern scheint, kann sich am Ende doch als suboptimal erweisen, wenn man das Zusammenspiel der Akteure unter den gegebenen Wettbewerbsbedingungen betrachtet.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Die Risiken globaler deflationärer Tendenzen, die bei einer exportorientierten wirtschaftlichen Entwicklung drohen, haben *Palley* (2003) sowie *Blecker/Razmi* (2005) untersucht.

<sup>5</sup> *Tobin* (1975, 1980) und *Palley* (1999b) haben untersucht, warum eine allgemeine Preisdeflation Instabilität mit sich bringen kann.

<sup>6</sup> Auch *Atkinson* (1997) hat die Bedeutung der US-amerikanischen Schule der Institutionenökonomik für das Verständnis der Globalisierung betont.

## 4.2 DIE SICHT DER INSTITUTIONEN-ÖKONOMIE

Der Ansatz der Institutionenökonomie betrachtet das wirtschaftspolitische Problem im Hinblick auf alternative Wettbewerbsordnungen („regimes of competition“), von denen einige besser als andere geeignet sind, das gesellschaftliche Wohl zu befördern. In den 1930er Jahren war die Wirtschafts- und Sozialpolitik *Franklin D. Roosevelts* (New Deal) Ausdruck dieser institutionalistischen Denkweise. Diese sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen kombiniert mit einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik im Sinne *Keynes'* waren des Rezept, mit dem es *Roosevelt* gelang, der Wirtschaftskrise (Great Depression) ein Ende zu bereiten und den Weg für den wachsenden Wohlstand nach dem 2. Weltkrieg zu ebnen. Zu den im Rahmen der Politik des New Deal durchgesetzten Reformen zählte eine neue Arbeitsgesetzgebung, die einen Mindestlohn, die 40-Stundenwoche und Überstundenvergütung vorsah sowie Arbeitnehmern das Recht garantierte, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Im Bereich der Finanzen gehörte zu den kreativen Neuerungen die Einrichtung einer Börsenaufsichtsbehörde, mit der Aufgabe, den Finanzmarkt zu kontrollieren. Heute besteht die Herausforderung für die Politik darin, mit ähnlich innovativen Ansätzen auf Globalisierung und Outsourcing zu reagieren.

Was die Politik des New Deal ausmachte, war eine ganze Reihe mutiger politischer Maßnahmen, die den Markt in angemessener Art und Weise regulierten. Natürlich gab es auch damals nicht das eine Patentrezept – genauso wenig wie heute. Fest steht aber, dass der Weg zur Regulierung des weltweiten Wettbewerbs und zur Stabilisierung des globalen Arbeitsmarktes nur über ein international geregeltes Arbeitsrecht führen kann. Nur so wird ein ruinöser Wettbewerb verhindert. Ein international geregeltes Arbeitsrecht befördert außerdem die wirtschaftliche Entwicklung und Leistungsfähigkeit (Palley 2004). Was die Binnenwirtschaft angeht, sorgen die Gewerkschaften dafür, dass die Produktivitätsgewinne gerecht verteilt werden und somit zu einer Einkommensverteilung führen, die wiederum Vollbeschäftigung ermöglicht. In Ländern wie den USA besteht daher die Notwendigkeit zu einer Reform des Arbeitsrechts, die bewirkt, dass es die Vereinigungsfrei-

heit für Arbeitnehmer nicht nur auf dem Papier gibt.

## 4.3 DIE GESTALTUNG DES INTERNATIONALEN WETTBEWERBS

Auf internationaler Ebene sind zudem neue Maßnahmen erforderlich, um den Wettbewerb zwischen und innerhalb von Staaten um die größten Steuererleichterungen zu unterbinden. Dieser Wettbewerb wird von Unternehmen angeheizt, die Steuererleichterungen und niedrigere Steuersätze zur Vorbedingung für Investitionen erklären. Das Ergebnis ist entweder eine einseitige Verlagerung der Steuerbelastung auf Arbeitseinkommen oder eine Unterfinanzierung notwendiger öffentlicher Investitionen und anderer Staatsausgaben, weil die Steuervermeidungsstrategien der Unternehmen die öffentlichen Kassen um die entsprechenden Einnahmen bringen.

