

hungen gerät, entsteht daraus nicht von einem Tag auf den anderen ein Schlamassel. Findet ein Land die Regeln zu restriktiv und seinen Bedürfnissen nicht mehr angemessen, so wird es Mittel und Wege finden, die Regeln zu umgehen. Die Folgewirkungen sind meist eher subtiler Art und treten erst im Lauf der Zeit auf, in Form eines allmählichen Rückzugs von den grundlegenden Prinzipien des Multilateralismus und der Gleichbehandlung.

Die Entwicklungsländer haben immer beklagt, das System des Welthandels sei gegen ihre Interessen austariert, weil die Regeln von den Großen gemacht würden. Eine bunte Koalition aus Anarchisten, Umweltschützern, Gewerkschaften und progressiven Bewegungen hat ebenfalls gelegentlich ihre Kräfte gebündelt, um ihren sattsam bekannten Protest gegen die Globalisierung zu artikulieren. Doch die eigentliche Neuigkeit, die sich in den zurückliegenden Jahren herauskristallisiert hat, ist die, dass auch die reichen Länder mit den geltenden Regeln nicht mehr zufrieden sind. Der ziemlich dramatische Rückgang der Zustimmung zur wirtschaftlichen Globalisierung, der in wichtigen Ländern wie den Vereinigten Staaten zu verzeichnen ist, reflektiert diesen neuen Trend. Der Anteil derjenigen, die in einer dort veranstalteten Umfrage der Aussage zustimmen, die Globalisierung sei eine gute Sache für die amerikanische Wirtschaft, ist jäh gesunken: von 42 Prozent im Juni 2007 auf 25 Prozent im März 2008. Und überraschenderweise ist das Unbehagen auch bei einer wachsenden Zahl von Mainstream-Ökonomen angekommen, die inzwischen Zweifel an den angeblich so eindeutigen Segnungen der Globalisierung äußern.

So konnten wir erleben, dass der inzwischen verstorbene Wirtschafts-Nobelpreisträger von 1970, Paul Samuelson, Autor des einflussreichsten ökonomischen Standardwerks der Nachkriegszeit, seinen Fachkollegen zu bedenken gab, dass die Vorteile, die der chinesischen Wirtschaft aus der Globalisierung erwachsen, sehr wohl zu Lasten der Vereinigten Staaten gehen können. Paul Krugman, Wirtschafts-Nobelpreisträger von 2008, macht darauf aufmerksam, dass der Handel mit Niedriglohnländern heute nicht mehr zu unbedeutend ist, um Auswirkungen auf die Ungleichheit in den reichen Ländern zu haben. Alan Blinder, ehemals zweiter Mann im Vorstand der amerikanischen Zentralbank, äußert die Befürch-

tung, das Outsourcen von Arbeit ins Ausland werde zu nie dagewesenen Verwerfungen innerhalb der erwerbstätigen Bevölkerung der USA führen. Martin Wolf, Kolumnist der Financial Times und einer der eloquentesten Befürworter der Globalisierung, äußert seine Enttäuschung darüber, wie sich die finanzielle Globalisierung ausgewirkt hat. Und Larry Summers, in der Amtszeit von Präsident Clinton dessen «Mr. Globalization» und derzeit Wirtschaftsberater von Präsident Barack Obama, sinniert über die Gefahren eines Wettlaufs nach unten im Bereich der Regulierungen und über die Notwendigkeit internationaler arbeitsrechtlicher Standards.

Diese geäußerten Bedenken an der Globalisierung kommen zwar nicht an die wuchtigen Frontalangriffe heran, die Männer wie Joseph Stiglitz, Wirtschafts-Nobelpreisträger auch er, geritten haben. Aber sie markieren einen bemerkenswerten Wandel im geistigen Klima. Und selbst diejenigen, die noch keine kalten Füße bekommen haben, streiten oft aufs heftigste darüber, wie es mit der Globalisierung weitergehen soll. Jagdish Bhagwati beispielsweise, angesehener Vorkämpfer des Freihandels, und Fred Bergsten, Direktor des globalisierungsfreundlichen Peterson Institute for International Economics, haben sich mit dem Vorwurf ins Getümmel gestürzt, die Kritiker der Globalisierung würden deren Nachteile hemmungslos übertreiben und ihre Vorzüge unterschätzen. Doch in ihren Debatten über das Für und Wider regionaler Handelsabkommen – die Bergsten befürwortet und Bhagwati ablehnt – vertreten sie ebenso konträre Positionen wie jeder von ihnen gegenüber den erwähnten Kollegen.

