

# Wirtschaftspolitik im globalen Umfeld

**Hannes Androsch**

Der Zerfall der Ordnungen beginnt laut Konfuzius mit einer Verwirrung der Begriffe. Der inzwischen zum Schlagwort verkommene Terminus der Globalisierung ist zu einem öffentlichen Reizwort geworden, an dem sich je nach Interessenlage und Erfahrungshintergrund Hoffnungen und Ängste knüpfen. Das neue Phänomen der Globalisierung zählt zu den wenigen ökonomischen Themen, die den Sprung in die internationalen Bestsellerlisten geschafft haben. Allerdings dürfte dabei das in den meisten dieser Werke entworfene apodiktische Horror-Szenario über die Zukunftsszenarien einer sich globalisierenden Welt nicht unwesentlich beigetragen haben. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass der Begriff der Globalisierung bei der Bevölkerung der sogenannten Ersten Welt größtenteils mit negativen Assoziationen verbunden wird. Die Globalisierung wird vorwiegend als Falle verstanden. Die mit ihr verbundenen Chancen werden hingegen weitgehend außer Acht gelassen. Die zentralen Vorwürfe an die Adresse der Globalisierung lauten, sie entziehe dem Nationalstaat die Macht, führe zu einer Zurückdrängung des Primats der Politik und stelle für die lokale Wirtschaft, den Arbeitsmarkt, den Wohlfahrtsstaat und die Ökologie eine Gefahr dar.

## 1 Globalisierung als fortgesetzte Internationalisierung

Tatsächlich ist die Globalisierung aber keine neue Erscheinungsform, sondern die intensiviertere Fortsetzung jener grenzüberschreitenden Transaktionen, die bisher unter dem Titel "Internationalisierung" zusammengefasst wurden. Neu ist allerdings die Intensität sowie die räumliche und materielle Qualität des gegenwärtigen Internationalisierungsschubes infolge der neuen Informations-, Kommunikations- und Verkehrstechnologien als auch die Geschwindigkeit, mit der sich Gütermärkte, Arbeitsmärkte und Finanzmärkte über politische Grenzen hinweg immer mehr verzahnen. Damit verbunden ist auch ein bislang in dieser Intensität nicht aufgetretener hoher Anpassungsdruck auf die einzelnen Länder und Regionen.

Internationalisierungs- bzw. Globalisierungsschübe hat es in der Geschichte der Menschheit immer gegeben, wofür die Pax Americana, die Pax Britannica, die Pax Romana oder auch die Pax Mongolica zu Beweis stehen. Letztere hat der Mongolenfürst Dschingis Khan zu Beginn des 13. Jahrhunderts mit Hinweis dar-

auf, dass die "Kaufleute, von deren regem Handel der Wohlstand der Welt abhängt, in Frieden hin und her reisen können" begründet. Die "Pax Mongolica", mit der die Sicherheit der Transkontinentalen von Fernwest bis Fernost gewährleistet wurde, beflügelte für rund 150 Jahre den Handel zwischen Mittelmeer und Pazifik und förderte damit den Austausch nicht nur von Waren, sondern auch von Wissen, Sitten und Gebräuchen quer durch die Völker. Die Welthauptstadt des Mittelalters war daher auch nicht Rom, Paris oder London, sondern Karakorum in Asien. In dieser Mongolen-Metropole wurde im 13. und 14. Jahrhundert das Schicksal der Reiche und Völker von Korea bis Polen bestimmt. In der Hauptstadt von Dschingis Khan und seinen Nachfolgern flossen Macht, Waren und Ideen des größten Reiches zusammen, das es je gegeben hat.

Auch der mikroökonomische Antrieb, möglichst global zu agieren, ist nicht neu. Die Entwicklung "globaler Strategien" unterscheidet sich vom betriebswirtschaftlichen Zielaspekt her gesehen aus heutiger Sicht nur wenig von den Expansionsbestrebungen etwa des Fuggerschen Handels- und Finanzhauses im 14. bis zum 16. Jahrhundert oder auch des Hauses Rothschild, das im 19. Jahrhundert zum ersten multinationalen Konzern der Finanzgeschichte wurde. Für die Rothschilds war der rasche Austausch von Informationen einer ihrer Schlüssel zum Erfolg. Neben der gewöhnlichen Post nutzten die Rothschilds daher auch ein effizientes privates Kuriersystem, das ihnen – zumindest bis zur Einrichtung der elektrischen Telegrafie – gegenüber ihren Konkurrenten einen maßgeblichen Informationsvorsprung sicherte.

Misst man den Grad der Globalisierung alleine am Anteil des Außenhandels am Bruttoinlandsprodukt, an Direktinvestitionen im Ausland und am grenzüberschreitenden Kapitalverkehr, dann war bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Offenheit und Vernetzung der Weltwirtschaft erreicht, die der heutigen nicht nachsteht. So waren nach Schätzungen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich die Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen und die entsprechenden Kapitalströme vor 1914 größer als in den turbulenten Jahren der Schuldenkrise nach 1980. So betragen vor dem Ersten Weltkrieg die Kapitalströme aus dem damals alle anderen Volkswirtschaften dominierenden Vereinigten Königreich 6,6% des Bruttoinlandsproduktes, in den achtziger Jahren hingegen nur 1,1%. Der dramatische Einbruch dieser Entwicklung war eine Folge der beiden Weltkriege. Erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts war die Weltwirtschaft wieder ähnlich stark verflochten wie 100 Jahre zuvor.

