

Siebert, Horst

Article

Die Angst vor der internationalen Arbeitsteilung - eine Auseinandersetzung mit den Globalisierungsgegnern

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Siebert, Horst (2002) : Die Angst vor der internationalen Arbeitsteilung - eine Auseinandersetzung mit den Globalisierungsgegnern, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 57, Iss. 1, pp. 9-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/230993>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik

International Economic Relations: Notes & Comments

Die Angst vor der internationalen Arbeitsteilung – eine Auseinandersetzung mit den Globalisierungsgegnern

Horst Siebert*

Nichtregierungsorganisationen der Industrieländer haben in den letzten Jahren gegen die internationale Arbeitsteilung massive Kritik geltend gemacht, und dies teilweise mit einer erheblichen Militanz. Die Angst geht um, dass die Länder Wohlstand einbüßen, wenn sie sich auf freien Handel und Kapitalverkehr einlassen. Das Bangen hat viele Gesichter: So wird befürchtet, dass das typische Industrieland verliert; es wird aber auch bemängelt, dass die Dritte Welt bei der internationalen Arbeitsteilung unter die Räder gerät. Dann wieder wird das Bedenken geäußert, dass Arbeitsplätze in den Industrienationen verloren gehen und dass sich dort die Realeinkommen der Arbeitnehmer ungünstiger gestalten; aber gleichzeitig wird ebenfalls die Sorge artikuliert, dass die Arbeitnehmer in den Entwicklungsländern unter der internationalen Arbeitsteilung leiden und dass sie durch weltweit geltende Sozialnormen geschützt werden müssten. Schwellenländer würden zudem sozusagen zwangsläufig durch Währungsspekulanten von Währungskrisen mit immensen Abwertungen ihrer nationalen Währungen überzogen – mit verheerenden sozialen Auswirkungen. Menschen seien fremdbestimmt, der Nationalstaat verliere im internationalen Kontext an Bewegungsspielraum, die nationale Politik müsse sich den wirtschaftlichen Zwängen von außen unterwerfen, Staaten und die Politik fühlten sich marginalisiert, Länder verlören ihre Identität.

Gleichzeitig wird aber auch gefordert, stärker weltweite Belange wie den Schutz globaler Umweltgüter, so der Erdatmosphäre und der Biodiversität, in die nationalen wirtschaftlichen Entscheidungen zu integrieren. All diese Sorgen, die oft in konkreten Problemlagen zum Ausdruck gebracht werden und häufig auch emotional, ja mit Wut und Hass, vorgetragen werden, sind ernst zu nehmen. Sie machen jedoch noch kein Gegenmodell zur internationalen Arbeitsteilung aus und beruhen zu einem großen Teil darauf, dass wesentliche wirtschaftliche Grundzusammenhänge nicht zur Kenntnis genommen werden. Hier müssen die Volkswirte eine Antwort anbieten. Im folgenden werden in acht Thesen zentrale Aussagen

* Präsident, Institut für Weltwirtschaft Kiel und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

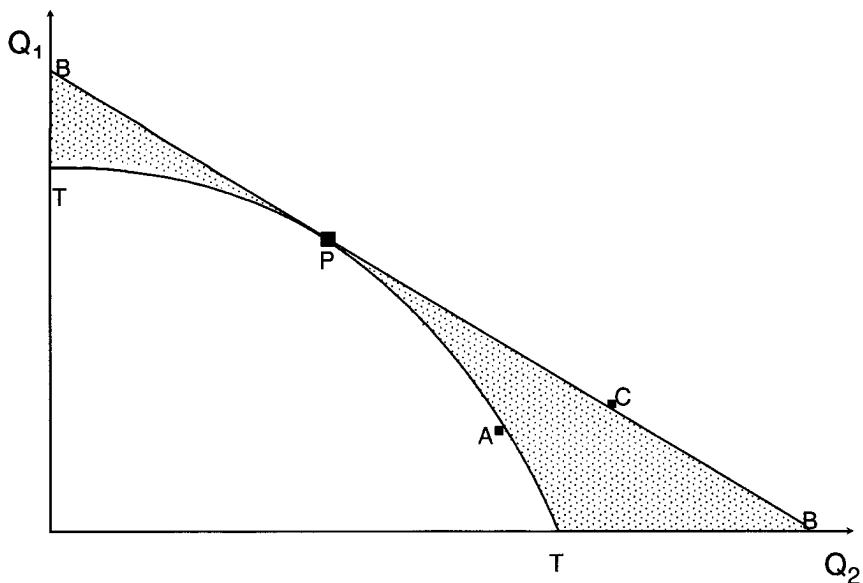
der internationalen Arbeitsteilung festgehalten, an denen die Antiglobalisierer nicht vorbeikommen.

1 Jede Volkswirtschaft kann durch den internationalen Gütertausch Wohlstand gewinnen.

Die Grundidee der internationalen Arbeitsteilung ist in über zweihundert Jahren Wirtschaftswissenschaft von vielen Autoren ausgearbeitet worden. Indem sich ein Land auf die Produktion desjenigen Gutes spezialisiert, bei dem es relative Preisvorteile hat, die in seinen Nachfrage- und Produktionsbedingungen im Vergleich zum Ausland begründet sind, kann es Güter kostengünstiger vom Ausland beziehen, als es sie selbst zu produzieren in der Lage ist. Eine Volkswirtschaft kann einen Konsumraum erreichen, der außerhalb ihrer Produktionsmöglichkeiten liegt. Die größeren Konsummöglichkeiten, dargestellt durch die mit dem herrschenden Weltmarktpreisverhältnis bestimmte Budgetgerade *BB* in *Abbildung 1*, bedeuten Gewinne für das einzelne Land, die außerhalb der Transformationskurve *TT* liegen. In *Abbildung 1* kennzeichnen *A* den Autarkiepunkt und *P* den Produktionspunkt nach Handel auf der Produktionsmöglichkeitskurve *TT*; *C* ist der Konsumpunkt, der durch Handel erreicht werden kann. Um die größeren Konsummöglichkeiten nutzen zu können, expandiert der Exportsektor, der Sektor der Imports Substitute schrumpft. Per Saldo entstehen durch die sektorale Reallokation Wohlstandsgewinne.

Betrachtet man den internationalen Austausch zwischen zwei Ländern, so gewinnt nicht nur das eine, sondern auch das andere Land. Die internationale Arbeitsteilung ist kein Nullsummen-Spiel, bei dem das eine Land lediglich dann einen Nutzenzuwachs erfährt, wenn das andere Land verliert. Sie ist vielmehr ein Positivsummenspiel, bei dem alle Volkswirtschaften Vorteile haben. Technisch heißt dies, dass sich nach Aufnahme von Handel die Terms of Trade, definiert als Preisindex der Exportgüter zum Preisindex der Importgüter des jeweiligen Landes, für beide Länder verbessern. Für die Industrieländer beispielsweise zahlt es sich aus, verstärkt humankapitalintensiv hergestellte Produkte zu erzeugen, für die Schwellenländer arbeitsintensive Produkte. Freihandel lohnt sich für ein einzelnes Land selbst dann, wenn sich die anderen Staaten protektionistisch verhalten (Free trade for one theorem); auch in diesem Fall erweitert sich der Konsumraum.

