

Einleitung

Von der Internationalisierung zur Globalisierung

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, und das ist wohl die Mehrheit, bei dem überwiegen die Ängste.

Ist das ein Wunder? Nein, es ist selbstverständlich.

Die Demokratie will nicht, dass sich Menschen machtlos und ausgeliefert fühlen. Wenn aber die Globalisierung mehr Menschen in den Zustand oder die Stimmung versetzt, sich machtlos zu fühlen, dann muss die Demokratie energisch reagieren. Energisch aber nicht unbesonnen. Das Tatsachenfeld sowie die realistischen Möglichkeiten der Mitgestaltung müssen zunächst beschrieben und durchschaut werden.

Am Anfang der politischen Erörterung der Globalisierung soll daher eine Verständigung darüber stattfinden, was wir darunter verstehen. Ferner gehen wir der Frage nach, warum gerade jetzt so intensiv über Globalisierung gesprochen wird.

Der hier vorgelegte Zwischenbericht unternimmt außerdem den Versuch, ausgewählte Handlungsfelder der Globalisierung zu skizzieren. Auf deren Basis sollen später Handlungsempfehlungen für den Deutschen Bundestag und für andere Adressaten entwickelt werden. In dieser Einleitung und den anschließenden AG-Berichten werden erste Schritte in diese Richtung unternommen.

Globalisierung ist zunächst die weltweite wirtschaftliche Verflechtung. Vor 1990 war das Wort Globalisierung kaum in Gebrauch. Vielleicht wurde von der Internationalisierung der Wirtschaft gesprochen, die schon früher einsetzte. Sie hatte ihre Ursprünge in den Jahrhunderten der (europäischen) Seefahrer und setzte sich – auf tragische Weise – während der Kolonialzeit des 19. Jahrhunderts fort. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges erreichte sie einen vorläufigen Höhepunkt.

Mit dem technischen Fortschritt beim Verkehr und der Kommunikation wurde die wirtschaftliche Verflechtung der Staaten, Regionen und der Erdteile immer intensiver. Später haben auch politische Zielsetzungen der regionalen Integration und der Friedenssicherung die wirtschaftliche Verflechtung gefördert.

Abb. 1 zeigt die Entwicklung des Außenhandels der Nationalstaaten in den letzten fünfzig Jahren. Während vier von fünf Jahrzehnten (Ausnahme die achtziger Jahre) ist ein exponentielles Wachstum von größenordnungsmäßig sechs Prozent pro Jahr erkennbar; rund doppelt so hoch wie das Wirtschaftswachstum. Ein wesentlicher Teil der Handelszunahme fand allerdings nicht „global“, sondern regional, insbesondere im EWG/EG/EU-Raum statt.

Abbildung 1



Der Außenhandel der Nationalstaaten der Welt hat seit dem Zweiten Weltkrieg mit einer Rate von etwa 6 % pro Jahr zugenommen.

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

Insbesondere nach dem Schrecken des Zweiten Weltkrieges galt die politische Förderung der wirtschaftlichen Verflechtung als besonders vernünftige Strategie zur Verhinderung künftiger Kriege. Für Deutschland und seine Nachbarn ist dies das prominenteste Motiv für die europäische Integration seit Beginn der 50er Jahre.

Die wirtschaftliche Verflechtung und der Ausbau des Freihandels waren auch das wichtigste Ziel der US-amerikanischen Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg. Der weltweit wirkende Startschuss für den wirtschaftlichen Verflechtungstrend war die Bretton Woods-Konferenz von 1944. Hier wurden die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) gegründet. Auch eine Internationale Handelsorganisation (ITO) war vorgesehen, scheiterte aber am US-amerikanischen Kongress. Als Kompromiss wurde 1947 das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT gegründet. 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.

Seit den achtziger Jahren ging von den USA ein erheblicher Druck aus, insbesondere den Kapitalverkehr weltweit zu liberalisieren. Hieraus entstand ein großer Schub für die Globalisierung der Finanzmärkte, für die spekulative Komponente von Börsen sowie von Devisenmärkten und für abgeleitete Börsenwerte (Derivate). Die gesamte „westliche Welt“ hat die amerikanische Zielsetzung eher zögerlich, aber weitgehend widerspruchslos mit getragen. Für die Vollendung ihres eigenen Binnenmarktes hat sich die EG bei ihrer Luxemburger Regierungskonferenz von 1985 für die „Vier Freiheiten“ entschieden, darunter ausdrücklich die Freiheit des Kapitalverkehrs.

Durchgehend sind die Verkehrs- und Kommunikationstechnik sowie 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.

