

Was ist Globalisierung und wie erklärt sie sich?

Ernst Ulrich v. Weizsäcker

Mit dem Wort Globalisierung verbinden sich bei den Menschen in allen Erdteilen Hoffnungen und Ängste. Auffällig ist folgendes: Wer Einfluss auf das globale Geschehen hat, spricht typischerweise positiv bis enthusiastisch über die Globalisierung. Wer sich machtlos und ausgeliefert fühlt, bei dem überwiegen die Ängste.

Ist das ein Wunder? Nein, es ist selbstverständlich. Und in dieser Selbstverständlichkeit liegt die große Herausforderung für die Demokratie.

Die Demokratie will nicht, dass sich Menschen machtlos und ausgeliefert fühlen. Die Demokratie will, dass auch im Prozess der Globalisierung die Mitwirkung aller ermöglicht wird.

Am Anfang der politischen Erörterung der Globalisierung steht notwendigerweise eine Verständigung darüber, was wir darunter verstehen.

Globalisierung ist die weltweite Verflechtung, in erster Linie die wirtschaftliche. Vor 1990 war das Wort Globalisierung nicht in Gebrauch. Man sprach vielleicht von der Internationalisierung der Wirtschaft. Diese hatte ihre Ursprünge in den Jahrhunderten der (europäischen) Seefahrer. Sie kam zu einem tragischen Höhepunkt während der Kolonialzeit des 19. Jahrhunderts. Mit dem technischen Fortschritt beim Verkehr und der Kommunikation wurde die wirtschaftliche Verflechtung der Staaten und der Erdteile immer intensiver und enger. Später haben auch politische Zielsetzungen der regionalen Integration, der Expansion und der Friedenssicherung die wirtschaftliche Verflechtung gefördert

Die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung ist nicht einfach urwüchsig über die Welt gekommen. Sie ist politisch aktiv herbei geführt worden.

Einmal sind die Verkehrs- und Kommunikationstechnik und die zugehörige Infrastruktur massiv staatlich gefördert worden. Auch die Gemeinkosten von Verkehr und Kommunikation (z.B. Verkehrspolizei, Normen und Regeln) werden in aller Regel nicht von den Benutzern, sondern von der Allgemeinheit getragen.

Bei der Subventionierung des Verkehrs und der Kommunikation haben wirtschaftliche Überlegungen ebenso wie Expansions- oder Integrationsabsichten, wissenschaftliche Neugier ebenso wie militärische Zwecke eine Rolle gespielt.

Später galt - insbesondere nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges - die Förderung der wirtschaftlichen Verflechtung als besonders vernünftige Strategie zur Verhinderung künftiger Kriege. Für Deutschland und seine Nachbarn ist dies das prominenteste Motiv bei der Gründung der EWG 1957 gewesen. Tatsächlich ist ein großer Teil der genannten Zunahme des "Außenhandels" dem Binnenhandel innerhalb der EWG/EG/EU zuzuschreiben.

Die wirtschaftliche Verflechtung und der Ausbau des Freihandels waren auch das wichtigste Ziel der US-amerikanischen Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg. Die gesamte "westliche Welt" hat diese Zielsetzung während des Kalten Krieges aus Überzeugung, zumindest aber widerspruchlos mitgetragen.

Das herausragende Ereignis zur Etablierung des Verflechtungstrends war die Bretton Woods-Konferenz von 1944. Hier wurden die Weltbank und der Internationale Währungsfonds gegründet. 1947 kam das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT hinzu. Insgesamt acht "Runden" des GATT haben in den nachfolgenden fünf Jahrzehnten große Fortschritte bei der Senkung von Zöllen und der Etablierung eines weltweiten Systems des Freihandels erbracht. Am Ende der längsten und bislang letzten Runde, der 1986 in Punta del Este, Uruguay begonnenen "Uruguay-Runde" wurde 1995 als Nachfolgeinstitution des GATT die Welthandelsorganisation WTO gegründet.

Was ist neu an der Globalisierung?

