

## WEITERE HAUPTARTIKEL

# Wie könnte „gute“ Globalisierung aussehen?

Kurt Bayer

### 1. Globalisierung verändert sich durch neue Technologien

Unter Globalisierung sind der grenzüberschreitende Warenaustausch, globale Finanzströme, grenzüberschreitende Investitionen (Direktinvestitionen) sowie die Freizügigkeit von Personen zu verstehen. Die „vier Freiheiten“ des EU-Binnenmarktes sind Ausdruck einer regionalisierten Globalisierung.

Handel zwischen Ländern bedeutete lange Zeit Fortschritt (die Handel treibenden Länder wuchsen rascher als ohne Handel) durch die Wohlfahrtssteigerungen, die durch den grenzüberschreitenden Verkehr von Waren und Dienstleistungen mit vollständigen Produkten ermöglicht wurden. Diese Art von Handel machte auch die erste Globalisierungswelle aus, die mit dem Ersten Weltkrieg endete. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich die Globalisierung wieder fort. Diese Welle wurde charakterisiert dadurch, dass das exportierende Land bzw. seine Unternehmungen den vollständigen *skill-mix* und die Technik für die Herstellung eines Endproduktes besaßen, also die gesamte Wertschöpfungskette in einer Hand, vielfach unter einem Dach war. (Die Nicht-Industrieländer lieferten im Gegenzug Rohstoff- oder Agrarprodukte.) Die zweite Welle der Globalisierung, die etwa Mitte der Achtzigerjahre einsetzte und bis heute andauert (wenn auch offenbar in den letzten Jahren etwas schwächer), macht durch die extreme Verbilligung von Transportkosten, gepaart mit den modernen Kommunikationsmitteln die grenzüberschreitende Zerlegung von Produktionsprozessen möglich. Damit werden globale Wertschöpfungsketten aufgebaut, wobei die einzelnen Produktionsschritte je nach Arbeitskosten, Energie- und anderen Kosten, verfügbaren Arbeitskräften und Know-how in den jeweils „optimalen“ Standort verlegt werden.

Baldwin (2016) argumentiert, dass diese „neue Globalisierung“ oder „Hyper-Globalisierung“ weniger durch den Handel von Produkten als

durch grenzüberschreitende Ströme von Wissen charakterisiert ist. Dies bedeutet, dass der „neuen Globalisierung“ eine andere Produktionsweise zugrunde liegt als der „alten“. Konkret: War die erste Globalisierungswelle (seit den 1870er-Jahren) mit zunehmender Durchdringung des Industriesektors mit Fabriksarbeit und später, seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts, mit Fließbandarbeit und damit massiven Effizienzsteigerungen verbunden, welche Massenproduktion, Produktivitätssteigerungen und Massenkauftkraft ermöglichten, so ist die derzeitige Globalisierung zusätzlich durch Stückarbeit, modulare Produktion, durch Auftragsproduktion und Einzelfertigung, vor allem aber durch die intensive Zerlegung des Produktionsprozesses gekennzeichnet, die erst durch die modernen Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) ermöglicht wird. Damit die Aneignung der Erlöse durch dieses weltweite Modell beim „Originator“ (der Firmenzentrale des Eigentümers des Wissens) möglich wird, muss er die Kontrolle über den gesamten Produktionsprozess beherrschen, wo immer sich die Teilefertigung befindet. Das gelingt nur mithilfe von B2B-Technologien, also der erweiterten Kommunikationstechnologie. Damit schließen die neuen Produktionsweisen an jene bereits in den 1980er-Jahren konstatierte „flexible Spezialisierung“<sup>1</sup> an, allerdings auf einem deutlich höheren technischen Niveau, und damit auf einem deutlich höheren Potenzial, Teile der Wertschöpfungsketten weltweit auszulagern. Die vorliegende Analyse beschränkt sich hauptsächlich auf die Auswirkungen in den Industrieländern, geht jedoch am Ende auch ein wenig auf die anderen Länder ein.

Diese neue Stufe der Globalisierung<sup>2</sup> hat daher gravierende Auswirkungen darauf, wer in den Industrieländern die Früchte dieser vermehrten Arbeitsteilung erhält. In der ersten Globalisierungswelle stärkte der zunehmende Handel die Verhandlungsmacht der Arbeiterschaft und ermöglichte den Arbeitnehmern, mithilfe gestärkter Gewerkschaften zu höheren Einkommen und besseren Arbeitsbedingungen zu kommen, da das gesamte Know-how an Ort und Stelle, vielfach in den Köpfen und Händen der Arbeiterschaft gespeichert war. Damit konnten sie „ihren“ Anteil an den Produktivitätsgewinnen ergattern. Die Lohnquoten in den reichen OECD-Ländern<sup>3</sup> stiegen an.

In der heutigen, seit dreißig Jahren dominierenden Stufe der Globalisierung konkurrieren die Industriearbeiter der reichen Länder nicht mehr mit dem Arbeiter z. B. in Mexiko,<sup>4</sup> sondern mit der „einzigartigen Kombination amerikanischen Know-hows und mexikanischer Löhne“ (Baldwin zitiert nach Wolf [2016]). Die Verhandlungsmacht des Industriearbeiters in den OECD-Ländern steht damit auf sehr schwachen Beinen, noch dazu, wo durch die Liberalisierungen der letzten Jahrzehnte der gewerkschaftliche Organisationsgrad in allen Industrieländern massiv gesunken ist. In allen entwickelten OECD-Ländern sinkt die Lohnquote, die Arbeitseinkommen

stagnieren, Einkommen jener, die vermarktbares Wissen besitzen, also vor allem der Unternehmen, zu einem geringeren Teil aber auch der hoch qualifizierten Arbeitskräfte, steigen massiv an. Zusätzlich zur Organisation weltweiter Wertschöpfungsketten mit ihren Auswirkungen auf die Handelsströme ist die „neue Globalisierung“ auch durch starke Zunahme von Direktinvestitionen, also grenzüberschreitenden Investitionen in reale Vermögenswerte (Unternehmensübernahmen, Beteiligungen, Unternehmensneugründungen) gekennzeichnet, die vielfach wiederum, neben der „Jagd nach Renditen“, der Sicherung der globalisierten Wertschöpfungsketten dienen.<sup>5</sup>

## **2. Neue Globalisierung befördert den Aufstieg der Neuen Rechten**

Die einschlägigen Befunde sind so eindeutig wie jene der Naturwissenschaft über den Klimawandel: Die Globalisierung der letzten Jahrzehnte, eingeleitet mit der Entfesselung der Finanzmärkte durch den „Big Bang“ 1986, die Liberalisierungskampagne der OECD 1989 und die Dominanz des neoliberalen Dogmas, welches den Marktkräften magische Fähigkeiten für alles Positive zuschreibt, hat zu großen Effizienzsteigerungen, aber auch zur massiven Zunahme der Ungleichheit in den meisten Ländern der Welt geführt.<sup>6</sup> Die Verschärfung des Wettbewerbsdrucks für Unternehmen, die nunmehr weltweiter Konkurrenz unterliegen, führt in den OECD-Ländern<sup>7</sup> nicht nur zu Arbeitslosigkeit und Druck auf die Einkommen, sondern auch zum Ende der „lebenslangen Stelle in derselben Firma“, zu verstärkter Prekarisierung der Arbeitswelt, zur Angst vor Verlust der Arbeitsplätze, zur Abnahme der Zufriedenheit und ganz allgemein zu Zukunftsängsten für einen selbst und seine Nachkommen. Da Globalisierung als von außen kommende „Urkraft“ dargestellt und gesehen wird, gegen die anzukämpfen die Politik machtlos sei, hat sie zum Vertrauensverlust der Bevölkerungen in ihre Regierungen und den politischen Prozess allgemein geführt und den Aufstieg von xenophobischen und protektionistischen Kräften befördert.<sup>8</sup>

