



Dr. Helmut Kramer

Dr. Helmut Kramer, Jahrgang 1939, studierte an der Universität Wien Recht und Volkswirtschaft. Sein beruflicher Werdegang: von 1963 bis 1972 Wirtschaftsforscher am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, von 1972 bis 1981 dessen stellvertretender Leiter und seit 1981 Leiter des WIFO. Seit 1972 ist er auch Lektor an der Wirtschaftsuniversität Wien und seit 1989 Professor für österreichische Wirtschaftspolitik an der Universität Wien. Weiters ist Prof. Kramer Vorstandsmitglied der Österreichischen Nationalökonomischen Gesellschaft und des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche sowie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Rechenzentrums (WSR). Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Makroökonomie, Industriepolitik, Internationale Wirtschaftspolitik und EU-Integration.

Anschrift

Univ.Prof. Dr. Helmut Kramer
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Postfach 91
1103 Wien
Österreich

Globalisierung aus ökonomischer Sicht

Der Artikel basiert auf dem Vortrag bei der von Austria perspektiv und der Industriellenvereinigung veranstalteten Expertendiskussion „Globalisierung: Chancen & Risiken – Facts & Figures“ im Mai 2004.

Wirtschaftsbeziehungen zwischen den damals bekannten Erdteilen gab es schon im Mittelalter, ja sogar im Altertum, weltweiter Handel, weltweiter Ressourcentransfer entwickelten sich in der Neuzeit, dramatische Verbesserungen des interkontinentalen Verkehrs und der Nachrichtenverbindungen jedenfalls ab dem 19. Jahrhundert. Die Außenhandelsintensität war zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht wesentlich geringer als derzeit. Was ist am Phänomen „Globalisierung“ so neu, dass es die politische, ökonomische und kulturelle Debatte seit Jahren beherrscht – und verwirrt?

„Globalisierung“ wie sie die einen sehen, soll eine fundamentale Bedrohung für die Umwelt, die sozialen Einrichtungen, für die Lebensqualität, für die Entwicklung zurückgebliebener Volkswirtschaften und Bevölkerungsgruppen ebenso wie für die der heute hochentwickelten Industrie- und Sozialstaaten sein: Stichwort Sozialdumping, Arbeitslosigkeit durch Verlagerung und Outsourcing? Nach den anderen ist Globalisierung nicht nur unvermeidlich, gegeben durch die modernen Technologien und die erschließbaren ökonomischen Potentiale, sondern auch im Prinzip wünschenswert. Ist also Globalisierung das Problem oder die Lösung des Problems?

Schließlich: Ist Globalisierung politisch steuerbar und soll sie politisch beeinflusst werden? Oder sollen ihre ökonomischen Potentiale auf weitestgehend freien Weltmärkten ausgeschöpft werden? Wieviel Regeln sind sinnvoll oder überhaupt durchsetzbar?

Mit diesen drei Fragen möchte ich mich in aller Kürze beschäftigen. Mir ist bewusst, dass ein so komplexes Phänomen, wie das, was ohne genaue Definition als „Globalisierung“ bezeichnet wird, sehr viel präzisere und ausführlichere Argumentation verlangen würde, und dass die Literatur über das Stichwort mittlerweile bereits nahezu unüberblickbar ist.

Hat Globalisierung eine neue Qualität?

Es ist also nicht zu bestreiten, dass Globalisierung in bestimmten Formen und in einem gewissen Umfang eine Jahrhunderte alte Geschichte hat. Welthandel zog schon im 13. Jahrhundert über die Seidenstraße und am Beginn der Neuzeit umschiffte er das Kap der Guten Hoffnung. Die Außenhandelsquoten der hochentwickelten Volkswirtschaften waren vor dem Ersten Weltkrieg schon annähernd so hoch wie sie jetzt wieder sind. Auch interna-

Außenhandelsintensität zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht wesentlich geringer als heute

Globalisierung: Bedrohung oder wünschenswert?

Ein komplexes Phänomen

Internationale und interkontinentale Investitionen gibt es schon lange

***Ideologische
Auseinandersetzung
über freie Märkte***

tionale und interkontinentale Investitionen gibt es schon lange. Immerhin transferierten die Kolonialmächte nicht wenig Kapital und Arbeitskraft (Auswanderer, Soldaten und Sklaven!) nach Übersee, um Rohstoffe zu gewinnen. Und regelmäßiger interkontinentaler Schiffstransport war spätestens ab dem 19. Jahrhundert möglich und wurde immer rascher und leistungsfähiger. Das Telefon wurde immer mehr verwendet und auch ein transatlantisches Telegrafenkabel gab es schon zu Beginn des letzten Jahrhunderts.

