

Globalisierung gestern und heute

«Globalisierung» ist kein völlig neues Phänomen. Besonders aufschlussreich ist ein Rückblick auf eine frühere Periode rascher weltwirtschaftlicher Integration, die etwa Mitte des 19. Jahrhunderts einsetzte. Er macht deutlich, dass eine offene Welthandelsordnung vor allem auch auf gesellschaftliche Akzeptanz angewiesen ist.

VON MARGRIT MÜLLER

Globalisierung» ist seit geraumer Zeit ein äusserst kontrovers diskutiertes Phänomen, das die unterschiedlichsten Vorstellungen beinhaltet. Gemeint ist damit die weltweite Integration der Märkte, einerseits als Folge neuer technischer Möglichkeiten, andererseits vorangetrieben durch den Abbau zwischenstaatlicher Handelsschranken. Globalisierung kann als Leitbild für eine Weltwirtschaftsordnung verstanden werden, die weltweit eine möglichst ungehinderte wirtschaftliche Aktivität und Mobilität zulässt. Die Befürworter betonen die Vorteile offener Märkte als Voraussetzung für mehr Effizienz, höhere Produktivität und weltweites Wachstum, die Gegner warnen vor den negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation, die Schwächung der Autonomie des Staates und den Verlust des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

«Globalisierung» ist kein völlig neues Phänomen. Besonders aufschlussreich ist ein Rückblick auf eine frühere Periode rascher weltwirtschaftlicher Integration,

die etwa Mitte des 19. Jahrhunderts einsetzte. Davon wurden weite Teile Europas und Nordamerikas erfasst, während andere Weltregionen nur marginal einbezogen wurden. Ein starker Antrieb war die Industrialisierung ganz allgemein, vor allem aber Innovationen im Transport- und Kommunikationswesen. Mit der Eisenbahn liessen sich grosse Mengen von Gütern rascher und billiger über weite Distanzen transportieren, und dies auch im Winter, wenn Seen und Flüsse zugefroren waren.

Telegraf und Telefon transportierten Informationen noch viel schneller als Waren. Die neuen Kommunikationsmittel ermöglichten neue Organisations- und Vertriebsformen und damit auch das Wachstum des internationalen Handels. Gleichzeitig wurden bestehende Handelsschranken, vor allem in Form von Zöllen, abgebaut. Einerseits schafften die neu gebildeten Nationalstaaten die internen Handelsbeschränkungen ab und verlagerten die Zölle an die Staatsgrenze. Häufig war dies mit der Forderung verknüpft, die nationale Wirtschaft mittels Schutzzöllen zu stärken. Andererseits drängten die Exportwirtschaft und der internationale Handel auf einen Abbau zwischenstaatlicher Handelsschranken und argumentierten mit den Vorteilen des «Freihandels».

Entscheid für Freihandel

Freihandel kann von einzelnen Staaten zwar angestrebt, aber nur zusammen mit den Handelspartnern realisiert werden. Im 19. Jahrhundert bestimmte Grossbritannien, die damals führende Handelsnation, die Welthandelspolitik. Die Liberalisierung wurde mit der Abschaffung der Kornzölle in Grossbritannien (1846)

eingeleitet und mit dem Abschluss bilateraler Handelsverträge mit Frankreich und anderen Staaten fortgesetzt. Diese Verträge waren mit der Meistbegünstigungsklausel ausgestattet und entfalteten deshalb eine multilaterale Wirkung. Trotz grösserer Autonomie im nationalen Raum haben somit europäische Regierungen – teils aus wirtschaftlichen, teils aus politischen Gründen – die Vor- und Nachteile offener oder geschützter Märkte neu bewertet und sich für Freihandel entschieden.

