

# Was beim Prozess der Globalisierung schief laufen kann – und wie man es besser macht

Die Globalisierung, verstanden als die zunehmende Verflechtung von Volkswirtschaften und Gesellschaften in der Welt, hat bisher Gewinner und Verlierer hervorgebracht. Sie kann nicht als Allheilmittel für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen werden. Sowohl die Entwicklungsländer als auch die Industrienationen müssen ihren Beitrag leisten, damit die Globalisierung in Zukunft für alle Beteiligten erfolgreich verlaufen wird. Im folgenden Artikel werden zunächst potenzielle Problem-bereiche beim Prozess der Globalisierung identifiziert. Darauf aufbauend wird erörtert, welche Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, damit Länder von der Öffnung ihrer Grenzen bestmöglich profitieren können.



Viele Menschen sind unzufrieden mit den fundamentalen Elementen und Anpassungsprozessen, welche die Globalisierung mit sich bringt. Die Frage stellt sich, was beim Prozess der Globalisierung in manchen Ländern schief gelaufen ist. Im Bild: Proteste gegen das WTO Agreement on Agriculture (AoA) in Neu-Delhi. Bild: Keystone

In den 1960er- und 1970er-Jahren haben die Regierungen in vielen Entwicklungsländern versucht, ihre heimischen Märkte von den Weltmärkten durch Zölle und Steuern, Subventionen oder mengenmässige Beschränkungen für die Ein- und Ausfuhr von Waren abzuschotten, da sie sie als nicht wettbewerbsfähig im internationalen Wettbewerb ansahen. Nach dem Auftreten von Öl- und Schuldenkrise sowie dem Abrutschen der Weltwirtschaft in eine Rezession Ende der 1970er-Jahre riefen die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF)

Strukturanpassungsprogramme ins Leben. Diese beinhalteten wirtschaftliche und institutionelle Massnahmen, um den makroökonomischen Problemen, denen sich eine Vielzahl von Entwicklungsländern gegenübersehen, zu begegnen. Dazu gehörten eine Rückführung von Subventionen v.a. im Agrarsektor, die Liberalisierung des Imports und Exports durch den Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse sowie eine Flexibilisierung des Wechselkursystems. Diese Massnahmen sollten zu einer effizienteren Ressourcenallokation und wirtschaftlichem Wachstum beitragen.



**Prof. Dr. Awudu Abdulai**  
Lehrstuhl für Ernährungsökonomie, Institut für Ernährungswirtschaft und Verbrauchslehre, Universität Kiel



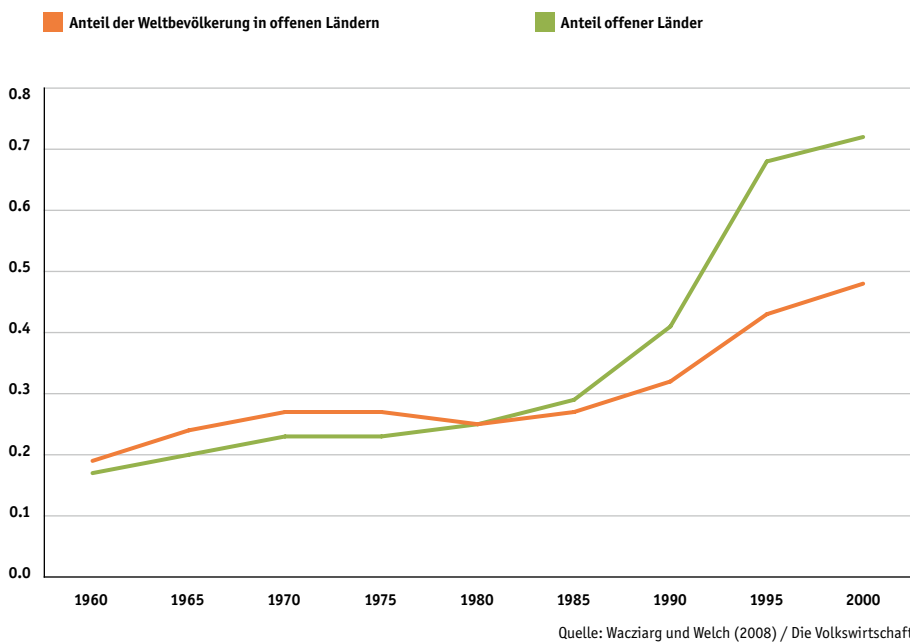
**Jan Dithmer**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Ernährungswirtschaft und Verbrauchslehre, Abteilung Ernährungsökonomie, Universität Kiel

