

# **Globale Ordnungspolitik: Gedanken zu einem überfälligen Thema**

Von Wolfgang H. Reinicke

## **1. Bedeutung der Globalisierung**

Die Krise an den asiatischen Finanzmärkten, die 1997 die Weltwirtschaft erschüttert hat und deren längerfristige Auswirkungen in wirtschaftlicher, aber auch in geo-strategischer und sozial-nationaler Hinsicht keineswegs abzuschätzen sind, wird auch die letzten Skeptiker davon überzeugt haben, daß die Diskussion um den Begriff der Globalisierung nicht nur ein heftiges Rauschen im Blätterwald ist, sondern grundlegende ordnungspolitische Institutionen wie Markt und Staat herausfordert, ihre Zweckmäßigkeit neu unter Beweis zu stellen. Kaum eine Regierung kann sich heute noch den Auswirkungen der Globalisierung entziehen. Aber obwohl dieser Begriff weit verbreitet ist und seine Bedeutung für die Bestimmung innen- und außenpolitischer Ziele wächst, wissen wir erstaunlich wenig über dieses Phänomen. In der tagespolitischen Diskussion wird meist von Globalisierung als einer beobachtbaren Tatsache ausgegangen, der Begriff selbst aber nicht exakt definiert. Die akademische Diskussion hingegen krankt an einer Vielzahl unterschiedlicher Begriffsabgrenzungen, die die analytische Auseinandersetzung mit dem Phänomen eher erschwert.

In den meisten Fällen wird ökonomische Globalisierung als die stete Zunahme grenzüberschreitender finanzieller und wirtschaftlicher Aktivitäten beschrieben. Handelte es sich indessen nur um rein *quantitative* Veränderungen, sähen sich Regierungen und Gesellschaften wohl kaum veranlaßt, ihre Rolle vor dem Hintergrund dieses Prozesses neu zu bestimmen. Wenn allerdings, wie viele behaupten, eine neue Standortbestimmung dringend ansteht, ist zu zeigen, daß Globalisierung mehr ist: eine tiefgreifende *qualitative* Transformation, die sich auf Staaten und deren Institutionen, namentlich die ordnungspolitischen Strukturen nachhaltig auswirkt.

Die ausländischen Direktinvestitionen, der Welthandel und die grenzüberschreitenden Kapitalströme haben in den letzten 20 Jahren unzweifelhaft in ungeahntem Maße zugenommen. Wichtiger aber ist, daß sich auch ihr Charakter, ihre geographische Ausrichtung geändert hat, vor allem aber neue transnationale Wirtschaftsverbindungen an Bedeutung gewonnen haben. In den sechziger und siebziger Jahren

war das Wachstum der ausländischen Direktinvestitionen noch eng an die Entwicklung materieller Funktionen wie Weltproduktion und -handel gekoppelt. Zwischen 1985 und 1996 jedoch stiegen diese Investitionen im Durchschnitt um real 16 vH jährlich, während Produktion und Handel nur um 2 vH bzw. 7 vH zunahmen. Der Löwenanteil dieses Investitionszuwachses konzentrierte sich auf die OECD-Staaten und einige wenige Entwicklungsländer. Läßt man die Öffnung Chinas und der ehemaligen Ostblockstaaten, die vor 1985 praktisch keine Investitionen auf sich zogen, außer acht, ist der Anteil der in Entwicklungsländer fließenden ausländischen Direktinvestitionen sogar zurückgegangen. Die Investitionen, die vor allem der Rohstoffindustrie sowie arbeitsintensiven oder ganz neu aufzubauenden Projekten zugute kommen, sind nach wie vor ein wichtiges Element in der Weltwirtschaft. Sie nehmen sich aber bescheiden aus, vergleicht man sie mit der durch Fusionen und Übernahmen entstandenen investiven Verflechtung des OECD-Raumes und einiger weniger aufstrebender Märkte. Diese Verflechtung konzentriert sich im wesentlichen auf Branchen, die eine hohe Wertschöpfung aufweisen, zur stark expandierenden Informations- und Kommunikationsindustrie gehören oder aber forschungs- und entwicklungsintensiv sind. Noch deutlicher wird dieses Bild, betrachtet man die Unternehmensallianzen und -kooperationen. Für diese Formen der grenzüberschreitenden Unternehmensorganisation entscheiden sich oft Konzerne, die nicht ausreichend liquide sind oder weniger verbindliche Kooperationsformen bevorzugen. Derartige Allianzen haben in den vergangenen zehn Jahren nicht nur deutlich zugenommen, sie konzentrieren sich auch zu fast 90 vH auf die OECD-Staaten.

Die skizzierten Veränderungen wirken sich auch qualitativ auf den Welthandel aus. Der branchen- und firmeninterne Handel macht nach Schätzungen der OECD derzeit bereits rund 70 vH des Welthandels aus. Beide Aspekte sind eng mit weltumspannenden Unternehmensstrategien verknüpft und haben mit der in den ökonomischen Lehrbüchern dargestellten Theorie der komparativen Kostenvorteile nicht mehr viel zu tun. Das Anschwellen der grenzüberschreitenden Kapitalströme in den vergangenen zehn Jahren ist heute eine bekannte Tatsache. Doch auch in diesen Fällen bedeuten die zunehmende wertpapiermäßige Unterlegung sowie die institutionelle Absicherung von Ersparnissen seit Mitte der achtziger Jahre eine qualitative Veränderung, in diesem Fall der internationalen Finanzintermediation und der damit verbundenen Risiken (vom Kreditrisiko zum Marktrisiko), in dessen Verlauf die Umsetzung globaler Unternehmensstrategien erleichtert wird und gleichzeitig ausländischen Unternehmen inländische Finanzmärkte eröffnet werden. Vor allem durch den Markt für Derivative hat die Volatilität grenzüberschreitender Kapitalströme stark zugenommen. Der explosionsartig angestiegene Umfang dieser Transaktionen wird deutlich, vergleicht man den Devisenhandel mit der Summe von ausländischen Direktinvestitionen und Welthandel: 1995 entsprach diese nur noch etwa 6 Tagesumsätzen des globalen Devisenhandels.

