

## **Editorial**

### **Globalisierung**

Die derzeitige öffentliche Debatte erweckt häufig den Eindruck, die Globalisierung sei die Ursache für fast alle wirtschaftlichen Probleme und liefere die Begründung für weitreichende Maßnahmen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet. Viele Kommentatoren und politische Handlungsträger machen die Weltmärkte für Probleme verantwortlich, die durchaus heimische Ursprünge haben. Unter dem Schlagwort Globalisierung werden nicht nur Hypothesen formuliert und Sachverhalte zusammengefaßt, sondern nicht zuletzt auch Ängste artikuliert.

Um ein wenig Ordnung in die Überlegungen zur Globalisierung zu bringen, werden im folgenden drei Bereiche unterschieden, in denen der Begriff verwendet wird. Es geht dabei in allen drei Bereichen um die zukünftige Entwicklung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und die ökonomischen wie politischen Folgen derselben.

#### **Die öffentliche Diskussion**

Der beinahe schon inflationären Verwendung des Begriffs Globalisierung in politischen Statements und der medialen Berichterstattung kommt das Verdienst zu, die Öffentlichkeit auf eine neue Qualität internationaler Verflechtungen und damit des politischen und wirtschaftlichen Handelns hingewiesen zu haben. Problematisch ist, daß diese Debatte weitgehend in Schwarz-Weiß gehalten ist. Den globalen Dorfidyllen mit maximaler Wahl- und sonstiger Freiheit bei den Optimisten stehen globale Slums mit riesigen Arbeitslosenheeren bei den Pessimisten gegenüber. Beide Seiten untermauern ihre Version mit Beispielen und Erzählungen, die, um Krugman (1990) zu zitieren, „usually fun, rarely well informed and never serious“ sind.

Um herauszufinden, was hinter dem Schlagwort Globalisierung steht und welche Konsequenzen daraus folgen, ist jedoch eine etwas entspanntere, auf rationalen Überlegungen aufbauende Herangehensweise notwendig. Diese gibt es durchaus in den beiden anderen Anwendungsbereichen des Globalisierungsbegriffs.

#### **Die polit-ökonomische und soziologisch inspirierte Globalisierungsdebatte**

Globalisierung bezeichnet dabei einen Transformationsprozeß gesellschaftlicher Funktionszusammenhänge. Dabei verändern

sich die Auswirkungen von sozialem, politischem und wirtschaftlichem Handeln. Bewährte Institutionen und Mechanismen werden von verschiedenen Seiten in Frage gestellt bzw. überhaupt unwirksam, und neue Regelungsmechanismen entstehen.

Das Hauptaugenmerk beim Thema Globalisierung liegt dabei auf der Veränderung der internationalen Interdependenzen und auf deren Folgen auf nationaler und regionaler Ebene. Wie üblich gibt es natürlich auch zu dieser Frage mehrere sozialwissenschaftliche Schulen beziehungsweise Denkrichtungen.

Hier sei nur der Regulationsansatz erwähnt. Diese Theorie-richtung geht vorwiegend auf französische Autoren zurück und hat erst mit Verzögerung Eingang in internationale Diskussionen gefunden. Ein Grund für die Verzögerung dürfte die spärliche Verwendung des Englischen, der *lingua franca* der Ökonomie, sein.

Aufbauend auf Marx, jedoch ohne einem dogmatischen Determinismus geschichtlicher Entwicklung zu frönen (wie er übrigens auch in Teilen nichtmarxistischer Entwicklungspolitik vorhanden ist), wird hier versucht, die Bedingungen zu analysieren, die eine stabile gesellschaftliche Produktionsweise ermöglichen. Analytisch wird dabei zwischen dem Akkumulationsregime und der Regulationsweise unterschieden. Zur Illustration der Sinnhaftigkeit dieser Betrachtungsweise seien zunächst die beiden Begriffe erläutert.