Deren Führungsfiguren kritisieren die „Globalisierung“ und bieten als einfache Lösung die Rückkehr zum Nationalstaat an.<sup>9</sup> Zu den rein wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Handels und der Globalisierung kommen noch jene auf die Umwelt. Einerseits hat der weltweite Waren- und Personenverkehr massive negative Auswirkungen auf das Klima. Die Effekte des Klimawandels haben in vielen Teilen der Welt schon jetzt zu Verelendungen und massiven Migrationsbewegungen geführt.<sup>10</sup> Letztere füttern wieder die Angst unserer BürgerInnen vor der Zukunft, verstärken den Ruf nach „Identität“ und dem Vorrang der „Heimat“

und spielen damit den „fürchterlichen Vereinfachern“ (Burckhard 1980) und PopulistInnen in die Hände, die diese Stimmung politisch und über die asozialen Medien verstärken. Darüber hinaus verunsichern noch die allseits bekannten negativen Auswirkungen der Globalisierung durch internationale Kriminalität, Drogenhandel, grenzüberschreitenden Terrorismus, Menschenhandel und auch die großen Migrationswellen der letzten Jahre die Menschen. Stark vereinfacht kann man sagen, dass Globalisierung in den letztgenannten Bereichen (Kriminalität, Seuchen, Terrorismus, Umwelt) eindeutig ausschließlich negative Auswirkungen hat, in einer ganzen Reihe anderer Bereiche (Warenaustausch, Direktinvestitionen, Kapitalströme, Reisefreiheit, Arbeitsmigration) sowohl Gewinner als auch Verlierer kennt: Wie die Gesamtbilanz ausfällt, hängt von der Ausgestaltung der Globalisierung und den Machtverhältnissen der einzelnen Akteure ab.

Die Sorgen und Ängste der BürgerInnen beruhen auf fundierten Wahrnehmungen und Tatsachen (ungleiche Einkommensverteilung, Dequalifizierung, Arbeitsplatzverlust), aber immer mehr auch auf sich rapide verbreitenden Angstgefühlen, die von populistischen Kräften vereinnahmt und verstärkt werden. Mit vermeintlich einfachen Lösungen (die oft keine sind, sondern bestenfalls ein Zurück zu „guten, alten Zuständen“ suggerieren) gaukeln sie den WählerInnen vor, dass, wenn sie an der Macht wären, alles besser, überschaubarer und einfacher wäre. Zugehörigkeitsgefühl, Heimatverbundenheit und Sicherheit wären nicht mehr bedroht. Mit dem zum Angstwort und Kampfwort gewordenen Begriff „Globalisierung“ werden auch die positiven Aspekte der internationalen Arbeitsteilung ignoriert und wird einem neuen Merkantilismus das Wort geredet. Daran tragen aber auch die Verherrlicher des „Freihandels“ gehörig Schuld.

### **3. Der offizielle Außenhandelsdiskurs kennt fast nur Gewinner**

Die ökonomische Standardtheorie ist im späten 18. Jahrhunderts als Gegenbewegung auf die Abschottung der nationalen Märkte im Merkantilismus entstanden. Dieser zielte auf die Erreichung von Außenhandelsüberschüssen ab. Die klassische Theorie postulierte, dass im einfachsten Modell von Außenhandel beide handeltreibenden Länder profitieren, da jedes Land sich auf die ihm eigenen (relativen) Vorteile (entweder durch Bodenschätze, Klima oder Fertigung von Gütern verursacht), spezialisieren und damit Effizienz- und Kostenvorteile lukrieren könne. Die KonsumentInnen könnten billiger einkaufen, die Unternehmen mehr Gewinn machen. Die Standardtheorie äußert sich jedoch kaum dazu, wer genau innerhalb der handeltreibenden Länder diese Effizienzgewinne lukriert (da sie von Länderdurchschnitten ausgeht), ob der wohlfahrtssteigernde Be-

fund auch für den Handel zwischen sehr großen und sehr kleinen Ländern gilt, und was passiert, wenn die Ausgangsbedingungen der handelstreibenden Länder sehr unterschiedlich sind. Im Laufe des 19. bis 21. Jahrhunderts wurden die Grundaussagen dieser Theorie zum „Freihandelsdogma“ erhoben. Viele Marktbefürworter, viele große Unternehmen predigen die Vorteile des absolut freien Handels. Eine Reihe von Welthandelskampagnen („Runden“) im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) versuchte, diesem Dogma weltweit zum Durchbruch zu verhelfen und auf multilateraler Basis möglichst freiem Welthandel zum Durchbruch zu verhelfen.<sup>11</sup> Die formell noch laufende „Doha-Runde“, begonnen im Jahr 2001 und damals versehen mit Abschlussdatum 2005, ist allerdings am Einspruch der weniger entwickelten Länder nach viermaliger Wiederaufnahme im Jahre 2016 endgültig gescheitert. Die weniger entwickelten Länder, allen voran Indien, sahen ihre Nachholinteressen von den Industrieländern zu wenig berücksichtigt. Da offenbar multilaterale, also globale, Regelsetzungen nicht mehr durchsetzbar sind, werden seit einigen Jahren verstärkt regionale oder bilaterale Abkommen angestrebt und auch geschlossen (NAFTA, CAFTA, TPP, CETA, TTIP).<sup>12</sup>

In der ökonomischen Theorie, vielmehr noch in der Empirie gilt diese „Wahrheit“: der Internationale Handel und seine stetige Ausweitung waren hauptverantwortlich für das Wirtschaftswachstum der Welt. Durch Arbeitsteilung auf internationaler Ebene konnte die Effizienz der Produktion im jeweiligen Handel treibenden Land gesteigert werden, Skalenerträge konnten lukriert werden, vor allem in kleinen Ländern, deren eigene Märkte zu klein für effiziente Produktion waren. Empirisch ist belegt, dass zwischen 1960 und 2011 das durchschnittliche Handelswachstum, gemessen am Wachstum der globalen Importe, im Ausmaß von durchschnittlich 7% pro Jahr das relativ rasche Wachstum des Nationalprodukts, und damit der Einkommen im Ausmaß von jährlich 4% ermöglicht hat.<sup>13</sup> Seither ist allerdings eine bisher nicht erschöpfend erklärte Verlangsamung von Importwachstum (2011-2016: 4% p. a.) und Wachstum des Bruttonationalprodukts (2,5%) eingetreten. Plötzlich wird die Kausalitätsfrage neu gestellt: Treibt der Handel das Wirtschaftswachstum, oder ist es umgekehrt, dass die Handelsaktivitäten primär durch das Wirtschaftswachstum determiniert werden?<sup>14</sup> In seiner Analyse der Situation im Herbst 2016 tendiert der Internationale Währungsfonds zur zweiten Option: Primär (zu etwa 2/3) wäre die Verlangsamung der allgemeinen wirtschaftlichen Aktivität über die ganze Welt hinweg verantwortlich für den Rückgang der Handelsaktivitäten. Die zusätzlichen dämpfenden Effekte gingen möglicherweise auf eine Sättigung bei der Einrichtung globaler Wertschöpfungsketten (siehe weiter unten) zurück, aber auch auf weniger handelsfreundliche Tendenzen (vulgo: Zunahme des Protektionismus) in vielen Ländern sowie mögliche „politische Verwerfungen“.