Abbildung 1: Produktionsmöglichkeitskurve und Budgetgerade einer Volkswirtschaft



Manche wird vielleicht eher die Idee überzeugen, dass für jedes der an der Arbeitsteilung partizipierenden Länder über den heimischen Absatzbereich hinaus zusätzliche Absatzmöglichkeiten, also neue Märkte, entstehen, die beispielsweise die von den Industrieländern hergestellten Investitionsgüter aufnehmen. Mit anderen Worten: die Schranke der Marktgröße, so weit sie in der Vergangenheit eine Grenze für die Ausdehnung der internationalen Arbeitsteilung darstellte, wird zunehmend weniger Bedeutung haben. Etwa 10% der deutschen Exporte gehen inzwischen nach Mittel- und Osteuropa, ebenso viel wie in die USA.

Zusätzlich stiftet die These des intra-sektoralen Handels Hoffnung für die Weltwirtschaft: Beim inter-sektoralen Handel, also bei einem Austausch unterschiedlicher Güter – etwa europäische Investitionsgüter gegen asiatische Textilien – müssen Länder für Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung in Kauf nehmen, dass Sektoren, die einen relativen Preisnachteil aufweisen, schrumpfen (etwa die Textilwirtschaft in den Industrienationen); sie haben dennoch einen gesamtwirtschaftlichen Vorteil durch die Spezialisierung auf ihr Exportgut. Dagegen bedeutet intra-sektoraler Handel, dass die Nachfrager Produktvielfalt wollen und dass ähnliche Güter zwischen Ländern ausgetauscht werden, etwa europäische

Autos gegen koreanische. Dies heißt, dass der gleiche Sektor in verschiedenen Ländern durch eine intensivere Arbeitsteilung expandieren kann, wenn auch in anderen Produktionssegmenten. Der überwiegende Anteil des Welthandels ist heutzutage intra-sektoraler Handel. Dies gilt zwar vor allem für den Austausch zwischen den Industrienationen, aber mit zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung werden auch die Schwellenländer am intra-sektoralen Handel partizipieren.

Im Gegensatz zu den bisher diskutierten komparativ-statischen Wohlstandsgewinnen sind dynamische Effekte noch wichtiger: Offene Volkswirtschaften lassen sich auf den Wettbewerb ein und messen sich an anderen Ländern. Der Wettbewerb erweist sich für die Unternehmen, aber auch für den Staat als ein Entdeckungsverfahren, mit dem neue technologische und neue organisatorische Lösungen gefunden werden. Offene Volkswirtschaften haben einen größeren Ansporn für Innovationen; eine starke Exportexpansion ist mit höherem wirtschaftlichem Wachstum und größerem Wohlstandsgewinn verbunden.

Nun wird man die Globalisierungsverängstigten vielleicht nicht mit solchen grundsätzlichen Erwägungen überzeugen können. Auch werden bei manchem mehr als zweihundert Jahre volkswirtschaftliche Ideen kaum zum Überdenken der Pessimismusposition Anlass geben. Ins Gewicht fallen sollte aber, dass die historische Entwicklung der Industrieländer hinreichender Beleg dafür ist, dass eine offene Volkswirtschaft erhebliche Wohlstandsgewinne aus der internationalen Arbeitsteilung ziehen kann, allen voran Deutschland, das sich nach dem Zusammenbruch 1945 in die internationale Arbeitsteilung eingegliedert hat, auch in die europäische Integration, und dadurch eine wichtige Grundlage für den Anstieg seines Wohlstands geschaffen hat.

Kleinere Volkswirtschaften können durch Öffnung relativ mehr gewinnen als große Länder. Ihre Exportquoten sind entsprechend hoch, die der Niederlande liegt beispielsweise bei über 50%. Dagegen bewegen sich die Exportquoten der großen Regionen der Welt wie der USA, der Europäischen Union und Japans bei gut 10% des Bruttoinlandsprodukts, so dass dort knapp 90% der Produktion dem Binnensektor zuzurechnen sind und nicht direkt von der internationalen Arbeitsteilung beeinflusst werden. Auch spielen Nachbarschaftseffekte beim internationalen Handel für kleinere Länder eine wichtige Rolle, regionale Integrationen wie die Europäische Union stärken diese räumlichen Verbünde (RODRICK 1997,

WADE 1996). Die Angst vor der Globalisierung zu schüren, ist deshalb nicht zulässig.

2 Auch die Entwicklungsländer insgesamt haben durch die internationale Arbeitsteilung Wohlstand gewonnen

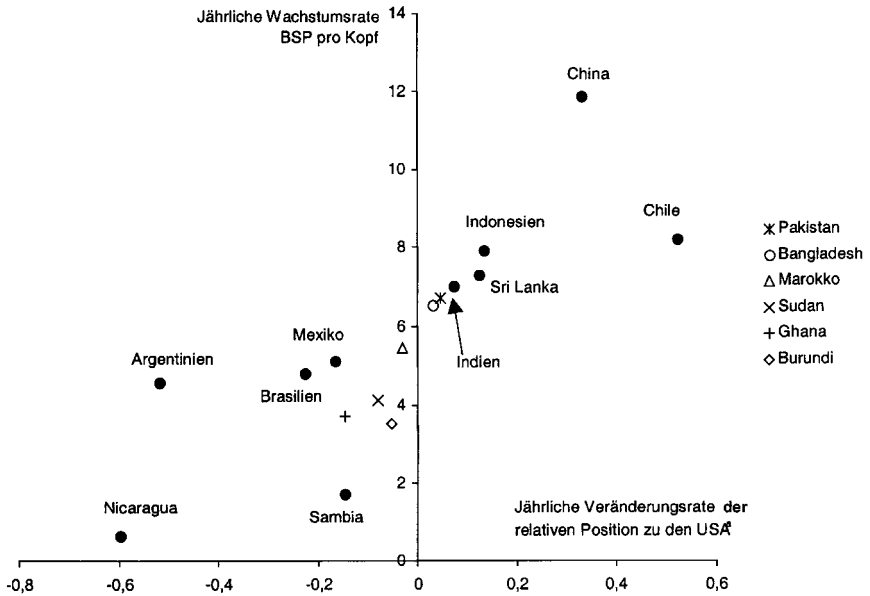
Betrachtet man den Zeitraum 1975–1998, so ist es den (nicht erdölexportierenden) Entwicklungs- und Schwellenländern gelungen, ihren Anteil am gesamten Weltexport von 18% (1975) auf etwa 30% (2000) zu steigern. Beispielhaft ist der Erfolg der vier asiatischen Tiger (Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan), die ihren Anteil von 3% am Welthandel 1975 inzwischen – nach einem Einbruch in der Währungskrise von 1997 – auf etwa 10% gesteigert haben. Eine ganze Reihe von Schwellenländern weist heute eine Exportpalette auf, in der Industriewaren dominieren – bei Mexiko, Südkorea, Hongkong und Singapur beispielsweise machen sie 85% und mehr der Gesamtexporte aus, bei Brasilien sind es 55%; diese Länder sind längst zu Industrienationen geworden. Die Entwicklungsländer haben sich insgesamt erfolgreich in die internationale Arbeitsteilung integriert.