Die Diskussion darüber, ob Globalisierung eine alte Sache und daher – wie leicht nachweisbar – immer schon zur wirtschaftlichen Entwicklung der Erde insgesamt beigetragen, ja sogar dazu unerlässlich war, oder ob sie eher neue und bedenkliche Aspekte aufweise, ist nicht zuletzt eine ideologische Auseinandersetzung über freie Märkte und über modernen Kapitalismus.

Aus meiner Sicht rechtfertigt das Vorliegen von drei Phänomenen auf jeden Fall, die heutigen Formen der Globalisierung auf ihre Perspektiven und auf ihren Sinn zu hinterfragen:

***Uferlos große
Menge an
Informationen
überall auf der Welt***

1. Trotz früherer und revolutionärer Entwicklungen der Telekommunikation und der Datenverarbeitung gab es noch nie eine Phase der Wirtschaftsentwicklung, in der eine uferlos große Menge an Informationen überall auf der Welt, für nahezu jeden, zu jeder Tageszeit, in real time und noch dazu zu nahezu vernachlässigbaren Kosten verfügbar war. Das www ist ein Phänomen, dessen quantitative Kapazität (nicht zuletzt gestützt auf weltweite Software-Standards) eine neue Qualität bedeutet. Diese Möglichkeiten tragen außerdem zu einem raschen Gleichziehen des Bildungsstandes und der kulturellen Fertigkeiten weltweit bei, sicher nicht bei allen Menschen, auch nicht innerhalb der hochentwickelten Regionen und auch nicht in allen Ländern und Erdteilen gleichzeitig. Ein *digital divide* klafft auf, verläuft aber nicht etwa zwischen Europa und Asien, sondern innerhalb dieser Kontinente.

***Ein „digital divide“
klafft auf***

Dies macht traditionelle Fertigkeiten obsolet, vernichtet Technologien, Wirtschaftszweige und Standorte, wertet hochangesehene Berufe ab. Mit Hochtechnologien wird in China gefertigt, Software-Entwicklung und Anwendung übernimmt derzeit Indien. Es stimmt schon, dass auch schon in viel früherer Zeit Seide, Tomate, Kakao und Kaffee in Europa traditionelle Genußmittel verdrängten, die bis dahin traditionell genossen worden waren. Und dennoch Fortschritt brachten. Heute werden nicht Rohstoffe und „Technologien“ importiert, sondern Standorte ausgelagert.

***Heute werden nicht
Rohstoffe
importiert, sondern
Standorte
ausgelagert***

Die Verlagerung – vor allem nach China – alarmiert heute die Menschen und die Wirtschaftspolitik. In allzu einfachen Kommentaren wird sie so dargestellt, als ob sie nur Arbeitsplätze vernichten würde. Nein, sie schafft umgekehrt auch bei uns neue Arbeitsplätze – in anderen Bereichen als bisher, mithin neue Wirtschaftsstrukturen. Ja, Europa importiert mittlerweile aus dem Raum China (mit Hongkong und Taiwan) fast doppelt so viel (rund 130 Mrd. \$, 2003) wie es dorthin liefert (rund 70 Mrd. \$). Aber nicht zuletzt deshalb – weil chinesische Außenhandelsüberschüsse die amerikanischen Defizite finanzieren – ist der europäi-

***Chinesische
Außenhandels-
überschüsse
finanzieren die
amerikanischen
Defizite***

sche Export in die USA (rund 240 Mrd. \$) ungefähr um diese Größenordnung höher als die Importe von dort (170 Mrd. \$).

2. Die Internationalisierung des 19. Jahrhunderts ging von nationalstaatlichen Brückenköpfen, Identitäten und Ambitionen aus. Das Neue an der Globalisierung heute ist, dass sie multinationale Identitäten schafft, überhaupt den Nationalstaat in Frage stellt, und damit auch seine Einrichtungen, etwa die soziale Sicherheit und ihre Finanzierung, aber natürlich auch kulturelle Errungenschaften.

