

## **Prof. Dr. Bernhard Vogel, Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung**

**Vortrag gehalten am:** 08. April 2005 in Hanoi, Vietnam  
an der University of Sciences and Humanities  
Vietnam National University – Hanoi

### **GLOBALISIERUNG SOZIAL GESTALTEN**

In den letzten fünfzehn Jahren hat der Begriff der Globalisierung mehr und mehr Eingang gefunden in die politischen und wirtschaftlichen Diskussionen in aller Welt. Heute ist er weithin zum beherrschenden Schlagwort geworden. An der Bewertung der Globalisierung und ihrer Folgen scheiden sich die Geister. Den einen ist sie schlicht ein unabänderliches Faktum. Von anderen wird sie als große Chance der Geschichte zur Überwindung von Mangel und Not bezeichnet. Wiederum anderen erscheint sie als Ausbund der Ungerechtigkeit der heutigen Weltordnung. Bei so unterschiedlicher Wertung ist es gut, dass wir uns noch einmal ansehen, was dieser Begriff denn im Kern beinhaltet, was im Zentrum des so genannten Globalisierungsprozesses steht. Dies ist notwendig, um als Politiker – wenn man nicht bloßes Objekt, sondern Mitgestalter dieses Prozesses sein möchte – konkrete Forderungen und Aufgaben für diesen Prozess zu formulieren.

#### **Globalisierung und Strukturwandel: neue Aktualität für lang bekannte Phänomene**

Globalisierung bedeutet im Kern, dass die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital über Grenzen hinweg zunimmt und dass in einem Prozess zunehmender internationaler Integration auf verschiedenen Märkten die Welt wirtschaftlich zusammenwächst. Wenn wir dieses Verständnis zugrunde legen, stellen wir fest, dass zum Beispiel im 19. Jahrhundert die Intensität grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen in Teilen der Welt ähnlich hoch war, wie heute.

Gerade in den letzten Jahrzehnten hat sich der Prozess der Globalisierung massiv verstärkt. Treibende Kraft war vor allem die Deregulierung und Liberalisierung von Güter- und insbesondere von Finanzmärkten in vielen Volkswirtschaften und ihre Öffnung gegenüber internationaler Konkurrenz.

Hinzu kommt der rasante Fortschritt hinsichtlich des Transports von Waren, Dienstleistungen, Informationen und auch Personen rund um den Globus. Die modernen Kommunikationstechnologien erlauben heute darüber hinaus ein weltweites Angebot zahlreicher Dienstleistungen. Beispiele sind die sogenannten Call-Center von Firmen wie Lufthansa oder anderen, die in Indien bzw. Australien angesiedelt sind.

Auch hier in Vietnam kann man diese Form der Internationalisierung beobachten. Mehr und mehr lassen sich Unternehmen aus vielen Ländern in Vietnam nieder oder gehen eine langfristige Kooperation mit einheimischen Firmen ein. Dies ist auch eine Folge der 1986 begonnenen Reformpolitik und des angestrebten WTO-Beitritt Ihres Landes.

All das zusammengenommen bewirkt, dass in der Tat von diesem mächtigen Prozess der Globalisierung ein gewaltiger Druck in Richtung Veränderung existierender Strukturen ausgeht, in Industrieländern wie in den so genannten Schwellen- und Entwicklungsländern. Und diesen Druck spüren Regierungen gleichermaßen wie Unternehmen, Bauern und Arbeitnehmer.

Die Auseinandersetzung mit der Globalisierung konzentriert sich folglich weniger auf die Tatsache an sich als vielmehr auf die Folgen, die sich aus dem Globalisierungsprozess für die Volkswirtschaften und Menschen in den einzelnen Ländern ergeben.

### **Folgen der Globalisierung**

Ich will hier nicht näher auf Einzelheiten in der Debatte um eine neue Welthandels- oder Weltwirtschaftsordnung eingehen. Im Prinzip ist es aber unbestritten, dass es um die Nutzung von komparativen Vorteilen geht, d.h. vereinfacht gesagt: jeder sollte das produzieren und bereitstellen, was er am besten und am kostengünstigsten kann.

