

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 538

**Globalisierung –
Herausforderung an die
Wirtschaftspolitik**

Herausgegeben von

Renate Ohr



Duncker & Humblot · Berlin

RENATE OHR (Hrsg.)

**Globalisierung – Herausforderung an
die Wirtschaftspolitik**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 538

Globalisierung – Herausforderung an die Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

Renate Ohr



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-11433-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Globalisierung ist ein Schlagwort, mit dem heute die unterschiedlichsten Entwicklungen und Phänomene bezeichnet werden. Zugleich wird die – wie auch immer definierte – Globalisierung derzeit gerne für alle möglichen missliebigen Entwicklungen in den nationalen Volkswirtschaften und der Weltwirtschaft verantwortlich gemacht. Pauschalurteile und emotional gefärbte Bewertungen prägen dabei vielfach die öffentlichen Diskussionen. Dies zum Anlass nehmend hatte das *cege* (Zentrum für Globalisierung und Europäisierung der Wirtschaft) der Universität Göttingen unter dem Generalthema „Globalisierung – Herausforderung für die Wirtschaftspolitik“ am 9. und 10. Oktober 2003 zu einem Symposium eingeladen.

Wirtschaftliche Aktivitäten erfolgen heute im Rahmen einer weltweiten Vernetzung der Gütermärkte, der Geld- und Kapitalmärkte sowie der Arbeitsmärkte. Die internationale Arbeitsteilung vollzieht sich vor dem Hintergrund einer globalen Kommunikation und Information und einer wachsenden internationalen Interdependenz wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Dieser Prozess bietet die Chance eines wachsenden Wohlstandes, aber er ist auch mit Risiken verbunden. Die Bewältigung dieser Risiken stellt für die Wirtschaftspolitik eine neue Herausforderung dar. Dies war der Hintergrund des von Renate Ohr geleiteten Symposiums, das sich thematisch auf die derzeit auch in der öffentlichen Diskussion vielfach angesprochenen Themen konzentrierte: Steuer- und sozialpolitische Aspekte des zunehmenden globalen Wettbewerbs, Auswirkungen der Globalisierung auf Entwicklungsländer sowie Überlegungen zu globalen ordnungspolitischen Vorgaben.

In seinem Eröffnungsvortrag setzte *Welf Werner* (Berlin) „Globalisierung“ in einen historischen Kontext und wies auf die Gefahr der Reversibilität dieses Prozesses hin, für die sich auch anhand des Beispiels der USA derzeit Anzeichen erkennen ließen. Zum Themenbereich „Steuer- und Sozialpolitik im Systemwettbewerb der Globalisierung“ referierten *Friedrich Sell* (München), *Axel Dreher* (Exeter), *Wolf Schäfer* (Hamburg), *Thomas Hemmelgarn* (Köln) und *Ingmar Kumpmann* (Göttingen). Dabei wurden zum einen die aus der ökonomischen Theorie zu erwartenden Effekte der Globalisierung diskutiert und zum anderen einige empirische Studien zu den Auswirkungen der Globalisierung auf den Steuerwettbewerb und den Sozialstaat vorgestellt, die allerdings nicht immer die theoretisch abgeleiteten Ergebnisse bestätigten.

Der zweite Veranstaltungstag war zunächst den Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensverteilung innerhalb und zwischen den Volkswirtschaften gewidmet (*Stephan Klasen*, Göttingen). Die unterschiedlichen Gestaltungswege der Integration von Entwicklungsländern in die globalen Finanzmärkte waren anschließend das Thema von *Harald Sander* (Köln).

Im abschließenden Themenblock wurden institutionelle Fragen angesprochen. Zum einen stellte *Jan Wagner* (Kassel) die von der UN etablierte Wertepattform des „Global Compact“ vor, zum anderen zeigte *Hermann Sautter* (Göttingen) sowohl den Handlungsbedarf einer internationalen Ordnungspolitik als auch die Problematik einer globalen Institutionenbildung durch einen Hegemon (z.B. USA) auf.

