

Aus aktuellem Anlass

Karl-Heinz Paqué*

Die Kehrseite der Globalisierung

Anmerkungen zu Gewinnern und Verlierern des weltwirtschaftlichen Wandels aus Anlass von Richard Baldwins Buch „The Great Convergence“

<https://doi.org/10.1515/pwp-2017-0017>

Zusammenfassung: Dieser Beitrag ist den Thesen im jüngsten Buch von Richard Baldwin „The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization“ gewidmet. Baldwin liefert eine neue Interpretation der Globalisierung seit den frühen neunziger Jahren. Er sieht um diese Zeit einen revolutionären Bruch in der Entwicklung, bedingt vor allem durch den Aufstieg der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Diese erlauben erstmals die Kombination von Hochtechnologien, die aus den hochindustrialisierten Ländern (dem „Norden“) stammen, mit den relativ billigen Arbeitskräften, die in Entwicklungs- und Schwellenländern (dem „Süden“) zu Hause sind. Es kommt zu einem massiven Technologietransfer von Nord nach Süd, bedingt vor allem durch Direktinvestitionen. Dies sorgt für Gewinner im Süden und Verlierer im Norden – mit weitreichenden Konsequenzen, die im Norden eine offensive Strategie der Anpassung verlangen: Orientierung auf Dienstleistungen und urbane Ballungen, die das Abwandern von Wissen erschweren. Karl-Heinz Paqué bezweifelt nicht die Existenz von Gewinnern der Globalisierung im Süden und Verlierern im Norden, wohl aber die überragende Bedeutung, die Baldwin dem Technologietransfer als Ursache beimisst. Er betrachtet die Entwicklung vielmehr als natürlichen Aufholprozess, in dem sich der Süden – unilateral – dem Weltmarkt öffnet, in Bildung investiert und eine innovationsorientierte Industrie- und Technologiepolitik betreibt. Er sieht gleichzeitig eine ausgeprägte Differenzierung der Wirkung auf den Norden: Staaten, die eine starke innovative Industrie bewahrt haben und die Anpassung bildungs- und technologiepolitisch begleiten, schneiden besser ab als jene, die sich allein auf Dienstleistungen konzentrieren. Erstere sind typischerweise auch Länder mit etablierten Institutionen der Weitergabe von technischem Wissen zwi-

schen Generationen. Bisher gelingt es ihnen, eine übermäßige Spaltung der Gesellschaft als Folge der Globalisierung zu vermeiden. Wirtschaftshistorisch interpretiert er diese Entwicklungen keineswegs als revolutionären Bruch, sondern als evolutionäre Vollendung des Industriezeitalters.

JEL-Klassifikation: F6, F13, N1, N3, N7, O3

Schlüsselwörter: Globalisierung, Technologie, Innovation, Internationaler Handel

1 Ein kleines Meisterwerk

Dieses Buch hat es in sich. Es erschien Ende des Jahres 2016, fast zeitgleich mit der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der Vereinigten Staaten. Es liefert eine wirtschaftswissenschaftliche Begründung für diese Wahl. Wohlgermerkt: keine Rechtfertigung, aber eben eine Analyse, die erklärt, warum es so kommen konnte. Die Analyse geht dabei natürlich weit über die Grenzen der Vereinigten Staaten hinaus. Sie wirft den Blick auf das, was der Verfasser „New globalization“ nennt und ihm hilft, die Frustration vieler Arbeitnehmer und Wähler in der westlichen Welt und deren Sympathie für den Populismus zu erklären.

Die Analyse hat Autorität, denn ihr Verfasser ist Richard Baldwin, Professor für Internationale Wirtschaft am Graduate Institute of International and Development Studies in Genf und daneben Direktor des Center for Economic Policy Research (CEPR) in London. Renommierter geht es kaum; und auch globaler nicht, denn Richard Baldwin ist ein Amerikaner, der seit langem in Europa lebt und sich so intensiv wie kaum ein zweiter über Jahrzehnte mit der Entwicklung des Welthandels beschäftigt hat.

Mit dem Buch hat Baldwin ein kleines Meisterwerk vorgelegt. Es ist ein Meisterwerk, weil es provokante und spannende Thesen liefert, die er vor den Lesern in frischer und klarer Sprache ausbreitet, garniert mit einer Fülle von

*Kontaktperson: Karl-Heinz Paqué, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg – Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Postfach 41 20, Magdeburg 39016, E-Mail: paque@ovgu.de

Analogien und Beispielen – und dann noch eingebunden in einen großen wirtschaftshistorischen Bogen. Klein ist das Meisterwerk, weil es den Charakter eines erweiterten Essays hat, mit nicht mehr als 300 locker beschrifteten Seiten Text, aus dem auch noch 62 „Figures“ mit Bildern, Charts, Grafiken und Karten sowie 16 „Boxes“ mit Zusammenfassungen herauskullern. Alles recht überschaubar. Liest man zudem das Buch in einem Lauf durch, von Buchdeckel zu Buchdeckel, fallen einem viele Wiederholungen auf. Mehr als das: Im Rückblick fühlt man sich eigentlich bereits mit der 15-seitigen Einführung zu den Thesen recht gut informiert. Nach der weiteren Lektüre der fast 100 Seiten von Teil I mit dem charakteristischen Titel „The Long History of Globalization in Short“ fragt man sich, was da noch kommen soll. Spätestens aber nach den 66 Seiten von Teil II („Extending the Globalization Narrative“), dem theoretischen Kern der Arbeit, fühlt man sich umfassend in Kenntnis gesetzt. Und in der Tat: Der Rest des Buches, immerhin drei Teile (III bis V), kann sich mit der inhaltlichen Dichte und Kohärenz des schwungvollen gestreckten Startgalopps nicht messen.

Aber was soll's. Richard Baldwins Thesen haben so viel Gewicht und Kraft, da spielt es keine Rolle, dass dem Verfasser in der zweiten Hälfte des Buches ein wenig die Luft ausgeht. Er ist eben doch eher thesenverliebter Ökonom als detailversessener Erzähler, der die Wirtschaftsgeschichte sorgfältig und umfassend im Lichte seiner Theorie durchgräbt. Die Frage ist also: Wie lauten sie, die Thesen von Baldwin?

2 Wellen des „Unbundling“

2.1 Bis 1990: Der lange Weg der Integration durch Handel

Startpunkt ist eine Stufentheorie der Globalisierung. Sie setzt frühestmöglich an: in der Altsteinzeit, dem Paläolithikum, als sich der Mensch als Jäger und Sammler – ausgehend von Afrika – über die ganze Welt verbreitete. „Humanizing the globe“, so nennt der Autor treffend die weltumspannende Wanderung. Diese war beim damaligen Stand des technologischen Wissens und der natürlichen Verkehrswege die einzige Chance, bei wachsender Bevölkerung und globaler Erwärmung des Klimas die Nahrungsressourcen der Welt zu nutzen. Sie liefert die erste Phase der Globalisierung. Es ist eine Welt, in der im Wesentlichen jeder das verbraucht, was er herstellt. Für Handel besteht kaum Potenzial, von Fernhandel gar nicht zu reden. Es gibt eben noch nicht das, was Baldwin mit einem Schlüsselbegriff seines Buches als „Unbundling“ bezeichnet, also

das räumliche Auseinanderfallen von Konsum und Produktion.

Der Übergang zur Jungsteinzeit, dem Neolithikum, vor etwa 12.000 Jahren, mündete Schritt für Schritt in eine zweite Phase der Entwicklung. Sie ist geprägt durch das Entstehen der Landwirtschaft, womit die Sesshaftigkeit möglich wurde, allen voran im fruchtbaren Schwemmland der großen Ströme Asiens und Nordafrikas: Gelber Fluss und Yangtse in China, Indus und Ganges in Indien, Euphrat und Tigris in Mesopotamien sowie der Nil in Ägypten. Damit einher ging der Aufstieg der ersten großen Zivilisationen und Reiche der Menschheit, bedingt durch den Schub an Wertschöpfung, Einkommen und Prosperität, den technologische Neuerungen in der Agrarwirtschaft sowie eine verdichtete lokale Arbeitsteilung ermöglichten.

Es entstanden urbane Ballungsräume mit wachsender Bevölkerung, zwischen denen sich dann erstmals auch der Fernhandel entwickelte. Hauptachse wurde die Seidenstraße. Sie verband in der Spätphase dieser Entwicklung zwischen 200 v. Chr. und 1350 n. Chr. das Territorium des Römischen Reiches über die Landmassen des Nahen, Mittleren und Fernen Ostens mit den mongolischen und chinesischen Reichen. Baldwin spricht von der „eurasischen Integration“. Es gab also durchaus Fernhandel, aber er blieb beschränkt auf wertvolle exotische Luxusgüter, weil die enormen Kosten und Risiken des Transports im Vergleich zum normalen Warenwert alles andere unmöglich machten.

Es kam der schleichende Aufstieg Europas, dessen Beginn Baldwin recht spät im 14. Jahrhundert datiert. Schritt für Schritt verlagerte sich der Schwerpunkt des Fernhandels im Zuge von Renaissance, Aufklärung und imperialistischen Eroberungen in Übersee auf die atlantischen und nordwesteuropäischen Räume. Dies änderte allerdings noch nichts an der grundlegenden Tatsache, dass es weitgehend ein Handel mit hochwertigen Gütern blieb. Trotz beachtlicher technischer Fortschritte waren eben bis ins späte 18. Jahrhundert die Transportkosten so hoch, dass eine dichte globale Integration und Arbeitsteilung undenkbar erschien. Von einem großräumigen „Unbundling“, das eine breite Palette an Produkten betrifft, konnte also noch nicht die Rede sein.

Dies änderte sich erst mit der dritten Phase der Globalisierung: dem Einsetzen der Industrialisierung und damit der Erfindung der Dampfkraft. Sie bewirkte das, was Baldwin als „Act I“ bezeichnet und dem er den Namen „Globalization's First Unbundling“ gibt. Dessen Beginn datiert er kurz nach Ende der napoleonischen Kriege – um 1820. Die drastische Senkung der Transportkosten erlaubte nun endlich auf zunehmend breiter Front die örtliche Trennung von Produktion und Konsum. Grund dafür war die Dampfkraft

als Antriebsquelle – zum einen für Schiffe auf den Flüssen und Meeren, zum anderen für Eisenbahnen auf umfassenden Schienennetzen, die in den folgenden Jahrzehnten bis zum Ersten Weltkrieg in Europa und in Nordamerika geschaffen wurden. Sie bewirkte eine dynamische und kontinuierliche Zunahme des Fernhandels, die sich ungebremst bis ins frühe 20. Jahrhundert fortsetzte, bedingt durch immer weiter abnehmende Frachtraten zu Wasser und zu Land. Parallel dazu gab es zumindest bis in die siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts einen Trend zur Liberalisierung des internationalen Handels. Dieser geriet dann allerdings ins Stocken und wich einem Gegentrend zum Protektionismus, der indes die weitere Globalisierung nicht wirklich verhindern konnte und im Rückblick das Prädikat „moderat“ verdient, jedenfalls bis zum Ersten Weltkrieg.

Es ist charakteristisch für Baldwins Vogelperspektive, dass er diese historischen Rückfälle in den Protektionismus gar nicht weiter erwähnt. Aus seinem Blickwinkel erscheinen selbst die dramatischen Jahre der zwei Weltkriege und der Zwischenkriegszeit mit massivem Protektionismus und der Weltwirtschaftskrise wie eine kurze Phase („Act II“) des „Rebundling“, in der die Transportkosten stagnierten und die Handelshemmnisse nach oben schossen, allen voran die amerikanischen Zölle als Folge des Smoot-Hawley Tariff Act von 1930 – mit dem Ergebnis einer Desintegration der Weltwirtschaft. Im Buch ist dies nicht mehr als eine Episode, die ganze drei Seiten einnimmt.¹ Der Trend zum „Unbundling“ ging dann nach dem Zweiten Weltkrieg beschleunigt weiter („Act III“). Einerseits gab es wieder enorme Fortschritte in der Transporttechnologie durch Motorisierung von Güterverkehr und Straßenbau sowie schließlich in den achtziger Jahren die flächendeckende Einführung von Containern, die zu einem enormen Effizienzgewinn und mehr Transportsicherheit führten. Andererseits sorgte die Liberalisierung des Handels im neuen multilateralen Rahmen des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) für massive Zollsenkungen vor allem in den Industrieländern der westlichen Welt.

