

JOACHIM WIEMEYER

Ursachen und Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung

Ökonomische Globalisierung ist gekennzeichnet durch die Zunahme wirtschaftlicher Verflechtungen zwischen verschiedenen Volkswirtschaften. Sie äußert sich konkret in dem steigenden Austausch von Gütern und zunehmend auch von Dienstleistungen, schnell wachsenden Transaktionen auf internationalen Finanzmärkten, also den Devisenmärkten und dem internationalen Börsenhandel von Wertpapieren (Aktien, Anleihen) sowie neuen Finanzinstrumenten (Optionen, Derivaten etc.), der steigenden Zahl transnationaler Unternehmen mit einem hohen Volumen von Direktinvestitionen außerhalb ihrer Mutterländer sowie wachsenden Migrationsströmen vor allem qualifizierter Arbeitskräfte. Diese Prozesse wecken Hoffnungen, rufen aber auch Ängste und Gefühle der Bedrohung hervor. Die Hoffnungen erstrecken sich darauf, dass freie Märkte für Güter und Dienstleistungen, für Kapital, freie Unternehmensniederlassungen etc. das globale Wirtschaftswachstum steigern und so die ökonomische Entwicklung in vielen Teilen der Erde vorantreiben werden. Globalisierung ist aus dieser Sicht ein Positiv-Summen-Spiel, von dem alle profitieren können, die daran teilhaben wollen und sich an die Spielregeln halten. Es bieten sich Chancen für einen Aufholprozess von Entwicklungsländern und damit für eine erfolgreiche Armutsminderung. Ebenso können Industrieländer von der Globalisierung profitieren, weil sich für sie neue Märkte in erfolgreichen Entwicklungsländern, nun neuindustrialisierten Ländern, auftun. Diese positive Sicht wird vor allem von der liberalen Nationalökonomie vertreten, die seit ihrer Begründung durch *Adam Smith* im freiem Handel nicht nur ein Instrument zur Wohlfahrtssteigerung, sondern auch zur Friedenssicherung gesehen hat.¹ Da es sich bei ökonomischen Verflechtungen zwischen verschiedenen Volkswirtschaften um kein neues Phänomen handelt, über diese Verflechtungen, ihre Voraussetzungen sowie Auswirkungen seit Jahrzehnten eine breite volkswirtschaftliche Literatur existiert und die neuere Entwicklung positiv eingeschätzt wird, gibt es wenig spezielle ökonomische Publikationen zum Thema

¹ Vgl. *Carl Christian von Weizsäcker*, Logik der Globalisierung, Göttingen 1999, 48 ff. u. 128 ff.

»Globalisierung«.² Demgegenüber werden in sozialwissenschaftlichen und populärwissenschaftlichen Publikationen³ vorwiegend Befürchtungen und Ängste artikuliert: In dieser negativen Sicht gelten sowohl die Bevölkerungsmehrheit in Industrieländern wie auch die meisten Entwicklungsländer als Globalisierungsverlierer. Gewinner könnten allenfalls eine kleine Anzahl von weltweit agierenden Großkonzernen (vor allem deren Management und Anteilseigner) sein, die in ihrem Marktsegment die Märkte beherrschen. In Industrieländern drohe die zunehmende Konkurrenz von Standorten mit deutlich niedrigeren Arbeits- und Umweltkosten und die Möglichkeit der Gewinnverlagerungen in Niedrigsteueroasen, einen Druck auf Löhne, den Sozialstaat und Umweltstandards auszuüben sowie einen Abbau der Staatstätigkeit zu erzwingen, so dass es für die Bevölkerungsmehrheit zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen kommt.

In den Entwicklungsländern, in denen »Globalisierung« als Negativszenario und Sündenbock an die Stelle der zutiefst pessimistischen Konzeptionen der »Dependenztheorien« der 70er und 80er Jahre getreten ist⁴, wird hingegen befürchtet, dass die technologischen Vorsprünge der westlichen Industrieländer und die Macht der dort ansässigen Industrieunternehmen, Dienstleistungsunternehmen, Banken, Versicherungen etc. Aufholprozesse unmöglich machen. Auf Grund ihrer schwachen ökonomischen Leistungsfähigkeit, der wenig produktiven Wirtschaften, der hohen Anforderungen an den strukturellen Wandel in Zeiten technologischer und organisatorischer Innovationen weltweit vernetzter Unternehmen etc. fielen sie weiter zurück. Die Abstände zwischen den hoch entwickelten Industrieländern und den meisten Entwicklungsländern würden sich weiter vergrößern. Allenfalls eine kleinere Zahl von Entwicklungsländern besitze die Chance zu einer erfolgreichen nachholenden Entwicklung. Die Globalisierung erscheint also als eine neue Bedrohung, die viele Perspektiven für eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung untergräbt.

Vor einer Analyse, ob eher die Hoffnungen oder die Bedrohungen zutreffend sind, soll in einem ersten Schritt gefragt werden, ob es sich bei

² Vgl. *Aloys Prinz / Hanno Beck*, Politische Ökonomie der Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 23/99* v. 4.6.99, 11-16, hier 16.

³ Vgl. etwa *Hans-Peter Martin / Harald Schumann*, Die Globalisierungsfalle, Reinbek bei Hamburg 1996; *Die Gruppe von Lissabon*, Grenzen des Wettbewerbs. Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München 1997.

⁴ Vgl. *Klaus Gottwald / Hans-Rimbert Hemmer*, Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung: Regionale Trends und wirtschaftspolitische Empfehlungen, *Entwicklungswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* Nr. 26, Gießen 1998, 1.

der ökonomischen Globalisierung um ein neues Phänomen handelt. Im Anschluss daran werden die Ursachen der Globalisierung skizziert, dann die Konsequenzen für Industrie- wie Entwicklungsländer beschrieben. Abschließend wird auf politische Gestaltungsnotwendigkeiten des Globalisierungsprozesses hingewiesen.

I. GLOBALISIERUNG – EIN NEUES WELTWIRTSCHAFTLICHES PHÄNOMEN?

1. Internationaler Handel und Kapitalverkehr als alte Erscheinung

Internationale Handelsbeziehungen sind prinzipiell ein altes Phänomen, das es bereits in der Antike gegeben hat. Auch im Mittelalter gab es Handelsbeziehungen, die teilweise durch einen entsprechenden Städtebund (Hanse) organisiert wurden. Das Zeitalter der Entdeckungen und anschließender Eroberungen ab dem Ende des 15. Jahrhunderts war zunächst motiviert durch den Wunsch, neue Handelswege nach Indien zu finden. Im Gefolge des Kolonialzeitalters breiteten sich erstmals in der Menschheitsgeschichte Handelsbeziehungen weltweit aus. So investierten auch deutsche Handels- und Finanzhäuser bereits im 16. Jahrhundert in Südamerika. Dabei versuchten die großen Kolonialmächte im Zeitalter des Merkantilismus diesen Handel politisch zu kontrollieren und für die nationale Volkswirtschaft dienstbar zu machen. Dazu dienten Einfuhrverbote, die Ausfuhrförderung, Vorschriften über die Nutzung einheimischer Schiffe, die Festlegung bestimmter Häfen für den überseeischen Handel etc. *Smith*⁵ griff dieses Konzept an und plädierte im Interesse des »Wohlstandes der Nationen« für einen freien Welthandel. Nachdem die bewaffneten Konflikte im Umfeld der Französischen Revolution (Kontinentalsperre Napoleons) den Handel beschränkt hatten, kam es im 19. Jahrhundert zur politischen Durchsetzung eines relativ freien Handels. Die bereits damals absehbare Bedeutung der internationalen Verflechtungen unterstrichen *Karl Marx* und *Friedrich Engels* 1848 im Kommunistischen Manifest.⁶

⁵ Vgl. *Adam Smith*, *Der Wohlstand der Nationen*, München 1978.

