

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND
DEUTSCHE AUßENPOLITIK



Hallenser IB-Papier 4/2005

Reinhard Rode

Deutsche Außenwirtschaftspolitik.
Regionale Integration, globale Herausforderung

Beitrag für das Handbuch Deutsche Außenpolitik

e-mail: reinhard.rode@politik.uni-halle.de
website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

Die deutsche Außenwirtschaftspolitik der Nachkriegszeit zeichnet sich seit der Gründung der Bundesrepublik durch liberale Kontinuität aus. Der westdeutsche Handelsstaat erwies sich auch nach der Vereinigung als außenwirtschaftlich stabil, binnenwirtschaftlich hingegen intensivierte sich eine Schwächephase. Regionale und globale Verflechtungen waren feste Grundmuster geworden.

I. Liberaler Wiederaufbau

Für den westdeutschen Wiederaufbau war das amerikanische Vorbild prägend gewesen (Knapp 1984). Die Weichenstellung für regionale Integration und globale Öffnung widersprach der deutschen nationalen Tradition. Aus der Hinnahme entwickelte sich, durch das Wirtschaftswunder schnell befördert, eine neue wachsende Vorliebe für das liberale Modell, das die Republik und ihre Bürger reich machte. Es fand aber kein simpler Kopiervorgang statt, sondern eine pragmatische westdeutsche Eigenprägung, die soziale Marktwirtschaft. In diesem Konzept blieb der Staat für die Wirtschaftsordnung zuständig, überließ aber dem Markt den Wirtschaftsablauf. Der Marshall-Plan wirkte durch eine massive Zufuhr amerikanischer Wirtschaftshilfe zum Zwecke des europäischen Wiederaufbaus als Initialzündung. Für Westdeutschland war neben der amerikanischen Starthilfe vor allem die schnelle deutsche Teilnahme am politischen und wirtschaftlichen Aufbau Europas vorteilhaft (Abelshauer 2004).

Die entscheidenden Schritte zum Abbau der wirtschaftlichen Kontrollen in Westdeutschland erfolgten in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre. In Westdeutschland entstanden starke Exportkapazitäten und es begann bereits 1951/52 eine Periode der Zahlungsbilanzüberschüsse. Handels- und Zahlungsbilanzüberschüsse blieben in den fünfziger und sechziger Jahren die Standardindikatoren der externen Seite des Wirtschaftswunders. Zwischen 1950 und 1965 hatten sich die deutschen Exporte von 11,8 auf 90,8 Mrd. DM verachtfacht. Der deutsche Anteil am Weltexport stieg von 3,5 auf 11 Prozent. Die Öffnung des deutschen Binnenmarktes für ausländische Konkurrenz regte den Wettbewerb an. In von den USA initiierten internationalen Institutionen wie GATT und IWF fand die Bundesrepublik schnell Aufnahme.

Der Bonner Regierung musste der amerikanische Kurs nicht aufgedrängt werden, sie nutzte seine Chancen für den wirtschaftlichen Wiederaufstieg. Adenauer suchte ein Wiederaufleben des deutschen Nationalismus durch die Westintegration zu verhindern, Erhard vertraute auf die Kräfte einer modernen globalen Marktwirtschaft, die nationalwirtschaftliche Interessen einhegte. Er wollte eine globale Wirtschaftsordnung und lehnte ein begrenzendes regionales europäisches Wirtschaftssystem ab. Tatsächlich konnte die Bundesrepublik für lange Zeit beide Zielrichtungen versöhnen. Der Globalismus, der damals ein Atlantizismus war, und europäischer Regionalismus liefen parallel. Schon in der Mitte der fünfziger Jahre stellte sich die Frage der Geldwertstabilität der D-Mark angesichts eines Trends zur importierten Inflation. Die D-Mark geriet unter Aufwertungsdruck, dem sich die deutsche Exportindustrie widersetzte. Die Fixierung auf Exportüberschüsse ließ die deutsche Wirtschaft eine Beeinträchtigung ihrer Konkurrenzfähigkeit durch eine Aufwertung fürchten. Kritiker interpretierten dies als Ausdruck eines deutschen Neomerkantilismus (Rode 2002a: 114).

Die zweite Grundlinie der westdeutschen Nachkriegspolitik war die westeuropäische Integration. Sie begann im Mai 1950 mit dem Vorschlag einen gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl für Frankreich, die Bundesrepublik, die Benelux-Staaten und Italien zu bilden. Die Montanunion sollte die Ruhr-Industrie Deutschlands kontrollieren und einen ungehinderten wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen Deutschland und Frankreich vermeiden. Das Integrationsziel war also aus französischer Sicht anfangs auf Kontrolle aus. Diese supranationale Institutionalisierung erbrachte für die deutsche Seite politische Gleichberechtigung und wirtschaftliche Vorteile. Die Fortführung dieses Interessenkalküls führte 1957 zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) (Rode 2002a: 114 ff.). In den Verträgen von Rom verpflichteten sich die sechs Mitglieder der Montanunion zur Abschaffung von Handelsbeschränkungen und zur Einführung eines gemeinsamen Außenzolls.

Der Kern der EWG war der Wirtschaftspakt zwischen Frankreich und der Bundesrepublik. Die deutsche Seite bekam einen erweiterten Markt für ihre Industrieprodukte, die französische für ihre Agrarprodukte. Die langfristigen wirtschaftlichen Vorteile der EWG waren für die Bundesrepublik enorm. Die Wiederaufbauphase war beendet, jetzt bot der Gemeinsame Markt den sechs Mitgliedstaaten neue Wachstumschancen. Für die westdeutsche Außenwirtschaftspolitik war die EWG ein Forum wachsenden Einflusses, weil die wirtschaftliche Integration in der EWG schnell politische und ökonomische Früchte trug. Der politische Zwerg Bundesrepublik wuchs zum wirtschaftlichen Riesen heran.

