

Die transatlantische Wirtschaftsgemeinschaft

Partner auf Gedeih und Verderb

von Stefan Fröhlich

Die Beschreibung des 20. Jahrhunderts als das „amerikanische“ passte zu keinem Zeitpunkt besser als in seinem letzten Jahrzehnt. Die Vereinigten Staaten dominierten die Weltpolitik mit einer beispiellosen Kombination aus politischer Führungskraft, kultureller Vorherrschaft, militärischer Stärke und Wirtschaftspotenzial. Nirgendwo aber wurde diese Dominanz deutlicher als im Bereich der Wirtschaft. Sieben Jahre lang stellten die USA die Konkurrenten Japan und Europa mit einem atemberaubenden Investitionsboom, verstärkt durch die Euphorie um die „new economy“, in den Schatten und präsentierten sich so als klarer Sieger der Globalisierung.

Während die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in den beiden vergangenen Jahrzehnten noch in etwa gleich groß waren (USA: 2,5%; EU: 2,2%), klafften sie zwischen 1995 und 2001 doch beträchtlich zugunsten Washingtons auseinander (USA: 3,9%; EU: 2,6%). Ursache hierfür war zum einen das amerikanische Beschäftigungswachstum von mehr als 10% auf eine Quote von 75% (2001); über den gleichen Zeitraum hinweg sta-

gnierte die Beschäftigungsquote innerhalb der EU im Durchschnitt bei 66% (2001). Zum andern verstärkte die Produktivitätslücke, die die Europäer in den vergangenen drei Jahrzehnten kontinuierlich bis Mitte der neunziger Jahre auf 80% des amerikanischen Niveaus verringert hatten, diesen Trend. Zwischen 1995 und 2001 schwankte sie bei den EU-Mitgliedstaaten zwischen 60 und 80%; lediglich Irland, Luxemburg, Portugal und Finnland erreichten ähnliche Raten wie die USA. Die Bundesrepublik oder Frankreich hingegen verhinderten noch größere Ungleichgewichte im gleichen Zeitraum nur über ihre starken Rationalisierungsinvestitionen.¹

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig, lassen sich jedoch sehr einfach zusammenfassen, indem man den natürlichen ökonomischen Wettbewerb zwischen globalen Akteuren vom Systemwettbewerb unterscheidet. Der Letzte findet gewöhnlich innerhalb eines bestimmten Ordnungsrahmens statt: Unternehmen konkurrieren auf internationalen Märkten, die nach bestimmten Prinzipien und Regeln funktionieren. Staaten konkurrieren miteinander, um Investitionskapital im Lande zu halten oder anzuziehen und somit das Klima für wirtschaftliche Aktivitäten und Kreativität zu verbessern. Sie tun dies mit den Instrumenten der Fiskal- und Strukturpoli-

Privatdozent Dr. Stefan Fröhlich,
Zentrum für Europäische
Integrationsforschung (ZEI), Rheinische
Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

tik ebenso wie durch die Schaffung der notwendigen Infrastruktur und Arbeitsmarktpolitik, kurzum, durch eine mehr oder weniger stark marktorientierte Ordnungspolitik. Eben dieser Systemwettbewerb zwischen „angelsächsischem“ Modell (USA) und „rheinischem Kapitalismus“ (EU) findet spätestens seit Mitte der neunziger Jahre im transatlantischen Verhältnis statt und ist vor allem als Ausfluss des unterschiedlichen Umgangs beider Seiten mit den Folgen der Globalisierung zu verstehen.

