

Erschienen in: Jürgen Kessler (Hrsg.), Herausforderung Globalisierung. Festschrift für Prof. Dr. Ekkehard Sachse. FHTW-Transfer Nr. 49-2007, Berlin 2007. ISBN-10: 3-931221-49-0, ISBN.13: 978-3-931221-49-2, S. 18-27

Jan Priewe*

Globalisierung - von der National-Ökonomie zum globalen Kapitalismus?

Seit etwa Mitte der 1980er Jahre hat das Schlagwort von der „Globalisierung“ seine Karriere begonnen. Alle reden davon, und meinen meist etwas anderes – es scheint der rechte Begriff zu fehlen. Daher soll zunächst diskutiert werden, was aus ökonomischer Sicht unter Globalisierung eigentlich zu verstehen ist. Dabei soll zwischen der historischen Tendenz und einer neuen Qualität von Globalisierung, die sich seit etwa zwei Jahrzehnten abzeichnet, unterschieden werden. Im Zuge dieser „Neuen Globalisierung“ zeichnet sich eine Entgrenzung der Marktdynamik ab, die den traditionellen Nationalstaat aushöhlt, jedoch nur sehr begrenzt neue supranationale Regulierungsformen schafft – so die hier entwickelte These. Es scheint sich ein globaler Kapitalismus durchzusetzen, der in vielerlei Hinsicht eher dem *laissez-faire*-Kapitalismus des 19. Jahrhunderts als dem des stärker interventionistischen Kapitalismus des 20. Jahrhunderts ähnelt. Die daraus resultierenden gravierenden Probleme weisen auf die unabwendbare Notwendigkeit supranationaler Gestaltung der Globalisierung hin, welche jedoch wiederum aktiver Nationalstaaten – in Ermangelung einer Weltregierung – bedarf. Beide Typen von Marktwirtschaft würden dann – auf höherer Stufe – im 21. Jahrhundert aufgehoben, wenn es so käme. Allerdings ist dies ein widersprüchlicher und von großen Risiken begleiteter säkularer Prozess. Ganz besonders in der liberalen Tradition ökonomischen Denkens, insbesondere in Deutschland, werden die Chancen von Globalisierung massiv überschätzt und die Risiken unterschätzt. Diese Thesen, die sicher bei Ekkehard Sachse – der sich seit Jahrzehnten mit vor allem mit der Globalisierung von Arbeit befasst hat – auf offene Ohren stoßen, will ich im Folgenden in knapper, eher essayistischer Form erläutern.

Globalisierung als historischer Prozess

Der Terminus Globalisierung wird in mindestens vier recht unterschiedlichen Varianten verstanden. Häufig (A) wird Globalisierung als Synonym für *Internationalisierung* von Wirt-

* Professor für Volkswirtschaftslehre an der FHTW Berlin

schaft und Gesellschaft verstehen, als zunehmende internationale Interdependenzen, die nach dem Zusammenbruch der „zweiten Welt“ nun vollends global werden. Dies wäre ein viele Jahrhunderte währender uralter Prozess, über den sich Gedanken zu machen nicht lohnen würde – es sei denn, neue Formen oder Ausmaße der Internationalisierung träten auf.

Dieses Verständnis von Globalisierung wird häufig vermischt mit der Vorstellung (B), dass die Welt ein „*globales Dorf*“ geworden sei, in dem Kommunikation und wirtschaftliche Austauschbeziehungen sowie politische Abhängigkeiten so intensiv geworden sind, dass Nationalstaaten mit ihren Grenzen unbedeutend geworden sind. Die Welt wäre eine einzige Ökonomie, gewissermaßen *Völkerwirtschaft* statt *Volkswirtschaft*, geographische, politische, rechtliche und ökonomische Grenzen wären genauso hinfällig wie die Grenzen zwischen Berlin und Brandenburg oder Bayern. Eine „weichere“ Variante (B1) wäre, dass die Welt infolge von Globalisierung auf dem Weg ist, früher oder später zu einem „globalen Dorf“ zu werden. Freilich bleibt damit vollkommen offen, wie weit entfernt dieser Fluchtpunkt der Entwicklung in Wirklichkeit ist.

Die zunehmende oder gar vollständige *Liberalisierung* der Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte bezeichnet ein drittes Verständnis von Globalisierung (C); im Extrem wären die Marktbeziehungen innerhalb von Volkswirtschaften so engmaschig wie zwischen ihnen. Dies impliziert auch die *Globalisierung von Produktion*, also die Herausbildung global tätiger Unternehmen und die global „optimierte“ Allokation von Kapital und Arbeit. Manche verstehen diese Form der universalen Liberalisierung auch als „*Amerikanisierung*“, als Durchsetzung der US-amerikanischen Form des Kapitalismus im Rest der Welt. Dies wäre eine Variante von (C).

Schließlich wird häufig der Begriff in der B- oder C-Version als unabwendbar und schicksalhaft verstanden, weil neue Transport- und Kommunikationstechnologien Globalisierung erzwingen (D) – „*Sachzwang Globalisierung*“. Dann wäre es töricht, sich diesen Mächten entgegen zu stellen.