Das Akkumulationsregime beschreibt eine kohärente Aufteilung des Nettoprodukts auf Akkumulation, also den Aufbau von Produktionskapital, und Konsum. So ist etwa in einer ländlichen Subsistenzwirtschaft die Aufteilung durch den Nahrungsbedarf einerseits und den Saatgutbedarf andererseits gegeben. Eine Akkumulation im Sinne eines expansiven Aufbaus von Produktionsmitteln findet nicht statt. Im fordistischen Regime (im wesentlichen die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, wobei sein Endpunkt noch Gegenstand der Debatte ist) ist das Akkumulationsregime gekennzeichnet von einer zunehmenden Arbeitsproduktivität, verbunden mit einer zunehmenden Kapitalausstattung pro Arbeiter und einer Ausweitung des Massenkonsums. Analytisch sinnvoll ist dieser Begriff, da offensichtlich nicht jegliche beliebige Kombination von Produktionsweisen und Konsum längerfristig stabil sein kann. Massenkonsum in einer Subsistenzwirtschaft ist vermutlich nur ein Jahr lang möglich, dann ist das Saatgut aufgegessen. Massenproduktion kann nur dann aufrechterhalten werden, wenn es ausreichend Abnehmer gibt.

Ein Akkumulationsregime wird stabilisiert durch implizite wie explizite Regeln, Gesetze und Institutionen, die unter dem Begriff des Regulationsregimes zusammengefaßt werden. Im

Fordismus zeichnete sich die Regulierung durch die Absicherung eines steigenden Massenkonsums aus. Keynesianische Stabilisierungspolitik, starke Gewerkschaften und der Wohlfahrtsstaat sind Elemente dieses Regulationsregimes.

Obwohl ein Akkumulationsregime seine Regulationsform nicht eindeutig bestimmt, ist dennoch nicht jede Regulationsform mit jedem Akkumulationsregime kombinierbar. Als einfaches Beispiel kann die momentane österreichische Debatte zur Berufsausbildung gelten: Ohne gesicherte Berufsausbildung (Regulation) wird es kein qualitätszentriertes Wachstum (Akkumulation) geben können. Und ohne ausreichende Nachfrage nach qualifizierten ArbeiterInnen (Akkumulation) wird die beste Berufsausbildung (Regulation) nicht helfen.

Die Globalisierung kann nun als eine Krise im bisherigen Akkumulations-Regulations-System gesehen werden. Und es können sinnvollerweise Fragen gestellt werden nach den spezifischen historischen Entwicklungen der momentanen gesellschaftlichen Situation, nach den Brüchen im fordistischen Konsens von Massenproduktion und Massenkonsum und nach möglichen neuen Formen der Regulation sowie der Institutionen und Mechanismen, die ein mögliches neues Regulationsregime tragen.

### **Die herrschende Volkswirtschaftslehre**

Ein dritter Bereich, in dem über Globalisierung diskutiert wird, ist die Volkswirtschaftslehre. Hier wird unter Globalisierung oder Internationalisierung im wesentlichen die grenzüberschreitende Verflechtung von Märkten verstanden. Nicht besonders überraschend wird daher von der Internationalisierung der Güter und Dienstleistungsmärkte (im wesentlichen das Gebiet der Außenhandelstheorie), der Finanzmärkte sowie der Arbeitsmärkte gesprochen. In jüngerer Zeit ist auch das Thema der trans- bzw multinationalen Konzerne wieder mehr in den Mittelpunkt des Interesses gerückt.

### **Erkenntnisse der Debatte**

Nach dieser Darlegung der Bereiche, die sich mit Globalisierungsproblemen befassen, ist natürlich die Frage angebracht, welche Schlußfolgerungen in den einzelnen Bereichen gezogen werden. Auf den ersten Blick tragen sie nicht sehr viel bei, oder besser, nichts sehr Konkretes. Während im polit-ökonomisch bzw. -soziologischen Bereich zumindest Einigkeit besteht,

daß eine Transformation im Gange ist, reichen die Meinungen bei den Ökonomen von einer Leugnung der Novität der Entwicklung bis hin zum Glauben, die Entwicklung verlief mehr oder weniger naturgesetzlich. Dennoch lassen sich aus der noch offenen Debatte einige Erkenntnisse ziehen.