⁶ *Karl Marx / Friedrich Engels*, *Werke*, Bd. 4, Berlin 1972, 465f.: »Die Bourgeoisie hat durch die Exploitation des Weltmarktes die Produktion und Konsumtion aller Länder kosmopolitisch gestaltet. Sie hat zum großen Bedauern der Reaktionsäre den nationalen Boden der Industrie unter den Füßen weggezogen. Die uralten nationalen Industrien sind vernichtet worden und werden noch täglich vernichtet. Sie werden verdrängt durch neue Industrien, deren Einführung eine Lebensfrage aller zivilisierten Nationen wird, durch Industrien, die nicht mehr einheimische Rohstoffe, sondern den entlegensten Zonen angehörige Rohstoffe verarbeiten und deren Fabrikat nicht nur im Land selbst, sondern in allen Weltteilen zugleich verbraucht werden.«

Währungspolitisch war eine Voraussetzung dafür, dass die wichtigsten Staaten ihre Währung an das Gold gebunden hatten, was eine stabilitätsorientierte Geldpolitik erzwang.⁷ In dieser Phase gründeten auch viele deutsche Unternehmen erstmals Auslandsniederlassungen in größerem Umfang. Ebenso kam es schon zu internationaler Kreditvergabe. So war der schnelle wirtschaftliche Aufstieg der USA auf eine hohe Auslandsverschuldung und eine hohe Zuwanderung zurückzuführen. Diese Phase ökonomischer Liberalisierung – die etwa durch die Schutzzollpolitik *Bismarcks* zu Gunsten der Großagrarien Gegenbewegungen auslöste – dauerte bis zum 1. Weltkrieg und brachte vielen europäischen Ländern und den USA, aber auch vielen Staaten in Lateinamerika einen erheblichen ökonomischen Aufschwung. So gehörte Argentinien 1914 nach dem Pro-Kopf-Einkommen zu den fünf reichsten Ländern der Erde⁸, gleichauf mit Deutschland und noch vor der Schweiz.

Der 1. Weltkrieg brachte ein Ende dieser Entwicklung, weil Kriegsgegner die gegenseitigen Handelsbeziehungen unterbanden, die Tilgung von Auslandsanleihen einstellten, Auslandsvermögen der Feindstaaten beschlagnahmten, den Eintausch von Papiergeld in Gold aussetzten, den Kapitalverkehr Beschränkungen unterwarfen etc. Nach Ende des Krieges kamen die weltwirtschaftlichen Beziehungen nur sehr zögerlich wieder in Gang. Sie brachen fast völlig während der Weltwirtschaftskrise nach 1929 zusammen, als die einzelnen Länder ihre Binnenmärkte durch sich wechselseitig aufschaukelnde Importrestriktionen schützen wollten, letztlich aber einen irrationalen Prozess kollektiver Selbstschädigung einleiteten. Nachdem sich nach 1917 bereits die Sowjetunion mit ihrer eigenständigen Wirtschaftsordnung von der Weltwirtschaft abge sondert hatte, schotteten Deutschland, Japan sowie Italien sich im Rahmen ihrer Kriegsvorbereitungs- und Expansionspolitik bewusst von bestimmten Märkten ab. Das Ausmaß des internationalen Handels war daher bis zum Beginn des 2. Weltkrieges – gemessen am Niveau vor 1913 – gering.

Schon während des 2. Weltkrieges legten die USA in den Konferenzen von Bretton Woods 1944 ein Konzept einer liberalen Neuordnung der

⁷ Vgl. *Wim Kösters*, Globalisierung: Anmerkungen zu ausgewählten ökonomischen Aspekten, in: *Rolf Eschenburg / Martin Dabrowski* (Hrsg.), *Konsequenzen der Globalisierung, Ökonomische Perspektiven für Lateinamerika und Europa*, Münster 1998, 375-384, hier 377.

⁸ Vgl. Art. Argentinien, in: *Lexikon der Dritten Welt*, Reinbek b. Hamburg 1993, 53-58.

Weltwirtschaft für die Nachkriegszeit vor.⁹ Es sollte das kriegszerstörte Europa wieder aufgebaut, die internationalen Handelsbeziehungen angeregt und die Konvertibilität der Währungen schrittweise wieder hergestellt werden. Für diese drei Aufgaben waren die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Internationale Handelsorganisation (ITO) vorgesehen. Die Realisierung letzterer scheiterte am Widerstand des US-Kongresses, so dass nur ein Teil des ITO-Projekts, das vorläufige Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1947, in Kraft trat. In Konkurrenz zu diesem marktwirtschaftlich orientierten Konzept westlicher Industrieländer entwickelte sich unter Führung der UdSSR der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Einige Entwicklungsländer lehnten sich an das westliche, andere an das östliche System an. Die Mehrheit der Entwicklungsländer wollte sich aber von beiden Systemen fern halten und als »Dritte Welt« jenseits dieser zwei Welten eigenständige »dritte Wege« der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einschlagen. Vor allem durch das Scheitern verschiedener Varianten dieser »dritten Wege« ist erst die Negativbezeichnung von »Dritter Welt« als Problemländer der Weltgemeinschaft entstanden.¹⁰ In der Nachkriegszeit kam es zu einer schrittweisen Liberalisierung des Handels durch verschiedene Welthandelsrunden des GATT, in denen jeweils Zollerleichterungen vereinbart wurden. Später noch als die Regulierung des Handels wurden auch die Kapitalverkehrskontrollen gelockert und in der Folge bei Industrieländern ganz aufgehoben. Der Welthandel expandierte stärker als die Weltproduktion und war damit ein Motor der weltwirtschaftlichen Entwicklung der Nachkriegszeit. Aber erst in den 70er Jahren lagen – gemessen am Außenhandelsanteil des Bruttosozialprodukts – die meisten Industrieländer wieder auf dem Niveau vor Ausbruch des 1. Weltkrieges.¹¹ Auch die Finanztransaktionen zwischen Industrieländern nahmen zu. Aber bis zum Beginn der 80er Jahre unterlagen wichtige Währungen (z. B. britisches Pfund, französischer Franc) noch starken Regulierungen, so dass auch auf Kapitalmärkten die ökonomischen Verflechtungen erst wieder das Niveau vor dem 1. Weltkrieg erreichten. Ebenso reglementierten viele Länder ausländische Investoren stark in ihren Ländern, so weit sie diese

⁹ Vgl. *Wolfram Fischer*, Internationale Ordnungssysteme unter den Bedingungen einer Hegemonialmacht, in: *Wilhelm Korff u. a.* (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftsethik*, Bd. 2, Gütersloh 1999, 418-433, hier 428 f.

¹⁰ Vgl. zur Begriffsgeschichte: *Dieter Noblen / Franz Nuscheler*, »Ende der Dritten Welt« in: *dies.* (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 1, 14-30.

¹¹ Vgl. *Kösters*, 375 f. (Anm. 7).

überhaupt zuließen. Diese Restriktionen wurden nur langsam liberalisiert.

Neben den kommunistischen Ländern, die fast ein Drittel der Weltbevölkerung umfassten, verfolgten auch viele Entwicklungsländer eine vom Weltmarkt abgewandte Entwicklungsstrategie als »autozentrische Entwicklung« oder »importsostituierende Industrialisierung«, die in eine »Stagnationsfalle« führte.¹² Hingegen nahmen die ökonomischen Verflechtungen zwischen den OECD-Ländern immer stärker zu.

Wenn ein Verflechtungszusammenhang der Weltwirtschaft in den 80er Jahren erst wieder den Stand von 1913 erreichte, stellt sich die Frage, weshalb von einer »Globalisierung« der internationalen Wirtschaftsbeziehungen erst in den letzten Jahren die Rede ist? Handelt es sich um mehr als die schrittweise Liberalisierung seit dem Beginn der 50er Jahre, ist die internationale Verflechtung anders als in der Zeit vor dem 1. Weltkrieg? Was sind zentrale Merkmale der gegenwärtigen ökonomischen Globalisierung?

2. Neue Aspekte der gegenwärtigen Globalisierung

Die weltwirtschaftlichen Verflechtungen am Ende des 20. Jahrhunderts weisen im Unterschied zum Beginn des Jahrhunderts einige wichtige Merkmale auf, die dazu berechtigen, von der Globalisierung als einer neuen Phase der weltwirtschaftlichen Entwicklung zu sprechen.

a) Weitgehende Handelsliberalisierung

Nach Abschluss der Uruguay-Runde des GATT 1994 und der Gründung der World Trade Organization (WTO) gibt es in wichtigen Produktbereichen zwischen Industrieländern faktisch keine Zölle oder andere Handelsbeschränkungen mehr.¹³ Demgegenüber ist aber der Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nach wie vor, wenn auch mit abnehmender Tendenz, von erheblichen Handelsbeschränkungen betroffen.¹⁴ Der Handel zwischen Industrieländern ist überwiegend *intraindustrieller* Handel, d. h. es werden identische Produkte zwischen zwei Ländern ausgetauscht, z. B. deutsche PKW nach Frankreich, französische PKW nach Deutschland.¹⁵ Damit wird die Angebotsvielfalt für

¹² Dirk Messner (Hrsg.), Lateinamerika: der schwierige Weg in die Weltwirtschaft, INEF Report, 26, Duisburg 1998, 53.