Der Begriff (A) ist unspektakulär – Globalisierung gab es demnach zu Zeiten von Kolumbus ebenso wie heute. Spannend wäre zu wissen, ob etwas Neues entstanden ist. (B) bezeichnet das andere Extrem, indem schon ein Endzustand, das „globale Dorf“, als Kriterium gewählt wird, oder eine Tendenz dahin wird gemeint, deren erreichtes Stadium jedoch offen bleibt. Ganz offensichtlich wird hier die Realität verkannt: Die rechtliche, politischen (auch militärischen) und wirtschaftlichen Unterschiede der Länder der Welt sind so groß und zudem im Steigen begriffen; Geld, Währung, Einkommen, Technologie sind so anders, dass die Dorf-Metapher geradezu absurd erscheint. Von den kommunikativen Möglichkeiten und dem Po-

tenzial der Transporttechnologien auf ökonomische Realität zu schließen wäre mehr als fahrlässig. Dagegen ist der Begriff (C) schon stärker realitätsbezogen, weil in der Tat die Liberalisierung der Weltwirtschaft zugenommen hat, allerdings hält dieser Prozess schon seit Hunderten von Jahren an und ist weit entfernt davon, das gleiche Ausmaß wie innerhalb von Nationalökonomien erreicht zu haben. Indessen ist der Begriff (D) ideologiebehaftet, weil er aus dem technischen Potenzial auf Liberalisierungszwänge schließt und Gestaltungsoptionen ausklammert. Genau diese Ideologieträchtigkeit macht jedoch die Popularität des Begriffs aus; ein Zwang zur grenzüberschreitenden Liberalisierung der Märkte wird suggeriert, ein Sachzwang zur Deregulierung, Entstaatlichung und „Strukturanpassung“ vorgegaukelt, der durch Globalisierung vermeintlich erzeugte Druck zur Rückbildung von nationalen Sozialstaaten wird behauptet, durch globale Märkte verminderte nationale Handlungsspielräume „konstatiert“ – Globalisierung als wirtschaftspolitisches Programm, dem selbst diejenigen ihre Zustimmung nicht verweigern dürfen, die diese Entwicklung nicht wünschen.

Im Folgenden verstehe ich unter Globalisierung, in Anlehnung an die Begriffen (A) und (C), den historischen Prozess der zunehmenden Internationalisierung der Güter- und Faktormärkte, sei es durch allgemeine Liberalisierung, durch Regulierung der Austauschbeziehungen oder auch durch Anwendung von Gewalt (z.B. Sklavenhandel, Kolonialismus). Historisch betrachtet gibt es aus meiner Sicht vier Wellen der so verstandenen Globalisierung. Die erste begann in Europa mit der Entstehung der frühen Vorformen des Kapitalismus zu Beginn der Neuzeit, also während der Renaissance und damit zugleich mit dem Beginn des Kolonialismus. Die zweite Welle erfolgte während des Merkantilismus und der Industrialisierung im 18. und frühen 19. Jahrhundert in Europa. Die dritte Welle setzte in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts ein und dauerte bis zum ersten Weltkrieg. Im Zuge der allgemeinen Industrialisierung der westeuropäischen Länder, der USA und einiger anderer Staaten erfolgte eine starke Außenhandelsverflechtung, verbunden mit hoher Kapitalmobilität unter dem Währungssystem des Goldstandards und starker internationaler Migration bis etwa zu Beginn des ersten Weltkrieges. Das erreichte Ausmaß des internationalen Handels entsprach zu diesem Zeitpunkt etwa dem vieler europäischer Länder in den 1960er und 1970er Jahren. Erst gegen Mitte der 1980er Jahre begann eine vierte Welle der Globalisierung, die insbesondere zum raschen Wachstum globaler Finanzmärkte, vor dem Hintergrund weitgehend flexibler Wechselkurse zwischen den OECD-Ländern seit Anfang der 1970er Jahre, und dem starken Vordringen multinationaler Unternehmen mit ausländischen Direktinvestitionen führte. Es war nicht nur die technologische Entwicklung, sondern vor allem der politische Liberalisierungsschub in vielen Industrieländern (seit Reagan und Thatcher an die Macht kamen), der zu einer Re-

naissance des weltweiten Wirtschaftsliberalismus („Neoliberalismus“) führte. Was ist nun neu an dieser Welle der Globalisierung – ist überhaupt etwas „qualitativ“ neu?