## Hindernisse einer erfolgreichen Marktöffnung

Die Erfahrungen einiger Entwicklungsländer – z.B. Sambia, Malawi und Simbabwe – zeigen, dass sich die erwarteten positiven Effekte der Globalisierung nicht zwingend einstellen müssen. Diese Gefahr besteht besonders dann, wenn ein Land mangels geeigneter Rahmenbedingungen nicht in der Lage ist, von den Chancen, welche die Globalisie-

Grafik 1

Anteil offener Länder und der in offenen Ländern lebenden Weltbevölkerung, 1960–2000



zung mit sich bringt, zu profitieren. Wenn beispielsweise im Inland lediglich partielle und in ihrem Umfang begrenzte Reformen der Marktöffnung umgesetzt werden, ist es wahrscheinlich, dass von ihnen keine signifikante Anreizwirkung für Produktion und Export ausgehen. Es gibt zahlreiche weitere Beispiele von Ländern, die mangels geeigneter Rahmenbedingungen nicht zufriedenstellend an den Früchten der Globalisierung teilhaben konnten. Selbst am Erfolgsbeispiel China, das sehr stark von der Integration in den Weltmarkt profitierte, lassen sich Problembereiche identifizieren wie z.B. die Zunahme der Einkommensungleichheit seit Öffnung der Märkte.

Auch wenn Liberalisierungsmassnahmen vollständig implementiert werden, können die Möglichkeiten der Bauern, auf gegebene Anreize mit einer Ausweitung der Produktion und der Exporte zu reagieren, beschränkt sein. Die Hindernisse sind vor allem fehlende Finanzierungsmöglichkeiten, ein schlechter Zustand der Infrastruktur, ein langsamer Informationsfluss und ein unzureichender Zugang zu Inputs, Krediten und neuen Technologien. Unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten können die Adoption effizienterer Technologien und den Umstieg auf den Anbau ertragreicher *Cash Crops* für den Exportmarkt erschweren. In einigen Entwicklungsländern – z.B. Sambia – hat auch fehlendes Vertrauen in die Reformen der Regierung und die Angst, dass die Regierung Reformen teilweise wieder rückgängig ma-

chen könnte, zu einer geringen Angebotsreaktion auf Seiten der Bauern beigetragen.<sup>1</sup>

### Anpassungskosten und fiskalische Herausforderungen

Zweifelloos ist eine Öffnung der Landesgrenzen für den Austausch von Waren, Dienstleistungen und Investitionen für Entwicklungsländer mit Anpassungskosten und fiskalischen Herausforderungen verbunden. Gerade in Afrika waren Marktakteure oftmals nicht in der Lage, auf dem infolge von Liberalisierungsmassnahmen stärker dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Märkten zu bestehen. Zusätzlich haben unflexible und schlecht organisierte Arbeitsmärkte die Reallokation von Ressourcen aus Sektoren nichthandelbarer Güter in Sektoren handelbarer Güter erschwert. Für einige Arbeitnehmende – insbesondere in vorher geschützten Sektoren – besteht zudem die Gefahr von Lohnverschlechterungen oder Arbeitslosigkeit im Zuge der Marktöffnung. Darüber hinaus kann der Abbau von Zöllen für die Regierungen in Entwicklungsländern zu geringeren Staatseinnahmen führen, was wiederum die finanziellen Möglichkeiten des Staates im Hinblick auf die Bereitstellung von Transferleistungen an Bedürftige und Kredite an Bauern beeinflusst.