3. Die Internationalisierung hat wahrscheinlich auf die Ökologie des Raumschiffs Erde bis Mitte des 20. Jahrhunderts sehr wenig Einfluss gehabt. Wohl gab es schon früher interkontinentale Umweltschäden (die Cholera, oder die Reblaus), doch waren das zeitlich und örtlich begrenzte Phänomene. Heute stellen wirtschaftliche Prozesse, etwa die Motorisierung Chinas oder die Abholzung von Regenwäldern die Ökologie der Erde in Frage.

Das alles bedeutet noch nicht, dass es nur noch weltweite Märkte gibt oder bald geben wird. Es wird immer regionale und schon gar nahräumliche Wirtschaft geben. Nicht einmal die Finanzmärkte, allerdings nur ihr Detailsektor, sind heute überwiegend europäisch oder international, sondern nach wie vor national, und trotz der einheitlichen Binnenmarktregeln in der EU sind noch nicht wirklich alle innereuropäischen Handelshemmnisse beseitigt. Und es wird immer Innovationen und kulturelle (rechtliche, sprachliche) Unterschiede geben, die jedenfalls temporär die Entwicklung bestimmter Standorte und Wirtschaftszweige begünstigen und für weltweite Konkurrenz unangreifbar machen. Innovation und Spezialisierung sind strategische Konsequenzen der Technologieausbreitung und der Liberalisierung der Märkte.

Ja, die Globalisierung weist wesentliche neue Merkmale auf. Und daraus ergibt sich die Frage, ob und wie ihr politisch begegnet werden kann.

Bevor darauf einzugehen sein wird, soll versucht werden, die Entwicklung des materiellen Wohlstands unter dem Einfluss der Globalisierung näher zu beleuchten, also die zweite unserer Eingangsfragen.

Macht Globalisierung die Armen ärmer und die Reichen reicher?

Die Antwort auf diese Frage hängt vom Konzept der Wohlstandsmessung und von der Definition ab, wie die Grenze zwischen Arm und Reich gezogen wird. Als Maßstab wird trotz aller offensichtlichen Bedenken, die dagegen vorzubringen sind, meist doch das Sozialprodukt je Einwohner herangezogen. Dieser Maßstab wird weltweit einheitlich definiert und statistisch erhoben.

Für kürzere, vielleicht mittlere Perioden bildet er auch relative Verbesserungen oder Verschlechterungen hinreichend verlässlich ab. Geht der Zeitvergleich jedoch über wenige Jahrzehnte hinaus, dann wird er leicht irreführend. Da er die laufende Wertschöpfung auf Märkten misst, kann der Maßstab auch keine längere Gültig-

Heute stellen wirtschaftliche Prozesse die Ökologie der Erde in Frage

Innovation und Spezialisierung sind strategische Konsequenzen der Technologieausbreitung

Wohlstandsmessung: Sozialprodukt pro Einwohner als Maßstab

Bei langfristigem Vergleich irreführend

Aspekt der Gleich- oder Ungleichmäßigkeit der Wertschöpfungsverteilung vernachlässigt

keit beanspruchen, als der Horizont der Preisbildung auf Märkten ist, also in der Regel nicht länger als zwanzig bis dreißig Jahre, wenn überhaupt. Damit ist er auch wenig geeignet, die langfristige Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung abzubilden oder künftige Engpässe zu signalisieren. Er bildet nur unzulänglich das Potential ab, das aus schon bestehendem Vermögen zur Deckung von Bedürfnissen herangezogen werden kann. Er vernachlässigt materielle Bedürfnisbefriedigung aus Aktivitäten außerhalb der Märkte (Haushalt, Hauswirtschaft, Altruismus) und unterschätzt damit die materielle Lage im Zustand der wirtschaftlichen Unterentwicklung. Er vernachlässigt den sehr wesentlichen Aspekt der Gleichmäßigkeit oder Ungleichmäßigkeit der Wertschöpfungsverteilung.

Dilemma der globalen Vergleichbarkeit

Das ist allzu bekannt und sollte bei globalen und intertemporalen Vergleichen über mehrere Jahrzehnte nicht übersehen werden. Auch weltweite repräsentative Befragungen von Millionen Menschen bieten keinen grundsätzlichen Ausweg aus dem Dilemma der intertemporalen und der globalen Vergleichbarkeit. Hinter diesen Einschränkungen verbirgt sich unter Umständen schon die richtige Antwort auf die Frage.

