

GLOBALISIERUNG: WELTWIRTSCHAFTLICHE DYNAMIK UND POLITISCHE STEUERUNG

*Thorsten Benner, Wolfgang H. Reinicke und Jan Martin Witte*¹

Erscheint in gekürzter Form in *Marion Gräfin Dönhoff et al. (Hrsg.) Jahrbuch
Internationale Politik 1997-1998 München, R. Oldenbourg Verlag 2000, S. 17-26.*

Globalisierung ist in den letzten Jahren zu dem Schlagwort zur Erfassung des weltpolitischen Wandels aufgestiegen – sowohl in der politischen als auch in der wissenschaftlichen Debatte. Zur Klärung des Konzeptes hat dies jedoch wenig beigetragen. Im Gegenteil: Je nach politischem Standpunkt ist Globalisierung Chance und Verheißung, purer Sachzwang oder Schreckgespenst. Die wissenschaftliche Debatte ist von einer ähnlichen Vielfalt geprägt: Diese reicht von den Hyperglobalisierern, die vollmundig das Ende des Nationalstaates verkünden, bis hin zu selbsternannten Realisten, welche keine Erschütterung ihres Weltbildes zulassen und weiter vom „politics as usual“ in der Billard-Ball-Welt der großen und kleinen Mächte künden.²

Dieser Beitrag versucht eine Schneise in das Dickicht der Diskussionen zu schlagen und einerseits die Dimensionen und Triebkräfte der Globalisierung zu analysieren sowie andererseits verschiedene politische Reaktionsweisen auf die Globalisierung zu beleuchten, welche aus der Perspektive der politischen Ökonomie den weitaus spannendsten Teil der Globalisierungsdebatte ausmachen. Der Beitrag konzentriert sich dabei auf das Spannungsfeld von weltwirtschaftlicher Dynamik und politischer Steuerung und blendet die zweifellos zentralen Wechselwirkungen mit sozialen und kulturellen Prozessen analytisch aus Gründen des Umfangs aus.³

Globalisierung, so argumentiert dieser Beitrag, zeichnet sich – getrieben von ökonomischer Liberalisierung, politischer Liberalisierung

1 Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Global Public Policy Project (*Internet: <http://www.globalpublicpolicy.net>*). Die Autoren danken der UN Foundation, der Rockefeller Foundation, der Aventis Foundation sowie der Fritz Thyssen Stiftung für die großzügige Unterstützung der Arbeit.

2 Für Hyperglobalisierer stellvertretend: Kenichi Ohmae, *The End of the Nation-State*, New York 1995, für Skeptiker vgl. Kenneth N. Waltz, *Globalization and American Power*, in: *The National Interest* Frühjahr 2000, S. 46-56.

3 Dabei steht der Umgang mit transnationalen Problemen im Vordergrund. Ebenfalls ausgeblendet wird die Frage nach den Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung auf die nationalstaatliche Autonomie etwa im Bereich der Sozialpolitik. Vgl. hierzu als jüngste differenziert argumentierende Veröffentlichung Layna Mosley, *Room To Move. International Markets and National Welfare States*, in: *International Organization* 2000 (forthcoming).

und der rasanten technologischen Entwicklung – vor allem durch das Auseinanderfallen der ökonomischen und politischen Geographie aus. Handlungsrelevante Räume sind heute vor allem funktional, weniger territorial bestimmt. Nationalstaaten und internationale Organisationen sehen sich bei der Regulierung transnationaler Handlungsräume sowohl einem operativen als auch einem partizipatorischen Defizit gegenüber. Traditionelle Reaktionen (defensive/offensive Intervention, regionale Integration, rein zwischenstaatliche Kooperation) allein greifen angesichts dieser Defizite zu kurz. Der Beitrag skizziert abschließend eine mögliche Alternative: zunehmend können globale Politiknetzwerke (in vielen Fällen bestehend aus Vertretern des Privatsektors, der Zivilgesellschaft, internationale Organisationen und Regierungsbeauftragten) wichtige Steuerungs- und Verhandlungsaufgaben auf der transnationalen Ebene übernehmen. Der Beitrag skizziert einige Funktionen globaler Politiknetzwerke und die Herausforderungen auf dem Weg, globale Politiknetzwerke zu einem festen Bestandteil von „global governance“ zu machen.

INDIKATOREN

Verflochtene Güter- und Kapitalmärkte, sich international organisierende Konzerne, eine rasante Zunahme internationaler Kommunikation: All dies – darauf weisen Kritiker hin – ist weder neu noch historisch einmalig.⁴ Schon das ausgehende 19. Jahrhundert sah eine starke weltwirtschaftliche Verflechtung, und „Interdependenz“ war in den siebziger Jahren das Schlagwort einer sich im Gefolge der Ölkrise und des Zusammenbruchs von Bretton-Woods ihrer wechselseitigen Abhängigkeiten bewußt werdenden (westlichen) Welt.