Die Diskussionsleitung hatten *Claudia Buch* (Kiel), *Helga Luckenbach* (Gießen), *Renate Ohr* (Göttingen), *Gerhard Rübel* (Göttingen) und *Robert Schwager* (Göttingen). Alle Themen wurden von den rund 50 Teilnehmern des Symposiums sehr intensiv und zum Teil auch kontrovers diskutiert. Weitgehende Übereinstimmung wurde jedoch darüber erzielt, dass die Globalisierung keine zusätzlichen, länderübergreifenden Regulierungsmaßnahmen erforderlich macht. Multilaterales Ordnungspotential besteht vor allem darin, wettbewerbsverzerrende Maßnahmen, die meist zulasten der schwachen Länder gehen, zu verhindern. Die bisherigen empirischen Untersuchungen zur Globalisierung zeigen darüber hinaus keinen „race to the bottom“ in der Steuer- oder Sozialpolitik und keine Verstärkung der Ungleichheit zwischen den Volkswirtschaften infolge einer Integration in den globalen Wettbewerb. Soweit die Vorteile aus der Globalisierung innerhalb der Volkswirtschaften ungleich verteilt sind oder gar einzelne Gruppen einen Nachteil erfahren sollten, ist es jedoch Aufgabe der nationalen Wirtschaftspolitik, hier einen entsprechenden Ausgleich zu schaffen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass durch die Globalisierung zunehmend „exit-Optionen“ entstehen, so dass einer äquivalenzorientierten Besteuerung künftig eine größere Relevanz zukommen dürfte. Das vorliegende Buch dokumentiert das wissenschaftliche Ergebnis dieser Veranstaltung.

Die Herausgeberin möchte schließlich an dieser Stelle auch noch Dank aussprechen: So hat eine Spende der Deutschen Bundesbank, Hauptverwaltung Hannover die erfolgreiche Durchführung des Symposiums und die vorliegende Publikation überhaupt erst möglich gemacht. Darüber hinaus gilt der Dank Konar Mutafoğlu für die Organisation des Symposiums, Bianca Hoffmann, Miriam Bühl und Mareike Köller für die zügige und effiziente redaktionelle Überarbeitung der Beiträge und die Fertigstellung der Druckfassung des Buches sowie allen Autoren und Diskussionsleitern für ihre komplikationslose und fruchtbare Zusammenarbeit.

Inhaltsverzeichnis

Globalisierung und Globalisierungs- <i>backlash</i> : Ein Vergleich zur Zeit vor 1914 Von <i>Welf Werner</i>	9
Das Dilemma (oder vielleicht besser: Die Dilemmas) des Wohlfahrtsstaates in den Zeiten der Globalisierung Von <i>Friedrich L. Sell</i>	47
Der Einfluss der Globalisierung auf Steuer- und Sozialpolitik – eine empirische Analyse für die OECD-Länder Von <i>Axel Dreher</i>	75
Globalisierung, Systemwettbewerb und Besteuerung Von <i>Wolf Schäfer</i>	97
„Unfairer“ Steuerwettbewerb in Europa: Ist Koordination notwendig? Von <i>Thomas Hemmelgarn</i>	111
Der Sozialstaat im Systemwettbewerb Von <i>Ingmar Kumpmann</i>	125
Growth, Inequality, and Well-Being: Intertemporal and Global Comparisons Von <i>Carola Grün</i> und <i>Stephan Klasen</i>	147
Finanzmarktglobalisierung nach der Asienkrise: Wie können Entwicklungsländer von internationaler Kapitalmobilität profitieren? Von <i>Harald Sander</i>	189
Institutionen jenseits des Nationalstaats – Das Beispiel des UN Global Compact Von <i>Jan Wagner</i>	217
Herausforderungen des Globalisierungsprozesses an die internationale Ordnungspolitik Von <i>Hermann Sautter</i>	237
Autorenverzeichnis.....	259

