

# **Strategien der Entwicklung: Sozialer und politischer Wandel unter Globalisierungsdruck**

revidierte Fassung 19.12.03

Helmut Wiesenthal

## **1. Einleitung**

Internationaler Handel und weltweiter Verkehr sind keine Erfindungen der letzten Jahrzehnte. Doch die Entstehung globaler Güter- und Kapitalmärkte sowie die enorm gestiegene Bedeutung der Auslandsinvestitionen bezeichnen etwas grundlegend Neues. Zusammen mit der wachsenden Dichte des Internets und dem alle Kulturschranken sprengenden Reiseverkehr bilden sie die auffälligsten Erscheinungen des Trends der „Globalisierung“.<sup>1</sup> Dass diese auch die Bedingungen und Erfolgchancen von Entwicklungs- und Transformationsprozessen tangiert, gilt als ausgemacht. Mit der Globalisierung entsteht ein maximal inklusiver Interdependenzzusammenhang, dem sich Bürger und Politiker in keinem Land der Welt entziehen können.

Das allgemeine Problembewusstsein täuscht allerdings über das hohe Maß an Uneinigkeit darüber, was genau die Globalisierung ausmacht, welche notwendigen und welche beeinflussbaren Folgen sie hat und vor allem, welchen Gestaltungsspielraum die demokratische Politik in einer zunehmend integrierten Weltwirtschaft behalten wird. Nicht selten sind es gerade die regierenden Eliten, die den Eindruck eines alternativlosen Nachvollzugs von Gesetzmäßigkeiten vermitteln, während Globalisierungskritiker die neuen Rahmenbedingungen von Wirtschaft und Politik als Teil einer großen Verschwörung ausgeben und suggerieren, der allerorten stattfindende – und nicht nur globalisierungsbedingte – Strukturwandel ließe sich wie eine Theateraufführung wieder absagen. Eine differenzierte Bestandsaufnahme ist folglich angebracht.

## **2. Argumente für Freihandel und Marktintegration**

Im politischen wie im wissenschaftlichen Verständnis ist die Globalisierung in erster Linie ein ökonomischer Sachverhalt. In seinem Zentrum steht die weltweite Integration der Märkte für

---

<sup>1</sup> Vgl. Schmidt/Trinczek (1999).

handelbare Güter und Produktionsfaktoren, d.h. (Investitions-) Kapital, Boden (als Produktionsstandort) und (hochqualifizierte) Arbeitskraft. Damit ist im globalen Maßstab das gleiche eingetreten, was vor 150 bis 200 Jahren im nationalen Rahmen geschah: eine wachstumsförderliche Erweiterung des ökonomischen Alternativenraums. Die jeweils günstigsten Optionen haben nun auch im globalen Rahmen eine gute Chance, wahrgenommen und realisiert zu werden: „Mehr“ Akteure mit „mehr“ Wahlmöglichkeiten bedeuten „mehr“ Wettbewerb und „mehr“ Dynamik des Wirtschaftsprozesses. Weil Anbieter dem gestiegenen Wettbewerbsdruck entgehen wollen, sind sie zu stetiger Produktivitätssteigerung und Innovation genötigt. Der doppelte Wettbewerbsdruck – auf Preise und Kosten wie auf das Innovationstempo – ist vorteilhaft für Produzenten und Konsumenten. Das gegebene Kapital vermag mehr Werte und Einkommen zu schöpfen, während letzteres den Konsumenten mehr und wertvollere Wahlmöglichkeiten eröffnet. Das äußert sich keineswegs allein in der Ausdehnung des grenzüberschreitenden Handels. Bereits die reale Möglichkeit günstiger Importe verändert die Geschäftsgrundlage aller, d.h. auch der binnenwirtschaftlichen Aktivitäten. Folglich reduziert sich die Globalisierung nicht auf die Flussgrößen der Außenwirtschaftsstatistik. Ihr Wirkungsraum ist der Entscheidungshorizont aller Wirtschaftssubjekte. Um nicht in einem Status quo minus zu enden, müssen sie sich den Gegebenheiten der globalen Märkte anpassen.

Darüber hinaus ergeben sich die zusätzlichen Gewinnchancen des internationalen Handels. Gemäß dem Theorem des komparativen Vorteils profitieren alle Beteiligten vom grenzüberschreitenden Handel aufgrund ihrer unterschiedlichen Faktorausstattung und Präferenzen. Vorausgesetzt ist lediglich, dass die Tauschpartner in der Herstellung der getauschten Güter ungleich produktiv sind; keiner muss einen absoluten Produktivitätsvorteil besitzen. Allein die unterschiedlichen Opportunitätskosten der Eigenproduktion machen den Tausch für beide Seiten lohnend. Um vom Freihandel zu profitieren, genügt es demnach, dass jedes Land die Produkte anbietet, die es – verglichen mit anderen selbst erzeugten Gütern – am kostengünstigsten produziert, um sie gegen solche einzutauschen, deren Eigenproduktion vergleichsweise unrentabel ist. So können sich Länder mit einem niedrigeren Stand der wirtschaftlichen Entwicklung im Tausch gegen Naturerzeugnisse oder arbeitsintensive Güter die anderenorts kostengünstiger erzeugten Kapitalgüter beschaffen, die ihnen helfen, Produktionsvolumen, Wertschöpfung und Einkommen zu steigern. Entwicklung ist in diesem Sinne ein Prozess der dynamischen Substitution von „einfachen“ durch komplexere Güter, in dessen Verlauf Produktivität und Sozialprodukt stetig zunehmen. Dass die lohnende

Austauschbeziehung nicht mit dem Ausgleich der Produktivitätsunterschiede beendet ist, beweist das wachsende Volumen des Handels zwischen den Industrieländern.