Ein weiteres Gebiet, auf dem ein Eingreifen der Politik mit neuen Maßnahmen erforderlich ist, betrifft das Wechselkursystem. Es ist notwendig, Länder davon abzuhalten, sich aufgrund unterbewerteter Währungen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Bei der wettbewerbsorientierten Abwertung der Währung machen sich die betreffenden Länder von Absatzmärkten im Ausland abhängig und vernachlässigen den Aufbau eines heimischen Absatzmarktes. Diese Staaten bereichern sich auf Kosten ihrer Nächsten („beggar-thy-neighbor“). Unterbewertete Wechselkurse sind eine ungerechte Form der Subventionierung und verzerren die Marktstrukturen. Sie bergen auch das Risiko einer globalen Deflation in sich, denn durch unterbewertete Wechselkurse werden mehr Güter auf den Markt gebracht, ohne dass sich gleichzeitig die globale Nachfrage erhöht.

Um die Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler Ebene zu verbessern, sollten Regierungen in die Qualität der Ausbildung investieren, denn die schlägt sich wiederum in höherer Produktivität nieder. Darüber hinaus sollten Arbeitslose im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützt werden, die nicht nur zum Ziel hat, Einkommensverluste auszugleichen, sondern auch Arbeitslose bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz durch Trainingsmaßnahmen zu unterstützen. In den USA ist besondere Aufmerksamkeit auf das Problem des Gesundheitswesens zu richten. Momentan stellt die Gesundheitsversorgung der Arbeitnehmer einen beträchtli-

chen Arbeitskostenfaktor dar, da die Beitragszahlungen an die Krankenkassen direkt an den Arbeitsplatz geknüpft sind. Diese Belastung fällt ganz besonders beim Automobilhersteller General Motors ins Gewicht: In den Produktionskosten eines jeden in den USA hergestellten Autos stecken 1.500 US-Dollar für die Krankenversicherung der Mitarbeiter. Krankenversicherungsbeiträge sollten von den Löhnen abgekoppelt und stattdessen im Rahmen eines nationalen öffentlichen Gesundheitssystems aus Steuereinnahmen finanziert werden.

## 5 Die besondere Situation in Europa

Das globale Outsourcing wirkt sich auf die gesamte industrialisierte Welt aus, auch auf Europa. In manchen Bereichen ist Europa aber aufgrund seiner institutionellen Struktur besser auf diese neue Herausforderung vorbereitet. So haben die meisten europäischen Länder ein System öffentlicher Sozialleistungen aufgebaut, inklusive einer staatlichen Gesundheitsversorgung. Da die Gesundheitsversorgung in der Mehrzahl der europäischen Länder großenteils steuerfinanziert ist, sind die anfallenden Kosten nicht direkt an die Arbeitsplätze gebunden und werden daher auch nicht als Kostenfaktor wahrgenommen. Das heißt, bei der Entscheidung über eine Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland fallen die Aufwendungen für die Gesundheitsversorgung als Kostenfaktor nicht so stark ins Gewicht.

Hinzu kommt, dass die öffentlich organisierten Gesundheitssysteme in Europa gegenüber dem privat organisierten System in den USA offenbar wesentlich bessere Leistungen je ausgegebenem Euro erzielen. Aber auch die europäischen Gesundheitssysteme wollen finanziert sein, was wiederum die Steuerlast für die Bürger hebt. Diese Last könnte gemindert werden, wenn Steuern auf internationaler Ebene und nicht in jedem Land einzeln erhoben würden. Auf diese Weise könnten z. B. Steuern auf Einnahmen europäischer Unternehmen und Bürger in einem Niedriglohnland in den öffentlichen Haushalt des Herkunftslandes zurückfließen. Europäische Firmen hätten dann keinen Grund mehr, Arbeitsplätze aus steuerlichen Gründen ins Ausland zu verlagern.



## 5.1 POSITIVE WIRKUNGEN DES EU-BINNENMARKTS

Ein weiterer Vorteil der EU-Länder ist deren Bekenntnis zur wirtschaftlichen Integration im Sinne eines Gemeinsamen Marktes. Anders als der US-amerikanische Freihandelsgedanke hat der Gemeinsame Markt eine Regulierung des Marktes und des Wettbewerbs zum Ziel, sodass die Gefahr eines Abwärtswettilaufs abgewendet werden kann. Dieser Gedanke steht im Gegensatz zum US-amerikanischen Ansatz, der die Aufhebung von Zöllen und Quoten fordert, ohne Rücksicht auf die ökonomischen Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern.