Im Zeitraum 1975–1998 haben alle Entwicklungs- und Schwellenländer, für die Daten verfügbar sind, bis auf ein Land einen Anstieg ihres Produktionsergebnisses pro Kopf erfahren. Dabei wird das Bruttosozialprodukt nicht in aktuellen Preisen und Wechselkursen gemessen, sondern in Kaufkraftparitäten, um das Ergebnis nicht durch inflationäre Einflüsse und Wechselkursveränderungen zu verzerren. Lediglich die Demokratische Republik Kongo – ein Land, das durch Kriegswirren gekennzeichnet war – hat heute eine geringere Produktionsleistung pro Kopf als vor 25 Jahren. Zu den Gewinnern zählen selbst Länder wie Bangladesch, Ghana, Nicaragua und der Sudan; sie liegen in *Abbildung 2* oberhalb der horizontalen Achse. Die Behauptung, die Dritte Welt würde durch die internationale Arbeitsteilung verlieren, ist also schlichtweg falsch.

Im gleichen Zeitraum haben auch gewichtige Länder der Erde ihren relativen Abstand zu den USA verringern können, so die bevölkerungsreichen Staaten China und Indien, aber auch Indonesien, Bangladesch, Sri Lanka, Marokko und Chile (rechter Quadrant in *Abbildung 1*). China hat mit hohen realen Wachstumsraten von 7 bis 8% jährlich in den letzten zwanzig Jahren eine erhebliche Wohlstandssteigerung erfahren. Allerdings sind andere Staaten vor allem in Lateinamerika trotz einer absolut

besseren Situation als 1975 in ihrem relativen Abstand zu den USA zurückgefallen, darunter Argentinien, Brasilien und Mexiko.

Abbildung 2: Zuwachsrate im absoluten BSP pro Kopf und in der relativen Position zu den USA zwischen 1975 and 1998



^a In Prozentpunkten

Quelle für Daten: World Bank, World Development Indicators 2000

Wenn die Industrieländer den Entwicklungsländern wirklich helfen wollen, so können sie dies am wirkungsvollsten tun, wenn sie ihre Gütermärkte konsequent für die Importe dieser Länder öffnen. Dies gilt insbesondere für arbeitsintensive Produkte wie Textilien und Agrargüter. Dass die Europäische Union durch ihre Preisstützungen bei Agrargütern zu Hause eine Überproduktion anregt, die sie dann mit Subventionen auf dem Weltmarkt absetzt, zerstört vielen Ländern der Dritten Welt Entwicklungschancen.

3 Für die Arbeitnehmer bietet die internationale Arbeitsteilung Chancen auf höhere Realeinkommen.

Eine große Sorge ist, das Hereindrängen der reichlich mit Arbeitskräften ausgestatteten Länder in Mittel- und Osteuropa und am pazifischen Rand in die internationale Arbeitsteilung habe negative Auswirkungen für Realeinkommen und Beschäftigung der Arbeitnehmer in den Industrienationen. Zwar: Es ist richtig, dass Wohlstandsgewinne für ein Land nicht implizieren, dass alle Produktionsfaktoren Vorteile haben. Es gewinnt der Faktor, der nach der Öffnung intensiver genutzt wird. Und es ist auch richtig, dass in einem Gedankenexperiment das Arbeitsangebot der Welt steigt – stellt man sich einen Weltarbeitsmarkt vor, so nimmt mit der Integration Chinas das Arbeitsangebot der Welt etwa um ein Fünftel zu. In einem Heckscher-Ohlin-Modell müssten folglich die Reallöhne in den Industrieländern zurückgehen.

Aber: Der Produktionsfaktor Arbeit ist in der Realität anders als im Modell nicht homogen. Die Arbeitnehmer in den Industrieländern sind mit besserer Technologie und hochwertigerem Sachkapital ausgestattet. Auch sind sie besser qualifiziert, so dass sie über eine deutlich höhere Produktivität verfügen. Unterscheidet man traditionelle Arbeit und qualifiziertes Humankapital, so nimmt die Realentlohnung des Humankapitals in den Industrienationen auf Grund der verstärkten internationalen Arbeitsteilung zu, denn humankapitalintensive Produkte werden dort vermehrt hergestellt und exportiert; dieser Faktor wird intensiver eingesetzt, sein Preis steigt. Es kommt hinzu, dass der Reallohn deshalb zunimmt, weil Importgüter günstiger zu haben sind, der Nominallohn in realer Rechnung also mehr wert ist. Dieser Gedanke lag der im 19. Jahrhundert heftig umstrittenen Abschaffung der Corn Laws in Großbritannien zugrunde. Indem der protektionistische Schutz der Landwirtschaft abgeschafft wurde, konnten die Industriearbeiter in den Städten kostengünstiger mit Nahrungsmitteln versorgt werden, ihr Reallohn stieg.

Wichtig ist ferner, dass der intra-sektorale Handel nicht die gleichen Implikationen für die Arbeitskräfte hat wie der inter-sektorale Handel, da Sektoren im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung nicht schrumpfen müssen und deshalb Arbeitskräfte bei dieser Anpassung an veränderte Bedingungen nicht freigesetzt werden. Zudem ist zu bedenken, dass ein Land wie China derzeit einen Weltmarktanteil von nur etwa 3% hat, und selbst wenn durch China andere bisher arbeitsintensive Anbieter wie Taiwan und Südkorea in höherwertige Produktionen gedrängt werden

sollten, so dürfte der mengenmäßige Einfluss auf die Arbeitsmärkte der Industrieländer gering sein. Hinzu kommt, dass nur ein Teil der Arbeitnehmer in der Produktion handelbarer Güter – seien dies Exportgüter oder seien dies Imports Substitute – tätig ist. Zwar hängt die Nachfrage nach diesen dort Beschäftigten auch vom Einkommen ab, das im Bereich der handelbaren Güter entsteht, ansonsten sind die im Bereich der nicht-handelbaren Güter Beschäftigten nicht direkt von der internationalen Arbeitsteilung abhängig.

Empirisch lässt sich ein Druck auf die Löhne der Industrieländer durch den Handel mit den Schwellenländern bisher nicht eindeutig feststellen. Unbestritten ist aber als empirisch beobachtetes Phänomen, dass sich in den Industrieländern die Struktur der Nachfrage nach Arbeitskräften verschiebt, und zwar zu Ungunsten der weniger Qualifizierten. Dies ist in allen Industrieländern zu beobachten, in Europa ebenso wie in Nordamerika. So hat in Deutschland in den letzten zwanzig Jahren im produzierenden Gewerbe die Nachfrage nach Unausgebildeten um 1,8 Millionen abgenommen, die Nachfrage nach Ausgebildeten dagegen nur um 0,4 Millionen (SIEBERT 2001). Die Ausgebildeten sind also von dem Nachfragerückgang deutlich weniger stark betroffen. Im Dienstleistungsgewerbe ist im gleichen Zeitraum die Nachfrage nach Ausgebildeten um 2,8 Millionen gestiegen, nach Unausgebildeten nur um 0,8 Millionen. Die Ausgebildeten sind von der Nachfragezunahme also deutlich begünstigt. Als Ursache für diese Nachfrageverschiebung wird in der Literatur ein arbeitssparender technischer Fortschritt ausgemacht. Dabei wird eine originäre technologische Entwicklung unterstellt. Ein direkter Zusammenhang mit der internationalen Arbeitsteilung wird in der Regel nicht gesehen, obwohl es nicht auszuschließen ist, dass der Austausch mit den bevölkerungsreichen Staaten ein Anreiz sein kann, in den reichlich mit Kapital ausgestatteten Ländern nach arbeitssparendem technischen Fortschritt zu suchen.

