

Department of Economics
Working Paper No. 252

Europa zwischen Globalisierung und Renationalisierung

Karl Aiginger

August 2017



Karl Aiginger¹

Europa zwischen Globalisierung und Renationalisierung²

Abstract:

Der Widerstand gegen die Globalisierung in den Industriestaaten wächst, populistische Bewegungen in Europa und den USA gewinnen an Bedeutung wobei rechte, linke und wachstumskritische Bewegungen mit unterschiedlichen Motiven eine Renationalisierung der Politik unterstützen. Die ökonomische Theorie betont die Vorteile der Globalisierung, durch verstärkte Arbeitsteilung, bessere Nutzung der Ressourcen und raschere Dissemination von Wissen und Technologien. Sie betont aber auch dass es Verlierer des Prozesses gibt, wenn Ungleichheiten und Ungleichgewichte sich verschärfen und Globalisierung wirtschaftspolitisch begleitet werden muss. Dieser Artikel untersucht ob die Vorteile aber auch die Ungleichgewichte in der letzten Globalisierungsphase eingetreten. Er berichtet über die fehlende politischen Begleitung, die zunehmende Globalisierungskritik in den Industrieländern und die Forderung nach Renationalisierung der Politik. Die falsche Verherrlichung der Vergangenheit und egoistischen Reaktionen verschärfen allerdings die Probleme und gefährden die Wohlfahrt. Kriterien einer verantwortungsbewussten Globalisierung werden entwickelt. Globale Herausforderungen verlangen internationale Regeln, sie dürfen jedoch nicht in zentralistische Maßnahmen münden die als Fremdbestimmung empfunden werden. Europäische Ziele und Rahmenbedingungen sollen so gewählt werden, dass sie den nationalen Spielraum erweitern und Bottom-Up-Initiativen fördern. Dieser „Empowermentansatz“ sollte in die strategische Neuausrichtung Europas einfließen und könnte den Beginn einer europäischen Globalisierungsstrategie darstellen, die Standards nach oben angleicht und die bisherigen Verlierer befähigt, an den Vorteilen der Globalisierung teilzuhaben.

Keywords: Globalisierungsfolgen, wohlfahrtsorientierte Globalisierung, Empowermentstrategie

JEL codes: E02, E61, F13, F42, O10

¹ Wirtschaftsuniversität Wien und Querdenkerplattform: Wien-Europa.

² Das Working Paper beruht auf einem Vortrag an der Wirtschaftsuniversität Wien und wird gleichzeitig als Working Paper der Querdenkerplattform Wien-Europa publiziert. Der Autor dankt Kurt Bayer, Fritz Breuss, Alina Pohl, Gunther Tichy und den Teilnehmern an Vorlesung, Seminar und Department Kaffee an der Wirtschaftsuniversität für Kritik, Dagmar Guttmann und Irene Langer für wissenschaftliche Assistenz.

1. Einleitung, Definition, Aufbau

Globalisierung ist die Erweiterung des Aktionsfeldes von Personen, Unternehmen und Staaten über immer weitere Distanzen und letztlich über die gesamte Welt. Sie betrifft nicht nur wirtschaftliche Aktivitäten im engeren Sinn (Handel, Investitionen, Beschäftigung) oder im weiteren Sinn (Technologien, Migration, Emissionen), sondern auch soziale Interaktionen (Reisen, Gesundheit und Epidemien) und kulturelle Aktivitäten (Informationen, Wissen, Medien und Film) sowie politische und militärische Prozesse³.

Globalisierung teilt viele Charakteristika mit dem Integrationsbegriff, unterscheidet sich aber in seiner Universalität und der Entfernung der Aktivitäten. Integration erfolgt in der Regel zwischen Nachbarn mit ähnlichen wirtschaftlichen Strukturen, Präferenzen und Institutionen. Für Globalisierung typisch sind Interaktionen mit fernen, auch sehr unterschiedlichen Ländergruppen und Gesellschaftssystemen. Integration ist mit dem bewussten Akt des Beitrittes verbunden und wird durch Regeln der Integrationsgemeinschaft gesteuert, Globalisierung beruht z. T. auf internationalen Spielregeln und Abkommen, aber erfolgt auch ungeplant, durch Marktkräfte oder einseitige politische Entscheidungen anderer Regierungen.

Wir präsentieren im Folgenden einen kurzen Überblick über die historischen Wellen der Globalisierung. In den Abschnitten 3 und 4 folgt eine Gegenüberstellung der theoretischen Vermutungen über die Folgen der Globalisierung und der empirischen Fakten. Die Ursachen für die heute skeptischere Einschätzung der Globalisierung besonders in Industrieländern werden in Abschnitt 5 diskutiert, anschließend die Verstärker der Meinungswende und warum dennoch eine Abschottungsstrategie erhebliche Nachteile hat (Abschnitte 6 und 7). Elemente einer verantwortungsbewussten Globalisierung und eine Empowermentstrategie – in der Europa gemeinsame Ziele definiert, aber gleichzeitig dezentrale Aktivitäten ermöglichen und den nationalen Handlungsspielraum erweitert – werden in den Abschnitten 8 und 9 präsentiert, der letzte Abschnitt fasst zusammen

2. Drei Phasen der modernen Globalisierung

Wenn wir von Vorläufern der heutigen Globalisierung – wie Völkerwanderung, Handelsnetze der Phönizier, Seidenstraße oder der Besiedlung Amerikas – absehen, unterscheidet die Literatur seit der industriellen Revolution drei Phasen⁴.

Die erste Phase der Globalisierung (etwa datiert zwischen 1870 und 1913) war geprägt durch das Bestreben der höchstentwickelten Länder (also primär Europa und den USA; in der Literatur kurz „Norden“ genannt, später Industrieländer oder Entwickelte Länder), sich Rohstoffe und teilweise auch billige Arbeitskräfte zu „beschaffen“, aber auch Gebiete in die eigene politische Machtsphäre einzugliedern (Kolonialisierung). Die Globalisierung wurde begünstigt durch bahnbrechende technische Neuerungen wie Dampfkraft und Telegrafie, die sinkende Transportkosten bewirkten. Sie war in dieser Phase global gesehen eindeutig asymmetrisch, weil sie von den Interessen der westlichen Welt geprägt wurde. Die Ausbeutung der Dritten Welt durch die Erste und Zweite wurde kritisiert (Stiglitz, 2003). Diese erste Phase der Globalisierung – in der die Weltexportquote (Weltexporte/Welt-BIP) von etwa 5 % auf 15 % angestiegen war – endete mit dem Ersten Weltkrieg. Die folgende

³ Für einen Überblick über die zahlreichen Definitionsversuche vgl. Albrow - King (1990) oder James - Steger (2014).

⁴ Wir folgen hier weitgehend den Systematisierungen von Baweja et al. (2016) und Fouquin - Hugot (2016) und nutzten wie die meisten Studien die Daten von Maddison (1995), vgl. auch Europäische Kommission (2017).

Zwischenkriegszeit war von Weltwirtschaftskrise, Protektionismus und Zusammenbruch des Welthandels geprägt.

Etwa 1950 startete die zweite Globalisierungswelle praktisch wieder mit der Exportquote von 5 % (Weltexporte/Welt-BIP), mit der auch schon die erste Phase begonnen hatte. Internationale Abkommen (GATT), Wirtschaftshilfe durch reichere Länder (inkl. ERP Programm), und internationale Organisationen (UN, Weltbank, IMF) sorgten für zumindest begrenzte Fairness, doch standen auch hier Interessen der westlichen Länder, nämlich Markterweiterung und breitere Nutzung von Technologien, im Vordergrund. Diese zweite Phase der Globalisierung wurde mit der Erdölkrise 1973 beendet. In den Folgejahren gab es keinen Rückgang der Exportquote aber auch keinen deutlichen Anstieg, sondern jährliche Schwankungen.

Etwa 1990 startete die dritte Globalisierungswelle, die Weltexportquote stieg von 15 % bis zur Finanzkrise 2008 auf 23 % und wird auch manchmal Hyperglobalisierung genannt. In dieser Phase wurde in Nordamerika die NAFTA gegründet, in Europa entstand die Eurozone und die ehemaligen „Ostblockländer“ wurden in das marktwirtschaftliche System integriert - wofür Europa von der Weltbank als Integrationsmaschine bezeichnet wurde (Gil - Raiser, 2012). Sie war besonders geprägt von den wirtschaftlichen Erfolgen Chinas, aber auch durch das starke Wachstum der übrigen „BRICS“-Staaten. In der dritten Globalisierungswelle war das Wachstum des „Südens“ (Asiens und dann auch Südamerikas und Mexikos; zunächst mit Ausnahme von Afrika) deutlich höher als jenes Europas und der USA, das Wachstum Japans kam zum Erliegen. Die Vorteile der Globalisierung waren nun auch in den Ländern der Dritten Welt deutlich sichtbar, der Anteil der in absoluter Armut lebender Menschen wurde halbiert, die Säuglingssterblichkeit ging stark zurück. Globalisierungsgegner wechselten von der Kritik der unfairen Ausbeutung der Entwicklungsländer zur Betonung der Nachteile für die Industrieländer, da der Industrieanteil an der Wirtschaftsleistung sank und hohe Handelsbilanzdefizite gegenüber China eintraten. In den Entwicklungsländern hat die Finanzglobalisierung einerseits das Wachstum gefördert, aber auch zu neuen Instabilitäten geführt (mehr in den 90er Jahren z. B. in Asien und Südamerika). Während der Finanzkrise 2008/09 hat das Wachstum der Schwellenländer zur Eingrenzung der Krise in den Industrieländern beigetragen. Die Weltwirtschaftsleistung blieb trotz des starken Rückganges in den Industrieländern praktisch konstant.