Im Fall der polit-ökonomischen Debatte folgt aus der Struktur der Erklärung, daß ein neues Akkumulations-Regulationsregime nur entstehen bzw. sich etablieren kann, wenn es in sich logisch konsistent ist. Eine Fortschreibung einer bestimmten Entwicklung im Bereich der Akkumulationssphäre ohne gleichzeitiger Anpassung der politischen und quasi-politischen Regulierungen führt daher notwendigerweise zu unrichtigen Prognosen. Es stellt sich, und dies wird in dieser Debatte klar, die Frage nach der politischen Form des neuen Regulationsmechanismus. Da diese nicht eindeutig determiniert ist, eröffnen sich durchaus politische Handlungsmöglichkeiten.

Aus der ökonomischen Debatte können ebenfalls einige wertvolle Hinweise gewonnen werden. So ist es selbst in den sehr freihandelsorientierten Standardtheorien, wie z.B. dem Faktorproportionenmodell, eindeutig, daß Freihandel zwar zu Wohlstandssteigerung beiträgt, jedoch gleichzeitig durch Verteilungseffekte auch einige der Beteiligten schlechter stellt. Freihandel ist nur dann paretoverbessernd (stellt also keinen Beteiligten schlechter), wenn er von einer entsprechenden Umverteilungspolitik begleitet wird. Es ist daher erstaunlich, daß auch von Wissenschaftlern argumentiert wird, Freihandel sei wohlfahrtssteigernd und Umverteilungspolitik müsse aufgegeben werden, um im Freihandel überleben zu können. Da der oben angeführte Zusammenhang Standardlehrbüchern der Handelstheorie zu entnehmen ist, läßt sich diese Argumentation wohl nur durch eine ideologisch verursachte Sehschwäche erklären.

Eine Schlußfolgerung für Österreich aus allen drei Bereichen zu ziehen, ist ebenso trivial wie bedeutend. Eine wesentliche politische Aufgabe ist die Verstärkung der europäischen Politik. In der medialen Diskussion scheint diese Forderung allerdings nicht auf logischen Begründungen zu beruhen, sondern eher aus einem Mangel an anderen Argumenten zu folgen. In der polit-ökonomischen Diskussion folgt der Ruf nach Maßnahmen auf EU-Ebene aus der Tatsache, daß eine Regulierung eines transnationalen Akkumulationsregimes nur durch transnationale politische Institutionen erfolgen kann. In der ökonomischen Debatte ergibt sich die obige Schlußfolgerung aus der schlichten Tatsache, daß Europa eine wesentlich geschlosseneren Wirtschaft darstellt als die jeweiligen Einzelstaaten und daher die Nutzung von Skaleneffekten bei gleichzeitigem Vermeiden von destruktivi-

ven Unterbietungswettläufen nur durch koordinierte Rahmenbedingungen möglich ist.

In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll zu fragen, welche konkreten Auswirkungen die weltwirtschaftliche Vernetzung auf die bisher verfolgten Ziele der Wirtschaftspolitik hat.

### **Globalisierung und Ökologie**

Ökologische Zielsetzungen, die ja erst seit jüngerer Zeit in das magische Vieleck der Wirtschaftspolitik Eingang gefunden haben, werden durch die internationale Vernetzung mehrfach beeinflusst.

Eine offensichtliche Beeinträchtigung findet durch die Schwerpunktsetzung in der öffentlichen Debatte statt. Die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit hat die Erhaltung der Umwelt aus den Schlagzeilen und aus den politischen Reden verdrängt. Ökologische Zielsetzungen laufen Gefahr, aufgrund von Globalisierungsängsten vernachlässigt zu werden. So kann sich der Versuch, internationale Konkurrenzpositionen zu verteidigen, durchaus in Öko-Dumping niederschlagen.

Die Gefahr, daß mit der Verbreitung bestehender westlicher Lebensstandards die Belastungsfähigkeit der Ökosphäre überschritten wird, ist nicht von der Hand zu weisen. Ein Blick auf den Pro-Kopf-Verbrauch von Energie in den Industrie- und Entwicklungsländern läßt diese vielmehr plausibel erscheinen. Und die entstehenden Verkehrsströme belasten zusätzlich die Umwelt.

Aus der Sicht der klassischen Außenhandelstheorie stellen billigere Emissionsmöglichkeiten einfach einen komparativen Vorteil für umweltbelastende Industrien in den betreffenden Ländern dar. Die Wohlfahrtseffekte lassen sich in diesen Modellen nicht vernünftig analysieren, da negative externe Effekte und damit ein Großteil der Umweltbelastungen üblicherweise per Annahme ausgeschlossen werden.