Allerdings müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein, damit sich die Chance „Entwicklung durch Handel“ auch realisieren lässt. So muss der ärmere Partner ein nachfragegerechtes Güterangebot machen und dieses den veränderlichen Präferenzen und Qualitätsansprüchen der Nachfrager anpassen. Auch müssen ihm die Tauschbedingungen („terms of trade“) einen ausreichenden Anreiz bieten, was heißt, dass der durch Handel erzielte Gewinn nicht einer Seite allein zufällt, wie es z.B. bei einem Überangebot von Rohstoffen der Fall sein kann.<sup>2</sup> Des Weiteren hängt eine erfolgreiche Teilnahme am Freihandel von der Mobilität der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit ab. Sie müssen dem Strukturwandel, der das Wachstum begleitet, mit möglichst wenig Verzögerung folgen. Dafür bedarf es bei Unternehmern und Arbeitnehmern eines hohen Maßes an Risikobereitschaft und flexiblen Qualifikationen, die selbst wieder Zugang zu den erforderlichen Informationen<sup>3</sup> und laufende Humankapitalinvestitionen voraussetzen. Schließlich kommt der komparative Vorteil erst dann in vollem Umfang zum tragen, wenn das heimische Produktionspotenzial tendenziell ausgelastet ist.

Ganz ähnlich wie die Produktivitätsdifferenzen, die den Freihandel für alle Beteiligten lohnend machen, stellen auch Differenzen des Lohnniveaus und der Besteuerung sowie ungleiche Kapitalmarktlagen, Finanzierungsrisiken und Wertschwankung der Landeswährung attraktive Optionen der Arbitrage dar. Sie werden in Gestalt von Finanzanlagen und Direktinvestitionen in Produktionsstätten genutzt. Die ihnen gegenüber verbreiteten Zweifel gründen genau besehen nicht auf direkten sozioökonomischen Wirkungen grenzüberschreitender Finanzinvestitionen, sondern auf dem Risiko unpassender institutioneller Rahmenbedingungen. Wenn es zutrifft, dass das Risiko globaler Finanzkrisen mit der Globalisierung der Kapitalmärkte steigt, was keineswegs ausgemacht ist, dann bedarf es zuvörderst einer Reform der nationalen Finanzinstitutionen sowie sozialer Sicherungen für die zu sektoraler Mobilität genötigten Arbeitnehmer. Ohne entsprechende institutionelle Vorkehrungen läuft die Integration der Märkte Gefahr, die bestehende Ungleichverteilung sozialer Risiken nicht nur zwischen den Ländern,

---

<sup>2</sup> Wenn Wettbewerb auch unter den Anbietern von Industriegütern herrscht, besteht Aussicht, dass die „terms of trade“ nicht auf Dauer verzerrt bleiben. Das Weltmarktangebot der neuen Industrieländer kommt deshalb gerade den Entwicklungsländern zugute.

<sup>3</sup> Zum Einfluß von Wissen auf die Nutzenverteilung des komparativen Vorteils vgl. Durth (2000). Als Humankapitalinvestition zählen nicht nur Schul- und Berufsbildung, sondern auch die Gesundheitsversorgung (Cohen/Soto 2002).

sondern auch zwischen Kapital und Arbeit sowie zwischen hochqualifizierten und unqualifizierten Arbeitnehmern zu vertiefen.

Das Risiko sozialer Ungleichgewichte wiegt umso mehr, als mit der Globalisierung auch eine Erweiterung des Orientierungshorizontes der Menschen und die tendenzielle Universalisierung sozialer Ansprüche einhergeht. Fernsehen, Film und Internet vermitteln über Ländergrenzen und Kulturräume hinweg die selben Vorstellungen von Lebensqualität und Konsumgenuss. Auch die durch beträchtliche Wohlstandsunterschiede verursachte Enttäuschung äußert sich in grenzüberschreitenden Schuldzuweisungen und (terroristischen) Aktionen. Die im eigenen Land erfahrenen Misstände werden als „globaler“ Sachverhalt interpretiert und dem Wirken fremder Mächte zugeschrieben. So hat sich zwar eine "Ei-Waren-Welt"<sup>4</sup> entwickelt, aber kein gemeinsames Weltbewusstsein. Die „Weltkultur“ der Globalisierung präsentiert sich vielmehr als Patchwork von Elementen der vielen Regionaltraditionen, die nach wie vor den Bezugspunkt der Kollektividentität und politischen Mobilisierung abgeben.

### **3. Die Politik der Globalisierung**

Der Globalisierungsprozess der letzten zwei Jahrzehnten war alles andere als naturwüchsig. Er wurde von den Regierungen der führenden Industriestaaten aktiv betrieben und durch die internationalen Finanzinstitutionen nachdrücklich unterstützt. Gleichzeitig hatte sich in der Mehrzahl der OECD-Länder eine Neudefinition des Verhältnisses von Markt und Staat durchgesetzt. Seit Ende der 1970er Jahre dominiert die Auffassung, dass es zur Modernisierung der Wirtschaft und zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung einer Konsolidierung des Staatshaushalts, der Reduzierung des Staatsanteils am Sozialprodukt und der Stabilisierung des Geldwerts, d.h. eines niedrigen Zinsniveaus, bedürfe. Dementsprechend wurden Maßnahmen zur Deregulation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt, zur Privatisierung von Staatsbetrieben und zur weitgehenden (aber nirgendwo vollständigen) Liberalisierung des Güter- und Kapitalverkehrs ergriffen.

Die Konsequenzen des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels sind alles in allem als positiv zu beurteilen.<sup>5</sup> Es ist schwer vorstellbar, wie die gleichzeitige Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologien anders als unter marktwirtschaftlichen Bedingungen hätte stattfinden und einen positiven Wachstumseffekt haben können. Als

---

<sup>4</sup> Wagner (2002).