#### **4. Vom interindustriellen zum intraindustriellen Handel**

In den 250 Jahren seit der Formalisierung der ursprünglichen Handelstheorie durch Adam Smith und David Ricardo haben sich die Produktionsverhältnisse, die Geopolitik und damit die Voraussetzungen für Handel grundlegend geändert. Ging es im 18. Jahrhundert um den Austausch von einzelnen Gütern zwischen zwei Ländern (das Lehrbuchbeispiel ist der Handel zwischen Portugal und England von Wein und Textilien), werden heute fast zwei Drittel des Welthandels innerhalb von Wertschöpfungsketten abgewickelt, wobei diese oft zu einem einzelnen (multinationalen) Unternehmen gehören: Grundstoffe werden über die Grenze zu Primärverarbeitern exportiert, diese schicken sie an weitere Verarbeitungsstufen in andere Länder, um letztlich dann woanders zum Endprodukt zusammengebaut und von wieder woanders versandt zu werden. Dabei verbleibt die Kontrolle über den Produktionsprozess, die angewandte Technologie – und natürlich auch die Preissetzung – bei der Konzernzentrale. Die für diese Art der Produktionsorganisation nötigen offenen Grenzen bieten aber diesem „intraindustriellen“ Handel sehr viel Raum zur Verschleierung und Transferierung von Gewinnen („Verrechnungspreise“). Die nationalen Steuergesetze waren bisher nicht in der Lage, sich an diesen „neuen“<sup>15</sup> Bedingungen anzupassen und die dadurch mögliche Steuervermeidung großer multinationaler Konzerne einzudämmen.<sup>16</sup> Daher gelingt es großen Unternehmen (und reichen Einzelpersonen), Steuerarbitrage zwischen Jurisdiktionen zu betreiben<sup>17</sup> und damit ihre Steuerzahlungen insgesamt zu minimieren. Den EU-Mitgliedsländern entgehen dadurch nach Schätzungen der EU-Kommission (2016) zwischen 160 und 190 Mrd. € pro Jahr.<sup>18</sup> Auch diese Situation trägt zur Empörung der Bevölkerung über die Auswüchse der Globalisierung bei.

#### **5. Der Geburtsfehler der Handelsabkommen**

Die „Ersünde“ der Handelsregeln der Welthandelsorganisation (WTO), aber auch vieler regionaler Abkommen ist, dass sie Außenhandel grundsätzlich als von anderen Bereichen unabhängigen Sektor betrachten. Da sie Handel als prinzipiell wohlstandssteigernd ansehen, wird der weiteren Ausdehnung des Handels Priorität eingeräumt. Zölle und Kontingente sollen abgebaut und „nichttarifäre“ Handelshemmnisse abgeschafft werden. Ziel ist allein die Steigerung des Handels, der dann auch die Gesamtwohlfahrt steigern soll. Andere wirtschaftspolitische Ziele, wie hoher Beschäftigungsgrad, gute Arbeitsbedingungen, hohe Gesundheits- und Umweltstandards werden nicht in solchen Abkommen behandelt, sondern je eigenen Institutionen, wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)



oder der Umweltbehörde UNEP „überlassen“. Die neuesten Abkommen wie TTP, TTIP, CETA gehen aber deutlich weiter. Der Handelsökonom J. Baghwati hat sie als „*trade-unrelated agreements*“, bezeichnet, also als Abkommen, die mit Handel nichts zu tun haben.<sup>19</sup> Sie sind primär auf die Angleichung von Standards und Normen gerichtet, also wiederum auf Kostensenkungen durch Deregulierung, die jedoch weit über die durch Zölle, Kontingente und andere Effekte verursachten Handelshemmnisse hinausgehen und tief in die kulturellen und historisch gewachsenen Unterschiede zwischen den handelstreibenden Ländern/Regionen eingreifen, mit dem Ziel, diese grenzüberschreitend einzuebnen. CETA enthält zwar Kapitel über „Trade and Sustainable Development“, „Trade and Environment“, „Trade and Labor“, doch sind diese nur „defensiv“ formuliert, d. h. so, dass sie bei den Handelsbeziehungen „berücksichtigt“ werden sollen. Dass Handel und Direktinvestitionen direkt Auswirkungen auf diese haben, ja dass Handel und Investitionen mit dem Ziel getätigt werden könnten, auch die Umwelt und die Arbeitssituation zu verbessern, wird dort nicht erwähnt. Mit dieser Separierung und Fragmentierung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen wird genau die Ablehnung der Globalisierung, also auch des Handels, durch die Bevölkerungen gefördert, da die Menschen ihre unmittelbaren Interessen, nämlich ein „gutes Leben“ und wichtige kulturelle und soziale Eigenheiten, durch weitere Globalisierung bedroht sehen.<sup>20</sup> Damit wird in der öffentlichen Diskussion „Freihandel“ in seinem Effizienzstreben gegen die sozialen und Umweltziele der Gesellschaften ausgespielt – und gewinnt meistens. Die Spezialorganisationen (etwa ILO, UNEP etc.) allein können den Dogmatikern des Freihandels nicht Paroli bieten, da ihre Regeln in der Durchsetzung viel schwächer sind und die VertreterInnen großer multinationaler Unternehmungen massiven Lobbyismus für „Freihandel“ und das neoklassische Effizienzdogma betreiben. Handelsinteressen haben damit (fast) immer Vorrang vor anderen Interessen. Da in den Verhandlungen zu Handelsverträgen auf beiden Seiten primär Lobbies der handelstreibenden Unternehmen mitspielen, kommen die Interessen anderer Gruppen, vor allem von Konsumenten und Bürgern, zu kurz.<sup>21</sup>

## 6. Gewinner und Verlierer

Es ist unbestritten, dass der grenzüberschreitende Austausch von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital historisch ein Riesenfortschritt ist und viel Zuwachs von Wohlstand ermöglicht hat. Nach Analysen der Weltbank hat die Eingliederung Chinas in den Welthandel etwa 700 Mio. ChinesInnen aus extremer Armut befreit.<sup>22</sup> Ähnliches gilt auch für andere Schwellenländer, hat aber dort auch vielfach ausbeuterische vor-

industrielle Arbeitsbedingungen geschaffen. Die Auslagerung ganzer arbeitsintensiver Industriezweige in „Billiglohnländer“ hat in den Zielländern für einige Gruppen rasche Einkommenszuwächse ermöglicht, in den Herkunftsländern ist allerdings seit der „neuen Globalisierung“ die Arbeitslosigkeit gestiegen/und oder haben die Löhne stagniert. Die Gewinnchancen der auslagernden Unternehmen wurden jedoch gesichert. Die niedrigen Arbeitslosenraten der späten 1950er- und der 1960er-Jahre (in Österreich von jeweils unter 2%) sind seither nicht mehr erreicht worden. Derzeit beträgt die Arbeitslosenrate in der EU im Schnitt fast 10% (in letzter Zeit ganz leicht sinkend). Die Öffnung der Märkte vieler Entwicklungsländer hat in den Industrieländern zwar hochwertige Arbeitsplätze gesichert, aber die Arbeitslosigkeit der weniger Qualifizierten erhöht. Die Auslagerungen durch Direktinvestitionen haben Lohndruck in den Herkunftsländern ausgeübt: Die stagnierenden Medianeinkommen in den Industrieländern seit etwa dreißig Jahren sind Ausdruck dessen.<sup>23</sup> Die mit grenzüberschreitendem Handel verbundenen Transport-Umweltbelastungen haben massive Auswirkungen durch den Bau von Straßen und anderen Verkehrswegen, den Bau von Rohrleitungen, durch die Verschmutzung der Meere, durch den riesigen Anteil an CO<sub>2</sub>-verursachten Auswirkungen des durch fossile Brennstoffe betriebenen Warenverkehrs auf das Weltklima, durch die ungenügende Berücksichtigung der Umweltkosten, durch die Subventionierung der Treibstoffe. Diese „Umwegkosten“ des Handels gehen nicht in die Kostenkalkulation der Unternehmen ein.<sup>24</sup>