Auf keinen Fall lässt sich argumentieren, dass sowohl die Arbeitnehmer in den Industrieländern verlieren, weil Arbeitskräfte in den Schwellenländern verstärkt für die Exportproduktion eingesetzt werden, als aber auch gleichzeitig die Arbeitskräfte in den Schwellenländern Realeinkommen einbüßen. Denn die Arbeitskräfte in den Schwellenländern werden verstärkt eingesetzt, und ihr Realeinkommen steigt. Von daher sind die von den Nichtregierungsorganisationen vorgebrachten Sorgen in Bezug auf die Arbeitnehmer in den Schwellenländern inkonsistent und nicht ge-

rechtfertigt. Die in der internationalen Arbeitsteilung angelegten Prozesse wirken sich dort positiv auf die Reallöhne aus.

Von den Globalisierungsgegnern wird in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, dass in den Entwicklungs- und Schwellenländern die gleichen Arbeits- und Sozialnormen wie in den reichen Industrieländern durchgesetzt werden. Dabei geht es nicht um Mindeststandards, zu denen sich die meisten Staaten dieser Erde in den Abkommen über die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) verpflichtet haben; dies gilt etwa in Bezug auf Kinderarbeit und das Recht der gewerkschaftlichen Organisation. Es geht vielmehr um Sozialnormen, die über diese Mindeststandards hinausgehen. Vorschriften dieser Art wären extrem unfair. Denn die Arbeitnehmer in den Entwicklungs- und Schwellenländer müssten sich mit ihrer relativ geringen Arbeitsproduktivität gegen die reichlich mit Sachkapital ausgestatteten und mit modernster Technologie ausgerüsteten Arbeitnehmer in den Industrieländern behaupten. Entwicklungs- und Schwellenländer hätten dann keine Chance. Es wäre ähnlich, als ob jemand fordern würde, die Entwicklungs- und Schwellenländer müssten den gleichen Lohn wie die Industrieländer bezahlen; die Arbeitslosigkeit würde dort ins Übermaß steigen. Von daher muss es heuchlerisch erscheinen, wenn Gewerkschaftler aus den Industrieländern bessere Arbeitsbedingungen in China fordern. Es darf daher auch nicht verwundern, dass die Forderung nach einer Angleichung der Sozialnormen von den Entwicklungs- und Schwellenländern nicht akzeptiert wird. Selbst innerhalb der Europäischen Union lässt sich eine Harmonisierung in den Standards des Arbeitsmarktes und in den Systemen der sozialen Sicherung nicht realisieren. Es macht keinen Sinn, die Ausstattungsvorteile der Länder dieser Erde harmonisieren zu wollen. Die internationale Arbeitsteilung begründet sich aus Unterschieden in der Ausstattung mit Produktionsfaktoren. Die Forderung nach einer Harmonisierung entspringt offenbar dem Schutzbedürfnis der Industrieländer, nicht jedoch den Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer.

4 Über den Gütertausch hinaus bieten sich den Staaten Vorteile, wenn sie international mobile Produktionsfaktoren attrahieren

Staaten können auch gewinnen, wenn sie mobile Produktionsfaktoren anlocken und dadurch die Produktivität ihrer immobilen Faktoren steigern. Dies gilt für mobiles Sachkapital, für mobiles technisches Wissen

und für mobile hochqualifizierte Arbeitskräfte. Staaten können auf diese Weise ihre komparativen Vorteile für den Gütertausch gestalten (acquired comparative advantage). Die Weltwirtschaft ist inzwischen durch eine größere Mobilität der Faktoren gekennzeichnet. Die Direktinvestitionen nahmen in den letzten zwei Jahrzehnten dreimal so stark zu wie der Weltexport, der wiederum kräftiger — doppelt so kräftig — als die Produktion wächst (SIEBERT 2002). Und: Portfoliakapital ist weltweit mobil geworden. Es kann schlagartig, sozusagen per Knopfdruck, von einem in das andere Land umgeschichtet werden. Aber auch technisches Wissen ist im höchsten Maße beweglich. Ferner sind die hochqualifizierten Arbeitskräfte wesentlich mobiler geworden.

Allerdings darf die Kapitalmobilität nicht überschätzt werden. Realwirtschaftlich betrachtet werden die Investitionen eines Landes überwiegend aus den nationalen Ersparnissen finanziert. Salden in den Kapitalbilanzen der einzelnen Volkswirtschaften, die in realwirtschaftlicher Betrachtung Kapitalimport anzeigen, machen in aller Regel nur einen relativ geringen Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts (etwa 3–4%, in seltenen Fällen mehr) aus. Die Kapitalmobilität liegt real nicht viel höher als vor dem ersten Weltkrieg.

Der Vorteil aus Kapitalimport besteht darin, dass ein Land seinen Kapitalstock schneller akkumulieren kann und dadurch nicht auf Konsum verzichten muss. Bei diesem intertemporalen Wohlstandsgewinn kann die Finanzierungsrestriktion einer geschlossenen Volkswirtschaft, dass nationale Investitionen durch nationale Ersparnisse gespeist werden müssen, zunächst einmal aufgehoben werden. Zudem besteht besonders für Entwicklungs- und Schwellenländer die Chance, schnell Zugang zu neuen Technologien zu finden. So ist es den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern gelungen, einen Teil ihrer Bruttoinvestitionen durch ausländische Direktinvestitionen zu finanzieren, beispielsweise Polen gut 15% im Zeitraum 1995–1999. Die Entwicklung Nordamerikas im 19. Jahrhundert ging mit einem erheblichem Kapitalimport einher.

Die Kehrseite des Kapitalimports liegt darin, dass man den zugewanderten Produktionsfaktoren eine Prämie zahlen muss. Realwirtschaftlich lohnt sich Kapitalimport nur dann, wenn die Grenzproduktivität des Kapitals über der Prämie liegt, die für die Überlassung des Kapitals zu zahlen ist. Dabei geht es um ein langfristiges Kalkül; entsprechend ist es wichtig, dass ein Land sich nicht in eine Situation begibt, in der in späteren Perioden die Produktivität des eingesetzten Kapitals nicht mehr die

Prämie für das Kapital erwirtschaftet. In *Abbildung 1* verschiebt sich bei Kapitalimport die Budgetgerade in der Verschuldungsphase nach oben; es können mehr Güter importiert werden. Werden diese Importe investiv verwendet, so vergrößert sich der Produktionsmöglichkeitsraum, so dass die Devisen für die Rückzahlung von Krediten aus zusätzlichen Exporten erwirtschaftet werden können.

Kapital kann in verschiedener Form zufließen, als direkte Unternehmensbeteiligung, als Aktienbeteiligung oder als Anleihen, Bankkredite oder sonstige Portfolioströme, die Unternehmen, dem Bankensystem oder dem Staat zufließen, so dass neben den intertemporalen Gewinnen noch eine verbesserte Risikoallokation treten kann. Die Bedingung, dass eine positive Grenzproduktivität vorliegen muss, die eine zu zahlende Rendite erwirtschaftet und die später die Ablösung des importierten Kapitals gestattet, wird nicht immer erfüllt sein, etwa dann, wenn der Staat sich im Ausland verschuldet, um damit staatlichen Konsum oder soziale Programme zu bezahlen. In diesen Fällen wird sich aber die intertemporale Budgetrestriktion später bitter bemerkbar machen: Dem heute aus Neuverschuldung finanzierten Konsum steht morgen eine Rückzahlungsverpflichtung gegenüber, das heißt, es müssen aus Exporten zusätzlich Devisen verdient werden, die aber nicht für die Finanzierung von Importen zur Verfügung stehen. Dann erweist sich der frühere Kapitalimport als eine Fessel, die den Bewegungsspielraum der Volkswirtschaft einschränkt. Aus der Perspektive der Entwicklungsländer stehen Direktinvestitionen in der Hackordnung der Kapitalbewegungen ganz oben, denn sie weisen eine direktere Zurechnung von Grenzproduktivität und Entlohnung des Kapitaleigners auf, sind weniger volatil und bringen auch neues technisches Wissen mit sich.