In den Industrieländern verbreitete sich die Furcht, das Opfer der Globalisierung zu sein. Die Billigkonkurrenz aus den Schwellenländern und ihre Verstärkung durch politische Interventionen (künstlich niedrig gehaltene Währungen, staatliche Stützung) wurden beklagt, ebenso die Kostenvorteile durch inhumane Arbeitsbedingungen und fehlende Umweltstandards - obwohl die industrialisierte Länder in dieser Phase ihrer Entwicklung ähnliche Defizite aufwiesen. Die Finanzkrise unterbrach diese dritte Globalisierungsphase insofern als seither die Weltexporte nicht mehr so stark steigen wie die Weltproduktion. Das stärkere Wachstum der Schwellenländer wiederholt sich nach der Finanzkrise und erfasste neue Ländergruppen. Die Produktion der Weltwirtschaft liegt 2016 um mehr als ein Viertel höher als vor der Finanzkrise, die Wirtschaftsleistung Chinas um über 60 %, während Europa 2016 gerade das Niveau von 2008 wieder erreicht. Das Bruttoinlandsprodukt der USA liegt 2016 um 9 % über jenem von 2008 (Aiginger, 2016).

Tabelle 1: Anteil der Wirtschaftsleistung Europas an der Welt 2010/2050

	2010	2050	2010/2050
	Anteil am BIP in % ¹		% p.a. ²
Euroraum	17,4	9,5	1,5
EU-27 ³	23,8	13,8	1,7
EU plus Nachbarn ⁴	30,0	28,0	2,5
Frankreich	3,4	2,0	1,8
Deutschland	4,8	2,1	0,9
USA	23,0	15,1	2,0
China	16,1	27,9	4,5
Indien	6,4	18,0	5,8

¹ 2005 KKS. - ² Wachstum Welt p.a. 3,1%. - ³ OECD Mitglieder; EU-27 nom. 28% (2010), 17% (2050), - ⁴ Geschätzt.

Quelle: OECD Economic Outlook No 93 - June 2013 - Long-term baseline projections.

Insgesamt liegt das weltwirtschaftliche Wachstum auch nach der Finanzkrise bei 3 % pro Jahr⁵. Dieses Wachstum impliziert fast eine Verdoppelung der Produktion in 20 Jahren und mehr als eine Vervierfachung in 50 Jahren, bei den Ländern mit niedrigem Einkommen verdreifacht sich die Wirtschaftsleistung. Das Wachstum der Industrieländer liegt eher bei 1-2 % und wird in dieser Dimension auch in die Zukunft prognostiziert (secular stagnation hypothesis; vgl. Summers, 2016; Gordon, 2015). Daher wird der Anteil der Industrieländer schon in naher Zukunft unter 50 % der Weltwirtschaft fallen⁶. Sowohl die starke Dynamik der Weltwirtschaft als auch die Anteilsverschiebungen spielen auch in der Diskussion der aktuellsten Entwicklung eine Rolle, wenn der Welthandel nicht mehr schneller steigt als die Weltproduktion und die Frage offen ist ob das eine vorübergehende Entwicklung oder der Beginn einer De-Globalisierungsphase ist (reshoring; regionalere Wertschöpfungsketten).

3. Vermutete Wirkungen und Handlungsbedarf bei symmetrischer Globalisierung

Symmetrische Globalisierung

Zentrale Aussage der modernen ökonomischen Theorie (neoklassische Außenhandels-, Wachstums-, Wohlfahrtstheorie) ist, dass Globalisierung die Produktion erhöht, und zwar im Norden (Industrieländer, developed economies), u n d im Süden (Schwellenländer, developing economies) und damit weltweit. Diese Aussage kann unter sehr allgemeinen Bedingungen abgeleitet werden, jedenfalls im Gleichgewicht und bei langfristiger Betrachtung. Die Wirkung entsteht durch Zunahme der Spezialisierung und Arbeitsteilung. Sowohl der Norden als auch Süden nutzen die bei ihnen verfügbaren Produktionsfaktoren effizienter als ohne Außenhandel, der Süden besonders den reichlich vorhandenen Faktor unqualifizierter Arbeit und der Norden das reichlich verfügbare Kapital (von

⁵ IMF (2016).

⁶ Die Anteile sind nach Wechselkursen und Kaufkraftparitäten unterschiedlich, in Kaufkraftparitäten wird der Anteil der Schwellenländer 2018 bereits bei 59% liegen, der der Industrieländer 41% (im Durchschnitt 1980/2007 war es genau umgekehrt; vgl. Roach, 2017).

Sachkapital bis Humankapital). Der Effekt ist nicht nur einmalig, technische Neuerungen diffundieren rascher (in den Süden), dies stimuliert wieder neue Anstrengungen zur Rückgewinnung eines technologischen Fortschrittes im Norden. Nebenerkenntnisse sind, dass der Wohlfahrtsgewinn für beide Faktoren auf Grund steigender Produktvielfalt, niedriger Preise und zusätzlicher Innovationen (inklusive Diffusion) sowie durch besser diversifizierbare Risiken höher liegt sollte als der Nettozuwachs in der Wertschöpfung (BIP)⁷.

Allerdings sagt die Theorie auch mit aller Deutlichkeit, dass es kurzfristig (selbst bei Markträumung und im Gleichgewicht) Verlierer der Globalisierung gibt. Die Anbieter jenes Faktors, der durch die neue Arbeitsteilung weniger knapp wird, d.h. der qualifizierten Arbeit/Kapital im Süden und der unqualifizierten Arbeit im Norden, werden zumindest kurzfristig⁸ Einkommen einbüßen. Die Gewinne durch den Außenhandel sind aber so groß, dass die Verluste der Verlierer aus den Renten der Gewinner entschädigt werden können.

Arbeitslosigkeit, Armut, personelle Einkommensverteilung

Es ist schwierig aus Gleichgewichtsmodellen Aussagen über Arbeitslosigkeit und Armut abzuleiten. Gibt es keine Markträumung, so wird die sinkende Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit in den Industrieländern zunächst zu einer Arbeitslosigkeit bei Unqualifizierten führen, die eventuell durch den Wachstumseffekt später (über)kompensiert werden kann. Doch spielen hier auch der autonome Trend im Arbeitsangebot (u. a. Bevölkerungswachstum) sowie die Arbeitsmarktpolitik eine entscheidende Rolle.

Tendenziell sollte steigende Globalisierung zu einer Konvergenz der Einkommen zwischen den Ländern führen (wenn die politischen und institutionellen Bedingungen nicht zu unterschiedlich sind). Die absolute Armut (gemessen an einem Schwellenwert) würde dadurch und durch die allgemeine Beschleunigung des Wachstums zurückgehen. Niedrige Einkommen sollten besonders im Süden überproportional wachsen, im Norden werden Skillprämien und Kapitaleinkünfte stärker steigen und damit die funktionale Einkommensverteilung zu Lasten der Löhne verschieben und innerhalb der Lohnsumme werden die Einkommen im Topsegment steigen. Trends im Arbeitsangebot, wie zum Beispiel die Entwicklung der Qualifikationsstruktur, wirtschaftliche Dynamik und Rigiditäten werden eine Rolle spielen und betonen die Bedeutung der wirtschaftspolitischen Begleitung der Globalisierung. Empirisch ist im Süden der stärkere Anstieg der Einkommen bei geringqualifizierten oft nicht sichtbar, weil bisher versteckte Arbeitslose aus Agrargebieten in die Zentren wanderten und dort neue Armutszonen bildeten.

Generell sind viele Modelle statisch und vergleichen einen Gleichgewichtszustand mit einem anderen, die Lohnsenkung bei Niedrigqualifizierten in Industrieländern könnte durch autonome Trends im Arbeitsangebot (Knappheit) kompensiert werden, die niedrigeren Renten im Süden durch Lernprozesse wieder steigen. Das Tempo der Angleichung der Pro-Kopf Einkommen der Schwellenländer ist von institutionellen, politischen Faktoren abhängig.

⁷ Komplexere Wertungen würden auch einbeziehen, dass manche öffentlichen Güter nur hergestellt werden, wenn sie einen größeren als den nationalen Absatzbereich haben und keine grenzüberschreitenden externen Effekte, und ob mit steigender Produktion auch höhere Emissionen oder mit höheren Gewinnen neue emissions- und energiesparende Technologien entwickelt werden.

