S+F Sicherheit und Frieden
Security and Peace
3 2017
35. Jahrgang
S. 103–162

Herausgeber
Prof. Dr. **Michael Brzoska,** Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)
Dr. **Walter E. Feichtinger**, Landesverteidigungsakademie, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Wien
Dr. **Volker Franke**, Kennesaw State University, Kennesaw, Georgia (USA)
Prof. Dr. **Hans J.Giessmann,** Executive Director der Berghof Foundation, Berlin
Prof. Dr. **Heiner Hänggi,** Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF), Genf
Dr. **Sabine Jaberg**, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg
Dr. **Patricia Schneider**, IFSH

Schriftleitung
Prof. Dr. **Michael Brzoska**

Redaktion
Dr. Patricia Schneider (V.i.S.d.P.), IFSH
Susanne Bund
Kevin Nausch
Dr. Sybille Reinke de Buitrago
Dr. Tim René Salomon
Kieran Suchanek (Assistenz)

Beirat
Dr. **Detlef Bald**, München
Prof. Dr. **Susanne Buckley-Zistel**, Universität Marburg
Prof. Dr. **Sven Chojnacki**, FU Berlin
Alain Deletroz, Vizepräsident International Crisis Group
Dr. **Véronique Dudouet**, Berghof Foundation, Berlin
Prof. Dr. **Pál Dunay**, George C. Marshall European Center for Security Studies
Prof. Dr. **Susanne Feske**, Universität Münster
Prof. Dr. **Heinz Gärtner**, Universität Wien
Prof. Dr. **Laurent Götschel**, Universität Basel
Prof. **Andrea de Guttry**, Scuola Sant'Anna, Pisa
PD Dr. **Hans-Joachim Heintze**, Ruhr-Universität Bochum
Heinz-Dieter Jopp, KptzS a.D. ehem. FüAkBw, Hamburg
Prof. Dr. **Heinz-Gerhard Justenhoven**, IThF, Hamburg
Dr. **Jocelyn Mawdsley**, Newcastle University
Dr. **Anja Seibert-Fohr**, MPI Heidelberg
Dr. **Marianne Wade**, University of Birmingham
PD Dr. **Ines-Jacqueline Werkner**, FEST, Heidelberg

THEMENSCHWERPUNKT

Effizienz ist wichtig – Verteilung auch! Die negativen Polarisierungsfolgen der Globalisierung

Thomas Straubhaar*

English title: Efficiency matters – as distribution does! The Negative Effects of Globalization through Polarization

Abstract: Macroeconomic equilibrium models imply that specialization, international division of labor and free competition in open goods and factor markets will lead to welfare gains. While this theoretical assumption has been empirically verified in a multitude of cases, we must also realize that a general welfare gain has not led to convergence but rather divergence of individual levels of welfare. In the last few years, the difference in living conditions between those in better and worse conditions have not narrowed. Rather, polarization has grown. It increasingly leads to social tensions and political conflict. In turn, populism and protectionism are becoming counterforces against a globalization that also causes economic losses. It is therefore advisable to add distribution to efficiency as central goals of economic policy, and to gather support for further globalization through a smart distribution policy.

Keywords: Globalization, polarization, migration, distribution
Stichwörter: Globalisierung, Polarisierung, Migration, Verteilung

1. Einleitung

In atemberaubendem Tempo implodiert gerade die Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit. Nationalisierung statt Internationalisierung und Abschottung statt Freihandel spiegeln den Zeitgeist wider. Ein aufflammender Neo-Nationalismus treibt die Briten aus der Europäischen Union (EU) und hat in den USA Donald Trump ins Weiße Haus gebracht. Er stärkt national-populistische Parteien und schwächt den gemeinsamen inneren Zusammenhang der EU.[1]

Wo liegen die Ursachen für das Zurückschwingen des Pendels in Richtung einer Re-Nationalisierung von Politik, Wirtschaft und auch Gesellschaft? Der folgende Beitrag analysiert mögliche

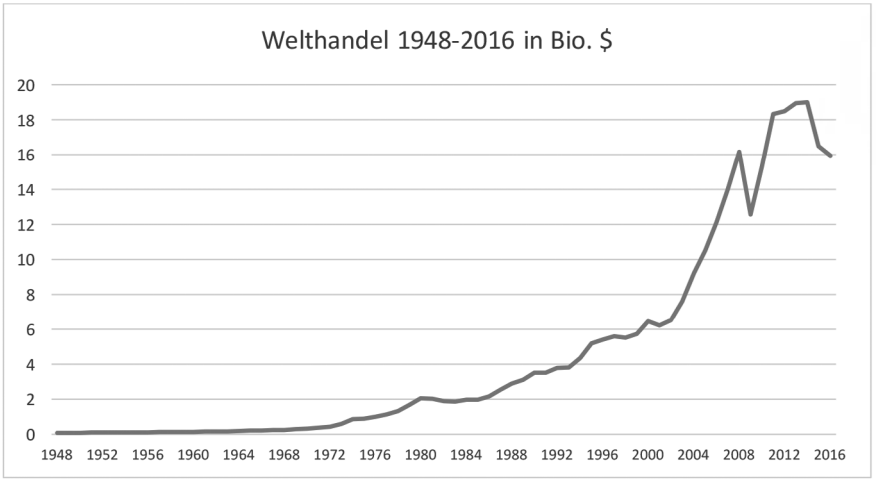
* Dieser Beitrag wurde anonym begutachtet (double-blind peer reviewed). Der Autor bedankt sich bei den Gutachtern und hofft die wertvollen Anregungen gebührend berücksichtigt zu haben.

1 Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2016-17; Wiesbaden 2016, S. 159, Abbildung 41.

DOI: 10.5771/0175-274X-2017-3-103
https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-1, am 06.08.2024, 00:37:41
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Erklärungen für die Abkehr von der Globalisierung aus einer (polit-) ökonomischen Perspektive. Daraus werden einige wirtschaftspolitische Folgerungen abgeleitet.