Die Beurteilung des Kapitalimports und der daraus folgenden Verschuldung variiert offenbar bei vielen mit dem Zeitpunkt, zu dem man das importierte Kapital betrachtet. Ist es noch nicht importiert, so möchte man es gerne haben, und selbst Nichtregierungsorganisationen könnten geneigt sein, dann für eine großzügige Zurverfügungstellung von Kapital zu plädieren. Ist das Kapital erst einmal importiert, so wünschen sich viele einen Nachlass der Schulden. Diese Sicht der Dinge ist deshalb unzulässig, weil letztlich Kapitalimport und Rückzahlung eine Gesamtheit sind. Wer nicht zurückzahlt, hat es schwer, an frisches Kapital heranzukommen. Es macht einen Unterschied, einen Schuldenerlass für die Ärmsten der Armen zu fordern oder den Schuldenerlass zur generellen Richtschnur der internationalen Kapitalmärkte zu machen. Wer den Entwick-

lungsländern unentgeltlich helfen will, muss in den Industrieländern für Entwicklungshilfe des Staates werben.

5 Es gibt Bedingungen dafür, dass ein Land Wohlstandsgewinne aus der internationalen Arbeitsteilung zieht.

Die internationale Arbeitsteilung kann Restriktionen wie die Produktionsmöglichkeitskurve einer Volkswirtschaft oder die Finanzierungsrestriktion überwinden und einen größeren Konsum- und Investitionsraum schaffen. Es wäre aber naiv und illusionär zu meinen, man könne volkswirtschaftliche Zwänge aus der internationalen Arbeitsteilung vollständig verbannen. Statt der Produktionsmöglichkeitsgrenze aus der Autarkie ist bei internationalem Gütertausch die Budgetrestriktion zu beachten. Ein Land kann wertmäßig nicht mehr importieren, als es exportiert, es sei denn es verschuldet sich, es finanziert seinen Import aus seinem im Ausland angesammelten Vermögen oder aus seinen akkumulierten Devisenreserven. Und statt der nationalen Finanzierungsrestriktion für eine Periode, dass ohne Kapitalverkehr die Investitionen aus nationalen Ersparnissen gespeist werden müssen, gibt es jetzt eine Finanzierungsrestriktion über einen Zeitraum. Man mag es mögen oder auch nicht, Ökonomie ist und bleibt die Lehre vom Mangel und von der Knappheit, auch in einer globalisierten Welt. Die Budgetrestriktion einer Volkswirtschaft, also die Zahlungsbilanzrestriktion, kann man nicht aufheben, auch wenn man dies emotional noch so sehr wünschen sollte.

Wohlstandsgewinne aus der internationalen Arbeitsteilung sind also nicht zum Nulltarif zu haben. Es gibt zusätzliche Bedingungen. Dazu zählen die Voraussetzungen dafür, dass die Vorteile auch eintreten. Diese Bedingungen sind beispielsweise ausführlich in der Literatur der Entwicklungsländer diskutiert worden. Ein wichtiger Aspekt ist, dass ein Land sich an veränderte Wettbewerbsbedingungen anpassen und sich neue Exportgüter erschließen kann. So ist es denkbar, dass das zentrale Exportgut eines Landes auf dem Weltmarkt von einem neu aufkommenden Substitutionsgut ersetzt wird. Die Terms of Trade verschlechtern sich dann. Analoges gilt bei einer Monokultur oder bei einer übermäßigen Spezialisierung des Exports auf natürliche Ressourcen, deren internationale Preise stark schwanken können. Ferner mag der Exportbereich nicht auf die gesamte Volkswirtschaft ausstrahlen (Exportenklave, kein «carry over» vom Exportbereich auf die anderen Sektoren, duale Volkswirtschaft). Zudem können Länder in ihrer Position gefangen sein (locked in, Teufelskreise),

so dass sie keinen hinreichenden Schub für einen Take-off entfalten können. Schließlich sind wirtschaftliche Wachstums- und Entwicklungsprozesse pfadabhängig; Strukturen, die zu einem Zeitpunkt gegeben sind, wirken in die Zukunft fort. Konvergenzprozesse, bei denen die armen Länder aufholen können, brauchen viel Zeit. Während nach empirischen Untersuchungen die Konvergenzrate zwischen den Industrieländern bei etwa 1% pro Jahr liegt, stellt sich bei einem großen Kreis von 98 Volkswirtschaften sogar Divergenz ein (BARRO UND SALA-I-MARTIN 1992). Dieses Resultat dürfte insbesondere auf die Länder Afrikas südlich der Sahara zurückzuführen sein. Historisch sind Länder durch eine verfehlte Politik auch in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und in ihrer Rangordnung zurückgefallen, so Argentinien, das um 1900 zu den zehn reichsten Ländern der Erde zählte.

Verallgemeinert für alle Länder sind drei zentrale Bedingungen für Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung zu nennen. Eine erste wichtige Voraussetzung sind stabile wachstumsadäquate institutionelle Rahmenbedingungen. Kriegerische Auseinandersetzungen, aber auch abrupte Änderungen in den institutionellen Rahmenbedingungen sind der wirtschaftlichen Entwicklung abträglich. Dass Afrika südlich der Sahara das Armenhaus der Erde ist, liegt unter anderem daran, dass ein stabiles politisches Umfeld nicht gegeben ist. Eine zweite, wichtige Bedingung lautet, dass langfristige volkswirtschaftliche Restriktionen nicht auf dem Altar des Populismus geopfert werden dürfen. Die Notenpresse zur Finanzierung der Staatsausgaben, hohe Staatsverschuldung und große Auslandsschulden erzwingen über kurz oder lang ihren Tribut in Form von Hyperinflation, finanzieller Instabilität und einem beachtlichen Devisenbedarf aus Exporterlösen für Zinszahlungen und für die Tilgung von Auslandsschulden. Dass Lateinamerika in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts eine verlorene Dekade erlebt hat, in dem das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf mit etwa 1% pro Jahr geschrumpft ist, hat seine Ursache in dieser fehlenden Voraussetzung. Eine dritte Voraussetzung ist die Orientierung der Volkswirtschaft am internationalen Wettbewerb, wie dies die asiatischen Volkswirtschaften praktiziert haben. Die seit den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts verfolgte Strategie der Importsubstitution Lateinamerikas mit dem Schutz der heimischen Sektoren ist gescheitert. Auch die Abschottung des Comecon mit seiner geplanten Arbeitsteilung von oben war ein Fehlschlag. Wenn es also aus der Wirtschaftsgeschichte eine Lehre zu ziehen gilt, so diese: Es lohnt sich, auch aus wirtschaftlichen Gründen auf eine offene Gesellschaft zu setzen.