Die „Neue Globalisierung“

Im Gegensatz zur dritten Welle der Globalisierung handelt es sich jetzt um eine Art *Super-Liberalisierung*, da nun nicht nur die Gütermärkte, die Finanzmärkte sowie die Märkte für grenzüberschreitende Investitionen in Realkapital (Direktinvestitionen) immer mehr liberalisiert werden, sondern vor allem auch die Devisenmärkte (Herr/Hübner 2006). Denn seit dem Zusammenbruch des Festwährungssystems von *Bretton-Woods* zu Beginn der 1970er Jahre dominieren flexible Wechselkurse, vor zwischen den Währungen der OECD-Staaten. Dies hat eine enorme Volatilität der Wechselkurse bewirkt, die mit „Fundamental-Daten“ der Realökonomie – wie Kaufkraftparitäten, Handels- und Leistungsbilanzsalden – meist wenig zu tun haben. Auch geografisch werden mehr Länder als zu Beginn des 20. Jahrhunderts in den internationalen Güter- und Kapitalaustausch einbezogen – *Schwellenländer* haben sich herausgebildet, darunter insbesondere Mexiko, Brasilien, China, Indien und Südafrika. Dagegen sind die Arbeitsmärkte der OECD-Länder hochgradig reguliert und alles andere als offen. Die treibende Kraft der Globalisierung scheinen multinationale Unternehmen zu sein, insbesondere auch Banken. Da es nur begrenzte Expansionschancen für Großunternehmen im „Heimatland“ gibt, weil es Wettbewerbsregeln gibt und weil konglomerate Konzentration (wenn ein Unternehmen in mehreren Branchen tätig ist) weniger produktivitätstreibend als horizontale Konzentration (in der gleichen Branche) zu sein scheint, steht die internationale Expansion an vorderster Stelle der Unternehmensstrategien. Diese konzentriert sich allerdings in erster Linie auf Direktinvestitionen zwischen den OECD-Ländern. Zwar nimmt die Bedeutung von Schwellenländern als Zielstandort zu, aber die große Mehrheit der Entwicklungsländer spielt als Produktionsstandort multinationaler Unternehmen nur eine marginale Rolle.

Allerdings machen die Auslandsinvestitionen insgesamt nicht den Löwenanteil der internationalen Kapitalbewegungen aus. Vielmehr sind es die kurzfristigen grenzüberschreitenden Finanzkapitalbewegungen, die im Zuge der Herausbildung flexibler Wechselkurse rasant gestiegen sind (vgl. Bryant 2003; Priewe/Herr 2005; Singh 2000). Zu diesem Wachstum haben auch die Finanzinnovationen der letzten beiden Jahrzehnte beigetragen. Vor allem aber war es die Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte, die sich zwischen den OECD-Ländern und zunehmend unter Einschluss der traditionell eher abgeschotteten Finanzmärkte der Entwicklungsländern durchgesetzt hat. Dabei erweist sich die Entwicklung der Informations- und

Kommunikationstechnologie als förderlich, aber die politisch gewollte Marktliberalisierung ist viel entscheidender. Diese Entwicklung ist insofern erstaunlich als die Finanzmärkte traditionell und aus gutem Grund zu den reguliertesten Märkten *innerhalb* aller führenden National-Ökonomien gehören, wenngleich die Regulierungsformen zwischen den Ländern recht unterschiedlich sind. Ein großer Teil der grenzüberschreitenden kurzfristigen Kapitalströme ist spekulativer Natur oder auf Zins- und Wechselkurs-Arbitrage ausgerichtet. Würde das Wechselkurssystem von *Bretton-Woods*, 1944 als Festkurssystem geschaffen, noch existieren, so gäbe es zweifellos viel weniger grenzüberschreitende Kapitalströme. Auch unter dem Goldstandard bis zum 1. Weltkrieg gab es in erheblichem Maße internationalen Kapitalverkehr zum Ausgleich der Zahlungsbilanzen, allerdings handelte es sich um ein Festkurssystem, ebenso wie *Bretton-Woods*. Dagegen wurden Zahlungsbilanzungleichgewichte unter dem Goldstandard häufig durch Protektionismus reguliert, während im *Bretton-Woods*-System vergleichsweise freier Güterhandel herrschte, jedoch unter den Bedingungen starker Beschränkungen des Kapitalverkehrs (staatliche Kapitalverkehrskontrollen).

Ein genauerer Blick auf die Liberalisierung der Kapitalmärkte zeigt aber, dass von einer wirklich umfassenden Globalisierung und Liberalisierung dieser Märkte noch lange nicht die Rede sein kann. China und Indien halten intensive Kapitalverkehrskontrollen weiterhin aufrecht – und profitieren davon. Die große Mehrzahl der ärmeren Entwicklungsländer hat keine kommerziellen Kapitalzuflüsse, aber starke privatwirtschaftliche Abflüsse; diese Länder sind von politischen Transfers (Entwicklungshilfe oder Rücküberweisungen von Emigranten) zunehmend abhängig. Sie drohen Transferökonomien zu werden. Selbst in den Ländern, die starke ausländische Direktinvestitionen anziehen, spielen diese im Vergleich zu den Inlandsinvestitionen eine recht geringe Rolle, von wenigen Ausnahmen abgesehen.