Was die Welt schon in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts zusammenrücken ließ, waren der dampfgetriebene Massenverkehr zu Land und zu Wasser sowie die rasche Verbreitung der Telegrafie. Diese revolutionären technologischen Neuerungen ermöglichten erstmals die Integration der Volkswirtschaften rund um den Globus. Aus diesem Blickwinkel gesehen lassen sich die heutigen Kommunikations- und Verkehrsmittel durchaus als "nur" quantitative Verbesserungen eines bereits vor mehr als 100 Jahren errichteten neuen qualitativen Standards klassifizieren.

Auch das anhaltende Fusionskarussell, das sich zum ausgehenden 20. Jahrhundert zu drehen begonnen hat, ist kein grundsätzlich neues Phänomen. In den USA gab es vor 100 Jahren einen ähnlichen Schub externen unternehmerischen Wachstums, der nach einer längeren Rezession durch die Elektrifizierung, die Einführung des Telefons, den Ausbau des Eisenbahnnetzes, aber auch organisatorische Neuerungen, wie etwa dem Taylorismus, ausgelöst wurde. Damals waren die sogenannten "Konsolidierungen" vorherrschend, bei denen sich mehrere Konkurrenten einer Branche zu einem einzigen marktbeherrschenden Unternehmen zusammenschlossen, die es auf Marktanteile von 40% bis immerhin 70%, manchmal aber auch mehr brachten. Alleine 1899 erfolgten 63 solcher Großkonsolidierungen. Dieser Trend zur Gigantomie gab auch schon damals Anlass zu Kritik und Sorge. Heute äußert sich die keineswegs nur irrationale Sehnsucht nach dem Kleinen und Überschaubaren vor allem im Unbehagen gegenüber den sich globalisierenden multinationalen Konzernen, aber auch in der Angst vor einem Brüsseler Überstaat. Die Auseinandersetzung um die adäquate Größe von wirtschaftlichen und staatlichen Gebilden sorgte auch schon in der Antike für Diskussionen. Bereits Aristoteles hat postuliert, dass es für die Größe von Staaten Grenzen gebe, "so wie für jedes andere Ding, denn diese Dinge verlieren ihre natürliche Wirksamkeit, wenn sie zu groß oder zu klein sind; entweder gehen sie völlig ihrer Eigenart verlustig, oder sie werden zerstört".

Emotionen verstellen leicht den Blick auf die Realität. Die Begründungen für unternehmerisches Handeln sind in der Regel nüchtern. Sie gehen fast konform in die beiden Richtungen Kosteneinsparungen bzw. Synergieeffekte zum einen und Markttrücksichten zum anderen, wobei letztere wiederum durch die Kunden und Konkurrenten bestimmt werden. Wettbewerbspolitisch ist der Trend zur Größe und das grassierende Fusionsfieber jedenfalls auch an den stark gewachsenen, weil global gewordenen Märkten zu messen. Das international operierende "heimatlose" Unternehmen, das die Welt wie eine Krake umschlingt, war in der öffentlichen Diskussion infolge der 68er Revolution in den sechziger und siebziger Jahren schon einmal Gegenstand heftiger Kontroversen. Doch spätestens in den achtziger Jahren war damit wieder Schluss. Die gefürchteten Multis, die mit immer mehr und immer neuen Geschäftsbereichen zu unübersichtlichen, schwerfälligen Gebilden herangewachsen waren, wurden nunmehr als eine Art neue Dinosaurier bemitleidet. Zudem ließ sich das in sozialer und ökologischer Hinsicht aufgebaute Feindbild der multinationalen Konzerne aufgrund deren unternehmerischer Praxis – in der Dritten Welt etwa waren sie selten soziale Ausbeuter, hingegen aber häufig Träger der Entwicklung –, immer schwieriger aufrecht erhalten. Die ideologischen Debatten von damals haben die Multis gewonnen. Die gegenwärtige ideologische Debatte richtet sich nunmehr gegen die neue Generation der Mega-Multis, die als Schrittmacher der Globalisierung gelten und für deren antizipierte negative Folgewirkungen verantwortlich gemacht werden.

Die multinationalen Konzerne von heute unterscheiden sich nicht nur in ihrer Größe, sondern vor allem in ihrer Struktur von ihrer Vorgängergeneration. Eine