### **7. Wie viel Globalisierung ist gut, wie viel Protektionismus schlecht?**

Es gibt keinen absoluten Maßstab für den optimalen Grad an Handel und Globalisierung. Faktum ist, dass kleine Länder jedenfalls höhere Außenhandelsanteile benötigen, da einerseits ihre Produktpaletten begrenzt sind, andererseits ihr Heimmarkt zu klein ist, um kosteneffizient produzieren zu können. Deshalb haben auch entwickelte Länder ähnlicher Größenordnung unterschiedlich hohe Außenhandelsquoten.

Wir wissen aus dem verheerenden Beispiel der 1930er-Jahre, dass der damals grassierende Protektionismus und der Versuch jedes Landes, möglichst wenig Importe zuzulassen („Autarkiebestreben“) und möglichst viel selbst zu exportieren, die Weltwirtschaftskrise massiv verschärfte, Massenarbeitslosigkeit und Hoffnungslosigkeit erzeugte und ein wichtiger Auslöser für das Erstarken des Faschismus und den Zweiten Weltkrieg war.

Daher muss es heute die Aufgabe sein, die Globalisierung und die Handelsbeziehungen so zu gestalten, dass sie nicht blind als Dogma verfolgt



werden, sondern dass ihre Vorteile möglichst vielen Menschen auf allen Seiten des Handels, der Freizügigkeit und der Investitionen zugute kommen,<sup>25</sup> dass sie die Umweltsituation verbessern, vor allem den Klimawandel bremsen und die sozialen Verwerfungen, die mit der ungleichen Verteilung der Früchte der Globalisierung verbunden sind, verhindern. Dies impliziert, dass Globalisierung politisch durch die öffentlichen Hände gesteuert werden muss, sowohl einzelstaatlich, viel mehr aber noch weltweit.

Als Erstes muss die enge Fokussierung auf Förderung des Handels und des freien Kapitalverkehrs aufgebrochen werden. Dies bedeutet, dass in Handelsverträgen Liberalisierungsschritte, welche die grundlegenden öffentlichen Güter („Daseinsvorsorge“) einzelner Länder und Regionen betreffen, nicht nur nicht gefordert, sondern verboten werden. Die politischen Präferenzen, Umwelt- und Sozialstandards einzelner handel- und investitionstreibender Länder bzw. deren Bevölkerungen müssen akzeptiert werden,<sup>26</sup> anstatt mit forciertem Druck eingeebnet zu werden. Dies bedeutet nicht, dass alle Handelshemmnisse, welche vor allem dem Schutz heimischer Unternehmen dienen, oder auch eine Reihe von technischen Handelshemmnissen aufrecht bleiben sollen. Jedoch stellen viele kulturelle und historisch geformte Normen Ausdruck der Identität und der politischen Präferenzen der Bevölkerungen einzelner Länder dar, deren Abschaffung zur Eliminierung kultureller Identität führt. Deren Abschaffung zugunsten der Handel treibenden Unternehmen ist abzulehnen. Viele der in den neuen Handelsvereinbarungen enthaltenen Angleichungen von Standards wenden sich gegen angebliche Wettbewerbshemmnisse, sind jedoch meistens Ausdruck solcher politischer oder kultureller Präferenzen.<sup>27</sup> Sie großflächig zugunsten einheitlicher „Weltstandards“ abzubauen, führt zu Verlust an Lebensqualität und kultureller Identität. Als Ziel von Handelsverträgen gefährden sie jedenfalls sozialen Zusammenhalt und führen zu pauschaler Ablehnung von Globalisierung.

Wenn die „neue Globalisierung“ weniger eine von Handels- als Wissensströmen innerhalb globaler Wertschöpfungsketten ist,<sup>28</sup> kann sie auch nur durch neue Maßnahmen, die sich auf den Know-how-Transfer und seine globale Anwendung beziehen, eingehegt werden. „Alte“ Instrumente, wie Handelsabkommen, Zölle und Kontingente, nützen dabei nur wenig. Das Hauptproblem dabei ist, dass sich durch das Wissen und die Kontrolle, die globale Unternehmen über ihre Zulieferketten ausüben, länderweise komparative Vorteile von Staaten auf Unternehmen verlagert haben. Diese kombinieren nunmehr dieses Wissen und die Kontrolle, die von ihrer Zentrale ausgeübt wird, mit den billigeren Arbeitskosten ausgelagerter Zulieferereinheiten. Da dieses Geschäftsmodell der Konzernzentralen in den großen Industrieländern auf Rendite- und Kostenüberlegungen beruht, ist es durch allgemeine Maßnahmen im Rahmen der Marktwirtschaft nicht kontrollierbar. Unternehmungen werden immer Wege finden, Zölle und ande-

re Handelsschranken oder etwa punitive Maßnahmen bei aktiven Direktinvestitionen (angedroht von Donald Trump) zu umgehen. Dabei wie früher, als Auslagerungen begannen, auf Gewerkschaftsmacht als Interessenvertretung der Arbeitnehmer in den Industrieländern allein zu bauen, ist sinn- und wirkungslos, da diese insgesamt geschwächt sind, aber auch versäumt haben, einen großen Teil der „Wissensarbeiter“ zu organisieren. Daher sind sie auch intern gespalten. Zwar sind unterschiedliche Interessen innerhalb der Arbeitnehmerschaft nichts Neues (man denke in Österreich an Interessenkonflikte zwischen Arbeitnehmern des Energiesektors und der energieverbrauchenden Sektoren, zwischen jenen des Finanz- und Realsektors etc.), doch ist Spaltung in einer Situation der Schwäche der Arbeitnehmervertretungen besonders gravierend.