Baldwin zieht also einen einzigen weiten Bogen von etwa 1820 bis 1990. Er erkennt eine „Atlantic Economy“, die sich in dieser Zeit formierte – unterbrochen nur von dem unglücklichen kurzen „Act II“ der Weltkriege und der Zwischenkriegszeit. In dieser Sichtweise steckt keine wirklich innovative Erkenntnis.² Baldwin liefert aber eine über-

aus elegante und konzise Stilisierung dessen, was viele namhafte Wirtschaftshistoriker der jüngeren Generation in den vergangenen Jahrzehnten beschrieben haben; und er bettet es in einen konzeptionellen Rahmen, der für seine weitere – und dann innovative – Analyse der jüngsten Zeit des „Unbundling“ nützlich ist. Im Weltmaßstab gemessen handelt es sich, wie Baldwin betont, um einen langgezogenen Trend zur Divergenz: Europa und Nordamerika sowie einige kleinere Satelliten des Westens wie Australien und Neuseeland preschten im Wohlstand voran, während der größte Teil der Menschheit in Armut zurückblieb. Kleine Ausnahmen wie die vier asiatischen „Tiger“ Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan sind dabei für Baldwin nicht mehr als kleine Ausnahmen, die geeignet sind, die Regel zu bestätigen.

2.2 Seit 1990: Der kurze Weg der Integration durch IKT

Vor diesem Hintergrund erkennt Baldwin in der Zeit um 1990 eine revolutionäre Veränderung: den Trend zur globalen Konvergenz, die „Great convergence“, die dem Buch ihren Namen gegeben hat. Dieses Phänomen ist statistisch wohlbekannt; am umfassendsten hat es Branko Milanovic in seinem jüngst erschienen Buch zur globalen Ungleichheit dargestellt.³ Baldwin verwendet mit Blick auf die besondere Bedeutung der Industrie für den internationalen Handel die Anteile an der globalen industriellen Wertschöpfung großer Industrie- und Aufholnationen zur Demonstration der Konvergenz. So zeigt er, dass der Anteil der G-7-Nationen⁴ seit den frühen neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts beschleunigt abnahm; der entsprechende Anteil der sogenannten I-6-Nationen – „I6“ steht dabei für „Industrializing Six“ und umfasst China, Indien, Indonesien, Polen, Südkorea und Thailand – stieg dagegen beschleunigt, während der Rest der Welt (ohne G7 und I6) seinen Anteil in etwa konstant hielt. Die Dynamik der Konvergenz zwischen G7 und I6 ist beeindruckend: 1990 lag der G-7-Anteil noch über 60 Prozent, 2010 dagegen deutlich unter 50 Prozent; im gleichen Zeitraum stieg der I-6-Anteil von weniger als 10 Prozent auf mehr als 25 Prozent.⁵

Dies sind wahrlich dramatische Verschiebungen in gerade einmal 20 Jahren. Diese finden sich im Übrigen auch bei Verwendung anderer Maßzahlen der Globalisierung: Ob nun der Anteil am globalen Bruttoinlandspro-

¹ Baldwin 2016, S. 64–67.

² Der Begriff „Atlantic Economy“ wurde meines Wissens von O'Rourke, Williamson (1999) mit Blick auf die Zeit der Globalisierung im „langen“ 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg geprägt und erstmals verwendet.

³ Milanovic 2016.

⁴ Das sind Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten.

⁵ Baldwin 2016, S. 3, Abbildung 2.

dukt oder der Anteil am Welthandel, stets zeigt sich eine gewaltige Verschiebung von den großen „alten“ Industrienationen zu den großen „neuen“ Schwellenländern, wobei insbesondere der Aufstieg Chinas hervorsteht. Der Befund Baldwins steht also auf robusten Füßen: Spätestens seit 1990 beobachten wir eine „Great convergence“, also einen machtvollen Aufholprozess der vormals Ärmeren gegenüber den Wohlhabenden – und zwar vor allem durch eine Verschiebung der industriellen Aktivität.

Es bleibt die zentrale Frage, woran dies liegt. Es sind im Wesentlichen drei Gründe, die Baldwin als Erklärung anbietet und die einander nicht ausschließen:

1. Von den achtziger Jahren an gab es eine Welle unilateraler Handelsliberalisierungen in Entwicklungs- und Schwellenländern. In allen Großregionen der Welt außerhalb Europas und Nordamerikas wurden die Zölle drastisch gesenkt, besonders stark in Südasiens und Lateinamerika, aber auch in Ostasien, im Mittleren Osten und Afrika.⁶ Nach Jahrzehnten der Versuche, hinter hohen Zollmauern durch eine gezielte Politik der Importsubstitution eine eigene, möglichst autarke Industrie aufzubauen, kam es zu einem radikalen ideologischen und politischen Wandel. Dabei spielte eine wesentliche Rolle, dass jene wenigen Länder wie Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan, die schon früher mit relativ liberaler Handelspolitik auf Integration in die Weltmärkte gesetzt hatten, mit dieser Politik erkennbar erfolgreich waren und kräftig aufholten. Parallel fanden in gleichem Geist marktwirtschaftliche Reformen im Innern statt: Abbau von bürokratischen Hemmnissen wie beispielsweise in Indien bis hin zur radikalen Transformation von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft wie in China und in den osteuropäischen Ländern nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs.

2. Der Welle der Liberalisierung folgte eine komplementäre Welle des Abschlusses bilateraler Investitionsabkommen, die in den späten neunziger Jahren ihren Höhepunkt erreichte.⁷ Insgesamt wurden mehr als 3.000 solche Abkommen abgeschlossen, die inzwischen wie ein dichtes Netz den Welthandel überziehen. Sie erleichtern insbesondere den Handel der Schwellenländer mit den Industrienationen, weil Fragen der Rechtssicherheit für Investoren und Handelspartner aus hochentwickelten Ländern typischerweise eine große Rolle in ihren wirtschaftlichen Entscheidungen im Umgang mit dem kulturell fremden, weit entfernten Ausland spielen. Hinzu kam eine Vielzahl von Abschlüssen regionaler Handelsabkommen, die tief in die Autonomie der Regulierung der

Handelspartner eingriffen, um die Risiken von Außenhandel und Direktinvestitionen zu vermindern.⁸

3. Die Revolution in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT; englisch ICT) brachte es mit sich, dass es für Schwellen- und Entwicklungsländer sehr viel einfacher wurde, das nötige Expertenwissen über Produktionstechniken, Managementpraktiken und Markterschließung zu erwerben als früher. Dies ist es, was Baldwin als „Globalization’s second unbundling“ bezeichnet: Während die Globalisierung vor 1990 ihre Kraft hauptsächlich aus sinkenden Transportkosten und multilateraler Handelsliberalisierung im GATT schöpfte, gewinnt sie seither ihre Dynamik vor allem aus dem fast kostenlosen Informationsfluss über das Internet, der die Leitung, Kontrolle und Steuerung von weit entfernten Produktionsprozessen massiv erleichtert und den Erwerb neuen Wissens begünstigt.

Baldwin lässt keinen Zweifel daran, dass er die IKT als den bei weitem wichtigsten Treiber der „Great convergence“ betrachtet. Schon der Untertitel seines Buches „Information Technology and the New Globalization“ deutet dies an. Er interpretiert die Umwälzung, die wir in jüngster Zeit beobachten, als eine echte Revolution – in ihrer Bedeutung eben nur vergleichbar mit jenem machtvollen „First unbundling“, das von der Industrialisierung ausging und genau zum Gegenteil führte, einer gewaltigen globalen Divergenz der Prosperität. Dabei gibt es Gewinner und Verlierer, und dies verleiht dem Prozess seine – ökonomisch begründete – politische Brisanz.

2.3 Wissenstransfer: Kern der neuen Globalisierung

Für Baldwin ist die neue Globalisierung vor allem eines: ein gigantischer, marktwirtschaftlich getriebener Wissenstransfer von den „alten“ Industrienationen in die aufholenden Schwellenländer. Um diesen im Kern zu beschreiben, verwendet er in der Einleitung eine Analogie zum Sport, die in prägnanter Weise sein Verständnis des Prozesses verdeutlicht. Es lohnt sich, die Passage ungekürzt zu zitieren:

„A sports analogy helps explain how this could so thoroughly transform globalization’s impact. Imagine two soccer clubs sitting down to discuss an exchange of players. If a trade actually occurs, both teams will gain. Each gets a player of a type they really needed in exchange for a type of player they needed less. Now consider a very different type of exchange. Suppose on the weekends, the

⁶ Baldwin 2016, S. 100, Abbildung 30.

⁷ Ebenda, S. 104, Abbildung 31.

⁸ Beispiele dafür bei Baldwin 2016, S. 106–7, Tabelle 5.

coach of the better team starts to train the worse team. The outcome of this will surely make the league more competitive overall and it will surely help the worse team. But it is not at all sure that the best team will win from the exchange – even though their coach will profit handsomely from being able to sell his know-how to two teams instead of one. The parallels with globalization are plain. The Old Globalization can be thought of as swapping players. The New Globalization is more like the cross-team training with the offshoring firms playing the coach's role.”⁹

In dieser Passage wird klar: Baldwin interpretiert die Wissensverbreitung in aller Welt als expliziten Technologietransfer vom „Norden“ in den „Süden“ – im Folgenden stets verwendet als Synonyme für die „alten“ Industrienationen des Westens und die „neuen“ Industrie- und Schwellenländer im Rest der Welt. Ganz im Sinne der Analogie zum Sport ist bei Baldwin das zentrale Instrument für diesen Transfer das sogenannte Offshoring: Westliche Unternehmen kombinieren ihr Know-how mit der billigen, aber qualitativ hochwertigen Arbeitskraft in den Schwellenländern, investieren dort und beliefern von dort den Weltmarkt. Wieder lohnt es sich, aus Baldwins Einleitung zu zitieren. Gleich nach der Sportanalogie heißt es:

„Putting it differently, ICT-enabled offshoring created a new style of industrial competitiveness – one that combined G7 know-how with developing-nation labor. Because this high-tech, low-wage combination turned out to be a world beater, the easier movement of ideas sparked massive North-to-South flows of know-how. It is exactly these new knowledge flows that make the New Globalization so different from the Old Globalization.”¹⁰

Aus dieser Interpretation ergeben sich ohne Umschweife jene beiden zentralen Verteilungswirkungen der neuen Globalisierung, die Baldwins Buch wie ein roter Faden durchziehen und seine politische Brisanz ausmachen:

- Was die Arbeitskräfte betrifft, sitzen die Gewinner der neuen Globalisierung im Süden und die Verlierer im Norden. Der Grund: Kapital und Wissen wandert von Nord nach Süd. Global betrachtet, ist dies ein großer Erfolg für die Armutsbekämpfung, denn die meisten Menschen, die nahe oder gerade auf dem Existenzminimum leben, finden sich nun einmal im Süden. Tatsächlich sieht hier auch Baldwin die statistisch evidenten Fortschritte seit den neunziger Jahren.¹¹ Dem stehen aber die Verlierer im Norden gegenüber:

jene Erwerbspersonen, denen aufgrund des Offshoring mit Wissenstransfer eine neue und riesige Konkurrenz im Süden gegenübersteht, die niedrige Löhne erhält, aber zunehmend mit einem hochmodernen Kapitalstock hochmoderne Güter und auch Dienstleistungen produziert.