Abbildung 1: Welthandel 1948-2016 in Billionen US-Dollar



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus WTO (2017): http://stat.wto.org/Statistical-Program-/WsdbExport.aspx?Language=E

2. Ökonomik der Globalisierung

Globalisierung: Kein anderes Wort charakterisierte die wirtschaftspolitischen Veränderungen nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur Finanzmarktkrise zu Beginn des 21. Jahrhunderts besser. Technologische Innovationen (wie größere (Container-)Schiffe und Flugzeuge) oder neue Möglichkeiten der weltumspannenden Kommunikation (wie mobile Datenübertragung und Internet) und politische Prozesse (wie die multilateralen Vereinbarungen der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen oder die supranationalen Verträge im Rahmen der Europäischen Integrationsprozesse) hatten gleichermaßen die Rahmenbedingungen fundamental verändert. Das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) und später die World Trade Organisation (WTO) waren die politischen Wegbereiter der Globalisierung. Sie sorgten im Rahmen durchaus schwieriger Verhandlungen dafür, dass vielfältige Handelsschranken schrittweise abgebaut wurden.

Die Globalisierung öffnete nationale Märkte dem internationalen Wettbewerb. Eine fortschreitende globale Arbeitsteilung ermöglichte eine immer weitergehende Spezialisierung. Dabei folgte der internationale Warentausch mehr oder weniger den Erwartungen der klassischen Außenhandelstheorie. Länder mit vielen Menschen und vergleichsweise wenig Kapital spezialisierten sich auf die arbeitsintensive Herstellung „billiger" Standardprodukte. Länder mit viel Kapital und vergleichsweise wenigen Menschen erstellten mit kapitalintensiven Technologien die „teuren" Maschinen. Auf den Weltmärkten wurden standardisierte Güter für den Massenkonsum gegen Investitionsgüter (Spezialgeräte, Fahrzeuge, Apparate, Werkzeuge, Anlagen) getauscht.

Ein stetig wachsender Anteil der Weltproduktion wurde auf den Weltmärkten verkauft (s. Abbildung 1). Zwischen 1997 und 2007 nahm der weltweite Güterhandel Jahr für Jahr (real, also um Inflationseffekte korrigiert) um fast sechs Prozent zu. Das Handelswachstum war somit doppelt so stark wie das Produktionswachstum. Wurde vor dem Ende des Kalten Krieges Ende der 1980er Jahre weniger als ein Fünftel der Weltproduktion international gehandelt, war es 2008 ein Drittel.[2]

Wie von der Theorie vorausgesagt, führte die internationale Arbeitsteilung auf der Grundlage komparativer Kostenvorteile, betrieblicher Skalenvorteile und differenzierter Produkte auch in der Praxis zu Wohlstandsgewinnen. Der starke Druck der weltweiten Konkurrenz sorgte dafür, dass geringere Kosten in Form tieferer Preise an die Kunden weitergegeben werden mussten. Niedrigere Preise erhöhten die reale Kaufkraft der Löhne. Die steigende Arbeitsproduktivität als Folge der weitreichenden Spezialisierung und des dadurch weiter beschleunigten technologischen Fortschritts sorgte zusätzlich für steigende Reallöhne der Beschäftigten.

Zwischen 1950 und 2000 ist die Weltwirtschaft schneller gewachsen als jemals zuvor in der Menschheitsgeschichte.[3] Das Welt-Sozialprodukt hat sich – in realen Werten gemessen – versechsfacht mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von rund vier Prozent. Im Vergleich dazu erreichte die jährliche reale Wachstumsrate in der Periode von 1913-1950 weniger als zwei Prozent, was nur zu einer Verdoppelung des Welt-Sozialprodukts reichte. Besonders erfreulich verlief die Periode 1950 bis 2000 für die Weltregionen „Asien" (ohne Japan) mit über fünf Prozent realem Wachstum pro Jahr und „Lateinamerika" mit leicht über vier Prozent. „Afrika" schaffte zwar jährlich nur rund 3,5 Prozent reales Wachstum, was aber immer noch deutlich über den 2,7 Prozent in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts lag.

Als Ergebnis verbesserte die Globalisierung in den letzten fünfzig Jahren den Lebensstandard für die überwiegende Mehrheit der Menschheit. Am Eindrücklichsten und auch am Offensichtlichsten lässt sich an der Lebenserwartung bei Geburt veranschaulichen, wie sehr sich die Ausgangslage für die meisten Menschen zum Positiven verändert hat (vgl. Abbildung 2). Mehr Menschen leben in unserer Zeit länger und besser als jemals zuvor in der Weltgeschichte. Das gilt für alle Weltregionen und für alle Aggregate von Ländern entsprechend des Pro-Kopf-Einkommens.

Heute lebt ein kleinerer Anteil der Menschheit in absoluter Armut als jemals zuvor. Und noch nie hatten so viele Menschen so gute Lebensbedingungen wie heute. Der Anteil der Menschheit, die in absoluter Armut lebt, ging signifikant zurück. 1980 mussten weltweit zwei von fünf Menschen mit weniger als zwei US-Dollar am Tag überleben. Zur Jahrhundertwende war es noch einer von vier und heute ist es einer von acht.[4] Richtig ist aber auch, dass in einigen Weltregionen die Anzahl der Menschen in absoluter Armut eher zu- als abgenommen hat und beispielsweise für Subsahara-Afrika die Anzahl der Menschen mit weniger als zwei US-Dollar am Tag in den letz-

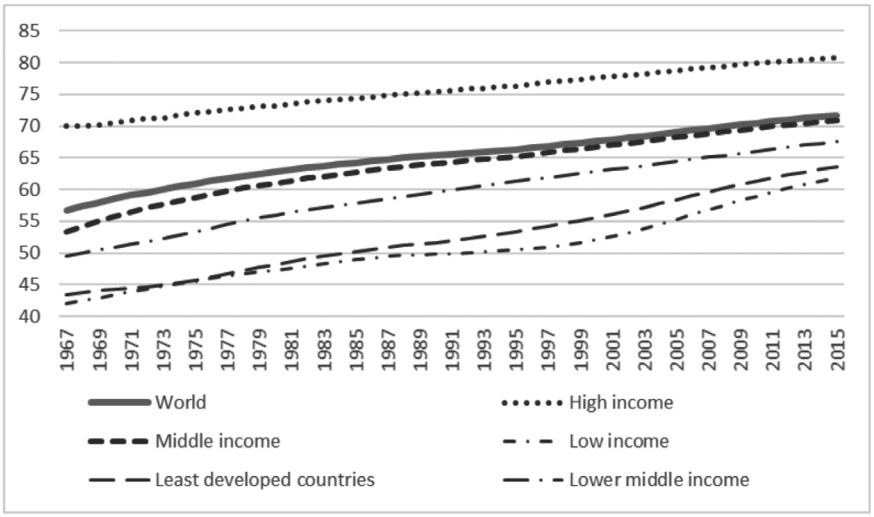
2 Eigene Berechnung auf der Grundlage von Daten aus WTO (2017): http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E.