Die wirtschaftliche Verflechtung hat das Gefüge der Nationen und Kontinente tiefgreifend verändert. Ein Ausdruck hiervon ist eben der Begriff "Globalisierung", der erst nach 1990 in den Sprachen der Welt aufgetaucht ist. Vor 1990 findet es sich in keinem Lexikon der Welt.

Das Wort Globalisierung ist zugleich ein äußerst schillernder Begriff. Er fasst zunächst einmal sachlich die eingangs skizzierten Entwicklungen zusammen. Zugleich wird das Wort aber für allerlei Nebenzwecke eingesetzt:

- Entschuldigung für nationale Untätigkeit oder Misserfolge;
- Ausübung von Druck auf nationale Regierungen oder Verbände;
- Ausrede für Resignation oder Rückzug in die Schmollecke.

Ferner wird das Wort Globalisierung zuweilen auch für Phänomene in Anspruch genommen, die überhaupt nicht global sind, insbesondere regionale Blockbildung mit Ausgrenzungstendenzen. Diese Probleme sollte man im Kopf haben, wenn man das politische Phänomen der Globalisierung analysiert und über einen rationalen Umgang mit ihm diskutiert.

Das Auftauchen des neuen Wortes Globalisierung nach 1990 lässt sich auch historisch-sachlich begründen. Die frühen 90er Jahre waren durch zwei einschneidende Ereignisse bzw. Trends gekennzeichnet, die zu einem qualitativen Sprung in der Internationalisierung des Wirtschaftsgeschehens führten:

1. die dramatische Entwicklung der Computer- und Informationstechnik; sie ermöglichte eine neuartige weltweit verflochtene Produktionstechnik und Logistik, sekundenschnelle weltweite Finanztransaktionen und Instant-Preisvergleiche mit der Folge eines dramatisch intensivierten Kostenwettbewerbs;
2. der Zusammenbruch des sozialistischen Systems in Osteuropa und in seinem Gefolge der Übergang vom vorwiegend politisch definierten Systemwettbewerb (zwischen Marktwirtschaft und Sozialismus) zum vorwiegend ökonomisch definierten Standortwettbewerb nahezu aller Staaten mit einander. Dieser Wettbewerb erfasste alsbald auch Provinzen (Bundesländer) und Städte weltweit. Sie alle mussten sich viel intensiver als zuvor um das mobile Kapital bemühen. Beim Systemwettbewerb war die Verhandlungsposition des Staates gegenüber internationalen Kapitaleignern anerkanntermaßen stärker als beim Standortwettbewerb.

In der Tat spielen die Akteure auf den Kapitalmärkten eine politisch höchst wirkungsvolle Rolle. Ratingagenturen können die Kreditkonditionen in ganzen Ländern einschneidend beeinflussen. Der IWF hat die Sozial- und Wirtschaftspolitik vieler Länder zentral gestaltet, oft zum großen Schrecken der betroffenen Bevölkerung. Und die institutionellen Anleger, insbesondere die US-amerikanischen Pensionsfonds haben durch das Heraufsetzen ihrer Renditeerwartungen schon manchen Industriekonzern auf völlig neue Bahnen gelenkt und die politische Diskussion etwa zum Sozialstaat wesentlich beeinflusst.

Die Bewertung der Effekte der wirtschaftspolitisch aktiven Kapitalmärkte fällt naturgemäß sehr unterschiedlich aus. Positiv wird meistens die Disziplinierungsrolle gegenüber ausgabenfreudigen Regierungen und damit die inflationsdämpfende Wirkung hervorgehoben, negativ die sozialpolitischen Auswirkungen der damit einhergehenden Schwächung der Staaten und ihrer demokratisch gewählten Mehrheiten.