neue Fusionswelle hat nicht nur zahlreiche Firmenzusammenschlüsse gebracht, viele Unternehmen wurden durch Absplitterungen und Zerschlagungen auch neu zusammengesetzt. Ein gut gebauter Konzern konzentriert sich gemäß der zwischenzeitlich gängigen Managementlehre auf seine Kernkompetenzen. Die Spezialisierung auf wenige Aufgaben, die aber in großen Stil auf der ganzen Welt erledigt werden können, macht die Konzerne schlagkräftiger und schützt sie vor der Gefahr, erneut zu unbeweglichen Riesen zu werden. Die neuen erfolgreichen Großkonzerne sind dezentralisiert aufgebaut und delegieren die operative Verantwortung an die Regionalmanager. Helmut Maucher, langjähriger Kapitän des größten Nahrungsmittelkonzerns der Welt, der 1905 ebenfalls aus einer Fusion hervorgegangen und in der Folge durch Zukäufe ständig gewachsen ist, vertritt die Ansicht, dass jede Unternehmensgröße führbar sei, sofern man über die richtige Persönlichkeit an der Spitze verfüge und sich für eine starke Dezentralisation entscheide. Diese auch mit den Begriffen "Multi-Lokaler Multinationaler", "Globaler Insider" oder "Glokalisierung" umschriebene Konzernstrategie zielt darauf ab, dass der jeweilige Regionalmanager möglichst viele Aufgaben vor Ort erledigt, trotzdem aber auf die Ressourcen des Konzerns mit seinem weltumspannenden Netzwerk zurückgreift. Dies kann zum Beispiel bedeuten, dass bestimmte Produkte in großer Stückzahl an einem einzigen Ort der Welt gefertigt werden. Gleichzeitig soll das Unternehmen aber an all seinen Standorten dazulernen, um die gewonnenen Erfahrungen nach Möglichkeit global verwerten zu können. Douglas Daft, der neue Konzernchef von Coca Cola, der dem bislang straff und zentral geführten Konzern einen radikalen Kurswechsel zugunsten dieses neuen Organisationsparadigmas verordnet hat, begründete diesen in einem Positionspapier damit, dass die Kräfte, die die Welt stärker vernetzen und ähnlicher machen, gleichzeitig den machtvollen Wunsch nach lokaler Selbständigkeit und kultureller Identität gestärkt haben. Dementsprechend steht auch die neue Leitstrategie des Coca Cola Konzerns unter dem Motto: "Think Global, Act Local".

Die in der Öffentlichkeit vorherrschende negative Einschätzung von Fusionen begründet sich vor allem auf der damit in der Regel einhergehenden Streichung von Arbeitsplätzen. Dabei wird übersehen, dass diese auch ohne Verschmelzung zum Tragen gekommen wäre. Wenn Unternehmen in langsam expandierenden Märkten auf internes Wachstum setzen, werden mit der Zeit Überkapazitäten aufgebaut, da jedes Unternehmen die Konkurrenz durch Kostensparungen aufgrund von Größe, durch ein dichtes Filialnetz oder durch Lieferbereitschaft aus dem Feld zu schlagen versucht. So entstehen mit der Zeit zu viele Arbeitsplätze, die sich nicht nachhaltig sichern lassen. Ein frühzeitiges Zusammenspannen der unternehmerischen Kräfte kann solche Aufblähungen verhindern und sogar zur Stabilisierung der Beschäftigungsentwicklung beitragen. Ohne Fusion könnte der Wettlauf hingegen so lange weitergehen, bis ein Unternehmen konkursreif wird – mit meist wesentlich verheerenderen Folgen für den Arbeitsmarkt und eine Volkswirtschaft.

In West-Europa sind nach wie vor rund 80% der Mitarbeiter in kleineren und mittleren Betrieben beschäftigt. Allerdings ist in vielen Bereichen ein Restruktu-

rierungsbedarf gegeben, mit dem eine Reihe neuer, wenn auch nicht immer spektakulären Fusionen einhergehen wird. Dies lässt sich alleine aus der Tatsache ableiten, dass es in der EU beispielsweise noch fast 300 Hersteller von Haushaltsgeräten oder mehr als 100 Hersteller von landwirtschaftlichen Maschinen, in den USA hingegen jeweils weniger als 20 gibt.

Entgegen der landläufigen Meinung ist auch die Mittelstandsfreundlichkeit der Globalisierung nicht außer Betracht zu lassen. Brauchte es früher für den Export eine gewisse Größe, so verbindet das Internet heute inzwischen auch Kleinstfirmen mit weit entlegenen Märkten. Darüber hinaus profitieren kleinere Unternehmen im Rahmen der Globalisierung vielfach auch von der Reduktion der Marktzutrittsschwellen, von der weltweiten technologischen Vernetzung, vom Outsourcing der Großkonzerne, von der gewachsenen Nachfrage nach Dienstleistungen, von der stärkeren Ausdifferenzierung des Konsums und von den wachsenden Anforderungen an die Flexibilität.

Die Wettbewerbsfähigkeit definiert sich immer mehr über die innovatorische Leistungsstärke. Rasch wachsende Produktmärkte und eine zunehmende Ähnlichkeit vieler Produkte macht es auch immer schwieriger, sie über den Preis zu definieren. Innovation und Qualität werden dagegen vermehrt zu den strategisch relevanten Erfolgsfaktoren. In Bezug darauf ist die Ausbildung einer neuen Netzwerkkultur zwischen den Unternehmen zu beobachten, die über die traditionellen Auftraggeber-Auftragnehmerbeziehungen weit hinausgehen. Der Trend geht vielmehr dahin, in einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit gemeinsam die für die jeweiligen Anforderungen bestmöglichen Problemlösungen zu erarbeiten. Zielsetzung ist dabei die Bereitstellung eines qualitativ optimierten Endproduktes, die größtmögliche Zufriedenheit des Kunden und die Chance zur nachhaltigen Steigerung der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit.