Im „Schatten“ der Interdependenz läßt sich allerdings das wesentlich „Neue“ der Globalisierung ausmachen, das neue Herausforderungen an politische Gestaltungsformen stellt.⁵ Während die zunehmende Interdependenz durch einen lang anhaltenden Liberalisierungsprozeß vor allem von Handels- und Kapitalströmen makroökonomische Abhängigkeiten und Handlungsnotwendigkeiten erzeugte, erfordert die Entstehung transnationaler ökonomischer Räume durch sich zunehmend transnational re-organisierende Unternehmen eine viel

4 Vgl. Paul Hirst und Grahame Thompson, *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge 1999².

5 Zum folgenden vgl. Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy. Governing Without Government?* Washington, DC 1998.

differenziertere Regulierung und Steuerung.⁶ Diese transnationale Re-Organisierung vieler Unternehmen im Produktions-, Finanzierungs-, Entwicklungs-, und Vermarktungsbereich läßt sich anhand zahlreicher Indikatoren verdeutlichen, die hier nur kurz angeschnitten werden:⁷

Die Zahl der Unternehmen, die in internationalen Produktionsprozessen aktiv sind, hat sich in den letzten Jahren stark vergrößert. Der World Investment Report der Welthandelskonferenz (UNCTAD) geht davon aus, daß mittlerweile über 60 000 Unternehmen etwa 500 000 ausländische Tochtergesellschaften kontrollieren.⁸ Es ist in diesem Zusammenhang sicherlich nicht überraschend festzustellen, daß die 100 größten transnationalen Unternehmen weitestgehend aus der Triade (Europäische Union, Japan und USA) kontrolliert werden.

Durch die geographische Vertiefung und Verbreiterung ihrer Aktivitäten wird das transnationale Engagement dieser Unternehmen zunehmend komplexer und geht über klassische Indikatoren wie Handel und ausländische Direktinvestitionen in neue Produktionsstandorte („greenfield investment“) hinaus bzw. gibt ihnen eine neue Qualität. Entscheidend sind allerdings die Veränderungen der Binnenstrukturen von transnationalen Unternehmen. Ausländische Direktinvestitionen per se sind keineswegs neu; neu ist vor allem die Art und Weise, wie sich Unternehmen netzwerkförmig intern organisieren und wie sie produzieren. Die neuere Managementliteratur hat diese Tendenz – von vertikaler Integration zum Netzwerk – deutlich geschildert.⁹

Im verarbeitenden Gewerbe und zunehmend auch in anderen Industriezweigen, spiegelt sich dieser Umstand vor allem in der geographischen Konzentration und Zusammensetzung von

6 Keohane und Nye argumentieren ähnlich und definieren „globalism“ als „state of the world involving networks of interdependence at multicontinental distances“ im Gegensatz zur einfachen Interdependenz zwischen Nationalstaaten. Vgl. Robert O. Keohane und Joseph S. Nye, Jr., Globalization: What's New? What's Not? (And So What?), in: *Foreign Policy*, Frühjahr 2000, S. 104-119, hier S. 105.

7 Eine gute Übersicht der Indikatoren findet sich in Marianne Beisheim et al., *Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung*, Baden-Baden 1999. Als weiteres fundiertes Überblickswerk vgl. David Held et al., *Global Transformations. Politics, Economics, and Culture*, Cambridge 1999.

8 UNCTAD (Hrsg.), *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, New York 1999.

9 Siehe z.B. Susan Albers Moberman et al. (Hrsg.), *Tomorrow's Organization: Crafting Winning Capabilities in a Dynamic World*, San Francisco 1998. Für einen älteren Beitrag siehe Russell Johnston und Paul R. Lawrence, Beyond Vertical Integration – The Rise of the Value-Adding Partnership, in: *Harvard Business Review*, July-August 1988, S. 94-101.

ausländischen Direktinvestitionen und des internationalen Handels wider. So nehmen Zusammenschlüsse und Übernahmen, die heute in manchen Fällen keine wirkliche Veränderung von Ressourcenallokationen nach sich ziehen, einen zunehmend großen Teil der ausländischen Direktinvestitionen (vor allem zwischen industrialisierten Staaten) ein und spiegeln die sich rapide vollziehende Transnationalisierung vieler Unternehmen.¹⁰ Grenzüberschreitende Zusammenschlüsse und Übernahmen sind bisher weitgehend konzentriert in der industrialisierten Welt, obgleich einige Entwicklungsländer (vor allem in Ost- und Südostasien) eine zunehmende Bedeutung spielen.