Was die Gütermärkte angeht, so wächst das Volumen des internationalen Handels seit langem viel stärker als das der weltweiten Produktion. Die Export- und die Importquoten steigen in den meisten Ländern, allerdings nimmt der Anteil der Mehrheit der Entwicklungsländer am Welthandel ab – insbesondere wenn es sich um Agrarexporte handelt. Ob sich der Güterhandel wirklich im Sinne von Freihandel liberalisiert hat, ist dabei fraglich. Die tarifären Handelshemmnisse nahmen ab, aber nicht-tarifäre spielen eine eher zunehmende Rolle, ebenso wie der konzerninterne internationale Handel. In nicht wenigen Branchen ist der Güterhandel stark durch Wettbewerbsverzerrungen geprägt, selbst wenn es zu einem Abbau *staatlicher* Handelsbeschränkungen gekommen ist. Viel häufiger als früher sind die Handels- und Leistungsbilanzen vieler Länder, vor allem der USA, in andauerndem Ungleichgewicht. Die Glo-

balisierung der Finanzmärkte ermöglicht die Finanzierung großer Defizite, zumindest vorübergehend. Freilich wachsen dadurch die Risiken von Finanzkrisen.

Wie erwähnt spielt die grenzüberschreitende Liberalisierung der Arbeitsmärkte, zumindest der reichen Länder, kaum eine Rolle, im Gegenteil. Die Globalisierung findet hier nicht statt, sondern die Abschottung. Allerdings kann man die Frage stellen, wie lange die Grenzkontrollen bei zunehmenden wirtschaftlichem Gefälle zwischen armen und reichen Ländern angesichts moderner Transporttechnologien noch aufrechterhalten werden können.

Ein genauerer Blick auf die „Neue Globalisierung“, die vierte historische Welle, zeigt ein sehr komplexes und schwer auf einen einfachen Nenner bringendes Bild:

- Von einer alle Länder einbeziehenden Globalisierung der Wirtschaft kann keine Rede sein. Die Gütermärkte wurden zwar stark durch Zollabbau liberalisiert, andererseits nehmen indirekte und häufig versteckte staatliche und privatwirtschaftliche Regulierungen zu. Dagegen kann von einer umfassenden Deregulierung des Handels in einzelnen Regionen der Weltwirtschaft, vor allem in der Europäischen Union, gesprochen werden – Regionalisierung statt Globalisierung (Dieter 2005).
- Es ist weniger die Technologieentwicklung, die vermeintliche Sachzwänge begründet, sondern die Vordringen multinationaler Unternehmen, das zum Schrittmacher der „Neuen Globalisierung“ geführt hat.
- Die Metapher vom „globalen Dorf“ ist allein schon deswegen irreführend, weil in den meisten Ländern, insbesondere in den hochentwickelten, eine steigende Anzahl von nationalen Regulierungen in Form von Gesetzen, Verordnungen, Standards und anderen institutionellen Vorkehrungen existiert, die eher einen Bedeutungszuwachs des Nationalstaates signalisieren. Diese Regelungen, die die Komplexität moderner Gesellschaften reflektieren, häufig von Zielen des Steuerrechts, des Umwelt-, Gesundheits- und Arbeitsschutzes geleitet, sind zwar in gewissem Maße international interdependent und werden in komplizierten Abwägungsverfahren herausgebildet. Kleinere und schwächere Länder scheinen unter Anpassungsdruck zu stehen, aber sie können auch größere Länder massiv unterlaufen. Von einem „globalen Dorf“ mit vereinheitlichten Regelungen und Institutionen kann jedoch wohl kaum die Rede sein, weder derzeit noch in absehbarer Zukunft.
- Die neue Welle der Globalisierung wäre ohne die Wendung zum marktradikalen Fundamentalismus in den USA und Großbritannien, in abgeschwächter Form in vielen anderen OECD-Ländern sicher nicht zustande gekommen. Insoweit ist sie Reflex nationaler politischer Änderungen und veränderter Machtkonstellationen, durch die multinationale Unter-

nehmen sowie die global ausgerichtete Finanzindustrie der führenden Länder an Einfluss gewonnen haben.

Wohin tendiert die „Neue Globalisierung“? Wird sie unaufhaltsam wie ein Sachzwang voranschreiten? Manches spricht dafür: das Ausmaß grenzüberschreitender Direktinvestitionen ist in den meisten Ländern noch recht gering, der größte Teil der insgesamt getätigten Investitionen ist nationalen Ursprungs; wenn China und Indien voll in die globalen Finanzmärkte einbezogen werden sollten, zeigt sich eine enorme Erweiterung der Reichweite der Märkte, die dann zusätzlich etwa 37% der Menschheit einbeziehen würde. Angesichts von Regulierungslücken ist mit fortschreitender Migration zu rechnen, welche die Gesellschaften des „Nordens“ ebenso wie die des „Südens“ fundamental ändert; letztere leiden dann noch viel stärker als bislang unter „*brain drain*“, werden andererseits zu Transferökonomien, die immer stärker von den Rücküberweisungen der Emigranten abhängig werden. Schließlich haben die globalen Umweltprobleme ein Ausmaß angenommen, das weltweite koordinierte Aktivitäten zwingend notwendig macht.