Kurz, ein beträchtlicher Teil der internationalen Wirtschaftsaktivitäten in den vergangenen Jahren spiegelt die interne, aber grenzüberschreitende Umstrukturierung von Unternehmensaktivitäten in allen Phasen des Produktzyklus wider. Diese Umstrukturierung ermöglicht es den Unternehmen, von geographisch immer größeren Absatz- und Beschaffungsmärkten zu profitieren. Bewerkstelligt wird dies entweder durch die Übernahme eines ausländischen Kapitalbestandes in eine bestehende Unternehmensstruktur und die Internalisierung zuvor am Markt abgewickelter wirtschaftlicher Vorgänge oder durch Allianzen in Form von langfristigen Zulieferverträgen, Lizenz- oder Franchisingabkommen. Bei letzteren finden zwar Transaktionen zwischen rechtlich voneinander unabhängigen Unternehmens-einheiten statt, doch sind diese Beziehungen nur eingeschränkt den Marktkräften unterworfen. Globalisierung ist also in diesem Sinne bislang ein eher mikroökonomisches Phänomen: Das Entstehen eines einzigen integrierten Wirtschaftsraumes vollzieht sich unter dem Druck der Organisationslogik sich vernetzender Industrieunternehmen und ihrer Finanzbeziehungen, wobei sich dieser Raum im Regelfall mit einer Vielzahl politischer Räume (also Nationalstaaten) überschneidet. Interne Unternehmenstransaktionen werden weiterhin von Nationalstaaten registriert und als „Außenhandel“ gebucht – dies aber nicht, weil es sich im eigentlichen Sinne um Handelstransaktionen handelt, sondern nur weil sie Grenzen überschreiten. Aussagefähige Daten über den konzerninternen Handel liegen nur für die Vereinigten Staaten vor. Immerhin machte dieser „off-market trade“ 1995 annähernd 40 vH des gesamten amerikanischen Außenhandels aus. Globalisierung bedeutet also nicht zwingend die Entstehung einer globalen Marktwirtschaft, wie vielfach angenommen.

## 2. Auswirkungen auf nationalstaatliche Politikfähigkeit

Die Feststellung, wirtschaftliche Integration wirke einschränkend auf das eng mit dem Konzept des Nationalstaats verbundene Souveränitätsprinzip, ist nicht neu. Auch hier ist zu fragen, inwiefern die ökonomische Globalisierung eine neue Qualität aufweist. Dazu sind zwei Unterscheidungen hilfreich: Erstens, die Globalisierung stellt nicht die *formale* Souveränität, die rechtliche Existenz eines Staates in Frage. Dies können nur andere Staaten tun. Sie stellt vielmehr die *operationelle* Souveränität in Frage, also die Fähigkeit eines Staates, ungehindert von äußeren oder inneren Einflüssen Politik zu formulieren und durchzusetzen.

Zweitens, Souveränität hat eine innere und eine äußere Dimension. Ihre *innere* Dimension bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. *Max Weber* charakterisiert die Fähigkeit zur Ausübung innerer Souveränität als alleinige Rechtshoheit über eine Reihe gesellschaftlicher und damit auch wirtschaftlicher Aktivitäten in einem abgegrenzten Territorium. Diese Fähigkeit wird durch die rechtlichen, administrativen und politischen Strukturen eines Staates und durch die Grundsätze verkörpert, an denen sich staatliche Politik orientiert. In wirtschaftlicher

Hinsicht bedeutet die Ausübung innerer Souveränität die uneingeschränkte Möglichkeit zur Steuererhebung und zur Regulierung der Aktivitäten des privaten Sektors.

Die *äußere* Dimension von Souveränität bezieht sich auf die Beziehungen zwischen Staaten der Völkergemeinschaft. Grundlegend definiert sind diese Beziehungen durch das Fehlen einer zentralen Autorität. In den Termini von *Thomas Hobbes* ist die internationale Staatenwelt demnach als prinzipiell anarchisch anzusehen. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges haben sich die Staaten der westlichen Hemisphäre weitgehend den Grundsätzen eines liberalen ökonomischen Internationalismus verpflichtet gefühlt und damit eine schrittweise Verringerung ihrer äußeren (vor allem wirtschaftlichen) Souveränität durch Zollsenkungen und den Abbau von Kapitalkontrollen unterstützt. Dieser Verzicht auf eine uneingeschränkte Ausübung der äußeren Dimension von Souveränität wurde im Gegenzug durch eine Reihe internationaler Normen und Grundsätze aufgefangen, die unter anderem das Prinzip der Reziprozität in internationalen Vereinbarungen (wie beispielsweise im GATT oder beim IWF) umfaßt.

