

Heiko Körner, Gisela Kubon-Gilke

Weltweiter Globalisierungsprozeß erfordert gestaltende Eingriffe der Politik

In der Januarausgabe 2007 des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir einen Aufsatz von Professor Thomas Apolte mit dem Titel „Warum die Politik die Globalisierung nicht liebt“. Hierzu eine Replik von Professor Heiko Körner und Professor Gisela Kubon-Gilke sowie eine Erwiderung von Professor Thomas Apolte.

Anfang dieses Jahres suchte Thomas Apolte in dieser Zeitschrift zu belegen, „warum die Politik die Globalisierung nicht liebt“¹. Seine Thesen können nicht ohne Widerspruch bleiben, weil sie sowohl in theoretischer Hinsicht als auch im Hinblick auf die Praxis so vereinfacht sind, dass sie das in Rede stehende Phänomen – die Globalisierung nämlich – nicht treffen.

Wie jeder weiß, bezieht sich der Begriff „Globalisierung“ auf einen dynamischen, komplexen Prozess der weltwirtschaftlichen und weltgesellschaftlichen Integration. Dieser Prozess ist angetrieben durch den internationalen Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten, und er ist verbunden mit dem Streben nach wirtschaftlicher, geistiger und politischer Vorherrschaft. Er wird insbesondere ermöglicht durch den technischen und informationellen Fortschritt, der Transaktionskosten senkt und die Raumfraktion eliminiert. Er wird begleitet durch das Auftreten weltweit operierender multinationaler Unternehmen, die oft mit politischen und militärischen Interessengruppen amalgamiert sind. Und er findet statt auf allen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Ebenen der davon betroffenen Gesellschaften.² Unterstützt wurde der konkrete Globalisierungsweg durch den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank, die durch Auflagen einer rigorosen Privatisierung demokratische Entscheidungsprozesse vor allem in Entwicklungsländern restringierten. Die Ergebnisse der Globalisierung sind nicht einfach zu bewerten: Unzweifelhaft ist, dass die Globalisierung zur Zunahme der weltwirtschaftlichen Wertschöpfung beigetragen hat. Ob dadurch aber auch die Wohlfahrt aller Länder oder gar Gruppen weltweit gefördert wurde, sei dahingestellt. Denn die fortexistierende ungleiche Verteilung der wirtschaft-

lichen und politischen Macht in der Weltgesellschaft beeinflusst die Absorptionskapazität, von der die Fähigkeit zur Wohlfahrtsgenerierung abhängt, durchaus unterschiedlich.

Konventionelles Lehrbuchwissen

Apolte versucht diesen komplexen, dynamischen Prozess unter Rückgriff auf konventionelles Lehrbuchwissen zu erklären. Aus diesen Quellen leitet er seine Behauptung ab, dass die globalisierungsbedingte internationale Marktöffnung nur Vorteile nach sich zieht, insofern als sie zur Angleichung der Preise und über die entsprechende Faktorreallokation zur Angleichung der Wohlstandsniveaus führt. Das ist im Zweifel genauso unbestreitbar wie die Feststellung, dass die Abschaffung aller tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse zur Befreiung der Konsumenten von kostentreibenden nationalen Marktabhängigkeiten führt. Jedoch fällt auf, dass es Apoltes wirtschaftlicher Welt allzu deutlich des (auch analytisch relevanten) Realitätsgehalts ermangelt, da sie durch die Ricardianische Statik abgebildet ist und deshalb weder unvollkommene Märkte noch Transaktionskosten und wirtschaftliche Macht kennt. Kann man aber annehmen, dass sich auf dieser analytischen Basis, die sich zur Beschreibung eines dynamischen Globalisierungsprozesses wirklich nicht eignet, überhaupt valide Prognosen auch nur über die wirtschaftlichen Wirkungen der Globalisierung ableiten lassen?

Wenn man von dem grundsätzlichen Problem der mangelhaften analytischen Basis absieht, von der ausgehend Apolte die globalisierungsbedingte Marktöffnung verteidigen will, sind auch seine daraus resultierenden praktischen Schlussfolgerungen kaum nachvollziehbar. Denn die Behauptung, dass im internationalen Vergleich hohe Globalisierungsintensität eines Landes mit niedrigen Arbeitslosenquoten, globalisierungsfeindliche Abschließung aber mit hohen Arbeitslosenquoten einhergeht, ist empirisch nicht

Prof. Dr. Heiko Körner, 75, ist emeritierter Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Darmstadt; Prof. Dr. Gisela Kubon-Gilke, 50, ist Professorin für Ökonomie und Sozialpolitik an der EFH Darmstadt und Privatdozentin für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Darmstadt.