Im Zuge der weltweiten Konsolidierungswelle geht der Trend vor allem bei Unternehmen der Elektronik-Zulieferindustrie, den sogenannten CEM's (Contract Electronic Manufactures) dahin, ihr Einsatzgebiet durch gezielte Übernahmen nicht nur auf andere Erdteile, sondern auch auf eine immer breitere Angebotspalette auszudehnen. Es ist letztlich das Ziel dieser CEM's, den Herstellern von Endprodukten wie z. B. Nokia oder Siemens weltweit als Partner gegenüber zu stehen und ihnen die Herstellung von Telefonen, Computern und ähnliches mehr immer mehr abzunehmen. In diesem Umfeld eröffnet sich für spezialisierte Leiterplattenhersteller die Perspektive, entweder von CEM's übernommen zu werden, vom Markt zu verschwinden oder selbst eine Konsolidierungsstrategie zu beschreiten. Die Zielrichtung dabei gibt das Credo von Jack Welch vor: "Wir müssen in jedem Bereich die Nummer eins oder zwei sein."

Auch Internet und E-Business setzen für die Wirtschaft neue Maßstäbe, die unter dem Schlagwort "New Economy" zusammengefasst werden. Die damit verbundene Trennlinie zur sogenannten "Old Economy" verwischt aber immer mehr, da letztere ebenfalls immer mehr die neuen Informationstechnologien nutzt. Die ra-

sche Entwicklung der Computertechnologie, immer höhere Rechnerleistungen und moderne Kommunikationstechnologien haben auch die traditionelle Industrie in den letzten Jahrzehnten weitgehend verändert. So werden Maschinen- und Anlagenteile anstelle teurer Versuchsanlagen mittels Computersimulation getestet, ausgeklügelte Techniken ermöglichen Betrieb, Überwachung und Wartung von Anlagen oft über Kontinente hinweg und Teams von Ingenieuren können dank weltumspannender Computernetze rund um die Uhr an einem Projekt arbeiten. Auch wenn der Begriff der Globalisierung zu einem beliebigen Schlagwort geworden ist, für die Wirtschaft sind die damit einhergehenden Veränderungen sehr konkret. Die Politik ist hingegen sehr viel schwieriger zu globalisieren als die Wirtschaft.

## 2 Politische Globalisierung

Mit der wirtschaftlichen Globalisierung verlieren Nationalstaaten und ihre Grenzen an Bedeutung. Die stetige Konzentration der Macht in den Händen von Staaten, die mit dem Westfälischen Frieden 1648 begonnen hat, hat sich im Global Village überlebt. Nunmehr gelten die Nationalstaaten als Dinosaurier, die, wie der internationale Geschäftsstratege und Vordenker der Globalisierung Kenichi Ohmae provozierend behauptet, nur noch auf das Aussterben warten.

Im Gefolge der Internationalisierung und nunmehrigen Globalisierung ist bereits ein Gestaltwandel der Politik vom Unilateral Government zur Multilateral Governance ausgelöst worden. Die damit einhergehende Mehrebenenpolitik wird als komplexes Netzwerk verstanden, in dem der Nationalstaat die Rolle eines Knotenpunkts einnimmt. Konkret kommt dabei dem Nationalstaat die Stellung einer intermediären Organisation zwischen der globalen Ebene der Weltpolitik und der lokalen Ebene der Nationalpolitik zu. Die Intermediarität bringt mit sich, dass der Nationalstaat Kompetenzen nach oben wie etwa zur supranationalen Ebene der EU und zu globalen Instanzen wie der UN, der WTO, dem Internationalen Währungsfond und der Weltbank abgeben muss. Umgekehrt weist der Trend im Rahmen des immer mehr Geltung erlangenden politischen Subsidiaritätsprinzips aber auch zur Stärkung der regionalen und lokalen Ebenen, die dem Nationalstaat ebenfalls Kompetenzen entziehen. Diese Entwicklung der Delegation von traditionellen Aufgaben des Nationalstaates – der in der Bevölkerung nach wie vor emotional stark verankert ist –, nach oben und unten läuft nicht symmetrisch, sondern mit unterschiedlicher Geschwindigkeit ab, woraus wiederum Spannungen resultieren.

Probleme müssen und werden zunehmend dort gelöst werden, wo sie anfallen. Gemäß der von Daniel Bell schon vor Jahren getroffenen Feststellung, dass der Nationalstaat zu klein für die großen Probleme und zu groß für die kleinen Probleme ist, ist auf fast allen Kontinenten mittlerweile der politisch implizierte Integ-

rationszug in Fahrt gekommen. In der Europäischen Union, die vor einer wichtigen weiteren Erweiterungsrunde steht, wurde der Binnenmarkt in wichtigen Bereichen Realität. 12 EWU-Staaten haben sich in historisch einmaliger Form eine gemeinsame Währung, den Euro, gegeben und ihre geldpolitische Souveränität an eine gemeinschaftliche Institution, die Europäische Zentralbank, abgegeben. Mit der Einführung des Euro, der ein Element der Globalisierung und zugleich Antwort auf sie ist, ist in den 12 EWU-Ländern ein integrierter Kapitalmarkt entstanden, der sich in Zukunft noch weiter ausdehnen wird. Darüber hinaus besteht auch die Vision der Begründung einer europäischen politischen Union.