3 Vgl. hierzu die Daten von Angus Maddison in OECD (2006): The World Economy: Historical Statistics. OECD Paris: 2006.

4 Vgl. hierzu die Daten der Weltbank: Poverty headcount ratio at $1.90 a day (2011 PPP) in % of population, abrufbar unter: http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY.

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-1, am 06.08.2024, 00:37:41
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 2: Lebenserwartung bei Geburt 1967-2015 (in Jahren)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus Weltbank (2017); abrufbar unter http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SP.DYN.LE00.IN&country=

ten zehn Jahren bei rund 400 Millionen mehr oder weniger konstant geblieben ist.[5]

Die heutigen Generationen leben länger und gesünder als ihre Vorfahren – wobei der Fortschritt nicht in allen Weltregionen in gleichem Ausmaße erfolgt. Das gilt nicht nur für Deutschland oder Europa. Es ist nahezu weltweit gültig. Und dort, wo es heute schlechter geht als früher, wie in einigen Ländern Afrikas oder in Nordkorea, verstärkt oft gerade die fehlende Öffnung die Folgen von Diktatur und politischer Gewalt auf Armut und Elend.

3. Globalisierung ohne Migration

Trotz des Anstiegs der grenzüberschreitenden Aktivitäten blieb die Globalisierung vorerst ein Phänomen des Güterhandels. Im Laufe der Zeit folgte eine Internationalisierung der Kapital- und Finanzmärkte. Wobei allerdings – entgegen einer weit verbreiteten Wahrnehmung – die grenzüberschreitende Beteiligung am Eigenkapital einer ausländischen Firma gemessen am gesamten Kapitalstock vergleichsweise gering blieb. Der überwiegende Anteil der Investitionen wurde von inländischen Firmen im Inland getätigt.[6] Eine Eigenkapitalbeteiligung in vertrauter heimischer Nähe wurde in der Regel noch immer einem Engagement in der unbekannten Ferne vorgezogen. Direktinvestitionen im Ausland machten zunächst nur einen verschwindend geringen Teil der Investitionstätigkeit aus. Die meisten multinational agierenden Unternehmen waren ihrem Selbstverständnis nach immer noch vor allem „nationale" Firmen und durch einen nationalen „Touch" gekennzeichnet, der vom Mutterland geprägt wurde.

Noch stärker blieb die internationale Migration von Arbeitskräften die Ausnahme. Gemessen an den absoluten Bevölkerungszahlen, blieben die internationalen Wanderungsbewegungen relativ unbedeutend. Das gilt im Übrigen bis in die heutige Zeit. Ungeachtet längst massiv gestiegener Mobilitätsanreize durch erschwinglicher gewordene Ferntransportmittel und leichter zu beschaffende Informationen über mögliche Zielländer leben von der gesamten Weltbevölkerung von sieben Milliarden Menschen heute gerade einmal dreieinhalb Prozent – rund 250 Millionen Menschen – nicht in dem Land, in dem sie geboren wurden.[7] Die stärksten Wanderungsbewegungen fanden bislang zwischen unmittelbaren Nachbarländern in Afrika, Asien und Lateinamerika statt. In Summe jedoch leben fast je etwa ein Drittel der international Wandernden in Europa (76 Millionen) und Asien (75 Millionen), während die „klassischen" Einwanderungsregionen Nordamerika nur 54 Millionen und Australien, Neuseeland und Ozeanien zusammen nur acht Millionen der Migrierenden als Ziel gewählt haben.

Seit wenigen Jahren haben sich die globalen Migrationsbewegungen verstärkt. Die Anzahl der Menschen, die außerhalb des Landes wohnen, in dem sie geboren wurden, ist um etwa siebzig Millionen oder rund vierzig Prozent gegenüber der Jahrhundertwende angestiegen. Vor allem in der Wahrnehmung in den Zielregionen Europas wird eine Überfremdung befürchtet, z. B. in Deutschland von der Pegida (den „Patriotischen Europäern gegen die Islamisierung des Abendlandes") oder in der Schweiz, wie die Zustimmung zur Initiative „Gegen Masseneinwanderung" zeigt. Vielerorts führen die stärksten Flüchtlingsbewegungen seit dem Zweiten Weltkrieg zu Widerstand gegen offene Grenzen und einer Stärkung national(istisch)er Protestparteien.

Viele Europäer/-innen bewerten Zuwanderung als weitere Bedrohung der politischen Stabilität, kulturellen Identität und ökonomischen Prosperität. Sie glauben, einen staatlichen Kontrollverlust zu erkennen. Er führe dazu, dass Einheimische im eigenen Land wirtschaftlich an den Rand gedrängt und sozial zu einer Minderheit werden, die ungewollt die ungeliebten Verhaltensspielregeln der Zugewanderten übernehmen muss. Ohne jeden Zweifel ist die Migration aus anderen Kulturkreisen eine gewaltige Herausforderung für europäische Gesellschaften, Politik und Wirtschaft. Die Integrationskosten sind auch für wohlhabende westliche Staaten keine Bagatelle. Selbst wenn bei Weitem nicht alle Asylsuchenden rechtliche Anerkennung finden und viele Flüchtlinge freiwillig weiterziehen oder nach Hause zurückkehren, ist und wird eine kostspielige Integrationsleistung zu erbringen sein.

Aber bei allem Respekt vor den Herausforderungen der Migration sollten die ökonomischen Wirkungen der Einwanderung von beiden Seiten – weder von den Befürwortern im Guten noch von den Kritikern im Schlechten – nicht überschätzt werden. Bei allen Unterschieden haben empirische Untersuchungen über die makroökonomischen Effekte von Zuwanderung eines gemein: Sie zeigen, dass sich die Zuwanderung für die Aufnahmegesellschaft gesamtwirtschaftlich positiv auswirkt, wenn

5 Vgl. dazu die Daten der Weltbank-Datenbank „PovcalNet" an online analysis tool for global poverty monitoring. Abrufbar unter: http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx.

6 Diese Erkenntnis wird in der Ökonomik als Feldstein-Horioka-Paradoxon diskutiert. Das Paradox besagt, dass globale Kapitalmärkte durch zahlreiche Friktionen geprägt sind, weshalb national geschaffene Ersparnis dem Ursprungsland als Investitionskapital erhalten bleibt. Vgl. dazu: Andreas Neinhaus (2014): Das Feldstein-Horioka-Paradoxon. In Finanz und Wirtschaft (18.11.2014); abrufbar unter: https://www.fuw.ch/article/das-feldstein-horioka-paradoxon/.