Es bedarf daher auch des Drucks großer Teile der Zivilgesellschaft, einerseits Druck auf „Kostenwahrheit“ der Transport- und Umweltkosten des Handels auszuüben, die Regierungen dazu zu bringen, Unternehmungen zur Offenlegung über die Lukrierung der Gewinne der Globalisierung je Land zu bringen, Steuervermeidung und „aggressive Steuerplanung“ zu verhindern, adäquate Steuerleistungen von allen am Wirtschaftsprozess Beteiligten einzufordern, und viele der „Freihandel“ propägende Dogmatiken in ihren Auswirkungen offenzulegen und darauf globale und heimische Politikvorschläge aufzubauen. Dies wird zwar nicht die Informationsflüsse innerhalb globaler Wertschöpfungsketten verhindern – und damit den gesamten Produktionsprozess wieder in das Land des Firmensitzes verlagern können, aber es wird die Voraussetzungen schaffen, die „Wissensbesitzer“, also Unternehmer und die hoch qualifizierten Wissensarbeiter, so zu besteuern, dass sie nicht wie bisher den größten Teil der dadurch geschaffenen Produktivitätsgewinne einstecken. Es geht dann darum, diese höheren Steuereinnahmen aus der Globalisierung dazu zu verwenden, einerseits aktive Bildungs- und Arbeitsmarktmaßnahmen zur Umschulung zu finanzieren, aber andererseits jene, die aus dem Arbeitsprozess gänzlich herausfallen (oder nie in ihn hineinkommen) so zu versorgen, dass ihre materielle Überlebensfähigkeit und damit ihre gesellschaftliche Akzeptanz sichergestellt sind. Konkret heißt dies neben Schulungen und besserer Ausbildung Ausbau des Wohlfahrtsstaates.

## 8. Österreichs Rolle in der Globalisierung

Österreich als kleine offene Volkswirtschaft mit überwiegend „mittlerem“ Technologieniveau,<sup>29</sup> ist überwiegend „Nehmer“ innerhalb der globalen Wertschöpfungsketten, d. h. Zulieferer von Komponenten für die europäische Automobil-, Maschinen- und Elektronikindustrie. Es kann aufgrund

seiner Kleinheit auch nicht – im Gegensatz zu großen Ländern – protektionistische Maßnahmen ergreifen, da sein eigener Binnenmarkt viel zu klein ist. Durch die EU-Mitgliedschaft ist es Teil des Europäischen Binnenmarktes, der von R. Baldwin (2016b) als „*TTIP on steroids*“ bezeichnet wurde, da er die in CETA und TTIP intendierten Normenanpassungen (dort zwischen EU und Kanada bzw. den USA) innerhalb der EU bereits vorwegnimmt. Österreichs Wohlstand bleibt auch in Zukunft auf seine Offenheit gegenüber der Globalisierung angewiesen. Es kann neben Lobbying in der EU<sup>30</sup> „nur“ eigenständige Maßnahmen ergreifen, die die Kohäsion seiner Gesellschaft durch aktive Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Wirtschaften, und dabei vor allem für seine Arbeitnehmer, deren Arbeitsplatz von weiteren Auslagerungen bedroht ist, erhöhen. Solche Maßnahmen sind vor allem im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der F&E- und Innovationspolitik, der Bildungspolitik, der Steuerpolitik sowie der allgemeinen Sozialpolitik angesiedelt.

## 9. Globalisierung und Handel im Weltmaßstab

Die meisten Diskussionen um Globalisierung und Handelsverträge in den reichen Industrieländern drehen sich um Verbesserung der je eigenen Situation gegenüber dem Handelspartner bzw. dem „Rest der Welt“. Dann dienen die zu treffenden Politikmaßnahmen dazu, die Vorteile weiterer Liberalisierung auf alle relevanten Gruppen „gerecht“ zu verteilen. Nur wenige Diskussionen drehen sich um die Wohlstandsverbesserung der gesamten Welt durch Handel, vor allem um die Verbesserung der Situation der ärmeren und der ärmsten Länder. Berücksichtigt man diese, mag es gerecht erscheinen, dass nach jahrhundertelanger Ausbeutung von Arbeitskraft und Bodenschätzen nunmehr Mittelschichten der Schwellenländer auf Kosten der Arbeitnehmerschaft der Industrieländer und auf Kosten der Umwelt profitieren. Realpolitisch gesehen, greift diese Argumentation jedoch anlässlich des manifesten Vertrauensverlustes und Zorns breiter Teile der Arbeitnehmer in den Industrieländern nicht. Diese wichtigen Teile der Gesellschaften in den Industrieländern sind nur zu versöhnen, wenn sie einen wirklichen Paradigmenwechsel hin zu einer Wirtschafts- und Handelspolitik sehen, die auch ihnen einen gerechten Teil der Früchte des Handels zukommen lässt. Die breite Bewegung gegen das CETA-Abkommen mit Kanada mag zwar in einigen Teilen überzogen gewesen sein, hat jedoch einige Verbesserungen bewirkt und den nationalen und EU-Behörden klar gemacht, dass sowohl der Inhalt wie vor allem die Vorgangsweise bei solchen Verträgen den Bevölkerungen nicht länger zumutbar sind.

## 10. Schritte zu einer „guten Globalisierung“

Globalisierung ist nicht aufzuhalten. Die spezifischen Formen der Globalisierung sind durch die jeweilige Kostensituation dreier Bereiche<sup>31</sup> charakterisiert: durch Transportkosten von Waren (wurden durch Eisenbahn, Flugzeug, LKW massiv gesenkt); durch Kosten für die Übertragung von Ideen (werden durch IKT-Entwicklungen massiv gesenkt); durch Kosten für die Auslagerung von Personen (diese sind noch immer hoch und halten die „Wissensarbeiter“, aber auch die Monteure zur Installierung neuer Anlagen in Auslagerungsländern weitgehend im Lande der Konzernzentrale fest). Diese letzte Kategorie wird dann zu einer weiteren Stufe der Globalisierung führen, wenn Roboter in der Lage sind, über künstliche Intelligenz alle Leistungen, die derzeit noch die Anwesenheit von Wissensarbeitern außer ihrer Heimat vor Ort erfordern, zu erbringen. Die derzeitige Phase der „neuen“ Globalisierung ist durch die Ermöglichung von Wissensströmen durch IKT-Entwicklungen beschrieben.

Wenn Politik das Weiterschreiten von Globalisierung (außer durch eine radikale Umwälzung der marktwirtschaftlichen Systems) nicht verhindern kann, so kann sie doch Globalisierung zu einem viel größeren Grad als heute üblich steuern. Globalisierung als Faktum der Wirtschaftsentwicklung muss dem Wohl aller Menschen dienen,<sup>32</sup> statt Bedingungen für eine „marktgerechte Demokratie“ (Angela Merkel) zu schaffen. Um eine solche „nachhaltige Globalisierung im Interesse aller“ zu gestalten, sind folgende Schritte sinnvoll:

### **Nationale Maßnahmen:**

1. Bestandsaufnahme der bestehenden Handels- und Investitionsregime auf soziale und Umweltauswirkungen; diese Analyse ist auf globaler Ebene aber auch länderweise durchzuführen und innerhalb der Länder nach Einkommens-, Sozial- und Interessengruppen zu differenzieren.

2. Die Wirtschaftspolitik jedes Landes, jeder Region (EU) sollte laufend einen Dialog mit Sozialpartnern und Nicht-Regierungsinstitutionen über die gewünschte Richtung und das Ausmaß der Außenorientierung der Wirtschaft führen, unter Berücksichtigung von Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, Sozialleistungen, Gesundheits- und Umweltbedingungen. Die jeweilige konkrete Wirtschafts- und Sozialpolitik ist daran auszurichten. Dies kann letztlich zu niedrigeren als den derzeitigen Außenhandelsquoten führen, ohne dass damit einer Autarkiestrategie das Wort geredet wird. Geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen jedoch weit über die von Unternehmervvertretern geforderte „Standortpolitik“ hinausgehen, die vor allem in Steuer- und anderen Kostensenkungen für Unternehmen besteht. Sie müssen in der derzeitigen Lage der Industrieländer der Wiederherstellung der sozialen Kohäsion dienen. Es ist jedoch klar, dass die traditionellen Handelsabkommen die auf Informationsflüssen aufbauende

Neue Globalisierung kaum bremsen können. Breit angelegte Bildungs-, Innovations-, Arbeitsmarkt-, Umwelt- und Sozialpolitik können auf Länder-ebene (auch gefördert durch EU-Maßnahmen) das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik ihres Landes wieder herstellen.