II. Europäische Integration und weltwirtschaftliche Verflechtung

Da Ziel und Umfang der Europäischen Gemeinschaft zwischen den sechs Mitgliedstaaten umstritten waren, wurde die Erweiterungsfrage zum Stolperstein. Die wirtschaftlichen Erfolge erhöhten die Attraktivität der Gemeinschaft für den Beitrittskandidaten Großbritannien. Für die deutsche Politik galt es nun, zwischen dem Partner Frankreich und den anglo-amerikanischen Interessen zu steuern. Adenauer wollte vor allem die deutsch-französischen Beziehungen nicht belasten. Die Atlantiker um Wirtschaftsminister Erhard und seine Anhänger in Handel und Industrie favorisierten eine großeuropäische Freihandelszone und wollten wegen Kleineuropa nicht in einen Gegensatz zu den Vereinigten Staaten geraten. Mit Erhard als Kanzler verschärfte sich die Differenzen zwischen Deutschland und Frankreich. Je mehr de Gaulle sich mit Washington anlegte, desto stärker entschied sich Erhard für die USA.

Auch innerhalb der Gemeinschaft stießen die deutsche und die französische Linie aufeinander. 1966 sollten mit dem Inkrafttreten der dritten Stufe der Verträge von Rom im Ministerrat der EWG Mehrheitsentscheidungen möglich sein, was de Gaulle ablehnte. Er sah die Bundesrepublik mehr als Objekt denn als Partner an. Auch die Agrarordnung blieb ein Zankapfel. Da de Gaulle einen Kompromiss hintertrieb, kam es bis Mai 1966 zum integrativen Stillstand. Unter der Großen Koalition beruhigte sich das deutsch-französische Verhältnis wieder.

Neue deutsch-französische Dauerdifferenzen begannen 1968 im Zuge der Krise des französischen Franc. De Gaulle wollte den Franc aus Prestige Gründen nicht abwerten. Die deutsche Seite verweigerte sich einer Aufwertung der DM. Diese erste Umsetzung währungspolitischer Stärke der Bundesrepublik in politische Macht

kränkte Frankreich. Auch die Bundesrepublik wurde mit ihrem währungspolitischen Machtwort nicht glücklich. Die offene Demonstration der deutschen Stärke brachte Frankreich, Großbritannien und die USA, die alle drei unter Zahlungsbilanzschwierigkeiten litten, auf eine Linie. Schon damals zeigte sich, dass wirkliche Integrationsfortschritte ohne Fortschritte bei der Währungspolitik nicht zu haben waren.

Für die Bundesrepublik begann eine Phase fortwährender Steuerungsprobleme zwischen den Erfordernissen globaler Interdependenz, regionaler Integration und nationaler Autonomie. Das System fester Wechselkurse erwies sich als nicht länger hinreichend flexibel. Die Bundesrepublik hatte erhebliche Zahlungsbilanzüberschüsse zu verzeichnen. Das bildete die Grundlage für die zunehmende Stärke ihrer Währung. Die USA hingegen gerieten immer mehr ins Defizit. Unter den Bedingungen freier Konvertierbarkeit bei festen Wechselkursraten lief das auf einen Export von Inflation hinaus. Ein massiver Dollarabfluss aus den USA schuf einen erheblichen Dollarüberhang im Ausland. Aus europäischer Sicht missbrauchten die USA ihr Privileg als Leitwährung. „Papierfabrik“ oder „perfekte Inflationsmaschine“ waren die Etiketten, die kritische Europäer der Geldpolitik der USA anhefteten. Das Ende des Systems fester Wechselkurse zeichnete sich ab.

Als Hort der Stabilität geriet die Bundesrepublik in die Rolle eines strikt stabilitätsorientierten Außenseiters. Die DM wurde zum Objekt massiver Spekulation. Diese Kapitalzuflüsse setzten die Mark unter dauernden Aufwertungsdruck. Zugleich überforderte die deutsche Stabilitätspolitik die Partner. Die Deutsche Bundesbank erschien von außen als geradezu stabilitätsmanische Institution. Was aus der Sicht deutscher Wirtschaftskultur nach den Inflationserfahrungen von 1923 und 1948 richtig schien, war für die Nachbarn inakzeptabel. Die Bundesrepublik wurde über das System fester Wechselkurse immer wohlhabender und hortete auf Grund ihrer ständigen großen Export- und Zahlungsbilanzüberschüsse Gold- und Devisenreserven, was die Partner als wirtschaftsnationalistischen Kurs ansahen. Erforderliche Auf- oder Abwertungen erfolgten in der Regel zu spät und fielen zu gering aus.

Doch die Bundesrepublik unterminierte das Bretton-Woods-System nicht aktiv. Sie stützte das geschwächte System der festen Wechselkurse, während es die französische Seite durch ihre Umtauschpraxis unterhöhlte. Bonn wollte wegen der amerikanischen Sicherheitsgarantie wirtschaftlich still halten, die USA ihrerseits waren auf das Wohlwollen der deutschen Finanzpolitik angewiesen. Das änderte allerdings nichts daran, dass in Washington und Bonn völlig unterschiedliche Auffassungen über die richtige Währungs- und Fiskalpolitik herrschten. Die deutsche Seite klagte über die aus den USA importierte Inflation, die amerikanische Seite bestand immer mehr auf Lastenteilung, d. h. sie wollte die reich gewordenen Deutschen für ihre teure Weltpolitik zur Kasse bitten.