<sup>5</sup> Vgl. Scharpf/Schmidt (2000).

zusätzliche Bestätigung wirkten der Niedergang und spätere Zusammenbruch der staatlich gelenkten Volkswirtschaften Osteuropas. So wurden die mit der Liberalisierung fortgeschrittener Volkswirtschaften gemachten Erfahrungen auch zur Richtschnur für die Wirtschaftstransformation in den Entwicklungs- und Transformationsländern. Die Hauptbestandteile des oktroyierten Maßnahmenkatalogs lauten: Haushaltsdisziplin, Reduzierung und Neuorientierung staatlicher Ausgaben, Steuerreform, Freigabe von Zinsniveau und Wechselkurs, Liberalisierung des Außenhandels, Öffnung für ausländische Direktinvestition, Privatisierung von Staatsunternehmen, Deregulation und Sicherung der Eigentumsrechte. Ende der 1990er Jahre wurde der als „Washington Consensus“ bekannt gewordene Katalog um die Aufgaben der Korruptionsbekämpfung, der Schaffung sozialer Netze, der Verringerung der Armut, der effektiven Unternehmenssteuerung u.a.m. erweitert. Von seiner Realisierung verspricht man sich im übrigen auch eine Demokratisierung des politischen Systems der Reformländer.

Die Erfolgsbilanz des Konsolidierungs- und Liberalisierungsprogramms ist in den Reformländern weniger einheitlich als in den Industrieländern und keineswegs nur positiv ausgefallen. So misslang insbesondere jenen Ländern ein nachhaltiger Wirtschaftsaufschwung, die sich um eine rasche und strikte Umsetzung des „Washington Consensus“ bemüht hatten. Das waren u.a. Argentinien, Bolivien, Brasilien, Kolumbien, Mexiko und Peru.<sup>6</sup> Die – auch in Anbetracht der Finanzkrise von 1997 – erfolgreicheren asiatischen Staaten (v.a. Südkorea und Taiwan, aber auch Malaysia, Thailand u.a.) sowie China hatten dagegen nur selektive Reformen vorgenommen und zeigten sich bei der Öffnung der Märkte eher zurückhaltend.<sup>7</sup> Sie waren vom „idealen“ Pfad abgewichen, aber zu wesentlichen Säulen der Weltwirtschaft geworden. Die pro-aktive Politik der Globalisierung hat in den Entwicklungs- und Transformationsländern nicht auf dieselbe Weise gewirkt wie in den fortgeschrittenen Industrieländern. Da allerdings selbst in den wachstumsschwachen Entwicklungsländern im Zeitraum von 1980 bis 1998 deutliche Fortschritte in Sachen Bildung, Gesundheit, Geburtenrückgang und Infrastruktur registriert werden, sind die Reformauflagen der Weltbank nicht als unfreundlicher Akt zu betrachten.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Ihre anfänglichen Erfolge sind nach Rodrik (1998) weniger der Marktöffnung als der gleichzeitig erfolgten makroökonomischen Stabilisierung zuzuschreiben.

<sup>7</sup> Vgl. Milanovic (2003) und Rodrik (2003).

<sup>8</sup> Vgl. Easterly (2001).

Die internationale Gemeinde der Globalisierungsgegner hat nicht nur die Industriestaaten und internationalen Finanzinstitutionen beschuldigt, die Entwicklungsländer einem sie schädigenden Reformprozess unterworfen zu haben, sondern tritt auch als Fürsprecher von nachteilig betroffenen Arbeitnehmergruppen und Wohlfahrtsempfängern in den Industrieländern auf. Der forcierte Strukturwandel in den reicheren Ländern des Nordens ist tatsächlich eine wesentliche Konsequenz der Globalisierung und der gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit der neuen Industrieländer. Da die einzelnen Wirtschaftssektoren auf unterschiedliche Weise betroffen sind, bewirkt die Integration der Märkte auch hierzulande eine Umverteilung von Einkommenspositionen und sozialen Risiken. Dem könne man jedoch, so die Gegenposition, mit einer flexiblen Allokation der Produktionsfaktoren, v.a. durch intersektorale Mobilität der Arbeitskraft und erhöhte Humankapitalinvestitionen, begegnen. Globalisierungskritiker bezweifeln außerdem, dass die Regierungen die Fähigkeit zur sozialpolitischen Kompensation neuer Risiken behalten. Ihnen zufolge bedeutet die Öffnung der Märkte nicht nur ein Verlustgeschäft für große Teile der Erwerbsbevölkerung, sondern auch die Verdrängung der nationalen (Sozial-) Politik durch vermeintliche Zwänge des Marktes trotz gesteigener Volatilität des Wirtschaftsprozesses. Zwingt die Globalisierung womöglich alle Beteiligten in ein fatales „race to the bottom“ oder eröffnet sie neue Chancen? Und welche Aussicht besteht für arme Länder, unter den Bedingungen der Globalisierung zu den Industrieländern aufzuschließen? Die Befunde der empirischen Forschung liefern aufschlussreiche Antworten.

#### **4. Marköffnung – eine ambivalente Erfolgsbilanz**

Marköffnung und die in den letzten drei Jahrzehnten gestiegene weltwirtschaftliche Interdependenz haben in den Industriestaaten nur schwache Auswirkungen gehabt, deren Vorzeichen zudem von Land zu Land verschieden ausfiel. Als generelle Tendenz werden ein leichter Anstieg der durchschnittlichen Wachstumsrate und ein annähernd stabiles Niveau der sozialen Ungleichheit berichtet.<sup>9</sup> Die Ungleichheit nahm v.a. in den Fällen zu, in denen ein hoher Anteil der Importe am Sozialprodukt und der Umfang der (abfließenden) Direktinvestitionen einen rapiden Strukturwandel bei unzureichender intersektoraler Arbeitskraftmobilität auslösten.<sup>10</sup> Wo tarifpolitisch aktive Gewerkschaften jedoch einen relativ hohen Organisationsgrad haben, das soziale Sicherungssystem überwiegend durch

---

<sup>9</sup> Vgl. Garrett (2001).