6 Finanz- und Währungskrisen lassen sich nur durch eine glaubwürdige Stabilitätspolitik vermeiden.

In den bisherigen Aussagen haben wir nur die Realwirtschaft betrachtet; Verwerfungen können vom monetären Bereich ausgehen. So haben wir eine reichhaltige Erfahrung über die Hyperinflationen lateinamerikanischen Typs. Wenn wie in Brasilien die Geldmenge jährlich – wie im Zeitraum 1991–1995 mit 219,9% zunimmt, darf man sich nicht wundern, dass die jährliche Inflationsrate bei 223,7% liegt, dass also von stabilem Geld keine Rede sein kann. Dass dann die heimische Währung gegenüber stabileren Währungen abgewertet werden muss, darf ebenfalls nicht überraschen. Und wenn diese Abwertung zeitweise hinausgezögert wird – so wenn die gleitende Anpassung die Inflationsdifferenz zum Ausland nicht hinreichend widerspiegelt –, muss es zwangsläufig zu einer Währungskrise kommen. Deren Ursache liegt in der mangelnden monetären Stabilität; der Auslöser ist, dass der internationale Kapitalmarkt schlagartig das Vertrauen verliert und der kurzfristige Kapitalzustrom ausbleibt, ja dass sich der Kapitalverkehr umdreht. Es kommt zu einem «currency run», zu einer Flucht aus der Währung. Ohne eine solide nationale Stabilitätspolitik werden solche Krisen nicht zu vermeiden sein: Dies heißt, dass die Notenbank nicht die Budgetdefizite des Staates finanzieren darf, dass sie von der Politik unabhängig sein und auf einen stabilen Geldwert verpflichtet sein muss. Notwendig sind aber auch Bedingungen, die exzessive Staatsdefizite vermeiden und die Stabilität und Solidität des Banken- und Finanzsektors sicherstellen.

Die Dinge können wesentlich komplizierter sein als bei den typischen lateinamerikanischen Währungskrisen, wie die asiatische Krise des Jahres 1997 zeigte. Eine mangelnde Regulierung des Bankensektors zusammen mit einem Immobilienboom (wie in Thailand), eine etwas unglückliche Entwicklung des Exports und damit der Leistungsbilanz zusammen mit strukturellen Schwächen, etwa einer Überinvestition in einem Bereich temporärer weltweiter Überkapazitäten (wie in Südkorea im Halbleitbereich) oder andere Ursachenfaktoren (wie in Indonesien) können zu Währungskrisen führen, die sich gegenseitig anstecken. Eine Liberalisierung der Kapitalbilanz erscheint nicht angebracht, wenn das Bankensystem unterreguliert ist und in ihm bei Liberalisierung der Kapitalbilanz eine unzulässige Liquiditätsexpansion angelegt ist. Vielmehr muss vor der Liberalisierung der Kapitalbilanz die angemessene Regulierung des Bankensystems stehen. Das Stabilitätsanfordernis wird in einem solchen Umfeld der Ansteckungsgefahr um so gravierender: Eine Volkswirtschaft

muss wegen der möglichen Ansteckungsgefahr für eine eigene Immunstärke Sorge tragen. Dies ist nicht umsonst zu haben.

Globalisierungsgegner werden nicht argumentieren können, Länder sollten sich nicht um monetäre und finanzielle Stabilität scheren. Dies würde sich in der mittleren Frist bitter rächen und zu Lasten der Menschen in diesen Ländern gehen. Währungs- und Finanzkrisen wären dann vorprogrammiert, die Länder würden in ihrer Realwirtschaft schmerzlich getroffen.

Ist eine Währungskrise ausgebrochen, so gilt es, ein neues Gleichgewicht für den Wechselkurs zu finden, für frisches Kapital zu sorgen und eine Ansteckung anderer Länder (systemische Krise) zu vermeiden. Bei diesem Aufgabenfeld des Internationalen Währungsfonds reicht eine Finanzspritze allein nicht aus, wenn in der Zukunft in dem betroffenen Land Stabilität nicht gewährleistet ist. Daraus leitet sich die Auflagenpolitik des IMF ab. Diese Politik greift jedoch massiv in den nationalen Gestaltungsspielraum ein, so dass von vielen die Frage der Legitimation des IMF gestellt wird. Bei der Krise in Asien wurden zum Teil falsche Rezepte angewandt. Vor allem kann es nicht das Ziel sein, einen gegebenen Wechselkurs à tout prix zu verteidigen und den privaten Gläubigern die Lasten abzunehmen.

Ein grundlegendes Problem der IMF-Aktivitäten liegt darin, dass sie ein Moral Hazard Problem aufwerfen: Souveräne Staaten und private Kreditgeber können allzu leicht versucht sein, darauf zu setzen, dass ihnen im Fall der Not Hilfe zu teil wird. Von daher setzt die ex-post Hilfe Anreize für ex-ante Fehlverhalten. Es wird deshalb diskutiert, ob nationale Konkursregeln wie die amerikanische Vorschrift «Chapter 11», die ex ante festliegen, nicht analog auf souveräne Schuldner anwendbar sind und zu einer stärkeren Verantwortlichkeit der privaten Kreditgeber führen. Auch können Standards über die Solidität der Banken helfen, dass nationale Systeme robuster gegen Krisen sind (Basel I und II). Letzten Endes werden Währungskrisen allerdings ex ante nur dann unwahrscheinlicher gemacht werden können, wenn jedes einzelne Land bei sich selbst für monetäre Stabilität sorgt.

Eine Steuer auf kurzfristige Kapitalbewegungen (Tobin-Steuer), mit der man Sand in das Getriebe der internationalen Finanzmärkte streut und die Transaktionskosten erhöht, wird Währungskrisen nicht vermeiden können. Gesetzt den Fall, eine solche Steuer könne den Zustrom von

Portfoliokapital etwas verringern; sie wird aber nicht das Ausbleiben von Kapitalzustrom und die Kapitalflucht, also die Umkehr von Kapitalbewegungen, vermeiden können, wenn Vertrauen verloren gegangen ist. Zudem sind die Kosten beachtlich: Kurzfristiger Kapitalverkehr dient auch zur Finanzierung von Exporten und Importen; die Tobin-Steuer würde also die Vorteile aus Handel verringern, die gerade den Entwicklungsländern eine Wohlstandsmehrung bringen können. Er ist auch mit erwünschtem realem Kapitalimport verbunden, der ebenfalls eingeschränkt würde. In der Praxis bedürfte es eines komplizierten Überwachungssystems, um die verschiedenen Formen der Kapitalbewegungen abzugrenzen, wenn man nur Portfoliobewegungen besteuern wollte. Schließlich kann man sich schwerlich vorstellen, dass einzelne Länder spezifische Tobin-Steuern anwenden würden. Länder, die dies tun, schädigen die Entwicklung eines eigenen Finanzmarktes. Es müsste eine solche Steuer von allen Ländern angewandt werden. Dies setzt eine Übereinkunft unter allen Staaten voraus, was kaum realisierbar sein dürfte.