7 Für die Daten dieses Abschnittes vergleiche: United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division: Population Facts No. 2015/4 (December 2015). Abrufbar unter: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2015-4.pdf.

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-1, am 06.08.2024, 00:37:41
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

auch eher schwach als stark. Die Zuwanderung – auch von Flüchtlingen – hat den Einwanderungsländern nicht geschadet.[8]

Aber richtig ist auch: Zuwanderung übt ökonomisch langfristig kaum einen starken Effekt auf die Pro-Kopf-Größen der Aufnahmegesellschaft aus. Viele Wirkungen neutralisieren sich, andere ließen sich auch auf anderen Wegen realisieren. Die Wirtschaft passt sich flexibel dem Bevölkerungsstand an. Werden in Zeiten schrumpfender Bevölkerungen Arbeitskräfte knapp so erledigen Roboter den Job. Sind etwa als Folge stärkerer Zuwanderung hingegen viele Hände verfügbar, werden eher Menschen als Maschinen für einfache Arbeiten eingesetzt. Im ersten Fall wird der Strukturwandel eher beschleunigt, im zweiten Fall eher gebremst.

Nüchtern betrachtet, ist die transkontinentale Migration der Gegenwart die logische Fortsetzung der Globalisierung. In der Nachkriegszeit wurden viele Hemmnisse für internationale Austauschbeziehungen beseitigt. Nationale Wirtschaftsräume wurden für den globalen Handel, Kapital- und Finanzverkehr geöffnet. Arbeitsmärkte hingegen blieben weiterhin entsprechend den Interessen der Aufnahmegesellschaften national reguliert.

Die Migrationsbewegungen nach Europa zerstören die Illusion, dass alle Märkte global offen sein, Arbeitsmärkte aber national geschlossen bleiben können. Es gibt keine Globalisierung, die auf halbem Wege stehen bleibt. Wer freien Handel mit Gütern und Dienstleistungen einfordert und Kapital- und Finanztransaktionen ohne Grenzen will, erhält zwangsläufig auch mehr Migration. Wer das nicht will, weil freie Zuwanderung für alle aus verschiedenen Gründen weder ökonomisch sinnvoll noch gesellschaftlich erwünscht und deshalb politisch keine realistische Option ist, muss präventiv dafür sorgen, dass sich viele Menschen gar nicht erst auf den Marsch nach Europa machen.

Nicht die Symptome einer von allen Seiten ungeliebten und ungewollten Massenmigration, sondern die Ursachen von Auswanderung, Flucht und Vertreibung gilt es zu bekämpfen. Flüchtlingsströme müssen verhindert werden, bevor sie entstehen. Das zu erkennen und durch entwicklungs- und außenpolitischen Gegenmaßnahmen die Lebensbedingungen der Massen zu verbessern, gehört mit zum richtigen Verständnis der Globalisierung und ihrer Folgen.

4. Die Konvergenzhypothese

„Die Flut wird alle Boote heben" – so die Erwartung des amerikanischen Präsidenten an die Langzeitfolgen des wirtschaftlichen Aufschwungs. Nicht etwa Donald Trump ist es, der so optimistisch in die Zukunft der USA blickt. John F. Kennedy war es, der Anfang der 1960er Jahre der Weltbevölkerung Hoffnung machte. Als „Trickle-down-"Effekte würden die Erfolge einiger auf die Gesellschaft insgesamt durchsickern und so zu Erfolgen aller werden.[9]

Die Flut hat alle Boote gehoben. Auch wenn es Ausnahmen gibt wie etwa in Afrika südlich der Sahara oder auch in Teilen der ehemaligen Sowjetunion. (Bürger-)Kriege, bewaffnete Konflikte, Terrororganisationen und Diktatoren verursachen weiterhin viel zu viel Not und Elend, Gewalt und Schrecken, Hoffnungslosigkeit und Flüchtlinge. Dennoch leben heute mehr Menschen besser, gesünder und länger als jemals zuvor. Weltweit mit wenigen Ausnahmen. Sogar in einigen, wenn auch nicht in allen Regionen Afrikas.

Die Globalisierung war der stärkste Wachstumsmotor der Menschheitsgeschichte. Aber sie hat Verteilungsfragen unbeantwortet gelassen. Sie sorgte dafür, dass es noch nie so vielen Menschen so gut wie heute geht. Aber sie hat eben auch zu einer Polarisierung der Gesellschaften geführt.

Die Globalisierung hat Verteilungsfragen verdrängt, weil erwartet wurde, dass die Flut des Fortschritts alle Boote anhebt und voranbringt. Die positiven Wirkungen der Globalisierung würden allen zugutekommen. Aber von den Vorteilen der Globalisierung haben nicht alle gleichermaßen profitiert. Dabei ist es unwichtig, ob die Gewinne von Arbeitsteilung und globalem Wettbewerb tatsächlich ungleich verteilt wurden oder ob weite Teile der Bevölkerung in den USA und des Vereinigten Königreichs, insbesondere auf dem Land, lediglich das Gefühl haben, die Ungleichheit wachse.

Die Schere zwischen Reich und Arm hat sich im Zeitalter der Globalisierung nicht geschlossen. Sie ist mancherorts auseinandergegangen. Allen geht es zwar besser, aber nicht allen in gleichem Maße. Wenige haben viel mehr, viele nur wenig mehr. Der Masse geht es deutlich besser als früher, aber der Abstand zu den Reichen ist eher größer als kleiner geworden.[10]

Interessant ist jedoch die empirische Beobachtung für die letzten beiden Dekaden, dass die Ungleichheit zwischen den Volkswirtschaften eher geringer, innerhalb der Volkswirtschaften jedoch eher größer geworden ist.[11] Das heißt: Die Unterschiede zwischen Nord und Süd, westlicher und östlicher Welt, Industrie- und aufstrebenden Ländern schwächen sich ab. Hingegen steigt die Polarisierung zwischen Ober- und Unterschicht innerhalb der Gesellschaften. Oder überspitzt und einzig mit Blick auf die relative Verteilung von Vermögen und Einkommen bezogen: Es ist wichtiger geworden, zu welcher Schicht man gehört und nicht mehr so sehr in welchem Land man lebt. Die Klassenzugehörigkeit dominiert die Staatsangehörigkeit!