III. Krisenmanagement und Entstehung der D-Mark-Zone

Nach de Gaulles Rücktritt sah Frankreich im britischen Beitritt zur EG ein Gegengewicht zu der wirtschaftlich stärkeren und politisch selbstbewussteren Bundesrepublik Deutschland. Die deutsche Politik unterstützte den britischen Beitritt in die Gemeinschaft mit Nachdruck. Bonn erwartete einen wirtschaftlichen Gewinn und politische Unterstützung bei der Ostpolitik. Da die EG 1970 in eine neue integrative

Phase eintrat, standen die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie eine Erweiterung der Budgetkompetenz des Europäischen Parlaments an. Die EG erhielt eigene Einnahmen. Die Vergemeinschaftung der Außenhandelspolitik war erheblich vorangekommen. Die EG entwickelte auch einen ersten Plan für eine Währungsunion. Der Binnenhandel legte einen gemeinsamen Währungsraum nahe, der vom störenden Einfluss des schwankenden Dollar befreit wäre.

Die deutsche Seite bestand auf einem Junktim zwischen Wirtschafts- und Währungsunion. Sie wollte die wirtschaftlich schwächeren EG-Partner nicht uneingeschränkt unterstützen, weil deren Geldpolitik nicht ihren Stabilitätskriterien entsprach. Die „Monetaristen“ Frankreich und Belgien wollten zuerst eine Währungsunion und dann eine Harmonisierung der Wirtschaftspolitik. Die Bundesrepublik und die Niederlande, die „Ökonomen“, wollten hingegen erst Stabilisierungsprogramme und die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken.

Die Bundesrepublik war eine wirtschaftliche Großmacht geworden. 1968 war sie Weltmeister beim Kapitalexport. In Washington wurde schon von einer deutsch-amerikanischen wirtschaftspolitischen Doppelhegemonie gesprochen (Rode 2002a: 120). Aus deutscher Sicht bestand vor allem ein Interesse an wirtschaftlicher Konsolidierung und Geldwertstabilität im eigenen Land. Frankreich war wirtschaftlich zurückgefallen und wollte die deutsche Wirtschaftsmacht in der EG in seinem Sinne einbinden. In Bonn gab es die alte Frontlinie zwischen den „Regionalisten“ und den liberalen „Wirtschaftsglobalisten“. Brandt war wie Adenauer eher regionalistisch eingestellt, sein Wirtschaftsminister, Karl Schiller, eher globalistisch. Schillers Kurs wurde auch von der Deutschen Bundesbank getragen.

1971 wurde das Jahr der Weltgeldkrise. Der Dollar war Anfang der siebziger Jahre immer mehr unter Druck geraten und die DM zum Spekulationsobjekt geworden. Die USA selbst hatten die Rolle des Dollar im Interesse ihrer eigenen Fiskalpolitik ausgenutzt. Die alte Bindung zwischen Dollar und Gold war nicht mehr haltbar und Präsident Nixon hob daher im August 1971 die Goldkonvertibilität des Dollar auf, der Nixon-Schock. Im deutsch-amerikanischen Verhältnis blieben Sicherheitspolitik und Währungspolitik eng verknüpft. Die amerikanische Seite sah in deutschen wirtschaftspolitischen Zugeständnissen eine Lastenteilung. Aus deutscher und europäischer Sicht hatte sich der Eindruck verfestigt, dass die Amerikaner die Europäer zur Finanzierung des Vietnam-Krieges indirekt zur Kasse bitten wollten. Die USA wollten den Dollar möglichst nicht abwerten, weil das ihre Weltpolitik verteuert und z. B. auch den Aufkauf europäischer Firmen durch amerikanische Konzerne erschwert hätte.

Bei der Reform des Weltwährungssystems wollte die Bundesrepublik im Gegensatz zu Frankreich einen Ausgleich mit den USA finden. Im Dezember 1971 gab Präsident Nixon nach und wertete den Dollar um 10 bis 12 Prozent ab. Die Deutsche Mark gewann dadurch um 13,5 Prozent an Wert. Nach der Demonetisierung des Goldes gab es jetzt einen Dollarstandard im Weltwährungssystem. In Bonn wurde dieses Abkommen begrüßt. Eine Folge war, dass die D-Mark im EG-Raum immer mehr an Bedeutung gewann. Das Modell der „Währungsschlange“ sah Kursschwankungen zwischen den EG-Währungen von 2,25 Prozent vor. Die „Schlange im Tunnel“, der Tunnel wurde durch die Drittwährungen gebildet, war die Grundlage für ein späteres gemeinsames Währungssystem in Europa.

Im Frühjahr 1973 zerfiel das alte Bretton-Woods-Währungssystem endgültig. Ein enormer Dollarzustrom in die Bundesrepublik schwemmte das System der festen Wechselkurse weg. Es kam daraufhin zum so genannten allgemeinen Floaten (Marsh 1995: 247 f.). Die Bundesbank erhielt durch den Übergang zu freien Wechselkursen ein neues Maß an monetärer Selbstbestimmung. Jetzt konnte sie eine eigene Geldmengenpolitik betreiben. Nun waren die Binnenwirtschaften und deren Stabilität Grundvoraussetzung für stabile außenwirtschaftliche Beziehungen. Unter freien Wechselkursen spiegelten die nationalen Währungen das internationale Ansehen einer Wirtschaft wider. Die Wechselkursschwankungen wurden jedoch bald unberechenbar und sehr viel größer als erwartet. Die D-Mark wurde stark aufgewertet und der Dollar schwankte erheblich. Das neue flexible System heizte die Währungsspekulation an.

Die Europäer bewegten sich auf Grund dieser Situation langsam aber sicher auf ein regionales System zu. Helmut Schmidt stellte die Wirtschaftsprobleme jetzt in den Vordergrund der deutschen Außenpolitik. Das deutsche Exportgeschäft blühte, die Arbeitslosigkeit und die Inflation zählten zu den niedrigsten im OECD-Bereich. Auch den ersten Ölpreisschock von 1973/74 hatte die deutsche Wirtschaft gut überstanden. Kanzler Schmidt wollte ein guter Europäer sein, dazu gehörte nach seinem Verständnis aber auch, dass er die lockere Budget- und Ausgabenpolitik der meisten EG-Staaten geißelte.