Der Begriff der äußeren Souveränität verliert allerdings fast gänzlich an Bedeutung, untersucht man die Auswirkungen der Globalisierung auf staatliche Politikfähigkeit. Weltumspannende Unternehmensnetze stellen die innere Souveränität eines Staates in Frage, indem sie die räumliche Beziehung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor deutlich verändern. Die Organisationslogik der Globalisierung ist von Vorteil für grenzüberschreitend tätige Unternehmen, da früher zersplitterte nationale Märkte nun zunehmend zu einem einzigen Ganzen verschmelzen können. Diese Logik führt in der Konsequenz zu einem Wirtschaftsraum, unter dem eine Vielzahl politischer Räume subsumiert sein wird. Infolge dessen hat ein Staat nicht mehr allein die Rechtshoheit über den räumlichen Umfang, in dem Unternehmen sich organisieren. Die innere Souveränität, um in der bisherigen Terminologie zu bleiben, wird dadurch entscheidend geschwächt. Deutlich wird dies in der Praxis an den zunehmenden Möglichkeiten für international agierende Unternehmen, nationalstaatliche Unterschiede im Aufsichts- und Steuerrecht geschickt zu ihren Gunsten ausnutzen zu können.

Damit ist aber keineswegs gesagt, daß die Akteure des privaten Sektors die innere Souveränität eines Staates in jedem Fall bewußt untergraben. Sie folgen oft einfach einer grundsätzlich anderen organisatorischen Logik. Politische Systeme sind – zumindest in ihrer gegenwärtigen Form als Nationalstaaten (denn ein internationales politisches System gibt es, bis auf erkennbare Ansätze in der EU, noch nicht) – auf die Wahrung von Grenzen bedacht; ihre Legitimation nach innen und außen leitet sich aus der Fähigkeit ab, Grenzen aufrechtzuerhalten. Märkte wurden zwar ursprünglich von politischer Hand geschaffen, existieren aber ohne Grenzen. Die räumliche Symmetrie zwischen „öffentlich“ und „privat“, Grundpfeiler der Idee der

inneren Souveränität, schwindet allmählich – Entgrenzung setzt ein. Die Reichweite staatlicher Politik, die nach wie vor an das Territorialitätsprinzip gebunden ist, kann demnach nicht mehr auf einen geschlossenen Raum, in dem sich Produktion und Verbrauch organisieren, projiziert werden. Globalisierung ist somit ein zwiespältiger Prozeß: Auf der einen Seite führt er zu einer zunehmenden wirtschaftlichen Integration, während er auf der anderen Seite politisch fragmentierend wirkt.

Daß die politische Fragmentierung lediglich den operationellen, nicht aber den formalen Aspekt der inneren Souveränität bedroht, macht die Herausforderungen keineswegs geringer. Eine Einschränkung der inneren Souveränität eines Staates, also die Beschränkung der Fähigkeit von Staaten, Politik im nationalen Rahmen zu formulieren und durchzusetzen, bedeutet letzten Endes eine Einschränkung der Demokratie. Auch wenn die Bürger ihr formales Wahlrecht ausüben, schwindet die tatsächliche Macht ihrer Stimme bei der Formulierung staatlicher Politik in dem Maß, in dem sich innere Souveränität nicht mehr durchsetzen läßt. Durch eine anhaltende Schwäche der inneren Souveränität werden die Strukturen und Institutionen der Demokratie relativiert und damit letztlich auch die formale Souveränität, die rechtliche Existenz eines Staates, in Frage gestellt. Dies erklärt zumindest zu einem Teil die Abnahme des Vertrauens in unsere demokratischen Institutionen. Staaten wird in der Folge nichts anderes übrig bleiben, als auf diese Entwicklungen in hoffentlich angemessener Weise zu reagieren.

### 3. Antworten auf Globalisierung

Bisher waren unsere Antworten auf Globalisierung bestenfalls reagierend. Im wesentlichen lassen sich dabei zwei Formen staatlicher Intervention unterscheiden: Die Globalisierungskritiker rufen nach Maßnahmen, mit deren Hilfe nationalstaatliche Politik wieder das „only game in town“ werden sollte. Sie befürworten einen neuen Protektionismus, der mit Hilfe von neuen Zöllen, nicht-tarifären Handelshemmnissen und Kapitalkontrollen Unternehmen dazu zwingen soll, sich wieder in entsprechenden nationalen Grenzen zu organisieren. Stößt der wirtschaftspolitische Nationalismus (und um nichts anderes als Nationalismus handelt es sich hier) nicht auf breite Zustimmung in der Bevölkerung, ist sein politisches – geographisch allerdings begrenzteres – Gegenstück möglicherweise erfolgreicher: ein defensiver Interventionismus, der auf größere regionale Unabhängigkeit oder sogar auf territoriale Abspaltung setzt in der Hoffnung, die innere Souveränität zurückzuerlangen.

Andere wiederum fordern die staatlichen Instanzen auf, offensiv mit Investitionsanreizen und wettbewerbsorientierter Deregulierung zu intervenieren. Dies führt zum heute oft beschworenen „Standortwettbewerb“ zwischen Staaten: Diese bemühen sich mit Anreizen verschiedenster Art, international tätige Unternehmen ins Land zu holen, damit diese dringend benötigte Arbeitsplätze schaffen und

Steuern zahlen. In den OECD-Staaten stiegen die Subventionen von 1989 bis 1993 um 27 vH, wettbewerbsorientierte Deregulierung ist inzwischen auf allen Finanzmärkten üblich und neuerdings auch in der Steuergesetzgebung der einzelnen Staaten nichts Besonderes mehr. Auch als politisches Instrument werden Formen solcher offensiver Intervention von Entscheidungsträgern zunehmend angewandt, um die Reichweite ihrer eingeschränkten inneren Souveränität auszudehnen und somit dem Wirtschaftsraum weltumspannender Unternehmensnetze gerecht zu werden. Zwei der bekannteren Beispiele für diese Form der Politik sind der Versuch Kaliforniens, Unternehmen mit Sitz im Bundesstaat auf globaler Basis zu besteuern, sowie das *Helms-Burton*-Gesetz, mit dem die Vereinigten Staaten versuchen, Kuba vom internationalen Handel auszuschließen.