Im Zusammenhang mit Währungsfragen taucht immer wieder der Wunsch nach Referenzzonen für Wechselkurse der großen Weltwährungen auf. So erfreulich stabile Wechselkurse auch sein mögen, die Idee ist impraktikabel und unrealistisch. Unter anderem verlangt ein solches System eine auf mehrere Jahre haltende Abstimmung der Geld- und Finanzpolitiken der drei großen Regionen der Welt — die drei Regionen müssen stabilitätspolitisch im Konzert fahren. Sie müssen ihre Makropolitiken aufeinander abstimmen. Dies gilt nicht nur für die Geldpolitik, sondern auch für die Finanzpolitik und die Lohnpolitik, jedenfalls in den Volkswirtschaften, in denen die Löhne nicht auf dem Markt gefunden werden und in denen stattdessen eine Lohnpolitik durch die Tarifpartner betrieben wird. Eine solche Abstimmung wird nicht funktionieren. Vielmehr werden die einzelnen Länder versuchen, jeweils dem Ausland den schwarzen Peter für notwendige Anpassungsprozesse in die Schuhe zu schieben.

7 Nationalstaaten müssen sich im Standortwettbewerb neu orientieren

Mit der Mobilität der Produktionsfaktoren erhält neben dem Güteraus-tausch ein neuer Erklärungsansatz der internationalen Arbeitsteilung Bedeutung: das Paradigma des Standortwettbewerbs. Dabei geht es nicht darum, dass Unternehmen mit ihren Produkten auf den Gütermärkten der Welt im Wettbewerb stehen und dort wirtschaftlich um Marktanteile

streiten, sondern dass Staaten oder Regierungen auf den internationalen Faktormärkten um die mobilen Produktionsfaktoren konkurrieren, also um das mobile Kapital, um das mobile technische Wissen und um die mobilen hoch qualifizierten Arbeitskräfte.

Dort wo das Kapital abwandert, sehen sich der Staat oder die Regierung einem eingeeengten Bewegungsspielraum gegenüber. Denn wenn Kapital abwandert oder es nicht hinreichend zuströmt, hat ein Land eine geringere Steuerbasis. Und: Wandert Kapital ab oder strömt es nicht hinreichend zu, so werden die Arbeitnehmer schlechter mit Maschinen und Computern ausgestattet, die Arbeitsproduktivität wird geringer oder nimmt schwächer zu, die Chancen für Realeinkommen und Beschäftigung werden ungünstiger. Auch von daher wird die Steuerbasis schwächer, die Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherung wird schwieriger. Analog lässt sich für mobiles technisches Wissen und hochqualifizierte Arbeitskräfte argumentieren.

Aber dort wo es gelingt, die mobilen Faktoren zu attrahieren, entstehen Wohlstandsgewinne, wie in These 4 dargelegt. Der immobile Faktor Arbeit wird besser mit Sachkapital, mit Technologie und mit qualifiziertem Humankapital ausgestattet, seine Produktivität nimmt zu und sein Realeinkommen kann steigen.

Staaten müssen deshalb stärker zwischen der negativen Wirkung der Besteuerung auf Kapital – hohe Steuern treiben die Investitionen ins Ausland – und der positiven Wirkung der Infrastruktur – eine gute Infrastruktur lockt Investitionen an – abwägen. Dies heißt aber nicht, dass Staaten machtlos geworden sind. Sie müssen sich auf den Standortwettbewerb einstellen. Und es heißt auch nicht, dass es bei den Steuern ein «race to the bottom» gibt. Unternehmen werden die durch Steuern finanzierte Infrastruktur einschließlich des Ausbildungssystems zu schätzen wissen und insoweit auch Steuern zu zahlen bereit sein.

Auch bei den institutionellen Regelungen müssen sich die Staaten dem Wettbewerb stellen. Es muss sich erweisen, welche Regelwerke sich als leistungsfähig erweisen und welche anzupassen sind. Dieser Standortwettbewerb stellt also nicht nur ein «Benchmarking» dar, indem eigene institutionelle Ansätze mit internationalen Erfahrungen verglichen werden. Er ist ein Entdeckungsverfahren im Sinne Hayeks, das zu neuen Lösungen zwingt, ähnlich wie das «Cassis-de-Dijon» Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 1979 durch die Anerkennung der Regeln des Ur-

sprungslandes zu einer Überprüfung nicht gerechtfertigter Regulierungen geführt hat. Der institutionelle Wettbewerb kann als ein Kontrollmechanismus für eine Überprüfung des Ausmaßes der Staatstätigkeit interpretiert werden. Dabei sollte nicht klein geschrieben werden, dass dieser institutionelle Wettbewerb zum Zusammenbruch der kommunistischen Systeme beigetragen hat: Der real existierende Sozialismus war gezwungen, sich mit den freiheitlichen westlichen Gesellschaften zu messen. Er brach zusammen, als im August 1989 die Bürger der DDR im ungarischen Sopron mit ihren Füßen gegen das alte System abstimmten.

8 Ein weltweiter Ordnungsrahmen für die internationale Arbeitsteilung gewinnt größere Bedeutung

Auch wenn es erwünscht ist, dass Volkswirtschaften in einem Standortwettbewerb um die mobilen Faktoren stehen und dass sie in diesem institutionellen Wettbewerb nach geeigneten nationalen Regelungen suchen, wird man in einzelnen Bereichen aus einer Reihe von Gründen auf ein internationales Regelwerk für souveräne Staaten setzen müssen. Dabei geht es darum, dass Staaten (teilweise) auf ihre Souveränität verzichten und sich für ihr Verhalten an bestimmte international vereinbarte Regeln binden. Ein sehr simpel erscheinender Ansatz lautet, mit diesen internationalen institutionellen Regelungen die Transaktionskosten zu senken. Aber trotz der vermeintlichen Simplizität trägt dieser Ansatz weit: er vermeidet strategisches Verhalten einzelner Länder (vor allem der großen) zum Nachteil der anderen (gerade der kleinen), etwa in der Handelspolitik, er reduziert negative externe Effekte (dazu zählen in einer weiten Interpretation auch Kriege), und er schöpft positive externe Effekte aus. Damit umfasst dieser Ansatz auch öffentliche Güter, d.h. für den Ökonomen Güter, die von allen in gleicher Intensität genutzt werden wie globale Umweltmedien, die Biodiversität, die Verlässlichkeit von Handelsregeln und die Stabilität des weltweiten Finanzsystems¹. Dementsprechend sollte sich, unabhängig von der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, das internationale Regelwerk auf die bereits angesprochene internationale Finanzordnung, auf die internationale Handelsordnung im Rahmen der WTO (einschließlich der Dienstleistungen), die internationale Wettbewerbspolitik und auf globale Umweltgüter beziehen. Es ist unverständlich, dass die Globalisierungsgegner diese bereits bestehenden Regelmechanismen militant bekämpfen. Gerade wer globale, also nationalisti-

1 Unter diesen Ansatz lassen sich auch grundlegende Menschenrechte subsumieren.

sche Ziele überwindende Belange befördern will, muss an dem bereits entwickelten institutionellen Rahmen ansetzen.

Im Rahmen der Welthandelsordnung verpflichten sich die inzwischen 144 Mitgliedsländer der WTO, ihren Handel zu liberalisieren, Liberalisierungsschritte, die sie einem Land einräumen, auch allen anderen zu gewähren (Meistbegünstigung) und von protektionistischen Maßnahmen abzusehen. Vor allem für kleine und besonders außenhandelsorientierte Länder stellt die WTO in dem Sinn einen Schutz dar, dass große Staaten sich an die internationalen Handelsregeln einschließlich der Streitschlichtung gebunden haben und auf strategische Handelspolitik verzichten müssen. Sie können zur Einhaltung der Regeln verurteilt werden. Die WTO ist ein institutioneller Mechanismus, der in einem begrenzten Bereich – dem internationalen wirtschaftlichen Austausch – Konflikte vermeidet. Da die WTO zudem dem Prinzip «Ein Land – eine Stimme» folgt und die Schwellenländer die Mehrheit haben, ist die Kritik der Nichtregierungsorganisationen an der WTO nicht nachvollziehbar.