Jenseits des Atlantiks haben die USA, Kanada und Mexiko ihre Märkte im Rahmen des nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) enger miteinander verschmolzen. Zahlreiche lateinamerikanische Staaten haben ihre Güter- und Finanzmärkte geöffnet, Unternehmen auf breiter Front privatisiert und Handelsbeschränkungen abgebaut. Sie lassen ausländische Investoren zu und betreiben eine stärker marktorientierte Wechselkurspolitik. Gleichzeitig vertiefen sie die Integration untereinander und mit Nordamerika, wie etwa im Rahmen einer bis 2005 zu errichtenden Panamerikanischen Freihandelszone. Darüber hinaus gibt es Ansätze zur intensiveren transkontinentalen Zusammenarbeit mit der Europäischen Union.

Kontinente verbindet auch die asiatisch-pazifische Wirtschaftskooperation (APEC) zwischen den USA, Kanada, einigen asiatischen Ländern, Australien und Neuseeland. Auch innerhalb Asiens gibt es Schritte zu mehr wirtschaftlicher Zusammenarbeit, ebenso wie im südlichen Afrika seit dem politischen Umbruch am Kap.

Der Grad wirtschaftlicher Integration und gegenseitiger Marktdurchdringung ist dabei sehr unterschiedlich. Meist schlagen sich internationale politische Abkommen erst mit beträchtlicher Zeitverzögerung im wirtschaftlichen Alltag nieder. Bei multilateralen Verhandlungen wie etwa im Rahmen der WTO steckt, wie so oft, der Teufel im Detail. Die Deregulierung der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalströme hat auch Verteilungswirkungen, auf die wiederum die Politik mit Blick auf die jeweilige nationale Wählerschaft Einfluss zu nehmen versucht. Politiker fordern daher häufig fairen Handel, der jedoch häufig nichts anderes als eine Beschreibung dessen ist, was Ökonomen im allgemeinen als Protektionismus bezeichnen. Globalisierung impliziert jedoch die Zielsetzung des freien Handels, der wiederum eine Grundvoraussetzung für den effizienten Einsatz globaler Ressourcen, höheren Wohlstand und die langfristige Sicherung von Arbeitsplätzen ist.

Allerdings benötigt der Markt Regeln, um sich entwickeln zu können. Demgemäß muss auch die Globalisierung in ein internationales bzw. globales System von Spielregeln eingebettet werden. Deren Aufbau kommt allerdings nur langsam voran. Ein Grund dafür ist auch in der Entfremdung zwischen dem öffentlichen Sektor, der sich vornehmlich um nationale Interessen kümmert, und einem Privatsektor, der stets internationaler wird, zu suchen. Diese Entfremdung ist eigentlich ein Paradox, denn sowohl Staaten als auch multinationale Gesellschaften haben

ein essentielles Interesse an einer funktionierenden Wirtschaft. Eine Hauptdifferenz zwischen Staat und Privatwirtschaft ist, dass der Staat an nationale Grenzen gebunden bleibt, der Privatsektor hingegen immer weniger. Zudem sind immer mehr Firmen nicht nur in Bezug auf ihre Aktivitäten multinational, sondern entwickeln auch zunehmend globale Managementsysteme. Aufsichtsräte und Konzernleitungen werden immer mehr multinational besetzt. Die einzelnen unternehmerischen Aktivitäten werden ungeachtet des Standortes der Führungszentrale zunehmend dort durchgeführt, wo die Bedingungen am günstigsten sind. Für den Privatsektor ist die globale Wirtschaft zu einer fast unbegrenzten Quelle der Wettbewerbskraft geworden. Firmen und Wirtschaftsführer haben einen stets globaleren Einfluss, auch wenn dieser oft höher eingeschätzt wird als er tatsächlich ist.

In der Politik stellt sich die Situation anders dar. Ein Politiker beschränkt seine Tätigkeit meist auf die nationale Sphäre. Sein Einfluss begründet sich in der Regel auf eine lokal begrenzte demokratische Legitimität. Darum ziehen es Politiker meist vor, sich auch in internationalen Belangen nach innen und nicht nach außen zu profilieren. Ihre Wähler befinden sich im Inland.

Als Ausweg aus diesem Dilemma sind daher Wege zu finden, um die dringend benötigten internationalen Regeln und Institutionen einer vermehrten demokratischen Kontrolle zu unterstellen. Längerfristig wird die Politik nur über den Weg einer globalen demokratischen Ordnungspolitik eine Globalisierungsdividende durch vermehrten Wettbewerb in Form von anhaltendem Wirtschaftswachstum und der Schaffung neuer Arbeitsplätze als Erfolg verbuchen können. So gesehen ist die Globalisierung von eminenter politischer Relevanz, die es auch zu vermitteln gilt.