Vorteile für ökologische Zielsetzungen können sich in diesem Modell ergeben, sofern die Energiepreise durch die verstärkte Inanspruchnahme steigen und der Druck zu effizienter Nutzung zunimmt. Eine Möglichkeit, wie sich die unmittelbaren Handelsgewinne positiv auf die Ökologie auswirken könnten, wäre die Entstehung relativer Kostenvorteile durch umweltgerechtere Produktionsbedingungen, wenn also z.B. Freilandanlagen statt beheizter Glashäuser verwendet werden.

Wesentlicher erscheint aber der politische Effekt. Infolge der Konkurrenzängste entstehen Ansätze zur internationalen Koordination von Umweltschutznormen. Dabei mag es sich zwar auch um versteckten Protektionismus handeln, der allerdings ökonomisch

misch und ökologisch sinnvoll im Sinne einer Internalisierung externer Kosten wäre. Analoges gilt auch für internationale Verkehrsabgaben.

### **Globalisierung und Leistungsbilanzausgleich**

Ob der Leistungsbilanzausgleich mit stärkerer internationaler Verflechtung einfacher oder schwieriger geworden ist, läßt sich schwer sagen, da durch den Abbau von Zollschränken sowohl Exporte als auch Importe erleichtert werden. Die wesentliche

Frage ist, wie schnell die Außenhandelsalden auf Differenzen in den Wachstumsraten der beteiligten Ökonomien reagieren. Als erste Annäherung läßt sich vermuten, daß die zunehmende internationale Vernetzung zu einem schnelleren Wirksamwerden von Handelsbilanzrestriktionen geführt hat. Dies kann positiv sein, wie die Sonderkonjunktur der deutschen Wiedervereinigung gezeigt hat, oder negativ, wie im Falle der derzeitigen Konjunkturkrise in Europa.

Der Zusammenhang zwischen der Globalisierung, verstanden als stärkere Interdependenz von einzelnen nationalen Faktor- und Gütermärkten, und der Leistungsbilanz könnte folgendermaßen beschrieben werden: Während bei flexiblen Wechselkursen und relativ autonomen Ökonomien die Leistungsbilanz über Ab- und Aufwertungen eine Tendenz zum Ausgleich aufweist, wird dies bei stärker vernetzten Ökonomien schwieriger. Obwohl der Wechselkursmechanismus nach wie vor funktioniert, steigt das von Wechselkursunsicherheit betroffene Transaktionsvolumen in Größenordnungen, die einen entscheidenden Einfluß auf die nationale Volkswirtschaft haben. Wird nun versucht, die Wechselkursschwankungen durch die nationale Geldpolitik zu reduzieren, so fällt der Druck, Inflations- und Wachstumsdifferenzen auszugleichen, zurück auf die nationalen Institutionen, die nunmehr bei höherem nominellen Wachstum über restriktive Zinspolitik Abwertungen vermeiden müssen.

Im Zusammenhang mit Leistungsbilanzfragen muß noch kurz auf eine häufige Fehlinterpretation von Leistungsbilanzüberschüssen in der medialen Globalisierungsdebatte hingewiesen werden. Ein Land kann aufgrund schlichter Saldenmechanik nicht gleichzeitig Nettozuflüsse an Kapital und Außenhandelsüberschüsse aufweisen, denn damit würde es zu einem Anhäufen von Fremdwährungsreserven in der Notenbank dieses Landes kommen und vermutlich zu einem veritablen Aufwertungsdruck auf die Währung dieses Landes. Um es vereinfacht zu formulieren, um in einem Land zu investieren, müssen die ausländischen Investoren die notwendigen Mittel in heimischer Währung irgendwo verdienen können, ebenso wie die ausländischen

dischen Kunden, die inländische Produkte kaufen, heimische Währung irgendwo verdienen müssen. Dieser Gleichgewichtsaspekt des internationalen Handels wird allzu häufig übersehen.