Weil sich souveräne Staaten in der Regel durch Parlamentsentscheidungen an die WTO-Regeln gebunden haben, ist die WTO insoweit auch demokratisch legitimiert. Der Verzicht auf nationale Souveränität (indem sich Staaten an international akzeptierte Regeln binden) ist eine sinnvolle Form der internationalen Zusammenarbeit. Auf diesem Prinzip der intergouvernementalen Kooperation ist auch die Europäische Union aufgebaut, wenn auch in größerer Intensität als im Rahmen internationaler Regelsysteme möglich. Die Nichtregierungsorganisationen müssen ihrerseits die Frage nach ihrer eigenen demokratischen Legitimation beantworten. Die historische Erfahrung mit «sozialen Bewegungen» (MICHELS 1915) legt nahe, dass solche Bewegungen nicht notwendigerweise eine Garantiekunde für eine demokratische Legitimierung besitzen.

Als eine komplexe Problemstellung erweist sich die Ausgestaltung von Umweltregeln. Ist Umwelt ein nationales Gut wie etwa ein Flusssystem, so ist die Forderung nach einer Harmonisierung von Umweltnormen mit dem Argument, dass die Unternehmen in den verschiedenen Ländern die gleichen Ausgangsbedingungen brauchen, falsch. Die internationale Arbeitsteilung beruht darauf, unterschiedliche Ausstattungen der Volkswirtschaften mit Arbeit, Kapital und auch mit natürlichen Ressourcen auszunutzen. Wenn andere Länder reichlicher mit Umweltgütern ausgestattet sind, so können sie auch umweltintensiver produzieren. Und wenn sie auf Umweltschutz keinen so großen Wert legen wie die Industrieländer, so

haben wir in den Industrienationen kein Recht, unsere Präferenzen den Menschen in den Entwicklungs- und Schwellenländern aufzuoktroieren. Sie müssen auch die Kosten für eine bessere Umweltqualität tragen, also auf Realeinkommen verzichten. Wir sollten deshalb auch nicht festlegen dürfen, wie andere Länder ihre Güter herstellen.

Grundsätzlich anders ist die Frage zu beantworten, wenn ein Land Güter importiert, die Schadstoffe enthalten, ob dies nun Toxide oder BSE-Erreger sind. Dann hat ein Land grundsätzlich ein Recht, Qualitätsnormen für die Importgüter zu bestimmen. Allerdings darf dabei nicht ein wirtschaftlich motivierter Protektionismus die Begründung sein. Auch muss man sehen, dass die Festlegung von Mindestnormen für Importgüter den internationalen Handel schnell zum Erliegen kommen lassen kann. Denn wenn jedes einzelne Bestimmungsland von Importen Produktnormen für seine Importe definieren würde (Bestimmungslandprinzip), so wäre der Willkür Tür und Tor geöffnet. Deshalb gründet sich das Regelwerk der internationalen Arbeitsteilung im Rahmen der Welthandelsordnung (WTO) nicht auf das Bestimmungslandprinzip, sondern auf das Ursprungslandprinzip. Demnach sollen grundsätzlich die Regeln des Ursprungslandes akzeptiert werden. Von daher braucht man bei Umweltgütern, die Schadstoffe enthalten, eine internationale Abstimmung.

Die Frage einheitlicher Umweltnormen stellt sich auch bei globalen Umweltgütern anders als bei nationalen Umweltgütern. Dabei geht es um Fragen wie die globale Klimaerwärmung oder die Erhaltung von Biodiversität in einzelnen Regionen der Erde wie am Amazonas. So gilt es, für die CO₂-Emissionen eine globale Lösung zu finden. Allerdings heißt das nicht, dass die Industrieländer den Entwicklungs- und Schwellenländern vorschreiben können, wie viel CO₂-Emissionen dort zulässig sind. Vielmehr stellt sich auch die Frage, inwieweit die Industrieländer bereit sind, die Kosten für die globale Umweltqualität mitzutragen. Insgesamt ist nach einem multilateralen Regelwerk zu suchen, in dem sich die Staaten binden, ihre CO₂-Emissionen einzuschränken und unter Kontrolle zu halten. Im Grunde geht es darum, sich international auf Nutzungsrechte der einzelnen Staaten an der globalen Umwelt in ihrer Funktion als Aufnahmemedium für Schadstoffe zu verständigen. Ein anderer Bereich sind internationale Abkommen zur Erhaltung der Artenvielfalt.

Die vorstehenden Punkte können nicht beanspruchen, die gesamte Thematik der Globalisierungsängste abzudecken. Drei wichtige Aspekte dürfen bei der derzeitigen Orientierungsdebatte aber nicht unter den Tep-

pich gekehrt werden. Zum ersten würde eine Abschottungsstrategie dazu führen, dass die Länder auf die möglichen Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung verzichten, wie die Erfahrung Lateinamerikas mit der fehlgeschlagenen Politik der Importsubstitution in den vier Jahrzehnten seit 1950 und der Fehlschlag der Arbeitsteilung des COMECON zeigen. Abschottung wäre für die Menschen Wohlstandsverlust, der Weg in die Armut. Dies kann nicht gewollt sein. Zum zweiten müssen die Globalisierungsgegner wirtschaftliche Grundzusammenhänge zur Kenntnis nehmen. Auch in offenen Volkswirtschaft ist und bleibt die Wirtschaftswissenschaft die Lehre von der Knappheit, die Wissenschaft der Restriktionen und Zwänge und der konkurrierenden Verwendungen. Illusionen und noch so viel Emotion können die Grundzusammenhänge nicht aus der Welt schaffen. Und zum dritten wird wohl niemand eine geschlossene Gesellschaft anstreben wollen, in der – um Karl Poppers Formulierungen für die offene Gesellschaft analog anzuwenden – sich die Individuen persönlichen Entscheidungen nicht gegenübersehen, in der die Institutionen keinen Raum für die persönliche Verantwortlichkeit lassen und in der die kritischen Fähigkeiten der Menschen nicht in Freiheit gesetzt werden. Die Anti-Globalisierer müssen die Verantwortung dafür übernehmen und tragen, welche Welt sie haben wollen.

Literatur

- BARRO R.J. und X. SALA-I-MARTIN (1992): Convergence across States and Regions, Brookings Papers on Economic Activity, 107–158
- RODRICK D. (1997): Has Globalization Gone too Far?, Institute for International Economics, Washington D.C.
- MICHELS, R. (1915): Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy
- SACHS J. (1998): Unlocking the Mysteries of Globalization, Foreign Policy 110, 97–112
- SIEBERT H. (2000): Außenwirtschaft, 7. Aufl., Lucius und Lucius, Stuttgart
- SIEBERT H. (2001): Der Kobra Effekt. Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet, DVA, München
- SIEBERT H. (2002): The World Economy, 2. Auflage, Routledge, London und New York, im Druck
- WADE R. (1996): Globalization and its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated, in S. BERGER and R. DORE (Eds). National Diversity and Global Capitalism, Cornell University Press, Ithaca N.Y.