Die Anzahl strategischer Allianzen, ebenfalls ein guter Indikator für Transnationalisierung von Unternehmensaktivität, ist ebenfalls rapide angestiegen. Die Anzahl strategischer Allianzen ist weltweit zwischen 1970 und 1989 ungefähr um das Fünffache angeschwollen, für 2000 wird eine Zahl von über 20 000 strategischen Allianzen erwartet.¹¹

Als logische Konsequenz verändern sich demgemäß auch die Handelsströme. Obwohl es außerhalb der USA keine wirklich gesicherten Daten über den Anteil von Intrafirmenhandel am gesamten internationalen Handel gibt (also internationaler Handel unter dem Dach eines Unternehmens), kann mit Sicherheit von einer zunehmenden Bedeutung gesprochen werden.¹² Die Zunahme von Intrafirmenhandel hat selbstredend auch andere signifikante Implikationen, denn sie stellt im Grunde eine Internalisierung von Marktprozessen dar. Mit anderen Worten, internationaler Handel zwischen Tochtergesellschaften ein und derselben Unternehmens muß nicht zwingend komparative Kostenvorteile spiegeln und entzieht sich potenziell einem Marktwettbewerb.¹³

Parellel zur zunehmenden Transnationalisierung von Unternehmensaktivitäten läßt sich die ein weiterer starker Globalisierungsschub in den Finanzmärkten ausmachen. Bereits im Vorfeld mit den sich entwickelnden Eurodollarmärkten in den

10 1998 belief sich der Wert aller grenzüberschreitender Zusammenschlüsse und Übernahmen auf etwa \$544 Milliarden US-Dollar, eine Zunahme von 60 gegenüber 1997 (UNCTAD 1999, 18).

11 Vgl. Cyrus F. *Freidheim*, Jr., The Battle of the Alliances, in: *Management Review* September 1999, S. 46-51; *Beisheim*, a.a.O. (Anm. 7), S. 317.

12 In den USA wurde 1998 der Anteil von Intrafirmenhandel am gesamten US-Export auf etwa 36 %, der Anteil am US-Import auf etwa 43 % geschätzt, siehe Kimberly A. *Clausing*, The Impact of Transfer Pricing on Intrafirm Trade, in: *NBER Working Paper*, Nr. 6688, NBER, Cambridge, Mass. 1998.

13 Die Forschung zu den Implikationen von Intrafirmenhandel hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Neben der Frage, inwiefern Intrafirmenhandel dem Prinzip des komparativen Vorteils folgt, steht vor allem die Debatte um die Bestrebung transnationaler Unternehmen, ihre Steuerbelastungen durch „transfer pricing“ zu minimieren, im Vordergrund (siehe zu diesem Thema *ebd.*, S. 3).

sechziger Jahren, vor allem aber im Anschluß an den Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems 1973 ist eine wahre „Explosion“ der Größe und Signifikanz internationaler Finanzmärkte festzustellen. In den neunziger Jahren hat diese Entwicklung, im wesentlichen getrieben durch eine ständige Produktdiversifizierung (Handel mit Derivaten, Entstehung des sogenannten Inter-Bank-Marktes, in dem sich Banken kurzfristige Kredite einräumen) und einer permanenten computergestützte Marktbeobachtung der professionellen gewerblichen Anleger mit ähnlichen Programmen die Gefahr von Kettenreaktionen im positiven wie negativen Sinne massiv erhöht. Dies führte einerseits zu Effizienzsteigerungen im Finanzsystem (größerer Markt), andererseits aber auch zu einer Steigerung der Verwundbarkeit der Banksysteme und der Finanzmärkte und des „systemischen Risikos“.¹⁴

Ökonomische Globalisierung meint also vor allem die grenzüberschreitende Aktivität privater Unternehmen und Finanzakteure. Bei genauerer Analyse wird jedoch deutlich, daß Globalisierung in mancherlei Hinsicht eine Fehlbezeichnung ist. Die wirtschaftlichen Aktivitäten (wie z.B. anhand der Daten zu ausländischen Direktinvestitionen gezeigt werden kann¹⁵) sind in den meisten Fällen nicht wirklich global und konzentrieren sich bisher im wesentlichen auf die Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und einige Schwellenländer – das sub-saharische Afrika etwa ist von Investitionsströmen bislang weitgehend abgekoppelt. Auch machen sich die negativen Auswirkungen „systemischen Risikos“ (wie etwa Finanzkrisen) bei verschiedenen Staaten und Gruppen unterschiedlich bemerkbar, wie die Asienkrise gezeigt hat. Dies macht einen beträchtlichen Teil der Ungleichgewichtigkeit des Globalisierungsprozesses aus.¹⁶

14 Siehe in diesem Zusammenhang die weiterhin andauernde Debatte um Erklärungsansätze für die Finanzkrise in Asien 1997. Obwohl es zu früh wäre, einen Konsens in dieser Debatte festzustellen, so scheint doch gesichert, daß eine Mehrheit mittlerweile die Gefahren des „systemischen Risikos“ und speziell der Möglichkeit von „self-fulfilling crises“ in internationalen Währungsmärkten als real ansieht (siehe z.B. Paul Krugman, Balance Sheets, the Transfer Problem, and Financial Crises. Draft, Januar 1999, *Internet*: <http://web.mit.edu/krugman/www/FLOOD.pdf>)

15 Der UNCTAD World Investment Report bemerkt dazu allerdings, daß „most FDI is located in the developed world, although the developing countries' share had been growing steadily until 1997, when it reached 37 per cent.“ Die Asienkrise hat diese Zahlen wesentlich nach unten korrigiert, was zu einer starken Reorientierung von ausländischen Direktinvestitionen in industrialisierte Länder geführt hat. Im Laufe des Jahres 2000 wird aber eine weitgehende Korrektur dieser Krisenreaktion erwartet.