Nach der Ölkrise war die Liquidität durch die vagabundierenden Petro-Dollar rapide gewachsen. Die massiven Kapitalbewegungen entzogen sich weitgehend der Steuerung durch nationale Zentralbanken und internationale Währungsorganisationen. Diese Instabilitäten brachten die Bundesrepublik und Frankreich dazu, die Währungscoordination der Gemeinschaft zu verbessern. Die persönlich guten Beziehungen zwischen Helmut Schmidt und dem französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing waren der Schaffung eines Europäischen Währungssystems (EWS) im Sommer 1978 förderlich. Die Währungsschlange war praktisch in eine D-Mark-Zone geschrumpft.

Anfangs ohne britische Beteiligung wurde eine Europäische Währungseinheit (European Currency Unit, ECU) geschaffen. Der ECU war ein Währungskorb, an dem alle Währungen gewichtet beteiligt waren. Das EWS war in der Praxis eher ein System fester Wechselkurse als eine Währungsunion. Aus deutscher Sicht verteilte das EWS die Währungsrisiken von der D-Mark auf das gesamte System. Das EWS hatte also einen transnationalen europäischen Akzent. Es richtete sich nicht gegen die USA, schuf aber praktisch doch einen Euro-Block, der die Reservewährung DM gegen die destabilisierenden Wirkungen des Dollar stärkte. In der Außenwirkung war das EWS unbestreitbar ein symbolischer und praktischer Schritt zu einem selbstbewussteren Europa. Von außen wurde das EWS vielfach als ein deutscher Währungsblock angesehen und die anderen Zentralbanken galten nur noch als Satelliten der Deutschen Bundesbank.

Die politisch-psychologische Seite des EWS als DM-Zone war, dass die Bundesrepublik besonders in Frankreich fortwährend verdächtigt wurde, monetäre Stärke in politische Einflussnahme umzusetzen, also DM-Nationalismus zu betreiben. Solange Schmidt und Giscard d'Estaing das EWS politisch absicherten, hielt es. Für die Bundesrepublik tauchte aber das alte Problem wieder auf, dass eine europäische Lö-

sung die Spannungen mit den USA intensiviert. Bonn setzte jetzt mehr auf Europa und weniger auf die USA.

IV. Die amerikanisch-deutsche G-2 im Weltwährungssystem

Die amerikanische Administration unter Ronald Reagan entwickelte mit den Reagonomics (Rode 2002a: 123) eine Mischung aus angebotsorientierter Wirtschaftspolitik und Monetarismus, die die amerikanische Wirtschaft kurieren und auch ihre weltwirtschaftliche Position wiederherstellen sollte. Real trieb die Hochzinspolitik den Wert des amerikanischen Dollar bis 1985 auf über drei Mark nach oben und schädigte den US-Export. Die stark steigenden Zinsen in den USA waren ein Stein des Anstoßes in Europa. Aus deutscher Sicht erschien die amerikanische Wirtschaftspolitik eigennützig und weltwirtschaftlich unverantwortlich.

Während der zweiten Amtszeit Reagans begann der Dollar wieder stark an Wert zu verlieren und das Management des Dollarverfalls war die zentrale weltwirtschaftliche Aufgabe der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Die abgestimmte Geldpolitik zwischen der Bundesbank und der amerikanischen Federal Reserve Bank funktionierte zwar nicht reibungslos, aber die G-7 schaffte es mit Absprachen vom Typ der Louvre-Vereinbarungen vom Herbst 1987, eine Weltwährungskrise zu vermeiden. Aus Bonner Sicht führte eine stille amerikanisch-deutsche G-2 das Weltwährungssystem.

Die europäische Integration und das Europäische Währungssystem (Eichengreen 2000) befanden sich Anfang der achtziger Jahre in einer Stagnationsphase. Die weltwirtschaftliche Dynamik ging von den USA aus, die EG erschien als schwach. Das Stichwort der Debatte dieser Jahre lautete Eurosklerose. Die deutsche Währungspolitik garantierte für die EG durch ihr gemischtes global-regionales Monetärssystem zwar einen Zustand relativer Stabilität, ohne abgestimmte Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten musste dies aber Stückwerk bleiben. Auch die Süderweiterung warf Probleme auf, weil sie die Heterogenität des EG-Wirtschaftsraums beförderte. Politisch war diese Süderweiterung zwingend, wirtschaftlich kam sie teuer. Das Nord-Süd-Gefälle in der EG erforderte beträchtliche Summen zur Stützung der schwachen neuen Mitgliedsökonomien.

Aus der Perspektive der Entwicklung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs in der Gemeinschaft waren die 80er eine Wachstumspause. 1988 beschloss die Gemeinschaft, bis Ende 1992 einen echten Binnenmarkt zu schaffen (Kreile 1991). Der Binnenmarkt von 320 Millionen Verbrauchern in Europa würde insbesondere der deutschen Exportwirtschaft zugute kommen. Probleme bereitete jedoch das Ziel einer Währungsunion (Schönfelder/Thiel 1994). Die deutsche Bundesbank fürchtete um ihre Stellung, ein Großteil der Deutschen um die Geldwertstabilität. Außerhalb Europas wurde die Herausbildung einer „Festung Europa“ befürchtet. Der Binnenmarkt wurde als Blockabschottung interpretiert.

Der Gegensatz zwischen globaler Interdependenz und regionaler Integration trat mit dem Binnenmarktprogramm deutlich zutage. Die Bundesrepublik und Frankreich wollten einen neuen Integrationsschub, Großbritannien versuchte ihn eher zu bremsen. Die westdeutschen Interessen waren auf Gemeinschaftsziele ausgerichtet (Rode 2002a: 125). Die Bundesrepublik war zu einer hochgradig verflochtenen Weltwirt-

schaftsmacht mit Europaschwerpunkt geworden. Unilateralismus war ihr weitgehend fremd, als Handelsstaat war ihr Eigeninteresse in der Regel auf Multilateralismus verpflichtet.