Zwei Sichtweisen

Deutlich wird dies nicht zuletzt mit Blick auf die Auswirkungen der Abschwächung der amerikanischen Wirtschaft auf den europäischen Markt. Europa ist zwar von der derzeit schwachen amerikanischen Konjunktur infiziert, dennoch sind diese Auswirkungen, trotz der enormen Handelsverflechtung und hohen Direktinvestitionen geringer als bei früheren zyklischen Konjunkturschwächen. Denn schon in den Jahren mit starkem Welthandelswachstum, ausgelöst vor allem durch die überragende Wirtschaftskraft der USA, haben die Europäer nicht überproportional profitiert. Deshalb wäre es zu kurz gegriffen, die derzeit schwache Weltkonjunktur oder gar die Anschläge vom 11. September 2001 für die mangelnde Wirtschaftsdynamik in Europa insgesamt und im speziellen in Deutschland verantwortlich zu machen.

Angesichts des derzeitigen Machtgefälles wird vor allem jenseits des At-

lantiks gerne die Frage gestellt, ob denn die USA internationale Partner überhaupt brauchen. Die einen warnen vor amerikanischer Selbstgefälligkeit, ja Hybris, und wähen in den ungezügelten Strömen von Kapital, Gütern und Dienstleistungen und Informationen die eigentliche Ursache für künftige (Verteilungs-) Konflikte und die immer größer werdenden Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft.² Dominanz von Internationalem Währungsfonds und Weltbank, Dollarisierung, mangelnde Unterstützung institutioneller Anpassungsprozesse in den betroffenen Ländern, zu rigide Sanktions- und Exportkontrollpolitik – so lauten die Vorwürfe an Washington.³ Die empfohlene Remedur lautet daher: mehr Multilateralismus bzw. Zurückhaltung im globalen Engagement, Aufwertung der wichtigsten Partner, allen voran Europas, Respekt gegenüber internationalen Organisationen, größere Akzeptanz globaler wirtschaftlicher Diversität an Stelle einer von den USA geprägten Globalisierung.

Andere wiederum glauben, dass die Europäer den zunehmenden Wettbewerbsdruck auf die Sozial- und Steuersysteme durch die Globalisierung endlich zum Anlass nehmen sollten, ihre Systeme von korporatistischen Fesseln zu lösen, leistungsfähiger zu gestalten und den Erfordernissen der Globalisierung anzupassen. Das heißt vor allem: Wettbewerb der Ideen statt bürokratische Vereinheitlichung, Beschäftigung mit brennenden Zukunftsfragen statt Diskussionen über eine völlig nutzlose europäische Beschäftigungspolitik, Lösen des demo-

graphischen Problems, das auch die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt, statt endloser Diskussionen über eine europäische Steuerharmonisierung, größere Investitionen in die Informationstechnologie, für die die Europäische Kommission zuletzt einen Arbeitskräftebedarf von 1,5% der Gesamtbeschäftigten in der EU errechnete, statt fortgesetzte Investitionen in die klassischen Industrien.

Das Problem oder die zeitweise Verständnislosigkeit im transatlantischen Verhältnis rührt also weniger von spezifischen Differenzen; hier lassen sich zumeist Kompromisse aushandeln, ganz abgesehen davon, dass diese Streitigkeiten gerade mal 2% des gesamten transatlantischen Handelsvolumens ausmachen. Schwieriger wird es sicherlich in Fragen genmanipulierter Produkte, hormonbehandelten Fleisches oder bestimmter Standards z.B. im Bereich des E-Commerce; sie berühren unterschiedliche Wertvorstellungen auf beiden Seiten. Die eigentlichen Differenzen aber liegen in der unterschiedlichen Auffassungen von den Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten der Globalisierung. Sie sind eng mit dem unterschiedlichen Gesellschaftsbild und -verständnis auf beiden Seiten verwoben, wonach im europäischen Fall – bei aller Unterschiedlichkeit von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat – Globalisierung als Bedrohung für die nationalstaatlich verfasste Gesellschaft und ihre Errungenschaften angesehen wird, während im angelsächsischen Raum, vor allem in den USA, eine insgesamt schwache Ausbildung des Staatskonzepts vorherrscht und Ge-

sellschaft als diejenige soziale (und dynamische) Einheit aufgefasst wird, welche ihre Funktionen aus sich selbst heraus zu erfüllen vermag.⁴