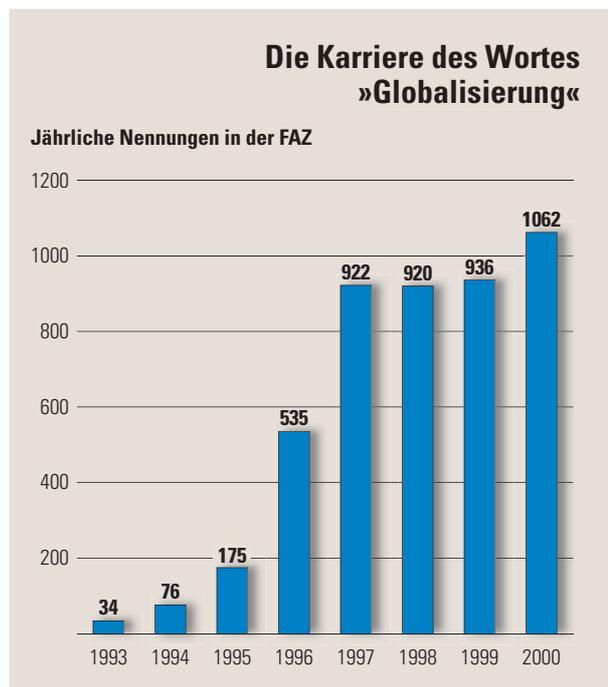
Viele weitere Phänomene können der Globalisierung zugeordnet werden. Dazu gehören die Internationalisierung der Medien und der Internet-Kommunikation, des Tourismus sowie von Kultur und Wissenschaft ebenso wie die Ausbreitung des globalen Terrorismus und die grenzüberschreitende Ausbreitung ökologischer Krisenerscheinungen und ansteckender Krankheiten. Die Etablierung des Englischen als globales Verständigungsmittel, die Vereinheitlichung der Konsumgewohnheiten und die Marginalisierung kultureller Minderheiten sowie die zunehmende Dominanz des US-amerikanischen Denk- und Rechtsstils in der Wirtschaft sind weitere Aspekte der Globalisierung. Sie spielen aber – gemäß dem Mandat der Kommission – in diesem Bericht eine eher untergeordnete Rolle.

Was ist neu an der Globalisierung?

Die wirtschaftliche, kulturelle, rechtliche, ökologische und politische Verflechtung hat das Gefüge der Nationen und Kontinente schon seit Jahrzehnten durch immer neue Herausforderungen tief greifend verändert. In jüngster Zeit hat die Veränderungsdynamik eine neue Qualität erreicht. Ein Ausdruck hiervon ist eben der Begriff „Globalisierung“, der erst nach 1990 in den Sprachen der Welt aufgetaucht ist. Vor 1990 findet er sich in keinem Lexikon der Welt. Abb. 2 zeigt beispielhaft, wie das Wort in den deutschen Medien nach 1992 immer häufiger verwendet wurde.

Das Wort Globalisierung ist zugleich ein äußerst schillernder Begriff. Er fasst zunächst einmal die eingangs skizzierten Entwicklungen zusammen. Dabei wird aber oft übersehen, dass die Globalisierung in den verschiedenen Bereichen höchst unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Wissenschaft sowie die Finanzmärkte haben wohl den höchsten Integrations- und Globalisierungsgrad. Bei Technologien, Güter- und Dienstleistungsmärkten sind die kapitalintensivsten am stärksten globalisiert. Arbeitsmärkte, Bildung, Infrastruktur und Verwaltung sind hauptsächlich national geprägt, stehen aber unter zunehmendem internationalen Konkurrenzdruck, unter anderem durch globale Vergleiche des Preis- Leistungsverhältnisses.

Abbildung 2



Mit freundlicher Unterstützung durch die F.A.Z.

Das Wort Globalisierung ist erst während der neunziger Jahre populär geworden. Das Bild zeigt die Zahl der Gesamtnennungen des Wortes Globalisierung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung 1993 bis 2000.

Schillernd wird der Begriff Globalisierung dadurch, dass er häufig für allerlei Nebenzwecke eingesetzt wird: Er dient zuweilen

- als Entschuldigung für nationale Untätigkeit oder Misserfolge;
- als Begründung für Rationalisierungsmaßnahmen;
- der Ausübung von Druck auf nationale Regierungen oder Verbände;
- als Ansporn zu erhöhter Leistung angesichts verschärften Wettbewerbs;
- als Ausrede für Resignation oder Rückzug in die Schmollecke.

Diese Probleme sollten bedacht werden, wenn das politische Phänomen der Globalisierung analysiert und über einen rationalen Umgang mit ihm diskutiert wird.

Die drastische Beschleunigung der politischen wie wirtschaftlichen Verflechtung nach 1990 lässt sich auch historisch-sachlich begründen. Die frühen neunziger Jahre waren durch zwei einschneidende Ereignisse bzw. Trends gekennzeichnet, die zu einem qualitativen Sprung in der Internationalisierung und damit zur Globalisierung des Wirtschaftsgehehens führten:

1. Der Zusammenbruch des politischen Systems in Osteuropa und in seinem Gefolge der Übergang vom vorwiegend politisch definierten Systemwettbewerb zum vorwiegend ökonomisch definierten Standortwettbewerb

nahezu aller Staaten miteinander. Dieser Wettbewerb erfasste alsbald auch Provinzen (Bundesländer) und Städte weltweit. Sie alle mussten sich viel intensiver als zuvor um das Kapital bemühen, welches nach einer Welle von Kapitalmarktliberalisierung in den achtziger Jahren äußerst mobil geworden war. Beim Systemwettbewerb war die Verhandlungsposition des Staates gegenüber internationalen Kapitaleignern anerkanntermaßen stärker als beim Standortwettbewerb;

- Die sprunghafte Entwicklung der Computer- und Informationstechnik ermöglichte eine neuartige, weltweit verflochtene Produktionstechnik und Logistik, sekundenschnelle, weltweite Finanztransaktionen und Instant-Preisvergleiche mit der Folge eines dramatisch intensivierte Kostenwettbewerbs.