<sup>10</sup> Alderson/Nielsen (2002). Das belegt auch der Zusammenhang von zunehmender Ungleichheit mit der Migrationsrate. Er zeigt an, dass niedriger entlohnte Arbeitsplätze häufiger von Immigranten als von freigesetzten einheimischen Arbeitskräften eingenommen werden.

Steuern finanziert wird und/oder der Anteil von Schülern der Sekundarstufe hoch ist, blieben die Veränderungen in der Einkommensverteilung marginal oder fielen sogar positiv aus. So zeigen sich in den Industrieländern zwar deutliche Rückwirkungen des Aufstiegs der neuen Industrieländer und ihres wachsenden Anteils am Welthandel. Aber ihre Stärke und ihr Vorzeichen hängen von den sozial-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Antworten auf den Strukturwandel der Volkswirtschaften ab. Werden die Abwanderung ganzer Branchen, die Zunahme der Importe und die sinkende Nachfrage nach ungelernter Arbeit nicht durch erleichterte Bedingungen der Unternehmensgründung sowie Reformen des Bildungs- und Beschäftigungssystems kompensiert, drohen wirtschaftliche Stagnation und rückläufige Staatseinnahmen. Dann fehlen u.a. die Mittel, um soziale Folgen von Strukturwandel und Deindustrialisierung zu kompensieren. Alles in allem ist jedoch der befürchtete Kahlschlag bei den Staatsaufgaben der Industrieländer ausgeblieben. Ihr Vorsprung bei der Bereitstellung von Kollektivgütern wie Bildung, Gesundheit und öffentlicher Infrastruktur gilt nach wie vor als attraktiver Standortfaktor.

Gewinner der Globalisierung sind die aus der Gruppe der Schwellenländer hervorgegangenen „neuen Industrieländer“. Ihre Entscheidung zugunsten einer exportorientierten Entwicklung hat sich in anhaltend hohen Wachstumsraten, steigendem Einkommen (auch im ärmeren Teil der Bevölkerung) bei zunehmender Ungleichheit der Einkommensverteilung niedergeschlagen. Der Aufbruch aus einer agrarisch geprägten Wirtschaftsstruktur in die industrielle Entwicklung war zunächst durch Niedriglöhne und „Sweatshops“ markiert, die den Arbeitern höhere Verdienste als in der Landwirtschaft ermöglichten und zur endogenen Kapitalbildung beitrugen, was wiederum die rasche Modernisierung der Industrie erlaubte. Eine starke Rolle des Staates in der Wirtschaft, Exportsubventionen und Investitionen in das Bildungs- und Gesundheitswesen flankierten den Entwicklungsprozess. Allerdings verfolgten die einzelnen Länder keinen einheitlichen Entwicklungspfad. Ihre unterschiedliche Bereitschaft zur Schaffung nachhaltiger Institutionen der Marktwirtschaft, zur makroökonomischen Stabilisierung und zur Öffnung der eigenen Märkte für Importe äußerte sich in einer ungleichen Betroffenheit durch die Finanzkrise von 1997. Privilegierte Interessen der wirtschaftlichen und politischen Eliten widersetzten sich nicht selten Forderungen nach weitergehender Liberalisierung und einer Demokratisierung des politischen Systems. Doch war der Produktivitätsfortschritt von einem Anstieg der Löhne und staatlichen Sozialausgaben begleitet, was die im Westen verbreitete Furcht vor einem anhaltenden Sozialdumping obsolet machte.

Die relativ ärmsten Länder haben bislang am wenigsten von der Globalisierung profitiert. Nicht wenige haben nach positiven Wachstumsraten in den Jahren 1960-1979 Stagnation oder eine Schrumpfung der Wirtschaft bei zunehmender sozialer Ungleichheit erfahren. Hatte die Industrialisierung bereits Fuß gefasst, wie in den Staaten Nordafrikas, fielen die Folgen der Marktöffnung positiver aus. Dann wählten selbst autokratische Regierungen für die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Privatisierung der Staatswirtschaft einen eher moderaten Kurs, auf dem auch die Interessen der Arbeiter Berücksichtigung fanden.<sup>11</sup> Doch in der Mehrzahl der Fälle halfen weder die mit Reformauflagen verbundenen Weltbankkredite noch eine Steigerung der Staatsausgaben, den angestrebten Wachstumspfad zu erreichen. Förderkredite verpufften oder steigerten lediglich den Konsum der herrschenden Eliten; abrupte Liberalisierungsmaßnahmen trugen nicht selten zur Austrocknung traditioneller Erwerbsquellen bei. Die krass unterschiedlichen Effekte der Globalisierung in der Gruppe der armen Länder verweisen zum einen auf notwendige Grundvoraussetzungen sozioökonomischer Entwicklung und zum anderen auf die zentrale Bedeutung einer der jeweiligen Ausgangslage angemessenen Entwicklungsstrategie.