⁸ Langfristig können die dynamischen Globalisierungsvorteile den absoluten Nachteil der Verlierer kompensieren, ohne zusätzliche Interventionen, aber nicht den relativen Verteilungseffekt.

Asymmetrien zwischen Industrie- und Entwicklungsländern

Unter Einbezug von Machtverhältnissen, politischen Interventionen und noch mehr in der wirtschaftspolitischen Diskussion, dominieren Befürchtungen über negative und asymmetrische Wirkungen der Globalisierung. Die Globalisierungsgewinne könnten zwischen dem Norden und dem Süden sehr ungleich verteilt sein (Asymmetrien) und zwar in beide Richtungen.

„Unfaire“ Vorteile von Industrieländern

Die Firmen der Industrieländer haben einen Technologievorsprung (First Mover Advantage). Sie entwickeln und nutzen Technologien zu ihrem Vorteil und erzielen Renten, während Entwicklungsländer marginale Anbieter auf reifen Konkurrenzmärkten sind. Für ihre Produkte gibt es geringe Gewinnmargen, hohe Arbeitsintensität und eine geringer Nachfragedynamik (development trap). Industrieländer managen multinationale Unternehmen nach ihrem Vorteil: die Zentralen und Forschungsabteilungen liegen in den Industrieländern, Eigentümerinteressen werden hier formuliert, Management rekrutiert.

Der Norden bestimmt die Regeln der Weltwirtschaft und kann diese auch durch politische und militärische Macht durchsetzen. Gewinne im Süden werden in den Norden transferiert und nicht in den Schwellenländern reinvestiert. In Entwicklungsländern kann eine duale Struktur mit rückständigem Sektor für Inlandsnachfrage entstehen, importierte, im Norden entwickelte Technologien entsprechen nicht den nationalen Gegebenheiten (Agrarstruktur, Wasserknappheit).

Die Marktmacht der multinationalen Unternehmen und das Überangebot an unqualifizierten Arbeitskräften im Süden sind so groß, dass Gesundheit gefährdet und Kinderarbeit und gesundheitsgefährdende Produktion toleriert werden müssen.

„Unfaire“ Vorteile von Entwicklungsländern

In der politischen Diskussion in Industrieländern werden oft Kostenvorteile im Süden durch Sozialdumping (Kinderarbeit, fehlende Gesundheits- und Altersvorsorge) sowie Vernachlässigung ökologischer Kosten genannt. Es wird eingewendet, dass es Exportsubventionen und Preisdifferenzierung zwischen Inlands- und Weltmarkt gibt und staatliche Interventionen zugunsten exportierender Betriebe. Last not least wird eine politisch unterstützte Unterbewertung der Währung ins Treffen geführt. Die Vermutung über unfaire Konkurrenz ist immer besonders stark wenn es einen hohen Außenhandelsüberschuss eines Landes mit niedrigeren Pro-Kopf-Einkommen (z. B. China) gibt und gleichzeitig hohe Leistungsbilanzdefizite in einem Industrieland (USA, Frankreich, UK).

4. Empirie der Dritten Welle der Globalisierung

Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist nach Regionen und Perioden zu unterschiedlich um einfache Schlussfolgerungen zu ziehen und die technischen und politischen Faktoren sind sehr komplex (Informationstechnologie, Zusammenbruch des Kommunismus, Finanzkrise). Dennoch sind einige Fakten bezüglich Wachstum, absoluter Armut und relativer Ungleichheit und Leistungsbilanzen empirisch relativ unumstritten.

Wachstumsdynamik

Das Wachstum der Industrieländer ist deutlich niedriger als das des Südens (der Entwicklungsländer, Schwellenländer). Diese Aussage bezieht sich nicht nur auf China sondern vermehrt auch auf andere Länder und Regionen. Die Pro-Kopf-Einkommen konvergieren weltweit, die Ungleichheit zwischen den Ländern ist geringer geworden.

Das weltwirtschaftliche Wachstum in der Höhe von 3 % pro Jahr ist nicht niedriger als in früheren Jahrzehnten (2000-2016 +3,7 %, 1990-2000 +3,3 %), das der Industrieländer schon. Das Wachstum Japans liegt seit 1990 unter 1 % p.a., das der EU-28 bei 1,5 %, die USA expandierte in den 1990er Jahren um 3 %, seit 2000 knapp unter 2 %, wobei in allen Fällen die Pro-Kopf-Einkommen in den Industrieländern weniger unterschiedlich sind als die realen Wachstumsraten des BIP (Aiginger, 2016). Die Entwicklungs- und Schwellenländer hatten in dieser Phase der „Hyperglobalisierung“ ein stärkeres Wachstum als in den Jahrzehnten davor und holten einen beachtlichen Teil des Wohlstandsvorsprungs der Industrieländer auf. Die Ungleichheit der Pro Kopf Einkommen zwischen den Ländern sinkt.

Armut und Ungleichheit

Die absolute Armut definiert nach einem konstanten Dollarbetrag pro Tag (preisbereinigt), aber ebenso nach Kriterien für manifeste Armut ist weltweit im Sinken, und besonders stark in den Entwicklungsländern. Die UN Millenniumsziele zur Reduktion der absoluten Armut wurden frühzeitig erreicht (UN, 2015). Als wohl umfassendster Wohlfahrtsindikator kann die steigende Lebenserwartung herangezogen werden. Ihre Zunahme ist in den Entwicklungsländern besonders rasch. Aber auch die Lebenserwartung in den Industrieländern steigt weiter. Dies demonstriert überzeugend, dass das geringere Wachstum der Industrieländer in der dritten Globalisierungswelle mit breiten Wohlfahrtsgewinnen (und nicht nur solchen der Bezieher von Spitzeneinkommen) verbunden war.

Die relative Ungleichheit steigt in den meisten Ländern, sowohl in Entwicklungsländern als auch in Industrieländern, aber nicht in allen. Die Arbeitslosigkeit in Europa ist in den letzten Jahrzehnten gestiegen, aber auch die Beschäftigungsquote. In den USA ist es umgekehrt, sowohl Arbeitslosigkeit als auch Erwerbsquote sind deutlich niedriger als vor der Finanzkrise. In den USA stagniert der Medianlohn seit Jahrzehnten, in Europa steigen die Medianlöhne allerdings jene für das untere Drittel sehr gering. Ein problemfreies Marktgleichgewicht gibt es am Arbeitsmarkt weder in den USA noch in Europa.

Länder mit größerer wirtschaftlicher Offenheit (u.a. definiert als Anteil der Importe und Exporte an der Wirtschaftsleistung) haben tendenziell eine bessere Entwicklung; dies gilt auch wenn man Globalisierung durch den KOF Globalisierungsindex eines Landes misst (Stanga, 2017).

Wie weit die steigende Ungleichheit mit der Globalisierung zusammenhängt ist umstritten. Die meisten Studien geben der Technologieentwicklung (sie begünstigt die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und früher unvorstellbar hohe Einkommen von weltweit umworbene Spitzenkräften), eine wichtigere Rolle beim Anstieg der personellen Ungleichheit innerhalb der Länder im Vergleich zur Globalisierung. Erst das Zusammenwirken von Technologie, Globalisierung und eine Schwächung der Gewerkschaften führen zur empirisch sichtbaren Verstärkung der Ungleichheit innerhalb der meisten Industrieländer.

Marktanteile und Leistungsbilanzen

In den USA werden insbesondere die starken Marktanteilsgewinne Chinas als „disruptive“ Entwicklung angesehen, weil sie zur Industrialisierung und zum Außendefizit beigetragen haben, ohne Gegenbewegungen am Arbeitsmarkt oder im Export auszulösen. Im Gegensatz dazu hat Europa eine positive Handels- und Leistungsbilanz. Die negative Bilanz gegenüber China wird durch positive Bilanzen gegen andere Länder u.a. auch die USA mehr als ausgeglichen. Die Leistungsbilanz des Euroraumes war 2000 noch negativ, heute beträgt der Überschuss fast 4 % des BIP. Das Defizit der USA beträgt 2,7 %, es ist durch verringerte Energieimporte geringer als 2000, die Bilanz bei technologiegetriebenen Gütern hat sich deutlich verschlechtert. Die Unfähigkeit des weltweiten

Technologieführers diese Stärke für einen Anstieg der Löhne oder den Export von Technologiewaren auszunutzen wird mit geringen Vernetzungsvorteilen und frühem Outsourcing erklärt (vgl. Berger, 2013). Beides kann nicht als negative Folge der Globalisierung oder eines unfairen Kostenwettbewerbs von Schwellenländern erklärt werden. Der Anteil der Industrie (manufacturing) an der Wirtschaftsleistung sinkt in den USA stark und ist nun niedriger als in Europa. In Europa waren der Rückgang des industriellen Sektors und der Saldo der Handelsbilanz zwischen den Mitgliedsstaaten äußerst unterschiedlich. In Südeuropa, in Frankreich und in Großbritannien sinkt der Industrieanteil Richtung 10 % und die Leistungsbilanzen sind stark defizitär; in Deutschland, Österreich und Irland ist der Industrieanteil relativ stabil und die Leistungsbilanzüberschüsse sind hoch und steigend. In Belgien wächst Flandern und hat stabile Beschäftigung, in Wallonien schrumpfen Beschäftigung und Industrie.