Globalisierung und Globalisierungs-backlash

Ein Vergleich zur Zeit vor 1914

Von Welf Werner

A. Einführung

So vielfältig die Stimmen sind, die sich an der Diskussion zur Globalisierung beteiligen, so unterschiedlich sind auch die Vorstellungen, was unter diesem Begriff zu verstehen, und mehr noch, wie der Globalisierungsprozess zu beurteilen ist. Dabei bestehen zwischen öffentlicher Diskussion und volkswirtschaftlicher Fachdiskussion offensichtliche Differenzen. Von den zahlreichen Dimensionen des Globalisierungsprozesses – sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen – werden im volkswirtschaftlichen Diskurs zumeist nur letztere berücksichtigt. Das Hauptaugenmerk richtet sich auf die internationale Wanderung von Waren, Dienstleistungen, des Kapitals und in gewissem Umfang auch auf die Migration, d.h. die Wanderung von Arbeitskräften. Gebräuchliche Kennzahlen, mit denen die Fortschritte des Globalisierungsprozesses gemessen werden, setzen den Umfang der grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten ins Verhältnis zu dem der binnenwirtschaftlichen, d.h. zum BIP. Neben Erscheinungsformen und Geschwindigkeit des Globalisierungsprozesses werden eine ganze Reihe weiterer Fragen thematisiert, vor allem die nach den Ursachen und Wirkungen dieses Prozesses. Bei der Betrachtung der Wirkungen nimmt die Wohlfahrt, die zumeist als materielles Wohlergehen definiert und häufig als BIP pro Kopf gemessen wird, eine zentrale Position ein. Als wichtigste Ursachen der gegenwärtigen Globalisierungsphase gelten neben technologischen Fortschritten auf den Gebieten der Informationsverarbeitung und -übermittlung auch wirtschaftspolitische Weichenstellungen. Nachdem mit Hilfe von GATT, OEEC, EWG und IWF bereits in der Bretton-Woods-Periode fester Wechselkurse (1945 – 1973) entscheidende Fortschritte bei der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Warenhandels und Zahlungsverkehrs erreicht wurden, ist es seit dem Untergang des Festkurssystems in den letzten drei Dekaden des

20. Jahrhunderts verstärkt zur Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs, und hier vor allem der kurzfristigen Transfers, gekommen.¹

Mit der Frage der Auswirkungen des Globalisierungsprozesses ist bereits ein zweiter bedeutender Unterschied zwischen öffentlicher und volkswirtschaftlicher Debatte angesprochen. Zwar weisen beide Diskussionen das gesamte Spektrum möglicher Meinungsäußerungen von vehementer Ablehnung bis zu begeisterter Befürwortung auf, doch ist der volkswirtschaftliche Diskurs in seiner Gesamtheit von einem vergleichsweise wohlwollenden Grundton geprägt. In der Öffentlichkeit und den Medien dagegen zeigt sich Begeisterung über den Globalisierungsprozess zumeist nur, wenn dieser nicht direkt angesprochen wird. Der Lebensstil der Bürger westlicher Industriestaaten zeigt deutlich, dass der freie Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Informationen aus aller Welt intensiv genutzt wird. Nachdenklichkeit herrscht demgegenüber vor, wenn die Bürger zu den politischen, gesellschaftlichen und insbesondere den wirtschaftlichen Implikationen des Globalisierungsprozesses Stellung nehmen. Umfragen zeigen, dass bei einer positiven Gesamteinschätzung der Globalisierungseffekte auf das eigene Leben wichtige Aspekte der wirtschaftlichen Integration eher als Bedrohung empfunden werden. Negativ werden vor allem die Konsequenzen beurteilt, die sich aufgrund der Globalisierung auf den Arbeitsmärkten, d.h. im Hinblick auf die Entwicklung der Arbeitsplätze und die Einkommen der gering Qualifizierten, ergeben können. Dabei ist die Sorge um den Verlust von Arbeitsplätzen in westeuropäischen Staaten wie Deutschland und Frankreich stärker ausgeprägt als in den USA, wo sich die Aufmerksamkeit stärker auf die Einkommen der gering Qualifizierten richtet.²

Die volkswirtschaftliche Diskussion wird im Gegensatz zur öffentlichen von der Meinung bestimmt, dass die aggregierten Wohlfahrtseffekte der internationalen Arbeitsteilung positiv für diejenigen Staaten ausfallen, die sich an ihr beteiligen. Zur Untermauerung dieses Standpunktes wird nicht selten die Theorie der komparativen Kostenvorteile Ricardos herangezogen, deren Inhalt weithin bekannt ist: Staaten profitieren selbst dann vom internationalem Handel, wenn sie bei der Produktion sämtlicher Güter *absolute* Kostenvorteile aufweisen, sich jedoch auf die Produktion derjenigen Güter spezialisieren, bei denen sie *komparative* Vorteile besitzen. Wenngleich neuere Handels- und Wachstumstheorien dieses Ergebnis nicht mehr uneingeschränkt bestätigen, finden die Überlegungen, die der englische Ökonom bereits im frühen 19. Jahrhundert anstellte, bis heute großen Widerhall. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass, anders als in den übrigen Sozialwissenschaften, namentlich der Politologie und der Soziologie, der Markt als Ordnungsprinzip eine außerordentlich positive Beurteilung erfährt. Dessen Fähigkeit, unter bestimmten Bedingungen eine optimale Allokation