### Nahrungsmittelimporte und Abhängigkeit vom Welthandel

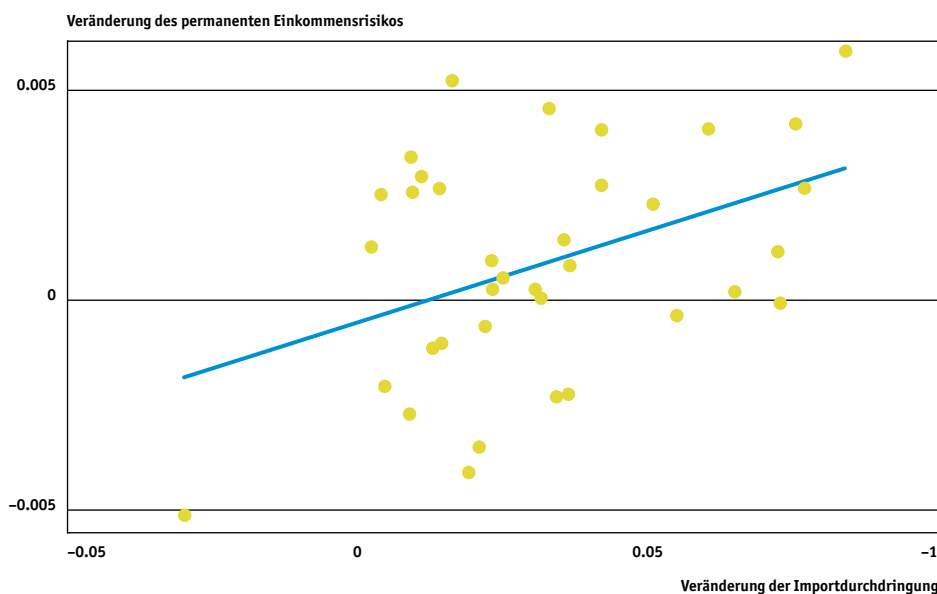
Die Internationalisierung des Nahrungsmittelhandels kann in Entwicklungsländern zu verbesserter Ernährungssicherheit für die heimische Bevölkerung beitragen. Hierfür lassen sich bereits einige Beispiele finden. Nach einer schwachen Ernte 1997 und einer schweren Flut 1998 importierten private Händler in Bangladesch mehrere Mio. Tonnen Reis aus Indien. Dies war nur dank Massnahmen zur Handelsliberalisierung möglich, die Anfang der 1990er-Jahre ergriffen worden waren. Sie führten zu einem Ausgleich des fehlenden Reisangebots und einer Stabilisierung des Reispreises in Bangladesch, der sonst aufgrund der Angebotsverknappung stark gestiegen wäre.<sup>2</sup>

Nicht nur in Zeiten von Nahrungsmittelknappheit ist es für viele Regierungen in Entwicklungsländern inzwischen günstiger und einfacher geworden Nahrungsmittel zu importieren, um die Bevölkerung zu versorgen, als in langfristige produktivitätsverbessernde Massnahmen oder internationale Entwicklungsinitiativen zu investieren. Diese Tatsache birgt jedoch zugleich Gefahren für die Ernährungssicherheit und die Funktionsfähigkeit des Agrarsektors in Entwicklungsländern. Oftmals subventionieren reichere Länder ihre Landwirte, was einen geringeren

1 Vgl. Seshamani (1998).  
2 Vgl. Dorosh (2001).

Grafik 2

**Anpassungskosten: Zusammenhang zwischen Stärke des Importwettbewerbs und Einkommensrisiko**



Quelle: Krishna und Senses (2010) / Die Volkswirtschaft

Preis zur Folge hat, den die Bauern aus Entwicklungsländern für ihre exportierten Güter erzielen können, als derjenige, der sich bei freiem Handel einstellen würde. So können ärmere Kleinbauern mit den Preisen, die Landwirte aus Industrienationen für ihre Nahrungsmittelerzeugnisse auf dem Weltmarkt setzen, oft nicht konkurrieren. Dadurch können ganze Landwirtschaftszweige in Entwicklungsländern unprofitabel werden und als Quelle der Beschäftigung wegfallen, wenn importierte Güter wie beispielsweise Obst und Gemüse auf heimischen Märkten wesentlich günstiger erworben werden können als einheimische Produkte.

In letzter Konsequenz können niedrige Nahrungsmittelpreise auf dem Weltmarkt und international bestehende Handelsmuster zu einer Importabhängigkeit im Hinblick auf Nahrungsmittel und landwirtschaftlicher Unterentwicklung führen. Nach Schätzungen der FAO (2003) wird diese Importabhängigkeit in den nächsten Jahren für die am wenigsten entwickelten Länder weiter zunehmen. Wenn etwa in Zeiten hoher Weltmarktpreise für Nahrungsmittel erforderliche Importe nicht mehr gewährleistet werden können, sinkt unweigerlich die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln für die heimische Bevölkerung.