Ein Grund für die positive Entwicklung Europas gegenüber den USA war der erfolgreiche Aufholprozess (Catching-Up im Pro-Kopf-Einkommen) in den ehemaligen sozialistischen Wirtschaften Mittel- und Osteuropas. Wenn die Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft auch nicht in allen Ländern gleichmäßig und glatt verlief, so stieg die Wirtschaftsleistung in Zentral- und Osteuropa deutlich stärker als in Westeuropa. Der Aufholprozess verlief schneller als nach historischen Erfahrungen (und übertraf das stilisierte Faktum, dass pro Jahr nur 2 % der Differenz geschlossen werden kann). Europa wurde deswegen von der Weltbank als Integrationsmaschine bezeichnet (Gill, Raiser 2012). Für Westeuropa war dies eine Globalisierungserfahrung in der Nachbarschaft, neue stark wachsende Märkte konnten mit geringen Transportkosten (i. w. S. also inkl. Transaktionskosten, kulturellen Barrieren) für Exporte und Direktinvestitionen genutzt werden. Durch den Zusammenbruch alter Institutionen konnten neue leichter aufgebaut werden. Für Österreich z.B. ermöglichte die Ostöffnung den Abbau eines traditionellen Handels- und Leistungsbilanzdefizites, einen First Mover Advantage und eine starke Marktposition durch traditionelle Mittelbetriebe.

Tabelle 2: Leistungsbilanz der Industrieländer in % des BIP

	2000	2008	2015
EU-28	-0,7	-1,3	2,0
USA	-3,9	-4,7	-3,4
Japan	2,5	3,3	3,3
OECD	-1,2	-1,7	0,1

Quelle: Europäische Kommission; WIFO-Datenbank.

Nimmt man die Leistungsbilanz einer Region als Indikator für den positiven bzw. negativen Einfluss der Globalisierung, so kann man für die Industrieländer keinen negativen Gesamteinfluss feststellen. Die Leistungsbilanz der OECD (die als Proxy für Industrieländer herangezogen werden kann) ist praktisch ausgeglichen⁹; im Jahr 2000 hatten sie noch ein Defizit von 1,2 %. Spiegelbildlich haben auch die Nicht-OECD-Länder eine ausgeglichene Gesamtbilanz (mit sehr großen Unterschieden etwa zwischen China und Indien): Das bedeutet für Industrieländer, dass die sichtbaren Verluste von Markt-

⁹ Die Leistungsbilanz der OECD Länder, die als Annäherung für die Globalisierungsfolgen für Industrieländer gelten können, ist leicht positiv, sie betrug 2016 0,3 % der gemeinsamen Wirtschaftsleistung, 2000 hatten die OECD Länder ein Defizit von über einem Prozent (Daten OECD und Eurostat), die USA haben seit 1990 mit Ausnahme eines Jahres immer ein Defizit, die EU hat in den letzten 5 Jahren immer eine aktive Leistungsbilanz.

und Industrieanteilen an Entwicklungsländer in spezifischen Branchen, durch die starke Marktausweitung aufgrund des hohen Wachstums der „Dritten Welt“, ziemlich genau ausgeglichen wurden.

5. Wende in der wirtschaftlichen und politischen Einstellung

Meinungsumfragen und internationale Abkommen

Historisch, aber auch noch mindestens bis zur Finanzkrise, wurde Globalisierung in den Industrieländern als positiv gesehen (Gordon, 2004, Scheve - Slaughter, 2007)¹⁰, wobei Wirtschaftsvertreter die Globalisierung immer positiver beurteilt haben als Arbeitnehmer und politisch konservative Gruppen immer skeptischer waren als liberale Gruppen, linke Gruppen haben in dieser Phase keine einheitliche Meinung, grüne Parteien sind tendenziell gegen Globalisierung). Auch in den Umfragen 2017 ist in den meisten europäischen Ländern die Gruppe größer die Vorteile der Globalisierung sehen (Bertelsmann). Frankreich ist tendenziell ablehnend und diskutiert Globalisierung auch unter dem Begriff der Mondialisierung. Sie wird -im Unterton bedauernd - als Entnationalisierung charakterisiert, und als Verlust eines wertvollen identitätsbildenden Gutes. Negative Folgen der Globalisierung für Industrieländer wurden durch starke Institutionen in den Industrieländern als eingrenzbar gehalten („...believing the European Union can help to take advantage....while shielding from its negative effect“; Gordon, 2004).

Heute werden Globalisierung und internationale Abkommen zumindest in den Medien und in der öffentlichen Diskussion überwiegend skeptisch beurteilt, wenn auch Rodrik (2016) zustimmen ist, dass der intellektuelle Konsens für Globalisierung weiter besteht¹¹; In fast allen europäischen Ländern gibt es „our country first“-Bewegungen mit hoher Zustimmung bis zur Hälfte oder sogar der Mehrheit der Wähler. Internationale Handelsabkommen sind zuerst auf multinationaler Ebene zusammengebrochen (Doha runde), und werden nun auch auf bilateraler Ebene skeptischer beurteilt (TIP, CETA, TTIP; ASIA, Mercosur), die NAFTA wird in den USA kaum verteidigt, die Aufnahme Chinas in die WTO als Fehler hingestellt.

Ursachen der Wende

Über die Ursachen der Wende gibt es unterschiedliche Hypothesen, harte empirische Belege fehlen noch, insbesondere weil sie auch einer interdisziplinären wissenschaftlichen Analyse bedürfen.

- Entwicklung der Einkommensverteilung. Die Einkommens- und Vermögensverteilung innerhalb der Länder ist heute in fast allen Ländern ungleicher als 1990. Dieser Trend ist nach Indikatoren unterschiedlich: absolute Armut ist eher rückläufig, Top-1 %-Einkommen steigen stark.
- Das wirtschaftliche Wachstum ist – besonders seit der Finanzkrise, aber in Europa schon seit den neunziger Jahren – niedriger als zuvor, und liegt in den Industrieländern deutlich niedriger als in den Schwellenländern. Diese wird als Nachteil der Globalisierung interpretiert, obwohl es einerseits der Konvergenztendenz entspricht und zweitens ohne starkem Wachstum der Schwellenländer in den Industrieländern noch niedriger wäre

¹⁰ Eurobarometer Umfragen zeigen allerdings dass in der Mehrzahl der europäischen Länder Globalisierung überwiegend positiv betrachtet wird. Dabei gibt es Spitzenwerte in Dänemark, In Frankreich und Österreich gibt es eine Überwiegen der Einschätzung als negativ (De Vries - Hoffmann 2016)

¹¹ Die Umfragen im Eurobarometer zeigen allerdings neben der tendenziellen Zustimmung zur Globalisierung in Europa auch eine Mehrheit für protektionistische Maßnahmen.

- Die Probleme am Arbeitsmarkt in Industrieländern verschärften sich durch die Finanzkrise (mit einer kleinen Verbesserung in 2016/17). Ausnahme sind vielleicht die osteuropäischen Länder und Deutschland (wobei auch hier Emigration und das sinkende alterungs- und migrationsbedingte Arbeitsangebot sowie ein wohlfahrtssenkender Niedriglohnsektor helfen). In Europa steigt die Arbeitslosigkeit (besonders der Jugend) in den USA sinkt die Erwerbsbeteiligung. Die Probleme sind regional und sektoral geballt, meist in (ehemaligen) Industriegebieten mit Schwerindustrie besonders in den USA und in Großbritannien, aber auch der einfacheren Verarbeitungsindustrie. Es können meist große internationale Anbieter aus Asien mit dem Verlust zumindest vordergründig in Verbindung gebracht werden.
- Der Arbeitsmarkt ist nach Qualifikationen gespalten. Ein Überangebot ist in niedrigqualifizierten Bereichen trotz extremer Lohnzurückhaltung und oft über Jahrzehnte sinkenden Reallöhnen gegeben. Bei qualifizierten Arbeitskräften gibt es Knappheit besonders in technischen Berufen, bei absoluten Spitzenkräften zeigt sich intensive Konkurrenz u.a. durch permanentes Abwerben und Überbieten von Managergehältern. Das Ergebnis wird als „technologisch bedingte“ Ungleichheit bezeichnet. Lange dominierten Studien, die zeigten, dass der Technologieeffekt auf die Spreizung der Einkommensverteilung stärker ist als der Globalisierungseffekt.

Ein zentrales Problem – analytisch und wirtschaftspolitisch- ist dass sich die erwähnten Probleme sich gegenseitig verstärken: wenn Ungleichheit technologiebedingt steigt, und die Globalisierung dazu beiträgt, dass die Nachfrage nach weniger qualifizierten Arbeitskräften in Industrieländern steigt und das Niveau der Arbeitslosigkeit durch eine Nachfrageschwäche hoch liegt, dann gibt es starke negative Interaktionseffekte. Diese können nur durch eine ebenso verstärkte und verschränkte Politikreaktion kompensiert werden, eine kombinierte Ausbildungs-, Forschungs- und Fiskalpolitik nicht durch Einzelstrategien (Siloansatz).