Nur ihr Osthandel war eine Ausnahme. Er bot einen Hebel für Einflussnahme auf die wirtschaftlich schwachen Staaten des sozialistischen Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Speziell der innerdeutsche Handel mit der DDR war mindestens genauso viel Politik wie Geschäft. Der Hebel Osthandel war allerdings nur als Zuckerbrot, nicht als Peitsche tauglich, da er subtil zu Verhaltensänderungen im Osten beitrug. Das Beispiel westlicher Leistungsfähigkeit setzte den Osten unter Anpassungsdruck, dem er nicht genügen konnte. Für den bundesdeutschen Außenhandel war das Ostgeschäft ein interessanter Zusatzmarkt, der z. B. gegen amerikanischen Druck unter Reagan vehement verteidigt worden war. Der Osthandel blieb immer unter 8 Prozent des westdeutschen Exports, in den sechziger Jahren stand er bei 4 Prozent, in den siebziger und achtziger Jahren rangierte er um die 6 Prozent. Ende der achtziger Jahre setzte dann unerwartet der Zerfall des Ostblocks völlig neue Rahmenbedingungen - die deutsche Einheit und die Osterweiterung der EU.

V. Der wohlwollende deutsche Euro-Hegemon unter der Vereinigungslast

1990 herrschten Phantasien von Deutschland als einer Weltwirtschaftsmacht vor. Deutschland galt als großer wirtschaftlicher Hoffnungsträger, der Wachstumsimpulse für die europäische Wirtschaft und die Weltwirtschaft geben und die ökonomische Misere des realen Sozialismus in Europa tatkräftig reparieren helfen sollte. Die drei Großen der Weltwirtschaft, die USA, Japan und Deutschland, sollten die Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in eine neue Ära der Prosperität führen.

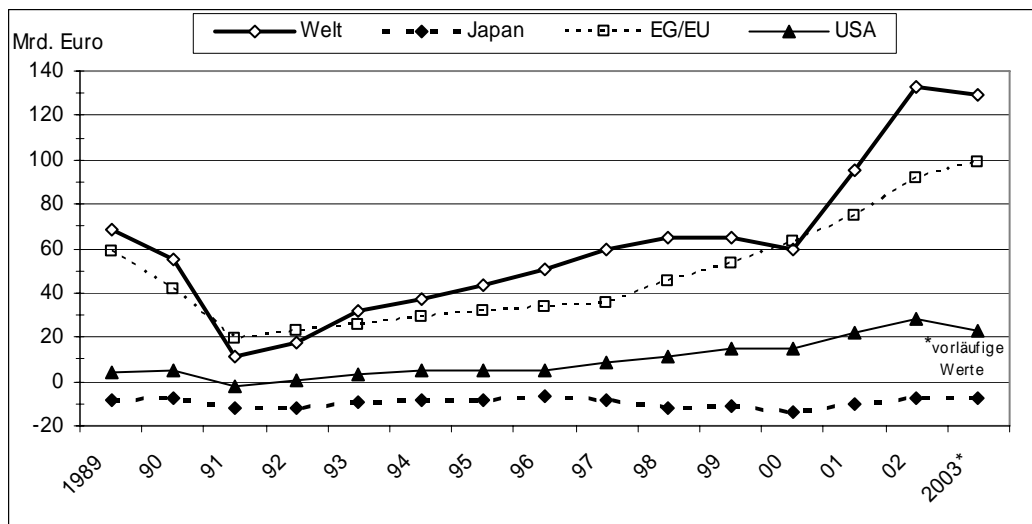
Fünfzehn Jahre später sah sich Deutschland mit einer wirtschaftlichen Führungsrolle in Europa überfordert. Die wirtschaftliche Vereinigung war kein Selbstläufer geworden. Die Kosten erwiesen sich als exorbitant. Die dominante Wirtschaft in Westeuropa war auf dem Weg wachsender Staatsverschuldung und heftiger Verteilungskonflikte. Die simplen Additionen der Altbestände von Bundesrepublik und DDR, wie sie 1989/90 üblich gewesen waren, hatten sich als nicht haltbare Hoffnungsrechnungen erwiesen.

Auch bei der Exportleistung war Gesamtdeutschland voreilig eine erhebliche Steigerung zugerechnet worden. Die westdeutschen Exportwerte lagen 1989 z. B. fast doppelt so hoch wie die Frankreichs. Die Spitzenstellung in Europa war unangefochten. 1986, 1987, 1988 und 1990 war die Bundesrepublik sogar Exportweltmeister vor den USA. In den Jahren danach konnte mit fallender Tendenz Platz zwei gehalten werden. Die Handelsbilanzüberschüsse für Gesamtdeutschland gingen im Vergleich zur Bundesrepublik vor der Vereinigung anfangs zurück, erreichten Ende des Jahrzehnts wieder den Stand vor der Einheit und übertrafen diesen ab 2001. Auch Exportweltmeister konnte Deutschland wieder werden, diesmal allerdings hauptsächlich wechselkursbedingt (vgl. Schaubild 1). Die starke Stellung der DDR-Wirtschaft auf den Märkten des Ostens war von der westdeutschen Exportmaschine übernommen worden. Die neuen Länder hatten ganz schnell ihre Ostmärkte verloren und blieben exportschwach. Die gesamtdeutsche Ausfuhr folgte mit dem Europa-

schwerpunkt dem Muster der alten Bundesrepublik. Allerdings übertraf der Ostexport den Export in die USA ab 1995.