Die Globalisierung hat vor allem die Einkommen und Vermögen der Mittelklasse in den aufstrebenden Volkswirtschaften Südostasiens – insbesondere in China, Indonesien, Korea, Vietnam – und der Superreichen nach oben schnellen lassen. Einkommen und Vermögen der Mittelschicht in den alten Industrieländern wuchsen hingegen deutlich langsamer und fielen im Vergleich zurück. Die 85 reichsten Menschen der Welt besitzen nach Berechnungen der britischen Hilfsorganisation Oxfam das gleiche Vermögen wie die arme Hälfte der Weltbevölkerung.[12] Die Mittelklassen in den Industrieländern – also in Europa und Nordamerika – sind jedoch kaum vorangekommen. Die Organisation Economic Co-operation and Development (OECD) liefert in ihrem neuesten Wirtschaftsausblick eine eindrückliche Analyse dazu, wie innerhalb der OECD-Länder die Anzahl der industriellen (Fach-) Arbeiter rückläufig war und gleichzeitig die Einkommensungleichheit zugenommen hat: „Inequality has risen in many countries since the early 2000s, contributing to a situation where many households have seen little or no gain in disposable income. Other sources of concern relate to the labour market, with a

8 Vgl. dazu Herbert Brücker und Elke J. Jahn (2010): Arbeitsmarktwirkungen der Migration: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung. In: IAB-Kurzbericht (Nürnberg), 26/2010, S. 1-8; Holger Hinte, Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann (2012): Zuwanderung, Demografie und Arbeitsmarkt: Fakten statt Vorbehalte. In: Heinz, Andreas; Kluge, Ulrike (Hrsg.): Einwanderung – Bedrohung oder Zukunft? Mythen und Fakten zur Integration. Frankfurt: Campus, S. 263-278. Herbert Brücker, Christina Gathmann, Nicolas Keller, Ole Monscheuer, Thomas Straubhaar, Holger Schäfer und Klaus F. Zimmermann (2014): Zuwanderung nach Deutschland – Problem und Chance für den Arbeitsmarkt. Zeitgespräch mit Einzelbeiträgen. In: Wirtschaftsdienst, Jg.94, H. 3, S. 159-179.

9 Die „Trickle-down-Theorie" besagt, dass Wirtschaftswachstum und allgemeiner Wohlstand nach und nach über Konsum und Investitionen in die unteren Schichten der Gesellschaft durchsickern würden.

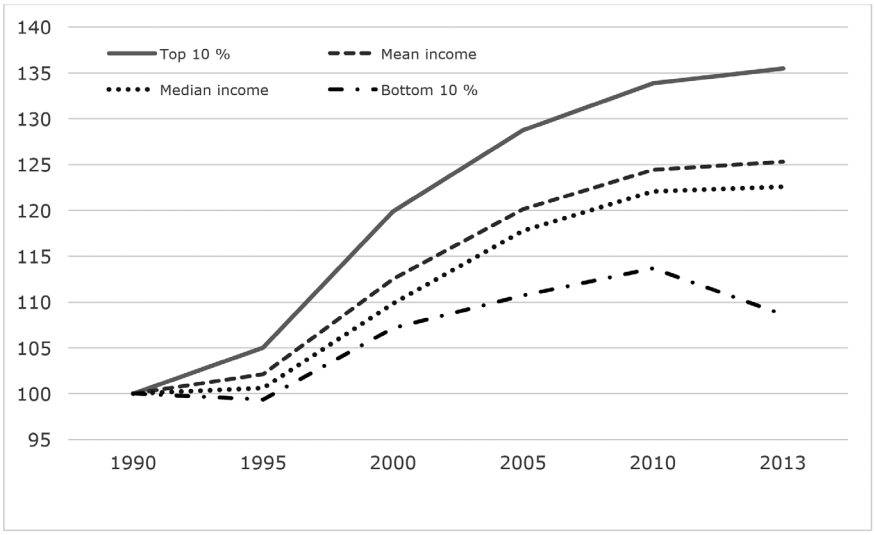
10 Vgl. dazu die empirische Analyse von Branko Milanovic (2016): Global inequality: A new approach for the age of Globalization. Harvard University Press. Cambridge (Mass.) 2016.

11 Vgl. Milanovic (2016).

12 Siehe dazu die Welt: (http://www.welt.de/politik/ausland/article124057858/85-Reiche-besitzen-so-viel-wie-die-Aermsten-der-Welt.html)

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-1, am 06.08.2024, 00:37:41
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 3: Reales verfügbares Haushaltseinkommen in den OECD-Ländern 1990-2013



Ungewichteter Durchschnitt folgender 17 OECD-Länder: Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Israel, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Schweden, Vereinigtes Königreich, USA. Basierend auf den realen verfügbaren Haushalteinkommen nach Steuern und nach Transferleistungen aus der OECD Einkommensverteilung-Datenbank.

Quelle: OECD (2017): How to Make Trade Work for All. In: Economic Outlook, Jg. 2017, Nr. 1, Kap. 2, S. 64. (http://dx.doi.org/10.1787/888933502332).

declining labour share of income and an increase in polarisation as the share of middle-skilled jobs has declined." [13]

5. (Gefühlte) Ungleichheit nimmt zu

Ausgehend von den empirischen Arbeiten von Thomas Piketty und Branko Milanovic zeigt sich, dass sich die Einkommensverteilung im Laufe der starken Wachstumsprozesse der jüngeren Vergangenheit zulasten der Arbeit und zugunsten des Kapitals verschoben hat.[14] Das ist eigentlich auch nicht weiter verwunderlich. Denn erst durch die Globalisierung und nun durch die Digitalisierung haben sich die Knappheitsverhältnisse verändert. Bei der Globalisierung waren es „billige" Arbeitskräfte aus aller Welt, bei der Digitalisierung sind es künstliche Intelligenz und Roboter. Beides vergrößert massiv das weltweite Arbeitsangebot mit unmittelbarer Rückwirkung auf die Arbeits- bzw. Kapitalintensität bei Wertschöpfungsprozessen. Arbeit ist reichlicher geworden und somit Kapital vergleichsweise knapper. Deshalb muss die Kapitalrentabilität schneller steigen als die Löhne.[15] Als Folge davon steigt die Polarisierung innerhalb einer Gesellschaft.