¹³ Vgl. Gottwald / Hemmer, 2 (Anm. 4).

¹⁴ Vgl. am Beispiel der EU: Joachim Wiemeyer, Europäische Union und weltwirtschaftliche Gerechtigkeit, Münster 1998, 85 ff.

¹⁵ Vgl. Jörg Beyfuß u. a., Globalisierung im Spiegel von Theorie und Empirie, Köln 1997, 16.

Konsumenten erhöht. An diesem intraindustriellen Austausch beteiligen sich zunehmend auch neuindustrialisierte Länder (z.B. Südkorea), so dass in vielen Produktbereichen die Anzahl der anbietenden Länder gestiegen ist. Demgegenüber ist der *interindustrielle* Handel zurückgetreten, bei dem Güter getauscht werden, die in dem jeweils anderen Land nicht verfügbar sind (z.B. Rohstoffe aus Entwicklungsländern gegen Industriegüter aus Industrieländern). Der interindustrielle Handel war die klassische Form des internationalen Güteraustausches vor 1913. Seit 1995 spielt sich der internationale Handel unter dem Regime der WTO ab. Hier gibt es erstmals in der Geschichte des Welthandels eine internationale Organisation, die Handelsstreitigkeiten zwischen beteiligten Ländern in einem rechtsförmigen, unparteiischen Schiedsverfahren schlichtet.

b) Dienstleistungshandel

Traditionell konzentrierte sich der Handelsaustausch auf Güter, während Dienstleistungsmärkte (z.B. Verkehr, Tourismus, Finanzdienstleistungen, Unternehmensberatungen) stark reguliert und die heimischen Märkte entsprechend geschützt waren. Der Austausch von Dienstleistungen hat in den letzten Jahrzehnten aber stärker zugenommen als der Warenhandel.¹⁶ Der Dienstleistungsbereich ist erstmals auch in das Regelwerk der WTO aufgenommen worden.

c) Regionalisierung der Weltwirtschaft

Auch zu Beginn des Jahrhunderts war internationaler Handel häufig in einen regionalen Block integriert. Dies waren aber die Wirtschaftsböcke der großen Kolonialreiche. Heute dominieren in der Weltwirtschaft freiwillige Zusammenschlüsse souveräner Staaten auf der Basis der Gleichberechtigung wie die EU, die nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA), die südamerikanische Handelsgemeinschaft (Mercosur).¹⁷

d) Multinationale Unternehmen¹⁸

Zwar hat es schon lange Unternehmen mit Produktionsstätten und Handelsniederlassungen jenseits ihres Sitzlandes gegeben. Diese Unter-

¹⁶ Vgl. *Beyfuß u. a.*, 16 f. (Anm. 15).

¹⁷ Vgl. *Rolf Langhammer*, Regionale Ordnungssysteme, in: *Korff u. a.* (Hrsg.), 453-468 (Anm. 9).

¹⁸ Vgl. *Hemmer / Gottwald*, 13 (Anm. 4).

nehmen hatten aber eine eindeutige nationale Identität. In der Gegenwart kommt es zu internationalen Zusammenschlüssen (z.B. Daimler-Chrysler), bei denen sich Unternehmen aus verschiedenen Ländern mit verschiedenen Traditionen und Unternehmenskulturen verbinden.¹⁹ Ebenso ist der Kreis der Aktionäre dieser Firmen international zusammengesetzt. An die Stelle früherer Kennzeichen wie »Made in Germany« tritt nun der Markenname einer internationalen Firma. Transnationale Konzerne organisieren ca. ein Drittel des Welthandels als konzerninternen Handel²⁰ und sind an einem weiteren Drittel beteiligt. Die Anzahl transnationaler Konzerne wird auf 45.000 mit 250.000 Unternehmen und Tochtergesellschaften geschätzt. Neben der Gründung von Auslandsniederlassungen, dem Aufkauf von Unternehmen in fremden Ländern werden auch strategische Allianzen geschlossen, d.h. Partnerschaftsabkommen zur Organisation weltweiter Angebote, z.B. zwischen verschiedenen Fluglinien. Transnationale Unternehmen können ihre Geschäfte rund um die Uhr ablaufen lassen, z.B. indem Arbeitsaufgaben für Ingenieure über ein PC-Netz jeweils an weitere Standorte in anderen Zeitzonen weitergereicht werden. An ihren jeweiligen Standorten nutzen transnationale Konzerne ein breites Geflecht an Zulieferern, so dass für einzelne Produktteile jeweils die günstigste Bezugsquelle herangezogen werden kann.

e) Verflechtung internationaler Finanzmärkte

Devisen, Aktien, Anleihen, aber auch andere Wertpapiere (Optionscheine) werden auf globalen Finanzmärkten rund um die Uhr gehandelt. Denn wenn die Börsen in Europa schließen, öffnen die Börsen in Nordamerika. Wenn diese schließen, beginnt wiederum der Börsenhandel in Asien usw. Der Umfang der Devisentransaktionen hat sich weitgehend von realen Transaktionen (Handelsverkehr, Finanzierung von Direktinvestitionen) entfernt und ein Vielfaches an Volumen erreicht. Da alle wichtigen Marktteilnehmer unmittelbar mit dem Börsenhandel verbunden sind, können sie auf neue Nachrichten sofort reagieren. Dies führt dazu, dass es auf Finanzmärkten große kurzfristige Kursschwankungen (Volatilität) gibt, die nicht durch realwirtschaftliche Vorgänge gedeckt sind. Es kommt zum Herdentriebverhalten, das zu größeren

¹⁹ Vgl. v. Weizsäcker, 54-56 (Anm. 1).

²⁰ Vgl. Michael Windfuhr, Die globale Wirtschaft braucht eine rechtliche Rahmenordnung, in: Eschenburg / Dabrowski (Hrsg.), 89-137, hier 95 (Anm. 7).

Übertreibungen in Boomphasen und zu Untertreibungen in Rezessionen und Krisensituationen führt.²¹

Wenn man diese Phänomene der globalen Wirtschaft näher analysiert, muss man feststellen, dass von einer »Globalisierung« im vollen Wortsinne nicht die Rede sein kann, weil die genannten Phänomene primär die westlichen Industrieländer (OECD-Länder) betreffen, zusätzlich noch einige Schwellenländer in Asien und Lateinamerika. Hingegen sind die afrikanischen Staaten südlich der Sahara, die meisten islamischen Länder in Nordafrika und im Nahen Osten, eine Reihe von Transformationsländern des ehemaligen Ostblocks – besonders frühere asiatische Sowjetrepubliken und einige lateinamerikanische Länder, vor allem in Mittelamerika usw. – nicht einbezogen. Sie haben am internationalen Handel nur einen geringen Anteil; in diese Länder fließen keine Direktinvestitionen. Ebenso spielen diese Länder auf den internationalen Finanzmärkten keine Rolle.²² Es handelt sich also um keine umfassende, sondern nur um eine partielle Globalisierung.

II. URSACHEN DER PARTIELLEN GLOBALISIERUNG

Die Ursachen der Globalisierung lassen sich in drei Gruppen einteilen, nämlich politische, technologische und gesellschaftlich-kulturelle. Die *politischen Ursachen* der Globalisierung haben ihren Grund darin, dass Ende der 70er Jahre in einigen Industrieländern (vor allem in den USA und Großbritannien) eine Erneuerung der Marktwirtschaft als ein Ausweg aus der Wirtschaftskrise stagnierender Volkswirtschaften mit hoher Inflation, Arbeitslosigkeit, aber einem ausgebauten Staatssektor angesehen wurde. In diesen Ländern kam es zur Deregulierung vieler Märkte (Luftverkehr, Finanzmarkt, Energie, Telekommunikation).²³ In Europa führte das Projekt des EU-Binnenmarktes zu einer transnationalen marktwirtschaftlichen Erneuerung, um die »Eurosclerose« zu beheben. Auf internationaler Ebene wurde diese Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen bei hochverschuldeten Entwicklungsländern durch Auflagen

²¹ Vgl. Bernd Esdar, Globalisierung: Eine Herausforderung auch für den IWF, in: Eschenburg / Dabrowski (Hrsg.), 455-464, hier 459 (Anm. 7).