Der Durchbruch der Informationstechnik hat viele Facetten. Will man einen vereinfachenden und doch aussagekräftigen Messwert für die Ausbreitung dieser Technologie angeben, so bietet sich die Zahl der Internet-Hosts an (Abb. 3):

Abbildung 3



Die Internet-Technologie – in den siebziger Jahren von Vincent Cerf im Rahmen der US-Verteidigungsforschung entwickelt und 1984 für den zivilen Bereich freigegeben – hat erst 1990 weltweit schlagartig an Breite gewonnen, wie auch die Entwicklung der Internet-Hosts zeigt (als Host werden alle Rechner angesehen, die permanent über das Internet erreichbar sind und Internetdienste anbieten).

Weniger einfach ist es, ein quantitatives Symbol für den Trend zum Standortwettbewerb zu finden oder zu definieren. Ein wahrscheinlich aussagekräftiger Trend ist die Entwicklung der Kapitalmärkte. Insbesondere die Nutzung der internationalen Kapitalmärkte für Investitionen scheint ein Indikator für den Wettbewerb um das anlagebereite Kapital zu sein. Denn die Kapitalmärkte sind besonders wenig

standortgebunden. Sie symbolisieren die gestärkte Verhandlungsposition des mobilen Kapitals gegenüber den Staaten. Je intensiver die Nutzung der internationalen Kapitalmärkte – im Vergleich zur herkömmlichen Kreditaufnahme bei der „Hausbank“ –, desto intensiver ist der Wettbewerb. Die Inanspruchnahme der Kapitalmärkte hat seit dem Zusammenbruch des Ostblocks einen dramatischen Anstieg erlebt, wie Abb. 4 zeigt:

Abbildung 4



Seit 1980 ist die internationale Kapitalverflechtung der Weltwirtschaft deutlich rascher gewachsen als das Weltinlandsprodukt. Die ausländischen Direktinvestitionen verzeichneten ebenfalls eine rasante Zunahme. Seit 1990 erleben wir auch einen steilen Anstieg des internationalen Finanzkapitals.

Vielfach spielen die Akteure auf den Kapitalmärkten eine höchst aktive Rolle. Ratingagenturen können die Kreditkonditionen in ganzen Ländern einschneidend beeinflussen. Der IWF hat die Sozial- und Wirtschaftspolitik vieler Länder stark beeinflusst. Und die institutionellen Anleger, insbesondere die US-amerikanischen Pensionsfonds, aber auch die Hedge Fonds und die Broker an den Börsenplätzen dieser Welt haben durch das Heraufsetzen ihrer Renditeerwartungen schon manchen Industriekonzern auf völlig neue Bahnen gelenkt. Alle diese Einschlüsse haben ihre positiven und ihre negativen Auswirkungen, die Bewertung hängt wesentlich davon ab, ob man zu den Gewinnern oder den Verlierern gehört.

Gewinner der internationalen Kapitalmarktliberalisierung waren zweifellos die „Steueroasen“ und die Offshore-Zentren. Hervorstechend waren und sind die Cayman-Inseln, welche in den neunziger Jahren einen größeren Kapitalzufluss genossen als alle ca. 50 afrikanischen Staaten zusammen genommen. Steueroasen und die Akteure auf den Kapitalmärkten setzten die OECD-Länder unter wachsen-

den Druck, die Besteuerung von Kapital, von Unternehmen und von Spitzenverdienern zurück zu fahren. Dieser internationale Steuerwettbewerb, dessen Vorboten schon in den achtziger Jahren zu spüren waren, nahm in den neunziger Jahren ruinöse Züge an, wie das OECD-Sekretariat in Paris betont hat. Abb. 5 zeigt die Dynamik an einem etwas willkürlich gegriffenen Beispiel, den durchschnittlichen Unternehmensteuersätzen:

Abbildung 5



Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in den OECD-Ländern und in der EU von 1996 bis 2001.

Die Körperschaftsteuersätze haben in diesem Zeitraum deutlich abgenommen.

Während die Steuerlast der Unternehmen und der Gutverdienenden abnimmt, zeigen die Mehrwertsteuersätze sowie die von allen Bürgerinnen und Bürgern zu zahlenden kommunalen Abgaben einen gegenläufigen Trend. Auch wächst der Anteil der Steuern auf Löhne und Gehälter, während der Anteil von Steuern auf Einkommen aus Gewinnen und Vermögen rückläufig ist. Es findet, so scheint es, eine fiskalische Umverteilung von unten nach oben statt.