16 Für eine Studie am Beispiel Indonesien siehe Willem Thorbecke, *The Economics Crisis in Indonesia. Social Costs and Policy Implications*, ODS Working Paper No.7, UNDP, New York 199x.

TRIEBKRÄFTE

Drei Faktorenbündel lassen sich als konstituierend für das Phänomen ökonomischer Globalisierung ausmachen.

Erstens hat technologischer Wandel in vielen Bereichen neue Möglichkeiten erschlossen (z.B. im Finanzbereich, in dem neue Finanzinstrumente neue Transaktionen und Beziehungen ermöglichen) sowie generell Transaktions- und Transportkosten gesenkt. Technologischer Wandel erhöht zudem den Druck auf private Unternehmen, die schneller auf Innovationen und neue Konkurrenten reagieren müssen. Obwohl mittlerweile Anmerkungen zur Bedeutung von Wissen und Innovation oft als Gemeinplätze abgetan werden, kann die zunehmende Bedeutung von Information und Informationstechnologie in diesem Zusammenhang nicht wichtig genug eingeschätzt werden.

Politische Faktoren umfassen die Liberalisierungs- und Deregulierungsstrategie, die von vielen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg und verstärkt in den siebziger Jahren eingeschlagen wurden. Während Entwicklungsländer bis in die achtziger Jahre hinein in vielen Bereichen nicht an diesem Prozeß teilnahmen (so z.B. in Bezug auf multilaterale Handelsabkommen, Öffnung für ausländisches Kapital, und die Privatisierung von Staatseigentum), läßt sich seitdem auch in diesen Staaten ein solcher Prozeß beobachten. Die Zunahme ökonomischer Interdependenz bereitete den Rahmen für die transnationalen Aktivitäten privater Unternehmen. Oft haben bewußte politische Liberalisierungsentscheidungen eine Eigendynamik entwickelt, die den Prozeß weiter vorangetrieben haben.

Der strukturelle Wandel in der Ökonomie, angetrieben u.a. durch den oben bereits angesprochenen technologischen Wandel, hat zu einem Anstieg der Kosten für Forschung und Entwicklung geführt und gleichzeitig Produktzyklen verkürzt. Dies zwingt Unternehmen dazu, schneller umzustrukturieren und möglichst neue Märkte zu erschließen, in denen Produkte verkauft werden können. Grenzüberschreitende Zusammenschlüsse und Übernahmen spielen bei einer solchen Umstrukturierung eine entscheidende Rolle. Sie ermöglichen es den Unternehmen, weltweit Märkte zu öffnen und Ressourcen zu schöpfen. Je schneller ein Unternehmen in der Lage ist, neue Märkte zu öffnen und Zugang zu Ressourcen zu bekommen, desto größer der Wettbewerbsvorteil vor anderen transnational agierenden Unternehmensnetzwerken. Zudem ist in einer globalisierten Wirtschaft die Größe eines Unternehmens ein entscheidender Faktor: Größe ermöglicht wichtige Synergieeffekte und „increasing economies

of scale“.¹⁷ Je größer ein Unternehmen, desto besser ist es zudem in der Lage, mit einem sich ständig verändernden Umfeld und den damit assoziierten Risiken umgehen zu können. Die oft beschworene „knowledge economy“ hat zudem zu einem starken Anstieg der Kosten in Forschung und Entwicklung geführt, die durch strategische Allianzen als auch Übernahmen und Zusammenschlüsse gemindert werden können.

HERAUSFORDERUNGEN

Globalisierung konfrontiert Staaten und internationale Organisationen mit einem doppelten Defizit des Regierens: einem operativen und einem partizipatorischen.

Das operative Defizit beruht auf drei Faktoren: Erstens ändert sich die geographische Dimension des Regierens mit zunehmender ökonomischer und sozialer Integration. Entscheidungsträger in Staaten sehen sich mit Realisierung von öffentlichen „goods“ und der Eindämmung von öffentlichen „bads“ konfrontiert, deren Reichweite weit über territoriale Grenzen hinausreichen.

Zweitens ist die zeitliche Dimension zu einem kritischen Moment für politische Entscheidungsträger geworden. Im Zeichen rund um die Uhr operierender Finanzmärkte und Medien bleibt Staaten und internationalen Organisationen immer weniger Zeit für wichtige Politikentscheidungen. Gleichzeitig fehlt in einem stark von Wandel geprägten Umfeld klassischen hierarchischen bürokratischen Strukturen allein oft das nötige Wissen und die Flexibilität, um zeitgemäße und effektive Entscheidungen zu treffen. Hier liefert die der Regulierung der Finanzmärkte gutes Anschauungsmaterial: Immer neue Produktinnovationen (z.B. Derivative), getrieben von technologischem Wandel und hohem Wettbewerbsdruck führen dazu, daß Regulatoren nicht antizipieren, sondern nur reagieren können. Die Finanzindustrie findet aber oft durch Innovationen immer neue

17 Die Debatte um die Bedeutung von „increasing returns to scale“, sowohl firmenbezogen als auch industrieweit, hat in den letzten Jahren einen neuen Schub bekommen. Nachdem die neoklassische Ökonomie „increasing returns to scale“ seit den späten fünfziger Jahren als nicht modellierbar (und damit nicht existent) abgetan hatte, ist seit den späten achtziger Jahren (z.T. durch die Fortschritte in den Möglichkeiten ökonomischer Modelle) die Debatte neu aufgeflammt. Siehe z.B. W. Brian Arthur, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor 1994.