²² Vgl. Friedhelm Hengsbach, »Globalisierung« aus wirtschaftsethischer Sicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 21/97 v. 16. März 97, 3-12, hier 5f.

²³ Vgl. Rudolf Welz Müller, Zu den Folgen der Globalisierung für die nationalen Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33-34/97 v. 8.8.97, 20-28, hier 20-22.

der Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF forciert.²⁴ Weiterhin hat die chinesische Zuwendung zur Marktwirtschaft und der Zusammenbruch des Ostblocks für diese Prozesse große Bedeutung. In Lateinamerika kam es zu einer Öffnung zum Weltmarkt und einer Abkehr von der seit 1945 dominierenden Import substituierenden Entwicklungsstrategie.²⁵ Die Zuwendung zur Marktwirtschaft führte dazu, dass Kapitalverkehrskontrollen und viele andere Beschränkungen im Bankgeschäft aufgehoben wurden. Außerdem wurden in verschiedenen Ländern Auslandsinvestitionen erstmals zugelassen (z.B. in der VR China) oder erleichtert. Diese Zuwendung zur Marktwirtschaft wurde dadurch verstärkt, dass sich auf internationaler Ebene alle Mitgliedsstaaten in der WTO zu marktwirtschaftlichen Regeln verpflichten müssen. Diese Regeln betreffen nicht nur ihre Außenhandelspolitik, etwa hinsichtlich der Zollhöhe und der übrigen außenhandelspolitischen Instrumente, sondern auch andere wirtschaftspolitische Parameter wie die Subventionsvergabe, den Schutz geistigen Eigentums, handelsbezogene Investitionsauflagen u. a. mehr. Da Russland und China noch nicht die hinreichenden marktwirtschaftlichen Institutionen geschaffen hatten, konnten sie bis 1999 nicht der WTO beitreten.

Technologische Ursachen der Globalisierung liegen vor allem in der fortlaufenden Verbilligung des internationalen Verkehrs. Immer leistungsfähigere Flugzeuge haben zu drastischen Preissenkungen im Flugverkehr geführt. In der Seeschifffahrt wurden die Kosten stark gesenkt, da der Umfang der Besatzungen auf Grund der elektronischen Steuerung der Schiffe immer weiter reduziert werden konnte, während die Größe der Schiffe zunahm. Standardisierte Transportverfahren (Container) führten zu einer Reduktion der Abfertigungszeiten in Häfen und einer Absenkung der Kosten des Weitertransports. Noch dramatischere Kostensenkungen als in der Seeschifffahrt spielten sich im Telekommunikationsbereich ab, in dem etwa die Preise für Telefongespräche zwischen Europa und Nordamerika stark sanken. So kostete ein Telefongespräch 1930 250 Dollar, 1990 nur gut 3 Dollar, eine Preissenkung um 98,5 %!²⁶ Neue Kommunikationsmedien (FAX), Satelliten gestützte Datenübertragungen, Mobiltelefone, Internet etc. ermöglichen eine weltweite Kommunikation zu sinkenden Preisen. Diese Kostensenkun-

²⁴ Vgl. *Joachim Betz*, Wandel der entwicklungspolitischen Strategien und die Rolle internationaler Finanzinstitutionen, in: *Wolfgang Hein* (Hrsg.), Umbruch in der Weltgesellschaft, Hamburg 1994, 421-442.

²⁵ Vgl. *Klaus Liebig*, Chancen und Probleme der Globalisierung für L(L)DCs in Lateinamerika, in: *Eschenburg / Dabrowski* (Hrsg.), 175-217 (Anm. 7).

²⁶ Vgl. *Esdar*, 458. (Anm. 20).

gen der unternehmensinternen Kommunikation haben den Ausbau transnationaler Unternehmen stark forciert. Diese Informationssysteme machen eine kostengünstige Informationsbeschaffung, z. B. Preisvergleiche, möglich.

Gesellschaftlich-kulturelle Ursachen: Durch zunehmenden Tourismus, Verbreitung von Kenntnissen über fremde Länder durch Massenmedien (Fernsehen), globale Werbestrategien, den verstärkten Erwerb von Fremdsprachenkenntnissen etc. kommt es zu einer größeren Akzeptanz fremder Produkte. Im Bildungsbereich hat man sich mit spezifischen Ausbildungsgängen auf den Arbeitsmarkt der Globalisierung eingestellt (Fremdsprachenkorrespondenten, Außenhandelsspediteure). Immer mehr Studenten studieren ganz im Ausland oder legen Auslandssemester ein. Man ist bereit, bei ausländischen Unternehmen zu arbeiten oder für einheimische Unternehmen ins Ausland zu gehen. Es gibt keine gesellschaftlich vorherrschende Stimmung der Ablehnung des »Fremden«, so dass etwa der Aufkauf einheimischer Unternehmen durch ausländische nicht abgelehnt und durch den Druck auf politische Entscheidungsträger verhindert wird. Im Vergleich zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist eine deutlich erhöhte Offenheit, Toleranz und eine Neugier gegenüber Fremden festzustellen. Dem steht nicht entgegen, dass sich kleine Minderheiten in betont nationalistisch und ausländerfeindlich eingestellten Parteien organisieren bzw. diese wählen und es in einer Reihe von Ländern zu ausländerfeindlichen Straftaten kommt.

Die Globalisierung ist deshalb partiell geblieben, weil diese Faktoren nicht in allen Ländern gegeben sind. Wenn die Zahl der Länder (z. B. erfolgreiche Transformationsländer) steigt, die für private Investoren, seien es Finanzanleger wie Direktinvestoren, gute Anlagemöglichkeiten bieten, fallen Länder ohne solche Voraussetzungen im internationalen Standortwettbewerb zurück. So fehlen in vielen Ländern marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen, etwa ein geeignetes Wirtschaftsrecht sowie korruptionsarme Verwaltungen und Gerichte, eine Wirtschaftspolitik, die durch Geldwertstabilität und ein geordnetes Geldwesen Voraussetzungen für private Aktivitäten schafft. Weiterhin unterstützt die staatliche Wirtschaftspolitik durch den unterlassenen Ausbau des Verkehrswesens und die unzureichende Anbindung an internationale Kommunikationsnetze nicht die Einbeziehung in die globale Wirtschaftsentwicklung. Außerdem ist das Bildungswesen nicht auf die Anforderungen einer internationalen Wirtschaft ausgerichtet. Dort, wo solche Defizite besonders gravierend sind und sich in ihren negativen Wirkungen kumulieren – dies gilt vor allem für Sub-Sahara-Afrika –, stag-

nieren die Volkswirtschaften schon längere Zeit, so dass sich die Abstände im Pro-Kopf-Einkommen, auch verstärkt durch das hohe Bevölkerungswachstum in diesen Ländern, zu den westlichen Industrieländern seit 1960 fortlaufend vergrößert haben.

III. KONSEQUENZEN DER GLOBALISIERUNG

Die Konsequenzen der Globalisierungsprozesse werden getrennt nach Industrieländern, Schwellenländern und wenig entwickelten Entwicklungsländern aufgezeigt. Dabei wird auch erwähnt, was gemäß des Subsidiaritätsprinzips die politischen Gestaltungsaufgaben der einzelnen Länder sind, wenn sie aktiv ihre Vorteile im Globalisierungsprozess wahrnehmen wollen, um nicht durch Selbstaussgrenzung (weiter) zurückzufallen.