Diagnose: Licht und Schatten der Globalisierung

Die Globalisierung hat – wie sollte es anders sein? – Licht- und Schattenseiten. Bei der Darstellung derselben entsteht eine unvermeidliche Asymmetrie: Beim „Licht“, bei den Vorteilen, ist der politische Handlungsbedarf geringer als bei den Schattenseiten der Globalisierung. Entsprechend größer ist der Diagnosebedarf bei den Schattenseiten. Hieraus kann der Eindruck entstehen, als würden letztere überwiegen. Dieser Eindruck trägt möglicherweise

Die neue Dynamik der Globalisierung kommt einer starken Beschleunigung des Strukturwandels und der Arbeitsteilung – also der Spezialisierung – in vielen Industrie- und Schwellenländern gleich, während die Entwicklungsländer hiervon weniger betroffen sind. Anders gesagt: der verschärfte internationale Wettbewerb wirkt als „Peitsche“ des Strukturwandels, der Arbeitsteilung sowie des technischen Fortschritts. Länder, Unternehmen, Kulturen und Sozialschichten, die nicht mithalten können, sind in Gefahr, nie Anschluss zu bekommen bzw. abgehängt zu werden und als Verlierer dazustehen. Schon dieses weitgehend unbestrittene Bild macht deutlich, wo Licht und Schatten zu suchen sind.

Nach herrschender Lehre führen Wettbewerb und zwischenstaatlicher Freihandel zur Vermehrung des wirtschaftlichen Gesamtwohls. Wenn sich der internationale Handel – zu fairen Bedingungen – vergrößert, der Wettbewerb verschärft und sich damit der Strukturwandel und der technische Fortschritt beschleunigen, dann bedeutet das nach der ökonomischen Theorie eine rasche und effizientere Schaffung von wirtschaftlichen Werten. Diese stehen theoretisch für die Verteilung in aller Welt zur Verfügung. Der Wettbewerb der Standorte um das wählerische Kapital hat ferner eine disziplinierende und zumindest theoretisch effizienz erhöhende Wirkung für die staatlichen Institutionen der Standorte. Die disziplinierende Wirkung kann auch zu Erfolgen im Kampf gegen diktatorische Regime, gegen Intransparenz und gegen zügellose, inflationstreibende staatliche Ausgabenpolitik führen. Dies sind die wichtigsten Vorteile der Globalisierung.

Diesen Vorteilen stehen Fragezeichen und Nachteile gegenüber. Die Schaffung der „wirtschaftlichen“ Werte ist womöglich kurzfristig und kurzatmig. Soziale, entwicklungspolitische und ökologische Werte drohen ebenso wie Öffentliche Güter in ihrer Bedeutung vernachlässigt zu werden und sind doch langfristig für die Gesellschaft, ja die Menschheit insgesamt, und für den Erhalt von deren Lebensgrundlage ebenso wichtig. Die Ausgaben-, „Disziplinierung“ der Staaten hat oft einen hohen sozialpolitischen sowie ökologischen Preis. Der politische Spielraum des Nationalstaats in der Sozial-, Entwicklungs- und Umweltpolitik wird zu Gunsten der Wirtschafts- und Finanzpolitik eingeschränkt. Die verschärfte wirtschaftliche Auslese und die Erhöhung des Veränderungstempos bedeuten weltweit eine Verminderung der Vielfalt und eine Benachteiligung der mit Langsamkeit einhergehenden menschlichen und sozialkulturellen Tugenden und der ökologischen Regeneration der Ökosysteme.

Als gemeinsamer Nenner der Schattenseiten der Globalisierung kann man die Gefährdung der Öffentlichen Güter bezeichnen. Zu diesen gehören im weitesten Sinne die Menschenrechte, die Möglichkeit zur demokratischen Mitbestimmung und ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit. Im engeren Sinne gehört dazu der Frieden und der Rechtsstaat – mit einem staatlichen Gewaltmonopol und einer effektiven Verbrechensbekämpfung. Immer wichtiger wird das Öffentliche Gut einer intakten Umwelt und – auf ihr basierend – ein Mindestmaß an Versorgung mit Nahrungsmitteln, Energie und Wasser. Ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Stabilität, ein fairer und gleicher Zugang zu einer ausreichenden Infrastruktur, zur Bildung und zu

Informationen sowie eine faire Wettbewerbsordnung und eine unbestechliche Verwaltung können ebenfalls zu den Öffentlichen Gütern gezählt werden. Es ist an dieser Stelle ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Globalisierung diese öffentlichen Güter nicht nur unter Druck setzt, sondern auch zu ihrem Schutz beitragen kann. Zum Beispiel scheinen Friedenserhalt und Transparenz gegenüber Menschenrechtsverletzungen durch die wirtschaftliche Verflechtung und die globale Medienlandschaft gestärkt zu werden.

Die Schwächung der Verhandlungsposition des Staates gegenüber den internationalen Kapitalmärkten kann sich im Sinne der Gefährdung der Öffentlichen Güter als bedrohlich erweisen. Umgekehrt könnte eine Stärkung der internationalen Rahmensezung als Voraussetzung für die Erfüllung der Wohlfahrtserwartung des Freihandels angesehen werden.