Andererseits spricht viel dafür, dass die vierte Welle der Globalisierung abebbt. Zu groß sind die Folgeprobleme geworden – die Globalisierung ist in vielerlei Hinsicht zu weit gegangen. Der sog. Freihandel auf den Gütermärkten hat in den Verliererländern, seien es einige industrialisierte Länder oder die schwächsten Länder, zu massiven Folgeproblemen geführt. Auch die globalen Finanzmärkte erfüllen nicht die Erwartungen, die in sie gesetzt wurden – sie sind zu volatil, fortschreitende Finanzkrisen und Schuldenkrisen drohen. Wenn infolge von unbegrenzter Kapitalmobilität nationale Regulierungen gewissermaßen „abgewählt“ werden können, würde eine fortschreitende Deregulierungswelle in den nationalen Finanzmärkten drohen, die jahrzehntelange Stabilisierungsbemühungen des Zeitalters des nationalstaatlichen Interventionismus zunichte machen können. Auch im Bereich der Migration kann es wieder zu härteren Reglementierungen in den Zielländern kommen. Vor allem aber ist das Wirtschaftswachstum in der vierten Phase der Globalisierung in den meisten entwickelten Ländern und in der Mehrheit der Entwicklungsländer deutlich zurückgegangen. Erstaunlicherweise war das Wirtschaftswachstum der ersten und auch der dritten Welt in den 50er und 60er Jahren, selbst noch in den 70ern des 20. Jahrhunderts viel stärker, es gilt im langen historischen Vergleich als „*golden age*“. Insgesamt, so scheint es, sind die durch die „Neue Globalisierung“ aufgeworfenen Probleme so gravierend, dass Gegentendenzen sehr wahrscheinlich sind. Supranationale Koordination ist zwar allerorten angesagt, aber sie ist – angesichts des Zwangs zum Konsens, im Gegensatz zum Mehrheitsregime in nationalen Demokratien – schwierig, so dass Erfolge nur begrenzt möglich erscheinen. Dann könnte der Weg zurück zu den National-

staaten führen, zumindest in den größeren „Ankerländern“ in den verschiedenen Kontinenten, oder zur regionalen Integration, die in der Europäischen Union am fortgeschrittensten ist.

Es ist wahrscheinlich, dass beide Tendenzen, die der ungebrochenen Fortführung der Globalisierung sowie die Versuche zur Rückeroberung nationaler Souveränität, an Bedeutung gewinnen werden. Viele Konflikte werden sich dann an diesem Widerspruch entzünden.

Überschätzte Chancen, unterschätzte Risiken der „Neuen Globalisierung“

Es ist vor allem die neoklassische Theorie in ihren verschiedenen Varianten, welche Globalisierung rundweg positiv sieht und diese folglich vorbehaltlos begrüßt (vgl. u.a. von Weizsäcker 1999; Bhagwati 2002 und 2006, vor allem in Bezug auf internationalen Handel). Besonders deutlich wird dies im marktfundamentalen „Neoliberalismus“, welcher die Neoklassik vereinfacht und popularisiert (Harvey 2005).

Die Grundlogik ist sehr einfach. Wenn innerhalb einer Volkswirtschaft freie Märkte zu einem allgemeinen Gleichgewicht auf den Güter- und Faktormärkten führen, stellt sich „optimale Allokation“ der produktiven Ressourcen ein, so die These: die Produktionsfaktoren werden dann so effizient und konsumentengerecht genutzt, dass ein maximaler Output entsteht – bei gegebenen Präferenzen und gegebener Produktionsfunktion (diese impliziert ein gegebenes technologisches Niveau). Der Wettbewerb auf den Märkten sorgt dafür, dass dabei alle Produktionsfaktoren produktiv einbezogen werden, denn es bilden sich überall markträumende Preise (bzw. Löhne, Zinsen, Wechselkurse etc.). Voraussetzung für die optimale Allokation der Produktionsfaktoren innerhalb einer Volkswirtschaft ist die freie Mobilität von Kapital, Arbeit und Gütern. Allerdings wäre diese optimale Ressourcenallokation auf den Radius der Nationalökonomie begrenzt. Werden die staatlichen Grenzen für die Mobilität der Produktionsfaktoren und der Güter – es sind ja Begrenzungen der Märkte – aufgehoben, stellt sich ein höheres Niveau der Ressourcenallokation ein. Im Falle optimaler globaler Ressourcenallokation müsste der globale Output, sprich Wohlstand, steigen.

Wenn die nationalen Institutionen und Regulierungssysteme, auch die Wirtschaftspolitiken, zwischen den einzelnen Ländern unterschiedlich sind, dann bewirkt Globalisierung nun einen Wettbewerb der Systeme. Am Ende setzen sich die effizientesten Institutionen, Regeln und Politiken durch, so die neoklassische Sicht. Zugleich setzt ein ordnungspolitisch erwünschter Nebeneffekt ein: Nationalstaatliche Regulierungen und Politiken, die im Zuge des weit verbreiteten Staatsinterventionismus in der Hoch-Zeit der National- und Wohlfahrtsstaaten entstanden waren, werden geschliffen, wenn sie den globalen Marktkräften zuwider laufen. So

verändert sich in den entwickelten wie den unterentwickelten Ländern das Verhältnis von Staat und Markt zugunsten des Letzteren.