- Was den Süden selbst betrifft, sorgt das Offshoring mit Wissenstransfer für eine Aufspaltung in zwei Gruppen: jene zumeist großen Schwellenländer, die aufgrund der Aufnahmefähigkeit der eigenen Märkte und der regionalen Nähe zu den Hochtechnologiezentren der Welt als attraktive Adressaten für das Offshoring in Frage kommen, und solche, für die das nicht der Fall ist. Die erste Gruppe wird mit Baldwins I6 näherungsweise umschrieben; sie profitierte massiv, der globale Rest der Entwicklungsländer weit weniger. Dies führte zu einer weiteren Spaltung, die sich auch an der Armutsstatistik ablesen lässt: Der Großteil der globalen Armutsreduktion fand in jenen Ländern statt, die im globalen Maßstab zum oberen Teil der mittleren Einkommen gehören – und dies sind im Wesentlichen die I-6-Nationen.¹²

Die neue Globalisierung schafft also kein Paradies der Angleichung zwischen Arm und Reich, sondern neue politische Konfliktpotenziale. Dies erklärt die Erfolge protektionistischer Rechtspopulisten im Norden ebenso wie das zunehmende Auseinanderfallen der Interessen in der extrem heterogenen Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer. Mehr als das: Baldwins Theorie und Empirie, wenn sie denn zutreffen, schreiben der neuen Globalisierung Charakteristika zu, die sie vom trägen und strukturell voraussehbaren Muster der alten Globalisierung radikal unterscheiden. Dies ergibt sich direkt und logisch aus der mächtigen Rolle, die Baldwin dem Wissenstransfer durch Offshoring zuschreibt. Dieser ist zeitlich, räumlich und sektoral nur sehr schwer prognostizierbar. Baldwin nennt einige Konsequenzen, die zum Teil selbst miteinander zusammenhängen:

- Die alte Unterscheidung zwischen „Sunrise industries“ und „Sunset industries“ bricht zusammen, weil der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit fast jede Industrie treffen kann.
- Die wettbewerbliche Wirkung ist schneller und abrupt, weil sich die IKT – getrieben von technischen und nicht politischen Schüben – in kurzer Zeit und immer wieder radikal verändert.

⁹ Ebenda, S. 6 (Abschnittsgliederung entfernt).

¹⁰ Ebenda, S. 6.

¹¹ Ebenda, Abbildung 32.

¹² Ebenda.

- Die Idee des komparativen Vorteils auf nationaler Ebene bricht zusammen, da es Unternehmen sind, welche die Grenzlinsen der Wettbewerbsfähigkeit setzen, und nicht Nationen.
- Die Verbindung zwischen technischem Fortschritt und Lohndynamik auf nationaler Ebene zerbricht, weil innovative Unternehmen das technologische Wissen im Ausland einsetzen.
- Räumliche Distanz verliert an Bedeutung, weil der (fast kostenlose) Informationsaustausch über Grenzen gegenüber dem Gütertausch an Bedeutung gewinnt.
- Die Wirtschaftspolitik steht vor neuen Herausforderungen, weil die traditionellen Instrumente, die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, in ihrer Wirkung global diffundieren.

Vor dem Hintergrund dieser Diagnose der neuen Globalisierung kann es nicht überraschen, dass es Baldwin schwerfällt, erfolgversprechende politische Rezepturen zu liefern. Denn er sieht die Globalisierung als fast erraticen Prozess, der kaum noch von den politischen Instanzen klar gedanklich und politisch zu strukturieren ist. Dies wirft Fragen auf, zu denen wir in Teil 4 dieses Beitrags kommen. Zunächst stellen sich aber viel grundlegendere Fragen: Trifft Baldwins Diagnose tatsächlich zu? Kann sie das, was wir beobachten, im Kern treffend deuten und erklären?

3 Die Gewinner im Süden

3.1 Wissen: Erwerb vs. Transfer

Baldwins Thesen zur überragenden Rolle der IKT beim Aufstieg einer Gruppe großer Entwicklungs- und Schwellenländer haben auf den ersten Blick eine hohe Plausibilität. Bei genauem Hinsehen bleiben allerdings einige stilisierte Fakten, die nur schwer mit Baldwins Interpretation in Einklang zu bringen sind. Drei davon haben besondere Bedeutung:

(1) Traditionelle Aufholprozesse: Zunächst gilt es festzuhalten, dass es auch vor der IKT-Revolution erfolgreiche Aufholprozesse einzelner Länder gegeben hat. Diese Länder hatten sich typischerweise dem Weltmarkt früh geöffnet, aber sie konnten in keiner Weise von dem Wissenstransfer profitieren, wie ihn die IKT-Revolution ermöglicht hat. Geht man Schritt für Schritt zeitlich vor Baldwins „Wasserscheide“ 1990 zurück, so ist es zunächst die Aufholjagd der vier asiatischen „Tigerstaaten“ Hongkong, Südkorea, Singapur und Thailand, die ebenfalls in einem

relativ kurzen historischen Zeitraum – zwischen 1960 und 1990 – ein beachtliches Tempo des Wachstums gegenüber der wirtschaftlichen Weltspitze vorlegten. Eine Generation vorher war es Japan gegenüber Westeuropa und den Vereinigten Staaten. Und im langen 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg waren es, wenn auch mit deutlich langsamerem Tempo, unter anderem Deutschland und die Vereinigten Staaten selbst gegenüber Großbritannien.

(2) Begrenzte Direktinvestitionen: Es gab nach 1990 tatsächlich eine starke Zunahme der Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Allerdings erreichten diese gerade in den großen Aufholländern niemals Dimensionen, die einen massiven Technologietransfer, wie ihn Baldwin postuliert, in der Breite hätten begründen können. Tatsächlich machen die ausländischen Direktinvestitionen in China seit den frühen neunziger Jahren mit starken Schwankungen 2 bis 6 Prozent des BIP aus, das sind 5 bis 15 Prozent der gesamten Kapitalbildung – mit leicht abnehmender Tendenz. In Indien liegen die entsprechenden Anteile deutlich tiefer. Im Durchschnitt der G-7-Länder dagegen bewegen sich die Anteile seit 2000 auf einem nur leicht niedrigeren Niveau als in China (siehe Abbildung 1a und 1b). Das Bild suggeriert also eher eine Art Normalisierung. Nach jahrzehntelangem Ausschluss von der Globalisierung tun China und Indien, was andere schon vorher erledigt haben: Sie integrieren sich in die Wertschöpfungsketten der Weltwirtschaft.

(3) Begrenzter Austausch von Menschen: Auch was den Import von Wissen über menschliche Kontakte betrifft, ist das Gesamtbild keineswegs aufregend. Nehmen wir China, zweifellos der wichtigste Einzelfall, als Beispiel: Erst zu Beginn dieses Jahrhunderts begannen junge Chinesen, in größerer Zahl im Ausland zu studieren. Die Zahl stieg kontinuierlich an und erreicht inzwischen mehr als 500.000 (Abbildung 2). Das sind trotz des scharfen Anstiegs aber noch immer weniger als 0,04 Prozent der gesamten chinesischen Bevölkerung. In China selbst lebten 2010 etwa 600.000 Ausländer, 200.000 davon waren dort geschäftlich tätig¹³. Auch dies ist bei 1,4 Milliarden Chinesen alles andere als eine sensationell starke humane Grundlage für den Anstoß dynamischer Lernprozesse.

Klar ist, dass diese Zahlen nicht mehr liefern als eine grobe Größenordnung für das Potenzial des technologischen Wissenstransfers über Kapital und Menschen. Aber sie fallen doch – gemessen an der empirischen Wucht von Baldwins IKT-Thesen – relativ bescheiden aus. Dies gilt umso mehr, wenn man einen Blick auf jene Statistiken wirft, die das Ausmaß der eigenen Investitionen in Bildung

¹³ National Bureau of Statistics of China 2013.

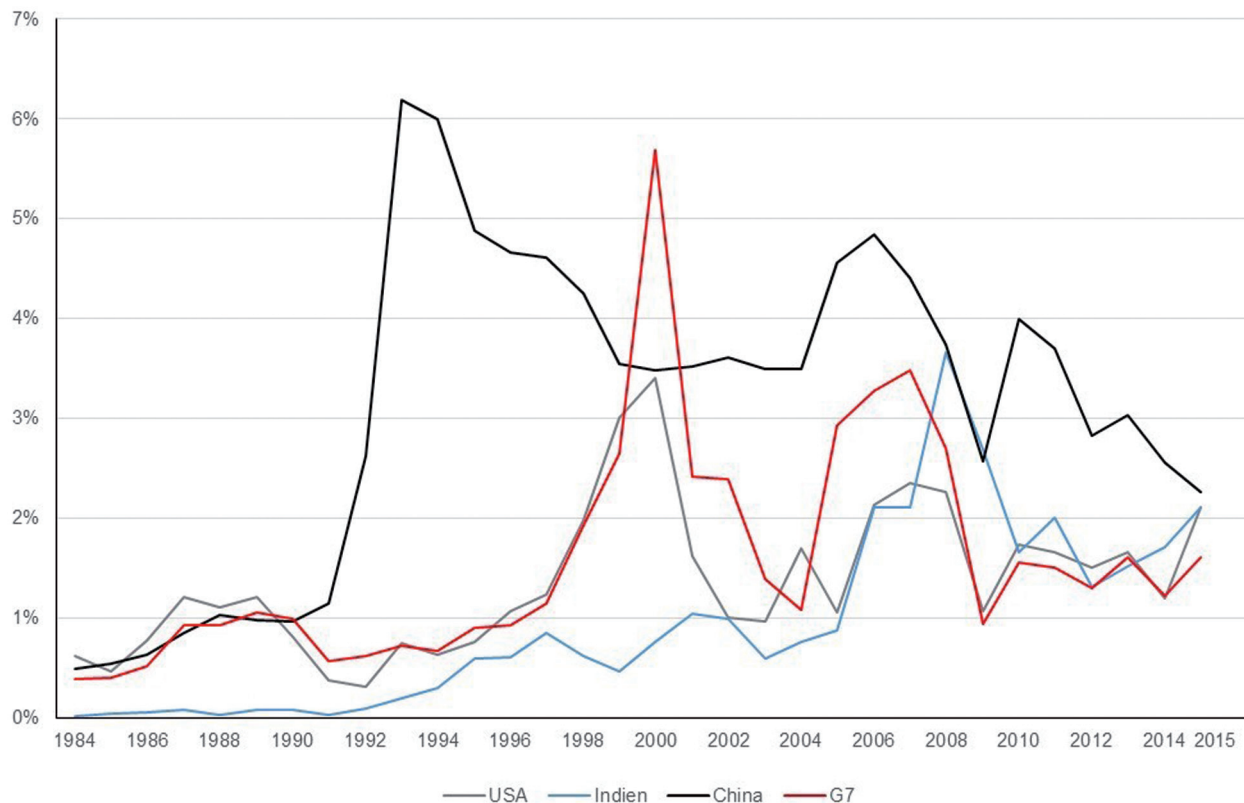


Abbildung 1a: Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen, 1984–2015 (in Prozent des BIP)
Quelle: Weltbank 2017

und Qualifikation zum Ausdruck bringen, also den eher transferunabhängigen „Wissenserwerb“. Schauen wir wieder auf China (Abbildung 3): Dort schossen die gesamten Ausgaben für Bildung real¹⁴ von etwas weniger als 100 Milliarden Dollar im Jahr 2000 auf mehr als 500 Milliarden Dollar 2014, was einer durchschnittlichen Wachstumsrate von mehr als 12 Prozent im Jahr entspricht – das ist wahrlich eine Bildungsoffensive. Die Rate des „Secondary school enrollment“ stieg dabei von 80 Prozent (2000) auf 95 Prozent (2015) – im Jahr 1990 hatte sie noch bei 30 Prozent gelegen. Auch die Zahl der Universitäten in China nahm drastisch zu, im Zeitraum 2000–2015 von knapp mehr als 1.000 auf fast 2.600 (Abbildung 4).¹⁵ Auch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) der Wirtschaft stiegen steil an, als Anteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 0,6 Prozent Mitte der neunziger Jahre auf rund 2 Prozent 2014, was in der Größenordnung hochentwickelter OECD-Natio-

nen liegt. Die Zahl der Chinesen, die statistisch als F&E-Wissenschaftler registriert sind, nahm im gleichen Zeitraum von gut 200.000 auf fast 1,2 Millionen zu.¹⁶

Es fällt natürlich nicht leicht, dieses empirische Bild eindeutig zu interpretieren. Im Großen und Ganzen spricht es aber dafür, dass die Öffnung der chinesischen Wirtschaft für die Globalisierung einen tiefgreifenden, extrem dynamischen Prozess der technischen Erneuerung in Gang gesetzt beziehungsweise begleitet hat, in dem China fast im Zeitraffertempo von einem armen Entwicklungsland zur angehenden Industrienation wurde. Dass Direktinvestitionen aus den westlichen Industrienationen diesen Prozess beförderten, steht völlig außer Frage – insofern ist Baldwins Ortung des Technologietransfers von „Nord“ nach „Süd“ als *eine* der Ursachen der Entwicklung nicht falsch. Völlig unverhältnismäßig ist allerdings das Gewicht, das er dieser *einen* Ursache beimisst.