Das rasche Wachstum der Weltwirtschaft ging mit einem Strukturwandel einher, der praktisch alle Wirtschaftsbereiche erfasste. Generell war der Anpassungsprozess geprägt von der Tatsache, dass kaum Schranken für die internationale Mobilität von Arbeit und Kapital bestanden. Viele Arbeitskräfte wanderten von Europa nach Nord- und Südamerika aus oder von den südlichen und östlichen Regionen in die wirtschaftlichen Zentren Europas. Erst in den 1890er-Jahren wurden die Immigrationsbestimmungen in den USA und in einigen europäischen Ländern verschärft. Auch die Kapitalmärkte waren im 19. Jahrhundert stärker integriert als heute. Die Basis bildete ein stabiles, auf dem Bimetallismus, später auf dem Goldstandard gründendes internationales Währungssystem.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts nahmen die Forderungen nach staatlichen Eingriffen zum Schutz der nationalen Wirtschaft vor der ausländischen Konkurrenz in allen Ländern zu. Vor allem die grossen europäischen Staaten, Deutschland und Frankreich, griffen zu protektionistischen Massnahmen, um gefährdete Wirtschaftszweige vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen. Andere Länder, die

Dr. Margrit Müller ist Oberassistentin an der Abteilung Wirtschaftsgeschichte des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich.

stark auf diese Märkte ausgerichtet waren, reagierten auf den drohenden Verlust der Absatzmärkte ebenfalls mit einer Erhöhung der Zölle, allerdings mit dem Ziel, sie in anschliessenden Verhandlungen wieder herabzusetzen. Eine innovativere Strategie zur Überwindung von Handelsbarrieren waren Direktinvestitionen, das heisst die Verlagerung von Teilen der Produktion in diese geschützten Märkte.

Ungebrochener Fortschritt

Im frühen 20. Jahrhundert bildete der freie internationale Kapital- und Zahlungsverkehr die wichtigste Barriere gegen Protektionismus und ökonomischen Nationalismus. Mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges und dem Zusammenbruch des Goldstandards wurde dem internationalen Handel die Grundlage weitgehend entzogen. In den 1920er-Jahren erschwerte die von Land zu Land verschiedene wirtschaftliche und politische Situation eine gemeinsame Aussenhandelspolitik. Der technisch-organisatorische Fortschritt kam allerdings nicht zum Stillstand.

Durch Massenproduktion liessen sich Produktivitätsfortschritte erzielen, und das Automobil eröffnete für den Handel völlig neue Leistungsbereiche. Nach einer kurzen Phase der Restabilisierung und erneutem Wachstum der Weltwirtschaft in der zweiten Hälfte der Zwanzigerjahre, wurden in der Grossen Depression der Dreissigerjahre die protektionistischen Massnahmen wieder verstärkt. Die Welt zerfiel in eine Vielzahl von Nationalstaaten, welche den Aussenhandel einschränkten, Güter- und Zahlungsströme bilateral regelten und die Immigration von Arbeitskräften blockierten.

Die Erfahrungen mit der «Deglobalisierung» in der Zwischenkriegszeit führten zu neuen Einsichten über die wirtschaftliche Bedeutung des Aussenhandels

und die Notwendigkeit eines stabilen internationalen Währungssystems. Diese Einsichten wurden zu zentralen Elementen einer neuen Welthandelsordnung. Seit den 1950er-Jahren expandiert der Welthandel rasch und kontinuierlich, mit Ausnahme eines Einbruchs anfangs der 1980er-Jahre. Die Quote der Weltexporte am Weltprodukt kletterte von 7 Prozent im Jahr 1950 auf 15 Prozent Ende der 1990er-Jahre. Auch räumlich dehnte sich die Weltwirtschaft stark aus und umfasst nun alle Kontinente. Nach wie vor sind jedoch viele Staaten ausserhalb Westeuropas und Nordamerikas nur marginal in die Weltwirtschaft integriert.