Wie in der „Licht- und Schatten“-Gegenüberstellung angedeutet, geht es dabei um ganz unterschiedliche Problemlagen, von denen hier beispielhaft drei skizziert werden:

Internationale Finanzkrisen

Seit der ersten Weltwirtschaftskrise, dem so genannten Schwarzen Freitag des 25. Oktober 1929, gibt es immer wieder und überall auf der Welt die Sorge vor katastrophalen Instabilitäten der Finanzmärkte. In den letzten zwei Dekaden waren das die Schuldenkrisen der achtziger Jahre, die Währungskrisen Anfang der neunziger Jahre sowie die Finanzkrisen – allen voran in Asien Ende der neunziger Jahre und jüngst in der Türkei oder Argentinien. Die Folgen sind lokale Not oder herbe wirtschaftliche Verluste für Hunderte von Millionen von Menschen. Besorgnis erregend sind weiterhin verschiedene Formen von Finanzkriminalität sowie unfaire Steuervergünstigungen. Dabei muss im Einzelnen begründet werden, ob solche Nöte und Krisen nicht auch ohne Globalisierung aufgetreten wären.

Es wird jedenfalls nun darauf ankommen, „Stabilisatoren“ gegen internationale Finanzkrisen zu entwickeln und durchzusetzen, den Missbrauch von Geldmacht zu beschränken und Auswege aus den Schuldenfälle insbesondere von Entwicklungsländern aufzuzeigen. Ferner kommen Maßnahmen gegen Geldwäsche, gegen „unkooperative“ Steueroasen und generell gegen einen ruinösen Steuersenkungswettbewerb in Frage. Der Bericht der AG 1 „Finanzmärkte“ gibt erste Anregungen in diese Richtung.

Wachsende Ungleichheit

Die Beschleunigung des Strukturwandels ist nicht ohne Auswirkungen auf die Berufs- und Firmenstruktur sowie auf die Verteilung des Wohlstands der Welt geblieben. Darauf macht die AG 5 „Arbeitsmärkte“ in ihrem Bericht aufmerksam. Berufe mit geringer Qualifikation insbesondere im primären und sekundären Sektor sind an den Rand gedrängt worden und viele Millionen von Arbeitsplätzen gingen mit ungeahnter Schnelligkeit verloren. Dafür haben Beschäftigungen im Dienstleistungsbereich zugenommen. Wo die Fähigkeit, sich auf Weltmärkten zu behaupten, zum Überlebenskriterium wurde, gerieten viele

kleine und mittlere Betriebe in vollständige Abhängigkeit als Zulieferer zu internationalen Unternehmen. Die hohe Prämie auf Exzellenz und Geschwindigkeit und das Zurückbleiben von ganzen Berufs- und Bevölkerungsgruppen haben die Einkommensunterschiede weltweit sowohl zwischen den Ländern wie innerhalb der meisten Länder merklich vergrößert.

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 durch das Verhältnis der Einkünfte der reichsten 20 % der Bevölkerung und den Einkünften der ärmsten 20 % gemessen. Zwischen 1960 und 2000 hat sich dieses Verhältnis, wie Abb. 6 zeigt, von 30 auf etwa 70 mehr als verdoppelt.

Abbildung 6



Die Schere zwischen Arm und Reich hat sich in den letzten 30 Jahren immer weiter geöffnet. UNDP misst regelmäßig das Einkommensverhältnis der reichsten 20 % und der ärmsten 20 % der Bevölkerung und stellt dabei die abgebildete Zunahme fest.

Von Bedeutung ist ferner, dass die Globalisierung erhöhte Anforderungen an Frauen und Männer im Hinblick auf Mobilität, Bildung und Ausbildung stellt. Für die Gleichberechtigung von Frauen ist das von besonderem Belang. Gut ausgebildeten Frauen eröffnen sich in der globalisierten Dienstleistungsgesellschaft neue Chancen. Andererseits haben Frauen weltweit die Hauptlast ökonomischer Wandlungsprozesse zu ertragen, wie Arbeitslosigkeit, ungleiche Arbeitsverhältnisse und die Schwächung staatlicher Transferleistungen (UNIFEM 2000). Zudem beschränkt die traditionelle Familienrolle besonders die Mobilität und Ausbildung von Frauen. Dieser Problem-

komplex wird von der AG 6 „Wissen- und Informationsgesellschaft“ angesprochen und soll später vertiefend behandelt werden.

Hinsichtlich der Lösung dieser Probleme stehen wir noch am Anfang. Von einer „Weltsozialpolitik“ – und auch von einer globalen Gleichstellungspolitik für die Geschlechter – ist die Weltgesellschaft noch weit entfernt. Beides könnten – allerdings nicht rasch zu erwartende – Zielsetzungen der „Global Governance“ werden. Im Bericht der AG 4 wird zum Beispiel auf den Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen eingegangen. Ferner hat die Kommission erste – allerdings kontrovers gebliebene – Empfehlungen im Zusammenhang mit Sozialstandards bei den internationalen Arbeitsmärkten entwickelt, die sich im Bericht der AG 2 „Waren und Dienstleistungsmärkte“ finden.

Global Governance-Ansätze können zur Lösung des Problemereichs „wachsende Ungleichheit“ erst dann wirksam beitragen, wenn sie Maßnahmen zur Stärkung der Entwicklungsländer im internationalen System einschließen und zugleich die Entwicklungsländer dabei unterstützen, auch auf nationaler Ebene die Rahmenbedingungen verbessern zu können. Hierin liegt die große Herausforderung zukünftiger Entwicklungszusammenarbeit.

