



Chancen und Risiken der Globalisierung: Westliche Werbung in China, Mundschutz gegen Sars. (Bild Reuters)

Globalisierung ohne Weltregierung Warum Ökonomen für die Globalisierung sind

Von Bruno S. Frey*

Globalisierung bezeichnet die zunehmende internationale Verflechtung von Wirtschaft, Politik, Recht und Kultur. Sie prägt unsere Zeit, und ihre Auswirkungen sind umstritten. Doch fast alle Wirtschaftswissenschaftler sehen in ihr mehr Chancen als Risiken.

Internationaler Handel erhöht die Wohlfahrt. Der internationale Austausch ermöglicht Spezialisierung und damit ein qualitativ hochwertiges Angebot zu günstigen Preisen. Globalisierung er-

der Industrialisierung vorhanden, wie die Maschinenstürme zeigen. Die Industrialisierung hat jedoch die Massenarmut beseitigt und die Beschäftigung gewaltig ausgeweitet.

von einer staatlichen Planung «gesellschaftlicher Bedürfnisse».

Die sich gegenwärtig vollziehende Internationalisierung der Wirtschaft und der Politik ist keineswegs ideal, sondern hat schwerwiegende Mängel. Ich sehe sie in dreierlei Hinsicht. Bereits erwähnt wurde die einseitige Marktöffnung auf Kosten der Entwicklungsländer. Es ist jedoch

rung ist in diesen Bereichen deshalb höchst erwünscht.

Die Zukunft der globalen wirtschaftlichen und politischen Verfassung liegt in dezentralen Einheiten, die sich auf bestimmte Bereiche beziehen (sie sind funktional), sie überlappen sich und sind demokratischer Kontrolle unterworfen (sie sind in diesem Sinne kompetitiv). Sie werden deshalb als demokratische Zweckregionen oder als FOJ (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions) bezeichnet. Die Betroffenen schaffen sie von unten, wenn es ihnen notwendig erscheint, eine Anordnungsbehörde öffentlich zu machen. Sie wei-

möglichst damit eine raschere wirtschaftliche Entwicklung. Die schon von Adam Smith und Karl Marx gelobte Produktivkraft des Kapitalismus kann sich am besten bei offenen Märkten entfalten. Wer sich gegen die Globalisierung wendet, muss dies in aller Regel teuer bezahlen. Das Pro-Kopf-Einkommen in diesen Ländern fällt und damit auch das Wohlbefinden der Einwohner des Landes. Globalisierung wird jedoch von vielen Leuten aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt. Es seien hier vier besonders wichtige Punkte der Kritik angeführt. Sie erweisen sich bei nüchterner Betrachtung als kaum haltbar.

Am wichtigsten ist der Vorwurf, Globalisierung verstärkte die Armut in der Welt. Erfreulicherweise hat sich jedoch gemäss den neuesten Berechnungen die Armut auf der Welt in den letzten dreissig Jahren deutlich vermindert. Im Jahre 1970 mussten 20 Prozent der Weltbevölkerung mit weniger als 1 Dollar pro Tag auskommen; 1998 waren es noch 5 Prozent. Der Anteil der Weltbevölkerung, die sich auf 2 Dollar pro Tag beschränken muss, ist in den letzten dreissig Jahren von 44 auf 19 Prozent zurückgegangen. Die Zahl dieser Armen ist in diesem Zeitraum absolut um 400 Millionen Personen gesunken. Verantwortlich dafür ist das in Teilen von China, Indien und Indonesien einsetzende rasche Wirtschaftswachstum. Auch insgesamt gehörte Asien zu den Gewinnern. In Afrika hingegen hat sich die Armutsquote (weniger als 2 Dollar pro Tag) von 22 auf 40 Prozent beinahe verdoppelt. Auch wenn bei derartigen Zahlen – obwohl natürlich inflationsbereinigt – grösste Vorsicht geboten ist, deuten sie doch darauf hin, dass die Globalisierung die Armut auf der Welt eher vermindert als vergrössert.¹

Zweitens wird die Globalisierung für den Verlust an Arbeitsplätzen verantwortlich gemacht. Sicherlich gehen bestimmte Arbeitsplätze verloren, gleichzeitig werden aber viele neue Arbeitsplätze in neuen Bereichen geschaffen. Die Angst, der technische Fortschritt schaffe Massenarbeitslosigkeit, ist uralte. Sie war schon in der Frühzeit

* Bruno S. Frey ist Professor für Wirtschaftswissenschaft am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich. Der Text beruht auf einem Vortrag, den Frey im Februar in Zürich hielt.

Zerstörung von Sozialstaat und Umwelt?

Als Drittes wird der Globalisierung vorgeworfen, sie unterhöhle den Sozialstaat. Die grossen Unternehmen nützten die tiefen Löhne in den Entwicklungsländern aus, um billig Waren herstellen zu können. Als Ökonom sieht man aber gerade darin eine grosse Chance für die armen Länder, infolge ihrer tiefen Löhne Produktion an sich zu ziehen. Von einem generellen Sozialabbau in den Industrieländern kann keine Rede sein. Der Anteil der Sozialleistungen am Sozialprodukt steigt in fast allen Ländern stetig an. Insgesamt nimmt der Staat nach wie vor einen grossen Teil (in den westeuropäischen Ländern mehr als 40 Prozent) aller Einkommen für sich in Anspruch.

Der Globalisierung und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Tätigkeit wird ausserdem eine fortschreitende Zerstörung der Umwelt angekreidet. Sicherlich haben einzelne Unternehmen grossen Schaden angerichtet. Sie müssen gezwungen werden, umweltfreundlicher zu handeln. Das muss aber vor allem auch den Regierungen gesagt werden. Das Abholzen des Regenwaldes in Brasilien geht gerade auf den Versuch der Regierung zurück, die einheimische Produktion auf Kosten des Exports zu fördern. Die starke Subventionierung der politisch mächtigen Viehzüchter ist ein wesentlicher Grund für die Zerstörung der Wälder im Amazonasgebiet.

Aus Sicht der ökonomischen Theorie sind somit viele Argumente gegen die Globalisierung nicht überzeugend. Störender ist allerdings die fehlende Zukunftsperspektive, das Zusammengehen mit konservativen Bewahrem. Die Gegner der Globalisierung lassen sich allzu häufig von den Interessen wohl etablierter Gruppen einnehmen. Im Vordergrund steht die Agrarlobby. Die unselige Koalition zwischen Antiglobalisierern und den Vertretern der europäischen Landwirtschaftsinteressen verursacht einen wesentlichen Mangel der Globalisierung, nämlich die nur einseitige Marktöffnung. Auf Druck dieser Interessengruppe verhindern die Industrieländer den Import landwirtschaftlicher Produkte aus Entwicklungsländern. Gleichzeitig fordern sie aber eine Öffnung der Märkte der Entwicklungsländer für ihre eigenen Güter. Dabei spielen Zölle und andere Importschranken eine geringere Rolle als die massive Subventionierung unserer Landwirtschaft. Die Länder der Dritten Welt können deshalb ihre Agrarprodukte nicht auf den Weltmärkten absetzen. Damit wird ihnen die beste Möglichkeit genommen, ihre Wirtschaft aus eigener Kraft zu entwickeln. Die meisten Globalisierungsgegner unternehmen keinen ernsthaften Vergleich der Vor- und Nachteile der Globalisierung mit alternativen Gesellschaftsformen. Kaum hat sich die kommunistische Planwirtschaft als gigantischer wirtschaftlicher und ökologischer Fehlschlag erwiesen, träumen manche Leute wieder

immer einfacher, auf Kosten der Steuerzahler monetäre Entwicklungshilfe zu fordern, auch wenn bekannt ist, dass diese kaum wirksam ist und sogar die Korruption in den Empfängerländern anheizt.

Der Globalisierungsprozess wird stark durch internationale Organisationen, insbesondere den Internationalen Währungsfonds (IMF), die Weltbank und die Welthandelsorganisation (WTO), beeinflusst. Auch auf deren Politik wirken bestimmte wirtschaftliche Interessen ein. Nach Aussagen des früheren Vizepräsidenten der Weltbank und Nobelpreisträgers der Ökonomie, Joseph Stiglitz, wird die Politik des IMF massgeblich durch die Finanzwelt und diejenige der Weltbank wesentlich durch die Unternehmerinteressen geprägt. Von den Entwicklungsländern wird verlangt, sich den Bedingungen des «Washingtoner Konsenses» (der wesentlich von den Vereinigten Staaten getragen wird) zu beugen: In Krisenzeiten muss das Budgetdefizit beseitigt werden, indem vor allem die Staatsausgaben gesenkt werden. Damit wird jedoch auch die Depression verstärkt. Betroffen werden vor allem die Armen, was nicht selten zu politischen Aufständen führt. Ausserdem verlangt der Washingtoner Konsens eine rasche Privatisierung und einen Abbau von Regulierungen in der Wirtschaft. Dabei werden aber verschiedene negative Wirkungen zu wenig berücksichtigt. Neben dem beim Washingtoner Konsens im Vordergrund stehenden «Politikversagen» gibt es eben auch ein «Marktversagen». Der IMF und die Weltbank haben Recht, wenn sie von Regierungen Budgetdisziplin verlangen, weil sonst die Inflation rasch in schwindelerregende Höhen getrieben wird. Dabei sollten aber die Nachteile einer plötzlichen Kurskorrektur und der Privatisierung und Deregulierung nicht übersehen werden.

Eine dritte wesentliche Schwachstelle des heutigen Globalisierungsprozesses ist die «globale Verfassung» («global governance»). Wichtige Entscheidungen über internationale Wirtschaftsfragen werden heute geheim gefällt. Die Ansichten der betroffenen Bevölkerung spielen kaum eine Rolle, eine offene Diskussion möglicher Alternativen findet nicht statt. Dies widerspricht allen Vorstellungen von Demokratie.

Kritik ist nicht genug. Deshalb möchte ich meine «Utopien» über eine sinnvolle Weiterentwicklung des internationalen Systems skizzieren. Ich bin entschieden für eine weitere Globalisierung von Wirtschaft und Politik. Die Förderung der Exportchancen der Entwicklungsländer für ihre landwirtschaftlichen Produkte wurde bereits mehrfach erwähnt. Aber auch Wissenschaft und Kunst müssen global sein. Das heimische Angebot gegen ausländische Konkurrenz zu schützen, führt zu Inkompetenz und Verschwendung. Gute Wissenschaft und gute Kunst finden immer einen internationalen Markt. Eine weitere Globalisie-

ung Angeregten orientieren zu regeln. Sie weisen unterschiedliche Grössenordnungen auf: Ein FOCUS für eine Tourismusregion hat eine wesentlich kleinere Ausdehnung als etwa ein FOCUS für globale Umweltprobleme. Sie sind flexibel. FOCJ stellen eine neue Form von Demokratie und Föderalismus dar. Es entsteht ein Netz unterschiedlicher politischer Einheiten, deren Grösse sich nach den zu lösenden Problemen richtet. Deshalb können sie sowohl lokale als auch globale Probleme erfolgreich angehen. Globalisierung heisst nach dieser Auffassung gerade nicht, dass alles überall gleich sein sollte.

FOCJ unterscheiden sich fundamental von einer einheitlichen Weltregierung. Eine solche Weltorganisation würde zu einer schwerfälligen und kostspieligen Bürokratie degenerieren. Vor allem aber wäre sie in keiner Weise demokratisch legitimiert und kontrolliert. FOCJ unterscheiden sich jedoch auch vom voluntaristischen Konzept des von Kofi Annan vorgeschlagenen «Global Compact», der einen Verhaltenskodex für Unternehmen festlegt. Dieser ist jedoch unverbindlich und in einer kompetitiven internationalen Umgebung kaum verhaltenswirksam. Deshalb werden neue globale Institutionen wie eine «Uno-Organisation für Konzern-Verantwortung» oder eine «Global Regulatory Authority» vorgeschlagen – wobei wir wieder bei einer ineffektiven Weltbürokratie wären.

Mitsprache stärken

Ein konkreter Anknüpfungspunkt, um FOCJ weg von der «Utopie» hin zu real existierenden politischen Institutionen zu führen, könnte dabei bei vielen bereits existierenden internationalen Organisationen (WHO, IMF, Weltbank) oder Kooperationen (zum Beispiel die Anrainergebiete des Bodensees oder des Rheins zu Umweltschutzzwecken) gefunden werden. Es gilt, die Mitspracherechte der betroffenen Bevölkerung zu stärken. Denkbar sind dabei Volksrechte mit Zufallsauswahl des Elektors, institutionalisierte Auswahlverfahren für die amtierenden Bürokraten oder ein generelles Aufbrechen der existierenden politischen Monopole. Bürger einer Jurisdiktion sollten wählen können, ob Médecins sans frontières oder das Rote Kreuz anstelle der WHO die Region für Gesundheitsfragen vertritt. Die Zukunft einer globalisierten Welt könnte so bei einem Netz flexibler, problemorientierter und demokratischer Einheiten liegen.

¹ Zahlen und Daten aus Salá-i-Martin (2002), The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distributions), National Bureau of Economic Research Working Paper 8933. Abweichungen zu den besser bekannten Daten vom UNDP (United Nations Development Program), auf die sich der Autor des folgenden Artikels in dieser Beilage bezieht, begründen sich dadurch, dass Letztere Wechselkurse statt Kaufkraftparitäten berücksichtigen und Länder unabhängig von ihrer Grösse als eine Einheit betrachten. Beim Thema Armut erscheint es jedoch sinnvoll, sich auf Menschen und nicht auf Länder zu beziehen.