Abbildung 3 veranschaulicht die wachsende Polarisierung für die OECD-Länder. Während sich die real verfügbaren Haushaltseinkommen (nach Steuern und nach Transferleistungen) für die Hälfte der Bevölkerung (Medianeinkommen) in der Periode 1990-2013 um gut ein Fünftel und im Durchschnitt (Mean income) um gut ein Viertel erhöht haben, stiegen sie für die ärmsten zehn Prozent der Haushalte, nur um weniger als zehn Prozent an. Hingegen legten die real verfügbaren Haushalteinkommen der bestverdienenden zehn Prozent aller Haushalte um mehr als ein Drittel zu. Anders gesagt: Die real verfügbaren Haushaltseinkommen der bestverdienenden zehn Prozent der Bevölkerung sind im letzten Vierteljahrhundert – dem Zeitalter der Globalisierung – um rund dreißig Prozent stärker angestiegen als die der schlechtesten verdienenden zehn Prozent der Bevölkerung. Oder, wie es die OECD eben ausdrückt: „Viele Haushalte haben von den durchaus beträchtlichen Vorteilen der Globalisierung wenig gesehen."[16]

Spätestens mit den Verwerfungen der Finanzmarktkrise von 2007/2008 als Verantwortung und Haftung nicht mehr dekkungsgleich waren und private Finanzinstitute (und deren Eigentümer bzw. Aktionäre) durch den Staat und das Steuergeld der Bevölkerung gerettet werden mussten, hat(te) ein großer und wachsender Teil der Gesellschaft das Gefühl, dass mit der Globalisierung vieles falsch laufe und der Staat einseitig den Interessen der Eliten diene, aber die Nöte der Massen vernachlässige. (Zu) viele Menschen empfinden, dass in guten Zeiten Gewinne privatisiert und in schlechten Zeiten Verluste sozialisiert werden. Dass Reiche immer wohlhabender würden und die Lage für Arme immer hoffnungsloser werde.

Noch federn die europäischen Wohlfahrtsstaaten einen Teil der Polarisierung ab. Abbildungen 4a und 4b verdeutlichen für Deutschland in der Periode von 1991-2013, dass sich die Schere bei den Markteinkommen (vor Steuern und Transferleistungen) stärker öffnet als bei den Nettoeinkommen (nach Steuern und Transferleistungen). Während bei den realen Markteinkommen die fünf bzw. zehn Prozent der Bestverdienenden (95. Perzentil bzw. 9. Dezil) aller Haushalte mit mindestens einem erwerbsfähigen Haushaltsmitglied zwischen 1991 und 2013 um 20 bzw. 26 Prozent stiegen, blieb der Median der Markteinkommen nahezu unverändert. Hingegen gingen die realen Markteinkommen der zehn Prozent am schlechtesten verdienenden Haushalte (1. Dezil) bis zum Jahr 2005 um etwa 60 Prozent zurück. Seither ist das Einkommen des jeweils untersten Dezils (also der zehn Prozent am schlechtesten Verdienenden) wieder leicht angestiegen.

Bei den Nettoeinkommen (genauer: den individualisierten Haushaltsnettoeinkommen) fällt die Zunahme der Spreizung deutlich geringer aus als bei den Markteinkommen. Die oberen Dezile der Nettoeinkommen sind seit dem Jahr 2000 zwar stärker gestiegen als diejenigen der Markteinkommen und die Umverteilungsintensität hat sich somit im Vergleich zu früheren Jahren verringert. Aber das reale Nettoeinkommen der

13 OECD (2017): How to Make Trade Work for All. In: Economic Outlook, Jg. 2017, Nr. 1, Kap. 2, S. 63-106, insbes. S. 64.

14 Thomas Piketty (2014): Capital in the Twenty First Century. Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 2014. Alle Daten der weltweiten Verteilungsentwicklung (gemessen in sogenannten Gini-Koeffizienten) und der empirischen Daten von Branko Milanovic sind abrufbar unter: World Bank (2017): All the Ginis-Homepage http://www.worldbank.org/en/research/brief/all-the-ginis.

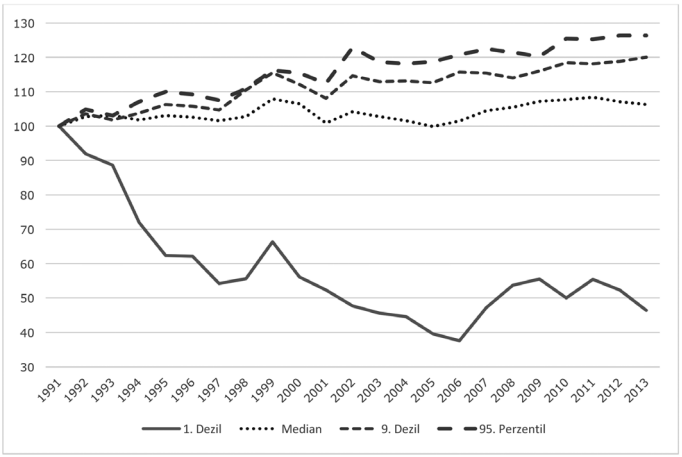
15 So das wichtigste Ergebnis von Thomas Piketty: „When the rate of return on capital exceeds the rate of growth of output and income, capitalism automatically generates arbitrary and unsustainable inequalities that radically undermine the meritocratic values on which democratic societies are based." (Introduction, a.a.O.).

16 OECD (2017): How to Make Trade Work for All. In: Economic Outlook, Jg. 2017, Nr. 1, Kap. 2, S. 64.

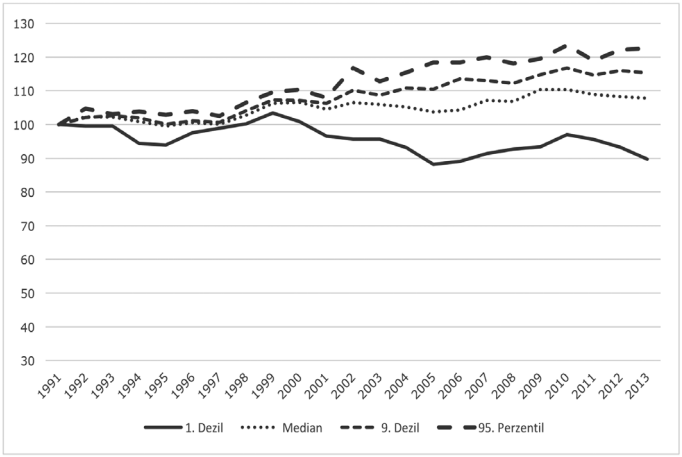
https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-1, am 06.08.2024, 00:37:41
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 4: Reale Markteinkommen (vor Steuern und Transferleistungen) und reale Nettoeinkommen (nach Steuern und Transferleistungen) im Vergleich für Deutschland 1991-2013

a) Markteinkommen



b) Nettoeinkommen



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2016-17; Wiesbaden 2016, S. 408, Abbildung 104.

am schlechtesten verdienenden zehn Prozent aller Haushalte mit einem erwerbsfähigen Haushaltsmitglied hat zwischen den Jahren 1991 und 2013 um nur rund zehn Prozent abgenommen und der Median der Nettoeinkommen ist ebenso wie die Nettoeinkommen der Besserverdienenden in demselben Zeitraum real angestiegen.