3. Der interne Markt der EU (508 Mio. Menschen) ist groß genug, um bei Errichtung einiger Außenschranken, die den sozialen Zusammenhalt (Arbeitsplätze, Volksgesundheit) und ökologische Verbesserungen innerhalb der EU ermöglichen, dabei aber gegenüber anderen Regionen Kosten Nachteile verursachen, dennoch den Unternehmungen profitable Entwicklungsmöglichkeiten zu geben. Anreize zur Heimholung ausgelagerter Produktionsschritte sowie gesetzliche Verpflichtung zur Wahrnehmung der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen (CSR) haben Vorrang vor einseitigen Handelsregeln. Die Ausgleichsmechanismen innerhalb der EU zur Verringerung materieller und sozialer Unterschiede müssen verstärkt werden.

4. Umweltbelange, soziale Inklusionsinteressen und wirtschaftliche (Gewinn-)Interessen müssen gleichrangig in die Beurteilung von weiteren Globalisierungsschritten eingehen. Stärkung von Geschlechtergleichstellung, von Minderheiteninteressen und von effektiver Mitwirkung breiter Bevölkerungsteile in der Politikgestaltung können die Frustration und die Ablehnung des politischen Prozesses durch jene abbauen, die tatsächlich Globalisierungsverlierer sind oder Angst davor haben. Sie dienen der Stärkung der Demokratie. Der Lobbyismus jener Gruppen, die vom derzeitigen Freihandelsregime und vom freien Kapitalverkehr profitieren, ist zugunsten gesamtgesellschaftlicher Interessen einzuschränken. Das kann auch Schranken für die Auslagerung von Unternehmensteilen, aber auch gegen die Akquisition zentraler heimischer Unternehmen durch ausländisches Kapital bedeuten.

5. Da sich die Kontrolle über Zulieferketten und deren innere Strukturen dem Wissen der öffentlichen Hände entzieht, sind die grenzüberschreitend agierenden Unternehmungen zu Transparenz darüber, wo was produziert wird und wo wieviel Steuern bezahlt werden und wo welche ökologischen und gesundheitspolitischen Auswirkungen anfallen, zu verpflichten. Dies ist leichter auf der Ebene der EU als auf einzelstaatlicher Ebene durchzusetzen. Österreichische Regierungsvertreter müssen sich auf EU-Ebene dafür einsetzen. Damit müssten sie über die derzeitigen EU-Steuer-Transparenzverpflichtungen weit hinausgehen.

6. Neben Steuertransparenz und adäquater Besteuerung der Gewinne grenzüberschreitend agierender Unternehmen müssen diese auch durch Gesetz auf die Einhaltung von „*Corporate Social Responsibility*“-Richtlinien verpflichtet werden. Die bisherigen freiwilligen Vereinbarungen reichen nicht aus. Gesellschaftliche Verantwortung bedeutet die Aufgabe jeglichen „*shareholder value*“-Denkens und die Erfüllung der gesellschaft-

lichen Funktion der Unternehmen für alle gesellschaftlichen Betroffenen („*stakeholders*“).

**Internationale bzw. globale Maßnahmen:**

7. Bei Handelsabkommen mit Ländern viel niedrigeren Entwicklungs- und Einkommensniveaus sind Schutzmechanismen für sehr unterschiedliche Lohnniveaus, etwa ähnlich den Absicherungen für Wechselkurschwankungen, vorzusehen.

7.a) Konkret könnte man etwa auslagernde Unternehmen verpflichten, einen Teil der Kostenersparnis durch Auslagerung in einen Fonds einzubringen, mit dem einerseits die Wiedereingliederung der im Inland arbeitslos gewordenen gefördert wird, andererseits die Arbeitsbedingungen im Zielland, inklusive Gehalt, verbessert werden. Dies könnte auch durch höhere Besteuerung von Unternehmensgewinnen erfolgen.

7.b) Die stark gefallene Lohnquote in den Industrieländern sowie die ungleicher gewordene Einkommensverteilung<sup>33</sup> erfordern grundlegende Überlegungen über die Verteilung von Globalisierungsgewinnen. Erste Fortschritte wurden bei der beginnenden Verhinderung von Steuervermeidung erzielt (Stichwort „*Steueroasen*“). Viele dieser Steuervermeidungen gehen auf Nutzung bestehender Steuergesetze bzw. den Unterschied zwischen einzelnen Jurisdiktionen („*Steuerarbitrage*“) zurück. Organisationen wie IWF und OECD müssen hier weitere Schritte für gemeinsame, international geltende Regeln (ähnlich dem Finanzsektor) erarbeiten und durchsetzen, die die Verteilungstrends umkehren.

8. Gleichzeitig ist jedoch der Steuerwettbewerb nach unten, vor allem bei den Körperschaftsteuern, mit dem Ziel, Investitionen anzuziehen, zu unterbinden. Bei grenzüberschreitenden Unternehmensverbänden, welche mittels Gestaltung von Transferpreisen Gewinnverschiebungen machen können, muss jeder Unternehmensteil im Land seiner Registrierung die ihm zukommenden Gewinnsteuern bezahlen und den Nachweis erbringen, dass die Bepreisung der weitergeleiteten Produkte ihrem Verkehrswert entspricht (Umkehr der Beweislast). Eine internationale Aufsichtsinstanz, à la Basler Ausschuss für den Finanzsektor, sollte die Fairness internationaler Ansiedlungsbedingungen kontrollieren, mit dem Ziel, die Stabilität der globalen „*Realwirtschaft*“ sicherzustellen.

9. Das Dogma der Marktöffnung für weniger entwickelte Länder als überragendes Ziel und Instrument der Entwicklungspolitik ist zu qualifizieren. Auswirkungen auf die dortige Wirtschaft, vor allem die bäuerliche Landwirtschaft, das Handwerk, auf Klein- und Mittelunternehmen, nationale und kulturelle Eigenheiten können in vielen Fällen „*eigenständigere*“ Entwicklungspfade, die auch zeitweise Subventionen enthalten (für „*junge Industrien*“), als vielversprechender erscheinen lassen.

10. Das Dogma des freien Kapitalverkehrs, welches letztlich den (weitgehend anonymen) Finanzmärkten die Schiedsrichterrolle über Entwick-



lungen in den einzelnen Ländern gemäß dem meist kurzfristig orientierten Interesse der „Investoren“ überantwortet, ist zugunsten einer den gesamtgesellschaftlichen Interessen Vorzug gebenden internationalen Finanzpolitik aufzugeben. Sowohl Beschränkungen beim Kapitalzufluss als auch beim Abfluss sind von den internationalen Finanzinstitutionen zugunsten eines weniger volatilen und gesamtgesellschaftlich ausgerichteten Kalküls zu forcieren. Notenbanken müssen ebenso wie andere staatliche Institutionen der nationalen und internationalen Gesellschaft rechenschaftspflichtig werden.