Während Europäer beklagen, dass ihnen beim Prozess der Globalisierung die Kontrolle über die Unternehmen entgleitet und ihre Möglichkeiten, Steuern zu erheben und Sozialsysteme zu gestalten, ständig weiter eingeengt werden, hat man sich in den USA dem „Diktat“ global tätiger Konzerne, internationaler Finanzmärkte und eines internationalen Steuer-, Sozial- und Umweltwettbewerbs seit Anfang der neunziger Jahre rasch angepasst. Während Washington die Kapitalmärkte offen halten will, weil die amerikanische Wirtschaft bei der Tilgung ihrer Schulden auf Grund der niedrigen Sparrate von ausländischem Kapital abhängiger ist als die Europäer, versuchen die Europäer, durch Regulierung die Ungerechtigkeiten und Ungleichgewichte der Märkte zu mildern.

Während in Amerika die Zukunftsorientierung von Politik, Unternehmen, Märkten und Börsen durch Investitionen in Schlüsseltechnologien der eigentliche Grund für Wachstum, Innovation, Produktivitätsfortschritt und Abbau von Staatsverschuldung und Arbeitslosigkeit ist, begreift man auf dem Kontinent erst allmählich, dass Geschwindigkeit Größe und Tradition als Unternehmenswerte ersetzt hat. Während die USA die europäischen Sozialstrukturen für nicht vereinbar mit modernen Wirtschaftskonzepten halten, sehen Europäer ihr sozialpolitisches Sicherheitsnetz und ihre egalitären Elemente im Bildungssys-

tem bei aller Reformbedürftigkeit als unverzichtbare demokratische Errungenschaften und im Prinzip auch als Produktivfaktoren und nicht etwa als Belastung. Die Verflechtung beider Märkte führt daher dazu, dass externe Effekte des Wirtschaftsmodells der jeweils anderen Seite als wettbewerbsverzerrend, als Handelshemmnis oder gar Angriff auf das eigene System empfunden werden. Aktuelles Beispiel ist die jüngste Runde im Stahlstreit. Der Washingtoner Beschluss einer dreißigprozentigen Erhöhung der Schutzzölle auf Stahlimporte aus der EU und die Brüsseler Ankündigung entsprechender Gegenmaßnahmen in anderen Bereichen folgen dem gleichen Muster innenpolitischer Logik: man preist die Idee des Freihandels, beschädigt ihn aber in der Praxis. Auf diese Weise wird der Graben zwischen friedlichem Freihandel und dem nachgerade kriegerisch wirkenden Spiel der Diskriminierung und Retorsionen immer tiefer.

Wettbewerb

Welche Auswirkungen hat dies auf die transatlantische Wirtschaftsgemeinschaft? Unverkennbar ist der wirtschaftliche Strukturwandel und Aufholprozess in Europa im Gange. Die Frage ist aber, ob mit diesem Wandel in der Wirtschaft ein ähnlicher in der Politik einhergeht. Die Schwäche des Euro ist das deutlichste Signal dafür, dass Europas Politiker mit diesem Strukturwandel zum Teil noch nicht mithalten und dass die Zukunft Europas nicht allein von der

Aufbruchstimmung in den Unternehmen abhängt, sondern auch vom Veränderungswillen der europäischen Regierungen. Dieser Veränderungswille misst sich an den folgenden Punkten:

- in vielen Ländern gibt es nach wie vor eine drückenden Steuerlast,
- Formen der Kapitalbildung bzw. die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Investitionen,
- Subventionspolitik innerhalb der Europäischen Union,
- Beseitigung des Mangels an Computer- und Biotechkräften, entweder mit halbherzigen Green-Card-Lösungen oder mit einem Einwanderungsgesetz,
- unzureichende Investitionen in vielen Ländern in Bildung,
- zu starres Arbeitsrecht,
- Sozialsysteme, denen nicht nur in Deutschland der Kollaps droht.