6. Verstärker der Meinungswende

Politikversagen

Die Wirtschaftspolitik hat allerdings bisher eher nach Politiksparten, Regionen und Länder und genügend und isoliert reagiert: Verlierer wurden nicht entschädigt oder nicht mit genügendem Tempo requalifiziert. Dies wird umso bedeutsamer wenn zwei oder drei Effekte kombiniert auftreten und noch politische Konflikte und Migrationsströme hinzukommen, die nicht durch die Nachfrage in Zielländern bestimmt war, sondern in Problemen in den Herkunftsländern.

Rolle der internationalen Finanz: Das Misstrauen gegen den Finanzsektor ist durch die Finanzkrise dauerhaft gestiegen. Mit dem Wachstum dieses Sektor und seinen neuen Produkten und Institutionen (Subprime Kredite, Bündelungen, Rating, weltweit tätige Consultants), ist untrennbar eine steigende Globalisierung des Finanzsystems verbunden („Finanzialisierung“ vgl. Stockhammer, 2009; Becker et al., 2010; Stattmann, 2017).

Erfolgszuweisung durch nationale Politik. Regierungen aber auch Manager und Firmen neigen dazu Erfolge den eigenen Leistungen, Misserfolge aber nicht beeinflussbaren Faktoren („exogenen Kräften“) zuzuschreiben. Ein Außenfaktor oder ein fernes Land ist ein gutes Argument eigene Fehler oder Unterlassungen zu überdecken, während positive Marktentwicklungen, Schaffung von Arbeitsplätzen und Exporterfolge „internen“ Faktoren zugeschrieben werden.

Nationalistischer und pessimistischer Fokus in Medienbrille: Negative Nachrichten forcieren die Verkaufserfolge von Medien („bad news are good news“). In diese Richtung fällt die Personalisierung der Rolle des „Problemverursachers“, und hier eignen sich Länder und Unternehmungen in weit

entfernten Märkten am besten. Wenn diese Tendenzen mit einer Häufung von Problemen (z.B. durch steigende Arbeitslosigkeit und großen Vermögensungleichheiten) verbunden sind, kommt es wieder einem verstärkten „Interaktionseffekt“. Die Sozialen Medien intensivieren und verstärken die Informationsweitergabe, sie führen aber auch dazu, dass oft nur Meldungen konsumiert werden, die der eigenen Einstellung entsprechen („Echokammern“).

Angebotsgesteuerter Migrationsschub

Migration verschärft bei wirtschaftspolitischer Begleitung die wirtschaftlichen Probleme nicht. Es überwiegen in der Regel sogar die positiven Effekte, wenn sich Migration an den Notwendigkeiten des Ziellandes orientiert. Wenn jedoch Migration durch politische und wirtschaftliche Probleme des Ursprungslandes ausgelöst wird, wenn die Struktur der Migranten bestehende Ungleichgewichte im Zielland verschärft (das Angebot an Unqualifizierten) und wenn die begleitende Wirtschaftspolitik im Zielland schon ohne Migration ungenügend in Qualifikation und Ausbildung investiert hat, dann tritt eine Problemverschärfung ein. Sie wird durch Medienbrille und Populismus vergrößert und zu ökonomischen Befürchtungen kommt die Angst vor einem kulturellen Identitätsverlust hinzu.

Geiselnhaft durch Dogma der preislichen Wettbewerbsfähigkeit

Ein Verlust von Arbeitsplätzen in Industrien, deren Produkte in anderen Ländern billiger hergestellt werden können, ist eine sinnvolle internationale Arbeitsteilung und bewirkt somit einen längerfristigen Wohlfahrtsgewinn. Er darf nicht sofort auf „zu hohe“ Löhne, Abgaben und Umweltstandards zurückgeführt werden. Das Argument der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zur Verteidigung eines Niedriglohnsektors in einem reichen Land ist falsch, wird aber immer von Unternehmen, Gewerkschaften und Medien verwendet und macht Globalisierung für den Verlust von Arbeitsplätzen verantwortlich. Nachhaltig kann ein Land nur wettbewerbsfähig sein, wenn es die Produkte erzeugt, die seinen komparativen Vorteilen entsprechen. Schwellenländer sind vordergründig die Ursache des Verlusts von Arbeitsplätzen in Industrieländern, ermöglichen damit allerdings mittelfristig die bessere Nutzung von Humankapital und Innovation und bringen daher Wohlstand. Diese „Strukturpeitsche“ wird aber von Industrieländern nicht als Hilfe interpretiert, sondern als negative Folge der Globalisierung.

Interaktion der Ursachen und Verstärker

Ungleichheit und Arbeitslosigkeit sind nicht auf eine einzige Ursache zurückzuführen, sondern auf das Zusammenwirken (Interaktion) von Faktoren. Unter diesen ist Globalisierung ein Faktor, der aber unter anderen Umständen positiv wirken würde. Die Kombination der Ursachen und die genannten individuellen, politischen und medialen Verstärker ergeben eine Gemengelage, in der eine populistische Zuweisung der Alleinschuld an die Globalisierung möglich ist. Und dann ist es naheliegend als Problemlösung Deglobalisierung oder Renationalisierung vorzuschlagen.

Tendenzen zur Verringerung des Globalisierungstempos

Das Globalisierungstempo hat seit der Finanzkrise abgenommen („de-globalisation happens“). Jahrzehntelang war der Welthandel rascher gestiegen als die Produktion (gemessen am realen weltwirtschaftlichen BIP), etwa mit einer „Elastizität“ von 2 in der Phase der Hyperglobalisierung 1990-2005 und 1,5 davor¹². Seit 2010 wächst der Welthandel nicht mehr stärker als die Produktion

¹² Elastizität ist das Verhältnis von Wachstum der Exporte oder des Welthandelsvolumens (Exporte plus Importe) dividiert durch Wachstum der Produktion, es kann nominell gemessen werden oder real. Die genaue Elastizität hängt von der Währung ab, in der die Ströme gemessen werden.

(die Elastizität liegt in der Nähe oder niedriger als 1), in einzelnen Quartalen ist der Welthandel sogar absolut zurückgegangen.

Die Ursachen für die geringe Dynamik des Welthandels sind teilweise zyklischer Natur, teilweise längerfristig und auch politischer Natur. Die Ausweitung des Welthandels ist üblicherweise besonders stark, wenn die Rohstoffpreise steigen, weil Rohstoffe und Energie überproportional gehandelt werden.

Wieweit „re-shoring“ oder zumindest die Reduktion der räumlichen Entfernung bei internationalem Outsourcing zur Reduktion des Welthandels beiträgt kann noch nicht gesagt werden. Eine stärkere „Regionalisierung“ von Auslagerungen (Produktion in näher gelegene Billiglohnländer) ist sichtbar. Eine gewisse Zunahme von protektionistischen Maßnahmen ist dokumentiert, ebenso, dass multinationale Handelsabkommen an Zustimmung verlieren und bilaterale schwieriger geworden sind. China forciert die Binnenorientierung seiner Wirtschaft, die USA substituieren Energieimporte durch Eigenproduktion, erneuerbare Energiegewinnung reduziert die Notwendigkeit von Energieimporten.

Eine Interpretation ist, dass Faktoren die die Globalisierung besonders beschleunigt haben („Hyperglobalisierungsphase“ 1980-2005) nicht mehr im selben Ausmaß wirken. Globalisierung wird sich aber abgeschwächt fortsetzen, weil bei weitem nicht alle Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung erschöpft sind und immer neue Länder an der globalen Entwicklung teilnehmen können und wollen. In einer Erholungsphase der Weltwirtschaft wird der Außenhandel wieder mindestens gleich stark steigen wie die Produktion, wahrscheinlich etwas stärker. Besonders Südeuropa hat noch ein hohes ungenutztes Außenhandelspotential, ebenso wird der „interne“ Handel zwischen den asiatischen, südamerikanischen und afrikanischen Ländern und auch weltweit zwischen den neuen Wachstumspolen steigen.

7. Warum und wann Globalisierung dennoch positiv ist

Die Grundtendenzen, dass Globalisierung tendenziell die (i) das Wachstum erhöhen und (ii) die absolute Armut senken kann und (iii) dass beide Tendenzen in Ländern mit niedrigen Einkommen stärker sind, aber auch in Industrieländern gelten sollten, sind unabhängig von der gezeigten Verlangsamung weiter gegeben. Arbeitslosigkeit und Ungleichheit könnte allerdings innerhalb und auch zwischen den Ländern steigen, es könnte auch sein dass soziale Standards durch Globalisierung nach unten nivelliert werden. Eine verstärkte Arbeitsteilung und Konkurrenz senkt den Ressourceneinsatz je Output, es könnte aber zu einer Verlagerung emissionsintensiver Produkte in Länder mit weniger strengen Umweltauflagen kommen und der Exportradius steigt. Eine größere Zahl von Anbietern, ihre Heterogenität und Innovationskraft erhöht die Produktvielfalt und senkt die Preise.