11. Für die aktuellen „Nicht-Handelsverträge“ (Bhagwati) TTP, CETA und TTIP bedeutet dies, dass zwar ein vorgesehener weiterer Abbau von Zollschränken und Kontingenten zu befürworten ist, dass aber die Einebnung von Standards (die den Hauptteil dieser Abkommen ausmachen), grundsätzlich abzulehnen ist.<sup>34</sup> Die erstmalige Einbeziehung von Direktinvestitionen in Handelsabkommen – und damit deren Subsumierung unter die Kriterien von Handelsregimes – bedarf jedenfalls genauerer Überprüfung, inwiefern dies den Interessen der Gesamtgesellschaften entspricht. Weiters wären, über die genannten Ausnahmen von Privatisierungen und Liberalisierungen bei der Daseinsvorsorge hinaus, aktive Schritte zu setzen, welche sicherstellen, dass weitere Außenhandelsförderung und Förderung von Direktinvestitionen in den Dienst der sozialen Inklusion und des Umweltschutzes gestellt werden: Diese Zielsetzungen fehlen in den Zielbestimmungen. Passive Ausnahmen reichen nicht aus, um mehr Handel zu legitimieren. Handel und grenzüberschreitende Aktivitäten müssen aktiv zum Wohlergehen der BürgerInnen beider Regionen beitragen. Schiedsgerichte für Investitions- und Handelsstreitigkeiten müssen jedenfalls im obrigkeitsstaatlichen Kontext verbleiben und dürfen nicht das Staatsmonopol (auch der internationalen Gemeinschaft) für Rechtsprechung unterhöheln. Nur so ist ihre demokratische Legitimität gegeben und kann öffentliche Rechenschaftspflicht eingefordert werden.

12. Aus weltwirtschaftlicher Sicht, welche auch die Interessen der weniger entwickelten Länder einbezieht, wäre ein wirksames Instrument gegen die Auswüchse der „neuen“ Globalisierung eine Aufhebung des internationalen Patentschutzes, welcher im Wesentlichen die Interessen der Unternehmen und Wissensbesitzer in den reichen Ländern schützt. Im bisherigen Regime bauen die Arbeitnehmer in den ausgelagerten Bereichen jedenfalls Know-how auf, da sie dieses im Interesse der auslagernden Konzernzentralen anwenden müssen. Aufhebung des Patentschutzes würde vor allem in gesundheitspolitisch so wichtigen Pharmabereich weltweit die Kosten von Arzneien deutlich senken. Allerdings müssten Mechanismen geschaffen werden, welche die hohen Kosten und das hohe Risiko der Entwicklung neuer Medizinien auffangen können. Eine weltweit agierende Pharmaindustrie würde jedoch stärker an den Notwendigkeiten der

Mehrheit der Menschheit orientiert sein, denn an den Luxusanliegen der reichen Länder.

## 11. Zusammenfassung

Ungezügelter Globalisierung hat neben den positiven Effekten des Handels dazu beigetragen, fremdenfeindlichen Protektionismus wieder salonfähig zu machen und das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Regierungen zu untergraben. Handel und Auslagerungen haben in den Herkunftsländern zu Lohndruck und Arbeitslosigkeit geführt, aber die Gewinne gesichert. Die verschlechterte Einkommensverteilung schürt Zukunftsängste und treibt den Populisten Unterstützer zu. Globalisierung muss auf globaler wie nationaler Ebene reguliert werden, damit sie zu einem Instrument der Verbesserung der Lebensumstände für möglichst viele Menschen wird. Dabei sind soziale, ökologische und ökonomische Ziele mit gleicher Intensität zu verfolgen:

- Herstellung der Gleichwertigkeit von sozialen, ökonomischen und Umweltzielen in einer integrierten Außenwirtschafts-(Öffnungs-)politik;
- Verteilung der Handelsgewinne auf von Auslagerungen Betroffene sowie auf höhere Löhne in den Zielländern;
- effektiverer Kampf gegen Steuervermeidung und Gewinnverschiebungen;
- Akzeptanz von Unterschieden bei Standards als Ausdruck politischer Präferenz und kultureller Identität, statt Klassifizierung als Handelshemmnis; Beendigung von Versuchen zur Gleichschaltung;
- auf internationaler Ebene Partizipation weniger entwickelter Länder an den Globalisierungsgewinnen durch z. B. Fondslösungen und ungehinderten Zugang zu Know-how.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Siehe Piore, Sabel (1984); Bayer (1984, 2016).

<sup>2</sup> Ich nenne sie „Globalisierung neu“.

<sup>3</sup> Die OECD-Länder werden im Weiteren als Synonym für die Länder genannt, die bis vor wenigen Jahren als „Industrieländer“ fast alleinige Anbieter von Industriewaren waren und heute, trotz des Rückganges des Exportanteils an Industriewaren von 70% (1970) auf knapp unter 50% (2015) die weltweit meisten Firmensitze besitzen, die letztlich die Produktionsketten der globalisierten Warenproduktion dominieren und organisieren.

<sup>4</sup> Die USA stehen hier stellvertretend für alle Industrieländer.

<sup>5</sup> Direktinvestitionen sind von reinen Finanzanlagen zu unterscheiden, welche keinen Einfluss auf die Unternehmensgebarung haben und keine Verbindung zu Wertschöpfungsketten. Der Einfluss von grenzüberschreitenden Finanzanlagen, welche um ein

Vielfaches volatiler sind als Direktinvestitionen, auf die Stabilität der Zielländer ist vielfach umstritten, da sie bei geringsten Einschätzungsunterschieden über politische oder wirtschaftliche Vorkommnisse zu massiven Zuflüssen oder Abflüssen führen, und damit eine eigenständige Wirtschaftspolitik der Zielländer massiv erschweren.