Eine in den ärmsten Ländern oft unerfüllte Grundvoraussetzung ist, dass die Menschen ihr Überleben über den Tag hinaus als gesichert erkennen. Nur, wer nicht von Hunger und Krankheit gelähmt ist, kann lernen, eine Zukunftsperspektive zu entwickeln und in künftige Existenzchancen zu investieren. Das gilt für Schulbesuch wie für abhängige Erwerbsarbeit oder unternehmerisches Engagement.<sup>12</sup> Eine weitere Grundvoraussetzung ist die Gewährleistung der individuellen Handlungsfreiheit, d.h. „the replacement of bonded labor and forced work“,<sup>13</sup> und zwar unabhängig von Geschlecht und ethnischer oder religiöser Zuordnung. Erst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, können die Institutionen des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft, insbesondere das Recht auf Eigentum und der Schutz von Verträgen, greifen. Letztere müssen bereits etabliert und wirksam geworden sein, bevor Programme der makroökonomischen Stabilisierung, der Liberalisierung und insbesondere die Öffnung der Märkte Sinn machen. Die von ihnen ausgehenden Wandlungsimpulse fallen auf fruchtbaren Boden, wenn für ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit, allgemeiner

---

<sup>11</sup> Pripstein Posusney (2001).

<sup>12</sup> Mehrjähriger Schulbesuch – als wichtigste Investition in zukünftige Existenzchancen – wird von den Menschen erst dann als lohnend betrachtet, wenn die Lebenserwartung der Fünfjährigen deutlich über 50 Jahre liegt (Cohen/Soto 2002).

<sup>13</sup> Sen (1999: 28).

Schulbildung und gesundheitlicher Versorgung gesorgt ist. Andernfalls drohen arme Länder, in der „Entwicklungsfalle“ gefangen zu bleiben.<sup>14</sup>

Angesichts dieser Voraussetzungen ist die Öffnung der Märkte nicht als Startsignal, sondern als Schlussstein des institutionellen Reformprogramms zu betrachten. Damit die Liberalisierung von Handel und Kapitalverkehr der Entwicklung des einheimischen Produktionspotenzials zugute kommen kann, ist zuvor ein ganzes Bündel von komplementären Institutionen zu etablieren: nicht nur wohldefinierte Eigentumsrechte und die Einklagbarkeit privater Verträge, sondern auch Wettbewerbsrecht und Regulationsbehörden zur Vermeidung von Marktversagen, ein zweisträngiges Bankwesen mit effektiver Bankenaufsicht sowie, last but not least, ein faires System der Besteuerung, aus dem die Kosten des Bildungswesens, der Armutspolitik und der sozialen Sicherheitsgewähr finanziert werden.<sup>15</sup>

Wann der „richtige“ Zeitpunkt für die Liberalisierung des Kapitalverkehrs gekommen ist, lässt sich dagegen kaum anhand eines einfachen Maßnahmenkatalogs bestimmen, sondern hängt von internen und externen Faktoren der Kapitalmarktsituation ab. Wenn eine günstige Eigentumsstruktur (d.h. ein moderater, den Wettbewerb nicht behindernder Konzentrationsgrad) besteht, vermag die frühzeitige Freigabe von Portfolio- und Direktinvestitionen das Wachstumstempo zu beschleunigen, zumal letztere auch den Transfer von Technologie- und Managementwissen einschließen.<sup>16</sup> Erfolgt die Liberalisierung des Kapitalverkehrs vor dem Hintergrund eines soliden, kompetitiven Finanzwesens mit Bankenaufsicht und flexiblen Wechselkursen, verbessert sich der Zugang zu Investitionskapital, ohne dass die Volatilität des Wirtschaftsgeschehens zunehmen muss. Vielmehr profitieren Sachkapitalinvestitionen von niedrigen Finanzierungskosten und der Absicherung des Währungs- und Zinsrisikos. Fehlt es jedoch an den genannten Voraussetzungen wie in den armen Ländern, birgt jede noch so geringe Störung des Wachstums die Gefahr von Kapitalflucht und einer Abwärtsspirale des Investitionsklimas.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Dagegen lassen sich ungünstige Umstände wie tropisches Klima, mangelnder Seezugang, ethnische Heterogenität oder eine repressive Kolonialgeschichte prinzipiell durch klug gewählte Institutionen kompensieren (Acemoglu et al. 2001; Easterly 2001).

<sup>15</sup> Rodrik (2003).

<sup>16</sup> Zur Bedeutung von Wettbewerb am Kapitalmarkt vgl. Zingales/Rajan (2003), zum Wissenstransfer Caves (2000).

<sup>17</sup> Quinn et al. (2001).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Wirtschaftsentwicklung auch unter Bedingungen der Globalisierung in erster Linie von endogenen Faktoren bestimmt wird. Internationaler Handel und ausländisches Kapital können die Wertschöpfungspotenz der einheimischen Ressourcen Arbeitskraft, Wissen und Kapital steigern, aber nicht ersetzen. Dabei profitieren die Entwicklungsländer prinzipiell auf dieselbe Weise von der Globalisierung wie die Industrieländer. Aber wegen dem Defizit an materiellen und institutionellen Voraussetzungen haben sie weitaus größere Anstrengungen zur Vorbereitung auf die Marktintegration zu leisten. Das begründet einen Anspruch auf die Solidarität und Unterstützung der wirtschaftlich fortgeschrittenen Länder. Da auch bei diesen der Wachstumseffekt der Globalisierung nicht unmittelbar und in allen Wirtschaftssektoren anfällt, sondern nur auf längere Sicht und sektoral konzentriert, bedürfen sie ebenfalls einer Revision ihrer Institutionen.

### **5. Demokratie – Achillesferse der Globalisierung?**

Im Unterschied zum zwar voraussetzungsvollen, aber prinzipiell positiven Zusammenhang zwischen Marktöffnung und Wirtschaftswachstum ist die Demokratieentwicklung alles andere als ökonomisch konditioniert. Fortschritte in der Wirtschaftsentwicklung bewirken keine automatische Transformation des politischen Systems.<sup>18</sup> Politische Prozesse und insbesondere der Konflikt um demokratische Partizipation zeichnen sich vielmehr durch eine eigene Logik und hohe Kontingenz aus.