Ebenso unbestritten ist aber auch, dass es im Strukturwandel immer Gewinner und Verlierer gibt. Tendenziell gehören zu den Verlierern im Strukturwandel immer die unflexibleren und immobilen Faktoren – also vor allem nicht und gering qualifizierte Arbeitskräfte. Die mobilen Faktoren, also vor allem Kapital und hoch qualifizierte Arbeit, können sich den neuen Gegebenheiten besser anpassen und gehören daher in der Regel zu den Gewinnern im Strukturwandel.

Unbestritten ist auch, dass der gewaltige Druck, der vom gegenwärtigen Tempo und Ausmaß des Globalisierungsprozesses auf den Wandel der wirtschaftlichen Strukturen in allen beteiligten Ländern ausgeht, auch gesellschaftliche und politische Folgen hat. Vor allem gilt es, die Verlierer im Strukturwandel aufzufangen und ihnen eine menschenwürdige Zukunftsperspektive zu geben. Dafür sprechen nicht nur Gerechtigkeitserwägungen. Es geht auch darum, die ökonomische und politische Stabilität eines Landes nicht zu gefährden.

Bevor ich mich der Frage zuwende, wie wir uns denn – als Politiker und Entscheidungsträger der Wirtschaft, als Vertreter von Industrieländern oder Mitglieder der Eliten in den so genannten Schwellen- oder Entwicklungsländern – zum Globalisierungsprozess und seinen Folgen stellen sollten, möchte ich noch etwas ausführlicher der Frage nachgehen, welches die Chancen und Risiken, die Vorteile und Schwierigkeiten von Ländern in unterschiedlichen Entwicklungsstadien in diesem Prozess sind.

### **Folgen in Industrieländern**

Beginnen wir mit den Industrieländern. Ihnen hat der Prozess der Globalisierung zunächst fast ausschließlich Vorteile gebracht. Im Zuge der Öffnung von Märkten in Entwicklungs- und Schwellenländern und der allmählich dort steigenden Kaufkraft haben der Export von hoch entwickelten Gütern und Dienstleistungen sowie die Möglichkeit des Imports von sehr preisgünstigen Primärprodukten Wohlstandszuwächse ermöglicht, die sonst so nicht möglich gewesen wären. Die gut qualifizierten Arbeitskräfte, funktionierende öffentliche Verwaltungen und stabile Rechtsordnungen sowie die gut ausgebaute Infrastruktur waren und sind positive Standortfaktoren, die die Nachteile hoher Kosten in den meisten Branchen überwogen.

Aber diese Situation hat sich inzwischen geändert. Mit der intensivierten Handelszusammenarbeit und vor allem dem steigenden Strom von Investitionskapital in Schwellen- und Entwicklungsländer hat dort vielerorts eine Entwicklung eingesetzt, die über Technologietransfer und Qualifizierung der Arbeitskräfte kostengünstigere Konkurrenten erstarken lässt. Während es zunächst – neben den klassischen Primärgütern – fast nur Billigprodukte am unteren Ende der Qualitätsskala waren, die auf Nischen der Industrieländermärkte auftauchten, erobern sich inzwischen auch Produkte und Dienstleistungen mittlerer Qualität aus Schwellen- und Entwicklungsländern breite Marktsegmente in den Industrieländern. Die Folge für uns sind massive Arbeitsplatzverluste als Folge von Unternehmensschließungen oder Auslagerungen von Produktion und Dienstleistungen in kostengünstigere Standorte. Schmerzhaft Anpassungsprozesse in den Unternehmen wie auch in den von der Wirtschaftsentwicklung abhängigen öffentlichen Haushalten und sozialen Sicherungssystemen sind angelaufen. Ein Ende ist noch nicht abzusehen.