Die Politik mag sich gegen die Vorstellung „amerikanischer“ Verhältnisse in Europa sträuben. Wer aber so pauschal argumentiert, verliert den Blick für die wesentlichen Reformen, die unabhängig davon notwendig sind, um die eigenen, europäischen Verhältnisse entscheidend zu verbessern. Europa braucht mehr Standortwettbewerb und keine Vereinheitlichung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, wenn es in den nächsten Jahren ein auch nur annähernd so dynamisches Wachstum erreichen will wie die Vereinigten Staaten in den vergangenen Jahren – was wiederum Voraussetzung ist für den Abbau von Spannungen in der transatlantischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Andernfalls würde genau der Mechanismus außer Kraft gesetzt, der die

Strukturreformen der letzten Jahre in Gang gesetzt hat – nämlich der Wettbewerb zwischen den Regierungen um mobiles Kapital. Alle Erfahrung lehrt, dass eine Währung aus Sicht der Märkte dann glaubwürdig und stark ist, wenn sie zwei Kriterien erfüllt: Erstens müssen die Preise im Währungsraum dauerhaft relativ stabil sein; zweitens wird ein dynamisches Wirtschaftswachstum von offenen bzw. flexiblen Märkten und guten Investitionsbedingungen begünstigt, die wiederum der Staat zur Verfügung stellen muss.

Mit der Einführung des Euro ist das Wechselkursrisiko bei grenzüberschreitenden Direktinvestitionen innerhalb Europas endgültig verschwunden. Die damit verbundene höhere Mobilität des Kapitals im Euroraum zwingt die Regierungen dazu, bessere Bedingungen für die Unternehmen und mobilen Arbeitskräfte vor Ort zu schaffen. Dies erklärt, warum die Einkommens- und Körperschaftssteuersätze in vielen Ländern nun zum Teil kräftig gesenkt werden, die Deregulierung der Gütermärkte voranschreitet und die Arbeitsmärkte flexibler gemacht wurden. Der Euro erhöht den Reformdruck, und die Kommission, d. h. ihr Wettbewerbskommissar Mario *Monti*, unterstützt diesen Prozess aktiv. Die Öffnung des europäischen Marktes auch für amerikanische Unternehmen wird heute in entscheidendem Maße durch Brüssel vorangetrieben – und das aus gutem Grund.⁵

Die gegenseitige wirtschaftliche Verflechtung im transatlantischen Verhältnis, insbesondere bei den Handels- und Kapitalströmen, ist so ausgeprägt, dass es zu ihr praktisch keine

Alternative gibt.⁶ Europa insgesamt, und nicht etwa Asien, ist größter Investor, Arbeitgeber und auch, abgesehen von Kanada, größter Handelspartner der USA – bei insgesamt relativ ausgeglichener Bilanz. Die amerikanische Wirtschaft exportiert jährlich Waren im Wert von 150 Milliarden Dollar und Dienstleistungen im Wert von 90 Milliarden Dollar in die Union, umgekehrt beträgt die Importquote 185 Milliarden (Waren) bzw. 70 Milliarden (Dienstleistungen). Die gegenseitigen Direktinvestitionen betragen 500 Milliarden (EU in die USA) bzw. 450 Milliarden (USA in der EU); dies entspricht einem Anteil von ca. 60% (EU) bzw. knapp 50% (USA) am Gesamtumfang der jeweiligen ausländischen Direktinvestitionen.⁷ Jeder zwölfte amerikanische Arbeitnehmer arbeitet in einem europäisch geführten Unternehmen. Umgekehrt beschäftigen amerikanische Unternehmen über drei Millionen europäische Arbeitnehmer.