1. Industrieländer

Für Industrieländer hat sich der außenhandelsbedingte Strukturwandel verschärft. Die Auslagerung von Arbeitsplätzen in Regionen mit niedrigen Lohnkosten hat es immer schon gegeben. Diese wird nun leichter, weil Transport- und Kommunikationskosten gesunken sind und für viele europäische Länder nach dem Zusammenbruch des Ostblocks Niedriglohnländer näher gerückt sind.²⁷ Außerdem haben auf bestimmten Märkten die Anzahl der Konkurrenten für alte Industrieländer zugenommen. Auf der anderen Seite profitieren in Industrieländern die Wirtschaftszweige von wachsenden, kaufkräftigen Märkten, in denen ihre Anbieter auf den Weltmärkten wettbewerbsfähig sind. So gilt etwa die deutsche Automobilindustrie als weltweit führend.

Dieser verschärfte Strukturwandel erhöht innerhalb der Industrieländer ökonomische und soziale Unterschiede. Auf der einen Seite gibt es prosperierende Städte bzw. Regionen, die in Globalisierungsprozesse einbezogen sind. Dort kommt es zu sich selbst verstärkenden Wachstumsprozessen. Ein Beispiel dafür ist das Zentrum des EURO-Finanzmarktes Frankfurt a.M. Auf der anderen Seite stehen Regionen, deren Produktionsstrukturen weltwirtschaftlich nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Dies gilt etwa für die Kohle- und Stahlstandorte im Ruhrgebiet,

²⁷ Vgl. *Gustav Dieckheuer u. a., Risiken, Chancen und Anpassungsstrategien in den Industrieländern, insbesondere in Deutschland*, in: *Eschenburg / Dabrowski* (Hrsg.), 299-342, hier 323 (Anm. 7).

die Wertindustrie an Nord- und Ostsee. Innerhalb der Arbeitnehmer-schaft sind vor allem wenig qualifizierte Arbeitskräfte, deren Arbeits-plätze ins Ausland verlagert, wegen der Importkonkurrenz wegratio-nalisiert oder wegen steigender Importe abgebaut werden, negativ betroffen, während hoch qualifizierte Arbeitskräfte profitieren.

Weitere Probleme ergeben sich daraus, dass große Konzerne die Mög-lichkeit haben, ihre Steuerlasten dadurch zu mindern, dass sie innerhalb eines Konzernverbundes Gewinne an Niedrigsteuerstandorten anfallen lassen. Dadurch kann es geschehen, dass solche Konzerne Infrastrukturan-richtungen und gesellschaftliche Vorleistungen eines Produktions-standortes nutzen, aber sich nicht hinreichend an der Finanzierung be-teiligen. Ebenso kann es bei mobilen Arbeitskräften geschehen, dass sie in einem Land eine kostenlose Hochschulausbildung genießen, dann aber durch die Berufsausübung im Ausland nichts mehr zur Hochschul-finanzierung beitragen. Es wird auch weniger möglich, mobile Arbeits-kräfte wie mobiles Kapital für Umverteilungszwecke heranzuziehen. Eine Gefährdung der Umwelt- und Sozialpolitik erwächst daraus nicht, weil die immobile Bevölkerung immer frei ist, zu entscheiden, wie viel ihres Einkommens sie für sozial- und umweltpolitische Zwecke ausge-ben will.²⁸ Man kann aber mobile Faktoren (Finanzkapital, hoch qualifi-zierte Arbeitskräfte, mittelfristig auch internationales Sachkapital) nur noch in geringem Umfang dafür zur Finanzierung heranziehen.²⁹ Viel-mehr kommt es im Wettbewerb verschiedener Standorte darauf an, eine hinreichende Attraktivität für mobile Faktoren zu erhalten und auszu-bauen.³⁰ Für Industrieländer stellt sich grundsätzlich die Frage, ob und in welchem Ausmaß sie die Vorteile und Möglichkeiten der Globalisie-rung nutzen möchten. Die Erfahrungen der Nachkriegszeit seit 1947 zeigen, dass der Wohlstand der OECD-Länder durch ihre fortlaufende ökonomische Integration maßgeblich gesteigert wurde. Als Tourist und Konsument ausländischer Produkte treibt fast jeder Bürger durch seine individuellen wirtschaftlichen Entscheidungen die Globalisierung voran. Widerstände gibt es, wenn es gilt, auf der Produzentenseite die

²⁸ Vgl. v. *Weizsäcker*, 57 ff., bes. 63 (Anm. 1); *Hermann Sautter*, Institutionen als Objekt und Rahmenbedingungen des globalen Wettbewerbs – zur Problematik von Umwelt- und Sozialstandards, in: *Eschenburg / Dabrowski* (Hrsg.), 41-62, bes. 45 ff. (Anm. 7).

²⁹ Vgl. *Horst Siebert*, Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch internationale Kapitalmobilität, in: *Dieter Duvendag* (Hrsg.), *Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik*, Berlin 1998, 41-67, hier 59 f.

³⁰ Vgl. *Thomas Straubhaar*, Standortbedingungen im globalen Wettbewerb, in: *Reinhold Biskup* (Hrsg.), *Globalisierung und Wettbewerb*, 2. Aufl., Bern-Stuttgart-Wien 1996, 217-239.

Konsequenzen zu tragen, nämlich ins Ausland abgewanderte Arbeitsplätze aufzugeben, neue Berufe ggf. in einer anderen Region aufzunehmen, als Unternehmer seinen Betrieb zu schließen, sich permanent um technische und organisatorische Neuerungen zu bemühen, um in einigen Wirtschaftsbereichen in der Weltspitze ökonomischer Leistungsfähigkeit »mitzumischen«.

Es ist davon auszugehen, dass in einer nüchternen Abwägung der Vor- und Nachteile der Globalisierung ein Verzicht auf sie nicht akzeptabel wäre und keine Zustimmung fände. Dies bedeutet, dass die einzelnen Länder sich in ihrer Politik auf die Globalisierung einstellen müssen. Für Industrieländer haben daher hoch qualifizierte Forschung und Wissenschaft einen hohen Stellenwert. Weiterhin muss eine leistungsfähige Infrastruktur, vor allem auch im Bereich des Verkehrs und der neuen Kommunikationstechnologien, gegeben sein. Da sich auf den globalen Märkten Wettbewerbsprozesse beschleunigen, darf die staatliche Bürokratie kein Hemmnis für entsprechende Anpassungsprozesse der privaten Wirtschaft darstellen.

Da bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern und bestimmte Regionen von den Globalisierungsprozessen negativ betroffen sind, bedarf es eines Systems der sozialen Sicherung, das vom Strukturwandel betroffene Arbeitnehmer sozial absichert und ihnen z. B. durch Umschulungsmaßnahmen neue Chancen bietet.³¹ Weiterhin wird man eine soziale Flankierung eines Niedriglohnssektors installieren müssen,³² um ein weiteres Anwachsen der Langzeitarbeitslosigkeit unqualifizierter Arbeitskräfte zu vermeiden. Ebenso muss es Hilfen für vom Strukturwandel stark betroffene Regionen geben. Dann wird auch eine gesellschaftliche Akzeptanz der Globalisierungsprozesse gegeben sein.

2. Schwellenländer

Die Globalisierung bietet Schwellenländern die Chance, den Aufholprozess zu beschleunigen. Gründe dafür sind erstens, dass die liberalen Welthandelsbedingungen ihnen aufnahmefähige Märkte in Industrieländern sichern und sie durch die Regeln der WTO besser vor Handelsrestriktionen der Industrieländer geschützt sind. Weiterhin wird ihr

³¹ Vgl. Karl Gabriel, Globalisierung als Herausforderung nationalstaatlicher Sozialpolitik, in: Andreas Fritzsche / Manfred Kwiran (Hrsg.), *Wirtschaft und Sozialpolitik*, München 1999, 63-76, bes. 71.

³² Vgl. die Vorschläge in: Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit, Drei Ziele – ein Weg*, Bonn 1998.