Anteil der Ärmsten an der Weltbevölkerung hat signifikant abgenommen

Dennoch: ein Vergleich der Armut zu Beginn der achtziger Jahre des letzten mit dem Anfang des neuen Jahrhunderts ergeben alle Indikatoren, dass der Anteil der ganz Armen (Lebenshaltungsaufwand von einem Dollar und darunter pro Tag) an der Weltbevölkerung signifikant abgenommen hat. Je nach Schätzung wurde er nahezu halbiert. Rund 400 Millionen Menschen waren in diesen zwei Jahrzehnten in der Lage, der allerschlimmsten Armut zu entfliehen. Für sich gesehen, sehr ermutigend. Das sieht natürlich daran vorbei, dass auch Menschen mit verfügbaren Mitteln von mehr als einem Dollar noch sehr mit Armut zu kämpfen haben.

Das größte Elend ist von Asien nach Afrika südlich der Sahara gewandert

Und der Vergleich übersieht, dass es in China gelang, ziemlich genau gleich viele Menschen aus der Armut zu führen, also 400 Millionen. Das bedeutet, dass die übrigen Entwicklungsregionen der Erde im Durchschnitt bestenfalls unveränderte soziale und wirtschaftliche Verhältnisse aufweisen. Das größte Elend ist von Asien nach Afrika südlich der Sahara gewandert und hat dort absolut und relativ stark zugenommen.

Ein Ausbruch aus dem Gefängnis der Unterentwicklung ist möglich

Damit lässt sich auch leicht nachweisen, dass die Differenz zwischen den reichsten Ländern und den ärmsten der Armen enorm gewachsen ist, ein Argument, auf das sich die Globalisierungsgegner besonders berufen. Das wirtschaftliche Elend hat weltweit stark abgenommen, aber die Streuung zwischen den Ärmsten und den Reichsten, auch zwischen den Ärmsten und den Regionen mit mittlerem Wohlstandsniveau hat ungefähr gleich stark zugenommen. Damit soll auch nicht geschlossen werden, dass Elend und Unterentwicklung nun ein Problem Afrikas geworden sind. Auch Afghanistan, Haiti und Ost-Timor sind schrecklich arm. Aber die quantitativen Indikatoren liefern zumindest Belege, dass ein Ausbruch aus dem Gefängnis der Unterentwicklung möglich ist. Trotz oder wegen der zunehmenden Globalisierung? Das kann hier nicht

leicht hin beantwortet werden, sonst müsste endlich der Begriff Globalisierung definiert werden, wozu Zeit und Raum fehlen.

Kein Zweifel darf auch darüber bestehen, dass Unterentwicklung oder wirtschaftliche Rückentwicklung nicht etwa die Umweltqualität verbessern, sondern im Gegenteil. Mit wirtschaftlicher Entwicklung können Umwelt (Wasser, Luft) und damit Gesundheit und Lebensbedingungen unbestreitbar verbessert werden und werden es in der Regel auch. Rückwärts gerichtete Nostalgie ist also nicht die Lösung des Problems. Aber umgekehrt gibt es Entwicklungen, deren Extrapolation Katastrophen nahezu unvermeidlich erscheinen lässt. Klima, Meere, Wasserreserven und Sauerstoffversorgung sind offenbar durch die heutigen Institutionen und Interessen-Konstellationen (noch?) nicht genügend unter Kontrolle zu bringen, und ob dies rechtzeitig durch politische, wirtschaftliche oder kulturelle Mechanismen gelingt, darüber kann man zweifeln. Ob man Optimist ist oder nicht, hängt offenbar an der obigen Frage „noch?“

Mit wirtschaftlicher Entwicklung können Umwelt und Lebensbedingungen verbessert werden

Politik im globalen Umfeld

Neben der globalen Umweltentwicklung gibt es zwei Hauptanlässe für Bestrebungen, den Prozess der Globalisierung politisch besser zu kontrollieren:

Einerseits vermögen sich die Dispositionen multinational tätiger Riesenunternehmen immer mehr dem Einfluss nationalstaatlicher Regelungen, Steuerungs-, Sozial- und Umweltbedingungen zu entziehen.