Die Gewichtung der Ursachen ist keineswegs ein rein akademischer Streitpunkt, der nur für Wachstumsöko-

¹⁴ Die folgenden Angaben sind in Dollar des Jahres 2014 berechnet.

¹⁵ Die genaue Definition des Begriffs „Universität“ in China mag Fragen aufwerfen, aber diese ändern nichts an der Tatsache, dass die akademische Ausbildung im relevanten Zeitraum einen ungeheuren Aufschwung genommen hat.

¹⁶ Die vorgenannten Daten basieren auf Angaben des National Bureau of Statistics of China (2016).

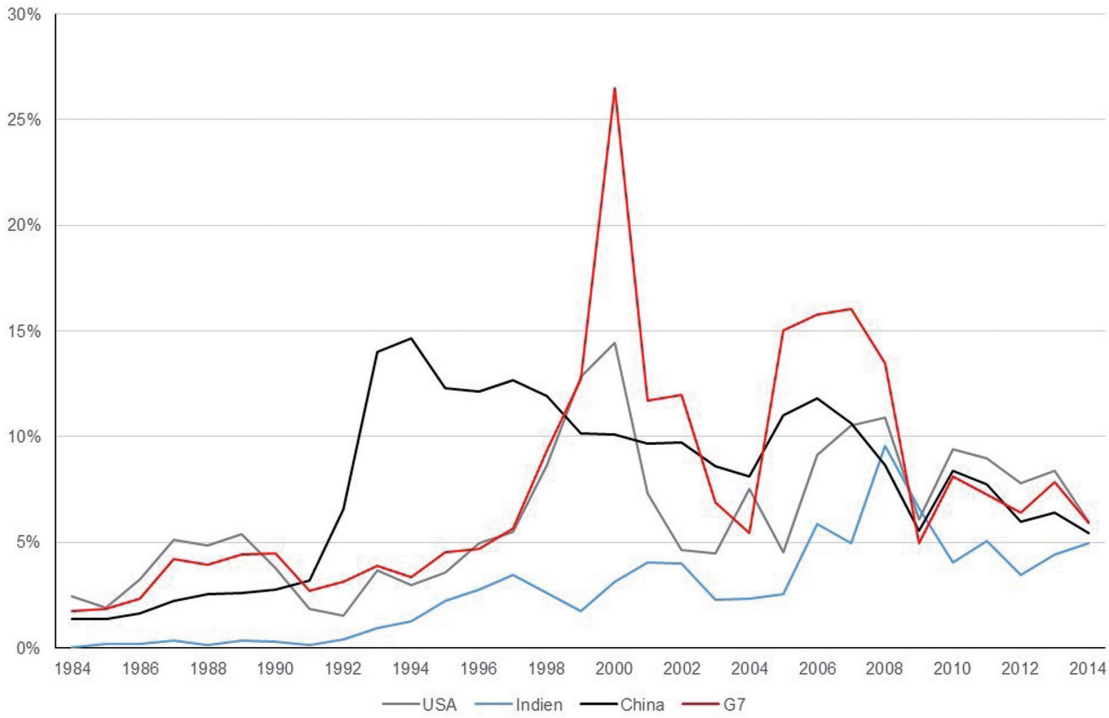


Abbildung 1b: Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen, 1984–2014 (in Prozent der Bruttoinvestitionen)
 Quelle: Weltbank 2017

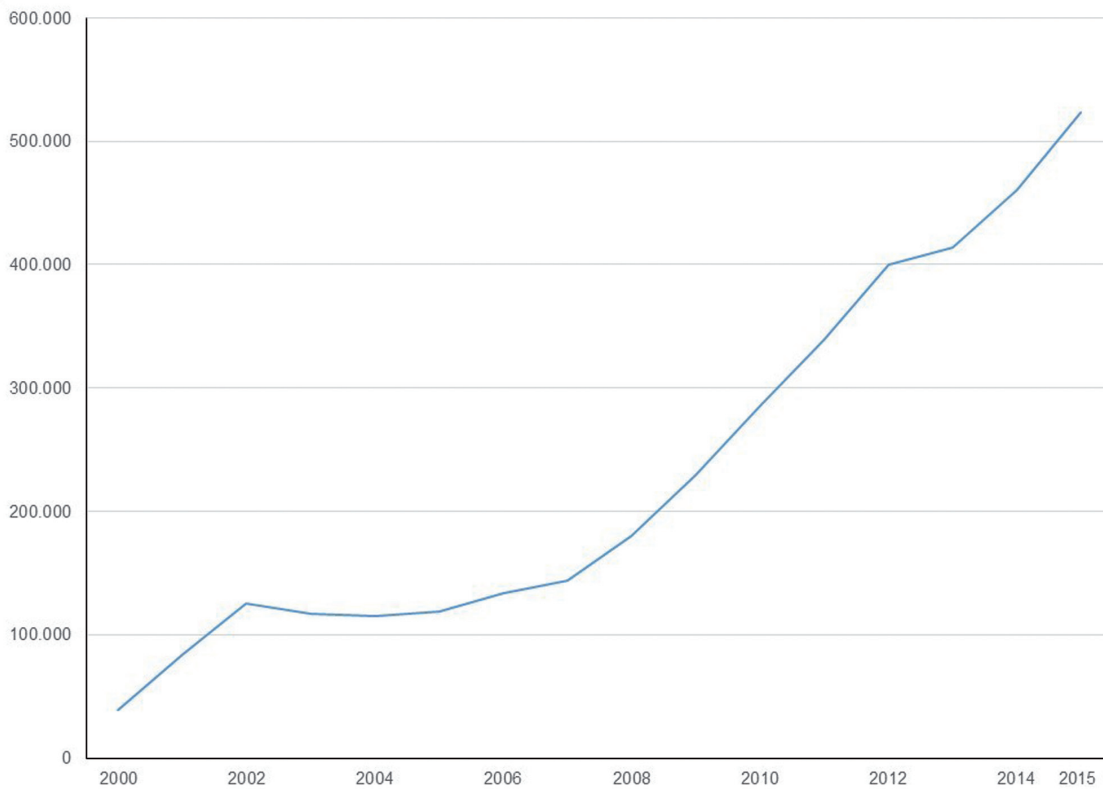


Abbildung 2: Zahl der im Ausland studierenden Chinesen, 2000–2015
 Quelle: National Bureau of Statistics of China 2016

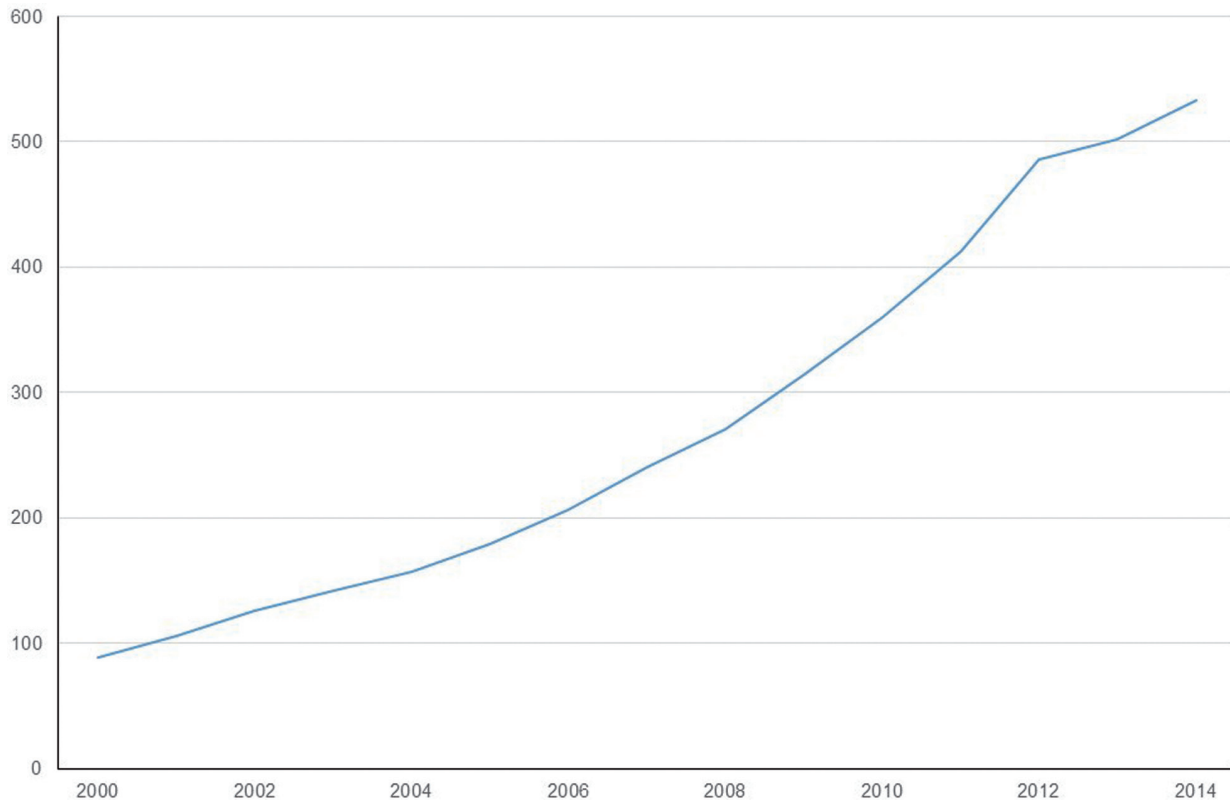


Abbildung 3: Gesamte Bildungsausgaben in China, 2000–2014, zu konstanten Dollar-Preisen von 2014 in Milliarden (umgetauscht von realen Yuan)

Quelle: National Bureau of Statistics of China 2016

nomen von Bedeutung ist. Es geht um sehr viel mehr, und zwar um die grundlegende Frage, ob der „Transfer“ oder „Erwerb“ technischen Wissens die entscheidende Triebkraft der wirtschaftlichen Dynamik ist, die wir allenthalben in Aufholländern beobachten. Baldwin fokussiert eindeutig auf den Transfer von Nord nach Süd: Wissen, das im Norden (und nur im Norden) vorhanden ist, wird nach Süden transferiert – um in Baldwins eigener Sportanalogie zu bleiben: durch den Coach, der am Wochenende das schwächere Team trainiert, sei es als Begleiter von Direktinvestitionen, sei es als Lehrer an einer Schule im Norden oder Süden, der die Schüler des Südens unterrichtet. Die Lehrer des Nordens sind in diesem Bild konstitutiv für das Lernen des Südens. Die alternative Sichtweise – nicht Transfer, sondern Erwerb von Wissen – erkennt natürlich an, dass die modernste Technologie bisher im Wesentlichen im Norden entstanden ist, fokussiert aber auf die Fähigkeit der Gesellschaft und Wirtschaft im Süden, sich das nötige Wissen anzueignen, es zunehmend erfolgreich anzuwenden und es schließlich auch selbst weiter zu entwickeln. Das grobe empirische Bild spricht eher für den Erwerb als treibende Kraft. Genauer: Es spricht für den selbstgeschaffenen Aufbau eines Potenzials im Süden, sich in der Welt vorhandenes und weiter expan-

dierendes technologisches Wissen aus eigener Kraft und Motivation anzueignen.