Wachstumsprozess dadurch gefördert, dass sie durch Direktinvestitionen Kapital und industrielles Know how importieren können.³³ Zudem ermöglichen ihnen die globalen Finanzmärkte die Kreditaufnahme, um durch Investitionen, die über die inländische Ersparnis hinausgehen, das Wachstum zu beschleunigen. Im Vergleich zu früheren Zeiten haben moderne Informationstechnologien die Kosten der Informationsbeschaffung (z.B. über Internet) drastisch vermindert und die Geschwindigkeit des Informationszugriffs erhöht. Man muss nun nicht mehr mehrstellige Millionen-Summen (z.B. in Hochschulbibliotheken) investieren, um an bestimmte Informationen zu gelangen. Da sie auf Grund ihrer niedrigeren Lohnkosten bestimmte Produktbereiche, die bisher in Industrieländern angesiedelt sind, nur imitieren müssen, um auf Exportmärkten Erfolg zu haben, können sie schnell wachsen. Das dies real möglich ist, zeigen die raschen Wachstumsprozesse einer Reihe asiatischer Länder seit den 80er Jahren, die in der Weltwirtschaftsgeschichte mittelfristig einmalig hohe Wachstumsraten erreichten und die Armut in ihren Ländern deutlich senkten.

Probleme für Schwellenländer ergeben sich dadurch, dass ein rascher ökonomischer Wachstumsprozess sich auf das gesamte gesellschaftliche Leben, die politische Struktur, das Bildungswesen, die Infrastruktur usw. auswirkt. Ökonomische Modernisierung bedarf parallel einer entsprechenden Modernisierung anderer gesellschaftlicher Institutionen.³⁴ Modernisierungsdefizite in bestimmten Institutionen können zum Abbruch des Wachstumsprozesses führen. Ein Beispiel dafür ist der Finanzsektor in den asiatischen Ländern, die von der Krise 1997/98 betroffen wurden.³⁵ Das Management, die Geschäftspolitik und die Kreditvergabepolitik der einheimischen Banken, die Bankengesetzgebung und die staatliche Bankenaufsicht hatte sich nicht parallel zum Wachstum der Finanzmärkte entwickelt. Insbesondere spielten bei der Kreditvergabe in den Ländern vielfach nicht rationale ökonomische Kriterien, sondern soziale oder politische Beziehungen eine wichtige Rolle. Eine kleine Störung im Finanzsektor löste Panikreaktionen internationaler Finanzanleger aus und verschärfte so die Krise. Neben dem Finanzsektor war auch das politische System zu einem Modernisierungshemmnis geworden. Eine rasche ökonomische Entwicklung beruht auf einem

³³ Vgl. *Gottwald / Hemmer*, 18 (Anm. 4).

³⁴ Vgl. *Tilmann Altenburg / Jörg Meyer-Stamer*, Chancen und Probleme der Globalisierung für *Newly Industrializing Countries* (NICs), in: *Eschenburg / Dabrowski* (Hrsg.) 243-263, hier 259f. (Anm. 7).

³⁵ Vgl. *Heribert Dieter*, Die Asienkrise und der IWF: Ist die Politik des Internationalen Währungsfonds gescheitert?, INEF Report Heft 29, Duisburg 1998.

wachsenden Bildungsstand breiter Bevölkerungsgruppen. Sie bringt zudem einen Mittelstand ökonomisch selbstbewusster Bürger hervor. Solche gebildeten und ökonomisch bessergestellten Bürger lassen sich aber von autoritären Regimen nicht länger bevormunden, sondern fordern politische Mitbestimmung ein. Ähnliches gilt für Arbeitnehmer in ökonomisch erfolgreichen Unternehmen, die sich zu Gewerkschaften zusammenschließen und eine kollektive Interessenvertretung organisieren wollen.

Für Schwellenländer, die, wie viele lateinamerikanische Staaten, eine vom Weltmarkt abgewandte Import substituierende Industrialisierungsstrategie verfolgt hatten, führt eine Weltmarktöffnung zu gravierenden Strukturanpassungsproblemen.³⁶ So müssen Industrieunternehmen mit der Weltmarktöffnung ihre Produktivität drastisch steigern, um international wettbewerbsfähig zu werden. Bisher waren diese hinter hohen Zollmauern geschützten Unternehmen wenig produktiv, weil sie personell überbesetzt waren und bei Staatsbetrieben das Management nicht nach ökonomischen Fähigkeiten, sondern auf Grund politischer Beziehungen berufen wurde. In den lateinamerikanischen Ländern wie in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas, die lange vom Weltmarkt abgekoppelt waren, führt dieser Strukturwandel zu gravierenden sozialen Härten. Angesichts der im weltweiten Maßstab besonders großen Ungleichheit der Einkommensverteilung in lateinamerikanischen Ländern sind dort verteilungspolitische Maßnahmen und gerechte Bildungschancen für die Gesamtbevölkerung, ein Ausbau des Gesundheitswesens und die Einführung neuer Sozialleistungen besonders wichtig. Solche verteilungspolitischen Maßnahmen sind nicht als konsumtive Verschwendung, sondern als Investitionen in Humankapital und die gesellschaftliche Stabilität zu betrachten. Anders werden sich Strukturwandlungen nach einer Weltmarktöffnung nicht bewältigen lassen, weil in großer Zahl Arbeitskräfte entlassen werden müssen. Solche kurzfristigen sozialen Härten, die langfristig die Zukunftsperspektive der gesamten Volkswirtschaft verbessern, führen zu Protesten und zur Mobilisierung von Widerständen. Daher gilt dort vielfach »Globalisierung« bzw. »Neoliberalismus« als neues Feindbild, was dazu führen kann, dass die langfristigen Globalisierungschancen eines Landes nicht genutzt werden, wenn nicht hinreichend Instrumente der sozialen Sicherung und des sozialen Ausgleichs vorhanden sind.

³⁶ Vgl. *Messner*, 10 (Anm. 12).

Ein weiteres Problem für Schwellenländer besteht darin, dass die ökonomischen Wachstumsprozesse sich nicht gleichmäßig auf alle Regionen eines Landes erstrecken, sondern auf bestimmte Wachstumszentren konzentriert sind. Ohne eine regionale Ausgleichspolitik entstehen politische Konfliktfelder bzw. unkontrollierte Migrationsprozesse in die Wachstumszentren, wobei in den schnell wachsenden Metropolen eine geordnete Stadtentwicklung, die Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen (Schulen), Wohnungen, Wasser- und Abwasseranschlüsse, Verkehrsanbindungen etc., nicht gegeben sind. Rasche Wachstumsprozesse sind immer mit sozialen Veränderungen verbunden, die sich in politischen Konflikten niederschlagen und so das Wachstum zum Erliegen bringen können, wenn es nicht gelingt, die Wachstumsgewinne gesellschaftlich breiter zu verteilen und soziale Konsequenzen des Strukturwandels zu bewältigen. So kommt es etwa in Schwellenländern mit den Lohnsteigerungen bereits wiederum zu einer Auslagerung arbeitsintensiver Industrien, wie der Textil- und Bekleidungsindustrie, in ärmere Entwicklungsländer³⁷, was deren Chancen erhöht, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren.

3. Wenig entwickelte Länder

An den ärmsten Entwicklungsländern, die weiterhin nur wenige Rohstoffe an den Weltmärkten anbieten, ist der ökonomische Globalisierungsprozess weitgehend vorbei gegangen. Für private Investoren und Kapitalanleger sind diese Länder – trotz fehlender Umweltauflagen und niedrigster Löhne – nicht hinreichend attraktiv. Nur in Ausnahmefällen kommt es zu der genannten Auslagerung arbeitsintensiver Produktion in solche ärmeren Länder. So weit es sich um reine Rohstoffanbieter handelt, können die am wenigsten entwickelten Länder vom Globalisierungsprozess nicht profitieren. Denn die moderne Ökonomie ist zunehmend eine entstofflichte Ökonomie, in der Informationsprozesse und Dienstleistungen dominieren. Dort, wo Rohstoffe benötigt werden, kommt es durch technischen Fortschritt, Recycling, Einführung neuer Genprodukte im Agrarbereich etc. zu einer stagnierenden Nachfrage nach solchen Exportprodukten der Entwicklungsländer³⁸.

Für diese ärmsten Entwicklungsländer stellt sich die Frage, wo es für sie Nischen im Globalisierungsprozess gibt und wie sie diese Möglich-

³⁷ Vgl. *Gottwald / Hemmer* 12 (Anm. 4).