Die Ängste und Befürchtungen, die in der Öffentlichkeit zum Thema Globalisierung vorherrschen, sind demgegenüber oft verwirrend widersprüchlich. Einem weit verbreiteten Argument in den Industrieländern zufolge fallen entwickelte Volkswirtschaften im internationalen Wettbewerb mit "Niedriglohnländern" selbst ab, was wiederum negative Folgen für die heimischen Arbeitsmärkte und die Sozialsysteme habe. Eine andere Fraktion der Skeptiker sieht in der Globalisierung einen Euphemismus für neo-kolonialistische Tendenzen. Demzufolge ist Globalisierung ein Mittel zur Ausbeutung weniger entwickelter Länder. Die Widersprüche, die in diesen beiden Extrempositionen zum Ausdruck kommen, sind offensichtlich. Das hindert ihre Vertreter jedoch nicht daran, ihre Interessen in seltsam anmutenden Koalitionen zeitweilig gemeinsam zu vertreten, um ihren sehr unterschiedlichen Anliegen ein öffentlichkeitswirksames Forum zu verschaffen. Die Ereignisse im Umfeld der WTO-Konferenz im Dezember 1999 in Seattle oder beim Weltwirtschaftsforum in Davos haben unmissverständlich gezeigt, welches politische und inzwischen dank Internet auch globales Mobilisierungspotential gegen eine weitere weltweite ökonomische Integration besteht.

Eine Flucht in den Versuch einer Abschottung von der Globalisierung würde aber jedenfalls in die Katastrophe führen. Die Welt musste schon in der Zwischen-



kriegszeit die bittere Erfahrung machen, dass alle Abkoppelungsversuche und alle Schritte in die wirtschaftliche Autarkie geradewegs in den Ruin führen. Vom Handel und von der Integration in die globale Wirtschaft können grundsätzlich alle Beteiligten profitieren. Die Integrationsdividende werden aber nur jene einstreichen, die auch zur Anpassung an die Gegebenheiten einer arbeitsteiligen Welt bereit sind. So finden sich bei den Unternehmen die Globalisierungsverlierer auch weniger auf der Branchenebene als vielmehr auf der Ebene einzelner Unternehmen. Dort zeichnen sich Verlierer dadurch aus, dass sie die durch die Informationstechnologien eröffneten Gestaltungsspielräume für die Organisation der Arbeitsteilung nicht genügend nutzen. Sie setzen diese eher substitutiv zur Automatisierung und zur Einsparung von Personalkosten bei bestehenden Prozessen statt deren grundlegenden innovativen Neugestaltung ein. Sie kämpfen damit im Grunde nur gegen den vom Internet ausgelösten Kostendruck an und können die Grenzen für klassische Unternehmen wie räumliche Entfernung, Zeitknappheit und Wissensmängel damit nicht nachhaltig überwinden. Globalisierungsverlierer finden auch deshalb nicht den Weg zu neuen Unternehmensformen, da sie Trends wie Auflösung von Wertschöpfungsketten, Netzwerke, Modularisierung, Virtualisierung und zunehmende Verlagerung des Leistungsaustausches in die Informationssphäre nicht genügend beachten.

### **3 Zukunftsfaktor Standort**

Auch die Prosperität eines jeden Landes wird in Zukunft zu einem erheblichen Teil von selbst zu verantwortenden Faktoren an die Erfordernisse der Zeit abhängen. Der strukturelle Effekt der Globalisierung besteht darin, dass sie die internationale Arbeitsteilung und die Spezialisierung der Produktion verstärkt und die Weltwirtschaft insgesamt effizienter macht. Je offener sich eine Volkswirtschaft internationalen Unternehmen präsentiert, je stabiler ihre politischen und sozialen Rahmenbedingungen sind, je leistungsfähiger ihre Verwaltung und ihre Infrastruktur sind, je flexibler sich ihr Arbeitsmarkt und je transparenter und wettbewerbsfähiger sich ihr Steuer- und Abgabensystem darstellen, umso mehr wird sie an dem Effizienzgewinn partizipieren können, die die Weltwirtschaft insgesamt erzielt. Wirtschaftspolitik war und ist immer auch Standortpolitik. Angesichts der erhöhten Mobilität der Produktionsfaktoren hat sich im Zuge der Globalisierung der Standortwettbewerb allerdings deutlich verschärft. Die Standort-Debatte ist daher auch zum Brennglas für die revolutionäre Ablöse der Industriegesellschaft durch die Informations- und Wissensgesellschaft geworden.

Im 19. und 20. Jahrhundert hatten die meisten Branchen einen idealen Standort, der sich nach den vorhandenen Bodenschätzen und dem vorhandenen Kapital richtete. Diese Standortfaktoren zählen heute immer weniger. Ein sich zunehmend globalisierender Kapitalmarkt erleichtert weltweit den Zugang zur Geldbe-

schaffung. Zukunftsweisende Branchen, wie die Informations- und Kommunikationstechnologien, die Automatisierung und Robotic samt Digitalisierung und Miniaturisierung oder die unter dem Begriff "Life Sciences" zusammengefasste Industriezweige in den Bereichen der Chemie sowie Bio- und Gentechnologie sind von geographischen Zwängen weitgehend unabhängig und gründen sich vor allem auf Kopfarbeit.