Natürlich ist keiner dieser Ökonomen ein Gegner der Globalisierung. Sie wollen die Globalisierung nicht ungeschehen machen, sprechen sich aber dafür aus, neue Institutionen und kompensierende Mechanismen – auf nationaler wie internationaler Ebene – ins Leben zu rufen, die die Globalisierung wirksamer, fairer und nachhaltiger machen sollen. Ihre politischen Empfehlungen sind oft vage (wenn sie überhaupt welche unterbreiten) und lassen keine Konsenslinie erkennen. Offensichtlich hat sich die Kontroverse in Sachen Globalisierung von den Straßen ausgehend bis in die Kolumnen der Finanzpresse und in die heiligen Hallen etablierter Denkfabriken hinein fortgepflanzt.

Zu bröckeln begonnen hat der konzeptionelle Konsens, der unserem derzeit praktizierten Globalisierungsmodell zu Grunde liegt, schon vor Ausbruch der großen Finanzkrise von 2008. Die hochtönende Selbstgewissheit der Globalisierungs-Herolde ist weitgehend verfliegen, an ihre Stelle sind Zweifel, Fragen und Skepsis getreten.

Ein alternatives Szenario

Die Welt hat schon einmal das abrupte Ende einer Ära der Globalisierung erlebt. Das Zeitalter des Goldstandards – mit seinem Freihandel und seiner unbeschränkten Kapital-Mobilität – nahm 1914 ein jähes Ende und ließ sich nach dem Ersten Weltkrieg nicht wieder zum Leben erwecken. Könnte uns in den kommenden Jahren eine ähnliche Kontraktion der Weltwirtschaft blühen?

Die Frage ist keineswegs frivol. Die wirtschaftliche Globalisierung hat zwar nie dagewesene Wohlstandssprünge in den entwickelten Ländern ermöglicht und sich als Goldader für Hunderte Millionen armer Arbeiter in China und anderswo in Asien erwiesen, doch sie steht bis heute auf wackligen Beinen. Anders als nationale Märkte, die in der Regel in ein stabiles Geflecht aus einheimischen Regulierungsinstanzen und politischen Institutionen eingebunden sind, sind globale Märkte nur «schwach verankert». Es gibt keine mit globalen Kompetenzen ausgestattete Kartellbehörde, keine globalen Kreditgeber letzter Instanz, kein globales Regulierungswesen, kein globales soziales Netz und natürlich auch keine globale Demokratie. Mit anderen Worten, globale Märkte leiden unter schwacher Beaufsichtigung und sind daher anfällig für Instabilität, Ineffizienz und einen Mangel an demokratischer Legitimation.

Diese Diskrepanz zwischen dem nationalen Aktionsradius von Regierungen und der globalen Reichweite der Märkte ist die Achillesferse der Globalisierung. Ein jederzeit fein austariertes Gleichgewicht zwischen beiden ist notwendige Voraussetzung für ein gesundes globales Wirtschaftssystem. Gewähren wir den Regierungen dieser Welt zuviel Einfluss, dann handeln wir uns damit Protektionismus und das Bestreben nach Autarkie ein. Lassen wir den Märkten zu viel Freiheit, dann ernten wir eine instabile Weltwirtschaft

Die Geschichte der Globalisierung

mit wenig gesellschaftlicher und politischer Unterstützung von Seiten derer, denen sie eigentlich zugutekommen soll.