Keine der beiden Reaktionen verheißt etwas Gutes – weder für die Zukunft der internationalen Beziehungen noch für unsere Volkswirtschaften. Protektionismus führt ungeachtet eines vielleicht legitimen Strebens nach der Wiederherstellung innerer Souveränität zu Vergeltungsmaßnahmen und könnte die Weltwirtschaft auseinanderdriften lassen. Das Subventionieren eines Industriezweiges mit dem einzigen Zweck, einen vielleicht nur kurzfristigen Wettbewerbsvorteil zu erlangen, wird ebenfalls keine integrativen Prozesse fördern, sondern entzieht die heute ohnehin knappen öffentlichen Mittel wichtigeren Zielen staatlicher Politik. Wettbewerbsorientierte Deregulierung führt vielleicht nicht unmittelbar zu einem Zerfall der Weltwirtschaft, aber sie löscht den eigentlichen Zweck ihrer Politik mittel- bis langfristig aus: Ein vollständig deregulierter Markt ist kein geeignetes Mittel, die innere Souveränität eines Staates wieder herzustellen, vielmehr wird sie dadurch weiter ausgehöhlt und zuletzt vollständig untergraben. Dies soll kein Argument gegen Strukturreformen sein, die in vielen Ländern (Deutschland eingeschlossen) längst überfällig sind. Dieser Einwand soll jedoch deutlich machen, daß die heute oft über alle vernünftigen Maße hinaus favorisierte Idee des Wettbewerbs zwischen Staaten eine „Alles-oder-Nichts-Situation“ herbeiführen und diejenigen politischen Kräfte stärken wird, die als Reaktion eine massive Kurskorrektur mittels protektionistischer Politik einleiten wollen. Auch der exterritoriale Geltungsanspruch von Gesetzen kann einen internationalen Integrationsprozeß nicht fördern, andere Staaten werden sich gegen solche „Diktate“ wie beispielsweise das *Helms-Burton*-Gesetz zur Wehr setzen. Der Versuch schließlich, die politische Geographie durch stärkere Regionalisierung oder sezessionistische Bestrebungen neu zu fassen, löst die Probleme nur scheinbar. Bei der Teilung eines Staates geht es ausschließlich um die äußere Dimension der Souveränität, keinesfalls kann sich ein Staat auf diese Weise von den Herausforderungen der Globalisierung abschotten; im Gegenteil: er wird dadurch eher noch verwundbarer.

Alle interventionistischen Politikoptionen bekräftigen zudem von neuem Territorialität als ordnendes Prinzip der internationalen Beziehungen – einen Zustand, den man durch wirtschaftliche Integration zu überwinden gesucht und der mit dem

Ende des Kalten Krieges erreicht zu sein schien. Diese Politikoptionen laufen auch der Globalisierung zuwider und könnten nur dann Erfolg haben, falls das in der Nachkriegszeit Erreichte wieder rückgängig gemacht werden könnte. Dennoch ist die Popularität dieser Strategien seit Anfang der neunziger Jahre beträchtlich gestiegen. In vielen Staaten, Europa und die Vereinigten Staaten eingeschlossen, machen sich „Populisten“ die Sorgen und Probleme der Öffentlichkeit angesichts der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit der inneren Souveränität zunutze. Falls keine besseren Lösungen gefunden werden als die hier beschriebenen, werden sich viele Staaten bald gezwungen sehen, Maßnahmen zu ergreifen, um den Verlust an innerer Souveränität und die fortschreitende Erosion des Vertrauens in ihre demokratischen Institutionen durch Interventionismus mindestens aufzuhalten.

#### 4. Globalisierung nutzen und gestalten

Die Frage nach der „*Globalisierungsfalle*“ muß somit neu gestellt werden. Nicht die Prozesse, die wir mit dem Begriff der Globalisierung verbinden, führen uns in eine Falle. Vielmehr ist es die territoriale Beschränkung in den bisher gewählten ordnungspolitischen Antworten auf Globalisierung. Eine interventionistische Politik wird bei dem Versuch, innere Souveränität durch das Festhalten am traditionellen Konzept vom Nationalstaat, um das Territorialitätsprinzip weiter ausüben zu können, erfolglos bleiben. Will man Globalisierung nutzen und gestalten, anstatt von ihr getrieben zu werden, muß die Fähigkeit zur Ausübung innerer Souveränität in einem nicht-territorialen Rahmen realisiert werden. Die Bildung einer Weltregierung wäre zwar grundsätzlich eine Möglichkeit, gemeinwohlorientierte Ziele durch eine globale Politik des öffentlichen Interesses zu verfolgen, sie wäre aber zum Scheitern verurteilt. Voraussetzung wäre nämlich zum einen, daß die Staaten nicht nur auf ihre operationelle, sondern auch auf ihre formale Souveränität verzichten; zum anderen zöge sie eine Unzahl von Effektivitäts-, Effizienz- und Legitimitätsproblemen nach sich.

Eine aussichtsreichere Strategie fußt auf der erwähnten Unterscheidung zwischen operationeller und formaler Souveränität. *Ordnungspolitik* muß als eine für das Funktionieren jeglicher Marktwirtschaft auf nationaler, regionaler oder globaler Ebene entscheidende gesellschaftliche Funktion nicht zwingend gleichgesetzt werden mit *staatlicher Politik*. Eine globale Politik des öffentlichen Interesses, eine globale gemeinwohlorientierte Ordnungspolitik, kann über nationalstaatliche Grenzen hinweg gedacht und organisiert werden, indem die operationellen Elemente der inneren Souveränität (die Ordnungspolitik) von ihrem formalen territorialen Fundament (dem Nationalstaat) und dessen institutionellen Kontext (der Regierung) gelöst werden. Mit anderen Worten: ehemals klassische innenpolitische Politikfelder, die nun im Nationalstaat alleine nicht mehr befriedigend zu bearbeiten

sind, müssen aus dem nationalstaatlichen Kontext und der nationalen Regierungsebene gelöst und auf einer anderen Ebene bearbeitet werden.

Der Kern einer solchen Strategie ist das *Subsidiaritätsprinzip*: Politische Entscheidungsträger im Nationalstaat müßten operationelle Elemente der inneren Souveränität, im Einzelfall also auch weitreichende Kompetenzen, auf andere, zur Durchsetzung globaler öffentlicher Interessen besser geeignete Akteure und Einrichtungen übertragen. Der Begriff der Subsidiarität wird hier allerdings in einem weiteren als dem bisher verbreiteten (vor allem europäischen) Kontext verstanden: Das Präfix „Sub“ hat hier nicht nur die enge räumliche Bedeutung einer nachgeordneten Politik- oder Verwaltungsebene, wie man es im Hinblick auf die Europäische Union oder das *10th Amendment* der amerikanischen Verfassung versteht, sondern wird auch im funktionalen Sinne gesehen. Es bezieht sich auf alle Akteure und Einrichtungen, die die Durchsetzung innerer Souveränität im globalen Rahmen gewährleisten können. Subsidiarität wäre in diesem Zusammenhang also konzeptionell zu erweitern. In der klassischen Form der *vertikalen* Subsidiarität werden ordnungspolitische Aufgaben innerhalb des öffentlichen Sektors an die Stelle delegiert, die dem zu lösenden Problem am nächsten steht. Im Rahmen der Globalisierung bezieht sich dies vor allem auf die internationalen Organisationen. Der Wandel im Rollenverständnis und in den Aufgaben des IWF, der Weltbank und der Welthandelsorganisation, die sich mehr und mehr mit der Bekämpfung der Korruption, mit Finanzaufsicht, Umweltstandards und anderen Themen staatlicher Politik befassen, zeigt deutlich, daß dieser Form der Subsidiarität, auch wenn dies bisher kaum öffentlich registriert wird, zunehmende Bedeutung zukommt. Das heißt nicht, daß lokale Akteure bei der Durchsetzung und Beobachtung auf globaler Ebene vereinbarter Regeln und Standards nicht eine wichtige Rolle spielen können. Der oft zitierte Satz „Global denken – lokal handeln“ veranschaulicht in praktischer Weise, daß vertikale Subsidiarität in beide Richtungen funktionieren kann und muß.

Aber auch das Prinzip der *horizontalen* Subsidiarität könnte bei der Gestaltung einer globalen Ordnungspolitik extensiv ausgenutzt werden: Teile der Politikgestaltung könnten in diesem Sinne an Unternehmen, Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen, ja sogar Stiftungen und andere interessierte nicht-staatliche Akteure übertragen werden. Diese Akteure haben ein direktes Interesse an den Ergebnissen öffentlicher Politik und bieten den Vorteil, daß sie der Territorialitätsfalle nationalstaatlicher Politik weitestgehend entgehen können, da ihre Aktivitäten nicht an ein bestimmtes Gebiet gebunden sind. Die sich durch den technologischen Fortschritt rasch wandelnden Anforderungen an ordnungspolitische Kompetenz wie zum Beispiel im Finanz- oder Umweltbereich werden zudem durch private Akteure besser erfüllt, da sie die betreffenden Politikfelder besser kennen und verstehen. Nicht nur Akzeptanz und Legitimität globaler Ordnungspolitik können so erhöht werden, die dadurch ins Leben gerufenen öffentlich-privaten Partnerschaften und Formen der Zusammenarbeit würden auch zu einem effizienteren und

effektiveren politischen Prozeß führen. Horizontale Subsidiarität in Form von transnationalen öffentlich-privaten Regulierungsbehörden würde zu einem Grundpfeiler einer globalen gemeinwohlorientierten Ordnungspolitik und könnte sich neben Problembereichen wie der globalen Finanzaufsicht, dem Umweltschutz, der Bekämpfung der international organisierten Kriminalität oder dem Transfer von „dual-use“-Technologie vielen weiteren politischen Problemen widmen.

Kritiker eines solchen Ansatzes werden zu Recht fragen, ob die Zusammenfassung öffentlicher und privater Interessen unter einem Dach zweckmäßig ist – wahrscheinlich (so wird unterstellt) würde das öffentliche Interesse dabei vernachlässigt. Die bisher nur begrenzten Erfahrungen mit dieser Form gemischter Regulierungs- und Aufsichtsbehörden in den Vereinigten Staaten und wenigen anderen Ländern geben den Skeptikern in mancherlei Hinsicht Recht. Statt aber aufgrund dieser Beobachtungen die Idee einer globalen, am öffentlichen Interesse orientierten Ordnungspolitik unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure zugunsten interventionistischer Politik zu verwerfen, sollte man versuchen, die gegenwärtigen Mängel zu identifizieren und zu beheben. Dazu wäre es in einem ersten Schritt unabdingbar, die Strukturen und Institutionen bisheriger ordnungspolitischer Aktivitäten zu öffnen und transparenter zu gestalten. Zu diesem Zweck müßten allen beteiligten Gruppen der Zugang zu der gemischten Regulierungs- oder Aufsichtsbehörde garantiert und strenge Offenlegungsprinzipien erlassen werden („disclosure-based regulation“). Unternehmen müßten in einem weiteren Schritt die Arbeit dieser öffentlich-privaten Partnerschaften erleichtern, indem sie ihre eigenen Kontroll- und Managementstrukturen verbessern. Je besser solche internen Kontrollen funktionieren, um so weniger wahrscheinlich wären Marktversagen und die Notwendigkeit externer regulativer Eingriffe.