Der Gemeinsame Markt könnte auch bei der Integration der neuen osteuropäischen Mitgliedsländer in die Europäische Union eine große Hilfe sein. Diese Länder haben jetzt den vollen Zugang zum Gemeinsamen Markt der EU und sind als Niedriglohnländer zugleich attraktive Standorte für die Verlagerung von Arbeitsplätzen – auch wenn die Arbeitskosten hier noch immer wesentlich höher liegen als in China oder Indien. Diese Länder könnten also als Puffer fungieren, indem sie selbst, und nicht China oder Indien, das Ziel von Arbeitsplatzverlagerungen sind.

Man könnte auch erwarten, dass die EU von der wirtschaftlichen Entwicklung der Beitrittsländer eher profitiert als von wirtschaftlichen Fortschritten in China oder Indien, was wiederum die durch Outsourcing in osteuropäische EU-Länder entstandenen Schäden mindert. Andererseits könnten die Auswirkungen gerade für diejenigen EU-Länder gravierend sein, die am direktesten mit den neuen osteuropäischen Mitgliedsländern konkurrieren.

## 5.2 WECHSELKURSE ALS HERAUSFORDERUNG

Die Frage, inwieweit die neuen osteuropäischen EU-Mitgliedsländer eine Herausforderung für den Gemeinsamen Markt darstellen, führt geradewegs zur Frage der Wechselkurse. Wie bereits gesagt, sind unterbewertete Währungen nichts anderes als eine ungerechte Subvention, die einen Anreiz schafft, Arbeitsplätze in Länder mit unterbewerteten Währungskursen zu verlagern. Die Einführung des Euro als gemeinsame Währung in der EU ist bereits insofern problematisch, als die einzelnen Mitgliedsländer auf internationaler Ebene

nicht in gleichem Maße wettbewerbsfähig sind. Europa wird aber in Zukunft mit zwei weiteren Wechselkursproblemen zu kämpfen haben: Zum einen könnte sich das Problem der Verlagerung von Arbeitsplätzen in die neuen EU-Mitgliedsstaaten verschärfen, wenn diese Länder an ihren unterbewerteten Wechselkursen festhalten oder auch wenn sie den Euro zu einem unterbewerteten Kurs einführen. Zum anderen stellt die Unterbewertungsstrategie Chinas eine ernste Bedrohung dar, denn die chinesische Währung ist an den Dollar gebunden. Da aber der Euro gegenüber dem Dollar bereits an Wert zugelegt hat und möglicherweise weiter zulegen wird, ist die chinesische Währung gegenüber dem Euro extrem unterbewertet. Dies wird das Handelsdefizit Europas gegenüber China weiter in die Höhe treiben und europäischen Firmen noch größere Anreize bieten, Arbeitsplätze nach China zu verlagern. Dieses doppelte Wechselkursproblem ist eine Herausforderung für jene europäischen Volkswirtschaften – und hier ist insbesondere Italien zu nennen –, die am direktesten in Konkurrenz zu den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten und China stehen.

Auch wenn sich die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Europa aufgrund der Idee des Gemeinsamen Marktes etwas weniger ungünstig auswirkt, so bleibt doch die ungenügende gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Europa ein wunder Punkt. Die niedrige Binnennachfrage ist die Ursache für die anhaltend hohe Arbeitslosenquote in Europa während der vergangenen 25 Jahre (Palley 2006). Outsourcing und Einbußen bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit können starke nachteilige Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage haben, und Europas Politiker haben in dieser Frage einen historischen Fehler begangen, weil sie es versäumt haben, dieses Problem in angemessener Weise anzugehen. Die Folge könnte ein weiterer Anstieg der Arbeitslosenzahlen sein, und diese Entwicklung wiederum könnte auf politischer Ebene dazu verleiten, Europas Gewerkschaften anzugreifen und die europäischen Errungenschaften im Sozial- und Arbeitsrecht aufzuweichen. Das wäre katastrophal, denn es sind gerade diese Institutionen, die in der Ära der Globalisierung dringender gebraucht werden denn je.

# 6

## Schlussfolgerungen

### 6. 1 DIE LOGIK DER POLITIK

Mit dem Aufkommen des globalen Outsourcings ist die Frage des politischen Handelns um einiges komplexer geworden, nicht nur in intellektueller, sondern auch in politischer Hinsicht. Die gegenwärtig vorhandenen Möglichkeiten des weltweiten Outsourcings untergraben bislang wirksame länderbezogene Strukturen. Deshalb sind neue Formen der internationalen Regulierung vonnöten. Wir stehen aber beim Aufbau international konsensfähiger Wettbewerbsstrukturen vor der Schwierigkeit, dass es keine international handlungsfähigen Regulierungsbehörden gibt und darüber hinaus Staatsregierungen gegenüber den Unternehmen an Handlungsspielraum verlieren, was wiederum der Mobilität des Kapitals geschuldet ist.