Wenn dem aber so ist, dann spricht auch wenig dafür, dass dem Aufstieg der IKT jene revolutionäre Bedeutung für die „Great convergence“ zukommt, die ihm Baldwin zuschreibt. Fraglos erleichtert der Aufstieg des Internets mit seiner enormen Verdichtung und Kostensenkung der Kommunikation und Kontrolle das globale Zusammenwachsen von Volkswirtschaften durch Direktinvestitionen. Klar ist aber auch, dass Lernprozesse auch vor der IKT-Revolution stattfanden und zu völlig veränderten Wettbewerbslagen führten – und dies mit beachtlicher Geschwindigkeit. Das Beispiel der ostasiatischen Tigerstaaten belegt dies: Es dauerte nur zwei Jahrzehnte, bis Südkorea nach seiner Öffnung in den frühen sechziger Jahren zu einem in aller Welt gefürchteten Konkurrenten zunächst in der Textil- und Stahlproduktion, später in der Automobilbranche und dann auch, kaum war sie da, in der elektronischen Industrie als Nachfahre der Elektrotechnik wurde. Zum Beispiel fand die Gründung von Samsung Electronics 1969 statt, fast eine Generation vor der Durchsetzung des Internet, und die Hyundai Motor Company gibt es seit 1967.

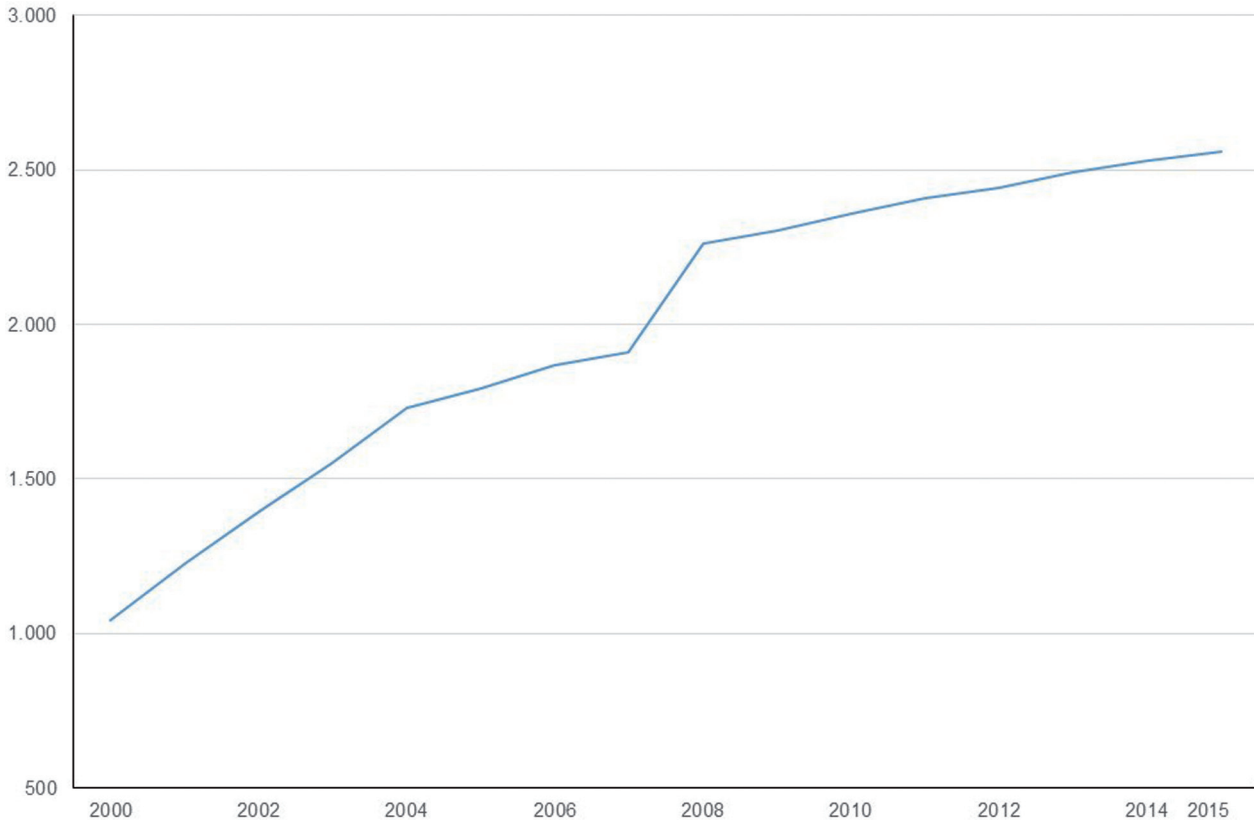


Abbildung 4: Zahl der Universitäten in China, 2000–2015
 Quellen: National Bureau of Statistics of China 2011, 2016

Gerade Südkorea betrachtet Baldwin offensichtlich als einen von wenigen Sonderfällen. Er widmet dem Fall eine kleine Einzelanalyse mit Blick auf die industriepolitische Strategie des Landes. Diese kulminiert in der Aussage, dass das Land – dank seines frühen Erfolgs – inzwischen zum „Norden“ gehört, also längst eher ein Lieferant einer globalen Wertschöpfungskette als dessen Empfänger geworden ist.¹⁷ Das stimmt, ändert aber nichts daran, dass die schiere Existenz einer kleinen Anzahl von höchst erfolgreichen Aufholländern schon vor der IKT-Revolution die begrenzte Erklärungskraft letzterer für den Aufholprozess belegt. Gemeinsam ist diesen Ländern (einschließlich Südkorea), dass sie alle frühzeitig – etwa eine Generation vor China und Indien – auf die Öffnung ihrer Volkswirtschaft für den internationalen Handel setzten, allerdings durchaus mit starken industriepolitischen Eingriffen des Staates, mit Ausnahme von Hong Kong. Sie sind inzwischen klassische Beispiele für die Politik der Exportdiversifizierung – im Unterschied zur forcierten Politik der Importsubstitution, wie sie über die frühen Nach-

kriegsjahrzehnte der politische Normalfall in Entwicklungs- und Schwellenländern war (klassisches Beispiel: Indien). Dies entspricht auch dem Stand des Wissens, das heute in der Geschichte der Außenhandelspolitik und deren Wirkung in den Standardlehrbüchern zu lesen ist.¹⁸

Mit diesem nüchternen Blick auf die globale Wirtschaftsgeschichte verliert Baldwins innovativer Beitrag zur Diskussion, also die Betonung der Rolle der IKT für die „Great convergence“, einen Großteil seiner Beweis- und Schlagkraft. Von den drei Gründen, die er für die „Great convergence“ nennt¹⁹, sind es der massive Abbau der Handelsbarrieren und die Welle der Abschlüsse von Handels- und Investitionsabkommen, die ihr den großen Schub gaben. Sie sorgten dafür, dass das ohnehin vorhandene, enorm große menschliche Lern- und Wissenspotenzial, das in den Aufholländern steckte, endlich zur marktwirtschaftlichen Geltung kam. China, Indien und andere Länder gingen ebenfalls schließlich auch, wenn auch verspätet den Weg, den Südkorea, Singapur und Taiwan schon früher gegangen waren.

¹⁷ Baldwin 2016, S. 246–49.

¹⁸ Krugman, Obstfeld, Melitz 2015, Kapitel 11, S. 307–21.

¹⁹ Siehe oben Abschnitt 2.2.

Kurzum: Die IKT-Revolution mag von überragender wirtschaftlicher Bedeutung sein, aber sie ist keine *conditio sine qua non* für die beobachtete „Great convergence“. Jedenfalls liefert Baldwin dafür keine überzeugenden Belege. Es ist mithin nicht erforderlich, die globale Wirtschaftsgeschichte umzuschreiben, mit der Zeit um 1990 als fundamentalem Umbruch.

3.2 Regionale Ballung vs. globale Integration

Als eine Art Gegengruppe zu den G-7-Ländern spricht Baldwin von den I-6, den aus seiner Sicht großen Gewinnern der Globalisierung seit den frühen neunziger Jahren. Diese konnten in aller Welt den stärksten Zuwachs an industriellem Output verzeichnen. Zur Erinnerung: Es sind China, Indien, Indonesien, Polen, Südkorea und Thailand. Rein rechnerisch bilden sie in der Tat die Gegengruppe zu den G-7, was den Anteil an der globalen Industrieproduktion betrifft: der G-7-Anteil nahm deutlich ab, der I-6-Anteil deutlich zu, und der Anteil des Rests der Welt stagnierte.²⁰

Auf dieses stilisierte Bild stützt Baldwin seine These der im Weltmaßstab „lokalen Ballung“ des Aufholwachstums. Er begründet diese wiederum mit der IKT-Revolution, allerdings gewissermaßen negativ: Sie sorgt für die drastische Abnahme der Kommunikations- und Informationskosten („Globalization’s second unbundling“), aber nicht für eine entsprechende Abnahme der Kosten der Mobilität von Menschen, also von Fachpersonal, das die Direktinvestitionen als Träger des Wissenstransfers von Nord nach Süd notwendigerweise begleiten muss. Irgendwann in der Zukunft (beim noch weitgehend visionären „Third unbundling“) werden auch diese Kosten drastisch sinken, wie man in ersten Ansätzen in der Telemedizin beobachten kann, aber das ist heute noch Zukunftsmusik.²¹ Die Ströme der Direktinvestitionen bewegen sich deshalb nicht allzu weit von den etablierten Polen der Technologie weg, und es ist laut Baldwin nachvollziehbar, dass sich die Gruppe der I-6 geografisch um bereits vorhandene Zentren wie Westeuropa, die Vereinigten Staaten und Japan findet. Auch sind es typischerweise große Länder, die über einen beträchtlichen Binnenmarkt verfügen, der entsprechende Absatzchancen bietet.²²

Auf den ersten Blick enthält Baldwins These der regionalen Ballung viel Plausibles, was allerdings kaum über-

raschen kann: Die von ihm konstruierte I-6-Gruppe von Ländern deckt mehr als 40 Prozent der Weltbevölkerung ab, wovon wiederum mehr als 80 Prozent auf zwei riesige Länder entfallen: China und Indien. Es verwundert deshalb kaum, dass diese Länder allein aufgrund der Größe ihres Binnenmarktes zu besonders attraktiven Adressen für Direktinvestitionen wurden, sobald sie eine marktwirtschaftliche Reformrichtung einschlugen – mit Rechtssicherheit, Öffnung nach außen und Wirtschaftsreformen im Innern. Dass sich dabei eine großräumige Lokalisation der Wachstumsimpulse ergibt, erscheint fast trivial, zumindest im Fall China: Wie könnte es anders sein, als dass der Aufstieg Chinas dem ostasiatischen Großraum einen enormen Wachstumsimpuls gebracht hat, mit einem neuen riesigen Gravitationszentrum der regionalen Arbeitsteilung?

Viel fragwürdiger ist dagegen Baldwins Behauptung, die regionale Ballung habe ausgerechnet mit den Grenzen der Reichweite der IKT-Revolution zu tun. Immerhin liegen die traditionellen Zentren von Industrie und Technologie in Europa und Nordamerika geografisch recht weit weg von fünf der sechs Nationen der I-6-Gruppe – alle außer Polen sind eben asiatische Länder. Lediglich der Technologieführer Japan ist selbst ein benachbartes Land Ostasiens, befindet sich aber seit den frühen neunziger Jahren in einer langen Phase der wirtschaftlichen Stagnation und wird aus politischen Gründen als Investor auf dem asiatischen Festland eher kritisch beäugt. Bleibt Südkorea, seit den frühen neunziger Jahren sicherlich eher ein Technologieführer als ein Aufholland, aber doch im Vergleich zum asiatischen Festland zu klein, um wirklich als Initiator und Inkubator von Entwicklungen in China und Indonesien (oder gar Indien) gelten zu können.