Selbst wenn die globale Ressourcenallokation in neoklassischer Weise optimiert und der globale Output gegenüber der Zeit vor der Globalisierung erhöht würde, könnte es Verteilungsprobleme geben, die normativ unerwünscht sind. Dann muss verteilungspolitischer Ausgleich geschaffen werden, auch international; jedenfalls wäre dies eine logische Konsequenz neoklassischen Denkens. Im Rahmen neoklassischer Außenhandelstheorien dominiert hier das *Stolper-Samuelson-Theorem*: Demnach gewinnt durch Abbau internationaler Wettbewerbsbeschränkungen der Faktor Kapital (bzw. die Eigentümer desselben) in den kapitalreichen entwickelten Ländern, während hier der Faktor Arbeit der Verlierer ist, weil er der globalen Konkurrenz ausgesetzt ist. Umgekehrt gewinnt der Faktor Arbeit relativ zum Kapital in den weniger entwickelten Ländern. Freilich werden die verteilungspolitischen Implikationen selten thematisiert. Allerdings ist das Theorem an zahlreiche, teilweise sehr wirklichkeitsfremde Bedingungen geknüpft.

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass weder die neoklassische Globalisierungseuphorie noch die kritische Globalisierungsphobie haltbare Positionen darstellen. Die reale Welt funktioniert nicht nach neoklassischem, schon gar nicht nach neoliberalen Muster. Vielmehr sind die sich hinter dem unscharfen Begriff Globalisierung versteckten Phänomene außerordentlich komplex, so dass sich simple Schwarz-Weiß-Bilder verbieten. Es mangelt an einer wirklichkeitsnahen ökonomischen Theorie der Globalisierung.

Was die neoklassische Verheißung einer durch Globalisierung verbesserten Ressourcenallokation angeht, so sei auf die folgenden zentralen Kritikpunkte hingewiesen (vgl. auch Herr/Hübner 2006):

- Schon im nationalen Maßstab bleiben die vermeintlich segensreichen Wirkungen wettbewerbsgesteuerter Allokation aus, denn die allgemeine Markträumung findet nicht statt, vor allem nicht auf dem Arbeitsmarkt. Wettbewerbliche Lohnbildung führt nicht zwangsläufig zu Vollbeschäftigung; insbesondere wird die Kapitalbildung, die zu Produktion und Einkommensbildung führt, ignoriert. Für Wachstumsprozesse kommt es weniger auf optimale Ressourcenallokation als auf dynamische Kapitalakkumulation an. Dies stand auch im Zentrum der klassischen politischen Ökonomie (etwa bei Smith, Ricardo, Mill und Marx). Hierbei sind monetäre Faktoren von ausschlaggebender Bedeutung, worauf insbesondere Schumpeter und Keynes hinwiesen.

- Fast alle neoklassischen Außenhandelstheorien, die den Segen von Freihandel nachweisen möchten, beruhen auf der Vollbeschäftigungsannahme und der Annahme von stabilen Wechselkursen, die der Kaufkraftparitätentheorie entsprechen. Sind beide Annahmen unzutreffend, kracht das Theoriengebäude in sich zusammen.
- Die neoklassische Wachstumstheorie unterstellt bei freier internationaler Kapitalmobilität eine Kapitalwanderung aus den durch relativen Kapitalreichtum gekennzeichneten entwickelten Ländern in die durch Knappheit an Kapital charakterisierten Entwicklungsländer. Diese Annahme wird durch die neoklassische Wachstumstheorie begründet, wobei eine einheitliche, globale Produktionsfunktion unterstellt wird. In der Wirklichkeit findet jedoch die Kapitalwanderung überwiegend zwischen den entwickelten Ländern statt, zudem existiert massive Kapitalflucht aus unterentwickelten Ländern. Berücksichtigt man die Qualität von gesellschaftlichen Institutionen, Infrastruktur, Qualifikationen der Arbeitskräfte, die überlegene Fähigkeit reicher Länder, technischen Fortschritt zu generieren und zu monopolisieren, dann ändert sich das Bild vollständig; dann kann Globalisierung zu Polarisierung der Einkommensbildung zwischen reichen und armen Ländern führen.
- Vieles spricht dafür, dass die „Neue Globalisierung“, insbesondere intensivierter Handel und das Vordringen multinationaler Unternehmen, im günstigsten Fall zu starken Schüben in der Technologieentwicklung des schwächeren Landes führen können. Damit ist aber keineswegs gesichert, dass dies auch zu allgemeiner Einkommenssteigerung, Beschäftigungszuwachs und mehr Wirtschaftswachstum in den weniger entwickelten Ländern führt.
- Die Vorteile von freiem Güterhandel treten am ehesten im Handel zwischen entwickelten – also ähnlich strukturierten – Ländern auf; insgesamt werden sie selbst hier enorm überschätzt. Vielfach gehen sie mit globaler Konzentration und Machtzusammenballung einher. Hingegen sinkt der Welthandelsanteil der großen Mehrzahl der Entwicklungsländer trotz fortschreitendem Abbau von Handelsschranken weiter. Die wohlstandsschaffenden Potenziale von Agrargüterhandel und Handel mit arbeitsintensiven Industriegütern sind begrenzt. Einige wenige Schwellenländern haben hier Vorteile gegenüber der Mehrzahl der armen Entwicklungsländern gewonnen. Bezogen auf diese Entwicklungsländer nimmt die Einkommens- und Produktivitätslücke gegenüber den reichen Ländern zu. Vielfach liegt die Produktivitätsrelation bei 1:50, Tendenz steigend. Für viele Entwicklungsländer ist diese Lücke unüberwindbar.