Auch die Arbeitsmärkte werden durch das neue Phänomen der Globalisierung intensiv beeinflusst. So hat die Öffnung der Märkte in einigen Schwellenländern zu hohen Wachstumsraten des BIP und entsprechenden Arbeitsmarkteffekten geführt. In vielen OECD Ländern hingegen sind positive und auf eine stärkere weltwirtschaftliche Integration zurückführbare Beschäftigungswirkungen nicht durchgängig erkennbar. Vielmehr ist die Arbeitslosigkeit seit Mitte der 70er Jahre kontinuierlich gestiegen und das Wirtschaftswachstum hat sich verlangsamt.

Besondere Beachtung verdient die Lage in den Entwicklungsländern. Vielerorts ist ein Anstieg der absoluten und relativen Armut und trotz oder sogar wegen der globalen Markteinbindung eine Ausweitung von Tätigkeiten im informellen Sektor zu verzeichnen.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien scheinen zu dauerhaftem Wirtschaftswachstum und positiven Beschäftigungseffekten zu führen. Dieses ist nach ersten vorsichtigen Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eine gerechtfertigte Annahme.

Umweltkrise

Die Weltbevölkerung nimmt weiter zu und wird kaum vor der Marke von 10 Milliarden Menschen halt machen. Die Wohlstandsansprüche aller richten sich möglichst nach den Lebensstilen der Privilegiertesten. Zugleich ist die Erfüllung von Bildungs- und Wohlstandswünschen (sowie die Emanzipation der Frauen) nach bisheriger Erfahrung das wirksamste Mittel, um die Geburtenzahl dauerhaft auf einem niedrigen Niveau zu stabilisieren.

Wenn nun aber sechs Milliarden oder gar zehn Milliarden Menschen das heutige Wohlstandsniveau der USA oder Westeuropas kopieren, wäre die Erde in kürzester Zeit ökologisch am Ende, - mit der Folge horrender Einbrüche, Konflikte, bis hin zu einem womöglich nicht mehr einzudämmenden Weltenbrand. Es muss also gelingen, die Wohlbefindensansprüche mit deutlich geringerem Naturverbrauch als bisher zu erfüllen, ein technologisch sehr aussichtsreiches Programm.

Um die Zerstörungsdynamik der jüngeren Zeit zu illustrieren: Die Erde verliert jeden Tag etwa fünfzig Tier- oder Pflanzenarten, im wesentlichen durch Zerstörung ihrer Lebensräume durch menschliche Besiedlung oder anderweitige Nutzung.

Das Erdklima scheint sich deutlich rascher und bedrohlicher zu verändern als man bisher angenommen hatte. Auch hier ist der menschliche Einfluss der größte Verursacher.

Wasserknappheit breitet sich aus uns bedroht die Überlebensbasis von Hunderten von Millionen von Menschen.

Landnahme, Energieverbrauch, Rohstoffverbrauch und die Emission von Schadstoffen können als die schädlichsten ökologischen Begleiterscheinungen des Wirtschaftswachstums angesehen werden. Wenn nun aber die Steigerung des Wirtschaftswachstums als das erklärte Ziel der

Handelsliberalisierung angesehen wird und wenn gleichzeitig der Standortwettbewerb die Staaten daran hindert, einschneidende Maßnahmen zur Eindämmung des Ressourcenverbrauchs zu ergreifen, dann ist der Schluss sehr nahe liegend, dass die Globalisierung ursächlich mit der Zuspitzung der ökologischen Krise zusammen hängt.

Arm und Reich

Nicht günstiger scheint es mit dem Zusammenhang zwischen Globalisierung und der Spreizung zwischen Arm und Reich zu stehen. Der Standortwettbewerb gibt allen Staaten ein kräftiges Signal, die Steuern für Unternehmen und für Gutverdienende zu senken, denn es ist ja deren gewachsene Mobilität und deren wählerisches Verhalten, die den Wettbewerb wesentlich mit bestimmen. Die OECD, sonst nicht gerade als Anwalt der Armen in Erscheinung getreten, spricht seit einigen Jahren mit großer Besorgnis von einem schädlichen Steuerwettbewerb, den es zu bekämpfen gelte. Während die Steuerlast der Unternehmen und der Gutverdienenden abnimmt, zeigen die Mehrwertsteuersätze sowie die von allen Bürgern zu bezahlenden kommunalen Abgaben einen eher gegenläufigen Trend. Es scheint also eine fiskalische Umverteilung von unten nach oben stattzufinden.