¹ Thomas Apolte: Warum die Politik die Globalisierung nicht liebt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 1, S. 59 ff.

² Vgl. allgemein J.E. Stiglitz: Making Globalisation Work, New York 2006.

fundiert. Nimmt man nämlich an, dass die hohe Arbeitslosigkeit in manchen Industrieländern stärker auf binnenwirtschaftliche Faktoren zurückzuführen ist als auf außenwirtschaftliche, muss dies ebenso auf die beschäftigungspolitischen Erfolgsfälle zutreffen. Wo bleiben dann aber die allein segenbringenden Beschäftigungswirkungen der Globalisierung?

Doch methodische Bedenken werden wohl kaum verfangen, da es dem Autor vermutlich nicht um eine einwandfrei theoretisch fundierte Analyse des Globalisierungsprozesses und seiner Auswirkungen geht. Denn eine solche Analyse müsste demgegenüber stärker auf einzelne Volkswirtschaften disaggregiert argumentieren und allein schon die „Lehrbuchprobleme“ der internationalen Arbeitsteilung wie national unterschiedliche Lösungen von Externalitätenproblemen oder endogene Arbeitslosigkeit berücksichtigen. Nicht nur durch eine Vielzahl von Wirkungskanälen ist der Globalisierungsprozess gekennzeichnet. Auch die Wirtschaften und Gesellschaften sind den Globalisierungsimpulsen ungleichmäßig ausgesetzt. Das ergibt sich allein schon aus den komplexen strukturellen Verhältnissen: Branchen an verschiedenen Standorten sind nicht nur unterschiedlich von der Veränderung der Beschaffungs- und Absatzmärkte betroffen, sondern entwickeln dabei auch jeweils eigene Anpassungsdynamiken. Da Branchen und Standorte wiederum miteinander um Ressourcen und Märkte konkurrieren, sind positive und negative Struktureffekte der Globalisierung nicht einfach gegeneinander zu saldieren. Zumindest branchenübergreifende positive oder negative Spillovers, die z.B. über eine Veränderung der technologischen, organisatorischen und wissensmäßigen Randbedingungen wirken, sind zu berücksichtigen.

Ein zusätzliches Problem – das aber Apolte völlig vernachlässigt – ist, dass diese Prozesse nicht allein auf das Wirtschaftssystem eines Landes beschränkt sind, sondern wiederum die Aktivität der großen gesellschaftlichen Interessengruppen und der staatlichen Wirtschaftspolitik herausfordern: Akteure, die Anpassungsdruck empfinden, werden vom Staat Kompensation verlangen; diejenigen, die den Globalisierungsdruck positiv nutzen können, werden den Abbau von Regulierungen fordern, die als hinderlich empfunden werden. Auch hier ist es nicht angebracht, die so entstehenden „Kompensationseffekte“ mit den entsprechenden „Effizienzeffekten“¹ mechanisch zu verrechnen, wie das Apolte vorschlägt, indem er interventionistisch regierte Länder gegen solche mit liberalem Politikstil abwägt. Denn die politischen Prozesse

¹ Vgl. hierzu bereits H. Körner: Die deutsche Wirtschaftspolitik in der Globalisierungsfalle?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 10, S. 598-604, insbes. S. 600 f.

in den heutigen Industriegesellschaften sind weitaus differenzierter als es seine vergleichsweise einfache Analyse suggeriert.

Fehlinterpretation des politischen Prozesses

Man kann nur vermuten, dass diese methodische und empirische Sorglosigkeit einem ausgeprägten antitivistischen Komplex entspringt. Wie wäre es sonst zu erklären, dass der Autor im zweiten Teil seiner Ausführungen zu einer derart grotesken Fehlinterpretation des politischen Prozesses in Demokratien kommt? Er erweckt nämlich den Eindruck, als handle es sich hier um den Tummelplatz einer regulierungswütigen Politikerkaste, die im Kampf um Macht und Einfluss die Marktwirtschaft stranguliert. Diese Darstellung widerspricht nicht nur allen Einsichten der ökonomischen Theorie der Politik.² Sie ist auch deshalb bedenklich, weil die daraus entspringende Empfehlung, die Politik auf den Status eines „Nachtwächterstaates“ zu reduzieren, gerade im Hinblick auf die Bewältigung des Globalisierungsprozesses und seiner Folgen für einzelne Volkswirtschaften außerordentlich gefährlich ist.