Fazit: Baldwins Theorie der regionalen Ballung ist für die wissenschaftliche Diskussion merkwürdig unfruchtbar. Sie lenkt ab von einem Sondertypus von Integration, der sich mit Baldwins Begriff „regional“ gut benennen lässt, aber etwas anderes beschreibt. Er lässt sich in der Europäischen Union (EU) und im Raum des North Atlantic Free Trade Agreement (NAFTA) beobachten. Es geht um eine Zerlegung der Wertschöpfungskette zwischen eng benachbarten Ländern auf unterschiedlichen technologischen Niveaus, so prominent Polen und Deutschland in der EU sowie Mexiko und die Vereinigten Staaten im NAFTA-Raum. In beiden Fällen gab es seit Mitte der neunziger Jahre große Wellen von Direktinvestitionen vom reicheren zum ärmeren Land – mit der Konsequenz einer engräumlichen Konzentration von wirtschaftlicher Aktivität, die im Westen Polens zu einer Re-Industrialisierung und im Norden Mexikos zu einer Neu-Industrialisierung führte. Ergebnis war in beiden Ländern ein kräftiger Entwicklungs-

²⁰ Baldwin 2016, S. 3, Abbildung 2.

²¹ Baldwin (2016, S. 8–11) ist allerdings durchaus überzeugt, dass in einigen Jahrzehnten auch dieses „Third Unbundling“ bevorsteht.

²² Ebenda, S. 7.

schub, der tatsächlich Charakteristika eines stark regional konzentrierten Prozesses der Arbeitsteilung aufweist: Zunächst als Schaffung „verlängerter Werkbänke“, die dann aber zum Teil durch „upgrading“ in höherwertige Produktionsstufen hineinwachsen.

Baldwin widmet diesen beiden besonderen Fällen nur wenig Aufmerksamkeit.²³ Vielleicht liegt dies daran, dass sie im Weltmaßstab ungewöhnlich sind. Sie finden sich eben nur in weiteren Grenzregionen von Ländern, die historisch bedingt aus unterschiedlichen Welten von Technologie, Wertschöpfung und Lohnniveau kommen, aber trotzdem über eine Freihandelszone oder einen gemeinsamen Markt zusammengeschweißt werden. Deren Form der Integration unterscheidet sich dann grundlegend von jenen Strömen der Direktinvestitionen, die sich über Kontinente hinweg zur Belieferung entfernter Märkte ergeben. Sie dienen stattdessen typischerweise dazu, dieselben Märkte von einem preisgünstigen (und qualitativ guten) Standort aus zu beliefern, wie es eigentlich genau Baldwins Grundidee entspricht. Allerdings zeigen gerade die Beispiele Polen/Deutschland und Mexiko/Vereinigte Staaten, dass dergleichen im Weltmaßstab relativ selten vorkommt.²⁴ In den Vereinigten Staaten spielen sie allerdings in der aktuellen politischen Diskussion eine gewaltige Rolle: als eine der Ursachen dafür, dass die Rechtspopulisten Amerika als Verlierer der Globalisierung darstellen.

4 Die Verlierer: politische Optionen

4.1 Die Rezeptur Baldwins

Der Wissenstransfer von Nord nach Süd ist die treibende Kraft in Baldwins Diagnose der „New globalization“. Er ist damit auch die tiefe Ursache dafür, dass es im Norden überhaupt Verlierer gibt. Aus dieser Logik heraus lassen sich zwei ganz unterschiedliche politische Strategien entwickeln: eine defensive und eine offensive.

Die defensive Strategie besteht darin, den Wissenstransfer möglichst zu unterbinden oder zumindest einzudämmen: Beschränkung des internationalen Handels

durch Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Erschweren von Direktinvestitionen durch bürokratische Schranken und Verbote, Schließen der Grenzen für Migranten – und zwar sowohl für die vorübergehende Zuwanderung von wissenshungrigen jungen Menschen, die dann nach Rückwanderung in den Süden das Gelernte als Teil ihres Humankapitals mitnehmen, als auch für die Abwanderung von Fachkräften, die den Menschen im Süden den Umgang mit den neuen Technologien des Nordens beibringen wollen. Es ist ein Programm der Abwendung von der „New globalization“, und es entspricht im Kern dem, was sich die Vertreter und Anhänger moderner rechtspopulistischer Bewegungen und Parteien in Europa und Nordamerika zum Ziel setzen. Baldwins Diagnose hat das Zeug dazu, eine wissenschaftlich-intellektuelle Grundlage für ein derartiges Programm zu liefern. Sie ist sogar geradezu maßgeschneidert für diese Rolle, eben weil sie den Wissenstransfer von Nord nach Süd in den Vordergrund rückt und dadurch Rechtspopulisten das ideologische Rüstzeug liefert, um genau diese Kanäle zuzuschütten.

Tatsächlich suggerierten viele Denkfiguren und Sprachbilder von Donald Trump im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 2016, es werde dem Norden etwas genommen, was nun der Süden zu seinen Gunsten nutzt. So sprach Trump unter anderem davon, dass China den Vereinigten Staaten Arbeitsplätze „stehle“ – eine Wortwahl, die ohne Umschweife insinuiert, dass die Chinesen ein Wissen übernommen haben, das eigentlich von Wirtschaftsgeschichte und Rechts wegen den Amerikanern gehört und weiter zusteht. Dies ist eine ganz andere Sichtweise als die des eigenständigen Aufholens durch Wissenserwerb. In dieser Interpretation geht es nicht um einen Transfer, sondern um die Beteiligung an einem Pool von global vorhandenem Wissen, das der Süden erst mit der Entwicklung entsprechender Kompetenzen erwerben und selbst erweitern kann. Wer dieser Deutung folgt, mag zwar auch noch politisch klagen, dass der Süden so schnell und erfolgreich aufholt, aber es gibt einen zentralen Unterschied: In dieser Deutung tut es der Süden eben im Wesentlichen aus eigener Kraft. Das rechtspopulistische Feindbild fällt dann doch erheblich weniger konturenscharf aus, denn es betrifft keinen „Diebstahl“ von vermeintlichem Eigentum, sondern nur erfolgreiche wettbewerbliche Konkurrenz.

Die Diagnose Baldwins enthält mithin enormen politischen Sprengstoff: als potenzielle Argumentation für eine Defensivstrategie gegen die „New globalization“, die ein hohes Maß an aggressiver politischer Rhetorik freisetzen und dem Rechtspopulismus in die Hände spielen kann. Nichts läge allerdings Baldwin ferner, als dies zu wollen.

²³ Ausnahme ist eine Abbildung (Baldwin 2016, Abbildung 29, S. 97), in der er die Zunahme der intra-industriellen Handelsströme im Nord-Süd-Handel beispielhaft an den Fällen Deutschland vs. Polen und Vereinigte Staaten vs. Mexiko demonstriert.

²⁴ Es gibt entlang des früheren „Eisernen Vorhangs“ in Europa noch weitere Beispiele, vor allem die Nachbarländer Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien für Deutschland und Österreich. Dies sind allerdings durchweg relativ kleine Länder, deren Gewicht in der globalen Arbeitsteilung eher klein ist.

Es kommt ihm offenbar noch nicht einmal in den Sinn, dass diese Gefahr besteht. Wohl deshalb bringt er auch weder Argumente noch nutzt er Raum in seinem Buch, um sich überhaupt mit der Defensivstrategie auseinanderzusetzen, was dann doch schon ein wenig verwundert. So kommt der Name Donald Trump in Baldwins Buch überhaupt nicht vor, obwohl dessen Entstehen ziemlich genau in jene jüngste Zeit fiel, in der sich der politische Aufstieg des inzwischen amtierenden amerikanischen Präsidenten abspielte. Selbst im Schlusskapitel des Buches mit dem Titel „Future globalization“ denkt Baldwin nicht über die politische Gefahr eines neuen Protektionismus nach.

Baldwin selbst empfiehlt für den Norden das genaue Gegenteil von Protektionismus: eine rundum offensive Strategie. Unter dem Titel „Rethinking Globalization Policies“ liefert er eine Rezeptur der optimalen Anpassung an die Herausforderungen – und nicht deren Verhinderung durch protektionistische Maßnahmen.²⁵ Er sieht die neue Welt des Technologietransfers durch Offshoring anscheinend als irreversibel an und hat absolut nichts im Sinn mit politischen Vorschlägen der Abschottung. Die Grundrichtung seiner Empfehlungen ist liberal: möglichst pro-aktive Vorbereitung auf das Unvermeidliche durch vorausschauende Handels-, Sozial- und Standortpolitik. Was die Handelspolitik betrifft, befürwortet er mit allem Nachdruck die Fortsetzung laufender (bzw. stockender) Bemühungen, die internationale Handelsordnung durch regionale oder bilaterale Handels- und Investitionsabkommen zu vertiefen, so beispielsweise für die Vereinigten Staaten die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) sowie die Trans-Pacific Partnership (TPP). Allerdings fordert er eine begleitende Sozialpolitik, die sich – stärker als bisher – an der individuellen Fähigkeit zur Anpassung an neue Jobs statt an der Erhaltung traditioneller Beschäftigung orientiert. Konkret spricht er als Leitlinie der Sozialpolitik von „measures that focus on workers, not jobs“.²⁶

Die zentrale Rolle in Baldwins politischem Empfehlungspaket spielt allerdings das, was er „Competition policy“ nennt, ein etwas irreführender Begriff, der im Deutschen am besten als Standortpolitik (und nicht wörtlich als Wettbewerbspolitik) zu übersetzen ist. Sie umfasst all jene Investitionen, die von Staats wegen getätigt oder unterstützt werden, um Qualität und Quantität der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Technologie im Land zu erhöhen. Dazu zählt das gesamte breite Spektrum der üblichen Instrumente: von der Ausbildung der Arbeitskräfte über Investitionen in Sach- und Finanzkapital, die Grundlagen-

forschung und Patentgesetzgebung sowie die Pflege des schwer fassbaren, aber ungemein wichtigen Sozialkapitals an Vertrauen zur Stabilität von Recht und Institutionen und die Bewahrung von implizit vorhandenem, zwischen Generationen tradiertem Wissen („Tacit knowledge“). Ein staatlicher Eingriff ist dann gerechtfertigt, wenn er in hinreichendem Maße positive externe Effekte schafft, die nicht von privaten Investoren zu internalisieren sind.

Bis zu diesem Punkt bewegt sich Baldwin im konventionellem Rahmen. Dieser wird allerdings durch eine Unterscheidung ergänzt, die Originalität beanspruchen kann. Baldwin verlangt von einer wirksamen Standortpolitik in der „New globalization“, dass sie in den Blick nimmt, inwieweit die Förderung international mobile oder immobile Produktionsfaktoren trifft, ob also die Gefahr besteht, dass das geförderte Subjekt oder Objekt über die Grenzen entweicht und dadurch die Wirkung der Förderung gewissermaßen in alle Welt diffundiert. Die Förderung sollte sich deshalb auf jene Produktionsfaktoren beschränken, von denen erwartet werden kann, dass sie „sticky“ sind, also im Land selbst verbleiben und nicht über die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeit, Kapital und Technologie dem Rest der Welt zu Gute kommt.

Soweit Baldwins Grundprinzip. Es verlagert die Frage der Förderungswürdigkeit auf die empirische Ebene: Wenn überhaupt positive externe Effekte zu vermuten sind, sollte der Staat stets prüfen, ob der Grad an „Stickiness“ ausreicht, um die Verwendung von Steuergeldern zu rechtfertigen. Dies gilt gleichermaßen für alle Bereiche der Förderung, wobei allerdings die Messung der „Stickiness“ völlig unterschiedlich ausfallen mag – je nachdem, um welchen Einzelbereich des breiten Spektrums von Arbeit, Kapital und Technologie es sich handelt und wie die grenzüberschreitende Mobilität in Erscheinung tritt. Hierfür gibt Baldwin einige impressionistische Beispiele, die sich aber noch nicht zu einem konsistenten Tableau der Förderung addieren.