Daraus entsteht ein erheblicher Druck auf die Arbeitsbedingungen und die sozialen Einrichtungen in den hochentwickelten Ländern und die Verleitung zu Arbeit jenseits der Mindeststandards, die die Menschenwürde setzt, in Entwicklungsländern, von den Umweltwirkungen abgesehen. In weit geringerem Ausmaß kann dieser Druck und diese Verleitung auch im Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union, und innerhalb dieser zwischen den alten und den neuen Mitgliedsländern beobachtet werden, überall dort, wo Regeln des level playing grounds im Effekt nicht durchgesetzt werden können oder nicht bestehen.

Verleitung zu Arbeit jenseits der Mindeststandards

Da es niemals einheitliche Wettbewerbsregeln und Sozialbedingungen weltweit geben kann und auch nicht darf, um die befruchtende Wirkung des Wettbewerbs für die Weltentwicklung nicht zu verhindern, kann nur angestrebt werden, Mindeststandards durchzusetzen, die das Minimum dessen sind, was Menschenwürde und die begrenzten natürlichen Ressourcen der Erde gerade noch erlauben.

Durchsetzung von Mindeststandards

Die Europäische Union schützt das, was sie unter dem Europäischen Sozialmodell versteht, vor besonders schmerzhaften Einflüssen von der Weltwirtschaft. Dieser Schutz hat seinen Preis: am gewichtigsten in Form hoher Aufwendungen für die Stützung der europäischen Landwirtschaft einerseits und geringere Entwicklungschancen in überseeischen Agrarländern andererseits.

Schutz des Europäischen Sozialmodells hat seinen Preis

*Regelloser
Wettbewerb wird
längerfristig die
Marktwirtschaft
ruinieren*

Sie versucht, die nationalen Sozialsysteme vor einem Steuerwettbewerb nach unten zu schützen, der deren Finanzierbarkeit aushöhlen kann. Sie tritt für Steuerwettbewerb ein, jedoch auch für Regeln eines fairen Standortwettbewerbs. Regelloser Wettbewerb wird längerfristig den Wettbewerb und die Marktwirtschaft selbst ruinieren.

*Interessenten am
Spiel ohne
Spielregeln ...*

Nur offensichtliche Interessenten am Spiel ohne Spielregeln, die Kapital in Steueroasen und auf karibischen Inseln transferieren können – und die von solch mächtigen Interessen abhängigen Medien, Politiker und ökonomische Ideologen argumentieren mit dem freien Steuerwettbewerb zwischen den nationalen Staaten, der die Steuererlöse aus international mobilen Steuergrundlagen immer weiter austrocknen muss.

*Großmärkte für
Finanzkapital sind
weltweit dereguliert*

Das Europäische Modell einer wirtschaftlich leistungsfähigen, sozial und ökologisch verantwortungsvollen Gesellschaft hat das Potential, sich weltweit zu behaupten und als attraktives Beispiel zu dienen. Freilich nur, wenn die Staaten Europas einander dazu die Hand reichen und auf unfaire Praktiken selbst verzichten.

Andererseits sind die Großmärkte für Finanzkapital weltweit dereguliert oder de facto ohne Kontrolle (off-shore). Ihre abrupten und jedenfalls mittel- bis längerfristig irrationalen Schwankungen können die nachhaltige Entwicklung von Volkswirtschaften sehr stören. Diese Erscheinung tritt typischerweise in Ländern und Regionen auf mittlerem Entwicklungsniveau auf: in Südostasien, in Russland, in Argentinien gegen Ende der neunziger Jahre mit dramatischen Folgen, in der Türkei, in Brasilien und Mexiko aber auch zeitweise in den ostmitteleuropäischen Reformländern, etwa in Ungarn vor kurzem.

*Aus den bisherigen
Fehlern kann man
lernen*

Ich kann dieses schwerwiegende Risiko, das die weitgehende Liberalisierung der Großfinanz weltweit mit sich brachte, nicht diskutieren. Ideologien und eklatante wirtschaftspolitische Fehler, auch des Währungsfonds etwa im Fall Argentinien, sind nicht zuletzt verantwortlich für diese Katastrophen. Aus ihnen kann man lernen. Ob daraus gelernt wird und ob sich daraus der Wille zu effektiveren globalen Regeln gewinnen lässt, muss hier offen bleiben.

Zweifel bleiben jedenfalls, ob die wirtschaftliche Effizienz vollkommen freier Kapitalmärkte die Turbulenzen, die sie auslösen können, ja sogar zwangsläufig müssen, aufwiegen. Ohne mich über eine Reregulierung festzulegen, meine ich, der theoretische wirtschaftliche Vorteil wiegt die Risiken nicht auf.