Die ersten drei Jahrzehnte nach 1945 standen im Zeichen des Kompromisses von Bretton Woods, benannt nach dem Kurort in New Hampshire, in dem sich 1944 amerikanische, britische und andere politische Entscheider versammelten, um das Währungssystem für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zu entwerfen. Das Regelwerk von Bretton Woods atmete den Geist eines mäßigen Multilateralismus, der den einzelnen Regierungen die Freiheit ließ, sich auf ihre inneren Aufgaben im Bereich der Gesellschaft und des Arbeitsmarktes zu konzentrieren, und zugleich die Voraussetzungen für eine Wiederbelebung und einen Aufschwung des Welthandels schuf. Das Geniale an dem System war, dass es auf bewundernswerte Weise mehreren Zielen zugleich gerecht wurde. Einige der übelsten Handelsbeschränkungen wurden zwar beseitigt, aber den Regierungen blieb freie Hand, ihre Wirtschaftspolitik selbstständig zu gestalten und ihre jeweils bevorzugte Version des Wohlfahrtsstaates zu errichten. Was die Entwicklungsländer betraf, so erhielten sie die Möglichkeit, ihre jeweils eigene Wachstumsstrategie unter den Voraussetzungen einer begrenzten Einflussnahme von außen zu verfolgen. Die internationalen Kapitalströme blieben einer straffen Kontrolle unterworfen. Der Kompromiss von Bretton Woods war ein durchschlagender Erfolg: Die Industrieländer erholten sich und häuften Wohlstand an, und die Mehrzahl der Entwicklungsländer erlebte ein bis dahin nicht gekanntes Wirtschaftswachstum. Die Weltwirtschaft florierte wie nie zuvor.

Als das Kapital immer internationaler und mobiler wurde und die Ölshocks der 1970er Jahre die fortgeschrittenen Volkswirtschaften heftig durchrüttelten, erwies sich die Währungsordnung von Bretton Woods jedoch als nicht mehr zeitgemäß. In der Folge wurde das System im Verlauf der 1980er und 1990er Jahre im Zuge einer ehrgeizigen Agenda der wirtschaftlichen Liberalisierung und tiefgreifenden weltwirtschaftlichen Integration modernisiert – es handelte sich um nicht weniger als den Versuch, etwas zu bewerkstelligen, das man als Hyperglobalisierung bezeichnen könnte. Bei Handelsabkommen zwischen Ländern ging es nun nicht mehr um die herkömmlichen Einfuhrbeschränkungen. Sie enthielten viel-

mehr auch Festlegungen zur nationalen Wirtschaftspolitik der beteiligten Länder. Mechanismen für die Steuerung der internationalen Kapitalmärkte wurden außer Kraft gesetzt und die Entwicklungsländer wurden mit Nachdruck dazu gedrängt, ihre Märkte für Einfuhren und Investitionen zu öffnen. Im Grunde wurde die wirtschaftliche Globalisierung in dieser Phase zum Selbstzweck.

Die Ökonomen und politischen Entscheider, die das nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene Modell der Globalisierung überstrapazierten, übersahen dabei, was das ursprüngliche Erfolgsgeheimnis dieses Modells gewesen war. Als Folge davon kam es zu einer Serie von Enttäuschungen. Die finanzielle Globalisierung führte unter dem Strich eher zu mehr Instabilität als zu mehr Investitionen und höheren Wachstumsraten. Binnenwirtschaftlich beförderte die Globalisierung in vielen Ländern Ungleichheit und Unsicherheit, anstatt wie versprochen «alle Boote gleichermaßen anzuheben».

Gewiss wurden in dieser Periode auch spektakuläre Erfolgsgeschichten geschrieben – besonders in China und Indien. Gerade diese Länder jedoch spielten, wie wir noch sehen werden, das große Spiel der Globalisierung nicht nach den neuen Regeln, sondern nach denen von Bretton Woods. Statt ihre Wirtschaft bedingungslos den internationalen Handels- und Kapitalströmen zu öffnen, mischten sie in ihre Strategie eine starke Dosis staatlichen Interventionismus, um eine Diversifizierung ihrer Wirtschaft zu erreichen. Länder, die sich enger an die Vorgaben des neuen Globalisierungsrezeptes hielten, wie zum Beispiel etliche Staaten Lateinamerikas, mussten dagegen darben. Auf diese Weise wurde die Globalisierung zum Opfer ihres eigenen anfänglichen Erfolgs.

Wenn wir unser Wirtschaftssystem auf ein sicheres Fundament stellen möchten, brauchen wir ein besseres Verständnis der empfindlichen Balance und Interdependenz zwischen den Märkten und staatlicher Kontrolle. Ich möchte in diesem Buch ein Alternativszenario präsentieren, das auf zwei simplen Gedanken fußt. Erstens: Markt und Staat schließen einander nicht aus, sondern ergänzen einander. Wer mehr und bessere Märkte will, muss mehr (und bessere) staatliche Kontrolle herbeiführen. Märkte funktionieren am besten nicht dort, wo sie es mit einem schwachen, sondern dort, wo sie es mit einem starken Staat zu tun haben. Zweitens: Es gibt nicht