Historisch gesehen hat sich die politische Ökonomie aus dem Spannungsverhältnis zwischen Kapital und Arbeit entwickelt, mit Unternehmern auf der einen und Mitarbeitern auf der anderen Seite. Beide Seiten kämpfen um die Verteilung des erwirtschafteten „Kuchens“. Innerhalb dieses Konstrukts wird meist bei der „Arbeit“ von einem einheitlichen Interessensblock ausgegangen, auch wenn diese Fraktion in Wirklichkeit stets zerrissen war. Die Gräben verlaufen zwischen ethnischer Zugehörigkeit oder beruflichem Status und entlang vieler anderer Konfliktlinien. Die von neoliberaler Politik geprägte Globalisierung hat diese Gräben in vieler Hinsicht vertieft, zum Nachteil der Arbeitnehmer und zum Vorteil des Kapitals.

### 6.2 ARBEITNEHMERINTERESSEN VERSUS KONSUMENTENINTERESSEN

Einer dieser Gräben verläuft zwischen dem Arbeitnehmer als Mitarbeiter und dem Arbeitnehmer als Konsumenten. Da Arbeitnehmer zugleich Konsumenten sind, sind sie zerrissen zwischen dem Wunsch nach höheren Gehältern einerseits und niedrigeren Verbraucherpreisen andererseits. Historisch gesehen wurde dieser Zwiespalt ausgenutzt, um einen Keil zwischen die Arbeiterschaft zu treiben, und zwar zwischen diejenigen, die gewerkschaftlich organisiert sind und diejenigen, die keiner Gewerk-

schaft angehören. Die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer mussten sich von den Gegnern der Gewerkschaften vorwerfen lassen, sie seien für gestiegene Verbraucherpreise verantwortlich. Die Globalisierung verstärkt mit dem Versprechen stets sinkender Preise eben diesen Zwiespalt zwischen den Interessen der Menschen als Arbeitnehmer und ihren Interessen als Verbraucher. Die Vorteile niedriger Preise liegen auf der Hand. Aber wie groß sind die Vorteile wirklich, gemessen an den Auswirkungen der Globalisierung auf die Löhne, die Arbeitsbedingungen und die politischen Machtverhältnisse?

Die Globalisierung trifft nicht alle Branchen zur gleichen Zeit. In einigen Bereichen zeigen sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt erste Auswirkungen der Globalisierung, andere trifft es später. Man kann diese Dynamik mit der Bewegung der Zeiger einer Uhr vergleichen. Um ein Uhr ist die Bekleidungsindustrie dran, danach, um zwei Uhr, die Textilbranche; um drei Uhr trifft es die Stahlbranche und um sechs Uhr ist die Automobilindustrie an der Reihe. Die ersten, die ihre Jobs wegen der Verlagerung der Arbeitsplätze in Niedriglohnländer verlieren, sind die Mitarbeiter in der Bekleidungsindustrie, während alle anderen Beschäftigten gleichzeitig von gesunkenen Preisen auf diesem Sektor profitieren. Als nächstes ist die Textilindustrie an der Reihe. Von drei Uhr an haben Arbeitnehmer hier also Preisreduzierungen zu erwarten, inklusive der entlassenen Näherinnen aus der Bekleidungsindustrie. Jeder Glockenschlag trifft jeweils eine Gruppe der Arbeitnehmer isoliert. In dieser Manier schreitet die Globalisierung voran und vertieft mit der Zeit den Graben zwischen Arbeitnehmerinteressen und Verbraucherinteressen.

In der verarbeitenden Industrie nahm diese Entwicklung ihren Anfang, mit der Weiterentwicklung des Internets sind aber auch Arbeitskräfte in Dienstleistungsbranchen und Wissensarbeiter in die Schusslinie der Globalisierung geraten. Der Online-Versandhandel zeigt, dass sogar Einzelhandelsverkäufer überflüssig sind. Das hat der Internet-Buchhändler Amazon bewiesen, als er ein Kundendienstleistungszentrum und zwei technische Entwicklungszentren in Indien eröffnet hat. Das

Dilemma ist, dass mit dem Fortschreiten der Zeiger auf der Uhr die Arbeitnehmer immer weiter auseinandergetrieben werden: Einem Großteil geht es angesichts sinkender Preise wirtschaftlich besser, während eine Minderheit schlechtergestellt wird.