- <sup>6</sup> Stiglitz (2006) 36f.
- <sup>7</sup> Allerdings umfasst die OECD derzeit eine Reihe von Schwellenländern (Korea, Türkei, Chile, sowie eine Reihe mittel- und osteuropäischer Länder), die eher Begünstigte durch die neue Globalisierung sind. Dort ist eine neue Mittelklasse entstanden, deren Einkommen steigen.
- <sup>8</sup> Wie viele der derzeit in den Industrieländern geschehenden Arbeitsplatzverluste auf Globalisierung und wie viele auf den technischen Fortschritt zurückzuführen sind, ist umstritten. Studien gehen von 1/3 zu 2/3 aus. Die hier angesprochene Welle der „neuen“ Globalisierung kombiniert beide Ursachen, da es hier primär um Wissenstransfer innerhalb von globalen Wertschöpfungsketten geht, die nur mithilfe neuer Kommunikationstechniken möglich sind.
- <sup>9</sup> Siehe dazu z. B. die kürzliche „Brexit“-Kampagne im Vereinigten Königreich („*take back control!*“) oder die Kampagne des neuen US-Präsidenten Donald Trump, aber auch die Äußerungen von Marine LePen in Frankreich, H. Ch. Strache oder Norbert Hofer in Österreich.
- <sup>10</sup> Im Gegensatz zur Debatte in Europa finden die größten Migrationsbewegungen außerhalb Europas, in Asien und Afrika, statt. Siehe Münz (2017).
- <sup>11</sup> Wie einseitig diese Bestimmungen sind, zeigt sich daran, dass Exportsubventionen verpönt sind, Einfuhrzölle jedoch akzeptabel (Rodrik (2016b)).
- <sup>12</sup> Viele der britischen Brexit-Befürworter propagieren allerdings für Britannien ein „zurück zu den WTO-Regeln“, da sie weder eine Binnenmarkt-beteiligung noch den Verbleib in der Zollunion als erstrebenswert ansehen.
- <sup>13</sup> IMF (2016) 65f.
- <sup>14</sup> Ebendort 82.
- <sup>15</sup> Immerhin mehr als 30 Jahre alt.
- <sup>16</sup> Es gibt eine Reihe von Versuchen, veranlasst von den G-20 im Jahre 2009, betrieben vor allem durch die OECD mit ihrer BEPS-Initiative (Base Erosion and Profit Shifting), eine „gerechte“ Besteuerung von Gewinnen multinationaler Unternehmen sicherzustellen. Gleichzeitig unterbieten sich G-20 und andere Länder (auch innerhalb der EU) mit Senkungen der Körperschaftsteuersätze, um Investitionen anzuziehen.
- <sup>17</sup> Neuwirth (2017) 121f.
- <sup>18</sup> Siehe: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20160530STO29669/steuer-ermeidung-durch-unternehmen-bekämpfung-aggressiver-steuerplanung>.
- <sup>19</sup> Zitiert nach R. Baldwin bei der Vorstellung seines Buches vor dem Peterson Institute in New York City im November 2016; <https://piie.com/events/great-convergence-information-technology-and-new-globalization>.
- <sup>20</sup> Stiglitz (2016).
- <sup>21</sup> Rodrik (2016b).
- <sup>22</sup> SPIEGEL online (5.10.2015).
- <sup>23</sup> Milanovic (2016).
- <sup>24</sup> Rodrik (2012).
- <sup>25</sup> Rodrik (2012) 3.
- <sup>26</sup> Bayer (2008).
- <sup>27</sup> Z. B. die öffentlich organisierte Versorgung mit Gesundheits- und Verkehrsleistungen, die Abwehr von genetisch verändertem Saatgut, Hormonanreicherung im Tierfleisch etc.
- <sup>28</sup> Baldwin (2016), Mason (2015).

- <sup>29</sup> Aiginger (2006).
- <sup>30</sup> Bekanntlich sind Handelsagenden in der EU der EU-Kommission als Kompetenz zuge-  
teilt.
- <sup>31</sup> Baldwin (2016b).
- <sup>32</sup> Rodrik (2016a).
- <sup>33</sup> Milanovic (2016).
- <sup>34</sup> Rodrik (2016b). Es ist zwar verständlich, dass diese Einebnung im Rahmen des EU-Bin-  
nenmarktes als einer relativ homogenen Region, wie Europa, akzeptabel ist, aber eine  
zwischen so heterogenen Räumen wie den USA und Kanada abzulehnen.

## Literatur

- Aiginger, Karl (Hrsg.), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis  
von Innovation und Qualifikation (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
Wien 2006).
- Baldwin, Richard, *The Great Convergence. Information Technology and the New Globali-  
zation* (Cambridge, MA, 2016).
- Bayer, Kurt, Aspekte betrieblicher Strukturanpassung. Österreichische Strukturberichter-  
stattung (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1984).
- Bayer, Kurt, *Economists Should Learn from Plural Rationality Theory* (15.12.2008); online:  
<https://kurtbayer.wordpress.com>.
- Bayer, Kurt, *Digitalization, Mode of Production and Working Conditions – A Primer*  
(17.9.2016); online: [https://kurtbayer.wordpress.com/2016/09/17/digitalization-mode-  
of-production-and-working-conditions-a-primer](https://kurtbayer.wordpress.com/2016/09/17/digitalization-mode-of-production-and-working-conditions-a-primer).
- Bayer, Kurt; Giner-Reichl, Irene (Hrsg.), *Entwicklungspolitik 2030. Auf dem Weg zur Nach-  
haltigkeit* (Wien 2017).
- Burckhardt, Jacob, Briefe, hrsg. von Max Burckhardt, Bd. 9 (Basel/Stuttgart 1980).
- International Monetary Fund, *World Economic Outlook* (Washington, D. C., 2016).
- Mason, Paul, *PostCapitalism. A Guide to Our Future* (London 2015).
- Milanovic, Branko, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization* (Cam-  
bridge, MA, 2016).
- Münz, Rainer, *Mobilität, Migration, Entwicklung*, in: Bayer, Giner-Reichl (Hrsg., 2017) 183-  
198.
- Neuwirth, Martina, *Steuern entwickeln. Entwicklung steuern*, in: Bayer, Giner-Reichl (Hrsg.,  
2017) 121-136.
- OECD, *Economic Outlook* (Paris 2006); online: [https://www.oecd.org/eco/outlook/  
38628438.pdf](https://www.oecd.org/eco/outlook/38628438.pdf).
- Rodrik, Dani, *The Globalization Paradox* (New York 2012).
- Rodrik, Dani, *From Hyperglobalization to Sensible Globalization* (16.9. 2016a); online:  
[www.rodrik.typepad.com](http://www.rodrik.typepad.com).
- Rodrik, Dani, *Don't Cry Over Dead Trade Agreements* (8.12.2016b); online:  
[https://www.project-syndicate.org/commentary/no-mourning-dead-trade-agreements-  
by-dani-rodrik-2016-12](https://www.project-syndicate.org/commentary/no-mourning-dead-trade-agreements-by-dani-rodrik-2016-12).
- Sabel, Charles; Piore, Michael, *The Second Industrial Divide* (New York 1984).
- Stiglitz, Joseph, *Making Globalization Work* (New York 2006).
- Stiglitz, Joseph, *Globalization and Its New Discontents* (= Project Syndicate, 6.8.2016).
- Wolf, Martin, in: *Financial Times* (7.12.2016).

## Zusammenfassung

Ungezügelter Globalisierung hat neben ihren positiven Effekten dazu beigetragen, fremdenfeindlichen Protektionismus wieder salonfähig zu machen und das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Regierungen zu untergraben. Handel und Auslagerungen haben in den Herkunftsländern zu Lohndruck und Arbeitslosigkeit geführt, aber die Gewinne gesichert. Die ungleichere Einkommensverteilung schürt Zukunftsängste und treibt PopulistInnen-UnterstützerInnen zu. Globalisierung muss auf globaler wie nationaler Ebene reguliert werden, damit sie zu einem Instrument der Verbesserung der Lebensumstände für möglichst viele Menschen wird. Dabei sind soziale, ökologische und ökonomische Ziele mit gleicher Intensität zu verfolgen.

## Abstract

Unfettered globalisation has promoted welfare gains through trade, but has recently threatened to break up social consensus and led to xenophobic protectionist tendencies. Trade and outsourcing have destroyed jobs and put pressure on wages on countries of origin, however they have secured profits for enterprises. Pressure to do away with standards important for cultural identity and deterioration in income distributions have led to pessimism about the future. This has been exploited by populist extremists. Globalisation needs to be regulated both at global and national levels, in a way which lets all people participate in their benefits. Social, environmental and efficiency goals must have the same importance. Countries need to develop globalisation (trade and investment) strategies and policies accordingly to assure equal benefits, even out wage differences between trading partners, effectively prevent tax dodging, accept national/regional preferences as positive identity factors and create mechanisms that „winners“ compensate „losers“ from globalisation.