Schlupflöcher und viele Regulierungen haben – wenn sie verspätet ihren Effekt entfalten – nicht-intendierte Folgewirkungen.

Drittens nimmt die Komplexität politischer Entscheidungen zu. Entscheidungsträger in Staaten und internationalen Organisationen finden sich zunehmend mit Problemen konfrontiert, die quer zu etablierten bürokratischen oder disziplinären Einteilungen verlaufen. Entscheidungen über Handelsfragen etwa haben tiefgreifenden ökonomische, ökologische, soziale und sicherheitspolitische Folgewirkungen, die bei Entscheidungen berücksichtigt werden müssen. Zudem stehen neue Probleme auf der globalen Tagesordnung – wie etwa Fragen der Gentechnologie –, deren Komplexität und Auswirkungen gegenwärtig kaum abschätzbar sind. Je komplexer die Problemstellung ist, so größer sind die Risiken und möglichen Folgewirkungen von Entscheidungen, die auf einer verkürzten Sicht der Dinge beruhen.¹⁸

Staatlichen und intergouvernementalen Institutionen allein fehlt also oft die Reichweite, die Geschwindigkeit und die nötige breite Wissensbasis, um zeitgemäße und effektive Entscheidungen zu treffen.

Zu diesem operativen Dilemma tritt das partizipatorische Dilemma klassisch intergouvernementaler Arrangements, welche der Pluralisierung der Akteure auf der weltpolitischen Bühne nur unzureichend Rechnung tragen und transnational operierende zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure im Regelfall ausschließen. Zentral sind hier vor allem zivilgesellschaftliche Akteure, die sich in Reaktion auf die ökonomische Globalisierung transnational vernetzt haben.¹⁹ Nicht zuletzt die Proteste im Zuge des Treffens der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle haben gezeigt, daß die wirtschaftliche Globalisierung eine starke zivilgesellschaftliche Mobilisierung nach sich gezogen hat, die zu einer starken Politisierung einstmals nur von wenigen Experten beachteter ökonomischer Politikfelder geführt hat. Klassische zwischenstaatliche Politik bietet wenig Möglichkeiten für die Partizipation dieser zivilgesellschaftlichen

¹⁸ In diesem Sinne ist auch Forschung im Bereich „complexity theory“ in den letzten Jahren intensiviert betrieben worden. Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses steht die Frage, inwiefern solche komplexen Prozesse (ökonomisch, sozial oder politisch) modelliert, verstehbar und damit u.U. auch besser vorhersehbar werden. Zu diesem Zweck werden Einsichten aus der biologischen Forschung, evolutionäre Spieltheorie oder der genetische Algorithmen zur Erklärung herangezogen (für entsprechende Arbeiten in diesem Bereich, siehe die Internetseite des Santa Fe Institutes (<http://www.santafe.edu>). Mit Sicherheit werden solche Ansätze mit der fortschreitenden Globalisierung und der damit komplexer werdenden Welt in der Zukunft eine wichtigere Rolle spielen.

¹⁹ Vgl. Robert O'Brien et. al., *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge 2000 sowie als guten Überblick Thomas Risse, *Transnational Actors, Networks, and Global Governance*, in: Walter Carlsnaes, Thomas Risse und Beth Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, London 2001 (im Erscheinen).

Akteure. Die Frage der Partizipation bezieht sich auch und vor allem für Akteure aus dem Süden, die vom ungleichmäßigen Globalisierungsprozeß bislang weitgehend abgekoppelt sind. Das partizipatorische Defizit verweist auf die grundlegende Frage, wie unter den Bedingungen der Globalisierung demokratische Entscheidungsprozesse vorstellbar sind, die sicherstellen, dass diejenigen, die von Entscheidungen betroffen werden, bei ihrem Zustandekommen angemessen mitwirken können.²⁰

REAKTIONSWEISEN

Vor einigen Jahren bemerkte Niklas Luhmann mit der ihm eigenen Ironie, daß Politik im Zeichen globalisierter Finanzmärkte nicht viel mehr sei als der Regentanz der Hopi-Indianer.²¹ Entgegen vielen Unkenrufen bedeuten die Dilemmata des Regierens unter den Bedingungen der Globalisierung jedoch nicht das Ende der Politik. Im Gegenteil: Die Folgen der weltwirtschaftlichen Dynamisierung haben Bewegung in die internationale Politik gebracht und (um Luhmann aufzugreifen) somit zumindest neue Formen des Regentanzes hervorgebracht. Eine Vielzahl politischer Antworten ist denkbar und wird praktiziert.²²

Fünf Kategorien können in diesem Zusammenhang unterschieden werden: defensive Intervention, offensive Intervention, regionale Integration, traditioneller intergouvernementaler Multilateralismus sowie neue Kooperationsformen in Richtung einer „global governance/global public policy“.