Die Wirtschaftspolitik muss ihre Aufgaben erfüllen. Sie muss den Verlierern des Globalisierungsprozesses eine stärkere Aufmerksamkeit schenken, insbesondere Lern- und Umschulungsprozesse beschleunigen. Dies ist schon in konjunkturell guten Jahren schwierig, weil es einen Wettlauf zwischen Tempo des Strukturwandels in Produktion und jenem bei der Qualifikation gibt. Es ist besonders anspruchsvoll wenn Globalisierung mit schwächerer Dynamik und höherer Arbeitslosigkeit zusammenfällt und wenn eine hohe Ungleichheit und Staatsverschuldung aus der Vergangenheit „mitgenommen“ wurde. Wirtschaftliche Dynamik macht die Vorteile der Globalisierung sichtbar, politische Begleitung mildert ihre potentiellen Nachteile.

Globalisierung kann die Wohlfahrt auch senken, wenn der Austausch von Gütern nur zustande kommt, weil die Transportkosten, die in die Kalkulation eingehen, zu niedrig sind. Heute werden die Kosten für

Emissionen und andere Umweltschäden für Straße, Schifffahrt und im Flugverkehr nicht eingerechnet. Die Wohlfahrt kann auch sinken, wenn Monopole und Marktmacht großer Konzerne dezentrale Innovationen und unterschiedliche Präferenzen unterdrücken.

Die tendenzielle Wirkung steigender Einkommen, bei gleichzeitiger Möglichkeit der negativen Folgen bei sozialen und ökologischen Zielen, legt es nahe bei der Beurteilung der Globalisierungsfolgen ein besseres Leistungsmaß für gesellschaftliche Erfolge zu wählen. Das Bruttoinlandsprodukt und sein Wachstum soll durch breitere Indikatoren wie etwa die Beyond-GDP-Indikatoren oder Nachhaltigkeitsindikatoren ersetzt werden¹³. Mit dieser Neuorientierung kann z.B. in Europa eine Vision entwickelt werden, wo es 2030 in der globalisierten Weltwirtschaft stehen will, welche Stärken es entwickeln und nutzen kann.

In einer dynamischen Wirtschaft sinkt der Pegel der Arbeitslosigkeit und die Wiedereingliederung der Verlierer ist leichter. Die Dynamik sollte aber gerade durch Maßnahmen forciert werden, die bestehende Probleme lösen (und nicht verschärfen). Durch Abgabenerlastung soll eine stärkere Anhebung der niedrigen Löhne erfolgen und dadurch den Konsum stärker ankurbeln, die Investitionen können durch eine neue Infrastruktur für kohlenstoffarmen Technologien und durch Investitionen in Ausbildung, Weiterbildung und Forschung steigen. Der Staat sollte seine Abgaben- und Ausgabenstruktur radikal ändern (Arbeit entlasten, Emissionen besteuern), die Gesamtverschuldung und die Regulierung von Details zurückfahren. Diese Neuorientierung ist Voraussetzung dafür, die Globalisierung mit einer sichtbaren Erhöhung von Wohlfahrt und Wahlfreiheiten zu verbinden und Globalisierung wirtschaftspolitisch zu begleiten.

8. Verantwortungsbewusste Globalisierung statt Abschottung

Nachteile der Renationalisierung

Eine politisch unterstützte wohlfahrtsorientierte und dezentrale Initiativen und Innovationen nutzende Globalisierung ist die richtige Antwort auf die heutige Realität einer skeptischen Beurteilung der Globalisierung.¹⁴ Eine Abschottung einzelner Länder von der Weltwirtschaft und eine Renationalisierung der Wirtschaften sind weder möglich noch sinnvoll. Viele Probleme sind in sinnvoller Weise nur für große regionale Einheiten (z. B. Europa) oder sogar die ganze Welt lösbar: Klimaerwärmung, Frieden, Absicherung und Besteuerung von Finanztransaktionen, Seuchengefahren. Dies gilt in noch höherem Maß für kleinere Länder. Der Anteil Europas an der Weltbevölkerung sinkt in Richtung 5% (heute 7%). Eine Renationalisierung der Politik würde neben den direkten Wohlfahrtsverlusten auch jeden Einfluss eines Landes auf die Gestaltung der Spielregeln für internationalen Handel und Politik bedeuten. Selbst die größten europäischen Länder würden – einzeln mit einem Anteil von 1-2 % an der Weltbevölkerung – in internationalen Verhandlungen, Organisationen und Gremien kaum vertreten sein.

Eine Renationalisierung der Politik durch bewusste Begrenzung europäischer Politik und Abschottung von den Weltmärkten reduziert die Produktivität und die Einkommen. Dies gilt vor allem für kleinere Länder, da sie Größenvorteile nicht mehr nutzen können. In diesem Fall wird auch jede Reduktion der

¹³ Ansätze in der Globalisierungsliteratur finden sich in der Abschätzung der Folgen der Globalisierung auf den Human Development Index in dem Einkommen, Schulbildung und Lebenserwartung gemessen werden, vgl. Stanga (2017).

¹⁴ Vgl. auch die Konzepte der verantwortlicher oder guter Globalisierung (Sachs, 2008; Acemoglu - Yared, 2010; Rodrik, 2010; Bayer, 2016; Summers, 2016).

Ungleichheit und die Umstellung auf kohlenstoffarme Technologien erschwert. Abschottungen würden auch größere Einbußen in den Einkommen der Niedrigqualifizierten bedeuten (Fajgelbaum - Khandelwal, 2016 errechnen, dass das oberste Einkommenszehntel bei Schließung der Grenzen 28 % seiner Kaufkraft verlieren würde, das niedrigste Dezil 63 %) ¹⁵.

Europa ist attraktiv für Zuwanderung, dies erstens wegen seines hohen Einkommensniveaus und zweitens seiner politischen Stabilität. Im Gebiet der Europäischen Union hat es seit der Gründung keinen militärischen Konflikt gegeben, dies steht im besonderen Gegensatz zu den Nachbarregionen, in denen es in der Mehrzahl militärische Konflikte und politische Instabilität gibt. Die durch Probleme in den Herkunftsländern begründete Zuwanderung nach Europa kann nur positiv genutzt werden, wenn die Wirtschaft dynamisch ist und Arbeitslosigkeit sowie Ungleichheit nicht schon vor der Neuimmigration hoch liegen.

Eine stärkere Orientierung der Europäischen und auch der weltweiten Politik an Wohlfahrtszielen ist notwendig. Die Vereinbarungen von Paris 2015 und die neuen UN Ziele für Sustainable Development Goals 2030 deuten an, dass auch – und gerade die internationale – Kooperation eine verantwortungsvolle Globalisierung unterstützen kann, die durch Renationalisierung nie möglich wäre.

Elemente einer politisch begleiteten Globalisierung

Die Vision einer wohlfahrtsorientierten Globalisierung bedarf einer erheblichen Überzeugungsarbeit und deutlicher Veränderungen in der Wirtschaftspolitik. Die Reduktion der Einkommensunterschiede, anspruchsvolle ökologische Standards dürfen nicht mehr als negativ für den Wirtschaftsstandort gesehen werden. Hohe Standards sind Voraussetzung nicht nur für eine dauerhafte, zukunftsorientierte Wettbewerbsfähigkeit („high road competitiveness“), sondern auch für die Wiederherstellung des Konsens für offene Grenzen und die weitere Nutzung der internationalen Arbeitsteilung.

Ein Konzept verantwortlicher Globalisierung könnte folgende Elemente enthalten: (i) Die Wirtschaftspolitik entschädigt und befähigt die Verlierer; (ii) Umweltschäden werden in die Kostenkalkulation durch Steuern oder Abgaben einbezogen und durch Innovationen gesenkt; (iii) technischer Fortschritt wird umgelenkt von arbeitssparend zu energie- und rohstoffsparend; (iv) kulturelle Spannungen werden proaktiv gemildert durch Kommunikation, Schüleraustausch, Stipendien, zirkuläre Migration; (v) Investitionen Europas in Nachbarländer werden intensiviert und tragen zu deren Stabilisierung bei, und zur Schaffung einer dynamischen Nachfragezone („Europäisches ERP Programm“); (vi) die steigende Ungleichheit in Industrieländern wird gestoppt durch Entlastung des Faktors Arbeit, Besteuerung von Finanztransaktionen, Steuertransparenz und soziale Investitionen; (vii) Klimaziele (Paris 2015) und UN- Wohlfahrtsziele (SDG 2030) werden rasch implementiert; (viii) das Wohlfahrtsmaß wird von BIP und BIP Wachstum geändert auf Beyond-GDP-Ziele oder Nachhaltigkeit; (ix) globale Wirtschaftspolitik gibt Leitsätze an, die Umsetzung erfolgt so regional und national wie möglich (Bottom-Up, neue Akteure, NGOs); dies erhöht die demokratische Legitimation und lässt verschiedene Innovationsschienen offen, wenn Unsicherheit über beste Lösung besteht; (x) Handelsabkommen definieren und berücksichtigen auch gesellschaftliche Ziele und gleichen Standards nach oben an (wie es tendenziell beim transpazifischen Abkommen (TPP) der Fall gewesen wäre; vgl. Woltersdorf, 2017); internationalen Investitionsabkommen verlangen die Nutzung der besten Technologie z. B. bezüglich Emissionen, und einen Beitrag von multinationalen Firmen zum lokalen Ausbildungssystem

¹⁵ Fajgelbaum – Khandelwal (2016) oder Economist, Oct 1st, 2016.