Die Idee der öffentlich-privaten Partnerschaft wird zweifellos auf Widerstand stoßen. Die Privatwirtschaft wird sich gegen die Offenlegungspflichten als eine unerwünschte Einmischung wehren und vor den erforderlichen internen Anpassungsmaßnahmen aus Kostengründen zurückschrecken. Doch wird man bedenken müssen, welche Folgen dies mittel- oder langfristig in Form defensiv interventionistischer staatlicher Politik hat. Nicht-Regierungsorganisationen werden auch weiterhin Bedenken über das Ausmaß an Vertrauen, das dem privaten Sektor dabei zu schenken ist, äußern. Doch sie sollten sich darüber im Klaren sein, daß der Verlust an interner operationeller Souveränität bereits zu einem Demokratiedefizit geführt hat, und erkennen, welche Chancen die hier vorgeschlagene Form globaler gemeinwohlorientierter Ordnungspolitik und öffentlich-privater Partnerschaften eröffnen.

## 5. Mit den Entwicklungen Schritt halten

Die Beziehungen zwischen den hochentwickelten Industrieländern sind zunehmend durch die Auswirkungen der Globalisierung gekennzeichnet. Das wird bereits

in der wachsenden Aufmerksamkeit deutlich, die nichttarifäre Handelshemmnisse im Bereich der Finanzaufsicht oder internationale Gesundheits-, Umwelt- und Sicherheitsstandards in den entsprechenden Institutionen finden. Viele der Schwellen- und die meisten der Entwicklungsländer sind allerdings noch nicht so weit; dort sind weiterhin äußere Souveränität und territoriale Interessen die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik. Doch auch die Nord-Süd-Beziehungen verändern sich zusehends, wie die aktuellen Finanzmarkturbulenzen in Südostasien und ihre Folgewirkungen illustrieren. Soll sich die Globalisierung fortsetzen und intensivieren, dürfen wir uns von diesen Teilen der Welt nicht länger ordnungspolitisch isolieren.

Bis jetzt spiegelt sich aber die Antwort auf die globalen ordnungspolitischen Herausforderungen noch nicht in den internationalen institutionellen Rahmenbedingungen wider. Als erster Schritt sollten zumindest die die Liberalisierung fördernden Institutionen wie der IWF mit den Gremien, die mit der Kontrolle der mit der Globalisierung entstandenen Finanzrisiken beauftragt sind (wie hier das „Joint Forum“, in dem die Aufsichtsbehörden des Banken-, Wertpapier- und Versicherungssektors zusammenkommen), enger zusammenarbeiten. In vielen Fällen wäre eine Vereinigung der Aufgabenbereiche unter einem Dach die sinnvollste Lösung. Dies würde bürokratische Doppelarbeit und Grabenkämpfe zwischen internationalen Institutionen vermeiden helfen und zudem der doppelten Herausforderung, vor die sich viele der Entwicklungsländer gestellt sehen (Liberalisierung nach innen und gleichzeitiges Schritthalten mit den sich rapide verändernden globalen Anforderungen), mit einem kohärenteren Ansatz als bisher begegnen.

## **6. Internationale Sicherheit neu konzipieren**

Sollen die Institutionen der internationalen Sicherheitsordnung und ihre Architekten konkrete tragfähige Lösungsansätze für die Globalisierung im 21. Jahrhundert entwickeln, kann die äußere Souveränität nicht das einzige Paradigma der internationalen Beziehungen bleiben. Der Charakter der „internationalen Sicherheit“ hat heute zwei Dimensionen: die außenpolitisch-kollektive (Territorialität) und die innenpolitisch-individuelle. Die Bewahrung der äußeren Souveränität eines Staates (also die Sicherung der rechtlichen Existenz) hängt letztlich von der Fähigkeit nationalstaatlicher Politik ab, ehemals als Innenpolitik definierte Politikfelder auf neuen Wegen in der Außenpolitik zu lösen. Diesem Erfordernis sinnvoll und konstruktiv Rechnung zu tragen, ist die Aufgabe der internationalen Beziehungen in den kommenden Jahren.

In diesem Zusammenhang sollten sich auch die mit dem internationalen Sicherheitsmanagement betrauten internationalen Institutionen mit Fragen der inneren Souveränität befassen und ihre Möglichkeiten und Instrumente ausweiten. Ein

Beispiel dafür wäre die Debatte über die Zukunft der NATO. Gegner einer Erweiterung in Ost und West verweisen auf die äußere Souveränität und betonen so die territorialen Konsequenzen einer solchen Maßnahme. Die Befürworter legen den Schwerpunkt ihrer Argumentation auf die innere Souveränität, indem sie an die neuen Aufgaben der Allianz wie die Entwicklung von Demokratie und zivilisierter Gesellschaft erinnern. Angesichts der historischen Bedeutung der NATO und des damit verbundenen institutionellen und bürokratischen Beharrungsvermögens sowie mangels konkreter Alternativen überwiegen in der Diskussion die Argumente der Befürworter einer NATO-Erweiterung. Dies ist von entscheidender Bedeutung: Sollte das Bündnis nicht erweitert werden, so geschähe dies nicht auf der Grundlage eines besseren Entwurfes für eine globale Sicherheitsordnung. Vielmehr würde dies bedeuten, daß auch in diesem Politikfeld die defensive Intervention als Option die Oberhand gewonnen hätte. Die Alternative „NATO-Erweiterung: ja oder nein“ ist daher vermutlich die falsche Fragestellung. Der eigentlich interessante Aspekt ist, inwiefern die Art der Erweiterung und Veränderung des Bündnisses der richtigen Mischung zwischen der Erhaltung äußerer und innerer Souveränität Genüge tut – einer Mischung, die eine sich wandelnde Zusammensetzung europäischer und globaler Sicherheitsanforderungen berücksichtigt und Rußland stufenweise einbezieht.

Obwohl die Daten über ausländische Direktinvestitionen und internationale Unternehmensallianzen belegen, daß große Teile der Weltwirtschaft vor allem südlich des Äquators noch nicht von der Globalisierung erfaßt sind, wird der Bedarf an politischer Einbindung dieser Regionen über die NATO-Erweiterung hinaus anwachsen. Wird innere Souveränität allmählich zu einem Thema der internationalen Beziehungen, eröffnet sich eine neue strategische Vision, in der internationale Finanzinstitutionen wie IWF und Weltbank zu zentralen Elementen der künftigen internationalen Sicherheitsordnung werden. Die Weltbank hat bereits begonnen, sich mit Aspekten innerer Souveränität wie „good governance“, Armutsbekämpfung oder Konfliktprävention zu beschäftigen und sollte dies weiterführen und ausbauen. Der IWF beschäftigt sich seit jüngster Zeit mit Problemen der Regulierung des globalen Finanzsystems, der Geldwäsche und der Steuerhinterziehung. Indem sie auf die wirtschaftlichen Konsequenzen überzogener Militärausgaben aufmerksam machen und Druck auf die betreffenden Staaten ausüben, diese zu kürzen, stellen inzwischen beide Institutionen die Möglichkeit für die Wahrung der äußeren Souveränität eines Staates in Frage, wenn innere Souveränität wie minimale Standards für Erziehung und Gesundheit nicht gewährleistet sind. Vor 50 Jahren wurde diesen Institutionen das Mandat erteilt, die zunehmende Interdependenz zu gestalten. Künftig besteht ihre Aufgabe in der Gestaltung der Globalisierung und somit einer globalen gemeinwohlorientierten Ordnungspolitik. Dazu werden sie verstärkt Modelle öffentlich-privater Partnerschaften organisieren müssen, um offener und transparenter zu werden und die Rückbindung an die Bürger und die daraus erwachsende Legitimität zu erwerben, die die Übernahme von bisher an die

innere Souveränität gebundenen Aufgaben erfordert. Ohne diese Anpassungen werden die Institutionen ihr neues Mandat nicht wahrnehmen und letztlich auch ihr Fortbestehen nicht ausreichend begründen können.

Eine wirklich erfolgreiche Globalisierung – die also auch die südliche Hälfte des Globus umfaßt – hängt unmittelbar vom Transfer materiellen und immateriellen Kapitals aus dem Norden in den Süden ab. 1990 stammten 44 vH aller langfristigen finanziellen Leistungen an die Entwicklungsländer aus privaten Quellen; bis 1996 hatte sich der Anteil der privaten Zuflüsse auf 86 vH erhöht, und es zeichnet sich deutlich ab, daß auch in Zukunft, trotz der Krise in Asien, der Löwenanteil des Nord-Süd-Transfers aus dem privaten Sektor kommen wird. Doch wenn eine globale gemeinwohlorientierte Ordnungspolitik Erfolg haben soll, braucht sie selbstverständlich auch öffentliche Finanzhilfen. Ohne eine solche Unterstützung werden die Entwicklungsländer nicht in der Lage sein, innere Souveränität in ihren Staaten aufzubauen und zu festigen. Angesichts der Veränderungen der Rahmenbedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges, die das Werben für Entwicklungsgelder in den Industrieländern stark erschweren, mag ein erneutes Rufen nach staatlich finanzierter Entwicklungshilfe sinnlos erscheinen. Aber beim Ressourcetransfer zur Förderung und zum Aufbau von Strukturen sowie von Institutionen einer globalen gemeinwohlorientierten Ordnungspolitik ist der Begriff der Auslands- oder Entwicklungshilfe irreführend. Vielmehr handelt es sich um eine Investition, die sich für alle Beteiligten, im Norden und Süden, lohnen wird.

### **7. Auf dem Weg zu einer globalen gemeinwohlorientierten Ordnungspolitik**

Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen befinden sich an einem Scheideweg. Die zuvor beschriebenen interventionistischen Strategien sollten nicht als politisch unpassend abgetan und somit unterschätzt werden. Derartige Strategien werden immer populärer. Es sei nur an die Ergebnisse der jüngsten Wahlen in Frankreich, an die „fast-track“- und die IWF-Debatte im amerikanischen Kongreß, das Gesetz über die US-Sanktionen gegen Iran und Libyen, das Helms-Burton-Gesetz, den Sezessionsversuch Quebecs oder Norditaliens oder den zunehmenden internationalen Steuerwettbewerb erinnert sowie auf die möglichen politischen Konsequenzen der Asienkrise hingewiesen. Als Folge solcher Ereignisse wird die äußere Souveränität erneut die Beziehungen zwischen den Staaten dominieren und damit letztlich das Risiko territorialer Konflikte erhöhen.

Das hier vorgeschlagene *Alternativszenario* stellt die innere Souveränität nicht als Prinzip in Frage, wohl aber die Notwendigkeit, sie territorial, auf Nationalstaaten begrenzt zu organisieren. Eine globale gemeinwohlorientierte Ordnungspolitik erfordert politische Führung und institutionellen Wandel – zu beidem ist die

Bereitschaft auf beiden Seiten des Atlantiks bisher gering. Weiterhin erfordert diese Strategie die Bereitschaft nicht-staatlicher Akteure (vor allem aus dem Bereich der transnational operierenden Unternehmen) zu enger Kooperation mit dem öffentlichen Sektor. Sie müssen Verantwortung bei der Umsetzung globaler Ordnungspolitik übernehmen und dazu bereit sein, diesen Prozeß demokratischen Prinzipien und Kontrolle zu unterwerfen.

Die Weltwirtschaft besteht in zunehmenden Maße aus Unternehmensnetzen globaler Reichweite. Die Organisation der politischen Führung auf globaler Ebene ist hingegen bestenfalls mit einem staatenübergreifenden Flickenteppich zu vergleichen, der sich vor allem durch fehlende Verbindungsstücke und unnötige Überlappungen auszeichnet. Wenn man das beschriebene Modell globaler gemeinwohlorientierter Ordnungspolitik dem Interventionismus als bessere Alternative entgegenstellen will, müssen die Nationalstaaten dafür sorgen, daß diese unterschiedlichen Flicker sachgerecht verknüpft werden. Ein erster Schritt wäre eine Bestandsaufnahme der bestehenden Strukturen internationaler Politik in funktionaler, finanzieller, institutioneller und struktureller Hinsicht.

Im nächsten Schritt wären die größten der dabei offenbar gewordenen Lücken zu stopfen. Die nationalen Bürokratien – nicht nur die Führungsspitzen – müßten ständige Verbindungen aufbauen, mittels derer sie sich gegenseitig über grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten auf dem laufenden halten. Das Versagen der Finanzaufsicht, wie es sich beispielsweise in den bekannten Fällen der Barings- oder der Daiwa-Bank gezeigt hat, illustriert die Notwendigkeit einer solchen Vernetzung. Sie müßte allerdings über die Sphäre der globalen Finanzmärkte weit hinausgehen. Die betroffenen Verantwortungsträger sollten sich regelmäßig treffen, um Erfahrungen und Strategien auszutauschen. Verstärkte Zusammenarbeit der internationalen Institutionen würde unnötige Doppelarbeit vermeiden, und durch eine einvernehmliche Arbeitsteilung könnten die in den letzten Jahren aufgebrochenen Grabenkämpfe der Institutionen eingedämmt werden. Das im Dezember 1996 zwischen dem IWF und der Welthandelsorganisation geschlossene Abkommen über eine Zusammenarbeit ist ein Schritt in die richtige Richtung. Doch wie die Erfahrungen der Weltbank im ehemaligen Jugoslawien gezeigt haben, müssen sich der Informationsaustausch und die Koordination von Aktivitäten ebenfalls auf die Bereiche der Menschenrechte und der Sicherheit, die unter anderem durch die OSZE und die NATO abgedeckt werden, erstrecken. Auch diese Institutionen sehen sich zunehmend mit den Folgen der Erosion innerer Souveränität konfrontiert.

Die Koordination einzelner Politikfelder auf zwischenstaatlicher Ebene reicht aber keineswegs aus. Sollten Staaten und internationale Organisationen nicht in der Lage sein, die oben beschriebenen Strukturen einer globalen gemeinwohlorientierten Ordnungspolitik zu schaffen und zu nutzen, können die in Angriff zu nehmenden Aufgaben nicht gelöst werden. Es ist zwar richtig, daß z.B. auf Gebieten wie dem

Umweltschutz oder der humanitären Hilfe die politische Unterstützung für derartige Strukturen häufig bereits vorhanden ist. Doch nur allzu oft ist diese Unterstützung lediglich hastige Reaktion auf eine akute Krise und nicht Teil einer wohlüberlegten und gut ausgeführten Strategie. Die sich dabei herausbildenden staatenübergreifenden gesellschaftlichen Netzwerke kündigen gleichwohl die Gründung einer globalen Zivilgesellschaft an und tragen somit entscheidend zur Legitimation und Effektivität einer globalen gemeinwohlorientierten Ordnungspolitik bei.

Wagt man einen Blick in die ferne Zukunft des klassischen Nationalstaates, muß man einräumen, daß es mit seinem einst im territorial abgegrenzten Staatsgebiet garantierten Monopol auf die innere Souveränität vorbei sein wird, falls die Globalisierung im bisherigen Tempo fortschreitet. Doch ist dies wirklich ein Anlaß zu großer Sorge, wie sie vielfach geäußert wird? Im Gegenteil: falls es möglich sein sollte, die innere Souveränität durch eine globale gemeinwohlorientierte Ordnungspolitik zu ersetzen, könnte man die Globalisierung sogar als Chance zur Erneuerung veralteter Strukturen und Institutionen sehen. Dies erfordert selbstverständlich die Lösung der politischen Eliten vom Nationalstaat und die Schaffung öffentlich-privater Partnerschaften, mit deren Hilfe man sich der notwendigen politischen Führung und Gestaltung der Globalisierung dynamisch und sensibel zugleich annehmen könnte. Ob und wie lange ein sich so veränderndes Gebilde noch Nationalstaat genannt wird, ist im Grunde von nachgeordnetem Interesse. Der Nationalstaat ist eine verhältnismäßig junge Organisationsform und hat keinen Anspruch auf Verewigung; die Ausübung von Souveränität hat sich im Lauf der Jahrhunderte häufig geändert. Sollte der Nationalstaat als organisatorische Einheit wirklich einmal überflüssig werden, so darf dies aber nicht für die demokratischen und marktwirtschaftlichen Grundsätze und Werte gelten, nach denen sich unsere Gesellschaft richtet. Es ist jedenfalls an der Zeit, über das Konzept einer globalen gemeinwohlorientierten Ordnungspolitik nachzudenken.