Vor diesem Hintergrund ist der OECD-weite Rückgang der staatlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Aid, ODA) unter dem Druck, den die globalisierte Wirtschaft auf die staatlichen Ausgaben ausübt, kaum hinnehmbar. Nach jüngsten OECD-Zahlen hat sie im Jahr 2001 mit durchschnittlich 0,22 % des Bruttosozialproduktes der OECD-Länder einen historischen Tiefpunkt erreicht. Dies ist weniger als ein Drittel der 0,7 %, die auf internationalen Konferenzen immer wieder als Zielmarke verkündet werden.

Globale Umweltkrise

Die Umweltkrise kann als Lehrstück für das Spannungsverhältnis zwischen privater Wohlstandsmehrung und Öffentlichen Gütern angesehen werden. Das Bevölkerungs-, Wohlstands- und Wirtschaftswachstum geht mit Landnahme, Energieverbrauch, Rohstoffverbrauch und Treibhausgasemissionen einher. Wenn Wohlstands- und Wirtschaftswachstum die erklärten Ziele der Handelsliberalisierung sind 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 mit eine Ursache für die Zuspitzung der ökologischen Krise ist.

Die bedrohlichen Symptome der Umweltkrise wie die Dezimierung der biologischen Vielfalt, der Treibhauseffekt und die Verknappung von Süßwasser, fruchtbarer Böden und etlicher natürlicher Ressourcen unterstreichen, dass die Anstrengungen noch nicht ausreichen. Aus Abb. 7 wird die Dramatik dieser Entwicklung deutlich: die Ausrottung von Tier- und Pflanzenarten, – ein in dieser Größenordnung neues Phänomen. Die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt soll dieser Entwicklung entgegenwirken.

Abbildung 7



Täglich werden rund fünfzig, vielleicht sogar hundert Tier- oder Pflanzenarten ausgerottet. Diese Dynamik ist offenbar erst nach dem Zweiten Weltkrieg in Gang gekommen.

Ein möglicher Lösungsweg: Global Governance

Die drei Beispiele zeigen, dass Öffentliche Güter wie ein stabiles und faires Welt-Finanzsystem, ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit und eine intakte Umwelt unter dem Globalisierungsdruck gefährdet sind, dass aber durchaus Ansätze zur „Therapie“ auf globaler Ebene existieren. Diese systematisch auszubauen und neue Lösungswege zu finden, wird eine der größten Herausforderungen der Menschheit unter den Bedingungen der Globalisierung sein. Dies wird heute üblicherweise mit dem Namen „Global Governance“ bezeichnet.

Global Governance weist in ihrer allgemeinen Form auf die Notwendigkeit neuer Ansätze zur politischen Gestaltung der Globalisierung hin. Die Entwicklung solcher Ansätze ist zunächst einmal Aufgabe der Regierungen sowie der internationalen Organisationen, allen voran der Vereinten Nationen. Sie sind für die Sicherung der Öffentlichen Güter einschließlich des Friedens hauptverantwortlich. Überlegungen zur Lösung der ökologischen Dimension dieser Probleme müssen dementsprechend bei den diplomatischen Erfolgen des „Erdgipfel“ von Rio de Janeiro (1992) ansetzen. Hier wurden die UN-Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt, die UN-Rahmenkonvention zum Schutz des Klimas und die Agenda 21 beschlossen.

Darüber hinaus nimmt die Zahl der internationalen Organisationen und Verträge laufend zu. Abb. 8 zeigt an einem für den Schutz Öffentlicher Güter wichtigen Beispiel die Zunahme von internationalen Verträgen. Die eigentliche Dynamik setzt etwa 1960 ein. Allerdings kann man aus heutiger Sicht noch nicht von bedeutenden Erfolgen aller dieser Verträge sprechen. Ironischerweise sind es ausgerechnet die Nationalstaaten, die sich nach Vertragsabschluss oft nur noch ungern an die eingegangenen Verpflichtungen erinnern lassen. Die Mühsal mit der Ratifizierung und Umset-

zung des Kioto-Protokolls und der Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt sind die deutlichsten Beispiele dafür.

Abbildung 8



Quelle: French 2000: 145.

Die Grafik zeigt die Zunahme an internationalen Umweltverträgen von 1920 bis 1998 in kumulativer Darstellung.

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 die Schwächen dieses Systems sind in der Öffentlichkeit bekannter als die Stärken. Insbesondere kann von einer eklatanten finanziellen Unterausstattung der Vereinten Nationen 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.

Wie im Bericht der AG 3 „Ressourcen“ ausgeführt wird, muss aber der institutionelle Rahmen für den globalen Umweltschutz wesentlich verbessert werden, etwa durch die Gründung einer Welt-Umweltorganisation, die ein ähnliches Gewicht wie die Welthandelsorganisation WTO erhalten müsste, um wirksamen und vor allem globalen Umweltschutz leisten zu können.

Auf regionaler Ebene funktioniert die 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.