Die Schere zwischen Arm und Reich ist indessen durch die Steuern nur sehr unzureichend beschrieben. Die Steuern betreffen schließlich nur diejenigen Bevölkerungsschichten, die wohlhabend genug sind, um überhaupt Steuern zu zahlen. Die Skala der Armut reicht aber viel tiefer hinunter. Hunderte von Millionen von Menschen leben in "absoluter Armut", und ihre Zahl nimmt zu.

Von besonderer Bedeutung ist im Zusammenhang der Globalisierung die Situation der Frauen. Die Globalisierung verlangt den Menschen in allen Erdteilen erhöhte Mobilität und mehr Bildung und Ausbildung ab. In beiden Hinsichten sind in vielen Ländern und in vielen Kulturen der Welt Frauen spezifisch benachteiligt. Entsprechend trifft der Verarmungstrend in manchen Ländern Frauen spezifisch härter als Männer.

Besorgniserregend ist in diesem Zusammenhang auch die Schwächung derjenigen, die sich allenfalls für die Armen einsetzen. Ihre Verhandlungsmacht ist durch die Globalisierung besonders gefährdet.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP, gibt regelmäßig einen Human Development Report heraus, aus dem die Vergrößerung der Schere zwischen Arm und Reich hervor geht. Die Schere wird von den Vereinten Nationen meist durch das Verhältnis der Einkünfte der reichsten 20% der Bevölkerung und den Einkünften der ärmsten 20% gemessen. Zwischen 1970 und 2001 hat sich dieses Verhältnis von 30 auf 74 mehr als verdoppelt.

Krise der Öffentlichen Haushalte / Absenkung von Standards

Die negative Seite insbesondere des Steuerwettbewerbs ist, dass die Finanzierung öffentlicher Aufgaben weltweit sehr erschwert wurde. Dabei hatten sich doch mit dem Ende des Kalten Krieges und den daraus zu erwartenden Friedensdividenden große Hoffnungen verbunden, nunmehr endlich die Finanzierungslücken für bestimmte öffentliche Aufgaben zu schließen.

So war etwa für die staatliche Entwicklungshilfe der klassischen Industrieländer schon seit den siebziger Jahren die Zielmarke von 0,7% des Bruttosozialprodukts festgelegt worden. Damals war er für viele OECD-Länder in unmittelbarer Reichweite. Bei der UNO-Umwelt- und Entwicklungskonferenz von Rio de Janeiro 1992 wurde die Verpflichtung auf diese Zielmarke feierlich erneuert, - eben in der Erwartung der Friedensdividenden. Tatsächlich aber hat der Prozentsatz der Entwicklungshilfeausgaben am Bruttosozialprodukt nach 1990 in praktisch allen OECD-Ländern abgenommen. Nach jüngsten OECD-Zahlen liegt der Wert heute bei nur noch 0,22 % des Bruttosozialprodukts. Die Interpretation drängt sich auf, dass ein wesentliches Motiv der Entwicklungshilfe die Sympathiewerbung im Systemwettbewerb zwischen Marktwirtschaft und Sozialismus war.

Gleichzeitig mit der Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit sind auch andere öffentliche Aufgaben aus Gründen des Geldmangels der Öffentlichen Hand zurückgefahren worden. Das gilt von der nationalen bis herunter zur kommunalen Ebene.