**Zunehmende Umweltverschmutzung und Entstehung von Verschmutzungsosen**

Globalisierungskritiker führen an, dass die Steigerung des Wirtschaftswachstums

durch die Globalisierung bei fehlenden Umweltauflagen zu stärkerer Umweltverschmutzung führt. Eine solche Entwicklung ist zum Beispiel in China zu beobachten. Die Konzentration umweltschädlicher Industrien kann infolge des leichteren Zugangs zu den Märkten in Entwicklungsländern mit geringen Umweltauflagen zunehmen (*Pollution Haven Hypothesis*). Allerdings hängt dieser Zusammenhang stark von der verfolgten Umweltpolitik in einem Land ab. Denn die Öffnung der Landesgrenzen kann den Zugang der Entwicklungsländer zu umweltschonenderen Technologien erleichtern; und mit steigendem Einkommen steigt in der Regel auch das Bedürfnis nach einer gewissen Umweltqualität.

**Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Globalisierung**

Die Globalisierung kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Länder geeignete Massnahmen ergreifen, die es ihnen ermöglichen, von den Chancen, welche die Globalisierung zweifelsohne mit sich bringt, zu profitieren. Langfristige Effizienzgewinne und Produktivitätssteigerungen infolge effizienterer Allokation von Ressourcen, Ausnutzung von Grössenvorteilen sowie Wissens- und Technologietransfers können über eine Steigerung des Wirtschaftswachstums die kurzfristigen Anpassungskosten kompensieren. Dabei ist sicherzustellen, dass auch die ärmsten Bevölkerungsteile vom wirtschaftlichen Aufschwung profitieren. Bestenfalls wird so ein Wachstumsprozess in Gang gesetzt, der die Armen begünstigt (*Pro-Poor Growth*).

Die Entwicklungsländer haben im Zuge der Globalisierung und der eigenen Handelsliberalisierung mit Anpassungskosten zu rechnen. Diese dürfen aber nicht dazu führen, dass auf lange Frist erfolgversprechende Politikmassnahmen ausgesetzt werden. Damit sich der antizipierte Nutzen aus den Liberalisierungsanstrengungen auch wirklich einstellt, müssen hinreichend starke Anreize etwa für die Exportproduktion gesetzt werden.

**Landwirtschaftliche Entwicklung im Fokus**

Ärmere Länder, die sich noch auf einem niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstand befinden, sollten sich im Rahmen von Liberalisierungsmassnahmen zu allererst auf den Agrarsektor konzentrieren und ihren Schwerpunkt nicht zu früh auf die Industrialisierung verlagern. China ist ein gutes Beispiel für ein Entwicklungsland, das in den letzten 30 Jahren durch seine zunehmende Teilnahme am Welthandel einen rasanten

Ein mangelhafter Zustand der Infrastruktur behindert den Transport von Waren in abgelegene Regionen. Im Bild: Strasse in Kenia.



Bild: Wordpress

wirtschaftlichen Aufstieg und eine bemerkenswerte Verringerung der Armut erlebte. Den grössten Beitrag zur Bekämpfung der Armut leisteten landwirtschaftliche Reformen, noch bevor sich China auf den Ausbau der verarbeitenden Industrie konzentrierte.<sup>3</sup> Nicht nur asiatische Länder, sondern auch Erfolgsgeschichten des afrikanischen Kontinents – wie z.B. Ghana – zeigen, dass Liberalisierungsmassnahmen mit wirtschaftlichem Erfolg und einer Reduzierung der Armut einhergehen können. Insbesondere durch den Export von Kakao hat Ghana von der Marktöffnung profitiert. Zusätzlich zu Handelsreformen kann eine Kombination von landwirtschaftlicher Forschung, Beratungsangeboten und finanzieller Unterstützung für die Beschaffung von Inputs zu schneller Adoption effektiverer landwirtschaftlicher Technologien beitragen.<sup>4</sup>

#### Starke Institutionen und komplementäre Politiken

Handelsreformen finden im Allgemeinen nicht isoliert, sondern als Bestandteil weiterer wirtschaftlicher und institutioneller Reformen statt. So sind neben einer guten Wirtschaftspolitik eine wirkungsvolle Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nötig, damit alle Arbeitnehmenden von der Globalisierung profitieren und die kurzfristigen Verlierer – z.B. durch Jobverlust – geschützt werden können. Weiter können aus der Handelsöffnung resultierende Produktivitäts- und Wachstumseffekte signifikant erhöht werden, wenn bestimmte ergänzende Reformen an die Hand genommen werden. In diesem Zusammenhang spielen die Verbesserung der Infrastruktur und der