Allerdings lassen sich zwei zentrale Achsen der „Stickiness“ identifizieren, denen Baldwin überragende Bedeutung beimisst. Zum einen sind es moderne Dienstleistungen – im Unterschied zur reinen industriellen Fertigung. Sie sind erfahrungsgemäß in ihrer Produktivität und Kreativität besonders stark auf die physische Nähe zueinander angewiesen. Sie lassen sich deshalb nicht einfach räumlich ausklinken und geografisch verlagern wie einzelne Produktionsstufen des verarbeitenden Gewerbes. Im Zweifelsfall sollte deshalb die staatliche Unterstützung eher bei Dienstleistungen als bei industrieller Tätigkeit angesiedelt sein. Dabei ist der Begriff „Dienstleistung“ so modern wie möglich zu interpretieren, also einschließlich aller digitalisierten Formen der Zuarbeit, die oft auch über

²⁵ Baldwin 2016, Kapitel 8, S. 225–41.

²⁶ Ebenda, S. 237 und 241.

weite Entfernungen zur industriellen Produktion komplementär sein kann.

Eng verwandt damit ist die zweite Achse der „Stickiness“, die Urbanität: Moderne Dienstleistungen ballen sich typischerweise in Städten, eben weil die Dichte der räumlichen Arbeitsteilung für sie von größerer Bedeutung ist als für industrielle Produktionsstufen. Genau deshalb deutet Baldwin die urbanen Agglomerationen – im wahren Sinne des Wortes – als die „Denkfabriken“ des 21. Jahrhunderts: Nicht mehr die hierarchische Organisation von physischen Produktionsabläufen in Werkshallen garantiert eine stabil hohe und zunehmende Produktivität, sondern die Agglomeration der Wissensproduktion in städtischen Ballungsräumen. Die Standortpolitik im Norden sollte sich deshalb komplett von der Vorstellung lösen, mit der Gießkanne der Förderung eine Nation in der gesamten geografischen Breite zu bedienen. Sie sollte sich darauf konzentrieren, die urbanen Ballungen noch zusätzlich zu unterstützen, beispielsweise durch den Ausbau geeigneter Infrastruktur; denn nur sie garantieren einen einigermaßen stabilen Platz der Prosperität im weltwirtschaftlichen Wandel, und zwar eben durch die Spezialisierung auf moderne, vor allem digitalisierte Dienstleistungen.

4.2 Eine erweiterte Sicht

Baldwins Programm ist in sich schlüssig. Es zieht gewissermaßen die letzte Konsequenz aus der zunehmenden globalen Mobilität von Arbeit, Kapital und Technologie, die er postuliert. Es ist eine Art Flucht nach vorne, das genaue Gegenteil also zur protektionistischen Flucht zurück in die Vergangenheit, die Rechtspopulisten als Ausweg aus den Herausforderungen fordern. Sein Motto ist: Wenn schon die allumfassende Mobilität in der neuen Welt herrscht, dann sollen sich Gesellschaft und Staat auch auf jene Segmente der räumlichen Arbeitsteilung konzentrieren, bei denen der Norden überhaupt eine Chance hat, in Prosperität zu überleben – und dies sind eben die modernen Dienstleistungsstädte.

Doch genau an diesem Punkt kommt man ins Grübeln: Ist Baldwins Programm nicht bereits im Norden weitgehend Wirklichkeit, insbesondere in jenen beiden hochentwickelten Nationen, die den Weg in die Dienstleistungswirtschaft schon sehr weit und konsequent beschritten haben, also in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten? Gerade in diesen beiden Ländern ist aber eine besonders starke Spaltung der Gesellschaft zu beobachten, die weithin als zentraler Grund dafür gilt, dass im Jahr 2016 in Großbritannien das Brexit-Votum und in den Vereinigten Staaten die Wahl Donald Trumps zustan-

de kamen. Analysen nach diesen Wahlen deuten jedenfalls in die Richtung, dass die Menschen in den im Strukturwandel erfolgreichen Dienstleistungsstädten den rechtspopulistischen Botschaften mehrheitlich widerstanden, während sie ihnen in Regionen mit einem hohen Maß an globalisierungsbedingter De-Industrialisierung folgten. Was die politische Stabilität betrifft, scheint also Baldwins Rezeptur nicht wirklich erfolgreich: Sie sorgt im Trend tatsächlich für prosperierende Dienstleistungszentren, aber sie hinterlässt in den altindustriellen Regionen unter den Menschen eine Frustration, die dem protektionistischen Populismus ein fruchtbares Feld eröffnet.²⁷

Auch in der volkswirtschaftlichen Gesamtbilanz kommen Zweifel auf, ob Baldwins Rezeptur erfolgversprechend ist. Denn es fällt auf, dass im internationalen Vergleich der vergangenen zwei Jahrzehnte vor allem jene Nationen in der Bewältigung des Strukturwandels besonders erfolgreich waren, die sich einen relativ hohen Anteil an innovationskräftiger Industrie bewahrt haben. Dafür ist Deutschland das fast schon klassische Beispiel, aber auch Österreich, die Schweiz sowie die skandinavischen Länder gehören dazu. Bei allen Unterschieden im Detail gelang es diesen Ländern, ohne Rückfall in den Protektionismus das Ausmaß der De-Industrialisierung abzufedern und industrielle Kerne zu bewahren, zu modernisieren und auszubauen, auch als Grundlage für neue komplementäre Dienstleistungen. Aus soziologischer Sicht bedeutete dies, dass in diesen Nationen zwar auch eine Tendenz zur Spaltung der Gesellschaft zu beobachten war, dass diese aber doch bei weitem nicht so stark ausfiel wie in Großbritannien und vor allem in den Vereinigten Staaten.

Tatsächlich lässt sich diese Entwicklung auch mit theoretischen Überlegungen stützen, wie sie insbesondere Gary Pisano und Willy Shih schon 2012 in ihrem Buch „Producing Prosperity“ vorlegten.²⁸ Es trägt den charakteristischen Untertitel: „Why America Needs a Manufacturing Renaissance“. Das zentrale Argument lautet, dass es volkswirtschaftlich wichtige Branchen und Sektoren gibt, in denen sich Forschung und Entwicklung (F&E) sowie hochwertige Dienstleistungen einerseits und die physische Produktion andererseits nur schwer oder überhaupt nicht räumlich trennen lassen. Die bittere Konsequenz: Ein Off-

²⁷ Die populistischen Feindbilder in den Wahlkämpfen waren dabei in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien unterschiedlich: In den Vereinigten Staaten richtete sich die Kritik gegen die Globalisierung durch Handel, Direktinvestitionen sowie illegale Einwanderung aus Mexiko, in Großbritannien eher gegen die legale Zuwanderung aus mittel- und osteuropäischen Ländern sowie den Verlust an nationaler Kontrolle des europäischen Integrationsprozesses.

²⁸ Pisano und Shih 2012.

shoring der Produktion führt langfristig auch zu einem Verlust der Basis an F&E und Dienstleistungen. Grund dafür ist, dass der Innovationsprozess mit der physischen Produktion eng zusammenhängt und deshalb ausdörrt, sobald er weit entfernt von dieser stattfindet. Als Faustregel gilt: Je enger die Verzahnung zwischen Innovation und Produktion ist, desto schwerer fällt deren Trennung – und umso größer ist die Gefahr, dass sie Wachstumspotenziale kostet.

Klassische Beispiele dafür sind qualitativ anspruchsvolle handwerkliche Produktionsprozesse wie die Herstellung hochwertiger Weine und wie in vielen einzelnen Sparten des Handwerks: Der Qualitätswinzer forscht im Weinberg und im Keller, der Qualitätshandwerker am Objekt seiner Arbeit, und in beiden Fällen ist eine Trennung von Forschung und Produktion praktisch nicht möglich.²⁹ Aber auch die Herstellung von Maßarbeit der Ingenieurskunst wie im Flugzeug- oder Anlagenbau gehört in diese Kategorie. Das Gleiche gilt für Branchen der Hochtechnologie mit extrem hohem Innovationstempo, denn hier muss die Rückkoppelung von der Forschung zur Produktion friktionsfrei, schnell und möglichst über persönliche Kommunikation erfolgen.³⁰

Ohne präzise empirische und branchenspezifische Analyse von Produktions- und Innovationsprozessen lässt sich kaum etwas Verlässliches darüber sagen, wie bedeutsam die technologischen Bremsen für das Offshoring jeweils ausfallen. Klar ist allerdings: Wenn sie nicht beachtet werden, kann dies schwere Nachteile für den Strukturwandel haben. Pisano und Shih (2012) versuchen zu belegen, dass genau dies bei der De-Industrialisierung der Vereinigten Staaten der Fall war. Ob sie Recht haben, kann dahinstehen. Jedenfalls ist mehr wirtschaftswissenschaftliche und technische Forschung an dieser Stelle dringend geboten, wenn man die Trends der Globalisierung richtig interpretieren will.

In Baldwins Buch fehlt diese Dimension des Problems weitgehend. Dabei wäre sie relativ leicht in seine Rezeptur zu integrieren als ein weiterer Faktor der „Stickiness“, den es für eine gute zielgerichtete Standortpolitik braucht: die Komplementarität von Produktion, Forschung und Dienstleistungen. Gerade durch diesen zusätzlichen Faktor brechen allerdings Baldwins handliche Schlussfolgerungen

zusammen. Es geht dann eben nicht mehr nur um die natürlichen und urbanen Ballungstendenzen von Dienstleistungen, sondern daneben um den komplexen Zusammenhang in der Lokalisierung von Dienstleistungen und Industrie. Gerade darin sehen Pisano und Shih (2012) das Erfolgsgeheimnis jener europäischen Nationen wie Deutschland, die den weltwirtschaftlichen Strukturwandel mit höherem Industrieanteil offenbar erfolgreicher bewältigt haben als die Vereinigten Staaten.

Diese erweiterte Sicht könnte auch die recht vagen sozialpolitischen Empfehlungen Baldwins mit Substanz anreichern. Dass er sich dafür ausspricht, nicht die Erhaltung von „Jobs“, sondern die Re-Qualifizierung von „Workers“ in den Blick zu nehmen, gewinnt erheblich mehr Bedeutung und Gewicht, wenn die Komplementarität zwischen Industrie und Dienstleistungen über Prozessinnovationen im Fokus steht. Dann kann sich ein breites Feld eröffnen, wie die Fachkenntnisse von Arbeitskräften in bedrohten Tätigkeitsfeldern genutzt werden können, um diese Industrien – eng verzahnt mit F&E sowie Dienstleistungen – auch im Norden in eine neue Zeit zu führen. Hier mag in der Tat das duale System der technischen beruflichen Bildung, wie es im deutschsprachigen Raum besteht, ein Vorbild sein und bleiben. Voraussetzung ist, dass es sich den Herausforderungen der Digitalisierung weiter öffnet und auch für ältere Arbeitskräfte „Einstiegsrufen“ bietet, um auch im späteren Arbeitsleben noch den nötigen Sprung in Niveau und Struktur der Qualifizierung zu machen.

Fazit: Der Bildungspolitik muss eine überragende Bedeutung zukommen, und zwar vor allem mit Blick auf die technisch-berufliche Bildung. Hier darf es nicht vorrangig darum gehen, den Wandel in Richtung moderner Dienstleistungen in einem betont urbanen Umfeld zu befördern. Es muss vielmehr darum gehen, die Arbeitskräfte „mitzunehmen“, und zwar in einem Prozess der Stärkung der Innovationskraft, der gerade an der Nahtstelle zwischen traditioneller industrieller Fertigung, Forschung und Entwicklung sowie digitalisierter Dienstleistungen liegt. Wie die neuen Qualifikationen und Berufsbilder aussehen, ist dabei nicht nur Gegenstand der Bildungspolitik, sondern auch der Forschung und Diskussion um Industrie 4.0 und weiteren Visionen künftiger Anforderungsprofile.

5 Evolution statt Revolution

Richard Baldwin macht in seinem Buch aus einer Revolution der Kommunikation eine Revolution der Globalisierung. Genau dies überzeugt nicht: Der Aufstieg der IKT ist zweifellos eine technologische Umwälzung von großer

²⁹ Natürlich kann es „Grundlagenforschung“ außerhalb geben, beispielsweise im Fall der Winzer in der Hochschule für Weinbau in Geisenheim und im Fall des Handwerks in vielen Stätten der Materialforschung. Es bleibt aber ein hoher Anteil an „angewandter“ Forschung produktionsnah.