Schaubild 1

Die deutsche Handelsbilanz 1989 - 2003: Welt, EU, USA, Japan in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Jahrbuch der BR Deutschland lfd.; eigene Grafik

Das starke regionale Arbeitskostengefälle bewirkte einen Trend zur Auslagerung lohnintensiver Produktion aus Deutschland in östliche Nachbarstaaten. Folglich nahmen die deutschen Direktinvestitionen in die östlichen Nachbarstaaten stark zu. In die GUS flossen sie zyklisch und vorsichtig. Der Schwerpunkt der deutschen Direktinvestitionen im Ausland lag wie beim Warenexport aber weiter eindeutig in Westeuropa (EU), dann folgten die USA. In Mitteleuropa gewannen in den neunziger Jahren vor allem die EU-Betrittskandidaten an Bedeutung. Auffällig war der Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland in den neunziger Jahren. Deutschland verlor als Produktionsstandort für ausländische Investoren offensichtlich an Attraktivität.

Gesamtdeutschland ist also in der Bilanz im Jahre 2005 durch die Vereinigung außenwirtschaftlich nicht stärker geworden. Die wirtschaftliche Integration der neuen Länder wurde über interne Umverteilung finanziert und konnte nicht durch wachsende Exporterlöse ausgeglichen werden. Der Modernisierungsrückstand im Osten belastete den anstehenden Strukturwandel im Westen zusätzlich. Deutschland führte zu Recht seine Standortdebatte, die dann in den Globalisierungsdiskurs mündete. Deutschlands Rolle als Euro-Hegemon und Nummer drei in der Welt nach den USA und Japan war schwer angeschlagen. Das Land wurde durch den sich beschleunigenden Prozess der Globalisierung weiter herausgefordert. Da der Wohlstand aus dem Außenwirtschaftsverkehr schwerpunktmäßig im Westeuropahandel gewonnen wurde, blieben die Entwicklung der Europäischen Union und der Grad der Offenheit im Welthandelssystem vorrangig.

Die Staatsverschuldung und das damit verursachte hohe deutsche Zinsniveau in der ersten Hälfte der 90er offenbarten den Wandel. Vor der Einheit hatte die deutsche Mark als Stabilitätsanker im EG-Währungsraum gewirkt. Diese Rolle war einer

schleichenden Ostsklerose ausgesetzt. In den achtziger Jahren war die Bundesbank von den Partnerstaaten wegen ihrer angeblich stabilitätsmanischen Geldpolitik kritisiert worden. Als die Bundesbank aus Binnendruck heraus Anfang der neunziger Jahre vorübergehend weichere Geldpolitik betrieb, erfuhr sie von außen Kritik aus der Gegenrichtung. Die deutsche Währungspolitik hatte hier zu lavieren. Binneninteresse und europäische Erfordernisse waren weniger leicht in Einklang zu bringen als in den achtziger Jahren.

Bei der Europäischen Währung hatten Bundesregierung und Bundesbank nur kurz auf Zeit gespielt (Schönfelder/Thiel 1994). Einen Automatismus für die Währungsunion im Jahr 1999 hatte der deutsche Finanzminister Theo Waigel beim Treffen der EU-Finanzminister Anfang April 1995 in Versailles noch nicht gesehen. Allgemein galt die Europäische Währungsunion den meisten Partnern in Europa als „eine Möglichkeit, die deutsche Vorherrschaft zu beschneiden; in der Tat war dies die wichtigste Begründung“ (Marsh 1995: 341 f.).

Die Begeisterung der Deutschen für den Euro blieb gering, er war ein Projekt der politischen und wirtschaftlichen Eliten. Die Furcht vor einer Weichwährung und vor zusätzlichen Belastungen für den deutschen Steuerzahler war nicht völlig unbegründet, aber durch die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) und den symbolisch wichtigen Sitz in Frankfurt am Main eingehegt. Praktisch war das deutsche Stabilitätsmodell europäisiert worden und die EZB verfolgte einen „deutschen“ Stabilitätskurs. Tatsächlich war die Gemeinschaftswährung integrationspolitisch überfällig. Der deutsche Machtverlust war vor allem einer der Bundesbank. Mit der Einheit und der Osterweiterung hatte sich die D-Mark Zone überlebt. Das Opfer auf dem europäischen Integrationsaltar war nicht mehr wirklich groß.

Innerdeutsche Gegensätze traten in der Handelspolitik auf. Nationaler Wiederaufbau in den neuen Bundesländern, regionale Integration und weltwirtschaftliche Öffnung stimmten nicht überein. Die modernsten Sektoren in Westdeutschland versuchten im Globalisierungsprozess mit den USA und Japan mithalten. Dafür brauchten sie globale Absatzmärkte. Im Osten Deutschlands und in den strukturschwachen Regionen der EU ging es um nachholende Modernisierung und Schutz auf Zeit.

Eine neue Schutzpolitik entstand freilich nicht. Sie war nach der Vergemeinschaftung der Handelspolitik auch rein national nicht mehr möglich. Der Interessenkonflikt zwischen Freihändlern und Protektionisten brach in Deutschland nicht vehement auf. Da der Osten im außenwirtschaftspolitischen Entscheidungssystem Deutschlands nur schwach war, wurde die südeuropäische Protektionsfront in der EU in Brüssel durch die neuen Länder kaum verstärkt. Deutschland spielte auch nach der Vereinigung seine eingeübte liberale Rolle in Brüssel weiter.

Bei der erst nach zähen Verhandlungsrunden abgeschlossenen Uruguay-Runde im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) hatte Deutschland am Schluss rollenüblich Druck auf das zögerliche Frankreich ausgeübt. Das Nachfolgeregime der World Trade Organization (WTO) konnte die Freihandelsinteressenten in den USA und in Europa aber nicht unmittelbar stärken. Neben der Globalisierung in der Weltwirtschaft wirkte ein konfliktträchtiger Trend zur Regionalisierung. Da die Interdependenzen im Prozess der Globalisierung weiter zunahmen, wuchs aber auch der Widerstand von realen und vermeintlichen Globalisierungsverlierern. Ende der neunziger Jahre entstand eine weltweite Welle von Globalisierungsgegnern, die zur

Verzögerung einer neuen Handelsrunde beitragen, die erst im November 2001 in Doha vereinbart werden konnte (Klein/Meng/Rode 1998). Diese Runde dümpelte im Herbst 2005 noch immer vor sich hin.