### **Globalisierung und Wachstum**

Die Wachstumseffekte, die durch zunehmende internationale Verflechtung entstehen, sind genauso umstritten wie vielfältig. Aus nachfrageseitiger Sicht ist zu bedenken, daß zwar einerseits die Exporte einen wesentlichen Anteil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage darstellen, gleichzeitig aber auch die Importe einen Gutteil des gesamtwirtschaftlichen Angebots ausmachen. Als dynamischer Effekt, der unter Umständen wachstumsfördernd wirkt, ist der erhöhte Innovationsdruck für Unternehmen zu nennen.

Aus angebotsseitiger Sicht, und das ist die zentrale Aussage von Ricardo, ist es natürlich vernünftig, wenn jedes Land die Produkte herstellt, welche es am effizientesten, also mit dem geringsten Aufwand im Verhältnis zu anderen Gütern, herstellen kann, wobei die Betonung auf „im Vergleich zu anderen Gütern“ liegt. Bei komparativen Kostenvorteilen geht es ausschließlich um unterschiedliche relative Kosten. Dies ist der Kern des komparativen Vorteilsarguments.

Führen wir Geld in das Modell ein, ist dies einfacher zu sehen: Sollte ein Land zu herrschenden Wechselkursen alle Güter billiger herstellen können, so würde dies zu Außenhandelsüberschüssen und in der Folge zu Aufwertungen führen, und zwar solange, bis zumindest ein Gut im anderen Land billiger herzustellen ist.

Ein weiterer positiver angebotsseitiger Wachstumseffekt könnte durch die bessere Ausnutzung von Skaleneffekten bei einer Ausweitung der Marktgebiete zustande kommen.

### **Globalisierung und Preisstabilität**

Ein Ziel der Wirtschaftspolitik, das in der gegenwärtigen Situation durch die verstärkte internationale Verflechtung sicherlich leichter erreicht werden kann, ist jenes der Preisstabilität.

Die zunehmende Konkurrenz auf den Gütermärkten dürfte positive Auswirkungen auf die Preisstabilität haben. Weiters führt auch der in allen wichtigen Partnerländern verstärkte Druck auf den Arbeitsmarkt zu inflationsdämpfenden Effekten. Im günstigsten Fall könnte die zunehmende Konkurrenz die durch Unternehmen erzielbaren Aufschläge dämpfen und somit zu einer Abschwächung des Inflations-Arbeitslosigkeits-Dilemmas führen.

Eine negative Auswirkung der Globalisierung könnte der Import von Inflation sein, wodurch die inländischen Preise nicht mehr im selben Ausmaß von den nationalen Arbeitsmarktinstitutionen kontrollierbar sind.

### **Globalisierung und Beschäftigung**

Ein wesentlicher und genauso umstrittener Zusammenhang ist jener zwischen der Globalisierung einerseits und der Beschäftigungsentwicklung sowie der Entwicklung der Arbeitslosigkeit andererseits.

Während die apokalyptische mediale Debatte keinen Zweifel daran läßt, daß die Globalisierung zu massiver Arbeitslosigkeit führt, gibt es weder in der ökonomischen Theorie noch in den beobachtbaren Daten besondere Anzeichen dafür. Der Anteil der österreichischen Importe aus den häufig als Bedrohung gesehenen dynamischen asiatischen Volkswirtschaften bewegt sich mit etwa 3% der Gesamtimporte in einer Größenordnung, die derartig gravierende Schlußfolgerungen nicht zuläßt. Was die internationalen Direktinvestitionen betrifft, so wird häufig übersehen, daß die österreichischen Direktinvestitionen im Ausland selbst bei ihrem bisherigen Höchststand im Jahr 1993 nicht über 1,2% des BIP gestiegen sind und damit nur etwa ein Zwanzigstel der Gesamtinvestitionen ausmachten. Zieht man davon die ausländischen Investitionen in Österreich ab, so bleibt überhaupt nur mehr ein verschwindender Anteil übrig. In den Jahren 1994 und 1995 war der Saldo der Direktinvestition wieder weitgehend ausgeglichen.

Mit diesen Argumenten soll nicht behauptet werden, daß es keinen Zusammenhang zwischen der internationalen Verflechtung und der Beschäftigungsentwicklung gibt, sondern daß noch mehr empirische und theoretische Arbeiten erforderlich sind, um Aussagen machen zu können.