¹ Bordo (1992).

² World Economic Forum (2002).

tion der Ressourcen herbeizuführen, gilt nicht nur auf einer nationalen, sondern insbesondere auch auf der internationalen Ebene. Selbst die Tatsache, dass sich aufgrund einer verstärkten weltwirtschaftlichen Kooperation erhebliche Beschränkungen des Handlungsspielraums der nationalen Wirtschaftspolitik ergeben können, gilt im volkswirtschaftlichen Diskurs keineswegs nur als Nachteil. Sofern diese Spielräume zur Durchsetzung von Partikularinteressen benutzt werden, beispielsweise zur Abwehr ausländischer Konkurrenz in bestimmten Industriebranchen, sind diese Beschränkungen durchaus positiv zu beurteilen. Der internationale Wettbewerb hilft den Staaten in diesem Fall, marktbeherrschenden Stellungen inländischer Produzenten und deren Missbrauch entgegenzuwirken.

Schließlich besteht zwischen volkswirtschaftlicher und öffentlicher Diskussion ein weiterer bedeutender Unterschied hinsichtlich des Zeithorizonts. Während in der Öffentlichkeit die Globalisierung zumeist als vollkommen neues Phänomen wahrgenommen wird, das die Gesellschaft mit immer neuen Fragen und Herausforderungen konfrontiert, sind große Teile der volkswirtschaftlichen Fachdiskussion von der Erkenntnis inspiriert, dass es bereits frühere Perioden gegeben hat, in denen sich die internationalen Wirtschaftsaktivitäten im Vergleich zu den nationalen schnell entwickelten. Besondere Beachtung findet im Schrifttum die letzte große Globalisierungswelle, die im Verlauf des 19. Jahrhunderts einsetzte und mit Beginn des Ersten Weltkriegs ein abruptes Ende fand. Anders als im deutschsprachigen Raum, wo dieses Thema aufgrund eines vergleichsweise geringen Interesses der Wirtschaftshistoriker an außenwirtschaftlichen Themen nur wenig Aufmerksamkeit erfährt, erfreut es sich jenseits des Atlantiks seit mehreren Jahren großer Beliebtheit.³ Die Beschäftigung mit der Geschichte der Globalisierung ist dort keineswegs auf Wirtschaftshistoriker beschränkt geblieben. Bereits 1996 hat sich die American Economic Association auf ihrer Jahrestagung mit der Globalisierung beschäftigt und eine Reihe von Veranstaltungen wirtschaftshistorischen Themen gewidmet. Wie weit die Geschichte der Globalisierung in den *mainstream* der amerikanischen Volkswirtschaftslehre Einzug gehalten hat, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass das renommierte National Bureau of Economic Research (NBER) ein umfangreiches und ständig wachsendes Forschungsprogramm zu diesem Thema unterhält.⁴

³ Zu dem vergleichsweise geringen Interesse der deutschsprachigen Wirtschaftsgeschichte an bedeutenden zeithistorischen Themen siehe *Werner* (2002). Für deutschsprachige Arbeiten zur letzten Globalisierungswelle siehe *Fischer* (1998), *Borchardt* (2001), *Pohl* (1989) und *Tilly* (1999) sowie die Beiträge von *Ambrosius*, *Fremdling*, *Pfister* und *Spree* im Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2003/2. Zu den Arbeitstagen des Wirtschaftshistorischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, die sich mit dem Thema Globalisierung beschäftigt haben, siehe Verein für Socialpolitik (2000) und (2001).

⁴ Einen guten Einblick in die Aktivitäten des NBER geben *Bordo/Taylor/Williamson* (2003).