Falls Globalisierung primär als Bedrohung aufgefaßt wird, überwiegen Abwehrreaktionen (defensive Intervention). Diese können von ökonomischem Protektionismus bis hin zur Verschärfung von Einwanderungsgesetzen reichen. Die Asienkrise liefert hier Anschauungsmaterial – etwa Malaysias Wiedereinführung von Kapitalkontrollen. Diese Versuche, transnationale Handlungszusammenhänge zurück in die politische Geographie der Territorialstaaten zu zwängen, sind nicht von vorneherein zum Scheitern verurteilt. Jedoch ist ein systematisches Zurückdrängen

20 Für eine frühe skeptische Diskussion der Risiken vgl. Karl *Kaiser*, Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process, in: Robert O. *Keohane* und Joseph *Nye* (Hrsg.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass. 1971, S. 356-370. Als jüngeren Beitrag vgl. Michael *Zürn*, Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions, in: *European Journal of International Relations* Juni 2000.

21 Vgl. Niklas *Luhmann*, Politik und Wirtschaft, in: *Merkur* 7/1995, S. 573-581.

22 Vgl. zum folgenden Thorsten Benner/Wolfgang H. *Reinicke*, Politik im globalen Netz, *Internationale Politik* 8/1999, S. 25-32.

transnationaler wirtschaftlicher Räume in die nationale politische Geographie mit enormen Kosten (Wohlfahrtsverlusten) durch ökonomische und soziale Desintegrationsprozesse verbunden und aufgrund der wechselseitigen grenzüberschreitenden Abhängigkeiten nicht aufrechtzuerhalten.

Die Strategie der offensiven Intervention betrachtet den Staat als Spieler im globalen Standortwettbewerb um die attraktivsten Standortbedingungen und versucht den Standort durch Deregulierung, Subventionen oder eine aggressive Außenwirtschaftspolitik (wie die „economic diplomacy“ der Clinton-Administration) zu stärken. Zwar mag dies kurzfristige Vorteile sichern, doch eine langfristige Antwort auf globale Herausforderungen bietet die Strategie der offensiven Intervention nicht. Im Gegenteil: Subventionen führen tendenziell zu einer Fehlallokation öffentlicher Ressourcen und ein Deregulierungswettlauf zu einem weiteren Verlust der staatlichen Handlungsfähigkeit, was protektionistischen und nationalistischen Kräften Auftrieb verleihen kann.

Die Strategie regionaler Integration versucht die grenzüberschreitende Probleme durch die Institutionalisierung einer regionalen Politikebene anzugehen. Tatsächlich läßt sich ein beträchtlicher Teil der Motivation für den jüngsten Schub regionaler Integration in Europa (sowie mit Abstrichen Nord- und Lateinamerika) auf den Versuch der Bündelung von Kräften im Zuge der Globalisierung verstehen.²³ Als offener Regionalismus praktiziert, ist dies eine erfolgsversprechende Strategie. Die Bildung geschlossener regionaler Blöcke ist jedoch eine nicht zu unterschätzende Gefahr.

Eine weiterer Ansatz baut auf klassische Formen der multilateralen Kooperation zwischen Staaten. Dies ist eine der gängigsten Antworten auf internationale Herausforderungen und wird in traditionellen zwischenstaatlichen Regimen häufig praktiziert.²⁴ Doch stoßen rein zwischenstaatliche Kooperationsformen im Zeitalter der Globalisierung an deutliche Grenzen. Nirgendwo wurde dies deutlicher als bei den Verhandlungen um das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI). Im Rahmen der OECD verhandelten die führenden Wirtschaftsmächte unter Ausschluß der Zivilgesellschaft, bis transnational vernetzte Gruppen Alarm schlugen und eine Kampagne

23 Vgl. Stefan A. Schirm, *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*, Baden-Baden 1999.

24 Zu Regimen vgl. Harald Müller, *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt 1993, zu jüngsten Versuchen rein zwischenstaatlicher Kooperation vgl. allzu euphorisch Anne-Marie Slaughter, *Governing the Global Economy through Government Networks*, in: Michael Byers (Hrsg.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford 2000, S. 177-206.

gegen das geplante Abkommen starteten. Zwar waren es entgegen einer verbreiteten Lesart letztendlich nicht die Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) oder zumindest nicht die NROs allein, die das Abkommen zu Fall brachten. Einigen Regierungen diente die transnationale Mobilisierung auch als willkommener Anlaß, um die Verhandlungen scheitern zu lassen. Dennoch machen die Verhandlungen um das MAI deutlich, daß vermeintlich technische Regelungen wie Investitionsabkommen einer rapiden Politisierung unterliegen, wenn ihre Tragweite und Verknüpfung mit anderen Politikfeldern (wie z.B. Umwelt) erkannt und propagiert werden. Die rein zwischenstaatlichen Verhandlungen vermochten es nicht, alle relevanten Akteure an einen Tisch zu bringen und so eine breite Diskussion um eine für alle Beteiligten tragfähige Vereinbarung zu initiieren.

NEUE KOOPERATIONSFORMEN: GLOBALE POLITIKNETZWERKE

Die Einsicht in die Beschränktheit oder das Scheitern rein zwischenstaatlicher Kooperationsprozesse wie auch die suboptimalen Politikergebnisse klassischer internationaler Organisationen bilden den Grundstein für das Entstehen neuer Kooperationsformen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf dem Weg zu einer „global governance/global public policy“ – ein Innovationsschub in den internationalen Beziehungen und Beitrag zum „komplexen Weltregieren“.²⁵

Es gibt in den letzten Jahren zunehmend Beispiele für öffentlich-private Kooperationen im Sinne einer „global public policy“. Eine Lehre der Asien-Krise ist die Forderung nach der stärkeren Einbindung des Privatsektor bei der Vorbeugung und Bewältigung von Finanzkrisen.²⁶ Zudem werden Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren intensiviert. Bei der Bekämpfung globaler Geldwäscheaktivitäten setzen Staaten und internationale Organisationen ebenfalls verstärkt auf die Einbindung des Privatsektors.²⁷

Im Beispiel im Bereich der Regulierung des Internet haben sich Staaten statt der Gründung einer neuen klassischen internationalen

25 Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt am Main 1998.

26 Als Überblick vgl. Barry Eibengreen, *Toward A New International Financial Architecture. A Practical Post-Asia Agenda*, Washington, DC 1999

27 Vgl. Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy. Governing Without Government?* Washington, DC 1998, Kapitel 5.

Organisation mit der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) einen innovativen, wenn auch umstrittenen Weg beschritten, bei der sich Regierungsvertreter, Experten sowie Internetnutzer in einer neuen Form der „Ko-Regulierung“ versuchen.²⁸

Globale Politiknetzwerke (global public policy networks) sind die ambitionierteste Form dieser neuen Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren beim Angehen transnationaler gelagerter Probleme.²⁹

Globale Politiknetzwerke sind idealerweise trisektoral und fassen alle für ein globales Problemfeld relevanten Akteure in einem informellen Umfeld zusammen. Sie vereinen so Vertreter von Nationalstaaten, Unternehmen sowie der Zivilgesellschaft (Nicht-Regierungsorganisationen, Stiftungen, Kirchen usw.) in einem ergebnisorientierten, aber offenen Prozeß – oft unterstützt von internationalen Organisationen. Sie beruhen auf der Prämisse, daß aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten keiner der beteiligten Akteure allein in der Lage ist, tragfähigen Lösungen zu entwickeln. Netzwerke spiegeln so die veränderten Rollen und Gewichte der Akteure in einer „multi-actor world“ wider, in der Staaten und internationale Organisationen auf die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren angewiesen sind, um zu effektiven, nachhaltigen, als auch legitimen Politikergebnissen zu kommen. Netzwerke bringen Akteure mit unterschiedlichen Ressourcen (z.B. in Bezug auf Wissen oder Finanzen), Positionen, Erfahrungen und Erwartungen zusammen. Diese Unterschiede können Probleme für die Zusammenarbeit darstellen, jedoch aus anderer Perspektive auch als Vorteil angesehen werden – als „strength of weak ties“ (Granovetter), die die Innovationsfähigkeit und Breitenwirkung eines Netzwerkes begründen. Auch Machtasymmetrien zwischen den beteiligten Akteuren stellen eine wichtige Herausforderung in der konkreten Arbeit globaler Politiknetzwerke dar, die durch ein angemessenes Netzwerkmanagement und institutionelles Design balanciert werden müssen. Deutlich ist daher, daß globale Politiknetzwerke sich zum einen nicht als Lösung für alle Probleme anbieten, und desweiteren ein modernes Management und vor allem Führungskraft erfordern. Flache

28 Vgl. Christian Aibert, Global Governance im WWW, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2000, S. 531-534. Zur Idee der „corégulation“ vgl. Isabelle Falque-Pierrotin, Quelle régulation pour Internet et les réseaux ?, in: *Le Monde*, 26.11.1999.

29 Vgl. zum folgenden Wolfgang H. Reinicke und Francis M. Deng with Jan Martin Witte and Thorsten Benner, *Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*, Ottawa 2000.