### **6.3 GROßE VERSUS KLEINE UNTERNEHMEN**

Aber die Globalisierung scheidet nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch das Kapital: Große, international agierende Firmen stehen kleinen, national ausgerichteten Unternehmen gegenüber. Große multinationale Unternehmen, die sich global positionieren, profitieren von billigen Importen ihrer ausgelagerten Produktionsstätten. Die kleineren Unternehmen dagegen mit ihrer national ausgerichteten Verkaufs-, Produktions- und Beschaffungsstrategie sind durch Billigimporte in ihrer Existenz gefährdet. In den USA sind diese auseinanderdriftenden Interessen durch die Debatte um das Handelsdefizit und den überbewerteten Dollar ins Scheinwerferlicht geraten. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die gesamte verarbeitende Industrie wegen der negativen Auswirkungen gestiegener Importe stets einstimmig gegen ein anhaltend hohes Handelsdefizit und einen überbewerteten US-Dollar ausgesprochen. Heute zeigt sich die verarbeitende Industrie in zwei Lager gespalten: Während multinationale Unternehmen einen überbewerteten Dollar willkommen heißen, sind die kleineren inländischen Hersteller nach wie vor dagegen. In Europa gibt es vermutlich ähnliche Interessensunterschiede zwischen Großkapital sowie mittleren und kleinen Betrieben.

Diese Aufspaltung eröffnet aber auch die Möglichkeit neuer Allianzen zwischen Arbeitnehmern und solchen Betrieben, die nicht global agieren. Jedoch sind diese Allianzen wegen der fortbestehenden Interessenskonflikte in Bezug auf das umkämpfte Verhältnis von Lohn und Unternehmensgewinn recht instabil. Die Unternehmensseite könnte diese Situation sogar ausnutzen: Sie könnte zu einer gemeinsamen Anstrengung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit aufrufen und dies zum Anlass nehmen, um Beschäftigungsverhält-

nisse zu deregulieren, die Unternehmenshaftung herunterzufahren, die Löhne zu senken sowie Vergünstigungen wie bezahlten Urlaub abzubauen. Die Durchsetzung einer solchen Agenda würde zwar den großen multinationalen Unternehmen ebenso wie den kleinen, auf den Heimatmarkt ausgerichteten Unternehmen zusetzen, sie würde aber in jedem Fall zulasten der Arbeitnehmer gehen.

### **6.4 WELTWEITE SOLIDARITÄT**

Schon immer stand Solidarität am Anfang der politischen und wirtschaftlichen Emanzipation der Arbeitnehmer. Und auch heute ist Solidarität der Schlüssel zur Bewältigung der Globalisierung. Eine Voraussetzung für die Solidarisierung der Arbeitnehmer ist aber, ihnen die Hintergründe der neoliberalen Globalisierung verständlich und transparent zu machen. Deshalb hat das Wissen über wirtschaftliche Zusammenhänge politisch gesehen einen so hohen Stellenwert. Wirtschaftsexperten berichten und analysieren zwar die wirtschaftlichen Vorgänge, aber parallel dazu muss auch die „Gegen-Geschichte“ zu der vom Neoliberalismus verbreiteten Lehre erzählt werden. Eine Interpretation der Globalisierung vom institutionalistisch-keynesianischen Standpunkt aus bietet eben diese alternative Perspektive.

Hat man erst verstanden, wie und warum die Globalisierung die Arbeitnehmer-schaft entsolidarisiert, dann lässt sich nicht nur den gesellschaftlichen Individualisierungstendenzen entgegenreten, sondern auch anderen historisch bedingten Ausgrenzungsprozessen, wie z. B. dem Rassismus. Dies zu erreichen, wird kein Kinderspiel sein. Die Lösungen der nationalen Politik, die in der Vergangenheit gewirkt haben, sind nicht mehr geeignet, den weltweiten Wettbewerb zu steuern. Das bedeutet auch, dass die Anforderungen an die Solidarität steigen. Wir brauchen eine internationale Solidarität, um neue Formen der wirtschaftlichen Regulierung auf internationaler Ebene zu fördern, wie z. B. Arbeitsrechtsstandards, Umweltstandards, Kontrollen von Kapitalströmen sowie die Koordination der Wechselkurse und die Steuerharmonisierung.