Schrittweise Liberalisierung

Insgesamt kann die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts mit der schrittweisen Liberalisierung der Märkte und der Ausdehnung des Freihandels auf neue Arten von Gütern und Leistungen sowie auf den Abbau weiterer Formen von Handelsbeschränkungen charakterisiert werden. Die Antriebskräfte sind durchaus vergleichbar mit dem Globalisierungsschub im 19. Jahrhundert, nämlich neues technisch-organisatorisches Wissen, das zu höherer Produktivität und sinkenden Transportkosten führt sowie die Übermittlung von Informationen in schriftlicher und bildlicher Form erheblich beschleunigt. Zu diesen Innovationen gehörten auch wenig spektakuläre und in ihrer Wirkung häufig unterschätzte Neuerungen wie kompatiblere Transportsysteme mittels standardisierter und stapelbarer Container.

Auch im Bereich der internationalen Handelspolitik gibt es auffallende Parallelen zur Globalisierung im 19. Jahrhundert. Der wirtschaftliche Integrationsprozess erfolgte wiederum in zwei verschiedenen Formen. Einerseits orientierte man sich am Leitbild des «globalen Freihandels». Das Mittel zu diesem Zweck waren je-

doch nicht bilaterale Verträge wie im 19. Jahrhundert, sondern internationalen Organisationen wie IMF und Weltbank, OEEC, GATT und WTO. Andererseits schlossen sich mehrere Staaten zu einem grossen Binnenmarkt zusammen mit gemeinsamer Grenze gegenüber den anderen Staaten.

Diese Form der Integration führte bereits in den 1950er-Jahren zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Die Befürchtung, damit würden neue Handelsbarrieren in Europa aufgebaut, erwiesen sich als unbegründet, weil die EG und später die EU in die übergreifenden internationalen Organisationen eingebunden blieben. Das die internationalen Handelsbeziehungen dominierende Leitbild des «globalen Freihandels» prägte auch weitere regionale Zusammenschlüsse wie die ASEA in Ostasien oder die NAFTA in Nord- und Mittelamerika.

Selektive Mobilität

In den 1970er-Jahren trieb die nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems einsetzende Deregulierung der Kapitalmärkte die Weltwirtschaft nochmals kräftig in Richtung «globalen Freihandel». Die Konjunkturreinbrüche Mitte der 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre verstärkten den Trend zur Deregulierung staatlich kontrollierter und geschützter Wirtschaftsbereiche, zuerst in den USA, etwas später auch in den europäischen Ländern. Offene Kapitalmärkte erleichterten die internationale Reallokation von Kapital und damit auch Direktinvestitionen im Ausland. Die grenzüberschreitenden Fusionen und Übernahmen, Joint Ventures und Kooperationen nahmen rasch zu, Grossfirmen wurden aufgeteilt und neu zusammengesetzt, Produktionsbereiche abgespalten, an günstigere Standorte verlagert oder geschlossen.

Die Kategorie der international gehandelten Güter umfasste nunmehr auch ganze Unternehmen und Unternehmensteile. Diese Spielart der «Globalisierung» etablierte sich in den 1980er-Jahren in den USA und verbreitete sich etwas später auch in Europa. Dabei wurde nicht nur die Wachstumsstrategie importiert, sondern auch die entsprechende Unternehmenskultur. Das Management europäischer Unternehmen orientierte sich nicht mehr an den nationalen, sondern an den amerikanischen Massstäben. Wer am weltweiten Kapitalmarkt partizipieren wollte, musste – zumindest verbal – den «Shareholder-Value» ins Zentrum stellen.

Gleichzeitig rückten, nach dem weitgehenden Abbau der Zölle, die technischen, administrativen und rechtlichen Handelsschranken zuoberst auf die Agenda der internationalen Organisationen. Die Folgen der Globalisierung dringen so in immer mehr Lebensbereiche vor, strukturieren Handlungsspielräume und nehmen Entscheidungen vorweg. Dieser Anpassungsdruck wird als Einschränkung des politischen und sozialen Handelns erfahren und stösst zunehmend auf Ablehnung.