Qualität der Staatsführung, Investitionen in die Bildung, ein Ausbau des heimischen Finanzsystems, Massnahmen zur Stabilisierung der Inflation, die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, der Abbau von Marktein- und -austrittsbarrieren sowie die Stärkung von Eigentums- und Vertragsrechten eine wichtige Rolle. Diese Massnahmen erklären zu einem grossen Teil den eng mit der Integration in den Welthandel verbundenen Aufstieg der Tigerstaaten (Südkorea, Taiwan und Singapur) Ende des 20. Jahrhunderts.<sup>5</sup>

Der Erfolg lässt sich durch den Einfluss der genannten Massnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Firmen erklären: Besser ausgebildete Arbeitskräfte, ein stabiles makroökonomisches Umfeld und geringere Transaktionskosten ermöglichen den Firmen, im Wettbewerb mit ausländischer Konkurrenz zu bestehen und in Exportmärkten zu expandieren.<sup>6</sup> Ferner müssen Hindernisse wie der beschränkte Zugang zu Krediten, Inputs und neuen Technologien, mit denen Bauern in Entwicklungsländern häufig konfrontiert sind, abgebaut werden.

Das Wachstum von ausländischen Direktinvestitionen hat in jüngster Zeit sogar jenes der Handelsströme übertroffen; sie sind daher als weiterer wichtiger Part der Globalisierung zu betrachten. Damit Investoren überhaupt bereit sind, in einem Land tätig zu werden, müssen gut definierte, zugängliche und handelbare Eigentums- und Vertragsrechte festgeschrieben sein. Für das Investitionsklima spielt auch das Ausmass an Korruption eine zentrale Rolle. Jeder Anstoss, den die Globalisierung für transparentere Institutionen und eine Verringerung der Korruption liefert, kann so zu einem besse-

3 Vgl. Ravallion (2009).

4 Vgl. Weltbank (2007).

5 Vgl. Kirchberg (2007).

6 Vgl. Chang et al. (2009).

7 Vgl. Srinivasan und Wallack (2004).

8 Vgl. Anderson et al. (2001).

9 Vgl. den Beitrag von M. Feldmann und M. Juvet auf S. 25 ff. in diesem Heft.

ren Investitionsklima und effizienterer Wirtschaftsgestaltung beitragen. Die Korruption in wirtschaftlichen und politischen Bereichen zu beseitigen ist eine grosse Herausforderung für die Regierungen in Entwicklungsländern. Sie ist progressiv anzugehen, da die Prozesse der Adoption und Durchsetzung sowie die Effektivität von Politikmassnahmen oftmals durch vorherrschende Korruption verzerrt werden. Die Aussicht, im Wettbewerb um internationales Kapital und ausländische Investitionen zu verlieren, kann ein starker Anreiz für die Eindämmung der Korruption sein.<sup>7</sup> Damit Länder, die sich dem internationalen Finanzmarkt öffnen, nicht unter plötzlichen Rückflüssen von Kapital oder der hohen Volatilität kurzfristiger Finanzströme leiden, sind eine Aufsicht und Regulierung der nationalen Finanzsektoren und die Wahl eines geeigneten Wechselkursregimes unumgänglich.

#### Beitrag der Industrieländer zu einer erfolgreichen Globalisierung

Globalisierungskritiker argumentieren, dass ärmere Länder im Zuge der Globalisierung als Verlierer dastehen, wenn reichere Länder weiterhin ihre heimischen Märkte durch protektionistische Massnahmen vor ausländischer Konkurrenz schützen. Beispielsweise kann die Festsetzung (zu) hoher Qualitätsstandards für Agrarprodukte und sozialer Mindeststandards in den Industrienationen aufgrund fehlender Ressourcen und Technologien eine unüberbrückbare Hürde für Bauern aus ärmeren Ländern darstellen. *Jongwanich (2009)* weist darauf hin, dass Industrieländer diese Standards oftmals sehr restriktiv – und damit zum Nachteil der Exporteure in Entwicklungsländern – auslegen, um das Schutzniveau für heimische Landwirte zu erhöhen.

Auch wenn Entwicklungsländer bei einigen Gütern bereits begünstigten Zugang zu den Märkten in Industrieländern erhalten, ist eine weitere Reduktion protektionistischer Massnahmen notwendig. Bestehende Eintrittsbarrieren zu den Märkten in Industrieländern gehen für Entwicklungsländer mit hohen Kosten einher. Ein Abbau dieser Barrieren wäre demnach für sie mit potenziellen Wohlfahrtssteigerungen verbunden.<sup>8</sup> Bereits seit der Uruguay-Runde (1984–1996) fordern die Entwicklungsländer einen besseren Marktzugang für ihre Produkte in den Industrieländern. Auch in der folgenden Doha-Runde, die aufgrund unterschiedlicher Ansichten der WTO-Mitglieder noch zu keinem Verhandlungsabschluss geführt hat, sind der Abbau von Importquoten und Zöllen sowie die Reduzierung der Subventionen im Agrarsektor der Industriestaaten ein grosses The-

ma. Aufgrund des armutsreduzierenden Potenzials wäre der Abschluss und die Umsetzung der Doha-Entwicklungsgagenda wichtig. Sie würde es den Entwicklungsländern ermöglichen, stärker von der Globalisierung zu profitieren.