Dass das deutsche Steuer- und Transfersystem in den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten eine erhebliche Umverteilung bewirkt hat, zeigt das Verhältnis der zehn Prozent am besten zu den zehn Prozent am schlechtesten verdienenden Haushalte (mit mindestens einem erwerbsfähigen Mitglied). Es betrug nur 3,7. Bei den realen Markteinkommen lag dieses Verhältnis bei 16,1![17]

Aber viele fürchten, dass es nur eine Frage der Zeit sein dürfte, bis mit dem weiteren Fortschritt der Digitalisierung auch auf dem Kontinent der Protest lauter und der Populismus stärker werden. Wenn Roboter die Fließbandarbeiter ersetzen, Algorithmen Routinetätigkeiten überflüssig machen und selbstfahrende, stets einsatzbereite, fehlerfrei funktionierende, hoch vernetzte und mit künstlicher Intelligenz ausgestattete Systeme die Nachfrage erst für standardisierte, arbeitsintensive, immer mehr aber auch für komplexere und qualifizierte Arbeiten verringern, dürfte die Polarisierung weiter voranschreiten. So werden Divergenzeffekte der Globalisierung ergänzt und verstärkt. Objektive Fakten spielen bei der Beurteilung der Globalisierungsfolgen eine geringere Rolle als subjektive Bewertungen. Die Verhaltensökonomik kann überzeugend zeigen, dass Menschen Win-win-Lösungen verwerfen, wenn sie die Verteilung der Gewinne als unfair bewerten. Also, selbst wenn alle von der Globalisierung profitieren, aber einige sehr stark und die meisten nur sehr schwach davon profitieren, wird eine derartig ungleiche Verbesserung als ungerecht empfunden und deshalb abgelehnt.

Die Verhaltensökonomik hat in vielen empirischen Studien nachgewiesen, dass Menschen durchaus mit Ungleichheit leben können. Klaffen jedoch Einkommen, Vermögen und Chancen zu weit auseinander, sinkt die Akzeptanz.[18] Eine zu stark ungleichgewichtige Verteilung von Vorteilen wird dann als unfair bewertet.[19] Als Folge lehnen Menschen Kompromisse ab, selbst wenn sie sich mit der Ablehnung selber schaden.[20]

Offenbar fühlen sich weltweit viele Menschen von der Weltpolitik unfair behandelt, obwohl es ihnen heute – objektiv und absolut gesehen – wesentlich besser geht als ihren Eltern. Sie bewerten es als ungerecht, dass einige wenige Boote von der Flut so viel stärker angehoben wurden als alle anderen.

In der sich öffnenden ökonomischen Schere innerhalb der Volkswirtschaften könnte eine von vielen Erklärungen liegen, weshalb sich im US-Wahlkampf zwischen Anhänger/-innen von Donald Trump und den Demokraten, in Europa in der Flüchtlingsfrage und während der Euro-Krise, aber auch in vielen anderen Weltregionen eine aggressive bis hasserfüllte Polarisierung der Gesellschaften abzeichnet. Viele Menschen haben den Glauben verloren, dass die Flut eines Tages alle Boote heben wird. Viele sehen sich durch die Empirie der letzten beiden Dekaden in ihrem Urteil bestätigt. Deshalb müsste nicht

17 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2016-17; Wiesbaden 2016, S. 407, Tabelle 31.

18 Vgl. hierzu ausführlich: Ernst Fehr (2002): Über Vernunft, Wille und Eigennutz hinaus. In: Ernst Fehr und Gerhard Schwarz (2002): Psychologische Grundlagen der Ökonomie. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 11-18; Ernst Fehr und Klaus M. Schmidt (2003): Theories of Fairness and Reciprocity – Evidence and Economic Applications. In: Mathias Dewatripont, Lars Peter Hansen and Stephen J. Turnovsky (Editors): Advances in Economics and Econometrics. Eighth World Congress of the Econometric Society, Vol. 1, Cambridge: Cambridge University Press, S. 208-257.

19 Empirisch ist dieser Sachverhalt gut untersucht und nachgewiesen worden von: Bruno S. Frey und Lars P. Feld (2002): Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis. CESifo Working Paper No. 760 (August 2002). https://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/working-papers/CESifoWP/CESifoWPdetails?wp_num=760&CESifoWP.search=+ sowie Bruno S. Frey (2005): Excise Taxes: Economics, Politics, and Psychology. In: Cnossen, Sijbren (ed.): Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving. Oxford: Oxford University Press, Kap. 8, S. 234-248 sowie Hannelore Weck-Hannemann und Werner W. Pommerehne (1989): Einkommenssteuerhinterziehung in der Schweiz: Eine empirische Analyse. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 125, S. 515-556.

20 Das ist nicht zuletzt auch das Ergebnis des „Gefangenendilemmas". Es besagt, dass kollektive und individuelle Analyse zu unterschiedlichen Handlungsempfehlungen führen können, sodass Menschen, die nur auf den eigenen Vorteil bedacht sind, zu schlechteren Ergebnissen kommen können, als wenn sie kooperieren würden.

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-1, am 06.08.2024, 00:37:41
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nur die Effizienz wirtschaftspolitischer Maßnahmen, sondern auch die Fairness der Verteilung von Effizienzvorteilen weit stärker hinterfragt werden, als es momentan in der Ökonomik der Fall ist.

6. Folgerungen

Niemand in der Politik hat bislang die Erkenntnisse der Verhaltensökonomik besser für die Praxis instrumentalisiert als die Brexit-Befürworter und die Trump-Berater. Sie haben verstanden, dass es politisch nichts nützt, der Bevölkerung in hoch spekulativen Kosten-Nutzen-Rechnungen die gesamtwirtschaftlichen Vorteile von Kooperation und Kompromiss vorzurechnen. Was schert mikroökonomisch die einzelnen Menschen der makroökonomische Gewinn, wenn sie überzeugt sind, dass mit der Globalisierung das Leben härter, die Arbeitsbelastung stärker und die Zukunft der Kinder düsterer geworden ist. Bei solcher Wahrnehmung mit harten Fakten zu kommen, muss für viele wie blanker Hohn klingen.