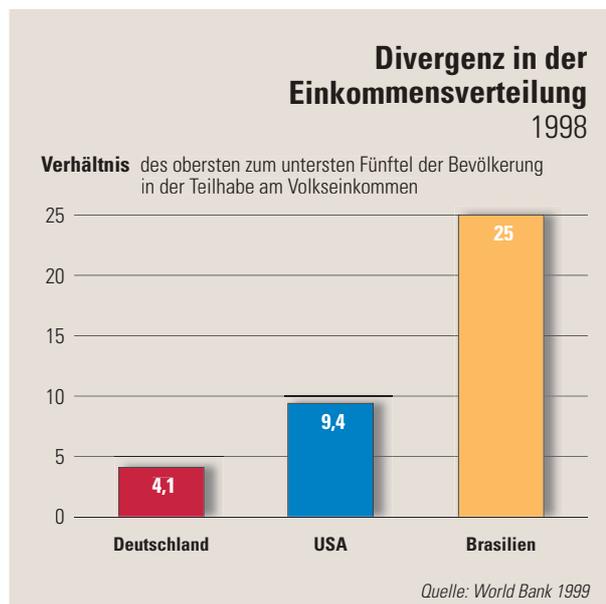
Europa wird tatsächlich von vielen Beobachtern weltweit – insbesondere aus Entwicklungsländern – als Vorbild für die

Lösung der „Global Governance“-Aufgaben angesehen. Die EU hat auf verschiedenen Gebieten wichtige Schritte zur Gestaltung der Globalisierung im Interesse der Menschen eingeleitet:

- Das Problem der Wechselkursinstabilität zwischen 12 EU-Mitgliedern wurde durch die Schaffung der Währungsunion gelöst.
- Durch den Kohäsionsfonds und die Strukturfonds wird versucht, ein Gegengewicht zum Wohlstandsgefälle zwischen Arm und Reich zu schaffen.
- Durch gemeinschaftliche Richtlinien und ein hohes Engagement bei globalen Verhandlungen praktiziert die EU grenzüberschreitenden Umweltschutz.

Aus Europa, speziell aus Deutschland, stammt auch die Soziale Marktwirtschaft, die oft als wichtigste Alternative zu einem auf dem reinen Shareholder Value-Prinzip fußenden Kapitalismus angesehen wird. Dass die Soziale Marktwirtschaft prägende Kraft für die EU – ja für ganz Europa – ist, wurde bereits vielfach und überzeugend dokumentiert. Hier unterscheidet sich die EU klar von anderen regionalen Wirtschaftsräumen wie NAFTA, Mercosur oder ASEAN. Abb. 9 zeigt, dass die unterschiedliche Herangehensweise auch zu durchaus unterschiedlichen sozialpolitischen Zuständen geführt hat:

Abbildung 9



Der Abstand zwischen Arm und Reich ist in Deutschland relativ gering, in den USA mehr als doppelt so groß und in Brasilien sechsmal so groß wie in Deutschland. Gemessen wurde das Einkommensverhältnis der 20 % am besten verdienenden Menschen zu den 20 % Geringstverdienenden.

So vorteilhaft die EU auch im internationalen Raum dastehen mag, so sehr leidet auch sie unter einem massiven und von der kritischen Öffentlichkeit oft betonten Demokratiedefizit. Hier zeigt sich eine zentrale Aufgabe beim Ausbau

einer Global Governance. Denn je größer der geografische Raum ist, auf den sich politische Entscheidungen beziehen, desto weniger souverän können nationale Parlamente entscheiden. Global Governance hat auch die Aufgabe, gegen sich ausbreitende Resignationserscheinungen der nationalen Demokratien anzugehen. Es muss uns Mitgliedern des Bundestages und der Enquete-Kommission in der Tat darum gehen, Wege aufzuzeigen, in Zeiten der Globalisierung die Demokratie wieder zu stärken.

Die Demokratie wurde im antiken Athen für den überschaubaren Stadtstaat und im 18./19. Jahrhundert für den Nationalstaat erfunden. Für die globale Dimension ist sie noch überhaupt nicht entwickelt. Es gilt, ihre Formen und Institutionen den globalen Bedingungen anzupassen. Millionen von Menschen fühlen sich nämlich bei den Verhandlungsrunden von demokratisch gewählten Regierungen über den Welthandel (etwa in Seattle), über die Zukunft der Europäischen Union (etwa in Göteborg) oder beim Weltwirtschaftsgipfel (etwa in Genua) nicht mehr vertreten.

Global Governance muss zur Gewährleistung demokratischer Mitgestaltungsmöglichkeiten weit über die bis hier skizzierte konventionelle Regierungsdiplomatie hinaus reichen. Sie muss den konventionellen Dualismus zwischen dem Staat auf der einen und der Privatwirtschaft auf der anderen Seite überwinden. Und schließlich erfordert die Globalisierung der Demokratie die Entdeckung und das Ernst nehmen einer dritten tragenden Kraft: der Zivilgesellschaft, die längst die nationalstaatlichen Grenzen überwunden hat und transnational agiert. Ohne diese Zivilgesellschaft, zu welcher insbesondere die Nicht-Regierungs-Organisationen (Non-Governmental-Organizations; NGOs) und soziale Bewegungen gehören, sind der Staat und die Staatengemeinschaft gar nicht in der Lage, die gefährdeten Öffentlichen Güter effektiv und dauerhaft zu verteidigen.