Aber auch arbeitsintensiven oder technologieschwachen Branchen, wie zum Beispiel Textil- und Bekleidungsindustrie, ist es aufgrund der Informationstechnologien möglich geworden, traditionelle Wertschöpfungsketten zu dekonstruieren und erneut wieder so zusammenzufügen, dass weltweit der für die jeweilige Produktionsstufe kostengünstigste Standort genutzt werden kann. Darüber hinaus weisen selbst arbeitsintensive Industriesektoren humankapitalintensive Produktionsstufen wie Forschung und Entwicklung, Planung, Management und Überwachung auf, die eine Zukunft an jenen Standorten haben, die über das entsprechende Humankapital verfügen. Dementsprechend ist die Bildungspolitik, insbesondere aber die Zahl der entsprechend ausgebildeten Arbeitskräfte zu einem bedeutenden Standortvorteil geworden. Der weltweite Mangel an Fachkräften nicht nur im Bereich der Informationstechnologien ist dafür zu einem anschaulichen Beispiel geworden. Diese Entwicklung belegt auch, dass vom vielbeschworenen Ende der Arbeit, vom Ende des Erwerbszeitalters keine Rede sein kann. Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit wird vielmehr vom Kampf um Köpfe und vor allem Talente (war for talents, talent scouting) abgelöst.

Für die Beurteilung und Auswahl eines Standortes ist im globalisierten Rahmen auch der Zugang zu attraktiven Zukunftsmärkten von erheblicher Bedeutung geworden. Die lange Zeit geübte Praxis, dass ein Unternehmen mit Regierungen Verträge schloss, um Ressourcen und Fähigkeiten in deren Land zu bringen und dafür im Gegenzug exklusiven Zugang zum lokalen Markt zu erhalten, spielt eine immer geringer werdende Rolle. Subventionen durch die öffentliche Hand oder Steuerbegünstigungen für Investitionen an bestimmten Standorten sind für eine Investitionsentscheidung nicht mehr von ausschließlicher Bedeutung. Westliche Firmen gehen z. B. nach China oder Indien, weil sie dort vor allem ein bedeutendes Zukunftspotential sehen. Die Weltwirtschaftsgeographie wird außerdem immer weniger durch die Nationalstaaten und immer mehr durch grenzüberschreitende Wirtschaftsräume, den wirtschaftlichen Zonen geprägt. Dementsprechend verlieren einzelne Länder an Bedeutung. Diese Zonen mögen zwar oft von geringer geographischer Größe sein, haben aber oft immensen wirtschaftlichen Einfluss. Einige wenige Beispiele für solche Zonen sind etwa Hongkong/Südchina, Silicon Valley und die Bay-Area in Kalifornien, Pusan an der Südspitze der koreanischen Halbinsel oder die sogenannte "Banane", die wirtschaftliche Kernzone Westeuropa, die sich von Südengland über die Benelux-Staaten, den Norden Frankreichs und den Westen Deutschlands bis Oberitalien erstreckt. Für diese Zone ist durch die Ostöffnung zudem eine riesige neue Wachstumsregion entstanden.

Die Standortpolitik des beginnenden 21. Jahrhunderts steht im Wettstreit um Investoren, Zukunftsindustrien und die besten Köpfe. Eine zukunftsgerichtete, moderne Wirtschaftspolitik muss darauf abzielen, den mit der Globalisierung in der Wirtschaft eingeleiteten Strukturwandel zu fördern, wobei es gilt, sich nicht nur durch Bench Marking Maß an anderen erfolgreichen Wirtschaftsstandorten zu nehmen, sondern vielmehr die Zielsetzung des Bench Breakings zu verfolgen. Eine damit verbundene Modernisierungsoffensive muss im Wesentlichen die Beschleunigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, die Ingangsetzung einer zukunftsorientierten Bildungsoffensive (lebenslanges Lernen!), die Förderung der Forschung, die Aufhebung überzogener, im Endeffekt kontraproduktiver, bürokratischer Schutzbestimmungen sowie den forcierten Ausbau der Infrastruktur zum Inhalt haben.

Umstrukturierungen und Internationalisierung waren die Begleiterscheinungen des wirtschaftlichen Wachstums, das seinerseits in den letzten 150 Jahren die allgemeine Steigerung des Wohlstands in den westlichen Industriestaaten ermöglicht hat. Dem Staat fällt in der Zeit der Globalisierung daher die Aufgabe zu, dafür zu sorgen, dass er durch die entsprechende Anpassung der Rahmenbedingungen im neuen Wettbewerb der Standorte zu bestehen vermag.

## **4 Globalisierungsdividende Friede und Wohlstand**

Auf der Straße der Globalisierung werden sich auch nicht alle auf der Seite der Gewinner wiederfinden. Es wird auch Verlierer geben. Die Gefahr, dass die Schnelleren nach der Maxime "winner takes all" die Langsameren fressen und gesellschaftliche Gruppen marginalisiert werden ist nicht zu unterschätzen. Daher gilt es sicherzustellen, dass zwischen Leistung, Effizienz und Erfolg durch Wissen, Kreativität und Innovation in sozialer Verantwortung und sozialer Verträglichkeit auch eine Balance zu Solidarität und Demokratie hergestellt wird. Diese Aufgabenstellung wird aber nicht durch eine bloße weitere Ausweitung des Sozialstaates, sondern nur durch dessen Umbau möglich sein.