- Die Wirkungen der zunehmenden Kapitalverkehrsliberalisierung in Industrie- und Entwicklungsländern stehen in bemerkenswertem Kontrast zu den behaupteten segensreichen Wirkungen (Kose et al. 2006). Eine Fülle von empirischen Studien liegt vor, nahezu keine konnte systematische Wachstumswirkungen feststellen. Jedoch hat die vorzeitige Kapitalverkehrsliberalisierung in vielen Schwellenländern gewaltige Finanzkrisen hervorgerufen oder begünstigt, in den ärmeren Entwicklungsländern Verschuldungskrisen. Globale Finanzmärkte können zwar Wachstum beschleunigen, aber auch ganze Volkswirtschaften ruinieren. Man stelle sich vor, China und Indien wären von der Asienkrise 1997 auch betroffen worden, weil sie ihre Finanzmärkte ebenso wie Korea, Thailand, Indonesien etc. geöffnet hätten. Die Nicht-Globalisierung durch Kapitalverkehrskontrollen hat sie davor bewahrt.
- Dass die Globalisierung der Arbeitsmärkte (also die Abschaffung von Einwanderungshürden) mit hoher Wahrscheinlichkeit katastrophale Folgen für die weniger entwickelten wie auch die entwickelten Länder hat, dürfte kaum zu bestreiten sein: einerseits „*brain drain*“ durch Abwanderung, andererseits Lohndruck, Verdrängungswettbewerb, Überforderung der Sozialsysteme etc. Kapituliberalisierung bei gleichzeitiger Abschottung der Arbeitsmärkte (also Begrenzung der Migration) kann in vielen Ländern aber dazu führen, dass Kapital abwandert, aber Arbeitskräfte bleiben (müssen). Um Kapital anzulocken müssen immer schlechtere Bedingungen akzeptiert werden: globales „*race to the bottom*“.

Insgesamt sind die Prozesse der „Neuen Globalisierung“ und ihre sozialen und ökonomischen Folgen so vielschichtig und stehen in so starkem Kontrast zu den neoklassischen Deutungsmustern, dass man sich nur wundern kann, wie letztere globale hegemoniale Deutungskraft erlangen konnten. Es scheint das fundamentalistische Bedürfnis nach einfachen, zudem ideologisch brauchbaren Erklärungen zu sein, das insbesondere in Zeiten enorm zunehmender Komplexität und Unsicherheiten wächst.

Schlussfolgerungen

Die jüngste Phase der ökonomischen Globalisierung seit den 1980er Jahren entspricht bei weitem nicht den Erwartungen, die insbesondere die Protagonisten ungehemmter Liberalisierung verheißen (vgl. Mishkin 2006 für die Internationalisierung der Finanzmärkte). Es gibt ein weit verbreitetes Unbehagen an der Globalisierung, wie Stiglitz beobachtet (2002). In den meisten Entwicklungsländern dominiert eher Angst und Ablehnung, ebenso in vielen entwickelten Ländern. Dass in Deutschland in der Öffentlichkeit eine eher positive Einstellung vor-

herrscht, reflektiert, dass dieses Land eher auf der Gewinnerseite der Globalisierung anzusiedeln ist.

Das Unbehagen an der Globalisierung korreliert mit der Unschärfe des Begriffs und der Komplexität der Wirkungen internationaler Verflechtungen. In den entwickelten Ländern dominiert die Vermutung, dass Globalisierung Arbeitslosigkeit, Lohnsenkung, Deindustrialisierung und schwächeres Wirtschaftswachstum zur Folge hat. Allerdings gibt es viele Hinweise darauf, dass all dies keineswegs zwingend eintreten muss. So gibt es in der Tat wenig Indizien, dass die deutsche Arbeitslosigkeit oder auch nur die Reallohnstagnation seit etwa 1995 wesentlich durch die Folgen der Globalisierung verursacht sind. Gravierende Fehler der Wirtschaftspolitik, unzureichende Reaktionen auf Globalisierung, die deutsche Vereinigung und ihre Folgen, Schwächen der europäischen Integration, vor allem eine viel zu restriktive Geld- und Fiskalpolitik – all dies erklärt wesentlich stärker unsere Arbeitslosigkeit (vgl. Heine/Herr/Kaiser 2006). Was andere Länder betrifft – in den USA hat die nordamerikanische Freihandelszone, die Mexiko einschließt, viel weniger negative oder positive Folgen gehabt als Kritiker bzw. Befürworter glaubten. Hingegen ist in den USA der industrielle Strukturwandel in den traditionellen Industrieregionen viel zu schwach gewesen, um dem Wettbewerb mit Schwellenländern, vor allem mit China, standzuhalten. Der weitaus größte Teil der japanischen wirtschaftlichen Probleme seit Beginn der 1990er Jahre, als die Blase an den Aktien- und Immobilienmärkten platzte, beruht vor allem auf schweren Fehlentwicklungen nationaler Politiken, die auch problematische Reaktionen auf globale Liberalisierungstendenzen einschließen.