### **Folgen in Entwicklungs- und Schwellenländern**

In den Entwicklungs- und Schwellenländern stellt sich die Situation ganz anders dar. Auf der einen Seite verschwanden zwar mit der Öffnung für Produkte und Dienstleistungen aus den Industrieländern auch traditionelle Fertigungsweisen und Dienstleistungsformen – verbunden mit entsprechenden Arbeitsplatzverlusten. Parallel dazu haben aber die privaten Kapitalströme in die Entwicklungsländer vor allem seit den neunziger Jahren deutlich zugenommen. Direktinvestitionen sind zum wichtigsten Faktor geworden, vor der öffentlichen Entwicklungshilfe. Durch den damit verbundenen Technologietransfer konnten in zahlreichen Ländern Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, in denen zunächst einfache, inzwischen aber auch immer höherwertige Güter und jetzt auch Dienstleistungen für die Märkte in aller Welt produziert und angeboten werden. Allerdings können viele private Investitionen auch schnell wieder abgezogen werden. Wenn viele Investoren gleichzeitig diese Option wählen, können Finanzkrisen in den Entwicklungsländern die Folge sein – mit Ansteckungstendenz, wie wir mehrfach gesehen haben.

Abgeschottete Länder stehen zwar nicht in der Gefahr, von solchen Krisen angesteckt zu werden, weil sie erst gar keine Kapitalströme aus dem Ausland erhalten. Aber damit entgehen ihnen natürlich auch die positiven Entwicklungswirkungen von Auslandsinvestitionen. Bei den stark in den Globalisierungsprozess einbezogenen Entwicklungsländern können sich falsche wirtschaftspolitische Entscheidungen dagegen besonders fatal auswirken und in Einzelfällen sogar gesellschaftlich und politisch destabilisierende Wirkungen haben.

Noch drei weitere Risiken des rasanten Globalisierungsprozesses lassen sich in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern beobachten:

- (1) Das Tempo der Modernisierung und des Strukturwandels überfordert vielfach das Anpassungsvermögen der Einzelnen und der Gesellschaften. Mit dem Wegfall traditioneller Erwerbsmöglichkeiten wird Mobilität zur Voraussetzung des Überlebens. Dabei gehen die traditionellen Lebensformen und Werte, aber auch die bestehenden Sicherungen innerhalb der Familie und der nachbarschaftlichen Strukturen verloren.
- (2) Das zweite Risiko der Globalisierung, das in vielen, besonders den ganz armen Entwicklungsländern beobachtet werden kann, besteht darin, dass potentiell durchaus wettbewerbsfähige Wirtschaftsbereiche in diesen Ländern durch die Plötzlichkeit des

Globalisierungsprozesses und fehlende Vorbereitung darauf einfach überrollt werden und verschwinden. Damit geht die Chance verloren, dass die Menschen und Unternehmen in diesem Land die für sie durchaus vorhandenen Chancen der Globalisierung noch nutzen können.

- (3) Das dritte, schließlich fast überall auftretende Risiko der Globalisierung, besteht darin, dass durch Unzufriedenheit und manchmal sogar gewaltsamen Widerstand der Verlierer im Globalisierungsprozess sozialer Frieden und politische Stabilität eines Landes gefährdet werden. Auch in den Ländern, die sich makroökonomisch als Gewinner der Globalisierung sehen, werden oft keine Mechanismen und Politiken entwickelt und umgesetzt, die die Verlierer im rasanten Strukturwandel auffangen und ihnen eine menschenwürdige Zukunftsperspektive geben.

### **Machtpositionen im Globalisierungsprozess**

Erlauben Sie mir nun einige Anmerkungen zu der viel diskutierten Frage der unterschiedlichen Machtpositionen, die die Industrieländer und die Entwicklungsländer zur Vertretung ihrer Interessen im Globalisierungsprozess einbringen können.

In der Tat können wir beobachten, dass ein wesentlicher Teil der Vorwürfe, die die Gegner des Globalisierungsprozesses und insbesondere von freiem Welthandel formulieren, damit zusammenhängen, dass bei der internationalen Integration von Märkten oft mit zweierlei Maß gemessen wird. Dem Entwicklungsland wird von der internationalen Gemeinschaft, von seinen Verhandlungspartnern in Welthandelsorganisation, Weltbank und Internationalem Währungsfond gesagt, dass es die für seine Entwicklung dringend benötigten Kredite und die oft noch dringender benötigten Quoten für die Lieferung seiner Produkte in den amerikanischen oder europäischen Markt nur bekommt, wenn es tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse in anderen Bereichen abbaut.