NGOs und soziale Bewegungen haben die Möglichkeit, ihre Ziele zum Schutz öffentlicher Güter sowohl bei internationalen Verhandlungen als auch – über die öffentliche Meinungsbildung – in den Markt, also in die Privatwirtschaft, einzubringen. Hier entsteht auch ein durchaus realistisches Potenzial der politischen Teilhabe und Mitwirkung an globalen Fragen und damit der Überwindung der weit verbreiteten Resignation gegenüber der repräsentativen Demokratie.

Tatsächlich ist die Zivilgesellschaft längst auf der internationalen Bühne präsent: Abb. 10 zeigt den rasanten Anstieg der Anzahl der internationalen NGOs seit Ende der siebziger Jahre.

Der Zivilgesellschaft kommt also im Sinne einer demokratischen Globalisierung eine herausragende Rolle zu. So sorgen NGOs dafür, dass die Meinungen und Positionen einer breiten Öffentlichkeit bekannt und zur Geltung gebracht werden. Das ist die wichtigste Voraussetzung für die Mitgestaltung und damit gegen das Gefühl der Machtlosigkeit und des Ausgeliefertseins. NGOs weisen über den Rahmen des nationalen Systems hinaus, weil sie sich global vernetzen.

Eine positive Rolle können die NGOs auf Dauer nicht spielen, wenn sie nicht stets aufs Neue ihre Glaubwürdigkeit be-

Abbildung 10



Die schlagartige Zunahme der internationalen Nicht-Regierungs-Organisationen in den achtziger Jahren ist auf die sozialen und ökologischen Krisen zurückzuführen, die im Zuge der Globalisierung noch verschärft wurden.

weisen. Vor allem müssen sie um der Glaubwürdigkeit und um des Rechtsstaates willen den Primat der parlamentarischen Demokratie und ihrer Regierung respektieren. Das gilt insbesondere bei der Gesetzgebung, beim Gewaltmonopol und bei der Verhandlungsführung in internationalen Konferenzen. Zum Respekt vor den Regeln der Demokratie gehört selbstverständlich auch die Ablehnung von Gewalt. Ferner muss ihre Finanzierung ähnlich transparent sein wie die der staatlichen Haushalte.

Dem Staat kommt bei der Nutzung und der Aktivierung der Zivilgesellschaft für die Ziele der Demokratie und für den Schutz der Öffentlichen Güter eine neuartige Rolle zu. Duldung oder Steuerbegünstigung (beim Nachweis entsprechender Zwecke nach der Abgabenordnung) reichen nicht aus. Von besonderer Wichtigkeit ist der freie Zugang zu Informationen, wie er in den USA Verfassungsrang hat. Für den im Globalisierungskontext wichtigen Bereich des Umweltschutzes ist in diesem Zusammenhang die Konvention von Aarhus 1998 bahnbrechend gewesen, die aber noch an der Schwäche eines auch in Europa äußerst schleppenden Ratifizierungsprozesses leidet.

Der Staat kann darüber hinaus neue Formen der Beteiligung und der Mitbestimmung der Zivilgesellschaft etwa über erweiterte Partizipationsformen im internationalen System und über geordnete Foren und Runde Tische schaffen. Resultate und Stimmungsbilder aus solchen Foren können auch die auf Publikumsakzeptanz angewiesenen Akteure der Privatwirtschaft nicht unberührt lassen. Sie haben bereits darauf reagiert.

In der Privatwirtschaft gibt es heute eine Bewegung in Richtung des Schutzes der Umwelt und anderer „ethischer“ Zielsetzungen wie Sozialstandards und Kernarbeitsnormen. Verhaltenskodizes wurden von der Internationalen Handelskammer ICC, vom World Business Council for Sustainable Development und vielen internationalen Fachverbänden angenommen. Der Trend zu mehr oder weniger freiwilligen ethischen Standards in der Wirtschaft hat auch die Finanzmärkte, nicht zuletzt die institutionellen Anleger, erfasst. Das Volumen von ethisch-ökologischen Anlagefonds hat sich seit den frühen achtziger Jahren etwa verzehnfacht. Tendenz steigend.

Unterentwickelt ist allerdings noch die Überwachung der Einhaltung von moralischen Regeln. Hier bahnt sich eine Zusammenarbeit zwischen der Privatwirtschaft, dem Staat

und der Zivilgesellschaft an. Die Zivilgesellschaft kann durch ihre Öffentlichkeitsarbeit Kontrollfunktionen übernehmen sowie Firmen und Verbänden die Glaubwürdigkeit des Monitoring-Prozesses liefern.

Die weltweite politische Gestaltung – Global Governance – steht noch ganz am Anfang. Der Bericht der AG 4 versucht die Landkarte der Global Governance zu skizzieren. Der Deutsche Bundestag selbst muss sich mit der Herausforderung befassen. Gleiches muss in anderen Parlamenten, in internationalen Organisationen, in der Wissenschaft, aber natürlich auch in der Zivilgesellschaft und in der Wirtschaft geschehen. Das kann die Demokratie von ihren Bürgerinnen und Bürgern wie auch von ihren politischen Repräsentanten verlangen.

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

Vorsitzender der Enquete-Kommission

„Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“