Der Wohlfahrtsstaat ist eine der wichtigsten Errungenschaften des 20. Jahrhunderts. Er hat die vom bedeutenden englischen Sozialpolitiker Lord Beveridge bezeichneten fünf bösen Riesen, nämlich Not, Krankheit, Elend, Arbeitslosigkeit und Unwissenheit vertrieben und, mit den Worten von Präsident Roosevelt ausgedrückt, Freiheit von Furcht und Not gebracht. Inzwischen ist der Wohlfahrtsstaat in vielen westlichen Industriestaaten nicht zuletzt aufgrund seiner Überfrachtung an die Grenze seiner Finanzierbarkeit gestoßen. Darüber hinaus zeichnet sich durch die Überalterung der Bevölkerung ein erheblicher neuer Kostenanstieg ab. Eine Reform der Sozialsysteme ist daher unumgänglich. Diese stellt eine der großen Herausforderungen der Politik dar, muss sie doch eine den gesellschaftlichen Änderungen entsprechende zeitgemäße Balance zwischen gemeinsamer Vorsorge

und Eigenverantwortung bei solidarischem Verantwortungsbewusstsein für die von der Marginalisierung bedrohten Verlierer und Randgruppen der Globalisierung finden.

Von jenen, die auf eine Besitzstandwahrung im Rahmen des europäischen Gesellschaftsmodells pochen, wird allerdings befürchtet, dass die im Zuge der Globalisierung notwendigen strukturpolitischen Veränderungen unweigerlich auch zu einem ruinösen steuerlichen Wettbewerb zwischen den einzelnen Staaten führen werde, der wiederum dem Sozialstaat einen Teil seiner Finanzierungsbasis entzieht. Obwohl diese Befürchtung bislang keine Bestätigung gefunden hat, steht außer Frage, dass auf den globalen Märkten Unterschiede in den Steuersystemen für die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen und Standorten immer bedeutender werden. Allerdings ist für die Entfaltung eines echten Steuerwettbewerbs auch die Gewährleistung von internationaler Transparenz und Vergleichbarkeit der Steuersysteme eine Voraussetzung. Ein funktionierender Steuerwettbewerb setzt somit zumindest eine gewisse Koordinierung des Steuerrechts voraus. Die steuerliche Belastung ist zudem nur eine von vielen Faktoren, die für die Standortwahl von Unternehmen ausschlaggebend sind. In der Regel wird die Steuerlast den öffentlichen Leistungen, insbesondere bei der Infrastrukturausstattung, die über technische Fakten auch das Humankapital und das politische, soziale und ökonomische Umfeld miteinbezieht, gegenübergestellt.

Die Globalisierung wird auch, wie von deren Gegnern als Menetekel an die Wand gemalt, nicht zwangsläufig zu den frühindustriellen Zuständen in Form des Manchester-Liberalismus zurückführen, auch wenn sie die Proponenten der Globalisierung mit dem inzwischen zum Schimpfwort avancierten Begriff des "Neo-Liberalismus" zu brandmarken versuchen.

Neoliberalismus wird dabei als Steigerungsform des Liberalismus, der auf eine "Vermarktlichung" aller Lebensbereiche und einer übertriebenen Liberalisierung und Entsolidarisierung der Gesellschaft hinausläuft, verstanden. Der Begriff "Neo-Liberalismus" ist seit den neunziger Jahren vor allem in Europa zu einem Schmähwort gegen jegliche marktwirtschaftliche und liberale Politik geworden. Der Begriff wird dabei allenfalls vage definiert und beliebig verwendet. Die Schwachstellen des Wohlfahrtsstaates wären auch ohne Globalisierung sichtbar geworden. Seine Rückführung auf die Dimension eines effizienten Sozialstaates bedeutet nicht notwendigerweise Sozialabbau, wohl aber Illusionsabbau. Das im Nachkriegsdeutschland entwickelte Modell der Sozialen Marktwirtschaft, deren Konzeption auf Alfred Müller-Armack zurückgeht, und jedenfalls um das Adjektiv "ökologisch" zu ergänzen ist, stellt einen diskussionswerten Ansatz für ein zukunftsorientiertes weltumspannendes Wirtschaftsmodell dar. Ein solches kann aber nur dann Bestand haben, wenn die Vielfalt die Grundlage der Einheit ist.

Jedenfalls werden nur offene, demokratisch legitimierte Gesellschaften den Anforderungen der neuen Zeit gewachsen sein. Die Globalisierung könnte sich in Anlehnung an die europäische Integration ebenfalls zu einem Instrument der Frie-

denssicherung entwickeln, da für ein wirtschaftliches Bestehen im globalen Wettbewerb nichts schädlicher ist als ein unfriedliches oder gar kriegerisches politisches Verhalten gegenüber Nachbarstaaten. Die mit der Globalisierung verbundenen Chancen liegen daher nicht nur in der Möglichkeit der Lukrierung einer Wohlstandsdividende, sondern auch einer Friedensdividende. So gesehen könnte sich die Globalisierung durch die Vernetzung der Welt zu einem tauglichen Vehikel für Frieden und Wohlstand entwickeln.