Umgekehrt sind wir – und ich nenne hier beispielhaft die EU-Agrarpolitik – oftmals aus übergeordneten politischen Erwägungen heraus nicht bereit, unsere Subventionen in nennenswertem Umfang abzubauen.

Bei diesem und bei vielen anderen Beispielen wird klar, dass in der Tat die Vereinigten Staaten von Amerika, die Europäische Union, Japan und andere westliche Industrieländer im Globalisierungsprozess und in der Diskussion über weitere Liberalisierung des weltweiten Handels ihre wirtschaftliche und politische Macht ins Spiel bringen, was dazu führt, dass dann mit zweierlei Maß gemessen wird. Die ganz großen Schwellen- und Entwicklungsländer wie China, Indien oder auch inzwischen Brasilien mögen sich aufgrund ihres politischen und zunehmend auch wirtschaftlichen Gewichts dagegen wehren können, nicht dagegen kleinere und ärmere Entwicklungsländer. Dies sind letztlich jedoch keine Folgen eines Globalisierungsprozesses im Rahmen einer weltweiten Entwicklung zu mehr Handelsfreiheit, sondern Folgen eines durch Machtvorsprünge einzelner Staaten verfälschten, ungerechten und unvollkommenen Verlaufs der Globalisierung.

### **Wertposition in unserer Stellung zur Globalisierung und ihren Folgen**

Eine der Folgen der Globalisierung, die ich bislang nur indirekt angesprochen habe, ist die Schwächung des Einflusses der nationalen Regierungen auf die Gestaltung des rechtlichen und politischen Rahmens, in dem sich das Wirtschaften in ihrem jeweiligen Land abspielt. Die immer weitergehende Einbeziehung der Unternehmen und wirtschaftlichen Aktivitäten in

regionale und globale Märkte schwächt die Souveränität der Nationalstaaten, z.B. durch Verringerung der Einflussmöglichkeiten nationaler Konjunkturpolitik, durch zunehmenden Wettbewerbsdruck auf nationale Steuersysteme, durch Druck auf den Sozialstaat, Sozial- und Umweltstandards; und vor allem durch den Zwang, sich internationalen Regelungen und Vereinbarungen zu unterwerfen, auf die nur begrenzt Einfluss genommen werden kann. Während aber die nationalen Regierungen und Parlamente demokratisch legitimiert sind und im Rahmen demokratischer Wahlen den Bürgern rechenschaftspflichtig bleiben, fehlt es bislang an einer auch nur ansatzweisen Institutionalisierung rechenschaftspflichtiger demokratischer Legitimität solcher internationaler oder weltweiter Ordnungsstrukturen.

Das provoziert geradezu die Forderung nach einer globalen Ordnungspolitik und einer Formulierung der grundlegenden Wertpositionen, die dieser globalen Ordnungspolitik zugrunde liegen sollen. Der Verzicht darauf würde bedeuten, die Regeln, die weltweit über den Erfolg des Wirtschaftens von Menschen und Unternehmen entscheiden, der Beliebigkeit offener oder verdeckter Machtpositionen und intransparenter technischer Mechanismen zu überlassen.

Als wir in Deutschland 1945 nach dem totalen politischen und wirtschaftlichen Zusammenbruch zum Ende des Nazi-Regimes gezwungen waren, sehr bewusste Entscheidungen zu den Grundregeln zu treffen, nach denen wir unser Wirtschafts- und Sozialsystem wieder aufbauen wollten, haben wir uns für ein System entschieden, das wir „Soziale Marktwirtschaft“ nennen. Die Wertpositionen, die diesem System zugrunde liegen, finden sich mehr oder weniger offen auch in den meisten anderen europäischen Wirtschafts- und Sozialsystemen. Sie haben im Prozess des Zusammenwachsens unserer Volkswirtschaften in der Europäischen Union immanent die Richtung bestimmt und finden sich in wesentlichen Formulierungen des neuen europäischen Verfassungsentwurfs.