Europa und voran Deutschland als dessen regionale Nummer eins wiesen weiter deutliche Defizite bei den Zukunftstechnologien in der Kommunikationstechnik, bei der Mikroelektronik, bei Software, bei der Biotechnik und bei neuen Materialien auf. Bei traditionellen Technologien wie etwa im Automobilbau nahmen Konkurrenzschwächen im Vergleich mit den Wettbewerbern in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wieder ab. Die Doppelbelastung aus der Integration des Ostens und dem gleichzeitigen scharfen Wettbewerb mit amerikanischen und asiatischen Konkurrenten stellte eine enorme Herausforderung für Europa dar. Die Stagnation in Japan und die asiatische Finanzkrise ließen allerdings Europa nach 1997 wieder in einem günstigeren Licht erscheinen.

Die zähe deutsche wirtschaftliche Vereinigung trug Anzeichen einer Ostsklerose durch Dauersubventionen in sich. Das internationale Vertrauen in die Dynamik des Standorts sank. Wachstumsmindernde Negativimpulse für die gesamteuropäische Wirtschaft blieben nicht aus. Deutschland und Europa waren nicht besser geworden. Die asiatische Herausforderung war zwar zeitweilig kleiner geworden, dafür waren die USA davon gezogen. 2005 wurden die vier großen Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien und vor allem China (BRIC-Staaten) auf der Überholspur gesehen.

Die EU als westeuropäische Wohlstandszone ist bei der Osterweiterung kein Automatismus. Ob die deutschen nationalen und die regionalen europäischen Institutionen die erforderliche Kraft zur Reform aufbringen oder in einer institutionellen Sklerose den erforderlichen Wandel lähmen, ist offen. Der Modernisierungsbedarf des Wohlfahrtsstaats durch eine Umverteilung zu Lasten von Hochlohngruppen und wohlfahrtsstaatlichen Spitzenleistungen ist unübersehbar. Das politische System ließ hier im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen und politischen Erfordernissen wachsende Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau zu. Westdeutschland allein hatte regelmäßig unter dem europäischen Durchschnitt gelegen. Gesamtdeutschland hat sich dem im Vergleich mit den USA hohen Arbeitslosenniveau in der EU erst angeglichen und es ab 1995 überboten.

VI. Wettbewerbsstaat Deutschland unter Globalisierungsdruck: mehr Weltmarkt und hohe Subventionen

Je höher das europäische Integrationsniveau anstieg, desto mehr wurde Standortpolitik auf den noch nicht vergemeinschafteten Feldern zum Resthandlungsspielraum. Da Handels- und Währungspolitik denationalisiert waren, trat die Förderung der strukturellen Wettbewerbsfähigkeit als Optimierung von Staat, Markt und Gesellschaft in den Vordergrund. Die Debatte über die Leistungsfähigkeit und die Zukunftsperspektiven der deutschen Wirtschaft wurde zyklisch immer wieder im Hinblick auf zunehmende Globalisierungsprozesse geführt. Schwachpunkte des Industriestandorts Deutschland wurden bei den hohen Arbeitskosten, insbesondere den Lohnnebenkosten und der Unternehmensbesteuerung gesehen. Auch eine im Vergleich mit den USA und Japan geringere Technikakzeptanz, die sich z. B. in Widerständen gegen Bio- und Gentechniken ausdrückte, wurde moniert. Die Standortkritik

aus der Wirtschaft war in der Rhetorik stark anti-interventionistisch und ging gewöhnlich nicht über das Credo der angebotsorientierten Vorstellungen hinaus. Das Weltspitzenniveau bei den Arbeitskosten, insbesondere bei den Lohnnebenkosten, wurde seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend im politischen System als Problem begriffen. Deshalb suchte die rot-grüne Koalition im Interesse der Beschäftigung die Nebenkosten zu senken.

Der Diskurs um die Unternehmensbesteuerung entsprach dem undurchsichtigen deutschen Steuerrecht. Die Nominalbelastung ist im internationalen Vergleich recht hoch. Die umfangreichen Abschreibungsmöglichkeiten relativieren aber dieses Bild der Hochbelastung. Globalisierungsgegner fürchteten um staatliche Verteilungsspielräume und erwarteten einen Steuerwettbewerb nach unten. In den neuen Ländern wurden unter erheblichem politischem Handlungsdruck oft weltmarktfremde Distributionsideen favorisiert. Wohlstandsteilung im Inneren rangierte vor internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Auf Marktversagen wurde mit Politikversagen reagiert. Mezzogiornosymptome riefen linkspopulistische Verteilungskonzepte und ostalgische Identitätsdebatten hervor, die Modernisierungsverweigerung und Weltferne anzeigten.