9. Empowerment als Erfolgsstrategie zwischen Zentralismus und Renationalisierung

In einem Weißbuch der EU-Kommission werden fünf Szenarien vorgestellt (Europäische Kommission, 2017A), wie Europa auf neue Herausforderungen – nicht zuletzt nach dem Brexit – reagieren soll. Das erste Szenario bedeutet „Weiterwursteln wie bisher“. Das hat zu schlechten wirtschaftlichen, sozialen und müden ökologischen Ergebnissen und zur Distanzierung oder zumindest Gleichgültigkeit der Bevölkerung gegenüber dem europäischen Projekt geführt. Das zweite Modell empfiehlt, alles was über die vier Freiheiten hinausgeht, bilateral zu verhandeln. Das vierte Konzept wird mit „weniger aber effizienter“ betitelt, und will den Mitgliedern ganze Politikfelder „zurückgeben“: Regionalpolitik, Beschäftigungs- und Sozialpolitik werden genannt. Das fünfte Szenario wird als „viel mehr gemeinsam machen“ charakterisiert, was angesichts des Skeptizismus der Mitglieder gegen den „Zentralismus in Brüssel“ wohl nur die Aufgabe hat, das bevorzugte dritte Szenario in den Mittelpunkt zu rücken: die Wiederbelebung der alten Idee eines Kerneuropas und zwar mit den Worten „die, die mehr wollen, tun mehr“. Hier gibt es aber zwei gleich gefährliche Varianten. Eine ist, dass dieselbe Ländergruppe immer vorangeht und die Entwicklung bestimmt: der Kern besteht etwa aus „Deutschland plus engste Partner“, oder wird als die „großen Vier“ definiert (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien), die zu diesem Zweck auch gleich ein Treffen organisiert haben, obwohl in drei der vier Länder eine Großpartei für den Austritt aus der EU mobilisiert. Angesichts der unterschiedlichen Auffassungen dieser Kerngruppe ist dieser Ansatz ineffektiv und er führt auch zur Spaltung Europas, wenn andere Länder immer Beschlüsse nachvollziehen müssen, die sie nicht mitgestaltet haben. Die andere Kerneuropavariante ist, dass jedes Land bei jeder Sachfrage entscheiden kann, ob es mitmacht oder nicht. Diese „Europa à la carte“-Idee führt früher oder später zum Chaos, auch wenn zeitliche und zahlenmäßig begrenzte „Opt Outs“ ein notwendiger Ansatz sein können. Ein Europa mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten wird heute schon in Grenzen angewandt (vgl. Euroraum und Schengen) und könnte auch beim Beitritt neuer Länder eine Rolle spielen können. Aber immer mit dem Ziel, die Ausnahmen in Grenzen zu halten und nach Möglichkeit gemeinsame Beschlüsse früher oder später mitzutragen.

Eine bessere Strategie wäre es, wenn Europa definiert, bei welchen europäischen oder globalen Problemen gemeinsame Lösungen sinnvoll sind, weil sie die Lebensbedingungen verbessern. Und dann Ziele und Rahmenbedingungen definiert, die es den einzelnen Ländern ermöglichen, wirksamere und an die jeweiligen Gegebenheiten und Präferenzen angepasste Maßnahmen zu treffen. Dies ist etwa im Klimavertrag von Paris geschehen, wo das Ziel die Erwärmung unter zwei Grad zu halten festgeschrieben wurde, jedes Land aber eine nationale Strategie entwirft, wie es dies am besten umsetzt. Eine zentrale gemeinsame Instanz kontrolliert, ob die Programme ambitiös genug sind. Da jedes Land sicher sein kann, dass der Nachbar nicht durch eine laxen Politik von den Aktivitäten des aktiven Landes ohne Eigenbeitrag profitiert, steigt die Effizienz und Akzeptanz in jedem Land. Eine Transparenz bei Finanztransaktionen und Einkommen garantiert, dass jedes Land jene Steuerpolitik verfolgen kann, die seinen Präferenzen entspricht, also z. B. Emissionen, Tabakkonsum und Erbschaften besteuern, ohne Angst zu haben, dass anschließend die Abgabepflicht ins Ausland oder in Steueroasen „verschoben“ wird. Heute werden Steuersysteme nach dem Kriterium konzipiert, welcher Tatbestand weniger leicht ins Ausland verlagert werden kann. Die Folge ist eine hohe Belastung des Faktors Arbeit, die die Arbeitslosigkeit steigert, und eine Steuerfreiheit für Erbschaften, die die Ungleichheit perpetuiert, und für Emissionen, deren Folgen durch spätere, teure Reparaturmaßnahmen bekämpft werden müssen.

Diese „Empowerment“- oder Befähigungsstrategie ermöglicht jedem Land das zu tun, was für die gemeinsamen Ziele wichtig ist, aber auf eine Art, die den eigenen Möglichkeiten und Präferenzen entspricht. Sie ist ähnlich aber mehr als eine Subsidiaritätsstrategie, weil bewusst Regeln geschaffen werden, die den Handlungsspielraum vergrößern und gemeinsam formulierte Ziele erreichen lässt. Subsidiarität lässt einen Freiraum zu, wenn die höhere Instanz nicht regeln will. Der Empowermentansatz erweitert den nationalen Handlungsraum, weil es ein gemeinsam akzeptiertes Ziel gibt und die europäische Politik den Spielraum schafft, dass die einzelnen Länder diese Ziele auf unterschiedliche Weise erreichen können. Die Befähigungsstrategie wird daher nicht als zentralistisch empfunden und abgelehnt. Sie fördert die Vielfalt, ermöglicht nationale Handlungen und Bottom-Up-Initiativen, aber sie akzeptiert dass es gemeinsame Ziele und Herausforderungen gibt.

10. Zusammenfassung

- (i) Die Prognosen der Standardtheorie bezüglich Wirkung von Globalisierung sind tendenziell eingetreten. Es gibt in den letzten 25 Jahren ein hohes weltwirtschaftliches Wachstum von real 3% pro Jahr, die Entwicklungsländer wachsen deutlich stärker als die Industrieländer. Verlierer der Globalisierung sind wie prognostiziert unqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Industrieländern. Die Armut sinkt in Entwicklungsländern deutlich.
- (ii) Etwas überraschend sind der Anstieg der Ungleichheit in Entwicklungsländern und die krassen Unterschiede in der Leistungsbilanz zwischen den Industrieländern. In den Entwicklungsländern gibt es Polarisierung zwischen den qualifizierteren Arbeitskräften, die in multinationalen Unternehmen hohe Einkommen erzielen und denen, die im primären/geschützten/inlandsorientierten Sektor bleiben. Innerhalb der Industrieländer haben die USA (bei jahrzehntelang stagnierendem Medianlohn) auf Grund einer wachsenden Bevölkerung ein höheres Wachstum (allerdings kaum im BIP/Kopf) aber auch ein großes Leistungsbilanzdefizit. Die neue Administration führt dies auf Globalisierung (und besonders die Wirtschaftspolitik Chinas zurück), andere Analysen auf die zu geringe Kooperation zwischen den Firmen und frühe Auslagerungen multinationaler Firmen. Europa und Japan haben Außenhandelsüberschüsse.
- (iii) Die Wirtschaftspolitik hat die empfohlenen Begleitmaßnahmen versäumt. Die potentiellen Verlierer in den Industrieländern wurden weder entschädigt noch requalifiziert, eher mit hohen Abgaben schon auf gering bezahlte Arbeit belastet; Gewinnverlagerungen werden nicht begrenzt, Umweltkosten nicht internalisiert. Das Upgrading von Humankapital via Schulsystem und die Förderung der endogenen Wirtschaftsentwicklung in Entwicklungsländern unterblieb (mit einer gewissen Ausnahme in China und anderen asiatischen Ländern).
- (iv) Technologie und Globalisierung interagieren und wurden ihre negativen Effekte auf die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit wurden durch Finanzkrise und politische Instabilitäten verschärft. Es kann gezeigt werden, dass Ungleichheit in Industrieländern stärker technologiebedingt gestiegen ist (Nachfrage nach Qualifizierten steigt, nach Unqualifizierten sinkt). Dieser Effekt verstärkte sich durch Globalisierung (Interaktionseffekt), durch den steigenden Pegel der Arbeitslosigkeit nach der Finanzkrise und schließlich durch die politisch bedingte Immigration relativ unqualifizierter bzw. kulturell unterschiedlicher Flüchtlinge. Diese gegenseitige Verstärkung von vier Faktoren hat eine Gemengelage erzeugt, die auch durch eine starke Vernetzung von Politiken lösbar ist: keine Einzelmaßnahme, nur eine abgestimmte Kombination aus Arbeitsmarktpolitik, Fiskalpolitik, Sozial- und Innovationspolitik kann die Vorteile der Globalisierung herausstreichen und die Nachteile vermeiden. Wenn überhaupt gegengesteuert wurde waren es isolierte Maßnahmen mit begrenzter Wirkung.