Perspektiven

Wahrscheinlichkeit wird Europa sich beim viel zitierten Bemühen seiner um Tony *Blair* und Gerhard *Schröder* gescharten Modernisierer um einen dritten Weg in der Mitte ansiedeln und seinen eigenen, spezifisch europäischen Weg zwischen beiden Polen gehen. Für Europa aber ist eine Einkommensverteilung undenkbar, bei der die oberen 20% der Gesellschaft mehr als 50% des Volkseinkommens auf sich vereinen und die untersten 20% mit 3% auskommen

müssen. Auch die einseitige Ausrichtung auf die ökonomisch-finanzielle Komponente als Messlatte des Erfolges ist für Europa nicht akzeptabel. Entsprechend weckt George W. Bushs Aufnahme von Themen, die eher für die Demokraten typisch sind, wie der Ausbau der Arbeitslosenversicherung, die Erweiterung des Zugangs zur Krankenversicherung oder die Übernahme der Kosten für Medikamente durch Medicare in die eigene Agenda hier zu Lande zumindest Hoffnung auf einen vorsichtigen Kurswechsel.⁸ An Strukturreformen, die eine größere Konvergenz der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im transatlantischen Verhältnis ermöglichen, kommt Europa aber nicht vorbei.

Umgekehrt wird Washington den Ton und Inhalt der öffentlichen Debatte im transatlantischen Verhältnis ändern müssen. Die gegenwärtigen Spannungen sind auch Ausdruck eines überholten Weltordnungsden-

kens, wonach Amerika die globale Agenda unverändert nach seinen Vorstellungen prägen kann. In diesem Kontext spielen gerade die Europäer als Antipoden die zentrale Rolle. Je mehr die USA als alleinige Führungsmacht in Erscheinung treten, desto stärker müssen sie sich Disziplin im Umgang mit den Partnern auferlegen. Für Washington bedeutet dies u.a. die Einsicht, dass Fortschritte in der Globalisierung mit größerer sozialer Gerechtigkeit verbunden werden müssen, internationale Finanzströme einer Regulierung bedürfen (können), sowie die Bereitschaft zu mehr Konsultation und Einbindung des europäischen Partners, die wiederum häufig bessere Kenntnisse des Institutionengeflechts der EU und seiner Flexibilität voraussetzt. Bis dahin sollten beide Seiten nicht vergessen, dass es trotz künftiger Spannungen in den Wirtschaftsbeziehungen zu ihrer Partnerschaft keine Alternative gibt.

Anmerkungen

¹ Vgl. European Commission, Competitiveness Report 2001, Brüssel, 21.11.2001, S. 19–27; Erkki Liikanen, Competitiveness Report 2001. Enterprise Policy Scoreboard 2001, Press Conference, Brüssel, 22.11.2001, S. 2 f.

² Chalmers Johnson, *Blowback: The Costs of the American Empire*, New York 2000.

³ Bernard E. Munk, A New International Economic Policy, in: *Orbis*, 45, 3 (Sommer 2001), S. 401–414.

⁴ Nach einer Umfrage des Chicago Council on Foreign Relations glaubten 1998 54% der Befragten, dass die Globalisierung der amerikanischen Wirtschaft nutze, während nur 20% eine gegenteilige Meinung hatten. 11% hatten keine Meinung, 15% sprachen von gemischten Auswirkungen auf die eigene Wirtschaft. Vgl. John E. Rielly (Hrsg.), Ame-

rican Public Opinion and US Foreign Policy 1999, Waukegan, Ill. (Chicago Council on Foreign Relations), 1999, S. 19.

⁵ David Evans, The New Trust-Busters: Brussels and Washington May Part Ways, in: *Foreign Affairs*, 81, 1 (Januar/Februar 2002), S. 14–20.

⁶ Peter Ludlow, Wanted: A Global Partner, in: *The Washington Quarterly*, 24, 3 (Sommer 2001), S. 163–171.

⁷ William R. Smyser, The Core of the Global Economy, in: *The World and I*, 16, 4 (April 2001), S. 26–31.

⁸ Der vollständige Text von Präsident Bushs Rede zur Lage der Nation vom 29.1.2002 ist zu finden unter: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>.