Auffallend ist, dass die Arbeitsmärkte kaum in das Globalisierungsprogramm der internationalen Organisationen einbezogen wurden. Im 19. Jahrhundert waren die Anpassungsprozesse der nationalen Volkswirtschaften geprägt von der Ab- und Zuwanderung von Arbeitskräften. Heute beschränkt sich die Öffnung der Arbeitsmärkte auf bestimmte Wirtschaftsräume und Berufskategorien und zielt allenfalls auf eine selektive Erhöhung der Mobilität. In den europäischen Ländern werden der Aufstieg und Niedergang ganzer Wirtschaftszweige oder die Folgen der Neufokussierung der Unternehmen mittels Frühpensionierungen, befristeten Arbeitslosenhilfen und

Umschulungszuschüssen erleichtert. Trotzdem sind die Anpassungskosten für die Betroffenen sehr hoch. Wie im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert erfahren immer mehr Menschen die Folgen der weltweiten Integration als Belastung und nicht als Chance.

Erneute Deglobalisierung?

Auf die Periode der Globalisierung im 19. Jahrhundert folgte eine Periode der Deglobalisierung. Könnte sich etwas ähnliches im 21. Jahrhundert wiederholen? Auf den technisch-organisatorischen Fortschritt als beständigsten Antrieb der Globalisierung können wir uns nicht unbedingt verlassen. Leistungsfähigere und billigere Transport- und Kommunikationssysteme sind keine Selbstverständlichkeit mehr. Auf Grund veränderter Sicherheitsbedürfnisse oder Umweltschäden können die Transportkosten von Gütern, Personen und Informationen wieder steigen, mit kaum absehbaren Folgen für den weiteren Entwicklungspfad der Weltwirtschaft.

In der Regel wird auf die internationalen Organisationen verwiesen, die im Unterschied zu den bilateralen Verträgen im 19. Jahrhundert die Aufrechterhaltung des «globalen Freihandels» auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten gewährleisten. Werden die grossen Wirtschaftsmächte wie die EU und die USA internationale Abkommen auch dann respektieren und ihre Märkte offen halten, wenn sie mit einer schweren Rezession im Inland konfrontiert sind?

Soziale Akzeptanz wichtig

Dieser Rückblick in die Geschichte hat vor allem deutlich gezeigt, dass eine offene Welthandelsordnung auf gesellschaftliche Akzeptanz angewiesen ist. Das internationale Regelwerk als Grundlage der Globalisierung ist zwar stabiler als im 19. Jahrhundert, aber es muss auch eine viel

anspruchsvollere Integrationsleistung erbringen. Die Grundlagen der Globalisierung bleiben prekär.

Jedenfalls können Regierungen die politische Mitverantwortung für diese Welthandelsordnung und für deren Folgen nicht den anonymen Marktkräften oder den internationalen Organisationen zuschieben, solange die grosse Mehrheit der Bevölkerung nur im nationalen Raum Rechte und Ansprüche geltend machen kann. Lehnt der Staat diese Verantwortung ab, wird sich der Protest gegen die unerwünschten Folgen der Globalisierung nicht mehr an die nationalen Regierungen, Parlamente und politischen Parteien richten, sondern auf die internationale Ebene verlagern, mit den inzwischen nur allzu bekannten Folgen.

LITERATUR

- The Economist: Thinking about globalisation: Popular myths and economic facts, 1997
- Williamson J. G.: Globalization, Convergence and History, *The Journal of Economic History*, Volume 56, June 1996, Number 2, 277–306
- Aldcroft D. H.: Depression and Recovery in Europe in the 1930s, *Traverse*, 1997/1, *Zeitschrift für Geschichte*, 49–67
- Jones G./Schröter H.G. (Ed.): *The Rise of Multinationals in Continental Europe*, Aldershot et al., 1993



© 1998 Daniel Schwartz / Lookat

Monetäre Grauzone.

Im Schalterraum einer der Geldwäscherei von Drogenprofiteuren verdächtigten burmesischen Bank. Rangun, Burma.