In der jüngeren Vergangenheit verliefen Demokratisierungsprozesse regelmäßig auf einem von zwei Wegen. Entweder war im Machtwettbewerb der privilegierten Eliten ein annäherndes Gleichgewicht eingetreten, das den Übergang zu kalkulierbaren Formen der Konfliktaustragung und Machtzuteilung, d.h. demokratische Wahlen, geraten sein ließ. Oder die Kosten der Unterdrückung von größeren Teilen der Bevölkerung und insbesondere der Arbeiterschaft hatten ein Niveau erreicht, auf dem Zugeständnisse an die sozialen Interessen der von der Herrschaft ausgeschlossenen die günstigere Alternative waren. Waren die sozialen Spannungen erst einmal gedämpft und kontrollierbar geworden, schien auch das Risiko einer Gewährung demokratischer Beteiligungsrechte kalkulierbar. Im Verlauf des Demokratisierungsprozesses haben sich die Chancen der weiteren Sozialstaatsentwicklung wiederum verbessert. Verteilungspolitische Zugeständnisse zwecks Entschärfung sozialer

---

<sup>18</sup> In Ländern mit sehr niedrigem (unter 1.000 USD) und relativ hohem (über 7.000 USD) Pro-Kopf-Einkommen ist sogar das Gegenteil der Fall: Hier erweisen sich diktatorische Regime als ausgesprochen stabil (Przeworski et al. 2000).

Konflikte markieren somit einen Pfad der Etablierung demokratischer Rechte im Transformationsprozess.<sup>19</sup>

Bei genauerer Betrachtung zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Vereinbarkeit der Demokratisierung mit der Liberalisierung des Handels einerseits und des Kapitalverkehrs andererseits. Ein positiver Zusammenhang besteht insbesondere zwischen der Marktöffnung für Güter und den Konsolidierungschancen der Demokratie.<sup>20</sup> Als weniger günstig, wenn nicht gar demokratieunfreundlich erwiesen sich die Folgen einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Der positive Effekt des Freihandels verdankt sich einem eindeutigen Wachstumsimpuls,<sup>21</sup> der mit leichter Verzögerung auch auf die weniger exportstarken Sektoren ausstrahlt. Der Wachstumseffekt begünstigt wiederum die Herausbildung einer tendenziell konvergierende Interessenlage von Eliten und Arbeiterschaft, also die Voraussetzung für eine politische Wachstumskoalition. Diese mag auf Seiten der Regierung die Bereitschaft stärken, den Verteilungskonflikt durch Gewährung politischer Rechte zu entschärfen.

Der unvorteilhafte Zusammenhang zwischen Demokratieentwicklung und freiem Kapitalverkehr verdankt sich dem Kalkül von Regierungen, das Investitionsrisiko und damit die Unsicherheit der ausländischen Anleger zu verringern. Autokratische Regime räumen regelmäßig dem Sicherheitsinteresse der Investoren Priorität gegenüber demokratischen Partizipationsforderungen der Bevölkerung ein und sind bestrebt, ihre Reformabstinenz durch unzweideutige Signalen (i.S. von „signalling“) zu unterstreichen. Sparsamkeit in der Sozialpolitik mag gleichfalls dazu dienen, die Rentabilität von Investitionen zu steigern. In dem Maße, wie die Volatilität des Kapitalimports – insbesondere mit steigendem Volumen der Direktinvestitionen – sinkt, vermindert sich auch der Anreiz, den Demokratisierungsprozess zu blockieren.<sup>22</sup> Beide Formen des Kapitalimports haben allerdings nicht selten zur Konsequenz, dass die Steuerlast von den Kapitalerträgen auf Arbeitseinkommen und Konsumausgaben verlagert wird. Denn die Globalisierung prämiert den mobilen Faktor Kapital auf Kosten des vergleichsweise immobilen Faktors Arbeit.

---

<sup>19</sup> Vgl. Przeworski et al. (2000) und Rudra (2002).

<sup>20</sup> Vgl. Im/Bae (2002) und Rudra (2002).

<sup>21</sup> Dass zwischen Freihandel und Wirtschaftswachstum ein positiver Zusammenhang besteht, hat sich insbesondere für ärmere Länder bestätigt (Bhagwati/Srinivasan 2002).

<sup>22</sup> Direktinvestitionen reagieren deutlich weniger sensibel auf Schwankungen des ökonomischen und politischen Klimas als portfolio-orientierte Finanzanlagen (Im/Bae 2002; Li/Reuveny 2003).