Den Unterschied zwischen individueller Wahrnehmung und Realität haben die britischen Brexit-Aktivisten und Donald Trump mit kaltem Kalkül in die politische Waagschale geworfen. Sie haben die Bevölkerung in ihrer subjektiven Wahrnehmung bestärkt. Sie haben mit Glauben nicht mit Tatsachen argumentiert. Sie haben aus Einzelfällen allgemeingültige Phänomene konstruiert und behaupten ohne Beleg, dass mit simplen Lösungen komplexe Zukunftsfragen schnell und einfach beantwortet werden können. Nicht Fakten, sondern Gefühle haben die US-Wahl entschieden und den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU herbeigeführt.

Wer Nationalismus und Populismus verhindern will, muss zwangsläufig bei den Ursachen der Polarisierung der Gesellschaft ansetzen. Er muss die Verteilungsfragen ganz oben auf die politische Agenda setzen. Genauso wie sich Globalisierung und Digitalisierung weder verhindern noch gar zurückdrehen lassen, hilft es nicht weiter, nur einäugig auf die makroökonomischen Vorteile von Globalisierung und deren genuiner Nachfolgerin, der Digitalisierung, zu setzen.

Wenn es den großen Volksparteien nicht gelingt, eine überzeugende Verteilungspolitik gegen die Polarisierung anzubieten, werden es die (noch) kleine(re)n Außenparteien zur Rechten und zur Linken (zu) einfach haben, mit populistischer Propaganda die lauten Proteste von Unzufriedenen und Benachteiligten zu bündeln und mit einer Allianz der extremen politischen Gegensätze an die Macht zu kommen.

Vor allem anderen bleiben zwei Dinge zu tun, um bei der Bevölkerung für mehr Offenheit gegenüber Globalisierung und Digitalisierung zu werben:

Erstens bedeutet „Marktwirtschaft" die Wirtschaftspolitik auf „pro market" und nicht auf „pro business" auszurichten.[21] Weder sind abstrakt die „Wirtschaft" noch konkret einzelne Interessen zu unterstützen. Regulierungen und Wettbewerbsgesetze sollen Eigeninteressen so zügeln, dass das Verhalten Einzelner auch dem Gemeinwohl zugutekommt. Machtballung beim Staat, Monopolen oder Interessengruppen sind zu verhindern. Nur so stehen allen Menschen möglichst große Handlungs- und weite Gestaltungsspielräume offen. Das gilt im Zeitalter der Digitalisierung in besonderer Weise auch für Nachrichten, Informationen und Daten.

Nicht Marktmacht und auch nicht Gewinne von Monopolen und Kartellen sind durch Staat und Politik zu schützen, sondern die individuellen Freiheitsrechte. Andererseits ist die individuelle Freiheit so weit einzuschränken, dass freie Marktkräfte ihre unschlagbare Koordinationsfunktion reibungslos ausüben können – zum Nutzen aller und nicht nur zugunsten weniger.

Zweitens muss die Chancengleichheit aller im Wettbewerb auf offenen Märkten angestrebt werden. So sehr Ungleichheit zu Globalisierung und Digitalisierung, Marktwirtschaft und Kapitalismus gehören muss, weil Menschen ungleiche Wünsche und Bedürfnisse, Kompetenzen und Fähigkeiten haben, so sehr muss für die Chancengleichheit gesorgt werden. Bevölkerungen können ein durchaus beträchtliches Maß an Ungleichheit ertragen, ohne gleich das Wirtschaft- und Gesellschaftssystem infrage zu stellen.

Kritisch wird es, wenn der Fahrstuhl nach oben defekt ist und wer unten lebt, immer unten bleiben muss. Noch schwerer zu ertragen ist es für Randgruppen, Außenstehende und Minderheiten, wenn der wirtschaftliche Status zementiert ist und vererbt wird, und ein Aufstieg nicht von eigenen Fähigkeiten, sondern vom Vermögen der Eltern und Großeltern abhängig ist. Chancengleichheit am Start und eine Durchlässigkeit nach oben als Folge eigener Leistung sind unverzichtbar für eine Akzeptanz von Ungleichheit.

Da zeigen sich in Europa und Deutschland Defizite, die mit hoher Priorität zu beheben sind. Geburt und Herkunft dürfen den wirtschaftlichen Erfolg nicht so dominant bestimmen, wie das heute der Fall ist.[22] Vielmehr muss gerade eine marktwirtschaftlich organisierte Bürgergesellschaft mit aller Kraft dafür sorgen, dass in jeder Lebenslage und immer wieder von Neuem Wege für Menschen offenstehen, nach oben aufzusteigen und nicht unten verharren zu müssen – im schlimmsten Fall sogar über Generationen.

Globalisierung und Digitalisierung verlangen nach einer klugen, nachhaltigen Verteilungspolitik mit Maß und Mitte gegen die Polarisierung. Mehr Gleichheit bei den Startchancen für Erfolg und Teilhabe sorgt für bessere Akzeptanz der Ungleichheit der Ergebnisse von Globalisierung und Digitalisierung. Dieser seit durchaus längerer Zeit schon gewonnenen Erkenntnis müssten mehr als politische Absichtserklärungen folgen. Es bedarf einer Konkretisierung in Form neuer wirtschafts- und sozialpolitischer Konzepte, die den Verteilungseffekten der Globalisierung stärker Rechnung tragen, als es bis anhin der Fall gewesen ist. Denn für einen «Wohlstand für alle» ist Allokation wichtig, Distribution aber eben auch.

Prof. Dr. **Thomas Straubhaar**, Professor für internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Hamburg und Direktor des Instituts für Integrationsforschung des Europa-Kollegs Hamburg.

Quelle: Körber-Stiftung/Claudia Höhne

21 Luigi Zingales: A Capitalism for the People. New York (Basic Books) 2012. "A probusiness agenda aims at maximizing the profits of existing firms; a promarket agenda, by contrast, aims at encouraging the best business conditions for everyone" (a.a.O., S. 46).

22 Daniel D. Schnitzlein (2013), Wenig Chancengleichheit in Deutschland: Familienhintergrund prägt eigenen ökonomischen Erfolg. In: DIW Wochenbericht, Nr. 4 vom 23.01.2013 (80. Jg.), S. 3-9.

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-1, am 06.08.2024, 00:37:41
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb