

Lothar Brock

Globaler Wandel und Staatenpolitik

Plädoyer für Multilateralismus

HSFK-STANDPUNKTE 7/1997



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

Von der Staatenkooperation zur Verbraucherallianz?

In Theodor Fontanes Stechlin heißt es: „Große Zeit ist es immer nur, wenn's beinahe schiefgeht, wenn man jeden Augenblick fürchten muß, jetzt ist alles vorbei.“ Demnach leben wir heute in „großer Zeit“, denn die Furcht, daß etwas schiefgehen könnte, ist weit verbreitet. Sie macht sich in deutlichen Formulierungen Luft. So heißt es in dem von Hans-Peter Martin und Harald Schumann verfaßten Buch „Die Globalisierungsfalle“, das 1996 mit breitem publizistischem Echo auf den Markt kam: „Befreit von der Drohung der Diktatur des Proletariats, wird seitdem um so härter an der Errichtung der Diktatur des Weltmarktes gearbeitet. (...) Plötzlich erscheint die massenhafte Teilnahme der Arbeitnehmer an der allgemeinen Wertschöpfung (in der Nachkriegszeit, L.B.) nur als ein Zugeständnis im Kalten Krieg, das der kommunistischen Agitation die Basis entziehen sollte. Doch der „Turbo-Kapitalismus“, dessen weltweite Durchsetzung jetzt unaufhaltsam scheint, zerstört die Grundlagen seiner Existenz: den funktionsfähigen Staat und demokratische Stabilität.“

Ähnliche Befürchtungen finden sich, wenn auch in weniger zugespitzter Form, in einer langen Reihe von Artikeln und Stellungnahmen zur gegenwärtigen Weltentwicklung. Mit Bezug auf die Bundesrepublik signalisieren diese Texte, daß die Euphorie, die die deutsche Vereinigung und der ihr im Westen folgende Boom der Konsumgüterindustrie auslösten, verfliegen ist. Das von Selbstbewußtsein getragene und einer gewissen Schulmeisterei gegenüber anderen Ländern begleitete Modell Deutschland ist fast vergessen. Über viereinhalb Millionen Arbeitslose bei sinkenden Realeinkommen von Beamten, Angestellten, Arbeitern (und Arbeitslosen), die damit einhergehende existentielle Bedrohung der Mittelstandsgesellschaft, die Zunahme struktureller Armut bei wachsender Staatsverschuldung, das sind in der Tat gravierende Tatbestände, die darauf verweisen, daß das Selbstverständnis auch der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft zutiefst in Frage gestellt ist, nachdem die ostdeutsche Gesellschaft sich teilweise aufgelöst und teilweise in die Nostalgie zurückgezogen hat. Schnelle Abhilfe ist nicht in Sicht. Von der Zielsetzung, die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 zu halbieren, ist nur noch der Streit darüber geblieben, warum sie sich nicht verwirklichen läßt.

Die Bundesrepublik befindet sich mit ihren Problemen nicht allein. Zwar sind die USA, Großbritannien, die Niederlande oder Neuseeland bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit offenbar sehr viel erfolgreicher, der Preis, der hierfür in Gestalt niedriger Entlohnung, geringer sozialer Sicherheit und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen gezahlt wurde, ist jedoch hoch: Der Teufel des jobless growth wurde mit dem Beelzebub der working poor ausgetrieben.

Obwohl alle OECD-Länder sich vor vergleichbare und offenbar gravierende Herausforderungen gestellt sehen, wachsen die Schwierigkeiten der politischen Koordination und Kooperation zwischen ihnen. Die G-7 befindet sich in einer Krise. Sie übt kaum noch eine für die Politik der Mitgliedsländer richtungweisende Funktion aus. Der europäische Einigungsprozeß, der in der Wissenschaft als erster Versuch zur Etablierung einer postmodernen Ordnung gefeiert worden ist, gerät schon wieder ins Stocken. Schwierigkeiten zeigen sich erst recht im globalen Kontext. Die Vereinten Nationen konnten nur vorübergehend von der Überwindung des Ost-West-Konflikts profitieren. Die Chance einer grundlegenden Reform der Weltorganisation wurde vertan. Die Verhandlungen im Gefolge der großen Weltkonferenzen der vergangenen Jahre über Umwelt-, Menschenrechts-, Bevölkerungs-, Sozial- und Frauenfragen gehen eher schleppend voran.

Die Idee einer Weltordnungspolitik („Global Governance“), die durch einen noch von Willy Brandt angeregten Bericht aus dem Jahre 1995 präzisiert wurde, stößt auf zunehmende Skepsis gegenüber multilateralen Lösungen auf globaler Ebene. Sollte die Bundesrepublik in dieser Lage eine stärker nach innen gerichtete Politik betreiben und sich gegen die vorherrschende Liberalisierungsothodoxie notfalls auch sozial- und umweltprotektionistischer Mittel bedienen, um die eigenen Errungenschaften zu schützen, oder sollte sie weiterhin auf multilaterale Lösungen hinarbeiten? Liegt das Heil bestenfalls in bilateralen und regionalen Abmachungen, wenn nicht in einer sich verstärkt auf nationale Interessen berufenden Politik, oder verlieren die Staaten insgesamt an Handlungsfähigkeit und Gestaltungskompetenz? Werden Verbraucher-Allianzen (wie sie Benjamin Barber vorschlägt) für die Regulierung des Weltmarktes in Zukunft wichtiger sein als die althergebrachte Staatenkooperation?

Globalisierung - Nichts Neues unter der Sonne?

Die Beantwortung dieser Fragen hängt ganz entscheidend davon ab, wie man die Veränderungen einschätzt, mit denen sich Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gegenwärtig auseinandersetzen haben. Die Debatte hierüber hat sich inzwischen weitgehend polarisiert. Während die einen die Globalisierung als eine alles in ihren Bann ziehende Herausforderung der Gegenwart erachten, zweifeln die anderen an, daß es überhaupt so etwas wie Globalisierung gibt bzw. daß die Entwicklungen, die mit dem Begriff der Globalisierung belegt werden, neu sind. Während die einen den Staat als Opfer der Globalisierung betrachten (Verlust von Handlungsfähigkeit), betonen die anderen den Anteil des Staates als handelndes Subjekt an der Globalisierung (Globalisierung als Ergebnis staatlicher Deregulierung).

Der Begriff Globalisierung signalisiert in dem hier zugrunde gelegten Verständnis eine evolutionäre (statt einer zirkulären) Betrachtung der Geschichte und verweist auf globale Zusammenhänge des Wandels. Im weiteren Sinne kann als Globalisierung jede Verdichtung internationaler Beziehungen (Wirtschaft, Verkehr, Kommunikation) auf globaler Ebene bezeichnet werden; im engeren Sinne meint der Begriff eine neue Qualität der internationalen Beziehungen. Der vorliegende Text plädiert für diese engere Verwendung des Begriffs. Dabei seien folgende Punkte vorab klargestellt, die häufig als Einwände gegen die Globalisierungsthese (im engeren Sinne) vorgebracht werden, hier aber den Ausgangspunkt für die Betrachtung globaler Strukturveränderungen bilden.

Erstens, die kapitalistische Wirtschaft ist von Anfang an Weltwirtschaft gewesen, wie Fernand Braudel oder Immanuel Wallerstein in ihren großen historischen Studien herausgearbeitet haben. Bezogen auf die Globalität der Wirtschaft als solche gilt also die Feststellung, daß es nichts Neues unter der Sonne gibt.

Zweitens, bezogen auf den Anteil der Außenwirtschaft an der Gesamtwirtschaft der im historischen Modernisierungsprozeß führenden Staaten hat sich die weltwirtschaftliche Verflechtung schon vor dem Ersten Weltkrieg auf einem Niveau bewegt, das erst lange nach dem Zweiten Weltkrieg wieder erreicht wurde. Die Internationalisierung der Produktion ist also keine Erfindung der Gegenwart. Sie wurde schon im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zu einem zentralen Aspekt der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und bildete den Fokus der klassischen Imperialismustheorie. Diese Beobachtung unterstreicht die eben getroffene Feststellung, daß die gegenwärtige Entwicklung keineswegs pauschal als historisches Novum zu betrachten ist, sondern daß sie in gewisser Hinsicht an ältere Trends wiederanknüpft.

Drittens, die Internationalisierung der Wirtschaft vollzieht sich keineswegs gleichmäßig. Die Hälfte des Welthandels wird innerhalb der Großregionen Westeuropa, Nordamerika und Asien-Pazifik abgewickelt. Rechnet man den Handel zwischen diesen Regionen hinzu, so konzentrieren sich hier zwei Drittel des Weltwirtschaftsgeschehens. Man kann in dieser Hinsicht von einer Regionalisierung oder „Triadisierung“ der Hauptströme von Waren und Kapital sprechen.

Viertens, auch mit Blick auf die Wirtschaftsbranchen vollzieht sich der globale Strukturwandel höchst ungleichmäßig. Als globalisiert im engeren Sinne des Wortes können nur wenige Branchen gelten: In Deutschland sind das die Chemie, der Maschinenbau sowie die Auto- und die Elektroindustrie, bei denen die Auslandsproduktion inzwischen über zwei Drittel des deutschen Branchenumsatzes erreicht. Bei anderen Industriebranchen ist der Internationalisierungsgrad weiterhin eher gering.

Fünftens, der Staat ist nicht einfach nur Objekt von Globalisierungsprozessen, die Globalisierung ist auch ein Produkt staatlichen Handelns, wobei sich in letzterem gesamtgesellschaftliche Bedürfnisse und partikulare Interessen vermischen.

Sechstens spiegelt die akademische Fachdebatte nicht nur das politische und wirtschaftliche Geschehen wider. Sie liefert selbst einen Beitrag zur Konstruktion globaler Zusammenhänge, auf die sich Politik und Wirtschaft als extern vorgegebene Daten berufen. Mit anderen Worten, wo von Globalisierung die Rede ist, geht es nicht unbedingt nur um „reale“ Veränderungen, sondern auch um eine neue Sicht unserer Lebensumstände und deren Interpretation.

Dennoch ist die Globalisierung keineswegs nur ein Phantom. Daß die kapitalistische Wirtschaft von Anfang an Weltwirtschaft war, besagt nicht, daß sie heute in derselben Weise funktioniert wie im 16.

Jahrhundert. Daß schon vor 100 Jahren hohe Internationalisierungsgrade der Wirtschaft erreicht wurden, schließt nicht aus, daß wir es heute mit einer anderen Qualität der internationalen Verflechtung zu tun haben. Daß die Verdichtung der staatenübergreifenden Beziehungen auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Kommunikation und des Verkehrs in drei Weltregionen besonders schnell voranschreitet, bedeutet nicht, daß sich Regionalisierung statt einer Globalisierung der Wirtschaft vollzieht, sondern bestätigt die Ungleichmäßigkeit der globalen Entwicklung. Das Gleiche gilt für die unterschiedliche Betroffenheit einzelner Branchen von der Globalisierung. Die Globalisierung von Branchen, die gesamtwirtschaftlich von strategischer Bedeutung sind, hat eine Ausstrahlung, die weit über die betroffenen Branchen hinausreicht. Insofern und unter Berücksichtigung außer-ökonomischer Faktoren (Kommunikation, Verkehr, Urbanisierung) ist die Globalisierung in ihren Wirkungen umfassender, als es sich an den Statistiken über die unmittelbar internationalisierten Anteile einzelner Wirtschaftsaktivitäten ablesen läßt.

Was schließlich die Qualität der Globalisierung als Produkt politischen Handelns und als soziale Konstruktion betrifft, so folgt aus dieser subjektiven Seite der hier zu behandelnden Sachverhalte, daß es sich bei ihnen um veränderbare Größen und nicht um vorgegebene Daten handelt. Mit anderen Worten, es geht nicht nur um die politische und wirtschaftliche Anpassung an die Globalisierung, sondern auch um die Veränderung der Sachverhalte, die unter diesem Schlagwort zusammengefaßt werden. Zur Diskussion steht damit zugleich, die Wahrnehmung dieser Sachverhalte zu verändern und zum Abbau überzogener Ängste beizutragen sowie das Gefühl der Ohnmacht gegenüber einer vermeintlich naturwüchsig sich ausbreitenden Gefahr zu überwinden.

Globale Strukturveränderungen

Die Globalisierung bezeichnet einen dynamischen, keineswegs abgeschlossenen Prozeß. Aus der Sicht einiger Beobachter hat die Globalisierung gerade erst begonnen. Das ist ein interessantes aber nicht ganz faires Argument; denn es läßt sich nicht widerlegen. Aber auch ohne den Vorgriff auf die Zukunft lassen sich hier und heute gravierende Veränderungen feststellen.

In den vergangenen dreißig Jahren wuchs die Produktion der Industrieländer jahresdurchschnittlich um 9%. Die Exporte nahmen weltweit um 12%, die internationalen Bankkredite um 23% und die internationalen Direktinvestitionen zeitweilig um 30% zu. Inzwischen hat die Auslandsproduktion der transnational operierenden Konzerne den Welthandel weit überflügelt. Die Verkäufe ausländischer Niederlassungen der multinational arbeitenden Konzerne beliefen sich Anfang der 90er Jahre auf den doppelten Wert des Welthandels. Insofern kann von einer neuen Qualität der Internationalisierung der Produktion gesprochen werden.

Im Rahmen dieser Entwicklung bilden sich neue Formen der zwischenbetrieblichen Verflechtung über vielfach abgestufte Zulieferbeziehungen nach den Gesichtspunkten der schlanken Produktion bzw. des sogenannten out-sourcing. Die großen „globalen Spieler“ selbst schließen sich in strategischen Allianzen zusammen, die neue Rahmenbedingungen für staatliches Handeln schaffen und insofern zu einer stärkeren Politisierung der „Privat“-Wirtschaft beitragen.

In den Internationalisierungsprozeß werden die Dienstleistungen immer stärker einbezogen, während die weltwirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungssektors insgesamt auf Kosten des Industriesektors rasch zunimmt. Ein Großteil der Dienstleistungen ist zwar weiterhin der materiellen Produktion zugeordnet (Entwicklung, Design und Vermarktung von Produkten). Es findet aber eine relative Deindustrialisierung der Weltwirtschaft (im Sinne eines relativen Bedeutungsverlustes der materiellen Produktion gegenüber den Dienstleistungen) statt, die wiederum neue Horizonte einer wirtschaftlichen Internationalisierung eröffnet. Gerade über die Expansion des Dienstleistungssektor entstehen neue Kommunikations- und Verflechtungsformen, es bilden sich virtuelle Wirtschaftsräume vor allem in Gestalt globaler Finanzmärkte, die die territorial abgegrenzten Wirtschaftsräume der Einzelstaaten überlagern. Man kann hier von einer Entgrenzung der Volkswirtschaften bei gleichzeitiger Aufwertung nicht-materieller Transaktionen (relative Entstofflichung) und einer noch vor wenigen Jahren unvorstellbaren Beschleunigung dieser Transaktionen sprechen: Das Verhältnis von Raum, Zeit und Materie verändert sich nachhaltig.

Diese Entwicklung ist ambivalent. Der technologische Fortschritt eröffnet in Wechselwirkung mit der Expansion der Finanzmärkte neue Möglichkeiten der Erschließung und Mobilisierung von Wirtschaftsressourcen, die sich z.B. die ostasiatischen Aufsteigerökonomien zunutze gemacht haben, um die eigene Weltmarktposition grundlegend zu verbessern. Der Strukturwandel ist Ausdruck einer ungeahnten Produktivitätssteigerung menschlicher Arbeit und treibt diese weiter voran. Weltweit werden Konsumgüter zur Verfügung gestellt, die mit wachsender Material- und Energie-Effizienz hergestellt werden - allerdings bei absolut wachsendem Stoffdurchsatz. (Dies unterstreicht noch einmal, daß wir es lediglich mit einer relativen Entstofflichung der Weltwirtschaft zu tun haben.)

Der globale Strukturwandel vollzieht sich außerdem als präzedenzlose Ausweitung der Informations- und Kommunikationshorizonte einer wachsenden Zahl von Menschen. In der Tendenz wird eine virtuelle Präsenz eines jeden an jedwedem Ort der Welt möglich. Dadurch könnte jeder einzelne Mensch in die Lage versetzt werden, selbst eine Art global sourcing zu betreiben, in dem er die geographische Reichweite seiner Lebensplanung erweitert und sich durch eigene Informations-Netzwerke und Interessenkoalitionen mit anderen verbindet.

Auf der anderen Seite aber gibt es, wie allseits bekannt, Globalisierungsgewinner und Globalisierungsverlierer. Die Crux ist, daß der Abstand zwischen beiden immer größer wird, also die sozialen Disparitäten unter den gegenwärtigen Bedingungen der Globalisierung fast überall auf der Welt zunehmen und die soziale Unsicherheit für die Mehrheit der Menschen wächst. Nicht sozialer Ausgleich und Vorsorge bestimmen das politische und wirtschaftliche Leben, sondern die Standortsicherung und die Pflege des share holder value der Betriebe. Die Freisetzung von Arbeitskraft gilt nicht als Krisenzeichen, sondern als Hinweis auf erwartbare Effizienzgewinne.

Ein anderer Aspekt der Globalisierung ist, daß sie mit einer Ent-Traditionalisierung der Gesellschaften einhergeht (Anthony Giddens). Das bedeutet, daß überkommene Kulturtraditionen ihre Funktion als Regulatoren der Sozialbeziehungen verlieren. Damit werden Chancen für die Herausbildung neuer Sozialisationsmuster eröffnet. Es wächst aber auch die Gefahr, daß Nationalismus und Fundamentalismus als Orientierungsmuster an Bedeutung gewinnen. Diese Gefahr wird durch die im Zuge einer neuen Migration entstehenden transnationalen Gemeinschaften verstärkt. Letztere stellen Überlebensnetzwerke (im Sinne eines global sourcing von seiten der Migrierenden) dar. Sie treten jedoch auch als ein Pol in einem neuen sozialen Spannungsfeld in Erscheinung, welches durch eine Mischung aus Integrationsbegehren und Integrationsverweigerung auf beiden Seiten, auf seiten der transnationalen Gemeinschaften und auf seiten der „Gastgesellschaften“, charakterisiert ist. Im Ergebnis werden überkommenen Identitätskonstruktionen (wiederum auf beiden Seiten) erschüttert und (als Reaktion darauf) zugleich aufgebauscht. Die kulturelle Abgrenzung wächst, Kommunikation und Verständigung werden schwieriger.

Der globale Strukturwandel bringt neue globale Selbstgefährdungen der Menschheit mit sich. Die auf militärischem Gebiet seit der Entwicklung der Atombombe bestehenden Destruktionspotentiale werden jetzt durch zivile Globalgefährdungen ergänzt. Erwähnt seien nur das Ozonloch, die Klimaveränderungen, der Verlust an Artenvielfalt, die Bodenerosion, die Entstehung und Verbreitung neuer Krankheiten und schließlich die Unwägbarkeiten der Gentechnik. Ulrich Beck spricht von der Herausbildung einer Weltrisikogesellschaft, Anthony Giddens von „hergestellten Ungewißheiten“ im Unterschied zu solchen, die extern (nämlich durch die Natur) vorgegeben werden. Beide Autoren sehen in diesem Bereich das eigentliche Novum der Globalisierung, da es sich um Ungewißheiten handelt, die nicht auf unzureichende Kenntnisse über Zusammenhänge in der Natur, sondern auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse über ihre Manipulierbarkeit zurückzuführen sind.

Der Staat im weltwirtschaftlichen Strukturwandel

Welche Möglichkeiten haben die Staaten (als einzelne Akteure und in Gestalt der Internationalen Gemeinschaft), zugunsten sozialer und ökologischer Belange in den skizzierten globalen Strukturwandel einzugreifen? Zeichnet sich eine Marginalisierung der Staatenwelt durch die Gesellschaftswelt (Czempiel) bzw. der Staatenpolitik durch die Politisierung der Ökonomie ab?

Die Geschichte der Modernisierung spricht dafür, die politischen Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung mit Zurückhaltung zu beurteilen. Ein epochenübergreifender Trend zur fortschreitenden Marginalisierung der Politik durch die Ökonomie ist nicht erkennbar. Auch im Zeichen der Globalisierung besteht ein Wechselverhältnis zwischen Politik und Ökonomie, nicht eine einseitige Abhängigkeit des Staates von der Wirtschaft. Die Staaten verfügen weiterhin über Spielräume zur politischen Gestaltung der Weltwirtschaftsbeziehungen. Dies gilt auch für die neuen Dimensionen der globalen Ressourcenschließung und -mobilisierung; denn die Mobilität des Kapitals ist nicht derart, daß es jeden beliebigen Ort der Welt als Standortalternative in Betracht ziehen könnte. Die Faktoren, die einen interessanten Standort ausmachen, sind äußerst komplex und schränken von daher je nach Branche die Wahl von Standorten mehr oder minder stark ein. Folglich ist die Politik nicht einfach Geisel der Ökonomie, erstere verfügt ihrerseits über Verhandlungsmacht. Ihre Handlungsspielräume werden aber dennoch eingeschränkt und zwar hinsichtlich der Methoden politischer Machtausübung ebenso wie hinsichtlich der Bandbreite ordnungs- oder gesellschaftspolitischer Alternativen, die einzelne Staaten verfolgen.

Was die Methoden politischer Machtausübung betrifft, so kann von einer „Ökonomisierung“ der Politik in dem Sinne gesprochen werden, daß ökonomische Allianzen gegenüber politisch-militärischen an Bedeutung in der staatlichen Außenpolitik gewinnen, daß ökonomische Macht z.T. an die Stelle militärischer Macht tritt (in der Literatur wird hier von „soft power“ gesprochen), daß territoriale Kontrolle an Bedeutung für staatliches Machtstreben verliert, während der Zugang zu Märkten und die Erhöhung des einzelstaatlichen Anteils an den weltweiten Investitionen an Bedeutung gewinnen. Im Zuge dieser Entwicklung kommt es nicht einfach zu einem Souveränitätsverlust der Staaten durch wirtschaftliche Internationalisierung, vielmehr wandelt sich die Bedeutung staatlicher Souveränitätsansprüche. Sie werden selbst als Verhandlungsmasse (bargaining chips) in den zwischenstaatlichen Beziehungen eingesetzt.

Aber die Staaten müssen sich an den Wandel, den sie mit in Gang gesetzt haben, selbst anpassen. Das ergibt sich daraus, daß - vor allem aufgrund der Herausbildung der internationalen Finanzmärkte - der territorialstaatliche Bezugsraum der Politik, wie er sich von Europa ausgehend weltweit herausgebildet hat, zu eng für die politische Steuerung makro-ökonomischer Prozesse wird. Die staatliche Kontrolle von Wirtschaftsaktivitäten wird erschwert, die Steuerhoheit ausgehöhlt, die Abhängigkeit des Staates vom weltweiten Wirtschaftsgeschehen gesteigert und insoweit der ordnungspolitische Handlungsspielraum der Staaten tatsächlich eingeschränkt. Die Kluft zwischen der Internationalisierung der Ökonomie auf der einen Seite, der weitgehenden territorialstaatlichen Fixierung des politischen Handelns auf der anderen, erweitert sich; denn gerade im Kontext des weltwirtschaftlichen Strukturwandels wächst aufgrund der oben angesprochenen Ambivalenz der Globalisierung deren politischer Gestaltungsbedarf. Dies gilt sowohl für die Sicherung der materiellen Wohlfahrt (also vor allem die Zukunft der Arbeit), für die politische Partizipation und für den Zusammenhalt der durch Traditionsverlust und soziale Transnationalisierungsprozesse verunsicherten Gesellschaften, als auch für den Umgang mit den erwähnten neuen globalen Gefährdungen, zu denen auch global zunehmende soziale Unterschiede zu rechnen wären.

Mögliche Reaktionen - Für und Wider

Wie soll und kann diesem Handlungsbedarf im Kontext der Globalisierung entsprochen werden? In der gegenwärtigen Debatte lassen sich mindestens vier Positionen unterscheiden:

(1) Der japanische Unternehmensberater Kenichi Ohmae sieht in der wachsenden Kluft zwischen territorialer Fixierung der Politik und Entgrenzung der Wirtschaft kein Manko, sondern den Hinweis darauf, daß die Staaten überflüssig werden. Aus seiner Sicht kann die Wirtschaft weitgehend auf sie verzichten. Hierarchische Systeme werden durch Verhandlungen, Steuerung durch Selbststeuerung ersetzt. Die totale Befreiung der Marktkräfte von politischen Restriktionen ist jedoch ein Traum, den selbst Unternehmensberater nur mit Vorbehalt träumen. Zumindest als infrastruktureller Dienstleister soll der Staat auch aus neo-liberaler Sicht erhalten bleiben. Die neue Selbstorganisation der Wirtschaft soll also vom alten Nachtwächterstaat garantiert werden.

(2) Eine gewerkschaftlich orientierte Gegenposition tendiert dahin, aus Enttäuschung über bestehende Ansätze der internationalen Organisation und Integration eine konsequente Absicherung und Stärkung der verbliebenen politisch-territorialen Handlungsfähigkeit des Nationalstaates zu fordern. So vertritt Wolfgang Streeck vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln bezogen auf die EU die Auffassung, angesichts der Rückschläge bei der Errichtung einer europäischen Sozialunion müsse der Blick zurück auf den Nationalstaat fallen, dem es gelungen sei, sich aller Internationalisierung zum Trotz als die entscheidende politische Instanz zu behaupten. Wenn die Nationalstaaten es der Europäischen Union nicht erlauben wollten, zu einem Staat zu werden, dann gelte es, alle politische Energie darauf zu verwenden, die soziale Handlungsfähigkeit des Nationalstaates zu verteidigen. Streecks Argumentation ist angesichts der Allgegenwart des Staates in der Geschichte der Moderne nicht abwegig. Sie benennt wichtige Defizite der Politik im Umgang mit der wirtschaftlichen Globalisierung. Ein konsequenter Rückzug auf diese Linie wäre aber widersprüchlich und im Kontext der gegenwärtigen weltpolitischen Entwicklung sogar bedenklich. Er wäre widersprüchlich, weil die Staaten als das Problem und zugleich als dessen Lösung betrachtet werden. Er wäre bedenklich, weil eine entsprechende Politik eher geeignet wäre, die Defizite der internationalen Regulierung mit wohlfahrtsstaatlichen Begründungen zu vertiefen, als sie zu überwinden: Es bestünde die Gefahr, daß dem britischen De-Regulierungsnationalismus ein deutscher Sozial- und Ökoprotektionismus entgegengestellt würde. Das wäre zweifellos hoch problematisch.

Streeck sieht dies selbst. So will er denn seine Überlegungen nicht als Plädoyer für eine nationalstaatliche Abkapselung, sondern für eine neue Form der internationalen Kooperation und regionalen Integration verstanden wissen, die dazu beiträgt, die verbliebenen sozialstaatlichen Kompetenzen der Einzelstaaten zu erhalten. Damit wird aber letztlich konzediert, daß eine sozial- und umweltpolitische Zählung der Marktökonomie unter den Bedingungen der Globalisierung eben doch nur durch Einbeziehung der internationalen Ebene möglich ist, die vorher aus der erwähnten Enttäuschung heraus als sekundär herabgestuft wurde.

(3) Eine dritte Position geht dahin, die wirtschaftliche Internationalisierung auf das politisch Gestaltbare zu beschränken. Horst Afheldt begründet diese Position aus einer scharfen Kritik der Globalisierung heraus wie folgt: Die politische Macht, die dem Markt die gesellschaftlich wünschenswerten Ziele setzt, müsse ebenso weit reichen wie der Markt selbst. Könne die Politik nicht der Größe des Weltmarktes angepaßt werden, dann müsse der Markt auf die Reichweite möglicher Politik zurückgestutzt werden. Da die Nationalstaaten für die Rolle, solche Märkte zu formen, zu klein seien, wird ein Ausbau regionaler Wirtschaftsräume zu selbständigen Märkten vorgeschlagen „mit einer gemeinsamen politischen Instanz, die die sozialen und ökologischen Ziele vorgibt und der gesamten Wirtschaft in diesem Raum die gleichen sozialen und umweltschützenden Regeln setzt.“

Das wäre sozusagen Fichtes geschlossener Handelsstaat als geschlossener Regionenstaat, und dieser wäre ebenso bedenklich wie jener. Hier bestünde nämlich die Gefahr einer regionalen Blockbildung, also eines nicht-kooperativen, beggar-thy-neighbor-Regionalismus, ja dieser müßte geradezu als Mittel zur Lösung der bestehenden Probleme gelten. Bei dem Gedanken fühlt auch Afheldt sich nicht wohl. Und so entschärft er seine Überlegungen durch den Zusatz, daß es nicht darum gehe, auf Kosten anderer gut zu leben, sondern darum, durch eine weltweite Regionenbildung ohne Diskriminierung die jeweiligen Schutzbedürfnisse der zusammengeschlossenen Staaten zu befriedigen. Unter den Prämissen jedoch, unter denen Afheldt antritt, wäre das illusorisch.

(4) Das Washingtoner Institute for International Economics unter Leitung von Fred C. Bergsten plädiert demgegenüber für eine entschlossene Verteidigung des globalen Multilateralismus in Verbindung mit einer Erneuerung der Funktionsfähigkeit der Gruppe der 7. Ziele sollen die Einrichtung globaler Regelungen auf dem Gebiet der Währungspolitik, der Direktinvestitionen, des Kapitaltransfers, des Wettbewerbs, des Umweltschutzes, der Arbeitsstandards, der Korruptionsbekämpfung und schließlich der Harmonisierung regionaler Regelungen auf all diesen Gebieten sein. Seine Botschaft ist klar: Die Steuerung der Weltwirtschaft kann nicht allein den Märkten überlassen werden. Die Gezeiten der privaten Märkte unterliegen exzessiven Schwankungen. Aus diesem Grund ist ein multilaterales Ordnungssystem erforderlich, das sozusagen im Wege einer zweiten „großen Transformation“ eine neue, diesmal globale institutionelle Einbettung der kapitalistischen Marktwirtschaft ermöglicht. Viel spricht für dieses Plädoyer, allerdings mit dem Bedenken, daß die von Bergsten vorgeschlagene Wiederbele-

bung der G 7 oder die Schaffung einer anderen Führungsgruppe dieser Art die alten Legitimationsprobleme wieder aufwirft, die das Mandat einer solchen Gruppe betreffen.

Globaler Strukturwandel: Das Gebot eines mehrdimensionalen Ansatzes

Was bleibt also? Sollte die Hoffnung auf eine neue institutionelle Einbettung der Weltökonomie durch multilaterale Kooperation aufgegeben werden? Sind die ohnehin zaghaften Ansätze zur Konzeptualisierung von global governance von vornherein zum Scheitern verurteilt bzw. politisch belanglos? Die Staatenkonstellation, unter der die erste institutionelle Einbettung der Nachkriegsökonomie (in Gestalt des Bretton Woods Systems) zustande kam, besteht nicht mehr. Sie wird sich weder mit Blick auf die inner-westlichen, noch auf die globalen Verhältnisse wieder einstellen - auch wenn Samuel Huntington unermüdlich mit dem Versuch fortfährt, das westliche Denken auf die Gefahr einer neuen Ost-West-Polarisierung der Weltpolitik, diesmal entlang kultureller Konfliktlinien, einzustimmen. Sollen sich die Staaten also in den Uni- und Bilateralismus zurückziehen und im übrigen das Feld dann doch den transnationalen Verbraucherverbänden überlassen? Nichts gegen transnationale Verbraucherverbände, die Mobilisierung eigener Kräfte und bilaterale Abmachungen zur Regelung von Streitfragen zwischen den USA und Westeuropa! Sie reichen aber zur Bewältigung der Probleme, um die es hier geht, genauso wenig aus wie die Fokussierung des politischen Handelns im Sinne der oben wiedergegebenen Vorschläge. Die Crux an der Aufgabe, politisch gestaltend in die Globalisierung einzugreifen, besteht darin, daß es nicht nur um das Verhalten der Staaten zueinander geht, sondern auch - wenn nicht vor allem - um die Formulierung und innenpolitische Umsetzung von Regelungen, die die binnenwirtschaftlichen Aktivitäten, die innerstaatlichen Sozialbeziehungen, die Funktionsweise der politischen Systeme (Demokratisierung) sowie die Definition von Rechten und Pflichten in je spezifischen gesellschaftlichen Kontexten betreffen. Jeder Versuch, den weltwirtschaftlichen Strukturwandel politisch zu gestalten, greift also tief in die innerstaatlichen Verhältnisse ein. Insofern stellen sich heute an das politische Handeln ganz neue Anforderungen, die nur auf allen vier Ebenen - der nationalen, der regionalen, der inter-regionalen und der globalen - gleichzeitig in Angriff genommen werden können; denn politisch relevante Konfliktlinien verlaufen ebenso innerhalb der einzelnen Ebenen wie zwischen ihnen und zwischen den verschiedenen Politikfeldern (Wirtschaft, Soziales, Recht, Umwelt, etc.).

So sind im ökonomischen Bereich die Interessenkonflikte zwischen sozialen Gruppen (Gewerkschaften, Unternehmen, Arbeitslose und Unterbeschäftigte) kaum von den Konflikten zwischen Kommunen, Ländern und zentralstaatlichen Bürokratien auf der einen Seite, zwischen Ländern und Ländergruppen (EU-USA, USA-Japan, Nord-Süd) auf der anderen, zu trennen. Die Steuer-Politik eines Staates betrifft die innerstaatlichen Sozial-Beziehungen, die politischen Beziehungen (substaatliche und zentralstaatliche Administrationen) und zugleich das Verhältnis zu anderen Staaten und deren Gesellschaften.

Auf rechtlichem Gebiet überschneiden sich ebenfalls innerstaatliche mit internationalen und transnationalen Konflikten. Als Beispiel sei auf den Streit über die Gleichrangigkeit der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie um die universelle Geltung der Menschenrechte verwiesen. Ein anderer wichtiger Konfliktbereich betrifft das Staatsbürgerrecht (citizenship). Hier steht das Interesse an der Aufrechterhaltung staatsbürgerlicher (Exklusiv-) Rechte gegen die Forderung, die historisch gewachsene, mit dem Territorialstaat eng verflochtene Konzeption von citizenship angesichts der zunehmenden territorialen Inkongruenz von Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur neu zu durchdenken.

Fragen des innerstaatlichen sozialen Ausgleichs und der sozialen Sicherheit überschneiden sich mit Interessenkonflikten, die sich aus internationalen Entwicklungsdisparitäten ergeben. Soziale Besitzstände sollten zwar auf einzelstaatlicher Ebene verteidigt werden. Die Konfliktfähigkeit der betroffenen Gruppen wird aber durch die Ausweitung internationaler Entwicklungsdisparitäten (Einbeziehung der ehemals sozialistischen Länder in die Weltwirtschaft) geschwächt. Sozialpolitik wird damit zunehmend zu einem integralen Bestandteil internationaler Politik.

Was schließlich die Ökologie betrifft, so liegt die Überlappung von Interessenkonflikten auf den verschiedenen Interaktionsebenen auf der Hand. So haben sich höchst unorthodoxe Koalitionen gebildet, weil Umweltpolitik eben zugleich auch Wirtschafts-, Sozial- und Menschenrechtspolitik ist.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß Globalisierung notwendig eine mehrdimensionale Politik nach sich zieht. Ein globaler Multilateralismus ist unverzichtbar. Er sollte nicht als Alternative zur Ausschöpfung nationaler Handlungsmöglichkeiten oder zu zweiseitigen Abkommen gesehen werden, sondern als notwendige Ergänzung. Globale Regelbildung heißt in diesem Verständnis nicht, daß Länder mit höchst unterschiedlichen Problemen und Entwicklungsständen samt und sonders über einen Kamm zu scheren wären. Im

Gegenteil, globale Regelbildung muß sich verstärkt den unterschiedlichen Wirkungen der globalen Liberalisierung zuwenden und allgemein geltende Prinzipien, Normen und Regeln mit Sonderregelungen für spezifische Ländergruppen (z.B. für die Less Developed Countries) und Problemfelder (Arbeits- und Sozialbeziehungen, Ökologie) verbinden. Unter diesem Gesichtspunkt ließen sich aus fachwissenschaftlicher Sicht Vorschläge für die nationale, regionale, interregionale und globale Handlungsebene erarbeiten, die zusammengenommen die Bedingung erfüllen, ebenso komplex zu sein wie die Globalisierung selbst.

Für die nationale Ebene wäre dabei zu berücksichtigen, daß es nicht darum geht, sich gegen weltwirtschaftlichen Anpassungsdruck abzuschirmen, sondern darum, Strukturanpassung unter umwelt- und sozialpolitischen Gesichtspunkten neu zu definieren. Inwieweit in den entsprechenden innenpolitischen Auseinandersetzungen neue ordnungspolitische Alternativen artikuliert werden, steht auf einem anderen Blatt. Politisch relevant könnten diese aber nur werden, soweit sie ihrerseits globalisierungsfähig sind.

Auf regionaler Ebene stellt sich u.a. die Aufgabe, einem mit sozialer und ökologischer Abwertung verbundenen Angebotswettbewerb, wie er z.T. sogar schon zwischen den Kommunen besteht, entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang wäre eine regelmäßige Berichterstattung über Umwelt- und Sozialfragen (wie Streeck sie vorschlägt) von erheblicher Bedeutung. Durch die Berichterstattung könnten verteilungs- und umweltpolitische Gesichtspunkte der Strukturanpassung möglicherweise aufgewertet und als Ziele der Politik gegenüber den vorherrschenden Formen der Deregulierung verteidigt werden.

Auf inter-regionaler Ebene geht es heute mehr denn je darum, der von GATT/WTO vorgegebenen Notwendigkeit zu entsprechen, Integration (Handelsschaffung) ohne Blockbildung (Handelsumlenkung) zu bewerkstelligen. Die Welthandelsorganisation sieht hier zu recht besonderen Handlungsbedarf. Zu den vorrangigen Aufgaben politischen Handelns auf globaler Ebene gehört es, die laufenden Diskurse über eine ökologische und soziale Einbettung des Welthandels zu verbinden mit der Prüfung konkreter Vorschläge für die Schaffung einer internationalen Weltwettbewerbsordnung, die erneute Stabilisierung der Wechselkurse der Hauptwährungsländer und die Befähigung von IWF und Weltbank, die internationalen Kapitalströme zu kanalisieren. Ernsthaft zu prüfen sind des weiteren Möglichkeiten, die Handlungsfähigkeit von Staaten und internationalen Organisationen durch die Einführung einer internationalen Besteuerung der globalen Finanzmärkte (Tobin-Steuer) zu stärken und durch einen interkulturellen Dialog die Voraussetzungen für den internationalen Schutz der Menschenrechte (bei Anerkennung der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte) zu verbessern.

Ein Plädoyer für Multilateralismus wirft nun aber unausweichlich auch die Frage nach der demokratischen Kontrolle internationalisierter Entscheidungsprozesse auf. Je stärker die Politik von der internationalen Ebene auf die nationale zurückwirkt, desto mehr wird die Wirksamkeit einer auf die nationalstaatliche Ebene fixierten demokratischen Kontrolle und der Spielraum für Partizipation eingengt. Hier ist mit den transnational agierenden Nichtregierungsorganisationen eine Gegenbewegung entstanden, die die Folgen dieser Entwicklung abmildert, die zugrunde liegende Problematik aber nicht lösen kann. Allerdings solle man aus dem Sachverhalt, daß die Nichtregierungsorganisationen selbst nicht demokratisch legitimiert sind, nicht den Schluß ziehen, daß sie nichts zur Bearbeitung der Demokratiedefizite der multilateralen Organisationen beitragen. Wenn German Watch, wie gegenwärtig geplant, eine Kampagne startet, deren Ziel es ist, die Transparenz der multilateralen Welthandelspolitik zu erhöhen, so hilft das, eine entscheidende Voraussetzung für die demokratische Kontrolle politischer Prozesse zu schaffen, nämlich Öffentlichkeit für diese Fragen herzustellen. Von daher ist die Erweite-

zung des Zugangs von Nichtregierungsorganisationen zur Arbeit internationaler Organisationen unerlässlich, wenn auch nicht ausreichend, um einer Entdemokratisierung der Politik durch einen verstärkten Multilateralismus entgegenzuwirken.

Eine neue Einbettung der Weltwirtschaft

Angesichts der einleitenden Bemerkungen zum schleppenden Gang multilateraler Verhandlungen stellt sich nun aber die Frage, unter welchen Prämissen die Auflistung solcher Handlungsfelder und -aufgaben überhaupt sinnvoll ist. Zu dieser Frage seien abschließend ein paar grundsätzliche Bemerkungen gemacht.

Die Marktkräfte haben an sich kein Interesse an Regulierung. Die Marktlogik entfaltet sich aber niemals für sich, also in einem politikfreien Raum. Sie ist auf ein institutionelles Umfeld (in Gestalt des Rechts, des Geldwesens, der Administration, bestimmter Kulturtraditionen, etc.) angewiesen. Dieses institutionelle Umfeld sorgt dafür, daß das Marktgeschehen überhaupt aufrechterhalten, d.h. in einem gewissen Gleichgewicht gehalten werden kann. Wo dies nicht der Fall ist, untergräbt sich der Markt selbst. In dem Maße, in dem sich die Wirtschaft internationalisiert, braucht sie auch internationale Regelsysteme. Dem entspricht das Zustandekommen des Bretton Woods-Systems, die Verabschiedung des GATT und schließlich die Einrichtung der Welthandelsorganisation. Das heißt, daß die Marktlogik nicht gegen eine Weiterentwicklung des Institutionengefüges spricht, das nach dem Zweiten Weltkrieg eingerichtet wurde. Der neue Weltmarkt verlangt vielmehr ein Bretton Woods II.

Die institutionelle Einbettung der internationalen Ökonomie ist jedoch kein technischer, sondern ein hoch politischer Akt. Sie bleibt also umkämpft, weil die Bandbreite konkreter Regelungsansätze innerhalb der grundsätzlichen Regelungsnotwendigkeit erheblich ist. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht wäre die optimale Lösung eine möglichst weitgehende Befreiung von jedwedem Staatsinterventionismus und eine ebenfalls möglichst weitgehende Instrumentalisierung des Staates zur Verbesserung der jeweils eigenen Wettbewerbsposition. Die Einzelstaaten (d.h. die politischen Akteure) können sich hierauf insoweit einlassen, als eine interventionistische Politik mit zunehmender Komplexität und Internationalisierung der Wirtschaft schwieriger wird, zugleich aber die Hoffnung besteht, durch eine den einzelwirtschaftlichen Interessen möglichst weit entgegenkommende Angebotspolitik gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte zu erzielen, die zur Legitimation des politischen Systems genutzt werden können. In dem Maße, in dem staatliche Macht sich selbst nicht mehr über territoriale Kontrolle, sondern über einen möglichst hohen nationalen Anteil am Welthandel und Welt-Kapitalmarkt definiert, wird die Kooperation zwischen Politik und Wirtschaft enger. Dieser Kooperation sind jedoch innere und äußere Grenzen gesetzt. Nach innen ergeben sich die Grenzen daraus, daß die Politik ebenso versucht, die Ökonomie zu instrumentalisieren wie umgekehrt die Ökonomie die Politik. Die äußeren Grenzen der Kooperation ergeben sich daraus, daß es in der Moderne den Staat als solchen (nämlich als Weltstaat oder Weltreich) nicht gibt, sondern nur als konstitutives Element eines Staatensystems. Zwar haben die Staaten jeder für sich genommen (wie die einzelnen Wirtschaftssubjekte) kein Interesse an einer Einschränkung ihrer Autonomie durch multilaterale Regeln; der Staat als Element eines Staatensystems kann sich aber nur über solche Regeln konstituieren und Bestand haben. Deshalb gehen die Entwicklung des modernen Staatensystems und des Völkerrechts bzw. der Regimebildung Hand in Hand. Wollen die Staaten verhindern, daß die Kosten ihres Autonomiestrebens ins Unermeßliche, nämlich bis zur wechselseitigen Auslöschung steigen, ist die Selbstbindung durch Prinzipien, Normen, Regeln und vereinbarte Verfahren unumgänglich.

Die Ausnutzung der hier bestehenden Handlungsmöglichkeiten hängt wiederum nicht allein von der besseren Einsicht der politischen Akteure in ihr wohlverstandenes Eigeninteresse ab, sondern vom Gang der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Verteilung von Ressourcen und die Geltung von Werten. Diese werden durch die Globalisierung in einen neuen Bezugsrahmen gestellt. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang vor allem die transnationalen oder transnational operierenden Nichtregierungsorganisationen, die sich in den einschlägigen Politikfeldern inzwischen eine Sachkompetenz angeeignet haben, die zuweilen die der zuständigen Staatenbürokratie überflügelt. Zwar ist es zu früh, von der Existenz einer internationalen

Zivilgesellschaft zu sprechen. (Die Weltkonferenzen der vergangenen Jahre haben in dieser Hinsicht eine unangemessene Euphorie erzeugt.) Die Globalisierung setzt aber auch bestehende Verhältnisse von Staat und Gesellschaft unter Anpassungsdruck. Hier eröffnen sich Chancen für die Durchsetzung neuer Möglichkeiten der gesellschaftlichen Einflußnahme auf politische Entscheidungsprozesse und der Kontrolle der Politik durch öffentliche Rechenschaftslegung. Ob über die zwischen NROs, zivilgesellschaftlichen Lobbygruppen und neuen sozialen Bewegungen entstehenden Netzwerke und Koalitionen auch direkte Steuerungsfunktionen für die Weltwirtschaft (nach dem Beispiel der Rugmark- oder Fair Trade-Kampagnen) ausgeübt werden können (Durchsetzung von bestimmten sozialen und ökologischen Standards), muß vorerst offen bleiben. In diesem Falle würde sich die Frage der Legitimation NROs schärfer stellen als bei Aktionen und Kampagnen, die der Herstellung von Öffentlichkeit für bestimmte Sachfragen dienen.

Hoffmann von Fallersleben schrieb 1872 für die Unternehmer der Gründerjahre folgenden Vers:

„Gottlob ich weiß mir selber Rat, Nichts soll mich kümmern Stadt noch Staat.“

Dieser Reim reflektiert einen damals und heute (wieder) neuen Geist, nicht aber die Realitäten. Zwischen Wirtschaft und Politik bestehen wechselseitige Abhängigkeiten. Das gilt auch für die gegenwärtige „große Zeit“. Weder kann es gelingen, den Markt auf den von der Staatenpolitik noch überschaubaren Raum, sei es das Staatsterritorium, sei es eine Region, zu begrenzen, noch wäre es wünschbar. Es geht umgekehrt auch nicht darum, daß die Politik der Ökonomie auf die globale Ebene folgt, also ein Weltstaat geschaffen wird. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, die auf den unterschiedlichen Handlungsebenen bestehenden Ansätze für eine institutionelle Einbettung des Marktgeschehens weiterzuentwickeln. Das läuft nicht darauf hinaus, das Rad der Geschichte zurückzudrehen und die jüngst befreiten Marktkräfte wieder bürokratischer Gängelung zu unterwerfen, sondern den globalen Markt überhaupt erst politisch möglich und durchhaltbar zu machen.

Überarbeiteter Vortrag vor dem Gesprächskreis Zukunftsfragen im Rheinland-Pfälzischen Landtag, Mainz, 24.4.1997.