Entwickelt wurde die „Soziale Marktwirtschaft von Prof. Ludwig Erhard, dem ersten deutschen Wirtschaftsminister nach dem Aufbau der Bundesrepublik Deutschland, und seinem zeitweiligen Staatssekretär Prof. Alfred Müller-Armack, auf der Grundlage der Forschungen der so genannten „ordoliberalen Schule“ um Prof. Walter Eucken. Im Kern dieser Forschungsergebnisse stand die Erkenntnis, dass der Marktmechanismus als Ordnungsprinzip in modernen Großgesellschaften unverzichtbar sei. „Die Soziale Marktwirtschaft“ schreibt Prof. Müller-Armack noch einmal in einer Bilanz 1972, „beruht auf der Einsicht, dass die großen Massengesellschaften, in denen wir leben, ohne die Kraft des Wettbewerbs und ohne das Steuerungselement des Marktes nicht auszukommen vermögen.“ Unverzichtbar zum einen, weil nur in einem Marktsystem das Wirtschaften des Einzelnen ohne äußeren Zwang sich in ein geordnetes Wirtschaften der gesamten jeweiligen Gesellschaft zu deren Nutzen einfügt. Zum anderen unverzichtbar aber auch deshalb, weil nur in einem solchen System die Förderung und Belohnung der schöpferischen und ergebnisorientierten Arbeit der einzelnen zu einer hohen Produktivität der ganzen Volkswirtschaft führt, die es erlaubt, genug Mittel für ein menschenwürdiges Leben aller zu erwirtschaften. Der Markt ist also kein Zweck, aber unverzichtbares Mittel. Oberstes Ziel ist die Entfaltung menschenwürdigen Lebens aller Menschen. Diesem Ziel dient der Markt. Der Markt ergibt sich aber nicht automatisch aus dem Verzicht des Staates auf Interventionen in die Wirtschaft. Im Gegenteil: der Markt funktioniert nur mit einem starken Staat, der den Marktmechanismus und einen fairen, produktiven Wettbewerb gegen Verzerrungen durch Machteinflüsse schützt. Und der Markt führt auch nicht automatisch zum Ziel eines menschenwürdigen Lebens aller Mitglieder einer Gesellschaft. Zweite Aufgabe der staatlichen Autorität ist die Umverteilung der durch den Marktmechanismus verursachten Einkommensergebnisse nach sozialen Kriterien.

Ich bin der festen Überzeugung, dass die wesentlichen Einsichten, die der Ordnungspolitik in einer Sozialen Marktwirtschaft zugrunde liegen, uns auch bei dem Bemühen um eine globale Ordnungspolitik im Prozess der Globalisierung leiten können. Wir brauchen eine Internationale Soziale Marktwirtschaft mit dem Ziel der Schaffung von äußeren Bedingungen, die jedem Menschen eine Chance auf die Entfaltung seiner produktiven Möglichkeiten und auf ein menschenwürdiges Leben geben. Kernelemente dieser äußeren Bedingungen, des Ordnungsrahmens in einer globalen Wirtschaft, sind die immer vollständigere Durchsetzung und der Schutz der Freiheit der internationalen Märkte, der Schutz von Mindeststandards im Prozess des Wirtschaftens, und zwar sozialen Mindeststandard und Standards zum Schutz unserer natürlichen Umwelt, sowie eine soziale Mindestabsicherung der weniger leistungsfähigen Mitglieder der Gesellschaft und der zeitweiligen Verlierer im Strukturwandel, der durch die Globalisierung vorangetrieben wird.

### **Konkrete Forderungen und Aufgaben im Prozess der Gestaltung der Globalisierung**

Aus dieser grundsätzlichen Position ergeben sich nach meinem Verständnis ganz konkrete Forderungen an die Gestaltung des Globalisierungsprozesses, konkrete Aufgaben, die den verschiedenen Akteuren zufallen. Ich will hier sieben solche Forderungen nennen, die mir besonders wichtig erscheinen.