# LITERATUR

---

- Allegretto, S./Bernstein, J./Mishel, L.** (2005): *The State of Working America 2004-05*, New York
- Atkinson, G.** (1997): Capital and Labor in the Emerging Global Economy, *Journal of Economic Issues*, pp. 385–91
- Blecker, R. A./Razmi, A.** (2005): Moving up the Ladder to Escape the Adding-up Constraint: New Evidence on the fallacy of Composition, unveröffentlichtes Manuskript
- Blinder, A. S.** (2006): Offshoring: The Next Industrial Revolution, *Foreign Affairs* 2, März/April, pp. 113–128
- Bronfenbrenner, K.** (2000): Uneasy Terrain: The Impact of Capital Mobility on Workers, Wages, and Union Organizing, Bericht für die U. S. Trade Deficit Review Commission, September, Washington
- Bronfenbrenner, K./Luce, S.** (2004): The Changing Nature of Corporate Global Restructuring: The Impact of Production Shifts on Jobs in the U. S., China, and Around the Globe, Bericht für die U. S.-China Economic and Security Review Commission, October, Washington
- Cline, W.** (1997): *Trade and Income Distribution*, Washington, D. C.: Institute for International Economics
- Commons, J. R.** (1909): American Shoemakers, 1648–1895: A Sketch of Industrial Evolution, *Quarterly Journal of Economics*, November, pp. 39–84
- Freeman, R. B.** (2004): Doubling the Global Work Force: The Challenge of Integrating China, India and the Former Soviet Bloc into the World Economy, lecture given at the University of Utah, Salt Lake City, Oktober
- Gereffi, G.** (1994): The Organization of Buyer-driven Global Commodity Chains: How U. S. Retailers Shape Overseas Production Networks, in: Gereffi, G./Korzeniewicz, N. (eds.): *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, CT
- Gomory, R. E./Baumol, W. J.** (2000): *Global Trade and Conflicting National Interest*, Cambridge
- Hamilton, G. R.** (2005): Remaking the U. S. Economy: U. S. Retailers and Asian Manufacturers, Prepared statement for the U. S.-China Economic and Security Review Commission hearing on China and the Future of Globalization, New York, May 19-20, Washington
- Kletzer, L.** (2001): *Job Loss from Imports: Measuring the Costs*, Washington: Institute for International Economics
- Krugman, P.** (1995): *Growing World Trade: Causes and Consequences*, Brookings Papers on Economic Activity, Washington, D. C.
- McCarthy, J.** (2004): *Near-Term Growth of Offshoring Accelerating: Resizing U. S. Services Jobs Going Offshore*, Mai, Cambridge, Mass.
- Mankiw, N. G./Swagel, P.** (2006): *The Politics and Economics of Offshore Outsourcing*, Unpublished manuscript, Department of Economics, Harvard
- Milanovic, B.** (2005): *Worlds Apart: Managing International and Global Inequality*, Princeton
- Palley, T. I.** (1999a): *Manufacturing Matters: The Impact on Productivity Growth, Wages, and Income Distribution*, AFL-CIO Economic Policy Working Paper, E035, AFL-CIO, Washington DC, Oktober
- Palley, T. I.** (1999b): General Disequilibrium Analysis with Inside Debt, *Journal of Macroeconomics* 21 (Fall), pp. 785–804
- Palley, T. I.** (2003): Export-led Growth: Is There Any Evidence of Crowding-Out?, in: Arestis et al. (eds.): *Globalization, Regionalism, and Economic Activity*, Cheltenham
- Palley, T. I.** (2004): The Economic Case for International Labor Standards, *Cambridge Journal of Economics*, January, pp. 21–36
- Palley, T. I.** (2005): Labor Standards, Democracy and Wages: Some Cross-country Evidence, *Journal of International Development*, pp. 1–16
- Palley, T. I.** (2006): The Causes of High Unemployment: Labor-Market Scelerosis v. Macroeconomic Policy, in: Hein, E./Heise, A./Truger, A. (eds.), *Wages, Employment, Distribution and Growth*, London
- Samuelson, P. A.** (2004): Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, *Journal of Economic Perspectives*, 18 (Summer), pp. 135–146
- Stolper, W. F./Samuelson, P. A.** (1941): Protection and Real Wages, *Review of Economic Studies*, November, pp. 58–73
- Tobin, J.** (1975): Keynesian Models of Recession and Depression, *American Economic Review*, 65 (May), pp. 195–202
- Tobin, J.** (1980): *Asset Accumulation and Economic Activity*, Chicago