³⁰ Pisano und Shih 2012, Kapitel 4, S. 63–69, insbesondere Abbildung 4–1.

ökonomischer Bedeutung, aber seine Wirkung auf die internationale Arbeitsteilung fällt keineswegs revolutionär aus. Es ist verlockend, explizit eine Gegenthese zu formulieren: Wir leben in einem Zeitalter, in dem sich die Industrialisierung, die im frühen 19. Jahrhundert begann, ihrer Vollendung nähert. „Vollendung“ heißt dabei Evolution, nicht Revolution: Ein Großteil der Menschheit beginnt die Fähigkeiten zu entwickeln, auf dem Niveau des Wissens zu arbeiten und die Weltwirtschaft mit Waren und Diensten zu beliefern, wie dies bisher nur der „Westen“ getan hat.

Diese Entwicklung haben – Jahrzehnte vor dem Aufstieg der IKT – einige Ökonomen modellhaft beschrieben, allen voran Herbert Giersch, von 1969 bis 1989 Präsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel und Vordenker der Globalisierung. In mehreren paradigmatischen Aufsätzen zum Wandel der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung präsentierte Giersch seinerzeit ein eklektisches Modell, in dem er den globalen Wandel als einen kontinuierlichen Prozess der Innovation und der Aneignung neuen Wissens darstellte. Der früheste Beitrag dieser Art³¹ stammt aus dem Jahr 1979, war also den Wellen der Liberalisierung in China und Indien sowie der Öffnung Mittel- und Osteuropas eindeutig vorgelagert. Giersch sah damals überhaupt keine grundsätzlichen Hindernisse, warum sich der Großteil der „Dritten Welt“ nach umfassenden marktwirtschaftlichen Reformen nicht in eine weltumspannende „Arbeitsteilung der Köpfe“ erfolgreich eingliedern könne. Er sah auch, dass dabei im Ergebnis eine fein ziselierte Arbeitsteilung durch intraindustriellen Handel entstehen würde, die immer mehr jener entsprach, dessen dynamisches Wachstum damals schon längst zum Kern der Integration des Westens geworden war. Handelsmodelle der Skalenerträge und Produktdifferenzierung sowie der „Heterogeneous firms“, wie sie später Paul Krugman und Marc Melitz entwickelten,³² waren hier bereits implizit als normaler Weg der neuen Arbeitsteilung vorgedacht, ähnlich wie der Zusammenhang zwischen Handel und Wachstum in Modellen des monopolistischen Wettbewerbs, wie sie unter anderem Gene Grossmann und Elhanan Helpman (1991) entwickelten. Giersch orientierte sich in seinem Modell empirisch an den bereits erfolgreichen Fällen der asiatischen „Tigerstaaten“, denen er paradigmatische Bedeutung zumaß. Direktinvestitionen spielten dabei im Wissenstransfer eine förderliche Rolle, aber sie waren weit davon entfernt, die treibende Kraft zu sein.

Gierschs Modelldenken war typisch für marktwirtschaftlich-liberal orientierte Ökonomen jener Zeit, die den Zustand der Welt analysierten. Sie sahen die Industrialisierung stets als unvollendet an: temporär beschränkt aufgrund politischer Fehlentscheidungen auf den „Westen“, aber potenziell vollendbar, sobald die entsprechenden Weichenstellungen in der „Dritten Welt“ nachgeholt würden. Eben dies geschah dann wenige Jahre später und setzte jene Aufholjagd in Gang, die zuvor durch Bürokratie, Planwirtschaft und Protektion verhindert worden war. Ein „Second unbundling“ im Sinne Baldwins war weder notwendige noch hinreichende Bedingung für diesen Prozess. In Gierschs damaligem Bild ist die „Great convergence“ letztlich Ergebnis politischer Reformen. Von Revolution keine Spur.

Mit einer Prise professioneller Selbstironie mag man die ketzerische Frage stellen, ob derzeit in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur nicht doch zu viele Revolutionen ausgerufen werden. So proklamierten Brynjolfsson, McAfee (2014) das „Second machine age“, getrieben durch die Mikroelektronik und Informationstechnologie, die angeblich alles durchdringt und alles verändert.³³ Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung (WBGU) erkannte 2011 in einem vielbeachteten Gutachten die Notwendigkeit der „Großen Transformation“³⁴ und meinte damit die radikale Umstellung der Produktion auf Erneuerbare Energie in Gestalt einer „zweiten industriellen Revolution“. Und nun kommt Baldwin (2016) mit einer IKT-getriebenen „Great convergence“. Politisch und publizistisch ist es natürlich völlig nachvollziehbar, wenn man mit beeindruckenden Begriffen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf eine wichtige neue Herausforderung lenkt. Wissenschaftlich ist es allerdings fragwürdig, und zwar vor allem dann, wenn man wie Baldwin an gewaltigen historischen Veränderungen Maß nimmt: an der „neolithischen Revolution“ von Jägern und Sammlern zur sesshaften Agrarwirtschaft vor 12.000 Jahren und der „industriellen Revolution“ von der Landwirtschaft zur industriellen Urbanisierung, die vor etwa 200 Jahren einsetzte.

Wohl gemerkt: Verbal abzurufen in der Charakterisierung der aktuellen Herausforderungen heißt keineswegs, diese kleinzureden. Und es heißt auch nicht zu behaupten, es gäbe dabei nichts, das frühere Denker nicht schon antizipiert hätten. Dies gilt gerade auch mit Blick auf die Globalisierung. Zumindest drei große Trends sind heute

³¹ Giersch 1979.

³² Siehe dazu Krugman, Obstfeld, Melitz 2015, Kapitel 7 und 8.

³³ Kritisch dazu Gordon (2016), der allerdings in seiner Kritik ein Stück überschießt. Dazu Paqué 2016.

³⁴ WBGU 2011. Dazu kritisch und treffend Weizsäcker 2011.

offenkundig, mit denen marktwirtschaftlich-liberal gesinnte Ökonomen wie Herbert Giersch in ihrer Zeit nicht im Geringsten rechneten:

- Säkular niedrige Zinsen deuten darauf hin, dass die Globalisierung mit einer viel geringeren Kapitalnachfrage und einem viel größeren Kapitalangebot einhergeht, als dies zu erwarten war. Dies kann unterschiedliche Gründe haben, die früher jenseits der Phantasie des wirtschaftswissenschaftlichen Mainstreams lagen: vom kapitalsparenden Charakter der neuen IKT-getriebenen Produktionsverfahren bis hin zu einer fast globalen demografischen Entwicklung in Richtung einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft, deren Mitglieder nach risikoarmen Anlagen suchen.³⁵
- Der ökonomischen Liberalisierung folgt nicht zwingend die Demokratisierung, wie man vielfach zu früheren Zeiten erwartete. Es sind ganz neue Modelle der marktwirtschaftlichen Integration entstanden – kombiniert mit autokratischen und staatskapitalistischen Regierungsvarianten, die keineswegs der Entwicklung jener Gesellschafts- und Rechtsformen entsprechen, wie sie Europa und Nordamerika im 19. Jahrhundert vormachten. Das formal noch immer kommunistische China ist dafür das extremste Beispiel, Russland und die Türkei liefern andere Varianten.
- Es gibt zunehmend große politische Widerstände gegen die Globalisierung, mit klaren Schwerpunkten im wohlhabenden Norden im Vergleich zum aufholenden Süden. Diese Widerstände werden zum einen getragen von einer ökologisch-sozialen Bewegung, die sich gegen die vermeintlichen negativen Nebenwirkungen des Welthandels wendet. Zum anderen kommen in jüngerer Zeit rechtspopulistische Bewegungen hinzu, die sich zu protektionistischen Fürsprechern jener Verlierer des Welthandels machen, die auch Baldwin in seinem Buch identifiziert.

All dies sind in historischer Perspektive „neue“ Entwicklungen, die überaus ernste politische Herausforderungen nach sich ziehen. Auch um darauf die richtigen Antworten zu finden, ist es nicht ratsam, den Trend der vergangenen Jahrzehnte als unabänderliche technologisch begründete Revolution zu interpretieren, wie dies Baldwin tut. Denn es sind unter anderem diese „neuen“ Entwicklungen, die zeigen, wie politisch fragil der Weg der weiteren Integration ausfallen könnte, wenn die richtigen politischen Antworten ausbleiben.

Genau dies war ja in der Zwischenkriegszeit geschehen, die dann den gesamten Prozess der globalen Integration um Jahrzehnte zurückwarf – und zwar völlig unabhängig von der technologischen Dynamik, die in der damaligen Zeit eigentlich durchgängig für eine gedeihliche Fortsetzung der Integration sprach. Dass Baldwin diese dramatische Periode als relativ kurze Phase des „Rebundling“ einstuft³⁶, ist ein Hinweis darauf, wie sehr Theorien der technologischen Revolution als treibende, unumkehrbare Kräfte der Wirtschaftsgeschichte dazu verleiten, die Macht des Politischen zu unterschätzen. Wir stecken eben global noch immer in jener langen Phase der Industrialisierung, die im frühen 19. Jahrhundert begann und erst irgendwann im 21. Jahrhundert zum Abschluss kommen wird. Zumindest bis dahin besteht unverändert die Gefahr massiver politischer Rückschläge für die Globalisierung – und damit für die Menschheit.

Danksagung: Ich danke Karen Horn für ihre vorzügliche redaktionelle Überarbeitung sowie William McShane und Kathrin Meyer-Pinger für ihre kompetente Forschungsassistenz.

Literatur

- Baldwin, R. (2016), *The Great Convergence – Information Technology and the New Globalization*, Cambridge, MA., Belknap Press.
- Brynjolfsson, E. und A. McAfee (2014), *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, New York, WW Norton & Company.
- Giersch, H. (1979), Aspects of Growth, Structural Change, and Employment – A Schumpeterian Perspective, *Weltwirtschaftliches Archiv* 115(4), S. 629–52.
- Gordon, R. J. (2016), *The Rise and Fall of American Growth: The US Standard of Living Since the Civil War*, Princeton, Princeton University Press.
- Grossman, G. M. und E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MA, M.I.T. Press.
- Krugman, P. R., M. Obstfeld und M. J. Melitz (2015), *International Economics: Theory and Policy*, 10. Auflage, Boston, Pearson.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality – A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, MA, Belknap Press.
- National Bureau of Statistics of China (2016), *China Statistical Yearbook 2016*, Peking, China Statistics Press, online verfügbar unter <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>.
- National Bureau of Statistics of China (2013), *2010 Population Census*, Peking, China Statistics Press, online verfügbar unter <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/censusdata/>.
- National Bureau of Statistics of China (2011), *China Statistical Yearbook 2011*, Peking, China Statistics Press, online verfügbar unter <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>.

³⁵ Weizsäcker 2015.

³⁶ Baldwin 2016, S. 64–67.

- O'Rourke, K. H. und J. G. Williamson (1999), *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, MA., M.I.T. Press.
- Paqué, K.-H. (2016), Der Wandel des Wachstums – Anmerkungen zur Dynamik von Wohlstand, Technologie und Verteilung aus Anlass von Robert J. Gordons Buch „The Rise and Fall of American Growth“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17(3), S. 289–308.
- Pisano, G. P. und W. C. Shih (2012), *Producing Prosperity – Why America Needs a Manufacturing Renaissance*, Boston, MA, Harvard Business Review Press.
- Weizsäcker, C. C. von (2015), Kapitalismus in der Krise? – Der negative natürliche Zins und seine Folgen für die Politik, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16(2), S. 189–212.
- Weizsäcker, C. C. von (2011), Die Große Transformation: Ein Luftballon, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2011(228), S. 12.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU) (2011), *Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*, Berlin, WGBU.
- Weltbank (2017), *Foreign Direct Investment*, Washington, DC, online verfügbar unter <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD>.