Der bisherige Verlauf der Globalisierung hat weder in Bezug auf die Wirtschaftsleistung noch hinsichtlich des Ausprägungsgrades der Demokratie ein „race to the bottom“ bewirkt. Vielmehr existiert in den alten und neuen Industrieländern ein positiver Zusammenhang zwischen dem Entwicklungsstand der Demokratie und den staatlichen Sozialausgaben. Wo die Institutionen der kompetitiven politischen Repräsentation schon vorhanden sind, wirken sie erkennbar zum Vorteil der Bevölkerungsmehrheit. Diese Korrespondenzbeziehung zwischen Demokratie und Sozialpolitik konditioniert auch die Reformprogramme, die Regierungen zur Anpassung des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungen an die gewandelten Risiken, Bedarfe und Restriktionen durchführen. Anders als befürchtet wurde, ist die Handlungsfähigkeit der nationalen Regierungen durch die Globalisierung nicht prinzipiell gefährdet, sondern erweist sich als ausreichend, um das überlieferte Institutionengefüge den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Auch auf längere Sicht besteht wenig Grund anzunehmen, dass der Nationalstaat seine Bedeutung als Ort der politischen Entscheidungsproduktion verlieren wird. Nationalstaatliche Kompetenz, repräsentative Demokratie und vollständige Marktintegration bilden vielmehr ein Trilemma, das nur nach einer Seite hin auflösbar zu sein scheint, wenn sich nicht alle drei Zielgrößen gleichzeitig maximieren lassen.<sup>23</sup> Vollständige Marktintegration und nationalstaatliche Kompetenz ließen sich nur auf Kosten des demokratischen Entscheidungsmodus vereinbaren, da die Politik in eine Zwangsjacke globaler Harmonisierungsnormen geriete. In Kombination mit dem Demokratieanspruch wäre eine vollständige Marktintegration aber nur in Gestalt einer pseudodemokratischen Weltregierung denkbar, was ebenfalls wenig realistisch ist. Folglich besitzt die dritte Variante den größten Wahrscheinlichkeitswert: Bürger und Regierung bauen weiterhin auf die Steuerungsfähigkeit der nationalstaatlichen Demokratie und betrachten den Grad der Marktintegration als disponibel. Das bestätigt im übrigen auch die Praxis der Welthandelsorganisation, in der es stets um wohldefinierte Einzelschritte der Liberalisierung sowie die Duldung von Ausnahmen, aber nicht um eine bedingungslose Realisierung des Prinzips Marktfreiheit geht. So bleibt die Globalisierung ein Prozess, der zum Vorteil aller Beteiligten fortsetzbar ist. Statt in einem absehbaren Zeitraum an ihr logisches Ende zu gelangen, bedarf die als Intensivierung von Kommunikations- und Interdependenzbeziehungen verstandene Globalisierung vielmehr der stetigen Rebalancierung aller beteiligten Interessen.

---

<sup>23</sup> Rodrik (2003).

## 6. Schlussfolgerungen

Eine aufmerksame Betrachtung des Globalisierungsprozesses und seiner Folgen kommt nicht umhin, die beobachteten Sachverhalte ebenso sehr als entscheidungsbedingt wie als Konsequenz veränderter Strukturbedingungen zu diagnostizieren. Auch wenn die Folgen unter bestimmten Umständen negativ ausfallen mögen, ist gewiss, dass kein Land auf Dauer von einer Schließung seiner Märkte zu profitieren vermag. Der Globalisierungsprozess begründet vielmehr ein Nicht-Nullsummenspiel, in dem die Gewinne der einen nicht aus den Verlusten der anderen resultieren, sondern sich das Gesamtergebn durch kluge Strategiewahl und Kooperationsfähigkeit zum Vorteil aller steigern lässt. Wird versäumt, dem Wandel der Umwelt durch Modifikation der „lokalen“ Institutionen auf der Spur zu bleiben, drohen empfindliche Nachteile. Sie sind aber nichts anderes als der Preis des Unterlassens. Er trifft v.a. die Menschen in jenen Ländern besonders hart, die am dringendsten einer realistischen Entwicklungsperspektive bedürfen.

Für Entwicklungs- und Transformationsländer beinhaltet die Globalisierung grundsätzlich keine neuen oder schwerer wiegenden Risiken als sie ohnehin mit Prozessen der aufholenden Entwicklung verbunden sind. Allerdings dürften die Anforderungen an das Steuerungsvermögen der Reformpolitik und damit die Erfolgsschwelle gestiegen sein.<sup>24</sup> Wie sich das erhöhte Schwierigkeitsniveau bemerkbar machen kann, sei anhand von drei Beispielen illustriert.

Beispiel Nummer eins knüpft an das oben skizzierte Trilemma der idealen Globalisierungsprämissen an. Es wurde gezeigt, dass der Widerspruch zwischen drei gleichrangig und gleichzeitig verfolgten Zielen nur durch Preisgabe eines der drei Ziele auflösbar ist. Mit dem Auftreten analoger Konflikte ist gerade unter Bedingungen der Globalisierung zu rechnen, da wichtige Erfolgsparameter häufig exogener Natur sind und sich dem unmittelbaren Einfluss der Reformakteure entziehen.<sup>25</sup> Eine rationale Transformationspolitik sollte dann zum pragmatischen Verzicht auf eines ihrer Teilziele fähig sein und dadurch provozierten Widerspruch durch gezielte Kompensation oder die spätere Wiederaufnahme des zurückgestellten Anliegens zu beantworten suchen. Das gilt z.B. für den Umgang mit dem entwicklungspolitischen Schlüsselproblem, im Interesse raschen

---

<sup>24</sup> Wiesenthal (2001).

<sup>25</sup> So existiert ein analoges Trilemma zwischen den finanzpolitischen Präferenzen für freien Kapitalverkehr, fixierte Wechselkurse und eine eigenständige Geldpolitik des Landes (Nunnenkamp 2000). Eine stabile Finanzordnung ist nur möglich, wenn eines dieser Ziele geopfert wird.

Wirtschaftswachstums und der Bekämpfung absoluter Armut eine Zunahme sozialer Ungleichheit (in Gestalt überproportionaler Gewinne der Bessergestellten) in Kauf nehmen zu müssen.