Global Governance

Die selbstbewusste Demokratie darf sich die besorgniserregenden Trends nicht einfach gefallen lassen. Während aber die technologische Entwicklung zur weltweiten Verflechtung nicht aufzuhalten ist und auch nicht aufgehalten werden sollte, ist die politische Dimension der Globalisierung durchaus beeinflussbar. Der wirtschaftliche Wettbewerb ist gestaltbar. Ziel sollte es dabei sein, dass diejenigen Staaten (und Firmen) Vorteile erringen, die sich zugleich besonders erfolgreich für

die Sicherung der öffentlichen Güter einsetzen. Sozialer Frieden, Umweltschutz, effektiver Rechtsstaat, Langfristorientierung (z.B. durch Bildung und Forschung), eine international funktionierende faire Wettbewerbsordnung sowie internationale Solidarität sind Stichworte für solche öffentlichen Güter. Sie dienen übrigens auch der Erzielung wirtschaftlicher Wohlfahrtsgewinne!

Der Schutz und Ausbau öffentlicher Güter ist das wesentliche Ziel einer internationalen Ordnungspolitik, einer "Global Governance". Diese Global Governance, gelegentlich auch mit den Schlagwörtern "Weltinnenpolitik" oder auch "Erdpolitik" bezeichnet, entwickelt sich zunehmend zum zentralen Thema der "Außenpolitik".

Eine Form, wie die Staatengemeinschaft zu einer gedeihlichen Global Governance beitragen können, sind internationale Vereinbarungen. Solche Vereinbarungen waren die wichtigsten Ziele der großen Konferenzen der Vereinten Nationen sowie zahlreicher spezialisierten Konferenzen in den letzten Jahrzehnten.

Allerdings kann man aus heutiger Sicht noch nicht von bedeutenden Erfolgen sprechen.

Ironischerweise sind es ausgerechnet die Nationalstaaten, die sich nach Vertragsabschluss oft nur noch ungern an die eingegangenen Verpflichtungen erinnern lassen.

Für die laufende Überwachung der öffentlichen und vertraglich vereinbarten Ziele bedarf es auch eines organisatorischen und administrativen Rahmens. Das System der Vereinten Nationen ist unter anderem mit dieser Absicht ins Leben gerufen worden. Aber auch hier sind die Schwächen in der Öffentlichkeit bekannter als die Stärken. Insbesondere kann von einer eklatanten finanziellen Unterausstattung gesprochen werden. Bekannt wurde die Formel, dass die UNO in New York weniger Geld zur Verfügung hat als die Polizei und Feuerwehr der Stadt New York.

Auf regionaler Ebene funktioniert die übernationale Zusammenarbeit etwas besser, insbesondere in Europa. Die Europäische Union hat bereits ein hohes Maß an Kompetenzverlagerung vom Nationalstaat auf die EU erreicht, bei weitgehender Wahrung der nationalen, provinziellen und kommunalen Eigenheiten und Interessen, - nach dem Subsidiaritätsprinzip.

Die Globalisierung der Weltwirtschaft hat in jedem Fall den internationalen Handlungsdruck ganz erheblich verstärkt. Dies ist in den vorstehenden Absätzen skizziert worden und findet weiteren Niederschlag in diesem Zwischenbericht der Enquete-Kommission. Auch wenn es notwendig und dringlich ist, die staatliche und überstaatliche Politik der Global Governance zu stärken, kommt seit der Mitte der siebziger Jahre ein weiterer Akteur in den Blickwinkel: die Zivilgesellschaft. Die nicht-staatlichen und nicht gewinnorientierten Gruppen haben die Möglichkeit, ihre meist idealistischen Ziele sowohl bei internationalen Verhandlungen als auch - über die öffentliche Meinungsbildung - in den Markt einzubringen. Hier entsteht auch ein durchaus realistisches Potential der Mitwirkung an globalen Fragen und damit der Überwindung der weit verbreiteten Resignation.

Gab es für die Politikwissenschaft früherer Tage zwei große Akteursgruppen in der Politik, den öffentlichen und den privaten Sektor, so tritt mit der Zivilgesellschaft eine dritte, von den beiden anderen weitgehend unabhängige Akteursgruppe hinzu. Wenn es darum geht, den staatlichen Akteur bei seinem Schutz der öffentlichen Interessen insbesondere auf der internationalen Arena zu unterstützen, dann kann man auf die Zivilgesellschaft heute realistischer Weise überhaupt nicht mehr verzichten.