- (1) Angesichts der großen Chancen, die der Prozess der Globalisierung gerade den wenig entwickelten Ländern bietet, sollten wir alles daran setzen, ihn nicht zu blockieren, sondern durch kluge und verantwortliche Steuerung zum Nutzen der Menschen zu fördern.
- (2) Ein Blockieren des Globalisierungsprozesses durch Festhalten am Protektionismus seitens der Industrieländer würde längerfristig zu schwerwiegenden Auseinandersetzungen mit den erstarkenden Schwellen- und Entwicklungsländern führen. In den Industrieländern müssen wir daher versuchen, die Einsicht der Menschen in den Sinn dieses Prozesses und in die von ihnen geforderten Anpassungsleistungen zu fördern:
- (3) Die Regierungen und Verantwortlichen in den so genannten Entwicklungsländern sind aufgerufen, die Chancen, die sich ihnen durch den Globalisierungsprozess bieten, nicht durch Korruption, durch Mangel an guter Regierungsführung, durch fehlende Rechtsstaatsentwicklung und Verweigerung von Partizipation für die Bevölkerung zu blockieren. Gleichzeitig liegt es aber in der Verantwortung der reicheren Industrieländer und der internationalen Organisationen, diesen Ländern zu helfen, mit einer am jeweiligen Entwicklungsstand ausgerichteten Strategie behutsam den Weg zur Integration ihrer Wirtschaften in die Weltwirtschaft zu finden.
- (4) Die Reaktion auf nachteilige Folgen der Globalisierung für einzelne Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftszweige sollte – in den Industrieländern wie vor allem auch in den Entwicklungsländern – nicht hauptsächlich defensiv oder kompensatorisch sein. Ganz wichtig ist, dass alles getan wird, um den betroffenen Menschen und Unternehmen durch Qualifizierungsangebote, durch die Förderung von Flexibilisierung und Diversifizierung – produktive Alternativen zu eröffnen. Auch hierbei brauchen vor allem ärmere Entwicklungsländer beratende und mitfinanzierende Hilfe der Industrieländer und der internationalen Organisationen.

- (5) Trotz solcher Bemühungen wird es in Industrieländern wie in Entwicklungsländern beachtliche Teile der Bevölkerung geben, die auch mittelfristig zu den Verlierern der Strukturveränderungen zählen. Hier ist es wichtig, im Sinne unserer grundsätzlichen Wertpositionen, aber auch um sozialen Frieden zu bewahren und politische Destabilisierung zu vermeiden, dass die so betroffenen Menschen nicht ins Nichts fallen. In den Entwicklungsländern ist es notwendig, dass im Rahmen der Entwicklungskooperation Rat und Unterstützung beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme geleistet wird. In einigen Fällen ist es in der Anlaufphase notwendig, solche Systeme aus internationalen Hilfsgeldern teilweise mit zu finanzieren.
- (6) In einer am Wohl der Menschen orientierten Gestaltung der Globalisierungsprozesse kann es nicht sinnvoll sein, dass Sozialstandards und Umweltstandards, die in den wohlhabenderen Industrieländern im Verlauf der letzten einhundertvierzig Jahren entwickelt worden sind, jetzt grundsätzlich wieder in Frage gestellt werden. Ebenso wenig wird es aber auch möglich sein, diese Standards eins zu eins innerhalb kürzester Zeit in den Entwicklungsländern durchzusetzen.
- (7) Das Messen mit zweierlei Maß bei der Integration von Ländern und nationalen Märkten in den Weltmarkt muss so rasch wie möglich beendet werden. Auch hier stehen die Europäische Union, die Vereinigten Staaten von Amerika, Japan und die anderen westlichen Industrieländer in der Verantwortung.

Weltweit die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass immer mehr Menschen in allen Ländern und Bevölkerungsschichten die notwendige Freiheit genießen und günstige Strukturen für produktive Arbeit vorfinden, Arbeit, die ihnen ihre Würde gibt und der Gemeinschaft dient: das ist unsere Vision für eine globale Ordnungspolitik.

-----