³⁸ Vgl. *Rolf Eschenburg*, Globalisierung, Entwicklungspolitik und wirtschaftliche Zusammenarbeit, in: *ders. / Dabrowski* (Hrsg.), 385-419, hier 400 (Anm. 7).

keiten entfalten können. Solche Ansatzpunkte können sein: Erstens die Einführung arbeitsintensiver Wirtschaftszweige, vor allem in der Exportindustrie mit standardisierten, technologisch ausgereiften Industrieprodukten; zweitens der Tourismus sowie drittens die Entwicklung von Produkten, die sie im Rahmen des Süd-Süd-Handels mit anderen wenig entwickelten Ländern austauschen können. Dafür müssen die einzelnen Staaten die notwendigen Voraussetzungen schaffen, indem sie in solche Bereiche gezielt investieren. Dabei ist ein »schwacher Staat«, der nicht in der Lage ist, eine kohärente Entwicklungsstrategie zu entwerfen und in verschiedenen Politikfeldern (z. B. Bildungswesen, Infrastruktur, Forschung, effiziente Verwaltung) etc. umzusetzen, ein zentrales Entwicklungshindernis.³⁹ Für diese Länder ist die Humankapitalbildung, der Anschluss an internationale Kommunikationsnetze sowie die Bildung funktionsfähiger gesellschaftlicher Institutionen, vor allem im staatlichen Bereich, wichtig. Dies gilt etwa für eine qualifizierte, korruptionsarme Verwaltung. Außerdem sind regionale bzw. globale Vereinbarungen der Dritte-Welt-Länder anzustreben. Die dazu erforderlichen institutionellen Reformen würden aber für viele gegenwärtig dort Herrschende nahezu revolutionäre Veränderungen⁴⁰ bedeuten, zu denen sie zur Sicherung ihrer Privilegien, aber zu Lasten der armen Bevölkerungsmehrheit in ihren Ländern, nicht bereit sein werden. Vielmehr werden solche Herrschenden demagogisch geschickt als Ablenkung die »Globalisierung« dämonisieren.

Aber auch manche reformwillige Länder werden diese Voraussetzungen nicht allein aus eigener Kraft erbringen können. Daher ist erforderlich, dass sie durch die Entwicklungszusammenarbeit befähigt werden, aus der Stagnation herauszukommen. Mit der Entwicklungszusammenarbeit ist schon ein Aspekt der Globalisierung genannt, der über die Grenzen der einzelnen Staaten hinausgeht.

IV. WELTWIRTSCHAFTLICHER ORDNUNGSBEDARF

Bei der Analyse des Globalisierungsprozesses ist auf einige Problemereiche mit einem transnationalen Gestaltungsbedarf hingewiesen worden. Aus normativer Hinsicht bedürfen globale Strukturen einen

³⁹ Vgl. *EL-Shagi EL-Shagi*, Entwicklung durch »Industriepolitik«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 10/99* v. 5. März 1999, 3-11.

⁴⁰ Vgl. *Gottwald / Hemmer*, 30 u. 35 (Anm. 4).

»Weltgesellschaftsvertrag«⁴¹, dessen Grundprinzipien für alle Staaten konsensfähig sind. Auf der Grundlage dieser Grundprinzipien sind globale Regeln und Organisationen (Institutionen⁴²) der Weltordnungspolitik oder des »global governance« zu errichten.

Diesem Gestaltungsbedarf haben eine Reihe von Staaten bereits dadurch Rechnung getragen, dass sie sich auf regionaler Ebene zu Staatengemeinschaften zusammengeschlossen haben. Vor allem ist die EU zu nennen, in der mit der gemeinsamen Währung und einem gemeinsamen Wirtschaftsrechtsraum viele transnationale Probleme aufgegriffen werden. Da die Handelsbeziehungen im regionalen Bereich besonders eng sind, können zwar einige Globalisierungsprobleme im regionalen Kontext bearbeitet werden. Es bleiben aber – im Gegensatz zur Auffassung von *von Weizsäcker*⁴³ – zentrale weltweite Regelungsbereiche, die politisch gestaltet werden müssen, weil sich selbst überlassene privatwirtschaftliche Akteure zur Problemlösung nicht in der Lage sind. Für folgende Problembereiche sind globale Institutionen vordringlich:

1. Umweltpolitik⁴⁴

Menschliches Wirtschaften auf der Erde hängt dauerhaft davon ab, dass die natürlichen Voraussetzungen des Wirtschaftens erhalten bleiben bzw. es durch menschliche Umwelteingriffe (z. B. Ausbreitung der Wüsten, CO₂-Problematik) nicht zu gravierenden Umweltänderungen mit enormen ökonomischen Konsequenzen kommt. Daher liegt eine erste Ordnungsaufgabe darin, für globale Umweltgüter (Klima) Nutzungsregeln zu entwerfen, damit sich der Wachstumsprozess der globalisierten Wirtschaft nicht durch Umweltzerstörungen selbst aufhebt.

⁴¹ Vgl. zu diesen normativen Überlegungen näher: *Joachim Wiemeyer*, Globalisierung – eine wirtschaftsethische Perspektive, in: *Eschenburg / Dabrowski* (Hrsg.), 21-32 (Anm. 7).

⁴² Vgl. dazu die folgenden Artikel in: *Korff u. a.* (Hrsg.) (Anm. 9): *Christian Kirchner*, Bedingungen interstaatlicher Institutionalisierung von wirtschaftlichen Prozessen, 376-389, *ders.*, Formen interstaatlicher Interaktionsregeln für wirtschaftliche Prozesse, 390-403, *Bruno Simma / Andreas Heinemann*, Codes of Conduct, 403-418.

⁴³ *Von Weizsäcker*, 123 (Anm. 1): »Die wettbewerbliche Wirtschaft ist die Kraft der Veränderung, die Politik, sei sie demokratisch oder nicht, ist die Kraft der Beharrung und Bewahrung. Die Weltprobleme werden dadurch gelöst, dass man der Wirtschaft die Führungsrolle vor der Politik überlässt. Wenn unter dem Primat der Politik eine weitgehende Politisierung des Wirtschaftsgeschehens verstanden sein soll, dann kann dies nur in Stagnation, also letztlich in der Katastrophe enden.« (Kursiv im Original).

⁴⁴ Vgl. in: *Korff u. a.* (Hrsg.) (Anm. 9): *Rüdiger Wolfrum*, Internationale Umweltordnung, juristische Aspekte, 556-564 sowie *Rainer Markgraf*, Internationale Umweltordnung, ökonomische Aspekte, 565-587.

Weiterhin ist das Ausmaß der Globalisierung auch dadurch bedingt, dass der Energieverbrauch (Flugbenzin, Schiffsdiesel) im Gegensatz zum nationalen Verkehr nicht besteuert wird⁴⁵, obwohl von ihm erhebliche Umweltbeeinträchtigungen ausgehen. Durch diese künstliche Verbilligung des Verkehrs wird auch die Arbeitsteilung in der globalisierten Wirtschaft zu weit ausgedehnt. Es wäre – zumindest für die Regionen mit den dichtesten Verkehrsströmen – eine Vereinbarung über eine Besteuerung von Treibstoffen anzustreben, um diese künstliche »Überglobalisierung« zurückzudrängen.

Weiterhin ist erforderlich, dass – auch durch Entwicklungszusammenarbeit – moderne Umwelttechniken und das Know how von Umweltschutzgesetzgebung, Umweltpolitik und Umweltüberwachung in Schwellen- und Entwicklungsländer übertragen werden. Der Wachstumsprozess in Entwicklungs- und Schwellenländern darf – wegen der globalen Umweltfolgen – nicht ein so umweltbelastendes Ausmaß einnehmen, wie er in vergleichbaren Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung der heutigen Industrieländer stattgefunden hat, sondern muss mit erheblich geringerem Rohstoff- und Energieverbrauch erfolgen, um einen ökologischen Kollaps zu vermeiden und allen Ländern eine Chance auf Wohlfahrtssteigerungen zu geben.

2. Handelspolitik

Durch das WTO-Regelwerk und die darin enthaltene unparteiische Schiedsgerichtsbarkeit verfügen Schwellen- und Entwicklungsländer prinzipiell über günstige Bedingungen im Welthandel. Allerdings weist das Regelwerk asymmetrische Elemente zu Gunsten der Industrieländer auf. So könnte nach einem Regelverstoß der EU oder der USA gegenüber einem Entwicklungs- oder Schwellenland das geschädigte Land nach einem WTO-Schiedsspruch Handelssanktionen verhängen. Diese würden aber weitgehend wirkungslos bleiben, weil ein Entwicklungs- oder Schwellenland nicht den entsprechenden ökonomischen Druck ausüben kann.⁴⁶ Die Welthandelsordnung müsste hier in Richtung symmetrischer Sanktionen, etwa Formen kollektiver Regeldurchsetzung, weiter entwickelt werden.