Hierarchien und Partnerschaften bilden eben nur die eine Seite der Medaille.³⁰

Sechs Kernfunktionen globaler Politiknetzwerke lassen sich identifizieren: Erstens tragen Netzwerke dazu bei, Themen auf die globale Tagesordnung zu bringen. Dies ist vor allem die Aufgabe zivilgesellschaftlich getragener „advocacy“-Netzwerke (wie etwa die Kampagne Jubilee 2000 oder die Kampagne für das Verbot von Landminen), die selbst nicht trisektoral sind, sehr wohl aber den Boden für ein späteres trisektorales Netzwerk bereiten können. Zweitens erleichtern Netzwerke das Verhandeln und Setzen globaler Regeln und Standards. Hierzu müssen alle Sektoren an einen Tisch gebracht werden, wie das Beispiel der World Commission on Dams zeigt, die bis in einem trisektoralen Prozeß nachhaltige Standards für den Bau von Großdämmen verhandelt. Netzwerke bieten somit eine neue Form der globalen Wissenspolitik – die zunehmend aufbrechenden Konflikte um den Umgang mit der Gentechnologie zeigen, daß dies eine zentrale Zukunftsaufgabe ist.³¹

Netzwerke dienen drittens als Mechanismen zur Verbreitung und Produktion von Wissen – wie etwa die Netzwerke, welche zum Austausch von best practices im Bereich von Mikrokrediten dienen. Viertens helfen Netzwerke dabei, Probleme kollektiven Handelns bei der Herstellung von „global public goods“ zu überwinden – wie etwa die Global Alliance on Vaccines and Immunization (GAVI), welche unter anderem die Suche nach einem Malariaimpfstoff zu ihrer Hauptaufgabe gemacht hat.³²

Fünftens dienen Netzwerke als innovative Implementationsmechanismen zwischenstaatlicher Verträge und Vereinbarungen, wie das Beispiel der Global Environmental Facility (GEF) zeigt, welche die Zivilgesellschaft und zunehmend Unternehmen in die Umsetzung eines intergouvernementalen Vertrages einbindet. In einer sechsten und übergreifenden Funktion eröffnen Netzwerke neue Beteiligungsmöglichkeiten an globalen Politikprozessen und können so zum Abbau des partizipatorischen Defizits beitragen. Voraussetzung hierfür ist jedoch die Offenheit und Transparenz der Entscheidungsprozesse sowie besondere Anstrengungen, um südlichen Akteuren den Zugang zu Netzwerken zu ermöglichen.

30 Für eine detaillierte Diskussion solcher Managementprinzipien siehe *ebd.*, Kapitel 4.

31 Vgl. auch Rainer *Grundmann* und Nico *Stebr*, Wissenspolitik ist Macht. Neue Aufgaben erfordern einen neuen Umgang mit Forschung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.11.1999.

32 Zu „global public goods“ vgl. Inge *Kaul*, Isabelle *Grunberg* und Marc A. *Stern* (Hrsg.) *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Oxford 1999.

Die Mehrzahl globaler Politiknetzwerke ist während der letzten fünf Jahre entstanden und steht somit noch vor kritischen Implementationserfahrungen. Eine erfolgreiche Umsetzung des Netzwerk-Ansatzes setzt große Anpassungsleistungen bei allen Akteuren voraus. Vor allem Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure müssen Mißtrauen abbauen im wechselseitigen Umgang. Globale Politiknetzwerke beruhen auf der aktiven Beteiligung von staatlichen Akteuren. Diese setzt jedoch eine Reform des außenpolitischen Apparates voraus, da viele Themen quer zu etablierten Ressortzuständigkeiten liegen. Internationalen Organisationen kommen zentrale Rollen in Netzwerken zu als vor allem als Vermittler zwischen verschiedenen Akteuren und Ebenen. In ihrer gegenwärtigen Verfassung sind internationale Organisationen dazu nur sehr eingeschränkt in der Lage – kein Wunder, denn in den Jahren nach 1945 hatten die Architekten der Nachkriegsordnung keine Welt vor Augen, in der Technologie, politische Liberalisierung und weltwirtschaftliche Dynamik transnationale Herausforderungen ins Zentrum des Interesses rückten.³³

Tiefgreifende und ungleichgewichtige Wandlungsprozesse wie der der Globalisierung verlangen nach institutioneller Phantasie, welche der Komplexität der Herausforderungen Rechnung trägt. Wie nicht zuletzt Polanyi gezeigt hat, muten die vermeintlichen einfachen Antworten aus historischer Perspektive eher düster an.³⁴

Die Stärke globaler Politiknetzwerke ist, daß sich hier alle „stakeholder“ an der gemeinsamen Gestaltung der Globalisierung versuchen, die sie mehr als Herausforderung und Chance denn als Bedrohung sehen. Sie nutzen die Dynamik transnationaler ökonomischer und sozialer Prozesse auf produktive Weise. Wie in allen Situationen tiefgreifenden sozialen Wandels verbleiben viele Unbekannte in diesem Modell.³⁵ Globale Politiknetzwerke demonstrieren jedoch, daß auch auf weltpolitischer Ebene Bewegung in das Dreieck Staat-Zivilgesellschaft-Privatwirtschaft gekommen ist. Globale Politiknetzwerke können so einen wichtigen Beitrag auf dem Weg zu einem umfassenden System von „global governance“ leisten.

33 Maryann K. *Cusimano*, The Challenge to Institutions: in: *dies.* (Hg.) Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda, New York 1999, S. 285.

34 Karl *Polanyi*, The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time. Boston 1944.

35 Für eine kritische Einschätzung vgl. Ulrich *Brand* et al., Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster 2000.