### **Globalisierung und Einkommensverteilung**

Als letztes der klassischen wirtschaftspolitischen Ziele soll die gleichmäßige Einkommensverteilung betrachtet werden.

Unmittelbar dürfte die symbolische bzw. psychologische Wirkung der derzeitigen Globalisierungs- bzw. Standortdebatte den am stärksten destabilisierenden Einfluß auf die österreichische Gesellschaft ausüben. Für Deutschland stellt eine Standortstudie des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung fest, daß die Klagen der Unternehmer über zu hohe Arbeitskosten zu einem großen Teil interessenpolitisch motiviert sind. Für Österreich dürfte ähnliches gelten.

Die Drohung der Unternehmerseite, ins Ausland zu verlagern, führt zu einer Machtverschiebung zugunsten des Kapitals. Aber die derzeitige Tendenz, die kooperative Lohnfindung zu unterlaufen, könnte sich letztlich für die Unternehmerseite als nachteilig erweisen, da damit ein wesentlicher Standortvorteil österreichischer Unternehmungen, der soziale Frieden, verlorenzugehen droht.

Aus theoretischer Sicht finden sich ebenfalls Argumente dafür, daß eine Verstärkung der Außenhandelsbeziehungen nur dann zu einer allgemeinen Wohlstandssteigerung beiträgt, wenn durch die Politik eine Umverteilung von den Globalisierungsgewinnern zu den Globalisierungsverlierern stattfindet. Gerade die derzeit im Zuge der Standortdebatte immer wieder geäußerten Forderungen nach Abbau von sozialstaatlichen Einrichtungen sind damit geeignet, die Gewinne aus dem verstärktem Außenhandel nur einem Teil der Bevölkerung zugute kommen zu lassen.

Als historisches Beispiel dafür, daß Globalisierung bei entsprechendem politischen Willen keineswegs zwangsläufig zu einer ungleicheren Verteilung von Einkommen führt, kann die jüngere Geschichte gelten. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind parallel zur verstärkten internationalen Integration auch die Institutionen des Sozialstaates und der Demokratie ausgebaut worden.

### **Schlußbemerkungen**

Eine allgemeiner Aspekt der stärkeren Vernetzung darf natürlich nicht übersehen werden: der verminderte Einfluß der nationalen - insbesondere der europäischen - Regierungen. Diese Einschränkung ist insofern notwendig, als in einer vergleichsweise geschlosseneren Volkswirtschaft wie z.B. den USA, die zudem über flexible Wechselkurse in der Lage ist, die binnenwirtschaftliche Entwicklung von der internationalen Entwicklung weitgehend abzukoppeln, die nationalen Handlungsspielräume durchaus intakt sind. In Europa hingegen finden wir eine intensive wirtschaftliche Vernetzung bei einer nach wie vor ungenügenden politischen Integration. Das Beispiel der französischen Expansionspolitik zu Beginn der achtziger Jahre belegt dies hinreichend.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Globalisierung der Wirtschaft in ihren Wirkungen auf die meisten Zielbereiche der Wirtschaftspolitik ambivalent ist.

Es wäre jedoch vermessen zu behaupten, die derzeitige Beunruhigung in den meisten europäischen Staaten angesichts der sozialen Entwicklung sei nur eine Fehlinterpretation der Entwicklungen. Ebenso gefährlich ist es allerdings, mit der Globali-

sierung „den üblichen Verdächtigen“ (d.h. das Ausland) für alles verantwortlich zu machen und nicht zuzugeben, daß die seit Beginn der achtziger Jahre in den führenden Wirtschaftsnationen Europas und in den USA betriebene neoliberale Wirtschaftspolitik gescheitert ist.

Ausgehend von den ursprünglichen Ausführungen sollte man aus der ökonomischen Debatte lernen, daß die Feststellung einer zeitlichen Koinzidenz von Phänomenen nicht ausreicht, um die tatsächlichen Auswirkungen der Globalisierung zu beurteilen. Aus der polit-ökonomischen Debatte ergibt sich die vordringliche Frage, welches konsistente Schema politischer Regulierung vorstellbar ist und welche Maßnahmen zu setzen sind, um vielleicht zu einer neuen, sowohl ökologisch wie sozial stabilen Form internationalen Wirtschaftens zu kommen.