⁴⁵ Vgl. *Gottwald / Hemmer* 27 f. (Anm. 4).

⁴⁶ Vgl. *Peter Behrens*, GATT-Regeln und Entwicklungsländer, in: *Hans-Bernd Schäfer* (Hrsg.) *Die Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin 1996, 225-243, hier 233.

Weiterhin sind die bestehenden Restriktionen für Entwicklungsländer im Welthandel abzubauen. Dies gilt für die nach wie vor höchsten Zollsätze, die Zolleskalation (d.h. mit steigendem Verarbeitungsgrad steigende Zollsätze) sowie die Anti-Dumping-Politik der EU.⁴⁷

3. Wettbewerbspolitik

Zentrale Akteure des Globalisierungsprozesses sind transnationale Konzerne, die sich zu immer größeren Einheiten zusammenfinden. Zur Überwachung des weltweiten Wettbewerbs, zur Verhinderung der Zusammenballung privater Wirtschaftsmacht und zur Verhinderung des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht ist eine weltweite Kartellpolitik notwendig. Da es eine enge Verbindung von Handels- und Wettbewerbspolitik gibt – beiden geht es um einen unverfälschten Leistungswettbewerb – wäre es sinnvoll, in der WTO eine Wettbewerbsabteilung einzurichten.⁴⁸

4. Soziale Dimension

Im internationalen Kontext ist für die Verankerung von Arbeitnehmerrechten die bereits 1919 gegründete internationale Arbeitsorganisation (ILO) zuständig⁴⁹, die genauso wie die Welthandelsorganisation ihren Sitz in Genf hat. Sie hat ein umfangreiches Regelwerk für alle Einzelheiten der Arbeitsbeziehungen entwickelt und alle Mitgliedstaaten aufgefordert, die jeweiligen Abkommen zu unterzeichnen. Außerdem berät die internationale Arbeitsorganisation Entwicklungsländer bei der Entwicklung und Durchsetzung eines wirksamen Arbeitsrechts. Ein weiterer Ansatzpunkt für die Durchsetzung sozio-kultureller Menschenrechte besteht in dem internationalen Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte, den eine Vielzahl von Ländern unterzeichnet haben. Die Überwachung dieses Menschenrechtsabkommens erfolgt durch Länderberichte in der UN.

Beiden Systemen fehlen über eine moralische Anprangerung vor der internationalen Öffentlichkeit und diplomatischer Interventionen hinaus aber wirksame Instrumente, der Einhaltung von Mindeststandards Nachdruck zu verleihen. Wirksamer würde es sein, wenn in extremen

⁴⁷ Vgl. *Wiemeyer*, 128 ff. (Anm. 14).

⁴⁸ Vgl. *Alfred Schüller*, Ordnungspolitische Dimensionen der Globalisierung, in: *Biskup* (Hrsg.), 81-127, hier 87 ff. (Anm. 30).

⁴⁹ Vgl. *Sautter*, 50f. (Anm. 28) sowie *Klaus Piepel*, Soziale Mindeststandards – die Rolle von ILO und WTO, in: *Eschenburg / Dabrowski* (Hrsg.), 63-74, bes. 69f. (Anm. 7).

Fällen auch Handelssanktionen verhängt werden könnten. Entwicklungsländer fürchten aber mit Recht, dass die Industrieländer genau das Feld, in dem sie über komperative Vorteile verfügen, nämlich die niedrigeren Lohnkosten, zunichte machen. Es müsste also ein Verfahren gefunden werden, das den protektionistischen Missbrauch durch Industrieländer ausschließt, aber bei gravierenden Verstößen gegen Kernarbeitsnormen wirksame Sanktionen verhängt. Daher sollten Sanktionen nicht von einzelnen Staaten, sondern nur durch kollektive Entscheidungen in der WTO verhängt werden.

5. Finanzmärkte

Ein wesentliches Moment der Instabilität der Weltwirtschaft geht von den Finanzmärkten aus. Die hohen Schwankungen der Finanzmärkte (Volatilität) können erhebliche realwirtschaftliche Auswirkungen haben, konkret zu Wirtschaftseinbrüchen mit ansteigender Arbeitslosigkeit und Armut führen. Daher ist es notwendig, die weltweiten Finanzmärkte stärker zu regulieren. Dazu gehört eine höhere Transparenz bei der Kreditvergabe und eine stärkere Haftung privater Akteure für ihre Fehlentscheidungen. Für Entwicklungs- und Schwellenländer bietet sich an (etwa nach chilenischem Vorbild), ihre Währung nicht voll zu liberalisieren, um kurzfristige spekulative Gelder vom eigenen Land fern zu halten, dann aber auch nicht durch den Abzug solcher kurzfristiger Gelder in Turbulenzen zu geraten.⁵⁰ Die starken Schwankungen auf den Finanzmärkten sind vor allem darauf zurückzuführen, dass dort Transaktionen fast ohne Kosten stattfinden können. Wünschenswert wäre es, wenn es gelingen könnte, durch Einführung von Transaktionskosten (z. B. Besteuerung) das Volumen solcher Transaktionen zu reduzieren.

6. Entwicklungshilfe

Für die ärmsten Länder reicht es nicht aus, sie auf freie Märkte, private Direktinvestitionen und den privaten Kapitalmarkt zu verweisen. Ihre Defizite in der Humankapitalbildung, der Informationstechnologie, den gesellschaftlichen Institutionen etc. sind so gravierend, dass sie externer Hilfe bedürfen, um erst die Voraussetzungen zu erwerben, um an der

⁵⁰ Vgl. *Thomas Plümper / Evelyn Dietsche*, Weltwirtschaftliche Öffnung im Entwicklungsprozess: Wieviel Kapitalverkehrsfreiheit vertragen Entwicklungsländer?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 10/99* v. 5.3.99, 12-20.

globalisierten Weltwirtschaft für sie profitabel partizipieren zu können. Solche Hilfe ist aber nur gegen strenge Auflagen und die Garantie der Realisierung zumutbarer Eigenanstrengungen und einer tatsächlichen Armenorientierung⁵¹ zu vergeben. Bisher sind durch Misswirtschaft, Korruption, Kapitalflucht, Luxuskonsum der Oberschicht, nationale Prestigeobjekte etc. große Teile der Entwicklungshilfe (ähnlich auch die Russlandhilfe) unwirksam geblieben. Es kommt auf eine wirksame Selbstbindung von Empfängern und Gebern an.⁵²

V. SCHLUSSBEMERKUNG

Die bisherige Form der wirtschaftlichen Globalisierung ist nur eine partielle, weil viele Volkswirtschaften, praktisch sogar ganze Kontinente wie Sub-Sahara-Afrika, an ihr nicht teilhaben. Aus sozialetischer Sicht kommt es darauf an, dass sich für alle Volkswirtschaften in der globalisierten Weltwirtschaft echte Möglichkeiten auftun und die Globalisierungsprozesse das Weltgemeinwohl (Frieden, Bewahrung der Schöpfung, Armutsminderung) fördern. Dazu bedarf der gegenwärtige Globalisierungsprozess aber der aktiven Gestaltung, sowohl im Innern jeder Volkswirtschaft wie auch auf der globalen Ebene durch den Ausbau weltweiter Regelsysteme und Organisationen.

Joachim Wiemeyer, Dr. rer. pol., Lic. theol., ist Professor für Christliche Gesellschaftslehre an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Ruhr-Universität in Bochum.

⁵¹ Vgl. *Gerhard Kruij*, Globalisierung als Chance für universale Solidarität: Situationen und Perspektiven der »Entwicklungszusammenarbeit«, in: *Hans-Joachim Höhn* (Hrsg.), *Christliche Soziallehre interdisziplinär*, Paderborn-München-Wien-Zürich 1997, 309-336, bes. 327 ff.

⁵² Vgl. *Hermann Sautter*, Ordnung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, in: *Korff u. a.* (Hrsg.), 535-556, bes. 548 ff. (Anm. 9).