#### Fazit

Die Analyse hat gezeigt, dass die Globalisierung nicht als Allheilmittel für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen werden kann. Sowohl die Entwicklungs- als auch die Industrieländer müssen ihren Beitrag leisten, damit die Globalisierung in Zukunft für alle Beteiligten erfolgreich gestaltet werden kann. Es gilt die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die Länder von der Öffnung ihrer Grenzen profitieren können. Dazu gehören eine intakte Infrastruktur und starke Institutionen, die den Austausch von Inputfaktoren für die Produktion, Waren, Dienstleistungen, Informationen und Investitionen erleichtern. Damit eine signifikante Angebotsreaktion auf Seiten der Bauern im Zuge der Handelsliberalisierung stattfindet, muss zudem der Zugang zu Krediten, Inputs und neuen Technologien gewährleistet sein.

Auf Seiten der Industrienationen spielen der Abbau des Protektionismus im Agrarsektor und die Berücksichtigung nationaler Interessen der Entwicklungsländer bei multilateralen Handelsrunden eine zentrale Rolle, damit die Integration der ärmeren Länder in den Weltmarkt in Zukunft reibungsloser verläuft. Zudem sollten sie ihren Beitrag an Budget- und Finanzierungshilfe leisten, um die finanziellen Möglichkeiten der Entwicklungsländer zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Teilnahme an der Globalisierung zu unterstützen.<sup>9</sup>

Es muss erkannt werden, dass Liberalisierung nicht in jeder Hinsicht einen Rückzug des Staates aus der Wirtschaft bedeutet. Die Regierung übernimmt vielmehr die wichtige Aufgabe, die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Globalisierung zu schaffen. Ein starker Staat und funktionierende staatliche Institutionen sind in einer globalisierten Welt vielleicht wichtiger als jemals zuvor. ■

#### Kasten 1

##### Literaturhinweise

- Anderson, K., Cockburn, J., W. Martin (2010): Would Freeing Up World Trade Reduce Poverty and Inequality? The Vexed Role of Agricultural Distortions, CEPR Discussion Papers 7749, Centre for Economic Policy Research.
- Chang, R., Kaltani, L., N.V. Loayza (2009): Openness Can Be Good for Growth: The Role of Policy Complementarities, *Journal of Development Economics* 90(1), 33–49.
- Dorosh, P. A. (2001): Trade Liberalization and National Food Security: Rice Trade between Bangladesh and India, *World Development* 29(4), 673–689.
- FAO (2003): World Agriculture: Towards 2015/2030. An FAO Perspective. Edited by J. Bruinsma, Earthscan Publications, London.
- Jongwanich, J. (2009): The Impact of Food Safety Standards on Processed Food Exports from Developing Countries, *Food Policy* 34(5), 447–457.
- Kirchberg, D. (2007): Der Aufstieg der Tigerstaaten im 20. Jahrhundert. Eine historische Analyse. VDM, Saarbrücken.
- Krishna, P., M.Z. Senses: Trade Adjustment and Labor Income Risk, in: Porto, G., und B. Hoekman (eds) (2010), Trade Adjustment Costs in Developing Countries: Impacts, Determinants and Policy Responses, CEPR und World Bank.
- Ravallion, M. (2009): Are There Lessons for Africa from China's Success against Poverty? *World Development* 37(2), 303–313.
- Seshamani, V. (1998): The Impact of Market Liberalization on Food Security in Zambia, *Food Policy* 23(6), 539–551.
- Srinivasan, T.N., J.S. Wallack (2004): Globalization, Growth, and the Poor, *The Economist* 152(2), 251–272.
- Wacziarg, R., K.H. Welch (2008): Trade Liberalization and Growth: New Evidence, *World Bank Economic Review* 22(2), 187–231.
- Weltbank (2007): World Development Report 2008: Agriculture for Development. New York: Oxford University Press.