Das zweite Beispiel betrifft das wiederkehrende Erfordernis einer Neujustierung diagnostischer, konzeptueller und strategischer Prioritäten. Der kumulative Charakter vieler Voraussetzungen einer erfolgreichen Entwicklung konfrontiert die Reformpolitik mit der Notwendigkeit, im Übergang von einer Prozessphase zur nächsten Orientierungsgewohnheiten abzustreifen und obsolet gewordene Entscheidungsprämissen zu revidieren. Um solche Wendepunkte der Orientierung handelt es sich beim Übergang von der exportorientierten Entwicklung zur Liberalisierung von Importen, beim Machtwechsel von einem autokratischen und sozialpolitisch „sparsamen“ zu einem demokratischen Regime oder bei der Ausdehnung des freien Kapitalverkehrs von Direkt- auf Portfolioinvestitionen. „Switches“ dieser Art bergen nicht nur das Risiko ihrer Vertagung, sondern erfordern den Bruch mit vertrauten Orientierungs- und Legitimationsmustern, die u.U. schon Teil der kollektiven Identität politischer Akteure geworden sind. Das Versäumnis, den als Pfadwechsel erscheinenden Bruch mit der Vergangenheit ausreichend zu begründen und abzusichern, reduziert regelmäßig den Ertrag der vorangegangenen und der folgenden Entwicklungsphase.

Schließlich sei an die Eigentümlichkeit demokratischer Entscheidungsverfahren erinnert, getroffene Beschlüsse nur unvollständig vor Revisionsansinnen in der Folge einer (z.B. durch Wahlen) veränderten Machtverteilung zu schützen. Was im Normalfall demokratischer Politik dem politischen System eine hohe Responsivität verleiht, ist jedoch nicht notwendig der Realisierung einer konsistenten und zeitlich ausgedehnten Reformstrategie zuträglich. Um zu verhindern, dass Reformstrategien zur Unzeit revidiert werden, mögen sich ihre Träger des Instruments der Selbstbindung bedienen. Dabei können sie von dem Umstand profitieren, dass das Schicksal der Reformländer anderen Staaten alles andere als gleichgültig ist. Folglich bieten externe „commitments“ in Form von multilateralen Verträge und bilateraler Kooperationen eine Möglichkeit, nicht nur die Beziehungen zwischen den Staaten zu regeln, sondern auch die Programmkontinuität von innerpolitischen Entwicklungen zu befördern. Mit der Globalisierung ist auch das Interdependenzbewusstsein der Staaten gewachsen. Die daraus resultierende Kooperationsbereitschaft mag zwar Rationalitätsdefizite der nationalen Politik nicht aufzuheben, aber doch auf ein kollektiv verträgliches Maß zu reduzieren.



## Literatur

- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A., 2001: The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. In: American Economic Review, 91, 1369-1401.
- Alderson, Arthur S.; Nielsen, Francois, 2002: Globalization and the Great U-Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries. In: American Journal of Sociology, 107 (5), 1244-1299.
- Bhagwati, Jagdish; Srinivasan, T.N., 2002: Trade and Poverty in the Poor Countries. American Economic Review Papers & Proceedings, 92 (2), 180-183.
- Caves, Richard E., 2000: Spillovers from Multinationals in Developing Countries: The Mechanisms at Work. In: Transition (World Bank), May-June-July, 8-10.
- Cohen, Daniel; Soto, Marcelo, 2002: Why Are Some Countries So Poor? Another Look at the Evidence and a Message of Hope. Paris: OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Durth, Rainer, 2000: Globalisierung und Wirtschaftswachstum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/2000, 5-11.
- Easterly, William, 2001: The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998. In: Journal of Economic Growth, 6 (2), 135-157.
- Garrett, Geoffrey, 2001: The Distributive Consequences of Globalization. Working Paper. Los Angeles: UCLA International Institute.
- Im, Hyo Bin; Bae, Jin Seok, 2002: International Effects on Democratization in Developing Countries, 1975-1998. Working Paper. Austin: University of Texas.
- Li, Quan; Reuveny, Rafael, 2003: Economic Globalization and Democracy: An Empirical Analysis. In: British Journal of Political Science, 33 (01), 29-54.
- Milanovic, Branko, 2003: Forum for Discussion - Revisiting "Good" and "Bad" Globalizers. In: Transition (World Bank), 14 (1-3), 12-15.
- Nunnenkamp, Peter, 2000: Globalisierung und internationales Finanzsystem. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B37-38/2000, 3-11.
- Pripstein Posusney, Marsha, forthcoming : Globalization and Labor Protection in Non-oil Arab Countries: Racing to the Bottom? In: Global Social Policy, 3 (3) (December 2003).
- Przeworski, Adam; Alvarez, Michael E.; Cheibub, Jos, Antonio; Limongi, Fernando, 2000: Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quinn, Dennis P.; Inclan, Carla; Toyoda; Inclan, Carla, 2001: How and Where Capital Account Liberalization Leads to Economic Growth. Working Paper. Washington: Georgetown University.

Rodrik, Dani, 1997: Has Globalization Gone Too Far? Washington, DC: Institute for International Economics.

Rodrik, Dani, 1998: The Rush to Free Trade in the Developing World: Why so Late? Why Now? Will it Last? In: Sturzenegger, Federico; Tommasi, Mariano (Hg.): The Political Economy of Reform. Cambridge, MA: MIT Press, 209-239.

Rodrik, Dani, 2003: Growth Strategies. NBER Working Paper No. W10050. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Rudra, Nita, 2002: Does Globalization Lead to the Democratization in the Developing World? Working Paper. University of Pittsburgh: Graduate School of Public and International Affairs.

Scharpf, Fritz W.; Schmidt, Vivien A. (Hg.), 2000: Welfare and Work in the Open Economy, 2 vol., Oxford: Oxford University Press.

Schmidt, Gert; Trinczek, Rainer (Hg.), 1999: Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Baden-Baden: Nomos.

Sen, Armatya, 1999: Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press

Wiesenthal, Helmut (Hg.), 2001: Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 214-230.

Zingales, Luigi; Rajan, Raghuram, 2003: Saving Capitalism from the Capitalists. New York: Crown.

### **Autorenangabe**

Helmut Wiesenthal, Dr. rer. soz., em. Professor für Politikwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.