In den Entwicklungsländern profitieren nur wenige Schwellenländern von der Globalisierung, allen voran China und Indien sowie einige asiatische „Tigerländer“. Diese Länder haben vor allem eine exportorientierte Entwicklungsstrategie angewendet, jedoch sind sie nicht der allgemeinen Liberalisierungseuphorie anheim gefallen. Sie nutzen gezielt die Vorteile und schützen sich gegen die Nachteile und Risiken von Globalisierung mit einer Vielzahl von Maßnahmen, die teilweise der Globalisierung direkt zuwider laufen (z.B. Kapitalverkehrskontrollen, feste Wechselkurse). Die Mehrzahl der armen Entwicklungsländer ist jedoch Globalisierungsverlierer. Sie können die neuen Möglichkeiten des Handels nicht nutzen, für ausländische Direktinvestitionen sind sie überwiegend uninteressant, die Öffnung gegenüber den globalen Finanzmärkte sowie der Trend zu flexiblen Wechselkursen schaden ihnen mehr als sie nützen. Globalisierung marginalisiert sie noch mehr. Außer Abwanderung mit dem Trostpflaster der Rücküberweisungen der Emigranten und steigender Abhängigkeit von Entwicklungshilfe bleiben ihnen nur wenige Optionen.

Es ist zutreffend, dass die „Neue Globalisierung“ die Nationalstaatlichkeit traditioneller Volkswirtschaften, insbesondere kleinerer, aushöhlt. Freilich gilt dies nur sehr selektiv. Häufig genug wird Globalisierung nur als Vorwand genommen, um Interessen wirtschaftsliberaler Lobbys besser durchsetzen zu können. Gleichwohl besteht kein Zweifel, dass die Grenzen nationalstaatlicher Regulierung schneller als früher erreicht werden. Allerorten – nicht nur in der Ökonomie – wird deutlich, dass internationale Lösungen nötig, aber nur schwer möglich sind. Eine Art Weltregierung wäre vielleicht nötig, für viele aber – nicht ohne Grund – ein Alptraum. Globale oder auch nur regionale Koordination und Kooperation, beruhend auf Freiwilligkeit, stoßen rasch an Grenzen. Mehrheitsentscheidungen sind um so schwieriger, wenn Einkommen und Wohlstand so ungleich verteilt sind. Zentrale Länder, die sich dem Unilateralismus zwecks nationaler Interessenwahrung verschrieben haben, können internationale Lösungen blockieren.

Die Logik der Globalisierung impliziert Chancen, insbesondere für den schnelleren Wissens- und Technologietransfer zwischen allen Ländern der Welt. Verbesserte internationale Arbeitsteilung und nachholende Industrialisierung der vom Fortschritt abgehängten Länder wäre wahrlich nichts Schlechtes. Aber es scheint, dass die Risiken der Globalisierung bei weitem größer sind als angenommen. Nach zwei Jahrzehnten wirtschaftlicher Globalisierung ist es an der Zeit, dass die politische Globalisierung nachzieht, um die Früchte zu ernten, sie besser zu verteilen, Gefahren, auch globale, abzuwehren und an zentralen Schnittstellen auch Globalisierung zu begrenzen (vgl. Dieter 2005). In manchen Bereichen ist Globalisierung zu weit gegangen, sie muss zurückgestutzt werden. Globaler Kapitalismus *ohne* Institutionen zu seiner Zählung durch die Kombination von neuer Nationalstaatlichkeit und besserer globaler Politik wäre gefährlich. Diese Kombination muss Demokratisierung von Globalisierung einschließen, wie sie u.a. Stiglitz fordert (2006) – vor allem muss den Ländern des Südens mehr Einfluss gewährt werden.

Literatur

Bhagwati, J. (2002): Free Trade Today. Oxford and Princeton

Bhagwati, J. (2004): In Defense of Globalization. Oxford

Bryant, R.C. (2003): Turbulant Waters. Cross-Border Finance and International Governance. Washington D.C.

Dieter, H. (2005): Die Zukunft der Globalisierung. Zwischen Krise und Neugestaltung. Baden-Baden

Harvey, D. (2005): A Brief History of Neoliberalism. Oxford

Heine, M., Herr, H., Kaiser, C. (2006): Wirtschaftspolitische Regime westlicher Industrienationen. Baden-Baden

Herr, H., Hübner, K. (2005): Währung und Unsicherheit in der globalen Ökonomie. Eine geldwirtschaftliche Theorie der Globalisierung. Berlin

Kose, M.A., et al. (2006): Financial Globalization: A Reappraisal. NBER Working Paper 12484, Cambridge MA

Priewe, J., Herr, H. (2005): The Macroeconomics of Development and Poverty Reduction. Strategies Beyond the Washington Consensus. Baden-Baden

Singh, K. (2000): Taming Global Financial Flows. Dehli

Stiglitz, J. (2002): Globalization and Its Discontents. London

Stiglitz, J.E. (2006): Making Globalization Work. London