Die Herausforderung Ost als etablierte Dauersubvention und die Globalisierungstrends widersprachen sich. Der Weg vom erfolgreichen Handels- und Sozialstaat zum Wettbewerbsstaat erfordert gerade eine Rückführung der Staatsquote. Versuche, Abstriche am verkrusteten Sozialstaat mit seinen etablierten Verteilungskonkationen zu implementieren, standen jedoch unter dem Generalverdacht einer neuen sozialen Kälte. Während in anderen westeuropäischen Ländern wie Großbritannien, Holland und Dänemark längst pragmatisch mit der Modernisierung der Sozialsysteme experimentiert wurde, fanden in Deutschland noch ideologisch aufgeladene Diskurse statt, die den Mangel an politischer Innovationsphantasie bei den etablierten konservativen Verteilungskonkationen anzeigten. Kanzler Schröder wollte mehr als korporatistische Wiederauflagen präsentieren. Da das deutsche Problem in ziviler Fehlallokation und Starrheiten bestand, wurden die Unternehmensbesteuerung, das Rentensystem und die Zuwanderung von IT-Fachkräften angepackt. Die Agenda 2010 zielte durchaus auf die richtigen Punkte wie Steuerreform, Unternehmensentlastung, Bürokratieabbau, Stärkung der Investitionen und Arbeitsmarktreformen. Die Reformfortschritte blieben freilich im Vergleich mit den genannten kleineren europäischen Wohlfahrtsstaaten recht zaghafte.

Ein einschneidender nachhaltiger Subventionsabbau würde an die Substanz der Deutschland AG mit ihrer hohen korporativen Verflechtung gehen. Die Stärken in den traditionellen Sparten wie Chemie, Maschinen- und Fahrzeugbau sowie Elektrotechnik erlauben durchaus auch Fortschritt bei neuen Schlüsseltechnologien. Der Faktor Wissen als Triebkraft für Wachstum und Strukturwandel befindet sich zwar nach wie vor auf einem hohen Stand. Die Qualität der deutschen Ausbildungssysteme verlor im internationalen Vergleich jedoch an Ansehen. Ein Qualitätsverlust trotz hohem Finanzaufwand zeigte typische Leistungsschwächen einer verwöhnten Gesellschaft. Auffällig war die veränderte Fremdeinschätzung. Während Deutschland zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung als neues dynamisches Kraftzentrum überschätzt wurde, überwogen seit Ende der neunziger Jahre skeptische Bewertungen. Die größte Ökonomie in Europa galt längst nicht mehr als europäische Modernisierungslokomotive. Sie erntete jetzt Häme mit der Metapher „deutsche Krankheit“.

Bei den internationalen Wettbewerbsratings schnitt Deutschland nur mäßig ab. Nach der Bewertung des Schweizer Institute for Management and Development (IMD) in Lausanne z. B. rangierte Deutschland zwischen 1999 und 2002 auf Rang 4. 2003 fiel es auf Rang 5 und 2004 auf Rang 7 zurück. Die USA hielten durchgängig Platz 1 (IMD 2004). Der Standort Deutschland war zum Problemfall geworden. Das Modell Deutschland der siebziger Jahre war längst Vergangenheit.

Der globalen Rolle im Konzert der Weltwirtschaftsmächte stand die Binnenschwäche bisher nicht entgegen, mittelfristig steht hier freilich eine Schwächung zu erwarten. Deutschland agierte weiter zuverlässig kooperativ im Rahmen des westlich-liberalen Weltwirtschaftsregierungs-systems mit seinen etablierten internationalen Institutionen IWF, Weltbank, WTO und OECD (Rode 2002b). Allerdings ging Deutschland im multilateralen Konzert seltener aus der Deckung. Querelen wie z. B. bei der Besetzung des IWF-Chefpostens durch einen Deutschen gehörten zum üblichen Spiel der Einflusskonkurrenz. In der Doha-Runde der WTO z. B. fiel der amtierende Exportweltmeister Deutschland nicht mehr auf.

Das Schrumpfen der früheren deutschen Wirtschaftsriesen höhnte das außenwirtschaftspolitische Gewicht zunehmend aus, was nicht ohne Rückwirkung auf die Außenpolitik blieb. Ohne gedeckte Schecks mit großen Zahlen war die Scheckbuchdiplomatie keine wirkungsvolle Option mehr. Ein hoher moralischer Anspruch im Außenministerium und die Reisediplomatie des Kanzlers zur Exportförderung konnten das nicht ausgleichen, zumal außenwirtschaftliche Souveränitäten wie Handels- und Geldpolitik längst europäisch vergemeinschaftet waren. Wirtschaftliche Stärke überzeugt in der Regel aus sich heraus und generiert Einflussmöglichkeiten, ohne dass diese ausdrücklich von den politischen Eliten betont werden müssten. Schwäche wirkt unweigerlich in die Gegenrichtung, was weder durch empathische noch durch Machtworte weggeredet werden kann. Der Putz an der Handelsstaatsfassade hat Risse bekommen. Der Weg in die zweite Reihe der Weltwirtschaftsmächte war vorgezeichnet.

Literatur

- Abelshausen, Werner (2004), Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München
- Eichengreen, Barry (2000), Vom Goldstandard zum Euro. Die Geschichte des Internationalen Währungssystems, Berlin
- Hanrieder, Wolfram (1995), Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1994, Paderborn
- IMD (2004), World Competitiveness Yearbook 2004, Lausanne; <http://www02.imd.ch/wcc/online/>
- Klein, Martin/Meng, Werner/Rode, Reinhard (Hrsg.) (1998), Die Neue Welthandelsordnung der WTO, Amsterdam
- Kloten, Norbert (1994), Die Bundesrepublik als Weltwirtschaftsmacht, in: Kaiser, Karl/Maull, Hanns W. (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1, Grundlagen, München, S. 63-80

- Knapp, Manfred (Hrsg.) (1984), Von der Bizonen-Gründung zur ökonomisch-politischen Westintegration, Frankfurt am Main
- Kreile, Michael (Hrsg.) (1991), Europa 1992. Konzeptionen, Strategien, Außenwirkungen, Baden-Baden
- Marsh, David (1995), Die Bundesbank. Geschäfte mit der Macht, München
- Rode, Reinhard (2002a), Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Münster; darin weiterführende Literatur S. 111 ff.
- Rode, Reinhard (2002b), Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Münster
- Schönfelder, Wilhelm/Thiel, Elke (1994), Ein Markt – Eine Währung. Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden