

Klaus Müller

GLOBALISIERUNG



campus EINFÜHRUNGEN

Globalisierung

Campus Einführungen

Herausgegeben von

Thorsten Bonacker (Marburg)

Hans-Martin Lohmann (Frankfurt a. M.)

Klaus Müller, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler, ist zurzeit Gastprofessor am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin.

Klaus Müller

Globalisierung

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei

Der Deutschen Bibliothek erhältlich.

ISBN 3-593-36829-3

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig.

Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© 2002 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln

Satz: TypoForum GmbH, Seelbach

Druck und Bindung: Druckhaus Beltz, Hemsbach

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Einleitung	7
I Globalisierung, Staat und Demokratie ...	19
1 Demokratie in einer sich globalisierenden Welt	21
1.1 Dritte Welle der Demokratie?	25
1.2 Voraussetzungen und Übergänge zur Demokratie: Positionen der Demokratietheorie	32
1.3 Probleme der Staatlichkeit	38
2 Märkte versus Demokratie	43
2.1 Marktfundamentalismus und »Neue Politische Ökonomie«	43
2.2 Verengte Spielräume der Politik – Marktversagen und Demokratieverlust	48
3 Regionale Globalisierungserfahrungen	62
3.1 Lateinamerika und die »erste Krise des 21. Jahrhunderts«	63
3.2 Transformation der Demokratie in den Zentren? ..	68
3.3 Herausforderungen für die Politik	74

II Politik der Globalisierung: Internationale Finanzinstitutionen und Global Governance	79
4 Weltwirtschaftsordnung, Internationale Finanzinstitutionen und globale Finanzarchitektur	86
4.1 Internationaler Währungsfonds, Weltbank und Welthandelsorganisation	91
4.2 Zauberlehrlinge der Globalisierung? Internati- onale Wirtschaftsinstitutionen in der Kritik	103
4.3 Für ein Neues Bretton Woods? Milton Friedman versus James Tobin	115
4.4 Post-Washingtoner Konsens	126
5 Zukunftsperspektiven der Vereinten Nationen und Internationalen Finanzinstitutionen	130
5.1 Global Governance und kosmopolitische Demokratie?	133
5.2 Globale Machtbeziehungen: Asymmetrische Souveränität und hegemoniale Instabilität	145
6 Regionale Integration: Demonstrations- effekte der EU	150
Literatur	161
Homepages	174
Glossar	175

Einleitung

Der Begriff der Globalisierung charakterisiert jene rasanten Veränderungen, denen sich die Welt seit zwei Jahrzehnten ausgesetzt sieht. Kein relevantes Thema aus Wirtschaft, Politik und Kultur scheint heute mehr ohne seine weltweiten Bezüge diskussionsfähig. Eine dichte Folge von Weltkonferenzen hat seit den 90er Jahren bewusst gemacht, dass Umweltzerstörung, Armut und Bevölkerungswachstum, die Lage von Frauen und Kindern in vielen Ländern des Südens, die Menschenrechtssituation und der Zustand der schnell wachsenden Megastädte, aber auch die Bedrohung liebgewordener Lebensverhältnisse in den westlichen Ländern verschiedene Dimensionen einer umfassenden Problematik darstellen, die man als Aufgabenfeld einer »Weltinnenpolitik« begreift. Umgekehrt müssen traditionelle Politiker und Parteien erkennen, dass sie ihre innenpolitischen Ziele nicht mehr ohne Rücksicht auf internationale Konstellationen formulieren können. So präsentierte die Sozialdemokratie ihren »Dritten Weg« jenseits deregulierter Märkte und staatlicher Bürokratien als Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung, während konservative Parteien die Chance zur Befreiung des Markts aus dem Würgegriff des Steuerstaats gekommen sehen. Jenseits der etablierten Parteien ist eine neue Protestkultur entstanden, die sich als Gegenströmung zum elitären Globalismus von Weltwirtschafts-

gipfeln versteht. Grenzübergreifend vernetzte globalisierungskritische Bewegungen, die sich moderner Kommunikationstechniken und Medienstrategien bedienen, haben in kürzester Zeit den öffentlichen Raum repolitisiert.

Jenseits politischer Stellungnahmen lässt sich **Globalisierung** als die raum-zeitliche Ausdehnung sozialer Praktiken über staatliche Grenzen, die Entstehung transnationaler Institutionen und Diffusion kultureller Muster beschreiben – ein Prozess, der sich durch seinen Tiefgang, seine Geschwindigkeit und seine Reichweite von konventionellen Formen der Modernisierung unterscheidet. Die Dynamik der Globalisierung wird gewöhnlich mehreren sich wechselseitig verstärkenden Faktoren zugeschrieben, insbesondere einer durch Satellitennetze und das Internet bereitgestellten kommunikativen Infrastruktur, sinkenden Transportkosten, der Intensivierung grenzüberschreitender Kontakte sowie exponentiell zunehmenden Finanztransaktionen. Im Vordergrund der jüngeren Literatur zum Thema steht die in den späten 70er Jahren einsetzende Deregulierung der Weltwirtschaft. Expandierende Handelsbeziehungen, die Liberalisierung der Devisen- und Kapitalmärkte, steigende Auslandsinvestitionen und grenzüberschreitende Unternehmenszusammenschlüsse gelten als Indikatoren einer Globalisierungsdynamik, die ein Denken in nationalökonomischen und nationalstaatlichen Kategorien anachronistisch erscheinen lässt.

Zu einer Dynamik von globaler Reichweite konnten sich diese Tendenzen freilich erst in einer radikal veränderten politischen Weltlage zusammenschließen. Die Desintegration des Kommunismus und das »Ende der Dritten Welt« haben die ideologischen Demarkationslinien der Ära des Kalten Kriegs aufgehoben; nationale Entwicklungsmodelle und Sonderwege jenseits des Kapitalismus verloren ihre Überzeugungskraft. Das überragende Weltproblem des letzten Jahrhunderts, die wechselseitige atomare Vernichtungsdrohung, schien einstweilen ent-

schärft. Fast alle postkommunistischen Gesellschaften stimmten in den frühen 90er Jahren in einen »One World Consensus« (Waelbroek 1998) über Prioritäten und Institutionen einer marktfreundlichen Politik ein, der im Jahrzehnt zuvor von Großbritannien und den USA ausgehend zur intellektuellen Leitkultur der Internationalen Finanzinstitutionen und des politischen Establishments avanciert war. Vor diesem Hintergrund überrascht nicht, dass die vorherrschende Sicht die Vorteile der Globalisierung in den Vordergrund rückt: die wohlfahrtssteigernden Wirkungen liberalisierter Märkte, den freien Fluss von Ideen und das Schwinden unversöhnlicher Konflikte in einer immer enger zusammenrückenden Welt.

Die Bereitschaft zur Globalisierung erscheint jetzt als das Kriterium, nach dem die Welt erneut in drei Lager zerfällt: in die reichen Länder, in eine Gruppe von 24 neuen Globalisierern, in der drei Milliarden Menschen leben, und in den nicht globalisierten Rest der Welt mit zwei Milliarden Bewohnern. Während man den neuen Globalisierern vor allem in Asien ein beschleunigtes Wachstum bescheinigt, das seit den 90er Jahren deutlich über dem der traditionellen Industrieländer liegt, bleiben die hauptsächlich afrikanischen Nichtglobalisierer ebenso deutlich hinter beiden zurück (Dollar/Kray 2001).

Die gegenwärtige Globalisierungswelle steht demnach unter dem Vorzeichen eines Politikmusters, das Märkte und wirtschaftliches Wachstum zu universellen Lösungsformeln für gesellschaftliche Entwicklung, für die Überwindung von Armut und Unfreiheit erhebt. Gleichwohl ist sie kein spontanes Resultat anonymer Marktkräfte, sondern Folge einer Kette »politischer Entscheidungen« (IMF 2002b, S. 1). Gerade dadurch lenkt sie die Aufmerksamkeit weit über wirtschaftliche Prozesse hinaus auf die Frage nach der politischen Zuständigkeit für eine neue Kategorie von **Weltproblemen** (Opitz 2001). Vier Problemgruppen stehen im Mittelpunkt der jüngeren Globalisierungsliteratur:

Umwelt: Ökologische Bedrohungen, die ungleiche Vernutzung knapper Ressourcen und grenzüberschreitende Umweltschäden wurden seit den 70er Jahren thematisiert, ihre desaströsen Langzeitfolgen in verschiedenen Generationen von Weltmodellen simuliert. Heute erscheint die Klimakatastrophe als das natürliche Symbol für jahrzehntelang kaum spürbar voranschreitende Veränderungen, die ohne Gegenmaßnahmen nicht kalkulierbare Gefahren für spätere Generationen nach sich ziehen.

Armut und globale Ungleichheit: Auch ein zweites Problemfeld, nämlich Armut, Ungleichheit und Ohnmacht, ist seit langem bekannt, gewinnt durch die höhere Vergleichbarkeit der Lebenslagen in einer enger zusammengerückten Welt jedoch neue Brisanz: Beinahe die Hälfte der Weltbevölkerung verfügt über weniger als 2 Dollar pro Tag; einem Drittel der Bevölkerung in den postkommunistischen Ländern hat die kapitalistische Revolution zunächst Verarmung und Unsicherheit eingebracht. Global ist Ungleichheit schärfer ausgeprägt als die im notorisch zerrissenen Brasilien: In einer »Weltgesellschaft« würden 78 Prozent der Bevölkerung zu den Armen, 11 Prozent zur Mittelklasse und 11 Prozent zu den Reichen zählen (Milanovic/Yitzaki 2001, S. 35).

Globale Finanzmärkte: Neu hinzugekommen sind zum dritten systemische Risiken, die in der Funktionsweise deregulierter Finanzmärkte angelegt sind: Auch Länder mit soliden Fundamentaldaten können durch sich selbst erfüllende Krisenerwartungen in einen Abwärtsstrudel gerissen werden, der vom monetären Bereich auf das Wachstum, die Beschäftigung und die innenpolitische Stabilität übergreifen kann. Die »Kollateralschäden« (Maurice Obstfeld) solcher Krisen, die seit den 80er Jahren gehäuft registriert werden, können die Modernisierungserfolge mehrerer Jahre zunichte machen.

Migration: Ein viertes Syndrom resultiert aus Staatszerfall, Informalisierung und gesellschaftlicher Desintegration. In vielen Ländern Afrikas, Lateinamerikas und der postkommunistischen Region ist die elementare Voraussetzung für gesellschaftliche Integration, nämlich innerer Frieden, nicht gewährleistet. In anderen reagiert die Bevölkerung auf Armut, Ungleichheit und Krisen mit Abwanderung. Zurück bleiben Gesellschaftsruinen, gleichsam die *Homelands* der globalisierten Zentren, die auf die Überweisungen ihrer Exilanten angewiesen sind.

Ihren gemeinsamen Bezug gewinnen diese Probleme aus dem Missverhältnis zwischen einer staatlich zentrierten Politik und global verzweigten Produktionsbeziehungen, das Immanuel Wallerstein als Definitionsmerkmal des modernen Weltsystems ausmacht. Ihre Dramatik folgt aus einem komplementären Politik- und Marktversagen, das in eine noch weitgehend unbekannte Welt überleitet (Wallerstein 1999, hier S. 73f.): Weder die herkömmlichen Formen der Politik noch die den Märkten zugeschriebene Rationalität haben Lösungen für sie parat. Selbst ein prominenter neoliberaler Beobachter räumt ein, dass »die Mängel der gegenwärtigen Strategie der Globalisierung schmerzlich evident sind« (Sachs 2000, S. 101).

Die sozialwissenschaftliche Debatte zur Globalisierung ist nicht von ungefähr kontrovers und eher durch ein Nebeneinander verschiedener Ansätze als durch theoretisch integrierte Diskussionen gekennzeichnet (s. Held/McGrew 2000). Die Gründe hierfür liegen zum einen in der Komplexität des Forschungsbereichs, in dem sich Entwicklungen verschiedensten Ursprungs überlagern, verstärken oder begrenzen. Diese Komplexität eröffnet Spielräume für unterschiedliche, wenn nicht gegensätzliche Interpretationen, die »Globalisierung« wahlweise als Folge (von ökologischen Schäden, deregulierten Märkten, Unternehmensstrategien, Medien, Internet, Tourismus, Migration) oder als Ursache (von Finanzkrisen, Ungleichheit, Lohnsenkungen,

Sozialabbau, Rechtsradikalismus, Fundamentalismus, Demokratieverlust) präsentieren. Strittig ist, ob »Globalisierung« einen Sammelbegriff für mehr oder weniger weit fortgeschrittene Trends abgibt oder aber den Eintritt in ein neues Zeitalter signalisiert, das sich konventionellen sozialwissenschaftlichen Kategorien entzieht. In der einschlägigen Literatur lassen sich zwei konkurrierende Argumentationen ausmachen.

In den Politikwissenschaften und der Soziologie ist ein **Globalismus** zu beobachten, demzufolge wir uns inmitten einer radikalen Transformation befinden, die mit der »altmodernen Vorstellung von Gesellschaft« aufräumt. Innenpolitische Fragen der Haushaltspolitik und der Besteuerung, der sozialen Sicherheit, Gerechtigkeit und Demokratisierung verlangen radikale Revisionen. Wir sind mit nicht weniger als der Auflösung von Volkswirtschaften, Staaten und der uns bekannten Sozialstruktur, kurz: mit der »Erosion der Moderne« konfrontiert. So stellt die Globalisierung »nicht nur ein weiteres Stadium einer sich stetig weiterentwickelnden Moderne, sondern deren direkte Herausforderung [dar], da sie auf eine neue Form von Gesellschaft verweist« (Albrow 1998, S. 411ff.). Staaten verlieren ihre Souveränität, ortlose Funktionssysteme unterlaufen territoriale Grenzen; der Komfort europäischer Wohlfahrtstaaten ist unter dem kombinierten Druck von Deregulierungswettbewerb und Immigration nicht mehr zu halten. In der »nichtintegrierten Vielfalt der grenzenlosen Welt« werden soziale Klassen und nationalstaatliche Institutionen von ortsungebundenen Identitäten, transnationalen Akteuren und den Netzwerken einer transnationalen Zivilgesellschaft abgelöst (Beck 1998, S. 52ff.). In einer »globalen kosmopolitischen Gesellschaft«, die nationale Feindschaften begräbt, werden die traditionellen weltpolitischen Formen und Strategien obsolet. Transnationales Regieren, das man in der Europäischen Union verwirklicht sieht, wird als Vorschein einer kosmopolitischen Demokratie interpretiert (Giddens 2001, S. 30f.).

Solche »großen Theorien der Globalisierung« (Goldthorpe 2001) haben die Aufmerksamkeit für globale Probleme geschärft und sind über Anthony Giddens in die allgemeine Gesellschaftstheorie eingezogen. In dem Anspruch, die traditionelle Sozialwissenschaft hinter sich zu lassen, laufen sie freilich Gefahr, den Anschluss an die vergleichende Demokratieforschung und Sozialstrukturanalyse und nicht zuletzt an die seit längerem vorliegenden Beiträge zur Weltwirtschaft und Weltpolitik zu verlieren. Zur Analyse der Globalisierungsdynamik werden häufig nur pauschale Vermutungen, Metaphern und Fallbeispiele angeboten. Über die Kausalitäten der Globalisierung herrscht denn auch keine Einigkeit. Während Giddens neben deregulierten Finanzströmen technologische Innovationen, kulturellen Austausch und Regierungsentscheidungen anführt, nehmen andere die neoliberale Utopie freier Märkte für bare Münze oder hängen dem einst Marxisten vorgehaltenen Determinismus an, dass »die globale Ökonomie einen Strukturwandel von Märkten, Institutionen, sozialer Integration und Kultur [erzwingt]« (Münch 2001, S. 68; vgl. Willke 2001, S. 14ff.). Nicht von ungefähr beklagt Niklas Luhmann, dass angesichts der »heterogenen Quellen der ›Globalisierung‹ [...] ein einheitlicher Gesellschaftsbegriff [fehlt]«. Das von ihm angebotene Konzept der Weltgesellschaft, das sich ausdrücklich den regionalen Disparitäten des Erdballs stellen will, begreift als deren Zentren gleichwohl »vor allem natürlich die internationalen Finanzmärkte«. Globale Rationalität konzentriert sich demnach in den altbekannten Ländern des Westens. Der Rest der Welt wird definitionsgemäß unter »regionalen Besonderheiten« verbucht und verschwindet im terminologischen Nebel einer Systemtheorie, die sich an Kausalitäten demonstrativ desinteressiert zeigt (Luhmann 1997, S. 171, 808 u. 163).

Demgegenüber rekonstruiert eine zweite Strömung der einschlägigen Literatur, die sich als **Politische Ökonomie der Glo-**

balisierung bezeichnen lässt, die Dynamik fortschreitender internationaler Verflechtung aus den Konflikten zwischen politischer Machterhaltung und wirtschaftlichen Interessen an Markterweiterung. Die in sie einfließenden Beiträge sind unterschiedlich motiviert und kommen aus verschiedenen Richtungen: von Wirtschaftshistorikern, aus der Analyse internationaler Währungs- und Handelsbeziehungen, der vergleichenden Kapitalismuskritik und Theorien internationaler Politik.¹ Die Interaktion von Staaten und Märkten erfordert diesen Ansätzen zufolge einen dreifachen Blick: Zum Ersten ist zu untersuchen, wie Staaten und politische Akteure die Produktion und Verteilung von Wohlstand und Investitionsstandorten beeinflussen und sich dafür zugleich hinreichende Loyalität in der Bevölkerung sichern. Des Weiteren ist zu fragen, wie sich globalisierte Marktprozesse auf die Verteilung von Macht und Wohlstand zwischen den Staaten und gesellschaftlichen Gruppen auswirken. Ein dritter Aspekt betrifft die politischen Strategien, mit denen Staaten durch Kooperation, die Unterstützung internationaler Institutionen oder durch regionale Integration ihren Aktionsradius ausweiten. »Globalisierung« beschreibt unter diesen Voraussetzungen weder eine kohärente Logik noch einen irreversiblen Zustand. Sie ist ein kontingentes Ergebnis von Marktprozessen, geopolitischen Konstellationen und staatlichen Entscheidungen, die international operierenden Banken und Unternehmen erweiterte Betätigungsfelder eröffnen. Moderne globale Finanzmärkte wären weder aus sich

1 Unterschiedlich begründete Ansätze, die aus dem Spannungsfeld zwischen Politik und Ökonomie heraus argumentieren, formulieren Gilpin 1987; Strange 1994; Helleiner 1994; Eichengreen 1998; Weiss/Hobson 1995; Kischelt u.a. 1999; Altvater/Mahnkopf 1996; Woods 2000 sowie Wallerstein 1984, S. 27–57. Das wichtigste deutschsprachige Buch zur ökonomischen Globalisierung, das die in dieser Einführung ausgeklammerte Unternehmensperspektive einbezieht, ist Hübner 1998.

heraus entstanden, noch hätten sie ohne fortwährende politische Interventionen Bestand. Umgekehrt sind die Entscheidungsprozesse erklärungsbedürftig, die Staaten zu Liberalisierungen bewegen, obwohl sie damit ihre politischen Spielräume enger ziehen und Legitimationsentzug riskieren. Die europäische Integration verdankt sich unter diesen Voraussetzungen einer historisch einzigartigen Konstellation, deren Übertragbarkeit auf andere Weltregionen keineswegs sicher ist. Die eilfertige Diagnose der Transnationalisierung von Politik und Gesellschaft wäre demnach alles andere als »kosmopolitisch«, nämlich ein Eurozentrismus, der die funktionalistischen Thesen zur europäischen Integration aus den 60er Jahren allgemein setzt. Einer »Weltgesellschaft« aber fehlen die soziologischen Attribute einer Vergesellschaftung, die immer auch klar definierte Bürgerrechte und sozialintegrative Institutionen voraussetzen würde. Bisher jedenfalls existiert sie wohl nur als »ein reales psychologisches Bedürfnis vieler Autoren, an ihre Möglichkeit zu glauben« (Sklair 1999, S. 150).

Die Komplexität von Globalisierungsprozessen erfordert differenziertere Theorien und Methoden zur Erforschung ihrer häufig nur unterstellten Auswirkungen auf Wachstum, Einkommensverteilung, Steuerbasis, Sozialsysteme und Demokratie. Und es liegt auf der Hand, dass politische und ökonomische Macht eng miteinander verknüpft sind. Die Liberalisierung der Finanzmärkte während der letzten Jahrzehnte war durchaus mit protektionistischer Handelspolitik und ökonomischem Nationalismus vereinbar. Auch gegenüber multinationalen Konzernen, zweifellos eine treibende Kraft der Globalisierung, bleiben Staaten handlungsfähig: US-Gerichte belegen die Tabakindustrie mit Milliardenbußen, die Europäische Kommission kann die Fusionen zwischen Weltkonzernen verhindern. Unternehmen verfügen über keine autonome Macht: Sie müssen sich zur Realisierung ihrer Globalisierungsstrategien auf politische Vorleistungen und internationale Verträge ver-

lassen, die ihnen Rechtssicherheit, Eigentums Garantien, technologische Standards, eine Infrastruktur und wohlausgebildetes »Humankapital« verschaffen. Allerdings waren und sind Staaten nicht gleichermaßen handlungsmächtig. Eine erfolgreiche Teilnahme an Globalisierungsprozessen beruht auf »komparativen institutionellen Vorteilen« (Soskice 1999, S. 102) und politischen Kapazitäten, die seit je höchst ungleich verteilt sind. Die Risiken der Globalisierung und die Verwundbarkeit durch externe Schocks häufen sich in schwachen oder gescheiterten Staaten. Strukturelle Macht, das heißt die Fähigkeit, die Verlaufsform, die Infrastrukturen und die institutionelle Einbettung von Globalisierungsprozessen zu beeinflussen, konzentriert sich dagegen in den wirtschaftlich führenden Ländern. Angesichts dieser Asymmetrie trifft Alain Touraines Kritik eines entpolitisierten Globalisierungsbegriffs auch den Glaubenssatz eines generellen staatlichen Souveränitätsverlusts: »Er verschleiert die Beziehungen zwischen Macht und Herrschaft« (Touraine 2001, S. 57).

Soviel zur theoretischen Debatte – was aber ist neu an der gegenwärtigen Globalisierung? Beträchtliche Kapitalexporte, ein expandierender Welthandel, transnationale Unternehmen und Bankhäuser, weltumspannende Finanzkrisen und Migrationsströme sind für Wirtschaftshistoriker gewiss keine neuen Erscheinungen. Seit Fernand Braudels Geschichte des Alltagslebens im historischen Kapitalismus ist bekannt, wie die weltweite Arbeitsteilung seit Jahrhunderten auf die Ernährung, Bekleidung und Technologien der europäischen Gesellschaften einwirkte. Bereits Karl Marx erhoffte sich von der Einführung des Telegraphen und dem Ausbau von Eisenbahn und ozeanischer Dampfschiffahrt eine Überwindung gesellschaftlicher Rückständigkeit.

Die signifikanten Unterschiede zwischen früheren und der gegenwärtigen Globalisierungswelle liegen in den politischen Innovationen des 20. Jahrhunderts, an denen sich die folgende