- (v) Politische Gegensteuerung war auch nicht leicht. Die weltweite Globalisierung und ihre Fremdbestimmung erzeugt Angst vor fremden Kulturen, besonders wenn auch wirtschaftliche Schwierigkeiten und begrenzte Fähigkeiten vorliegen bei strukturellen Veränderungen neue Chancen zu nutzen. Hinzu kommt, dass es auch Kritiker der Globalisierung am intellektuellen und wohlhabenden Rand der Gesellschaft gibt (Postmaterialisten, Kapitalismuskritiker, De Growth Anhänger, Umweltaktivisten). Die objektive Problemlage und ihre subjektive Wertung hat populistische Antworten attraktiv gemacht: die Renationalisierung der Politik und die Schließung der Grenzen verlangt und ein „Vorrang für die eigene Bevölkerung“.
- (vi) Renationalisierung ist keine Lösung. Viele Probleme sind in großen Regionen und sogar weltweit leichter lösbar. Das Schließen der Grenzen reduziert die wirtschaftliche Dynamik, fördert Arbeitslosigkeit und hindert den Abbau von Ungleichheit und Schulden. Niedrigeinkommensbezieher und Inflexible werden höhere Einkommensverluste erleiden als „Insider“ mit Verhandlungsmacht. Der Kampf gegen Umweltprobleme wird eingeschränkt, da diese stark über Grenzen wirken.
- (vii) Ein Konzept verantwortlicher Globalisierung versucht die Vorteile der Globalisierung zu nutzen, aber vorausschauend die möglichen Verlierer auf die strukturellen Veränderungen vorzubereiten. Globalisierung ist kein Ziel sondern soll an seinem Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen gemessen werden. Ökologische Kosten müssen in die Beurteilung einbezogen werden. Soziale, gesundheitliche und ökologische Standards dürfen nicht gesenkt werden, sondern nach oben angeglichen werden. Europa kann hier auf ein verbesserungsfähiges aber breiteres Modell aufbauen als andere Regionen und sollte seine Vorzüge in die Gestaltung der Globalisierung einbringen, wenn internationale Regeln und Verträge durch den geplanten Rückzug der USA und den Versuch Chinas die Führungsrolle zu übernehmen neu gestaltet werden.

Literaturhinweise

- Acemoglu, D., Yared, P., Political Limits to Globalization, NBER Working Paper, 2010, (15694).
- Aiginger, K., How Globalisation works: seventeen theses on its impact on Trade, FDI, Income and Welfare, OeNB, 2006.
- Aiginger, K., New Dynamics for Europe: Reaping the Benefits of Socio-ecological Transition. Part I: Synthesis, WWWforEurope Synthesis Report, Vienna, Brussels, EU 7th Framework Programme, 2016.
- Aiginger, K., This can still be Europe's century, WIFO Working Paper, 2016, (502).
- Aiginger, K., Wie ein starkes Europa mehr nationalen Spielraum schaffen könnte, Querdenkerplattform: Wien-Europa, Policy Brief, Wien, 2017, (1).
- Albrow, M., King, E., (eds) Globalization, Knowledge and Society, London, Sage, 1990.
- Antras, P., de Gortari, A., Itskhoki, O., Globalization, Inequality and Welfare, Harvard, 2016.
- Baweja, B., Narain M, Lin M., The What, Why & So-What of Globalisation, UBS Global Research, 2016.
- Bayer, K., Wie könnte „gute“ Globalisierung aussehen?, ÖGfE Policy Brief, Wien, 2016, (26).
- Becker, J., Jäger, J., Leubolt, B., Weissenbacher, R., Peripheral Financialisation and Vulnerability to Crisis, Competition and change, December 2010, 14(3-4).
- Berger, S., Making in America: From Innovation to Market, MIT Press, August 2013.
- Costinot, A., Rodriguez-Clare, A., Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization, in Gopinath, G., Helpman, E., Rogoff, K. (eds.), Handbook of International Economics, 2014, vol. 4, chapter 4.
- De Vries, C., Hoffmann, I., Globalisierungsangst und Wertekritik, Bertelsmann Stiftung, EU-Opinions, 2016, (3).
- Egger, H., Kreckemeier, U., International Fragmentation – Boon or Bane for Domestic Employment?, European Economic Review, 2008, 52(1).
- Eurobarometer Umfragen, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>.

- Europäische Kommission (2017A), White Paper on the Future of Europe, Brüssel.
- Europäische Kommission (2017B), Reflection paper on harnessing globalisation, Brüssel.
- Felbermayr, G., Held B., Lehwald, S., Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP): Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? Teil 1: Makroökonomische Effekte, Bertelsmann Stiftung, Berlin, Juni 2013.
- Felbermayr, G., Prat, J., Schmerer, H.-J., Trade and unemployment: What do the data say?, *European Economic Review*, 2011, 55(6).
- Fajgelbaum, P., Khandelwal, A., Measuring the distributional effects of trade through the expenditure channel, *Quarterly Journal of Economics*, 2016, 131(3).
- Fouquin, M., Hugot J., Trade globalisation in the last two centuries, VOX CEPR's Policy Portal, 2016.
- Gill, I., Raiser, M., Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model, The World Bank, 2012.
- Global Macro Strategy: The What, Why & So-What of Globalisation, UBS, 11 October 2016.
- Gordon, Ph. H., Globalization: Europe's Wary Embrace, Yale Center for the Study of Globalization, November 1, 2004.
- Gordon, R. J., The Economics of Secular Stagnation, Secular stagnation: A Supply-Side View, *American Economic Review*, 2015, 105(5).
- Haskel, J., Lawrence, R. Z., Leamer, E. E., Slaughter, M. J., Globalization and U.S. Wages: Modifying Classic Theory to Explain Recent Facts, *Journal of Economic Perspectives*, 2012, 26(2).
- Helpman, E., Itskhoki, O., Redding, St., Inequality and Unemployment in a Global Economy, *Econometrica*, 2010, 78(4).
- Hoekman, B. (ed.), The Global Trade Slowdown: A New Normal?, A VoxEU.org eBook, CEPR Press, 2015.
- Hoekman, B., Winters, A. L., Trade and Employment: Stylized Facts and Research Findings, United Nations Department of Economics and Social Affairs Working Papers, 2005, (7).
- James, P., Steger, M. B., A genealogy of globalization: the career of a concept, *Globalizations*, 2014, 11(4).
- Maddison, A., *Monitoring the World Economy 1820-1992*, OECD, 1995.
- Melitz, M. J., Trefler, D., Gains from Trade When Firms Matter, *Journal of Economic Perspectives*, 2012, 26(2).
- Melitz, M. J., Redding, St. J., Heterogeneous Firms and Trade, *Handbook of International Economics*, 4th Edition, Elsevier, 2014.
- Roach, S. S., *A World turned Inside Out*, Project Syndicate, 30.04.2017.
- Rodrik, D., *Economics Rules: The Rights and Wrongs of The Dismal Science*, New York, W.W. Norton, 2015.
- Rodrik, D., There is no need to fret about deglobalisation, *Financial Times*, October 4, 2016.
- Pichelmann, K., Veugelers R., *Rising International Economic Integration: Opportunities and Challenges*, The EU Economy 2005 Review, 2005, (6).
- Sachs, J. D., *Financial Times*, August 19, 2008.
- Sala-i-Martin, X., *The disturbing Rise of Global Income Inequality*, NBER Discussion Paper, April 2004.
- Scheve, K., Slaughter, M., *A new deal for globalization?*, *Foreign Affairs*, 2007, 86(4).
- Stanga, N. I., *The impact of globalisation on human development: evidence from panel data*, Vienna University of Economics and Business, Dissertation, Wien, 2017.
- Stattmann, J., *Finanzialisierung in Kolumbien*, Masterarbeit, Universität Wien, 2017
- Stiglitz, J. E. *Globalization and Its Discontents*. New York, W.W. Norton, 2002.
- Stockhammer, E., *The finance-dominated growth regime, distribution, and the present crisis*, WU Department of Economics, Working Paper, 2009, (129).
- Summers, L. H., *The Age of Secular Stagnation - What It Is and What to Do About It*, *Foreign Affairs*, March/April 2016.
- United Nations, *The Millennium Development Goals Report*, 2015.
- Woltersdorf, A., *Trans-Pacific-Partnership: a sinking ship: Trump`s unwise withdrawal from the pan-Asian trade deal and Europe`s equally poor hand*, Friedrich Ebert Stiftung, Singapur, 2017.