Da die sozioökonomischen Bedingungen in der Realität von den Annahmen abweichen, die für die theoretische, neoklassisch geprägte „Idealwelt der Ökonomen“ typisch sind, kann man nicht unterstellen, dass die Anpassungen, die (unter anderem auch) durch Globalisierungsimpulse ausgelöst werden, „Selbstläufer“ sind: die wirtschaftliche Wirklichkeit ist gekennzeichnet durch Informationsmängel, Externalitäten und Transaktionskosten. Deshalb kommt es zu suboptimalen Reallokationsmustern. Zudem ist das Anpassungstempo der vorhandenen sozio-ökonomischen Infrastrukturen und Institutionen gering, weil Lock-in-Effekte, die durch Pfadabhängigkeiten bedingt sind, bremsen. So können unter anderen „moralische Kosten“ für die Betroffenen entstehen, die zur Entwertung des vorhandenen institutionellen Sozialkapitals führen,³ was wiederum das Auftreten gesellschaftlicher Spannungen begünstigt. Eine zunehmende Ungleichheit gesellschaftlicher Lebenslagen kann jedoch die betroffenen Menschen destabilisieren und so die Erosion von Normen und Verhaltensstandards verursachen, die dann das Marktsystem funktionsunfähig machen.

Angemessene Ordnungspolitik unverzichtbar

Soll die Globalisierung trotz solcher Probleme gelingen, bedarf es geradezu staatlicher Institutionen und der lenkenden und strukturierenden Politik. Zunächst

² Vgl. zusammenfassend z.B. E. Weede: Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Tübingen 1990, insbes. S. 101 ff.

³ Vgl. G. Kubon-Gilke: Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen, Marburg 1997, S. 418 ff.

ist eine Ordnungspolitik unverzichtbar, die mittels angemessen ausgebauter Regulierungsinstitutionen Anpassungen erzwingt, wo Märkte nicht funktionieren, und Anpassungen kontrolliert, wo Märkte zu überschießenden Reaktionen neigen. Dadurch können Effizienzeffekte auf einzelnen Märkten maximiert und Kompensationsforderungen der durch Fehlanpassungen Betroffenen minimiert werden. Auch die Förderung von Markttransparenz und Mobilität ist eine wichtige ordnungspolitische Aufgabe. Und eine auf Kompensation abzielende Sozialpolitik muss die verbleibenden Anpassungslasten so verteilen, dass die globalisierungsbedingte Marktöffnung für die Mehrheit der Bevölkerung akzeptabel wird.⁴ Denn nur so entsteht „Systemvertrauen“, das den Prozess der Anpassung stabilisiert und die gegebene marktwirt-

schaftliche Ordnung funktionsfähig erhält.⁵ Neben all diesen gestaltenden Eingriffen zur Wirtschaftsordnung und zur Verteilung sind zudem Maßnahmen erforderlich, um endogen unbefriedigend gelösten Marktversagensphänomenen zu begegnen.

Um diese Forderungen umzusetzen, sind wirtschafts- und sozialpolitischer Sachverstand genauso unverzichtbar wie verantwortungsvolles politisches Engagement. In diesem Sinne ist Apolte Recht zu geben: Egoistische, wirtschaftsfeindliche Politiker sind nicht geeignet zu diesem Geschäft. Aber es gilt auch, dass Ökonomen, die die Wirklichkeit der Globalisierung auf zu vereinfachendes Lehrbuchwissen reduzieren nicht zu wirtschaftspolitischen Ratgebern taugen, weil sie „das Kind mit dem Bade ausschütten“.

⁴ Vgl. E. Rieger, St. Leibfried: Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/Main 2001, S. 93 ff.

⁵ Vgl. F.L. Sell: Vertrauen und Vertrauenserosion – Ökonomische Funktionen und Effekte, in: M. Heid et al. (Hrsg.): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Jahrb. 4: Reputation und Vertrauen, Marburg 2005, S. 161-184.